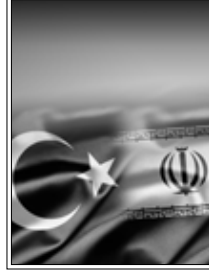


ANALİZ

TEMMUZ 2015 SAYI: 132

EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ÖRGÜTÜ'NÜN 30. YILINDA
TÜRKİYE-İRAN
EKONOMİK İLİŞKİLERİ

KEMAL İNAT



EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ÖRGÜTÜ'NÜN 30. YILINDA
TÜRKİYE-İRAN
EKONOMİK İLİŞKİLERİ*

KEMAL İNAT

* Bu çalışmanın bazı bölümlerinde yazarın daha önce Ortadoğu Yıllığı ve Türk Dış Politikası Yıllığı isimli kitaplarda yayımlanmış olduğu “Türkiye’nin İran Politikası 2011”, “Türkiye’nin İran Politikası 2013” ve “Türkiye’nin İran Politikası 2014” isimli makalelerinden geniş alıntılara yer verilmiştir. Bu alıntılar yazının yaklaşık beşte birlik bölümünü oluşturmaktadır.

COPYRIGHT © 2015

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı’na aittir. SETA’nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Uygulama.: Erkan Söğüt

Baskı.: Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel:+90 312.551 21 00 | Faks :+90 312.551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

Eyüp İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106

Washington, D.C., 20036 USA

Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No 19 Cairo MISIR

Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
EKONOMİK İŞBİRLİĞİNİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER	8
TİCARETİN GELİŞİMİ	17
ENERJİ İŞBİRLİĞİ	20
SONUÇ	25

YAZAR HAKKINDA

Kemal İNAT

Lisans eğitimini 1992 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamlayan Kemal İnat, doktorasını 2000 yılında Almanya'nın Siegen Üniversitesi'nde "21. Yüzyılın Başında Türkiye'nin Ortadoğu Politikası" başlıklı teziyle tamamladı. 2005 yılından beri yayımlanmakta olan *Ortadoğu Yıllığı* ve SETA tarafından 2009'dan beri yayımlanan *Türk Dış Politikası Yıllığı* isimli çalışmaların editörleri arasında yer alan İnat'ın, *Dünya Çatışmaları*, *Blaetter für deutsche und international Politik*, *Bilgi*, *Demokrasi Platformu* gibi birçok ulusal ve uluslar arası kitapta ve hakemli dergide makaleleri yayımlandı. Halen Sakarya Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde profesör olarak Ortadoğu çalışmaları, Türk dış politikası ve uluslararası çatışmalar alanlarında dersler veren İnat, aynı üniversitenin Ortadoğu Araştırmaları Merkezi'nin de müdürlüğünü yürütmektedir.

ÖZET

1985 yılında Türkiye, İran ve Pakistan arasında Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (*Economic Cooperation Organization-ECO*) kurulması, o dönemde başbakan olan Turgut Özal'ın dış politikada ekonomik işbirliğini önceleyen bir yaklaşım içerisinde hareket ettiğinin göstergelerinden biriydi. Ancak 2000'li yıllarda atılan önemli adımlara rağmen, bu örgütün en önemli iki üyesi olan Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkilerin olması gereken düzeyin çok altında kalması ekonomik işbirliğinin önünde bazı engellerin olduğunu göstermektedir. Bu çalışmada Türkiye-İran ekonomik işbirliğinin her iki ülke açısından ne anlam ifade ettiği ele alındıktan sonra, bu işbirliğini engelleyen faktörlerin neler olduğu detaylı bir şekilde incelenmiş ve son olarak iki ülke arasındaki ekonomik ilişkilerin bu engellere rağmen geldiği nokta somut veriler ışığında analiz edilmiştir.

Bu çerçevede, 1980'lerden beri ekonomik işbirliğini önceleyen dış politika yaklaşımının ancak bazı dönemlerde söz konusu olduğu, yaşanan siyasi sorunların ve ABD gibi küresel aktörlerden gelen negatif etkilerin, Türkiye-İran ilişkilerinin karşılıklı ekonomik çıkarlar temelinde şekillenmesini çoğu zaman engellediği tespiti yapılmış ve buna dair örnekler ele alınmıştır. Türkiye ile İran arasındaki ticaretin gelişimi incelenerek dönemlere göre yaşanan farklılıkların nedenleri analiz edilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye-İran ekonomik işbirliği ele alındıktan sonra, bu işbirliğini engelleyen faktörler incelenmiş ve iki ülke arasındaki ekonomik ilişkilerin bu engellere rağmen geldiği nokta somut veriler ışığında analiz edilmiştir.

GİRİŞ

1985 yılında “çok boyutlu dış politika” ve “ekonomik karşılıklı bağımlılık” ilkeleri çerçevesinde bir dış politika izleme çabası içerisinde olan zamanın başbakanı Turgut Özal’ın inisiyatifiyle Türkiye, İran ve Pakistan arasında kurulan Ekonomik İşbirliği Örgütü (Economic Cooperation Organization-ECO) otuzuncu yılını doldurdu. 1992 yılında katılan yedi ülkelye üye sayısı ona çıkan ECO’nun geçen bu 30 yıl içerisinde çok başarılı bir entegrasyon örneği gösterdiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Avrupa Birliği ile karşılaştırıldığında ECO, üyelerinin ekonomik kalkınmalarına katkı sağlayacak bir işbirliği mekanizması oluşturamadığı gibi, üye ülkeler arasındaki siyasi ve güvenlik sorunlarının çözümüne destek olacak bir uluslararası örgüt olmaktan uzak bir görüntü sergilemiştir. ECO çerçevesinde Ortadoğu ve Orta Asya bölgesinde, Avrupa’dakine benzer bir ortak hukuk alanı ve onun tarafından desteklenen bir barış havzası oluşturulması mümkün olamamıştır. Siyasal alanda yaşanan sorunlar hep ekonomik alanda yapılması gereken hamlelerin önüne geçmiş, ekonomik işbirliği yolunda atılan adımlar çok sınırlı kalmıştır.

ECO’nun kurulmasında temel rolü oynayan Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkilere bakıldığında benzer tespitlerin yapılması mümkündür. Dönemsel bazı farklılıklara rağmen, Ankara ile Tahran arasında siyasi konularda yaşanan problemlerin genel olarak ekonomik işbirliğini gölgelediği görülmüştür. Bundan dolayı iki ülke arasındaki ekonomik ilişkiler hiçbir zaman olması gereken düzeye ulaşamamış ve her iki ülkenin önce bölgesel ve ardından küresel bir güç olma yolundaki hedeflerini destekleyecek bir ekonomik işbirliği mümkün olmamıştır. Her ikisi de köklü devlet geleneklerine sahip ve büyük imparatorlukların mirasçısı olan Türkiye ve İran dünya politikasının şekillenmesinde daha fazla etkili olmak isterken, bugün bu iki ülkenin ait oldukları Ortadoğu coğrafyasının sorunlarının çözümü konusunda bile işbirliği yapamadıkları görülmektedir. Ortadoğu sorunlarının bölgeyi daha fazla felakete sürüklemeyen çözüme yönelik olarak ortak hareket edememeleri Ankara’nın ve Tahran’ın sadece küresel düzeyde değil, Ortadoğu bölgesinde de etkinliklerinin azalması sonucunu doğurmaktadır.

EKONOMİK İŞBİRLİĞİNİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

Siyasi Sorunlar

Siyasi sorunlar ve bu sorunların yol açtığı güven bunalımı Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkilerin olması gereken düzeyin çok gerisinde kalmasının temel nedenini oluşturmaktadır. Ortadoğu bölgesinde liderlik potansiyeline sahip iki ülke oldukları için ve bu çerçevede rekabet ettiklerinden dolayı Türkiye ve İran arasında çok sık sorunlar çıkmaktadır. 1979 yılında İran’da gerçekleşen devrimin ardından 1980’li yıllarda Tahran’ın rejim ihracı politikaları, sonrasında başlayan ve 1990’lı yıllara uzanan Ankara’nın İran’ı PKK’yı desteklemekle suçlaması, yine 1990’lı yıllarda Türkiye’de gerçekleşen bazı suikastlar nedeniyle İran’ın suçlanması ve 2010’lu yıllarda Türkiye’nin İran’ı Suriye, Irak ve Yemen’de yayıl-

macı politika izlemekle suçlaması, buna karşılık Tahran'ın Ankara'yı Suriye ve Irak'ın içişlerine karışmakla suçlaması ve Malatya/Kürecik'e yerleştirilen NATO Füze Savunma Radar Sistemini eleştirmesi iki ülke arasında son dönemlerde yaşanan belli başlı sorunlar olarak dile getirilebilir. Siyasi ve özellikle de güvenlik alanında yaşanan bu sorunların ekonomik ilişkilere etkisi konusunda altı çizilmesi gereken bir husus ise; genel olarak bu etki olumsuz olsa da bu olumsuzluğun her dönemde aynı düzeyde olmadığıdır.

Siyasi alanda yaşanan sorunların çözümüne yönelik adımlar ve özellikle de bu sorunların ekonomik ilişkilere olumsuz etkisinin önlenmesine yönelik çabalar her iki ülkedeki iktidarların siyasi yaklaşımları ve ekonomik vizyonlarına göre değişiklik göstermektedir. Bu çerçevede Türk-İran ilişkilerinin son 30 yılını üç döneme ayırmak mümkündür.

Turgut Özal'ın başbakan olduğu dönemde İran ile Irak arasında uzun ve şiddetli bir savaş sürüyordu ve Özal'ın bu dönemde İran'a yaklaşımını ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi çerçevesindeydi. Türkiye'nin başta ABD olmak üzere Batılı müttefiklerine bağımlılığını azaltmanın yolunun, dış politikasını çeşitlendirmesinden ve başta komşularıyla olmak üzere ticari ilişkilerini geliştirmesinden geçtiğini düşünen Özal bu doğrultuda İran ile de ekonomik ilişkileri artırmayı hedeflemiştir. Bu çerçevede, daha önce CENTO¹ kapsamında 1964 yılında kurulan ve 1979 yılına kadar varlığını devam ettiren Kalkınma için Bölgesel İşbirliği (Regional Cooperation for Development-RCD) örgütünün Türkiye, İran ve Pakistan arasında canlandırılması anlamına gelen ECO 1985 yılında kurulmuştur.² İran'ın ABD ve diğer Batılı ülkeler ile Körfez'deki Arap ülkeleriyle ilişkilerinin çok

kötü olduğu bir dönemde Özal'ın Tahran ile böyle bir işbirliğine yönelmesi Türkiye'nin ekonomik kalkınması için bölgesel ekonomik işbirliğine verdiği önemin bir göstergesiydi.

Özal'ın, ekonomik işbirliğini önceleyen dış politika yaklaşımının 1990'lı yıllardaki koalisyon hükümetleri döneminde devam ettirilmediğinin en açık örneklerinden biri İran ile ilişkiler olmuştur. Bu dönemde PKK, Halkın Mücahitleri Örgütü, Türkiye'de işlenen siyasi cinayetlerde muhtemel İran parmağı ve karşılıklı rejim ihracı suçlamaları nedeniyle çok gerginleşen ilişkilerin ekonomik alana yansımaları açık bir şekilde görülmüştür. İran ile toplam ticaret hacmi 1980'lerin de gerisine giderek 1996 yılı dışında hep 1 milyar doların altında gerçekleşmiştir. 1990'larda Ankara'nın Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında yeni bağımsız olan Türk devletlerine öncülük yapma iddiasındaki söylemleri hatırlandığında, İran gibi büyük bir komşusu ile 1 milyar dolarlık bir ticaret hacmine bile ulaşamayan Türkiye'nin nasıl güçlü bir ekonomiye sahip olacağı ve bu misyonu nasıl yerine getireceği sorgulanmamıştır. Türkiye-İran ilişkileri "Türkiye İran olmayacak" sloganı çerçevesinde oluşturulan ideolojik bir bakış açısının ipoteği altında şekillendirilmiş, iç siyasette tehdit olarak tanımlanan Refah Partisi'nin "İslamcı" kimliğiyle İran'ın "İslamcı" kimliği özdeşleştirilmek suretiyle,³ içeride yerleşik sistemi tehdit ettiğine inanılan siyasi aktör Refah Partisi'ni yıpratmak için İran ile ilişkiler araçsallaştırılmıştır. Bu dönemde kısa süreliğine başbakanlık görevini üstlenen Refah Partisi lideri Necmettin Erbakan'ın iktidardan devrilmesi için planlanan 28 Şubat Darbesi'nin temel argümanlarından biri, Erbakan'ın İran ile Türkiye arasında geliştirmek istediği ekonomik ilişkiler olmuştur. Türkiye ekonomisinin ihtiyaç duyduğu doğalgazın temini ve o dönemde Rusya'ya olan bağımlılığın azaltılması için Erbakan'ın İran ile 1996 yılında imzaladığı doğalgaz anlaşması da, Ankara ve Tahran

1. Central Treaty Organization (CENTO) 1955 yılında Bağdat Paketi adıyla Türkiye, İran, Irak, Pakistan ve İngiltere arasında kurulmuş ve 1959 yılında Irak'ın üyelikten çekilmesi sonrasında CENTO adını almıştı.

2. Kemal İnat, "Türkiye'nin Orta Doğu Politikaları", Ed. Davut Dursun ve Tayyar Arı, *Orta Doğuda Siyaset*, Anadolu Üniversitesi, (2013), s. 188-226.

3. İran'ın katı Şii kimliğine karşı Refah Partisi'nin geleneksel bir Sünni kimliğe sahip olduğu düşünüldüğünde böyle bir benzetmenin ne kadar sorunlu olduğu görülür.

öncülüğünde sekiz İslam ülkesi arasında kurulan D-8 Örgütü de “Erbakan’ın Türkiye’ye İran’dakine benzer bir rejim getirmek istemesinin” işaretleri olarak okunmuş ve bu adımlara karşı çıkmıştır. Bu süreçte iki ülke büyükelçilerinin yanında bazı şehirlerdeki konsolosların karşılıklı olarak istenmeyen adam ilan edilmesi ya da geri çağırılması Türk-İran ilişkilerinin iç siyasal gelişmelerden ne düzeyde etkilendiğinin göstergesi olmuştur.⁴

28 Şubat sürecinde Türkiye-İran ilişkileri “Türkiye İran olmayacak” sloganı çerçevesinde oluşturulan ideolojik bir bakış açısının ipoteği altında şekillendirilmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde ise AK Parti iktidarının, Özal’ın 1980’lerde uyguladığı ekonomik kalkınma öncelikli dış politika yaklaşımını daha da geliştirerek, komşu ülkeleri ekonomik işbirliği yapacak aktörler olarak gören bir politik anlayış içerisinde hareket ettiği görülmüştür. 1990’lı yıllarda önemli sorunlar arasında yer alan ideolojik kavgalar bu dönemde bir kenara bırakılırken, PKK meselesi de Ankara ile Tahran arasında bir gerginlik meselesi olmaktan çıkarak iki ülke PKK/PJAK konusunda işbirliği yapar hale gelmişlerdir. Türkiye’nin, İran Nükleer Sorunu konusunda müttefiki ABD yerine Tahran’a yakın bir pozisyonda durması ve 2010 yılında Brezilya ile birlikte yaptığı arabuluculuk sonucu imzalanan Tahran Anlaşması’nın kabul görmemesi sonrasında BM Güvenlik Konseyi’nde İran’a karşı çıkarılan ağır yaptırım kararına hayır oyu kullanması iki ülke ilişkilerinin geldiği olumlu noktayı gösteriyordu. Siyasi alanda yaşanan bu olumlu gelişmeler sayesinde Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkiler hızla geliştirilmiş ve iki ülke arasındaki

4. Kemal İnat, *Türkische Nahostpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts*, (Doktora Tezi, Siegen: Siegen Üniversitesi, 2000), s. 134-140.

ticaret hacmi 2008 yılında 10 milyar doların üzerine çıkmıştır. 1998 yılıyla karşılaştırıldığında bu, yaklaşık olarak 16 katlık bir artışa karşılık gelmekteydi.⁵

Ancak Arap Devrimleri ile birlikte Türkiye ile İran’ın özellikle Suriye konusunda farklı kutuplarda yer almaları ve Tahran’ın Irak’ta giderek daha fazla Sünni Arapları ve Kürtleri dışlayan politikalar izleyen Maliki yönetimine destek vermesi Ankara ile Tahran arasındaki siyasi atmosferin yeniden bozulmasına yol açmıştır. Bunun hemen öncesinde, Türkiye’nin NATO politikaları çerçevesinde Malatya/Kürecik’e yerleştiği Füze Savunma Radar Sistemi’ni İran’ın kendi güvenliğine karşı bir girişim olarak algılaması nedeniyle zaten sorunlu hale gelmeye başlayan ilişkiler, iki ülkenin Arap Devrimleri sırasında yaşanan sorunların çözümü konusunda işbirliği yapmalarını engelleyen bir faktör olarak ortaya çıkmıştı. Son olarak, Ankara’nın Yemen’de iç savaş boyutuna ulaşan çatışmalardan İran’ı da sorumlu tutarak Suudi Arabistan öncülüğünde gerçekleştirilen hava operasyonuna destek vermesi ve Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın “İran bölgeyi adeta domine etmeye çalışmaktadır. Bu durum bizi, Körfez ülkelerini rahatsız etmeye başlamıştır. Buna gerçekten tahammül etmek mümkün değil” şeklindeki sözleri iki ülke ilişkilerinin geldiği noktayı gösteriyordu.⁶

Ancak bu dönemde siyasi konularda yaşanan bu önemli sorunlara rağmen, 1990’lı yıllardan farklı olarak, ekonomik alandaki işbirliği devam etmiş ve siyasi sorunların ekonomik ilişkileri gözlemlenmesinin önüne geçilmesi konusunda hassas davranılmıştır. Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın yukarıda değinilen açıklamasından yaklaşık bir hafta sonra gerçekleştirdiği İran ziyaretinde yaptığı görüşmelerde karşılıklı olarak verilen dostça mesajlar bu hassasiyetin göstergesi olmuştur. Hatta Türkiye’nin dış politika alanında ileri işbirliğinin

5. Kemal İnat, “Türkiye’nin İran Politikası 2008”, *Orta Doğu Yılığ 2008*, Ed. Kemal İnat, Muhittin Ataman ve Burhanettin Duran, (Küre Yayınları, İstanbul: 2009), s. 26.

6. “Erdoğan: ‘İran Yemen’deki Güçlerini Çekmeli’”, *BBC Türkçe*, 26 Mart 2015.

bir aracı olarak 2000’li yıllarda kullandığı Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Konseyi (YDSK) mekanizmasının İran ile kurulması iki ülke siyasi ilişkilerinin sorunlu olduğu 2014 yılında gerçekleşmiştir.⁷ Türkiye ile İran arasında ilişkilerin çok iyi olduğu 2009-2010 yıllarında kurulmayan YDSK’nin, ilişkilerde ciddi sorunların yaşandığı 2014’te kurulması Ankara ve Tahran’ın Suriye ve Irak gibi anlaşamadıkları konuların aralarındaki ilişkinin tamamını ve özellikle de ekonomik ilişkilerini olumsuz etkilemesini engelleme çabalarını göstermektedir. Ancak bütün bu çabalara rağmen siyasi alanda yaşanan gerginlikler iki ülke arasındaki ekonomik ilişkileri olumsuz etkilemiş ve aralarındaki ticaret hacmi 2013 ve 2014 yıllarında art arda düşüş yaşamıştır. Her iki ülke liderlerinin yaptıkları görüşmelerde 2012 yılında 22 milyar dolara ulaşan ticaret hacminin yakın zamanda 30 milyar dolara çıkarılması hedefinden bahsettikleri düşünüldüğünde, 2014 yılında gerçekleşen 13,7 milyar doların ciddi bir geriye gidiş olduğu tespitini yapmak gerekir.

Siyasi ve güvenlik alanlarında yaşanan sorunların Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkilerin atmosferini bozduğunun bir başka göstergesi iki ülke arasında son dönemde yaşanan “doğalgaz fiyatı krizi” ve “tır krizi” gibi kriz kavramıyla tanımlanan sorunlardır. Aslında iyi niyetle kolayca çözülebilecek olan ve atılacak basit adımlarla krize dönüşmesi engellenebilecek olan bu tür sorunların gergin siyasi atmosferin getirdiği ağırlıkla büyüyen siyasi ilişkileri de daha fazla bozacak bir faktöre dönüştükleri görülmektedir. Her iki ülkedeki medyanın bazı kesimlerinin bu sorunlar üzerinden “karşı tarafın yayılcı emellerini ve düşmanca politikalarını” konu alan yayınlar yapması ise meseleyi içinden çıkılması zor bir kısır döngüye dönüştürmektedir. Hem İran hem de Türkiye’de, değişik gerekçelerle iki ülke ilişkilerinin olumlu bir şekilde gelişmesini iste-

meyen çevrelerin varlığı ve bu yöndeki çalışmalarını Türkiye-İran ekonomik ilişkilerini olumsuz etkileyen bir husus olmaya devam etmektedir.⁸

ABD’nin İran Politikası

Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkilerin gelişmesini engelleyen faktörlerden birisi olarak değinilmesi gereken bir başka konu ise ABD ve diğer bazı Batılı ülkelerin İran ve Ortadoğu’ya yönelik politikalarıdır. 1979 tarihinde İran’da gerçekleşen devrimin ardından Ortadoğu’daki en önemli müttefiki dünyadaki en önemli düşmanlarından birine dönüşen ABD, aynı yılın Kasım ayında Tahran’daki büyükelçiliğinin basılması sonucunda rehin alınan 52 vatandaşını 444 gün boyunca kurtaramamıştı. Vietnam’dan sonra ABD’nin yaşadığı en önemli travmalardan biri olarak gösterilen bu olayın ardından İran’ı uluslararası sistemde yalnızlaştırıp, kendisini “büyük şeytan” olarak nitelendiren Tahran’daki İslamcı rejimi yıkmayı hedefleyen Washington yönetimleri Ortadoğu’daki müttefiklerinden bu politikasına destek vermesini beklemiştir. Bunun yanında İran’daki rejimi en büyük düşmanlarından biri olarak gören İsrail devletinin ABD’deki savunucusu Yahudi lobisinin de Washington’un İran karşıtı politikalarında temel belirleyicilerden biri olduğu ve İran’ın sıkıştırılmasına yönelik siyasetin sürdürülmesi konusunda Amerikan yönetimlerine ve bu siyasete destek vermeleri konusunda bölge ülkelerine baskı yaptığı görülmüştür.⁹

ABD’nin İran’ın sıkıştırılmasına yönelik politikasının değişik araçları söz konusu olmuştur. Bunlardan biri olan Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi’nden çıkarılan yaptırım kararları ancak 2000’li yıllarda İran’ın nükleer çalışmaları çerç-

7. Kemal İnat ve Abdullah Yegin, “Türkiye’nin İran Politikası 2014”, Ed. Burhanettin Duran, Kemal İnat ve Ali Balcı, *Türk Dış Politikası Yıllığı 2014*, (SETA Yayınları, İstanbul: 2015), s. 167.

8. Türkiye ile İran arasındaki algı sorunu konusunda bkz. Kemal İnat ve Abdullah Yegin, “Türkiye’nin İran Politikası 2014”, Ed. Burhanettin Duran, Kemal İnat ve Ali Balcı, *Türk Dış Politikası Yıllığı 2014*, (SETA Yayınları, İstanbul: 2015), s. 117-120.

9. Kemal İnat, “Türkiye’nin İran Politikası 2009”, *Ortadoğu Yıllığı 2009*, Ed. Kemal İnat, Muhittin Ataman ve Burhanettin Duran, (Küre Yayınları, İstanbul: 2011), s. 13-23.

vesinde etkili olmuştur.¹⁰ Özellikle 2010 yılında alınan yaptırım kararının bu açıdan oldukça etkili bir yaptırım mekanizması oluşturduğunun altını çizmek gerekir. Türkiye de diğer BM üyesi ülkeler gibi Güvenlik Konseyi'nin bu kararlarına uymak zorunda kalmış, ancak İran'ın komşusu olması ve bu ülkeyle özellikle enerji alanında yoğun ilişkileri olmasından dolayı bu yaptırım kararlarından en fazla olumsuz etkilenen ülkelerin başında gelmiştir.

Daha 1980'li yıllarda Washington yönetimi İran'ın yalnızlaştırılmasına yönelik olarak Türkiye gibi ülkelere baskılar gelmeye başlamıştı. O dönemde ABD'nin Türkiye'nin iç ve dış politikası üzerindeki ağırlığının oldukça fazla olduğu düşünüldüğünde, İran'ı önemli bir ticaret ortağı olarak gören Özal hükümetinin Washington'dan gelen baskılara karşı koymasının ne kadar zor olduğunu anlamak mümkündür. Ancak bu baskılara rağmen, Türkiye'nin iç ve dış politikasında daha bağımsız hareket etmesinin ancak güçlü bir ekonomiye sahip olmasıyla ve güçlü bir ekonominin de ihracatın artırılmasıyla mümkün olacağını düşünen Özal, ABD ile de arasını bozmamaya çalışarak Tahran ile ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi konusunda adımlar atmaya çalışmıştır. Daha önce değinildiği gibi, 1985'te ECO'nun kurulması bu adımlardan birisi olmuştur.

1990'lı yıllarda Amerikan yönetimi İran'ın sıkıştırılması konusundaki baskılarını artırmıştır. 1996 yılında Amerikan Kongresi tarafından çıkarılan "Iran and Libya Sanctions Act" (ILSA) isimli yasa İran ve Libya'da enerji sektörüne 20 milyon doların üzerinde yatırım yapılmasını yasaklıyor ve bu yasağa uymayan Amerikan ve yabancı şirketlere yaptırımlar öngörüyordu. Uluslararası hukuk açısından bağlayıcılığı olmasa da, Washington'un bu tek taraflı yaptırım kararı özellikle ekonomik açıdan ABD ile sorun yaşamaktan çekinen ülkelerde endişeye yol açtı. Fransız, İtalyan ve Kanadalı şir-

ketler bu Amerikan yaptırımlarından korkmadan İran'la yüklü miktarlarda doğalgaz ve petrol anlaşmaları imzalarken, dönemin Başbakanı Necmettin Erbakan'ın aynı yıl içerisinde gerçekleştirdiği İran gezisi sırasında bu ülkeyle kapsamlı bir doğalgaz anlaşması imzalaması eleştiri konusu olmuştur. Batılı ülkelerde çıkan bazı gazeteler, Erbakan'ın bu anlaşmayla Clinton'ın İran politikasına meydan okuduğunu, NATO ve Batı karşıtı yaklaşımını ispat ettiğini ve İran'daki molla rejimine destek verdiğini ileri sürerek anlaşmaya karşı çıkmışlardır.¹¹ Söz konusu anlaşma ile İran'dan Türkiye'ye ilk gaz sevkiyatının 1999 yılında başlaması kararlaştırılmış olmasına rağmen ABD'nin karşı çıkması ve boru hatlarının inşasından sorumlu olan BOTAŞ'ı kara listeye alması nedeniyle gecikme yaşanmış ve ilk sevkiyat 2001 yılında başlayabilmiştir.

2000'li yıllarda ABD'nin "axis of evil" olarak tanımladığı üç ülkeden biri olan İran'a karşı yaptırımları giderek artırması ve buna karşılık Türkiye'nin, diğer komşularıyla olduğu gibi İran'la da ilişkilerini hızlı bir şekilde geliştirmesi Washington ile Ankara'yı daha sert bir şekilde karşı karşıya getirmiştir. Bu dönemde gerçekleştirdiği hızlı ekonomik kalkınma ile artık daha fazla kendisine güvenen bir dış politika izlemeye başlayan Türkiye, İran konusunda Washington'dan gelen telkinleri fazla dikkate almayan bir tutum içerisinde olmuştur. Komşusu İran ile ekonomik ilişkilerini geliştirmeyi ülkenin çıkarları açısından bir zorunluluk olarak gören AK Parti yönetimi, bu işbirliğini engellemeye yönelik olarak ABD'den gelen taleplerin haksız olduğunu ifade ederek İran'la ekonomik işbirliğini geliştirmeye dönük adımları sürdürmüştür. Bu çerçevede İran'la bir taraftan ticaret geliştirilirken, bir yandan da 2007 ve 2008 yıllarında TPAO'nun bu ülkede doğalgaz üretimi yapmasına ve Türkiye'nin İran'dan aldığı doğalgazdan üreteceği elektriği bu ülkeye satmasına

10. İran Nükleer Sorunu konusundaki BM Güvenlik Konseyi yaptırım kararları şunlardır: Haziran 2006, Nr. 1696; Aralık 2006, Nr. 1737; Mart 2007, Nr. 1747; Mart 2008, Nr. 1803; Eylül 2008, Nr. 1835; Haziran 2010, Nr. 1929.

11. Kemal İnat, *Türkische Nahostpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts*, (Doktora Tezi, Siegen: Siegen Üniversitesi, 2000), s. 130-131.

dair protokoller imzalanmıştır.¹² 2009 yılında ise, ABD'nin ve ona yakın olan bazı Batılı ülkelerin karşı çıkmasına rağmen Türkiye, o dönemde inşası gündeme gelen Nabucco doğalgaz boru hattına gaz temin eden ülkeler listesine İran'ı da dahil etmeye çalışmıştır. Ancak İran'a karşı uyguladığı sıkıştırma siyasetini iyice sertleştirme kararı alan Washington yönetiminin kararlı bir şekilde karşı çıkması nedeniyle bu mümkün olmamıştır. İran'ın dışarıda bırakılmak istenmesinin Nabucco Projesi'nin daha sonra rafa kaldırılmasında ne kadar etkisi olduğu sonradan çok tartışılmıştır.

Türkiye'nin, İran ve diğer Ortadoğulu komşularıyla ilişkilerini hızlı bir şekilde geliştirirken 2009 başından itibaren İsrail'le ilişkilerinin bozulması ABD başta olmak üzere birçok Batılı ülkedeki çeşitli çevrelerce "eksen kayması" suçlamalarına maruz kalması sonucunu doğurmuştur. İçerideki bazı kesimlerin de destek verdiği bu suçlamaların amaçlarından biri, Ankara'nın Tahran ile kurduğu yakın ilişkileri sonlandırarak ABD'nin bu ülkeye karşı ağırlaştırdığı sıkıştırma siyasetine destek verilmesiydi. Bu iddialara ilişkin olarak iki konunun açıklığa kavuşturulması faydalı olacaktır. İlk olarak Türkiye'nin İran, Irak ve Suriye gibi komşularıyla ilişkilerini geliştirmesi ve özellikle ekonomik alanda onlarla entegrasyon arayışı içerisinde olması Batı'ya sırtını dönmek anlamına gelmemekteydi. Ankara bu politikayla kendisi için belirlediği Almanya ve Fransa gibi "merkezi güç" olma hedefine uygun olarak rasyonel bir şekilde hareket etmekteydi. Komşularıyla sorunlu ilişkilere sahip olan, onlarla ticaretini geliştiremeyen bir ülkenin güçlü bir devlet olmasının mümkün olmayacağını düşünen AK Parti hükümeti, uzun yıllar ihmal edilen Ortadoğu ülkeleriyle ilişkileri geliştirmek suretiyle onların Türk dış politikasında olması gereken yeri almasını amaçlamaktaydı. Bu şekilde hem Türkiye'nin hem de komşularının

kazanacağı bir ilişki tesis edilmeye çalışılmıştır ki, bunu "eksen kayması" olarak eleştirmek iyi niyetle açıklanabilecek bir durum değildir.

İkinci olarak, Türkiye'nin İsrail ile giderek bozulan ilişkileri de eksten kayması suçlamalarını besleyen bir gelişme olmuştur. İki ülke arasında gerginleşen ilişkilerin temel sorumlusunun kim olduğu sorusunun cevabı bu konuda Ankara'ya yöneltilen eleştirilerin haksız olduğunu göstermektedir. İktidarının ilk döneminde İsrail ile dengeli bir ilişki kurmaya özen gösteren AK Parti yönetiminin bu ülke ile Suriye ve Filistinliler arasındaki sorunların çözümü konusunda yapıcı bir rol üstlenmeye çalıştığı bilinmektedir. Ancak İsrail'de giderek aşırı sağa kayan iç siyasal yapının da etkisiyle Tel Aviv'in bölgedeki saldırgan politikalarını artırması zamanla

Türkiye'nin, İran ve diğer Ortadoğulu komşularıyla ilişkilerini hızlı bir şekilde geliştirmesi ABD başta olmak üzere birçok Batılı ülkedeki çeşitli çevrelerce "eksen kayması" suçlamalarına maruz kalması sonucunu doğurmuştur.

Türkiye'nin bu ülkeyle ilişkilerini dengede tutmasını zorlaştırmıştır. Özellikle 2008 yılı sonunda İsrail'in Gazze'ye yönelik katliamı ve bunu 2012 ve 2014 yıllarında tekrarlaması, Türkiye'nin bu saldırılara yönelik tepkisi sonrasında Mavi Marmara Olayı ve Alçak Koltuk Krizi olarak adlandırılan gelişmelerin yaşanması Türkiye-İsrail ilişkilerinin bozulmasında temel rolü oynamıştır. Bütün bu gelişmeler iki ülke ilişkilerinde yaşanan sorunların asıl kaynağının İsrail'in saldırgan politikaları olduğunu ve bundan dolayı Türkiye'nin eksten kayması eleştirisine maruz kalmasının haksızlığını göstermektedir.

2010'lu yıllarda İran'a karşı yaptırımları sıkılaştırıp artık bu konuda sonuca ulaşma niyetinde olan ve bu çerçevede zaten eksten kayması suçla-

12. Kemal İnat, "Türkiye'nin İran Politikası 2008", *Ortadoğu Yılığ 2008*, Ed. Kemal İnat, Muhittin Ataman ve Burhanettin Duran, (Küre Yayınları, İstanbul: 2009), s. 39-41.

malarıyla bunaltılan Türkiye'ye de baskıları artıran ABD yönetimi Türkiye-İran ekonomik ilişkilerini çok olumsuz etkileyecek yeni adımlara imza atmıştır. 9 Haziran 2010 tarihinde kabul edilen 1929 sayılı Güvenlik Konseyi kararı ile İran'ın nükleer faaliyetlerine ve askeri kapasitesine ilişkin getirilen sınırlamaların yanında bu ülkenin ticaretine ve finans sektörüne dair önemli kısıtlamaların kararlaştırılması ve İran'ın petrol ve gaz endüstrisine yatırımların yasaklanması Tahran ile ekonomik ilişkileri geliştirmeye çalışan Türkiye gibi ülkeleri zora sokmuştur. Bu karar öncesinde Brezilya ile birlikte İran nükleer sorununa barışçı çözüm bulunması konusunda önemli bir inisiyatif üstlenen ve Tahran Anlaşması'nı imzalayan Türkiye, söz konusu karara hayır oyu kullanarak İran'a karşı izlenen baskı politikasını onaylamadığını göstermiştir. Ancak diğer Birleşmiş Milletler üyeleri gibi Türkiye'nin de Güvenlik Konseyi kararlarına uyma zorunluluğu Ankara ile Tahran arasındaki ekonomik ilişkileri olumsuz etkilemiştir.

Güvenlik Konseyi'nin bu kararının ardından Amerikan yönetimi İran'a karşı daha ağır yaptırımları içeren tek taraflı kararlar alırken başta Avrupa Birliği olmak üzere müttefiklerini de benzer kararlar almaya teşvik etmiş ve bu yaptırımlara yanaşmayan Türkiye gibi ülkeler üzerinde baskıyı da artırmıştır. Amerikan başkanının 1 Temmuz 2010 tarihinde imzaladığı "Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act" (CISADA) başka ülkelerin özel ve kamu ekonomik kuruluşlarının da İran ile ekonomik faaliyetlerini engellemek amacıyla bu tür faaliyetlere girecek olan şirketlere yaptırım tehdidinde bulunmaktaydı.¹³ Bu yasanın yürürlüğe girmesinin ardından ABD'den gelen baskılar daha çok bankacılık sektörüne yoğunlaşmış ve Türkiye'de faaliyet gösteren İran Bankası Bank Mellat'ın faaliyetlerinin

durdurulması istenmiştir.¹⁴ Washington yönetimi, İran'ın en büyük bankaları arasında yer alan Bank Mellat'ın İran'ın silahlanma çabalarının ve nükleer aktivitelerinin finansmanında önemli rol oynadığını iddia etmiş ve bu bankayı CISADA çerçevesinde yaptırım uygulanacak finans kurumları kapsamında değerlendirmiştir. Nisan 2011'de Türkiye'ye resmi bir ziyarette bulunan ABD Hazine Bakanlığı Terörizm ve Finansal İstihbarattan Sorumlu Müsteşar Vekili David Cohen, "nükleer silahlanmaya desteğinin tescillendiğini" ileri sürdüğü Bank Mellat'ın Türkiye'deki şubelerinin izole edilmesi gerektiğini söyleyerek "İran ile herhangi bir mali ilişkinin, bu ülkenin bu ilişkileri şeffaf olmayan faaliyetleri için suiistimal etmesi tehlikesini de birlikte getirdiğini ve Türk hükümetini bu konuda çok uyanık olmaları konusunda uyardığını" ifade etmiştir.¹⁵ Cohen Türkiye ziyaretinden sonra yaptığı açıklamalarda da, Bank Mellat ile çalışmaya devam etmeleri durumunda Türk bankalarının Amerikan yaptırımlarına maruz kalabilecekleri ve ABD'ye erişimlerini kaybedecekleri tehdidinde bulunmuştur.¹⁶

Amerikan yönetiminden gelen bu baskıların Türkiye'de özel sektör üzerinde oldukça olumsuz etkileri olduğu görülmüştür. Bu ülkenin uluslararası finans piyasalarındaki etkinliği nedeniyle Washington'dan gelecek yaptırımlara maruz kalmaktan çekinen Türk bankaları Bank Mellat'la ilişkilerini kesmek zorunda kalmışlardır.¹⁷ Ancak AK Parti hükümeti Amerikan yönetiminin baskılarına karşı direnmeye devam etmiş ve söz konusu bankanın Türkiye'deki şubelerinin kapatılması talebini reddetmiştir. Enerji Bakanı Taner Yıldız'ın Mart 2011'de bir Tahran ziyareti sırasında yaptığı açıklamalardaki "İran'a nükleer programı

13. "Iran Sanctions: A Consultative Discussion with U.S. State Department", (Ocak 2011) http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/CISADA_english.pdf; http://www.hfv.com/___data/assets/pdf_file/0016/13066/Client-Brief-CISADA-Iran-Sanctions-A4-4pp-January-2011.pdf

14. "Bank Mellat'la İlişkinizi Kesin Türkiye Şubelerini İzole Edin", *Milliyet*, 28 Nisan 2011.

15. "ABD'den Ambargo İçin Baskı: Bank Mellat Şubelerini Kapatın", *Hürriyet*, 28 Nisan 2011.

16. Kemal İnat, "Türkiye'nin İran Politikası 2011", *Orta Doğu Yılı 2011*, Sayı 7, Yıl 7, s. 24-25.

17. "İran Bankasına Ambargo", *Sabah*, 18 Mayıs 2011.

konusunda baskı yapan ve Ankara'dan sert tavırlar bekleyen Batılı ülkelerin Türkiye'nin İran'a enerji konusundaki bağımlılığını görmezden gelmek istedikleri, ama buna izin veremeyecekleri" şeklindeki ifadeleri Türkiye'nin bu konudaki tavrını açık bir şekilde göstermekteydi. Yıldız aynı açıklamada, Türkiye'nin önceliğinin kendi ihtiyaçları olduğunu, ABD ve AB ile uyum içerisinde çalışmaya gayret etse de, onların aldığı tek taraflı kararların hukuken Türkiye'yi bağlamayacağını ve petrol ve doğalgaz ihtiyacının önemli bir kısmını İran'dan karşılayan Türkiye'den bu ülkeye yaptırımlar konusunda ağır beklentiler olmaması gerektiğini dile getirmiştir.¹⁸

Hükümetin, İran konusundaki Amerikan yaptırımlarının Türkiye'ye ekonomik zararlar vermesini engelleme konusundaki politikası devam ederken ABD ve AB ülkeleri Tahran'a karşı yaptırımları adım adım artırmaya devam etmişlerdir. Yaptırımların sertleştirilmesi konusundaki bu adımlar aynı zamanda İran ile ekonomik ilişkileri olan ülkeler üzerinde baskının artırılması anlamına geliyordu. ABD'de 6 Şubat 2013 tarihinde yürürlüğe giren yeni bir yaptırım kararına göre, İran'dan alınan petrol ve doğalgazın altın ve değerli taşlarla ödenmesi yasaklanırken bu ithalatın karşılığı olan paranın İran'ın sadece yasal mal veya hizmetleri satın alabileceği bir hesaba yatırılmasına izin verilmekteydi. Bu karar, İran'dan ithal ettiği petrol ve doğalgazın karşılığını altın olarak ödemek suretiyle bu ülkeye karşı ABD tarafından uygulanan finansal yaptırımları aşmaya çalışan Ankara açısından yeni bir sorun oluşturmaktaydı. Yaptırım kararının uygulanmaya başlandığı tarihten bir gün sonra Ekonomi Bakanı Zafer Çağlayan yaptığı açıklamalarla Türkiye'nin İran'a altın satışına devam edeceğini ve başka ülkelerin aldığı tek taraflı yaptırım kararlarının kendilerini bağlamayacağını ifade etmiştir: "Bu konuda bir kısıtlamamız yok. Bir başkasının aldığı kısıtlama da bizi

bağlamaz. Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri ne ise Türkiye onu yapar. Bugün İran'a ambargo koyanlar, İran'a ürün ihracatını yasaklayan ülkelerin şirketleri başka şapkalar altında İran'ın bütün ihracatını yapıyor. Bizim yaptığımız ihracat son derece sınırlı. Geri kalan yüzde 90'luk ithalatı İran kimlerden yapıyor?" Ancak Bakan Çağlayan, "Sanki bu yıl biraz daha geçen yıla nazaran talepte bir azalma olacağını öngörüyorum" ifadeleriyle altın satışında azalma olacağını işaretlerini de vermiştir: "Diğer bankaların birçoğunun yurt dışı bağlantıları var. İster istemez Amerikalılardan gelen baskı üzerine bu konuda geri adım attılar. Ama Halkbankası bu işi yapacak, niye yapmasın?"¹⁹

İran'la yapılan ticarete Türkiye ve bu ülkeye karşı ABD yaptırımlarını delen Hindistan gibi bazı başka ülkelerin ödeme trafiğini yürüten Halkbank da hem içeride hem de dışarıdaki bazı çevrelerin hedefi olmuştur. Bu çevreler 2013 yılında Halkbank'ın bu ödeme trafiğinde elde etmiş olduğu gelirleri engellemeye yönelik olarak ciddi bir çaba içerisine girmişlerdir. Yukarıda değinilen 6 Şubat 2013 tarihli yaptırım düzenlemesiyle İran'ın Türkiye ve diğer ülkelere satmış olduğu petrol ve doğalgazın karşılığında bu ülkelerin Halkbank'a yatırdıkları parayı altın olarak alması da yasaklanıyordu. Yaptırımlar nedeniyle bu parayı altın ya da nakit olarak çekemeyecek olan İran'ın, sadece gıda, ilaç ve diğer tüketim malları şeklinde bu tahsilatı yapmasına izin veriliyordu.²⁰ Bu düzenleme Türkiye ile İran arasındaki ticaret hacmini genel olarak olumsuz etkiliyordu, ancak altın olarak yapılan ödemedan dolayı Türkiye'den İran'a yönelik ihracatın artmasını da sağlıyordu.

İran'a karşı uygulanan yaptırımların Türkiye ile İran arasındaki ticarete olumsuz etkisi sadece İran'dan enerji ithalatında değil, diğer alanlarda satın alınan ürünlerde de yaşanmıştır. Polimeks İnşaat isimli şirketin Şubat 2013'te, İran'dan gerçekleştirdiği ithalatın karşılığında bu ülkeye

18. "Yıldız: İran'a Yaptırım Konusunda Türkiye'den Beklenti Olmamalı", *Hürriyet*, 29 Mart 2011.

19. "Halkbank Bu İş Yapacak, Niye Yapmasın", *Hürriyet*, 7 Şubat 2013.

20. Merve Erdil, "Biz Parayı Yatırırız Gerisi İran'a Kalmış", *Hürriyet*, 22 Ocak 2013.

Türkmenistan üzerinden göndermeye çalıştığı yüklü miktarda altının İstanbul Sabiha Gökçen Havalimanı'nda yakalanması ve altınlara el konulması olayı bunun tipik örneklerinden biri olmuştur.²¹ ABD'nin İran'a karşı yaptırımlarına uymadıkları için bu ülkenin finansal müeyyidelerine maruz kalmak istemeyen bu şirketler İran'la ticaretlerinde bu tür yolları kullanarak risk almışlardır. Bu tür riskleri herkesin üstlenmek istemesi Türkiye-İran ticaretine olumsuz yansımıştır.

Amerikan yaptırımlarının olumsuz etkisine bir başka örnek Onur Air şirketinin yaşadığı zorluklarda kendisini göstermiştir. İran asıllı Dubaili bir işadamı olan Mehdi Şems'in ortak olması nedeniyle Onur Air'e karşı yaptırım uygulayan Amerikan yönetimi bu şirketin ABD'den uçak yedek parçaları temin etmesine engel olmuştur. Amerikan yönetimi, bu ambargonun kaldırılması için söz konusu şahsın Onur Air yönetim kurulu üyeliğinden ayrılması, bu şirketin İran'a sefer yapmaması ve İran'a sermaye transferinde bulunmaması şartlarını koşmuştur. Bu ambargo karşısında çok zor durumda kalan şirket, Eylül 2013'te Mehdi Şems'in yönetim kurulu üyeliğinden ayrılmasına rağmen toparlanamamış ve şirketin satışı gündeme gelmiştir.²²

Haziran 2013'te Ankara İran'a karşı Amerikan yaptırımlarının etkisini hafifletmek üzere daha önce Türkiye'ye tanınan muafiyetin uzatılması için girişimde bulunmuştur. İran'a karşı istediği yaptırımlara uymayan ülkelere karşı finansal müeyyide uygulamayı kararlaştıran Amerikan yönetimi, İran'dan yaptıkları ithalatta düşüş gösteren ülkelere 180 günlük yaptırım muafiyet süreleri tanımaktaydı. Türkiye de bu çerçevede İran'dan satın aldığı enerji kaynaklarının miktarını azaltma karşılığında Aralık 2012'de ABD'den 180 günlük yaptırım muafiyeti elde etmişti. İran'a karşı uygulanan Amerikan yaptırımlarının Türkiye-İran ticaretine etkisini Türkiye'nin bu ülkeden ithal ettiği petrol miktarındaki

azalışta görmek mümkündür. Aralık 2012-Mayıs 2013 tarihleri arasındaki altı aylık dönemde Türkiye'nin İran'dan ham petrol ithalatı günlük ortalama 106 bin varil düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu miktar Aralık 2011-Mayıs 2012 döneminde günlük ortalama 178 bin varil civarındaydı.²³ Bu durum Türkiye'nin, her ne kadar ABD'nin İran'a karşı yaptırımlarını "tek taraflı" yaptırımlar olarak nitelendirse de, Washington yönetimi ile ciddi sorunlar yaşamamak için İran'dan aldığı petrolün miktarını önemli oranda azalttığını göstermekteydi. Yaptırımların sıkılaştırıldığı bu dönemde İran'ın petrol satışına getirilen sınırlamalar nedeniyle bu ülkenin petrol ihracatının günlük 1 milyon varilin üzerine çıkmaması gerekiyordu. 2013 yılının ilk yarısında alınan yeni yaptırım kararlarıyla İran'ın petrol ihracatına yönelik bu kısıtlamaların yanında, Tahran yönetiminin deniz aşırı döviz rezervlerine erişimine limit getirilmesi ve kara listeye alınan İranlı şirketlerin sayısının artırılması söz konusu olmuştur.²⁴

İran'a karşı yaptırımların bu ülkenin ekonomisi üzerindeki aşırı olumsuz etkisi neticesinde Tahran yönetiminin 2013 yılının ikinci yarısında nükleer sorun konusunda geri adım atması ve ABD önderliğindeki Batılı ülkelerin şartlarını kabul edeceğinin sinyallerini vermesi, Türkiye-İran ekonomik ilişkilerinin önündeki önemli bir engelin ortadan kalkacağı ümidini de doğurmuştur. 24 Kasım 2013 tarihinde Cenevre'de yapılan görüşmelerde varılan mutabakat sonucu kabul edilen eylem planına göre; İran'ın yurtdışındaki bankalarda bloke edilen petrol gelirlerinin bir kısmının serbest bırakılması ve ABD ile AB tarafından konulan altın ve petrokimya ürünleri ticaretine dair yasakların kaldırılması söz konusu olmuştur. Yaptırımlarda söz konusu olan bu iyileştirmeler nükleer müzakerelerin başarılı bir şekilde sürdü-

21. "Altınları Ticaret İçin Kullanacak", *Akşam*, 25 Şubat 2013.

22. "Onur Air'e Ambargo Kalkıyor", *Hürriyet*, 29 Eylül 2013; "Türk Hava Kurumu, Onur Air'e talip", *Radikal*, 22 Şubat 2014.

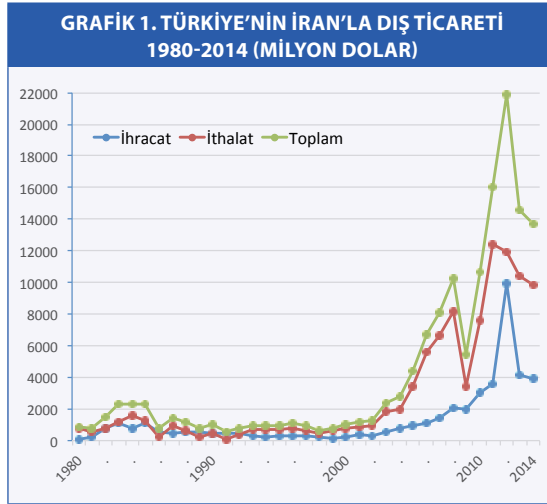
23. Merve Erdil, "Petrol Müzakeresi Yeniden", *Hürriyet*, 5 Haziran 2013.

24. "ABD'de İran'a Yeni Yaptırım Paketi", *Yeni Şafak*, 23 Mayıs 2013; "İran'a Yeni Yaptırım Türkiye'yi Zorlayacak", *Hürriyet*, 1 Ağustos 2013.

rülmesine ve bu süre içerisinde Tahran'ın üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmesine bağlanmıştır. Müzakerelerin yeni bir aşaması olarak belirlenen 25 Kasım 2014 tarihinde amaçlanan nihai anlaşmaya varılamasa da, ilerleme sağlanması dolayısıyla 30 Haziran 2015 nihai anlaşma için yeni tarih olarak belirlenmiş ve bu süre içerisinde İran'ın dondurulan petrol gelirlerinin bir kısmı daha serbest bırakılmıştır. 2 Nisan 2015 tarihinde yapılan müzakereler sonrasında, P5+1 Grubu ile İran arasında nükleer sorunun genel çerçevesine dair anlaşmaya varıldığı ve teknik detayların Haziran 2015 sonuna kadar görüşülüp nihai anlaşmanın imzalanacağı duyurulması İran'ın zengin enerji rezervlerine yatırım yapmak isteyen ve Tahran ile ekonomik ilişkileri geliştirmeyi amaçlayan ülkelerin dikkatle izlediği bir gelişme olmuştur. İran'a karşı yaptırımların tamamen kaldırılma ihtimalinin artması Türkiye'nin de bu ülke ile ekonomik ilişkilerini geliştirme imkanı doğuracaktır. Ancak henüz İran nükleer sorunu konusunda nihai anlaşma imzalanmamıştır, bu ülkeye karşı yaptırımlar genel hatlarıyla hala yürürlüktedir ve bu yaptırımlar Ankara ile Tahran arasındaki ekonomik ilişkilerin gelişmesinin önündeki en önemli engellerden biri olarak durmaktadır.

TİCARETİN GELİŞİMİ

Türkiye ile İran arasındaki ticaret, merkezi güç olma iddiasında olan her iki ülkenin bu hedeflerini destekleyecek düzeyin çok gerisindedir. Ancak 1980'li ve 90'lı yıllarla karşılaştırıldığında son dönemde ulaşılan ticaret hacminin oldukça büyük ilerlemeler kaydettiğini de ifade etmek gerekir. İki ülke arasındaki ticaretin gelişimi incelendiğinde 1985'ten beri birbirinden farklılaşan dört dönemden bahsetmek mümkündür: Ekonomik işbirliği hedefinin öne çıktığı 1980'li yıllar, ekonomik ilişkilerin ideolojik ve güvenlik merkezli dış politika yaklaşımının ipoteği altında olduğu 1990'lar, dış politikanın ekonomik kalkınmanın hizmetine sunulduğu 2000'li yıllar ve



Kaynak: TÜİK verilerinden derlenmiştir.

siyasal sorunların ekonomik işbirliğini yeniden gölgelemeye başladığı Arap Devrimleri süreci.

1980'li yıllarda Türkiye'nin İran'la ticaretine bakıldığında, bu ülkenin Türkiye'nin toplam dış ticaretindeki payının 1985 yılına kadar oldukça yüksek olduğu ve 1983 yılında bu oranın yüzde 15'in üzerine çıktığı görülür. 1985 yılı rakamlarına bakıldığında İran'ın Türkiye'nin ihracatında yüzde 13,54; ithalatında ise yüzde 11,18'lik bir paya sahip olduğu, buna karşılık İran'ın ihracatında Türkiye'nin payının yüzde 8,96; ithalatında ise yüzde 9,29 olduğu görülmektedir. İran'ın 1970'li yıllardaki yüksek miktardaki petrol ihracatının 1980'lerde yaşadığı iç karışıklıklar, Irak'a karşı yürütülen savaş ve ABD başta olmak üzere Batılı ülkelerle yaşadığı sorunlar nedeniyle hızlı bir şekilde düşmesi sonucunda gelirlerinde yaşadığı kayıplar toplam ithalat miktarında da önemli düşümlere yol açmıştı. Savaş ve uluslararası izolasyon nedeniyle Tahran'ın başka pazarlara ulaşma konusunda yaşadığı zorluklar ve savaş ekonomisi çerçevesinde ihtiyaç duyduğu ürünleri temin etmekte karşı karşıya kaldığı sıkıntılar, komşusu Türkiye'nin hem İran petrolünün alıcısı olarak hem de bu ülkenin ihtiyaç duyduğu ürünleri tedarik eden ülke olarak öne çıkması sonucunu doğurmuştur. O dönemde Türkiye'nin 1970'lerin sonuna kadar uygulanan ithal-ikameci ekonomi politi-

kası nedeniyle dış ticaret konusunda henüz çok geri ülkelerden biri olmasından dolayı, İran'la bu olağandışı şartlar sebebiyle artan ticaret bu ülkenin Türkiye'nin toplam ticaretindeki payının çok yüksek olması sonucunu doğurmuştur.

1980'li yıllarda Türkiye ile İran arasındaki ticaret hacmindeki göreceli yükseklik İran'da gerçekleşen devrim ve sonrasında yaşadığı savaştan kaynaklanan olağandışı şartlarla ilgiliydi. Benzeri bir olağandışı dönem olarak nitelendirilebilecek olan 2010'lu yıllarda İran'a karşı Batılı ülke yaptırımlarının çok güçlendirildiği zaman da Türkiye ile İran arasındaki ticaret hacminin normal dönemlerdeki yüzde 3'ler düzeyinin çok üzerine çıktığı görülmüştür. Bu dönemde ABD ve AB yaptırımlarının ekonomik ilişkilerine zarar vermesini engellemek isteyen Ankara ve Tahran'ın aralarındaki ticareti Türkiye'nin İran'a ihraç ettiği altın ile finanse etmeye çalışması iki ülke ticaret hacminde büyük artışlara yol açmıştır. Bunun sonucunda İran'ın toplam ithalatında Türkiye'nin payı 2012 yılında yüzde 17,4'e yükselmiştir ki, bunun yaklaşık üçte ikisi Türkiye'nin bu ülkeden aldığı petrol ve doğalgaz karşılığında ihraç ettiği altından oluşmaktaydı. Tahran'a karşı ekonomik yaptırımların yoğunlaştığı bu dönemde İran'ın toplam ihracatında Türkiye'nin payı da yüzde 10'ların üzerinde seyretmiştir. 2011 yılında yüzde 11,3 olan bu oran 2012'de 11,5'e ve 2013 yılında da yüzde 12,6'ya kadar yükselmiştir. Yaptırımlar nedeniyle uluslararası piyasalara çıkmakta zorlanan İran'ın toplam ihracatı bu dönemde hızla düşerken, Türkiye'nin genel olarak BM yaptırımlarını kabul etmesine rağmen ABD ve AB'nin tek tarafı yaptırımlarına mesafeli duran tutumu sayesinde Türkiye'ye yaptığı ihracat önemli artışlar kaydetmiştir. Ancak 2013 yılına kadar İran'ın Türkiye'ye ihracatı oransal olarak sürekli artış gösterse de, 2011 sonrasında miktar olarak bir azalış söz konusudur. Bu azalışa yol açan üç nedenden söz etmek mümkündür:

1. Yukarıda değinildiği gibi, İran'ın yaptırımlar nedeniyle toplam ihracatında yaşanan ciddi azalmanın etkisi sonucunda Türki-

ye'ye ihracatı da azalmıştır. 2011 yılında 109 milyar dolar olan İran'ın toplam ihracatı, yaptırımların etkisiyle 2013 yılında 82 milyar dolara düşmüştür.

2. Önceki bölümde vurgulandığı gibi, Arap Devrimleri nedeniyle Ankara ve Tahran'ın özellikle Suriye konusunda yaşadıkları sorunlar iki ülke ticaretini de olumsuz etkilemiştir. Siyasi sorunlar ve özellikle de İran'ın bölgede yayılcı bir politika izlediği konusunda Türkiye'de oluşan algı ekonomik işbirliği imkanlarını sınırlandırmıştır.
3. Türkiye'nin 2008-2009 ekonomik krizinden sonra 2008 öncesine benzer bir ekonomik büyümeyi yeniden yakalayamaması ve ihracatının genel olarak fazla artış kaydetmemesi de İran'a yönelik ihracatta AK Parti iktidarının ilk dönemlerindeki yakın bir gelişmenin yaşanmamasının nedenlerinden biridir.

Ankara ve Tahran, 2010'lu yıllarda İran'a karşı ekonomik yaptırımların ve Arap Devrimleri sürecinde yaşanan siyasi sorunların ekonomik ilişkileri üzerine etkisini mümkün olduğunca sınırlamak isteseler de bu çabaları iki ülke arasındaki ticaret hacminin 2013 ve 2014 yıllarında düşüş göstermesini engellemeye yetmemiştir. Bu şekilde Türkiye ile İran arasındaki ticaret hacminin 30 milyar dolara çıkarılması hedefinden uzaklaşmıştır.

İki ülke arasındaki ticaretin, yaşanan siyasi sorunlar nedeniyle düşüş kaydettiği başka bir dönem 1990'lı yıllar olmuştur. Bu dönemde İran'ın PKK'ya destek verdiği ve Türkiye'de gerçekleştirilen bazı suikastlarda parmağının olduğuna dair Ankara'dan yöneltilen suçlamalar ve buna karşılık Tahran'ın Ankara'yı kendi içişlerine karışmakla ve Halkın Mücahitleri Örgütü'ne destek vermekle suçlaması iki ülke arasındaki güvensizliği o kadar artırmıştır ki, bu olumsuz atmosferde 1980'lerin sonunda söz konusu olan ticaret hacminin korunması mümkün olmamıştır. 1990 yılında İran'ın Türkiye'nin toplam ihracatındaki payı yüzde 3,8 iken 2000 yılında bu oran 0,8'e düşmüş, aynı yıl-

larda Türkiye'nin İran'dan yaptığı ithalatın oranı ise yüzde 2,2'den 1,5'e inmiştir. 2000 yılında Türkiye İran'a sadece 235 milyon dolar değerinde bir ihracat yapıyordu ki, iki ülkenin büyüklüğü açısından bakıldığında bu rakam çok ciddi bir soruna işaret ediyordu. 2014 yılında bu rakamın 3,8 milyar dolara çıkmış olması bu alanda önemli bir iyileşme olduğunu gösterse de halen olması gereken düzeyin çok gerisinde olduğunu ifade etmek gerekir.

28 Şubat Darbesi döneminde Refah-Yol hükümetinin İran ile ilişkileri geliştirmeye dönük adımlarının darbeyi meşrulaştırıcı araçlardan biri olarak kullanılması ve darbeye destek veren ABD'nin İran'a karşı yaptırımları, Türkiye'nin bu önemli komşusu ile ticaret düzeyinin rasyonel bir savunması olamayacak düzeylere gerilemesi sonucunu doğurmuştur. 1998 yılında Türkiye'nin İran'la toplam ticaretinin 627 milyon dolara gerilemesi, içeride yürütülen ideolojik kavgaların ülkenin dış ilişkileri ve ekonomisi üzerindeki tahribatının ne kadar büyük olabileceğinin göstergesi oldu. Türkiye'nin ideolojik yaklaşımların ve ABD gibi ülkelerden gelen baskıların gölgesinde şekillendirdiği dış politikası 2001 yılında tarihinin en büyük ekonomik krizlerinden biriyle karşılaşması sonucunu doğurmuştur.

2001 krizi sırasında devletin içine düştüğü ekonomik sorunlar, bu kriz sonrasında iktidar olan AK Parti hükümetlerinin dış politikayı "ekonomik kalkınmanın hizmetine sunan" bir yaklaşım içerisinde hareket etmeleri sonucunu doğurmuştur. Ekonomik karşılıklı bağımlılığın artırılmasını dış politikasının esası olarak belirleyen AK Parti hükümetleri için İran, kavga edilecek bir devlet değil, Türkiye'nin "merkezi güç" olma hedefine katkıda bulunacak şekilde ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi gereken önemli ortaklardan biri olarak görülmüştür. Bu çerçevede İran ile siyasi alanda yaşanan sorunların çözümü konusunda önemli adımların atıldığı ve 2008 yılında yaşanan dünya ekonomik krizine kadar bu ülke ile yapılan ticaret hacminin hızlı bir şekilde artırıldığı görülmüştür. AK Parti'nin

iktidarı devraldığı 2002 yılında 1,2 milyar dolar olan Türkiye-İran dış ticaret hacmi 2008 yılında yaklaşık 8,5 kat artarak 10,2 milyar dolara ulaşmıştır. Ankara'nın artık 1990'lı yıllardaki ideolojik yaklaşımdan sıyrılması ve ABD'den gelen baskılara rağmen Tahran ile ilişkileri geliştirmek istemesi bu büyük artışta temel rolü oynamıştır.

2008 yılında Türkiye'nin İran'dan ithalatının yüzde 90'ından fazlasını petrol ve doğalgaz gibi mineral yakıtlar oluştururken, 2 otomotiv üzerine çıkan ihracatı ağırlıklı olarak otomotiv ürünleri, makine-teçhizat ve demir-çelik gibi sanayi ürünlerinden oluşmaktaydı. İki ülke arasındaki ticarete yaşanan bu artışla birlikte 2000-2008 arasında İran'ın toplam ihracatında Türkiye'nin payı yüzde 2,8'den yüzde 7,2'ye çıkmıştır. Aynı dönemde Türkiye'nin İran'ın toplam ithalatındaki payı yüzde 1,69'dan yüzde 3,53'e yükselmiştir. Bu şekilde Türkiye İran'ın en önemli ticaret ortaklarından biri haline gelmiştir. Söz konusu dönemde Türkiye'nin ihracatında İran'ın payı yüzde 0,8'den yüzde 1,53'e, ithalatındaki payı ise yüzde 1,5'den yüzde 4'e çıkmıştır. Bu rakamlar, ihracat açısından olmasa da ithalat söz konusu olduğunda İran'ın Türkiye için en önemli ticaret ortaklarından biri olduğunu göstermektedir.

TABLO 1. TÜRKİYE'NİN TOPLAM TİCARETİNDE İRAN'IN PAYI 1980-2014 (MİLYON DOLAR)

Yıllar	Toplam ihracat	İran'a ihracat	İran'ın Payı (%)	Toplam ithalat	İrandan ithalat	İran'ın Payı (%)
1980	2.910	84	2,88	7.909	802	10,10
1985	7.958	1.078	13,54	11.343	1.264	11,18
1990	12.959	495	3,81	22.302	492	2,20
2000	27.774	235	0,84	54.502	815	1,49
2007	107.271	1.441	1,34	170.062	6.615	3,88
2008	132.027	2.029	1,53	201.963	8.199	4,06
2009	102.142	2.024	1,98	140.928	3.405	2,41
2010	113.883	3.044	2,67	185.544	7.645	4,12
2011	134.906	3.589	2,66	240.841	12.461	5,17
2012	152.461	9.921	6,52	236.545	11.964	5,05
2013	151.802	4.192	2,76	251.661	10.383	4,10
2014	157.627	3.888	2,46	242.182	9.833	4,06

Kaynak: TÜİK ve WTO Time Series on international trade

TABLO 2. İRAN'IN TOPLAM TİCARETİNDE TÜRKİYE'NİN PAYI 1980-2013 (MİLYON DOLAR)						
Yıllar	Toplam İhracat	Türkiye'ye İhracat	Türkiye'nin Payı (%)	Toplam İthalat	Türkiyeden İthalat	Türkiye'nin Payı (%)
1980	12.338	802	6,50	12.246	84	0,68
1985	14.175	1.264	8,96	11.635	1.078	9,29
1990	19.305	492	2,54	20.322	495	2,43
2000	28.739	815	2,83	13.898	235	1,69
2007	88.733	6.615	7,45	44.942	1.441	3,20
2008	113.668	8.199	7,21	57.401	2.029	3,53
2009	78.830	3.405	4,31	50.469	2.024	4,01
2010	100.900	7.645	7,57	62.670	3.044	4,85
2011	109.400	12.461	11,39	58.900	3.589	6,09
2012	104.000	11.964	11,50	57.092	9.921	17,40
2013	82.000	10.383	12,66	49.000	4.192	4,50

Kaynak: TÜİK ve WTO Time Series on international trade

Türkiye ile İran arasındaki ticaret hacmi AK Parti'nin ilk altı yıllık yönetimi döneminde –2002-2008 yılları arasında– 8,5 katlık bir artışla 1,2 milyar dolardan 10,2 milyar dolara çıkarken 2008-2014 arasında sadece 1,3 katı bir yükselişle 13,7 milyar dolara ulaşmıştır. Bu arada 2011, 2012 ve 2013 yıllarında sırasıyla 16, 21,8 ve 14,5 milyar dolarlık ticaret hacmi rakamlarına ulaşmıştır; ancak 2012 ve 2013 yıllarında Türkiye'den İran'a yapılan ihracatta yüksek miktarda altın satışı (sırasıyla 6,5 ve 1,6 milyar dolar) söz konusudur. 2014 rakamlarında da yaklaşık 820 milyon dolarlık altın ve değerli taş satışı olduğu ve bunun İran'dan ithal edilen petrol ve doğalgazın ödenmesi amacıyla gönderildiği düşünülürse, iki ülke arasındaki gerçek ticaret rakamını görmek için bu altın satışı rakamlarını toplam miktardan düşmek gerekir.

Bu şekilde, 2008'den itibaren dünya ekonomik krizi, ardından İran'a karşı ağırlaştırılan uluslararası yaptırımlar ve Arap Devrimleriyle bozulan siyasi ilişkiler Türkiye ile İran arasındaki ticaretin, AK Parti hükümetlerinin ilk dönemindeki gibi artırılmasını engellemiştir. Ancak iki

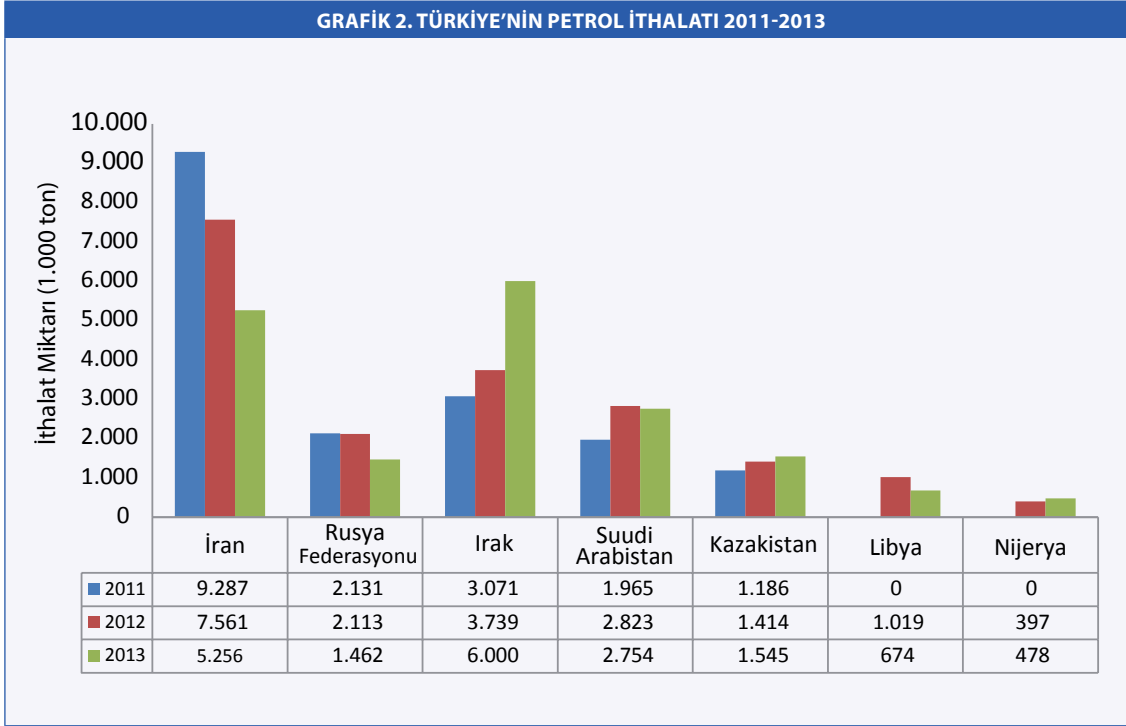
ülke arasında Başbakan Erdoğan'ın 28-29 Ocak 2014 tarihlerinde gerçekleştirdiği İran ziyareti sırasında imzalanan ve gerekli onay süreçlerinin tamamlanmasının ardından 1 Ocak 2015 tarihinde yürürlüğe giren Tercihli Ticaret Anlaşması'nın etkisiyle 2015 yılında yeniden yükselişe geçeceği beklenmektedir. 10 yıllık uzun bir müzakere sürecinin ardından imzalanan söz konusu anlaşmayla Türkiye'nin İran'a bazı tarım ürünlerinde, İran'ın ise Türkiye'ye bazı sanayi ürünlerinde tarife indirimini uygulaması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede ilk etapta Türkiye 140, İran da 125 farklı üründe gümrük vergilerini ya tamamen kaldırmış ya da önemli oranlarda indirime gitmiştir.

ENERJİ İŞBİRLİĞİ

Ankara ile Tahran arasında enerji alanında yapılan işbirliği daha çok Türkiye'nin İran'dan petrol, doğalgaz ve bazı dönemlerde elektrik satın alması çerçevesinde olmuştur. Bunun yanında 2000'li yılların ikinci yarısında Türkiye'nin İran'ın bazı doğalgaz sahalarında üretim yapması, çıkarılacak gazın Türkiye'ye taşınması, bir kısmının Avrupa'ya ihraç edilmesi ve bir kısmıyla üretilecek olan elektriğin İran'a satılması da gündeme gelmiş ve hatta vbu konuda mutabakat protokolleri de imzalanmış, ancak bugüne kadar bunun hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır.

Türkiye'nin İran'dan enerji ithalatı konusunda da, yukarıda değinilen engelleyici faktörler nedeniyle sürekli sorunlar yaşanmıştır. Özellikle doğalgaz ithalatına ilişkin süreç 1990'lı yılların ortalarında ABD yaptırımlarının gölgesinde sorunlu olarak başlamış, 2001 yılı sonunda Türkiye'ye İran'dan ilk gazın ulaşmasının ardından da, zaman zaman yeterli teslimatın yapılmadığı gerekçesiyle ve sık sık Türkiye'nin aldığı doğalgazın fiyatında revizyon yapmak istemesi nedeniyle tartışmalara sahne olmuştur. Bu sürecin başlangıcını gölgeleyen ABD yaptırımları da ayrıca bugüne kadar geçen süre boyunca Türkiye'nin İran'dan enerji ithalatını engellemeyi amaçlayan baskısını artırarak devam ettirmiştir.

GRAFİK 2. TÜRKİYE'NİN PETROL İTHALATI 2011-2013



Kaynak: EPDK 2013 Petrol Piyasası Sektör Raporu

Ham petrol ihtiyacının yüzde 92'sini, doğalgaz ihtiyacının ise yüzde 98'ini ithal etmek zorunda olan Türkiye için, dünyanın ispatlanmış doğalgaz ve petrol rezervleri açısından en üst sıralarda yer alan ülkelerinden biri olan komşusu İran ile enerji alanında işbirliği yapmak kaçınılmazdır. Türkiye'nin enerji ihtiyacının ekonomik büyümeye bağlı olarak sürekli arttığı ve bu ihtiyacın karşılanması konusunda petrol ve doğalgaza alternatif olan kaynakların yetersizliği düşünüldüğünde, Ankara'nın bütün olumsuzluklara rağmen İran'dan enerji ithalatına neden önem verdiği anlaşılabilir. 1980-2014 arasında Türkiye'nin petrol ve doğalgazın en önemli kısmını oluşturduğu mineral yakıtlar ve türevleri ithalatında İran'ın payı incelendiğinde, bazı istisnalar dışında bu ülkenin genel olarak yüzde 10-20 civarında bir paya sahip olduğu görülür. AK Parti'nin iktidar olduğu dönemde 2009 yılı dışında İran'ın Türkiye'nin enerji ithalatındaki payı yüzde 15-20 arasında seyretmiştir (Tablo 3).

TABLO 3. TÜRKİYE'NİN MİNERAL YAKITLAR VE TÜREVLERİ İTHALATINDA İRAN'IN PAYI 1980-2014 (MİLYONDOLAR)

Yıllar	Toplam Mineral Yakıt ve Türevleri İthalatı	İrandan Mineral Yakıt ve Türevleri İthalatı	İran'ın Payı (%)
1980	3.906	800	20,5
1985	3.779	1.248	32,9
1990	4.622	486	10,5
1995	4.620	644	13,9
2000	9.540	760	7,9
2005	21.255	3.325	15,6
2006	28.859	5.260	18,2
2007	33.883	6.011	17,7
2008	48.281	7.551	15,6
2009	29.905	3.050	10,2
2010	38.497	6.711	17,4
2011	54.117	11.020	20,3
2012	60.117	10.698	17,8
2013	55.917	9.124	16,3
2014	54.895	8.420	15,3

Kaynak: TÜİK verilerinden derlenmiştir.

2011 ve 2012 yıllarında Türkiye'nin İran'dan enerji ithalatında görülen artışın nedenlerinden biri petrol fiyatlarındaki artıştır. Bu dönemde varili yaklaşık 120 dolar civarında olan petrol için Türkiye'nin ödediği ithalat bedeli çok artmış olsa da miktar olarak o kadar fazla artış söz konusu değildir. 2011 sonrasında ise hem miktar olarak hem de değer olarak İran'dan ithal edilen petrolde ciddi bir azalma görülmektedir ki, yukarıda ifade edildiği gibi, bunun temel nedenini ABD ve diğer Batılı ülkelerin yaptırımları ve Arap Devrimleri sürecinde Tahran ile yaşanan sorunlar oluşturmaktadır. İran'dan ithal edilen petrol 2011 yılında 9,2 milyon tondan 2013 yılında 5,2 milyon tona gerilerken aynı dönemde Irak'tan alınan petrolün miktarı iki katı artışla 3 milyon tondan altı milyon tona çıkmıştır (Grafik 2).

Türkiye'nin İran'dan doğalgaz satın almasının da ötesine geçerek bu ülkenin sınırları içerisinde üretim yapma haklarını satın alması Amerikan yönetimini ciddi şekilde rahatsız etmiştir.

İran'a karşı yaptırımların yoğunlaştığı dönemde bu ülkeden satın aldığı petrol miktarını ciddi oranda azaltan Türkiye, İran'dan aldığı doğalgaz miktarını azaltmamıştır. Hatta İran'dan alınan doğalgaz miktarı 2011 yılında 8,2 milyon metreküpten 2013 yılında 8,7 milyon metreküpe çıkmıştır (Tablo 4). Bu dönemde İran'dan alınan doğalgazın fiyatı Rusya ve Azerbaycan'dan alınan gazdan daha pahalı olmasına rağmen, doğalgaz alımındaki "al ya da öde" prensibi nedeniyle Ankara bu şekilde hareket etmek zorunda kalmıştır.

Türkiye ile İran arasında bugün halen geçerli olan doğalgaz anlaşması 1996 yılında imzalanmış ve bu anlaşma çerçevesinde İran'dan Türkiye'ye ilk doğalgaz sevkiyatı iki ülke arasında inşa edilen

boru hattı üzerinden 2001 yılında başlamıştır. "Take or pay" (al ya da öde) ilkesine göre yapılan bu anlaşmaya göre Türkiye yıllık almayı taahhüt ettiği gaz miktarını İran'dan almaması durumunda Tahran'a almadığı miktarın ücretini ödemeyi kabul etmişti. Bu İran'a özgü bir durum değildir. Ankara, Rusya ve Azerbaycan ile imzaladığı doğalgaz alım anlaşmalarını da aynı esasa göre yapmıştır. Türkiye'nin bugüne kadar imzaladığı "al ya da öde" anlaşmaları çerçevesinde yıllık olarak İran'dan 9,6 milyar metreküp, Rusya'dan 20 ve Azerbaycan'dan 6 milyar metreküp doğalgaz alması gerekiyor. Bunların dışında Cezayir ve Nijerya'dan likit gaz alım anlaşmaları bulunan Türkiye'nin bazı yıllarda ithal ettiği doğalgazın tamamını iç piyasada tüketemediği görülmektedir. Bundan dolayı da "al ya da öde" düzenlemesi çerçevesinde satın almadığı gazın ücretini ödeme sorunuyla karşı karşıya gelmektedir.

Yukarıda verilen rakamların da gösterdiği gibi, İran Türkiye'nin ikinci büyük gaz tedarikçisi ülkedir. Buna karşılık Türkiye, İran'ın en büyük müşterisidir, uluslararası ambargolara maruz olan İran'ın sattığı doğalgazın yüzde 90'a yakın kısmını Türkiye aldığı için bu açıdan Tahran'ın Türkiye'ye ciddi bir bağımlılığı söz konusudur.²⁵ İran'ın Irak'a ve Pakistan'a gaz satışı için yapmaya çalıştığı boru hatları sonrasında bu bağımlılığın azalması beklenmektedir. Son yapılan araştırmalara göre, ispatlanmış doğalgaz rezervleri açısından Rusya'yı da geçip dünyanın en fazla doğalgaz rezervlerine sahip olduğu düşünülen İran ile Türkiye'nin doğalgaz alanında işbirliği yapması kaçınılmazdır. Türkiye, büyüyen ekonomisinin enerji ihtiyacını karşılamak için İran doğalgazına ve İran, başka pazarlara ulaşma konusunda zorluk çektiği için Türkiye pazarına muhtaçtır. Bu durumda, enerji alanında iki ülke arasında söz konusu olan bu kaçınılmaz ilişkiye rağmen Ankara ile Tahran ara-

25. Melis Kobal, "İran'la 'Pahalı Gaz' Davası Başlıyor", *Al Jazeera Türk*, 17 Şubat 2014.

TABLO 4. TÜRKİYE'NİN DOĞALGAZ İTHALATI 2005-2013 (MİLYON SM³)

Yıl	Rusya	İran	Azerbaycan	Cezayir (LNG)	Nijerya (LNG)	Diğer (LNG)	Toplam
2005	17.524	4.248	0	3.786	1.013	0	26.571
2006	19.316	5.594	0	4.132	1.100	79	30.221
2007	22.762	6.054	1.258	4.205	1.396	167	35.842
2008	23.159	4.113	4.580	4.148	1.017	333	37.350
2009	19.473	5.252	4.960	4.487	903	781	35.856
2010	17.576	7.765	4.521	3.906	1.189	3.079	38.036
2011	25.406	8.190	3.806	4.156	1.248	1.069	43.874
2012	26.491	8.215	3.354	4.076	1.322	2.464	45.922
2013	26.212	8.730	4.245	3.917	1.274	892	45.269

Kaynak: EPDK 2013 Doğalgaz Piyasası Sektör Raporu

sındaki doğalgaz konusunda yaşanan sorunlara yakından bakmak faydalı olacaktır.

İrandan alınan doğalgaz konusunda temel tartışma konusu, 2014 yılı itibarıyla bu gazın fiyatının Rusya ve Azerbaycan'dan alınan gaza göre oldukça pahalı olmasıdır. Yapılan doğalgaz alım anlaşmaları çerçevesinde Türkiye, her 1000 metreküp gaz için Azerbaycan'a 335, Rusya'ya 425 dolar öderken İran'a ise yaklaşık 490 dolar ödemiştir.²⁶ Uluslararası piyasalarda gaz fiyatlarının düşmesiyle birlikte Türkiye sadece İran değil Rusya gazına da fazla ücret öder hale gelince, her iki ülkeden aldığı doğalgazın fiyatını azaltma çabası içerisine girmiştir. Bu çerçevede Rusya'nın gaz fiyatında indirim yapması, kısmen İran gazının fiyatının düşmesine bağlı olmuştur, çünkü daha pahalı olan İran gazının fiyatında indirim olmadan Moskova'nın ikna edilmesi zordu. Bu nedenle Ankara son dönemde Tahran'ın Türkiye'ye sattığı gazın fiyatını azaltması konusundaki çabalarını artırmıştır.

Ocak 2014 sonunda Başbakan Erdoğan'ın İran ziyareti sırasında konuşulan konulardan biri doğalgaz fiyatı konusundaki anlaşmazlık olmuştur. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız konuyla ilgili yaptığı açıklamalarda, İran'la doğalgaz fiyatları konusunda henüz bir anlaşmanın sağlanamadığını, Türkiye'nin başvurusu üzerine

tahkim sürecinin devam ettiğini ve İran tarafından önerilecek bir fiyat indiriminin "tahkimde elde edilecek kazancı karşılayacak düzeyde olması durumunda" Ankara'nın tahkimden vazgeçebileceğini ifade etmiştir.²⁷ Türkiye'nin tahkim başvurusu iki konuyu içermekteydi. Birincisi İrandan alınan doğalgaz fiyatının düşürülmesi ve Türkiye'nin bu yüksek fiyattan kaynaklanan zararının karşılanması, ikincisi ise İran'ın yükümlülüklerini yerine getirmeyerek zaman zaman Türkiye'ye taahhüt ettiğinden daha az gaz sevk etmesiyle ilgiliydi. Türkiye İran'a karşı daha önce de tahkime gitmiş, 2004 yılında yaptığı başvuru sonrasında BOTAS'ın fiyat revizyonu isteği haklı bulunmuş ve İran Ulusal Doğalgaz Şirketi NIGC, hem Türkiye'ye sattığı gazın fiyatını yüzde 16,5 indirmiş hem de BOTAS'a geçmiş döneme ait yaklaşık 971 milyon dolar ödemek zorunda kalmıştı.²⁸

17 Şubat 2014 tarihinde Uluslararası Tahkim Divanı (UTD) Türkiye ile İran arasındaki doğalgaz davasını görüşmeye başlamıştır. Davanın görüşülmesi sürecinde iki ülke arasındaki çeşitli temaslarda doğalgaz anlaşmazlığının tahkim dışı yollarla giderilmesi konusu sürekli olarak gündeme gelmiştir. Medyada da, Tahran'ın Türkiye'nin tahkimden vazgeçmesi ve

26. "Faturaları, Pahalı İran Gazı Şişiriyor", *Milliyet*, 23 Ocak 2014.

27. "İran'ın Doğalgaz Fiyatı Tatmin Edici Değil", *Anadolu Ajansı*, 30 Ocak 2014.

28. Melis Kobal, "İran'la 'Pahalı Gaz' Davası Başlıyor", *Al Jazeera Türk*, 17 Şubat 2014.

İran'dan daha fazla gaz almayı kabul etmesi durumunda gaz fiyatında indirim hazır olduğu, Türkiye'nin beklediği oranda indirimin yapılmaması durumunda tahkimden vazgeçmeyeceği ve İran'ın bu konuda kendisine baskı yapılmasını kabul etmeyeceği içerikli haberler yayınlandı.²⁹ Ancak bütün görüşmeler başarısızlıkla sonuçlandı ve taraflar UTD'nin kararını beklediler. Kasım ayı sonunda UTD

Türkiye'nin 2023 hedeflerine ulaşması için en büyük komşusu olan İran'la ticaret hacminin en azından 100 milyar dolar düzeyine ulaşması gerekmektedir.

davanın ilk ayağıyla ilgili kararını açıkladı ve İran'ın Türkiye'ye eksik gaz teslimatı yaptığı yönündeki Ankara'nın şikayetini haksız buldu.³⁰ Davanın ikinci ayağı olan, İran'ın Türkiye'ye sattığı gazın fiyatını düşürmesi talebi konusunda ise UTD 2015 Nisan ayına kadar henüz bir karar vermemiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 7 Nisan 2015 tarihinde gerçekleştirdiği İran ziyaretinde bu konu yeniden gündeme gelmiş, ancak tarafların tahkim dışında bir çözüm bulması mümkün olamamıştır. Bu ziyaretten bir hafta sonra İran Petrol Bakanı Bijen Namdar Zengene, Tahran'ın Ankara'ya doğalgaz fiyatında indirim yapmak için doğalgaz ihracatını ikiye katlamayı teklif ettiğini ancak Ankara'nın bu teklifi reddettiğini açıklamıştır. Türkiye prensip olarak İran'ın yeterli indirimi yapması durumunda İran'dan daha

fazla gaz almayı kabul etmektedir, ancak iki ülke yetkilileri söz konusu olacak bu indirim oranı konusunda anlaşamamaktadırlar.³¹

Türkiye ile İran arasında enerji işbirliği konusunda gündeme gelen ancak yaşanan sorunlar nedeniyle başarıyla sonuçlandırılmayan bir diğer konu ise Türkiye'nin İran'ın Basra Körfezi'ndeki doğalgaz sahasında yatırım yapması meselesi olmuştur. İki ülke ilişkilerinin oldukça iyi olduğu bir dönemde, 14 Temmuz 2007 tarihinde kabul edilen bir mutabakat belgesiyle, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın (TPAO) Basra Körfezi'ndeki Güney Pars Sahası olarak bilinen çok zengin doğalgaz bölgesindeki bazı parsellerde üretim yapması kararlaştırılmıştı. Ancak Türkiye'nin İran'dan doğalgaz satın almasının da ötesine geçerek bu ülkenin sınırları içerisinde üretim yapma haklarını satın alması Amerikan yönetimini ciddi şekilde rahatsız etmiştir. ABD'nin Ankara Büyükelçiliği'nden yapılan açıklamalarda, Washington'ın Tahran'la yapılan her türlü işbirliğine karşı olduğu, Ankara'nın, BM Güvenlik Konseyi ve Uluslararası Atom Enerji Ajansı kararlarını ihlal etmekle suçladıkları İran'la işbirliği yapmasının Hazar Havzası doğal kaynakları konusunda Türkiye ile ABD arasında geliştirilen projeleri tehlikeye soktuğu ifade edilmişti.³² Ankara ise, gerek cumhurbaşkanı gerekse başbakan ve dışişleri bakanı düzeyinde yaptığı açıklamalarla bu eleştirileri reddetmiş, Türkiye'nin giderek artan enerji ihtiyacının karşılanması konusunda İran'la işbirliği yapılmasının son derece doğal olduğunun altını çizmişti. ABD'den gelen tepkilere rağmen Türkiye geri adım atmamış ve İran'la yürütülen görüşmeler sonrasında iki ülke arasında 2007 yılında varılan mutabakat genişletilerek 17 Kasım 2008 tarihinde doğalgaz işbirliği konusunda yeni bir mutabakat zaptı imzalanmıştı. Buna göre Türkiye, İran'ın Güney Pars doğalgaz havza-

29. "İran Şartlı Doğalgaz İndirimine 'Evet' Dedi", *Milliyet*, 24 Şubat 2014; "Türkiye'nin İndirim İsrarı", *Habertürk*, 10 Haziran 2014; "İran'dan Gaz Teklifi: Davayı Çekin, Fiyat Düşsün", *Ntvms-nbc*, 10 Haziran 2014; "İran: Türkiye Gazı Fiyatı Değişmeyecek" *Haber7*, 15 Kasım 2014.

30. "Türkiye ile Gaz Davasının İlk Ayağını İran Kazandı", *Enerji Günlüğü*, 2 Aralık 2014.

31. "Türkiye'den İran'a Sert Doğalgaz Cevabı", *Hürriyet*, 17 Nisan 2015.

32. Kemal İnat, "Türkiye'nin İran Politikası 2007", *Orta Doğu Yıllığı 2007*, Ed. Kemal İnat, Muhittin Ataman ve Murat Yeşiltaş, (Küre Yayınları, İstanbul: 2009), s. 19-20.

sındaki 22, 23 ve 24. fazların işletim hakkını elde ediyordu. Buradan çıkarılacak günlük 46 milyon metreküp gazın yarısını Türkiye alacak, diğer yarısı ise İran'a kalacaktı. Bu doğalgaz havzasının bulunduğu bölgedeki İran'ın Asuluye şehrinden Türkiye sınırına kadar uzanacak 1850 kilometre uzunluğundaki yeni bir boru hattıyla taşınması planlanan bu gazın bir kısmının Avrupa'ya satılması düşünülmektedir. Söz konusu boru hattının ise Türkiye ile İran tarafından ortak inşa edilmesi planlanmıştır. Ayrıca Türkiye, yıllık 35 milyar metreküplük İran doğalgazının Avrupa'ya taşınması konusunda kendi topraklarının kullanılmasına izin vermiş ve bunun için gerekli boru hattının inşasında da yer almayı kabul etmiştir.³³

Ancak iki ülke arasındaki ekonomik ilişkileri oldukça ileriye taşıyacak bu projenin hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır. Ankara ve Tahran arasında tarihten beri gelen güvensizliğin de etkisiyle iki ülke yetkililerinin anlaşmanın detayları konusunda çok fazla zaman kaybetmelerinin ardından, 2010'lu yıllarda Arap Devrimleri ve İran'a karşı artırılan uluslararası yaptırımlar sürecinde bozulan atmosferde bu projenin gerçekleştirilmesi imkanı ortadan kalkmıştır.

SONUÇ

Siyasi alanda yaşanan sorunların ekonomik ilişkileri gölgelemesi bütün ülkeler arasında söz konusu olabilecek bir problemdir. Ancak dünya politikasında etkin olan ülkelerin bu etkinliklerini özellikle ekonomik güçlerine borçlu olduklarını da unutmamak gerekir. Ekonomik açıdan güçlü olmanın yolu ise başta komşular olmak üzere bütün önemli ülkelerle ticaretin geliştirilmesi ve dünyaya açık bir ekonomi politikasından geçmektedir. Bugün küresel güçler olarak tanım-

lanan ülkelerin tamamının çok yüksek ihracat rakamlarına sahip oldukları ve özellikle komşu ülkelerinin en önemli ticaret ortakları arasında yer aldıkları bilinen bir gerçektir.

Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'nin 2023 yılında İran ve diğer komşularıyla ticaret hacmini 300 milyar doların ve toplam dış ticaret hacmini ise 1 trilyon doların üzerine çıkaramaması durumunda kendisi için belirlediği 2023 hedeflerine ulaşması ve bu hedefler arasında en önemlisi olarak görülen "dünyanın ilk 10 ekonomisi arasına girmek" amacını gerçekleştirme çok zor görünmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için Türkiye'nin en büyük komşusu olan İran'la ticaret hacminin en azından 100 milyar dolar düzeyine ulaşması gerekmektedir. Türkiye'nin halkının güvenlik ve refahını koruyup artırabilmesi için gerekli olan güce ulaşması açısından ekonomisini geliştirecek bu adımları atması zorunludur. Bu nedenle gerek İran'la gerekse diğer bölge ülkeleriyle arasındaki ekonomik ilişkileri geliştirmesinin önündeki bütün engelleri ortadan kaldırmaya çalışmalıdır. Bu ülkelerle başka alanlarda yaşadığı sorunların onlarla ticaret yapmasına veya Türk şirketlerinin bu ülkelerde yatırım yapmalarına sınırlama getirmesine izin verilmemelidir.

Olumsuz siyasi atmosferin olduğu zamanlarda da ekonomik alanda işbirliğinin sürdürülmesi ve geliştirilmesi konusunda atılacak kararlı adımların, siyasi konularda yaşanan sorunların çözümü açısından da olumlu etki doğuracağı bilinen bir gerçektir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin İran ile ekonomik ilişkilerini geliştirmesi hem iki ülke arasında siyasi alanda yaşanan sorunların ortadan kaldırılmasına hem de her iki ülkenin de dünya politikasında etkili olacak aktörler olma hedeflerine yaklaşmalarına katkı sağlayacaktır. Bu nedenle Türkiye'nin, İran nükleer sorununun çözümü konusunda son dönemde oluşan olumlu atmosferi de değerlendirerek bu ülke ile ticaretini ve karşılıklı ekonomik yatırımları geliştirmesi önem arz etmektedir.

33. Kemal İnat, "Türkiye'nin İran Politikası 2008", *Orta Doğu Yıllığı 2008*, Ed. Kemal İnat, Muhiittin Ataman ve Burhanettin Duran, (Küre Yayınları, İstanbul: 2009), s. 39-40.

1 985 yılında Türkiye, İran ve Pakistan arasında Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (Economic Cooperation Organization-ECO) kurulması, o dönemde başbakan olan Turgut Özal'ın dış politikada ekonomik işbirliğini önceleyen bir yaklaşım içerisinde hareket ettiğinin göstergelerinden biriydi. Ancak 2000'li yıllarda atılan önemli adımlara rağmen, bu örgütün en önemli iki üyesi olan Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkilerin olması gereken düzeyin çok altında kalması ekonomik işbirliğinin önünde bazı engellerin olduğunu göstermektedir. Bu çalışmada Türkiye-İran ekonomik işbirliğinin her iki ülke açısından ne anlam ifade ettiği ele alındıktan sonra, bu işbirliğini engelleyen faktörlerin neler olduğu detaylı bir şekilde incelenmiş ve son olarak iki ülke arasındaki ekonomik ilişkilerin bu engellere rağmen geldiği nokta somut veriler ışığında analiz edilmiştir.

Bu çerçevede, 1980'lerden beri ekonomik işbirliğini önceleyen dış politika yaklaşımının ancak bazı dönemlerde söz konusu olduğu, yaşanan siyasi sorunların ve ABD gibi küresel aktörlerden gelen negatif etkilerin, Türkiye-İran ilişkilerinin karşılıklı ekonomik çıkarlar temelinde şekillenmesini çoğu zaman engellediği tespiti yapılmış ve buna dair örnekler ele alınmıştır. Türkiye ile İran arasındaki ticaretin gelişimi incelenerek dönemlere göre yaşanan farklılıkların nedenleri analiz edilmeye çalışılmıştır.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE

www.setav.org