

RUSYA YAPTIRIMLARININ ETKİLERİ VE TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE YANSIMALARI

YUNUS FURUNCU

SETA | ANALİZ

EKİM 2019 · SAYI 298





RUSYA YAPTIRIMLARININ ETKİLERİ VE TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE YANSIMALARI

YUNUS FURUNCU

COPYRIGHT © 2019

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, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları

ISBN: 978-605-7544-89-6

Uygulama: Hasan Suat Olgun

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. 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

Eyüpsultan 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 EGYPT

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

SETA | Berlin

Französische Straße 12, 10117 Berlin GERMANY

Tel: +49 30 20188466

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
RUSYA YAPTIRIMLARI VE ETKİLERİ	9
YAPTIRIMLARIN RUSYA EKONOMİSİNE ETKİLERİ	11
YAPTIRIMLARIN ULUSLARARASI ALANDAKİ ETKİSİ	14
YAPTIRIMLAR DASKAA İLE GENİŞLEYEBİLİR	15
YAPTIRIMLARIN TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE ETKİLERİ	17
SONUÇ VE ÖNERİLER	20

YAZARLAR HAKKINDA

Yunus Furuncu

Viyana Ekonomi Üniversitesi'nde lisansını tamamlayan Yunus Furuncu, aynı üniversitede "Türkiye'de Bankacılık ve İstanbul'da Bankaların Dağılımı" başlıklı tezi ile 2009 yılında yüksek lisans eğitimini bitirdi. 2012-2016 yılları arasında Düzce Üniversitesi'nde "Türkiye'nin Enerji Bağımlılığı" ile ilgili yazdığı doktora tezi ile doktorasını alan Furuncu SETA enerji masasında araştırmacı olarak çalışmaktadır.

ÖZET

Bu çalışmada ABD ve AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımların etkileri ve uluslararası alandaki tesirleri incelenmekte, yaptırımların Türkiye'nin enerji sektörüne yansımalarının analizi yapılmaktadır.

2014'te Kırım'ın işgalinden sonra hem ABD hem de AB ülkeleri Rusya'ya karşı yaptırım kararları almıştır. AB almış olduğu bu kararlarda ihtiyatlı bir tutum sergilerken ABD'nin daha sert bir tutum takındığı dikkat çekmektedir. Washington yönetiminin giderek daha kapsamlı ve daha zorlayıcı hükümler içeren yeni yaptırımlar ortaya çıkarma niyetinde olduğu anlaşılmaktadır. Esasen yaptırımların uluslararası bir bağlayıcılığı bulunmamakta, sadece yaptırım uygulayan ülkenin gücü nispetinde uluslararası düzeyde hissedilmektedir. Buna rağmen ABD ve AB'nin uyguladığı yaptırımların küresel alanda önemli etkilerinin olduğu görülmektedir.

Washington ile Moskova arasındaki yaptırımlar doğal olarak her iki tarafla ilişkisi bulunan Ankara'yı da etkilemektedir. Özellikle Rusya ile enerji alanında birçok projesi olan Türkiye enerji sektörüne yaptırımların uygulanması ve giderek genişletilmesinden dolayı en fazla etkilenen ülkelerden birisi olacaktır. Bu çalışmada ABD ve AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımların etkileri ve uluslararası alandaki tesirleri incelenmekte, yaptırımların Türkiye'nin enerji sektörüne yansımalarının analizi yapılmaktadır. Türkiye'nin Rusya ile ortaklıklar yaptığı bilhassa enerji projelerinin durumu değerlendirilmekte ve yaptırımların gelecekteki Türk-Rus enerji ilişkilerinde daha fazla maliyet ve baskı unsuru oluşturacağı sonucuna varılmaktadır.

GİRİŞ

ABD son zamanlarda Kuzey Kore, İran, Rusya ve Venezuela gibi ülkelere yönelik uygulamaya koyduğu yaptırım kararlarıyla dünya siyasetine yön vermeye çalışmaktadır. Trump yönetiminde ki ABD'nin yaptırım uygularken daha çok kendi meclisinden geçirdiği, uluslararası aktörlerin katkı sunmadığı ulusal yasaları üzerinden bu kararları aldığı görülmektedir. Daha önceki yaptırım kararlarının gerekçeleri uluslararası normlar ve kuralların ihlali iken yeni yaptırımlarda uluslararası normların dikkate alınmadığı dikkat çekmektedir. Diğer devletlerin ABD gibi düşünmüyor olması ve bazı yaptırımlara karşı çıkması ise Washington yönetiminin kendi çıkarlarını düşündüğünün ve düşüğü yalnızlığın bir sonucu olarak yorumlanabilir. Birkaç senatörün vermiş olduğu tasarı kanunlaşmakta, ABD'nin uluslararası etkinliği ve gücünden dolayı bu yasaların etkisi küresel düzeyde hissedilmektedir. Sonuç olarak Washington yönetimi –iç hukukunu harekete geçirerek– küresel düzeyde yaptırım siyaseti uygulamaktadır.

Kırım'ın ilhakıyla başlayan Rusya yaptırımlarının giderek kapsamı ve etkisinin genişlediği anlaşılmaktadır. Yaptırımların boyutu ve etkisi Amerika'nın Düşmanlarına Karşı Koyma Yasası'nın (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA) kanunlaştırılmasıyla bir adım daha ileri taşınmıştır. Ayrıca Kremlin Saldırılarına Karşı Amerikan Güvenliğinin Korunması (Defending American Security Against Kremlin Aggression Act, DASKAA) yasa tasarısı ise ABD'nin Rusya yaptırımlarını daha da ileri götürme düşüncesinde olduğunu göstermektedir.

Moskova ile Washington –Suriye, Ukrayna, İran ve şimdi de Venezuela dahil olmak üzere– bir dizi uluslararası meselede karşı karşıya gelmektedir. Bu kutuplaşma ve anlaşmazlıklar da yeni yaptırımları beraberinde getirmektedir. Son zamanlarda yaptırımlarla ilgili önemli gelişmeler yaşanmıştır. Rusya'nın ABD başkanlık seçimlerine etki ettiği gerekçesiyle Senatoya sunulan DETER¹ yaptırım tasarısı, Rusya'nın yaptırım uygulanabilecek önemli iş insanlarının listelendiği Kremlin raporu,² yasalaşan CAATSA ve son olarak DASKAA yasa tasarısı gibi gelişmeler ABD cephesinin yaptırımlar konusunda fazla mesai harcadığını göstermektedir.³ Bütün bunlar ABD'nin yaptırımlar konusundaki kararlılığını ortaya koymakta ve bir sonraki yaptırımların daha kapsamlı ve etkili olacağını sinyalini vermektedir. Diğer taraftan Kırım'ın işgalinden sonra bazı kişi ve firmaları yaptırımlar listesine alan Brüksel ise Washington kadar geniş ve kapsamlı yaptırımlar uygulama

1. Düşman Rejimlerindeki Troll'lere karşı Seçimleri Savunma Yasası (Defending Elections against Trolls from Enemy Regimes Act) adını taşıyan bu tasarıyla ABD seçimlerinde kabul edilemez bir şekilde Rusya müdahalesinin olduğu iddiasıyla Rusya'ya bazı yaptırımların uygulanması amaçlanmaktadır.

2. ABD Hazine Bakanlığının yaptırım uygulanabileceği 114 Rus politikacı ve 96 iş insanının isminin olduğu Kremlin Raporu

3. Ben Aris, "Even the Specter of Sanctions is Hurting Russia", *Moscow Times*, 25 Ağustos 2018.

mamaktadır. Bu durumun en önemli nedenlerinden birisi olarak doğal gaz konusunda büyük oranda Rusya'ya bağımlı olan AB'nin elinin güçlü olmayışı görülmektedir.

Washington ile Moskova arasındaki yaptırımlar doğal olarak her iki tarafla ilişkisi bulunan Ankara'yı da etkilemektedir. Özellikle Rusya ile enerji alanında birçok projesi olan Türkiye enerji alanındaki yaptırımların uygulanması ve giderek genişletilmesinden dolayı en fazla etkilenen ülkelerden birisi olacaktır. Bu analizde ABD ve AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımların etkileri ve uluslararası alandaki tesirleri incelenmektedir. Aynı zamanda bu yaptırımların Türkiye'nin enerji sektörüne yansımalarının analizi yapılmaktadır. Türkiye'nin Rusya ile ortaklıklar yaptığı bilhassa enerji projelerinin durumu değerlendirilmekte ve yaptırımların bundan sonraki Türk-Rus enerji ilişkilerinde daha fazla maliyet ve baskı unsuru oluşturacağı sonucuna varılmaktadır.

RUSYA YAPTIRIMLARI VE ETKİLERİ

Rusya'nın 26 Şubat 2014'te Kırım Özerk Cumhuriyeti'ni yasa dışı şekilde ilhak etmesinden sonra Washington ve Brüksel yönetimleri Moskova'ya karşı yaptırım kararı almıştır. Uygulanan yaptırımların hem konuları hem de etkileri farklılıklar göstermekle birlikte Amerikan yönetimi daha kapsayıcı ve daha sert yaptırımlar uygularken AB'nin Rusya ile enerji alanındaki yakın ilişkisi uygulamaya koyduğu yaptırımların etkilerini ABD'ye kıyasla daha zayıf kılmıştır.

Washington, müttefikleriyle birlikte hareket etmediği sürece kendi uyguladığı yaptırımların etkisinin çok fazla ileri gidemeyeceğinin bilincindedir. Buna binaen yaptırımları AB ile birlikte koordine ederek daha fazla etkili hale getirmek isteyen Washington yönetimi Brüksel'e yönelik bu konudaki baskısını da artırmak-

tadır. Örneğin Alman ve Avusturya hükümetleri Kuzey Akım 2 projesine yatırım yapan firmalar için yaptırımların devreye girmesi olasılığı karşısında endişe duymaktadır. Gazprom tarafından yürütülen Kuzey Akım 2 doğal gaz boru hattını finanse eden Alman, Avusturyalı ve diğer Avrupalı enerji şirketlerinin yeni yaptırımlara maruz kalma riski bulunmaktadır.⁴

Rusya ile enerji alanında birçok projesi olan Türkiye enerji alanındaki yaptırımların uygulanması ve giderek genişletilmesinden dolayı en fazla etkilenen ülkelerden birisi olacaktır.

ABD'nin Rusya Yaptırımları: CAATSA Yasası

Rusya'ya karşı öfke ve güvensizlik Washington'da partiler üstü bir hal aldığı için hem Cumhuriyetçiler hem de Demokratlar yaptırımları desteklemekte ama bu durum Moskova'nın iddialı dış politikasında yumuşamaya neden olmamaktadır.⁵ Hatta Rusya'nın tutumu yaptırımların dozunun artarak devam etmesinin önünü açmaktadır. Her ne kadar seçim kampanyasında Rusya ile yakınlaşma sinyali vermişse de Trump sahip olduğu veto yetkisine rağmen çıkarılan CAATSA yasasını onaylamıştır. Aslında yeterli çoğunluğu sağlayan Kongre –Trump veto etse bile– yasayı yürürlüğe koyma yetki ve gücüne sahiptir. Temsilciler Meclisinde çoğunluk Demokratların elinde bulunsun da hem Cumhuriyetçiler hem de Demokratların desteğiyle CAATSA kabul edilmiştir.

4. "U.S. Sanctions on Russia", Kongre Araştırma Servisi, 11 Ocak 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45415>, (Erişim tarihi: 12 Temmuz 2019).

5. Jarrett Blanc ve Andrew S. Weiss, "U.S. Sanctions on Russia: Congress Should Go Back to Fundamentals", Carnegie, 3 Nisan 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/04/03/u.s.-sanctions-on-russia-congress-should-go-back-to-fundamentals-pub-78755>, (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2019).

Rusya'nın enerji sektörü başta olmak üzere finans ve savunma gibi önemli sektörlerini hedef alan CAATSA yasasının amaçları arasında Rus devlet firmalarının diğer firmalarla yapacağı enerji ortaklık ve iş birliklerinin engellenmesi ya da sınırlandırılması da bulunmaktadır. Rus devlet firmalarına 10 milyon doların üzerinde yatırım yapanlar da aynı şekilde yaptırıma tabi olacaklardır. Ayrıca Rusya ile savunma sanayii alanında yapılan işlemler de yaptırımlar kapsamına girmektedir.⁶ Dahası CAATSA yasasıyla Rus finans sektörünün zayıflatılması hedeflenmekte, ülkenin finans sektörüne verilecek kredi süresi düşürülerek finansman olanakları kısıtlanmaya çalışılmaktadır.⁷

Bu yasayla ABD tarafından sondaj kuleleri, yatay sondaj ve kuyu tamamlama ekipmanları gibi petrol çıkarmaya yönelik kritik ekipmanların Rusya'ya satışı yasaklanmıştır. Ayrıca derin deniz, Arktik deniz veya kaya gazı ve petrolü projelerinde kullanılacak ekipmanların Rusya'ya ihracatına kısıtlama getirilmiştir. Sismik veri toplama ekipmanları, derin deniz sondajlarında kullanılan uzaktan kumandalı araçlar ve yüksek basınçlı pompaların da CAATSA ile satışı engellenmiştir.⁸ Bütün bu alet ve ekipmanlar Rusya'nın enerji sektöründeki üretimlerinin azaltılması ve zayıflatılması amacıyla uygulamaya konulmuştur.

AB'nin Rusya Yaptırımları

AB'nin Kırım'dan gelen ürünlere koyduğu ithalat yasağı, Rusya'ya yönelik belirli ekonomik sektörler ve altyapı projeleriyle ilgili ticaret ve yatırı-

ma yönelik kısıtlamalar Kırım'ın ilhakına yönelik uygulamaya konulan yaptırımlar arasındadır. Ayrıca yaptırımların finansal boyutu konusunda bazı Rus banka ve şirketlerinin AB'nin birincil ve ikincil sermaye piyasalarına erişimlerinin sınırlandırılması da bu kapsamdadır. Askeri teçhizat boyutunda ise silah ticaretine yönelik ihracat ve ithalat yasağı karşımıza çıkmaktadır. Enerji alanındaki en önemli yaptırımlardan biri de petrol üretimi ve keşfi için kullanılabilecek bazı hassas teknoloji ve hizmetlere erişim yasağını içermektedir.⁹ Bu yaptırımlardan anlaşılacağı gibi AB yaptırımları petrol sektörüne yönelik bazı kısıtlamaları içerirken Brüksel'in Rusya'nın doğal gaz sektörüne yönelik yaptırım uygulama(ya)madığı görülmektedir. Doğal gaz ihtiyacının yaklaşık yüzde 40'ını Rusya'dan temin eden AB, doğal gaz sektörüne yönelik yaptırımları gündemine al(a)mamaktadır.¹⁰ Rus petrol ve doğal gaz arzına yüksek oranda bağımlı olan bazı AB ülkeleri Rusya'nın enerji ihracatını azaltarak misilleme yapabileceği endişesiyle daha sert yaptırımları desteklememektedir.¹¹

AB'nin yaptırımlar listesinde Rusya'dan yaklaşık 160 kişi ve 40 firma Kırım'ın işgalinden dolayı yaptırımlara tabi durumdadır.¹² Ayrıca AB yeni projelerin finansmanını askıya almış ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) yönetimi-ndeki bazı Rus vatandaşı yöneticilerin görevlerini sonlandırarak banka içindeki pozisyonları Rusya aleyhine revize etmiştir. Bununla birlikte Rusya'nın AB ile ikili ve bölgesel iş birliği prog-

6. "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act", ABD Kongresi, 8 Şubat 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>, (Erişim tarihi: 11 Temmuz 2019).

7. "Sanctions over Ukraine Impact on Russia", AB Parlamentosu, (Ocak 2018), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614665/EPRS_BRI\(2018\)614665_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614665/EPRS_BRI(2018)614665_EN.pdf), (Erişim tarihi: 23 Temmuz 2019).

8. "US and EU Russia Sanctions Update – Overview and Energy Sector Focus & Emerging Russian Countersanctions", Morgan Lewis, 30 Ocak 2019, <https://www.morganlewis.com/documents/m/images/russia-sanctions-update-30jan19.pdf>, (Erişim tarihi: 25 Temmuz 2019).

9. "Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Regulation", Avrupa Komisyonu, 25 Eylül 2015, https://europa.eu/newsroom/sites/newsroom/files/docs/body/1_act_part1_v2_en.pdf, (Erişim tarihi: 11 Temmuz 2019).

10. Dumitru Dediu, Mateusz Czajkowski ve Ewa Janiszewska-Kiewra, "How Did the European Natural Gas Market Evolve in 2018", McKinsey&Company, 15 Nisan 2019, <https://www.mckinsey.com/industries/oil-and-gas/our-insights/petroleum-blog/how-did-the-european-natural-gas-market-evolve-in-2018>, (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2019).

11. "U.S. Sanctions on Russia".

12. "Council Decision", AB, 2014/145/CFSP, [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/145\(1\)/2017-11-21](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/145(1)/2017-11-21), (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2019).

ramlarının uygulanması yeniden değerlendirilmiş ve bazı programlar askıya alınmıştır.¹³ Aynı şekilde AB-Rusya zirvesinin iptali gibi gelişmeler de Moskova'nın cezalandırılması noktasında atılmış adımlar arasındaki yerini almıştır.¹⁴

Birlik üyesi yirmi sekiz devletin Rusya ile farklı ekonomik çıkarları ve tarihi ilişkileri olduğu göz önüne alındığında sektörel yaptırımlara ilişkin ortak karar AB için oldukça zor görünmektedir. AB doğal gaz alanındaki bağımlılığı sebebiyle Gazprom'a veya Rusya'nın gaz sektöründeki diğer şirketlerine yaptırım uygulayamamaktadır. Buna karşılık petrol sektöründe borç verme ve yatırım yapma kısıtlamalarını uygulamaya koyabilmektedir. Bunlara ek olarak Brüksel yönetimi hidrokarbon arama ekipmanları ile teknoloji ve hizmet satışına yönelik konularda yalnızca petrole dair projelere belli ölçüde yaptırım desteklemektedir.¹⁵

Ayrıca AB derin deniz başta olmak üzere Kuzey Kutbu'nda petrol arama ve üretimi veya kaya petrolü projeleriyle ilgili Rusya'ya karşı belirli hizmetlere yönelik kısıtlamaları uygulamaya koymuştur. Sondaj, kuyu testi, kuyu tamamlama hizmetleri ve özel yüzer gemi platformları da bu kapsama girmektedir.¹⁶ Bu yaptırımlardan anlaşıldığı üzere AB, Kırım'ın Rusya tarafından işgal edilmesine sessiz kalmamıştır. Belli düzeyde bu durumdan rahatsızlığını yaptırımlarla göstermiştir. Fakat karşılıklı çıkarların korunması ve doğal gaz alanındaki bağımlılığı gerekçeleriyle AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımların sınırlı düzeyde kalacağı ve daha fazla sertleşmeyeceği anlaşılmaktadır.

13. "Official Journal of the European Union", Council Regulation, 17 Mart 2014, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:078:0006:0015:EN:PDF> https://europa.eu/newsroom/sites//newsroom/files/docs/body/1_act_part1_v2_en.pdf, (Erişim tarihi: 22 Temmuz 2019).

14. "Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Regulation".

15. "U.S. Sanctions on Russia".

16. "Insight: Russia Sanctions", SKULD, 28 Ocak 2019, <https://www.skuld.com/topics/legal/sanctions/russia/insight-russia-sanctions>, (Erişim tarihi: 24 Temmuz 2019).

YAPTIRIMLARIN RUSYA EKONOMİSİNE ETKİLERİ

Rusya ekonomisinde düşük petrol fiyatları ve yaptırımlar sonucu birtakım şoklar oluşmuş ve bu şoklar da 2014'te rublenin dolar karşısında yaklaşık yüzde 46 oranında değer kaybetmesine neden olmuştur. Bu durum karşısında Moskova yönetimi Aralık 2014'te faiz oranını 650 baz puan artırarak yüzde 17'ye yükseltmiştir. Ayrıca Rus Merkez Bankası 2014'ün sonlarına doğru yaklaşık 40 milyar dolar harcayarak rubleyi desteklemek zorunda kalmıştır. Sonuç olarak Rus ekonomisini olumsuz etkileyen yaptırımlar bu ülkenin dış ticareti ve gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) rakamlarında da kendini hissettirmiştir.

IMF 2017 raporunda Rusya'daki ekonomik büyümenin önündeki en büyük engellerden birinin "yaptırımların kalıcı etkisi" olduğu belirtilmiştir. Hem düşük petrol fiyatları hem de yaptırımlar sonucunda Rusya ekonomisinin 2015 ve 2016'da daralması kaçınılmaz olmuştur. Sonuç olarak dolar bazında kişi başına düşen milli gelir miktarı 2016'da 2013'e göre yaklaşık yüzde 44 oranında azalmıştır. Bunda rublenin dolar karşısında yaşadığı aşırı düşüşün etkisi büyüktür. Yoksa Rusya'nın GSYH'si sadece 2015 ve 2016'da reel küçülme yaşamıştır.

TABLO 1. 2013-2017 DÖNEMİNDE RUSYA EKONOMİSİ

	2013	2014	2015	2016	2017
İhracat (milyar dolar)	522	497	341	282	353
İthalat (milyar dolar)	341	308	193	192	238
Enflasyon Oranı (yüzde)	6,8	7,8	15,5	7,1	3,7
Ekonomik Büyüme (yüzde)	1,8	0,7	-2,5	-0,2	1,5
Kişi Başına GSYH	15,991	14,34	9,492	8,925	10,958
Uluslararası Rezervler	510	385	368	378	433
Dış Borç (GSYH'ye Oranı)	31,7	29,10	38,0	40,0	32,9

Kaynak: Dünya Bankası, IMF, Rusya Merkez Bankası

Kasım 2014'te Rusya Maliye Bakanı Anton Siluanov yaptırımların Rus ekonomisine yıllık maliyetinin 40 milyar dolar olarak tahmin edildiğini, petrol fiyatlarının düşmesi nedeniyle de 90 ile 100 milyar dolar arasında kaybın söz konusu olduğunu söylemiştir.¹⁷ Ayrıca yaptırımların maliyetiyle ilgili 2015'teki IMF raporunda yaptırımların Rusya üzerindeki ilk etkisinin GS-YH'sinin yüzde 1-1,5'i kadar olacağı belirtilmiştir. Ekonomi ve Kalkınma Bakanı Alexei Likhachev 2015'teki Rusya'nın AB yaptırımlarından kaynaklanan zararının 25 milyar avro olduğunu ifade etmiştir. Aynı şekilde Temmuz 2017'de eski maliye bakanı Alexei Kudrin uygulamaya konulan yaptırımların maliyetinin Rusya'nın yıllık büyüme rakamlarını düşürdüğünü ve büyümeyi on yıllarca süre etkileyeceğini belirtmiştir.¹⁸ Sonuç olarak halihazırda yaptırımların etkilediği Rusya ekonomisinin petrol fiyatlarındaki düşüş-

ten dolayı daha da zarar gördüğü anlaşılmaktadır (Tablo 1).

Rusya'nın ihracat gelirlerinin yüzde 60'ından fazlasını enerji sektörü oluşturmaktadır (bkz. Grafik 1). Bu sebeple ülke ekonomisi ham petrol fiyatlarına karşı oldukça hassastır. Nitekim 2016'nın başından beri petrol fiyatlarında yaşanan toparlanma Rusya'nın pozitif büyümeye geri dönmesine yardımcı olmuştur. Diğer taraftan 2016'da ihraç ettiği ham petrolün yüzde 65'i ve doğal gazın da yüzde 81'ini Avrupa'ya ihraç eden Rusya'nın söz konusu pazara olan bağımlılığı oldukça fazladır.¹⁹ Bununla birlikte Batı'nın önde gelen enerji şirketlerinin de Rus enerji sektöründeki büyük yatırımcılar oldukları görülmüştür. Örneğin BP, Rusya'nın en büyük devlet petrol üreticisi Rosneft'in yaklaşık yüzde 20 hissesine sahiptir.²⁰

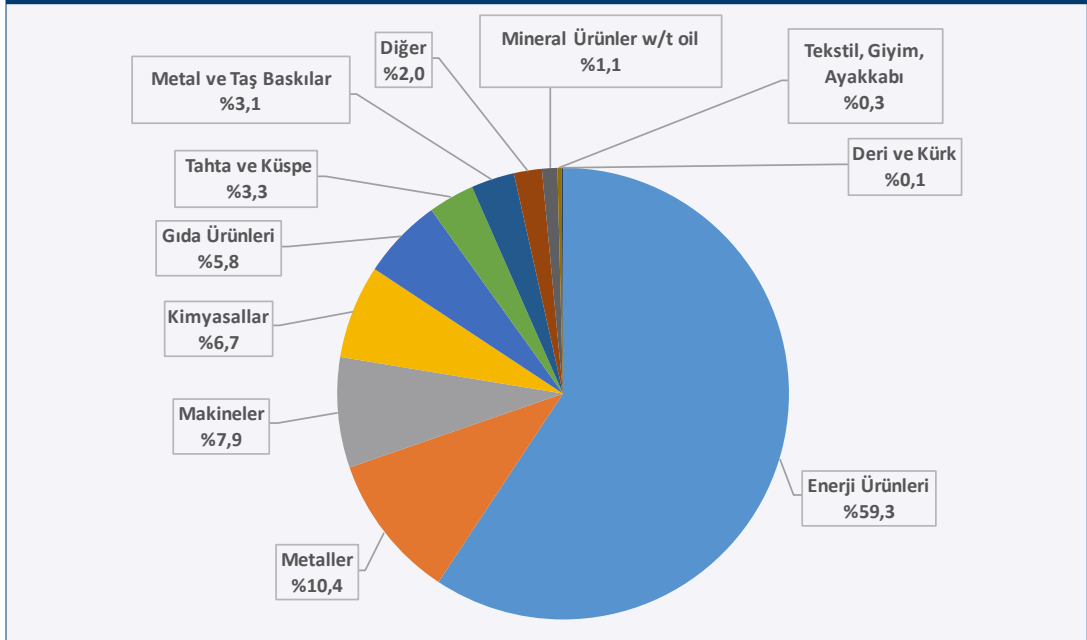
17. "U.S. Sanctions on Russia".

18. "Sanctions over Ukraine Impact on Russia".

19. "Statistical Review of World Energy", BP, (Haziran 2018), <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>, (Erişim tarihi: 25 Temmuz 2019).

20. "Sanctions Over Ukraine Impact on Russia".

GRAFİK 1. İHRACATIN SEKTÖREL DAĞILIMI (2017, YÜZDE)



Kaynak: "Rusya", OEC, <https://oec.world/tr/profile/country/rus>, (Erişim tarihi: 25 Temmuz 2019).

Mevcut ve gelmesi muhtemel yeni yaptırımlar sermaye çıkışlarını tetiklemekte ve yatırımcının Rus varlıklarına karşı güvenini azaltmaya devam etmektedir. Bu olumsuz etkilere karşı bazı olumlu gelişmeler de ortaya çıkmıştır. Ülkenin dış borçlanma pozisyonu 2013'e göre daha iyi görünmektedir. Örneğin brüt dış borç Aralık 2013'te 668 milyar dolardan 2017 sonuna kadar 524 milyar dolara düşmüştür. Bunda büyük ölçüde 2014'teki Batılı yaptırımlar nedeniyle Rus bankalarının uluslararası sermaye piyasalarındaki borçlanmalarının zayıflaması etkili olmuştur. Aslında GSYH'nin yüzde 33'üne karşılık geldiği görülen dış borç oranı yükselen piyasa standartlarına göre nispeten düşük karşırken petrol fiyatlarında kademeli bir artış dış borç hizmetinde herhangi bir sistematik sorunun yaşanmasının önlenmesine yardımcı olmaktadır. Önemli ekonomik göstergelerden biri olan cari hesap fazlası GSYH'nin yüzde 4'ünün üzerindedir. Bundan dolayı dış ticaret fazlasının bir kısmı bütçe açığının finanse edilmesinde kullanılırken bir kısmı da emeklilik sisteminin korunması için tahsis edilen Ulusal Varlık Fonu'nda tutulmaktadır. Nitekim düşük sermaye girişi yani zayıf "doğrudan yabancı yatırım" (DYY) ve portföy yatırımı olasılığı göz önüne alındığında cari işlemler fazlası ekonomi için temel döviz kaynağı olmaktadır.²¹

Yaptırımlardan etkilenen bir diğer sektör de Rus tarımıdır. Tarım Bakanı Alexander Tkachev yaptırımların tarımda bazı olumlu değişikliklere sebep olduğunu "Tarımı yeni bir açıdan incelememizi sağlayan ve yeni rezervler ve potansiyel bulmamıza yardımcı olan Avrupalı ve Amerikalı ortaklarımıza teşekkür ediyoruz" sözleriyle ifade etmiştir. Özellikle tarım sektöründeki büyüme

devam ederken Rusya 2018'de tükettiğinden iki kat daha fazla tahıl üretmiştir. Aynı zamanda şeker ve et ürünlerinde kendi ihtiyacını karşılayabilir hale gelmiştir. Bu olumlu gelişmelerden dolayı Putin 2024'e kadar 2018'de 25 milyar dolar olan gıda ihracatını iki katına çıkarmayı hedefleyen bir kararname imzalamıştır.²² Sonuç olarak yaptırımların Rus tarım sektöründe üretim artışına vesile olduğu ve tarım ürünleri ihracatını da arttırdığı anlaşılmaktadır. Ancak Rusya'nın bazı gıda ürünlerine uyguladığı ithalat yasağı ithalat miktarlarının düşmesine ve ülke içinde gıda fiyatlarının yükselmesine neden olmuştur.

Putin'e verilen yetkiler Rusya'nın yaptırımlara karşı sessiz kalmadığını ve benzer şekilde karşılık verdiğini göstermektedir.

Başkan Putin 4 Haziran 2018'de ABD'den ve diğer yabancı devletlerden kaynaklanan ürünlerin ve ham maddelerin Rusya'ya ithalatının kısıtlanmasını içeren yeni karşı yaptırımlar yasasını imzalamıştır. Böylece bu yasa Putin'e etkilenecek sektörleri ve ürünleri seçme ve düşman olarak tanımlanan bir devletle iş birliğini yasaklama veya askıya alma yetkisi vermiştir. Bu sayede Rus hükümeti ithalatı ve ihracatı yasaklanabilecek ürün ve ham maddelerin yanı sıra satın alınması yasaklanabilecek veya kısıtlanabilecek diğer iş veya hizmet türlerini de tanımlayacaktır.²³ Bu gelişmeler Rusya'nın yaptırımlara karşı sessiz kalmadığını ve benzer şekilde karşılık verdiğini göstermektedir.

21. Nora Neuteboom ve Georgette Boele, "Russia Watch – Sanctions Looming", ABN.AMRO, 2 Ekim 2018, <https://insights.abnamro.nl/en/2018/10/russia-watch-sanctions-looming>, (Erişim tarihi: 22 Temmuz 2019).

22. "Russia is Winning the Sanctions Game", National Interest, 14 Mart 2019, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/russia-winning-sanctions-game-47517>, (Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019).

23. "Insight: Russia Sanctions".

Yatırımların giderek artması ve DAS-KAA gibi tasarımların kabulüyle devlet borçlarına yönelik yatırımlar uygulanması durumunda Rusya'da bulunan yabancı sermayenin çıkışları artabilir. Ancak hem dış borç hem de iç borcun yaklaşık üçte biri Rusya vatandaşı olmayanlar tarafından tutulmaktadır. Bununla birlikte DYY 2017'den bu yana bir toparlanma içerisine girmiş ve şu anda ülke bazında bakıldığında daha fazla çeşitlilik göstermektedir. Nitekim DYY'nin yatırım uygulamayan ülkelere geldiği görülmektedir.²⁴ Sonuç olarak yatırımlardan sonra hem DYY hem de devlet borçlarının durumunda değişiklik olduğu anlaşılmaktadır.

Ekonomisini hedef alan yatırımlara karşı Rusya birçok şekilde tedbir alarak etkisinin artmasını önlemeye çalışmıştır. Öyle ki Moskova'nın ticareti çeşitlendirerek, daha fazla özerk finansal araçlar oluşturarak ve kamu sektörünü inşa ederek yatırımların zararlarını en aza indirmeye çalıştığı görülmektedir. Yine de ekonomik göstergelerden anlaşıldığı üzere yatırımlar Rusya'nın ekonomik büyümesini yavaşlatmaktadır.

YATIRIMLARIN ULUSLARARASI ALANDAKİ ETKİSİ

Rusya yatırımları birçok şirketi ve ülkeyi etkileyerek uluslararası arenada kendini hissettirmektedir. Bazı örnekler bu durumu doğrular niteliktedir. Örneğin ABD Hazine Bakanlığı dünyanın en büyük alüminyum üreticilerinden birisi olan Rusal'ı aynı zamanda Putin'e yakın olan iş adamı Oleg Deripaska'dan dolayı yatırımlar listesine almıştır. Ancak şirketin yönetim ve sermaye yapısındaki değişimden sonra bu firma yatırımlar listesinden çıkarılmıştır. ABD Hazine Bakanı

Steven Mnuchin yaptığı açıklamada Hazine Bakanlığı'nın bu şirketin kontrollerindeki değişimden dolayı listeden çıkarttığını ve Deripaska'nın şirketin yönetiminde eskisi gibi etkili olmadığını söylemiştir. Rus alüminyum devi Rusal 2018'de ABD yatırımlarından ekonomik olarak etkilenecektir. Sonrasında yatırımların kaldırılmasıyla birlikte Kentucky'deki yeni bir projeye 200 milyon dolar yatırım yapacağını bildirmiştir.²⁵ Sonuç olarak ABD yatırımlarından dolayı Rusya'nın uluslararası şirketlerinin zor duruma düşeceği ve yatırımlardan kurtulmak için yapısal kararlar aldıkları görülmektedir.

Başka bir örnek olarak Morgan Stanley'i gösterebiliriz. Morgan Stanley, Rusya Merkez Bankasına 2020'nin ilk çeyreğinde ülkedeki bankacılık faaliyetlerini kapatacağına dair resmi bir bildirim göndermeyi planlamaktadır. Wall Street Bankası'nın bu kararında 2014'ten bu yana uygulanan yatırımların etkisi olduğu belirtilmektedir.²⁶ Bu durum yatırımların Rus pazarında bulunan bazı uluslararası firmaları olumsuz etkilediğini ve bundan dolayı bu firmaların Rusya pazarından çıkma yönünde karar aldıklarını göstermektedir.²⁷

Son zamanlarda en fazla konuşulan Kuzey Akım 2 projesi de yatırımlar nedeniyle gündemde kalmaya devam etmektedir. 24 Nisan 2017'de Kuzey Akım 2 projesinin yürütücü firması doğal gaz boru hattı projesi için Alman enerji şirketleri Wintershall ve Uniper, Fransız şirket Engie, İngiliz-Hollanda petrol ve gaz devi Royal Dutch Shell ve Avusturya'nın enerji şirketi OMV ile fi-

25. Julia Horowitz, "Russia's Rusal was Sanctioned by the US. Now It's Investing \$200 Million in a Kentucky Mill", CNN, 15 Nisan 2019.

26. "Morgan Stanley to Shut Down Its Russian Banking Business in First Quarter 2020", Reuters, https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKCN1SC1R9?il=0&__twitter_impression=true, (Erişim tarihi: 9 Temmuz 2019).

27. "Washington Threatens European Firms with Sanctions Over Russian Gas Pipeline Project", RT, 14 Mayıs 2019, https://www.rt.com/business/459318-us-nord-stream-sanctions-useless/amp/?__twitter_impression=true, (Erişim tarihi: 10 Temmuz 2019).

24. Neuteboom ve Boele, "Russia Watch – Sanctions Looming".

nansman anlaşmalarını imzalamıştır. Bu beş Avrupalı enerji şirketi projenin toplam maliyetinin yüzde 50'sine uzun vadeli finansman sağlamaya başlamıştır.²⁸ Sonrasında ABD tarafından bu firmalara uyarı mektubu gönderilerek Kuzey Akım 2 projesinden çekilmeleri istenmiştir. Projeden çekilmedikleri takdirde CAATSA yaptırımları kapsamında kendilerine yaptırım uygulanacağı belirtilmiştir. Bu uyarıya rağmen Avrupalı firmaların projeye devam ettikleri görülmektedir. Aslında Washington'ın yürüttüğü bu politikanın arkasında kaya gazı devriminden sonra gaz ihraç etmek istemesi ve yapmış olduğu bu baskıyla Avrupa'daki pazar payını artırma niyetinde olduğu da söylenebilir. Sonuç olarak yaptırımların Rusya'yı ve diğer uluslararası ortaklarını tehdit ettiği ve ABD'nin kendi çıkarları için bu yaptırımları aracı olarak kullandığı anlaşılmaktadır.

ABD'nin en büyük enerji şirketlerinden biri olan ExxonMobil Nisan 2017'de Karadeniz'de ortak olduğu petrol arama projesi için ABD Hazine Bakanlığından bir istisna almadığı için 2018'de Rosneft ile yapılan ortak girişimlerden çekilmek zorunda kalmıştır.²⁹ Böylece yaptırımlar büyük enerji firmalarının Rus devlet firmalarıyla yaptığı iş birliği ve ortaklıklarını sonlandırılarak Rusya pazarından çıkmasına neden olmaktadır. Bu durum hem Rus enerji sektörünün gelişimini zayıflatmakta hem de yeni yapılacak anlaşmaların önündeki en büyük engellerden biri olarak öne çıkmaktadır.

Hindistan da S-400'ler, nükleer güdümlü denizaltının alınması ve inşa edilen iki savaş gemisi gibi silah sistemleri için Rusya ile temas halindedir. Washington ise Hindistan'ın Rus menşeli silahları almamasına yönelik baskısını artırmakta ve sonuç almaya çok yakın olduğu

kamuoyuna yansıyan haberler arasındadır.³⁰ Bu örnekten de anlaşılacağı üzere Rusya'nın savunma alanındaki ticaretinin CAATSA yaptırımlarından olumsuz etkilenme ihtimalinin de yüksek olduğu söylenebilir. Bununla birlikte verilen örneklerden anlaşıldığı gibi CAATSA'nın etkisi uluslararası arenada kendini göstermekte ve Rusya'nın hareket alanını daraltmaktadır.

YAPTIRIMLAR DASKAA İLE GENİŞLEYEBİLİR

Rusya yaptırımları Moskova yönetiminin Kasım 2018'de Kerç Boğazı'ndaki üç Ukrayna gemisine el koymasıyla ilgili olarak yeniden gündemin önemli konuları arasına girmiştir. Olaydan sonra ABD ve AB tutukluların serbest bırakılmasını istemesine rağmen Ukraynalı denizciler Rus makamları tarafından gözaltında tutulmuştur. Bazı AB ülkeleri Azak Denizi'ndeki çatışmalarından sonra sert yaptırımların olmamasından dolayı hayal kırıklığına uğradıklarını söylemiştir. Aralık 2018'de Fransa ve Almanya yeni yaptırımların geleceği imasında bulunmuştur.³¹ Hem ABD hem de Avrupa, Rusya denizcileri iade etmez ve Kerç Boğazı'nın kontrolünü bu şekilde sürdürmeye devam ederse ne gibi önlemler alınması gerektiğini tartışmaktadır. Bu durum daha fazla yaptırımı beraberinde getireceğe benzemektedir. Nitekim DASKAA gibi yasa tasarıları ABD'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımlara yenisinin ekleneceğinin sinyalini vermektedir.³²

30. Sudhi Ranjan Sen, "India May Adopt New Payment Formula to Avoid US Sanctions", *Hindustan Times*, 4 Mayıs 2019, https://m.hindustantimes.com/india-news/india-may-adopt-new-payment-formula-to-avoid-us-sanctions/story-VGGvOQdM9hHX9jzhwVReQJ_amp.html?__twitter_impression=true, (Erişim tarihi: 17 Temmuz 2019).

31. "US and EU Close to Agreeing New Sanctions to Check Russia", *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/00f60386-2ee3-11e9-8744-e7016697f225>, (Erişim tarihi: 21 Temmuz 2019).

32. "Comment: The DASKAA 2.0 Sanctions – Near-term Lull, Long-Term Discomfort", *bne IntelliNews*, 5 Mart 2019, <https://www.intellinews.com/comment-the-daskaa-2-0-sanctions-near-term-lull-long-term-discomfort-157412>, (Erişim tarihi: 12 Temmuz 2019).

28. "A New Export Gas Pipeline Running from Russia to Europe Across the Baltic Sea", *Gazprom*, <http://www.gazprom.com/projects/nord-stream2>, (Erişim tarihi: 13 Temmuz 2019).

29. "U.S. Sanctions on Russia".

Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin ve çevresindekilerin yaptırımlar listesine alınmasını amaçlayan DASKAA tasarısında mal varlıklarının araştırılması ve bu konuda raporlar hazırlanması talep edilmektedir. Tasarıda özellikle ABD istihbarat teşkilatının Putin'in kişisel servetini rapor etmesi istenmektedir. Diğer taraftan tasarının dijital alana çok daha fazla odaklanmakta ve önerdiği yaptırımlar dijital alanda düşmanca hareketlerde bulunan Rus şirketleriyle iş birliği yapmanın cezalarını da içermektedir. Öyle ki Rus bilişim sektöründeki herhangi bir şirketin bu yaptırımlara maruz kalmaya aday olduğu anlaşılmaktadır.³³

DASKAA, resmi soruşturmada herhangi bir kesin sonuca ulaşılmadığı halde Rusya'yı doğrudan kimyasal silah kullanmakla suçlamakta ve Moskova yönetimini Skripals zehirlenmesi³⁴ olayından sorumlu tutmaktadır. Bununla birlikte Rusya'yı Suriye'deki kimyasal silah kullanımıyla ilgili soruşturmayı engellemekle suçlayan tasarının Moskova yönetiminin diplomatik izolasyon ve yaptırımlar yoluyla ceza verilmesine olanak vermektedir.

Genel olarak DASKAA yaptırımları uygulamada Dışişleri Bakanlığının daha fazla etkin olmasını beraberinde getirmektedir. Aynı zamanda yasa tasarısı kamu diplomasisi programlarının denetlenmesini, dijital alan ve dijital ekonomi için Dışişleri Bakanlığı içinde Yaptırımlar Koordinasyon Ofisinin kurulmasını ve diğer önlemlerin alınmasını önermektedir. Tasarının yürürlüğe girmesi halinde Dışişleri Bakanı Rusya'yı teröre sponsorluk yapan ülkeler kategorisine sokma yetkisine sahip olacaktır. Ancak bu durum ABD-

Rusya ilişkilerinde önemli bir krizi beraberinde getirecektir. Rusya kendisini uluslararası terör tehdidine karşı aktif bir savaşçı olarak konumlandırırken bu ülkeyi gerçek bir terörist tehdit olarak sınıflandırmak öngörülemez sonuçlara yol açabilecektir.³⁵

DASKAA ile Rusya dışındaki Rus enerji projelerine ve daha da önemlisi Rus petrol üretimine yatırım yapan veya ham petrol üretimi için gereken malzeme, teknoloji, yatırım veya hizmetleri sağlayan kişiler ve firmalara karşı yaptırımlar öngörülmektedir. Rusya'nın AB'deki LNG projelerini etkilemek veya engellemeye çalışmak ve halihazırda inşası devam eden Kuzey Akım 2 projesini durdurmak da ABD'nin hedefleri arasında yer almaktadır. Ama yüzde 70'inden fazlası biten Kuzey Akım 2 konusundaki girişimlerinin sonuç vermediğini gören ABD, DASKAA'nın kabulüyle baskısını artırabilir.³⁶

DASKAA tasarısı henüz uygulamaya konulmamış olmakla birlikte kanunlaşması durumunda Rus-ABD ilişkilerinde çok fazla hasar oluşturma potansiyeline sahiptir. Her ne kadar 2014 yaptırımları sembolik olsa da Rus firmaları bir sonraki listeye kimin gireceğinden emin olmadığı için hala yoğun baskı altındadır. Bununla birlikte Washington'ın AB'nin enerji güvenliği başta olmak üzere Orta ve Doğu Avrupa'daki gaz piyasası gelişimi ve Ukrayna'nın enerji güvenliği üzerindeki olumsuz etkileri dikkate alındığında Kuzey Akım 2 Doğal Gaz Boru Hattı'na karşı çıkmaya devam edeceği anlaşılmaktadır.³⁷

DASKAA yasa tasarısının bu haliyle kabul edilmeden önce tartışılması ve değiştirilmesi muhtemel olmakla birlikte tasarıda ayrıntılandı-

33. Ivan Timofeev, "DASKAA and the New Anti-Russia Sanctions: Does the US Want Self-Isolation?", Valdai, 22 Ağustos 2018, <http://valdaiclub.com/a/highlights/daskaa-and-the-new-anti-russia-sanctions>, (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2019).

34. İngiliz dış istihbarat servisi MI6 için çalıştığı ortaya çıkınca ülkesinde mahkum edilen ve daha sonra casus takasıyla İngiltere'ye gelen Rus ajan Skripal ile kızı Yulia 4 Mart 2018'de zehirlenmiştir.

35. "Senators Introduce Bipartisan Legislation to Hold Russia Accountable", Bob Menendez, 13 Şubat 2019, <https://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/senators-introduce-bipartisan-legislation-to-hold-russia-accountable>, (Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019).

36. "Nord Stream 2 Gas Pipeline is 71% Complete, Gazprom Says", Tass, 1 Ağustos 2019, <https://tass.com/economy/1071483>, (Erişim tarihi: 12 Temmuz 2019).

37. "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act".

rılan yaptırımların Moskova'ya karşı daha güçlü bir araç olması beklenmektedir. Tasarıyla birlikte Washington, Moskova'yı köşeye sıkıştırmak için çıkarılmış olan CAATSA'dan bir adım daha ileri giderek Rusya'nın ülke dışında yapacağı projeleri de yaptırımlar kapsamına almaya çalışmaktadır.³⁸

Yasa tasarısı Amerikan başkanının ABD vatandaşları ve kuruluşlarının Rus devlet borcuyla ilgili işlemlerde yer almasını yasaklamasına olanak vermektedir. Nitekim CAATSA, ABD Hazine Bakanlığına yasada bulunan yasakların analizi doğrultusunda bir karar verme seçeneği sunarken DASKAA ise ABD yönetimine bu konuda hiçbir seçenek bırakmayarak direkt uygulama zorunluluğu getirmektedir.³⁹

YAPTIRIMLARIN TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

2017 verilerine göre 106 milyar varil petrol rezervi bulunan Rusya enerji kaynakları açısından ilk sıralarda yer alan ülkelerden birisidir. Günlük 11 milyon varilin üzerinde petrol üretimi yapan Rusya, Türkiye'nin en büyük enerji tedarikçilerinden birisi konumundadır. Yaklaşık 35 trilyon metreküp doğal gaz rezervine sahip olan ülke yıllık 635 milyar metreküp üretim yapmakta ve bunun da yaklaşık 210 milyar metreküplük kısmını ihraç etmektedir.⁴⁰ Üretim ve rezervleri enerji sektöründe önemli yer tutan Rusya özellikle doğal gazda Türkiye ve Almanya başta olmak üzere Avrupa'daki birçok ülkenin önemli derecede ihtiyacını karşılamaktadır.

38. "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act".

39. Natasha Turak, "More 'Crushing' Sanctions ahead for Russia in Hard-Hitting Senate Bill — if It Passes", CNBC, 9 Ağustos 2019.

40. "Statistical Review of World Energy", BP, (Haziran 2018), <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>, (Erişim tarihi: 12 Temmuz 2019).

Ankara ile Moskova'nın doğal gaz alanındaki ilişkileri oldukça eskiye dayanmaktadır. İki devlet arasında 14 Şubat 1986'da yirmi beş yıl süreli Doğal Gaz Alım-Satım Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma kapsamında 1987'den itibaren giderek artan miktarlarda doğal gaz alımına başlanmış olup 2018 itibarıyla yıllık yaklaşık 25 milyar metreküp miktarına ulaşılmıştır. Bu miktar Türkiye'nin yıllık doğal gaz tüketiminin yaklaşık yarısına tekabül etmektedir. Batı Hattı ve Mavi Akım boru hatlarıyla gelen Rus gazı için üçüncü bir alternatif olan TürkAkım hattının da 2019 sonu itibarıyla devreye girmesi beklenmektedir. TürkAkım ile her biri yıllık yaklaşık 15,75 milyar metreküp kapasiteye sahip iki hattın birisinin Türkiye'ye diğerinin de Avrupa'ya gaz taşınması planlanmıştır. Bu projeye Türk-Rus iş birliği enerji alanında kuvvetlenecek ve Türkiye'nin Avrupa enerji güvenliğindeki rolü güçlenecektir.

Enerji güvenliğini ilgilendiren meselede Türkiye uluslararası bir bağlayıcılığı olmayan yaptırımlara karşı çıkabilir ve kendi güvenliğini önceleyen politikaları seçebilir.

Türkiye ile Rusya arasındaki ticaret hacmi 25 milyar dolar seviyelerine ulaşmışken iki ülke arasındaki karşılıklı yatırımlar yaklaşık 10'ar milyar dolar düzeyinde olup Türk müteahhitleri tarafından bugüne kadar Rusya'da toplam değeri 60 milyar doların üzerinde 2 bine yakın proje hayata geçirilmiştir.⁴¹ Bununla birlikte bazı Rus enerji şirketlerinin Türkiye enerji sektöründe önemli yatırımlara imza attıkları

41. "Türkiye-Rusya İlişkileri", Dışişleri Bakanlığı, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-rusya-siyasi-iliskileri.tr.mfa>, (Erişim tarihi: 25 Haziran 2019).

görülmektedir. Bu yatırımlardan birisini yapan Rus petrol şirketi Lukoil 2008’de Türkiye’deki Akpet petrol istasyon ağını 555 milyon dolara satın almıştır. 2018 itibarıyla Lukoil’in Türkiye’de 600’den fazla petrol istasyonu bulunmaktadır. Bu da Türkiye pazarının yüzde 7’sine tekabül etmektedir.⁴²

Türkiye ile Rusya arasında Akkuyu Nükleer Güç Santrali (NGS) ve TürkAkım Doğal Gaz Boru Hattı gibi enerji alanında önemli projeler bulunmaktadır. Ankara’nın enerji alanında ortaklık yaptığı Rusya’ya uygulanan ABD yaptırımları Türkiye’yi de etkileyecek niteliktedir. Özellikle yaptırımların hedef aldığı enerji sektöründe Ankara ve Moskova yönetimleri bundan sonraki projelerde iş birliği noktasında önemli bazı engellerle karşılaşabilir.

CAATSA’da bulunan “Rusya Federasyonu boru hatlarının geliştirilmesi” ile ilgili yaptırımlar başlığında Rusya ile geliştirilecek projelerin piyasa değerinin tek seferde bir milyon dolar veya on iki aylık dönemde toplam beş milyon dolar ve daha yüksek olması durumunda yaptırıma tabi olacağı belirtilmiştir. Rusya Federasyonu’nun enerji ihracatı için boru hatları oluşturma kapasitesinin artırılmasına doğrudan katkıda bulunacak bir yatırım bu kapsamda değerlendirilmektedir. Daha geniş bir ifadeyle enerji ihracat boru hatlarının yapımı, modernizasyonu veya genişletilmesini doğrudan kolaylaştırabilecek mal, hizmet, teknoloji, bilgi veya destekler de yaptırım kapsamındadır.⁴³ Bu yaptırımların gelecekte Türk firmalarının Rus enerji altyapısı ve inşaatına yönelik faaliyetlerini kısıtlama potansiyeline sahip olduğu da anlaşılmaktadır.

CAATSA yasasından bir adım daha ileri giden DASKAA tasarısının yürürlüğe girmesi durumunda ise Rusya’daki petrol şirketleriyle iş yapan şirketlere de kısıtlamalar getirilecektir. Özellikle Rusya’nın ülke dışındaki enerji yatırımlarını hedef alan tasarı Türkiye’nin enerji sektörünü de etkileyebilecek niteliktedir. Moskova yönetiminin yurt dışındaki büyük enerji projelerini durdurmaya yönelik maddelerin yer aldığı DASKAA tasarısı Rusya’nın sahip olduğu LNG ve NGS ortaklık ve iş birliklerini sekteye uğratabilir. Yurt dışında yapılacak 250 milyon doların üzerindeki projelerin hayata geçirilmesini bir adım daha zorlaştıran tasarının aslında Rusya’nın yurt dışında yapacağı bütün enerji projelerinin yaptırımlar çerçevesinde engellenmesi ve durdurulmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.⁴⁴

2016’da TürkAkım Doğal Gaz Boru Hattı anlaşmasını imzalayan Türkiye yine aynı yıl bu anlaşmayı TBMM Genel Kurulunda kabul ederek resmen yürürlüğe sokmuştur. Diğer taraftan 2017’de Parlamentonun alt kanadı Duma tarafından onaylanan anlaşma Parlamentonun üst kanadı olan Federasyon Konseyi tarafından 1 Şubat 2017’de kabul edilmiştir. Böylece TürkAkım projesi CAATSA yasası çıkmadan yani 2 Ağustos 2017’den önce yürürlüğe girmiştir. Evrensel hukukun kanunilik ilkesine göre CAATSA’da belirtilen yaptırımların daha önceki projeleri kapsamaması gerekmektedir.⁴⁵ Bu durumda yaptırımların 2019 sonunda gaz akışı sağlanacak olan TürkAkım projesini etkilemeyeceği söylenebilir.

Ancak Türkiye’den sonraki rotası tam olarak belli olmayan TürkAkım projesi ABD tarafından zaman zaman eleştirilmekte ve bu

42. “Dünyada Lukoil”, Lukoil, <http://www.lukoil.com.tr/2/sayfalar/genel-mudur-mesaji>, (Erişim tarihi: 8 Temmuz 2019).

43. “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act”, ABD Kongresi, 2 Ağustos 2017, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>, (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2019).

44. “115th Congress 2d Session S. 3336”, ABD Kongresi, <https://www.congress.gov/115/bills/s3336/BILLS-115s3336is.pdf>, (Erişim tarihi: 21 Temmuz 2019).

45. “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act”.

projenin yapımına karşı çıkmaktadır.⁴⁶ Türkiye’den sonra yöneleceği rotayı ve projeye katılan ülkeleri etkileme potansiyeline sahip olan CAATSA’nın Rusya’nın bundan sonraki yeni boru hatlarıyla Avrupa’ya gaz ihraç etmesinin önündeki en büyük engellerden biri olduğu anlaşılmaktadır. Aynı şekilde AB’nin kabul ettiği Üçüncü Enerji Paketi’nde yer alan enerjide tekelleşmeyi önlemeye yönelik maddeler Türk Akım Doğal Gaz Boru Hattı’nın Türkiye’den sonraki rotasının belirlenmesini zorlaştırmaktadır. 2019 sonunda Türkiye’ye ulaşacak olan doğal gazın sonraki adresi için hem CAATSA hem de AB’nin Üçüncü Enerji Paketi şimdilik ciddi risk teşkil etmektedir. Bu durum ise Türkiye’nin enerji üssü olma yolunda mesafe katetmesini ya-vaşlatacak niteliktedir.

Ankara ile Moskova yönetimleri arasındaki diğer önemli projelerden birisi olan Akkuyu NGS Türkiye’nin elektrik üretiminde doğal gaza olan bağımlılığını düşürecek bir potansiyele sahiptir. 2026’da tam kapasiteyle devreye alındığı zaman Türkiye’nin elektrik üretiminin yaklaşık yüzde 7’lik kısmını karşılaması öngörülen santralin temeli 2015’te atılmıştır.⁴⁷ CAATSA yaptırımlarından önce başlatılan projede ilk elektrik üretiminin 2023’te gerçekleşeceği öngörülmektedir. CAATSA yasası kapsamına girmeyen proje yaptırımlardan etkilenmemektedir.

CAATSA yasası kapsamında yaptırımlara uymayan kişi ve firmaların bu yasanın yürürlüğe girdiği tarihte veya sonrasında bilerek Rusya Federasyonu’nun petrol üretimi veya enerji ihraç kapasitesine yönelik projelerde yer aldıkları tespit edilirse ABD başkanı bu kişi veya firmalar hakkında on iki yaptırımdan en az beşini uy-

gulamaya koyma yetkisine sahiptir.⁴⁸ Bu yüzden Türkiye’deki kişi ve şirketlerin bu yaptırımlara maruz kalmamak için daha hassas davranacakları ortadadır. Ancak enerji güvenliğini ilgilendiren meselede Türkiye uluslararası bir bağlayıcılığı olmayan yaptırımlara karşı çıkabilir ve kendi güvenliğini önceleyen politikaları seçebilir. Sonuç olarak Türk-Rus ilişkilerinin gelişmesine daha fazla maliyet yükleyen yaptırımlar Rusya ile yeni enerji projeleri yapılmasının önünde ciddi bir engel teşkil edecektir.

ABD’nin CAATSA yasasından önce resmîyet kazanan Kuzey Akım 2 gibi bazı enerji projelerine yaptırım uygulamak istediği ve Almanya gibi bir müttefikini bu çerçevede ciddi şekilde baskı altına aldığı görülmektedir. Zaten uluslararası anlaşmalara aykırı olan ve sadece Amerikan çıkarlarını gözetken bu yasalara Türkiye’nin tamamen uygun hareket etmesi mümkün gözükmemektedir. Çünkü yaptırımlara göre politika ve strateji belirlemek Türkiye’nin uluslararası çıkarına uygun değildir. Türkiye çıkarlarına zarar vermeyen durumlarda örneğin Kuzey Kore yaptırımlarına uyabilir. Ama yanı başında bulunan ve enerji alanında önemli ilişkilere sahip olduğu Rusya ile bu yaptırımların gölgesinde ilişki kurması ulusal çıkarlarıyla bağdaşmamaktadır. Kaldı ki Ankara CAATSA’ya uysa bile yarın birkaç senatörün Türkiye’nin çıkarlarına aykırı yeni bir yasa tasarsını Kongreye sunması ve bunun yasalaşması hiç de sürpriz olmayacaktır. Bu yüzden Türkiye’nin ABD Kongresinden çıkan tek taraflı kararlara göre hareket etmesi mümkün değildir. Sonuç olarak enerjide dışa bağımlı bir ülke olan Türkiye’nin kendi enerji güvenliğini önceleyen politikalarına devam etmesi daha makul ve yararlı olacaktır.

46. “ABD Açıkladı: Türk Akımı Projesine Karşıyız”, *Yeni Şafak*, 13 Kasım 2018.

47. “Projenin Tarihçesi”, Akkuyu Nükleer, <http://www.akkunpp.com/projenin-tarihcesi>, (Erişim tarihi: 22 Temmuz 2019).

48. “115th Congress 2d Session S. 3336”.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Rusya 2014'te Kırım'ı ilhak edip Ukrayna'nın doğusundaki ayrılıkçıları desteklemeye başlamasından sonra Obama yönetimi AB ile birlikte Moskova yönetimine yönelik bazı yaptırımları hayata geçirmiştir. İlk başta bazı kişi ve firmalara yönelik olan yaptırımların kapsamı Skripals zehirlenmesi gibi olaylarla giderek artmıştır. Kasım 2018'de Rusya'nın Kerç Boğazı'ndaki Ukrayna donanma gemilerine el koymasıyla Amerikan-Rus gerilimi yeni bir boyuta taşınmıştır. Rusya yaptırımları Kongreden geçerek Trump'ın onayıyla yürürlüğe giren CAATSA ile yasa düzeyine çıkarılmıştır. Gerek ABD kamuoyunda oluşan Moskova karşıtı atmosfer gerekse Rusya'nın uluslararası politikadaki sert tutumu DASKAA gibi yeni yasa tasarılarının Kongreye sunulmasına ortam hazırlamış ve yaptırımların kapsamının daha fazla artacağı düşüncesini kuvvetlendirmiştir.

Kongrede Demokratlara doğru değişen bir güç dengesi aynı zamanda ABD'nin Rusya karşısında daha sert bir yaklaşım sergilenme olasılığını artırmaktadır. Zira yeni yaptırımların uygulamaya konulmasında ABD'nin kendi iç politikası ve siyasi mücadelelerinin de etkisi bulunmaktadır. Amerikan ve AB yaptırımlarının Rus dış politikasında ciddi bir değişikliğe neden olduğunu söylemek zor olsa da Washington yönetimi yaptırımlar konusunda ısrarcı politikasını sürdürmekte ve böylece kötü olan ABD-Rusya ilişkileri daha da kötüleşmektedir. ABD'nin bu tutumuna karşı AB son derece ihtiyatlı bir duruş sergilemektedir. Brüksel'in Ukrayna krizi çerçevesinde Moskova'nın bu ülkeye yönelik saldırgan politikasını kabul etmeyeceği ve bu kapsamda uygulanan yaptırımlardan vazgeçmeyeceği anlaşılmaktadır. Ancak Rusya ile ilişkilerde yeni gerginlikler oluşturmaktan çekinen AB'nin şimdilik ek yaptırım paketine başvurmaya da anlaşılmaktadır.

ABD'de yasalarla getirilen yaptırımların kaldırması başkanlık emriyle uygulamaya konulan yaptırımların kaldırılmasından çok daha zorlu bir süreç gerektirir. Yasalarla getirilen yaptırımları kaldırma yetkisi ABD başkanlarının değil Kongrenin yetkisindedir. Bununla birlikte Beyaz Sarayın Kremline yönelik yaptırımlarını Ukrayna'daki kriz "tamamen çözülene kadar" sürdüreceği ve bu krize yönelik ufukta bir çözüm gözükmemesi birlikte düşünüldüğünde bu yaptırımların yıllarca devam edeceği söylenebilir.

ABD ve AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımlar kapsam ve uygulanan özel ve tüzel kişiler açısından farklılıklar göstermektedir. AB'nin Rus gazına olan bağımlılığı göz önüne alındığında Brüksel yönetiminin enerji yaptırımları sadece petrol sektörünün sınırlı alanlarına uygulanırken ABD yaptırımlarının ise hem petrol hem de doğal gazı hedef aldığı görülmektedir. Hatta bir adım daha ileri gitmeyi düşünen ABD, Rusya'nın yurt dışındaki enerji projelerine de yaptırım uygulayacağı sinyali vermektedir.

Yaptırımların genişletilmesine yönelik 2018'de Kongreye gelen DASKAA tasarısı mevcut tüm Rus yaptırımlarının ortak bir paydaya indirilmesini önermektedir. Tasarıya göre Rusya yaptırımlarının denetlenmesine yönelik özel bir birim kurulması istenmektedir. Tasarının Kongreye gelmesindeki asıl amaç ise Rusya'nın Kırım'ı Ukrayna'ya iade etmesini ve Donbas'taki isyancılara askeri desteğini kesmesini sağlamaktır. Ayrıca Moskova yönetimi Gürcistan ve Moldova'daki ayrılıkçıları desteklemeyi durdurmaya çağrılmaktadır. Ek olarak Rusya'nın Suriye'deki askeri operasyonları durdurması, ülkenin hükümet yanlısı güçleriyle olan ittifaktan çekilmesi ve artık Beşer Esed rejimini desteklemekten vazgeçmesi talep edilmektedir. Sonuç olarak ABD ile Rusya arasında birçok konuda farklılık olduğu ve bu farklılıkların kolay kolay ortadan kalkmayacağı anlaşılmaktadır. Bundan

dolayı ABD tek taraflı yaptırımlar yoluyla Rusya'yı sıkıştırmak istemektedir.

Aslında yaptırımlar ülkelerin kendi aralarında bloklaşmasına zemin hazırlamaktadır. Yaptırımlardan az veya çok birçok devlet etkilenmekte ve buna göre yaptırımlara karşı tavırlarını ortaya koymaktadır. ABD'nin tek taraflı aldığı bu kararlar yaptırımlara karşı çıkan blok içindeki bağları kuvvetlendirmekte, geleneksel müttefiki olan bazı ülkelerle de arasına mesafe koymaktadır. Washington'ın Rus yaptırımları kapsamında AB ülkelerini de –Kuzey Akım 2 projesinde olduğu gibi– yaptırımlarla tehdit etmesi geleneksel Kuzey Atlantik iş birliğini zayıflatmaktadır. Yaptırımların savunucusu olarak ABD yalnızlaşmakta ve sonuç olarak istenilen neticenin ortaya çıkma ihtimali düşmektedir.

Türkiye'nin en büyük enerji partnerlerinden biri olan Rusya'nın özellikle enerji sektörüne uygulanan yaptırımlar doğal olarak Ankara yönetimini de etkilemektedir. ABD'nin kararlaştırdığı tek taraflı ve uluslararası hukuk bağlamında bağlayıcılığı olmayan yaptırımlar karşısında Türkiye'nin çıkarlarının korunması gerekmektedir. Bu çerçevede uluslararası platformlarda diğer çıkarları etkilenen ülkelerle birlikte hareket edilmesi ve yaptırımlar konusunda uluslararası hukuk çerçevesinde tepki gösterilmesi önem arz etmektedir.

Türkiye ile Rusya'nın girişimiyle ortaya çıkan TürkAkım projesinin yaptırımlardan etkilenme riski bulunmaktadır. Projenin Türkiye kısmına dair anlaşmaların yaptırımlardan önce yürürlüğe konulması nedeniyle yaptırımlara tabi olmayacağı anlaşılmaktadır. Aynı zamanda bu proje Batı Hattı'ndan Ukrayna üzerinden gelen gazın yerini alacak doğal gazı taşıyacaktır. Fakat projenin Türkiye'den sonraki rotasının belirlenmesi noktasında yaptırımlardan dolayı bazı zorlukların olacağı görülmektedir. Bu zorlukların aşılması için Türkiye'den sonraki rotanın

yeni bir proje yerine TürkAkım şeklinde devam etmesi ve boru hattının geçeceği ülkelerin belli oranlarda bu projede pay sahibi yapılmasının doğru bir strateji olacağı anlaşılmaktadır.

Diğer bir proje olan Akkuyu NGS'nin de dolaylı yoldan yaptırımlardan etkilenme olasılığı bulunmaktadır. Temeli 2015'te atılan Akkuyu'ya yaklaşık 24 milyar dolar değerinde yatırım yapılacaktır. Rusya'nın yaptırımlarla köşeye sıkıştırılmak istenmesi bu ülkenin enerji ve finans sektörlerinin büyük yatırımlar gerçekleştirmesi noktasında elini zayıflatmaktadır. Bundan dolayı nükleer santralin yüzde 49'luk hissesinin Türk firmalara verilmesi projenin finansal açıdan sağlam zeminde ilerlemesini sağlayacaktır. Böylece projedeki yerlilik oranı artacak ve Türk firmaları da nükleer enerji sektörüne adım atmış olacaktır.

Yaptırımlardan dolayı Rusya'nın Avrupa ile yeni enerji boru hatları yapmasının gittikçe zorlaştığı anlaşılmaktadır. Yüksek doğal gaz rezervi ve üretimi olan Rusya'nın bu durumda önemli bir strateji değişikliğine gideceği öngörülmektedir. Süresi biten boru hattı anlaşmalarını tekrar revize etmek isteyecek olan Rusya diğer taraftan LNG formatına dönüştürdüğü doğal gazı dünya piyasalarına sunacaktır. Esasen uluslararası enerji kuruluşlarının gelecek projeksiyonlarında doğal gazın müşteriye daha fazla LNG olarak ulaştırılacağı tahminleri de bulunmaktadır. Bu durumda Rusya'da LNG terminallerinin ön plana çıkacak olması ve bunların yapımında Türk firmalarının daha aktif rol alması düşünülebilir. Aynı zamanda daha fazla LNG teslimatı demek –Türkiye bu durumu istememesine rağmen– boğazların daha fazla gemi tarafından kullanılması ve Rusya'nın boğazlara daha fazla bağımlı kalması anlamına da gelmektedir.

Türkiye'nin enerjide dışa bağımlı olması enerji güvenliği konusunu daha hassas hale getirmektedir. Bu yüzden Türkiye'nin enerji ihracatçılarıyla birlikte yeni proje ve iş birlik-

leri yapması önemlidir. Yapılan bu proje ve iş birlikleri bir yandan enerji güvenliğinin sağlam temeller üzerinde yükselmesini diğer taraftan da Türkiye'nin bölgedeki etkisinin artmasını sağlamaktadır. Ancak yaptırımlar Türkiye'nin enerjide Rusya ile iş birliğinde daha fazla mali-

yet oluşturacağından yeni projelerin ortaya çıkmasını olumsuz etkileyecektir. Bundan dolayı Türkiye'nin Rusya ile enerji alanında yapılacak iş birliklerinde uluslararası baskı ile kendi ekonomik ve güvenlik çıkarları arasındaki dengeye uygun hareket etmesi önemlidir.

RUSYA YAPTIRIMLARININ ETKİLERİ VE TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE YANSIMALARI

YUNUS FURUNCU

SETA | ANALİZ

2014'te Kırım'ın işgalinden sonra hem ABD hem de AB ülkeleri Rusya'ya karşı yaptırım kararları almıştır. AB almış olduğu bu kararlarda ihtiyatlı bir tutum sergilerken ABD'nin daha sert bir tutum takındığı dikkat çekmektedir. Washington yönetiminin giderek daha kapsamlı ve daha zorlayıcı hükümler içeren yeni yaptırımlar ortaya çıkarma niyetinde olduğu anlaşılmaktadır. Esasen yaptırımların uluslararası bir bağlayıcılığı bulunmamakta, sadece yaptırım uygulayan ülkenin gücü nispetinde uluslararası düzeyde hissedilmektedir. Buna rağmen ABD ve AB'nin uyguladığı yaptırımların küresel alanda önemli etkilerinin olduğu görülmektedir.

Washington ile Moskova arasındaki yaptırımlar doğal olarak her iki tarafla ilişkisi bulunan Ankara'yı da etkilemektedir. Özellikle Rusya ile enerji alanında birçok projesi olan Türkiye enerji sektörüne yaptırımların uygulanması ve giderek genişletilmesinden dolayı en fazla etkilenen ülkelerden birisi olacaktır. Bu analizde ABD ve AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımların etkileri ve uluslararası alandaki tesirleri incelenmekte, yaptırımların Türkiye'nin enerji sektörüne yansımalarının analizi yapılmaktadır. Türkiye'nin Rusya ile ortaklıklar yaptığı bilhassa enerji projelerinin durumu değerlendirilmekte ve yaptırımların gelecekteki Türk-Rus enerji ilişkilerinde daha fazla maliyet ve baskı unsuru oluşturacağı sonucuna varılmaktadır.

www.setav.org

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE • BERLİN