

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ GÜMRÜK
BİRLİĞİ'NİN REVİZYONUNA İLİŞKİN
MUTABAKATA ÖZEL SEKTÖR BAKIŞI

M. Haluk NURAY
İKV Brüksel Temsilcisi

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN REVİZYONUNA İLİŞKİN MUTABAKATA ÖZEL SEKTÖR BAKIŞI¹

M. Haluk NURAY
İKV Brüksel Temsilcisi

Türkiye ekonomisinin 1990'lı ve 2000'li yıllarda dünya ekonomisine entegre olmasında çok önemli bir rol oynayan Gümrük Birliği'nin, günümüzün değişen dünyasında ülkemizin ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kaldığı; hatta sistemin, AB'nin giderek artan bir hızla imzalamaya başladığı STA'lar yoluyla ekonomimizde hasar yaratma noktasına geldiği konusunda, uzunca bir süredir, AB ile aramızda bir nevi görüş birliği bulunmaktaydı.

Gümrük Birliği'nin bu eksiklerinin giderilmesi konusunda epeydir devam etmekte olan üst düzey görüşmeler, 12 Mayıs 2015 tarihinde, Ekonomi Bakanımız ve Avrupa Komisyonu'nun Ticaretten Sorumlu Üyesi tarafından Brüksel'de düzenlenen ortak basın toplantısında Gümrük Birliği'nin "modernleştirileceği" yolunda mutabakata varıldığının açıklanması ile yeni bir aşamaya ulaşmış bulunuyor.

Hem ülkemiz medyasında hem de AB'nin ekonomi medyasında kendisine geniş bir yer bulan söz konusu mutabakatı duyuran açıklamaya göre taraflar önümüzdeki bir yıl boyunca yapacakları iç çalışmalarla ve etki analizleri ile masaya getirecekleri konuları somutlaştıracaklar ve siyasi yetki (*mandate*) alacaklar. Dolayısıyla, masaya en erken gelecek yılın son çeyreğinde oturulabileceği söylenebilir. Ne kadar süreceğini söylemek ise mümkün değil.

Heyecanla ve beklentiyle izlemekte olduğumuz bir konuda ilerleme kaydedilmiş olması tabii ki memnuniyet verici; ancak, bu aşamada henüz ortada mutabakatın çerçevesini çizen ya da içeriği hakkında net bilgi veren bir doküman, bir mutabakat belgesi mevcut değil. Dolayısıyla, yapacağımız değerlendirmelerin spekülasyon değil; gerçekçi tahminler seviyesinde olması için özel bir gayret göstermek gerek. Bu zorluğun üstesinden gelmek üzere değerlendirmelerimi mümkün olduğunca Katma Protokol, Dünya Bankası'nın Gümrük Birliği Değerlendirme Raporu² ve tarafların üst düzey bürokratlar seviyesinde bir yıldır sürdürdükleri görüşmeler hakkında derleyebileceğim bilgilere dayandıracağım.

Şunu da belirtmem gerek; ben Gümrük Birliği'nin geçmişte Türkiye ekonomisine büyük faydaları olduğuna inanıyorum; bir sonraki paragrafta da bu iddiamı destekleyecek somut bir göstergeden söz edeceğim. Öte yandan, Gümrük Birliği'nin artık eskidiğini,

¹ Bu makale, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun (TİSK) İşveren Dergisi'nin Mayıs-Haziran 2015 sayısında yayımlanmıştır.

² "Evaluation of the EU Turkey Customs Union", *World Bank Report No: 85830 – TR*, 28 Mart 2014.

başlangıçta sağladığı avantajların kaybolduğunu, günümüz Türkiye'sinin ihtiyaçlarını karşılamakta hele de gelecek günlere taşımakta yetersiz kaldığını da kabul ediyorum. Gümrük Birliği'nin yenilenmesinin, geliştirilerek yeni nesil, kapsayıcı, derin bir ticaret anlaşmasına dönüştürülmesinin de bir ihtiyaç olduğuna gönülden inanıyorum.

Gümrük Birliği ülkemize ne kazandırdı?

Aşağıda vereceğim tablo günlük ekonomik değerlendirmelerde pek fazla kullanmadığımız bir kavrama dayanıyor: Ülkelerin küresel katma değere yaptıkları katkılar. Sıkça kullandığımız, ülkeleri toplam milli gelirlerine göre sıralayan, Türkiye'nin yıllar itibarıyla 17'cilik ila 19'unculuk arasında yer aldığı, 2023 yılında ilk on ülke arasına girmek istediğimiz tablodan farklı. Bizim tablomuz ülkeleri, onar yıllık dönemler itibarıyla, dünya çapında her yıl yaratılan toplam sanayi üretimi değerinin ne kadarını yarattıklarına göre sıralıyor.

Tablo - Katma değer cinsinden küresel sanayi üretimi paylarına göre ülkeler sıralaması

Sıra	1980'li yıllar ortalaması	1990'lı yıllar ortalaması	2000'li yıllar ortalaması	2010'lu yıllar
1	ABD	ABD	ABD	ABD
2	Almanya	Japonya	Japonya	Çin
3	Japonya	Almanya	Almanya	Japonya
4	İngiltere	İtalya	Çin	Almanya
5	Fransa	İngiltere	İngiltere	İtalya
6	İtalya	Fransa	İtalya	Brezilya
7	Çin	Çin	Fransa	G. Kore
8	Brezilya	Brezilya	G. Kore	Fransa
9	İspanya	İspanya	Kanada	İngiltere
10	Kanada	Kanada	Meksika	Hindistan
11	Meksika	G. Kore (**)	İspanya	Rusya
12	Avustralya	Meksika	Brezilya	Meksika
13	Hollanda	Türkiye	Tayvan	Endonezya
14	Arjantin	Hindistan	Hindistan	İspanya
15	Hindistan	Tayvan	Türkiye	Kanada

Türkiye, bu tabloda, 1990'lı yıllarda 13'üncü ve 2000'li yıllarda da 15'inci sırada yer almıştır. Ekonomik büyüklük olarak 17'nci sırada yer alan bir ülkenin, küresel üretime bu sıralamanın hayli üstünde bir katkı yapabilmesi Avrupa'nın üretim zincirlerine dahil olması ile mümkün olmuştur. Bunu sağlayan da dönemin -gümrük birliği ile zirveye ulaşan- ticareti (daha doğrusu ekonomiyi) serbestleştiren politikalarından başka bir şey değildir.

Gümrük Birliği'nin yeni nesil, derin bir ticaret anlaşmasına dönüştürülmesini (ya da TTYO'ya vakitlice dahil olmamızı) desteklememizin altında yatan asıl sebep işte bu tablonun sergilediği gerçektir. Bu tür anlaşmaların içinde yer almak, öncelikle kendimizi değiştirmemiz için katalizör görevi yapacak, sonra da firmalarımızın global değer zincirlerinde yer almalarını sağlayacak, onların işlerini kolaylaştıracak birer “uygunluk sertifikası” işlevi görecektir. Şimdi gelelim Gümrük Birliği'nin modernizasyonu sürecinde bizi neler beklediği konusundaki tahminlere.

Müzakerenin zorlukları

Bizi iki türlü zorluk beklemektedir. Birincisi, AB ile ilişkilerimizde mevcut soğukluğun sebebi olan siyasi engeller Gümrük Birliği'nin modernizasyonu müzakerelerinde de ortaya çıkabilir. İkinci zorluk türü ise bizatihi konunun kendisinden kaynaklanacaktır. Tarafların amaçları arasındaki farklılıklar daha mutabakat açıklamasının yapıldığı an gün yüzüne çıkmıştır. Üstelik müzakere kapsamına alınması beklenen hizmetler gibi bazı konular ticaret diplomasisinin en zorlu alanlarını teşkil etmektedir. Kısacası, bizi zorlu bir süreç beklemektedir. Çok iyi hazırlanmalı ve müzakere heyetimize verilecek siyasi yetkiyi çok iyi formüle etmeliyiz. Tabii ki her müzakereye sonuçlandırmak için oturulur ama masadan kalkma opsiyonu olmayan bir heyetin zorlu bir müzakere sürecini başarıyla tamamlaması da çok zordur. Buradaki ince çizgi iyi yakalanmalıdır.

Teknik müzakereler tamamlandıktan sonra AB bunu “yeni bir anlaşma” olarak tanımlayıp, AP'nin “evet” demesini de içeren bir onay sürecini başlatabilir. 1994 yılı Aralık ayı içinde onaylanarak yıl başında yürürlüğe girmesi beklenen Gümrük Birliği'nin ancak 6 Mart 1995 tarihinde onaylanabilmesine yol açan durumun bir benzerini bu müzakerelerin sonunda da yaşayacağımızı düşünüyorum.

Modernizasyondan ne anlamalı?

Gümrük Birliği kararının nasıl değiştirileceği konuşulurken, yapılacak işi nitelendirmek için güncelleme (*update*), seviyesini yükseltmek, iyileştirmek (*upgrade*), yenileme (*renew*), reforme etme (*reform*), kapsamını artırma (*extending*), yeniden müzakere etme (*renegotiate*), genişletme (*widening*), derinleştirme (*deepening*) gibi bir dizi kelime ortaya atılmıştı. Bunlar arasından, Dünya Bankası'nın da kullandığı modernizasyon kelimesinin tercih edildiği anlaşılıyor. Uygundur, yapılacak işi iyi tanımlamaktadır.

Müzakereler sonucu ortaya çıkacak olan yeni sistemin ülkemizin uluslararası rekabet gücüne olumlu bir katkı yapmasını bekliyoruz ama önce sistemin kendisinin bir düzeltilmesi gerek. Orijinal Gümrük Birliği'ne, o dönemde, ekonomik beklentilerin yanı sıra, Türkiye'yi tam üyeliğe sıçratacak son atlama taşı olmak gibi bir siyasi hamule de yüklenmişti. Şimdi belki de bu yükten arındırılıp, rasyonel bir ekonomik mantıkla yeniden kurgulanması mümkün olacaktır. Üstelik ben modernizasyondan çağın

gereklerine uyacak değişikliklerin yapılmasını anlıyorum ki bu kavram, Gümrük Birliği'nin kapsamının genişletilmesini haydi haydi kapsar.

Gümrük Birliği'ne neler eklenebilir?

İlk akla gelen alan hizmetler sektörünün serbestleştirilmesidir ki zaten Katma Protokol'ün 41'nci Maddesi de bunu öngörür. Tarım ürünlerinde mevcut karşılıklı tavizlerin artırılması da hemen akla gelen ikinci alandır. Komisyon'un bunlara kamu alımlarını ekleyeceğine kesin gözüyle bakabiliriz.

Bunların her üçü de çok ciddi ekonomik etkiler yaratma potansiyeline sahiptir. Zaten Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı başta olmak üzere yeni nesil, modern ticaret anlaşmalarında en büyük kazanç hizmet sektörlerinin karşılıklı olarak açılmasıyla ortaya çıkacaktır. Ülkemiz taşımacılık, turizm gibi klasik hizmet sektörlerinde güçlü olmakla birlikte, finans, hukuki hizmetler, muhasebe, dizayn, iletişim teknolojileri gibi hizmet alanlarında pek iddialı değildir. Bu da, karşı tarafın piyasasını açtığı durumlarda dahi, açılımın ticaret yaratma etkisinden yararlanma imkânımızın kısıtlı olması anlamına gelecektir. Ayrıca, Türkiye'nin AB hizmet pazarına uyum yoluyla mı dahil olacağı, yoksa yeni bir yöntem mi müzakere edileceği henüz bilinmemektedir. Her ikisinin de kendine göre artı ve eksileri vardır. Kısacası, hizmetler sektörünü müzakere etmek çok güçtür, çok dikkatle hareket edilmeli, sektörler mutlaka sürece dahil edilmelidir.

Bu arada, tarım sektörümüzü müzakere etmenin, hele de pazarımızı açmanın bizi içeride en fazla zorlayacak alan olduğunu düşünüyorum. Hizmet sektörlerimizin ise, doğaları gereği, dış rekabet fikrine daha açık oldukları söylenebilir.

Teknik mevzuat, ticaret politikası, mevzuat uyumu, hayvan ve bitki sağlığı, mülkiyet hakları ve gümrük işbirliği, anlaşmazlıkların çözümü gibi zaten sistemde mevcut alanlarda da iyileştirmeler ve yenileştirmeler yapılması kaçınılmazdır.

Gümrük Birliği'nin modernizasyonu ve TTYO

Müzakerelerde, karşılıklı olarak pazar açılımından sonraki en önemli beklenti, yeni anlaşmanın Türkiye'nin TTYO'ya dahil olması için bir imkân yaratmasıdır. Çünkü aksi takdirde Türkiye, AB ile ABD arasında bazı sektörlerde hâlâ daha çok yüksek olan gümrük vergilerinin kalkması sayesinde piyasasına daha kolay girecek ABD mallarının rekabeti karşısında belli bir zarara uğrayacaktır. Gerçi, eğer TTYO ile menşe kuralları karşılıklı tanıma yoluyla serbestleşirse Türk malları da AB üzerinden ABD'ye daha rahat girecek ve bu zarar, bir hatta fazlasıyla telâfi edilebilecektir ama eğer AB ile ABD bu konuda mevzuat uyumunu tercih ederlerse bu defa da durum Türkiye açısından daha da kötüleşecektir. Bu gibi detaylı, varsayımsal örnekleri hemen her konuda verebiliriz ama bu defa bize ayrılan yer böylesine detaylı analizlere değil sadece çok genel bazı hükümleri dile getirmemize izin veriyor. Ancak yine de Türkiye için asıl zarar AB ile ABD arasında serbestleşecek hizmet alanının dışında kalmaktan kaynaklanacaktır diyebiliriz.

Taşımacılık kotaları / Vize

Türkiye'nin talepleri arasında, malların serbest dolaşımı önünde engel teşkil eden taşımacılık kotalarının kaldırılması/artırılması ve vize konuları da mutlaka yer alacaktır. Taşımacılık anlaşmaları ve kotaları halen AB'nin değil, üye ülkelerin yetkisindedir. Acaba Komisyon'un 28 ülkeden bu konuyu onların adına müzakere etmek üzere yetki alması mümkün olacak mıdır? Komisyon'un bu konuda bir etki analizi hazırlattığını biliyoruz ama henüz sonuçları kamuoyuyla paylaşılmış değil. Tabii ki Taşımacılık faslının açılması da düşünülebilir ama bu günkü siyasi ortamda fasıl açılmasının bizi bir yere götürmediğini biliyoruz.

Halen devam etmekte olan vize serbestliği sürecinin, Gümrük Birliği'nin modernizasyonu müzakerelerinden önce tamamlanması halinde bu konu bir sorun olmaktan çıkacaktır.

Türkiye'nin AB karar alma süreçlerine katılımı mümkün olabilir mi?

Hem STA'lar konusunda hem de teknik mevzuat konusunda yaşadığımız bazı sorunların çözümü konusunda AB ile aramızda görüş ayrılığı vardır. Türkiye sorunun çözümünü karar alma mekanizmalarına dahil olmakta görmektedir. Oysa AB bunun hukuken mümkün olmadığını savunmaktadır. Bu durumda geriye, Türkiye'nin karar alma noktasına en yakın yerde konumlandırarak ancak oy hakkı verilmeyecek bir statü bulma opsiyonu kalmaktadır. Şahsi düşüncem, diyalog ve önceden bilgilendirme mekanizmaları ne kadar geliştirilirse genişletilsin Türkiye'yi tam olarak tatmin edecek noktanın yakalanamayacağıdır.

Konular tek tek mi ele alınmalı, paket anlaşma mı yapılmalı?

AB bu güne dek imzaladığı tüm ticaret anlaşmalarında (TTYO hariç) "AB modeli" diyebileceğimiz sistemi içeren bir metin üzerinden müzakereleri yürütmekte ve ne kadar değiştirilse de bu modelin iskeleti nihai anlaşmanın özünü belirlemektedir. Bu defa da AB'nin hem büyük hem de tecrübeli olmanın avantajıyla kendi modeli üzerinden müzakere etmek isteyeceği açıktır. Acaba önümüzdeki bir yıl içinde, uluslararası kabul görmüş ilkeler çerçevesinde, iç tutarlılığını muhafaza ederek kendi görüşlerimizi yansıtan, "kendi" taslak anlaşma metnimizi müzakere masasına getirebilir miyiz? Zor ama bunun için gayret göstermeliyiz.

Ancak bu sayede hem başlıkları tek tek değerlendirerek müzakere edebilir hem de sonuçta "her şey üzerinde anlaşmadan hiçbir şey üzerinde anlaşmış olmayız" ilkesi ile kapsamlı paketin iç bütünlüğünü muhafaza edebiliriz. Çünkü burada amaç sadece bir ticaret anlaşmasının hatalarının giderilmesi değil, onu Türkiye ekonomisini geleceğe taşıyacak değişim ve reform sürecinin dinamosu haline getirmek; AB ve giderek dünya ekonomisi ile entegrasyon seviyemizi artırmaktır.

Eğer yeni gümrük birliği sistemi iyi düzenlenirse, şikâyetlerin ortadan kaldırmasının yanı sıra Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine de olumlu katkılar yapacaktır. Ayrıca, Gümrük Birliği'nin revizyonu, Türkiye için geleceğin ticaret sahnesine açılan kapının anahtarı olabilir. Eğer süreci içselleştirebilirsek Gümrük Birliği'nin tesisinin ardından Türkiye ekonomisinde yaşanan sıçramanın bir benzerini, 20 yıl sonra yeniden görmemiz mümkün olabilir.

Gümrük Birliği'nin modernizasyonu ve özel sektör

Böylesine önemli bir konuda özel sektörün sadece seyirci pozisyonunda kalması düşünülemez. Türk iş dünyası bu adımı önemsemeli; kendi pozisyonunu oluşturmalıdır. Müzakereleri doğal olarak kamu yürütecektir; ancak, bu süreçte özel sektörün desteğinin ve görüşlerinin alınması elzemdir. **Kamuya yeterince yardımcı olabilmek için güçlü bir özel sektör müzakere kapasitesi yaratılmalıdır.**

Müzakere kapasitesi sadece bilgi veya sadece insan gücünden ibaret değildir. Yeterli ve her an yenilenen bir bilgi birikimi, hem kamu, hem de özel kesim için bu birikime erişim imkânı ve nihayetinde kamu – özel sektör irtibatını sağlayacak sağlam, sürekli bir mekanizmanın oluşturulması gereklidir. Bu çerçevede müzakereleri yürütecek kamu sektörü ekibine, özel sektörü temsilen bir temsilcinin dahil edilmesi hususu da düşünülmelidir.

Görüşmelerde karşımızda çok deneyimli ve kural koymaya alışık bir müzakere tarafı olduğu unutulmamalıdır. “Başarılı” bir müzakere için, Türk özel sektörünün elinde, arkasında güçlü bir irade konulmuş, sağlam bir müzakere pozisyonu olması gereklidir. Bu noktada mevcut bilgi birikimi ve tecrübe doğru kullanılmalı; kısa zamanda Türk özel sektörü kendi hazırlıklarını da tamamlamalıdır.