

# “Türkiye - Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Modeli'nin” Siyasal, Toplumsal ve Ekonomik Sonuçları

Tomris ÇAVDAR<sup>(\*)</sup>

## I. Giriş

Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerini kurucu antlaşmaların öngördüğü biçimde tam üyelik hedefine dayalı olarak "karşılıklı ve dengeli yükümlülükler" çerçevesinde yürütmesi, tam üyelik hedefi gerçekleşinceye kadar, hukuksal, ekonomik, dış politika ve egemenlik hakları açısından Türkiye'nin çıkarlarına en uygun seçenek olarak görülmektedir. Ancak, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinde önemli bir dönemeç olarak nitelenen "Gümrük Birliği"nin tam üyelik bağlamında siyasi, toplumsal, ekonomik ve parasal etkilerinin bütünsel bir çerçeve içerisinde değerlendirilmesi ülkemizin yeni Avrupa Bütünleşmesi içerisindeki konumu açısından da önemli görülmektedir. Bu çalışmada, "Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Modeli"ni diğer siyasi ve ekonomik bütünleşmelerden farklı kılan yönleri ile birlikte ele alarak Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci açısından bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır.

"Gümrük Birliği" en geniş anlamı ile özellikle endüstriyel ürünlerin serbest dolaşımı ve buna ek olarak endüstriyel ürünler üzerindeki miktar kısıtlamalarının karşılıklı olarak kaldırılmasıdır (Özen, 2002: 1). Öte yandan Ankara Anlaşması'nda (md. 10/2) Gümrük Birliği "Topluluk üyesi Devletlerle Türkiye arasında, ithalatta olduğu gibi ihracatta gümrük vergileri ve

<sup>(\*)</sup> Endüstri Yüksek Mühendisi, A.Ü., Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) Proje Koordinatörü.

*eşit etkili resimlerin ve miktar kısıtlamalarının, ulusal üretime, Anlaşma'nın hedeflerine aykırı bir koruma sağlamayı gözeten eşit etkili başka her türlü önlemin yasaklanması" ve "Türkiye'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesini kabulünü ve Toplulukça dış ticaret konusunda uygulanan sair mevzuata yaklaşmayı kapsar"* biçiminde yer almaktadır.

Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklık ilişkilerini kuran, 1963 yılında imza edilen ve 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren "*Ankara Anlaşması*" ya da "*Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Kuran Anlaşma*", önce Hükümette ve ilgili çevrelerde tartışılmış ve ancak bu süreçten sonra TBMM tarafından onaylanmıştır. Ankara Anlaşması ve Katma Protokol gibi hukuksal belgeler Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklık ilişkilerini "*karşılıklı ve dengeli yükümlülükler*" çerçevesinde geliştirmiştir. Oysa 6 Mart 1995 tarihinde kabul edilen ve işleyiş kuralları 1/95 sayılı Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararı ile saptanan ve Avrupa Parlamentosu tarafından da onaylanması nedeniyle de bir "Anlaşma" niteliğinde olması gereken Gümrük Birliği belgesinin Türkiye'nin zararına pek çok hüküm içermekte olması nedeniyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından tartışılmadan ve TBMM'nde onaylanmadan dönemin Hükümeti tarafından imzalanması sağlanmıştır. Hukuksal açıdan tam üyelikle birlikte "*son dönem*"de gerçekleşmesi gereken "Gümrük Birliği", tam üyelik gerçekleşmeden önce, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında 1 Ocak 1996 tarihinde başlamıştır.

Ankara Anlaşması'nda (md. 2/2) "*Topluluk ve Türkiye arasında aşamalı olarak bir gümrük birliği kurulması*" son aşama olarak öngörülmüştür. Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliği ile birlikte "*geçiş dönemi*"nde aşamalı olarak yürürlüğe girmesi gerekmektedir (Özen, 2002: 13). Ancak, AB'ye tam üyeliği ile eş zamanlı olarak gerçekleştirilmeyen ve bu nedenle de tam üyelik sürecini zedeleyen Türkiye'nin Avrupa Topluluğu ile kurduğu Gümrük Birliği, Türkiye'nin "*tek taraflı*" olarak bağlanmasına neden olmuştur. Bu durumun en önemli göstergesi de Gümrük Birliği'nin hemen sonrasında 1997 yılında Avrupa Birliği'nin Lüksemburg Doruğu'nda Türkiye'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Kıbrıs Rum Kesimi'ni kapsayan yeni katılım sürecinin dışında tutulmasıdır. 28 Şubat 1997 sonrasında ise, Türkiye'de ortaya çıkan yeni siyasal oluşumun Lüksemburg Doruğu'nda alınan bu karara sert bir tutum takınması Aralık 1999'da Avrupa Birliği'nin Helsinki Doru-

<sup>1</sup> Gümrük Birliği için Bkz. Ankara Anlaşması madde 10.

ğu'nda "Türkiye'nin Adaylık Statüsü'nün" tanınması ve diğer aday ülkelerle eşit koşullar altında değerlendirilmesi yolunu açmıştır.

## II. Siyasal ve Toplumsal Sonuçları

Kamuyuna Türkiye'nin AB ile bütünleşmesinin en son aşaması olarak tanıtılan Gümrük Birliği, aslında Türkiye'nin AB ile bütünleşmesinin son aşaması değildir. Yalnızca Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne girmesindeki en son aşamadır (Manisalı, 1995: 52). Türkiye, böylece tek taraflı olarak Gümrük Birliği'ne katılmıştır (Manisalı, 2001: 100). Bu bağlamda tam üye olmaksızın Gümrük Birliği'ne girmiş tek ülke örneğini oluşturmaktadır. 15 üyeli AB'nin kuruluşu, yapısı ve genişleme süreci incelendiğinde üye ülkelerin önce tam üye olup Gümrük Birliği'ne sonradan girdikleri veya tam üyelik ve gümrük birliği süreçlerinin eş zamanlı olarak başladığı görülmektedir (Manisalı, 1995: 55). Türkiye tam üye olmaksızın Gümrük Birliği'ne girmekle "Tam üyelerin ulusal çıkarları doğrultusunda yönlendirilen bir ticari uygulamalar sürecine, hiçbir yönlendirme etkisi olmaksızın uymak durumunda" olan bir ülke durumunda olmuştur.

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşmesinin Türkiye'nin yararına olan tüm hükümleri ve tam üyeliği dışlayarak tek taraflılığa dayalı "*Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Modeli*" içerisinde tutulmasının en önemli nedenleri (Özen, 2002: 139; Manisalı, 1995: 50) şöyle sıralanabilir:

1. Türkiye'nin AB'ye "tam üye"lik haklarının tanınmaması ancak tüm "tam üye" yükümlülüklerini tek taraflı olarak yüklenmesi (dış ilişkiler, yasama süreci ve AB kurumlarının uluslar-üstü konumun tek taraflı olarak benimsenmesi),
2. Türkiye'nin kendine özgü "Gümrük Birliği" modeli ile tek taraflı olarak ortak ticaret politikasına uyum yükümlülüğünü üstlenmesi, buna karşılık tam üye olmayan gümrük birliği tarafı ülke olarak ortak ticaret politikasının saptanmasında sözkonusu olan karar süreçlerinde oy hakkına sahip olmaması ve dolayısıyla egemenliğinin siyasal açıdan da zedelenmesi,
3. Tam üye olmaması nedeniyle ortak ticaret politikasının saptanmasına ilişkin karar süreçlerinde oy hakkına sahip olmayan bir ülkenin ulusal dış ticaret politikasını bağımsız bir biçimde oluşturma yetkisinden yoksun kalması,
4. Türkiye'nin AB Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, AB Komisyonu ve AB Adalet Divanı'nda "tam üye" haklarına sahip olarak yer al-

- maması. Buna karşın karar sürecinde yer almaksızın "Gümrük Birliği" ile, AB'nin dış ticaret politikası, AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı anlaşmalar ve benzeri tüm uygulamaları tek taraflı bir yükümlülük içerisinde sürdürmek zorunda kalması. Böylece AB'ye üye eşit haklara sahip bir ülke konumu yerine AB tarafından yönlendirilen bir ülke konumunda olması,
5. Türkiye'nin tam üye yapılmaması sonucunda AB'nin kendi hukuksal düzenlemelerine göre büyük bir mali yardım ödeme zorunluluğundan kurtulmuş olması (AB kendi hukuksal düzenlemelerine göre tam üyelik durumunda Yunanistan'a yapılacak olan yardımın 10-15 kat fazlasının Türkiye'ye yapılmasınının gerekmesi),
  6. Türkiye'nin tam üye olmadan "Gümrük Birliği"ne girmesi ile, AB'nin Tarım Fonu ve benzeri yapısal fonlarından yararlanmaksızın kendi ulusal pazarını tamamen AB firmalarının rekabetine açması,
  7. Türk vatandaşlarının ve Türk işgücünün (emeğin) serbest dolaşımı ve benzeri önemli ortaklık ilişkisi hedeflerinin ertelenmiş ve sınırlanmış olması,
  8. AB Parlamentosu, AB Komisyonu gibi temsilin nüfus büyüklüğüne göre olduğu AB Kurumlarında Türkiye'nin ağırlıklı ülkelerden biri olması ve hızlı artan nüfusu ile giderek "en ağırlıklı ülke" durumuna gelmesi.

AB Türkiye'ye sağladığı gümrük indirimlerini kendi dışındaki birçok ülke ve bölgeye uygulamaktadır. Dolayısıyla Türkiye, Gümrük Birliği'ne girmekle ayrıcalıklı bir konuma sahip olmamıştır. AB'ye üye olması söz konusu olmayan bazı ülkeler ise bu ayrıcalıklı durumdan yararlandırılmışlardır (Manisalı, 1995: 53).

2000 yılı son düzenli raporlarında ve 2001 ve 2002 yılı İlerleme Raporları'nda diğer aday ülkelerle birarada değerlendirilmeyen ve henüz karşılıklı görüşmeler kapsamına bile alınmamış olan Türkiye'nin yapılan tüm olumlu düzenlemelere karşın bu ölçütlere uygun olmadığı belirtilmiştir. Gerek 2001 gerekse 2002 İlerleme Raporları'nda genel olarak Türkiye'nin tek taraflı yükümlülüklerle dayalı olarak "Gümrük Birliği" ilişkisinin sürdürülmesinin istendiği için özellikle bu başlığa yönelik daha olumlu değerlendirmeler yapıldığı gözlenmiştir.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılımına İlişkin 2002 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Ekim 2002, s. 108-109. 2001 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, Brüksel, 13.11.2001, s. 114-118.

### III. Ekonomik ve Parasal Sonuçları

Gümrük indirimlerinde de Türkiye, 1995 yılına kadar Katma Protokol'ün öngördüğü "karşılıklı ve dengeli yükümlülükler" çerçevesinde gerekli uygulamaları yerine getirmiştir. Ancak sözkonusu dönemde Türkiye'nin tüm bu yükümlülükleri tek taraflı olarak yerine getirmesine karşın 1981 yılında imza edilen IV. Parasal Destek Sözleşmesi'nin (IV. Mali Protokol'ün) öngördüğü parasal desteği önce A.E.T. ve daha sonra da AB tarafının onay vermemesi sonucu alamamıştır (Manisalı, 1995: 40, 45). Bu mali destek ancak 1995 yılında Gümrük Birliği belgesinin, 1963 Ankara Anlaşması ve 1970 Katma Protokolü'ne aykırı bir biçimde tam üyelik öncesi imzalanması sonucunda onaylanmıştır.

Katma Protokol'ün öngördüğü biçimde işlemesi beklenen bu parasal destek sürecinin bütün aşamaları beklenen biçimde gelişebilseydi, IV., V. ve VI. Parasal Destek Sözleşme'leri (Mali Protokoller) çerçevesinde genel parasal katkının 3.3 milyar Dolara yakın olması gerekmekteydi (Manisalı, 1995: 49). Ancak bu aykırı durum sonucu Türkiye AB'nin bölgesel ve sektörel yardım fonlarından istenen düzeyde yararlanamamıştır (Manisalı, 1995: 49). IV. Parasal Destek Sözleşmesi'nin gereği olan 600 milyon ECU'luk yardım 1995'e kadar Gümrük Birliği belgesinin imza edilmesine kadar AB tarafınca onaylanmamıştır.

Gümrük Birliği'nin tam üyelik öncesinde gerçekleşmesi ile AB kaynaklı ithalata uygulanan gümrük vergisi ve fonların kaldırılmasının yılda 2.5 milyar Dolarlık kamu gelir kaybına yol açacağı hesaplanmaktadır (Manisalı, 1995: 51).

Türkiye'ye yapılması gereken parasal yardımı AB bütçesinin kaldırması olanaksız görünmektedir. Çünkü AB düzenlemelerine göre parasal yardım "Gelişme Düzeyi" ve "Nüfus Yoğunluğu"na göre biçimlenmektedir. AB benzer bir yardım programını İspanya, Portekiz ve Yunanistan'a yönelik olarak 90 Milyar Dolar olarak yapmıştır (Manisalı, 1998: 53). 1998 yılı verilerine göre hesaplandığında Türkiye'ye tam üyelik sonucunda verilmesi gereken parasal destek 70-80 milyar dolar arasındadır (Manisalı, 1998: 84).

Avrupa Birliği, Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne girmesinden sonra Çin, Mısır, Endonezya, Hindistan, Pakistan ile birlikte Türkiye'ye de anti-damping uygulamaya başlamıştır. Dolayısıyla Gümrük Birliği, Türkiye'ye ayrıcalıklı bir konum getirmemiştir (Manisalı, 1998: 67).

Gümrük Birliği süreciyle birlikte 1998 yılı sonunda ekonomide ortaya çıkan kimi olumsuz gelişmeler aşağıdaki biçimde sınıflandırılabilir (Manisalı, 1998: 77, 142-148):

1. Türk ekonomisinde girdi maliyetlerinin artması sonucu ihracatçının AB pazarı ve dış pazardaki rekabet gücü azalmıştır,
2. İthal edilen girdilere konan yeni vergiler yanında Türkiye, AB'nin üçüncü ülkelere uyguladığı kota sistemini uygulamaya başlamıştır. Kotayı aşım durumunda, vergisini verilerek de olsa ithalat yapılamamıştır,
3. AB'den ithal edilen imalat sanayii ürünlerine sıfır gümrük uygulanırken AB dışı, üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta yüksek gümrük uygulama zorunda oluşu, dış ticareti "yapay olarak saptırarak" kaynak israfına yol açmıştır ve daha da açması beklenmektedir. Bu durum özellikle Japonya ve Kore gibi üçüncü ülkelerden yapılan ithalatı olumsuz yönde etkilemektedir,
4. Ucuz pazarlardan Türkiye'ye yapılan ithalata (tarım ve sanayii olarak) yeni vergiler getirilmesi ve AB kotalarının sınırlaması sonucu girdi maliyetleri yükselmiştir,
5. İç piyasadaki üretimin gerçek maliyeti artmış ve ihracatçının dış rekabet gücü azalmıştır.
6. Dış ticaret açığı AB'den patlayan ithalat sonucunda yıllık olarak 23 milyar Dolara ulaşmıştır.
7. Gümrüklerin kaldırılması sonucunda AB tarafından yapılması beklenen büyük ölçekli yatırımlarda ve yabancı sermayeli yatırımlarda azalma olmuştur.
8. Türkiye'nin varolan gelişmişlik düzeyi ve bölgelerarası gelişmişlik farkları nedeniyle büyük miktarda parasal kaynak sağlanacak olan Avrupa Birliği'nin tarım fonu, az gelişmiş bölgelere yardım amaçlı yapısal fonlarından, işgücünün serbest dolaşımına ilişkin karşılıksız olarak verilmesi gereken parasal yardımlardan yararlanılamamıştır,
9. Türkiye'nin AB ile yaptığı dış ticaretten açığı 1998 dönemi sonunda 10 milyar Dolara ulaşmıştır,
10. Gümrük Birliği'nin ithalattaki dengesiz artışlar sonucu işçi sendikaları üzerinde grev yapmayı sınırlandırıcı etkisi olmuştur.
11. Küçük ve orta ölçekli İşletmeler gümrüksüz giren dış ürünler nedeniyle azalmaktadır,
12. Endüstriyel sektörler açısından "İmalat" sektörü Gümrük Birliği sonrasında gümrüklerin kaldırılmasıyla bu süreçten olumsuz bir bi-

- çimde etkilenmiştir. İmalat sektöründe dış girdinin maliyet payı 1995'te % 32 iken 2000 yılı sonunda % 50'ye çıkmıştır,
13. Tekstil Sektörü'nde de beklenen ihracat artışı gerçekleşmemiştir. Çünkü Gümrük Birliği, Türkiye'ye ihracat olanaklarını arttırıcı ayrıcalıklı bir konum vermemiştir,
  14. İlaç üreticileri yabancı büyük ilaç firmaları karşısında varlıklarını çok daha büyük zorluklarla koruyabilmekte ve sektördeki ağırlıklı giderek azalmaktadır. Bu durum ayrıca ilaç fiyatlarının yükselmesine de neden olmuştur,
  15. Türkiye AB'nin Ortak Tarım Politikası'ndan destek almadığı için AB'den ithal edilen gıda sanayii ürünleri de tarımcılık sektörünü olumsuz etkilemiştir,
  16. Otomotiv sektöründe yerli üreticiler 1995 yılında iç tüketimin % 70'ini karşılarken 2000 yılında % 30'unu karşılar duruma gelmiştir. Bu sektörde, ithalatın payının % 30'dan % 70'e çıktığı söylenebilir.

#### **IV. Sonuçların Değerlendirilmesi ve Farklı Model Önerileri**

*"Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Modeli"*, Türkiye açısından ancak tam üyelikle birlikte yararlı olabilecek bir modeldir. Bu model Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklık ilişkisinde yalnızca malların serbest dolaşımı ile ilgili boyutunu oluşturmaktadır (Özen, 2002: 138). Oysa bu model dışında Ortaklık İlişkisi ile öngörülen kişilerin, işgücünün (emeğin), hizmetlerin serbest dolaşımı, tarım ürünlerinin ticaretinin düzenlenmesi, Türkiye açısından yaşamsal önem taşıyan parasal yardımların gerçekleşmesi ve benzeri diğer hedeflerin gerçekleşmesinde Avrupa Topluluğu tarafı çok sınırlayıcı bir çerçeve belirlemiştir. Bir ülkenin üçüncü ülkelerle yürüttüğü ticari ilişkileri belirleyen temel politika olan ortak dış ticaret politikasında, karar alma sürecinde yer almayan Türkiye, Avrupa Topluluğu'nun bu konu ile ilgili tüm düzenlemelerini üstlenme yükümlülüğü altına sokulmuştur. Ortak ticaret politikasının ekonomik yönünün yansırı özellikle egemenlik açısından siyasal yönünün de gözönünde bulundurulması gereğiyle özellikle Kıbrıs konusu ve benzeri Türkiye'nin ilgi alanına giren çok önemli alanlarda beklenmeyen pek çok sorunla karşılaşılacaktır. Türkiye, AB tarafı açısından tam üyeliğinin desteklenmesi yönünde sahip olduğu en büyük olanağı üyelik öncesi kurulan Gümrük Birliği modeli ile büyük ölçüde yitirmiştir. Türkiye'nin bu model içerisinde kaldığı sürece, özellikle üyeliği kesinleşen diğer 10 aday ülkenin AB'ye katılmasından sonra AB tarafının üstlenmesi gereken büyük ekonomik yükler nedeniyle tam üyeliği gerçekleştiremeyecektir.

Sonuç olarak yakın bir gelecekte Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üye olması özellikle tek taraflı olarak sürdürülmekte olan "*Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Modeli*" içerisinde olanaklı görülmemektedir. Tam üyelik sürecini destekler nitelikte ve üyelik öncesi ya da üyelik olmaksızın Türkiye'nin çıkar ve beklentilerine en uygun model Norveç ve İsviçre örneklerinde olduğu gibi "*Türkiye-Avrupa Topluluğu Serbest Ticaret Bölgesi ya da Serbest Ticaret Anlaşması*" modeli olarak görülmektedir. Böyle bir model, Türkiye'nin egemenlik haklarını gözetmesi, üçüncü ülkelerle ilişkilerinde ve ticaretinde kendi çıkarlarına aykırı yükümlülükler altına girmesini engellemesi nedenleriyle Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklık ilişkisinde "*karşılıklı ve dengeli yükümlülükler*" dayalı bir anlayışı da destekler nitelikte olacaktır.

#### **Kaynaklar**

**Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılımına İlişkin 2002 Yılı Düzenli İlerleme Raporu**, DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Ekim 2002, s. 108-109.

**2001 Yılı Düzenli İlerleme Raporu**, Avrupa Komisyonu, Brüksel, 13.11.2001, s. 114-118.

MANİSALI, Erol, **Gümrük Birliği'nin Siyasal ve Ekonomik Bedeli**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1995, s. 40-45, 49, 50-55.

MANİSALI, Erol, **İçyüzü ve Perde Arkasıyla -AVRUPA ÇIKMAZI- Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Otopsi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 100.

MANİSALI, Erol, **Türkiye Avrupa İlişkileri**, Çağdaş Yayınları, Ankara, 1998, s. 53, 67, 77, 84, 142-148.

ÖZEN Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Yayınları, İzmir, 2002, s.1, 13, 138-139, 152-153.