

GÜMRÜK BİRLİĞİ'NE TARIM ÜRÜNLERİNİN DAHİL EDİLMESİ: TÜRKİYE İÇİN TİCARET POLİTİKASI ÖNERİLERİ

Ömer Tarık GENÇOSMANOĞLU*

Öz

Avrupa Birliği ve Türkiye, Gümrük Birliği'nin diğer alanların yanı sıra tarım ürünlerini kapsayacak şekilde güncellenmesi konusunda mutabakata vardılar. Bu çalışmada, Gümrük Birliği'ne tarım ürünlerinin dahil edilmesi halinde tarafların dış ticaretlerinin ve ekonomik refahlarının nasıl etkileneceği araştırılmıştır. Kısmi denge simülasyon yöntemi kullanılarak yapılan çalışmada, iki farklı ticaret politikası senaryosu analiz edilmiştir. Birinci senaryo tarafların Doha çok taraflı ticaret müzakerelerinde kabul edebileceği serbestleşme politikasını içermektedir. Diğer senaryoda ise, tarım ürünleri için Gümrük Birliği kapsamında tam bir serbestleşme öngörülmüştür. Tahmin sonuçları, Türkiye'nin dış ticaretinin ve ekonomik refahının Avrupa Birliği'ne göre daha fazla olumsuz etkileneceğini ortaya koymuştur. Türkiye açısından Avrupa Birliği'nden yapılan tarım ürünleri ithalatında ve tüketicilerin ekonomik refahında önemli derecede artışlar olacağı, ancak gümrük vergisi gelirlerinin ciddi şekilde düşeceği tahmin edilmiştir. Türkiye'nin, en çok etkilenmesi beklenen temel tarım ürünlerinden başlayarak kademeli bir serbestleşme politikası izlemesi önerilmektedir. İkili müzakerelerde Türk ihracatçılarının Avrupa Birliği pazarına girişte karşılaştığı tarife-dışı engellerin kaldırılması için çalışmalar yapılması ayrıca önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Gümrük birliği, kısmi denge analizi, ticaretin serbestleştirilmesi, ticaret etkileri.

JEL Kodu: F13, F14, F15, F17

* Dr., Türkiye Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı, e-posta: gencosmanoglut@ekonomi.gov.tr

INCLUSION OF AGRICULTURAL PRODUCTS IN THE EU-TURKEY CUSTOMS UNION: TRADE POLICY RECOMMENDATIONS FOR TURKEY

Abstract

The European Union and Turkey have decided recently to work toward upgrading their Customs Union with a view to include, inter alia, agricultural products in the agreement. This paper investigates the likely trade and welfare effects of this inclusion on Turkey and the European Union. For this purpose, a partial equilibrium simulation tool is used on the basis of two different trade policy scenarios. The first scenario is a liberalization policy which could be assumed by the parties under the Doha multilateral trade negotiations. The other scenario is a full liberalization by the inclusion of agricultural products in the Customs Union. The results of the study reveal that Turkey could be more adversely affected compared to the European Union in terms of trade and economic welfare. Turkey would witness significant increase in agricultural imports from the European Union and in consumers' economic welfare, while its customs revenue decline substantially. Turkey is advised to adopt a progressive liberalization policy by starting with the primary agricultural goods that could be mostly affected. Bilateral negotiations should also address non-tariff barriers concerning the market access of Turkish agricultural exporters to the European Union.

Keywords: *Customs union, partial equilibrium analysis, trade liberalization, trade effects.*

JEL Classification: *F13, F14, F15, F17*

Giriş

Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki Gümrük Birliği'nin 20 yıllık geçmişi, tarafların Gümrük Birliği'nin işleyişinden kaynaklanan sorunları tespit etmesine, ayrıca kendi ekonomilerine ve dış ticaretlerine etkilerini daha iyi anlamalarına imkân sağlamıştır. Bu tespitler doğrultusunda taraflar, Gümrük Birliği'nin tarım, hizmetler ve kamu alımları sektörlerini içerecek şekilde genişletilmesi ve karar alma mekanizmalarının güncellenmesi için görüşmelere başlanması konusunda 2015 yılı ortalarında mutabakata vardılar (Ekonomi Bakanlığı, 2015a).

Gümrük Birliği, uygulanmaya başladığı tarihten beri Türkiye'nin aleyhine işlediği ve yerli üretime zarar verdiği yönünde hep eleştirilere maruz kalmıştır. Yapılan çok sayıda analizler ise ortaya kesin sonuçlar koyamamış, Türkiye ekonomisinin Gümrük Birliği'nden hem fayda hem de zarar gördüğüne dair farklı bulgulara ulaşılmıştır. Bu tecrübeler ışığında, Gümrük Birliği'nin genişletilmesine ilişkin müzakerelerin arifesinde, anlaşmanın kapsamında yapılacak bir değişikliğin

tarafların ekonomik refahlarını ve dış ticaretini nasıl etkileyeceğine yönelik bir çalışma yapılması önemlidir. Bu itibarla, tarım sektörünün Gümrük Birliği kapsamına alınması halinde, tarafların nasıl etkileneceği ve Türkiye'nin müzakere pozisyonunun ne olması gerektiği konuları araştırılmıştır.

Bahsedilen amaç çerçevesinde, bir sonraki bölümde tarım ve işlenmiş tarım ürünleri (İTÜ)'nin Gümrük Birliği bağlamında nasıl düzenlendiği incelenecektir. İkinci bölümde ise Türkiye-AB tarım ürünleri ticaretine ilişkin durum tespiti yapılacaktır. Üçüncü bölümde Gümrük Birliği'nin Türkiye ekonomisi üzerine etkilerini incelemek üzere daha önce yapılan analizlere değinilecektir. Daha sonraki bölümlerde başvuru veri kaynakları ve analiz yöntemi açıklanacaktır. Son bölümde ise sonuç ve değerlendirmelere yer verilecektir.

Gümrük Birliği'nde Tarım Ürünleri

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin üç aşamalı bir süreç sonunda gerçekleşmesini öngören 1963 tarihli Ankara Anlaşması uyarınca, geçiş döneminin (ikinci aşama) koşullarını belirleyen Katma Protokol 1973 yılında yürürlüğe girmiş ve 22 yıllık süre sonunda taraflar arasında Gümrük Birliği'nin kurulmasını amaçlamıştır (Morgil, 2003: 103-104). Katma Protokol'ün 1971 yılından itibaren uygulanan ticari hükümleri, Türkiye'nin hem sanayi hem de tarım ürünleri için AB'nin tavizlerinden yararlanmasına imkan tanımıştır. Buna göre, bazı istisnalar dışında sanayi ürünlerine yönelik gümrük vergileri kaldırılırken, tarım ürünleri için 1973 yılından itibaren sürekli genişletilerek uygulanan tercihli rejim çerçevesinde Topluluk pazarına girişte kolaylıklar sağlanmıştır (DTM, 2007: 296-302).

Katma Protokol'de öngörülen geçiş dönemi, 1996 yılında Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesiyle sonlanmıştır¹. Gümrük Birliği, sanayi ürünleri ile İTÜ'lerin sanayi paylarını içerecek şekilde düzenlenmiş, diğer bir deyişle temel tarım ve Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ürünlerinin yanı sıra hizmetler ticareti ve kamu alımları kapsam dışında bırakılmıştır. Temel tarım ürünlerinin ikili ticareti ise, karşılıklı tanınan tavizler çerçevesinde düzenlenmiştir². Bu tavizler, Türkiye ile serbest ticaret anlaşması imzalandıktan sonra AB'ye tam üye olan ülkelere yönelik tercihli düzenlemeleri içerecek şekilde 2006 yılında güncellenmiştir³.

Tarım ticaretine yönelik karşılıklı tavizler düzenlenirken, Türkiye'ye karşı daha önce AB tarafından uygulanan tavizler genişletilmiştir (DTM, 2007: 301). Bu kapsamda, tüm tarım ürünlerinde *ad valorem* vergi muafiyeti, bazı ürünlerde ise tarife kontenjanı çerçevesinde gümrük vergisi muafiyeti, spesifik vergi muafiyeti veya indirimi sağlanmıştır. Buna karşılık Türkiye 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Karar uyarınca; canlı büyük baş hayvan, dondurulmuş et, süt tozu, tereyağı, peynir,

¹ Gümrük Birliği'nin Nihai Aşamasının Uygulanmasına İlişkin 22 Aralık 1995 tarihli 1/95 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı.

² Tarım Ürünlerinin Ticaret Rejimine İlişkin 25 Şubat 1998 tarihli 1/98 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı.

³ Tarım Ürünlerinin Ticaret Rejimine İlişkin 1/98 sayılı Kararın 1. ve 2. Protokollerinde Değişiklik Yapan 17 Ekim 2006 tarihli 2/2006 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı.

sebze ve çiçek fidanları, çiçek soğanları, elma, şeftali, tohumluk patates, tahıl, ham veya rafine bitkisel yağlar, şeker, domates salçası, bazı alkollü içkiler ve meyve suları ile hayvan yemi ürünlerinde tarife kontenjanları çerçevesinde AB'ye gümrük vergisi indirimi ya da muafiyeti şeklinde tavizler tanınmıştır.

İşlenmiş tarım ürünlerinde ise gümrük vergileri, tarım payı için spesifik ve sanayi payı için *ad valorem* olarak uygulanmaktadır. Bazı İTÜ'lerde şeker, süt yağı ve nişasta oranlarına bakılarak, bazı İTÜ'lerde ise içeriğinde kullanılan temel tarım ürünleri girdilerinin koruma miktarlarına bağlı olarak hesaplanan tarım payları, ikili ticarete otonom olarak tespit edilmektedir. AB ve EFTA bölgesinin tabi olduğu tarım payına ilişkin vergiler, fiiliyatta üçüncü ülkelere nazaran daha düşük uygulanmaktadır. Sanayi payları ise taraflarca karşılıklı olarak sıfırlanmış, üçüncü ülkelerin ithalatında ise ortak gümrük tarifesinin uygulanması öngörülmüştür (DTM, 2007: 317). 2007 yılında Gümrük Birliği kapsamındaki tavizlere ilave olarak, bazı İTÜ'lerde⁴ tarife kontenjanları marifetiyle karşılıklı tarım payı muafiyeti getirilmiştir⁵.

Tüm bu düzenlemelere dayanarak, tarım ticaretindeki iki taraflı serbestleşmenin Türkiye lehine oldukça asimetrik geliştiği iddia edilmektedir: AB Türkiye'ye tarım ürünlerinde çok kapsamlı tercihli rejim uygularken, karşılığında Türkiye'den çok azını alabilmektedir (Akçay ve Yılmaz, 2012: 185). Örneğin, tarım ürünlerinin yaklaşık %70'i AB'ye vergisiz girerken; yaş meyve ve sebze ile tütün AB pazarına pratikte gümrük vergisiz girmektedir. Bir diğer çalışmaya göre, 2008-2010 döneminde Türkiye tarım ürünlerinin %85'ini gümrük vergisiz olarak AB'ye ihraç etmiştir (World Bank, 2014: 57). Diğer taraftan Türkiye, AB'nin örneğin Türkiye'nin rekabet avantajı olan yaş meyve ve sebze ürünlerine yönelik giriş fiyatı uygulaması gibi politikalar nedeniyle, sağlanan söz konusu kolaylıklardan tam olarak istifade edememektedir (Ekonomi Bakanlığı, 2015b).

İnsan sağlığı veya gıda güvenliği gibi ekonomik olmayan gerekçelerle, temel tarım ve İTÜ'lerin ithalatında AB tarafından sıkı kurallar uygulanmaktadır (WTO, 2015a: 55-58). Hayvansal olmayan gıda ürünlerinin AB'ye ithalatında gıda mevzuatının yanı sıra HACCP standartlarına uygunluk aranmakta ve ithalat işlemleri önceden belirlenen ihtisas gümrükleri üzerinden yetkili kuruluşların denetiminde gerçekleşmektedir. Hayvansal gıdaların ithalatına ise daha sıkı koşullar getirilmiştir. Bu ürünlerin ithalatından önce yetkili mercilere bildirim yapılarak, onaylanmış gümrük giriş kapılarından AB pazarına girmesine izin verilmekte, ayrıca gerektiğinde ihracatçı ülkelerdeki üretim tesislerinde kontroller gerçekleştirilmektedir. AB'nin ilgili mevzuatına uyum çalışmaları yapan Türkiye,

⁴ Kakao içermeyen şeker mamulleri, boğaz pastilleri, çikolata ve kakao içeren ürünler, makarnalar, hububat ürünleri, bulgur, ekmekek, pasta, kek ve diğerleri ile dondurma.

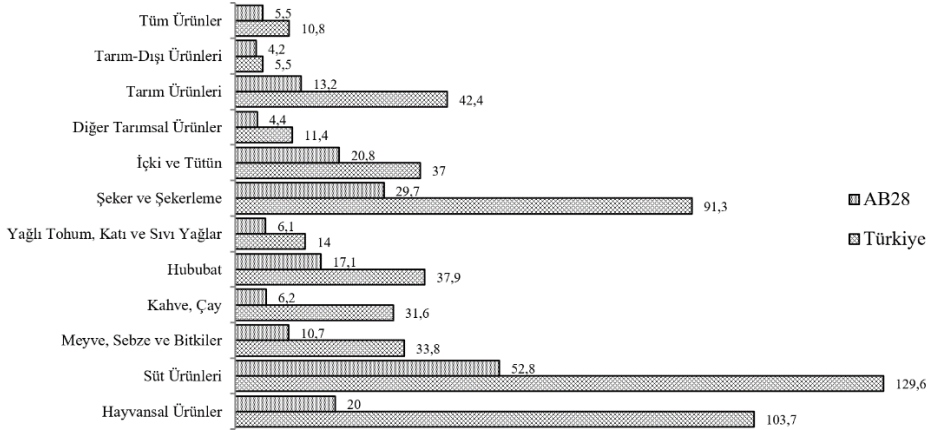
⁵ Gümrük Birliği'nin Nihai Aşamasının Uygulanmasına İlişkin 1/95 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı ile Bazı İşlenmiş Tarım Ürünlerine Uygulanan Düzenlemelere İlişkin 1/97 sayılı Karar Kapsamındaki İşlenmiş Tarım Ürünlerine Dair Ticaret Tavizlerini Değiştiren ve 1/97 sayılı Kararın Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 25 Haziran 2007 tarihli 1/2007 sayılı AT- Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı.

tarım ürünleri ve İTÜ'lerin ithalatında benzer kuralları aramaktadır (Resmi Gazete, 2014). Bu kuralların başında, ürünlerin belgelendirilmesi ve ön izin mekanizmaları, ülkeye girişte kullanılan ihtisas gümrükleri ve ürünlerin gümrükleme aşamasında gerçekleştirilen fiziki kontroller gelmektedir.

Sözü edilen düzenlemeler, ikili ticarete her iki taraf içinde de pazara giriş engellerine neden olmaktadır. Bu kapsamda örneğin, Türkiye menşeli biber zirai ilaç kalıntısı riski nedeniyle %100 sıklıkla belge ve kimlik kontrolüne, %10 sıklıkla laboratuvar analizine tabi tutulurken (EU, 2009), hayvansal ürünlerin AB'ye ihracatı ancak ürün bazında onaylanmış tesislerden yapılabilmektedir (EU, 2015). Diğer yandan, AB'nin Gümrük Birliği'nin kuruluşundan bu yana en fazla şikâyet ettiği konular arasında büyükbaş hayvan ve sığır eti ithalatına Türkiye tarafından getirilen kısıtlamalar olmuştur. Türkiye 1996 yılında *Deli Dana Hastalığı*'nı gerekçe göstererek AB'nin yanı sıra üçüncü ülkelerden sözü edilen ürünlerin ithalatında kısıtlamalar getirmiştir (EU, 2014). Gümrük Birliği'ne rağmen, ithalatın belirli ülkelerle sınırlı kalması ve dosya bazında verilen izinler sebebiyle Türkiye'nin uygulaması AB tarafından eleştirilmiştir.

Türkiye-AB Tarım Ürünleri Ticareti

Türkiye'de tarım sektörü 2000 yılına kadar taban fiyat uygulamaları, girdi destekleri ve arz kontrolleri yoluyla önemli ölçüde desteklenmiş, ancak bu tarihten sonra IMF taahhütleri çerçevesinde uygulanan tarımsal reform politikaları sonucunda yapısal dönüşümler gerçekleştirilmiştir (Yılmaz, 2013: 198-201). Yine de tarım sektörü yüksek gümrük vergileri ve tarımsal üretime sağlanan desteklerle (doğrudan alımlar ve ödemeler, faiz destekleri, prim ödemeleri, gelir vergisinden muafiyet, mazot ve gübre destekleri vb.) uluslararası rekabetten korunmaya devam etmiştir. Türkiye'nin uyguladığı bu politikalar sonucunda ulusal tarım sektöründeki koruma düzeyi çoğu OECD ülkesinden yüksek olmakla birlikte, AB'den halen aşağı seviyededir (OECD, 2011: 44-50). Türkiye'nin tarımsal ürünlere yönelik ortalama gümrük vergisi (%42,4) ise, AB'nin uyguladığının (%13,2) çok üzerindedir (Şekil 1). Hayvansal ürünler, süt ürünleri ile şeker ve şekerleme ürünleri için uygulanan tarifeler oldukça yüksek olup, çoğu tarımsal ürünlerde Türkiye'nin uyguladığı gümrük vergileri AB'nin en az iki katıdır.

Şekil 1: MFN⁶ Uygulanan Tarife Oranları⁷ (% , 2013)

Kaynak: WTO (2015b).

Tarım ürünleri (1-24. Fasıllar) ticaretinde, ikili ticaretin aksine Türkiye dış ticaret fazlası vermektedir (Tablo 1). Türkiye'nin toplam tarım ürünleri ticaretinde verdiği dış ticaret fazlasının önemli bir kısmı (%52'den fazlası), AB'ne yaptığı ihracattan kaynaklanmaktadır. AB'ye tarım ürünleri ihracatı son 15 yıllık dönemde 1.491 milyon dolardan 5.578 milyon dolara çıkarak 3 kattan fazla artmıştır. İthalat ise 509 milyon dolardan 2.688 milyon dolara tırmanarak 5 kattan çok yükselmiştir. İthalatın ihracattan çok artmasına karşılık, Türkiye tarım sektöründe dış ticaret fazlası vermeye devam etmiş ve ihracat fazlası 983 milyon dolardan 2.891 milyon dolara ulaşmıştır.

⁶ En Çok Kayrılan Ülke.

⁷ Bu kategoride gösterilen ortalama gümrük vergisi oranının yüksekliği, Türkiye'nin şeker ithalatında uyguladığı yüksek vergilerden kaynaklanmaktadır. Şekerleme ve diğer İTÜ'lerde genel itibariyle Türkiye'nin uygulamakta olduğu gümrük vergisi oranları AB'ye kıyasla düşüktür.

Tablo 1: Türkiye-AB Dış Ticareti (milyon dolar)

	2000	2005	2010	2014
<i>Tarım Ürünleri (1-24. Fasıllar)</i>				
-AB'ye İhracat (I)	1.491	3.870	4.494	5.578
-AB'den İthalat (II)	509	938	2.082	2.688
<i>İTÜ (İthalat Rejimi Kararı Ek III Liste)</i>				
-AB'ye İhracat (III)	19	122	292	389
-AB'den İthalat (IV)	107	282	584	731
<i>Tarım Dışı Ürünler (25-99. Fasıllar)</i>				
-AB'ye İhracat (III)	12.372	34.530	44.095	57.601
-AB'den İthalat (IV)	24.441	48.282	64.946	79.750
<i>Dış Ticaret Dengesi</i>				
- Tarım Ürünleri (I – II)	983	2.932	2.411	2.891
- Tarım Ürünleri Genel	1.401	5.489	4.358	5.577
- İTÜ (III - IV)	-88	-160	-292	-342
- Tarım Dışı Ürünler (V-VI)	-12.069	-13.752	-20.851	-22.149
- Tüm Ürünler	-11.086	-10.820	-18.439	-19.259

Kaynak: TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.

Diğer yandan, İTÜ'lerde ikili ticaret Türkiye aleyhine işlemiş ve son 15 yıllık dönemde dış ticaret açığı 88 milyon dolardan 342 milyon dolara çıkmıştır (Tablo 1). Bu durum gelişmekte olan ülke konumundaki Türkiye'nin temel tarım ürünleri ticaretinde, gelişmiş ülke grubunda yer alan AB'nin ise İTÜ ticaretinde rekabet avantajına sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca İTÜ'lerde genel itibariyle Türkiye'nin uygulamakta olduğu gümrük vergisi oranlarının AB'ye kıyasla düşük olmasının etkisinden bahsedilebilir. Tarım dışı malların ticaretinde ise, AB açık ara dış ticaret fazlası vermekte ve bu durum ikili ticaretin geneline de yansımaktadır. İkili ticaret dengesi 2000-2014 yılları arasında %73,71 artarak 11.086 milyon dolardan 19.259 milyon dolara çıkmıştır. Tarım dışı ürünlerdeki ticaret dengesi ise daha hızlı şekilde (%83,52) artmıştır. Bu artışın çok az bir kısmı tarım ürünlerinden sağlanan dış ticaret fazlası ile telafi edilebilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'nin Tarım ve İşlenmiş Tarım Ürünleri Ticareti

	2000	2005	2010	2014
<i>İhracat (milyon dolar)</i>				
- AB'ye Tüm Ürünler	13.863	38.400	48.589	63.179
- Dünyaya (Tarım Ürünleri)	3.619	8.952	12.040	17.995
- Dünyaya (İTÜ)	236	799	1.769	3.213
- Dünyaya (Tarım Dışı Ürünler)	23.919	63.725	100.074	136.402
<i>İhracatın Payı (%)</i>				
- AB'ye Tarım Ürünleri İhracatı / Dünyaya Tarım Ürünleri İhracatı	41%	43%	37%	31%
- Dünyaya Tarım Ürünler İhracatı / Dünyaya Tüm Ürünlerin İhracatı	13%	12%	11%	12%
- AB'ye Tarım Ürünleri İhracatı / AB'ye Tüm Ürünlerin İhracatı	11%	10%	9%	9%
- AB'ye İTÜ İhracatı / Dünyaya İTÜ İhracatı	8%	15%	16%	12%
- AB'ye Tüm Ürünlerin İhracatı / Dünyaya Tüm Ürünlerin İhracatı	50%	53%	43%	41%
<i>İthalat (milyon dolar)</i>				
- AB'den Tüm Ürünler	24.950	49.220	67.028	82.437
- Dünyadan (Tarım Ürünleri)	2.218	3.463	7.683	12.418
- Dünyadan (İşlenmiş Tarım Ürünleri)	125	318	665	851
- Dünyadan (Tarım Dışı Ürünler)	54.503	116.774	185.544	242.177
<i>İthalatın Payı (%)</i>				
- AB'den Tarım Ürünleri İthalatı / Dünyadan Tarım Ürünleri İthalatı	23%	27%	27%	22%
- Dünyadan Tarım Ürünleri İthalatı / Dünyadan Tüm Ürünlerin İthalatı	4%	3%	4%	5%
- AB'den Tarım Ürünleri İthalatı / AB'den Tüm Ürünlerin İthalatı	2%	2%	3%	3%
- AB'den İTÜ İthalatı / Dünyadan İTÜ İthalatı	85%	89%	88%	86%
- AB'den Tüm Ürünlerin İthalatı / Dünyadan Tüm Ürünlerin İthalatı	44%	41%	35%	32%

Kaynak: TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.

Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatında ise AB önemli bir pazar durumundadır (Tablo 2). Diğer yandan, 15 yıl önce toplam tarım ihracatının %41'ini oluşturan söz konusu ürünlerin AB üyesi ülkelere ihracatı, 2014 yılı itibariyle %31'e gerilemiştir. Buna karşılık, söz konusu dönemde tarım sektörü genel ihracat içindeki %13'lük payını çok az bir düşüşle korumayı başarmıştır. Başka bir deyişle, geçen sürede Türkiye tarım ürünleri ihracatını, sanayi mallarında olduğu gibi AB dışındaki pazarlarda çeşitlendirmiştir. AB'ye yapılan ihracatın içinde tarım ürünlerinin payı ise 2014 yılında %9 civarında gerçekleşmiştir. Bu oran da 2000 yılına göre yaklaşık 2 yüzde puanı düşmüş, yani AB'ye yapılan ihracatta tarım dışı ürünlerde daha çok artış görülmüştür. İşlenmiş tarım ürünlerinde Türkiye'nin AB'ye karşı rekabet gücünü artırdığı anlaşılmaktadır. Nitekim toplam İTÜ ticaretinde AB'nin aldığı pay 2000 yılında %8'den 2010 yılında %16'lara kadar tırmandıktan sonra, 2014 yılında %12 seviyesine gerilemiştir.

Türkiye'nin tarım ürünleri ithalatındaki AB'nin payı, ihracattan daha azdır (Tablo 2). Ayrıca ihracattan farklı olarak, AB'den yapılan toplam ithalatın genel ithalat içindeki payı 12 yüzde puanı azalırken, AB'nin tarım ürünleri ithalatından aldığı pay aynı kalmıştır. 2000 yılında AB'nin tarım ürünleri ithalatındaki oranı

%23 iken, bu oran sonraki yıllarda %27'ye kadar çıkmakla beraber, 2014 yılında tekrar aynı seviyelerine dönmüştür. Türkiye'nin genel ithalatı içindeki tarım sektörünün oranı ise çok az bir artışla 2014 yılında %5 civarında gerçekleşmiştir. Kısacası, AB'nin Türkiye'nin tarım dışı ürünlerdeki önemi giderek azalmış ve genel ithalattan aldığı pay son 15 yılda %44'den %32'ye kadar inmiştir. AB'den yapılan toplam ithalat içinde tarım ürünlerinin oranı ise 2000-2014 döneminde önemsiz bir düzeyde (%2-3 aralığında) gerçekleşmiştir. Öte yandan, incelenen dönemde Türkiye İTÜ ithalatının büyük kısmını (%85'den fazlası) AB'den yapmaya devam etmiştir.

Literatür Özeti

Gümrük birliği veya tercihli rejimlerin etkilerini ölçmek amacıyla, tarafların dış ticaret paylarındaki değişimlere bakılması şeklinde tanımlayıcı istatistiklerin yanı sıra, çekim modelleri gibi daha karmaşık yöntemlere de başvurulmaktadır. Çekim modelleri, birçok dezavantajına rağmen, ikili ticaret akımlarını etkileyen çok sayıda değişkenin kullanımına olanak sağlamakta ve tercihli ticaret rejimlerin neden olduğu etkilerin bir kukla değişken yoluyla ölçülmesini sağlamaktadır (Silva ve Tenreiro, 2006).

Kepaptsoglou, Karlaftis ve Tsamboulas (2010) son 10 yılda serbest ticaret anlaşmalarının etkilerini çekim modelleri kullanılarak ölçen 75'in üzerindeki çalışmayı incelemiştir. Bu inceleme sonucunda, bazı anlaşmaların ticaret sapmasına ve ticaret yaratıcı etkilere neden olduğu, diğerlerinde ise bu etkilerin bulunmadığını tespit etmiştir. Türkiye'ye yönelik çalışmalarda ise, ağırlıklı olarak statik etkileri araştıran analizlerde Gümrük Birliği'nin net etkisinin ticaret yaratıcı olduğu, ancak bu etkinin Türkiye aleyhine işlediği belirlenmiştir (Yıldırım ve Dura, 2007). Ayrıca, Gümrük Birliği'nin Türkiye'nin büyüme hızına etkisi pozitif olmakla beraber, bu etki beklentinin altında gerçekleşmiştir.

Serbest ticaret düzenlemelerinin pazara giriş etkilerini önceden tahmin etmek için genellikle simülasyon yöntemine başvurulmaktadır. Simülasyon yönteminde öncelikle teorik model seçilmekte, daha sonra uygulanması planlanan politika kapsamındaki veriler ve fiyat esneklikleri gibi belirli varsayımlar altında temel parametreler kullanılarak ticaret hacmi ve fiyatlar politika sonrası dönem için bir karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla hesaplanmaktadır. Bu kapsamda yapılan analizlerde çoğunlukla kısmi denge veya genel denge modelleri kullanılmakta olup, bunların kendine göre aşağıdaki avantajları bulunmaktadır (Hertel, 1992; Gunning ve Keyzer, 1995; UNCTAD ve WTO, 2012: 139-140).

Genel denge analizinde piyasalar arasındaki etkileşim dikkate alınırken, kısmi denge modelleri doğrudan etkilenen piyasalara yönelik daha detaylı analizlerin yapılmasına imkân tanımaktadır. Modelin seçiminde uygulanacak politikanın niteliği ve amacı belirleyici olmaktadır. Bununla birlikte, kısmi denge modellerinin kullanımında bazı avantajlar ön plana çıkmaktadır. Öncelikle hazırda bulunan ve

kullanımı kolay birçok kısmi denge analizi vardır⁸. Ayrıca modelin ihtiyaç duyduğu veri setinin ilgili sektöre yönelik olması yeterlidir. Bunlara karşılık, kısmi denge modellerinin bazı zayıflıkları da yok değildir. Bu modeller üretim faktörlerine (işgücü, sermaye ve toprak) ilişkin kısıtları dikkate almamakta ve ürettiği sonuçlar itibarıyla deneysel çalışmaların halen yetersiz kaldığı fiyat ve talep esneklikleri gibi değerlere duyarlılık göstermektedir.

Bu kapsamda örneğin, Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin kurulmasından sonra ortaya çıkan koşullar dikkate alınarak, hizmetler ve kamu alımları gibi alanların yanı sıra tarım ticaretinde daha ileri serbestleşmenin etkileri 2014 yılında CGE yöntemi kapsamında GTAP (Global Trade Analysis Project) analizi kullanılarak tahmin edilmiştir. Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğüne Dünya Bankası'na yaptırılan *Gümrük Birliği'nin Değerlendirilmesi* başlıklı çalışmada, dört farklı senaryonun ticaret, gayri safi yurtiçi hâsıla ve ekonomik refah üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir (World Bank, 2014).

Tablo 3: Gümrük Birliği'nin Genişletilmesine Yönelik Senaryolar

Senaryolar	Açıklama
Senaryo 1: Kapsamlı STA	Temel tarım ürünlerinde tüm gümrük vergilerinin herhangi bir miktar sınırlaması olmaksızın karşılıklı olarak tamamen kaldırılması
Senaryo 2: OGT'nin Üstlenilmesi	Senaryo 1'e ilave olarak, Türkiye'nin üçüncü ülkelere yönelik AB'nin Ortak Gümrük Tarifesini üstlenmesi
Senaryo 3: Gümrük Birliği'nin Genişletilmesi	Senaryo 2'ye ilave olarak, Türkiye'nin AB'nin imzaladığı STA'larda temel tarım ürünleri için sağladığı tercihli rejimleri ve Genelleştirilmiş Tercihler Sistemini üstlenmesi (Gümrük Birliği'ne temel tarım ürünlerinin dâhil edilmesi)
Senaryo 4: Ortak Tarım Politikasının Üstlenilmesi	Senaryo 3'e ilave olarak, Türkiye'nin Topluğun Ortak Tarım Politikasına dâhil olması

Kaynak: World Bank (2014).

Tablo 3'te açıklanan senaryolara göre yapılan analizlerde, tarafların ekonomik refahının artacağı sonucuna varılmıştır. Refah artışının en çok, Türkiye için Üçüncü Senaryo'da (843 milyon dolar) ve AB için Dördüncü Senaryo'da (399 milyon dolar) oluşması beklenmektedir. Gümrük Birliği kapsamında ticaretin daha da serbestleşmesi, tüm senaryoların uygulandığı durumlarda tüketici fiyatlarının

⁸ Dünya Bankası'nın diğer uluslararası kuruluşların katkısıyla geliştirdiği World Integrated Trade Solution (WITS) sisteminde yer alan SMART, Global Simulation Analysis of Industry-Level Trade Policy (GSIM), Tariff Reform Impact Simulation Tool (TRIST) ve Agricultural Trade Policy Simulation Model (ATPSM) bunların başında gelmektedir.

düşmesine ve ilk üç senaryoya göre tarım sektöründe istihdamın %0,5-3,25 arasında azalmasına yol açacağı tahmin edilmektedir. İstihdamdaki bu olumsuz etkinin giderilmesi amacıyla, tarımsal üretimde verimliliğin ve rekabet gücünün artırılmasına yönelik politikalar uygulanması önerilmiştir.

GTAP analizi ikili ticarete en fazla artışın AB ile yaşanacağını tahmin etmekle birlikte, bu etkinin AB'nin SPS önlemleriyle sınırlı kalacağını öngörmüştür. Böyle bir ticaret artışının gerçekleşmesi için süt ürünleri, et ve et ürünleri ve balık üreten Türk gıda işletmelerinin SPS önlemlerine uyum maliyeti ise 2 milyar avro olarak hesaplanmıştır. Gümrük Birliği'nin tarım ürünlerini içerecek şekilde genişletilmesi (Üçüncü Senaryo) halinde, Türkiye'nin ihracatında en büyük artışın sebze, meyve ve kabuklu yemiş, bitkisel ve katı yağlar, süt ürünleri, şeker ve gıda ürünlerinde; ithalatında en fazla artışın ise buğday, sebze, meyve ve kabuklu yemiş, sığır eti ve süt ürünlerinde yaşanacağı beklenmektedir. Türkiye'nin Topluluğun Ortak Tarım Politikasına dâhil olması (Dördüncü Senaryo) durumunda, imalat sektöründen tarım sektörüne kaynak transferi olacağından, genel olarak daha düşük bir refah artışı tahmin edilmiş, mamul ürünlerde azalmaya rağmen Türkiye'nin temel tarım ürünleri üretimi ve ihracatında büyüme öngörülmüştür.

Özetle Dünya Bankası raporunda, genişletilmiş bir serbest ticaret anlaşması kapsamında tarım ticaretinin karşılıklı olarak serbestleşmesi uygulanabilir bir seçenek önerilmiştir. Diğer yandan, müzakerelerin tarafların öncelikleri göz önünde bulundurularak ürün bazında yapılması ve tarım sektörünün bütününde serbestleşmenin bir geçiş döneminde kontrollü şekilde gerçekleştirilmesi tavsiye edilmiştir.

Grethe (2003) ise Türkiye ve AB arasında tarım ticaretinin serbestleştirilmesi halinde ortaya çıkabilecek etkileri kısmi denge analizi ile araştırmıştır. Analizde üç farklı senaryonun (mevcut politikaların devamı; ikili ticarete tarifeler, ihracat destekleri ve prim ödemeleri gibi tüm politikaların kaldırılması; ve tarım sektörünün Gümrük Birliği kapsamında alınması) 2006 yılında tarım sektörü üzerindeki etkileri incelenmiştir. Kısmi denge analizi sonuçları, ikili ticaretin serbestleştirilmesi (Senaryo 2) durumunda, mevcut politikaların devamı ile karşılaştırıldığında, önemli ölçüde refah kazancı sağlanacağını göstermiştir. 2006 yılı için yaklaşık 670 milyon avro olarak hesaplanan bu kazanç miktarının, rekabetin artmasına bağlı olarak 1.400 milyon avroya kadar çıkabileceği tahmin edilmektedir.

Üçüncü senaryo (tarım sektörünün Gümrük Birliği'ne dâhil edilmesi) esas alınarak yapılan hesaplamalarda ise, ikinci senaryoya yakın sonuçlar elde edilmiştir. Bu durum, yakın zaman zaman içinde AB'nin DTÖ süreci, yeni üyelerin katılımı ve ikili ticaret anlaşmaları yoluyla tarımsal ürünlerin ticaretinde önemli ölçüde serbestleşme sağlanmasına bağlanmıştır. Üçüncü senaryo altında, koyun eti ve süt ürünlerindeki yüksek fiyatlar nedeniyle, ekonomik refahın ikinci senaryoya karşı 200 milyon avro daha düşük olacağı beklenmiştir. Gümrük Birliği'nin olmadığı durumla karşılaştırıldığında, değişen nispi fiyatlara bağlı olarak Türkiye bazı yaş

meyve ve sebze ürünlerinde 60 milyon avro ihracat geliri elde ederken, süt ürünlerinde 50 milyon avroluk bir kayıp yaşayacağı tahmin edilmiştir. Grethe (2003), iki senaryonun ekonomik refah üzerindeki etkileri arasında çok fazla fark olmaması nedeniyle, Türkiye'nin ileride belirleyeceği politikanın Gümrük Birliği'nden kaynaklanacak ilave taahhütler gibi unsurlara bağlı olacağı sonucuna varmıştır.

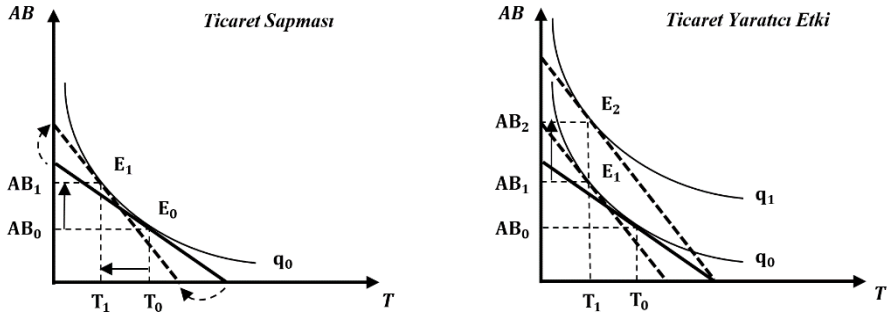
Kısmi Denge Analizi

Uluslararası iktisat teorisine göre, ticarete uygulanan tarife ve benzeri engellerin kaldırılması halinde, ticaretin gelişmesi ve dolayısıyla refahın artması beklenir. Ancak Viner (1950) ticarete serbestleşme sağlayan gümrük birliklerinin her zaman refah artışıyla sonuçlanmayabileceğini, diğer bir deyişle böyle bir etkinin *ticaret sapması* ile *ticaret yaratıcı* etkilerin toplamına bağlı olduğunu göstermiştir. Ticaret yaratıcı etki, gümrük birliği sonrasında yüksek maliyetli yerli üretimin ticaret ortağından yapılacak ithalat ile ikame edilmesi sonucunda ortaya çıkan refah artışıdır. Buna karşılık ticaret sapması ise, tarifelerin kaldırılması sonucunda ticaretin, düşük maliyetli üretim yapan üçüncü ülkelerden, gümrük birliğine taraf olan yüksek maliyetli ülkelere doğru kaymasıdır.

Ticaret sapması ve ticaret yaratıcı etkiler dikkate alındığında, tercihli rejimlerin sonuçlarının tahmin edilmesi kolay değildir (Viner, 1950; Lipsey, 1957; McMillan ve McCann, 1981). Gümrük vergilerinin düşürülmesi ithalat, iç tüketim ve yerli üretimi etkileyerek, toplam refah artışını belirleyecek tüketici ve üretici kazançlarındaki değişmelere neden olacaktır (Johnson, 1998). Böyle bir analizde aynı zamanda ihracatın arz esnekliği, ithalatın talep esnekliği ve ithal malların ikame esneklikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle, AB ve Türkiye'nin tek taraflı olarak uygulayacağı değişik oranlardaki tarife indirimlerinin sonuçlarını değerlendirebilmek için toplam ticaret etkisi (ticaret yaratıcı etki, ticaret sapması ve fiyat etkileri) ile tarife gelirleri ve ekonomik refah etkilerini analiz edilmesi gerekmektedir.

Toplam ticaret etkisi Türkiye ve AB arasında ticareti yapılan *elma* için Şekil 2'de izah edilmiştir. Belirli bir *elma* tüketim düzeyi (q_0) eğrisi ile nispi fiyat eğrisinin kesişimi (E_0), Türkiye'den ve AB'den ithal edilen elma miktarlarını (sırasıyla T_0 ve AB_0) göstermektedir. Türkiye'nin AB'ye *elma*'larda tercihli bir tarife indirimi uygulaması (soldaki şekil), AB'nin lehine nispi fiyatların azalmasına neden olacak ve tüketim düzeyi (q_0) değişmeksizin nispi fiyat doğrusu dikleşecektir. Yeni oluşan denge noktasında (E_1), AB'den *elma* ithalatı AB_0 'dan AB_1 'e artarken, Türkiye'den *elma* ithalatı aynı miktarda olmak üzere T_0 'dan T_1 'e azalacaktır. İthalattaki bu değişim, *ticaret sapması* etkisidir. Diğer taraftan, tarifelerin azaltılması, AB'den ithal edilen *elma*'ların fiyatını aşağı çekeceğinden, bir gelir etkisine neden olacak ve q_1 gibi daha yüksek bir tüketim miktar eğrisine ulaşılacaktır. Yeni denge noktasında (E_2) artık tüketiciler, AB_1 'den AB_2 'ye olmak üzere AB'den daha fazla *elma* ithal edebilecektir. Böylece tarifelerin tek taraflı indirilmesi *ticaret yaratıcı* bir etkiye sebep olacaktır.

Şekil 2: Toplam Ticaret Etkisi

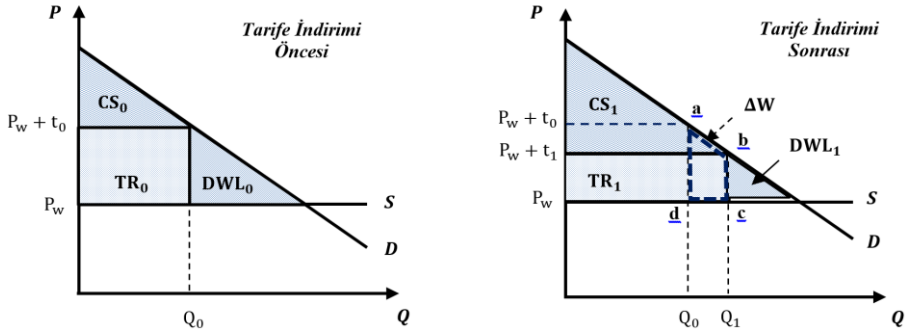


Kaynak: Amjadi vd. (2011:173).

Ticaret sapması aslında toplam ithalat miktarını değiştirmemekte, yani tarife indirimleri sonrasında bir ülkeden artan ithalat, diğer ülkelerden yapılan ithalatın aynı miktarda düşmesiyle dengelenmektedir. Öte yandan, tarife indirimi lehlerine olan ülkeler hem AB_0 'dan AB_1 'e ticaret sapma etkisinden, hem de AB_1 'den AB_2 'ye ticaret yaratıcı etkiden fayda sağlarken, diğer ülkeler TR_0 'dan TR_1 'e ticaret sapmasından zarar görmektedir. Toplam ticaret etkisi, fiyat etkisini de içermektedir. Ticaret hadleri etkisi olarak da bilinen fiyat etkisi, sadece sonlu ihracat arz esnekliği varsayımı altında gerçekleşmekte ve tarife indirimleri sonrasında artan talebe bağlı olarak dünya fiyatlarındaki artışı göstermektedir. Ticaret yaratıcı ve sapma etkileri miktar üzerinde etkiliyken, fiyat etkisi artan dünya fiyatları nedeniyle ilave ithalat maliyetine neden olmaktadır.

Tarifelerin indirilmesi gümrük vergisi gelirlerinde, tüketici artığında ve toplam refahta değişmelere de neden olacaktır. Bu etkiler Şekil 3'de, ithal elma'lar için talep eğrisi (D) ve esnekliği sonsuz olan ihracat arz eğrisi (S) yardımıyla gösterilmiştir.

Şekil 3: Tarife İndiriminin Refah Etkileri



Kaynak: Amjadi vd. (2011:174).

Başlangıç t_0 gümrük vergisi düzeyinde *elma*'nın yerli piyasa fiyatı $P_w + t_0$ olacağından, talep eğrisine göre Q_0 miktarı kadar *elma* ithalatı yapılmaktadır. Şekil 2'de sol tarafta yer alan grafikte gümrük vergisindeki indirim öncesindeki tarife gelirleri $TR_0 = Q_0 \times t_0$, CS_0 tüketici artışı (ithal edilen *elma* için tüketicinin ödemek istediği ile gerçekte ödediği arasındaki fark) ve DWL_0 kamusal kayıp (ithal *elma*'lara uygulanan gümrük vergileri nedeniyle refah açısından ekonomide oluşan kayıp) gösterilmektedir. Sağdaki grafik ise gümrük vergisinin t_0 'dan t_1 'e indirilmesinin etkilerini açıklamaktadır. *Elma*'nın iç piyasa fiyatı başlangıç durumuna göre azalacağından ($P_w + t_1$), *elma*'nın ithalat talebi de Q_0 'dan Q_1 'e artacaktır. Yeni duruma göre, $TR_1 = Q_1 \times t_1$ tarife gelirlerini, CS_1 tüketici artışı ve ΔW ekonomik refahtaki değişimi (*abcd* alanına karşılık gelen ve tarifenin t_0 'dan t_1 'e azalması sonucunda ekonomide oluşan toplam kazanç) ifade etmektedir.

Veri Kaynakları ve Metodoloji

Bu çalışmada, kısmi denge analizi için gereken verileri zaten bünyesinde barındıran Tek Pazar Kısmi Denge Simülasyon Modeli (SMART) tercih edilmiştir. SMART'ın uygulanmasında kabul edilen varsayımlar şöyledir (Amjadi vd. 2011: 169-176). Gümrük Birliği'ne taraf olan ülkelerin pazarlarına üçüncü ülkelere de ürün arzı yapılmaktadır. Dolayısıyla AB ve Türkiye pazarlarına yapılan ihracat arzının esnekliği sonsuzdur. Diğer bir ifadeyle, her iki tarafın pazarına yönelik ihracat eğrileri tam yatay şeklinde olup, ürünlerin fiyatları dışsal olarak belirlenmektedir. Tüketici tercihleri için ise *Armington Varsayımı* kullanılmıştır. Bu varsayım, farklı menşeli benzer ürünler (Türk *elması* ve İspanyol *elması*) arasında tam olmayan ikame olduğunu kabul etmektedir.

Analizde tarife ve ithalat verileri için SMART uygulamasındaki en güncel veri olan 2013 yılı temel alınmıştır. İthalat talep esnekliği her bir ülke ve HS6'lı bazda ürünler için ampirik olarak SMART tarafından hesaplanmıştır. İkame esnekliği olarak bir ürünün diğer üründen bağımsız olduğu düşünülmüş ve varsayım olarak 1,5 değeri kullanılmıştır. Analiz bir ülke için yapıldığından, arz esnekliği olarak 99 değeri kullanılmış ve bu ülkenin dünya fiyatlarını değiştiremediği varsayılmıştır. Tarife indirimleri DTÖ'ye taahhüt edilen değil, gerçekte uygulanan oranlar üzerinden hesaplanmıştır. Ayrıca SMART uygulaması kapsamında ikili ticarete geçerli olan tavizli rejimlerin dikkate alınarak, bunların *ad valorem* karşılıklarının tarafların uyguladığı tarife oranlarına yansıtıldığı düşünülmüştür.

Tablo 4: Gümrük Birliği'nin Genişletilmesine Yönelik Senaryolar

Senaryolar	Açıklama
Senaryo 1: AB %54 İndirim	AB'nin Doha tarım müzakerelerinde teklif ettiği tarife indirim oranının Gümrük Birliği kapsamındaki tarım ürünleri için tek taraflı olarak bir defada uygulanması; diğer bir ifadeyle tarım ürünleri için AB'nin %54 oranında lineer olarak tarife indirimi yapması öngörülmektedir.
Senaryo 2: AB %100 İndirim	AB tek taraflı olarak tarım ürünlerinde Türkiye'den yapılan ithalatta gümrük tarifelerini sıfırlayacaktır.
Senaryo 3: Türkiye %36 İndirim	Türkiye'nin Doha tarım müzakerelerinde teklif ettiği tarife indirim oranının Gümrük Birliği kapsamındaki tarım ürünleri için tek taraflı olarak bir defada uygulanması; diğer bir ifadeyle tarım ürünleri için Türkiye'nin %36 oranında lineer olarak tarife indirimi yapması öngörülmektedir.
Senaryo 4: Türkiye %100 İndirim	Türkiye tek taraflı olarak tarım ürünlerinde AB'den yapılan ithalatta gümrük tarifelerini sıfırlayacaktır.

Türkiye'nin ve AB'nin karşılıklı sağladıkları taviz listesindeki tarım ürünlerinde tarife indirimleri uygulaması halinde, bu indirimlerin etkilerini incelemek amacıyla Tablo 4'deki senaryolar esas alınmıştır. Senaryolar belirlenirken gerçekçi bir yaklaşım izlenmiş ve hâlihazırda DTÖ Doha çok taraflı ticaret müzakerelerinde tarafların tarım görüşmelerinde teklif ettiği indirim oranları kullanılmıştır (WTO, 2008). Alternatif olarak, Gümrük Birliği kapsamında ulaşılabilecek en büyük etkinin ölçülebilmesi için gümrük vergilerinde %100 indirim yapılacağı varsayılmıştır.

Tahmin Sonuçları

Analiz sonuçları AB ve Türkiye'nin Tablo 4'teki senaryolara göre tek taraflı olarak uygulayacağı değişik oranlardaki tarife indirimlerinin toplam ticaret etkisi (ticaret yaratıcı ve saptırıcı etkiler) ile tarife gelirleri ve refah etkilerini göstermektedir. AB'nin Türkiye'ye tarım ürünleri için gümrük vergilerinde %54 oranında indirim yapması halinde, basit ortalama gümrük vergisi oranı %6,26'dan %2,88'e, diğer üçüncü ülkeler için uyguladığı oran %11,08'den %10,82'ye gerilemiş olacaktır (Tablo 5). Bu indirim sonrasında, 118.057 bin dolar ticaret yaratıcı etki ve 54.086 bin dolar ticaret sapması olmak üzere, Türkiye'nin toplam ticaret etkisinin 172.143 bin dolar olacağı tahmin edilmiştir. Türkiye'den ithal ürünlerin ucuzlaması sonrasında, AB'de Türk ürünlerini alacak yeni tüketiciler ortaya çıkacak ve ticaret yaratıcı etkiye neden olacaktır.

Ayrıca nispi fiyatların Türkiye lehine düşmesi neticesinde, üçüncü ülkelere olan talep Türk ürünlerine kayacak ve bir ticaret sapması oluşacaktır. Daha önce

açıklandığı üzere, Türkiye'nin ticari kazançları diğer üçüncü ülkelerin kaybı anlamına geleceğinden ticaret saptması etkisi toplamda sifıra eşittir. Buna bağlı olarak, üçüncü ülkelerin AB'ye yaptığı ihracat 54.086 bin dolar azalması beklenmektedir. Ticaret saptmasından en çok etkilenen ilk 5 ülke ise Tunus (8.164 bin dolar), Fas (5.293 bin dolar), Çin (4.766 bin dolar), ABD (4.420 bin dolar) ve İsviçre (4.293 bin dolar) olacaktır. Bunların dışındaki ülkeler için ticaret saptması toplam 27.150 bin dolar olarak tahmin edilmiştir. Bütün bu etkiler sonrasında AB'nin tarım ürünlerindeki ithalatı net olarak 118.057 bin dolar büyüyecektir.

AB'nin Türk tarım ürünlerine sıfır gümrük vergisi uygulaması durumda ise, 218.625 bin dolar ticaret yaratıcı ve 101.150 bin dolar ticaret saptması oluşacak, diğer bir ifadeyle Türkiye'nin toplam ticaretine etkisi 319.775 bin dolara çıkacaktır. Bunun sonucunda ise AB'nin tarım ürünlerindeki ithalatı net olarak 218.625 bin dolar artacaktır. Ticaret saptmasından en çok etkilenen üçüncü ülkelerin sıralamasında bir değişiklik beklenmemektedir. AB'nin diğer üçüncü ülkeler için uyguladığı basit ortalama gümrük vergisi oranı çok az bir değişimle %11,08'den %10,53'e düşecektir.

Tablo 5: AB'nin Tarife İndirimleri

Ticaret Ortağı	SENARYO 1: AB %54 İNDİRİM					SENARYO 2: AB %100 İNDİRİM				
	Ticaret Etkisi (bin dolar)			Basit Gümrük Vergisi Oranı		Ticaret Etkisi (bin dolar)			Basit Gümrük Vergisi Oranı	
	Toplam	Ticaret Yaratıcı	Ticaret Saptması	Önceki	Yeni	Toplam	Ticaret Yaratıcı	Ticaret Saptması	Önceki	Yeni
Türkiye	172.143	118.057	54.086	6,26	2,88	319.775	218.625	101.150	6,26	0
Tüm Ülkeler	118.057	118.057	0	11,08	10,82	218.625	218.625	0	11,08	10,53
Üçüncü Ülkeler	-54.086	0	-54.086			-101.150	0	-101.150		
İlk 5 Üçüncü Ülke	-26.935	0	-26.935			-51.080	0	-51.080		
Tunus	-8.164	0	-8.164	7,45	7,45	-16.099	0	-16.099	7,45	7,45
Fas	-5.293	0	-5.293	1,63	1,63	-9.998	0	-9.998	1,63	1,63
Çin	-4.766	0	-4.766	12,90	12,90	-8.829	0	-8.829	12,90	12,90
ABD	-4.420	0	-4.420	15,73	15,73	-8.204	0	-8.204	15,73	15,73
İsviçre	-4.293	0	-4.293	12,92	12,92	-7.949	0	-7.949	12,92	12,92
Diğer Üçüncü Ülkeler	-27.150	0	-27.150			-50.070	0	-50.070		

Kaynak: SMART yöntemiyle hesaplanmıştır.

Türkiye'nin AB'ye tarım ürünleri için gümrük vergilerinde yapacağı indirimlerin ticarete etkileri ise Tablo 6'da yer almaktadır. Tarım ürünlerinde %36'lık bir indirim, Türkiye'nin üçüncü ülkeler için uyguladığı basit ortalama gümrük vergisi oranını %32.84'den %26.55'e çekecektir. Bu indirim sonrasında, AB için toplam ticaret etkisinin 408.379 bin dolar olacağı tahmin edilmiştir. Toplam ticaret etkisi 293.356 bin dolarlık ticaret yaratıcı ve 115.023 bin dolarlık ticaret saptmasından kaynaklanmaktadır.

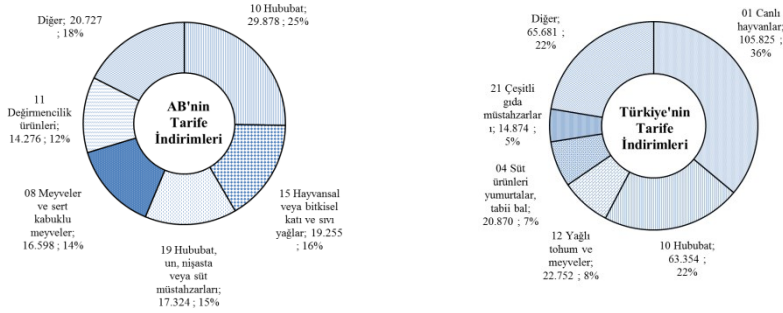
Türkiye'ye ihracatını en çok artırması beklenen AB28 ülkeleri Bulgaristan, Macaristan, Yunanistan, Romanya ve Fransa olarak tespit edilmiştir. Üçüncü ülkelerin Türkiye'ye yaptığı ihracatın ise 115.023 bin dolar azalması beklenmektedir. Ticaret sapmasından en çok etkilenen ilk 5 ülke Rusya (30.951 bin dolar), ABD (15.220 bin dolar), Ukrayna (12.057 bin dolar), Moldova (8.547 bin dolar) ve Kanada (6.397 bin dolar)'dır. Diğer üçüncü ülkeler için ticaret sapması toplamda 41.850 bin dolardır. Bütün bu etkiler sonrasında beklentiler, Türkiye'nin tarım ürünlerindeki ithalatının net olarak 293.356 bin dolar artmasıdır.

Tablo 6: Türkiye'nin Tarife İndirimleri

Ticaret Ortağı	SENARYO 3: TÜRKİYE %36 İNDİRİM					SENARYO 4: TÜRKİYE %100 İNDİRİM				
	Ticaret Etkisi (bin dolar)			Basit Gümrük Vergisi Oranı		Ticaret Etkisi (bin dolar)			Basit Gümrük Vergisi Oranı	
	Toplam	Ticaret Yarattığı	Ticaret Sapması	Önceki	Yeni	Toplam	Ticaret Yarattığı	Ticaret Sapması	Önceki	Yeni
Tüm Ülkeler	293.356	293.356	0	32,84	26,55	814.878	814.878	0	32,84	13,53
AB28	408.379	293.356	115.023			1.168.648	814.878	353.770		
İlk 5 AB28 Ülkesi	274.481	200.324	74.157			780.350	556.454	223.895		
Bulgaristan	109.488	88.211	21.278	26,51	16,96	308.635	245.030	63.605	26,51	0
Macaristan	46.308	29.652	16.656	26,68	17,07	130.921	82.367	48.554	26,68	0
Yunanistan	46.308	38.682	7.626	22,70	14,53	130.064	107.450	22.615	22,70	0
Romanya	39.234	24.101	15.133	17,56	11,24	112.366	66.949	45.418	17,56	0
Fransa	33.142	19.677	13.464	29,07	18,61	98.363	54.660	43.704	29,07	0
Diğer AB28	133.898	93.032	40.866			388.298	258.424	129.874		
Üçüncü Ülkeler	-115.023	0	-115.023			-353.770	0	-353.770		
İlk 5 Üçüncü Ülke	-73.173	0	-73.173			-225.194	0	-225.194		
Rusya	-30.951	0	-30.951	23,68	23,68	-96.941	0	-96.941	23,68	23,68
ABD	-15.220	0	-15.220	28,45	28,45	-46.235	0	-46.235	28,45	28,45
Ukrayna	-12.057	0	-12.057	26,32	26,32	-35.666	0	-35.666	26,32	26,32
Moldova	-8.547	0	-8.547	32,19	32,19	-26.252	0	-26.252	32,19	32,19
Kanada	-6.397	0	-6.397	25,89	25,89	-20.100	0	-20.100	25,89	25,89
Diğer Üçüncü Ülkeler	-41.850	0	-41.850			-128.576	0	-128.576		

Kaynak: SMART yöntemiyle hesaplanmıştır.

AB tarım ürünlerine sıfır gümrük vergisi uygulanması durumunda ise, AB'nin ticareti 814.878 bin dolar ticaret yarattığı ve 353.770 bin dolar ticaret sapması şeklinde toplamda 1.168.648 bin dolar etkilenecektir. Bunun sonucunda Türkiye'nin tüm ülkelerden tarım ürünlerindeki ithalatı net olarak 814.878 bin dolar artacaktır. Ticaret sapmasından en çok etkilenen üçüncü ülkelerin sıralamasında değişmemiştir. Türkiye'nin üçüncü ülkeler için uyguladığı basit ortalama gümrük vergisi oranı %32,84'den %13,53'e düşecektir.

Şekil 4: Fasıllar (HS2) İtibariyle Tarife İndirimlerinin Etkisi (dolar, %)

Kaynak: SMART sonuçlarından hesaplanmıştır.

Şekil 4 tarafların tarife indirimlerinden en çok etkilenmesi beklenen HS fasılları göstermektedir. Buna göre, AB'nin tarife indirimleri sonrasında artması beklenen ithalatın yaklaşık %82'sini 10-Hububat, 15-Hayvansal veya bitkisel katı ve sıvı yağlar, 19-Hububat, un, nişasta veya süt müstahzarları, 08-Meyveler ve sert kabuklu meyveler ile 11-Değirmencilik ürünleri oluşturmaktadır. Türkiye'nin tarifelerdeki indirimler sonrasında ithalattaki artışın %78'i 01-Canlı hayvanlar, 10-Hububat, 12-Yağlı tohum ve meyveler, 04-Süt ürünleri, yumurtalar, tabii bal ile 21-Çeşitli gıda müstahzarlarından kaynaklanmaktadır. Tarafların farklı düzeylerde indirim oranı uygulamaları sonuçları değiştirmemektedir. Bu sonuçlara dayanarak, ikili ticarete bir ticaret potansiyelinden bahsedilebilir. Çünkü tarafların ticaretlerindeki beklenen fasıllar itibariyle bir asimetri söz konusu olup, sadece 10-Hububat üretimlerinin daha fazla etkilenmesi söz konusu olabilecektir.

Tablo 7: Ticaret, Gümrük Gelirleri ve Refah Etkileri

Senaryolar	Ticaret Ağırlıklı Ortalama Gümrük Vergisi (%)		Toplam Ticaret Etkisi (bin dolar)	Refah Etkisi (Toplumsal Kayıptaki Değişme) (bin dolar)	Gümrük Vergisi Gelir Etkisi (bin dolar)
	İndirim Öncesi	İndirim Sonrası			
Senaryo 1: AB %54 İndirim	11,08	10,82	118.057	23.799	-74.500
Senaryo 2: AB %100 İndirim	11,08	10,53	218.625	38.052	-169.706
Senaryo 3: Türkiye %36 İndirim	32,84	26,55	293.356	213.168	-156.079
Senaryo 4: Türkiye %100 İndirim	32,84	13,53	814.878	428.927	-1.078.495

Kaynak: SMART sonuçlarından hesaplanmıştır.

Tablo 7 değişik senaryolar altında uygulanan gümrük tarifelerindeki indirimlerin gümrük gelirleri ve refah etkilerini göstermektedir. Tabloya göre,

AB'nin tarım ürünlerinde Türkiye'ye %54'lük bir indirim uygulaması neticesinde, gümrük vergisi gelirlerinde 74.500 bin dolar bir kayıp oluşacaktır. İndirim oranı %100 olduğunda bu kayıp miktarı yaklaşık iki kat artarak 169.706 bin dolara çıkacaktır. Türkiye ise AB'ye yönelik %36'lık bir tercihli rejim uyguladığında gümrük vergisi gelirlerinde 156.079 bin dolarlık bir kayıp yaşayacaktır. Türkiye'nin tarifeleri sıfırlaması halinde ise 1.078.495 bin dolarlık büyük bir vergi kaybı ortaya çıkacaktır.

AB'nin tarifeleri indirmesi halinde ithalatın artması yerli üreticiler açısından negatif bir etki olarak görülse de tüketiciler açısından olumludur. Bu çerçevede Tablo 7'deki refah etkisi tüketicilerin refahındaki değişmeyi göstermekte ve tüketici artışı olarak da değerlendirilmektedir. AB'nin %54 ve %100 tarife indirimleri sonrasında refah artışı sırasıyla 23.799 bin dolar ve 38.052 bin dolardır. Türkiye'nin tarım ürünlerindeki %36'lık ve %100'lük vergi indirimi ise tüketiciler açısından sırasıyla 213.168 bin dolar ve 428.927 bin dolar refah artışına neden olacaktır.

Sonuçlar ve Değerlendirme

Türkiye-AB Gümrük Birliği esas itibarıyla sanayi malları ile İTÜ'lerin sanayi paylarına ilişkin serbestleşme sağlarken, temel tarım ürünlerinin ikili ticareti karşılıklı tavizlerle düzenlemiştir. Katma Protokol ile başlayan ve giderek genişletilen tavizler sonucunda, Türkiye Topluluk pazarına girişte oldukça avantajlı konuma gelmiştir. Ayrıca mevcut durumda Türkiye temel tarım ürünlerinde üçüncü ülkelere yönelik AB'nin çok üzerinde koruma uygulamaktadır. Tarım ürünleri ithalatına yönelik sıkı mevzuat kurallarının yanı sıra giriş fiyatı veya sağlık ve bitki sağlığı önlemleri gibi tarife-dışı önlemler ise belirli ürünlerde tarafların karşılıklı ticaretini olumsuz şekilde etkileyebilmektedir. İkili tarım ticaretinde her ne kadar genel olarak Türkiye dış ticaret fazlası verse de, İTÜ ticaretinde AB'nin rekabet avantajı bulunmaktadır.

Bu çalışmada, temel tarım ürünlerine yönelik ticaret ortaklarının birbirine uygulayacakları tarife indirimlerinin dış ticaret ve ekonomik refah etkileri Tek Pazar Kısmi Denge Simülasyon Modeli (SMART) yöntemiyle tahmin edilmiştir. Analizlerde kullanılan senaryolarda, tarafların Doha müzakerelerinde temel tarım ürünlerinde pazara giriş için kabul edebilecekleri tarife indirim oranları ile birlikte bu ürünlerde tarifelerin tamamıyla kaldırılması durumları dikkate alınmıştır.

Tahmin sonuçları, tüm senaryolar altında ikili tarım ticaretinde AB'den yapılan ithalatın daha çok artacağını, Türkiye'nin toplam tarım ticaretinin ise AB'ye göre 2,5-4 kat fazla yükseleceğini ortaya koymuştur. İthalat artışı ise belirli tarım mallarında yoğunlaşmaktadır. Hububat ürünleri dışında farklı tarım ürünlerine ilişkin ithalatın etkilenecek olması, ikili ticaretin geliştirilmesi açısından bir fırsatlar olarak değerlendirilmelidir. Diğer yandan yapılan analizler, tarife indirimleri sonucunda gümrük vergisi gelirlerinde Türkiye'nin 1 milyar dolar civarında kayba uğrayabileceğini göstermiştir. AB için bu kaybın çok düşük düzeylerde kalması beklenmektedir. Gümrük vergilerindeki indirimlerin en çok Türk tüketicilerinin refahını olumlu etkileyeceği, ayrıca bu etkinin AB tüketicilerinin elde edeceği refah

artışından yaklaşık 10 kat fazla olacağı tahmin edilmiştir. Tüm bu sonuçlar Türkiye'nin tarım ithalatına karşı gümrük vergisi oranlarını yüksek tutarak, AB'den daha fazla korumacı olmasından kaynaklanmaktadır.

Söz konusu analiz sonuçları daha önce yapılan benzer simülasyon çalışmaları ile tam olarak uyuşmamaktadır. Örneğin, ekonomik refah artışı Dünya Bankası'nın genel denge analizine göre tahmin edilen düzeyin oldukça altında kalmıştır. Yine, daha önce yapılan başka bir kısmi denge analizinde tahmin edilen refah artışlarına ulaşamamıştır. Bununla beraber kısmi denge analizinin tahmin sonuçları, Dünya Bankası'nın politika önerilerine benzer bazı önermeler içermektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluşundan bu yana uygulanmakta olan ve tarife korumalarının yanı sıra tarımsal ürünlerin üretimi ile bağlantılı mali destekleri içeren Ortak Tarım Politikası son yıllarda önemli bir değişim göstermiştir. AB'nin kırsal kalkınmayı esas alan yeni yaklaşımı çerçevesinde tarımsal üretim altyapısını geliştiren, kalite, sağlık ve çevre yönlerinden üretim yöntemlerini iyileştirmek amacıyla mali destekler sağlanmaktadır. AB üyesi olmaması nedeniyle söz konusu desteklerden yararlanması mümkün olmayan Türkiye'nin Topluluk pazarına girişteki rekabet gücü olumsuz etkilenecektir. Ayrıca, Ortak Piyasa Düzenlemeleri kapsamında Topluluk içi pazarda tarımsal üretim ve organizasyon kapasitesi bakımından (üretim kalitesi, çiftçi kayıt sistemi, üretici birlikleri, bilgi paylaşımı vb.) oldukça gelişmiş bir alt yapıya sahip AB üyesi ülkeler tarım ürünleri ticaretinde Türkiye'ye göre daha avantajlı bir konumdadır.

Gümrük Birliği'nin tarım ürünlerini içerecek şekilde genişletilmesi halinde, AB'ne henüz tam üye olmayan Türkiye'nin karar alma mekanizmasında yer alması mümkün olmayacaktır. Bu durum, mevsim engelleri gibi ticarete korunma önlemleri ya da gümrük vergileri dışındaki tedbirler dâhil, tarım sektörüne yönelik politikaların geliştirilmesi veya kendi üreticilerinin ihtiyaçları doğrultusunda bu politikaların yönlendirilmesinde söz sahibi olmayan Türkiye'nin tarımsal üretimde giderek dışa bağımlı hale gelmesine sebep olabilecektir. Bunun yanı sıra, Gümrük Birliği uyarınca ticarete devlet yardımlarına ilişkin düzenlemeler sonucunda rekabeti bozucu olarak kabul edilen sübvansiyonlar ve iç desteklerin uygulanamaması Türk tarım sektörünün dışa bağımlılığını artırabilecektir.

Tarım sektörünün Gümrük Birliği'ne dâhil edilmesinin diğer bir sonucu bir yandan gümrük vergisi gelirleri azalırken diğer yandan Türkiye'nin tarım ürünlerine yönelik gümrük vergilerinin belirlenmesindeki otonomisini kaybetmesidir. Bu durum, Türkiye'nin son yıllarda AB dışındaki ülkelere doğru çeşitlenmekte ve artış göstermekte olan tarım ürünleri ticaretini olumsuz etkileyebilecektir. Ancak AB'nin diğer üçüncü ülkelerle temel tarım ürünlerini içerecek şekilde çok sayıda serbest ticaret anlaşmaları imzalaması sonucunda Topluluk pazarına girişte Türkiye'ye sağlanan tercihler giderek zayıflamaktadır. AB söz konusu nitelikteki anlaşmaları özellikle 2000'li yılların başından itibaren Meksika, Güney Afrika, Şili, Avustralya, İsrail, Güney Kore, Norveç, Hindistan, Kanada, Malezya ve Singapur'un yanı sıra birçok Orta Amerika ülkeleri ve

ASEAN, MERCOSUR gibi bölgesel ticaret anlaşmaları ile ya imzalamış ya da imzalamak üzere müzakere etmeye başlamıştır.

Türkiye'nin AB'ye karşı daha fazla korumacı olması, tarım sektöründeki serbestleşmeden yerli üretimin daha fazla etkileneceği anlamına gelmektedir. Tarım sektörünün, ticaretin serbestleşmesinden en çok etkilenecek mal gruplarından başlamak üzere ve Gümrük Birliği'ne kademeli bir biçimde dâhil edilmesi, yerli üretimin uluslararası rekabet koşullarına uyum sağlamasına yardımcı olacaktır. Başlangıç olarak Türkiye'nin rekabet avantajı olan temel tarım ürünlerinin tercih edilmesinde yarar vardır. Ayrıca geçiş sürecinde elde edilecek deneyimler diğer tarımsal mal gruplarına yönelik etkilerin değerlendirilmesine imkân tanıyacaktır. Diğer taraftan, ikili ticaretin geliştirilmesi aynı zamanda tarım ürünlerine yönelik tarife-dışı engellerin mümkün olduğu ölçüde kaldırılmasına bağlıdır. Bu durum, AB pazarına ihracatta giriş fiyatı gibi engellerle karşılaşan Türk tarım ürünleri için daha fazla önem taşımaktadır.

Gümrük Birliği'nin genişletilmesine yönelik görüşmeler öncesinde, en çok etkilenmesi beklenen tarımsal mal gruplarına ilişkin ilave çalışmalar yapılması Türkiye'nin müzakere pozisyonunu güçlendirecektir. Örneğin, ihracat arz esneklikleri, ithalatın talep esneklikleri ve ithal malların ikame esnekliklerinin ayrı ayrı tahmin edilerek, kısmi denge analizinin yeniden yapılmasında fayda görülmektedir.

Kaynakça:

- Akçay, B. ve Yılmaz, B. (2012) *Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges*, (Lexington Books).
- Amjadi, A. vd. (2011) *WITS-World Integrated Trade Solution: User's Manual*, Dünya Bankası, <<https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx>>, (3 Aralık 2014).
- DTM (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 6. Baskı, (Ankara: T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı).
- Ekonomi Bakanlığı, (2015a) *Gümrük Birliği'nde Tarihi Dönemeç-Gümrük Birliğinin Güncellenmesi İle İlgili İlk Adım Atıldı*, <<http://www.economy.gov.tr>> , (20 Mayıs 2015).
- Ekonomi Bakanlığı (2015b) *AB'ye Tarım Ürünleri İthalatında Uygulanan Gümrük Vergisi ve Eş Etkili Vergiler ve Giriş Fiyatı Uygulamaları*, <<http://www.ekonomi.gov.tr>> , (25 Mart 2015).
- EU (2009) *Commission Regulation (EC) No 669/2009 of 24 July 2009*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:194:0011:0021:EN:PDF>, (25 Mart 2015).
- EU (2014) *Turkey SPS Ban on EU exports of bovine meat and live bovines (BSE), Trade Market Access Database*, <http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=105340&version=3>, (20 Mart 2015).
- EU (2014) *Third Country Establishments, European Commission*, <https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerCountry_en.htm#>, (25 Mart 2015).
- Grethe, H. (2003) “*Effects of Including Agricultural Products in the Customs Union between Turkey and the EU: A Partial Equilibrium Analysis for Turkey*”, Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades, Georg-August-Universität Göttingen.
- Gunning, J. W. ve Keyzer, M. A. (1995) “Applied General Equilibrium Models for Policy Analysis”, *Handbook of Development Economics*, III, ss. 2025-2107.
- Hertel, T. W., (1992) “Partial vs. General Equilibrium Analysis of Trade Policy Reform”, *The Journal of Agricultural Economics Research*, 44(3): 3-14.
- Johnson, H. G. (1998) “The Economic Theory of Customs Union”, Jovanovic, M.N. (Ed.), *International Economic Integration: Theory and measurement*, (London & New York :Routledge), ss. 184-199.
- Kepaptsoglou, K., Karlaftis, M. G., ve Tsamboulas, D. (2010) “The Gravity Model Specification for Modeling International Trade Flows and Free Trade Agreement Effects: A 10-Year Review of Empirical Studies”, *The Open Economics Journal*, (3): 1-13.
- Lipsey, R. G. (1957) “The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare”, *Economica*, 24 (93): 40-46.
- McMillan, J. ve McCann, E. (1981) “Welfare Effects in Customs Unions”, *The Economic Journal*, 91(363): 697-703.
- Morgil, O. (2003) “Türkiye-Avrupa Birliği Ekonomik İlişkileri”, *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 1/2003: 103-116.
- OECD (2011) *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Turkey*, (Paris: OECD Publishing).

- Resmi Gazete (2014) *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Kontrolüne Tabi Ürünlerin İthalat Denetimi Tebliği (Ürün Güvenliği ve Denetimi: 2015/5)*, 31 Aralık 2014 tarihli ve 29222 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Silva, J. S. ve Tenreyro, S. (2006) “The log of gravity”, *The Review of Economics and Statistics*, 88(4): 641-658.
- UNCTAD ve WTO (2012) *A Practical Guide to Trade Policy Analysis: Chapter 4 Partial-equilibrium trade-policy simulation*, UNCTAD ve World Trade Organization, <<http://vi.unctad.org/tpa/>>, (21 Mart 2015).
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, (New York).
- World Bank (2014) *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, Dünya Bankası, Report No. 85830-TR.
- WTO (2008) *Revised Draft Modalities for Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, World Trade Organization, Committee on Agriculture Special Session.
- WTO (2015a) *The European Union Trade Policy Review*, Report by the Secretariat, World Trade Organization, WT/TPR/S/317.
- WTO (2015b) *Current Situation of Schedules of WTO Members*, World Trade Organization, <http://stat.wto.org/TariffProfiles/TR_e.htm>, (20 Mart 2015).
- Yıldırım, E. ve Dura, C. (2007) “Gümrük Birliği'nin Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri Konusundaki Literatüre Bir Bakış”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (28): 141-177.
- Yılmaz, Ö.T. (2013) “Evolution and Level of Agricultural Support in Turkey and in the European Union”, *Marmara Journal of European Studies*, 21(2): 195-216.