

# **TÜRKİYE'NİN AT'A SINAİ MAMÜLLERDE GÜMRÜK BİRLİĞİ İLE KATILMASI: ZAMANLAMA VE BİÇİM İLE İLGİLİ BİR TARTIŞMA**

**Prof. Dr. Gülten KAZGAN**  
İ. Ü. İktisat Fakültesi  
Ekonomi Bölümü

## **GİRİŞ**

Türkiye'nin Avrupa Topluluğu (AT - o dönemde Ortak Pazar) ile sınaî mamûllerde gümrük birliği anlaşmasını imzaladığı yıllarda "Lozan Antlaşması'ndan bu yana Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından imzalanan en önemli antlaşma" olduğu söyleniyordu. Aradan geçen 30 yıllık sürede, bir-iki küçük parti ve bazı küçük toplum katlan dışında, hemen her kesim bu katılımı olumlu karşılar hale geldi. 1990'lı yılların dünyası dış ticarete artık "mütekabiliyet" ilkesini geliştirmekte olan ülkeler için dahi uygulamak eğilimine girdiği için, dış ticaretin koşulları 1960'lı ve 1970'li yılların koşullarından çok farklı duruma girdi. Ve, Türkiye'nin AT pazanna girmek olanağından serbestçe yararlanabilmesi, aynı olanağı karşı tarafa da tanıması gereğini yarattı. Ayrıca, serbestleşen sermaye hareketleri ve Uzakdoğu'da yükselen yeni ekonomik güç odağı ülkelerin AT pazanna atlama isteği, Türkiye'ye yeni teknoloji ve dış sermaye girişi açısından yeni imkanlar da getirebilecek. Küreselleşirken bölgeselleşen, bölgeselleşme sürecine bir ülke katılmadığında dışlanma durumu-

nun söz konusu olduğu 1990'lı yıllar dünyasında, bu bakımdan, Türkiye için Batı Avrupa pazarına serbest giriş olanağı ayrı bir önem taşıyor; AT ile gümrük birliğı yanında EFTA ile imzalanan serbest ticaret anlaşmasının önemi burada yatıyor.

Ancak, 1990'lı yıllar ortasında gümrük indirimlerinin tamamlanmasını beklerken, Türkiye'nin makro dengesizlik sorunları ile boğuştuğı ve serbest ticarete hazırlanmayı gündeme almadığı görülüyor. Az sayıdaki büyük imalat firması dışında özel kesimde de ciddi hazırlık yok. Kamuoyu ise olayı veri kabul etmiş, pek fazla ilgilenmiyor. Oysa, süren makro-ekonomik dengesizlik 1990'lı yılların ortasının gümrük birliğini tamamlama açısından en uygun dönem olup olmadığı sorusunu, yani zamanlamanın uygunluğunu gündeme getiriyor. Ayrıca, gümrük birliğinin, tam üyelik taahhüdü olmadıkça, bölgeselleşme süreine katılmada en uygun biçim olup olmadığını tartışmayı gerektiriyor.

## 1. SANAYİ MAMÜLLERİNDE GÜMRÜK BİRLİĞİ VE ANKARA ANLAŞMASI: YENİ KOŞULLAR

AT ile on yıl (1976'dan 1986'ya kadar) dondurulmuş olan gümrük birliğı ilişkileri, 1987'de (Nisan) Türkiye'nin tam üyelik için başvurusunu izleyerek tekrar canlandı. Ancak anlaşma yeniden işlerlik kazandığında 1963'de imzalanan Ankara Anlaşması'nın getirdiğı çerçeve artık değişmiş bulunuyordu. Ve bu değişme Türkiye'nin lehine değildi.

Ankara Anlaşması ve Katma Protokolü, gümrük birliğini sınaî mamüllerle suurlarken, bunu dengeleyici koşulları yaratmaya çalışmıştı. Sanayileşmenin henüz başlangıç aşamasında bulunan Türkiye açısından dengeleyici koşulların varlığı gerekli görülmüştü.

i) AT Mali Protokoller yoluyla Türkiye'ye tavizli koşullarda kredi açmayı üstleniyordu; böylece, finansman konusuna katkı yoluyla Türkiye sanayiinin önemli bir darboğazı hafifletilebilecekti.

ii) İşgücüne serbest dolaşım hakkı 1976-36 yılları arasındaki düzenlemelerle tanınmış olacaktı. Bunun çok yönlü dengeleme etkisi vardır: Türkiye'de sanayi işletmeleri rekabete dayanamayıp tasfiye olursa, işsiz kalanlar iş bulabildikleri AT ülkelerinde çalışabilecek, gönderdikleri bir bölüm tasarrufları ile Türkiye'de gelir düşüşüne olanak bırakmayabilecekti. Ya da, diğer işsizlerin yurt dışına gitmesi aynı sonucu yaratabilecekti.

iii) Tarım ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerine iki yılda bir toplanacak olan Ortaklık Konseyi çerçevesinde yeni tavizler verilmesi olanakları araştırılacak, tavizlerin atılmasına çalışılacaktır.

Gümrük birliği anlaşması yeniden canlanırken bu dengeleyici koşullardan yoksun kaldı; bunların devreye girme olasılığı da yok gibidir. Mali protokoller Yunan vetosu dolayısıyla işlerlik kazanamıyor. Türkiye 1978'de yürürlüğe girmesi gereken 4. Mali Protokol'den dahi henüz yararlanamadı. İşgücüne serbest dolaşım hakkı verilmesinin en küçük bir olasılığı dahi bulunmuyor. Tarım tavizlerinin ise günümüzde bir yandan anlamı kalmadı, çünkü AT pek az üründe açık vermekte; verdiği ürünlerde Türkiye'nin ihraç kapasitesi zaten yüksek değil. Bir yandan Türkiye tarımının büyüme dinamiği, serbest ithalat dolayısıyla ortadan kalkarken ülke büyük çapta ithalatçı durumuna girdi.

Ancak, bundan öte değişiklikler ortaya çıkmış bulunuyor: AT'a yeni katılan tam üyeler ve Avrupa Anlaşmaları ile ilişki kuran Doğu Avrupa ülkeleri yeni durumlar yaratıyor. Yeni katılan üyelerden Yunanistan ile Türkiye'nin AT'a yaptığı ihracattaki ihraç kalemlerinin "benzerlik endeksleri" birbirine çok yakın (Akder, 1992). Yunanistan siyasal karar alma sürecinde yer alan bir "tam üye" olduğu halde, Türkiye bu süreçte yer almayan bir ortak üye. Bu da, Yunanistan'ın Türkiye ile paylaştığı AT pazarında çıkarında bir bozulma olursa, Türkiye aleyhine karar alınması her an olası demektir. Oysa, Türkiye için böyle bir olanaktan yararlanma sözkonusu değildir. Her ne kadar, siyasal karar alma sürecinde yer almıyor olması, Türkiye açısından diğer bütün üyeler karşısında sorun yaratıyorsa da, Yunanistan'ın dostça olmayan tavrı artı ihraç ürünlerinde benzerlik endeksi katsayılarının yüksekliği sorunun ciddiyetini artırıyor.

Polonya, Çek devleti ve Macaristan ise Almanya pazarına yönelik ihracat dolayısıyla yüksek "benzerlik endeksi" katsayısı gösteriyor (Akder, 1992). AT'm bu üç devleti 2000 yılı civarında tam üye olarak katma isteğine karşılık, Almanya başta, çoğu üyede Türkiye için böyle bir isteğin bulunmaması bir yeni sorun kaynağı olmaya aday gözüküyor. Çünkü, bu ülkeleri Türkiye'ye karşı koruma eğilimi, siyasal karar alma sürecine de katılmadığı için, Türkiye'nin çıkarları aleyhine kararlar gündeme getirebilecek bir durum olabilecek.

Nihayet, genel dünya konjonktürü ve AT'm konumu da Ankara Anlaşması'nın imzalandığı dönemden farklı. AT günümüzde, başta Japonya, Uzakdoğu ile ABD karşısında rekabette zorlanıyor. Bu da, serbest piyasa söylemine rağmen, AT içinde, başta Fransa, dış dünyaya karşı korumacı bir

eğilim yaratıyor. Korumacılıkta başlıca araç günümüzde anti-damping suçlaması ve buna karşı olduğu savunulan telafi edici fonlar. Nitekim, Türkiye de sık sık bu sav ile ihracatının sınırlandırıldığına tanık olmakta. Siyasal karar alma sürecine kaülamanın sakıncaları burada da sözkonusu; çünkü, gümrük birliği oluştuğu zaman da Türkiye'nin karşısına aym savla tam üyeler, çıkarları bozulduğunda, çıkabilecek. Bu da, ihracat artışını sınırlayabilecek bir diğer yeni koşul oluşturuyor.

Kısacası, gümrük birliği yeniden işlerlik kazanırken ortaya çıkan yeni koşullar AT'a ihracatı artırma açısından yeni rizikoları getirirken, başlangıçta anlaşmada varolan dengeleyici öğeler ortadan kalkmış bulunuyor. Ancak, yeniden canlanma işlerlik kazanırken, AT yeni dengeleme öğelerini "yoğunlaştırılmış işbirliği" denen bir çerçeve içinde ele almayı ileri sürmüştü. Sözkonusu yeni çerçeve ise bugüne dek oluşturulamadı. Oysa, değinilen yeni koşullar bunu gerektiriyor<sup>(\*)</sup>.

## 2. TÜRKİYE'NİN İÇ EKONOMİK KOŞULLARI

1930'lu yılların başından itibaren adım adım devreye sokulan ekonomiyi serbest piyasa ekonomisine dönüştürme girişimleri, Türkiye'yi kurumsal açıdan gümrük birliğine hazırlamış oldu. Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'de öngörülen şartların önemli bölümü ekonominin ve dış ticaretin serbestleştirilmesine dönük bulunuyordu. Yeni uygulama, öngörülen bu şartların şerine getirilmesini geçersiz kıldı.

Ancak, TL'nin konvertibilitesine geçişle başlayan ve bugüne dek süren bir durum var ki, bu da gümrük birliği açısından çok yönlü sorun yaratıyor. İç finansal denge kurulmazken önce sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, ekonomiyi bir döviz-faiz makasına soktu; yüksek reel faizler yoluyla sermaye girişleri teşvik edilerek TL aşım değerlenmiş hale geldi. Cari işlemler açıklan da giderek büyüyor, kısa vadeli borç birikimi -uzun vadeli yanıtında- ivme kazanarak artıyor. Bu süreç, Türkiye açısından gümrük birliğinin yararlarını azaltırken, sakıncalarını artırıyor:

i) Gümrük birliğinin en büyük yararı ihracat artışının büyüme hızına ivme vermesidir. İhracat artışı beklentisi de daha geniş bir pazara "engelsiz", yani ko-

(\*) Türkiye, AT'ın ilgili alanı dışına kaymış gibi gözüküyor. Bugün en yoğun ilgi Orta ve Doğu Avrupa'nın eski Sovyet Bloku üyesi ülkelerindedir. Bu ilgi AT'ı kendi içinde derinliğine birleşme yerine yayılarak büyüme eğilimine sokuyor (Dauderstadt, 1993).

rumaya tabi olmadan, ulaşma olanağına bağlanır. İhracat artışı, yatırım artışını ve teknolojik değişmeyi hızlandırır, böylece büyüme kaynağı olur.

Yüksel reel faiz politikası, oysa, Türkiye'de imalat sanayiinde yatırımları neredeyse durdurmuştur. Ekonominin döviz-faiz makasına girdiği 1988'den bu yana imalat sanayiinin yıllık ortalama artış hızı sadece % 4.5'dür. Kesimin GSYİH'deki payı 1987-88'de % 26 ile bir doruğa çıktıktan sonra izleyen yıllarda % 23-24'e gerilemiştir. İmalat sanayii ekonomiye ivme veren kesim olmaktan çıkmıştır. Yüksek reel faiz politikası yanında, fon ve girişim gücünü yüksek kâr vaadiyle çeken spekülâtif olanakların yoğunlaşması da bir diğer olumsuz etken-dir; dış rekabetten az etkilenen çeşitli hizmet alanları (turizm, ticaret, mali kesim gibi) ise yeni cazibe alanları olmuştur.

ii) Kısa vadeli sermaye girişleri sayesinde aşırı değerli düzeyde tutulan TL'nin dış değeri ise çok yönlü olumsuz etkiler yaratıyor: Bir kere, ihracat caydırıcılığı için, gümrük birliğinin ivme vereceği ihracat ve büyüme ortaya çıkmıyor; ikincisi, yerli malların hem dış piyasada, hem iç piyasada rekabet gücü azalıyor ve ithal mallar iç piyasayı istila ediyor. Bu da, imalat sanayiine yatırımları caydıran bir diğer etken oluyor. Türkiye'nin toplam ihracatının artış hızı giderek ithalat artış hızının gerisinde kaldığı için, ithalat ve cari işlemler açıkları patlıyor; 1993 sonunda açığın 5 milyar dolar aşması bekleniyor. Üçüncüsü, dolayısıyla, Türkiye büyüyen dış açık sonucunda büyüyen dış borç stoku (1993 sonunda 60 milyar dolar kadar) ile karşılaşılıyor.

Buna göre, izlenen döviz-faiz politikası ile gümrük birliğini tamamlamaya gitmek, ekonomiyi her açıdan rizikolara açık bırakıyor; katılmanın yarar sağlanamıyor, ancak sakıncaları güçlenerek ekonomiye yansıyor. Bu da, sözkonusu döviz-faiz makasından kurtulmak için öncelikle önlemler alınması gerektiğini, ciddi bir olgu ile karşı karşıya bulunduğunu gösteriyor.

Serbest dış ticaret şartlarında ülkelerin "karşılaştırmalı üstünlüğü" denge döviz kurunda saptanabilir. Türkiye'nin son yıllarda ihracatı 15 milyar dolar, ithalatı 24 milyar dolar, dış ticaret açığı 9 milyar dolar olduğuna göre, varolan koşullarda karşılaştırmalı üstünlükleri de belirlenemez demektir; rekabet gücü olan birçok sanayi dalı, bu koşullarda, salt aşırı değerli döviz kuru yüzünden bataabilir. Bu da, döviz-faiz makasını niçin ciddi bir olgu saydığımızı açıklar.

iii) Olumsuz sonuçları olan döviz-faiz makasının önemli bir kaynağı kamu kesimi açıklarıdır. Bu açıkların bir ayağı devletin vergi almak için gösterdiği ça-

nun söz konusu olduğu 1990'lı yıllar dünyasında, bu bakımdan, Türkiye için Batı Avrupa pazarına serbest giriş olanağı ayrı bir önem taşıyor; AT ile gümrük birliği yanında EFTA ile imzalanan serbest ticaret anlaşmasının önemi burada yatıyor.

Ancak, 1990'lı yıllar ortasında gümrük indirimlerinin tamamlanmasını beklerken, Türkiye'nin makro dengesizlik sorunları ile boğuştuğu ve serbest ticarete hazırlanmayı gündeme almadığı görülüyor. Az sayıdaki büyük imalat firması dışında özel kesimde de ciddi hazırlık yok. Kamuoyu ise olayı veri kabul etmiş, pek fazla ilgilenmiyor. Oysa, süren makro-ekonomik dengesizlik 1990'lı yılların ortasının gümrük birliğini tamamlama açısından en uygun dönem olup olmadığı sorusunu, yani zamanlamanın uygunluğunu gündeme getiriyor. Ayrıca, gümrük birliği'nin, tam üyelik taahhüdü olmadıkça, bölgeselleşme sürecine katılmada en uygun biçim olup olmadığını tartışmayı gerektiriyor.

## 1. SANAYİ MAMÜLLERİNDE GÜMRÜK BİRLİĞİ VE ANKARA ANLAŞMASI: YENİ KOŞULLAR

AT ile on yıl (1976'dan 1986'ya kadar) dondurulmuş olan gümrük birliği ilişkileri, 1987'de (Nisan) Türkiye'nin tam üyelik için başvurusunu izleyerek tekrar canlandı. Ancak anlaşma yeniden işlerlik kazandığında 1963'de imzalanan Ankara Anlaşması'nın getirdiği çerçeve artık değişmiş bulunuyordu. Ve bu değişim Türkiye'nin lehine değildi.

Ankara Anlaşması ve Katma Protokolü, gümrük birliğini sınırlı mamüllerle sınırlarken, bunu dengeleyici koşullar yaratmaya çalışmıştı. Sanayileşmenin henüz başlangıç aşamasında bulunan Türkiye açısından dengeleyici koşulların varlığı gerekli görülüyordu.

i) AT Mali Protokoller yoluyla Türkiye'ye tavizli koşullarda kredi açmayı üstleniyordu; böylece, finansman konusuna katkı yoluyla Türkiye sanayiinin önemli bir darboğazı hafifletilebilecekti.

ii) İşgücüne serbest dolaşım hakkı 1976-36 yılları arasındaki düzenlemelerle tanınmış olacaktı. Bunun çok yönlü dengeleme etkisi vardır: Türkiye'de sanayi işletmeleri rekabete dayanamayıp tasfiye olursa, işsiz kalanlar iş bulabildikleri AT ülkelerinde çalışabilecek, gönderdikleri bir bölüm tasarruftan ile Türkiye'de gelir düşüşüne olanak bırakmayabilecekti. Ya da, diğer işsizlerin yurt dışına gitmesi aynı sonucu yaratabilecekti.

ili) Tarım ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerine iki yılda bir toplanacak olan Ortaklık Konseyi çerçevesinde yeni tavizler verilmesi olanakları araştırılacak, tavizlerin artırılmasına çalışılacaktır.

Gümrük birliği anlaşması yeniden canlanırken bu dengeleyici koşullardan yoksun kaldı; bunların devreye girmesi de yok gibidir. Mali protokoller Yunan vetosu dolayısıyla işlerlik kazanamıyor. Türkiye 1978'de yürürlüğe girmesi gereken 4. Mali Protokol'den dahi henüz yararlanamadı. İşgücüne serbest dolaşım hakkı verilmesinin en küçük bir olasılığı dahi bulunmuyor. Tarım tavizlerinin ise günümüzde bir yandan anlamı kalmadı, çünkü AT pek az üründe açık vermekte; verdiği ürünlerde Türkiye'nin ihrac kapasitesi zaten yüksek değil. Bir yandan Türkiye tarımının büyüme dinamiği, serbest ithalat dolayısıyla ortadan kalkarken ülke büyük çapta ithalatçı durumuna girdi.

Ancak, bundan öte değişiklikler ortaya çıkmış bulunuyor: AT'a yeni katılan tam üyeler ve Avrupa Anlaşmaları ile ilişki kuran Doğu Avrupa ülkeleri yeni durumlar yaratıyor. Yeni katılan üyelerden Yunanistan ile Türkiye'nin AT'a yaptığı ihracattaki ihrac kalemlerinin "benzerlik endeksleri" birbirine çok yakın (Akder, 1992). Yunanistan siyasal karar alma sürecinde yer alan bir "tam üye" olduğu halde, Türkiye bu süreçte yer almayan bir ortak üye. Bu da, Yunanistan'ın Türkiye ile paylaştığı AT pazarında çıkarında bir bozulma olursa, Türkiye aleyhine karar aldınması her an olası demektir. Oysa, Türkiye için böyle bir olanaktan yararlanma sözkonusu değildir. Her ne kadar, siyasal karar alma sürecinde yer almıyor olması, Türkiye açısından diğer bütün üyeler karşısında sorun yaratıyorsa da, Yunanistan'ın dostça olmayan tavır artı ihrac ürünlerinde benzerlik endeksi katsayısının yüksekliği sorunun ciddiyetini artırıyor.

Polonya, Çek devleti ve Macaristan ise Almanya pazarına yönelik ihracat dolayısıyla yüksek "benzerlik endeksi" katsayısı gösteriyor (Akder, 1992). AT'ın bu üç devleti 2000 yılı civarında tam üye olarak katma isteğine karşılık, Almanya başta, çoğu üyede Türkiye için böyle bir isteğin bulunmaması bir yeni sorun kaynağı olmaya aday gözüküyor. Çünkü, bu ülkeleri Türkiye'ye karşı koruma eğilimi, siyasal karar alma sürecine de katılmadığı için, Türkiye'nin çıkarları aleyhine kararlar gündeme getirebilecek bir durum olabilecek.

Nihayet, genel dünya konjonktürü ve AT'ın konumu da Ankara Anlaşması'nın imzalandığı dönemden farklı. AT günümüzde, başta Japonya, Uzakdoğu ile ABD karşısında rekabette zorlanıyor. Bu da, serbest piyasa söylemine rağmen, AT içinde, başta Fransa, dış dünyaya karşı korumacı bir

eğilim yaratıyor. Korumacılıkta başlıca araç günümüzde anti-damping suçlaması ve buna karşı olduğu savunulan telafi edici fonlar. Nitekim, Türkiye de sık sık bu sav ile ihracatının sınırlandırıldığına tanık olmakta. Siyasal karar alma süreine kanlanmanın sakıncaları burada da sözkonusu; çünkü, gümrük birliği olduğu zaman da Türkiye'nin karşısına aym savla tam üyeler, çıkartan bozulduğunda, çıkabilecek. Bu da, ihracat artışını sınırlayabilecek bir diğer yeni koşul oluşturuyor.

Kısacası, gümrük birliği yeniden işlerlik kazanırken ortaya çıkan yeni koşullar AT'a ihracatı artırma açısından yeni rizikolar getirirken, başlangıçta anlaşmada varolan dengeleyici öğeler ortadan kalkmış bulunuyor. Ancak, yeniden canlanma işlerlik kazanırken, AT yeni dengeleme öğelerini "yoğunlaşmış işbirliği" denen bir çerçeve içinde ele almayı ileri sünmüştü. Sözkonusu yeni çerçeve ise bugüne dek oluşturulamadı. Oysa, değinilen yeni koşullar bunu gerektiriyor(\*).

## 2. TÜRKİYE'NİN İÇ EKONOMİK KOŞULLARI

1930'lu yılların başından itibaren adım adım devreye sokulan ekonomiyi serbest piyasa ekonomisine dönüştürme girişimleri, Türkiye'yi kurumsal açıdan gümrük birliğine hazırlamış oldu. Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'de öngörülen şartları önemli bölümü ekonominin ve dış ticaretin serbestleştirilmesine dönük bulunuyordu. Yeni uygulama, öngörülen bu şartların yerine getirilmesini geçersiz kıldı.

Ancak, TL'nin konvertibilitesine geçişle başlayan ve bugüne dek süren bir durum var ki, bu da gümrük birliği açısından çok yönlü sorun yaratıyor. İç finansal denge kurulmazken önce sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, ekonomiyi bir döviz-faiz makasına soktu; yüksek reel faizler yoluyla sermaye girişleri teşvik edilerek TL aşm değerlenmiş hale geldi. Cari işlemler açıkları giderek büyüyor, kısa vadeli borç birikimi -uzun vadeliyle yanında- ivme kazanarak artıyor. Bu süreç, Türkiye açısından gümrük birliğinin yararlarını azaltırken, sakıncaların artıyor:

i) Gümrük birliğinin en büyük yaran ihracat artışının büyüme hızına ivme vermesidir. İhracat artışı beklentisi de daha geniş bir pazara "engelsiz", yani ko-

(\*) Türkiye, AT'ın ilgili alanı dışına kaymış gibi gözüküyor. Bugün en yoğun ilgi Orta ve Doğu Avrupa'nın eski Sovyet Bloku üyesi ülkelerinedir. Bu ilgi AT'ı kendi içinde derinliğine birleşme yerine yayılarak büyüme eğilimine sokuyor (Dauderstadt, 1993).



rumaya tabi olmadan, ulaşma olanağına bağlanır. İhracat artışı, yatırım artışı ve teknolojik değişmeyi hızlandırır, böylece büyüme kaynağı olur.

Yüksel reel faiz politikası, oysa, Türkiye'de imalat sanayiinde yatırımları neredeyse durdurmuştur. Ekonominin döviz-faiz hııkasına girdiği 1988'den bu yana imalat sanayiinin yıllık ortalama artış hızı sadece % 4.5'dür. Kesimin GSYİH'deki payı 1987-88'de % 26 ile bir doruğa çıktıktan sonra izleyen yıllarda % 23-24'e gerilemiştir. İmalat sanayii ekonomiye ivme veren kesim olmaktan çıkmıştır. Yüksek reel faiz politikası yanında, fon ve girişim gücünü yüksek kâr vaadiyle çeken spekülâtif olanakların yoğunlaşması da bir diğer olumsuz etken-dir; dış rekabetten az etkilenen çeşitli hizmet alanları (turizm, ticaret, mali kesim gibi) ise yeni cazibe alanları olmuştur.

ii) Kısa vadeli sermaye girişleri sayesinde aşırı değerli düzeyde tutulan TL'nin dış değeri ise çok yönlü olumsuz etkiler yaratıyor: Bir kere, ihracat caydırıldığı için, gümrük birliğinin ivme vereceği ihracat ve büyüme ortaya çıkmıyor; ikincisi, yerli malların hem dış piyasada, hem iç piyasada rekabet gücü azalıyor ve ithal malların iç piyasayı istila ediyor. Bu da, imalat sanayiine yatırımları caydıran bir diğer etken oluyor. Türkiye'nin toplam ihracatının artış hızı giderek ithalat artış hızının gerisinde kaldığı için, ithalat ve cari işlemler açıkları patlıyor; 1993 sonunda açığın 5 milyar dolar aşması bekleniyor. Üçüncüsü, dolayısıyla, Türkiye büyüyen dış açık sonucunda büyüyen dış borç stoku (1993 sonunda 60 milyar dolar kadar) ile karşılaşılıyor.

Buna göre, izlenen döviz-faiz politikası ile gümrük birliğini tamamlamaya gitmek, ekonomiyi her açıdan rizikolara açık bırakıyor; katılmamı yaran sağlanamıyor, ancak sakıncaları güçlenerek ekonomiye yansıyor. Bu da, sözkonusu döviz-faiz makasından kurtulmak için öncelikle önlemler alınması gerektiğini, ciddi bir olgu ile karşı karşıya bulunduğunu gösteriyor.

Serbest dış ticaret şartlarında ülkelerin "karşılaştırmalı üstünlüğü" denge döviz kurunda saptanabilir. Türkiye'nin son yıllarda ihracatı 15 milyar dolar, ithalatı 24 milyar dolar, dış ticaret açığı 9 milyar dolar olduğuna göre, varolan koşullarda karşılaştırmalı üstünlükleri de belirlenemez demektir; rekabet gücü olan birçok sanayi dalı, bu koşullarda, salt aşırı değerli döviz kum yüzünden bataabilir. Bu da, döviz-faiz makasım niçin ciddi bir olgu saydığımızı açıklar.

iii) Olumsuz sonuçları olan döviz-faiz makasının önemli bir kaynağı kamu kesimi açıklarıdır. Bu açıkların bir ayağı devletin vergi almak için gösterdiği ça-

banın yetersizliğidir. At ile 1996 başında gümrük birliği tamamlandığında, oysa, devlet en sağlam bir gelir kaynağının da ciddi biçimde azaldığına tanık olacaktır: Bir yandan ithalatın (AT artı EFTA ülkelerinden yapılan) % 60'a yakın bir kısmı gümrük vergisinden muaf, bir yandan üçüncü ülkelerden yapılan ithalat daha düşük oranda vergiye tabi olacaktır. Devlet önemli boyutta dolaylı vergi kaybına uğrayacaktır. Görünürde, bu kaybı telafi edecek ciddi bir önlem yoktur. Tek beklenti, özelleştirmenin sağlayacağı gelirlerle açıkları kapatmaktır. Bu ise çıkmaz bir sokaktır: Bir süre sonra tükenecek bir kaynağa dayanarak kamu açıklarını kapatmak, bu süre sonunda aynı sorunu tekrar gündeme getirir. Ayrıca, satılanlar en kârlı KİT'lerdir; dolayısıyla zararlıların yükü devlet üzerinde kalmaktadır. Bunların önemli bölümü de tanın destekleme politikası ile ilgili kurumlardır; bu politikaya son vermek ise, kanımızca, bugünkü dünya koşullarında pek mümkün değildir. Bu bakımdan, hükümetin ivedilikle kamu açıklarına çözüm üretmesi, kaybolacak gümrük gelirleri yerine yeni kaynaklar yaratması gerekir. Aksi halde, gümrük birliği, Türk ekonomisine yarar değil, zarar getirecektir.

iv) Türk imalat sanayi teknoloji ve verim açısından AT'ın çok gerisindedir. Tam serbestleştirilmiş koşullarda iç ve dış pazarda rekabet edebilmek için yeni yatırımlar ile bu gerilik giderilmelidir. Burada başlıca engel yüksek reel faizler ve belirsizlikle yüklü ekonomik ortamdır. Ayrıca, Türkiye'nin AT'a ihraç ettiği mamüller (işlenmiş tarım ürünleri-gıda maddeleri mamül madde sayılmaktadır) birkaç kalem içinde sıkışıp kalmıştır: 1989 ve 1990 yılları ortalaması olarak ihracatın % 45'i örme eşya ve dokuma ürünleri; % 8'i deri eşya; % 8'e yakını meyve, % 5'i demir-çelik; % 4'ü sanayi hammaddeleri; % 4.5'u gıda maddeleri; % 3'ü kimyasal maddeler; % 1.5'u lastik-plastik eşya; % 1.5'u metal eşya; % 1.5'u makinelerdir (Şen, 1993). Bu dağılım, gelir elastikliği çok düşük malların ihraç kalemlerini oluşturduğunu gösterir.

Geri teknoloji ve düşük verim yanında gelir elastikliği düşük mallarda yoğunlaşan ihracata bir de pazar yoğunluğunun Almanya üzerinde olduğu eklenmelidir. Bu tablo değişmediği takdirde, Türkiye şu sorunlarla karşılaşır: Bir kere, ihracat artışı reele işçi ücretleri azalışıyla ve/veya TL'nin reel anlamda değer yitmesiyle gerçekleştirilebilir; aksi durumda rekabet gücü kalmaz. İkincisi, ithal malların gelir elastikliği yüksek mallarda yoğunlaştığı ve gümrük indirimleri talebi yukan doğru kaydıracağı için, ithalat artış oram, ihracat artışını aşmak eğilimine girer. Eğer TL reel olarak büyük değer kaybı geçirmezse, imalat sanayii ne iç, ne dış pazarda rekabet edebilir ve tasfiye sürecine girer. Büyük çapta reel değer kaybı ise, enflasyonun denetlenememesi yanında Türkiye'ye gerçek gelir kayıp-

lan yaratır., Bu olumsuzlukları aşmanın yolu, imalat sanayiinin bir yandan varolan üretim dallarında teknolojiyi yenileyip verimi artırmasıdır; bir yandan gelir elastikliği yüksek imalat dallarını geliştirmesidir. Her ikisi de kesimin büyük çapta yatırımlarla geliştirilmesini gerektirir. Ayrıca, pazarda markaların yerleşmesi de önemlidir.

İspanya diktatörlüğün yıkılıp demokrasiye geçtiği 1970'li yılların başından itibaren AT'a tam üyelik için kendisini böyle bir yatırım atılımı ile hazırlamıştır. Rekabet gücü kazanmıştır. Bu arada, 1986-1987'ye kadar fazla veren cari işlemler bilançosu giderek büyüyen açıklar vermektedir. 1990'da 16.8 milyar dolar, 1991'de 16 milyar dolar tutannda açık vardır. Bu olumsuzluklar birlikte yatırımlan GSMH'nın 1986'da % 20'sinden, 1991'de % 25'e çıkarabilmiştir. İspanya'nın deneyiminden alınacak çok ders vardır.

Oysa, Türkiye'de yüksek reel faizler bir yandan, spekülatif işlemlerde yüksek kazanç olanakları, diğer yandan imalat sanayiine yatırımların kısalmaktadır. Belirsizlikle yüklü ortamda uzun vadeli yatırım yapma dürtüsü kalmamıştır. Ne ihracat artışı, ne yatırım artışı için dürtülerin kalmadığı 1990 somasının ortamında Türkiye gümrük birliğinden nasıl bir yarar sağlayacaktır?

### 3. ORTAK GÜMRÜK TARİFESİ VE TÜRKİYE'NİN DIŞ İLİŞKİLERİ

Türkiye, AT ile gümrük birliğini tamamlarken, aynı zamanda Topluluğun dış dünyaya karşı uyguladığı ortak gümrük tarifesi (OGT)ni uygulamayı da tamamlamak durumundadır. Bu, Türkiye'nin AT'm dış ticaret politikasını olduğu gibi benimsemesi demektir. Ne var ki, günümüz dünyasında dış ilişkilerde giderek "mütekabiliyet" ilkesi geçerli olmaktadır.

i) 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye kendisine AT dışında yeni "hayat alanı" yaratmak için bir girişim başlatmıştır. Doğu Bloku'nun ve SSCB'nin dağılması da yeni olanakları gündeme getirmiştir. Bu girişimler arasında şunlar sayılabilir: Karadeniz Ekonomik İşbirliği'nin kurulması, ECO anlaşmasına Orta Asya ülkelerinin dahil edilmesi, önce SSCB onun dağılmasını izleyerek Rusya Federasyonu ile doğalgaz anlaşması çerçevesinde ticari ilişkilerin artınmaması bu arada sayılabilir. Henüz bir anlaşma konusu olmasa da sık sık gündeme gelen ABD ile yoğunlaştırılmış stratejik işbirliği, hatta serbest ticaret anlaşması sözkonusu edilmektedir.

OGT Türkiye'nin Batı Avrupa dışındaki dünyada kendisine yeni pazarlar bulma girişimini birkaç biçimde engellemektedir. Birincisi, "mütekabiliyet" ilkesiyle ilgilidir: Örneğin, ABD, Türkiye'ye Genel Preferans Sistemi tavizleri çerçevesinde çeşitli mallarda gümrük tavizleri vermektedir. Türkiye, AT ile gümrük birliğini tamamladığında, büyük olasılıkla bu tavizleri ABD vermeyecektir. Ayrıca, AT'nin OGT'yi çerçevesinde ABD'ye karşı uyguladığı koruma önlemlerini Türkiye'de uygulamaya koyduğunda, aynı koruma ABD tarafından Türkiye'ye karşı uygulanacaktır.

İkincisi, Türkiye kendisi için yaratmaya çalıştığı yeni hayat sahasındaki ülkelere OGT ile bağdaşmayacak herhangi bir taviz veremez. Örneğin, Kazakistan'la karşılıklı tavize dayanan bir gümrük indirimi yapamaz. Karşılıklı tavizlerle ticaretin geliştirildiği bir dünyada, bu, Türkiye'nin AT'nin politikaları ile bağdaşmayan ticari gelişmeleri sağlamakta çok zorlanması demektir.

ii) Türkiye kendi dış politikasına uygun bir ticari politika yürütmekte zorlanırken, OGT'ne uyum dolayısıyla, AT'm tam üyelerinin dış politikalarına uygun bir ticari politika uygulamak durumunda kalacaktır. Bu ülkelerin, örneğin, eski sömürgelerine verdikleri pek çok tavizi Türkiye de vermek zorunda kalacaktır; ya da kendisi aslında Genel Preferans Sistemi çerçevesinde tavizler alan bir ülke olduğu halde, bir dizi gelişmekte olan ülkeye bu tavizleri vennek durumunda kalacaktır.

Diğer yandan, kendisine uygun politikaları yürütmekte zorlanabilecektir. Örneğin, AT tam üyeleri Uzakdoğu rekabetine karşı türlü koruma önlemlerini gündemde tutmakta, özellikle Japon firmalarına karşı politikalar uygulamaktadır. Hatta, kıt'a Avrupa'sının otomobildeki rekabetine karşı İngiltere'nin Japon firmaları ile güçbirliğine gitmesi, dolaysız yatırımları çekmesi dahi bu kapsama alınmıştır; öyle ki, otomobillerin AT malı sayılıp serbest dolaşımdan yararlanabilmesi için belirli oranda AT kaynaklı üretilmiş parçalar içennesi koşulu getirilmiştir. Oysa, Türkiye'nin pek çok alanda Uzakdoğu lu firmalarla kendi firmaları arasındaki işbirliği yoluyla rekabet gücünü artırmakta çıkan vardır. Varolan AT eğilimleri karşısında bu yola gittiğinde, içinde yer almadığı siyasal karar mekanizması, bu işbirliğini bozabilecek uygulamaları her an devreye sokabilecektir. "Mütekabiliyet" ilkesi çerçevesinde, AT'nin bu uygulaması, Türkiye kaynaklı malların Uzakdoğu pazarlarına girmesini de önleyebilir.

Türkiye'nin AT pazanna ihracatının yaklaşık yansı örne eşyadır. Bugüne dek buna ek yeni bir ihracat kalemi ortaya çıkmamıştır. Oysa, AT firmaları ka-

dar AT dışı firmalarla yerli firmaların işbirliği bu alandaki bir atılımın kaynağı olabilir. OGT'nin burada oynayabileceği engelleyici rol üzerinde yeterince durulmamaktadır.

Siyasi karar süresince yer almadığı için, AT'm dış politika ve ticari ilişkilerinde gündeme getirebileceği değişiklikler Türkiye'yi her an bir oldu-bitti ile karşı karşıya bırakabilir. AT'm Türkiye açısından getirebileceği rizikoları azaltmanın bir yolu, belki de, önce serbest ticaret bölgesini gerçekleştirmek, ancak tam üyelik taahhüdünü aldıktan sonra OGT'yi uygulamak olabilir. Nitekim, EFTA üyeleri bu alandaki bağımsızlıklarını korumak istedikleri içindir ki, AT ile serbest ticaret anlaşması imzalamış, gümrük birliğini tercih etmemişlerdir. Aynı şekilde, Kuzey Amerika'da kurulan NAFTA sadece bir serbest ticaret anlaşmasıdır.

Entegrasyon teorisi gümrük birliklerinin istikrarlı denge yaratmadığını, ya sonuçta birliğin ekonomik bütünleşme ile tamamlanacağını ya da dağılabileceğini belirtir. Yukarıda OGT ile ilgili olarak ileri sürülen savlar da teorinin bu savı çerçevesinde değerlendirilmelidir.

#### **4. ÖZEL İMALAT SANAYİNDE AT'A KATILMA EĞİLİMİ: BİR ARAŞTIRMA**

1988 yılında Freidrich Ebert Vakfı'nın mali desteği ile SİAR çerçevesinde yürüttüğümüz bir araştırma imalat sanayii firmalarını yöneticileri/sorumlularının AT karşısındaki eğilimlerini, rekabet güçlerini, yetersizliklerini ya da yeterliklerini kendi değerlendirmelerine göre ortaya koymuş bulunuyor (Kazgan, 1988).

Araştırmanın bulgularına göre küçük, orta ve büyük firmalar arasında sözkonusu alanlarda önemli farklar vardır. (Küçük firmalar 25-99 işçi, orta firmalar 100-499 işçi, büyük firmalar 500 ve daha fazla işçi istihdamı kistasına göre sınıflandırılmış, 25'den az işçi istihdam edenler kapsam dışı bırakılmıştır. Anzi önekleme yöntemi ile bu üç sınıf içinden seçilen toplam 331 firma incelenmiştir -75 büyük, diğer sınıflarda 128'er firma.) İlginç olan bulgulardan biri firma büyüklüğünden bağımsız olarak, her ölçekteki firmalar arasında AT'a katılma isteğinin yaygınlığıdır: Küçük firmalarda % 84, orta firmalarda % 95, büyüklerde % 97'den fazlası AT'a katılma isteği belirtmiştir. Ancak daha ilginç olanı, isteyenlerin, rekabet edebileceğini belirtenlerin oranının çok üstünde olmasıdır: Veri

teknoloji, veri üretim kapasitesi ve diğer koşullarda AT ile serbest ticaret çerçevesinde rekabet edebileceğini belirtenlerin oranı sırasıyla % 20, % 60 ve % 71'dir. Küçük firmaların yarıya yakını (% 46.8) AT'da hiç rekabet şansları olmadığı, ya da bunun çok zayıf olduğu kanısındadır; bu oran orta ve büyük firmalarda sırasıyla % 15.5 ve % 9'dur. Bu bulguya göre, AT ile gümrük birliğinde en çok zorlanacak olanlar -üretim kesiminden bağımsız olarak- küçük firmalardır.

Rekabet edebileceğini söyleyen firmalar ise, her ölçekte daha çok gıda-tütün ve dokuma-giyimde; makine-ulaştırma araçları sektörlerindedir. Ara girdi üreten dallarda sadece bir miktar orta ölçek firma bulunmaktadır.

AT'a katılma isteği belirten firmaların oranı rekabet edebilir olduğunu belirtenleri çok aşmaktadır; ancak bu isteğin çok kısa vadede gerçekleşmesini çoğunlukla arzu edilmediği anlaşılıyor: 1995'e kadar katılma isteği açıklayan firma oranı küçüklerde üçte birden, orta ve büyüklerde yandan azdır. Bunun nedeninin ise katılma için hazırlık eksikliği kadar AT konusundaki bilgisizlikten kaynaklandığı anlaşılıyor. Özellikle küçük boy firmalar arasında AT'a katılmanın şartları rekabet gücünü artırmak için yerine getirilmesi gereken değişiklikler, kullanılan teknolojinin AT karşısında düzeyi vb. hayati konulardaki bilgisizlik düzeyi şaşırtıcıdır.

## 5. SONUÇ

Türkiye, AT ile sınıfta mamüllerde gümrük birliğine, tam üyelik statüsünden bağımsız biçimde gitmektedir. Oysa, bugün tam üye olan ülkeler gümrük birliğini AT'ın tam üyesi olarak ya da bu garanti altında gerçekleştirmiş, çeşitli AT kaynaklarından geniş ölçüde yararlanabilmiştir. Ayrıca, ilk altı üye 1968'de gümrük birliğini gerçekleştirdiğini belirtmişse de, çok sayıda tarife-dışı-engel biçiminde koruma daha sonra ki katılan üyelerle birlikte bunları da tanımlamıştır. Bunun en iyi kanıtı 1985'de tekrar "tek pazar" hareketini başlatarak tarife-dışı-engelleri kaldırma yoluna girmeleridir. Türkiye, gümrük birliğinin bu son aşamasına katılmaktadır. Diğer bir deyişle, "gizli koruma" yapma olanakları dahi artık yoktur.

Bu katılma ne makro düzeyde devletin firmalar için olumlu koşulları hazırladığı, ne firmaların çoğunluğunun (büyükler hariç) kendilerini hazırladığı, hatta bilgi sahibi olduğu bir ortamda gerçekleşiyor. Ayrıca, katılma, EFTA'da da

ortak üyelik 1996'da serbest ticareti getirdiği için, sadece 12 AT üyesi değil, bütün Batı Avrupa'yı kapsayan alana oluyor.

Bundan başka, Türkiye gümrük birliği dolayısıyla AT'ın OGT'ni de uygulamak zorunda bulunuyor. Oysa, AT'ın siyasal karar alma sürecine dahil değil. Bu da, sadece Türkiye-AT ilişkileri değil, aynı zamanda Türkiye'nin AT dışı ülkelerle ticari ilişkileri açısından da ciddi bir sınırlama getiriyor; bu alandaki özgülüğünü yitiriyor. Dünyadaki bölgeselleşme örnekleri, bu bakımdan, gümrük birliği değil, serbest ticaret bölgesi ya da diğer işbirliği biçimleri olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'ye tam üye olabileceği yolunda bir taahhüd olmadıkça, OGT'yi uygulayarak dış ilişkilerin sınırlanması sakıncalı olabilecek gibi gözükmektedir.

1990'lı yıllar dünyasında dış ticaretin "mütekabiliyet" ilkesine bağlanıyor olması, Türkiye'nin süren bölgeselleşme hareketlerine katılması gereğini yaratıyor. Ancak, gümrük birliğinin en uygun biçim olduğu iyice kuşku olduğu gibi, Türkiye'nin makro dengesizliklerine bir çözüm üretmeden bütünleşme sürecini tamamlamaya geçmesi aynı şüpheyi işin zamanlaması açısından da yaratıyor.

## KAYNAKLAR

- Akder, H. (1992): "The Single Market and Commercial Relations for Non-member Countries", Implications of the Single European Act for Non-member Countries (ed. J. M. Van Brabant) United Nations, New York 1992 içinde s. 179-193.
- Dauderstädt, M. (1993): The EC and Eastern Europe: The Light is Fading in the Lighthouse, Series Eurokolleg, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Kazgan, G. (1988): Summary Report of the Survey on 331 Private Manufacturing Firms by Size Located in 18 Provinces Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul.
- Şen, F. (1993): Turkey and the European Community, Türkiye Araştırmalar Merkezi, Leske / Budrich, Opladen, Almanya.