



NASIL BİR ORTAKLIK?

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ YENİDEN İŞLER KILMAK

TALHA KÖSE

SETA

TALHA KÖSE

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesidir. Doktorasını George Mason University School for Conflict Analysis and Resolution’da tamamladı (2010). Lisans derecesini Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü’nden aldı (2000). Sabancı Üniversitesi Uyuşmazlık Analizleri ve Çözümleri programından yüksek lisans derecesi aldı (2002). İstanbul Şehir Üniversitesi’nde öğretim üyeliği ve bölüm başkanlığı yaptı (2010-2016). George Mason (ABD) ve Maastricht (Hollanda) üniversitelerinde misafir öğretim üyesi olarak dersler verdi. Çalışma alanları çatışma analizleri çözümleri, barış çalışmaları, modern Türkiye’de kimlik sorunları, dış politikada ara buluculuk ve çatışma çözümleri teknikleridir. Türkiye ve Ortadoğu’daki etnik ve mezhepsel kimlikler ve kimlik ayrışmalarının dış politika ve siyasete etkileri üzerine çalışmalar yapmaktadır. Türkiye’de Alevi kimliği, Orta-doğu’da kimlik ve dış politika tercihleri, gençler ve radikalleşme ve çözüm sürecinin toplumsal boyutları gibi konularda saha çalışmaları bulunmaktadır. Köse’nin Türkçe’de yayımlanmış ikisi derleme olmak üzere üç kitabı bulunmaktadır. Ulusal ve uluslararası dergilerde ve kitaplarda yayımlanmış yirminin üzerinde akademik makalesi bulunmaktadır. Çalışmaları *Foreign Policy Analysis, Party Politics, Negotiation and Conflict Management Research, International Journal of Intercultural Relations, Identities: Global Studies in Culture and Power, Middle Eastern Studies, Turkish Studies, Insight Turkey, Perceptions* ve *Uluslararası İlişkiler* gibi akademik dergilerde yayımlanmıştır. SETA Vakfı’nın Ankara, İstanbul ve Washington D.C. bürolarında araştırma koordinatörü, dış politika ve güvenlik araştırmacısı olarak çalışmıştır. Yerel ve uluslararası medyadaki güncel siyasi tartışmalara katkıda bulunmaktadır. Türkçe ve İngilizce mecralarda çok sayıda analiz, perspektif ve yorumu yayımlanmıştır.

SETA Kitapları 104

ISBN: 978-625-6583-10-8

© 2023 SET Vakfı İktisadi İşletmesi

1. Baskı: Aralık 2023, İstanbul

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı’na aittir. SETA’nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Düzeltili: Berrin Çalışkan, Mustafa Said İşeri

Kapak: Erkan Söğüt

Uygulama: Said Demirtaş

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

SETA Kitapları

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	7
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ YENİDEN İŞLER BİR ZEMİNE OTURTMAK MÜMKÜN MÜ? TALHA KÖSE	9
RUSYA-UKRAYNA SAVAŞI VE AB ENERJİ GÜVENLİĞİ: KIRILGANLIKLAR VE FIRSATLAR OSMAN ZEKİ GÖKÇE	31
DOĞU AKDENİZ, KIBRIS VE GÜVENLİK VİŞNE KORKMAZ	59
AB SINIR GÜVENLİĞİ VE YUNANİSTAN'IN DÜZENSİZ GÖÇMENLERE KARŞI TUTUMU YÜCEL ACER	89
TÜRKİYE-AB GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN MODERNİZASYONU, TİCARİ VE EKONOMİK İLİŞKİLER OĞUZHAN YANARIŞIK	109
GÖÇ VE DİASPORA BAĞLAMINDA TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ TALHA KÖSE, NESLİHAN TEZCAN	129
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE YUMUŞAK GÜÇ ALANLARI: SİVİL TOPLUM, KÜLTÜR, MEDYA VE TURİZM YENAL GÖKSUN	183
TÜRKİYE'NİN AB İLE İLİŞKİLERİNDE 19 NOLU SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM FASLININ ETKİSİ FARUK TAŞCI	223
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE BİR İŞ BİRLİĞİ ALANI OLARAK AFET YÖNETİMİ HACI MEHMET BOYRAZ, FİLİZ CİCİOĞLU	253
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN KRONOLOJİSİ (NİSAN 2002-KASIM 2023) ŞAMİL BARIŞIK, NESLİHAN TEZCAN	271

TÜRKİYE-AB GÜMRÜK BİRLİĞİ’NİN MODERNİZASYONU, TİCARİ VE EKONOMİK İLİŞKİLER

OĞUZHAN YANARIŞIK*

Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki ekonomik ve ticari ilişkilerin temeli 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Antlaşması’na dayanmaktadır.¹ Ankara Antlaşması ile Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) arasında bir ortaklık kurulmuştur. Antlaşmanın ekonomik amacı taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmektir.² Antlaşmanın siyasi amacı ise Türkiye’nin AET’ye (AB’ye) katılımını sağlamaktır.³ Ankara Antlaşması’nın amaçlarına ulaşmak için seçtiği araç, gittikçe gelişen şekilde bir gümrük birliği kurmak olmuştur.⁴ Dahası bu antlaşmada işçiler, iş kuranlar ve hizmetlerin serbest dolaşımını aşamalı olarak gerçekleştirme iradesi de mevcuttur.⁵

Kasım 1970’te taraflar arasında dolaşan mallar üzerindeki tarife ve kotaların kaldırılması için takvim belirleyen bir Katma Protokol imzalanmıştır. Takvime göre “son aşama” o dönemki adıyla Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında bir gümrük birliğinin kurulmasıdır.⁶ 6 Mart 1995’te Ortaklık Konseyi, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında gümrük birliğinin son aşamasının uygulanmasına ilişkin bir Gümrük Birliği Kararı (1/95 sayılı Karar) kabul

* Doç. Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Uluslararası Güvenlik Ana Bilim Dalı

¹ “Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Turkey”, Ankara Antlaşması, 12 Eylül 1963, *Official Journal of the European Communities*, No L 361/29.

² Ankara Antlaşması, 2. madde.

³ Ankara Antlaşması, 28. madde.

⁴ Ankara Antlaşması, 10. madde.

⁵ Ankara Antlaşması, 12, 13 ve 14. maddeler.

⁶ “Katma Protokol”, Türkiye ve Avrupa Ekonomik Topluluğu, 13 Kasım 1970, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/katma_protokol.pdf, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

etmiştir.⁷ Böylece Katma Protokol'de öngörülen yirmi iki yıllık “geçiş aşaması” 1 Ocak 1996 itibarıyla tamamlanmış ve Türkiye'nin AB'ye katılımı yolunda son aşamaya geçilmiştir.

Bu, AB'nin üye olmayan bir ülkeyle gerçekleştirdiği ilk önemli işlevsel Gümrük Birliği olmuştur.⁸ Bu kapsamda Türkiye 1 Ocak 1996'dan itibaren AB ile sanayi malları ticaretinde tüm gümrük vergilerini, miktar kısıtlamalarını, gümrük vergilerine eş değer etkiye sahip ücretleri ve miktar kısıtlamalarına eş değer etkiye sahip tüm önlemleri kaldırmıştır. Buna ek olarak Türkiye üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta AB'nin ortak gümrük tarifesini benimsemiş, Birliğin üçüncü ülkelerle imzaladığı ve imzalayacağı tüm tercihli anlaşmaları kabul etmiştir.⁹

Türkiye 1999'da AB'ye aday ülke statüsü kazanmıştır. Aralık 2004'te AB Konseyi, Türkiye'nin Birliğe katılma yeterliliğine sahip olduğuna karar vererek bu amaçla üyelik müzakerelerinin başlatılmasını mümkün kılmıştır. İlerleyen süreçte AB ve Türkiye, Gümrük Birliği'nin bir modernizasyon anlaşmasına ihtiyaç duyulduğu konusunda mutabık kalmıştır. Avrupa Komisyonu 21 Aralık 2016'da Ankara ile Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin modernleştirilmesine yönelik görüşmelerin başlatılması yönünde tavsiyede bulunmuştur.¹⁰ Fakat bu tavsiye 26 Haziran 2018 tarihli Genel İşler Konseyi tarafından durdurulmuş ve bu yönde başka bir çalışma planlanmaması gerektiği sonucuna varılmıştır.¹¹

Oysaki Gümrük Birliği, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde bir ara aşama olarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye, AB ülkelerinde hizmet sunumu ve diğer bazı alanlarda kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Türkiye ve AB arasındaki siyasi ilişkilerde yaşanan gerilimler de Gümrük Birliği anlaşmasının geleceği konusunda soru işaretleri oluşturmaktadır. Bu süreçte AB, ticaret yaptığı tarafların birçoğuyla yeni ve daha iddialı ticaret anlaşmaları imzalamıştır. Başka ülkelerle Türkiye ile

⁷ “Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on Implementing the Final Phase of the Customs Union”, Avrupa Topluluğu-Türkiye Ortaklık Konseyi, 22 Aralık 1995, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:21996D0213\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:21996D0213(01)), (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

⁸ “Customs Union, Supporting the Growth of EU-Turkey Trade”, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 5 Ağustos 2022, https://www.eeas.europa.eu/delegations/turkey/customs-union-supporting-growth-eu-turkey-trade_en, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

⁹ Hüseyin Aytuğ vd., “Twenty Years of the EU-Turkey Customs Union: A Synthetic Control Method Analysis”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Cilt: 55, Sayı: 3, (2016), s. 1-2.

¹⁰ “Report on the 2016 Commission Report on Turkey”, Kati Piri, 26 Haziran 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0234_EN.html, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

¹¹ Branislav Stanicek, “EU-Turkey Customs Union: Modernisation or Suspension?”, Briefing – Avrupa Parlamentosu, PE 659.411, (Aralık 2020), s. 1.

imzaladığı Gümrük Birliği’nden çok daha geniş boyutlu derin ve kapsamlı serbest ticaret anlaşmaları (STA) akdetmiştir.¹²

Türkiye’ye göre Gümrük Birliği Ankara Antlaşması’nın 28. maddesi uyarınca tam üyeliğe doğru atılmış bir adımdır. AB ise zaman zaman Gümrük Birliği’ni tam üyeliğe potansiyel bir alternatif olarak görme eğilimi göstermektedir. AB’nin eski Türkiye Büyükelçisi Michael Lake bu durumu şöyle özetlemiştir:

Gümrük Birliği her iki tarafta da yanlış anlamalara yol açtı. Avrupa tarafı Türkiye’nin Gümrük Birliği’ni işler hale getirmekle meşgul olacağını ve şimdilik tam üyelik için baskı yapmayacağını düşünürken; Türkiye de Gümrük Birliği’nin önümüzdeki bir ya da iki yıl içinde tam üyeliğe doğru atılacak bir adım olduğu yanlışlığına kapıldı.¹³

Kitabın bu bölümünde Türkiye-AB Gümrük Birliği’nin Türkiye’ye kazandırdıkları üzerinde durulmuş ve mevcut uygulamadaki eksiklikler incelenmiştir. Ayrıca Gümrük Birliği’nin modernizasyonu tartışmaları analiz edilmiştir. Bunu yaparken de Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı’nın yürüttüğü ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığının da desteklediği “Türkiye-AB İletişim Stratejisi Projesi” kapsamında 20 Ocak 2022 ve 24 Mayıs 2022’de akademik camiadan ve sahadan konunun uzmanı on sekiz kişi ile gerçekleştirilen iki çalıştayda dile getirilen görüş ve önerilere de yer verilmiştir.

Son zamanlarda özellikle her iki taraftaki iş çevrelerince Gümrük Birliği’nin modernleştirilmesine yönelik çağrılar yinelenmektedir. Örneğin bahsi geçen çalıştaylarda bir katılımcı bu hususu şu şekilde ifade etmiştir:

Türkiye’de gayrisafi milli hasıla (GSMH) 1990’dan 2013’e kadar artarak zirve yapmış; ama 2013’ten sonra azalmaya başlamıştır. Yani aslında Gümrük Birliği 2013’ten bu yana Türkiye’ye ekonomik anlamda çok fazla katkı sağlamıyor gibi bir sonuç vardır. Burada Türkiye açısından sorunlardan en büyüğü AB üyesi olmadığı için karar alma mekanizmasına dahil olamayışıdır. Dolayısıyla Türkiye dışarıdan dayatılan kararlara uymak durumunda bırakıldığı için bu Türkiye için en büyük dezavantajdır. Modernize edilmesi halinde Türkiye ile AB arasındaki ticaretin yaklaşık yüzde 70 oranında artış göstereceği ve Türkiye’deki GSMH’nin de yaklaşık yüzde 2 artacağı tahmin edilmektedir.

¹² Sinan Ülgen, Mehveş Selamoğlu ve Azem Yıldırım, “Modernizing the Turkey-EU Customs Union: The Digital Agenda and the Green Deal”, DEİK, (Kasım 2021), s. 13.

¹³ Canan Balkır ve Yeşim Kuştepe, “17 Years after: Re-visiting the EU-Turkey Customs Union”, *The EU’s Expanding Trade Policy Agenda Challenging EU-Turkey Customs Union*, EUTRACU, TÜBİTAK Proje Numarası: 113K013, (2012), s. 166.

Modernizasyonun hizmetler, tarım ve e-ticareten devlet yardımları, uyumsuzlukların çözümü ve kamu alımlarına kadar uzanan geniş bir dizi alanı kapsaması gerektiği ifade edilmektedir. Yeşil Mutabakat ve Dijital Ajanda gibi konuların da bu güncelleştirmeye dahil edilmesinin gerektiği dillendirilmektedir.¹⁴ Çalıştaydaki bir katılımcı bu noktanın altını şu şekilde çizmiştir:

Gümrük Birliği'nin revizyonu meselesini bugünden konuşmamız gerekmemekte. Ama genel çerçevesinin belirlenmesi için 2023 sonundaki Yeşil Mutabakat çerçevesinin oturtulmasını beklemek iyi olabilir. Çünkü Yeşil Mutabakat ile beraber her şey değişecek. Karbon emisyonları, karbon vergileri, sınırlamalar, karbon düzenlemesi gibi gelişmeler olacak. Gümrük Birliği ile birlikte bu Yeşil Mutabakat meselesi Türkiye'yi en çok etkileyecek olan politikalardan bir tanesi. Yeşil Mutabakat kapsamında 2023'ten itibaren Türkiye'de ilk önce belli başlı sektörler etkilenecek. Türkiye'de demir çelik ve çimento, alüminyum Türkiye'nin en fazla AB'ye ihracat yaptığı sektörler. Bunlar demir çelik, çimento, alüminyum, gübre ve elektrik sanayileri ilk önce Yeşil Mutabakat kapsamında karbon vergisine takılacak sektörler. Türkiye'nin bugün oturup AB ile mevcut koşullarda Avrupa'nın mevcut dış ticaret koşullarında yapacağı herhangi bir anlaşma, 2023 sonu itibarıyla aleyhine dönmüş olabilir. Dolayısıyla Yeşil Mutabakat meselesi çok sert ve güçlü gelmekte. Bunun göz önünde bulundurulması çok mühim.

Rusya-Ukrayna savaşının ekonomik etkileri, koronavirüs (Covid-19) salgınından kaynaklanan kapanmaların ardından yaşanan problemler, Çin'den kaynaklanan jeopolitik ve rekabetçi tehditlerin devam etmesi gibi küresel olayların Gümrük Birliği'nin modernizasyonu konusundaki ihtiyacı artırdığı ifade edilmektedir. Bundan her iki tarafın da kazançlı çıkacağı vurgulanmaktadır.¹⁵ Çalıştay katılımcılarından biri bu durumu şu şekilde açıklamıştır:

AB'nin küresel etki alanlarını genişletecek şekilde Türkiye'yi yanına alması önemlidir. Türkiye ölçeğindeki bir ülkenin bu uyumda AB'ye sağlayacağı ekonomik rekabetçilik katma değerinin oldukça fazla olduğunu anlatabilecek çok fazla veri bulunmaktadır. Fakat esas anahtar hem siyasi söylem hem de uygulamada ulusal katkı beyanlarının güncellenmesi gibi adımlarla sürecin somut, tutarlı ve ikna edici politika adımlarıyla desteklenmesidir.

GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE AÇISINDAN FAYDALARI

Gümrük rejimleri, bir devletin ekonomik ve siyasi egemenliği yani kendi topraklarında serbestçe ekonomi politikaları belirleyebilme kabiliyetiyle doğrudan

¹⁴ Bkz. Ülgen, Selamoğlu ve Yıldırım, "Modernizing the Turkey-EU Customs Union".

¹⁵ "EU and Turkey Urged to Strike a Deal on 'Modernized' Customs Union", EU Reporter, 6 Eylül 2022, <https://www.eureporter.co/world/turkey/2022/09/06/eu-and-turkey-urged-to-strike-a-deal-on-modernized-customs-union/>, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

ilişkilidir. Gümrükler bir gelir kaynağı olmanın yanı sıra bir devletin ekonomik hak iddia edenleri için dış rekabeti ortadan kaldırmanın bir yoludur.¹⁶ Küresel yakınlaşma ve gümrük kurallarının standartlaştırılması yönünde dünya çapındaki eğilimin bir parçası olarak AB –klasik devletlerin yaptığı gibi doğrudan vergi toplayarak değil– tüm üye devletleri için ortak olan bir gümrük rejimi kurarak ve yöneterek bu alanda tek otorite haline gelmiştir. Türkiye-AB Gümrük Birliği de Türkiye'nin bu Avrupa egemenlik havuzuna katılma arzusunu ve bunun hem merkez hem de çevre devletlerin ortak çıkarına olduğu yönündeki AB iddiasını kabul etmesini temsil etmektedir.¹⁷

Türkiye ve AB arasındaki Gümrük Birliği, Türkiye'nin Birlik ülkeleriyle mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamasını amaçlayan bir ticaret anlaşmasıdır. Gümrük Birliği, Türkiye'nin AB ülkelerine ihracat yaparken uygulaması gereken gümrük vergileri ve diğer ticaret kısıtlamalarını kaldırmaktadır. Bunun yanı sıra AB ülkeleri de Türkiye'den ithal edilen mallar için aynı şekilde gümrük vergileri uygulamamaktadır. Gümrük Birliği, Türkiye ile AB arasındaki ticari ilişkileri güçlendirmiş ve Türkiye'nin AB ülkeleriyle ticaret yapmasını kolaylaştırmıştır. Böylelikle Türkiye-AB ekonomik entegrasyonuna önemli katkılar yapmıştır. Çalıştay katılımcılarından biri bu durumu şu şekilde özetlemiştir:

Türkiye ile AB 1996'da Gümrük Birliği'ne imza attılar. O tarihe baktığımızda ihracat hacmimiz yaklaşık 21 milyar dolardı. 2021 itibarıyla 225 milyar dolar civarına yükseldi. Aynı dönemde AB'ye olan ihracatımız 10 milyar dolardan 93 milyar dolara çıktı. Yine 2021'de ithalat rakamımız da 271 milyar dolara yükseldi. Bu 271 milyar doların 85 milyar doları da ithalat. Bu demek oluyor ki ithalatımız ihracatımızdan daha az. Dış ticaret açığı vermediğimiz AB ülkeleri aslına bakarsak ön sırada geliyor. Yılda yaklaşık 8 milyar dolar bir artımız var. Küresel sermayeye ihtiyacımızı karşılama açısından bakıldığında ise yaklaşık yüzde 70'ini yine AB ülkelerinden temin ettiğimiz görülmekte.

Gümrük Birliği özellikle Türk ekonomisinin hem AB'ye ve küresel piyasalara entegrasyonunda önemli bir araç olmuş hem de reformu için güçlü araçlar sunmuştur.¹⁸ Özellikle imalat sanayiinde verimliliğin artmasıyla uzun vadede Türkiye için faydalı olmuştur. Artan verimlilik ve rekabet gücü sayesinde imalat sanayii

¹⁶ Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime", *Bringing the State Back in*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer ve Theda Skocpol, (Cambridge University Press, Cambridge: 1985), s. 181.

¹⁷ Bilge Fırat, "Failed Promises: Economic Integration, Bureaucratic Encounters, and the EU-Turkey Customs Union", *Dialectical Anthropology*, Cilt: 37, Sayı: 1, (2013), s. 2.

¹⁸ Sübidey Togan, "The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration", *MEDPRO Technical Report*, Sayı: 9, (Mart 2012), s. 21.

2001 ekonomik krizinin ve Çin'in dünya ihracat pazarlarına girişinin ardından yaşanan fırtınaları atlatabilmiştir.¹⁹

Türkiye'de genel kanı Gümrük Birliği'nin sadece düşük tarifeler nedeniyle ticaret üretme etkisinden dolayı değil aynı zamanda küresel ekonomik sistemle yüksek entegrasyona sahip bir ekonomi ve gelişmeleri artıran etkin kurumlar yönünde refah artırıcı adımlar nedeniyle de ülke için faydalı olduğu yönündedir.²⁰ Gümrük Birliği, Türkiye-AB ticaretinin ve yatırımlarının büyümesini teşvik etmiş, Türk imalat sanayiinin rekabet gücünü ve verimliliğini artırmış ve Türkiye'nin AB müktesebatına uyumunu ilerletmiştir.²¹ Çalıştay katılımcılarından biri bu durumu şu şekilde izah etmiştir:

1963 Ankara Antlaşması ve ondan sonraki hazırlık sürecinde AB'nin gümrükleri açması ile birlikte aslında Türkiye'de çok fazla atılım gerçekleştirmiştir. Türkiye o dönem 4-5 kalem belki 10 kalem ürün ihraç edebilirken bugün bu sayının 170'lere, 200'lere kadar çıktığı görülmektedir. Yani Türkiye hem sektörel anlamda hem de ihraç ürünleri bakımından çok ciddi bir büyüme gerçekleştirmiştir. Bu durum bu sürecin Türkiye'ye önemli şeyler öğrettiğini ve Türkiye açısından ciddi katkıları olduğunu göstermektedir.

Gümrük Birliği Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımlar üzerinde de etkili olmuştur. Ayrıca hayata geçirilen yapısal değişiklikler ve yeni rekabetçi yaklaşım, Türkiye'deki üretim modellerini çeşitlendirerek güvenli ve kaliteli ürünlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. AB sistemine uygun olarak oluşturulan teknik mevzuat alt-yapısı ve AB'nin fikri mülkiyet ve rekabet kurallarının benimsenmesi, Türkiye'nin küresel pazarlarda rekabet gücünü artırarak dünya ekonomisi ile entegrasyonunu kuvvetlendirmiştir. Önceki dönemlerde Gümrük Birliği konusunda dillendirilen kaygıların daha sonra Türkiye'nin rekabetçi yapısıyla aşıldığını vurgulayan bir çalıştay katılımcısı şunları ifade etmiştir:

2000'lerin başındaki Gümrük Birliği tartışmalarını iyi hatırlıyoruz. Türkiye'de dışa açılım konusunda tereddütte olanlar, özellikle ulusalcılar, şöyle diyorlardı: "AB'ye gireceğiz, emperyalist güçler bizi mahvedecek, ticareti bitirecek, piyasayı bitirecek." Müthiş bir korku pompalıyorlardı. Şimdi rakamlara bakıyoruz; bir defa tüm firmalar yurt dışına açılmaya başladılar. Türk firmaları ticaret yapmayı öğrendiler. Türkiye'de üretilen ürünlerin o zamanki kalitesiyle bugünkü kalitesini kıyaslayamayız

¹⁹ Kamil Yılmaz, "The EU-Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet Not the Best Alternative", *South European Society & Politics*, Cilt: 16, Sayı: 2, (2011), s. 246.

²⁰ Aytaç vd., "Twenty Years of the EU-Turkey Customs Union", s. 4.

²¹ Uğur Özgöker ve Zekeriya Alperen Bedirhan, "The Modernisation of the EU-Turkey Customs Union", *İstanbul Arel Üniversitesi İletişim Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 10, (2016), s. 4.

bile. Yani yurt dışı firmalarıyla ve piyasayla birlikte Türk firmaları aslında kaliteli ürün üretmeyi de öğrendi. Yani o gün bahsedilen korku iklimi gerçekleşmedi. Türkiye'nin girişimcilik yönü güçlü. Esnek, kolay karar verebilen, dinamik bir topluma sahip. Bu yönüyle Gümrük Birliği Türkiye ekonomisine çok şey kattı.

Türkiye genel itibarıyla son yıllarda dış ticaret hacmini ciddi bir şekilde artırmıştır. Dış ticaret hacmi örneğin 2021'de 496 milyar doları aşmıştır.

TABLO 1. TÜRKİYE'NİN DIŞ TİCARETİ (2013-2021, BİN DOLAR)

Yıllar	İhracat		İthalat		Dış Ticaret Dengesi	Dış Ticaret Hacmi	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (Yüzde)
	Değer	Değişim (Yüzde)	Değer	Değişim (Yüzde)	Değer	Değer	
2013	161.480.915	-	260.822.803	-	-99.341.888	422.303.718	61,9
2014	166.504.862	3,1	251.142.429	-3,7	-84.637.567	417.647.291	66,3
2015	150.982.114	-9,3	213.619.211	-14,9	-62.637.098	364.601.325	70,7
2016	149.246.999	-1,1	202.189.242	-5,4	-52.942.243	351.436.241	73,8
2017	164.494.619	10,2	238.715.128	18,1	-74.220.509	403.209.747	68,9
2018	177.168.756	7,7	231.152.483	-3,2	-53.983.726	408.321.239	76,6
2019	180.832.722	2,1	210.345.203	-9,0	-29.512.481	391.177.924	86,0
2020	169.637.755	-6,2	219.516.807	4,4	-49.879.052	389.154.562	77,3
2021	225.264.314	32,8	271.422.758	23,6	-46.158.443	496.687.072	83,0

Kaynak: TÜİK

Bu süreçte AB, Türkiye'nin en önemli ticaret partneri olma özelliğini sürdürmüştür. Türkiye'nin toplam ihracatı 2021'de bir önceki yıla göre yüzde 32,8 artış göstererek 225 milyar doların üzerine çıkarak tarihi bir rekor kırmıştır. Yaklaşık 93 milyar dolar ile bu ihracat rekoru içerisindeki en önemli payı AB ülkelerine yapılan ihracat almıştır. Nitekim AB'ye yapılan ihracatın Türkiye'nin toplam ihracatı içerisindeki payı 2014'te yüzde 37,3 iken bu oran 2021'e gelindiğinde yüzde 41,3'e yükselmiştir.

TABLO 2. ÜLKE GRUPLARINA GÖRE İHRACAT (2015-2021, BİN DOLAR)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Toplam	225.264.314	169.637.755	180.832.722	177.168.756	164.494.619	149.246.999	150.982.114
AB	93.082.120	70.019.688	76.726.198	77.429.205	67.987.332	59.981.416	56.478.649
Diğer Ülkeler	132.182.194	99.618.068	104.106.524	99.739.551	96.507.288	89.265.583	94.503.465
Ülke Gruplarına Göre İhracat, Toplam İçindeki Payı (2015-2021, Yüzde)							
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
AB	41,3	41,3	42,4	43,7	41,3	40,2	37,4
Diğer Ülkeler	58,7	58,7	57,6	56,3	58,7	59,8	62,6

Kaynak: TÜİK

* Birleşik Krallık 1 Ocak 2020 itibarıyla AB'den ayrılmıştır. Bu yüzden ülke gruplarında AB değerleri 27 üye ülkeye göre hazırlanmıştır.

Türkiye'nin toplam ithalatı 2021'de bir önceki yıla göre yüzde 23,6 artış göstererek 271 milyar doların üzerine çıkmıştır. AB ülkelerinden yapılan ithalat ise yaklaşık 85 milyar dolar değerinde olmuştur. Türkiye, AB ülkeleri ile dış ticaretinde 7,7 milyar dolar ticari fazla elde etmiştir.

TABLO 3. ÜLKE GRUPLARINA GÖRE İTHALAT (2015-2021, BİN DOLAR)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Toplam	271.422.758	219.516.807	210.345.203	231.152.483	238.715.128	202.189.242	213.619.211
AB	85.386.214	73.337.528	67.913.047	77.051.249	81.971.590	75.267.734	76.794.546
Diğer ülkeler	186.036.543	146.179.279	142.432.156	154.101.234	156.743.538	126.921.508	136.824.665
Ülke Gruplarına Göre Yıllık İthalat, Toplam İçindeki Payı (2015-2021, Yüzde)							
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
AB	31,5	33,4	32,3	33,3	34,3	37,2	35,9
Diğer ülkeler	68,5	66,6	67,7	66,7	65,7	62,8	64,1

Kaynak: TÜİK

* Birleşik Krallık 1 Ocak 2020 itibarıyla AB'den ayrılmıştır. Bu yüzden ülke gruplarında AB değerleri 27 üye ülkeye göre hazırlanmıştır.

2021'de Türkiye 229 ülke ve bölgeye ihracat gerçekleştirirken 184 ülkeye ihracatını bir önceki yıla göre artırmıştır. Aralarında Almanya, İtalya ve İspanya'nın da bulunduğu 112 ülkede ise yıllık ihracat rekoruna imza atmıştır. Almanya, İtalya, Fransa, İspanya, Hollanda, Belçika, Romanya, Polonya, Bulgaristan ve Yunanistan gibi AB ülkeleri 2021'de Türkiye'nin dış ticaretinde ön plana çıkmıştır.

TABLO 4. TÜRKİYE'NİN AB ÜLKELERİYLE DIŞ TİCARETİ (2021, BİN DOLAR)

Sıra	Ülke	Türkiye'ye İhracatı	Türkiye'den İthalatı	Toplam Dış Ticaret Hacmi
1	Almanya	21.726.142	19.311.226	41.037.368
2	İtalya	11.561.840	11.473.661	23.035.501
3	Fransa	7.931.525	9.110.971	17.042.496
4	İspanya	6.311.608	9.620.236	15.931.844
5	Hollanda	4.508.587	6.764.977	11.273.564
6	Belçika	5.628.385	4.899.366	10.527.751
7	Romanya	3.434.434	5.175.260	8.609.694
8	Polonya	3.635.848	4.673.917	8.309.765
9	Bulgaristan	2.545.472	3.953.795	6.499.267
10	Yunanistan	2.162.133	3.118.819	5.280.952
11	Çekya	2.713.597	1.649.036	4.362.633
12	İsveç	1.984.443	1.688.598	3.673.041
13	Avusturya	1.829.570	1.520.358	3.349.928
14	Macaristan	1.645.221	1.399.023	3.044.244
15	Portekiz	1.121.055	1.496.444	2.617.499
16	Danimarka	1.086.774	1.301.145	2.387.919
17	Slovenya	453.145	1.797.091	2.250.236
18	İrlanda	984.786	958.653	1.943.439
19	Finlandiya	1.341.898	510.140	1.852.038
20	Slovakya	1.057.524	663.828	1.721.352
21	Litvanya	627.641	364.568	992.209
22	Hırvatistan	388.474	500.897	889.371
23	Malta	105.131	738.456	843.587
24	Letonya	230.857	160.975	391.832
25	Estonya	230.018	126.297	356.315
26	Lüksemburg	136.014	76.927	212.941

Kaynak: TÜİK

* TÜİK'in yayımladığı listede Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ilgili veri bulunmamaktadır.

Çalıştay katılımcılarının belirttiği üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923'ten itibaren aldığı iktisadi kararlar arasında en önemlilerinden biri şüphesiz ki 1995'te imzaladığı Türkiye-AB Gümrük Birliği kararıdır. Türkiye'ye ekonomik anlamda çağ atlatan bu kararın önemli etkileri olmuştur.

Türkiye sanayi malları ticaretinde gümrük vergilerini sıfırlamış, ithalatta kota uygulamalarına ve ihracatta da ihracat sübvansiyon uygulamalarına son vermiş, AB'nin imzaladığı tüm ticaret anlaşmalarına uymayı taahhüt etmiş ve böylece sanayi malları ticaretinde piyasalarını dünya rekabetine açmıştır. Ayrıca Türkiye piyasaya sürülen ürünlerin güvenli olmalarını sağlayabilmek için AB teknik engeller mevzuatına uymayı da kabul etmiştir. Bu çerçevede sanayi mallarında AB standartlarına uymayı kabul etmiş, Birliğin uygunluk değerlendirme ve piyasa gözetimi sistemlerini başarılı bir şekilde benimsemiştir. Böylece AB standartlarında sanayi mallarını Birlik ülkelerine kıyasla daha ucuz üretebildiği sürece hem AB'ye hem de üçüncü ülkelere satma imkanına kavuşmuştur. Türkiye'nin sanayi malları ihracatını zaman içinde artırabilmesinin altında AB'nin teknik engeller mevzuatına uyabilmesi yatmaktadır.

Türkiye ayrıca AB'nin rekabet politikalarına uymayı da kabul etmiş ve bu politikayı büyük ölçüde başarı ile uygulamıştır. Türkiye, gümrüklerini aynen AB'de olduğu gibi modernleştirmeyi kabul etmiştir. Bilindiği üzere 1996 öncesinde gümrüklerde işlem yapmak son derece zordur. Gümrüklerin modernleşmesi ile ticaret maliyetleri önemli oranda azalmıştır. Türkiye AB'nin sınai ve fikri mülkiyet haklarının korunması ile ilgili mevzuatına uymayı da kabul etmiştir. Ayrıca AB'nin *anti-damping*, telafi edici vergiler ve ithalatta korunma önlemleri mevzuatını kabul etmiş ve bu mevzuata uymuştur.

Gümrük Birliği öncesinde Türkiye teknik engeller, rekabet politikaları, sınai ve fikri mülkiyet hakları konularında gerekli bilgiye ve ilgili kurumlara sahip değildir. Türkiye bu konularla ilgili olarak Rekabet Kurumu, Patent Enstitüsü ve Ulusal Metroloji Enstitüsü gibi kurumları kurarak AB kurallarını uygulamaya başlamıştır. Türkiye'nin rekabet gücünün artması, AB pazarına Türk mallarının girebilmesi ve rekabet edebilmesi böylece mümkün olmuştur. Türkiye, Gümrük Birliği ile önemli reformlar gerçekleştirerek büyük başarılar sağlamıştır. Türk şirketleri dünyanın en etkin şirketlerine sahip AB şirketleri ile aynı kurallar çerçevesinde rekabet edebilmektedir.

GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN UYGULANMASINDA YAŞANAN SORUNLAR

Mevcut Gümrük Birliği'nin uygulanmasından kaynaklanan çeşitli sorunlar da bulunmaktadır. Örneğin halihazırda hizmetler ve kamu alımları Türkiye-AB ikili ticaret ilişkilerinin mevcut çerçevesine dahil edilmemiştir. Tarım ise sadece tercihli imtiyazlar temelinde kapsanmaktadır. Buna göre Türkiye-AB ticaret ilişkisi, genişleyen AB'nin daha iddialı ticaret politikası ve müteakip müzakereleri ve kilit ekonomik ortaklarla bir dizi daha derin ve daha kapsamlı STA'lar akdetmesiyle geride kalmıştır.

Ayrıca bazı ülkeler AB kanalıyla Türkiye pazarına kolayca erişebildikleri için Türkiye ile STA yapmaya yanaşmamaktadır. Bu da haksız rekabete ve ticaret sapmasına yol açmaktadır.²² Çalıştay katılımcılarından biri bu duruma şu şekilde dikkat çekmiştir:

Gümrük Birliği'nde AB'nin serbest ticaret anlaşması yaptığı ülkeye Türkiye ile de serbest ticaret anlaşması görüşmelerini yapması önerilmektedir. Fakat bu ülkeler buna ayak diremekte ve yapmamaktadır. Aradan on yıl geçmesine rağmen AB'nin serbest ticaret anlaşması imzaladığı bazı ülkelerle Türkiye'nin serbest ticaret anlaşması imzalamadığını görmekteyiz. O zaman örneğin Meksika'dan televizyonlar AB üzerinden Türkiye'ye gümrüksüz girebilmekte. Çünkü serbest ticaretten dolayı AB'ye gelmekte ve oradan da Türkiye'ye gümrüksüz girmekte. Ya da Güney Kore'den gelen bir mal gümrüksüz girmekte Türkiye'ye. Gümrük Birliği'nin karar alma mekanizmasının uygulanması noktasında ciddi sorunlar bulunmakta. Tam üyelik olmayacaksa bu ilişki ne kadar sürdürülebilir bilinmiyor. Gümrük Birliği tam üyelik perspektifiyle uyumludur. Tam üyelik gerçekleşecekse ve Türkiye bu müzakere masalarında olacaksa olur. Ama Türkiye bu masalarda yok hala. 1995'ten beri aradan yirmi beş yıl geçmiş, bu kadar süredir masada yoksunuz ama masada alınan kararları uygulamak durumunda-sınız, uymak zorundasınız, yükümlülükleriniz var ona göre. Bu durum sürdürülemez.

Bir başka ifadeyle Türkiye, AB'nin yaptığı gibi üçüncü ülkelerle benzer şartlarda bir STA'yı müzakere edememektedir. Özellikle Türkiye bir STA'yı ancak AB akdettikten sonra akdedebilmektedir. Bu da üçüncü ülke pazarlarına birkaç yıl önce girerek tercihli statü elde edebilen AB ihracatçıları karşısında Türk ihracatçıları dezavantajlı bir konuma sokmaktadır. Türkiye ayrıca tarife geliri kaybına da uğramaktadır.²³ Özellikle AB üzerinden ticaret saptırması yoluyla üçüncü ülkelere

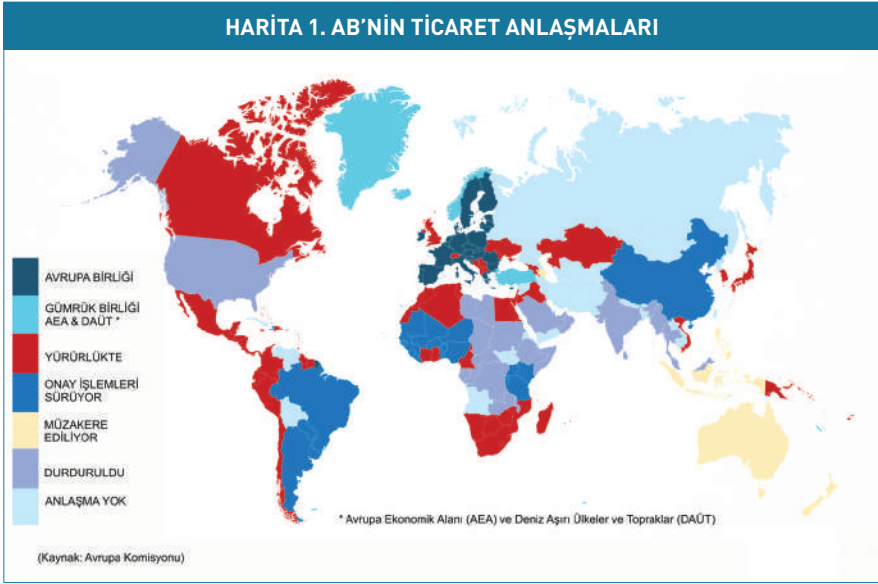
²² Bkz. Sait Akman, "The European Union's Trade Strategy and its Reflections on Turkey: An Evaluation from the Perspective of Free Trade Agreements", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, (2010).

²³ Doruk Arbay, "The Modernization of the European Union's Customs Union with Turkey: Turkey's Pro-Customs Union Rhetoric and Recent Approach of Turkish Political and Business Decision-Makers", *Centre for Applied Turkey Studies, Working Paper*, Sayı: 5, (Eylül 2020), s. 4.

yapılan ithalat, Türkiye için gümrük geliri kayıplarına neden olmaktadır. Ancak bu konu gümrük modernizasyonu sürecinde yeterli ilgiyi görmemiştir. AB'nin imzaladığı STA'larda kendi öncelikleri vardır ve bu anlaşmalar Türkiye'nin çıkarlarını dikkate almamaktadır.

Bütün bunların yanında Türkiye, AB'nin anlaşma yapmadığı üçüncü ülkelerle STA yapamamaktadır.²⁴ Bir çalıştay katılımcısı bu durumun olumsuz sonuçlarına şu şekilde değinmiştir:

Güney Afrika, Güney Kore, Meksika gibi ülkelerle AB'nin STA'ları var. Onların malları Türkiye'ye gümrüksüz girmekte. Türkiye'nin malları ise gümrüklü yani vergi alınacak bir şekilde oraya gitmekte. Yapılan etki analizlerinde sırf Gümrük Birliği'ne üyeliğin negatif yansıması olarak sadece Güney Afrika'yla ticari ilişkimizde son on yılda 1-1,5 milyar dolarlık bir kaybımız var.



Kaynak: Avrupa Komisyonu

AB'nin halihazırda 78 aktörle çeşitli ticaret anlaşmaları bulunmaktadır. Bunlar gümrük birliği, ortaklık anlaşması, istikrar anlaşması, (derin ve kapsamlı) STA, ekonomik ortaklık anlaşması, ortaklık ve iş birliği anlaşması şeklinde değişiklik göstermektedir. Türkiye'nin ise halihazırda şu aktörlerle yürürlükte olan 22 serbest ticaret anlaşması bulunmaktadır: EFTA, Arnavutluk, Birleşik Krallık, Bosna Hersek, Faroe

²⁴ Togan, "The EU-Turkey Customs Union", s. 21.

Adaları, Fas, Filistin, Güney Kore, Gürcistan, İsrail, Karadağ, Kuzey Makedonya, Kosova, Malezya, Mısır, Moldova, Morityus, Singapur, Sırbistan, Şili, Tunus ve Venezuela. Bunun yanında Lübnan, Sudan ve Katar ile imzalanan STA'lar ise iç onay süreçlerinin tamamlanmasının ardından yürürlüğe girecektir.²⁵

Bunun yanında Türkiye, AB içinde kendisini de ilgilendiren Gümrük Birliği ile alakalı kararların alındığı mekanizmaya yeterince dahil olamamaktadır. Dahası bazı AB üye ülkeleri kota uygulayarak, Türk iş adamları ve tır şoförlerine vize uygulayarak Türkiye'nin önüne teknik bariyerler çıkarmaktadır. Konu ile ilgili sahadan deneyimli olan bir çalıştay katılımcısı oldukça çarpıcı bir tablo ortaya koymuştur:

Lojistik sektöründe Gümrük Birliği'nin işleyişinden kaynaklanan çok ciddi sıkıntılar var. AB ile ticarete bizim en büyük sıkıntımız gümrük kapılarında uygulanan kotalar. O kotalar yıllık veriliyor ama aylık uygulanıyor. Mesela bir ülke yıllık 48 bin kota veriyse, aylık 4 bin kota uyguluyor. Bazen çok yoğun talep geliyor ve ay içinde 15-17 günde kota bitiyor. Aylık kota dolduğu için, tırlar bir sonraki ay başına kadar yaklaşık 15-20 gün bekliyor kapıda. Ayrıca bu geçiş belgelerinin alınması kolay değil. Hem maliyetli hem uğraştırıcı. Aslında AB, Gümrük Birliği'ni tam uygulasa kota uygulayamazlar. AB bize yanlış yapıyor, Gümrük Birliği mevzuatını tam uygulamıyor. Bize hile yapıyor; ekonomik olarak sıkıntıya sokmak istiyor ve yaptırım uyguluyor. Bir diğer sıkıntımız da gümrük kapılarında yaşadığımız sorunlar. Örneğin bir tır yaklaşık 1.200 litre yakıt alabildiği halde Yunanistan İpsala Gümrüğünden geçmek için depoda en fazla 200 litre yüklü olması şartını koyuyor. Amaçları tırların yakıtlarını Yunanistan'dan almasını sağlamak. Nakliyeciler de maliyet açısından bunu tercih etmiyor ve Bulgaristan'a yöneliyor. Böylece mesela Hamzabeyli Gümrük Kapısı'nda yığılma oluyor. Ayrıca altyapı sorunları da var. Örneğin Türkiye'den yol beş şerit gidiyor. Bulgaristan tarafında ise tek şeritli bir köprüden geçiliyor. Orada da ciddi yığılmalar oluyor. Tırlarımız oradan 5-6 günde geçemiyor. Ayrıca sınırda bizde de karşı tarafta da personel eksikliği var. Bu sıkıntılar çözülürse AB'ye olan ihracatımızı en az yüzde 25 artırabiliriz.

Türkiye-AB İletişim Stratejisi Projesi kapsamında gerçekleştirilen çalıştay katılımcılarının da belirttiği üzere Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği anlaşması, iki taraf arasındaki ticari ilişkileri güçlendirmiş olsa da bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Temel sorunlar şunlardır:

- **Hizmetler sektöründe kısıtlamalar:** Gümrük Birliği anlaşması, mal ticareti için serbest dolaşım sağlarken hizmetler sektöründe ise sınırlamalar getirmiştir. Türkiye, AB'de hizmet sektöründe tam

²⁵ “Yürürlükte Bulunan STA'lar”, T.C. Ticaret Bakanlığı, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/serbest-ticaret-anlasmalari/yururlukte-bulunan-stalar>, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

erişim hakkına sahip değil ve bu durum Türk şirketlerinin AB pazarına tam olarak girememelerine neden olmaktadır.

- **Tarım sektöründeki sorunlar:** AB'nin tarım politikaları, Türkiye'nin tarım sektörü için önemli bir sorun oluşturmaktadır. Türkiye, AB ülkelerine tarım ürünleri ihracatı yaparken Birliğin tarım ürünleri için uyguladığı yüksek gümrük vergileri nedeniyle rekabet edememektedir.
- **Adil rekabet konusundaki endişeler:** AB ülkeleri, Türk şirketlerinin AB pazarına girişi konusunda bazı endişeler taşımaktadır. AB, Türk şirketlerinin düşük ücretler ve düşük maliyetlerle AB ülkelerine mal ve hizmet satmalarının rekabeti bozabileceği endişesini taşımaktadır.
- **Türkiye-AB ilişkilerindeki siyasi gerilimler:** Ankara-Brüksel ilişkileri son yıllarda siyasi gerilimlerle doludur. Bu durum Gümrük Birliği anlaşmasının geleceği konusunda soru işaretleri oluşturmuştur. AB'nin Türkiye'nin bazı iç politika kararlarına karşı çıkması ve Türkiye'nin de Birliğe üyelik sürecinin askıya alınması gerginliğe neden olmuştur.
- **AB'nin Türkiye'ye verdiği mali destek:** Gümrük Birliği anlaşmasında AB, Türkiye'ye mali yardım sözü vermiştir. Ancak AB'nin Türkiye'ye sağladığı mali yardımın yetersiz olduğu eleştirileri bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin AB'nin bütçesine katkısı Türkiye tarafından haksız bir biçimde yüksek bulunmaktadır.

GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN MODERNİZASYONU

Bütün avantajlarına rağmen Türkiye-AB Gümrük Birliği yürürlükte olduğu yirmi yedi yılı aşkın süre içerisinde güncelliğini yitirmiştir. Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girdiği 1996'dan bu yana dünya ekonomisi ve ticareti daha da küreselleşerek birbirleriyle bağlantılı hale gelmiştir. Bu süreçte AB 15 üye ülkeden 27 üye ülkeye ulaşırken Türkiye de sivil toplum, ekonomi ve siyasi manzara açısından kökten değişmiştir.²⁶ Küresel ticaretteki benzeri görülmemiş artışlar, AB'nin doğuya doğru genişlemesi ve yükselen ekonomilerin artan etkisi ise Gümrük Birliği'nin faaliyet gösterdiği ortamı değiştirmiştir. Bu sebeple Türkiye-AB ticari ilişkilerini yöneten çerçevenin önemli bir şekilde yeniden incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

²⁶ Arbay, "The Modernization of the European Union's Customs Union with Turkey", s. 4.

Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği ana hatlarıyla Türkiye'nin Birliğe üye olacağı ve dolayısıyla ortaklık ilişkisinin amacına ulaşarak son bulacağı varsayımı altında tasarlandığı için, yirmi yedi yılın sonunda gerek tasarım problemleri gerekse zamanın gerisinde kalma hali nedeniyle güncelleme gerektirmektedir. Orta vadeli gündemde üyeliğin bulunmadığı bir ortamda güçlü karşılıklı bağımlılık ve ekonomik çıkarlar tarafları Gümrük Birliği'nin karşı karşıya olduğu yapısal sorunlar ve konjonktürel zorluklarla ilgilenerek ekonomik entegrasyonu artırmaya zorlamaktadır. Ekonomik ve ticari faydalarının yanı sıra katılım müzakerelerinin çıkmaza girdiği ve karşılıklı yabancılaşmanın arttığı bir ortamda, Türkiye ile AB arasında sinerjik ve iş birliğine dayalı bir ilişkinin sürdürülebilmesi için elden geçirilmiş bir Gümrük Birliği tek yol olarak görünmektedir.²⁷

Avrupa Komisyonunun talebi üzerine Dünya Bankası'nın 2014'te hazırladığı raporda da belirtildiği üzere değişen küresel ekonomi Gümrük Birliği'nde modernizasyonu zorunlu kılmaktadır. Ayrıca 2000'lerde AB'nin Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru genişlemesi Türkiye-AB ticaret ilişkisini yöneten çerçeveyi yeniden düşünmeyi gerektirmektedir. Gümrük Birliği'nin tarım ve hizmetleri kapsayacak şekilde genişletilmesi her iki taraf için de önemli faydalar sağlayacaktır. Türkiye'nin AB ile ticaretinde sürekli büyümeyi sağlamak için daha fazla reforma ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca Gümrük Birliği'nin faydalarını en üst düzeye çıkarmak için karar verme süreçleri ve katılımdaki asimetriklerin düzeltilmesi gerekmektedir.²⁸

AB ile üçüncü ülkeler arasında gelecekte imzalanacak büyük ticaret anlaşmaları da göz önünde bulundurulduğunda; Gümrük Birliği'nin modernizasyonu, Türkiye'nin ekonomik reformları hayata geçirmesi, rekabet gücünü geliştirmesi ve gelecekteki ticaret anlaşmalarına ilişkin entegrasyon potansiyelini artırması için önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu noktada şunu da vurgulamak gerekir ki Gümrük Birliği'nin modernizasyonu Türkiye'nin AB üyeliğine alternatif değildir.

Bazı uzmanlar Türkiye'nin Gümrük Birliği yerine bir STA'yı müzakere etmesi gerektiğini düşünmektedir. Hatta 2002 gibi erken bir tarihte dönemin ticaretten sorumlu Devlet Bakanı Kürşad Tüzmen, Gümrük Birliği'ne ilişkin bir soruyu yanıtlarken şu ifadeleri kullanmıştır: "Gümrük Birliği yerine serbest ticaret anlaşması

²⁷ Yonca Özer, "Modernising the EU-Turkey Customs Union as an Interest-Driven Initiative", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, (2020), s. 194.

²⁸ "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Dünya Bankası, Rapor No. 85830-TR, 28 Mart 2014, s. i-ii.

imzalamış olsaydık belki daha faydalı olurdu.”²⁹ Buna göre üyelik hedefi canlı olduğu için Türkiye şimdiye kadar Gümrük Birliği’nin mantığını sorgulamaktan ve onun yerine bir STA’yı yeniden müzakere etmekten kaçınmıştır. Ancak 2005’ten bu yana AB’nin Türkiye’yi ileriki bir tarihte üye olarak kabul etme yönündeki siyasi iradesi giderek zayıflamaktadır. Üyelerinin mevcut ekonomik sıkıntıları nedeniyle AB yakın gelecekte yeni bir katılım dalgası için uygun bir konumda olmayacaktır. Böyle bir ortamda Türkiye’nin üyeliği belirsiz bir geleceğe ertelenmiş gibi görünmektedir. AB üyeliği çok uzak bir ihtimal haline geldikçe, Türkiye’nin orijinal Gümrük Birliği anlaşmasının revize edilmesini istemekten başka çaresi kalmayacak ve bu da anlaşmayı bir STA’ya dönüştürecektir.³⁰

Aslında her iki tarafın da modernizasyon görüşmelerine yüksek motivasyonla başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. AB Komisyonunun ticaretten sorumlu üyesi ve Türkiye ekonomi bakanı Şubat 2014’te bir Üst Düzey Resmi Çalışma Grubu kurmaya karar vermiştir. Birkaç toplantının ardından Nisan 2015’te Üst Düzey Resmi Çalışma Grubu iki tarafın da üç başlık üzerinde çalışmayı kabul ettiğini açıklamıştır: i) Gümrük Birliği anlaşmasının daha iyi uygulanması ve yeniden düzenlenmesi, ii) tarım ürünleri, hizmetler ve kamu alımlarının serbestleştirilmesi, iii) daha iyi bir kurumsal yapının tesis edilmesi.³¹ Bu üç başlık aynı zamanda “modernize edilmiş” veya “iyileştirilmiş” bir Gümrük Birliği’nin neyi temsil edeceğini de çok iyi tanımlamıştır.

AB yeni bir girişim önermeden önce Birliğin ihtiyaçları ve alternatif politika seçeneklerinin potansiyel etkilerini değerlendirdiği bir etki analizi yapmaktadır. Bu, daha sonra Komisyonun Konseye müzakere direktiflerini sunmasına imkan tanımaktadır. Gümrük Birliği modernizasyonu bağlamında Komisyon halihazırda bir yol haritası yayımlamıştır.³² Bu yol haritasının amacı AB ile Türkiye arasındaki ikili ticari ilişkileri geliştirmek ve Gümrük Birliği’ni modernize etmek için potansiyel seçeneklere genel bir bakış sağlamaktır. Raporda taraflar arasında iyileştirilmiş ekonomik büyüme ve entegrasyon beklentileri de vurgulanmıştır.

²⁹ Çiğdem Nas, “Turkey-EU Customs Union: Its Modernization and Potential for Turkey-EU Relations”, *Insight Turkey*, Cilt: 20, Sayı: 3, (2018), s. 45.

³⁰ Yılmaz, “The EU-Turkey Customs Union Fifteen Years Later”, s. 246-247.

³¹ “Report of the Senior Official Working Group on the Customs Union”, T.C. Ticaret Bakanlığı, 27 Nisan 2015, https://ticaret.gov.tr/data/5b87b62f13b8761160fa10c4/YDMCG_Raporu.pdf, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

³² “Inception Impact Assessment: Enhancement of EU-Turkey Bilateral Trade Relations and Modernisation of the EU-Turkey Customs Union”, Avrupa Komisyonu, (Ağustos 2015), https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_trade_035_turkey_en.pdf, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

Yol haritasında öngörülen prosedürler doğrultusunda ve halkla istişareyi de içeren Etki Değerlendirme Süreci’nin sonuçlanmasının ardından Avrupa Komisyonu 21 Aralık 2016’da Gümrük Birliği’ni modernize etmek adına Türkiye ile müzakereleri başlatmak için Konseyden yetki talep etmiştir.³³ Fakat Avrupa Komisyonunun bu tavsiyesi 26 Haziran 2018 tarihli Genel İşler Konseyi tarafından durdurularak bu yönde başka bir çalışma planlanmaması gerektiği sonucuna varılmış ve bu aşamadan sonra hiçbir gelişme olmamıştır.³⁴ Son dönemde Gümrük Birliği’nin modernizasyonuna yönelik artan çağrılar konusunda harekete geçmeyen AB’nin Türkiye’deki 2023 cumhurbaşkanı seçimi sonucunu beklediği yönünde kanaat oluşmuştur. Recep Tayyip Erdoğan’ın seçimi yeniden kazanmasının ardından Brüksel yönetimi artık karar vermek durumundadır. Her ne kadar AB üyelik sürecinin yeniden işlerlik kazanması senaryosu yakın zamanda mümkün görünmese de Gümrük Birliği’nin güncellemesi müzakerelerinin başlatılması yönünde hareket etmesi ihtimal dahilinde görülmektedir.³⁵

Taraflardan birinin Türkiye-AB angajmanı ve entegrasyonundan çekilmesi karşılıklı olarak paylaşılan sorunların etkisini artıracak, geniş kapsamlı ve uzun süreli sonuçlar doğuracaktır. Her ne kadar taraflar Gümrük Birliği’ni ve hatta Ankara Antlaşması’nı dahi feshetmekte serbest olsalar da böyle bir karar sadece ekonomik alanda değil aynı zamanda siyasi ve hukuki boyutları, istikrar ve güvenlik yansımaları da göz önünde bulundurularak kapsamlı bir maliyet ve fayda analizine dayanmalıdır.³⁶ AB, kendi yasal ve kurumsal yapısının sınırları dahilinde de olsa, Türkiye’nin Gümrük Birliği’nin modernizasyonu konusundaki makul ve adil beklentilerini karşılamak için hareket etmeli ve böylesine köklü bir karşılıklı ekonomik bağımlılıktan doğacak çok yönlü faydalara odaklanmalıdır.

SONUÇ

Son dönemde Türkiye-AB Gümrük Birliği’nin modernizasyonu konusu en üst makamlarca dillendirilmektedir. Bunun en son örneklerinden biri Temmuz 2023’te Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın Türkiye’nin AB ile Gümrük Birliği ve

³³ “Press Release: Commission Proposes to Modernise the Customs Union with Turkey”, Avrupa Komisyonu, 21 Aralık 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4468, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

³⁴ Stanicek, “EU-Turkey Customs Union”, s. 1.

³⁵ Talha Köse, “Seçim Sonrası Türkiye-AB İlişkilerinde Değişim Dalgası”, *Sabah*, 3 Haziran 2023.

³⁶ Nilgün Arısan Eralp vd., “Modernisation of the Turkey-EU Customs Union: Building a New Partnership on Past Achievements”, *TEPAV Policy Note*, Sayı: 202126, (Eylül 2021), s. 11.

vize serbestisi konusundaki müzakereleri hızlandırmaya hazır olduğunu belirtmesiyle gerçekleşmiştir.³⁷ Fakat bu bölümün yazım tarihi itibarıyla henüz iki taraf da somut bir adım atmamıştır.

AB, Türkiye'nin kilit ticaret ortağıdır ve Gümrük Birliği iki taraf arasındaki ticaretin kolaylaştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ise ekonomik ilişkileri ve küresel değer zincirlerine entegrasyonu daha da güçlendirme potansiyeline sahiptir. Türkiye-AB ticari ilişkilerinin modernizasyonu iki tarafın kilit alanlardaki ilişkilerini derinleştirme çabalarının önemli bir parçası olarak görülmektedir. Bu, daha güçlü bir ilişki için katalizör görevi görebilir.

Genel olarak mevcut Gümrük Birliği anlaşması eskimiş olduğundan modernizasyon ve reforma ihtiyaç duyulduğu düşünülmektedir. Anlaşmanın dünya ticareti, AB ticaret politikası ve Ankara-Brüksel ilişkilerinin yeni gerçeklerine uyarlanması gerekli görülmektedir. Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ikili ticaret ilişkisini tarım, hizmetler ve kamu alımları gibi ekonominin yeni sektörlerini de kapsayacak şekilde genişletebilir. Bu genişleme hem Türkiye hem de AB'ye fayda sağlayacaktır.

Gümrük Birliği'nin modernizasyonu genel olarak ticari ilişkileri güçlendirme, Türkiye-AB bağlarını derinleştirme, değişen koşullara uyum sağlama ve ekonomik sektörleri genişletmenin bir yolu olarak görülmektedir. Bunun hem Türkiye hem de AB için önemli olduğu düşünülmektedir. Bahsi geçen çalıştaylarda Gümrük Birliği'nin modernizasyonu ve Türkiye-AB ticari/ekonomik ilişkileriyle ilgili olarak iki ana tema ön plana çıkmıştır. Birincisi iki aktör arasındaki ekonomik ve ticari ilişkilerin ehemmiyeti ve başarısıdır. Gümrük Birliği'nin bu noktadaki olumlu katkıları ayrıca önem taşımaktadır. İkinci tema bu ilişkilerdeki eksiklikler ve reform ihtiyacıdır. Bu noktada ise Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi konusu ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin üzerinde durması gereken mesajlar şunlardır:

1 Ocak 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği, 1963 Ankara Antlaşması'nın ardından gelen otuz üç yıllık ortaklık ilişkisinin sonucudur ve Türkiye tarafından AB üyelik sürecinin ilk temel adımı olarak görülmektedir. Kesinlikle AB üyeliğine alternatif değildir. Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği öncü ve benzersiz bir başarı hikayesidir ve iki tarafın da ekonomisine büyük kazançlar sağlamıştır. Türki-

³⁷ “Erdoğan: Türkiye, AB ile Gümrük ve Vize Konusunda Müzakereleri Hızlandıracak”, T.C. İletişim Başkanlığı, 14 Temmuz 2023, https://www.iletisim.gov.tr/turkce/dis_basinda_turkiye/detay/erdogan-turkiye-ab-ile-gumruk-ve-vize-konusunda-muzakereleri-hizlandiracak, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).

ye ekonomisi Gümrük Birliği'nin de etkisiyle hem AB hem de dünya pazarlarıyla entegrasyonunu son yirmi altı yılda çarpıcı bir biçimde geliştirmiştir. AB sistemine uygun olarak oluşturulan teknik mevzuat altyapısı ve Birliğin fikri mülkiyet ve rekabet kurallarının benimsenmesi bunda etkili olmuştur. Bu süreçte AB, Türkiye'nin en önemli dış ticaret partneri olmaya devam etmiştir.

Gümrük Birliği, Türkiye'ye yapılan doğrudan yabancı yatırımların artmasını da sağlamıştır. Özellikle AB firmaları yasal uyumluluk ve düşük maliyetli kalifiye iş gücü gibi faktörlerin tesiriyle yatırımlarını çoğaltmıştır. Gümrük Birliği aynı zamanda Türkiye'nin ürün ve hizmetlerini daha rekabetçi, sofistike ve yüksek teknolojiye hale getirmesine yardımcı olmuştur. Hayata geçirilen yapısal değişiklikler ve yeni rekabetçi yaklaşım Türkiye'deki üretim modellerini çeşitlendirerek güvenli ve kaliteli ürünlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Fakat küresel ekonominin değişen yapısı, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemesi, mevcut sistemde karar alma mekanizmalarındaki asimetri ve üçüncü ülkelerin AB ile imzaladıkları STA'lar sebebiyle Türkiye ile STA imzalamaya yanaşmaması gibi sebeplerle Gümrük Birliği'nin modernizasyonu bir zorunluluk halini almıştır.

Öncelikle Gümrük Birliği'nin tasarım problemleri üzerinde durularak şu üç husus vurgulanmalıdır:

- Birincisi genel olarak Türkiye'nin AB'nin ortak ticaret politikası ile uyumu, özel olarak Türkiye'nin üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşması akdetmesi bakımından Türkiye –ana hatlarıyla– AB'nin STA akdettiği üçüncü ülkeleri kendisiyle de STA akdetmeye ikna etmek için hukuki araçlardan yoksundur.
- İkincisi Türkiye'nin AB'nin alakalı ekonomik/teknik müktesebatına uyumu bakımından Türkiye, AB'nin karar alma/karara şekil verme süreçlerinde rol almakta yetersiz hukuki araçlara sahiptir.
- Üçüncüsü de Türkiye ile AB arasındaki uyumsuzluk çözümü mekanizması etkisizdir.

Dolayısıyla bu üç alanda yenilikler getirmek şarttır.

Ayrıca Gümrük Birliği'nin zamanın gerisinde kalma hali üstünde durularak iki husus vurgulanmalıdır:

- Birincisi Türkiye-AB ikili ticaret çerçevesi tarım ürünleri dışındaki ürünler bakımından tam olarak liberalleştirilmiştir. AB'nin üçüncü ülkelerle yakın tarihli uygulamasına bakıldığında diğer derin enteg-

rasyon alanları (örneğin tarım ürünleri, hizmetler ve kamu alımları) da STA'lara konu olmaktadır.

- İkincisi yine AB'nin üçüncü ülkelerle yakın tarihli uygulamasına bakıldığında “istikrarlı bir hukuki ve ekonomik ortam” oluşturmak için gerekli diğer kurallar kategorisinin STA'lara konu olduğu görülmektedir. Örneğin ticaret ve sürdürülebilir kalkınma aracılığıyla istihdam ve çevre standartları gibi konular STA'lara dahil olmaya başlamıştır.

Dolayısıyla bu iki alanda yeni düzenlemelerin getirilmesi –olası bir güncelleme halinde– kaçınılmaz gözükmektedir.

Gümrük Birliği'nde yapılacak reformla AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı STA'lardan eş zamanlı olarak istifade edebilmesi, Türkiye-AB ekonomik ilişkilerindeki anlaşmazlıkların çözümü için ikili mekanizmanın kurulması, Gümrük Birliği'ni ilgilendiren kararların ortak bir şekilde alınması, Türkiye'nin ilgili AB komiteleri ve kurullarındaki faaliyetlere iştirak edebilmesi gerekmektedir.³⁸

Ayrıca hizmetler, kamu alımları ve tarımsal ürünler gibi halihazırda Gümrük Birliği'nin kapsamına girmeyen alanlarda da iş birliği tesis edilmelidir. Farklı seçenekler üzerinde sektörel bazlı projeksiyonlar yapılmalıdır. Hukuki açıdan konuya yaklaşıldığında ise Türkiye'nin tam üyelik yolu net biçimde kapanırsa bu, Ankara Antlaşması'nın amacına aykırı bir durum oluşturacaktır. Bu ihtimalde pek tabii ki akit taraflar yani Türkiye ve AB (ve duruma göre üye devletler) uzlaşi yoluyla aralarındaki ilişkileri yeni bir uluslararası anlaşma aracılığıyla düzenleyebilecektir. Türkiye'nin tam üyelik yolu kapanırsa Gümrük Birliği ile devam edip etmemek bu arka planda (fayda-maliyet analizini gerektiren) siyasi bir karar olacaktır.

³⁸ “Report of the Senior Official Working Group on the Customs Union”, T.C. Ticaret Bakanlığı, 27 Nisan 2015, https://ticaret.gov.tr/data/5b87b62f13b8761160fa10c4/YDMCG_Raporu.pdf, (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2023).