

GÜMRÜK BİRLİĞİ,

TARIM, DÜNYA TİCARET

ÖRGÜTÜ'NÜN TARIM ANLAŞMASI VE

GIDA SANAYİ

■ Prof. Dr. A. Halis AKDER
O.D.T.Ü, İktisat Bölümü
ANKARA

GİRİŞ

Gümrük Birliği'nin ülke ekonomisi açısından yararları, sakıncaları kısa bir sürede, bir yıl içinde ortaya çıkamaz. İktisat açısından değerlendirilmesi gereken, gümrüklerin karşılıklı indirimi sonucu ortaya çıkan yeni görelî fiyat yapısıyla, kaynak dağılımının eskiye göre daha iyi bir duruma gelip gelmediğinin ölçülmesidir. Bu, bazı üretim dallarının gerilemesi bazılarının güçlenmesi biçiminde gözlemlenecektir.

Öte yandan işletmeler için bir gün bile uzun bir süre olabilir. Herhangi bir sürecin ülke açısından sonuçlarını öğrenmek için çok uzun süre beklemek işletmeler açısından anlamlı olmayabilir. Gıda Sanayii içindeki işletmelerin aynı süreçten, etkinliklerine göre farklı et-kileneceğini varsayarsak bir yıl sonundaki durum değerlendirmesi için bakmaları gereken kritik değişken, işledikleri gıda ürününün hammadde fiyatı ile ürettikleri (işledikleri) nihai ürünün fiyatı arasındaki farkın açılıp açılmadığıdır. Eğer bu fark gümrük birliğinden ötürü artıyorsa, örneğin kolaylaşan ithalat nedeniyle daha ucuz girdi bulmak ya da ürünlerini daha yüksek fiyatla yeni (?) pazara gönderebilmek gibi, gıda sanayiinin olumlu etkilendiğini söylemek mümkün. Ancak bu olumlu gelişme rekabet açısından yeterlilik anlamına gelmez.

GÜMRÜK BİRLİĞİNDEN BEKLENTİLER

Gıda sanayii ürünlerinin büyük çoğunluğu, gümrük birliği çerçevesinde, tarım ürünü olarak tanımlanmış ve gümrük birliği dışında tutulmuştur. Bu bakımdan gıda sanayiinin gümrük birliğinden doğrudan bir beklentisi olamaz. Ancak gümrük birliği kararı tarım ürünleri konusunda (gümrük birliği dışında) bir yakınlaşmayı öngörmekteydi. İlk adım olarak "işlenmiş tarım ürünü" olarak tanımlanan, süt, hububat ve şeker içeren işlenmiş gıda ürünlerinin, sanayii niteliklerine karşılık gelen vergiler karşılıklı kaldırıldı. Türkiye indirimleri bir takvim çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Böyle ürünlerde üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi söz konusu olmakla birlikte, aynı ürünlerin tarım niteliklerine karşılık gelen vergiler sürmektedir.

Gıda sanayii açısından önemli bir beklenti, Türkiye açısından daha büyük avantaj sağlayacak ürünlerin de (salça, zeytinyağı, peynir, meyve suyu, reçel, marmelat gibi...) yakınlaşma kapsamına alınarak Türkiye'nin pazar payını artırıcı teşviklerin elde edilebilmesiydi. Bu amaçla gerçekleşen karşılıklı toplantılar olumlu bir sonuç vermedi. Bu dar anlamıyla gıda sanayiinin beklentilerinin yerine gelmediği ileri sürülebilir. Diğer bir beklenti ise gümrük birliğinin tarımı da kapsayacak biçimde genişletilmesi ya da bu yönde atılacak adımlar olmuş olabilir. Bu yönde de önemli bir gelişme gözlenmemiştir.

GIDA SANAYİİ GÜMRÜK BİRLİĞİNDEN NASIL ETKİLENDİ

Tarım ürünleri gümrük birliği dışında tutulmuştur. Ancak gümrük birliği çeşitli kanallardan gıda sanayiini etkilemektedir. Kapsam dışı tutulan nihai ürünlerdir. Gıda sanayiinin (tarım dışı hammaddeleri) girdileri gümrük birliğine dahil olmuştur. Geçmişte girdi ithalatının teşviklere bağlı gerçekleştiği ölçüde gümrük birliğinin gıda sanayii üzerindeki bu kanaldan gerçekleşecek etkisi elbette sınırlı kalacaktır. İkinci ve daha önemli kanal, tarım sektörleri açısından (gümrük birliği dışında ancak gümrük birliği nedeniyle) planlanan yakınlaşmadır. Bu yönde atılan ilk adım, "işlenmiş tarım ürünlerinin" gümrük vergilerinin (sanayii kısmına karşılık gelen kısmının) iki tarafça indirilmesi Gümrük Birliğinin gıda sanayii üzerindeki en somut etkisidir.

Gümrük birliği kararı tarım sektörlerinin karşılıklı yakınlaştırılmasını öngörmektedir ve bu açıdan yeni adımlar atılması da beklenmektedir. Vurgulanması gereken konu, bu yakınlaşmanın dinamiğinin gümrük birliği kararından çok Türkiye'nin daha önce 1995 yılında imzaladığı "Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasından" kaynaklanmasıdır. Hem Türkiye hem Topluluk aynı anlaşmaya uyum göstermektedir.

Türkiye ve diğer ülkeler Tarım Anlaşmasıyla ilgili olarak üç konuda uyum göstermektedir:

1) Bütün ülkeler tarım ve gıda ürünlerinin dış ticaret korumasını azaltacaktır. Bu mallarla ilgili gümrükler 2004 yılına kadar incek. Gümrüklerin karşılıklı düşürülmesi bu tarihten sonra da büyük olasılıkla sürecektir.

2) Tarımsal üretime iç pazarda sağlanan ancak dış ticaret üzerinde etkili olan destekler de uluslararası denetim altına girecektir. Gelişmekte olan ülkelerin iç pazarda üreticiye sağlayacağı destekler her bir

ürün için ve genelde ürün değerinin yüzde onunu geçemeyecek biçimde sınırlanmıştır. Aynı kısıt gelişmiş ülkeler için yüzde beş'tir. Mevcut destekler daha yüksekse indirim taahhüt edilecektir.

3) Tarım ve gıda ürünleri için yeni ihracat sübvansiyonu verilemeyecektir. Verilmekte olan sübvansiyonlar ise bir takvim çerçevesinde indirilecektir. İhracat sübvansiyonları konusu ileri bir tarihte yeniden müzakere edilecektir.

"Tarım Anlaşmasının" hem de "Gümrük Birliğinin" üst amacı daha liberal bir dış ticaret ortamı yaratmaktır. Yaygın kabul gören bu amacın aksine, uygulamada birçok ülke ve Türkiye "haksız rekabetle" karşı karşıya kalmıştır. Bunun önemli kısmı geçiş dönemi özelliklerinden kaynaklanmaktadır ve geçicidir. Öte yandan geçiş dönemi, özellikle gıda sanayii açısından değerlendirildiğinde, kısa bir süre değildir. Anlaşma 1995 yılında yürürlüğe girmiştir. Gelişmiş ülkelerin yükümlülükleri 2000, Türkiye'nin ilk yükümlülükleri 2004 yılında sona erecektir.

Eskiden korumacı politikaları en yüksek dozda uygulayan ülkeler Tarım Anlaşmasıyla avataj elde etmişlerdir. Kendi iradesiyle önceden liberal politikaları tercih etmiş olan ülkeler bir ölçüde cezalandırılmıştır. Bu "haksız rekabetin" olumsuz etkileri geçiş dönemi süresince kendiliğinden kapanmayacaktır.

Avrupa Topluluğu Dünya Ticaret Örgütü ile imzaladığı anlaşmayı Türkiye'den çok farklı bir strateji ile ele almıştır. Topluluk uyguladığı tüm destekleri çok yüksek, hatta olduğundan yüksek göstermiş, böylelikle üreticilerine verdiği desteklerde indirim taahhüt ettiği halde, olabildiğince yüksek bir düzeyden başladığından hala çok yüksek destek sağlayabilmektedir. Buna karşılık Türkiye, geçmişte de Ortak Tarım Politikasına göre daha liberal politikalar izlemiştir. Tarımını olanaklarına göre, daha az desteklemek durumunda kalmış ve 1980'ler boyunca dış ticaret rejimini kendi iradesiyle liberalleştirmiştir.

Tarım Anlaşması çerçevesinde tarımla ilgili iç destekleri en alt düzeyde tutacağını taahhüt etmiş, ihracat sübvansiyonları da Topluluğa göre çok daha düşükken, daha da indirmek durumunda kalmıştır.

Bu yeni çerçeve içinde tarım/gıda kesiminin Gümrük Birliğine paralel olarak yaklaşması, desteklere bağlı rekabet gücü açısından çok büyük dengesizlikler içinde gerçekleşmektedir. Hükümetlerin sağladığı destekler azalmaktadır ancak çok farklı düzeylerde. Türkiye'nin gıda üretimindeki hammadde ve işçilik maliyetleri ne kadar düşük olursa olsun, Topluluk Türkiye'ye sübvansiyon ağırlıklı ihracatını artırarak sürdürebilmektedir.

GELECEKTE GÜMRÜK BİRLİĞİ GIDA SANAYİİ SEKTÖRÜNE NELER GETİREBİLİR?

Gıda sanayii açısından Toplulukla olan ilişkilerin gelişmesinin hangi sırayı izleyeceği önemlidir. Önce tam üyelik mi? Önce gümrük birliği tarımı da kapsayacak biçimde genişleyecek mi? Mevcut durum uzun süre devam edecek mi?

Gümrük birliği bir çerçeve çizmektedir. Bu çerçevenin ne getireceği en fazla içinin nasıl doldurulacağına bağlı olacaktır. Öte yandan hem Tarım Anlaşması hem de Gümrük Birliği Kararı çerçeve olarak da son biçimlerini almamıştır. Bu konular belirli aralıklarla gündeme gelecektir. Ancak tarım politikalarının yönü belirlenmiştir; daha liberal bir dış ticaret ortamı yaratmak!

Eğer Topluluk bugünkü liberalleşme hızını sürdürürse, 2000 yılında gıda ürünleri gümrük vergilerinin üst sınırı Türkiye'nin altında kalacaktır. Diğer konularda da benzer bir gelişme görülebilir. Örneğin Doğu Avrupa'ya doğru genişleme Topluluk çiftçilerine sağlanan fiyat ve (üretimle bağlı) gelir destek-

lerinin önemli ölçüde azalmasına neden olabilir. Böyle bir durumda Türkiye ile Topluluk arasındaki gümrük birliğinin gıda sektörünü de kapsayacak biçimde genişlemesinin, gıda sektörüne sağlayacağı ayrıcalıklı, önemli bir avantajı kalmayacaktır.

TAM ÜYELİK

Türkiye'nin Topluluğa tam üye olarak alınmasına siyasi bir ilke kararı en kısa sürede alınsa bile üyeliği kabul ve ondan sonraki geçiş süresi kısa olmayacaktır. Bu kısa olmayacak sürede hem Topluluğun hem Türkiye'nin tarım/gıda sektörleri değişim gösterecektir. Bu açıdan Türkiye hedef belirlerken (bekleşiş oluştururken) bugünkü Topluluğa ve Ortak Tarım Politikasına göre değil, ileride Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına bir lider olarak uyum sağlayacağı işaretlerini veren liberalleşmiş ve uluslararası rekabet gücü çok yükselmiş Topluluk tarım ve gıda sektörlerini hedef almalıdır.

Ankara Anlaşması imzalandığında işgücünün serbest dolaşımı ve ortak tarım politikasına uyumun Türkiye'ye avantaj sağlayacağı, özellikle ortak tarım politikasının sağlayacağı avantajların, diğer sektörlerin kayıplarının önemli bir kısmını karşılayabileceği düşünülüyordu. Gerçekleşen düşünülenin tam tersi yönünde oldu. Tarım ve gıda sektörünün Türkiye'yi artık (uzun bir süreden beridir) lider sektör olarak Topluluğa taşıması olanaksızdır. Bu rolü zaten gümrük birliği içine alınan sanayi üstlenmiştir. Tarım-gıda sektörü, ucuz gıda "ucuz ücret" ve hammadde "düşük maliyet" sağlayarak diğer sektörlerin uluslararası rekabet gücünü artırabildikçe aynı amaç yönünde yeni bir rol üstlenebilir.