



Trans Pasifik Ortaklığı (TPP) Anlaşması'na Bir Bakış

5 yılı aşan Trans Pasifik Ortaklığı (TPP) müzakereleri taraf olan 12 ülke arasında mutabakatın sağlanması ile 5 Ekim 2015 tarihinde sonuçlanmıştı. Müzakereler sonrası oluşturulan kapsamlı Anlaşma metni ise 5 Kasım 2015 tarihinde kamuoyuna duyuruldu. TPP, kapsamlı içeriği ve ihtilafli konuları barındırması nedeniyle başta ABD Başkan adayları ve Kongre üyeleri olmak üzere TPP'ye taraf olan tüm ülkelerin kamuoylarında uzun süredir tartışılmaktaydı. Anlaşma maddelerinin kamuoyuna sunulması ile bu tartışmaların giderek daha fazla gündeme gelmesi sürpriz olmayacak.

TPP Anlaşması ile dünya ekonomisinin ve ticaretinin yaklaşık % 40'ını oluşturan 12 Asya pasifik ülkesi (ABD, Kanada, Meksika, Şili, Peru, Avustralya, Yeni Zelanda, Japonya, Malezya, Brunei, Vietnam ve Singapur) kendi aralarındaki ticareti serbestleştirmeye ve aralarındaki küresel üretim zinciri için gerekli ticaret ve yatırım kurallarını oluşturmaya çalışmışlardır.

30 ayrı bölümden oluşan ana Anlaşma metni 650 sayfa olup, tüm anlaşma ekleri, tarife taahhüt listeleri ve ilgili belgelerinde katılmasıyla 6200 sayfayı aşmaktadır. TPP düzenlemesi bu haliyle Uruguay Turu sonrası ortaya çıkan Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması, ekleri, tarife cetvelleri belgelerinden sonra varılan en kapsamlı ticaret düzenlemesi olarak dünya ticaret sistemi tarihinde yerini almıştır. Bu niteliği itibarıyla Anlaşma'nın Türkiye için önemi ise ayrıca değerlendirilmelidir.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1337/Sait+Akman>

TRANS PASİFİK ORTAKLIĞI (TPP) ANLAŞMASI'NA BİR BAKIŞ

TPP esas itibarıyla taraflar arasında bir Serbest Ticaret Alanı (Free Trade Area) yaratmaktadır. Ancak, TPP'yi bu haliyle hacimli bir serbest ticaret anlaşması (STA) olmanın çok ötesine geçiren unsurlar bulunmaktadır:

Öncelikle, Anlaşma içeriğine bakıldığında TPP'nin bugüne kadar alışageldiğimiz ve daha ziyade sanayi ürünlerinde tarifelerin ve bazı engellerin kaldırılmasına odaklı klasik bir ticaret anlaşması olmadığı görülmektedir. Küresel ekonomik ilişkilerde karşılıklı yatırımlar, küresel değer zincirleri, dijital ekonomi ve teknolojinin gelişimi ve hizmet sektörüne ilişkin öğeleri ön plana çıkmaya başlamıştır. Tüm bu konularda ülkelerin kendi iç düzenlemeleri artmaya başlamış ve bu düzenlemeler kendi aralarındaki ticaret ilişkilerine de etki eder hale gelmiştir. Bu nedenle ticaret anlaşmaları ticaretin ötesine taşan unsurları da kapsamaya başlamıştır. Elbette bu trend TPP ile başlamamıştır, zira Dünya Ticaret Örgütü kapsamındaki pek çok anlaşma da bu alanları düzenlemeye yöneliktir. TPP yatırımlar, mali hizmetler, elektronik ticaret, çevre standartları ve hatta KOBİ'lere kadar geniş bir yelpazede DTÖ'nün ilerisinde düzenlemeler getirmiştir. Bu haliyle TPP, içerik olarak DTÖ'den daha 'derin ve kapsamlı' ancak kapsadığı ülkeler bakımından daha belirli bir coğrafyada odaklanmış adeta bir 'mini' çok taraflı sistem getirmektedir. Bu nedenle bu girişim çoğu zaman bir mega-ticaret ² düzenlemesi olarak adlandırılmaktadır. Zaten çok uzun bir metne sahip olması ve sayısız alanı düzenleyen ek ve belgeleri kapsamasının en temel nedeni burada yatmaktadır.

Halen ABD ile AB arasında devam eden Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı müzakerelerinin sonuçlanması halinde benzer nitelikte ve genişlikte bir mega-ticaret anlaşmasının daha ortaya çıkması beklenmektedir.

Bu Anlaşma'nın çok taraflı ticaret sistemi bakımından da örnek oluşturabilecek kurallar getireceği iddia edilmektedir.

TPP Anlaşması'nda öne çıkan bazı konular

Her şeyden önce TPP, tarafların başta DTÖ Anlaşması olmak üzere diğer tüm STA'lardan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerine hanel getirmemekte. Esasen, pek çok alanda kurallar bakımından DTÖ Anlaşmalarının hükümleri TPP tarafından esas alınmaktadır. Örneğin, TPP'nin ticarete teknik engeller ile ilgili bölümü DTÖ Teknik Engeller Anlaşması'nın pek çok hükmünü ihtiva etmektedir. Yine hayvan ve bitki sağlığına ilişkin bölüm DTÖ'nün SPS Anlaşması üzerine inşa edilmektedir.

Ancak TPP, taraflar arasındaki ticari ilişkilerde DTÖ kurallarının çok ötesinde (DTÖ+) düzenlemeler getirmekte, DTÖ'de yeterince ya da hiç ele alınamamış konularda yeni kurallar (DTÖ-X) oluşturmaktadır. Taraflar Doha Turu müzakerelerindeki tıkanıklığı aşarak kapsamlı bir serbestleşme sağlamakta ve küresel ekonomik ilişkilerin gereği olan yeni kuralları içeren bir örnek oluşturmaktadır.

² TPP ile ilgili kapsamlı bir analiz için bkz. Bozkurt Aran, Trans Pasifik Ortaklığı (TPP) ve Türkiye, TEPAV Değerlendirme Notu, N201525, Ekim 2015, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1444831364-7.Trans_Pasifik_Ortaklik_TPP_ve_Turkiye.pdf

TRANS PASİFİK ORTAKLIĞI (TPP) ANLAŞMASI'NA BİR BAKIŞ

TPP taraflar arasında serbest ticareti sağlamak için 18 binin üzerindeki üründe gümrük vergilerinin (tarifelerin) kaldırılmasını öngörmekte. Bu indirimlerin önemli bir bölümü taraflar arasında TPP Anlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile gerçekleşecektir. Diğer yandan taraflara bazı ürünlerde mevcut koruma oranlarını zamana yayarak indirme şeklinde geniş bir esneklik de tanınmaktadır. Hatta bazı ürünlerde gümrük vergilerinin indirimi 10 yılı dahi aşmaktadır. Örneğin, ABD'nin Japonya'dan ithal ettiği kamyonlara uyguladığı yüzde 25'lik tarife Anlaşmanın yürürlüğe girmesini takiben 30 yılın sonunda tamamen kaldırılacaktır. Aynı şekilde Kanada'dan ithal edilen çikolatalarda kg. başına sadece 37 sent ve yüzde 4 kadar olan gümrük vergisinin kaldırılması için dahi 30 yıllık bir indirim süresi öngörülmüştür.

TPP müzakerelerinde en önemli tartışma maddelerinden birini devlet ile yabancı yatırımcı arasında çıkacak anlaşmazlıkların nasıl çözüleceği konusu oluşturmuştur. Bu alan ABD ve diğer ülkelerin kamuoyunda önemli bir eleştiri konusu haline gelmişti.

Ayrıca Anlaşmanın bu konu başta olmak üzere bu gibi önemli alanlarda yaratabileceği tepkiler nedeniyle kapalı kapılar ardında müzakere edildiği iddia edilmekteydi. Amerikan Kongresi üyelerinden pek çoğunun Anlaşma metnini dahi görememekten yakındıkları gözlemlenmekteydi. Bu alanda özellikle yabancı yatırımcıların devletlerin hukuk sistemini rahatlıkla devre dışı bırakabileceği ve demokratik sürece zarar verebileceği endişesi hakimdi. TPP Anlaşması yabancı yatırımcılara tahkim yoluyla haklarını koruma yönünde bir kazanım sağlamaktadır. Diğer taraftan bu bağlamdaki tüm hukuki süreç kamuoyu önünde ve şeffaf bir ortamda gerçekleştirilecek ve dolayısıyla bir meşruiyet sorununun da önüne geçilecektir.

Yatırımlar konusu TPP Anlaşması'nın ticaret ilişkileri kadar önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Yabancı yatırımcılar TPP yoluyla DTÖ'nün temel ilkesi olan yerli ve yabancı unsurlar arasında ayırimcilik yapılmaması (ulusal muamele) ve başka ülke yatırımcılarından daha az olmayacak şekilde muamele görme (en çok müsaadeye mazhar ulus) imkânından yararlanacaklardır. Yabancı yatırımcı yatırımlarının bir bölümünü ihraç zorunluluğu, yerli malı kullanma, teknoloji transferi sağlama gibi taleplerine tabi olmak zorunda bırakılamayacak. Bununla birlikte, konuya ilişkin yasal ve düzenleyici önceliklerini belirlerken devletlerin yabancı yatırımcılara karşı uygulayabileceği bazı esneklikler de getirilmiştir. Bunlar arasında, kamu refahının korunması ile kamu sağlığı, çevre, doğal kaynakların muhafazası, mali sistemin bütünlüğü ve istikrarı ve kamu ahlakı konularında meşru kamusal amaçların korunması sayılabilir.

TPP Anlaşmasının rekabet, çevre ve çalışma şartları konularında mevcut ticaret anlaşmaları ve DTÖ sisteminin ötesine geçtiği görülmektedir. TPP'nin özellikle işçi haklarının korunmasına ilişkin olarak diğer ticaret anlaşmalarından çok daha ileri düzeyde ve iddialı bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Anlaşma tüm tarafların çalışma yasalarını, çocuk işçilik, sendikal haklar, toplu sözleşme, çalışma koşulları ve mesleki kazalar vb. alanlarda ILO standartlarına uyumlu hale getirmektedir. Bu durum özellikle ABD, Japonya, Kanada ve Avustralya gibi bu alanda görece daha yüksek normlara sahip ülkelerin firmalarına karşı düşük standartlarda çalışma koşulları ile haksız rekabet avantajı sağladığı iddia edilen Vietnam ve Malezyalı üreticiler karşısında bir avantaj getirmekte. Bu konulara ilişkin çıkabilecek ihtilaflar TPP anlaşmazlıkların halli mekanizmasına tabi olacak ve anlaşma hükümlerine uymayan ülkelere ticari yaptırımlar getirilebilecek.

TRANS PASİFİK ORTAKLIĞI (TPP) ANLAŞMASI'NA BİR BAKIŞ

TPP çevre konusunda da bağlayıcı hükümler getirmekte, örneğin Pasifik havzasında balık stoklarına zarar verebilecek balıkçılık teşviklerinin kaldırılması ve bazı türlerin korunması için sürdürülebilir balıkçılık yönetimi gibi alanlarda düzenlemeler bulunmaktadır.

TPP Anlaşmasının en göze çarpan yanlarından birisi ise özellikle SPS alanında gözlemlenmekte. Buna göre ülkelerin gıda güvenliğine ilişkin (genetiği değiştirilmiş ürünler (GDO) vb.) alanlarda kısıtlayıcı tedbir alabilmelerine izin verilmekle birlikte, alınacak tedbirlerin ticarete engel oluşturmaması amacıyla uluslararası kabul edilmiş standartlara veya belgelenebilir, objektif ve bilimsel kanıtlara dayandırılması istenmektedir.

Anlaşma ticarete teknik engellere ilişkin olarak daha önceki ticaret anlaşmalarına kıyasla bazı ilkeleri de beraberinde getirmekte. Bunlar arasında yeni teknik önlemler getirilmeden önce konunun kamuoyunda ilgili çevrelere danışılması, bu önlemlerin ticarete getireceği olumsuzluklara ilişkin kaygıların mutlaka dikkate alınması ve tüm bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması zorunluluğu sayılabilir.

Kamu alımları alanında TPP Anlaşması yabancı kuruluşların yerli firmalar karşısında bir ayrımcılığa tabi tutulamayacağını belirtmekte. Diğer taraftan, bazı kamusal destek ve kredileri bunun dışında bırakılmıştır. Örneğin, ABD'de Ulaştırma Bakanlığı ve Çevre Koruma Ajansı'nın sağladığı yardımlarda ABD malı kullanım zorunluluğu (Buy America) TPP Anlaşmasından muaf tutulmuştur.

Müzakerelerde bir diğer önemli konu olan fikri mülkiyet alanında ise TPP Anlaşması genel olarak daha güçlü bir koruma mekanizması getirmekte. Diğer taraftan Anlaşma ticari sırların çalınması hallerinde cezai soruşturma başlatılması, kamu iktisadi teşekküllerinin fikri mülkiyete ilişkin yaptırımlardan muaf olamaması, sadece fiziki ürünlere ilişkin değil dijital ortamda da ihlallere karşı yaptırım olması gibi yeni alanları düzenleyen ilk STA olması itibarıyla dikkat çekmekte. Anlaşmanın özellikle inovasyon, patent ticari marka vb. konularda, küresel ölçekte AR-GE harcamalarının %30'unu yapan ABD'ye, önemli avantajlar sağlaması ise tesadüf değildir. Benzer şekilde hızla gelişen dijital alanda gümrük vergilerinin kaldırılması, şirketlerin veri işleme merkezlerini ithalatçı ülkede tutma zorunluluğunun kaldırılması, teknoloji transferi mecburiyetinin önlenmesi gibi hükümlerin de ABD için önemli olduğu unutulmamalıdır.

İlk değerlendirmeler

Oldukça uzun ve kapsamlı bir Anlaşma'nın tam olarak kavranabilmesi ve getirebileceği etkilerin algılanması zaman alacaktır. Bununla birlikte gerek müzakere süreci gerek Anlaşma metnindeki ifadeler dikkate alındığında, TPP'nin gelecekteki ticaret anlaşmalarına ve hatta DTÖ çok taraflı müzakerelerine ışık tutacak nitelikte özelliklere sahip olduğu düşünülebilir. Anlaşmanın tüm taraflara genel refah artışı, büyüme ve istihdam bakımından katkı sağlayacağına inanılmakla birlikte TPP Anlaşması'nın pek çok bölümünde ABD'nin başat aktör olarak öncelik ve beklentilerinin ön plana çıktığı düşünülebilir. Bu elbette ABD gibi güçlü bir ekonominin ticaret anlaşması konusundaki tecrübesi ve diplomatik yetenekleri ile de bağlantılıdır.

TRANS PASİFİK ORTAKLIĞI (TPP) ANLAŞMASI'NA BİR BAKIŞ

Ne var ki, ABD açısından görünen avantajlarına rağmen TPP Anlaşma metninin Amerikan Kongresi'ndeki onay sürecinde zorlanacağı özellikle ABD Başkan adayları ve bazı Kongre üyelerinin demeçlerinden anlaşılmaktadır. Bu ilginç durum, elbette sayılan pek çok müzakere başlığında diğer ülkelerde lehine olabilecek ancak Amerikalı iktisadi aktörleri tam olarak tatmin etmeyen maddelerin de olmasından ve bunların özellikle seçim sürecinde kolaylıkla ön plana çıkarılmasından kaynaklanmakta. Bir örnek vermek gerekirse, ilaçta patent süresini uzatarak gelişme yolundaki ülkelerin bu ilaçlara düşük fiyatlardan erişiminin engelleneceği ve jenerik ilaçların piyasaya girişini geciktireceği yönünde özellikle uluslararası STÖ'ler ve bazı TPP ülkelerinde yapılan eleştiriler sonucu kamu sağlığına ilişkin acil hallerde ve muadil ilaçların yeterli olmadığı durumlarda uluslararası hukukun da verdiği imkanlarla üye ülkelerin patent sahiplerinden makul fiyatlarla lisans alma hakkı doğmuştur³.

Zaten bir ticaret anlaşmasının taraflara karşılıklı yarar temin etmesinden daha doğal ne olabilir? Bu yararın kimin tarafından nasıl yorumlandığı kamuoyundaki tartışmaları şekillendirmektedir.

Türkiye bakımından önemi

Türkiye'nin TPP'ye taraf olmamanın ötesinde Asya Pasifik coğrafyasından uzakta kendi iç gündemi ile ilgilenirken, bu anlaşmanın üzerinde yaratabileceği etkileri fazla tartışma imkanı bulunduğu söylenemez.

Türk üreticilerin Trans Pasifik pazarının kendi içinde sağladığı liberalizasyon sürecinin dışında kalması ilke etapta pazar kaybına yönelik bir ticari etki (ticaret ve yatırımlarda sapma etkisi) yaratacaktır. Ancak Türkiye için bundan daha önemli olan ise TPP'nin derin ve kapsamlı bir düzenleme olduğu ve yeni kurallar getiren "yeni nesil" ticaret anlaşmalarına bir öncüsü olduğu gerçeğinin anlaşılmasıdır.

TPP, Türkiye için büyük ekonomilerle (örneğin ABD ile STA ve AB ile GB'nin güncellenmesi) yapılacak ticaret müzakerelerinde hangi alanlarda ne gibi müzakere konularının ön plana çıkarılabileceği konusunda net bir fikir verebilir. Türkiye'nin mevcut STA'ları ile kıyaslandığında çok daha kapsamlı alanlara ilişkin düzenlemeler getiren bu 'yeni nesil' STA'ların ve 'mega' anlaşmaların detaylarının özenle incelenmesi gerekmektedir.

³ Lee Branstetter ve Gary c. Hufbauer, 'The Case for TPP:Rebutting the Naysayers', Peterson Institute Trade and Investment Policy Watch paper, October 5, 2015.