



TÜRKİYE - İNGİLTERE (BİRLEŞİK KRALLIK) SERBEST TİCARET ANLAŞMASI: ÖNEMLİ BİR ADIM, AMA YETERLİ Mİ?

Uzun zamandır Türk sanayicisi ve ihracatçısının beklediği ve **Brexit sonrası** İngiltere ile (Birleşik Krallık (**BK**)) Türkiye'nin ticaret ilişkilerini düzenleyecek olan Serbest Ticaret Anlaşması (STA) 2020 Aralık ayı sonunda imzalandı. Zor geçen bir yılda son günlerinde de olsa BK ve AB kendi aralarında bir uzlaşya varınca anlaşmasız ayrılık (*hard Brexit*) ihtimali ortadan kalkmış oldu. Bu durumda BK her ne kadar AB'nin gümrük birliği ve Tek Pazar'ı kalıpları içinde yer almayacak olsa da kendi aralarında şimdiye dek olduğu gibi gümrük vergisi ve ticaret kısıtlamaları olmadan (elbette bunun istisnaları olacaktır) ticaret yapabilecekler.

Bu gelişme elbette Türkiye'nin de önünü açmış oldu. Türkiye ve BK kendi aralarında serbest ticarete yönelik teknik düzeydeki müzakereleri uzun zamandır sürdürmüş ve hatta bir metin üzerinde anlaşmaya varmış olmakla beraber, Türkiye'nin GB yükümlülüklerinden ötürü bu anlaşmayı paraf edip resmen yasalaştırmaları mümkün olamayacaktı. 24 Aralık tarihinde AB ve BK arasındaki uzlaşma kendilerine bir Noel hediyesi gibi gelirken bu adım ile Türkiye'nin de önü açılmış oldu.

Ancak, bugüne kadar Türkiye'nin BK ile ilişkisini GB rejimi altında yürüttüğü hatırlanacak olursa, bu STA'nın mevcut düzeni bu haliyle daha ileri götürdüğünü düşünmek beklentiyi fazla yüksek tutmak olacaktır. Bundan sonra Türkiye BK ile ilişkisini yeni nesil diye adlandırılan ve içinde hizmetler sektörü, ileri tarım ticareti düzenlemeleri gibi alanların bulunduğu "derin ve kapsamlı" bir ticaret (ve yatırım) anlaşmasına taşınmalı ve ağırlıklı olarak sanayi ürünleri üzerindeki tarifeler ve gümrük konularına odaklanmış ve bunun dışındaki konularda detaylı kurallar içermeyen geleneksel ticaret anlaşmalarının ilerisine geçmelidir.

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

Türkiye-Birleşik Krallık Serbest Ticaret Anlaşması'nın Önemi

Anlaşmasız bir ayrılık sonrası BK AB'ye karşı Dünya Ticaret Örgütü'nde bağladığı gümrük vergisi oranlarını uygulayacaktı. Tabii bu durumda aslında Türkiye ile de mevcut Gümrük Birliği'nden anlaşmasız bir ayrılmış olacak ve Türk ihraç ürünlerine de ister istemez DTÖ bağlamındaki vergileri uygulayacaktı. Türkiye'nin BK ile olan toplam 18,6 milyar dolarlık ticaret hacminin 11 milyar dolardan fazla kısmı Türkiye ihracatını kapsamakta iken, BK Türkiye'nin en çok dış ticaret fazlası verdiği ülkeler arasında başı çekmekte. Anlaşmasız ayrılık Türkiye için tercihli ticaret imkanını kaybetmek anlamına gelirken, bu durumun yaratacağı en önemli etkiler önde gelen bazı sektörlerin 1 Ocak 2021'den itibaren BK gümrüklerinde karşılaşacağı gümrük vergisi artışlarının getireceği (rekabet) maliyeti olacaktır.

Bu riskin mevcudiyeti karşısında daha önce TEPAV tarafından yapılan kapsamlı çalışma² BK'nın anlaşmasız Brexit halinde uygulayacağı MFN bazlı tarifelerinin sonrası Türk ihraç sektörlerinin hem doğrudan vergi artışı nedeniyle hem de vergi artışının olmayacağı sektörlerde dahi BK'nın üçüncü ülkelerle yapacağı STA'lar sonrası tercih kaybından ötürü dolaylı kayıplar yaşayacağı hesaplanmıştı. Bu bağlamda, özellikle elektronik ve makine ile kimyasallar sektörlerinde hem doğrudan hem dolaylı kayıpların, ulaştırma ekipmanları, hazır giyim ve tekstil sektörlerinde ise daha ziyade doğrudan kayıpların yaşanacağı ortaya çıkmıştı. Bu durumda sektörlerin toplam ihracatının %80 kadarının olumsuz etkileneceği ve 2,5 milyar dolar kadar bir zararla karşılaşacağı ön görülmekteydi. Elbette bu zararın firmaların uzun vadeli pazar kaybı, kapasite ve istihdam sorunları ile daha da artacağı hesaba katılmalı.

İşte bu nedenle Ticaret Bakanı'nın da belirttiği üzere bu anlaşma ile belirsizlikler ortadan kalkmış oluyor ve GB'den kaynaklanan kazanımlar korunuyor³. Örneğin otomotiv sektöründe mevcut tedarik zincirinin korunması sağlanırken, bulaşık makinelerinde %14'e çıkacak olan gümrük vergileri %0 olarak kalmaya devam ediyor.

Ne var ki, imzalanan STA aslında anlaşmasız bir Brexit ile kaybolacak olan mevcut GB düzeninin sağladığı karşılıklı tercihli ticareti yeniden tesis eden bir düzenleme olmaktan öteye gitmemekte. Yani aslında iki taraf arasında ticareti ve ekonomik ilişkiyi daha öteye taşıyacak bir düzenleme olmaktan ziyade durumun daha kötüye gitmesinin önleyen bir adım atılmış oldu. Dolayısıyla bu anlaşmaya fazladan yüklenecek anlamlar yoluyla ikili ticaret hacmini iki katına çıkaracağı vb. bir beklentinin gerçekleşliği tartışmalıdır.

Anlaşma iki taraf arasındaki ticaretin GB yapısından bir STA düzenlemesine geçişini sağlarken, ilişkiyi daha geriye götüren uygulamalardan mümkün olduğu ölçüde kaçınmayı amaçlamaktadır. İki tarafın ihraç ürünlerinde kullanacakları AB menşeli ürünlere yönelik kurallar ise AB ile BK arasında imzalanan Ticaret ve İşbirliği Anlaşması'nda güncellenen menşe kuralları protokolü ışığında güncellenecek olması ve menşe kümülasyonu uygulanacak olması hali hazırdaki üretim ve tedarik zincirinin devamlılığı açısından yarar sağlayacaktır.

Tarım ürünleri ticaretinde GB rejimindekine benzer bir sistem uygulanacak. Buna göre, işlenmiş tarım ürünlerinde sanayi payı ayrı tutularak hesaplanacak, tarife-kotaları ise AB'den ayrılan BK'ya spesifik olarak uyarlanmakta. Söz konusu tarife kotaları belirlenirken GB döneminde BK'ya yaptığımız tarım ihracatımızın göz önüne alınmıştır. Bununla birlikte STA

² Bkz. TEPAV Özel Sektör için Ürün Bazlı Ticaret Rehberi, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1581330901-0.TEPAV_Brexit_Raporu.pdf

³ Bkz. <https://ticaret.gov.tr/haberler/turkiye-ile-birlesik-krallik-arasinda-serbest-ticaret-anlasmasi-imzalandi-29-Aralik-020>.

tarım alanında eskisinden daha fazla bir serbesti sağlamamaktadır. BK ile tarımın daha serbest hale gelmesi için müzakerelere devam etmek gerekecektir.

Hayvan ve Bitki sağlığına (SPS) ilişkin düzenlemelerde ise, meyve-sebze; canlı hayvan vb. ürünlerde BK GB dönemine benzer sertifikaları "ihracat sağlık sertifikası" adı altında istemeye benzer prosedürler altında devam edecektir. Bundan sonra SPS konusunda BK'nın yapacağı değişiklikler ise Büyük Britanya'da uygulanacak, Kuzey İrlanda AB'nin SPS alanında kalacağı için K. İrlanda'ya yapılacak ihracatta AB'nin SPS kuralları geçerli olacaktır.

Hizmet ticareti ise anlaşmada yer almamakta. Bu alan daha sonraki müzakerelere kalıyor. Ancak geçiş dönemi sonrası hizmet tedarikine ilişkin mevcut şartlarda bir değişiklik olmayacak, örneğin karşı tarafta hizmet sunumu yapacak firmalar yetki ve lisans almak vb. durumlarda hizmetin sunulacağı ülkenin yasalarına uymaya devam edecek.

Bundan Sonraki Dönemde Ne Yapılmalı?

BK ile yapılan STA Türkiye için GB altındaki hak ve kazanımlarının Brexit sonrası yitirilmesinin önüne geçmiştir. Ancak STA'nın bu haliyle mevcut ticaret ilişkisine çok yeni bir katkı getirdiğini söylemek mümkün görünmemekte. Türkiye-BK arasındaki Anlaşma'nın tıpkı AB ile olan GB'nin güncellenmesi tartışmalarında olduğu gibi potansiyel katkı sağlayacak yeni alanlara yayılması öncelikli hedef olmalıdır.

Diğer taraftan BK'nın pek çok ülke ile bizim ile yaptığı STA'dan daha kapsamlı ticaret anlaşmaları yaptığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Başbakan Johnson'ın da belirttiği şekliyle BK ticaret anlaşmaları konusunda kendi egemenlik hakkını geri almış olmaktadır. Bu durumda, Kanada'dan Japonya'ya Avustralya'dan G. Afrika Cumhuriyeti'ne ve Asya ülkelerine kadar 60'ın üzerinde ülkeyle tercihli anlaşmalarını tamamlamaya (bu ülkelerden bazıları ile AB üyeliği döneminde var olan anlaşmalarını yeniledi) hız verecektir. Anlaşmalardan bir kısmı yürürlüğe girmiş durumdadır. Diğer bir ifade ile Türkiye'nin BK pazarında yerini korumaya devam etmesi sadece gümrük vergisi avantajından yararlanmak suretiyle sürdürebilmesi imkânı daralmakta ve bir anlamda "tercih erozyonu" ilerlemektedir.

BK pazarında daha fazla yer almak iki temel unsura dayanacaktır: Gümrük tarifelerinin giderek azalması tarifelerin tercihli ticaret yaratması bakımından önemini azaltmaktadır. BK'nın Brexit sonrası AB'nin ortak gümrük tarifelerinden daha düşük düzeyde gümrük vergisi uygulayacağı yönündeki beklentiler ve daha fazla ülke ile STA yapmak konusundaki arzusu dikkate alındığında Türk ihracatçılarının daha yoğun bir rekabet ortamına kendilerini hazırlamaları gerekecektir.

Diğer taraftan Türkiye ile BK arasında yeterince serbestiye kavuşmamış ticaret alanlarının da (özellikle tarım ve hizmetler) ileride bu STA'ya dahil edilmesi çok önemlidir. Bir başka ifadeyle Türkiye için STA anlaşması sonrası **esas getiri** ancak mevcut ticaret potansiyelini artıracak **"derin ve kapsamlı" bir STA** şeklindeki ticaret düzenlemesi ile mümkün olacaktır. Ticaret Bakanlığı STA'nın ileride halen iki taraf arasında henüz tam olarak düzenlenmemiş hizmet ticareti ve yatırımlar gibi alanlara da genişletileceğine ilişkin mutabakat olduğunu bildirmesi belki de bu anlaşmanın üzerinde esas durulması gereken yönünü ortaya koymakta. Nitekim, taraflar mal ticaretinde varılan anlaşma sonrası bu yeni alanları kapsayacak düzenlemelere ihtiyaç olduğunun farkındalar. Bu yönde bir iradenin devamı önemlidir.

İki taraf arasında **tarım ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri ticareti** daha geniş bir serbestiye kavuşmalıdır. BK tarım politikasının AB'nin ortak tarım politikası uygulamalarından daha esnek olması beklenirken, bazı tarım ürünlerinde BK'nın AB tarım politikası çerçevesinde uyguladığı gümrük tarifelerinin Brexit sonrası azalacak olması da Türk ihraç ürünleri için doğal olarak ek bir avantaj oluşturacaktır. Bununla birlikte tarifelerde yapılacak indirimler konusunda Türkiye'nin önemli tarımsal ihraç kalemlerinde diğer rakiplerine göre mümkün olan en fazla tarife tavizini elde edebilmesi için daha ileri müzakerelere ihtiyaç olacaktır. Hatırlanacağı üzere GB güncellenmesine ilişkin Dünya Bankası, Avrupa Komisyonu, Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan etki analizi çalışmalarında da tarım ürünlerinde daha fazla tarife indiriminin Türkiye'nin en önemli kazanımlarından olacağı vurgulanmıştı. BK'nın tarım alanında AB'ye nazaran daha az rekabetçidir. Bu nedenle tarım ticareti ileride öncelikle ele alınmalıdır.

Bununla birlikte BK pazarına tarım ürünü ihracatını gümrük vergilerinden daha ziyade gıda güvenliği ve ürün (hayvan ve bitki sağlığı) standartlarına ilişkin uygulamalar belirleyecek. Her ne kadar BK standartlarının AB'ye nazaran pek çok alanda daha düşük düzeyde ve daha az sınırlayıcı olacağı konusunda bir inanış varsa da BK'nın gelişmiş bir gıda standardı düzenlemesinden geri adım atacağı beklentisi doğru olmaz.

Hizmet ticareti bundan sonraki dönemde Türkiye'yi bekleyen bir diğer önemli alandır. Küresel hizmet ticareti mal ticaretine göre daha hızlı artmaktadır. Bu alan potansiyeli dikkate alındığında günümüz ticaret anlaşmalarının ayrılmaz bir parçası haline gelmektedir. Türkiye'nin sınır-ötesi hizmet ticareti zaman içinde artış göstermektedir. Özellikle uzaktan eğitim, yazılım satışı, işitsel-görsel hizmetler ve elektronik ticaret alanları gelişme göstermektedir. Bu alanlar döviz kazandıran faaliyetler arasında yer almaya başlamıştır. Ayrıca, Türk işletmeleri yurt dışı yatırımlar yoluyla diğer ülkelerde ticari varlık kurmak suretiyle özellikle taşımacılık, inşaat, perakende dağıtım, turizm ve seyahat, sigorta ve bankacılık, mühendislik vb. danışmanlık hizmetleri alanlarında hizmet piyasalarında yer almaya başlamışlardır. Hizmet almak amacıyla (turizm, eğitim, sağlık vb. amaçlarla) Türkiye'ye gelen yabancılara sağlanan hizmetlerin de göz ardı edilmemesi gerekir.

Diğer taraftan, hizmetler sektörü giderek daha karmaşık hale gelen ve katma değer içeren sanayi kolları için özellikle finansman, lojistik, dağıtım, enformasyon, AR-GE, danışmanlık, satış sonrası destek vb. nedenlerle üretimin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. İmalat sanayinin hizmet sektörleri ile giderek daha fazla iç içe girmekte olduğu ve girdi, firma içi üretim aşamaları ve çıktı bakımından ürün sofistikasyonu arttıkça giderek daha fazla hizmetlere dayalı hale gelmeye başladığı (*servicification*) görülmektedir. BK ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi sadece bu alanda ticaret hacmini artırmakla kalmayacak hizmet alanında verimlilik ve maliyetlerin azaltılmasına katkı sağlayarak sanayi sektörlerine de rekabet avantajı getirecektir.

BK 2018 yılında 400 milyar dolara yaklaşan hizmet ihracatı ile (dünyadaki payı %6,4) önemli bir rekabet gücüne sahiptir. Dolayısıyla, hizmet ticareti alanında daha az kısıtlayıcı düzenlemelere sahip bir ekonomi ile müzakere yapılacaktır. BK'nın ulaştırma (havayolu taşımacılığı hariç), dağıtım, kargo, navlun vb. hizmet alanlarında daha düşük koruma düzeylerine sahip olması Türkiye için bir avantaj olmakla beraber, Türkiye kapalı olduğu mesleki hizmetler ve yayıncılık vb. sektörlerde daha fazla taviz vermesi talebiyle karşılaşabilir. Ayrıca, Türkiye bakımından olası hizmet müzakerelerinde, BK'nın özellikle hizmet sunma amacıyla gerçek kişilerin haklarına ve yerleşmesine ilişkin düzenlemeleri ve AB'den ayrıldıktan

sonra bu alanlarda kendi yasalarını ne ölçüde kısıtlı tutacağı önemli olacaktır. BK'da da Türkiye de olduğu gibi hizmet sunma amacıyla gelmek isteyen çalışanlara işgücü piyasası testleri uygulamakta ve süre tahditleri koymaktadır. Müzakerelerinde gerçek kişilerin hizmet sunmasına ilişkin konular öne çıkan gündem maddelerinden olacaktır.

BK ile hizmet ticareti serbestisi Türkiye'nin fiilen pazara giriş serbestisi sağladığı alanlardaki (bankacılık, sigortacılık vd.) uygulamalarını anlaşma ile hukuken de bağlanmasını sağlayacaktır.

Kamu alımları konusunda mevcut STA'da tarafların karşılıklı ve tedrici olarak bir serbesti sağlaması beklenmekte. Ancak bu genel yaklaşıma daha somut adımların eklenmesi gerekmektedir. Türk firmalarının BK'da eşit şartlarda ihalelere katılabilmesi için benzer şartların Türkiye tarafından BK firmalarına da sağlanması gerekecektir. Türk firmalarının BK kamu ihalelerinde aynı şartlarla yer alabilmesi için bir diğer etken ise DTÖ'nün Kamu Alımları Anlaşması'na üye olmaktan geçmektedir. Ancak Türkiye halen bu Anlaşma'nın bir üyesi değildir. Bilindiği üzere yabancı katılımcılara getirilen kısıtlamalar, yerli firmalara sağlanan fiyat avantajları gibi uygulamalar ayrımcılık yaratmaktadır. Kamu ihale kanunu ve yönetmelikler çok sık değişmektedir. Türkiye'nin kamu ihalelerinde yeterince şeffaf olmaması (ya da olmak istememesi) bu alanda kuvvetli bir irade göstermesinin önünde en önemli engeldir. Kamu alımlarının daha rekabetçi bir ortamda ve uluslararası katılıma açık yapılması kamu bütçesine olan maliyeti de azaltacaktır.

Mevcut STA hacmi giderek artan **dijital ticaret** konusunda kuralları kapsamamaktadır. BK ile daha ileri düzeyde yapılacak ticaret görüşmelerinde dijital ticaret konusunun da kapsamlı şekilde ele alınması ve ayrıca başta veri akışı ve güvenliği olmak üzere ilişkili alanların düzenlenmesi gerekecektir.

Tüm bu alanlara ek olarak **rekabet, fikri mülkiyet hakları, devlet yardımları** konularında GB kurallarının STA anlaşmasına yansıtıldığı görülmekte. Ancak bu kuralların daha ötesinde ileriye dönük kapsamlı düzenlemelerin getirilmesi gereklidir. Bu adımlar ticaret düzeninin sağlıklı işleyişi ve haksız rekabetin önlenmesinde temel oluşturacaktır.

BK'nın AB'den ayrılmasında en önemli dayanaklardan bir tanesi kendi düzenleme ve standartlarını getirmek istemesiydi. Buradan BK'nın özellikle **çevre, çalışma ve iş yasaları, teknik standartlar** vb. konularda AB norm ve yasalarından daha gevşek düzenlemelere yöneleceği anlamı çıkarılmaktaydı. Ancak BK-AB Ticaret ve İşbirliği Anlaşması düzenlemelerinden de anlaşılacağı üzere BK'nın bu alanlarda AB kuralları ile çok büyük farklılıklar içerecek düzenlemelere gitmesini beklemek doğru olmayacaktır. AB tarafından bundan sonra üretim ve ticaret ilişkilerinde ön plana çıkacak "**yeşil mutabakat**" yaklaşımının BK tarafından tamamen reddedileceği fikrine kapılmadan, iki taraf arasında özellikle çevre standartları gibi konularda bilakis AB'nin gelecekteki politikalarının ve hassasiyetinin dikkate alınması yarar sağlayacaktır. Bu yaklaşım AB ile GB müzakerelerinde de yararlı olacak ve AB dahil tüm taraflar arasında ticaret ilişkisinde kolaylaştırıcı bir unsur olacaktır.

BK ile Daha Derin ve Kapsamlı STA ve AB ile Gümrük Birliği'nin Güncellenmesi Şart

Gerek "tercih erozyonu" konusu gereke daha "derinleştirilmiş" bir ikili ticaret düzenlemesi ihtiyacı sadece BK ile ticaret ilişkisi ile kısıtlı değildir. Daha yüksek bir ticaret hacmine sahip olduğumuz ve Türkiye'nin en büyük ticari ortağı olan AB ile Gümrük Birliği'nin güncellenmesi gereği her zamankinden daha da önemli hale gelmekte. Biz AB ile hizmetler, tarım, yatırımlar

gibi alanlarda henüz yeterli düzeyde kurallar ve serbesti sağlayamazken, GB'nin sanayi ürünlerine yönelik düzenlemeleri dahi zamanla günümüz ihtiyaçlarının gerisinde kalmıştır. AB'nin pek çok üçüncü ülke ile kapsamlı ticaret anlaşması müzakereleri yapması ve yeni anlaşmalara imza atması görece rekabet gücümüzü de aşındırmaktadır. AB ile mevcut GB'nin tıpkı azalan verimler kanununda olduğu gibi marjinal getirisi düşmekte, bu nedenle mevcut yapının kurumsal mekanizmaları ve anlaşmazlıkların hallinin daha sağlam bir temele oturtulması; yanı sıra yeni alanlarda kural-bazlı bir derinleşmenin sağlanması şarttır. Ancak tarım ve hizmetler söz konusu olduğunda AB norm ve standartlarına uyum sağlanması, tıpkı BK olacağı gibi iç düzenlemelere (*domestic regulations*) daha fazla odaklanmayı gerektirecektir. Diğer taraftan, Türkiye'nin BK gibi ileri düzeyde bir ekonomi ile tarım, hizmetler ve kamu alımları gibi konuları müzakere etmesi Türkiye'ye AB ile GB güncellenmesi müzakereleri için de çok önemli bir deneyim sağlayacaktır.

STA ilk etapta Brexit'ten doğacak belirsizlikleri ortadan kaldırmıştır. Ancak, Türkiye'nin bundan sonra yapması gereken gümrük tarifelerinin ötesinde -küresel ticaret sistemindeki yönelimleri ve tartışmaları da dikkate alacak şekilde- BK ile daha kapsamlı bir ticaret anlaşmasını tesis etmek ve AB ile GB'nin güncellenmesi konusuna yoğunlaşmak olmalıdır.