

BÖLGESEL BÜTÜNLEŞMELER: Global Serbestleşmeden Bölgesel Anlaşmalara

Okan AKTAN

(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, 06532, ANKARA)

Özet:

İkinci Dünya Savaşından başlayarak GATT çerçevesindeki müzakerelerle dünya ticaretinde sağlanan serbestleşmeye paralel olarak son yıllarda bölgesel bütünleşme girişimlerinin de, geleneksel teorisinin öngördüğü kazançlarla orantılı olmayan bir ölçüde arttığı görülmektedir. Bu yazıda bölgesel bütünleşmelerin serbest ticarete bir alternatif olup olmadığı, bölgesel bütünleşmelerin geleneksel teorisinin öngördüğünün ötesinde sağladığı yararlar konusundaki yeni açıklamalara yer verilmektedir.

Abstract:

Regional Integration Arrangements: From Global Liberalization to Regional Agreements

The past decade has witnessed a renewed interest in regional trade agreements, which seems to be not proportional to the gains that these agreement may confer on their partners. This article gives a brief account of the non conventional mechanisms by which a country may gain from a regional trading arrangements.

I. Giriş:

1947 yılından başlayarak Uruguay Turu'na kadar GATT çerçevesinde yürütülen çok taraflı müzakerelerle dünya ticareti geniş ölçüde serbestleşmiştir. Bu serbestleşmeye paralel olarak, global serbestleşmeye zıt bir gelişme olarak

Anahtar Sözcükler: GATT, Dünya Ticaret Örgütü, bölgesel bütünleşmeler, gümrük birlikleri teorisi, uluslararası ticaretin liberasyonu.

Keywords: GATT, World Trade Organization, regional trading arrangements, customs union theory, liberalization of international trade.

düşünebileceğimiz (çünkü, doğası gereği kayırmacı (discriminatory) olan) bölgesel bütünleşme girişimlerinin de son yıllarda tekrar ivme kazandığı gözlenmektedir. 1970'lerde canlanmaya başlayan bu girişimler 1980'den sonra daha da hız kazanmıştır. 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kurulduğunda, hemen hemen bütün GATT üyeleri bu bölgesel entegrasyon anlaşmalarından en az birine üye durumundaydı (başlıca istisnaları arasında Japonya ve Hong Kong bulunmaktadır). Bu anlaşmalar karşılıksız tercihli ticaret anlaşmalarından gümrük birlikleri ve serbest ticaret bölgelerine kadar uzanan çok geniş bir yelpaze içinde yer almakta, kapsamı, emek ve sermaye hareketleri, yatırımın ve üretimin paylaşılması gibi ele aldığı konularda da büyük çeşitlilik göstermektedir. Bu farklılıklara rağmen son yıllardaki Bölgesel Bütünleşme Anlaşmaları (BBA)'nın gelişmesinde üç ortak özellik göze çarpmaktadır. Bu ortak özellikler, BBA'ların gelişmesiyle ilgili olarak üç farklı, fakat birbirleriyle ilişkili, düzlemde yer almaktadırlar.

İlk olarak bölgesel anlaşmaların derinleştiği gözlenmektedir. Bölgesel anlaşmalar günümüzde, başlangıçtaki, endüstri ve tarım malları ticareti üzerindeki tarife ve kota gibi "görünür" engellerden, sağlık ve çevre standartları gibi "görünmeyen" engellere ve ticaret politikalarının çok daha karmaşık olduğu hizmetler, fikri mülkiyet hakları gibi alanlara kaymıştır. Geleneksel ticaret politikasının dışında kalan yatırım ve sermaye hareketleri de bu anlaşmalara eklenmiştir. Bunun en güzel örneğini Avrupa Birliği'nin zaman içindeki gelişiminin ismindeki değişikliklerde izlemek mümkündür: Ortak Pazar'dan, Avrupa Topluluğu'na ve Avrupa Birliği'ne değişme. Bu değişme gümrük birliğinden faktör hareketlerinin serbestleştiği ortak pazara ve tek bir para birimine sahip ekonomik birliğe geçişi yansıtmaktadır.

İkinci genel eğilim BBA'nın, daha önce bu anlaşmalara taraf olmayan yeni ülkelerin katılımıyla genişlemesidir. ABD ve Kanada Serbest Ticaret Anlaşması'na Meksika'nın katılımıyla oluşan NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması) ve bazı EFTA ülkelerinin Avrupa Birliği'ne katılmasında olduğu gibi.

Üçüncü gelişme yeni bölgesel bütünleşmelerin ortaya çıkması veya uykuda olanların tekrar canlanmasıdır. Bunların örneği Arjantin, Brezilya, Paraguay ve Uruguay'ın aralarında gümrük birliği oluşturmayı hedefleyen 1991 tarihli MERCOSUR Anlaşması, 1960'ta kurulan fakat 1993'e kadar uykuda kalan Orta Amerika Ortak Pazarı, ve Bangladeş, Bhutan, Hindistan, Maldivler, Nepal, Pakistan ve Sri Lanka arasında ortak pazarı hedefleyen 1993 tarihli Güney Asya Tercihli Ticaret Anlaşmasıdır.

Benzer gelişmelerin global uluslararası ticarete (GATT sisteminde) de yer aldığı gözlenmektedir. Son GATT turu görüşmelerine hizmetler ve fikri mülkiyet haklarının katılması, bir anlaşma olan GATT'ın bir örgüte (WTO) dönüşmesi bu sistemin derinleştiğini işaretlerdir. Sistemin genişlemesi ise, eski merkezi planlı doğu bloğunun çöküşü ile gerçekleşmiştir. 1990'dan bu yana GATT sistemine katılma ile ilgili 33 anlaşmadan dokuzu dışında tamamı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile yapılan anlaşmalardır.

BBA'daki bu hızlı artışın çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu konuda farklı açıklamalar getirilmekle beraber bunların WTO'ye rakip değil, o sistemin tamamlayıcısı olduğu yönünde ortak bir kanı bulunmaktadır. Diğer ortak bir kanı da BBA'ın, ticaretin serbestleşmesinin sağladığı geleneksel kazançların ötesinde bir fayda sağladığıdır.

II. Bölgesel Bütünleşmelerin Üyelerine Sağladığı Geleneksel Kazançlar:

Viner (1950)'in klasik analizinin ortaya koyduğu gibi bir gümrük birliği (GB), daha önce en ucuz ülkeden yapılan ithalatın daha yüksek maliyetli GB üyesine kayması şeklinde tanımlanan "ticaret sapması"na yol açtığı ölçüde, GB üye ülkelerin (ve dünyanın) refahını azaltır. Buna ek olarak koruma oranını GB'nin ortak gümrük tarifesi oranına indiren üye ülkeler için önemli ölçülere varan tarife geliri kaybı da söz konusu olmaktadır. Özellikle GB içinde daha az gelişmiş, küçük, ekonomik açıdan daha zayıf olan ülkeler koruma duvarlarını en çok indiren ülkeler olmaktadır. Eğer bu dağıtımsal maliyetin yükünü küçük ülkeler çekiyorsa BBA'ın bu ölçüde artışı nasıl açıklanır? Özellikle gelişmiş, güçlü ülkelerin oluşturduğu birliklere katılan küçük ülkelerin böyle bir bütünleşmeden beklentileri nelerdir? Bunu, geleneksel teori, aşağıdaki faktörlerle açıklamaktadır.

1) Ticaret Hadleri Etkisi

Bir bölgesel bütünleşmede üçüncü ülkelere karşı uygulanan ortalama koruma oranları değişmese bile birlik içinde tarifelerin kalkması talebi birlik dışındaki ülkelere birlik üyesi ülkelere kaydırabilir (eğer üçüncü ülke malları ile birlik içinde üretilen mallar arasındaki ikame esnekliği yüksekse). Üçüncü ülkeler, arz fazlasını eritebilmek için fiyatlarını düşürmek durumunda kalırlar. Bu şekilde ticaret hadlerinin birlik lehine dönmesi, birlik için bir gelir kazandırır. Bu ticaret hadleri etkisi, olumsuz ticaret sapması etkisine rağmen, bölgesel bütünleşmeyi çekici hale getirir.

2) Artan Rekabet ve Ölçek Ekonomileri

Özellikle daha önce sadece kendi pazarları için üretim yapan küçük ülkeler için bölgesel bütünleşmeleri çekici kılan özellik, daha büyük bir pazar için üretmenin yol açtığı ölçek ekonomilerinin sağladığı maliyet düşüşleridir. Buna ek olarak birlik içinde artan rekabet üretimin daha rasyonel bir hale getirilmesini, maliyeti düşürücü önlemleri almayı zorunlu kılmaktadır.

3) Yabancı Yatırımlar

Yabancı yatırımları teşvikte bölgesel bütünleşmeler iki yoldan etkili olabilmektedir. Birincisi, birlik içinde üretimdeki çarpıklıkların azaltılması ve piyasanın genişlemesi yatırımları daha karlı bir duruma getirir. Bu, hem birlik içindeki, hem de birlik dışındaki yatırımcıların yatırımlarını arttırmaları yönünde olumlu bir teşvik sağlar. Bu durum, özellikle ekonomik olması için belirli bir ölçeği gerektiren büyük çaplı yatırımlar için önemli olmaktadır. İkinci olarak, koruma duvarlarını aşabilmek için birlik içinde yatırım yapmayı bir araç olarak kullanan yabancı yatırımcılar da birlik içindeki yatırımların artışına yol açmaktadır.

Yukarıda sayılan görüşler yine de inandırıcı olmaktan uzaktır. Bir bölgesel bütünleşme oluşturma veya mevcut birine katılmanın avantajları için teoride ileri sürülen kazançlar, bir ülkenin tek taraflı olarak korumacılığı ortadan kaldırarak ekonomisini uluslararası rekabete açmasıyla da sağlanabilir, üstelik ticaret sapmasının olumsuz etkilerine maruz kalmadan. Bölgesel bütünleşmenin etkilerini analiz eden klasik "gümrük birliği teorisi"nin bu yetersizliği karşısında bazı iktisatçılar, toplumda belirli tercihlerinin mevcut olması durumunda (örneğin "sanayileşme tercihi") gümrük birliklerinin bu tercihi gerçekleştirecek bir araç olarak kullanabileceğini ileri sürmüşlerdir (H.G. Johnson, 1965; Cooper ve Massel, 1965). Bu iktisatçıların analizi göstermektedir ki gerek sanayileşmiş, gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından bölgesel bütünleşmeler, bu tercihlerin, tek başlarına hareket etmelerinden daha düşük maliyetle gerçekleştirebilme olanağını sağlamaktadır. Buna ek olarak ticaretin serbestleştirilmesi ile ekonomik büyüme ilişkisini modelleyen yeni gelişmelere karşın (Rivera-Batiz ve Romer, 1991a,1991b; Grossman ve Helpman, 1991) geleneksel teori yine de son yıllarda hızla artan bölgesel bütünleşme girişimlerinin nedenlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenler "geleneksel olmayan kazançlar" ile açıklanmaktadır. Bunlar aşağıda açıklanmıştır.

III. Bölgesel Bütünleşmelerin Sağladığı Geleneksel Olmayan Kazançlar:

Bölgesel bütünleşmelerin yol açtığı geleneksel olmayan kazançlar özellikle yatırımlar için önem arz etmektedir.

1) Politikaların Güvenilirliği

Eğer bir hükümet ani politika değişiklikleri ile optimal politikaların uygulanmasını engelleme, ve bu şekilde hükümet politikalarının kredibilitesini ortadan kaldırma eğiliminde ise (Kydlund ve Prescott, 1997), bölgesel bütünleşme içinde birliğin kurallarına kendisini bağlaması hükümete güvenin artmasına yol açar.¹ Devletin uygulayacağı politikaların *ex ante* olarak optimal ise, fakat *ex post* olarak değilse, bölgesel bütünleşme anlaşması (bu anlaşmanın hükümlerinin yerine getirmemenin maliyeti yüksek olduğu sürece) optimal politikaların uygulanma şansını garantiler.

2) Demokrasiyi ve Barışı Güvence Altına Alma

Politika alanında, özellikle demokrasiye yeni geçmiş Latin Amerika ülkeleri için söz konusu olan bu durum, demokrasiyi güvence altına alma konusunda bölgesel bütünleşmeler bir araç olabilir. Mercosur gibi bazı bütünleşme anlaşmaları, Avrupa Birliği'ni örnek alarak, üyelik için demokrasiyi ön koşul olarak koymuşlardır. Diğer taraftan aralarında sürtüşme olan ülkelerin BB'ye üyeliği, muhtemel çatışmayı önlemede yardımcı olabilir. Latin Amerika'da Şili ve Bolivya, AB'de Almanya örnekleri bu konuda ilk akla gelenlerdir.

3) Sinyal

Bölgesel bütünleşmeye katılmanın maliyetinin yüksek olduğu, ancak belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda böyle bir birliğe katılmanın anlamlı olacağı durumlarda üyelik, bu koşulların sağlandığı konusunda bir sinyal görevi görmektedir. Burada önemli olan anlaşmanın hükümleri değil, birliğe katılmanın verdiği mesajdır. Örneğin, birliğe katılma, ancak ülke endüstrisinin rekabet gücüne kavuşmuş olması, veya istikrarlı bir kambiyo rejimine sahip olması durumunda gerçekleşebileceyse, katılma, bu koşulların oluştuğuna dair

¹ Kydlund ve Prescott (1977) 'un makalesiyle başlayan ve ekonomi yazınında önemli bir yeri olan "time inconsistency" sorunu ve bölgesel bütünleşmeler konusuyla ilişkisi için bkz. Staiger, 1995.

yabancı yatırımcılar için bir sinyal vermektedir. Buna ek olarak bölgesel bütünleşmeye katılma ülkenin gelecekte izleyeceği politikalar veya diğer ülkelerle ilişkileri konusunda bir güvence oluşturabilir. Bu, özellikle, yabancı sermaye çekmede başarılı olamamış gelişmekte olan ülkeler için geçerli bir nedendir. Daha önce liberal uygulamalardan geri dönmüş veya reform programları başarısızlığa uğramış Mercusor gibi ülkeler için önemli olmaktadır.

4) Güvence

Bir BBA'ya katılmanın nedenlerinden bir diğeri ilerde ortaya çıkması olası olaylara karşı böyle bir anlaşmanın sağladığı güvencedir. Bu, özellikle, olumsuz koşullarla, taviz vererek büyük bir ülkeyle bölgesel bütünleşmeye giren küçük bir ülke için açıklayıcı olmaktadır. Örnek: makro ekonomik istikrarını sağlayamayan bir ülke devalüasyon yaptığı takdirde ticaret ortaklarının misillemesi ile karşılaşabilir. Fakat bölgesel bütünleşme içinde benzer bir durumda misilleme ile karşılaşmayacağını garanti altına alan bir ülke, elverişsiz koşullarla böyle bir düzenlemeye katılma isteğinde olabilir. Böyle bir durumda verilen taviz ortaya çıkması olası olaylara karşı bir sigorta primidir. Kanada'nın ABD ile Serbest Ticaret Anlaşması imzalaması, olası bir ticaret savaşını önleme amacıyla açıklanmaktadır (Raff 1996). Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in AB'ye katılması, ticaret ortaklarıyla aralarındaki ticareti serbestleştirmeye bir katkısı olmazken (Avrupa Ekonomik Alanı zaten bunu sağlamıştı), bu ülkeleri AB bütçesine net katkı veren üye durumuna sokmuştur. Bu ülkelerin AB'ye katılmalarında bu "sigorta" argümanı geçerli olabilir (Flam 1995).

Herhangi bir nedenle oluşturulan bir BB, zincirleme reaksiyonla diğer blokların oluşmasına yol açabilir. Bu durum 1970'ler ve 1980'lerdeki BB'lerin çoğalmasının bir nedeni gibi görülmektedir (Ethier 1996a, 1996b). Oluşan bir BB karşısında ticaret olanaklarının sınırlandığını, ihrac pazarlarının daraldığını gören, korumacı bir blokla karşı karşıya kalan ülkeler kendi bloklarını oluştururken, diğer blokların benzer şekilde yaratılmasının yolunu açmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin genişlemesi ve derinleşmesinin böyle bir zincirleme reaksiyona yol açtığı ileri sürülmektedir. Meksika'nın Kanada-ABD serbest ticaret anlaşmasına katılmasının nedeni Başkan Salinas tarafından, AB yatırımlarının Doğu Avrupa ülkelerine kayması olarak açıklanmıştı. (Bu sigorta açıklaması gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında oluşturdukları bölgesel bütünleşme düzenlemeleri için geçerli olmamaktadır).

5) Pazarlık Gücü

Ülkelerin BBA'na katılmalarının diğer bir nedeni üçüncü ülkelere karşısında pazarlık güçlerinin arttırmaktır. Bu durum ülkelerin, BB içinde tek başlarına olduğundan daha büyük bir pazarlık gücüne sahip olabilmeleri, bu şekilde daha güçlü bir müzakere pozisyonu elde edebilmeleri durum için geçerlidir. Örnek olarak ticaretlerinin büyük bir kısmını üçüncü ülkelerle yaptığı Mercosur'da üye ülkeler, dış ticaretlerinde uyumlu hareket ederek üçüncü ülkeler karşısında önemli kazançlar sağlayabilirler.

Benzer şekilde ülkeler bölgesel bütünleşme içindeki pazarlık güçlerini arttırmak amacıyla BBA'a katılabilir. Bunun örneği Avrupa Ekonomik Alanı ile AB arasındaki ticaretin serbestleştiği, fakat bu kazançların paylaşımında söz hakkı olmayan eski EFTA üyelerinin AB'ye katılmalarıdır. AB'ye katılmakla AB bütçesine net katkı veren duruma gelen, tarım politikalarını Birliğin Ortak Tarım Politikası ile uyumlaştırmak zorunda kalmaları ile belirli bir yük altına giren bu ülkeler, Birlik içinde politikaların belirlenmesinde söz sahibi olarak, bu maliyetleri karşılamaktadır.

6) Karşılıklı Çıkarları Dengeleyici bir Mekanizma Olarak BBA

Ülkelerin bölgesel bütünleşme anlaşmalarına katılmalarının diğer bir nedeni, ülke içinde serbest ticaretten yana olan güçlerin bu amaca BBA ile daha kolay ulaşabilmeleridir. Çünkü global serbestleşmeden sağlanacak kazançların bir garantisi olmamasının yanı sıra bu kazançlar oldukça yaygın bir şekilde ülkeler arasında dağılmaktadır. Serbestleşmenin sağlayacağı olumlu etkileri somutlaştırmak güçken, serbestleşmenin olumsuz etkileri hemen görülebilir ve ölçülebilir olması, serbest ticaretten yana olanları zayıf konumda bırakmaktadır..

Bölgesel bütünleşme içinde kimlerin kazançlı çıkacağı konusundaki belirsizlik geniş ölçüde azalır. Buna ek olarak bölgesel bütünleşme içinde karşılıklı tavizler net ve belirgindir. Bir ülkenin verdiği taviz karşılığında karşı taviz olarak zararları kazançlarla dengeleyebilir.

Bölgesel bütünleşmelerin diğer bir avantajı ülkelerin farklı alanlardaki tavizlerini bu tip bölgesel anlaşmalarda dengeleyebilmeleridir. NAFTA'da Meksika'nın ucuz emeğinin pazarlarına serbestçe girme taahhüdü karşısında ABD, Meksika'nın fikri mülkiyet hakları ve çevre koşullarına uymasını garanti altına almaktadır. Global çerçevede ise bunu gerçekleştirmek çok daha güç olmaktadır. Ülke sayısının çokluğu ve konuların çeşitliliği böyle bir karşılıklı taviz dengesini sağlanmasına olanak vermez.

Sonuç:

Yukarıdaki açıklamalardan görüleceği üzere gerek gelişmiş ülkelerin, ve gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında oluşturdukları, gerekse küçük, gelişmemiş ülkelerin, güçlü ülkelerin oluşturduğu bölgesel bütünleşme hareketlerine katılmalarının global serbestleşmenin sağladığı yararların çok ötesinde nedenleri ve avantajları bulunmaktadır. Yukarıda verilen açıklamalar 20 yy'm ikinci yarısında çok taraflı müzakerelerle sağlanan serbestleşmeye karşın 1970'ler ve 1980'lerde sayısı hızla artan bölgesel bütünleşme girişimlerinin nedenlerini ortaya koymaktadır. Görüldüğü gibi bölgesel bütünleşmeler, bir çok durumda, global serbestleşmeye rakip değil, onun bir tamamlayıcısı konumundayken, bazı durumlarda ise çok taraflı serbestleşmenin bir alternatifi olmaktadır. 1970'lerde ortaya çıkan yeni korumacılıkla bölgesel bütünleşme anlaşmalarının sayısının hızla artmasının aynı döneme rastlaması bir tesadüf değildir.

Kaynakça:

- Cooper, C.A. ve B.F. Massel (1965), 'Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries', *Journal of Political Economy*, 73:461-76.
- Ethier, Wilfred (1996a), "Multilateral Roads to Regionalism." University of Pennsylvania, Philadelphia. Processed.
- Ethier, Wilfred. (1996b), "Regionalism in a Multilateral World." University of Pennsylvania, Philadelphia. Processed.
- Flam, Harry (1995), "From EEA to European Union: Economic Consequences for the EFTA Countries." *European Economic Review* 39 (3-4):457-66.
- Fernandez, Raquel and Jonathan Portes (1998). "Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements". *The World Bank Economic Review* 12 (2):197-220.
- Grosman, Gene ve Elhanan Helpman (1991), *Innovation and Growth in World Economy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Johnson, H.G. (1965), "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Union," *Journal of Political Economy*, 73:256-83.
- Kydland, F.E. ve E.C. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans." *Journal of Political Economy*, 85(3):473-91.

Raff, Horst. (1996), "The 'New Regionalism' as Insurance." Indiana University, Bloomington. Processed.

Rivera-Batiz, Luis ve Paul Romer (1991a), "International Integration and Endogenous Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):531-55.

-----, (1991b), "International Trade with Endogenous Technological Change," *European Economic Review*, 35(4):715-21.

Staiger, Robert (1995), "International Rules and Institutions for Cooperative Trade Policy." Gene Grossman ve Ken Rogoff, (ed.), *Handbook of International Economics*, vol.3 içinde. Amsterdam: North-Holland.

Viner, Jacob (1950). *The Customs Union Issue*,. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

WTO (1995), *Regionalizm and World Trading System*. Geneva.