

İKTİSAT VE MALİYE

GÜMRÜK BİRLİĞİ VE ORTAYA KOYDUĞU MESELELER (*)

Yazan : Prof. Sadun AREN

I.

Avrupa Müşterek Pazar Anlaşmasının yürürlüğe girmiş bulunması ve bu Anlaşmaya dahil bulunmayan diğer bazı Avrupa memleketlerinin, Müşterek Pazar memleketlerini de ihtiva etmek üzere, bir Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi kurmak hususunda sarfetmekte oldukları gayretler, milletlerarası iktisadî münasebetler sahasında yepyeni bir safhanın açılmasına sebep olmuştur. (1) Öyle görünüyorki önümüzdeki yıllarda en çok bahsi edilecek mesele bu, yani, en geniş manasiyle, iktisadî entegrasyon (kaynaşma) meselesi olacaktır.

Kaldığı bu mesele pek yeni de değildir. Daha XIX. uncu asrın sonlarında bile, gittikçe artan Amerikan rekabetine karşı, Avrupa memleketleri arasında müşterek bir gümrük siyaseti takip edilmesi istikametinde

(*) Bu makalenin hazırlanışında aşağıdaki iki eserden geniş ölçüde faydalanılmıştır. Bu sebepten, bu eserlere yapılan atıflarda, istifade derecemizi göstermekten ziyade, okuyucuyu ana kaynaklara sevk etmek endişesi hâkim olmuştur.

Problems of Economic Union. James E. Meade. London 1953

The Customs Union Issue. Jacob Viner. New York 1950

(1) Avrupa Müşterek Pazar Anlaşması 22 Mart 1957 de Roma'da, Batı Almanya, Fransa, İtalya ve Benelüks devletleri (Belçika, Hol'anda, Lüksemburg) arasında imzalanmış ve teşri organlar tarafından tasdik edilerek 1958 başlarından itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu suretle tam bir gümrük birliği teşkil edilmiş olup, 12 - 15 yıllık intikal devresinden sonra, Birlik üyeleri arasında hem mal hem faktör muabadelesi tamamiyle serbest olacaktır.

Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi, Avrupa İktisadî İşbirliği İdaresine dahil memleketler tarafından kurulması düşünül'en bir birlikdir. Serbest Bölgede, üyeler, kendi aralarındaki gümrükleri kaldıracak, fakat üçüncü memleketlere karşı halen mevcut olan gümrüklerini idame edebileceklerdir.

de hareketler görülmüştü. (2) Alman (Zollverein) ve Avusturya gümrük birlikleri ise daha eski ve fiilen tahakkuk etmiş birliklerdir.

Bunlardan başka, muhtelif Avrupa memleketleri arasında birçok gümrük birlikleri kurulmuş veya kurulması için gayretler sarfedilmiştir. Avrupa dışında, bilhassa güney Afrika memleketleri arasında, geçen asrın sonlarından beri muhtelif gümrük anlaşmaları yapılmıştır. (3)

Avrupada bir gümrük birliği, veya daha geniş bir ifadeyle, sıkı bir iktisadî işbirliği tesis etmek meselesi bilhassa II. Dünya Harbinden sonra önem kazanmıştır. Bunun şüphesizki birçok sebepleri vardır. Fakat en önemli sebep, tek tek Avrupa devletlerinin bir taraftan Amerika Birleşik Devletleri, diğer taraftan Sovyetler Birliği karşısında kendilerini çok zayıf hissetmiş olmalarıdır. Ayrıca 1947 de Marshal yardımı ile ilgili olarak kurulan Avrupa İktisadî İşbirliği İdaresi (OEEC) de, Avrupa memleketleri arasında bir yakınlaşma temin etmiş ve birbirlerinin meselelerini daha iyi tanımalarına imkân vermiştir. Avrupa Tediye Birliği (EPU) ve Kömür - Çelik Birliği, Avrupa Müşterek Pazarına giden ilk adımları teşkil etmişlerdir. (4) Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasındaki gümrük birliği ise (Benelux) daha Harp bitmeden tahakkuk etmiş bulunuyordu. Gene Harpten beri İskandinav memleketleri arasında da bir gümrük birliği kurulması için müzakereler devam etmektedir.

Avrupadaki bu gelişmelere paralel olarak, bütün dünyaya şamil olmak üzere, Birleşmiş Milletler çerçevesi içinde, önemli gayretler sarfedilmektedir. Havana şartı, GATT ve Milletlerarası Para Fonu (IMF), milletlerarası ticaretin gelişmesi için üniversal plânda girişilmiş teşebbüslerin mahsulleridir.

Meselenin Türkiye için olan önemi aşikârdır. Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi için yapılan müzakerelere fiilen iştirak etmekteyiz. Müşterek Pazar ise dış ticaretimizin hemen de yarısını ilgilendiren bir topluluktur. Bağdat Paktı memleketleriyle olan iktisadî münasebetlerimiz de gittikçe sıklaşmak istidadı göstermektedir. Bu durum karşısında, gümrük birliklerinin ortaya ne gibi meseleler çıkardıklarının vuzuhla bilinmesi lâzımdır. İşte bu makalenin gayesi, muhtelif memleketler arasında gümrük birliği şeklinde tesis edilecek iktisadî entegrasyonun ne gibi meselelerin halledilmesini icab ettirdiğini ortaya koymaktan ibarettir.

(2) Viner, age. s. 22.

(3) Muhtelif gümrük birliği anlaşmaları ve bibliyografya için bakınız, Viner, age, s. 141 - 211.

(4) Avrupa Kömür - Çelik Birliği, Müşterek Pazara dahil aynı 6 memleket tarafından kurulmuştur.

II.

Birkaç memleketin bir araya gelip aralarındaki gümrük ve sair maniaları kaldırarak iktisadî bir birlik kurmaktan bekledikleri fayda, bu suretle teşekkül edecek olan daha geniş pazar vasıtasıyla, iktisadî kaynaklarını daha verimli bir şekilde kullanmak imkânını bulmaktadır. Gerçekten, geniş bir pazarın işbölümüne ve dolayısıyla ihtisaslaşmaya daha büyük bir imkân sağladığı çok eskiden beri bilinen bir hakikattir. Her ne kadar geniş pazarın avantajları umumiyetle fazla mubalağa edilmekte ise de, bazı avantajları olduğunu teslim etmemeğe de imkân yoktur.

Kaynakların muhtelif istihsal imkânları arasında yeniden ve en verimli bir şekilde tevzii, Birlik içinde yalnız mal mubadelesinin serbest bırakılmasıyla temin edilemeyebilir. Bu taktirde faktör (işgücü ve sermaye) hareketlerinin de serbest bırakılması icab eder. Bu sonuncu halde, gümrük birliği gerçek bir iktisadî entegrasyon halini almış olur. Malların yanı sıra faktörlerin de serbestce mubadele edilebildiği bir iktisadî birliğin meseleleri, artık, tek bir memleketin iktisadî organizasyonu meseleleriyle paralel hale gelir. Yani birisi için varit olan şeyler diğeri için de varit olur.

Gümrük birliklerinin diğeri bir gayesi, dış dünyaya karşı daha müessir bir himaye tesis etmek olabilir. Bu takdirde, bahis konusu gümrük birliği, dünya ticaretinin genişlemesine yardım değil, bil'akis, yeni bir tahdit koymuş olur ki - bu umumî temayüle aykındır. Bugün fiilen bahisleri edilen gümrük birliklerinde böyle menfi bir gaye yer almamaktadır. Meselâ Müşterek Pazarın dış dünyaya karşı vazedeceği müşterek gümrük, prensip itibariyle, tek tek millî gümrüklerin aritmetik ortalaması kadar olacak, yani evvelki seviyeden daha yüksek olmayacaktır. Maa-fah ilerde izah edileceği üzere, müşterek gümrük duvarlarının gerçekten çok düşük olarak tâyin edilmesi halinde bile, dışarıya karşı, daha büyük bir himaye teşkil etmesi mümkündür.

III.

Gümrük birliği muhtelif derecelerde olabilir. Bunları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

a) *Tam Gümrük Birliği* : Böyle bir Birliğin vasıfları şunlardır:

- Üyeler arasında gümrük manialarının tamamıyla kaldırılmış olması,
- Dış dünyaya karşı müşterek ve tek bir gümrük tarifesi tatbik edilmesi,
- Gümrük varidatının üyeler arasında taksim edilmesi.

Müşterek Pazar tam bir gümrük birliği teşkil etmektedir.

b) *Serbest Ticaret Bölgesi* : Bu halde üyeler kendi aralarındaki gümrükleri kaldırır, fakat dışarıya karşı olan gümrükleri muhafaza ederler. Kurulması için halen müzakereler yapılmakta olan Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi, şimdilik, böyle bir gümrük birliği olarak düşünülmektedir.

c) *Rüçhanlı Gümrük Anlaşmaları* : Bu daha ziyade anavatanla denizaşırı toprakları arasında rastlanan bir münasebet şeklidir. Taraflar birbirlerine daha hafif (rüçhanlı) tarifeler tatbik ederler. Biritanya Milletler Topluluğu böyle bir gümrük birliği teşkil etmektedir.

Yeniden kurulacak gümrük birlikleri için ancak ilk iki şekil bahis konusu olabilir. Çünkü bir gümrük ünitesi olmak bakımından, hüviyetini muhafaza eden bir memleketin, sadece birkaç memlekete rüçhanlı tarife tatbik etmesi, milletlerarası ticarete artık bir prensip halini almış olan, en ziyade - müsaadeye - mazhar - millet - şartı'na aykırı düşmektedir. Bu şart, bütün piyasaların bütün memleketlere aynı derecede açık olması gibi sağlam bir iktisadî mantığa istinad etmektedir. Gerçekten ancak her memleket her piyasada müsavi şartlarla rekabet imkânına malik olduğu zaman dünya ticareti en uygun istikametleri alabilir. Meselâ B memleketi A memleketine rüçhanlı tarifeden istifade ederek bir mal satıyor, fakat C memleketi bu aynı malı daha ucuza elde ettiği halde yüksek gümrük ödemek mecburiyetinde olduğu için satamıyorsa, ticaret yanlış bir istikamete sevk edilmiş demektir. Çünkü böylece mallar en ucuz oldukları memleketlerden satın alınmamış olmaktadır.

«En ziyade müsaadeye mazhar millet şartının» her türlü gümrük birliği ile kabili telif olmayacak şekilde tefsir edilmesi mümkündür. Nitekim mazide bu gibi bir çok ihtilâflar çıkmıştır. Bunların en yakını 1931 de Avusturya - Almanya birliğinde bahiskonusu olmuştur (Anschluss). Avusturya ile olan ticaretlerinde en ziyade müsaadeye mazhar millet prensibinden istifade etmek durumunda olan bir çok memleketler Almanya ile kurulan birliğin Avusturyanın bu taahhüdü ile bağdaşamayacağını ileri sürmüşlerdi. (5).

Maamafih zamanımızda, en ziyade müsaadeye mazhar millet kaydının gümrük birliklerinin kurulmasına ciddi bir engel teşkil etmesi düşünülemez. (6).

(5) Viner. age, s. 10.

(6) Meselenin hukukî münakaşası için bakınız, Viner. age, s. 5 - 40.

IV.

Gümrük birliğinin üye memleketlere sağlayacağı fayda, evvelce temas edilmiş olduğu üzere, bu suretle teşekkül edecek geniş pazarın, kaynakların daha iyi (rasyonel) kullanılmasına imkân vermesidir. Ancak üyeler arasında ticaretin hertürlü tahdit ve engelden masun olarak tamamile serbest bırakılması tekbaşına maksadı temin edemez. Bu hususu izah etmek için evvelâ ticaret serbestisinin ne şekilde işlediğini görelim.

a) Evvelâ gümrük birliği, istihsalde meydana getireceği değişiklikleri nazarı itibare almadan, sadece mevcut malların üyeler arasında daha rasyonel bir şekilde tevzi edilmesine imkân verir. Meselâ Türkiye ile İtalya'nın tam bir gümrük birliği kurduklarını farzedelim. Her iki memleketin istihsal imkânlarındaki farklılıktan ötürü, herbirinde muhtelif malların nisbi bollukları farklı olacaktır. Diyelimki Türkiyede meyva ve İtalyada da kumaş nisbi olarak daha boldur. Bu taktirde Türkiyede meyva, İtalyada da kumaş fiyatları ucuz olacak ve dolayısıyla bu mallar birbirleriyle mubadele edilecektir. Bu suretle Birlik dahilindeki mallar ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde tevzi edilecek ve böylece yekûn olarak Birliğin refahı artmış olacaktır.

Ancak bu mekanizmanın işleyebilmesi için her iki memlekette de fiyatların malların marjinal faydalarını aksettirmesi lâzımdır. Yani Türkiyede, meyva fiyatının meyvanın marjinal faydasına nisbeti, kumaş fiyatının kumaşın marjinal faydasına nisbetine ve İtalyada da aynı nisbetlerin birbirlerine eşit olması lâzımdır. Diğer bir ifadeyle, fiyatların, malların müstehlike olan faydalarını doğru olarak aksettirmeleri lâzımdır.

Halbuki, bilindiği üzere, hükûmetlerin vergi, sübvansiyon ve sosyal politika tedbirleri vasıtasıyla fiyat bünyesine geniş ölçüde tesir ettikleri ve binaenaleyh, fiyatlarla marjinal faydalar arasındaki münasebetlerin bozulduğu çok vaki olan bir hâdisedir. Bu taktirde, gayet tabii olarak, ticaretin serbest bırakılması, kendisinden beklenen faydaları temin edemez. Meselâ Türkiyede kumaş istihsalı muhtelif sebeplerle himaye ediliyor olabilir. Bu takdirde kumaş fiyatları normalden (fiilen olması lâzım gelenden) daha düşük bir seviyede bulunacak ve dolayısıyla İtalyadan kumaş ithali için hiçbir müşevvik kalmayacaktır. Hattâ Türkiyede kumaş fiyatları, hükûmet tarafından, o seviyeye düşürülmüş olabilir ki, değil İtalyadan kumaş ithal etmek, fakat bil'akis İtalyaya kumaş ihraç etmek fiyatların mantığına daha uygun olabilir.

Demek oluyorki, ticaret serbestisinin faydalarından istifade edebilmek için, Birliğe dahil memleketlerin iç fiyatlarına hiç müdahale etmeme-

leri veya müdahalelerinin birbirleriyle ahenkli olmaları lâzımdır. Bu, tatbikatta tahakkuk etmesi oldukça güç bir şarttır. Çünkü bu suretle üye memleketler sonderece önemli bir iktisadî ve sosyal politika vasıtasından mahrum kalmış olacaklardır.

b) Maamafih gümrük birliğinin temin edeceği serbest ticaret, yalnız mevcut malların üyeler arasında yeniden tevziini temin ederek değil, fakat aynı zamanda, üyellerdeki istihsal faaliyetine yeni yönler vermek, yani kaynakların daha rasyonel bir şekilde kullanılmasını temin etmek suretiyle de bir tesir icra eder. Ve esas itibariyle bu ikinci tesir çok daha önemlidir.

Gene Türkiye - İtalya misalini ele alalım. Gümrük birliğinin tesisi üzerine her iki memleketin de istihsal bünyelerinde değişiklik olmaya başlayacaktır. Bu değişiklik *mukayeseli masraflar teorisinin icab ettirdiği istikametlerde olacaktır*. Yani Türkiye nisbeten daha ucuza istihsal ettiği, meselâ, meyva istihsalinde daha fazla ihtisaslaşacak ve İtalya da aynı şekilde, nisbeten daha ucuza imal ettiği kumaş istihsalinde ihtisaslaşacaktır. Böylece bölge içindeki işbölümü ve ihtisaslaşma, Birlikten evvelki duruma nazaran, daha ileri götürülmüş olacaktır. Bu hareketin neticesinde, istihsal faktörlerinin marjinal verimlilikleri, bütün bölge içinde, müsavileşmiş olacaktır. Yani meselâ işgücününün gerek Türkiye gerekse İtalyadaki marjinal verimliliği ve dolayısıyla ücretler, birliklerine müsvavi olacaktır. Serbest ticaret mekanizmasının bu neticeyi nasıl temin ettiğini kısaca şöyle hülâsa edebiliriz.

Eğer Türkiyede, sermaye ve işgücüne nazaran, arazi; İtalyada da arazi ve işgücüne nazaran, sermaye daha bolsa, Türkiyede daha ziyade arazinin ve İtalyada da daha ziyade sermayenin kullanılmasını icab ettiren istihsal faaliyetlerine girişilecektir. Böylece, meselâ, Türkiyede işgücü ve sermaye kumaş istihsalinden zirai madde istihsaline aktarılacak, İtalyada da bunun aksi bir hareket olacaktır. Neticede Türkiyede daha az kumaş ve daha çok zirai mahsul, İtalyada da daha çok kumaş ve daha az zirai mahsul istihsal edilecektir. Binaenaleyh, faktör prodüktivitesi faktör kombinezonuna tâbi olduğuna göre, her iki memlekette de faktörlerin prodüktiviteleri ve dolayısıyla kazançları birbirlerine eşit olacaktır.

Yukarıda tasvir edilen mekanizmanın işleyebilmesi için, İtalya ve Türkiyede *fiatların marjinal sosyal maliyetleri aksettirmesi lâzımdır*. Halbuki, bilindiği gibi, birçok sebeplerle bu şart ekseriya tahakkuk etmez. Böyle olunca da, Birliğin kurulması, yekûn istihsalin daha verimli faktör kombinezonlarıyla yapılmasını temin etmemiş, yani yekûn istihsalin artmasını sağlayamamış olur.

Fiatların marjinal sosyal maliyetlerden inhiraf etmesinin sebeplerini başlıca üç gurup altında toplayabiliriz : (7).

A) *Cemiyet için masraf telâkki edilmesi lâzım gelen bazı kalemlerin hususî müteşebbisin masrafları arasında yer almaması.* Meselâ şehir ortasındaki bir fabrikanın etrafına verdiği zararların cemiyetce sineye çekilmesi ve fabrika sahibinin maliyet hesaplarında yer almaması böyle bir şeydir. Bu taktirde hususî teşebbüsün maliyeti, gerçek sosyal maliyetin altında olur. Bazan da durum bunun aksi olur. Müteşebbisler öyle masraflar yaparlar ki, bunların sadece bir kısmının istihsal maliyetine ithal edilmesi ve geri kalan kısmın müteşebbise iade edilmesi icab eder. Çünkü bu masraftan cemiyet te ayrıca faydalanmıştır. Meselâ bir müteşebbisin işçilerinin çocukları için okul açması, fabrikasıyla şehir arasında yol yapması vesair gibi, esas itibariyle âmme makamları tarafından yapılması lâzım gelen, bazı masraflar yapması bu mahiyettedir. Bu gibi masraflar hususî teşebbüsün imalât maliyetini, gerçek sosyal maliyetin üstüne çıkarır.

B) *İstihsalin monopolist şartlar altında yapılması da fiatların gerçek sosyal maliyetleri aksettirmesine engel teşkil edebilir.* Monopolcüler, arzı kısmek suretiyle, mallarını, gerçek sosyal maliyetin daha üstünde bir fiatla satabilirler. Aynı şey, ters istikamette olarak, alıcıların monopolü (monopson) halinde de varittir.

C) *Devlet bizzat kendi hareketiyle de fiatlarla hakiki sosyal maliyetler arasındaki bağı koparabilir.* Bir malın istihsalinin veya istihlâkinin vergilenmesi böyle bir tesir hasıl eder. Çünkü bu suretle, müstehlikin ödediği fiatla mustahsilin eline geçen fiat arasında bir fark hasıl olur. Yukardaki her üç katagori sebep te, bütün memleketlerde faaliyette bulunmakta olup, fiatların marjinal sosyal maliyetlerden inhiraf etmesine sebep olmaktadır. Bu taktirde gümrük birliğinin kendinden beklenen faydayı, yani Birlik içindeki işbölümünü artırmak suretiyle istihsalini azaltmaktır fonksiyonunu, ifa edebilmesini temin için ne yapılması lâzım gelecektir ?

Herşeyden evvel : Muhtelif istihsal dallarındaki sosyal tasarruf (social economies) ve sosyal zarar (social diseconomies) ları telafi edecek bir vergi ve sübvansiyon sisteminin her üye memleket tarafından ahenkli bir şekilde tatbik edilmesi lâzımdır. *İkinci olarak,* üye memleketlerin herbirinin toprakları üzerinde inhisarların teşekkülünü ve yaşamalarını önleyecek tedbirler alması gerekmektedir. Ancak bu iş her zaman mümkün olmadığı gibi şayanı arzu da olmayabilir. Çünkü bazı nevi istihsa-

(7) Meade, age, s. 12 - 13.

lin büyük işletmeler tarafından yapılmasının avantajları vardır. Bu takdirde, hükümetlerin, vücutlarına müsaade edilen monopoller üzerinde sıkı bir fiyat kontrolü kurmaları icab edecektir. *Nihayet*, üye memleketlerin malî politikalarını, fiyat bünyesini maliyet bünyesinden ayırmayacak şekilde, ayarlamaları lâzımdır.

Görülüyorki, gümrük birliğinin kendisinden beklenen faydaları sağlaması için üye memleketlerin almaları lâzım gelen tedbirler hem kolay değildir, hem de üye devletlerin iç politikada hareket serbestilerini tehdit edici mahiyettedir. Başarı için aynı politikanın bütün üyeler tarafından takip edilmesi lâzım geldiğine göre, Birliğin müstakil ve *üyeler - üstü* bir kontrol teşkilâtı kurması gerekecektir. Bu kontrol teşkilâtı karşısında, üye devletlerin bazı hükümlerinden vazgeçmek mecburiyetinde kalmaları, tatbikatta, azımsanmayacak ve daima hatırdâ tutulması icab eden bir güçlük arz etmektedir.

Kaldığı, yalnız mal mübadelelerinin serbest bırakılması istihsal faktörlerinin en verimli oldukları yerlerde kullanılmasını sağlamayabilir. Bu takdirde yalnız malların değil fakat istihsal faktörlerinin de Birlik içinde serbestce hareket etmelerinin temin edilmeleri lâzım gelir. Profesör Meade, yalnız mal mübadelesinin maksadı temine kifayet etmeyeceği ve faktör mübadelelerinin de serbest bırakılmalarını icab ettiren altı hal tesbit etmiştir. Bunları şu suretle sıralamak mümkündür:

1) *Üye memleketler arasında umumî istihsal atmosferinin farklı oluşu*: Aynı faktör kombinezonu kullanılsa bile, faktör prodüktivitesinin üye memleketler arasında farklı olması mümkündür. Bu takdirde faktör mübadelesi mal mübadelesinden daha makul bir hareket olur.

2) *İşletme büyüklüğünün temin ettiği prodüktivite artışının ehemmiyetli olduğu haller*: Meselâ İtalya'da, tekstil sanayinde işletmelerin büyümesinden doğan bütün avantajlar elde edilmiş bulunuyor, halbuki bunlar Türkiyede yeni başlıyorsa, İtalyadaki değil fakat Türkiyedeki tekstil sanayiinin genişletilmesi bütün birlik için daha kârlıdır. Bu takdirde istihsal faktörlerinin İtalya'dan Türkiye'ye nakledilmesi lâzım gelecektir.

3) *Nakliye masraflarının mevcudiyeti*: Gerçekten bazı mallar için nakliye masrafları okadar yüksek olabilirki, mal yerine istihsal faktörlerinin nakli ve istihsalin istihlâk merkezlerine yakın yerlerde yapılması, bütün birlik için daha kârlı olabilir.

4) *Üyelerin muayyen istihsal dallarında tamamen ihtisaslaşmış bulunmaları*: Eğer İtalya ziraatten tamamen vazgeçip bütün işgücünü kumaş imaline naklettiği zaman bile bütün sermayesini tam manasiyle kul-

lanamıyorsa, sermayesinin bir kısmını Türkiyeye göndermesi Birlik için kârlı olabilir.

5) *Ticaret mevzu olan mallara kıyasen istihsal faktörlerinin çok sayıda olması* : Böylece ticaret mevzuu olan malların Türkiyede de İtalyada da aynı masraflarla istihsalı, halbuki muhtelif faktör produktivitelerinin her iki memlekette farklı olmaları mümkündür. Meselâ Türkiyedeki kumaş ve meyva istihsalı, işgücü ve toprak kirası ucuz, İtalyadaki kumaş ve meyva istihsalı de, Sermaye ucuz olduğu için, aynı fiatlara mal olacaktır. Böylece iki memleket arasında ticaret yapılması için sebep kalmayacaktır. Halbuki İtalyadan Türkiyeye sermaye ve aksi istikamette de işgücü hareketi Birlik için daha kârlıdır.

6) *Muhtelif istihsal dallarında faktör ikamesi imkânının farklı olması* : Meselâ tekstil sanayiinde sermaye işgücü nisbetinin az çok sabit olduğunu, ziraatte ise aynı nisbetin istenildiği şekilde değiştirilebileceğini farzedelim. Bu taktirde kumaş istihsalı her iki memlekette de aynı faktör kombinezonuyla yapılacak, buna mukabil ziratte İtalya daha çok sermaye (çünkü sermayesi bol farzedilmiştir.) ve Türkiye daha çok işgücü kullanacaktır. Bu taktirde İtalyada işgücünün verimi Türkiyede ise sermayenin verimi nisbeten yüksek olacaktır. Halbuki zirai mahsul fiatları her iki memlekette de aynıdır. Çünkü İtalyada işgücünün pahalılığı sermayenin ucuzluğu ve Türkiyede sermayenin pahalılığı işgücünün ucuzluğuyla telâfi edilecektir. Bu durumda İtalya ile Türkiye arasında ticaret yapmak için hiçbir sebep yoktur. Fakat aşikârdır ki Türkiyeden İtalyaya işgücü ve İtalyadan da Türkiyeye sermaye nakli Birlik için daha kârlıdır. (8).

Görülüyorki, yukardaki haller, istisnai olmaktan ziyade umumdur. Bu sebepten, bir gümrük Birliğinden umulan faydaların tahakkuku için, yalnız mal mübadelesinin değil fakat aynı zamanda faktör mübadelesinin de serbestliğinin temin edilmesi lazımdır.

Sermaye hareketlerinin serbestisini temin etmek için yapılacak şey, bütün Birlik içinde, üye devletlerin, hukukî sistemlerinin ve bilhassa ticarî mevzuatın, birbirlerine yaklaştırılması lâzımdır.

İşgücününün seyyaliyetini temin için ise, çok daha şümüllü tedbirlerin alınması lâzımdır. Herşeyden evvel, İş ve Sosyal sigorta mevzuatlarının ahenkleştirilmesi ve bir memlekette kazanılan hakların diğer üye memleketlerde makbul telâkki edilmesi gerekir. Bunlardan başka, muh-

(8) Bu makalenin çerçevesi içinde bahiskonusu 6 meseleye sadece temas edilmiş ve gereği kadar izah edilmeleri mümkün olmamıştır. Mufassal izahat için bakınız. Meade. age, s. 61 - 72.

telif üyelerde takip edilen eğitim ve içtimaî politika tedbirlerinin de benzer olması icab eder.

Bütün bu paragrafta izahına çalıştığımız ve gümrük birliğinin iyi bir şekilde işleyebilmesi için üye memleketlerin riayet etmeleri lâzım gelen şartların, yalnız millî hâkimiyet prensibi ile çatışma halinde olmayıp, aynı zamanda, tahakkuk ettirilmelerinin de oldukça güç şeyler olduğu aşikârdır.

Bu bakımdan Avrupa Müsterek Pazarı, son derece önemli bir teşebbüs teşkil etmektedir. Müsterek Pazar, hem mal hem faktör mübadelesinin serbestliğini derpiş etmiş olup, yukarda temas etmiş olduğumuz meseleleri teferruathı bir şekilde tanzim etmeye çalışmıştır. Anlaşma her biri çok uzun olan 248 madde ve ek olarak bir çok protokol ihtiva etmektedir.

V.

Gümrük Birliğinin üçüncü memleketler üzerindeki tesirlerine gelince : Profesör Viner, Gümrük Birliğinin.

a) Ticaret - yaratıcı,

b) Ticarete - istikamet - değiştirici,

olmak üzere iki tesiri olabileceğini öne sürmektedir. (9). Bu ayırmanın yalnız üçüncü memleketler bakımından değil, fakat bizzat üyeler bakımından da ehemmiyeti vardır.

a) Gümrük Birliğinin ilk tesiri üyeler arasındaki iş bölümünün daha ziyade artması ve dolayısıyla mübadelelerin çoğalması şeklinde olacaktır. Meselâ, Birlik, bir üyede, gümrük resminin yüksekliği dolayısıyla şimdiye kadar hiç istihlâk edilmeyen bir malın, diğer üyeden ithalini imkân verebilir. Bu hallerde aşikâr olarak Gümrük Birliği üçüncü memleketler üzerinde hiç bir menfi tesir yapmaz. Üyeler arasında bu mahiyetteki ticaretin artması, diğer memleketlerin aleyhine olmayacaktır. Hat-tâ, bu suretle istihsal kapasitesi artan Gümrük Birliği, dış dünya ile olan mübadelelerini artırabilir. Ancak bu daha ziyade uzun vadeli bir tesirdir.

b) Üye memleketler arasındaki gümrük ve sair maniaların kalkması, kendi aralarındaki mübadeleleri, üçüncü devletlerle olan mübadelelerinin aleyhine olarak genişletebilir. Meselâ, Türkiye vaktiyle Amerikadan yapmakta olduğu bir ithalatı, Avrupa gümrük Birliğine girdikten sonra, üye devletlerden herhangi birisinden, meselâ İngiltereden yapma-

(9) Viner. age, s. 41 - 54.

ğa başlayabilir. Çünkü hernekadar Amerikada o mal daha ucuz ise de, gümrükle birlikte İngilterenin gümrüksüz malından daha pahalı olmaktadır. Ticaretin bu şekilde istikamet değiştirmesi aşikâr şekilde Türkiyenin ve Amerikanın aleyhinedir. Amerikanın aleyhinedir çünkü kaynaklarını kullanma imkânlarını kısmen kaybetmiş olacaktır. Türkiyenin de aleyhinedir çünkü bu suretle, mal mubadelelerinden zararlı çıkmaktadır.

Gümrük birliğinin ticarete - istikamet - değiştirici tesiri, müşterek gümrük duvarının, hattâ, birlikten evvelki seviyeden aşağı olarak tesbit edilse bile, daha yüksek bir himaye teşkil etmesi ile temin edilir.

Şöyleki, Türkiye müstakil bir gümrük ünitesi halinde iken, Amerikan mallarının Türk piyasasına girmesi meselâ İngiliz mallarının Türk piyasasına girmesi ile aynı şansa haizdir. Halbuki Türkiye İngiltere ile bir gümrük birliği kurduğu zaman, artık bu müsavat ortadan kalkmış olur. Eğer İngiltere ile Amerikayı, Türkiyenin mutaden Amerikadan ithal ettiği malların ve Türkiye ile Amerikayı, İngilterenin mutaden Amerikadan ithal ettiği malların istihsalinde azçok eşit bir maliyetle çalıştıklarını farzederek, İngiltere ile Türkiyenin müşterek gümrük duvarı, eski seviyenin çok altında bile olsa, Amerikan mallarına karşı eskisinden çok daha müessir bir himaye teşkil eder. Çünkü gümrüksüz İngiliz malları Türkiyede ve gümrüksüz Türk malları İngilterede, gümrüklü Amerikan mallarından daha ucuz olacak ve böylece, Amerikan mallarının Gümrük Birliğine girmesi imkânsızlaşacaktır. Bunun yerine Türkiye ile İngiltere arasındaki Ticaret genişleyecektir. Diğer bir ifade ile Gümrük Birliği üyeleri arasındaki ihtisaslaşmayı artırıcı, buna mukabil Birlik ile dış dünya arasındaki ihtisaslaşmayı azaltıcı bir rol oynayacaktır. Genel olarak eğer üyeler iktisaden birbirlerini tamamlıyorlarsa, Gümrük Birliği ticarete istikamet değiştirmek şeklinde tesir yapar.

VI.

Gümrük Birliğinin ortaya koyduğu idarî ve politik meseleler de, üzerlerinde düşünülmeyi icab ettiren nevidendir. Burada başlıca iki mesele vardır. Birincisi *gümrük hasılatının taksimi*, ikincisi de *gümrüklerin kontrolüdür*.

Gümrük varidatının taksimi, evvelce tesbit edilecek bir formül gereğince yapılır. Üyelerin hepsini tatmin edecek bir formül bulunması çok defa önemli bir ihtilâf konusu teşkil eder. Bilhassa üyeler arasında fert başına düşen millî gelir veya ithal temayülleri arasında büyük farkların bulunması halinde, tatminkâr bir hal çaresine varmak oldukça güç olur. Gümrük hasılatının *üyelerin nüfusuna göre* taksim edilmesi basit bir

usul olmakla beraber tatminkâr değildir. Alman gümrük birliğinde, prensip olarak, bu kabul edilmişidiyse de, bazı bölgelerin istihlâk seviyelerindeki yükseklik göz önüne alınarak, bunlara muayyen bir emsale göre daha fazla hisse vermek yoluna gidilmiştir.

Daha tatminkâr olan bir usul gümrük hasılatının ithal edilen malların *istihlâk edildiği yerlere göre*, taksim edilmesidir. Buna göre üye memleketler nihai olarak fiilen istihlâk ettikleri ithal mallarının gümrüklerini alacaklardır. Böyle bir usul, mantıki olmakla beraber, büyük bir idarî güçlük teşkil etmektedir. Çünkü, bunu temin için, Birliğin ithal ettiği malların birlik dahilindeki tedavülünü dikkatle takip ve kaydını tutmak lâzımdır ki, böyle bir şeyin arzettiği idarî güçlük aşikârdır.

Müşterek gümrük duvarının kontrolü, üyeler arasında çok nazik siyasî meselelerin halledilmesini icab ettirir. Bölgeye bir kere girmiş olan malların artık burada, serbestçe tedavülü mümkün olduğundan, müşterek gümrük sınırları boyunca gümrük kontrolünün bütün üyeler tarafından aynı şiddetle tatbik edilmesi bir zarurettir. Eğer üyelerden birisi gümrük tarifesinin tatbikinde daha müsamahalı veya daha beceriksizce hareket ediyor veya bazı taktire kalmış hususlarda farklı bir tefsir yapıyorsa bu husus, bütün diğer üyeleri gayet yakından ilgilendirir. Çünkü bu taktirde üçüncü memleketlerin malları Birlik hudutlarına en müsamahalı üyenin gümrüğünden girmeği tercih edecekler ve böylece müşterek gümrük duvarlarının hakiki himayesi azalmış olacaktır. Böyle bir durum karşısında, diğer üye memleketler bu memleketin gümrük idaresine müdahale etmek isteyeceklerdir. Böyle bir müdahalenin sebep olacağı siyasî meselenin ehemmiyeti izahtan müstağnidir.

Bu meselenin mazideki en iyi misali Fransa ile Monaco prensliği arasındaki gümrük birliğidir. Monaco, kendi sanayiini hiç ilgilendirmediği ve gümrük hasılatındaki hissesi de pek ehemmiyetsiz olduğu için, son derece gevşek bir gümrük kontrolü yapmaktaydı. Bu yüzden, esas itibariyle, Fransaya gönderilen mallar Monaco gümrüğünü tercih etmekteydiler. Monaco'nun bu durumu Fransa'yı büyük ölçüde zararlandırmaktaydı. Netice de Monaco gümrüğü de Fransa tarafından idare edilmeye başlanmıştır. (10).

Halen müzakere safhasında olan Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi, üyeler arasındaki gümrüklerin kaldırılmasını fakat her üyenin üçüncü memleketlere karşı halen tatbik etmekte oldukları gümrük tarifelerinin muhafazasını derpiş etmektedir. Bu tip bir gümrük birliğinde gümrük idaresi meselesi daha mudil bir mahiyet almaktadır. Çünkü Bölge dahi-

(10) Viner, age. s. 83 - 84.

linde yabancı menşeli malların tedavülü serbest olmayacak demektir. Bu ise üyeler arasındaki gümrük kontrolünün devam etmesini icab ettirmektedir. Bu takdirde de malların menşesini tâyinde, bilhassa yabancı malların yerli malların imalâtında ham madde olarak kullandıkları halde, pek çok ihtilâflar çıkacağı kolaylıkla tahmin edilebilir.

Serbest Bölgede iç gümrüklerin muhafaza edilmesinin Birlik içindeki ticaret serbestisini az çok aksatacağı da bir hakikattir. Çünkü, üyeler arasında tam bir itimat teşekkül edinceye kadar, her üye memleket, diğer üyelere gelecek malları, menşelerini tâyin bakımından, gümrük kontrolüne tâbi tutacaktır. Böyle bir kontrolün sebep olacağı masraf ve gecikme, elbetteki serbest ticarete konulmuş bir tahdit olacaktır. Ayrıca bu kontrollerin kasten serbest ticareti önleyecek derecede uzun veya masraflı olarak tatbik edilmesi de mümkündür. Bu gibi hallere karşı üye memleketlerin birbirlerinin gümrük idarelerine müdahalede bulunmak istemeleri gayet tâbiidir. Halbuki bu gibi müdahaleler daima millî hâkimiyet prensibinin mukavemeti ile karşılaşacaktır .

VII.

Gümrük Birliği üyeler arasında yalnız gümrük vergilerinin değil fakat ticarete konulmuş olan hertürlü tahditlerin kaldırılması demektir. Zaten bunun aksi tasavvur edilemezdi. Zira kontenjanlar ve döviz kontrolü sistemleri, milletlerarası ticareti, gümrük tarifelerinden çok daha müessir bir şekilde tahdit ederler.

Bu sebepten, yekûn ticaretinin büyük bir kısmını diğer üyelerle yapan bir memleketin, gümrük birliğine girmesi, dış muvazenesini temin hususunda son derece önemli bir vasıttan mahrum olması demektir. Bu taktirde dış muvazenesini temin için üye memleketin elinde:

- a) İç fiat ve gelir seviyesinin kontrolü,
 - b) Döviz kurlarının kontrolü,
- olmak üzere iki vasıta kalmış olur.

a) Tediye blânçosunda açık veren bir üye memleket, eğer döviz kurlarını (parasının dış kıymetini) muhafaza etmek istiyorsa, muvazenesini ancak iç fiat ve gelir seviyesini düşürmek suretiyle temin edebilir. Nakti maliyetlerin ve bilhassa ücret seviyesinin fazla elâstiki olmadıkları (düşürülmeye karşı mükavim oldukları) gözönüne alınır, tatbikatta, fiat ve gelir seviyesinin ancak istihdamı kısarak, yani bir miktar işsizlik yaratılarak düşürülebileceği anlaşılır. Halbuki zamanımızda, artık, hiçbir memleket millî refahını dış muvazenesine feda etmeyi aklından bile geçirme-

mektedir. Binaenaleyh bu yolun, dış muvazenenin temini için, bir vasıta olarak pek az bir pratik kıymeti vardır.

b) Tediye blâncosundaki açığın, iç fiat ve gelir seviyesine dokunmadan, sadece millî parayı devalue ederek (döviz kurlarını yükselterek) kapatılması da kabildir. Bu takdirde zaman zaman devalüasyona gidilmektense, döviz kurlarını serbest bırakmak ve bir kambiyo tevzin fonu vasıtasıyla aşırı dalgalanmaların önüne geçmek daha uygun bir tanzim tarzı olabilir. Hattâ bu takdirde, tevzin fonunun gümrük Birliği tarafından idare edilmesi de düşünülebilir.

Bütün Birlik içinde tek bir paranın kullanılması da dış muvazene meselesinin bir hal tarzıdır. Ancak bütün birliğe şamil tek bir para, milletlerarası altın standardının mahzurlarını, daha az ölçüde de olsa, aynen ihtiva etmektedir. Bu takdirde muvazene yukarıda temas ettiğimiz gibi, iç fiat ve gelir seviyesindeki dalgalanmalar suretiyle temin edilir.

Dış muvazene meseleleri hiç şüphesiz ki, gümrük birliğinin başlıca baş ağrılarından birisidir.

VIII

Bu makalede bir gümrük birliğinin başarıyla işlevebilmesi için ne gibi meselelerin halledilmesi lâzım geldiğini ve millî hâkimiyet prensibi ile çatışma halinde bulunan noktalara kısaca temas etmiş bulunuyoruz. Bu izahat açıkça göstermektedir ki, gümrük birlikleri teşkili ancak üye devletlerin bir kısım hükümlerinden vazgeçmeleri ve iç politikaları arasında bir ahenk kurmaları ile mümkündür. Bu müşahede, gümrük veya daha umumi bir ifadeyle, iktisadî birliklerin sırf iktisadî zaviyeden incelenmesinin doğru ve kifayetli olmayacağını, meselenin ictimai hayatın bütün cepheleriyle ele alınmasının zaruretini ortaya koymaktadır. Dünyanın artık yeni bir tekamül merhalesine erişmiş olduğu, milletlerin birbirlerine daha çok yaklaştıkları bir vakıadır. Önümüzdeki yılların en önemli cereyanının milletlerarası entegrasyon hareketleri olacağını tahmin etmek bir kehanet sayılmaz.

Türkiye için meselenin önemi aşikârdır. Müşterek Pazar, dışında kaldığımız ve Serbest Ticaret Bölgesi de, içine girmemiz bahis konusu olan iktisadî (gümrük) Birlikleridir. Bu yeni duruma memleketimizin asgari sarsıntıyla intibak edebilmesi için, yalnız zihnen hazırlanmakla iktifa etmememiz, fakat aynı zamanda, iktisadî ve ictimai müesseselerimizde gerekli değişiklik ve islahatı da şimdiden yapmağa başlamamız lâzımdır.