



TÜRKİYE: TRANSATLANTİK TİCARET VE YATIRIM ORTAKLIĞININ SONUÇLARI

Neredeyse çeyrek yüzyıldır Bretton Woods kurumlarınca yönlendirilen küresel kurallara dayanan uluslar arası ticaret rejiminin çağın gereksinimlerine ayak uyduracak şekilde düzenlenmesi ve bu bağlamda liberalizasyon sürecine ilişkin durgunluğun giderilmesi gerekmektedir. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kuruluşundan bu yana, Doha Kalkınma Turu dâhil olmak üzere, bir dizi ticaret müzakerelerini başlatmıştır. Birçok badirenin ve sıkıntının sonrasında, Bali Bakanlar Konferansı temelinde, "Ticaretin Kolaylaştırılması" kararlarının yanı sıra, en az gelişmiş ülkelerden (EAGÜ) yapılan ithalatta bazı ilerleme sağlanacağı vaadi içeren taahhütlerin kabul edilmesiyle sonuçlanmıştı.

Küresel ticaretin paydaşları Uruguay Turu'ndan bu yana 19 yıl süre ile bitmek bilmeyen ticaret müzakerelerine maruz kalmıştır. Diğer taraftan, küresel ticarete yaşanan bir dizi değişiklik, paydaşların sistemin işler kılınabilmesi için "yeni kurallar" üzerinde anlaşmalarını ve yeni arayışları egemen kılmayı gerekli kılmıştır. Günümüz ticaret dünyasının doğasından kaynaklanan karmaşık yapısı bu arayışların gerçeğe dönüştürülmesini daha da çetin bir hale getirmektedir. Yükselen ekonomilerin küresel planda etkilerinin artışı, sanayileşmiş ekonomilerin ve bu arada özellikle de "Dörtlü"nü (ABD, AB, Kanada ve Japonya), ticaret kurallarını oluşturmadaki mutlak etkinliklerini sona erdirmiştir. Doha'da kabul edilen "kalkınma gündemi", Uruguay Turunda gelişmiş ülkelerin (GÜ) lehine oluşturulan dengesizlikleri gidermeyi amaçlamış ve gelişme yolundaki ülkelerin (GYÜ) taleplerinin belirgin bir şekilde artmasıyla sonuçlanmıştı. Böylece, çok taraflı ticaretin yeni liberillizasyon arayışları, artık tek başına "Dörtlü"nü uhdesinde olmadığı ortaya çıkmıştır.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1257/Bozkurt+Aran>

Öte yandan, IMF, Dünya Bankası, OECD ve UNCTAD'ın son raporlarındaki bulgular genel olarak GYÜ'lerin güçlü performans sergilediği yönündedir (Aran 2013). Anlaşılan, 2008 krizi GÜ ve GYÜ'ler arasındaki ekonomik güç dengesinde farklılıkların GYÜ'ler lehine değişmesi olgusuna ivme kazandırmıştır. Diğer bir ifade ile iki grup arasında gelişme yönünde makasın daralmaya başladığı ortaya çıkmıştır. Sanayileşmiş ekonomilerin ulaştığı refah her ne kadar halen bir vakıa olarak tanımlansa da, yükselen ekonomilerden gelen rekabetçi baskılar daha da görünür hale gelmiştir. 2008 krizi bu ivmeyi hızlandırarak, değişikliğin tahmin edilenden daha erken gerçekleşebileceğini göstermiştir. Ancak sanayileşmiş ekonomilerin bu olguyu, değiştirilemez bir "kader" olarak kabullenmeye hazır oldukları da söylenemez. GÜ'lerin, diğer girişimlerin yanı sıra artan ölçüde bölgesel ticaret anlaşmalarına yönelme stratejileri bu gerçeği ciddi şekilde yansıtmaktadır.

Mega Bölgesel Ticaret Anlaşmaları:

GYÜ'ler İçin Güçlük mü, Fırsat Mı?

ABD'nin bu değişimlere yanıtı, iki mega bölgesel ticaret girişimini harekete geçirmek şeklinde oluşmuştur. İlki Trans-Pasifik Ortaklığı (TPP), ardından Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP). Bu iki girişim, birbirinin tamamlayıcısı ve tutarlı bir stratejinin temel bileşenleri olarak değerlendirilmelidir. AB ve diğer birçok ülke bu ortaklık arayışlarına katılmaya hazır olduğunu göstermiştir. Norveç ve İsviçre dışında bütün sanayileşmiş ülkeler bu iki "mega-bölgesel" arayışların paydaşlarıdır.

Tüm önemli sanayileşmiş ülkelerin bir süredir şekillenmekte olan ancak günümüzde daha da bariz hale gelen küresel etkinliklerinde görülen değişim veya kayıplar, bu ülkelerde yüksek çıkarlarının tehdit edildiği algısı doğurması nedeniyle, ABD'nin öncülüğünde Atlantik ve Pasifik'te oluşturulan iki mega girişimin de sonuçlanması olasılığı yüksektir. Gerek TTP gerek TTIP yürürlüğe girdiğinde getirecekleri kuralların çok taraflı sistemin bugünkü işleyiş şeklini önemli derecede değiştireceğini varsaymak yerindedir. Bu iki girişimde yer alan ülkelerin ekonomik büyüklükleri, sözü geçen kuralların uluslararası ticaretin küresel olarak kabul gören yeni kuralları olarak uygulanacağına işaret etmektedir. Söz konusu girişimler tamamlandığında, küresel ticaret ortamını gerek piyasa erişimi gerek uluslararası ticareti yöneten kurallar bakımından (game changer) *oyun değiştirici* olacağı ileri sürülmektedir. Yeni küresel ticaret kurallarını şekillendirme iddiasını taşıyan bu iki mega müzakerede yer almayan ülkelerin duyduğu rahatsızlık büyük ölçüde bundan kaynaklanmaktadır.

TTIP görüşmelerinin Washington'daki dokuzuncu turunun sorunsuz bir şekilde tamamlanmış olması, artık bazı konularda "metin" üzerinden yapılan görüşmelere geçilmesi, müzakerelerin ileri bir aşamaya geldiğini göstermektedir. "Bu aşamada tartışmalar belirli metinsel öneriler çerçevesinde devam edecektir" ² açıklaması yapılmıştır. AB Baş Müzakerecisi Ignacio Garcia Bercero basın toplantısında, "en fazla yararın TTIP'nin düzenleyici bileşeninden sağlanabileceğinin" ve "eğer ABD ve AB en yüksek oranda korumayı esas alan uluslararası

² <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1158>

düzenleme ve standartları geliştirmede öncü rol üstlenmek istiyorsa,”³ dayanışmanın bu iki konu etrafında şekillenmesi gerektiğinin altını çizmiştir.

Şu anda ABD-AB ticaretinde uygulanan ortalama gümrük tarifesi oranları düşük seviyededir. Bu nedenle ülkeler arasında farklılık gösteren sınırlı sayıdaki hassas ürün hariç, gümrük tarifeleri artık esas sorun olmaktan çıkmıştır. TTIP'nin temel etkisinin “yeni kural” koyma kapasitesi olacağı tahmin edilmektedir. Bazıları bu özelliği “oyunu değiştirici” olarak nitelendirmektedir. Rekabet politikası, fikri mülkiyet hakları, küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik kamusal önlemler, işgücü ve çevre politikaları gibi konularındaki düzenlemeler arasında daha fazla uyum sağlanması amaçlanmaktadır.

TTIP, mevcut DTÖ kurallar dizisine nazaran daha kapsamlı kuralları içerecek bir düzeni amaçlamaktadır. Bu, dünyanın en büyük ticaret hacmine sahip ülkeler arasında “ticaret kuralları” bakımından derin bir uyumun yakalanmasına vesile olabilir. Böylelikle gerek yatırımcılar gerek yatırım akışları açısından oluşturulan geleneksel serbest ticaret bölgeleri anlayışının ötesine geçen sonuçlar doğabilir. Richard Baldwin'ın da belirttiği gibi “21. yüzyıl ticaretinin kalbinde; 1) mal ticareti ile 2) üretim tesislerine, eğitime, teknolojiye ve uzun erimli ticari ilişkilere yönelik uluslararası yatırımların iç içe geçmesinin yer aldığı” unutulmamalıdır (Baldwin 2011).

Birçok üçüncü tarafın TTIP'nin genel çerçevesini endişeyle beklerken, olası çıktıları tahmin etmeye ve olası sonuçlarına belirlemeye ve buna göre hazırlanmaya da çalıştıkları sır değildir. Söz konusu ülkeler üzerindeki etki, sadece TTIP'nin yaratacağı yeni iş yapma ortamına değil, üçüncü tarafların yeni belirlenen kurallara ayak uydurmaya ne derece hazır olduğuna da bağlıdır. Diğer bir deyişle, bu ülkelerin TTIP tarafından yaratılacak yeni ticaret ortamına nasıl ayak uydurabileceği bu ülkeler kadar TTIP'e taraf ülkeler bakımından da önem taşımaktadır.

Üçüncü taraflar için önemli bir seçenek, ticaret politikalarını ve uygulamalarını “tek taraflı” olarak TTIP' kurallarına uygun hale getirmektir. Ancak ticaret politikalarında temel dönüşümleri gerçekleştirmek, iyi yapılandırılmış teşvikler gerektirmektedir. Buradan şu soru ortaya çıkmaktadır: üçüncü tarafların ortaya konulacak yeni kurallara uyum sağlamaları için TTIP, ne gibi teşvikler sunabilecektir?

TTIP ve Türkiye'nin Zorlu Dönüşüm Süreci

Küresel ekonomi ile bütünleşmiş olan Türkiye, mega-bölgesel ticaret anlaşmalarının küresel ticaret ortamında yaratacağı değişikliklerden şüphesiz etkilenecektir. Ampirik çalışmalar, “ticaret kayması” sonucu Türkiye'de ciddi refah kayıplarının oluşacağını göstermektedir. TTIP yürürlüğe girmesi durumunda Türkiye'nin ihracatında, sınırlı düzeyde de olsa, düşüş yaşanacağı tahmin edilmektedir. Tabiiyle Türkiye'nin bu duruma kayıtsız kalması söz konusu olamayacaktır. Mega Anlaşmalarla kapsamı şekillenecek yeni “kurallar”a uyum sağlamada gecikme ve bu oluşumun dışında kalmak giderek Türkiye için ciddi bir meydan okuma olarak değerlendirilmelidir. Bu bakımdan, Türkiye'nin bu yeni döneme nasıl tepki göstereceği kritik önem arz etmektedir.

³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1158>

Tüm belirtiler Türkiye'nin ciddi bir değişime girmeyi ve kapsamlı bir dönüşüm programı uygulamayı arzu ettiğini göstermektedir. Türkiye bu yöndeki kararları en üst siyasi düzeyde gerek ABD gerek AB'ye sürekli bir şekilde açıkça ifade etmiştir. İş çevreleri de desteklerini açıkça beyan etmektedir. Türkiye'nin en büyük sanayi ve ticaret şirketlerinin oluşturduğu en saygın mesleki örgütler arasında sayılan Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) başkanı geçtiğimiz günlerde "Brüksel'i Türkiye'nin ikinci başkenti olarak kabul ettiklerini" açıklamıştır ⁴ .

Resmi yetkililer birçok kere, Türkiye'nin TTIP'den dışlanmasının eninde sonunda ülkeyi AB ile Gümrük Birliğini terk etmeye itebileceğini belirtmişlerdir. Bu gibi demeçler, hesaplanmış bir politika doğrultusu belirtmekten çok hoşnutsuzluğun ilanı olarak da yorumlanabilir. Ancak Türkiye'nin duyduğu rahatsızlıklara bir şekilde yanıt aranması gerektiğini de gereklidir.

Özellikle TTIP bağlamında Türkiye'nin durumunun kendisine özgü (sui generis) olmasının nedeni, AB ile yapmış olduğu Gümrük Birliği düzenlenmesi ile ilintilidir. AB ile yapılan Gümrük Birliği, halihazırda Türkiye'nin AB ticaret politikasına uyum sağlaması gibi geniş kapsamlı, "otonom rejimler ve üçüncü ülkelere uyguladığı ve tercihli ticaret anlaşmaları dahil olmak üzere Topluluğun tercihli gümrük rejimiyle giderek uyumlaştırma" ⁵ yükümlüğü bulunmaktadır. Ancak AB'nin üçüncü taraflarla imzaladığı bölgesel ticaret anlaşmalarının artıyor olması, Türkiye'nin tercihli piyasa erişimini riske atmaktadır. Hele bu tür anlaşmaya taraf ülkenin ABD olması halinde, esasen bu ülke ile oldukça yüksek olan ticaret açığı nedeniyle, Türkiye'nin durumu daha da zorlaşacaktır.

AB-Türkiye Gümrük Birliği, geleneksel bir serbest ticaret anlaşması olmasının çok ötesinde, ticaretin tabi olacağı kuralları ve bağımsız düzenleyici kurumları da içermesi nedeniyle, bu alanlarda AB ile önemli ölçüde uyum sağlanmasına yol açmış, mevzuat ahengini makul bir düzeye getirmiştir. Diğer taraftan Gümrük Birliği sadece sanayi ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsamaktadır.

Bu nedenle **tarım ve hizmetler ticaretinde** Türkiye'nin ciddi bir "dönüşüm" sürecini başlatması gerekmektedir. Halen devam etmekte olan ve çoklu olarak yürütülen **Hizmet Ticareti Anlaşması** müzakerelerine (Trade in Services Agreement -TISA) aktif olarak katılan Türkiye, TTIP'nin hizmet ticaret konusundaki müzakerelerin en sonunda nereye varacağını farkındadır. TTIP 'de düzenlenecek hizmet ticareti bölümünün, elbette TISA'da öngörülenlerin çok ötesine geçmesi beklenmektedir. Ne var ki, liberal bir hizmet ticareti piyasasına sahip olan Türkiye'de yabancı yatırımcılar telekomünikasyon, mobil telefon hizmetleri, bankacılık, sigorta, perakende zinciri vb. alanlarda önemli ölçüde pay sahibidir. Türkiye, hizmet ticareti sektörüne ilişkin kapsamlı bir "iç mevzuat" geliştirmeli, ayrıca uygulanmada yeknesaklık sağlamayı amaçlamalıdır. Ayrıca mevcut uygulamalarını DTÖ'de taahhüt altına alarak şeffaflık sağlamalıdır.

⁴ "TÜSİAD: Brussels now 2nd capital for Turkey", Daily News, 5 Aralık 2014.

⁵ Bknz. Gümrük Birliğinin Son Döneminin Uygulanmaya Konmasına İlişkin 22 Aralık 1995 Tarih 1/95 Sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29>

Türkiye'nin TTIP'e çeşitli şekillerde katılması öngörülebilir. İlk seçenek, ABD, AB ve Türkiye arasında "üç taraflı müzakeredir"; ancak bu seçeneğin uygulanabilirliği sıfıra yakındır. Zira TTIP müzakereleri olgun bir aşamaya gelmiştir ve şu anda üçüncü bir ülkenin katılması olasılığı bulunmamaktadır. İkinci seçenek "Türkiye Maddesi"nin tadil edilerek, AB-Türkiye Gümrük Birliği kapsamında malları için AB'nin yeni anlaşmalarla tesis edeceği serbest ticaret alanlarına otomatik erişim sağlayan bir düzenleme yapılarak gerçekleştirilebilir. Ancak böyle bir düzenleme teknik olarak sadece sanayi mamul malları için geçerli olacak, sınır ötesi ticaret politikaları, tarım malları, hizmet ticareti ve genel anlamda kurallara ilişkin yükümlülükleri kapsamayacaktır.

Bu yazı kaleme alındığı sırada TTIP müzakereleri üçüncü ülkelerin nihai katılımlarına ilişkin "erişim kısıtları" içermemektedir. Bununla birlikte Türkiye'nin, "bekle ve gör" yaklaşımını benimseyerek müzakerelerin bitmesini hareketsiz kalarak beklemesin de iyi bir seçenek değildir.

Diğer bir olasılık da Türkiye, ABD'yle ayrı bir serbest ticaret bölgesi anlaşması süreci başlatarak, TTIP'nin dışında kalması halinde doğacak olumsuzlukları gidermeyi öngörmesidir. Ancak böyle bir anlaşmanın önünde bazı engeller bulunmaktadır. ABD'nin bu konuda isteksizliği nedeniyle siyasi uygulanabilirliği tartışılmalıdır; zira Üst Düzey Komisyon toplantılarındaki temaslar bu yolun umut vaat edici olmadığını ortaya çıkarmıştır.

ABD ile yapılacak anlamlı bir anlaşmanın, yeni dönemde Türkiye'nin önünde oluşabilecek ticaret engellerinin kaldırılması - tarife dışı engellerin ve TTIP standartlarını uygulamasından doğacak etkilerinin azaltılması - gibi unsurları içeren iddialı bir yaklaşım gerektirmektedir. Nitekim ancak bu kapsamlı önlemlerin alınmasının milli geliri ve ihracatı önemli oranda artıracığı tahmin edilmektedir. (Mavuş vd. 2014).

Türkiye'nin, telekomünikasyon, posta hizmetleri, hukuki , görsel-işitsel ve finansal hizmetler alanlarında yeni oluşacak düzenin gerektirdiği "Pazara Erişim Koşulları"ni uyum gösterecek şekilde birçok zorlu alanda önemli mevzuat değişiklikleri yapması beklenmektedir. Bu liste uzatılabilir. Türkiye'nin kısıtlı kamu ihalesi piyasasını açması, yatırımcı-devlet arası uzlaşmazlıkları çözülmesi sürecinin yeniden düzenlenmesi, sağlık ve bitki sağlığı alanında alınan tedbirlerin esaslarının yenilenmesi, genetiği değiştirilmiş organizmalar (GDO) konusunda kuralların müzakeresi, fikri mülkiyet haklarının korunması (özellikle taktit mallar konusunda) gibi tartışmalı alanları da kapsayacak şekilde uzatılabilir (Akman 2014). Bu güçlükleri aşmak zorlu bir mücadele gerektirecek olmakla birlikte; Türkiye'nin yeni ticaret kurallara uyumu için bu dönüşüm hayati önemdedir. Türkiye mevzuat uyumlaştırma alanında başarılı olur ve iç dinamikleri gerektiği biçimde seferber ederek geliştirilmiş standartları ve ortak uygulamaları benimserse, bu zorlukların kısa zamanda kazanca dönüştürülebileceği ve Transatlantik pazarında daha rekabetçi şekilde yer alabileceği düşünülmelidir.

1990'lardaki Gümrük Birliği uygulamasının, Türkiye ekonomisi açısından zorlu bir dönem olduğu hatırlanmalıdır. Buna rağmen Türkiye, AB müktesebatını çeşitli alanlarda benimseyerek ve uygulamaya koyarak, dönüşümden yarar sağlama deneyimine sahiptir. Türkiye'nin iç ticareti düzenleme kuralları, ticarete uygulanan teknik engellerden gıda güvenliğine, çevre mevzuatına, tüketicinin korunmasına, fikri mülkiyet haklarına, gümrük mevzuatına ve ticaret politikası tedbirleri gibi pek çok alan AB ile başarıyla uyumlaştırılmıştır. Diğer yandan, o dönemde AB mevzuatına uyumlu bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur. AB ile Gümrük

Birliği'nin getirdiği dönüşüm etkileycidir. Yakın zamanda yayınlanan Dünya Bankası raporuna göre "[Gümrük Birliği] Türkiye ekonomisinin gerek Avrupa gerek küresel piyasalarla entegrasyonunda temel bir araç teşkil etmiştir" (Dünya Bankası 2014). Ayrıca Türkiye, Hizmet Ticareti Anlaşması (TISA) çoklu müzakere sürecine etkin olarak katılarak önemli bir deneyim elde etmektedir.

Sonuç

Sonuç olarak TTIP'e ilişkin Türkiye'nin kaygıları, sadece ticaretin yön değiştirilmesi endişesine indirgenmemelidir. Türkiye'nin Transatlantik pazarına entegrasyonu bir yandan ABD'yle ilişkilerini geliştirecek diğer yandan AB ile Gümrük Birliği'ni daha etkili ve işlevsel hale getirecektir. Bu ilişki, gerek NATO üyesi gerek AB'ye katılım sürecinde olan Türkiye için önemlidir. Bu üçgenin üçüncü kenarı, Türkiye'yi TTIP "limanına çekerek" tamamlanabilir. TTIP, Türkiye'nin küresel ekonominin günümüzde gerekli kıldığı "dönüşümü" sağlayacak güçlü bir çıpa olabilir.

AB ve ABD ile kurduğu yakın ilişki, Türkiye'yi son otuz yıldır gerçek bir siyasi ve ekonomik dönüşüm geçirmesi yönünde teşvik etmiştir. Ortadođu'daki yaşanan karışıklığın "karmaşa"ya dönüşerek uzun süre devam etmesi olasılığının geçerli görüldüğu, řu sıralarda Transatlantik ilişkilerinin çağın gereksinimlerine uygun şekilde iyi yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle iyi Transatlantik ilişkiler kurma arzusu tüm taraflar açısından yerinde olacaktır.

Türkiye, 1980'lerde "tek taraflı" aldığı önlemlerle ekonomik liberalizasyon tecrübesi yaşamıştır. Daha sonra, 1990'lardaki Gümrük Birliği yeni bir liberalizasyon sürecinden geçmiştir. Her iki süreç dolayısıyla Türkiye önemli bir deneyim ve yarar sağlamıştır. Gümrük Birliği, Türkiye'ye ciddi bir rekabet gücü avantajı sağlayarak sanayi üretimdeki dönüşümünün çıpası olmuştur. Bu defa Gümrük Birliđinden yararlanıp onu bir "kaldıraç" olarak kullanarak, kapsamının genişletilerek derinleştirilmesi amacıyla AB ile müzakerelere başlanması olanağı mevcuttur. Gümrük Birliği Kararı'nın, çağın gereklerine uyumlu hale getirebilmesi amacıyla tarımı, hizmetleri, kuralları ve kamu ihalelerini kapsayacak şekilde genişletmek olasıdır. Böylece, Türkiye üçüncü liberalizasyon aşamasını başlatarak, küresel ticari mimaride "kurala uyan" olmaktan çıkıp "kural koyan" ülke haline gelebilir. Kısacası tüm taraflarca iyi yönetildiği takdirde TTIP Türkiye bakımından bir "fırsat" haline gelebilir. TTIP, Türkiye'nin geleceğe yönelik ekonomik beklentilerinin gerçekleşmesi yönünde bir dönüşüm noktası olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda Avrupa Komisyonu ile Gümrük Birliğinin revize edilmesine ilişkin sürecin başlatılacak olması hayattır.

Referanslar

Akman, S (2014), "AB-ABD Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı: Türkiye Açısından bir Deđerlendirme," Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 13(1).

Aran, B (2013), "Küresel Ortaklık Arayışları: Ticarete Çatışmalı Yeni Dinamikler ve Türkiye'nin TPP ve TTIP Çağında Geleceđi", Türkiye Politika Notları Dizisi No.11, Ankara: TEPAV.

Baldwin, R (2011), "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules", DTÖ Çalışma Raporu ERSD-2011-08.

Felbermayr, G, B Heid, M Larch ve E Yalçın (2014), "Macroeconomic Potential of Transatlantic Free Trade: A High Degree Resolution Perspective for Europe and the World", CESifo Working Paper Series No. 5019.

Mavuş, M, A Oduncu ve D Güneş (2014), "AB-ABD Serbest Ticaret Anlaşması ve Türkiye Üzerine Etkileri", Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası.

Dünya Bankası (2014), AB-Türkiye Gümrük Birliği Değerlendirmesi, Rapor No. 85830-TR, Washington, DC.

Kirişçi, K (2013), Turkey and Transatlantic Trade and Investment Partnership: Boosting the Model Partnership with the US, Turkey Project Policy paper, no.2, Brookings.