

Bozkurt Aran^{1 2}

Merkez Direktörü

Ticaret Çalışmaları Merkezi

ABD, ÇİN, TİCARET SAVAŞLARI VE TÜRKİYE

Başkan Trump'un adaylık döneminde, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana kurulmasına önayak olduğu ve liderliğini yaptığı kurallı ticaret düzeninin, artık ABD çıkarlarına hizmet etmediği savı ile uygulayacağını vaat etmiş olduğu korumacı politikaları gerçekleştirmeye başladığı izlenmektedir. Çin ile ABD arasında bir ticaret savaşına dönüşmesi olasılığı bulunan ilk hamle, 8 Mart tarihinde Başkan Trump tarafından ateşlenmiştir. Tabiatıyla bu salvo, Çin tarafının karşı hamleleri ile karşılıklı salvoların ateşlendiği bir dönemi de başlatmıştır.

Bu arada dikkat edilmesi gereken husus, bu salvolar ile tarafların başlatacakları soruşturmalar kapsamına alacakları ürünlerin listesini ilan etmiş olmalarıdır. Kısacası her iki taraf içinde henüz gümrük tarifelerinde bir artış meydana gelmemiştir. Nitekim salvolardan sonra Çin Maliye Bakan Yardımcısı Zhu Guangyao, "her iki taraf da masaya listelerini koydu, şimdi müzakere zamanıdır"³ demiştir. Aynı şekilde Beyaz Saray Basın Sözcüsü Sarah Huckabee Sanders "Çin'in davranışlarında bir değişiklik olmadığı ve Çin'in adil olmayan ticari hareketlerine devam etmesi halinde bizim tavrımızı devam ettireceğimizi beklerim" demiştir.⁴ Önümüzde müzakere edebilmek ve salvoların bir ticaret savaşına dönüşmesini engellemek için kısa bir zaman dilimi bulunmaktadır. İlgili ABD iş çevrelerinde yönetimin bu girişimlerine karşı görüşlerini ifade etmek üzere 22 Mayıs tarihine kadar süreleri bulunmaktadır. Bundan sonra ABD yönetimi 180 gün içinde nihai kararını vermek durumdadır. Bu süre 2018 yılının ikinci yarısında dolmaktadır.

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

² Tepav Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü, Büyükelçi (E) Dünya Ticaret Örgütü nezdinde Türkiye eski Daimi Temsilcisi

³ Zumbrun, J. 2018. "Tariff Showdown Shifts to Intense Negotiation Period", Wall Street Journal.

⁴ Zumbrun, J. 2018. "Tariff Showdown Shifts to Intense Negotiation Period", Wall Street Journal.

ABD'nin ve Çin'in bu süreç içinde karşılıklı hamlelerinin, kurallı ticaret düzenini genel anlamda nasıl etkileyeceği konusu önemlidir. Gerçekten dünyanın en büyük iki ekonomisi ve ilk iki ihracatçısı arasında vuku bulmakta olan ve her an bir ticaret savaşına dönüşmesi olasılığı olan hamlelerin yakinen irdelenmesi gereklidir. Doğal olarak bu gelişmelerin Türkiye'nin uluslar arası ticaretine olası yansımaları da incelenmelidir. Bu bakımdan ilk önce karşılıklı yapılan hamlelerle tarafların öngördüğü önlemlerin ve/veya yaptırımların incelenmesi daha sonra bu hamlelerin uluslar arası ticaret düzenine ve Türkiye'ye ne şekilde etkileyeceği ele alınmaktadır.

ABD VE ÇİN'İN KARŞILIKLI SALVOLARI

İlk hamle Trump tarafından 8 Mart tarihinde yapılmıştır. ABD Yönetimi demir-çelik ve alüminyum ithalatının bazı kalemlerine sırasıyla %25 ve %10 ilave gümrük vergisi koyma kararını ilan etmiştir. Karar Ticaret Temsilciliği'nin yaptığı soruşturma sonunda 1962 yılında kabul edilen ABD Ticaret Kanunun 232'nci. maddesi ulusal güvenlik nedenine dayandırılmıştır. Karar 15 gün sonra, 23 Mart tarihinde yürürlüğe girmiştir. Müzakereleri devam eden Nafta'nın sonuçlanmasına değin Kanada ve Meksika karardan istisna edilmiştir. Daha sonra bu karardan Avrupa Topluluğu, Avustralya, Arjantin, Brezilya ve Güney Kore muaf tutulmuştur.⁵

ABD yönetiminin aldığı bu kararın, esasen Dünya Ticaret Örgütü'nün "korunma" kuralı ile uyumlu olduğu, ülkelerin ulusal güvenlik veya önemli artış görülen ürünlere karşı ilave gümrük tarifesi koymak ve uygulamak hakkına sahip bulunduğu belirtilmiştir. Bu durumdaki ülkelerle istişare yapılması da beklenmektedir. Yürürlüğe giren karar, muafiyet tanınan ülkeler dışında ABD'nin tüm ithalatını kapsamaktadır. Ancak en büyük ihracatçı Çin olması dolayısıyla Çin'i hedeflediği ifade edilmiştir. Çin tarafı, çok ölçülü ve çok taraflı sistemi ve onun kurallarını öne çıkaran bir tavır benimsemiştir.

Dikkat çekici nokta bu soruşturmaları ABD'nin yasalarında var olan ancak pek uygulanmayan "ulusal güvenlik" nedenine bağlamasıdır. Başkan Trump'ın "ticaret savaşları iyidir ve kazanılması kolaydır" dediği dikkatten kaçmamıştır.

Karar beklendiği gibi uluslararası ticaret alanında endişe ile karşılanmış ve ABD'nin kurallı ticaret düzenine verebileceği zararlar tartışılmaya başlanmıştır.

Daha sonra **23 Mart tarihinde ABD'nin ikinci salvosu** gerçekleşmiştir. Bununla soruşturma kapsamına Çin'den ithal edilen 60 milyar dolarlık ürün alınmıştır. Bu vesile ile Başkan Trump yaptığı açıklamalarda Amerika'nın gümrük" tarifeleriyle zengin ve güçlü" olacağını söylemiştir.

Buna karşılık **2 Nisan tarihinde üçüncü hamle Çin** tarafında yapılmıştır. Çin ABD'nin ilk salvosuna karşılık Çin'in ABD'den ithal ettiği 3 milyar dolarlık ürünü hedeflemiştir. Bununla domuz eti, taze meyve, şarap ve kuru yemiş gibi ürünlere % 25 oranında ilave gümrük vergisi koymak üzere soruşturma başlatacağını ilan etmiştir.

ABD 3 Nisan tarihinde dördüncü hamle ile bu defa "fikri mülkiyet " konusuna odaklanmıştır. ABD 50 Milyar Dolar tutarında toplam 1.300'den fazla ürünün Çin'den

⁵ AB Ticaret Bakanlığı. "U.S. Department of Commerce Announces Steel and Aluminum Tariff Exclusion Process". <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/03/us-department-commerce-announces-steel-and-aluminum-tariff-exclusion>

AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

ithalatına % 25 oranda ilave gümrük vergisi koymak niyetini açıklamıştır.⁶ Yapılan soruşturma sonucunda Çin'in makul olmayan veya ayrımcı bulunan davranışlarının, politikalarının ve uygulamalarının ABD ticaretine külfet veya sınırlama getirdiği sonucuna varıldığı ifade edilmiştir.⁷ Bu konuda Başkan Trump verdiği demeçte, Çin tarafının ABD firmalarından 200 veya 300 milyar dolarlık fikri mülkiyet "hırsızlığı" yaptığını artık bunu durdurmayı amaçladıklarını söylemiştir. Bu konuda ABD'nin rahatsızlığı, Çin'de üretim yapan ABD'li firmalara muhtelif şekilde baskı yapılarak teknoloji transferine zorlanması şeklinde özetlenebilir.

Bu hamle ABD'nin Çin'den yapması hedeflenen 50 milyar dolar tutarındaki ithalatı, esasında ABD'nin 2,4 trilyon dolar olan yıllık toplam ithalatı veya Çin'den yaptığı toplam 506 milyar dolarlık ithalatı ile karşılaştırıldığında büyük bir oran olarak görülmeyebilir. ABD'nin Çin'den yaptığı ithalattaki en büyük 10 ürün içinde sadece bir tanesi kısmen listede yer almaktadır. Bu nedenle bazı ekonomistler, alınacak önlemin ABD ekonomisine yapacağı etkinin marjinal olacağını ileri sürmektedir.⁸

İlk planda ABD borsasında Boeing, Caterpillar, 3M, Intel, Nvidia ve Advance Micro Devices değerlerinde %2,2 ila % 5 arasında bir değer kaybı yaşanmıştır. ABD Ticaret Bakanı Ross, Çin'in ticaret konusunda davranışının denetim dışına çıktığını ancak ABD Çin arasında tırmanan gerginliğin "Üçüncü Dünya Savaşı olmadığını" söylemiştir.⁹ Ross'un müdahalesi sonucunda finansal istikrar sağlandığı görülmüştür.

Hedeflenen ürünlerle ilgili ABD'li firmaların 30 gün içinde görüşlerini bildirmeleri beklenmektedir.

Bu arada ABD sistemi içinde uluslararası ticaret konularında yetkili Ticaret Temsilcisi Robert Lighthizer, Çin'in "Made in China 2025" programı ile ilan ettiği bu sanayi politikasına ABD'nin önlem alması gerektiğini, Çin'in yapay zekâ, robotik, uçak parçaları ve hızlı tren gibi yaşamsal önemdeki alanlarda dünya lideri olmayı amaçladığını söylemiştir. Bu arada, sadece ABD'de ve AB'de bulunan 5G teknolojisinde Çin'in ön almak için benzeri görülmemiş derecede çaba sarf ettiği ve ABD'nin aldığı önlemin Çin'in hedefini engellemek da olduğu kaydedilmektedir.¹⁰

Başkan Trump'ın iki ülke arasındaki ticaret açığının 100 milyar dolara indirilmesi talebine atıfta bulunan Çin Ticaret Bakan Yardımcısı Wang, bu talebin karşılanmasının "imkansız" olduğunu belirtmiş ve ticaret açıklarına Çin'in suni olarak müdahale etmeyeceğini kaydetmiştir.

Beşinci hamle bu defa 4 Nisan tarihinde Çin'den gelmiştir. Çin'in ABD'den ithal ettiği 106 ürüne % 25 oranında ilave gümrük tarifesi koymayı amaçladığını ilan etmiştir. Ürünler

⁶ ABD Ticaret Temsilciliği. "Under Section 301 Action, USTR Releases Proposed Tariff List on Chinese Products ". <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/april/under-section-301-action-ustr>

⁷ ABD Ticaret Temsilciliği. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/section-301-report-chinas-acts>

⁸ Romei, V. 2018. "US-China trade tariffs in charts", The Financial Times.

⁹ Welss, P. 2018. "Wilbur Ross: China trade retaliation'should not be shock to anyone", The Financial Times.

¹⁰ Staropoli, R. 2018. "America's new digital cold war with China", The Financial Times.

AMERİKA'NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE'Yİ NASIL ETKİLER?

arasında ticari bazı uçaklar, otomobil, kimyasal maddeler yanında soya fasulyesi gibi tarımsal ürünlerde bulunmaktadır. Çin tarafının ilan ettiği ürünlerin tutarı 50 milyar doları bulmaktadır. Uygulama tarihi ABD'nin Çin ürünlerine uygulayacağı ilave gümrük tarifelerinin başlama tarihi olarak ilan edilmiştir. Washington'daki Çin Büyükelçiliği "Çin atasözüne göre sadece nazik olan karşılık verir" diye başladığı açıklamada ABD'nin tek taraflı ve korumacı kararının DTÖ'nün ilkelerini ve değerlerini ağır şekilde ihlal ettiğini, Çin'in ve ABD'nin çıkarlarına hizmet etmediği gibi küresel ekonominin çıkarına da olmadığını ifade etmiştir.

Bunlar arasında soya fasulyesinin ABD'li üreticiler arasında ciddi bir endişe yarattığı, toplam 22 milyar dolarlık soya ihracatının % 56'sının Çin tarafından satın alındığı ifade edilmektedir. 300 bin soya üreticisini temsil eden Amerikan Soya Fasulyesi Derneği Başkanı, Çin'in önerdiği önlemin "Amerikan soya üreticileri üzerinde perişan edici etkisi olacağını" açıklamıştır.¹¹

Altıncı hamleyi 5 Nisan tarihinde Başkan Trump oluşturmuştur. Trump'ın, Ticaret Temsilcisi Robert Lighthizer'e talimat vererek Çin'in 100 milyar dolarlık ihracatına ilave gümrük tarifi koymak için inceleme başlatmasını istediği ilan edilmiştir.¹² Başkan Trump'ın bu salvosu en güçlü iki ekonominin ticaret savaşı olarak nitelendirilebilecek aşamaya biraz daha yaklaştığını göstermektedir. Çin her aşamada ABD'nin salvolarından endişe etmediğini ve bir ticaret savaşından korkmadığını ifade etmektedir.

Başkan Trump'ın aldığı kararlar ABD içinde farklı tepkilere neden olmuştur. ABD Ticaret Odası ve Ulusal Üreticiler Derneği, Çin'in merkantilist politikalarının karşılıksız kalmaması gerektiğine katıldıklarını ancak verilecek yanıtın ticaret çatışmasına dönüşmesinden endişe ettiklerini açıklamışlardır. Amerikan Hazır Giyim ve Ayakkabı Derneği de öngörülen tarife artışlarının ABD'li üreticilerin maliyetlerini artıracığını açıklamıştır.¹³

TÜRKİYE'YE OLASI ETKİLERİ

ABD ile Çin arasındaki karşılıklı hamleler Türkiye'yi doğal olarak ilgilendirmektedir. Türkiye, ABD'nin çelik ve alüminyum ithalatında 1,3 milyar dolarlık payı ile 13'ncü sıradadır. Türkiye, gümrük vergisi getirilen ürünlerde Amerika'nın en büyük 10. partneridir.¹⁴ Türkiye'den bu ek vergi getirilen kalemlerdeki toplam ithalatı ise 1,2 milyar dolar olarak hesaplanmaktadır. Ayrıca bu listede bulunan Kanada, Meksika, Avrupa Topluluğu, Avustralya, Arjantin, Brezilya ve Güney Kore muaf tutulduğu hesap edildiğinde Çin, Rusya, Japonya'dan sonra Türkiye dördüncü sıraya yükselmektedir.

¹¹ Samson, A. 2018. "Tariffs would deal 'devastating' blow to US soyabean farmers – trade group", The Financial Times.

¹² ABD Ticaret Temsilciliği.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/april/ustr-robert-lighthizer-statement>

¹³ Lynch, D. J. 2018. "Trump administration targets \$50 billion in Chinese electronics, aerospace and machinery goods with tariffs", Washinton Post.

¹⁴ Düşündere, A. 2018. "Amerikan'nın Demir-çelik ve Alüminyum ithalatına getirdiği gümrük vergilkeri Türkiye'yi nasıl etkiler", Tepav, Değerlendirme Notu.

AMERİKA’NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE’Yİ NASIL ETKİLER?

Bu arada dikkate alınması gereken bir diğer husus, Çin’i hedef alarak alındığı söylenen bu önlemin listesi incelendiğinde, Çin’in ABD kararı ile belirlenmiş kalemler arasında Amerikan ithalatında payı % 4,5 ile oldukça düşük seviyede olmasıdır. Bu durumda muaf tutulan ülkeler dikkate alındığında listedeki ürünlere getirilecek ilave gümrük tarifelerinden en çok etkilenen ülkeler arasında Türkiye de yer almaktadır. Tepav’da yayınlanan değerlendirme raporunda bazı kalemlerde Türkiye’nin ihracatta tek partnerinin Amerika olduğu görülmektedir.¹⁵ Karşılıklı hamlelerin süre gittiği bu ortamın sona ereceğine veya yumuşayacağına dair emareler görülmemektedir. Ayrıca ilk salvo ABD tarafından demir-çelik ve alüminyum ürünlerine hedeflendiği için ortamın bu minval üzerinde şekilleneceği düşünülmektedir. Türkiye’nin muafiyet listesine girmek amacıyla her türlü gayreti göstermesi uygun olacaktır.

Diğer taraftan Türkiye’ dış ticaretinin GSYH oranı % 24’e yükselmiş ve uluslar arası sistemin önemli bir parçası olmuştur. Diğer bir ifade ile Türkiye’nin küresel ticarettin karşılaştığı istikrarsız ortamda rahatsızlık duyma katsayısı artmıştır.

SONUÇ

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere dünyanın en büyük iki ekonomisi arasında husule gelen gerginlik, 70 yıldır devam eden küresel kurallı ticaret düzenini tartışma konusu haline getirmiştir. Esasen uluslar arası ticarete Başkan Trump’ın açıklamalarının da artmasına neden olduğu belirsizlik ortamı daha da derinleşmiş olmaktadır.

	İhracat, milyon \$, 2016	İthalat, milyon \$, 2016	Ticaretin GSYH içindeki payı, (2014-2016)	Ülkenin ihracatının dünyadaki sıralaması, 2016	Ülkenin ithalatının dünyadaki sıralaması, 2016	Ülkenin ihracatının dünya ihracatından aldığı pay (%), 2016	Ülkenin ithalatının dünya ithalatından aldığı pay (%), 2016	GSYH, milyon \$, 2016	Kişi başı GSYH, \$, (2014-2016)
Çin	2.098.161	1.587.431	20.0	1	2	13.15	9.78	11.218.281	7.995
ABD	1.454.607	2.251.351	13.9	2	1	9.12	13.88	18.569.100	56.064
Türkiye	142.557	198.610	24.4	31	20	0.89	1.22	857.429	11.219

Kaynak: Dünya Ticaret Örgütü, Trade Profiles, 2017.

İkinci Dünya Savaşından sonra ABD’nin ve sanayileşmiş ülkelerin öncülüğünde uluslararası ticaret ve finans istikrarı için kurulmuş bulunan Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, GATT/Dünya Ticaret Örgütü uzun süre etkinlikle beklenen düzeni sağlamışlardır. Daha sonra kurallı ticaret düzeni özellikle 2008 ekonomik krizinden itibaren uluslararası ticaretin gerektirdiği yeni kuralları oluşturmakta zorlanmış ve etkinliği tartışma konusu haline gelmiştir. Bununla beraber DTÖ Anlaşmazlıkları Halli Mekanizması’na 400’ün üzerinde başvuru olmuş¹⁶ ve ilgili ülkeler arasında sürtüşme ve çatışma yaşanmasına olanak tanınmadan bu başvurular sonuca bağlanmıştır. DTÖ kuralları, ülkelerin ulusal güvenlik nedeniyle yürürlüğe koydukları “korunma-safeguard” uygulamalarına da olanak sağlamaktadır. Bu durumda demir-çelik ve alüminyum konusunda ABD kararı karşısında DTÖ’nün istişare yapılmasını önermek dışında yapacağı bir husus bulunmamaktadır.

¹⁵ Age.

¹⁶ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10thi_e/10thi02_e.htm

AMERİKA’NIN ÇELİK VE ALÜMİNYUM İTHALATINA GETİRDİĞİ GÜMRÜK VERGİLERİ, TÜRKİYE’Yİ NASIL ETKİLER?

Küresel ticari düzeni kuran ve onun devam etmesini sağlayan ana etken olan ABD ile bu düzenden yararlanarak gücünü artıran yükselen güç olan Çin arasında ticaret konularında sürtüşme yaşanması esasen beklenmekteydi. Bu gelişme Tukidides Tuzağı olarak nitelendirilen düzenin koyucusu ülke ile ondan yararlanarak güçlenen ülke arasındaki ilişkilerin bir süre sonra meydan okumaya dönüşmesinin ve çatışmaya varmasının kaçınılmaz olduğu kuramını da hatırlatmaktadır.

ABD’nin 700 milyar dolar tutarında ticaret açığının yaklaşık yarısı Çin ile ticaretinden kaynaklanmaktadır. Bu açığın 100 milyar dolar seviyesinde oluşması ABD tarafından kabul edilebilir bir seviye olarak ilan edilmiştir. Buna ilaveten ABD’li firmaların teknoloji transferi yapmaları konusunda hissettikleri baskıyı sona erdirmek üzere ABD yönetiminin çözüm aramasını doğal olarak kabul etmek uygun olacaktır. Ayrıca ABD yetkilileri, Çin’in 2001 yılında DTÖ’ye üye olurken küresel kurallara uyarak diğer üye ülkelere pazar açımı sağlayacağı sözünü yerine getirmediği gibi Çin pazarında kısıtlayıcı önlemler almaya devam ettiğini ileri sürmektedirler. Başkan Trump hamleleri ile konunun ABD bakımından taşıdığı önemi açıklıkla Çin yöneticilerine yansıtmıştır. Başkan Trump’ın Çin’i ilave gümrük tarifeler koymakla tehdit etmek ve tehdidi mevcut kuralları amaçlarının dışında yorumlayıp kullanmak ve sürece müttefiklerini de katmak yerine küresel kurallı ticaret sistemine daha fazla uyum içinde kalarak Çin’e baskı yapması da düşünülebilirdi. Böylece 70 yıldır küresel finans ve ticaret hareketlerine istikrar sağlayan kurumların sorgulanmasının önüne de geçilebilirdi.

Öte yandan, cari işlemler dengesi kamu ve özel ulusal tasarruf ile iç yatırım arasındaki denge ile hesaplanmakta ve ulusal yatırımın ulusal tasarruftan büyük olması halinde açık meydana gelmektedir. Dolayısıyla, cari işlemler açığının yapısal bir boyutu bulunmaktadır. Bir başka yapısal boyut ise bir ülkenin rekabet gücünü belirleyen verimlilik, teknoloji gibi unsurlardır. Yapısal bir sorunun gümrük tarifelerini artırmakla çözümlenmeye çalışılmasının sağlıklı olamayacağı açıktır. ABD’nin 2009 yılından itibaren cari işlemler dengesinde GSMH’ya oranla %3,5 oranının altında açık verdiği, bu açığın son iki yılda % 2,4 olduğu belirtilmektedir.¹⁷

Çin ve ABD arasında süre giden salvoları, mevcut kurallı küresel ticaret düzeninin sonu olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır. Nihayetinde ABD’nin başlattığı soruşturmalar sonucunda alacağı tedbirler ile Çin’in karşı hamleleri her hâlükârda Dünya Ticaret Örgütü’nde her iki tarafın da katılacağı bir ortamda ayrıca irdelenecektir. Taraflar hamlelerine meşruiyet sağlamak amacıyla aldıkları önlemleri DTÖ kuralları çerçevesinde açıklamaya gayret edeceklerdir.

¹⁷ Greene, M. 2018. “Any method of reducing the US current account deficit is risky”, The Financial Times.