



Bozkurt Aran¹

Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

TÜRKİYE DEMİR-ÇELİK İHRACATINDA ABD PAZARINDA DARBOĞAZA MI GİRİYOR?

GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), demir ve çelik ürünleri ithalatı ile ilgili korumacı yaklaşım, zaten yaygın olarak başvurulmuş "anti-damping ve telafi edici vergi soruşturmalarına" ilaveten Başkan Trump döneminde öne sürülen "ulusal güvenlik" savıyla birlikte ithalatı sınırlama yönünde abartılı korumacı uygulamalara dönüştü. Son zamanlarda Biden Yönetimi, Avrupa Birliği (AB) ve Japon demir-çelik ürünleri için bazı kolaylaştırıcı mutabakatları uygulamaya başladı. Bu noktada, küresel ölçekte rekabet gücünü kanıtlamış olan Türk demir-çelik sanayi açısından konunun irdelenmesinde yarar bulunmaktadır.

Türkiye Çelik İhracatçıları Birliği'nin (ÇİB) açıklamalarına göre; çelik sektörü 2021 yılında ihracatta rekor kırarak geçtiğimiz seneye göre değer bazındaki ihracatını yüzde 77,4 oranında arttırmış ve Türkiye'nin genel ihracatından yüzde 10 paya ulaşmıştır². Buna rağmen Türk demir-çelik sektörü, yakın zamandaki gelişmeler dolayısıyla **ABD pazarındaki konumunu kaybetmek** durumu ile karşı karşıya kalmıştır.

ABD PAZARINDA GELİŞEN DURUM

Hatırlanacağı üzere, Trump Yönetimince 2018 yılı Mart'ında başlatılan ilave gümrük vergisi uygulamasına, diğer önemli çelik üreticilerle birlikte Türkiye de dâhil edilmişti. Başkan Trump bu uygulamayı, **ABD Ticaret Yasasının 232. Maddesinin ABD Başkanına verdiği "ulusal güvenlik gerekçesi"** yetkisine dayanarak başlatmıştı. Böylece, küresel ticaret kuralları bakımından ayrımcı (*discriminatory*) olarak nitelendirilebilecek bu uygulama, "ulusal güvenlik" mazeretine dayandırıldığı için Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizmasının yetki alanının dışına çıkartılmış oluyordu. Diğer bir ifade ile ABD, demir-çelik

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

² <https://www.cib.org.tr/tr/cib-gundem-turk-celik-sektoru-2021-yilinda-ihracatta-rekora-imza-atti.html>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

ve alüminyum ithalatının ABD'nin "ulusal güvenliğini tehdit ediyor" olma savının arkasına sığınarak örtülü bir "korumacılık" yapmaya başlamıştır.

Başkan Trump'ın döneminde ABD'nin böyle bir politikaya yönelmesi bu uygulamaya tabi tutulan ülkelerde ciddi tepkilere neden oldu. Buna rağmen ABD, bu yetkiyi kullanarak demir-çelik ve alüminyum ihracatçısı ülkelere yaptığı ithalata **Mart 2018 tarihinde sırasıyla yüzde 25 ve yüzde 10 ilave vergi uygulamasını başlattı.**

Uygulama ilk başlarda komşuları Kanada ve Meksika'nın yanı sıra, Brezilya ve Arjantin gibi bölge ülkelerini, çoğunluğunu NATO üyelerinin oluşturduğu AB ülkelerini, Türkiye'yi, Avustralya'yı, Güney Kore'yi ve Japonya'yı kapsamakta idi. Süreç ilerledikçe, gelen tepkilerin etkisiyle bazı ülkelerin uygulamadan **muaf** tutuldukları görüldü. **Brezilya, Güney Kore ve Arjantin, "tarife kotası"**³ (tariff-rate quotas) uygulamasına rıza göstererek ABD'ye ihracatlarını kısıtlamak suretiyle, belirlenen miktarlar için ilave vergi uygulanmasından muaf oldular. Ayrıca **Avustralya'ya muafiyet** tanındı. **Meksika ve Kanada** ile gerçekleştirilen Ticaret Anlaşması (*USMCA US, Mexico, Canada Trade Agreement*) ile bu ülkeler de tarifelerden muaf tutuldu. Bu gelişmeler ayrıntıları ile TEPAV değerlendirme notunda yer almaktadır.⁴

Türkiye'nin demir-çelik ihracatında rakiplerine göre dezavantajını arttıran bu anlaşmalara ilaveten Biden **yönetimi**, Ekim **2021'de AB'ye ve Nisan 2022'de Japonya'ya** ek gümrük tarifeleri uygulamasına son vereceğini ilan etti. Türkiye'nin rakiplerine ilave vergi uygulamasından muafiyet kolaylığı sağlanması, ABD pazarında **Türk üreticilerine karşı haksız rekabet koşullarını** oluşturdu.

ABD ile AB ve Japonya arasında varılan mutabakatlara demir-çelik sanayi açısından farklı bir unsurun da eklendiği görülmektedir. Demir-çelik üretiminde iklim değişikliği kistaslarının getirilmesi ve üretimde özellikle karbon salınımı dikkate alınarak kömür kullanımının sınırlandırılmasını öngören **"Sürdürülebilir Demir-Çelik ve Alüminyum konusunda Küresel Düzenleme"** (*Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium*) girişiminin başlatıldığı ilan edildi. ABD'nin bu defa AB ve Japon üreticilerine sağladığı muafiyet yanı sıra üretim sürecinde iklim değişikliği savı ile kömürün gündeme getirilmesi çabası doğal olarak Türk demir-çelik üreticilerini yakından ilgilendirmektedir.

Bu arada **üreticilerimizin** ABD pazarında 2019'da 100 Milyon dolar civarına gerileyen demir-çelik ihracatını 2021 yılında dokuz misli büyüyerek 987 milyon dolara çıkardığını da belirtelim. (Tablo 1)

TABLO 1: Türkiye'nin ABD'ye demir çelik ihracatı

Yıl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Milyon \$	912.3	920.5	951.6	566.8	106.3	290.7	987.2

Kaynak: TÜİK Dış Ticaret İstatistikleri, TEPAV hesaplamaları⁵

³ Kısa tarifi: Belirli bir ürünün belirlenen miktarda ithalatından alınan düşük imtiyazlı gümrük tarifesinin bu miktarın geçilmesi durumunda tarife oranının artırılarak genel uygulamaya tabi tutulması.

⁴ A.T.DÜŞÜNDE, M.DÜNDAR; "Amerika'nın Demir-Çelik ve Alüminyum İthalatına Getirdiği Ek Gümrük Vergileri Türkiye'yi Ne Kadar Etkiledi"; TEPAV, Mayıs 2019; No 201917.

https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/haberler/abd_demir_celik_2018.pdf

⁵ İstatistik tablolara TEPAV Araştırmacısı Bahar Esen ÖZDEMİR tarafından düzenlenmiştir.

AVRUPA BİRLİĞİ İLE MUTABAKAT

Roma'da yapılan G20 toplantılarında, ABD ve AB yetkililerinin bir araya gelerek 20 Ekim 2021 tarihinde AB'nin demir-çelik ve alüminyum ürünlerinin ABD'ye ihracında uygulanan ilave vergi ödemelerini durdurmaya kararlaştırdıkları ilan edilmiştir. Mutabakat; **ABD'nin AB menşeli demir -çelik ürünlerine, belirlenen “tarife kotası” çerçevesinde ilave vergi uygulamasını durdurmaya**, AB'nin ise bu uygulamaya misilleme olarak koyacağını ilan ettiği; ancak uygulamasını yılsonuna ertelediği önlemlere son vermeyi içeriyor.

Böylece AB'nin ABD'ye 2015-2017 yıllarının ortalaması olan **3,3 milyon metrik ton (MMT) tutarında** demir çelik ürünü ile **18 bin metrik ton (TMT)** alüminyum ürünün “kota tarifesini” (*tariff-rate quotas*) dâhilinde ihraç edebileceği; ancak ihracatın bu oranı geçmesi durumunda ilave gümrük vergisine tabi olacağı kararlaştırılmıştır. Mutabakat metnine ABD Ticaret Temsilciliğinin sitesinde ulaşılabilir.⁶

Trump Yönetiminin ilave vergi uygulaması ile AB'nin demir-çelik ihracının üçte bire oranına inen ihracatının bu uygulamaya son verilmesi ile tekrar ABD'de daha büyük pazar payına ulaşacağı belirtilmektedir.

Ayrıca Sürdürülebilir Demir-Çelik ve Alüminyum konusunda Küresel Düzenleme alanında da iş birliği yaparak Çin'in kapasite ötesi ürettiği yüksek karbon salımı içeren **“kirli demir-çelik” ürünlerinin sınırlandırılması** için çalışacakları açıklanmıştır. ABD Ticaret Bakanı Gina Raimondo, Çin'in kapasite fazlası üretimi ve üretimde karbon salımı konusunda iş birliği yapılmasının önemli olduğunu vurgulaması dikkat çekicidir.⁷

Ayrıca AB Komisyonu Başkanı Von der Leyen'in bu vesile ile yaptığı konuşmada, demir-çelik ve alüminyum üzerindeki ilave gümrük tarifelerini askıya alınması ile yeni bir Küresel Sürdürülebilir Çelik Düzenlemesini birlikte vurgulaması önemlidir.⁸ AB Komisyon Başkanı Leyen küresel çelik üretiminin ve ticaretinin karbondan arındırılması çabalarının **küresel bakımdan bir ilk** olmakla beraber iklim değişikliğiyle mücadelede ileriye doğru atılmış büyük bir adım olarak nitelendirmiştir. Böylece varılan mutabakat ile ABD ve AB arasında bir süredir devam eden ve rahatsızlık yaratan ticari konulara ilişkin bu unsur da ortadan kalkmış olmaktadır.

JAPONYA İLE İLİGİLİ MUTABAKAT

Trump Yönetiminin uygulamaya başladığı ilave gümrük vergisine Japon tarafının ilk tepkisi farklı olmuştur. Japon tarafı, demir-çelik üreticilerinin eriştiği yüksek standardın ABD'li üreticiler tarafından sağlanamayacağını ileri sürerek, özel demir-çelik ürünlerine ABD'de talebin devam edeceği sonucuna varmış ve misilleme yapmaktan geri durmuştur. Bununla beraber ABD ile yapılan görüşmelerde konu sürekli gündemde tutulmuştur. Uygulama sonucunda 2 milyar dolar tutarında Japon demir-çelik ürünü ABD pazarına girişte ilave vergi uygulamasına tabi olmuştur⁹.

Ticari ilişkilerde yaşanan bu sıkıntı sürmüş ve 8 Şubat 2022 tarihinde yapılan müzakereler sonuçlanmış, **ilave gümrük vergisinin** 1 Nisan 2022 tarihinden itibaren uygulanmayacağı

⁶ <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Statements/US%20232%20EU%20Statement.pdf>

⁷ J.Polti,K.Manson, A.Bounds; US and EU agree deal to ease tariffs on steel and aluminium”; Financial Times; 30 Ekim 2021

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5679

⁹ R.Harding; “Japan plays it cool on response to US steel tariffs”; Financial Times; 5 Nisan 2018.

açıklanmıştır. Japon üreticilerinin **1,25 Milyon Metrik Ton demir-çelik** ile sınırlanan “**tarife kotasına**” tabi olacağı ilan edilmiştir.

Japonya’nın son iki yılda ABD’ye ihraç ettiği miktarlara yakın bir oranda “tarife kotası” belirlenmiştir. Ayrıca bu dönemde Japonya’dan ithal edilen ürünlerin %58’i için ilave vergi alınması kuralının uygulanmasından esasen **sarfınazar (exclusion)** edilmiş olması dikkate alındığında, üzerinde mutabık kalınan bu “tarife kotası”nın ABD’li çelik üreticilerini rahatsız etmediği belirtilmiştir.¹⁰

Japonya’dan yapılacak alüminyum ithali ile yeni bir düzenleme yapılmamış ve %10’luk ilave vergi uygulamasına devam edilmesi kararlaştırılmıştır.

ABD Ticaret Temsilcisi Katharine Tai ve Ticaret Bakanı Raimondo yaptıkları açıklamalarda varılan mutabakat ile demir-çelik **piyasasında pazar ekonomisinin dışındaki uygulamalara** Japonya ile birlikte karşılık verileceğine belirtmeleri dikkat çekmiştir.¹¹ Bu ifadelerden doğal olarak Çin kast edilmektedir.

TÜRKİYE BAKIMINDAN

Gelinen aşamada 2018’de başlayan ilave gümrük vergisi **uygulamasının sadece Türkiye için geçerli olmaya devam ettiği** görülmektedir. Olumsuz koşullara rağmen Türk demir-çelik üreticilerinin ABD’de son yıllarda etkileyici bir büyüme göstererek sağladıkları pazar payının, rakip üreticilere verilen olanaklar sonucu kaybedilmesi olasılığı belirmiştir. Bu da ciddi bir darboğaza işaret etmektedir.

Ayrıca demir-çelik ihracatının Türkiye’nin toplam ihracatında giderek daha fazla paya sahip olduğu da dikkate alındığında durumun önemi daha da belirginleşmektedir.

TABLO 2: Türkiye’nin demir çelik ihracatının toplam ihracata oranı, milyon \$, %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Toplam ihracatı	143,839	142,530	156,993	167,921	171,465	160,657	213,676
Demir-çelik ihracatı	6,556	6,180	8,230	11,546	9,926	8,869	17,169
Demir-çelik ihracatının toplam ihracata oranı	4.6	4.3	5.2	6.9	5.8	5.5	8.0

Kaynak: TÜİK Dış Ticaret İstatistikleri, TEPAV hesaplamaları

¹⁰ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-us-announce-deal-restrict-trump-era-steel-tariffs-bloomberg-2022-02-07/>

¹¹ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/tai-raimondo-statements-232-tariff-agreement-japan>

Demir-çelik ihracatı Türkiye bakımından Tablo 2’de görüleceği üzere gerçekten önemlidir. Bu alandaki ihracatın **toplam ihracat içindeki payı 2021 yılında %8’e ulaşmıştır**. Ayrıca toplam demir-çelik ihracatında **bir önceki yıla göre %50** civarında artış görülmektedir.

Ayrıca Türkiye’nin demir çelik sanayinin küresel anlamdaki konumunun, rekabet gücünün ve piyasa payının (Tablo 3) etkileyici olduğunu da belirtmek gerekir.

TABLO 3: Yıllara göre demir çelik ihracatı, milyon \$

Sıralama	Ülke	2017	2018	2019	2020
1	Çin	42,984	46,917	39,464	33,413
2	AB-28	32,288	35,643	31,499	27,723
3	Japonya	27,986	29,935	26,092	22,802
5	Güney Kore	22,330	24,746	23,098	19,744
6	Rusya	18,787	23,356	18,199	16,006
7	ABD	16,105	16,496	14,379	12,272
8	Endonezya	3,349	5,751	7,387	10,847
9	Hindistan	11,709	9,949	9,774	10,632
10	Türkiye	8,164	11,479	10,019	8,803
	TOPLAM	366,358	415,494	354,274	316,754

Kaynak: UN COMTRADE, TEPAV hesaplamaları

Türkiye bakımından dikkat edilmesi gereken bir başka gelişme ise **demir-çelik üretiminde kömür kullanımının** önümüzdeki dönemde iklim değişikliği ile mücadele yönüyle gündemde yer alacağı gerçeğidir.

SON SÖZ

Küresel anlamda demir-çelik ticaretinin ilginç bir aşamadan geçtiği görülmektedir. ABD ticaret politikasında demir-çelik ürünlerinin ticaretine ilişkin farklı bir unsurun da gündeme geldiği anlaşılmaktadır. Başkan Biden Yönetiminin demir-çelik sanayi ile ilgili olarak bu defa konuyu dış ticaret açığının dışında **iklim değişikliği** ve buna ilişkin yeni kurallar koymayı amaçlayan farklı bir yaklaşımla ele almaya sürdürmesi beklenmektedir. Yeni kuralların **tarife-dışı engellere** dönüşmesi olasılığı da dikkate alınmalıdır.

Dünya ham çelik üretim kapasitesinin %50’si Çin’e aittir. Çin’in bu şekilde oluşan büyük kapasitesine karşılık verebilmek için ABD’nin **müttefik ülkelerle birlikte hareket etmeyi** ve ilk aşamada Trump Yönetiminin başladığı ilave vergi uygulamasını sona erdirmeyi ve rahatsızlık unsurlarını gidermeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Konunun ABD nezdinde ısrarla ele alınması için zamanlamanın uygun olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca Çin’in demir çelik üretiminde büyük ölçüde kömür kullanımını öne çıkararak **yüksek karbon salınımı ile kirli üretim konusuna** AB ve Japonya ile gerçekleştirdiği mutabakatlarda ayrıca yer vermesi dikkat çekicidir. Bu alanda ABD’nin küresel anlamda bir ortak bir anlayış geliştirmek için yakın ülkelerin desteğini aradığı da görülmektedir. Önümüzdeki dönemde demir-çelik üretim sürecinin iklim değişikliği ile ilişkilendirilerek yeni kısıtlayıcı kurallar arayışının hızlanması olasıdır.

Türkiye bakımından demir-çelik ürünlerinin ABD'ye ihracına ilişkin 2018'de uygulamaya konulan ve günümüzde devam eden kısıtlayıcı önlemlerin kaldırılması için **ABD nezdinde gerekli girişimlerde** devam edilmesi olunması uygun olacaktır. Ayrıca ABD'nin öne çıkarmaya başladığı "**Küresel Sürdürülebilir Çelik Düzenlemesi**" nin yakından izlenerek bu alandaki gelişmelere olanaklar ölçüsünde yön verilmeye çalışılmasının ve konunun sürekli gündemde tutulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.