

Kutu 2.1

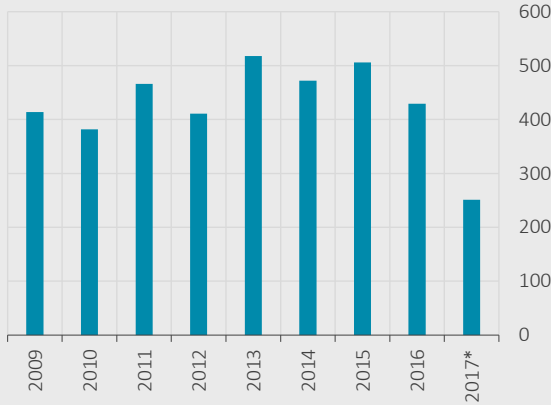
Uluslararası Ticarete Korumacılık Eğilimleri

2007-2009 yıllarında yaşanan küresel ekonomik krizin ardından, uluslararası ticarete konulan engellerde artış gerçekleşmiş ve son yıllarda, özellikle ABD olmak üzere, birçok ülkede içe dönük korumacı ekonomi politikaları giderek artan ölçüde gündeme gelmiştir. Son olarak, Mart ayında, ABD, çelik ve alüminyum ithalatına gümrük vergisi uygulamaya başlamıştır. Gerek bu durum gerekse Çin ve Avrupa Birliği'nin söz konusu vergilere aynı şekilde karşılık vereceklerini açıklamaları, küresel ekonomide korumacı ticaret politikalarının giderek güçlendiği şeklindeki algıların yükselmesine neden olarak, bir ticaret savaşının başlayacağına ilişkin endişeleri beraberinde getirmiştir. Bu kutuda, küresel ekonomik kriz sonrasında uygulamaya konulan ticaret engellerinin bir bilançosu çıkarılmış ve bu çerçevede son dönemdeki gelişmelerin bir ticaret savaşını başlatma olasılığı değerlendirilmiştir. Ayrıca, olası bir ticaret savaşının büyüme üzerine etkileri ve gelişmekte olan ülkelere olan yansımaları da kısaca tartışılmıştır.

Küresel Kriz Sonrasında Ticaret Politikası Gelişmeleri

2009 yılından itibaren Dünya Ticaret Örgütü (WTO), uluslararası ticarete korumacılık açısından üye ülkeleri izlemeye ve bulgularını düzenli raporlarla kamuoyuna açıklamaya başlamıştır. Bu çerçevede, 10 Temmuz 2017 tarihinde açıklanan rapora göre, Ekim 2016-Mayıs 2017 döneminde, üye ülkeler toplam 251 adet ticaret engelini yürürlüğe koymuşlardır. Söz konusu rakam, aylık ortalama 36 ticaret engeline karşılık gelmektedir. Grafik 1'den de görüleceği üzere, bu rakam 2013 yılından bu güne kaydedilen en düşük ortalama engel sayısıdır.

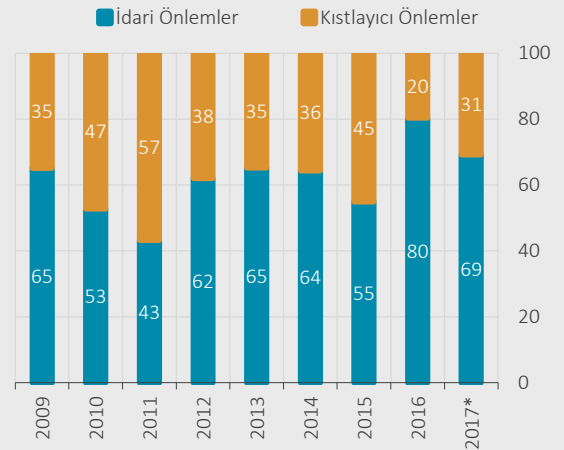
Grafik 1: Ticaret Engelleri



Kaynak: WTO (2017).

* Ekim 2016-Mayıs 2017 dönemi.

Grafik 2: Ticaret Engellerinin Dağılımı (%)



Kaynak: WTO (2017).

* Ekim 2016-Mayıs 2017 dönemi.

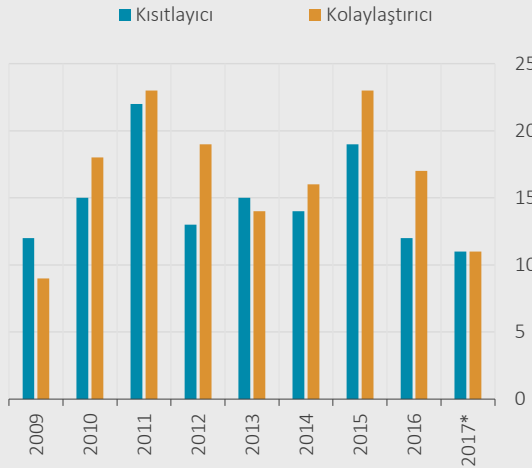
Söz konusu ticaret engellerini iki ana kategoride incelemek mümkündür. Ticareti kısıtlayıcı engeller olarak adlandırabileceğimiz birinci kategorideki engeller, ithalata ve ihracata getirilen yeni gümrük tarifeleri veya mevcut gümrük tarifelerinin yükseltilmesi, ithalat yasakları ya da miktar kısıtlamaları (kotolar), yerli içerik kullanım zorunluluğu, karışık ve uzun süren gümrük işlemleri, ithalat ve ihracata konulan geçici ya da kalıcı vergiler gibi geleneksel ticaret engellerinden oluşmaktadır. İdari önlemler olarak adlandırılan ve büyük bir bölümünü

anti-damping vergilerinin oluşturduğu ikinci kategorideki ticaret engelleri ise, kural olarak korumacılık amacından çok, uluslararası ticaretteki haksız rekabeti önlemeye yönelik kısıtlamalardır. Grafik 2'den görüleceği üzere, 2009 sonrasında yürürlüğe konulan ticaret engellerinin çok büyük bir bölümünü idari önlemler oluşturmaktadır.

Serbest ticareti doğrudan kısıtlamaya yönelik olarak uygulanan ve geleneksel tarife ve tarife dışı engellerden oluşan ticareti kısıtlayıcı önlemlerin aylık ortalama sayısı Grafik 3'te gösterilmiştir. Görüldüğü üzere, 2015 yılında yaşanan zirveden sonra, söz konusu engellerin sayısında son yıllarda belirgin bir düşüş gözlenmektedir. Ayrıca Grafik 3'te uluslararası ticareti serbestleştirmeye yönelik olarak uygulamaya konulan ticareti kolaylaştırıcı önlemlerin aylık ortalama sayısı da yıllar itibarıyla verilmiştir. Bu istatistikler, yaygın görüşün tersine uluslararası ticareti kısıtlamaya yönelik engellerin sayısında belirgin bir artış eğilimi olmadığına işaret etmektedir.

Diğer taraftan, ticaret çözümleri olarak da adlandırılan idari önlemler, WTO'nün kurucu anlaşması olan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nda (GATT), anti-damping vergisi, telafi edici vergiler ve koruyucu önlemler olmak üzere üç başlık altında düzenlenmiştir. İdari önlemlerin, geleneksel tarife ve tarife dışı engellerden en önemli farkı, bu önlemlerin WTO kurallarına bağlı olarak belirli koşullar altında uygulanmasıdır.

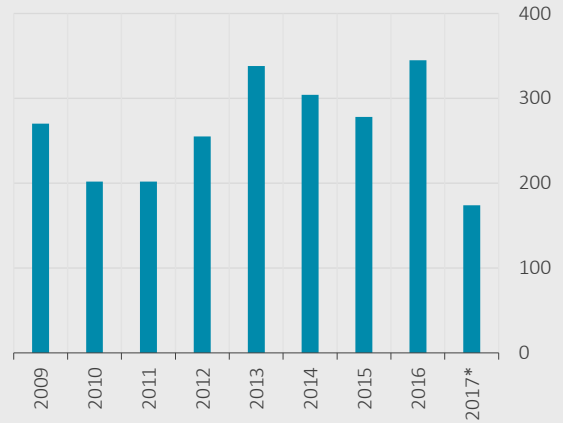
Grafik 3: Ticareti Kısıtlayıcı ve Kolaylaştırıcı Önlemler (Aylık Ortalama)



Kaynak: WTO (2017).

* Ekim 2016-Mayıs 2017 dönemi.

Grafik 4: İdari Önlemler



Kaynak: WTO (2017).

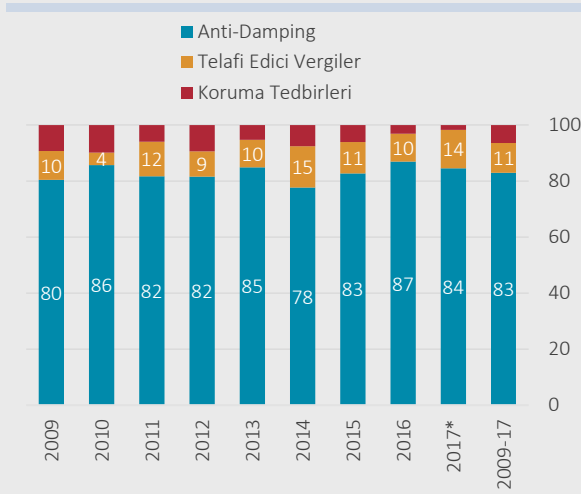
* Ekim 2016-Mayıs 2017 dönemi.

İdari önlemler ilkel olarak WTO'nun kurucu sözleşmesi olan GATT'de, uluslararası ticarete haksız rekabeti önlemek amacıyla düzenlenmiştir. GATT'nın 6. maddesi, bir üye ülkenin ticarete damping yapması sonucunda olumsuz yönde etkilenen ithalatçı ülkeye, anti-damping vergisi koyma yetkisi tanımaktadır. Benzer şekilde, bir üye ülkenin ihracata teşvik veya sübvansiyon uygulaması durumunda, bundan zarara uğrayan ülkeler ithalata telafi edici vergiler koyabilmektedir. Bir üye ülkenin ihracatının, ithalatçı ülkede ciddi anlamda bir zarara yol açması durumunda ise, GTTGE zarara uğrayan ülkenin kendisini korumak amacıyla ticareti kısıtlayıcı önlemler alma hakkını korumaktadır (madde 19).

2009-2016 dönemi boyunca WTO üyesi ülkelerin geleneksel ticaret engellerine ek olarak, çok sayıda idari önleme başvurduğu görülmektedir. (Grafik 4). Bu dönemde toplam 3598 adet yeni idari önlem soruşturması WTO üyeleri tarafından talep edilmiştir. Grafik 5'ten görüleceği üzere idari önlemlerin büyük bir bölümünü (% 83) anti-damping vergileri oluşturmaktadır.

2014-2016 döneminde anti-damping soruşturmasına konu olan ürünler incelendiğinde, metalik ürünler (% 60) ilk sırayı almaktadır (Grafik 6). Buna ek olarak, 2016 yılında anti-damping soruşturmalarının neredeyse tamamı (% 91) metalik ürünlere yönelik olarak başlatılmıştır. Söz konusu dönemde, metalik ürünler için talep edilen anti-damping soruşturmalarının yarısı ABD, Avusturalya, Kanada ve Malezya tarafından başlatılmıştır. Bu ülkeler, özellikle Çin, Çin Taipei (Tayvan) ve Güney Kore'den ithal edilen çelik ve alüminyum ürünlerine anti-damping uygulaması talep etmişlerdir. Anti-damping soruşturmalarında ikinci ve üçüncü sırada ise kağıt ürünleri ile kimyasal ürünler gelmektedir. Metalik ürünlerde olduğu gibi, bu sektörlerdeki soruşturmaların hedef ülkeside çoğunlukla Çin ve Güney Kore olmuştur.

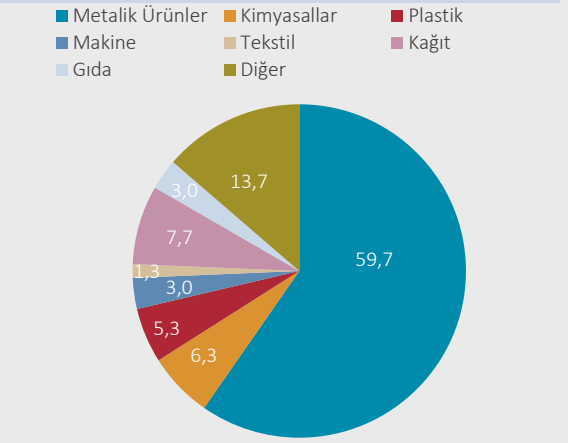
Grafik 5: Türlerine Göre İdari Önlemler (%)



Kaynak: WTO (2017).

* Ekim 2016-Mayıs 2017 dönemi.

Grafik 6: Anti-Damping Soruşturmalarının Ürün Türlerine Göre Dağılımı (2014-2016 Dönemi, %)



Kaynak: WTO (2017).

Son Dönemdeki Gelişmeler

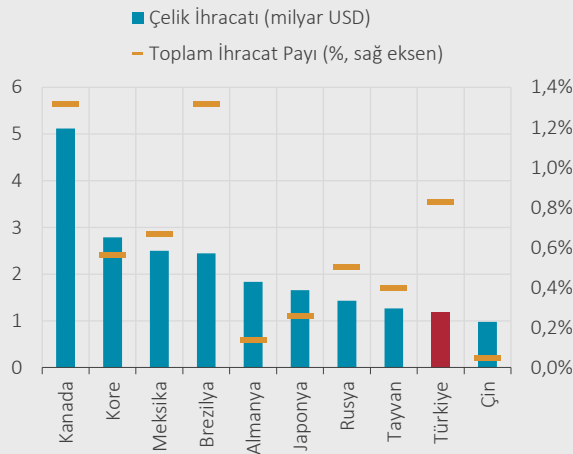
Bir önceki bölümde detaylı bir şekilde açıklandığı üzere, başta Çin'den yapılan ithalat olmak üzere, çelik ve alüminyum ithalatına yönelik anti-damping önlemleri yeni bir olgu olmayıp, 2014 yılından beri ABD'nin WTO'daki en önemli şikayet konusu olmuştur. Ayrıca, ABD hükümeti 2017 Nisan ayında Ticaret Bakanlığı'ndan çelik ve alüminyum ithalatı için dumping soruşturması yapmasını talep etmiş ve soruşturma sonucunda hazırlanan raporlar ABD hükümetine sunulmuştur (U.S. Department of Commerce, 2017a, 2017b). Bahsi geçen raporlarda, ABD'nin çelik ve alüminyum ithalatında Çin ve diğer ülkelerin dumping yaptığı vurgulanmış, bu durumun ABD çelik ve alüminyum endüstrisi ile askeri sanayisini olumsuz yönde etkileyerek ABD'nin ulusal güvenliğini tehdit ettiği gerekçesiyle ABD hükümetine ilgili ülkelere karşı anti-damping ve telafi edici vergiler uygulaması tavsiye edilmiştir. Ancak gerek 2017 Temmuz ayındaki G20 zirve toplantısında Çin hükümeti ile ABD hükümeti arasında konuyla ilgili yapılan ikili görüşmeler gerekse yeni vergi reformunun gündemi işgal etmesi nedeniyle, söz konusu anti-damping vergilerinin uygulanması bir çok kez ertelenmiştir. ABD Ticaret Bakanlığı, 11 Ocak 2018 tarihinde, ABD'nin çelik ve alüminyum ithalatına ilişkin soruşturma ve tavsiye raporunu yeniden Amerikan hükümetine sunmuş ve ABD hükümeti söz konusu rapor çerçevesinde tavsiye edilen ticaret önlemlerini 22 Mart 2018 tarihinde yürürlüğe koymuştur (U.S. Department of Commerce, 2018; U.S. White House, 2018). Buna göre, ABD, Kanada ve Meksika hariç tüm ülkelere yapılan çelik ithalatına yüzde 25, alüminyum ithalatına ise yüzde 10 oranında değere dayalı vergisi getirmiştir.

Buna karşın, Avrupa Birliği ve Çin, ABD'nin tek taraflı olarak uygulamaya koyduğu gümrük tarifelerini kabul etmeyecekleri ve aynı şekilde karşılık verecekleri yönünde açıklamalar yapmıştır. ABD, ayrıca, Çin'den ithal edilen 50 milyar ABD doları tutarındaki diğer ürünlere de gümrük tarifesi uygulayacağını açıklamış ve karşı hamle olarak Çin, ABD'den ithal edilen aynı tutardaki ürünlere ek vergi kararı almıştır.

Çelik ve alüminyum ticaretine ilişkin olarak, küresel ticaretin en büyük oyuncular arasındaki bu gelişmeler, önümüzdeki dönemde karşılıklı olarak ticaret engellerinin artarak devam edeceği ve bir ticaret savaşına dönebileceği kaygısını yaratmış ve finansal piyasalarda oynaklığa neden olmuştur. IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, ticaret önlemlerinin daha geniş ölçeğe yayılmasının küresel büyüme ve işgücü piyasasını olumsuz etkileyeceğine vurgu yapmıştır. Bu kuruluşlar, ülkelerin dış ticaret açığı veya işsizlik gibi iktisadi sorunlarını, ticaret önlemleri yerine makroekonomik reformlar yoluyla çözmelerinin daha uygun olduğunu savunmaktadır. İktisat yazınında, bu görüşleri destekleyen çalışmalar oldukça fazladır. Örneğin, Jesper ve Pescatori (2017), ABD'nin gümrük vergilerindeki yüzde 10'luk bir artışın küresel ticaret hacminde yüzde 1'lik küresel büyümede de 0,5 puanlık bir düşüşe neden olacağı sonucuna ulaşmıştır. Ossa (2014), bir ülke tarafından tek taraflı olarak uygulanan gümrük vergilerinin, ücret ve refah artışını desteklediğini, fakat yaygın bir ticaret savaşının çıkması durumunda, küresel ekonomide ortalama yüzde 2.9'luk bir refah kaybına neden olacağını hesaplamıştır.

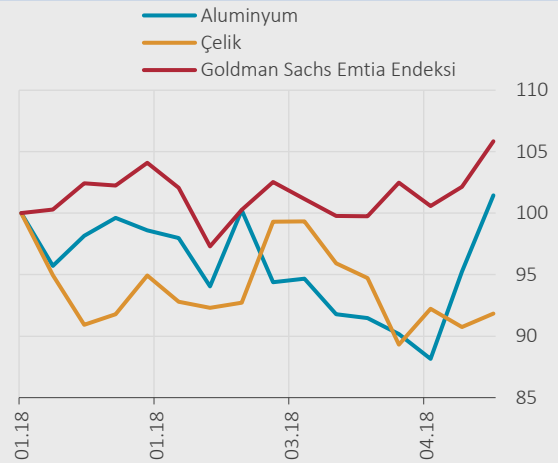
Gelişmekte olan ülkeler açısından olası bir ticaret savaşının etkilerinin hem ticaret hem de finans kanalı ile olabileceği değerlendirilmektedir. Hali hazırdaki önlemlerin toplam ihracat üzerindeki ağırlığı dikkate alındığında riskler küçük gözükse de (Grafik 7), korumacılık eğilimlerinin genele yayılıp ticaret savaşı halini alması durumunda, başta Çin'le yoğun ticari ilişkileri bulunan Asya ülkeleri olmak üzere, ABD ile yüksek ticaret hacmi olan ve emtia yoğun ihracat yapan diğer ülkelerin emtia fiyatlarında yaşanacak belirsizlikten (Grafik 8) olumsuz etkilenmesi beklenmektedir. Buna ek olarak, gümrük vergilerindeki uygulama alanlarının genişlemesi enflasyonu artırabilecek, dolayısıyla küresel para politikası sıkılaştırma patikalarında değişime neden olabilecektir.

Grafik 7: ABD 'ye Çelik İhracatı Yapan Ülkeler



Kaynak: Bloomberg.

Grafik 8: Emtia Endeksleri



Kaynak: Censur, Dünya Bankası.

Bu çerçevede, kritik olan soru, çelik ve alüminyum ticaretine ilişkin olarak ABD tarafından uygulanan gümrük tarifelerinin bir ticaret savaşını başlatıp başlatmayacağıdır. Kuşkusuz, ticaret politikalarının gelecekteki seyrini doğru bir şekilde öngörmek kolay değildir. Bu nedenle, olası bir ticaret savaşının derecesine dair belirsizlik söz konusudur. Ancak, mevcut koşullar birlikte değerlendirildiğinde, yakın bir gelecekte bir ticaret savaşı olasılığı yüksek görünmemektedir.

İlk olarak, ABD tarafından uygulanan gümrük tarifeleri, çelik ve alüminyum ithalatını engellemekten çok, haksız rekabeti önlemek amacıyla ile yürürlüğe konmuştur. ABD, başta Çin olmak üzere, bazı ülkelerin devlet desteği ile küresel talebin üzerinde aşırı miktarda üretim yaptığını ve bu sebeple, çelik ve alüminyum fiyatlarının yapay olarak düşürüldüğünü iddia etmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, ABD, bu konudaki şikâyetlerini 2014 yılından beri, WTO’da dile getirmiştir. İkincisi, metalik ürünler ticareti, toplam küresel ticaret hacmi içerisinde oldukça küçük bir paya sahiptir. Bu nedenle, ABD’nin Mart ayında uyguladığı anti-damping vergilerinden hareketle uluslararası ticarete engellerin arttığını söylemek doğru değildir. Benzer şekilde, küresel ekonomik kriz sonrasında uygulamaya konulan ticaret politikası önlemlerinin büyük bir bölümü, haksız rekabeti önlemeye yönelik idari önlemlerden oluşmaktadır. Grafik 2’den görüleceği üzere, 2011 yılı haricinde gümrük tarifeleri ve kotalar gibi geleneksel ticaret engelleri, uygulamaya konulan önlemlerin yarısından daha azdır. Gümrük tarifeleri halen tarihsel olarak en düşük seviyesindedir (WTO, 2017). Üçüncü olarak, ABD hükümeti, Kanada ve Meksika’nın yanı sıra, Arjantin, Avustralya, Güney Kore ve Avrupa Birliği’ni 1 Mayıs 2018 tarihine kadar anti-damping vergisinden muaf tutmuştur. Bu durum, ABD hükümetinin, konuyu ikili görüşmeler çerçevesinde çözüme kavuşturma niyetinde olduğu şeklinde değerlendirilmektedir. Nitekim ABD ve Çin hükümetlerinin ticari ilişkilerle ilgili söylemlerinin giderek yumuşaması bu düşünceyi desteklemektedir.

Sonuç olarak, ABD tarafından Mart ayında çelik ve alüminyum ürünlerine getirilen gümrük tarifelerinin, önümüzdeki dönemde küresel ekonomide önemli bir gündem maddesi olacağı muhakkaktır. Ancak bu gelişmenin bir ticaret savaşına yol açmasından çok, ilgili ülkeler arasında gerek ikili görüşmeler gerekse WTO çerçevesinde uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturulması beklenmektedir.

Kaynakça

- Jesper, Lindé, and Pescatori, Andrea, (2017), The Macroeconomic Effects of Trade Tariffs: Revisiting the Lerner Symmetry Result, No 12534, CEPR Discussion Papers, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Ossa, Ralph, (2014), Trade Wars and Trade Talks with Data, American Economic Review, 104, issue 12, p. 4104-46.
- U.S. Department of Commerce. (2017a), Investigation on the Effect of Imports of Aluminum on U.S. National Security. <https://www.commerce.gov/file/effect-imports-aluminum-national-security-investigation-conducted-under-section-232-trade>.
- U.S. Department of Commerce. (2017b), “Section 232 Investigation on the Effect of Imports of Steel on U.S. National Security”. <https://www.commerce.gov/file/effect-imports-steel-national-security-investigation-conducted-under-section-232-trade>.
- U.S. Department of Commerce. 2018. “Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House”. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>.
- U.S. White House. (2018), “ Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States”. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states-2/>.
- WTO (2017) “Report to the TPRB from the Director-General on Trade-related Developments (Mid-October 2016 to mid-May 2017)”, *the World Trade Organization*, WT/TPR/OV/W/11. https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/trdev_24jul17_e.htm.