



Bozkurt ARAN¹

Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

ABD ÇİN TİCARET SAVAŞINDA “BİRİNCİ SAFHA ANLAŞMASI” İMZALANDI

GENEL

Başkan Trump, Ekim 2019’da ABD’yi ziyaret eden Çin Başbakan Yardımcısı Liu He ile yaptığı görüşmede, Mart 2018’den bu yana taksitlerle gümrük vergileri artışına neden olan ticaret savaşında yeni aşamanın tamamlandığını ilan etmişti. Bunu “birinci safha” anlaşması olarak tanımlanmıştı. Daha sonra mutabakatın anlaşma metnine dönüştürülmesinden sonra anlaşmanın 15 Ocak tarihinde Beyaz Sarayda yüksek seviyeli Çin yetkililerin katılacakları bir toplantıda imzalanacağı açıklanmıştı. Başkan Trump’ın önemli konular dâhil sürpriz yapma özelliği nedeniyle son güne kadar küresel ticaret konularını izleyenlerin yaşadığı tedirginlik 15 Ocak tarihinde son buldu.

İmzalanan anlaşma 96 sayfa, sekiz bölüm ve eklerden ibarettir. Anlaşma metni ABD Ticaret Temsilciliği sitesinde yer almaktadır.² Başkan Trump 2020 içinde Çin’e giderek “İkinci Safha” anlaşmasının görüşmelerini başlatacağını da ilan etmiştir.

Anlaşma doğal olarak en büyük iki ticaret ülkesinin arasındaki gerginliğin tırmanması olasılığını azaltması bakımından uluslararası planda bir rahatlama sağlamıştır. İki ülke arasında ticaret savaşlarının başladığı Mart 2018 tarihinde karşılıklı olarak gümrük tarifelerinde uygulanan artışlarda önemli bir düşüş olmayacaktır. Gerçekten de ABD’nin Çin’den yaptığı ithalata uyguladığı gümrük vergi ortalaması, %3’den % 19,3’e yükselmiş ve toplam ürünlerin % 64,5’ini kapsar hale gelmiştir. Aynı şekilde Çin’in %8 olan ortalama gümrük vergisi

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

² https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf

%20,9 seviyesinde uygulaması sürdürülecektir.³ Bu uygulamalar Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra da devam edecektir.

Bununla beraber gümrük tarifelerinin indirilmesi ve her iki taraf içinde sistemik sayılacak anlaşmazlık konuların çözümü ileriye "İkinci Safha" anlaşmasına bırakılmıştır. Başkan Trump Beyaz Sarayda yapılan törende anlaşmayı çok önemli bir adım olarak tanımlamış ve gümrük vergilerinin ikinci tur anlaşmasının tamamlanması ile tamamen silineceğini belirtmiştir. Başbakan Yardımcısı Liu He yaptığı konuşmada, Çin'in kendi gereksinimini karşılamak, kurduğu siyasi sisteminin ve ekonomik büyüme modelinin ABD ile işbirliği yapmasını engellemeyeceğini söylemiştir.

Çin ile müzakereleri yürüten ABD Ticaret Temsilcisi Lighthizer'in, "Çin tarafı anlaşmanın çalışmasını ister ise anlaşma çalışır" demesi de ilginçtir.

Anlaşma, sağladığı olumlu havaya rağmen kurallı ticaret ortamına ilişkin belirsizlik ortamının bir süre devam ederek 70 yıllık bir süre zarfında oluşan küresel ticarete kurallarının nasıl evrileceğine dair sorulara da yanıt vermekten uzaktır.

Trump yönetiminin görevi devir aldığından bu yana uluslararası ticarete yaklaşımı, 2019 yılının son aylarında ABD, Kanada ve Meksika Anlaşması'nın da tamamlanması ile somut bir görünüme kavuşmuştu. Öte yandan yönetiminin küresel ticaretin başat organı olan Dünya Ticaret Örgütünü (DTÖ) etkisizleştirme çabalarının, Çin ile "İkinci Safha" müzakerelerinden beklentilerinin ve hedefe alabileceği belirtilen Avrupa Birliği ile ticaret konularında anlaşmazlıklarının içinde bulunduğumuz yılda su yüzeyine çıkması beklenmektedir. Bu arada Avrupa Birliği Ticaret Komiseri Phil HOGAN'ın Washington'daki temasları ve değerlendirmeleri de dikkat çekmektedir. Doğal olarak bütün bu gelişmelerin küresel ticarete yansımaları olacaktır.

İlk önce Anlaşmada yer alan bölümleri kısaca özetlemek uygun olacaktır.

ANLAŞMANIN İÇERİĞİ

Anlaşmanın genel ifadelerin yer aldığı giriş bölümünde uluslararası kurallara uymanın pazar odaklı sonuçlar doğuracağına her iki tarafında inandığı belirtilmektedir. Anlaşmada, Amerikan tarafının bir süredir dile getirdiği bazı iddialara odaklanıldığı görülmektedir.

Fikri Mülkiyet, anlaşmanın 18 sayfada en uzun düzenlenen alanlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Çin'in fikri mülkiyet konularındaki sağladığı korumayı artırmayı kabul ettiği, ABD'li şirketlerin bu konuda yapacakları şikâyetlerin firmaların ticari sırlarını muhafaza ederek işlem yapılmasının sağlamaya ve patent, marka ve coğrafi işaretlerin korunması konularında titiz davranmaya söz verdiği belirtilmektedir. Ayrıca fikri mülkiyet hırsızlığı ve sahte üretim yapılmasını engellemeyi taahhüt ettiği kayıt altına alınmıştır. Anlaşma Çin'e fikri mülkiyetin korunması konusunda nasıl bir eylem planı düzenleyeceğini ve ne zaman uygulamaya geçeceğini ilan etmek zorunluluğu getirmektedir.

Bu bölüm ile ilgili eleştiriler, yapılan düzenlemenin siber hırsızlığı alanına kapsamadığı ve Çin'in bu konuda taahhütte bulunmadığı şeklindedir.

Teknoloji Transferi konusunda karşılıklı yükümlülükler üç sayfada düzenlenmiştir. Taraflar pazar koşulları ve karşılıklı iradelerinin dışında teknoloji transferine zorlanmasının ciddi bir

³ C.P.BOWN; "Phase One China Deal: Steep Tariffs are the New Normal"; Peterson Institute for International Economics; 19 Aralık 2019

endişe kaynağı olduğunu belirtmişlerdir. Anlaşmada teknoloji transferinin ancak pazar koşulları altında, gönüllü ve karşılıklı rızayı yansıtması gerektiği ifade edilmiştir. Yükümlülükler genel ifadeler ve mevcut kurallar çerçevesinde kayıt altına alınmıştır. Esasında DTÖ'de tarafların zaten yükümlük altına girdiği hususların tekrarı olarak nitelendirilmektedir.⁴

Gıda ve Tarım konusu gayet kapsamlı olarak ekleri ile birlikte 23 sayfada düzenlenmiştir. Ürün bazında süt ürünleri, güçlendirilmiş süt, bebek mamaları, kümes hayvanları, et, canlı hayvan, domuz eti ile ilgili ABD tarafının raporlarının geçerlik süreleri, bu ürünlerin denetimi, bunların elektronik ortamda belgelenmesi, su ürünleri, pirinç, bitki sağlığı, kurutulmuş ürünler, katkı maddeleri, hayvan yemi, tarife kotaları, iç destekler, tarımsal biyoteknoloji, gıda güvenliği konularında süre de belirtilmek suretiyle tarafların yükümlülükleri sayılmıştır. Çin'in ABD tarım ürünleri ihracatına sağlık standartları dolayısıyla uyguladığı kısıtlamaları yumuşatması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Çin'in ithal etmeye söz verdiği tarımsal ürünler ayrı bir başlık altında kayıt edilmiştir. Bu hususta Amerikan çiftçiler bakımından önemli bir kazanım olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu konuda eleştirilerde genellikle ABD tarım ürünleri toplam seviyesinin bu ölçüde ihracatı destekleyecek düzeyde olamayabileceği ifade edilmektedir. Amerikan tarım ürünlerinin zirve yaptığı 2013 yılında, Çin'in tarım ithalat seviyesi 29 milyar doları bulmuştu.

Finans Hizmetleri, bankacılık hizmetleri, kredi değerlendirme, elektronik ödeme, varlık yönetimi ve sigorta konularında Çin pazarını açmayı taahhüt etmiştir. ABD'de karşılıklı olarak bu hizmetleri ayrımcılığa tabi tutmadan Çin sermayesine açmayı kabul etmiştir.

Makroekonomi ve Döviz Kuru Politikaları her iki tarafta daha önce IMF nezdinde yaptıkları taahhütlere sadık kalacaklarını teyit ederek kur politikalarında rekabetçi devalüasyona gitmeyeceklerini belirtmişlerdir. Bu arada ABD tarafının Çin'i kur manipülatörü olduğu iddiasını da 14 Ocak tarihinde anlaşmanın imzalanmasından bir gün önce kaldırdığı da hatırlanacaktır.⁵ Çin ve ABD karşılıklı olarak pazarlarını - adil, etkin ve ayrımcılık yapmadan - bankacılık, elektronik ödeme hizmetleri, varlık yönetimi, sigortacılık ve tahvil ve fon yönetimi şirketlerine açacaklarını ilan etmişlerdir.

Çin'in bu anlaşma ile üstlendiği yükümlülüklerin IMF ve G20 toplantılarında yer alan yükümlülüklerin ötesine geçmediği belirtilmektedir.⁶

Satın Almalar, 2017 yılı esas alınmak üzere iki yıl içinde Çin, ABD'den 200 milyar dolar tutarında ilave ürün satın alacağını taahhüt etmiştir. Çin'in satın alacağı;

- 78 milyar doları (uçak, otomobil, çelik, makine ve kimya maddeleri gibi) mamul ürünü,
- 52 milyar doları (ham petrol, sıvı gaz gibi) enerji ürünü,
- 32 milyar doları (yağ tohumları, et, süt, su ürünleri gibi) tarımsal ürünü;
- 38 milyar doları (bulut bilgi işlemleri, turizm ve finansal hizmetler gibi) hizmet ürünü olarak anlaşmada yer almıştır.

⁴ J.Polti, "What's in the US-China 'phase one' trade deal"; Financial Times"; 16 Ocak 2020

⁵ J.Polti, B.Greeley; "US lift 'currency manipulator' tag ahead of trade deal"; Financial Times, 14 Ocak 2020

⁶ W.A. Reinsh, S. Segal, J. Corporal; "What's inside the US-China Phase OneDeal"; Center for Strategic and International Studies-CSIS; Ocak 15, 2020

Anlaşmada bu ürünlerin pazar fiyatları üzerinden ve ticari mülahazalar ile gerçekleşeceği de kurala bağlanmıştır. Ürünler anlaşmada gümrük kodları da kaydedilmek suretiyle 25 sayfalık listede kayıt edilmiştir.

İhracat artışı için taban alınan 2017 yılında ABD'nin Çin'e ihracatı 186 milyar dolar olarak gerçekleşmişti. Anlaşmada hedeflenen seviyeye ulaşmak için ABD'nin Çin'e ihracatı 2020'de 263 milyar dolara, 2021 yılında ise 309 milyar dolara çıkması gerekmektedir. Artışların belirlenen seviyede gerçekleşmesi olasılığının zayıf olduğu ileri sürülmektedir.⁷

Diğer taraftan anlaşmanın uluslararası ticaret kurallarına aykırı hükümler içerdiği ve fiyatın devre dışı bırakılarak sadece “miktar” üzerinden yükümlülüklerin belirlenmekle yetinildiğini, bunun da ABD'nin diğer ticaret ortakları eşit davranma ilkesine karşı olduğu belirtilmektedir. Listede yer alan soya fasulyesi veya ham petrol ihracatçısı Kanada ve Brezilya gibi ülkelere karşı bir ayrımcılık olarak düşünülebileceği ve diğer ülkelerin de benzer uygulamalara başvurması durumunda küresel sistemin ciddi yara alacağı ileri sürülmektedir. Anlaşmada düzenlenen satın alma uygulamaların Sovyet tipi yönlendirilmiş ticaret anlamına geldiği iddiası küresel ticaret kuralları konusunda en saygın kurumlarından gelmesi dikkat çekicidir.⁸

Anlaşmazlıkların Çözümü konusunda anlaşmada ABD'de Ticaret Temsilcisi ile Çin'de Başbakan Yardımcısının Başkanlık edeceği bir Ticaret Çerçeve Grubu (Trade Framework Group) mekanizmasının kurulması öngörülmektedir. Başkanların görevlendirdiği yetkililerin şikâyet konusunu çözememesi durumunda altı ayda bir toplanacak ABD Ticaret Temsilcisi ve Başbakan Yardımcısı konuyu ele alacaktır. Şikâyetlerin kısa zamanda çözüme kavuşturulamaması durumunda taraflar cezalandırıcı önlem alabileceği ve bu önlemin “iyi niyetle” olması durumunda tarafların karşılık vermekten geri duracağı hükme bağlanmıştır.

Böylece DTÖ sisteminin dışında ikili planda anlaşmazlıkların çözümü mekanizması düzenlenmiş olmaktadır. ABD Yönetiminin DTÖ Anlaşmazlıkların Çözümü Organının çalışamaz duruma getirdikten sonra Çin ile ikili planda bir organ kurması dikkat çekicidir.

Usule Dair Hükümler anlaşmanın imzalandıktan sonra 30 gün içinde yürürlüğe gireceği, değişiklik yapmak usulleri gibi konular ele alınmıştır.

“İKİNCİ SAFHA ANLAŞMASI” İLE KAPSANMASI AMACLANAN KONULAR

Bu safhada üzerinde uzlaşma sağlanması zor konuların ve Çin tarafının sistemik bulduğu için ciddi bir direnç gösterdiği bazı sorunlu alanların ikinci safha müzakerelerinde ele alınması beklenmektedir.

Çin ve ABD arasındaki ticaret savaşının ana nedenini oluşturan konulardan birisi de teknoloji yarışında Çin firmalarının aldığı **sübvansiyonlarla** ilgilidir. Yönlendirilmiş bir ekonomik model benimseyen Çin Hükümetinin denetlediği büyük tasarruf miktarının, özellikle devlet şirketlerine ve büyük Çin firmalarına devasa mali destek olarak sağlamasından kaynaklanmaktadır. Çin firmaları, yapay zekâ, 5G gibi yüksek teknoloji alanlarında Çin devletinden sağladıkları kaynaklarla küresel teknoloji yarışında kıyasıya bir rekabet geliştirmişlerdir. Bu süratli gelişmeyi ABD tarafı tehdit edici bir unsur olarak görmektedir. ABD tarafı Çin'in bu alandaki avantajlı konumunu, Çin devletinin sağladığı sübvansiyonun bir

⁷ B.Davies, L.WEI,W.Mauldin; “US, China Sign Deal Easing Trade ” ensions”; Wall Street Journal, 15 Ocak 2020

⁸ G.C. Hufbauer,; “Managed trade: Centerpiece of US-China phase one deal”; Peterson Institute for International Economics; Ocak 16, 20202

sonucu olarak değerlendirmektedir. ABD, Çin tarafının sübvansiyonu sınırlayacak bir yasa çıkararak bu konun denetlenmesi sağlayacak bir mekanizma kurmasını ve bu mekanizmanın içinde de Amerikalı yetkilerin bulunması gerektiğini ileri sürmektedirler. Devlet sübvansiyonları konusu “İkinci Safha” müzakerelerinde yer alacak ve kritik olduğu kadar uzlaşılması güç olan bir alan gibi görülmektedir.

Ayrıca her iki tarafında arttırdığı **gümrük tarife oranlarının eski seviyesine** indirilmesi konusu çözüm getirilmesi gereken diğer bir alandır. İki yıl içinde ABD'nin %3, Çin tarafının ise %8 olan ortalama gümrük tarifeleri şimdi %20 civarına ulaşmıştı. Bu tarife oranlarının eski seviyelerine getirilmesi ancak başarılı bir “İkinci Safha” anlaşması ile gerçekleşebilir.

Siber hırsızlığı da yeni safha anlaşmasının önemli konuları arasında olacağı düşünülmektedir.

SON SÖZ

Anlaşma ABD'nin uluslararası ticaret konularında rahatsızlık hissettiği sorunların çözümünde kullanmayı adet haline getirdiği tek taraflı gümrük tarifelerini arttırmasının yarattığı **“belirsizlik” ortamını azalmıştır**. Bu bakımdan olumludur.

Anlaşma Başkan Trump'ın **DTÖ'nün dışında çözüm arayışlarının** bir yansımasını oluşturmaktadır. Anlaşmada yer alan anlaşmazlıkların çözümü mekanizması buna bir örnektir. Bu arada Başkan Trump, DTÖ Anlaşmazlıkları Çözümü Organını çalışamaz hale getirmiş olduğunu da dikkate alındığında, ticaret konularında benimsediği değişik yaklaşımı 2019 yılında belirgin şekilde uygulamaya sokmuş görünmektedir.

Başka bir mülhaza da yılsonunda yapılacak **Başkanlık seçimlerine** ABD-Kanada-Meksika Anlaşmasına ilaveten bir de Çin ile “Birinci safha” olsa da ABD'nin en büyük ticaret açığı verdiği ülkelerle yeni anlaşmalar yaparak girmesini tercih etmesinden kaynaklandığı iddiasıdır.

ABD ile Çin arasında sürdürülen ancak “Birinci Safha” anlaşmasının dünyanın en büyük iki ekonomisi arasındaki bağı ifade eden değer zincirinde görülen **ayrışmanın** (decoupling) engellenmesi konusunda çözümleyici bir hüküm bulunmamaktadır. Başkan Trump'ın “korumacı” reflekslerinin ikinci safha için de devam etmesi halinde 70 yıllık liberal ticaret anlayışının korunmasının zor olacağı düşünülmektedir.

Bu ayrışmanın denetlenmeden sürmesi durumunda başta ABD ve Çin olmak üzere ülkelerin **üretim süreçlerini “otonom”** hale getirmek düşüncesi de ağır basabilir.

Çin'in anlaşma ile fikri mülkiyet konusundaki kabul ettiği yükümlülüklerin esasında **yeni teknolojilerin** geliştirilmesi konusunda politikaları ve hedefleri ile uyumlu olduğu düşünülmektedir. Çin dünyanın ucuz imalat merkezi olmaktan çıkıp yeni teknolojilerin hayata geçirildiği bir dönemi amaçlamaktadır. Bugünlerde Çin yetkilileri “Made in China, 2025” girişimi ile ilgili atıfta bulunmaktan kaçınınsalar da, küresel anlamda teknoloji konusunda lider olma hırsı devam etmektedir.

Diğer taraftan Anlaşmanın tamamlanması ile başka bir gerginlik konusunun yaklaşmakta olduğu ve **sıranın Avrupa Birliğine** geldiği düşüncesi işlenmeye başlanmıştır. Esasen ABD'nin AB ile ilgili bir süredir dile getirdiği rahatsızlıkların ABD'nin ticaret gündeminde ön plana çıkması beklenmektedir. Daha önce ABD ile AB arasında varılan “ateşkes”in sorgulanmasına neden olmaktadır.

Bu konuda **AB'nin de hazırlık** yaptığı da görülmektedir. 2019 sonlarında göreve gelen yeni Avrupa Komisyonu kendisini “jeopolitik komisyon” olarak tanımlamıştır. AB ticaret politikalarında ticari kaygılara ilaveten, jeopolitik unsurların da dikkate alacağını belirtmektedir. AB Ticaret Komiseri Hogan ABD'ye gerekli tepkiyi gösterebilmek için kararlı davranacaklarını söylemiştir. AB Komisyonu Başkanı Ursula von Leyen ise AB'nin ticaret müzakerelerinde kullandığı “alet kutusunu” da güçlendireceğini belirtmiştir. Bu açıdan Ticaret Komiseri Hogan ABD Çin Anlaşmasının imzalanması sırasında Washington' ta bulunması manidardır. Hogan yaptığı konuşmada anlaşma ile ilgili sınırlı şekilde olumlu ifadelerde bulunmuştur.