



## KÜRESEL TİCARET SİSTEMİ BIDEN'İ BEKLERKEN...

Küresel düzenin 20 Ocak 2021 tarihinde ABD Başkanlığı görevini devralacak Biden'dan beklentileri bir hayli fazla. Her şeyden evvel Trump döneminin tersine kurallara dayalı çok taraflı sistemi esas alacağı ve ABD'nin küresel sorunlar karşısında daha uzlaşmacı ve geleneksel liderlik rolüne sahip çıkacak bir anlayışa yer vermek isteyeceği düşünülmektedir. Özellikle küresel ticaret sisteminin temeli olan Dünya Ticaret Örgütü'nün reformu ve iklim değişikliği konularında somut adımlar atması istenmektedir. Başkan Biden'ın ABD'nin iç siyasi gündeminde yer tutan konular ile küresel gündemi dengeleyecek adımları uyumlu bir şekilde atması başarısının temel anahtarlarından birisi olacaktır. Özellikle ticaret alanında AB başta olmak üzere ortak değerleri paylaştığı müttefikleri ile ilişkilerini tekrar sağlam bir düzleme oturtması da bir hayli önem taşımaktadır.

Küresel ticaret sistemi dört yıllık Trump döneminde önemli açmazlarla karşı karşıya kalırken, sistemin temelini oluşturan ve çok taraflı ticaret kurallarının kurumsal yapısı niteliğindeki DTÖ bir "kriz" ile mücadele etmektedir. Trump yönetiminin daha başlangıçtan itibaren Türkiye'nin de aralarında bulunduğu pek çok tedarikçi ülkeye karşı demir ve çelik ürünlerinde getirdiği ilave gümrük vergileri, Amerikan ulusal güvenlik çıkarları nedeniyle uyguladığı ticari kısıtlamaları, DTÖ'nün Temyiz Organına (Appellate Body) yeni üyelerin atanmasını engellemek suretiyle dumura uğratılması, hatta DTÖ'nün yeni Genel Direktörü'nün seçimi sürecinde oluşan mutabakata katılmaması ve elbette Çin ile giriştiği rekabetin sonucu oluşan "ticaret savaşında" Çin ürünlerine karşı önemli boyutta gümrük vergileri getirmesi ve bu ülkenin daha fazla ABD ihraç ürününe kapılarını açması için baskı yapması ticaret sistemi üzerinde gerilim noktaları oluşturdu.

<sup>1</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1337/Sait+Akman>

Tüm bunlara ABD'nin Trans Pasifik Ortaklığı anlaşmasına katılmaması, Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) görüşmelerinden çekilmesi Biden'ın yeni dönemde kucağına bir hayli fazla çözüm bekleyen konuyu bırakmaktadır.

Biden'ın başkanlık kampanyası sırasında özellikle ABD'nin iç gündemini ilgilendiren konulara ilişkin yaptığı beyanlardan hareketle ve ilk 100 günlük programı kapsamındaki beklentiler doğrultusunda, daha temiz bir çevre ve iklim değişikliği konularında yeşil bir altyapının oluşturulması ve karbon ayak izinin azaltılması, temiz enerjiye dayalı işlerin ve istihdamın artırılması, konut, eğitim ve sağlık hizmetleri konularının öncelik kazanması ve Paris Anlaşması'nı onaylaması ön plana çıkacaktır.

Özellikle COVID-19 etkisiyle ciddi bir tahribata uğrayan ekonominin canlandırılması ve dar ve orta gelirli kesimlerin yaşadığı zorluklar ve istihdam sorunlarının çözümü öne çıkacaktır. Bu bağlamda iç gündeme ilişkin politikaların ABD'nin küresel gündemdeki yerinin tekrar güçlendirilmesi ve kendi ifadesiyle "dünyayı yönlendirmeye hazır bir ABD'nin geri dönüşünün" sağlanması amacına uyumlu olması gerekecektir. Bu noktada özellikle Trump döneminde izlenen korumacı politikaların (ticaret ve göç) ne ölçüde devam edeceği Biden yönetiminin küresel sorunlara eğiliminin anlaşılması bakımından ışık tutacaktır.

### **ABD'de Uygulanan Korumacı Gümrük Vergileri**

ABD'nin ticaret ilişkilerinde Başkan Trump özellikle kendisine tanınan idari yetkiye (executive authority) dayanarak başta demir ve çelik ürünleri olmak üzere, çamaşır makinalarından, güneş enerjisi panellerine kadar -ve özellikle Çin'den gelen birçok ithal ürüne- önemli gümrük vergileri koymuştu. Bu vergilerin Amerikalı üreticilerin korunmasına katkı sağlayacağı ve istihdamı artıracacağı beklentisine karşılık, özellikle ara malı girdi maliyetlerini artırmak suretiyle yerli üretim için daha olumsuz etkilere yol açtığı ayrıca ithal ürün fiyatlarının artarak tüketiciler bakımından ciddi bir sorun yarattığı da bilinmekte. Dolayısıyla yaklaşık olarak 450 milyar dolarlık ticaret hacmi üzerinde etki yaratan bu vergilerin kaldırılmasının başta ithal girdiye dayalı yerli sanayi olmak üzere özellikle vergi yükünün en çok üzerlerine yansıdığı dar ve orta gelirli Amerikan tüketicileri için önemli bir adım olacağına işaret edilmekte.

Trump döneminde getirilen gümrük vergilerinin ABD hazinesine 80 milyar dolar vergi geliri sağlayacağı bilinmekle beraber, yapılan çalışmalarda<sup>2</sup> bu vergilerin uygulanmaya devam edilmesi halinde uzun dönemli olarak toplam üretimi %0,23 kadar, ücretleri ise %0.15 kadar düşüreceği ve 180.000 tam zamanlı iş kaybına yol açacağı hesaplanmakta. İmalat sanayinde Çin ürünlerine karşı uygulanan gümrük vergisi artışlarının üretim maliyetlerini artırmış olduğunu açıklayan bir başka çalışma da<sup>3</sup> ise, getirilen ek vergilerin özellikle motorlu taşıtlar, temel metal ürünleri, gıda ürünleri, lastik ve plastik ürünler, makine ve ekipmanları, tekstil ürünleri, elektrikli makineler gibi ithal girdinin üretimde %50'yi aştığı sektörlerde önemli riskler oluşturduğuna dikkat çekilmekte. Diğer taraftan Trump döneminde "ulusal güvenlik" bahanesiyle yüksek koruma önlemleri altına alınan çelik sanayisinde sorunların kaybolmadığı ve sektörün halen hükümet yardımlarına ihtiyacının devam ettiği gözlemlenmekte. Bu durum, ithalatta vergi artışının bir çare oluşturmadığının da göstergesi kabul edilebilir.

<sup>2</sup> <https://taxfoundation.org/tariffs-trump-trade-war/>

<sup>3</sup> <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2018/july/how-higher-tariffs-affect-american-manufacturers>

Başkan Biden'ın Trump döneminde getirilen yüksek gümrük vergilerini tekrar düşürerek gerek imalat sanayisine gerekse tüketici refahı bakımından bir adım atmasının gerekli olduğu yönünde beklentiler mevcuttur. Böyle bir politika değişikliği özellikle COVID-19 pandemisinin yarattığı zorluklara karşı Amerikan ekonomisini yeniden canlandırmanın bir adımı olarak görülebilir. Ancak, Biden'ın bu konuda nasıl hareket edeceği ve mevcut korumacı politikalarından ne ölçüde geri adım atacağı henüz netlik kazanmış değil. Biden'ın bu konuyu izlemeye alacağına dair açıklamalar görülmektedir. Ancak, Biden'ın daha sonraki politikalarına bir gösterge teşkil edecek olan ilk 100 günlük uygulamalarında<sup>4</sup> ticaret konusunda atacağı adımlara ilişkin kuvvetli bir taahhüt görünmemektedir.

Buna karşın, yeni yatırımlar yoluyla 5 milyon yeni istihdam yaratılması ve ABD mallarına öncelik vermeye yönelik "Made in America" çağrısı ile yerli üreticilere 400 milyar dolarlık imkân sağlanmasının, Trump döneminin "Önce Amerika" söyleminden ne ölçüde farklı olacağı da henüz açıklığa kavuşmuş sayılmaz. Ayrıca yapılabilecek devlet yardımların küresel ticaretin tartışmalı konularından olan sübvansiyonlar alanındaki çok taraflı düzenlemelere ilişkin müzakerelerde sıkıntı yaratmaması ve ABD'nin yeniden önderlik etmek istediği küresel sistemde açmazlar yaratmaması gerekmektedir.

### **Ticaret Alanında Başkan'ın Yetkileri**

Bilindiği üzere, ABD'de Kongre'nin Başkan'a geniş bir yetki devrettiği alanlar arasında ticaret politikası konuları da yer almaktadır. Nitekim Trump da gümrük vergileri ve ulusal güvenlik gibi konularda bu idari yetkisini kullanarak kararlar almaktaydı. Bu yetki ABD'de Başkan'ın Kongre'nin engellerine takılmadan kolay hareket etme imkanını kullanması açısından önemlidir. Bu yetki geçmişte ticaret partnerleri ile olan anlaşmaların müzakeresinde ve imzalanmasında ve ticaretin çok taraflı süreçte serbestiye kavuşmasında etkili bir araç olmuştur.

Buna karşın özellikle Trump döneminde tam tersine korumacılık amacıyla da kullanılmıştır. Hatta Trump ticaret politikası alanında kendinden önceki başkanlara (Clinton, Bush, Obama) kıyasla bu yetkiyi kararnameler yoluyla (executive orders) en fazla kullanan kişi olmuştur. Trump ulusal güvenlik tehdidi nedeniyle uyguladığı ticaret engellerini 1962 tarihli Ticaret Yasası'nın 232. bölümüne ve haksız ticaret uygulaması iddialarını ise 1974 tarihli Ticaret Yasası'nın 301. bölümüne dayandırmıştır. Biden'ın bu yetkiyi ve söz konusu yasa maddelerine ne ölçüde başvuracağı önemli bir merak konusudur.

Peterson Enstitüsü'nden ünlü ticaret politikası uzmanı Gary C. Hufbauer'e göre<sup>5</sup> ABD Başkanı'nın bu alandaki yetkilerin "Kongre tarafından gözden geçirilmesi ve ticaret politikasına ilişkin kararlarının Kongre'nin her iki kanadında da en kısa sürede onaylanması şartı" getirilmelidir. Buna, ulusal güvenlik nedeniyle getirilecek ticaret kısıtlamaları için Başkan'ın Kongre'nin ticaret komitelerine danışma şartı da eklenebilir. Bu durum Başkan'ın hareket alanını daraltacak olmakla<sup>6</sup> birlikte özellikle Trump deneyiminden sonra liberal çevrelerde artan endişe göz önüne alındığında anlaşılabilir ve ayrıca tartışılması gereken bir husustur. Ayrıca, Hufbauer ABD yasa ve düzenlemelerinde değişiklikler icap ettiren uluslararası ticaret

<sup>4</sup> <https://www.npr.org/2020/11/09/932190347/bidens-first-100-days-here-s-what-to-expect>

<sup>5</sup> G. C. Hufbauer, Trade Policy Priorities for 2021, under Rebuilding the Global Economy series by PIIE, October 2020, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/hufbauer-2020-10-rtge-memo.pdf>

<sup>6</sup> Chad Bown, 2020, Trump's Phase One Trade Deal with China and the US Election, PIIE Trade and Investment Policy Watch, October 27, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-phase-one-trade-deal-china-and-us-election>

anlaşmalarının Kongre'ye bildiri ve onayı şartının da eklenmesini tavsiye etmekte, ancak Başkan'ın Ticareti İlerletmeye yönelik yetkilerinin (Trade Promotion Authority) devamına ise tamamen karşı çıkmamakta.

### **Çin'e Karşı Tek Taraflı Hamlelerden Çok Taraflı Sisteme Yöneliş ve DTÖ'nün Reformu**

ABD Başkanı'nın özellikle Çin gibi hasımlarına karşı kullanacağı geniş yetkinin Amerikan ekonomisine ve ticarete rekabet gücüne ne ölçüde yarar sağladığı tartışmalıdır. Hatta Trump'ın ticaret savaşı başlatmasından sonra Çin'in ABD'den ithalatı artmak bir yana düşmüştür. Çin ile ticari ilişkiler Biden'ın ticaret politikasının gündeminde temel bir konu olmaya devam edecektir. Başkan Biden'ın özellikle Çin ile kısasa kısas bir anlayışa (tit-for-tat) dönüşen ticaret savaşlarında Trump dönemindeki kadar sert davranmayacağı ve çok taraflı sisteme aykırı hareketlerden kaçınacağı düşünülebilir. Bununla birlikte, pek çok görüşe göre Çin ürünlerine uygulanan ek vergileri derhal kaldırması ya da indirmesi konusunda acele hareket etmeyeceği söylenebilir<sup>7</sup>. Buna karşın ilk etapta Çin ile olan mevcut uzlaşmayı (Phase I) incelemeye alacağı ve Asya ve Avrupa'daki diğer müttefiki ülkelerle "uyumlu bir strateji" izleyeceği belirtilmektedir. Ancak ABD'nin halen Çin'i ciddi bir rakip olarak görmeye devam edeceği kesindir. Bu nedenle, Biden döneminde de Çin'in ekonomi politikaları, piyasa-devlet ilişkisi anlayışı, ticarete haksız rekabet yarattığına dair iddialar, teknoloji yarışı (Huawei vb.) gibi konular hemen çözüm sağlanabilecek konular değildir ve Trump döneminden çok radikal bir sapma beklenmemelidir. Biden'ın Çin ile ilişkilerde Trump'a nazaran daha kurallı ticaret yanlısı olması ve kendisi gibi düşünen ileri ekonomilere sahip ülkelerin ABD ile birlikte hareket etmelerini sağlayacak ittifaklara yönelmesi beklenebilir.

Biden döneminde küresel ticaret bakımından DTÖ'nün reformu çalışmalarının hız kazanması beklenebilir. Son dönemlerde ağır yara alan ve temel işlevlerini yerine getirmekte zorlanan DTÖ'nün küresel ticaretin merkezine yeniden konumlandırılması yönünde beklentiler bir hayli fazladır. Nitekim Biden'ın çok taraflı sisteme vereceği önem Trump döneminde örselenen DTÖ'nün saygınlığını kazanmasını ve ticaret müzakereleri ve kurallarının belirlenmesinde öne çıkmasını sağlayacaktır.

Diğer taraftan Trump yönetimince DTÖ'nün anlaşmazlıkların halli mekanizmasının kesintiye uğratılması karşısında da Biden'ın AB ve diğer ülkelerle birlikte somut adımlar atması gerekecektir. Bilindiği üzere DTÖ'nün bu önemli işlevinin temel taşı olan Temyiz Organı'nın (Appellate Body) yargıçlarının görev süreleri dolarken yerlerine yeni atamalar yapılması konusunda ABD ciddi çekinceler ortaya koymuş ve süreç fiilen tıkanmıştı. Trump, Temyiz Organı'nın yargısal anlamda yetkilerini aştığına inanmakta ve yeni üyelerin belirlenmesi aşamasında uzlaşma sağlanmasını bilerek engellemekteydi. Bu konuda Biden döneminde - DTÖ'nün reformu kapsamında- ciddi adımlar atılması gerekecektir. Aksi takdirde diğer DTÖ üyesi ülkeler ile ABD arasında oluşan ticari ihtilafların Trump dönemindeki gibi güç gösterisine dayalı anlaşmalarla (deal) çözümlenmesi yoluna gitme riski vardır. Bu zorlu süreçte yeni DTÖ Genel Direktörü'nün seçiminde<sup>8</sup> ABD'nin diğer ülkelerle sağlayacağı uzlaşma Biden'ın çok taraflı ticaret sistemine vereceği önem bakımından ışık tutucu olacaktır.

<sup>7</sup> <https://www.cnbc.com/2020/12/02/biden-tells-nyt-columnist-he-wont-immediately-remove-trumps-tariffs-on-china.html>

<sup>8</sup> Bozkurt Aran, [Dünya Ticaret Örgütünde tıkanma derinleşiyor mu?](#) TEPAV Değerlendirme Notu, Aralık 2020, N202044,

[https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2020/notlar/dunya\\_ticaret\\_organizasyonunda\\_tikanma\\_derinlesiyor\\_mu.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2020/notlar/dunya_ticaret_organizasyonunda_tikanma_derinlesiyor_mu.pdf)

Biden'in ticaret politikası bağlamında atacağı adımların Trump döneminin aksine çok taraflı sistemin ve DTÖ'nün öncelikli rolünü öne çıkarması durumunda Cumhuriyetçilerin çoğunlukta olduğu bir Senato'dan geçebilmesi ayrı bir tartışma konusu olarak gündeme getirilmekte. Bununla birlikte Biden'in gerek idari yetkisini kullanırken gerekse Senato'nun izninin lazım olacağı alanlarda gerekli desteği görebilecektir. Zira pek çok Cumhuriyetçi kongre üyesinin Trump döneminde uygulanan tek taraflı ve ticarete korumacı politikalara ve DTÖ sürecinden uzaklaşılmasına sempatik bakmadıkları bir gerçektir.

### **Ticarette Tek Başına Hareket Tarzından Daha Geniş İttifaklara Doğru**

Tüm bu tartışmalar çerçevesinde Biden döneminde ticaret alanında atılacak adımların başında, Trump döneminde adeta "deli dumrul" vergilerine dönüşen tek taraflı uygulamalardan kaçınmak ve yeni ek gümrük vergileri ve ticaret kısıtları getirmemek olduğu söylenebilir. Ek olarak, çok taraflı ticaret sistemine olan güvenin tazelenmesi için net bir tavır sergilemesi gerekecektir. Öte yandan, ABD'nin en önemli rakibi haline gelen Çin'in uyguladığı devlet yardımları, devletin piyasa üzerindeki hakimiyeti ve "haksız ticaret uygulamaları" gibi konularda duyulan kaygının, benzer endişelere sahip AB ve Japonya gibi ülkelerle beraber çok taraflı platform içerisinde dile getirmesi daha da önem kazanacaktır. Bu durum Biden'in Trump yönetimi ile kıyaslanınca en önemli farklardan birisini oluşturacaktır. Bu nedenle Biden'in özellikle Transatlantik ilişkilerine ve ticaret müzakerelerine (TTIP'in ortada kaldığı düşünüldüğünde) dönmesi ihtiyacı da göz ardı edilmemelidir.

Diğer taraftan, Biden'in Obama döneminde imzalanan ancak daha sonra Trump'ın geri adım attığı Trans-Pasifik Ortaklığı (TPP) ya da yeni şekliyle CPTPP (Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership) Anlaşması'na taraf olunması için girişimde bulunabileceği de dile getirilmekte. Çin'in başını çektiği RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) karşısında ABD'nin Pasifik havzasında yeniden hakimiyetini sağlayabilecek bu düzenlemeden uzak durmasının zor olacağına inanılmakta. Ne var ki TPP müzakere edilirken çalışma yasaları ve çevre gibi alanlarda varılan düzenlemelerin, ABD'nin rekabet gücü ve sosyal dengeleri açısından önemli tartışma konuları oldukları dikkate alındığında Demokrat Biden yönetiminin CPTTP'ye katılırken çevre, iklim, çalışanların hakları gibi konularda hassas davranması beklenecektir.<sup>9</sup>

### **Türkiye Bakımından**

Biden yönetiminin ticaret politikasında Türkiye için kısa vadede en önemli konu demir ve çelik gibi ürünlere konulan ek gümrük vergilerinin kaldırılıp kaldırılmayacağı<sup>10</sup> ve haksız rekabet savı altında Türk ihraç ürünlerine uygulanan anti-damping önlemlerin ne ölçüde bir silaha dönüşebileceğidir. Ticarete haksız rekabet kapsamına ayrıca çevre ve çalışma şartları vb.

<sup>9</sup> C. D. Lake, Memo to the CPTPP countries on how to take the agreement to the next level,

<https://www.piiie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/memo-cptpp-countries-how-take-agreement-next-level>

<sup>10</sup> Hatırlanacağı üzere ABD uluslararası ticaret mahkemesi bu vergileri Amerikan Anayasa'sına aykırı bulmuştu.

<https://tr.euronews.com/2020/07/15/abd-mahkemesi-turk-celigine-yonelik-ilave-vergi-karar-n-anayasaya-ayk-r-buldu>

Ancak vergilerin tamamen kaldırılmadığı dikkate alındığında başka çözüm mekanizmalarına da ihtiyaç olduğu görülmekte. Türkiye bu bağlamda ABD'yi DTÖ'nün Anlaşmazlıkların Halli mekanizması altında şikayet etmişti. Trump döneminde sekteye uğrayan bu mekanizmanın işlevselliğinin sağlanmasının bu gibi durumlarda Türkiye bakımından ne derece önemli olduğu anlaşılmaktadır. Zira bu tür bir mekanizmanın zayıflaması Türkiye'yi ABD gibi güçlü bir ülke ile ikili platformda baş başa bırakmakta ve lehine bir karar alılabileceği güçleşmektedir. Biden yönetiminin bu konuda ne kadar hassas davranacağı ise biraz da siyasi ilişkilerin durumuna bağlı olacaktır.

konuların da girebileceği göz ardı edilmemelidir. Uzun zamandır dile getirilen serbest ticaret anlaşması talebinin ise ciddi bir karşılık bulabilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Biden'ın çok taraflı küresel ticaret sisteminde müttefikleriyle birlikte hareket etmesi söz konusu olduğunda Türkiye'nin bu yapının içinde yer alması uzun vadeli çıkarları bakımından önem kazanacaktır. Bu durum Türkiye'nin de çok taraflı ticaret sistemi ve DTÖ reformu konusunu biraz daha fazla dikkate almasını ve bu kapsamda somut politikalar üretmesini gerektirecektir.