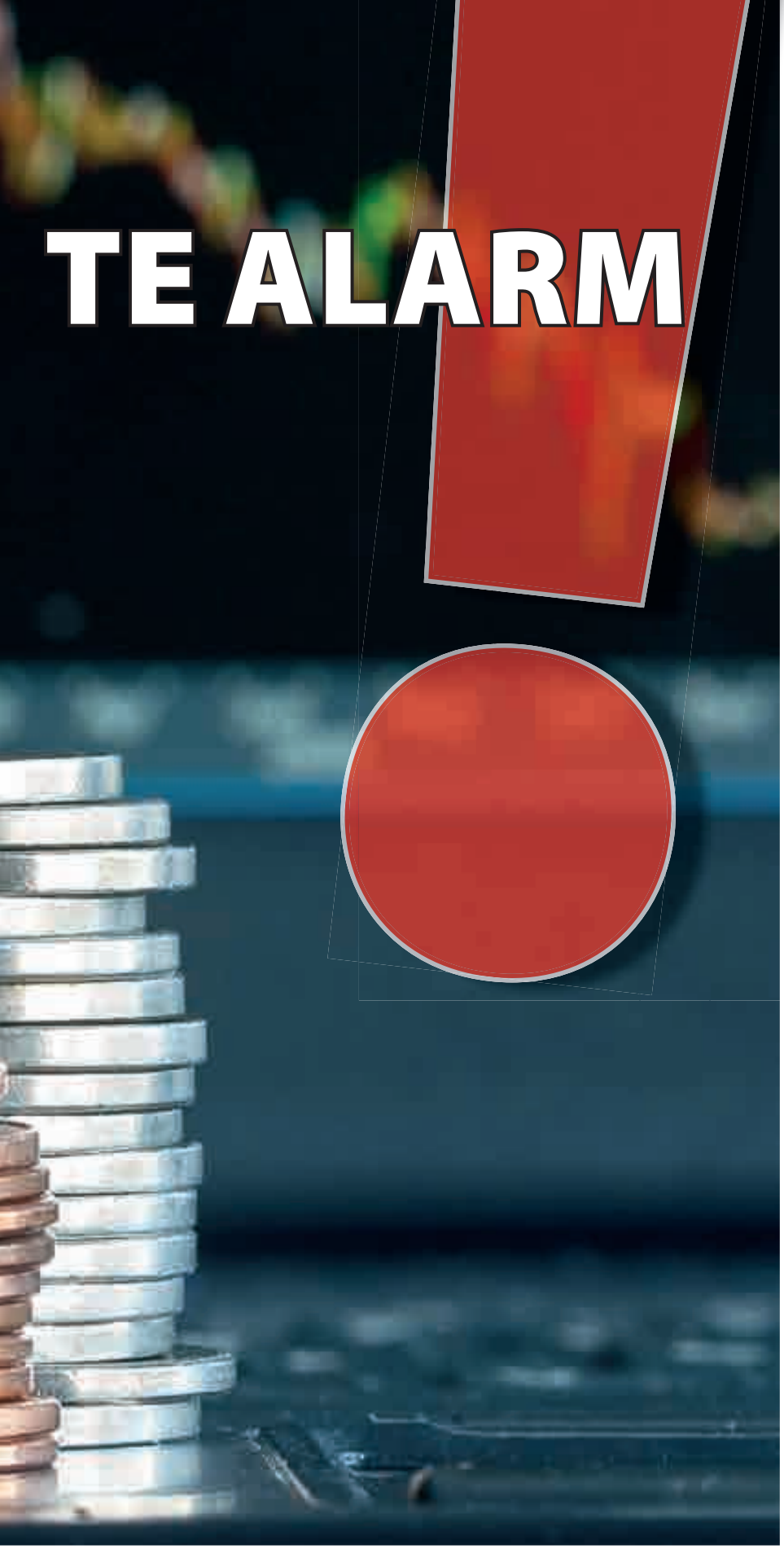
KÜRESEL TİCARET



TE ALARM



Fotoğraflar: *Dünya Gazetesi Fotoğraf Arşivi*

Küresel korumacılık, artan bir şekilde devlet desteklerini yerli firmaları kurtarma paketlerini, gümrük tarifelerini ticari korunma önlemlerini ihracat vergilerini ve kısıtlamalarını kapsayan bir zemine doğru kaydı. Hem gelişmiş hem de yükselmekte olan ekonomilerde ticaret hacmi yerinde saymaya başladı.

TEPAV Merkez Direktörü (G20 Çalışmaları Merkezi) M. Sait Akman, "Çok Taraflılık ve Küresel Ticaret: Zorluklar, Yeni Anlatımlar ve Sistemi Güçlendirme Yolları" başlıklı analizinde küresel ticaretin tıkanma noktalarını ve DTÖ'nün rolünü yazdı.

M. Sait Akman'ın yazısı şöyle:

"Uluslararası ticaret on yıllardır, liberalleşme ve "kurallara dayalı" (rules-based) ticaret ortamı sayesinde küresel ekonomik büyüme için önemli bir faktör olarak görülüyor. Bu ortamının varlığı, çok taraflı ticaret sisteminin ilke ve normları zarar görmediği ve daha ileri düzeyde serbestleşme sağladığı ölçüde mümkündür. DTÖ, ticaret müzakereleri için bir platform oluşturma ve kural ve anlaşmaların şeffaflığını, denetimini ve icrasını teşvik etme gibi işlevleri itibarıyla çok taraflı sistemin merkezi organı konumundadır. "Küresel değer zincirleri" bağlamında küreselleşmiş üretim süreçleri uluslararası ticarete olan ihtiyacı artırırken, DTÖ diğer taraftan Çin, Rusya ve diğer bazı ülkelerin kurallara dayalı ticaret sisteminin parçası olmalarında önemli tol üstlenmiştir.

Tüm bunlara rağmen günümüzde küresel ticaret sistemi önemli zorluklarla karşılaşmaktadır. İlk olarak Doha Ticaret Müzakereleri Turu tıkanmış haldedir. On yıldan uzun bir süredir devam eden canlandırma çalışmaları yararsız kalmaktadır. 2015'teki Nairobi Bakanlar Konferansı (BK) turun geleceği hakkında ABD gibi önemli üye ülkelerin görüş ayrılığını açıkça ortaya koymuştur.

DTÖ bu süre zarfında yalnızca belli konular hakkında iyi niyetli, fakat mütevazı çözümler üretebilmiştir. İkinci olarak, 2008'deki



küresel finansal krizin akabinde ticarette korumacılığın, DTÖ'nün düzenleyici etkisini zorlayacak şekilde, yükseldiği görülmekte.

G20 ülkeleri kısıtlayıcı politikalara yöneliyor

Neredeyse tüm G20 ülkeleri yerli şirketleri veya işgücünü korumak ya da aslında ticaretten ziyade iç politikadaki hatalardan kaynaklanan ekonomik dengesizliği sona erdirmek adına kısıtlayıcı ticaret politikalarına yönelmekteler. Küresel korumacılık, artan bir şekilde devlet desteklerini, yerli firmaları kurtarma paketlerini, gümrük tarifelerini, ticari korunma önlemlerini, ihracat vergilerini ve kısıtlamalarını kapsayan bir zemine doğru kaymıştır.

Kriz sonrası dönemde küresel ticaretin artış hızı düşmüştür (1990-2008 dönemindeki yıllık ortalama %7 iken 2009-2016 döneminde %3'ün altına inmiştir). Yine de dönemsel sebepler bu trendi açıklamada yetersiz kalmaktadır. Küresel Ticaret Alarmı (Global Trade Alert) çalışmasına göre küresel krizin azalan etkisine rağmen çok daha fazla kısıtlayıcı önlem uygulanmaya devam ediyor. Ayrıca hem gelişmiş hem de yükselmekte olan ekonomilerde ticaret hacmi giderek 'düzleşen' (yerinde sayan) bir hal almış durumda. Bu da dünya tica-



retinin büyümesinin yavaşladığının değil, hiç büyümediğinin göstergesidir. Finansal kriz, küresel ekonomi için daha fazla düzenleyici değişikliklere olan ihtiyacın da altını çizmekte.

Doha Turu açmazı

Üçüncü olarak, çok taraflı ticaret sisteminin merkez yapısı olan DTÖ'nün işlevlerini etkin olarak yerine getirmesi hususunda yetersiz kaldığı yönünde sorgulamalar başlamıştır. Doha Turu açmazı bu kuruluşun saygınlığını - taraftarlarını hüsrana uğratacak şekilde- olumsuz yönde etkilemiştir. Geniş kapsamlı bu görüşmelerde başarının sağlanamamasında temel sorun daha ziyade DTÖ'de karar-alma yapısı gibi iç faktörlere atfedilmiştir. Problemin kaynağı çoğu çevre tarafından DTÖ'nün işlemesi zora giren "konsensüs-temelli (uzlaşıya dayalı) karar alma yaklaşımı olarak gösterilmektedir. Bazılarına göre ise sorun ticarette serbestinin sağlanamaması değil, sistemin 21. yüzyılın ticaret anlayışına cevap verebilecek yeni kuralları oluşturamamasından ötürü DTÖ'nün merkezi konumunu kaybetmesidir. Bu bağlamda, ticaret anlaşmalarının, DTÖ'nün pek etkili olamadığı "tarife dışı engeller" ve "sınırların ötesinde kalan" (behind-the-border) konuları içermesi gerektiği tartışılmaktadır. Dolayısıyla DTÖ'nün tartışmalı olan sınırları küresel ekonomideki güncel gelişmelerle daha ilişkili bir şekilde belirlenmelidir. Daha derin incelemeler, DTÖ sisteminin hesap verilebilirliğinin ve meşruiyetinin, küresel ekonomideki değişen güç ilişkilerini yansıtacak şekilde artması gereğine dikkat çekmekte.

DTÖ'nün varlığı

Ancak tüm bu eleştiriler DTÖ'nün varlığına, ilke ve normlarına ya da ticaretten elde edilecek potansiyel kazançları sorgulamaya yönelik sistem karşıtı yaklaşımlar değildir. Ticaret politikası çevreleri ile ana akım akademik çalışmalarda ortaya çıkan bu argümanlar daha ziyade sistemdeki eksikliklere işaret etmektedir. Bu çalışmalar bir anlamda sistemin içinden gelen öz eleştiriler şeklinde kabul edilmelidir.

Ancak, günümüzde bu yaklaşıma alternatif yeni bir düşünce akımının farklı bir açıdan ve doğrudan "DTÖ'nün varlığını" hedef almakta olduğu görülmekte. Bu akım tamamıyla merkantilizmin bütünselci (holistik) fikirlerini yansıtan siyasal aktivizmle geliştirilmiş bir ticaret karşıtı söylem tarafından şekillenmektedir. Küresel kamuoyu keskin bir dönüşle ticaretin ekonomik refaha, istihdama ve büyümeye olan etkisini sorgulamaya başlamıştır. Serbest ticarete karşı olan siyasal faaliyetler ve eylemler, hem bölgesel hem de çok taraflı girişimlere karşı kendisini göstermekte. Bu durum bazı üye ülkeler Nairobi yapılan DTÖ Bakanlar Konferansı'nda Doha Turu'nun devamı yönünde taahhütte bulunmaktan kaçınmalarının ötesine geçen bir şekil arz etmekte.

Nitekim bu süreçte, ABD özellikle Trump'ın başkan seçilmesiyle birlikte TPP'den çekilme kararı almış, NAFTA hakkında yeniden müzakere istenmiştir. Avrupa'da CETA (AB-Kanada STA'sı) ve TISA'nın (Uluslararası Hizmet Ticareti Anlaşması) durdurulması yönünde çağrılar artmakta. ABD ile AB arasındaki Transatlantik (TTIP) müzakereleri de donmuş durumda. Yeni ABD yönetiminin ticaret anlaşmaları konusunda DTÖ dışında "yaratıcı, yeni yaklaşımları" benimsemeye çalıştığı artık açıkça ortaya çıkmakta.

Bölgesel ticaret anlaşmaları

"Doha'yı kurtarmak", "DTÖ'yü hayata döndürmek", "çok taraflılığı bölgesel ticaret anlaşmalarıyla uyumlu hale getirmek" ve "küresel ticareti arttırmak" gibi ticaret politikası çevrelerince sıkça vurgulanan sözlerin yerlerini artık "ticaret anlaşmalarını" ve "DTÖ'nün temel sütunlarını" kurtarmaya yönelik beklentilere bıraktığı görülmekte.

Mart ayında G20 finans bakanlarının Baden Baden'de kabul ettikleri bildiride ilk defa, daha önceki benzer bildirgelerden farklı olarak, "korumacılığa karşı" ortak bir duruşu içeren hoş bir söz dahi eklenemedi. Her ne kadar böylesine iyi niyetli beyanlar etkisiz olsa da "kurallara dayalı" veya "serbest" ticaret sistemi ifadelerinin bildiride bulunmaması pek de iç açıcı bir durumun işareti sayılamaz.

Yeni Kuralları ve Serbestiyi Getirmenin Yolları DTÖ'nün yapısal sorunları ve Doha Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri Turunun başarılı şekilde sonuçlanmaması ülkeleri öncelikle liberalleşmenin sağlanabilmesi ve yeni politika alanlarının tanımlanabilmesi adına alternatif yollar aramaya itti. Bunlardan birincisi bölgesel ticaret anlaşmaları (BTA) oldu. Çok taraflı arenada ticaret anlaşmalarına ilişkin konuları etkili ve uygun bir şekilde aktarmada yetersiz kalınması, BTA'ların ticaret ortaklarınca daha çekici bulunmalarının da yolunu açtı. BTA'ların, kamu sağlığı düzenlemelerinde uyumlaştırma konusundan, teknik standartlara, rekabet politikasına, çalışma yasalarına ve daha birçok sınır ötesi konuya

uzanan geniş bir alanda daha yüksek seviyelerde serbestleşmeyi ve daha kapsamlı düzenlemeleri sağlaması beklenmektedir. Bu bağlamda, önceleri Trans-Pasifik Ortaklığı (TPP) ve Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) gibi mega-BTA'ların DTÖ'ye nazaran çok uluslu şirketlerin stratejik ve ekonomik anlayışını ve ticaret kalıplarının dinamiğini çok daha iyi yansıttığına inanılmaya başlandı.

Diğer taraftan, BTA'ların Cenevre'deki DTÖ müzakereleri için elle tutulur, yenilikçi kurallar sağlayarak çok taraflılığı geri mi getireceği yoksa ayrımcılığa yol açan ve DTÖ'yü daha zayıf hale getirecek düzenlemeler mi olduğu her zaman bir tartışma konusu olmuştur. Sonuçta DTÖ'nün bir müzakere platformundan daha fazlası olması dolayısıyla BTA'ların, çok taraflı sistem kadar kapsayıcı olması beklenmemelidir. Neticede, DTÖ'nün daha kapsayıcı, üyelerine eşitlik getiren ve uyuşmazlıkların çözümü, şeffaflığın sağlanması ve denetleme bakımından daha kapsamlı bir işleve sahip olduğu aşikardır. İkincisi, konsensüs temelli yaklaşımın kurbanı olmayan ve "tek taahhüt" yaklaşımı zorunluluğu gerektirmeyen ve sadece imzalayan ülkeleri bağlayan çoklu anlaşmalardır (plurilateral).

Liderlik rolüne ihtiyaç var

Ticaret müzakerelerinde gündemi hizmet ticareti, ticaretin kolaylaştırılması, kamu alımları, bilgi teknolojisi ürünleri ve çevresel mallar gibi konulara indirgemek mantıklı olabilir. Ancak, çoklu anlaşmalar tarım ürünleri ticareti ya da NAMA (tarım dışı ürünlerde pazara giriş) gibi büyük ticaret güçleri arasında geniş bir pazarlığı gerektiren konularda her zaman etkili olamayabilir.

BTA'lar ve çoklu anlaşmalar liberalleşmeyi sağlamada yararlı unsurlardır, fakat her ikisine ilişkin girişimler de DTÖ müzakereleri gibi artık tehdit altındadır. Sonuç olarak çözüm, yeniden bir düzenlenme yaparak, "DTÖ rejimini yeniden başa getirmekten" ve "DTÖ'yü dışlayan yeni yaklaşımları ve 'yaratıcı arayışları' zayıflatmaktan" geçmektedir.

Aşağıdaki altı hususun DTÖ sisteminin ve işlevlerinin gerçekleşmesine ve ayrımcılık yapmama, karşılıklılık, şeffaflık gibi ilkelerinin ve normlarının varlığının korunmasına olumlu etkisi tartışılabilir. İlk olarak "kurallara dayalı bir ticaret sistemi" işleyişine katkı yapmayanların dahi yararlandığı küresel anlamda bir "kamusal maldır" ve çok taraflı sistemde "kamusal malın" sağlanabilmesi için her zamankinden daha fazla bir liderlik rolüne ihtiyaç vardır.



Amerikan hegemonyası artık sona erdi

Amerikan hegemonyası sona ermiştir ve ABD'nin şimdiki yaklaşımı bir özgüvene sahip olmadığı gibi tek taraflı taahhütlerde bulunmaya da hazır değildir. AB, Brexit, Euro krizi ve yapısal meşruiyet konularından dolayı rahat bir dönemden geçmemektedir. Japonya, Avustralya ve Kanada'dan oluşan orta ölçekli devletler geçmişteki istişari rollerinden uzaklaşmışlardır. Çin sistemden en fazla yararı elde edecekler arasında olmakla beraber, finansal sistem, piyasa ekonomisi, devlet yar-



dımları ve kur yönetimi konusunda ciddi iç reformlara ihtiyaç duymakta ve bir liderlik rolüne soyunma konusunda istekli olmamaktadır. Hindistan, Brezilya ve Güney Afrika gibi gelişmekte olan ülkeler güçlü bölgesel roller üstlenmekte ancak uzlaşma sağlamak yerine daha ziyade engelleyici bir tutum takındıkları görülmekte. Bunun sonucunda, DTÖ'de karşılıklı mutabakata dayalı bir yaklaşım sağlanmalı ve özellikle G20'yi de içine alacak şekilde mümkün olan her ortamda, müşterek liderlik için bir çağrı yapılmalıdır. İkincisi, küresel ekonominin liderleri ve DTÖ üyelerinin, sistemin işlediğini gösteren küçük ve kısa vadede gerçekleştirilebilecek "mütevazı ve uzlaşılabilir konulardan" ve anlamlı sonuçlara ulaşılabileceğini kanıtlayan daha "kapsamlı konulardan" oluşan bir gündeme yakın gelecekte odaklanması gereğidir. Bali Bakanlar Konferansı (2013), ticaretin kolaylaştırılması; vergi-ve kotadan muaf (DFQF) uygulamalar ile ihracat sübvansiyonları gibi bazı mütevazı konulardauzlaşı sağlanabileceğinin güzel bir örneği olmuştu.

Şeffaf bir diyalog anlayışı

Bunlara ek olarak, G20 Ticaret Bakanları 2016'da Şangay'da "tarımı da kapsayacak şekilde Doha Kalkınma Gündemi (DKG),



NAMA ve hizmetler konusunda görüşmeleri ilerletmek konusundaki "büyük kararlılıklarını" yinelemişlerdi. Bir uzlaşıya ihtiyaç olduğu kesin olmakla beraber, Doha Turu'ndan alınan ders, sürekli artan biçimde gerçekleşen bir ilerlemenin tek seferde gerçekleşen büyük bir adıma nazaran daha gerçekçi ve yapılabilir olacağı yönündedir.

Üçüncüsü, ticaret politikası çevreleri gözünde DTÖ'nün bir küresel mal olarak öne çıkan rolünün, ticaretin serbestleşmesine nazaran daha önde olduğudur. Burada kast edilen DTÖ yoluyla şeffaf bir diyalog anlayışı, uyuşmazlıkların çözümü ve çok taraflı kural konulmasının sağlanabilmesidir. Özellikle diyalog platformu ve uyuşmazlıkların halli mekanizmasının (DSU) DTÖ bağlamında başarılı bir şekilde sürdüğü düşünülmekte. DTÖ'nün bu iki fonksiyonuna "bildirimler" ve "ticaret poli-



tikalarını gözden geçirme mekanizması"nı (TPRM) da eklemekte yarar vardır. Tüm bu çabalara rağmen şeffaflık siyasi nedenlerle her zaman gerçekleşmemektedir ve daha kapsamlı ve bağlayıcı tamamlayıcılara ihtiyacı vardır. Ancak günümüzde artık DSU da "ülkeleri DTÖ anlaşmalarını ihlal etmemeleri yönünde caydıramadığı" ve "taraflar üzerindeki yetkisini yeni yükümlülükler getirerek artırdığı" gerekçesiyle eleştirilmektedir. Söz konusu iddialar şüpheli olmakla birlikte, çözümün bulunabilmesi için daha fazla çaba gerekmekte. Bahsi geçen son fonksiyon (işlev) olan "kural konulması" ise uzlaşma (konsensus) temelinde yeni çok taraflı anlaşmalar yapmak ya da var olanlara yeni kurallar eklemektir. Ancak, bu alanda bir uzlaşma ancak müşterek bir liderliğin varlığı halinde gerçekleşebilir.

Ülkeler arasındaki eşitsizlikler

Dördüncüsü, ülkelerin her olumsuzluğa rağmen yeni BTA'lar müzakere etme veya var olanları yeniden müzakerelere etme istekliliğidir. Çok taraflı sistemle karşılaştırıldıklarında dezavantajlı olarak görülseler de aşağıdaki hususlar iki yaklaşım (çok taraflı ve bölgesel anlaşmalar) arasındaki uyumun artması bakımından önemlidir. DTÖ üyeleri, BTA'ların sonraki katılımlar için makul mekanizmalara sahip olması ihtiyacını göz ardı etmemelidirler. Ayrıca serbestleşen ticaretin sonucu ortaya çıkan rekabet baskısının toplumsal kesimler üzerinde yaratacağı olumsuz etkileri bertaraf edecek bir takım 'ticarete uyum' (trade adjustment) politikalarına da ihtiyaç artmakta. Bu anlaşmalar ticarete ilişkin daha standart ve düzenleyici (regulatory) kuralları içermeli ve güncellenmiş denetleme ve gözden geçirme mekanizmaları ile şeffaflığı sağlayabilmelidir. Son olarak bölgesel anlaşmalar nihai etkileri bakımından çok taraflı "etki analizi" araçları ile değerlendirilebilir ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SDGs) ile de uyumlu olmaları sağlanabilir.

Beşinci olarak özel sektör menfaatlerini sürece dâhil etme ticaret müzakerelerinde piyasa faydacılığını sağlayabilir. Avrupa Tek Pazarının kurulması, Uruguay Turu'nun tamamlanması veya TTIP girişimleri (her ne kadar Trump döneminde kesintiye uğrasa da) gibi büyük adımlar da piyasa aktörleri sayesinden gerçekleştiği unutulmamalı. İş dünyasının bakışı politika-yapımcıları tarafından doğru okunabildiği ölçüde müzakerelerde başarıya ulaşılması için katkı sağlayıcı olabilir. Son olarak, ticarete uyum çalışmalarına ağırlık verilmelidir. Ticaret müzakereleri, nihayetinde liberalleşme ve bunun sonucunda ticaretten kazanç sağlamak amacıyla yapılır. Ancak, serbest ticaret günümüzde geleneksel iktisadi yaklaşımı sarsacak şekilde herkes için yararlı bir unsur olarak görülmemekte. T20 raporunda da belirtildiği gibi "ülkeler arasındaki eşitsizlikler" konusuna kamuoyunun ekonomik küreselleşmeden duyduğu rahatsızlığı azaltmak için bu yöndeki beklentilere daha çok ilgi gösterilmelidir.

Ticaret anlaşmalarından doğal olarak herkes tam anlamıyla yarar sağlayamaz. Bu da bize DTÖ'nün küresel ekonomi politikaları yapımında tutarlılığı sağlamadaki unutulmuş işlevini hatırlatmaktadır. Ticaret anlaşmaları uygulanabilir ve sürdürülebilir olmaları için ticarete uyum politikalarıyla bir arada yürütülmelidir. G20, bu işlevin yeniden ön plana çıkarılmasını sağlamalı ve rekabetin ticaret politikalarından ziyade, ticarete uyum politikalarıyla (yani ülke içi ekonomik ve sosyal politikalarla) sağlanabileceğini hatırlatmalıdır. Dolayısıyla G20, DTÖ veya herhangi bir ticaret anlaşmasının esas amacının "serbest ve adil" ticaret ilkeleri temelinde toplam refahı artırmak olduğunun altını çizmelidir. Bu bağlamda ülkelere ihtiyaç duydukları iç politikaları uygularken kendi iradelerine ve serbestîye sahip olduklarını da hatırlatmalıdır. Diğer taraftan, ticaret politikası ile diğer politikalar (tüketicinin korunması, çevre politikası, çalışma yasaları, para politikası, enerji, rekabet, üretici destekleri vd.) arasındaki ilişki, ticaret ve diğer konulardaki rejimleri uyumlaştırmada yeni bir strateji geliştirmeyi gerektirmekte.

Sonuç

DTÖ, başarısı tamamıyla üyelerinin uzlaşmaya varma konusundaki isteği ve yeteneğine bağlı olan ve üyeler tarafından yönetilen (member-driven) bir kuruluştur. Uzlaşmaya varma konusu, DTÖ'nün tüm işlevleri bakımından sorunlu bir alandır. Mevcut siyasi konjonktür altında bu yöntemi değiştirecek büyük reformlar beklenmemelidir. Kurumsal reformların yapılması, kritik-kütle yaklaşımı (critical-mass approach), çoklu anlaşmalar ve başarılı BTA'ların çok taraflılaştırılması gibi daha esnek adımların atılması birer çözüm olarak düşünülebilir. Bunun gibi girişimler çok taraflı sistemin işleyişine mütevazı katkılar yapmak suretiyle aşınmasına engel olabilir."