

te pav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

'Washington Mutabakatı'ndan 'İstanbul Kararları'na: Nereye doğru gidiyoruz?

Prof. Dr. Güven Sak
TEPAV İcra Direktörü

Esen Çağlar
Ekonomi Politikaları Analisti

‘Washington Mutabakatı’ndan ‘İstanbul Kararları’na: Nereye doğru gidiyoruz?

1. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) İstanbul’da gerçekleştirilen 2009 Yıllık Toplantıları, “İstanbul Kararları” ile noktalandı. İstanbul Kararları dünyamızın gördüğü ilk küresel iktisadi krizin, Dünya Bankası ve IMF’nin çalışma biçimini ve yaklaşımını kalıcı bir biçimde değiştirmekte olduğunun da altını çizdi. IMF web sitesine İstanbul Kararları ile ilgili olarak yerleştirilen dokümana bakarak, eski belgelerde sıkça rastlanan “rekabet” kelimesinin yerini “işbirliği” kelimesinin aldığı gözlemine yapabilmek mümkün görünüyor. Peki, İstanbul Kararları ile ortaya konulan niyeti nasıl değerlendirmek gerekir? Bu niyeti gerçekleştirmek mümkün müdür? IMF’nin yapısında gelişmekte olan ülkelerin oylarının artırılması İstanbul kararlarına yansıyan niyeti gerçeğe dönüştürmeye yeter mi? Türkiye meseleye nasıl yaklaşmalıdır? Bu politika notu gündemdeki bu sorulara ışık tutmayı amaçlamaktadır.
2. Bir soruyla başlarsak; İstanbul Kararları, John Williamson’un 1980’lerin sonunda “Washington Mutabakatı” olarak adlandırdığı küreselleşme sürecinin eski işleyiş biçimini ve ekonomi politikaları paradigmasını değiştirdi mi?¹ Henüz değil. Buna göre, 2008 krizinden önce, küreselleşme sürecine uyum sağlamaya çalışan çevre ülkelerine merkezden önerilen politika çerçevesi “İstikrarı sağla”, “Özelleştir”, “Serbestleştir” (“Stabilize”, “Privatize”, “Liberalize”) komutları ile özetlenebiliyordu. “Neoliberal” iktisadi düşünceden beslenen bu yaklaşım bazı sorunları da içinde barındırıyordu. Birincisi, komutların merkezden çevreye tek yönlü olarak iletilmesi ve küreselleşme sürecinin yönetim yapısında demokratik açıdan bir katılımçılık sorunu bulunmasıydı. Bunun da ötesinde, söz konusu küresel sistem büyük ölçüde ikinci dünya savaşında galip gelen tarafların çıkarlarını ve isteklerini yansıtıyordu. İkincisi ise iletilen tavsiyelerin esas olarak piyasaların serbestleştirilmesi üzerine inşa edilmesi ve piyasalara kamu müdahalesinin bağlam ne olursa olsun her durumda asgaride tutulmaya odaklanmasıydı. Üçüncüsü ise tavsiye edilen büyüme reçetesinin her yerde aynı olmasıydı. Hâlbuki ülkeler farklı farklıydı. 1990’lı yıllardaki krizlerin ardından söz konusu Washington Mutabakatı yaklaşımındaki sorunlar sıkça sorgulanmaya başladı. Örneğin, 2005 tarihli Dünya Bankası’nın “1990’ların Ekonomik Büyümesi: 10 Yıllık Reformlardan Alınan Dersler”² raporu tam da bunu yapıyordu; küreselleşme sürecinin başlıca muhafızları sürecin gidişatından rahatsızlıklarını dile getiriyorlardı. Ancak öte yandan 2002-2007 döneminde tüm dünyada yaşanan tempolu ekonomik büyüme,

¹ Bkz. Williamson, John (1989) “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Readjustment: How Much has Happened* içerisinde düzenlenmiştir, Institute for International Economics, Washington.

² Bkz. Dünya Bankası (2005) “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms”, Dünya Bankası, Washington.

küresel sistemdeki yapısal bozuklukların maskelenmesine neden oldu. Sistemin reforme edilmesi tartışmalarının yeniden alevlenmesi ise 2008 küresel kriziyle beraber geldi.

3. Sorunlu küresel sisteme yönelik eleştirileriyle tanınan Dani Rodrik, Dünya Bankası'nın yukarıda vurgulanan raporu üzerine yazdığı, Ocak 2006 tarihli "Güle güle Washington Mutabakatı, Hoşgeldin Washington Kafa Karışıklığı" başlıklı makalesinde³, esas olarak, ortada zaten Washington mutabakatı kalmadığını, artık meselenin onun yerini neyin alacağını belirlenmesi olduğunu söylüyordu. İşte aradan geçen bir küresel kriz, bir dizi G-20 toplantısı ve geçtiğimiz günlerde İstanbul'da IMF başkanı tarafından açıklanan "İstanbul Kararları" ortadaki tartışmayı açıklıkla görmemizi sağladı. Tüm bunlar neticesinde küreselleşme sürecinin geleceğine ve yönetişimine dair yeni yaklaşımın nasıl şekilleneceği belirginleşmeye başladı.
4. Bugün ortadaki tartışmada 2008 krizi dersleri son derece belirleyici bir rol oynamaktadır. O nedenle, öncelikle, "2008 krizinden küreselleşme süreci açısından nasıl bir ders çıkarmak gerekir?" sorusu üzerinde durmakta fayda vardır. Birinci çıkan ders, krizin kaynağı ve yayılma biçimi arasındaki farkların birbirine karıştırılmaması gerektiği gerçeğiyle ilgilidir. 2008 krizi bugünlerde yeniden ve yoğunlukla tartışılmaya başlandığı gibi küresel finansal dengesizliklerinden, ABD'nin yüksek cari işlemler açığı ve düşük tasarruf oranı ile Çin'in cari işlemler fazlası ile yüksek tasarruf oranının yol açtığı dengesizliklerden, kaynaklanmış bir kriz değildir. 2008 krizi, gelişmiş ülkelerin finansal piyasalarındaki düzenleme boşluklarından kaynaklanmıştır. Sonuç itibarıyla, dünyamızın ilk küresel krizinin kaynağı çevre ülkeler değil, merkez ülkelerdir.
5. İkinci çıkan ders küresel krizin sonuçlarıyla ilgilidir. Krizin kaynağı gelişmiş ülkeler olsa da faturasını özellikle artan işsizlik boyutuyla tüm ülkeler birlikte ödemektedir. Gelişmiş ülkelerdeki kamu düzenlemesi zafiyetinin yol açtığı hasara yalnızca gelişmiş ülkelerde yaşayanlar değil, gelişmekte olan ülkelerde yaşayanlar da katlanmak zorundadırlar. Küresel ticaret ve finansal akımlarının ani duruşu nedeniyle işsizlik küresel bir sorun haline gelmiş ve yoksulluk artmaya başlamıştır.
6. Üçüncü ders ise kriz sonrasındaki IMF ve Dünya Bankası politikaları ile ilgili bir tespittir. Özellikle IMF kriz sonrasında hızlı bir biçimde gelişmekte olan ülkelerdeki hasarı telafi etmek üzere devreye girmiştir. Küresel sisteme verilen hasar gelişmiş ülkelere kaynaklandığına göre, telafi mekanizmasının finansmanının da gelişmiş ülkeler tarafından sağlanmasını beklemek gerekir. Özellikle IMF bu çerçevede öncü bir rol oynayarak bozulan dengelerin yol açtığı hasarın telafisine çalışmıştır. Yapılanlar yeterli değildir ama çalışma doğru yöndedir. IMF bu bağlamda hem övgüyü hem de eleştiriyi hak etmektedir. IMF kriz sonrasında zarar görenlerin telafisi için, en zor durumdaki ülkelere yönelik olarak, hızla devreye girdiği için kutlanmayı hak etmekle birlikte, gelişmiş ülkelerdeki düzenleme zafiyeti ile ilgili olarak gereken tedbirleri zamanında almadığı ya

³ Bkz. Rodrik, Dani (2006) "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion", *Journal of Economic Literature*.

da alamadığı için de eleştirilmelidir. Yaşanmış olan küresel kriz, göz göre göre biriken risklerden kaynaklandığına göre IMF ve diğer uluslararası kuruluşların performansı açısından bir kara leke olarak değerlendirilmelidir.

7. Yukarıdaki eleştiride dikkate alınması gereken iki husus vardır: Birincisi, IMF ve uluslararası küresel kuruluşlar gelişmekte olan ülke ekonomilerinde biriken risklere karşı fazlasıyla duyarlı davranırken, gelişmiş ülke ekonomilerinde biriken risklere karşı daha müsamahakâr davranmaktadırlar. İkincisi, IMF ve diğer uluslararası kuruluşlar biriken riskleri tespit edip, üzerine gitmeye kalksalar bile, gelişmekte olan ülkelere dış geçirebilirken, gelişmiş ülkelere önerdiklerini uygulatabilme gücüne sahip değildirlir. Böyle bir asimetrik güç ve etki yapısı ise küresel sistemde önemli bir dengesizlik yaratmakta ve krizlerin çıkma ihtimalini arttırmaktadır.
8. IMF ve diğer uluslararası kuruluşların gelişmiş ülkelerdeki ekonomi yönetimleri karşısında güçsüz kalmalarının nedeni, söz konusu kuruluşların yönetim yapılarıyla ilgilidir. Mevcut yönetim yapısının temelinde bu tür kuruluşların finansman biçimi ve o finansman biçimini yansıtan oy hakları yatmaktadır. Son çözümlenmede, “parayı verenin düdüğü çalması” her ne kadar hazinse de, bu durum Washington Mutabakatı’nın da temelidir. Washington Mutabakatı ile önu açılan küreselleşme süreci yirminci yüzyıla özgü bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Geçmiş dönemde IMF ve diğer uluslararası kuruluşlar, küreselleşme sürecine uyum sağlama kararı veren ülkelerin iktisat politikası koordinasyonunu üstlenmişler ve büyük ölçüde şekillendirmişlerdir.
9. Şimdi ise, küreselleşmenin yer kürenin önemli bir bölümünü birbirine bağladığı yirmibirinci yüzyılda, edinilen olumlu olumsuz tüm bu tecrübelerin de ışığında, daha katılımcı ve demokratik bir küreselleşme anlayışına ihtiyaç olduğu açıklıkla görülmektedir. Geçmiş dönem politikalarının başarısı artık yeni bir yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. 2008 krizi bu zorunlu değişim sürecini yalnızca hızlandırmaktadır. IMF ve diğer uluslararası kuruluşlar, önümüzdeki dönemde, sadece çevre ülkelerde değil, merkez ülkelerin iktisat politikası koordinasyonunda da aktif bir rol üstlenmelidirler. 2008 krizi benzeri krizlerin önlenmesinin ön koşulu budur. G-20 platformu ile denenmekte olan model de aslen bu yeni yaklaşımın ilk emaresi olarak görülmelidir. İstanbul Kararları işte bu yeni küreselleşme anlayışının işaretlerini içinde barındırmaktadır. Ancak işaretlerin henüz yeterli olmadığının altı çizilmelidir; bugün sözler kadar eyleme de ihtiyaç duyulmaktadır.
10. IMF’nin karar alma süreçlerinde daha demokratik bir yapıya yönelmesi esasen küresel ekonomiden ülkelerin aldığı payın değişmesinin sonucudur. 1970’lerin ilk yarısında Fransa, Almanya, Japonya, ABD ve Birleşik Krallık tarafından yapılan görüşmelere, 1975’te İtalya ve Kanada’nın, 1977’de ise Avrupa Birliği temsilcisinin de katılımıyla oluşan G-7’nin 1980’lerden günümüze toplam üretimi bu küresel değişimi göstermektedir. G-7 ülkelerinin dünya üretiminden aldığı payın 1980’lerde yüzde 76 düzeyinden, 2008’de yüzde 68 düzeyine gerilemiş olması, dünya ekonomisinin daha büyük bir kısmını temsil eden G-20 platformunun önemini arttırmıştır (Bkz. Tablo 1). Mesela, 2008’de G-7 üyelerinden Japonya ve Avrupa Birliği üretimdeki paylarını kaybederken, G-20 üyesi ülkelerinden olan Güney Kore, Çin, Hindistan ve Türkiye

paylarını 1980’den bu yana artırabilmişlerdir. ABD ise 2008 yılında ancak 1980’deki üretim payını muhafaza edebilmiştir. Bu yüzden önümüzdeki dönemde, yeni sistemin başarı göstergesi IMF ile G-20 platformu arasında bir koordinasyon ve istişare mekanizmasının operasyonel hale gelmesi olacaktır.

Tablo 1. Üye Ülkelerin Dünya Üretiminden aldığı Pay

	1980	1990	2000	2005	2008
G-7	76.0%	76.5%	73.8%	71.0%	68.3%
G-20	87.7%	90.3%	89.8%	89.1%	88.5%
Avrupa Birliği	29.1%	28.1%	26.4%	25.2%	24.5%
ABD	28.8%	29.2%	30.5%	29.9%	28.8%
Japonya	15.7%	17.0%	14.6%	13.6%	12.8%
Çin	1.0%	1.8%	3.7%	5.2%	6.5%
Güney Kore	0.7%	1.2%	1.7%	1.8%	1.9%
Hindistan	0.9%	1.1%	1.4%	1.8%	2.0%
Türkiye	0.6%	0.8%	0.8%	0.9%	1.0%

Kaynak: Dünya Bankası Dünya Kalkınma Göstergeleri, TEPAV hesaplamaları

11. Bu çerçevede, IMF içinde oy dağılımının gelişmekte olan ülkeler lehine değiştirilmesi olumlu yönde atılmış ancak yetersiz bir ilk adımdır. Oy dağılımının uzun tartışmalardan sonra değiştirilmesi yapılması gerekenin anlaşılmağa olduğuna işaret etmektedir. Ancak bu kurumların karar alma süreçleri tam anlamıyla demokratikleştirilmedikçe ve bu tür kurumlar gelişmiş ülkelerden de bağımsızlaştırılmadıkça çözüm yolunda hızlı adımlar atabilmek mümkün olmayacaktır. IMF ve diğer uluslararası kuruluşlar birer küresel bağımsız idari otorite hüviyetine kavuşturulmalı ve karar alma süreçleri gelişmiş ülkelerin birebir denetiminden çıkarılmalıdır. G-20 platformunun demokratik bir karar alma mekanizması olarak IMF’nin hali hazırda başlıca istişare organı olan Uluslararası Para ve Mali Komitesi (IMFC)’nin yerini alması, IMF’nin yeni üstlenmek istediği rolün meşruiyeti açısından son derece önem taşımaktadır.
12. İstanbul kararları işte tam da bu çerçevede değerlendirilmelidir. İstanbul Kararları, 2008 krizinden doğru derslerin çıkarılmakta olduğunu göstermektedir. İstanbul Kararları dört ana başlık altında toplanmaktadır. Birincisi, IMF’nin görev tanımı yeniden ele alınmıştır. Buna göre, IMF bundan sonra uluslararası iktisat politikası koordinasyonunda çok daha geniş bir alanı izleyecektir. Küresel istikrarı korumak üzere makroekonomik ve finansal piyasalara yönelik politikalar daha yakından takip edilecektir.
13. İstanbul Kararlarında öne çıkan ikinci politika meselesi, IMF’nin uluslararası finansmandaki rolünün geliştirilmesidir. Burada IMF’nin eski fonlama mekanizmalarının yanı sıra, fazla şarta bağlı olamayan esnek kredi imkânının (flexible credit line) geliştirilmesi ve ülkelere “en son kredi kaynağı” (lender of last resort) olarak sigorta işlevi üstlenilmesi konuları gündemdedir. IMF özel fon akımlarının azalmasından doğan boşluğu doldurmak üzere yöntemler geliştirmeye çalışmaktadır. Dikkat edilirse yapılmaya çalışılan yalnızca geçiş dönemi tedbiri almak değil, küreselleşme sürecinde rezerv biriktirme maliyetinin azaltılması olduğu görülmektedir. Açık ki

küresel fon akımlarındaki ani duruşlara karşı bir sigorta olarak rezerv biriktirilmesi, hem gelişmekte olan ülke fonlarının az getiri ile değerlendirilmesine yol açarak kaynak israf ettirmekte hem de küresel finansal dengesizliklerine katkıda bulunmaktadır.

14. Üçüncü politika kararı ise uluslararası iktisat politikalarının çok taraflı biçimde izlenmesidir. G-20'nin önerisi doğrultusunda IMF ulusal politikaların karşılıklı değerlendirilmesi için bir mekanizma inşa edecektir. Bu çerçevede, küresel politika koordinasyonu konusunda, ulusal otoritelerin almakta oldukları tedbirler hakkında geniş bir farkındalığı oluşturabilmek eskisine göre daha kolay olacaktır. Ancak buradaki ödevin mekanizması da daha ayrıntılı olarak tanımlanmayı beklemektedir. Gidiş, istikrar odaklı küresel politika koordinasyonuna doğrudur. Bu durum IMF'nin demokratikleştirilmesi ve bağımsızlaştırılması meselesini son derece önemli kılmaktadır. IMF'nin bu işlevi yerine getirmesinin ön koşulunun ise demokratik meşruiyetini tesis etmesi olduğu unutulmamalıdır.
15. İstanbul Kararlarında üzerinde durulan dördüncü husus ise IMF'nin yönetim yapısının gözden geçirilmesidir. Burada esas katılımcılık ve IMF'nin yönetişi yapısının demokratikleştirilmesidir. Yeni piyasa ekonomileri ile gelişmekte olan ülkelerin IMF içindeki söz hakkının, karar alma sürecine katılım imkânlarının genişletilmesi söz konusudur. G-20'de alınan kararlar çerçevesinde, IMF içinde pay dağılımının, Ocak 2011'e kadar, merkezden çevreye doğru genişletilmesi bu çerçevede kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda, IMF içinde çevre ülkelerin payı yüzde 5 artarken, merkez ülkelerin payı kaçınılmaz olarak kısıtlanacaktır.
16. IMF ve diğer uluslararası kuruluşların yeni bir yönetim yapısına kavuşturulması meselesi yalnızca 2008 krizi derslerinin bize öğrettiği bir gereklilik değildir; aynı zamanda G-20 Pittsburgh toplantısı kararları ile İstanbul Kararlarının IMF'ye yüklediği yeni görev için gereken meşruiyeti sağlamak için bir zorunluluktur. Dört ana başlık altında toplanabilecek olan İstanbul Kararları uluslararası kuruluşların yönetim yapısının değiştirilmesini, bu kurumların demokratikleştirilmesini ve karar alma süreçlerinin gelişmiş ülkelere bağımsızlaştırılmasını bir zorunluluk haline getirmektedir. İstanbul Kararları, 2008 krizinden, kapsamlı ve doğru politika derslerinin çıkarılmakta olduğunu göstermektedir. Türkiye, G-20'de bu kararların takipçisi olmalıdır. Türkiye benzeri ülkelerin sesleri ne kadar yüksek çıkarsa, küreselleşme sürecinin ve de IMF'nin meşruiyeti o kadar artmış olacaktır. İstanbul Kararları hem küresel sistemin geleceği hem de Türkiye'nin yeni küresel sistemdeki yeri açısından son derece önemlidir.