

M. Sait Akman¹
Merkez Direktörü

G20 Çalışmaları Merkezi

G20 HAMBURG ZİRVESİ TAMAMLANDI: BİRBİRİ İLE BAĞLANTILI BİR DÜNYA'NIN ŞEKİLLENDİRİLMESİ

Dünyanın en büyük yirmi ekonomisi tarafından oluşturulan G20'nin bu yıl Almanya'nın dönem başkanlığında yapılan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi 7-8 Temmuz tarihlerine Hamburg'da tamamlandı. Zirve sonrası yayınlanan Bildirgede daha önceki dönemlerde gündeme alınmış olan başlıkların yanı sıra, dönem başkanı Almanya'nın öncelikli olarak gördüğü konularda kararlar alındı. 15 sayfalık Bildirgenin esas önemi, küresel alanda önde gelen siyasi güçlerin küresel zorlukların çözümüne ilişkin ne gibi bir irade beyanında bulunacaklarının anlaşılmasıdır. Diğer taraftan liderlerin Bildirge'de² mutabakata vardıkları konulardaki taahhütlerinin ne ölçüde yerine getirilebileceği ise elbette en önemli husustur.

Bilindiği üzere, G20 bağlamında başat yirmi ekonominin maliye bakanları ve merkez bankaları başkanları, IMF gibi uluslararası kuruluşların da katkısıyla küresel ekonomide beliren sıkıntıları ele almak ve çözüm üretmek amacıyla bir araya gelmeye başlamışlar, ekonomik krizi takiben 2008 yılından itibaren daha üst düzeyde, liderler seviyesinde toplanmaya başlamışlardı. Ancak, G20 mekanizmaları sadece yılda bir kez toplanan zirvelerden ibaret olmayıp, içeriği giderek genişleyen konularda ilgili bakanların kendi aralarında yaptığı toplantılar ve çalışma grupları ile yine G20 çerçevesinde hükümet dışı (sivil toplum, iş çevreleri, işçi örgütleri, düşünce kuruluşları vd.) kuruluşların da düzenli etkinlikleriyle gerçekleştiriliyor.

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

² Hamburg Bildirgesi için bkz. <https://www.g20.org/gipfeldokumente/G20-leaders-declaration.pdf>

Gelişmiş ekonomiler ile yükselmekte olan ekonomileri bir araya getiren G20 forumu özellikle küresel ekonomik kriz sonrası krizin yarattığı tahribatı gidermek ve büyüme ve istihdamı artırabilmek amacına odaklanmaktaydı. Krizin etkisinin kısmen de olsa giderilmesi, diğer taraftan küresel sosyal ve siyasi konularda ciddi hassasiyetlerin oluşması, G20 gündeminin de zamanla genişlemesine yol açtı. Öncelikli ve ağırlıklı olarak ekonomik ve mali istikrarın sağlanması için politika eşgüdümünün ön planda tutulduğu gündemin, giderek iklim değişikliği, göç ve iltica konuları, terörle mücadele, kadın istihdamı, hatta dijital ekonomiyi de içine alacak şekilde kapsamlı hale geldiği göze çarpıyor. Bu konuların gündemde yer almasında küresel gelişmelerin yarattığı ihtiyaçların yanı sıra dönem başkanı ülkenin önceliklerinin de önemi bulunuyor. Örneğin 2015 yılında Türkiye'nin de gayretleri ile göç ve iltica konusu ile terörle mücadele başlığı G20 kapsamında üst düzeyde ele alınmaya başlandı³. Bununla birlikte başta makroekonomik konular; mali alanda atılacak adımlar, küresel ticaretin ve yatırımların geliştirilmesi, istihdam ve kalkınma konuları olmak üzere bir gündem devamlılığı bulunuyor.

Hangi konular ön plana çıkıyor?

Tüm bu gündem konularının ele alınış şekli dönem başkanı ülkenin belirleyeceği öncelikler ve amaçlar doğrultusunda belirleniyor. Bu yıl Almanya dönem başkanlığı sürecinde üç temel amaç belirlendi: Küresel ekonomide istikrar ve **dayanıklılığın inşası**, **sürdürülebilirliğin geliştirilmesi** ve **sorumluluk alınması**.

G20 üyeleri geleneksel olarak küresel ekonomik büyüme, uluslararası ticaret ve mali piyasalara ilişkin düzenlemeler gibi konulara yoğunlaşıyor. Özellikle küresel finansal sistemin güçlendirilerek, mali piyasalara ve bankacılık sistemine yönelik denetim ve düzenlemelerin geliştirilmesi girişimleri doğal olarak ekonomik krizin tekrar etmemesi bakımından önemli bir unsurdur.. Diğer taraftan, küresel ekonomik büyümenin hala istenilen seviyeye ulaşamaması, kimi ekonomilerde kamu ve özel sektör borçlarının yüksekliği endişelere yol açıyor. Bu durum **ekonomik dayanıklılığın güçlendirilmesi** gereğine vurgu yapıyor. Gelecekte yeni krizlerin önlenmesi mali ve parasal politikalarda atılacak adımlara bağlı bulunuyor. Bu çerçevede, küresel mali yapının güçlü hale getirilmesi, özellikle sermaye hareketlerinin etkilerinin yaratabileceği tehditlerin önüne geçilmesi gerekiyor. Diğer taraftan sürdürülebilir büyümenin temelinde dayanıklı finansal piyasalara gerek olduğu aşikâr. Uluslararası finans piyasalarının denetimi; bu amaçla küresel standartların tesisi önem taşıyor. Büyümenin sağlayacağı avantajların geniş kesimlere ulaşması ve sürdürülebilir olması için ise finansal kapsayıcılığın herkese, özellikle finansal kaynaklara erişimi daha zor kesimlere ulaşması gereği tartışılıyor. Ayrıca, ulusal vergi sistemlerinin daha şeffaf, adil ve güvenilir hale getirilmesi üzerinde durulan bir diğer konu. 2015 Türkiye dönem başkanlığı sırasında vurgu yapılan ve vergi politikaları yoluyla haksız sermaye kaçışını önlemeye yönelik Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) düzenlemesi⁴ önemli bir adım teşkil ediyor.

Ekonomik krizi takiben özellikle G20 ülkelerinin uygulamaya koyduğu ticarete korumacı politikalar , büyümenin temel motoru kabul edilen küresel ticaret ve yatırımların

³ Bkz. 2015 Antalya Bildirgesi, para. 25 “We will work with other states to strengthen our long term preparedness and capacity to manage migration and refugee flows”

⁴ Antalya Bildirgesi'nin 15. Paragrafında bahsi geçen BEPS projesi ile ülkelerin vergi politikası ve mevzuatındaki boşluklardan yararlanmak suretiyle vergi kaçırılması, ve kârın vergilendirmenin olmadığı ya da çok düşük olduğu yerlere transferi konusunda önlemler alınması amaçlanmakta. BEPS, OECD bağlamında ve 100'ün üzerinde ülkenin katılımıyla ele alınmaktadır. Bkz. <http://www.oecd.org/tax/beps/>

yavaşlamasına yol açıyor⁵. Korumacılık eğilimlerinin yavaşlaması ve DTÖ merkezli çok taraflı ticaret sisteminin güçlendirilmesi istihdam açısından da önemli bir adım. Özellikle son dönemlerde pek çok G20 ülkesinde kamuoyunda serbest ticarete olan güvenin azalması ile korumacılık yönlü siyasetin yükselmesi dikkat çekiyor. Hamburg Zirvesi, bu yönlü politikaları savunarak iktidara gelen Trump'ın katıldığı ilk zirve olması nedeniyle de büyük önem taşıyor.

G20 ekonomileri için temel hedef olan **sürdürülebilir kalkınma** konusunda ise bundan önceki dönemlerde başlatılan iki önemli girişim ön plana çıkıyor: **2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi** ve **İklim değişikliği konusundaki Paris Anlaşması**⁶. Günümüzde karşılaşılan en temel küresel zorluklardan birisi şüphesiz iklim değişikliğinin yaratacağı etkiler. Paris Anlaşması'nın kabul edilmesi ile önemli bir adım atılarak küresel ısınmanın 2°C'nin altında tutulması hedefine varılmaya çalışılıyor. Ne var ki, Hamburg Zirvesi öncesi ABD yönetiminin bu Anlaşma konusunda çekincesini ortaya koyması ciddi endişeleri de beraberinde getirdi. Zirve'de ABD'nin bu konudaki tutumu dikkate alınmakla birlikte, diğer 19 ekonominin Anlaşma'nın "geri dönülmezliği" konusunda varmış oldukları mutabakat önem arz ediyor.

Sürdürülebilirliğin gelişimi konusunda cinsiyet eşitliği ve özellikle kadınların ekonomik yönden güçlendirilmesi Almanya döneminde öncelik verilen bir diğer gündem konusunu oluşturdu. Kadın-erkek istihdamı konusundaki farkın 2025 yılına kadar %25 azaltılması hedefi (2014 Brisbane Zirvesinde alınan karar) doğrultusunda atılan adımlara Hamburg Zirve Bildirgesi'nde dikkat çekiliyor, ancak daha fazlasının yapılması gereği de vurgulanıyor.

Almanya gündeminin üçüncü önemli amacı ise **sorumluluk alınmasına** ilişkin. Güçlü, sürdürülebilir, dengeli ve kapsayıcı bir ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için G20 ülkelerinin küresel barış ve güvenlik kadar iktisadi kalkınmayı da etkileyecek alanlarda sorumluluk alması bekleniyor. Bu kapsamda, en önemli husus elbette göç ve mülteci sorunları karşısında atılacak adımlardan oluşacak. 2015 Antalya Zirvesi'nde liderler mültecilerin korunması ve göçe neden olan etkenler ile mücadele konularında daha güçlü adımlar atma taahhüdünde bulunmuşlardı.

Yine sorumluluk alanında Almanya döneminde Afrika ile ortaklığın geliştirilmesi, yolsuzluklarla mücadele alanları da gündeme alınmış olup, Zirvede üzerinde durulan konular olarak göze çarpmakta.

Hamburg Zirvesi'nin Çıktıları

Zirve'de liderler yukarıdaki üç temel hedefin gerçekleştirilebilmesi doğrultusunda somut bazı somut eylem kararları aldılar. Elbette bu taahhütlerin yapıcı eylemlere dönüştürülebilmesi ayrı bir tartışma konusu.

Zirve Sonuç Bildirgesi küresel ekonomide güçlü, sürdürülebilir, dengeli ve kapsayıcı bir büyüme için ortak hedefin gerçekleştirilmesi ve finansal dayanıklılığın artırılması için G20 ülkelerinin tüm parasal, mali ve yapısal araçları kullanmaya devam edeceğini belirtiyor. Maliye politikalarının büyümeye katkı sağlarken borçların GSYİH'ye oranının da sürdürülebilir

⁵ Özellikle küresel kriz sonrası artan korumacı uygulamalara ilişkin bkz. Global Trade Alert <http://www.globaltradealert.org>

⁶Paris Anlaşması'nı bugüne kadar 153 ülke onaylamış bulunmakta. Anlaşma 4 Kasım 2016 tarihinde yürürlüğe girdi. Anlaşma ile ilgili olarak bkz. http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.

bir seviyede tutulması gereğine dikkat çekiliyor. Ayrıca ülkelerin döviz kuru konusunda atacakları adımlar konusundaki taahhütlerine yeniden vurgu yapılıyor.

Ticaret ve yatırımlar konusu da Bildirgenin önemli alanlarından birisi. Uluslararası ticaret ve yatırımların büyüme, verimlilik, inovasyon, istihdam artışı ve kalkınmanın önemli motoru olduğu daha önceki Bildirgelerde de olduğu gibi yeniden vurgulanıyor. Bildirgede bu çerçevede dikkat çeken husus korumacı uygulamalara karşı mücadele çağrısıdır. Hatırlanacağı üzere, G20 ülkeleri hemen her zirvede korumacılıkla mücadele edilmesi ve korumacılığın azaltılması konusuna dikkat çekerken, bu yıl Baden'de yapılan maliye bakanları toplantısında bu husus ilk defa atlandı. Bu durumun daha ziyade Trump ve ABD'nin etkisi ile oluştuğu fikri ön plandaydı. Ancak Hamburg Bildirgesinde G20 ülkelerinin karşılıklı yarar esasına dayanarak piyasaları açık tutacaklarını beyan etmeleri de önemli bir adım sayılabilir. Bununla birlikte, 2016 Çin dönem başkanlığı sonunda Hangzhou Zirvesinde korumacılığın önlenmesi konusundaki kesin vurgunun Hamburg'da yapılmaması ciddi bir kaygı konusu sayılabilir. Bildirgede haksız ticaret uygulamalarına karşı "meşru" ticaret savunma araçlarına kuvvetli bir vurgu yapılmasının biraz da ABD'nin etkisiyle olduğu görülüyor. ABD'nin ticaret ortaklarının haksız uygulamalara yol açtıkları tezinin bir yansıması olabilecek bu yaklaşımın "şartların eşitlenmesinin (level playing field) sağlanması" ifadesi ile vücut bulduğu söylenebilir. Küresel ticaret ve yatırımlardaki artışın getirdiği yararların herkes tarafından adil paylaşılmadığının belirtildiği Bildirgede küreselleşmenin getirdiği fırsat ve faydanın tüm insanlara daha iyi aktarılması ihtiyacı öne çıkıyor. Ticaretin serbestleşmesi ve teknolojik gelişmelerden olumsuz etkilenen kesimler için uyum maliyetlerinin azaltılmasına da vurgu yapılıyor. Bu yönlü çabaların G20 bağlamında ilerideki dönemlerde de ele alınması beklenmelidir. .

Küresel üretimde odak haline gelen Küresel Tedarik Zincirlerinin istihdam ve dengeli büyüme için önemli olduğu ifade edilirken, bu alanda sürdürülebilirliğin sağlanmasında çalışma, sosyal ve çevreye yönelik standartlar ile insan haklarının güçlendirilmesi taahhüdü dikkat çekiyor. Bu durum önümüzdeki dönemlerde uluslararası yatırımlar ve üretim sürecinde bu ilkelerin küresel düzlemde daha fazla ön plana çıkarılacağına da bir işareti olarak değerlendirilebilir. .

Küresel ekonomide giderek önemli bir tartışma konusu hale gelen ve bu yıl Almanya dönem başkanlığında öncelikli ele ala alınan bir diğer alan ise dijitalleşme oldu. Bildirgede, dijital ekonominin geliştirilmesi için yatırım ve inovasyonun önemine dikkat çekilirken, dijital üretim, ürünler ve hizmetlere yönelik piyasaların yönlendirmesi sonucu gelişecek uluslararası standartların teşvik edildiği görülüyor. Ayrıca, bilgi akışı yanında veri koruması, veri mahremiyeti ve fikri mülkiyet haklarına saygının önemine değinilirken, G20 Dijitalleşme Yol Haritasının⁷ katkı sağlayacağına vurgu yapılıyor.

Hamburg Bildirgesi, temel hedeflerden olan **ekonomik dayanıklılığın geliştirilmesi** konusunda özellikle küresel mali sistem için bazı önemli adımlara vurgu yapıyor. Bu bağlamda, G20 finansal sektör reform gündeminin tamamlanmasının taahhüdü yapılıyor ve Basel III çerçevesinin tamamlanmasının önemine işaret ediliyor. Ancak, bankacılık alanında sermaye yeterliliğinin daha fazla artırılması konusunda ısrarcı olunmayacağı da anlaşılıyor.

⁷ Türkiye'nin dönem başkanlığı sırasında Antalya zirvesinde liderler dijital teknolojilerin etkin kullanımının ekonomik yapının optimizasyonunda önemli bir etken olduğunu vurgulamış, ve 2016'da Hangzhou'da G20 Dijital Ekonomi Kalkınma ve İşbirliği İnisiyatifi kabul edilmişti. Nisan 2017'de Almanya'da G20 ülkelerinin bakanları tarafından bir yol haritası oluşturulması kararlaştırıldı.

Bildirgede ayrıca, “gölge bankacılık” gibi denetimi zor olan faaliyetlerin yarattığı riskleri denetleyebilecek politika araçları üzerinde duruluyor.

IMF merkezli, yeterli kaynaklara sahip, güçlü ve kota-bazlı bir uluslararası finansal mimarinin güçlendirilmesi için taahhüttün yer aldığı Bildirgede, altyapı yatırımlarının teşviki için çok taraflı yatırım bankalarının finansmanı kolaylaştırma amaçlı ortak ilkelerine (Hamburg İlke ve Hedefleri) destek verildiği de görülüyor.

Bildirge, ilk olarak Türkiye döneminde belirgin şekilde gündeme gelen uluslararası vergi işbirliği ve mali şeffaflık konusunda ise, *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) paketine atıf yaparken yolsuzlukla mücadele, vergi kaçırma, terörist faaliyetlerin finansmanı ve para aklamanın önlenmesi amacıyla şeffaflığa ilişkin uluslararası standartların daha etkin uygulanması gereğine dikkat çekti.

Sürdürülebilirliğin geliştirilmesi ikinci önemli hedef olarak geçmekte. Bildirgede bu çerçevede ele alınan en önemli husus ise, şüphesiz enerji ve iklim değişikliği konusu oldu. Liderlerin sera gazı etkisini /karbon salınımını azaltmak amacıyla daha önce yapılan taahhütlere bağlılıklarını yeniden vurgulamaları önemli. Bu çerçevede, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri çerçevesinde iktisadi olarak sürdürülebilir uzun dönemli stratejilere olan ihtiyaç ortadadır. Ancak zirvede dikkat çeken ve en çok tartışma ve tedirginlik yaratan husus ABD yönetiminin Paris Anlaşması'ndan çekileceğini bildirmesi oldu. Bildirgede ABD'nin Anlaşma'dan çekildiği not edilirken, diğer 19 ekonominin Anlaşma'yı “geriye dönülmez” bir adım olarak görmeleri önemliydi. ABD'nin ekonomik büyüme ve enerji güvenliği ihtiyacını belirlerken bir yandan emisyonun da azaltılması yaklaşımını taahhüt etmesi ve fosil yakıtları daha temiz ve etkin şekilde kullanma konusunda diğer G20 ülkeleri ile yakın çalışacağını belirten ifadelerin Bildirgede yer alması bir nebze de olsa önemli bir adım olarak addedildi. Bu bağlamda, ABD dahil tüm tarafların özellikle sürdürülebilir ve temiz enerji, enerji verimliliği ve düşük karbonlu enerji sistemleri alanındaki inovasyonun güçlendirilmesi yoluyla emisyon azaltımı yönünde adımlar atma yönündeki iradelerini sürdürdükleri görülüyor.. Bu ifadelerin tamamlayıcısı olarak da bir G20 İklim ve Enerji Eylem Planı⁸ yayımlandı.

Zirve sürdürülebilirlik anlamında kadının iktisadi hayatta rolünün güçlendirilmesi, gıda güvenliği, su kaynaklarının sürdürülebilir olması, tarımsal verimliliğin artırılması, kırsal kesimde gençlerin istihdamının geliştirilmesi, deniz kirliliği gibi alanlarda da bir dizi taahhüdü içeriyor.

Küresel sorunların çözümünde **daha fazla sorumluluk alınması** hedefi doğrultusunda ise göç ve iltica konusunun öne çıktığı görülüyor. Özellikle siyasi çatışmalar, doğal afetler ve insan hakları ihlalleri nedeniyle yaşadıkları yerlerden ve ülkelerinden ayrılmak durumunda kalan insanların (forced displacement) sayısının tarihi seviyelere ulaştığına dikkat çekilen Bildirgede bu durumun göç veren ülke kadar transit ve varış ülkelerini de önemli ölçüde etkilediği ifade ediliyor. Türkiye'yi de yakından ilgilendiren bu alanda, göçün kontrollü şekilde olması amacıyla küresel bazda önlemler alınması bekleniyor. Zorunlu göçün sürdürülebilir olması için işgücü piyasasına katılımlarını kolaylaştıracak mekanizmalara ihtiyaç duyuluyor. Bildirge, Düzenli Göçmenlerin ve Tanınmış İlticacıların Adil ve Etkin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu için G20 Politika Önlemlerinin Zirvede kabul görmesi bu yönde önemli bir adım

⁸ G20 Hamburg Climate and Energy Action Plan for Growth.

https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2017-g20-climate-and-energy-en.pdf?blob=publicationFile&v=5

olarak nitelenebilir. Zirvede ayrıca zorunlu göçmenlerin geldiği ülkeler ile ortaklıklar yapılması yoluyla bu ülkelerde sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın tesisi yönünde adımlar atılması ihtiyacının vurgulandı. Zirvede küresel göç yönetimi ve zorunlu göçün gerektirdiği kapsamlı reaksiyonun sağlanabilmesi için uluslararası işbirliğinin önemini altı çizildi ve BM kapsamında 2018 yılında kabul edilmeleri beklenen Mülteciler ve Güvenli ve Düzenli Göç konusunda Küresel Sözleşmelerin⁹ sonuçlarının beklendiği belirtildi.

Diğer taraftan, önümüzdeki dönemde göçün daha kontrol edilebilir olması ve göçmenlerin emek piyasasına katılımına yönelik eylemlerin başarısı bu taahhütlerin gerçekleştirilmesinde önem kazanacak görülmekte. Ancak başta Türkiye olmak zere çok sayıda zorunlu göçmeni barındıran ülkelere yapılacak desteğin daha sağlıklı mekanizmalara nasıl oturtulacağı henüz tam netleşmiş görünmemekte.

Türkiye'yi yakından ilgilendiren bir başka konu olan terörle mücadele alanında ise, terörün küresel bir tehdit olduğu Bildirgenin giriş kısmında vurgulandı. Bildirgede özellikle terörün finansmanının önlenmesi için şeffaflık ve hukuki düzenlemelere ilişkin uluslararası standartların etkin şekilde uygulanmasına dikkat çekildiği görülüyor. .

Hamburg sonrası?

Hamburg Zirvesi'nde daha önceki Zirvelerde alınan bazı karar ve taahhütlerin devamı yönünde kararlılık ortaya çıktı. ve öncelikli bazı alanlarda yeni eylem planlarının kabulünü sağladı. 2008'den bu yana 10. liderler zirvesi niteliğindeki Hamburg Zirvesi de dikkate alındığında günümüze kadar özellikle mali istikrarın sağlanması konusunda G20 liderlerinin 400'e yakın taahhütte buldukları ve küreselleşmenin herkese yarar sağlaması gerektiği ifadesini 300'den fazla tekrarladıkları görülüyor. Bu hedefleri gerçekleştirmek için bugüne kadar 2000'den fazla siyasi bağlayıcı taahhüdü Bildirgelere koydukları dikkate alındığında, G20 forumunun genel kanının aksine sadece siyasi bir gösteri ya da etkin olmayan bir çaba olmanın ötesine geçmeye başladığı, giderek artan küresel sorunlara karşı önemli yönetim mekanizmaları getirmeye çalıştığı görülüyor. Ancak, bu çabaların hemen sonuca varması ya da G20 üyelerinin her konuda mutabık olmalarını beklemek elbette fazla iyimserlik olacaktır. Öte yandan, artan protesto eylemleri ve eleştirel yaklaşımlar karşısında G20'nin varlığının bir meşruiyet krizine dönüşmemesi için bu bir başarı hikâyesine ihtiyacı olduğu açıktır. Daha önceki dönemlerde (özellikle Türkiye ve Çin) başlatılan eylemlere devam edilebilmesinin de bu bağlamda önemli olduğu görülüyor. Süreç uzun, zorluklarla dolu. 2018 yılında Arjantin'in başkanlık döneminde daha fazla sorumluluklar ve siyasi kararlılık gerektirmekte.

⁹ Bkz. <http://refugeesmigrants.un.org/refugees-compact> ve <http://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>