ANALİZ

KASIM 2015 SAYI: 141

TÜRKİYE'NİN G20 DÖNEM BAŞKANLIĞI

KÜRESEL YÖNETİŞİMDE ORTA ÖLÇEKLİ GÜÇ ETKİSİ

SADIK ÜNAY

SETA

ANALİZ

KASIM 2015 SAYI: 141

TÜRKİYE'NİN G20 DÖNEM BAŞKANLIĞI

KÜRESEL YÖNETİŞİMDE ORTA ÖLÇEKLİ GÜÇ ETKİSİ

SADIK ÜNAY

SETA

COPYRIGHT © 2015
Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Uygulama.: Erkan Söğüt
Baskı.: Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel:+90 312.551 21 00 | Faks :+90 312.551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul
Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.
1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington, D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire
21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No 19 Cairo MISIR
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
G20'NİN TARİHİ DÖNÜŞÜM ÇİZGİSİ	9
STATÜKOYA İÇERİDEN MEYDAN OKUMAK: YÜKSELEN GÜÇLERİN G20 TAVRI	12
DİPLOMASİYLE KÖPRÜLER KURMAK: G20'NİN ORTA ÖLÇEKLİ GÜÇLERİ	15
GENİŞLEYEN YETKİ ALANI, DARALAN MEŞRUİYET: G20'NİN İÇ SORUNLARI	17
G20 DÖNEM BAŞKANI OLARAK TÜRKİYE'NİN ROLÜ: ORTA ÖLÇEKLİ GÜÇ, GÜNDEM BELİRLEYİCİ VE KÖPRÜ KURUCU	19
TÜRKİYE'NİN G20 GÜNDEMİNE KATKILARI	20
TÜRKİYE'NİN G20 EKONOMİ GÜNDEMİNE YAKLAŞIMI	21
SONUÇ: TÜRKİYE DÖNEM BAŞKANLIĞI VE G20'NİN GELECEĞİ	23

YAZAR HAKKINDA

Sadık ÜNAY
Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde lisans (1997), İngiltere'deki Manchester Üniversitesi'nde uluslararası ekonomi politik alanında yüksek lisans (1999) ve doktora (2005) eğitimi aldı. İngiltere'de Manchester, Birmingham ve Huddersfield; Türkiye'de ise Maltepe, Yıldız Teknik ve İstanbul Şehir üniversitelerinde uluslararası ekonomi politik dersleri verdi. Kalkınmacı Modernlik: Küresel Ekonomi Politik ve Türkiye (2013) ve Neoliberal Globalization and Institutional Reform: Political Economy of Development Planning in Turkey (2006) kitaplarını kaleme aldı. TİKA ve İslam İşbirliği Teşkilatı'na danışmanlık yaptı. Uluslararası ekonomi politik, kalkınma, sanayi-teknoloji politikaları ve Asya-Pasifik alanlarında uzmanlaşan Doç. Dr. Sadık Ünay'ın ulusal ve uluslararası dergilerde makaleleri yayımlandı. Kendisi halen Daily Sabah gazetesinde köşe yazarıdır.

ÖZET

Bu çalışmada 1997 yılında Asya'da yaşanan mali krizin ardından kurulan G20'nin kurumsal evriminin analizi sunulmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Bush-Obama yönetimlerinin ve bu yönetimlerin Avrupa'daki mevkidaşlarının G20'yi tasarlamak ve güçlendirmek üzere ortaya koydukları stratejik yaklaşımların altı çizilirken; G20'yi içeriden statükoya meydan okuyacak bir platform olarak gören önemli yükselen güçler ile bu iki grup arasında arabuluculuk yapmaya çalışan "orta ölçekli güçler"in tepkileri de bu çalışmada ele alınmaktadır. Ayrıca bu analizde, G20'nin kurumsal faaliyet alanı ve politika gündeminin 2000'li yıllarda oldukça genişlemesi üzerine bir değerlendirmeye yer verilmekte ve bu genişlemeden kaynaklanan performans ve meşruiyet tartışmalarına dikkat çekilmektedir. Devamında, G20 dönem başkanlığını yürüten Türkiye'nin siyasi ve ekonomik gündemlerinin ana maddeleri vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, G20'nin küresel yönetişim yapısı ve Türkiye'nin talebiyle gündeme alınan enerji, gıda güvenliği, küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) gelişimi gibi konulara ilaveten az gelişmiş ülkeler (AGÜ) ile kurumsal bağlantılar da sırasıyla ele alınmaktadır.

Bu çalışma, 1997 yılındaki Asya finans krizinin ardından G20'nin kurumsal dönüşümünün analizini sunmaktadır.

GİRİŞ

Uluslararası ekonomik ilişkilerin yönetişimi adına Bretton Woods rejiminin oluşturulmasından bu yana, rejimin kurumsal ve normatif temellerinin sorgulanması esnasında çeşitli tarihi kavşaklar olagelmiştir. 1990'lardan beri artan küresel finans krizleri ve finansal küreselleşmenin etkisiyle bir yandan Bretton Woods rejiminin sorgulanması ve sorunsallaştırılması teşebbüsü, diğer yandan da bu sistemdeki operasyonel eksikliklerin artması giderek daha fazla dile getirilmeye başlandı. Bu bağlamda, ileri düzeyde gelişmiş sanayi ülkeleri arasında, G7 gibi kapalı devre işbirliği mekanizmaları –ki belli bir grup ülke arasında politika koordinasyonu ve uyuşmazlık çözümü sunan gayri resmi platformlardı– dünya ekonomisinin hızla değişen dengelerinden dolayı bir parça anakronik görünmeye başlandı. Dolayısıyla Asya'da yaşanan finans krizinin ardından, önde gelen merkez bankaları ve maliye bakanlıkları arasında ilk teknik işbirliği platformu olarak G20'nin kurulması daha kuşatıcı yönetişim mekanizmaları ihtiyacının karşılanması yönünde atılmış doğru bir adım oldu.

Ardından, 2000'lerin ilk on yılında teknik koordinasyon devam etse de; uluslararası finans piyasalarında bol likiditenin bulunduğu ve üst düzey politika koordinasyonu ihtiyacının azaldığı nispeten daha sessiz bir dönem izlendi. Ancak Batı pazarlarında patlak veren 2008-2009 küresel ekonomik krizine koordineli bir uluslararası karşılık verilmesi aciliyeti G20'nin kurumsal temsilinin liderler düzeyine yükseltilmesiyle ilgili dinamikleri tetikledi. Eşgüdümlü uluslararası karşılıklığın beklenmedik başarısıyla G20, küresel ekonomik yönetişim konusunda çağdaş tartışmaların yapılabileceği bir merci konumuna yükseldi. İleri sanayileşmiş ülkelerin "karar alıcı seçkin kulüpleri"ni temsil eden G7 gibi daha önceki elit koordinasyon örneklerinin aksine G20, dünyanın en büyük ve sistematik açıdan önemli 20 ekonomisini bir araya getirerek yeni bir katılımcı küresel yönetişim penceresi açtı.

BRICS ülkeleri gibi yükselen ekonomiler ve MİNT ya da MİKTA üyesi ülkeler gibi ikinci nesil orta ölçekli güçler yapısal anlamdaki çekincelerine rağmen, küresel yönetişim reformuna ilişkin taleplerini lider küresel platformlara doğrudan iletebilecekleri büyük bir platform olarak G20'ye çok önem verdiler. Türkiye de bu genel kurala istisna teşkil etmedi. Yükselen bir güç olarak ve stratejik açıdan önemli Balkanlar, Kafkasya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'nın ortasında yer alan Türkiye, G20'yi kritik bir küresel ekonomik yönetişim platformu olarak çok önemsedi. Türkiye'nin son on yılda artan diplomatik etkinliği ve Latin Amerika, Doğu Asya ve Sahra Altı Afrika gibi bölgelerle genişleyen ekonomik ilişkileri dikkate alındığında; G20'nin 2015 dönem başkanlığını üstlenmesi ülkenin küresel profilini daha da geliştirmesi için büyük bir fırsat olarak görüldü. Siyasi liderlik de keza Türkiye'nin G20 dönem başkanlığını, G20 üyeleri ile farklı coğrafyalardaki az gelişmiş ülkeler arasında bir bağ oluşturmak suretiyle kalkınma konularında diplomatik ilişkilere vurgusunu yansıtmak şeklinde algıladı.

Bu çalışma, söz edilen arka plan ışığında, 1997 yılındaki Asya finans krizinin ardından G20'nin kurulmasından bugüne, kurumsal dönüşümüne ilişkin teorik bir çerçeve sunmaktadır. Böylece, ABD'de Bush ve Obama yönetimlerinin ve onların Avrupalı mevkidaşlarının G20'nin tasarlanması ve yetkilendirilmesiyle ilgili stratejik niyetleri aydınlatılmakta; G20'yi küresel mevcut duruma içeriden gelebilecek meydan okumalara

karşı bir platform olarak gören önde gelen yükselen güçlerin tepkileri ve ikisi arasında arabuluculuk yapmaya çalışan "orta ölçekli güçlerin" tutumlarına dikkat çekilmektedir. Çalışmada ayrıca 2000'li yıllarda G20'nin politika gündemi ve kurumsal faaliyet alanındaki kaydadeğer genişlemeye dair bir değerlendirme sunulmakta ve bu genişlemenin uyardığı performans ve meşruiyet tartışmalarına dikkat çekilmektedir. İlerleyen kısımlarda, Türkiye'nin 2015 G20 dönem başkanlığı sırasındaki siyasi ve ekonomik gündeminin ana başlıklarına ışık tutulmaktadır. Bu bağlamda küresel yönetişim yapısı içinde G20'nin konumu, Türkiye'nin enerji, gıda, güvenlik, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ) gelişimini de içeren talepleri ile az gelişmiş ülkelerle kurumsal bağlantılar da mercek altına alınmaktadır.

G-20'NİN TARİHİ DÖNÜŞÜM ÇİZGİSİ

G20'nin gayriresmi uluslararası bir platform olarak tarihsel kökeni, dünyanın en büyük ve "sistematik açıdan en önemli" ekonomilerinin yöneticilerinin finansal yönetişimdeki sıkıntıları tartışmak üzere 1999'dan itibaren bir araya gelmelerine dayanır. Ancak G20'nin gerçek manada kurumsallaşması ve liderler düzeyine yükseltilmesi 2008'de baş gösteren küresel ekonomik krizle oldu. Beklendiği gibi küresel krizin reel ve ciddi etkisi küresel ekonomiye karşı dünya genelinde bir dizi şok dalgaları gönderirken; önde gelen gözlemciler krizin sonuçlarının 1930'larda yaşanan Büyük Buhrandan daha fazla yapısal hasar verebileceği öngörüsünde bulundular. İlk krizin derinliği ve büyüklüğü ile daha önce yaşanan ciddi mali krizlerin tersine Küresel Kuzey'den kaynaklandığı gerçeği dikkate alındığında, G7 gibi mevcut gayriresmi eşgüdüm mekanizmalarının bu krizin sebep olduğu zorluklarla etkin mücadelede yetersiz kaldığı ortaya çıktı. Kendi finans sektörlerindeki yapısal problemler nedeniyle krizden nasibini alan ve acil radikal reformlar başlatması beklenen ileri sanayi ekonomileri, toparlanmak adına harekete geçmekte yavaş kaldılar. Kriz sonrası dönemde Amerika'da istihdam bir miktar artış gösterirken; Abenomics'in yayılmacı finans akrobasilerine rağmen Japonya'da da ekonomik durgunluk sürdü. Bazı ülkelerde işsizlik oranının Büyük Buhran dönemindeki düzeylere gerilemesine sebep olan Avrupa egemen borç krizi, küresel ekonominin kırılgan doğasını ortaya çıkarmaya devam etti.[1]

Kapsamlı bir kriz-çıkış stratejisini teşvik edecek şekilde büyük ekonomi oyuncularının gösterdiği çabalar başlangıçta başarıya ulaşsalar da, uzun süren küresel krizin etkisi dünya ekonomisine ağır bir yük olmaya devam etti. Öyle ki, dünya ekonomisinde tehlikeli boyutlara varan bir dengesizlik söz konusuydu ve her gün yeni bir hassasiyetle karşılaşılıyordu. 2010 ve 2012 yılları arasında küresel sistemin merkezi dışında kalan yükselen ekonomilerde büyüme hızı geçici olarak normale dönerken, 2013 sonrasında küresel talebin azalması ve zayıf büyüme sonucu ekonomik durgunlukla ilgili ciddi endişeler baş gösterdi. Döviz kuru ayarlamalarının temposunda ve büyümesinde azalma görülen Çin'de potansiyel olarak oluşan varlık fiyat balonu da endişeye sebep oldu. Amerika, Avrupa Birliği (AB) ve kendilerini bu gergin şartlar altında rekabet ortamında var etmeye çalışan yükselen ekonomiler arasında kur savaşları ve rekabetçi devalüasyonlar üzerinden yeni bir mücadele başladı. Geçmişe bakarak, küresel krizin ana etkisinden çıkarılabilecek önemli bir politika dersi, küresel finans piyasalarının hızlı evriminin ve küresel finans sisteminin entegrasyonunun kapsamlı uluslararası düzenleyici çerçevelerin gelişiminin çok ötesine geçmiş olmasıdır.[2] Diğer bir ifadeyle, uluslararası finansal entegrasyonun yayılması ve yoğunlaşması, sistemin ana aktörlerinin uzun süre bilerek ihmal ettikleri küresel yönetişimdeki ciddi eksiklikler arasında gerçekleşti. Küresel kriz patlak verinceye

1. Kemal Derviş ve Homi Kharas, "Introduction: New Challenges for the Global Economy, New Uncertainties for the G20", *Think Tank 20-2012 Report*, (Haziran 2012), s. 3.

2. John Kirton, "The G20 System Still Works: Better Than Ever", *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy*, Cilt. 2, No. 3, (Eylül 2014), s. 44.

kadar uluslararası finans piyasaları yasal ve teknik altyapılarda kaydedilen ilerlemeyle hızlandırılmış bir entegrasyon sürecinden geçti. Oysa makro ihtiyati düzenlemeler ve kriz eğilimlerini önlemesi düşünülen ulusal denetim, ulusal yetkililer tarafından pek ciddiye alınmadı. Öte yandan, ideolojik açıdan yenilenmiş neoliberal küreselleşme söyleminin yaygınlaşmaya devam etmesi, söz konusu politika başarısızlığına zemin hazırladı.[3]

G7 gibi daha önceki elit koordinasyon örneklerinin aksine G20, dünyanın en büyük ve sistematik açıdan önemli 20 ekonomisini bir araya getirerek yeni bir katılımcı küresel yönetişim penceresi açtı.

Böyle bir ortamda, finansman arabulucusu kurumlar ile büyük yatırımcılar farklı ulusal yetki alanları arasındaki çerçevelerdeki yasal ve düzenleyici boşlukları istismar ettiler. Küresel finans sisteminin sürdürülebilirliğini ve reel ekonominin canlılığını tehdit eden sistemik risklerin artışı, aşırı risk almanın ve yetersiz küresel düzenleme öngörülerinin doğal sonucu oldu.[4] Küresel krizin hemen ardından geniş kitlelere yayılan panik hali, küresel finansal entegrasyonda mesafe almadan önce, doğru bir uluslararası düzenleyici çerçeve hazırlanmasının önemini gözler önüne serdi. Diğer bir deyişle "küreselleşen düzenleme" fikrinin "sermaye piyasalarının küreselleşmesi"ni dengeleyen bir hareket ve kaçınılmaz bir örnek olarak görülmesi gerektiği fikri yaygınlaşmaya başladı.[5] Bu durum, özellikle küresel ekonomik yönetişimin teorisi ve pratiği için mevcut ve yeni oluşan kurumlar bağlamında yeni bir düzenleme dalgasının yükselişi (neo-regulationism) anlamına geliyordu.

Düzenleyici denetime daha etkili bir destek özellikle Amerika'da güçlüydü; ancak Ekim 2008'de başlayan küresel finansmandaki erimenin sebebi de, büyük oranda düşük gelirli kesimlere verilen sub-prime kredi krizinin yayılma etkisi ve Lehmann Brothers, AIG gibi kritik özel finans kurumlarının çöküşüne bağlı bir Amerika ürünü olarak görülüyordu. Amerikan yönetimi hızla üst düzey ve güçlü bir diplomatik kampanyaya önayak oldu. Kampanyanın amacı; önemli bütün küresel ekonomi oyuncularından krize karşı verilecek katılımcı ve ortak bir karşılığı özendirmek ve "egemen güçlerin düşüşü" imajını kısmen bertaraf etmekti. Fakat Afganistan ve Irak'ın askeri işgali gibi jeostratejik konularda katı bir yeni muhafazakar (neoconservative) ideolojiyle hareket eden Bush yönetiminin kaba tek-taraflılığı dikkate alındığında; ekonomik yönetişimde öncü küresel forum olarak G20'nin liderler düzeyine yükseltilmesine yol açan kucaklayıcı diplomatik girişim, hem sürpriz hem de akıllı bir hamle oldu. ABD yönetimi liderler düzeyinde bir şemsiye organizasyon kurmak ve Çin, Hindistan ve Brezilya gibi yükselen güçleri küresel yönetişim çerçevesine dahil ederek elitist G7 kulübünü geliştirmek suretiyle dünya ekonomisinin geleceği için başarılı bir şekilde ortak sorumluluk duygusu yarattı. Ama bir taraftan da kasıtlı olarak küresel sistemde çok-kutupluluk tartışmalarına yol açtı. Öte yandan, tüm G20 sürecinin kurumsal tasarımı ve kontrolü itinayla Anglo-Amerikan ittifakına verildi ve katılımcılık, çok taraflılık imajının Beyaz Saray için siyaseten elverişli olduğu düşünüldü. Bu nedenle Obama yönetimi Başkanlık seçimlerinin hemen sonrasında G20 sürecini coşkuyla desteklemeye devam etti.[6]

3. Ahmet Faruk Aysan, Fatih Ulu ve Sadık Ünay, "Post-Crisis Shifts in Macroeconomic Management and Central Banking: Could Consumption Planning Emerge as a Macro-Prudential Tool", *Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy*, ed. Murat Yülek, (Springer, New York: 2014).

4. Derviş ve Kharas, a.g.e., s. 2.

5. Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, (Second Edition), (Princeton University Press, Princeton NJ: 2008).

6. John Kirton, "Growing G20 Governance for a Globalized World", *Global Review*, No. 5, (2013).

Art arda gelen Amerikan yönetimleri uluslararası işbirliği için genişletilmiş forumlar aracılığıyla hem küresel finans krizinin yansımalarıyla baş etme, hem de krize sebebiyet verme noktasında sorumlulukları olduğunu kabul ettiler. Amerika'nın küresel ekonomik yönetişime odaklı üst düzey bir eşgüdüm organizasyonu kurulması yönündeki gayretleri, mevcut kurumsal yapılarla bağlantı kurmak için birtakım girişimlerde bulunmakla başladı. Bunlar arasında en çok dikkat çekeni, yılda iki kez toplanan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) toplantıları yanında 2008 yılından sonra G20 Maliye Bakanları özel toplantısı düzenlenmesiydi. Bu karar, aynı zamanda grubun yapılandırılmasının geleceğine dair önemli bir karar oldu. Grup daha teknik merkezli yapılandıkça G20 üyesi ülkelerin maliye bakanları ve merkez bankaları başkanları 1999'da yaşanan Asya finans krizinin ardından IMF'nin himayesinde bir araya gelmeye başlamışlardı bile. Aynı bağlamda, eski Kanada Başbakanı Paul Martin gibi yenilikçi "politika girişimcileri" büyük küresel aktörlerin bu forumun liderler düzeyine yükseltilmesi konusunda ikna edilmelerinde önemli rol oynadılar.

Şu var ki, o dönemde Kanada Başbakanı Paul Martin ve Amerikan Hazine Bakanı Lawrence Summers yeni grupta yer alması gereken ülkelerin listesini hazırlamaya çalışırken dünyanın en büyük 20 ekonomisi veya dünyanın en popüler devletlerinden oluşan bir liste tercih etmediler. Martin ve Summers bunun yerine ABD, Çin, Japonya ve Almanya gibi dünyanın en büyük ekonomi aktörlerinden oluşan, daha fazla temsil kabiliyeti bulunan ve "sistematik açıdan" önemli aktörlerin yanı sıra; belli coğrafyaların lider bölgesel güçlerinden oluşan ve görece temsil kabiliyetleri yüksek ülkelerin yer aldığı bir liste hazırladılar. Böylece, kayda değer ekonomik büyüklüklerine rağmen İspanya ve Hollanda gibi bazı Avrupa ülkelerine G20 listesinde yer verilmedi; fakat Güney Afrika, Suudi Arabistan, Endonezya ve Arjantin gibi kritik bölgesel siyasi ve ekonomik güçler temsil kabiliyetleri göz önünde bulundurularak listeye dahil edildi. Dolayısıyla küresel siyasi ekonomik sistemde pozisyonlarını kuvvetlendirmesi beklenen yükselen güçlerin çoğu mevcut küresel güçlerle birlikte G20'nin politika eşgüdüm ağına dahil edilmiş oldular.

Aynı doğrultuda, kendilerinden öncekilerin yeterince rağbet görmeyen uygulamalarını kenara koydukları şeklinde yaygın bir imaja rağmen; Başkan Obama ve yönetimi, G20'nin kurumsallaştırılması için sahnelenen oyun planını dikkatlice genişleterek yeni bir küresel yönetişim yapısı çekirdeği hazırladı. Bu arada, G20 forumunun kurumsal kontrolü, beklenildiği gibi, ilk üç zirvede (birincisi Washington D.C. 2008, ikincisi Londra 2009 ve üçüncüsü Pittsburgh 2010) Anglo-Amerikan ev sahipliğinde teminat altına alındı. Anglo-Amerikan bir kurum inşası, üye ülke liderleri G20'yi "küresel ekonomik yönetişim" ya da "uluslararası ekonomik işbirliği" için en önde gelen forum olarak tasdik ettiklerinde perçinlendi. Üye ülke politikalarının çok-taraflı gözden geçirme ve istişareleri sonunda "güçlü, sürdürülebilir ve dengeli büyüme"yi teşvik için Karşılıklı Değerlendirme Süreci'ni (KDS) hayata geçirdiklerinde ise zirve noktasına ulaştı.[7]

Küresel sistemde "yeniden düzenleme ve çokkutupluluk" merkezli tartışmaların perspektifinden G20'nin üst düzey bir koordinasyon yapısı olarak inşası; iddialı fakat gücün zirvesinde küresel ekonomik yönetişim idaresini başlatacak gerçekçi bir vizyon yansıttı. Küresel ekonomik krizin etkisini giderebilmek için hayata geçirilen G7 gibi gayriresmi eşgüdüm mekanizmalarının yetersiz oluşu nedeniyle; Çin'in liderlik ettiği BRICS ülkeleri gibi Küresel Güney ile Türkiye, Endonezya ve Meksika gibi MINTS ülkelerinin temsil edildiği 20 lider gücü bir araya getirme kararı kaçınılamazdı.

Geriye bakıldığında, düzeyi yeni yükseltilmiş G20'nin küresel krizin ardından krize seri şekilde karşılık veren bir kurumsal güç olarak eşgüdüm

7. James Haley, "Stronger Hopes and Renewed Fears: The Governance Legacy of the Global Financial Crisis", *Think Tank 20-2012 Report*, s. 18.

performansı etkileyiciydi.[8] Sembolik anlamda, G20'nin en önemli başarılarından biri; küresel finans yönetişimini Küresel Kuzey'in himayesinde bir operasyonel alan olmaktan çıkarıp Küresel Kuzey ve Güney arasında ortak bir operasyonel alana dönüştürmesiydi. Hem Washington hem Londra Zirveleri mevcut finansal yönetişim rejiminin reforma tabi tutularak mali denetim ve düzenlemenin artırılması gibi önemli adımlara ve bu doğrultuda Mali İstikrar Kurulu (MİK) gibi yeni mekanizmaların oluşturulması şeklinde somut eylem planlarının ortaya konulmasına tanıklık etti. Yükselen güçler penceresinden bakıldığında ise, birçok teklif Amerikan Kongresi'nin karşı çıkışı ile gerçekleştirilememiş olsa bile G20; IMF reformu da dahil küresel mali yapının reformu için çeşitli tekliflerin dikkatle dile getirildiği güçlü bir uluslararası platform haline geldi.

G20 içindeki makroekonomik koordinasyona ilişkin politika gündemindeki evrim, son birkaç yılda üç başarılı aşamadan geçti. Washington ve Pittsburgh zirvelerini kapsayan döneme rastlayan ilk aşamada finansal kırılganlıkların giderilip büyümenin desteklenmesiyle küresel ekonominin canlandırılması merkeze alındı. G20 üyelerinin tamamından, küresel ekonomik durgunlukla mücadele için kendi mali durumları elverdiğince ortak çabaya katkıda bulunmaları ve bunun ortak kamu yararı olarak kabul edilmesi istendi. Toronto ve Cannes zirveleri dönemini kapsayan ikinci aşamada, politika gündeminde daha karmaşık ve kapsamlı bir politika hedefleri setine yer verilerek hem büyümenin hem de bütçe güçlendirilmesine desteğin sürdürülmesi amacıyla küresel dengesizliklerden kaçınılması hedeflendi. Cannes Zirvesi'nden bugüne kadar geçen zamanı kapsayan son aşamada ise, politika gündeminin odak noktası Avrupa egemen borç krizinin hafifletilmesi ve dünyanın geri kalan önde gelen ekonomilerinin bu krizin çözümüne yapabilecekleri potansiyel katkılar yer aldı. İlk günden son aşamalara kadar geçen süreyi kapsayan geçiş döneminde G20 üyeleri arasında ve üye devletlerle üye olmayan devletler arasındaki anlaşmazlıklar daha fazla dile getirildi. Özellikle bu son aşamada, G20 üyeleri arasında Avrupa'nın hasta ekonomilerinin kurtarılması talebiyle ciddi finansal katkıda bulunulması noktasında yaşanan sürtüşmeler giderek daha fazla su yüzüne çıktı.[9]

STATÜKOYA İÇERİDEN MEYDAN OKUMAK: YÜKSELEN GÜÇLERİN G20 TAVRI

Yükselen güçlerin G20'ye yaklaşımlarını anlamak için, küresel ekonomik bağlantıların şekli ve idaresiyle ilgili kuralların nasıl bir evrim geçirdiğine bakmak gerekir. Elbette bu kurallar sadece uluslararası ticaret mevzuatları ve düzenlemeleri gibi resmi ve katı kurallardan oluşmamaktadır ve uluslararası ekonomik sistemin işlevselliğinin sürdürülebilmesini sağlayan davranış normlarını da kapsamaktadır. Hem resmi kurallar hem de küresel politik ekonominin mevcut düzeninde işleyişini etkileyen normatif ilkeler İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa-Amerika tarafından kararlaştırıldı. Ancak bu kuralların keza diğer milletlere ortak fayda sağladıkları, küresel büyüme ve refahı temin ettikleri şeklindeki liberal varsayım düşünsel bazda korundu ve Bretton Woods kurumları güçlendirildi. Savaş sonrası dönemin büyük bir bölümünde üzerinde mutabakata varılmış uluslararası finans mevzuatı ABD, Büyük Britanya ve Almanya'nın hakim olduğu Mali İstikrar Forumu ve Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) tarafından belirlendi. Mali krizin çözümüne ilişkin uluslararası ilkeler ise, G7 içindeki küresel güçlerin baskın olduğu IMF ve Dünya Bankası tarafından kararlaştırıldı. Uluslararası ticaretin çerçeve kuralları 1995 yılında

8. Ignazio Angeloni, "The Group of 20: Trials of Global Governance in Times of Crisis", *Breugel Working Paper*, (Aralık 2011).

9. Andrew F. Cooper, "Squeezed or Revitalized: Middle Powers, the G20 and the Evolution of Global Governance", *Third World Quarterly*, Cilt 34, No. 6, (2013), s. 963.

Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) kurulmasına kadar yükselen güçlerin reddettiği Batılı güçler ve G7'nin hükmettiği Gümrük ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ile belirlendi.

Yükselen piyasa ekonomileri küresel ekonomi içerisinde büyüyüp güçlenirlerken Bretton Woods Sistemi ile sistemin dışlayıcı kuralları ve kurumsal yapıları giderek daha fazla sorgulanmaya başladı. Zira bu kurallar manzumesi, küresel ekonomik güç dengelerini veya dünya ekonomisi yönetimindeki çeşitli ülkelerin sorumluluklarını yansıtmıyordu. Halihazırda kural belirleyici yapıların üyelik ve yönetişiminde esaslı değişiklikler yapılmaya başlandı (Kanada ve Avustralya gibi orta ölçekli güçler özellikle bu değişiklikler için baskıda bulundular). Fakat yönetişim yapılarında yükselen güçlere daha fazla söz hakkı ve temsiliyet verilmesini sağlayacak şekilde kalıcı değişikliğe ihtiyaç vardı.[10] Dolayısıyla G20'nin oluşumu ve liderler düzeyinde bir foruma yükseltilmesi en azından yükselen ekonomilerin küresel ekonominin karar mekanizmasına resmen dahil olmasını gösteren çok önemli bir göstergeydi.

Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerin G7 grubunu içeriden reforme etme girişimlerinin aksine; G20 oluşumuyla birlikte küresel ekonomik sistemin aktörleriyle yükselen güçlerin küresel yönetişimde resmen eşit olmaları sağlandı. G20 maliye bakanları toplantılarının dönem başkanlığının 2002'de Hindistan'a, 2005'te Çin'e (finansal entegrasyona kısmen katılmış olsa da), 2007'de Güney Afrika'ya ve 2008'de küresel finans krizinin ortasında Brezilya'ya verilmesiyle bu iyileştirilmiş statünün onaylandığı görüldü. Sonraki yıllarda, küresel sistemin merkezinde yer alma amacı güden yükselen güçlerin G20'nin yeni formülasyonu karşısındaki tavırları bariz bir değişiklik gösterdi. İlk olarak, BRICS içindeki büyük yükselen güçlerin G20'nin kurumsal anlamda terfisinde "en fazla kazanç sağlayanlar" şeklinde portre edilmeleri olağandı. Zira bu yükselen güçler bilinen güçlerle eşit şartlar elde etmek için pazarlık fırsatına sahiptiler. Bu bağlamda, G20'nin siyasi liderler düzeyine yükseltilmesi büyük yükselen güçlerin küresel yönetişimin kilit kurumlarına katılımları noktasında eşi görülmemiş bir başarı olarak yorumlandı.[11] Çin öncülüğündeki BRICS ülkeleri özellikle resmi statüleri yükseltilip pazarlık güçleri artınca uluslararası işbirliğinin bu yeni platformuna dahil edilmiş olmaktan dolayı memnuniyet duydular. Ama aynı zamanda, aynı ülkeler farklı kurumsal yapılarda çoklu politika gündemleri izlemek ve bunları birbirinden dikkatlice ayırmak suretiyle akıllı bir finansal riskten korunma stratejisi (hedging) izlediler.

Gelişmiş ülkelerin G7 grubunu içeriden reforme etme girişimlerinin aksine; G20 oluşumuyla birlikte küresel ekonomik sistemin aktörleriyle yükselen güçlerin küresel yönetişimde resmen eşit olmaları sağlandı.

Bu yüzdendir ki, BRICS ülkeleri forum içerisinde göreceli düşük profil çizmek, ya tek başlarına ya da grup halinde sorumluluk alarak G20 kapsamında bazı kilit girişimlerde liderlik üstlenmekten kaçınmayı seçti. Özellikle Çin, Hindistan ve Brezilya, G20 için kendi ulusal çıkarlarına açıkça ters düşen durumlarda önergelere müdahale ettiler; ancak yenilikçi işbirliği modelleri sunan politika girişimcileri olarak davranmamaya özen gösterip, DTÖ'de sergiledikleri tavırlara benzer bir yaklaşım benimsediler. G20 sürecinin aslında bir Anglo-Amerikan girişimi olduğunun ve Atlantik eksenli politika gündemi belirlendiğinin bilincinde olarak BRICS'in önde gelen yükselen güçleri, uluslararası ve bölgesel işbirliği için kendi alternatif seçeneklerini gözönünde bulundurdular.

10. Laura Tedesco ve Richard Youngs, "The G20: A Dangerous Multilateralism", *FRIDE Policy Brief*, No. 18, (2009), s. 4-5.

11. David Held, *Cosmopolitanism: Ideals, Realities and Deficiencies*, (Polity, Cambridge: 2010), s. 204.

Karşılaştırma yapılacak olursa, yükselen ekonomilerin G20 sürecine tam bir bağlılık göstermede kayıtsız kalmalarının kökeni, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) rejimi gibi diğer dışlayıcı kurumlarla yaşanan tarihsel deneyimlere kadar uzanır. Bilindiği üzere, GATT sistemi bir "zenginler kulübü" olarak yapılandırıldı ve görüşmeler davetle gerçekleştiriliyordu; gizli "yeşil oda" toplantıları ise ABD, AB, Kanada ve Japonya gibi sistemik anlamda önemli aktörler arasında yapılıyordu. Tarihi açıdan bu tür dışlayıcı karar alma tarzı, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda GATT'a karşı bir direnç ve küskünlüğe sebep olurken, bu ülkeleri 1960'larda BM ve 1970'lerde Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi alternatif platformlara yönelmeleri için cesaretlendirdi.[12] Dolayısıyla uluslararası ticaret sisteminde reformla; DTÖ yükselen güçleri yerleşik güçlerle birlikte bünyesine katan kuşatıcı bir platform olarak ortaya çıktı ve daha küçük ve yoksul ülkeler için şeffaflık prosedürleri geliştirildi. G20, GATT ile karşılaştırıldığında, küresel yönetişimde görece kuşatıcı bir forum olarak inşa edilmesine rağmen, platformun herhangi bir uluslararası kurumun geniş çaplı meşruiyet kazanması için gerekli şeffaflık ve hesap sorulabilirlik unsurlarının yetersiz kaldığı görüldü.[13]

BRICS ülkelerini bir araya getiren asıl neden, küresel yönetişimin merkezi kuruluşlarında yer alıp kurucu aktör olma ortak arzusu olurken; G20'ye destek çağrıları ölçülü bir şekilde devam ettirildi. Ancak bu destek G20'ye sadece küresel yönetişimin merkezi kurumlarında daha fazla aciliyet arz eden temsil eşitliğini başaracak bir araç olarak görüldüğü için verildi. Böylece BRICS'in yayımladığı çeşitli bildirilerde; sıklıkla G20'nin makroekonomik politika eşgüdümünü ve büyümeyi sağlayacak önemli bir küresel koordinasyon mekanizması olduğu dile getirilirken, yükselen piyasalarla gelişmekte olan ülkelerin özellikle IMF'nin kota sistemi gibi kritik konularla ilgili olarak daha fazla seslerini duyurabilmelerine imkan verecek şekilde uluslararası para ve finans sistemlerinde köklü bir reform çağırısı yapılıyordu.[14]

Dolayısıyla G20'ye üye gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin "aynı gemide"[15] olma ruhunun teşvik edilmesi için yapılan bildiri niteliğindeki çağrılar sürpriz değildi; ortak ekonomik kader duygusu büyük ölçüde küresel finans krizinin hemen ardından işlendi. Finans krizinin en sıkıntılı dönemi geride kaldığında ulusal ekonomik öncelikler ve uluslararası rekabete yönelik iddialar güçlü ve dengeli bir finans sisteminin devam etmesi gerektiği yönündeki yüzeysel çağrılarla yer değiştirdi. Yine de, BRICS ülkeleri G20'nin bazı işletim ilkelerini eleştirirken rakip bir gruplaşma imajı vermekten kaçınarak daha ziyade G20 içerisinde küresel istikrar için özveri konusunda sınırlı taahhütlerde bulunan bir lobi grubu gibi hareket etti. Ancak G20 kapsamındaki ülkelerin karmaşık doğası, küresel ekonomik yönetişimle ilgili kritik meselelerin, etrafında çoğu yerleşik ve yükselmekte olan güçlerin karma ve planlanmamış (geçici) koalisyonlarının belirdiği ortak tezatlar (cross-cutting cleavages) formülasyonunu tetiklediği anlamına geliyordu.

G20 süreci küresel politik ekonomide görülen bazı tezatların açığa çıktığı bir platform haline gelirken bu durum tamamen anlaşılabilirdi: G20 üyeleri arasında bütçe açığı olan ülkeler ile bütçe fazlası olan ülkeler vardı. Kur politikalarını suiistimal eden üyeler ve para birimleri istismar edilen ülkeler; yerleşik demokrasiler kadar otoriter rejimler; gelişmişlere karşı gelişmekte olan ekonomiler de G20 üyeleri arasında bulunuyor-

12. Amrita Narlikar, "New Powers in the Club: The Challenges of Global Trade Governance", *International Affairs*, Cilt 86, No. 3, (Mayıs 2010), s. 717-728.

13. Amrita Narlikar, "Unintended Consequences: The G20 and Global Governance", *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy*, Cilt 2, No. 3, (Eylül 2014), s. 65.

14. The Spokesperson of the Chinese Delegation Talks of the Fourth BRICS Summit, 30 Mart 2012, http://om.chineseembassy.org/eng/xwdt_2_1_1/t919323.htm

15. Liu Youfa, "G-20's Same Boat Spirit", *China Daily*, 9 Temmuz 2011.

du.[16] Bundan başka, G20'nin küresel krize karşı hızlı bir tepkiden çok daha fazlası olarak ortaya çıkışının küresel yönetişimin mevcut kurumsal yapılarına herhangi bir faydası olup olmadığı hala sorgulanabilir. Ayrıca, G20'nin bazı özel politika sorumluluklarının teknokratlar arasında gereksiz mücadelelere sebebiyet veren, teknik problemlerin çözümünü daha da zorlaştıran; DTÖ, IMF ve Dünya Bankası gibi resmi kurumların "üzerinde" kalan bir tabiatı olması da problemlidir.

Aslına bakılırsa G20; üyelerinin çoğunluğunun tasarrufu olmaksızın uluslararası ticaret ve makroekonomik yönetim gündeminde faal olmaya çalışan bir platformdur. Hatta bazı durumlarda G20, Rusya'nın Ukrayna'yı işgali nedeniyle 2014 Zirvesi'ne kabul edilmemesi önerisi gibi jeopolitik karşılaşmalara da müdahil olmaya çalışmıştır. Ancak BRICS ülkeleri bu hamleyi başarıyla bertaraf ederek işler zora girdiğinde G20 platformu içerisindeki mevcut ittifakları ve alt koalisyonları korumaktan geri durmayacaklarını göstermişlerdir. Hassasiyet arz eden jeopolitik konularda bu yaşananlar, 2015 yılı boyunca G20'nin idaresini üstlenen Türkiye'nin dönem başkanlığı için önemli politika dersleri oluşturmuştur.

DİPLOMASİYLE KÖPRÜLER KURMAK: G20'NİN ORTA ÖLÇEKLİ GÜÇLERİ

Klasik uluslararası ilişkiler literatüründe "orta ölçekli güçler" ifadesi çoğu kez küresel sistemde kendilerinden tek taraflı etkili icraatlar beklenmeyen, ancak küçük gruplar veya ittifaklar içinde çok taraflı uluslararası kurumlar üzerinden sistemik etki sergileyebilen ulus-devletleri işaret etmektedir. Bu ulus-devletler genellikle büyük küresel güçler olarak düşünülmezler ama yine de küresel ve bölgesel aktörlerle nüfuzlarını bir miktar artıracak koalisyonlar kurma kabiliyetine sahiptirler.[17] İkinci Dünya Savaşı sonrasının genel eğilimleri değerlendirildiğinde orta ölçekli güç davranışını karakterize eden bariz müştereklere rastlanır: Çok taraflı kurumlarla ve kural esaslı uluslararası sistemle birlikte çalışmak, belli dış politika önceliklerine odaklanılan uygun alanlar seçmek, uyuşmazlık çözümü faaliyetinde bulunmak, bölgesel ve küresel kamu hizmetlerine katkıda bulunmak, gibi. Orta ölçekli güçlerin gösterdiği eğilimlerin altında yatan temel mantık, tek-taraflı cazibe noktalarını ve küresel sistemin büyük oyuncularının elitist kulüp tavrını frenlemektir. Ancak, yüksek bir profil çizmek ve uluslararası platformlarda görünür bir role sahip olmak için bu tür uluslararası angajmanların başarıyla gerçekleştirilmesi; maddi ve insani kaynakların sağlanmasını, yenilikçi diplomatik bir elit çekirdek oluşturulmasını ve milli bir amaç sahibi olmayı gerektirir.[18]

Bu teorik bağlamda, bazı "orta ölçekli güç"lerin etkin bir şekilde G20'yi kendi küresel görünürlüklerini ve etkinliklerini artırmak için kullandıklarını vurgulamak gerekir. Genellikle bu ülkeler gelişmekte olan yükselen ekonomilerdir; Çin, Hindistan veya Rusya gibi büyük yükselen güçlerin sahip olduğu kalabalık nüfus veya geniş bir coğrafyaya sahip değillerdir. Orta ölçekli güçlerin bu özellikleri MIKTA grubundaki ülkelerin özelliklerine uygunluk göstermektedir ki aralarında Meksika, Endonezya, Güney Kore, Türkiye ve Avustralya ile "geleneksel" orta ölçekli güç Kanada yer almaktadır. Bu seçilmiş ülkeler grubu G20 içerisinde bu davranış kodunu benimserken ciddi kazanımlar elde etmiş, karmaşık G20 çerçevesinde yerleşik ve yükselen güçler arasındaki kritik kavşaklarda politika girişimcileri olarak hareket etmişlerdir. G20 içindeki başarılı orta ölçekli güç diplomasisi örneklerine 2010 yılında Kanada ve Güney

16. Gideon Rachman, "America is Losing the Free World", *Financial Times*, 4 Ocak 2010.

17. Robert Keohane, "Lilliputians' Dilemma's: Small States in International Politics", *International Organization*, Cilt 23, (1969), s. 2.

18. Ed. Andrew Cooper, Niche Diplomacy: *Middle Powers After the Cold War*, (Macmillan, Basingstoke: 1997), s. 14.

Kore'nin eşbaşkanlığı, 2012'de Meksika'nın, 2014'te Avustralya'nın ve 2015'te Türkiye'nin dönem başkanlığı sırasında rastlanmıştır.[19] Yerleşik küresel güçlerin G7 gibi elitist kurumsal grupları ve büyük yükselen güçlerin BRICS'i kurdukları bir ortamda, bu tür orta ölçekli güçler G20 süreçlerine aktif katılım için daha fazla teşvik edilmişlerdir; zira bu güçler muhtemel yapısal kaymalara ve dünya ekonomisindeki şoklara karşı daha kırılgandırlar. Nitekim heterojen bir grup olarak G20 bazı problemlerle karşılaşırken, orta ölçekli güçler bu problemleri yenilikçi politika girişimcileri olarak ortaya çıkarak fırsatlara dönüştürmüşlerdir. Hatta G20 Troyka'sı gibi kurumsal yenilikler, orta ölçekli güçlerin küresel yönetişimde katılımcı karar alıcı olarak etkilerini gösterebilecekleri yeni mecralar açmaktadır.

Orta ölçekli güçlerin gösterdiği eğilimlerin altında yatan temel mantık, tek taraflı cazibe noktalarını ve küresel sistemin büyük oyuncularının elitist kulüp tavrını frenlemektir.

BRICS ülkelerinin mali riskten korunma stratejisiyle karşılaştırıldığında; G20 üyesi gibi hareket eden orta ölçekli güçler forumun faaliyetlerine bağlı kaldılar. Orta ölçekli güçler çoğu kez G20 içerisinde özellikle hedefledikleri bazı faaliyetlere odaklanarak çeşitli çalışma grupları aracılığıyla koalisyonlar kurup politik etkilerini artırmayı başardılar. Dolayısıyla orta ölçekli güç diplomasisi, bilindiği üzere, zirve diplomasisinin "yüksek politikaları" yerine G20'nin günlük yönetişiminde belli bazı konularda yerleşik ve yükselen güçler ile koalisyona odaklandı. Neticede oynak ve değişken bir küresel düzen bağlamında, G20'nin iç politikalarını "yerleşik küresel güçlere karşı yükselen güçler" ikilemi ile kavramsallaştırmak çok indirgemeci olacaktır. Orta ölçekli güçler politika gündemini kaydadeğer derecede etkileyebilirler, belli konularda anlaşmazlıkları giderirler ve forum içerisinde elverişli istikrar güçleri olarak hareket ederler. Şimdiye kadar G20 içinde orta ölçekli güç diplomasisinin en etkin biçimlerini Güney Kore ve Avustralya uygulamıştır; Türkiye ve Endonezya gibi potansiyel öneme sahip orta ölçekli güçler ise politika gündeminin belirlenmesinde ve çatışmaların giderilmesinde nispeten daha az etkili olmuşlardır. Ancak her iki ülke de orta ölçekli güç diplomasisinde kendi sistemik ve jeostratejik önemlerini artıracak ciddi potansiyele sahiptir ve Türkiye'nin G20 dönem başkanlığı bu bağlamda nüfuzunu artırması için Türkiye'ye büyük bir fırsat sunmuştur.

Örneğin Güney Kore, G20 süreci bağlamında belli konularda ilerleme kat edilmesinde orta ölçekli güçler arasında fevkalade bir diplomatik girişkenlik tavrı sergilemiştir.[20] Bu bağlamda, Güney Kore'nin başarılı orta ölçekli güç diplomasisi dikkatlice çalışılırsa; politika uygulamasından sorumlu siyasal liderlik ve teknokratik figürler için önemli dersler verebilir. Geriye bakıldığında, Güney Kore politika girişimciliğindeki başarısını dikkatli stratejik planlama, doğru konuların hedeflenmesi ve izlenebilir politika hedeflerinin belirlenmesine borçludur. Orta ölçekli güç diplomasisinin sessiz mekik diplomasisi ve konu esaslı arabuluculuk gibi bilinen araçlarının kullanımıyla Güney Kore, G20 içinde sürpriz bir şekilde Japonya, Çin ve Hindistan'ın ötesine geçen bir siyasi ağırlık kazanmıştır. Bu durum, 2010 yılında Anglo-Amerikan dünyası dışında ilk kez olarak Seul'ün G20 Zirvesi'ne ev sahipliği yapmasında kendini açıkça göstermiştir. Güney Kore, dönem başkanlığı sırasında

19. Andrew F. Cooper, "Squeezed or Revitalized? Middle Powers, The G20 and the Evolution of Global Governance", s. 963-984; Andrew F. Cooper, "Special Issue: Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World", *Third World Quarterly*, Cilt 34, No. 6, (2013).

20. B. Hwang ve Y. Jo, "Bridging the Global Gap: Korea's Leadership Agenda for the G-20", J*oint U.S.-Korea Academic Studies*, No. 21, (2010).

hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin aynı zamanda kabul edebilecekleri politika teklifleri sunmuştur. Bu teklifler arasında, küresel büyümeye destek olmak için Çin'de iç talebin artırılması ve IMF'nin kriz önleme rolünün muhtemel finans krizi dönemlerinde gelişmekte olan ülkelere sunulmak üzere acil fonların fazlalaştırılarak güçlendirilmesi yer almaktadır.[21] Son yirmi-otuz yıllık dönemde hızla yapısal dönüşüm geçiren Güney Kore, keza ileri sanayileşmiş ülkeler ile önemli insani gelişim ihtiyaçları olan ve yenice sanayileşen ülkeler arasında bir "köprü inşa edici" vazifesi görmüştür.

Güney Kore gibi yenilikçi orta ölçekli güçlerden G20 gibi ucu açık uluslararası süreçlere daha fazla katkıda bulunmaları beklenmektedir; zira BRICS ülkeleri gibi daha büyük yükselen güçler gerçekte bu platformdaki varlıklarını çıkar odaklı tıkanıklığa sebep olmakla sınırlamaktadır. Avustralya, Endonezya, Meksika ve Türkiye gibi ülkelerin, küresel sistemde yerleşik ve yükselen güçler arasında kendi gerçek maddi kapasitelerinin üzerinde bir ağırlık oluşturabilmek için yenilikçi politika girişimcileri olarak davranma ve süregiden küresel politika tartışmalara ciddi entelektüel katkılarda bulunma şansları vardır. Ancak açıkçası, bu şans öncelikli ve özel konu alanlarında – ki bunlarda orta yol bulunması ihtimali mevcuttur–daraltılmış bir politika çerçevesi izlenmesini gerektirmektedir.

Farklı bir örnek olarak, Küresel Yönetişim Grubu'nun (3G) çekirdeğinde yer alan Singapur ve İsviçre gibi daha küçük ancak sistematik anlamda önemli ülkelerin izlediği tematik strateji de açıklayıcıdır. G20 platformunun liderler düzeyine yükseltilmesiyle birlikte; foruma üye olmayan Singapur özellikle uluslararası finans merkezlerine ilişkin kararlarda yoğun baskıya maruz kalan diğer üye olmayan ülkelerle toplantı düzenleme girişiminde bulundu. Akıllı ekonomi diplomasisini benimseyen Singapur'un siyasi liderleri 3G girişimi üzerinden G20 forumu ile daha eşitlikçi ilişkiler geliştirmeyi hedefliyordu.[22] Öte yandan, küresel yönetişim perspektifinden bakıldığında; daha küçük ülkelerin küresel yönetişimin belli bazı durumlarına ilişkin tartışmalara katılmaları G20'nin uluslararası meşruiyetine yeni bir boyut kazandırdı. Obama yönetimi, G20'nin "Şerpa toplantıları"na BM ekonomi ajanslarından temsilciler davet ederek bu meşruiyet penceresini genişletmeye çalıştı. Singapur'a gelince; dış finans merkezleri gibi özel konu alanlarına ilişkin politika savunuculuğu bu ülkeye G20 içerisinde fiilen "forumdan biri statüsü" sağladı ve bunun sonucu olarak bu küçük ama etkili devlet peş peşe toplanan G20 zirvelerine ev sahibi ülkeler tarafından davet edildi. İsviçre ve Lichtenstein gibi uluslararası finans merkezleri ile mali konuların müzakere edilmesinde menfaati bulunan diğer ülkelerle birlikte Singapur pasif kural uygulayıcılardan olmak yerine Mali İstikrar Kurulu (MİK) gibi platformlar üzerinden küresel ekonomik yönetişimde kural koyucular grubuna katıldı.

GENİŞLEYEN YETKİ ALANI, DARALAN MEŞRUİYET: G20'NİN İÇ SORUNLARI

2010 yılında toplanan Pittsburgh Zirvesi'nin ardından G20'nin politika gündemi tedricen enerji güvenliği, iklim değişikliği, yoksulluğun azaltılması, iş eşitliği, ticaret ve yatırım da dahil olmak üzere farklı politika alanlarını da kapsayacak şekilde genişledi. Pittsburgh Zirvesi sonrası dönemde belirginleşen kurumsal yetki ve faaliyet alanındaki yayılmacılık eğilimi büyük ölçüde bugüne kadar kesilmeden devam edegelmiştir. Bu arada, 2011'deki Cannes Zirvesi, aralarında Eurozone krizinin yönetilmesinin de bulunduğu kritik küresel yönetişim konularına ilişkin etkili adımlar atılacağı yönünde büyük beklentilerle toplandı.

21. Andrew Cooper, "G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States", *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, Cilt 2, No. 3, (Eylül 2014), s. 87-109.

22. Iftekhar Ahmed Chowdhury, "The Global Governance Group '3G' and Singaporean Leadership: Can Small be Significant?" *ISAS Working Paper*, No. 108, (2010).

Ancak Zirve sonrasında yaşanan gelişmeler bu beklentiler için henüz erken olduğunu ve G20'nin kurumsal kapasitesi dikkate alındığında gerçekleşmelerinin garanti edilemeyeceğini ortaya koydu. Özellikle BRICS ülkelerinin lider olduğu yükselen ekonomiler, G20 çerçevesi içinde Batılı ortaklarıyla küresel istikrar için resmen işbirliğinde bulunmalarına rağmen Avrupa ekonomisini canlandırmak adına ciddi bir mali yük paylaşımına son derece kayıtsız kaldılar. Yerleşik ve yükselen güçler arasında özellikle küresel reformlarda yük paylaşımı noktasında giderek artan hizipleşmeye rağmen politika gündemi; vergi reformu, mali düzenleme, istihdamın artırılması, ticaret, enerji, kalkınma politikaları ve yolsuzluk gibi konuları da kapsayacak şekilde genişlemeye devam etti.

G20'nin kurulması için baştan itibaren harcanan çaba uluslararası diplomasi ve işbirliğinin en önemli başarılarından biri olmasına rağmen, forumun varlığı küresel finansal yönetişim, düzenleme ve kurumsal reformun gerçek sorunlarına bir çözüm sunmayı garanti etmiyordu. G20'nin ne kadar etkili olduğu noktasında asıl sorun, üyelerin karşılıklı yarar sağlayacak bir işbirliği ruhuyla ortak kararlar formülleştirme ve bu kararları bağımsız bir şekilde uygulamada istekli olup olmamalarıydı. Uzun vadede G20'nin kurumsal etkisi, küresel istikrar ve refaha erişilebilmesi için bu tür bir işbirliğinin kaçınılmaz olduğu yönünde ortak bir anlayışın yerleşmesine bağlı olacaktır. Ortak sorumluluk ve gönüllü işbirliği duygusu bir kenara bırakılırsa, G20 kararlarının ve anlaşmalarının daha ziyade sınırlı görev alanıyla hareket eden mevcut uluslararası kurumlar aracılığıyla güçlendirilmesini sağlayacak yasal çerçeve veya uluslarüstü merci bulunmamaktadır.[23]

Açık konuşmak gerekirse, küresel ekonomik krizin ardından politika gündeminde genişlemenin devam etmesi, önlenemez bir sapma algısı ile G20'nin kurumsal itibarının ve etkinliğinin düşmesine sebep oldu. Bu süreçte G20 politika teklifleri genellikle ileri sanayileşmiş ülkelerin ulusal çıkarlarına ve uluslararası finans kurumlarının sınırlı düzeyde reforma tabi tutulmasına paralel olarak aynı ülkeler tarafından ihtiyati makroekonomik politika tedbirleriyle ilgili alanlarda yapıldı. Dolayısıyla grup ticaret, istihdam, mülkiyet hakları ve kalkınma gibi hassas alanlarda kamu borçlarına giderek daha fazla odaklanırken, Pitssburgh Zirvesi'nde dile getirilen G20'nin "Küresel Yönetişimin Merkezi Forumu" iddiasını törpülemek gerekmişti. G20'nin asıl amacından sapmaya ve yönünü kaybetmeye başladığı acımasız bir uluslararası döngü ortaya çıktı ve küresel finans krizi yavaş yavaş başlangıçtaki kadar aciliyet arz etmemeye başladı. Grubun önde gelen Batılı üyeleri sürekli olarak G20'nin hareket alanını daha geniş bir politika gündemi içerisinde daha fazla şekillendirmeye çalıştılar. Ancak açık ve net kurumsal mekanizmaların yokluğunda politika gündeminin sürekli genişletilmesi forumun daha az gerçekçi olduğunu kanıtlarken itibar ve otoritesini de azalttı.

Aynı şekilde, uluslararası ticaret alanındaki gelişmeler G20'nin kurumsal sınırlamalarının reel politik yanlarını gözler önüne seren bolca malzeme üretti. 2008 yılındaki küresel finans krizi büyük ölçüde G20'nin eşgüdüm çabalarının sonucu olarak 1930'lardaki ile karşılaştırılabilecek kadar uç noktada korumacılık ve komşuyu zarara uğratma politikalarını (beggar-thy-neighbour) tetiklemedi. Ancak G20'nin kriz ortamında uluslararası ticaret sisteminin göreceli liberal doğasını devam ettirmekteki başarısı, DTÖ'nün Doha Round (Doha Kalkınma Gündemi) toplantısı bağlamında üyeler arasındaki karmaşık ticari müzakerelerde ilerlemeye yansıtılmadı. G20'nin makul bir zaman diliminde Doha toplantılarını sonlandırma çağırısına rağmen pek çok konuda belli anlaşmazlıklar devam etti. Benzer şekilde, G20'nin küresel değer zincirleri ve gıda güvenliği gibi kritik konulara odaklanma kararı, 2013'te Bali'de toplanan DTÖ Konferansı'nda şiddetle eleştirildi ve ihtilaf konusu oldu.[24] Bu nedenle G20'nin uluslararası

23. Jean Pisany Ferry, "Macroeconomic Coordination: What Has the G20 Achieved?", *Think Tank 20-2012 Report*, (Haziran 2012).

24. Narlikar, a.g.e., (2014), s. 63.

yönetişim platformu olarak algılanan meşruiyeti ve etkisi ile tayin edilmiş yetki alanı arasında ters orantı bulunduğu görülmektedir. Türkiye'nin G20 dönem başkanlığı sırasında ve sonrasında forumun geleceği üzerinde düşünülürken bu durum dikkate alınmalıdır.

Öte yandan, G20 dünya kamuoyuna kuşatıcı bir küresel yönetişim platformu olarak sunulmasına rağmen platformun kurumsal yapısının oluşturulduğu erken dönemlerde yükselen güçler gruba dahil edilmemişlerdi. Bu dışlayıcılık, forumun ilk oluşumundan itibaren temsiliyet ve meşruiyetle ilgili belli bazı problemlere yol açtı ve üye olmayan ülkelerin çeşitli eleştirilerine hedef oldu. Örneğin, Avrupa'dan G20 üyesi olmayan Norveç forumu hararetle eleştirenler arasındaydı ve sık sık küresel sonuçlara yol açma potansiyeli taşıyan kararlar alındığı noktasında G20'nin yetki alanını sorguluyordu. Üstelik G20 üyeliği için belli kıstaslar olmadığı ifade ediliyor ve üyelerin dünya ekonomisinin en büyük ve sistematik açıdan önemli ülkeleri arasından seçildiği ileri sürüldüğü halde "sistematik önem" kavramının sadece bir kısım çekirdek ekonomi tarafından tanımlandığına dikkat çekiliyordu. Daha da önemlisi, G7 gibi aslında "tartışma kulüpleri" olarak tanımlanan gayriresmi grupların aksine G20, IMF ve Dünya Bankası gibi diğer teknik kurumlara istikamet verecek bir küresel yönetişim merkezi olarak kıymeti kendinden menkul bir resmi konumu sahiplendi. Gelişmiş ama daha küçük ekonomilerin aralarında bulunduğu Singapur, İsviçre ve Norveç gibi üye olmayan ülkelerin de keza küresel istikrarın korunması adına grubun verdiği kararları uygulamaları bekleniyordu. Bir diğer açıdan, G20 üyeliğinin dışlayıcı doğası; bu elit grup içerisinde tek bir az gelişmiş üye ülke bulunmaması anlamına geliyordu ve bu durum küresel kalkınmanın en acil konularına politika gündeminde yer verilmemesinin sonucuydu.[25] Bu konu, yetki alanının gereğinden fazla genişletilmesiyle ilgili tartışmalara rağmen, Türkiye'nin G20 dönem başkanlığında kalkınma konularını gündeme getirmesi için açık bir fırsat penceresi sundu.

Şimdiye kadar bahsedilen meşruiyet sınırlamalarına rağmen G20'nin uygulamadaki değeri lider konumundaki siyasi aktörlerin küresel ekonomik sistemin tamamında istikrarsızlaştırma etkisi yapabilecek kriz sonrası dönemin muhtemel problemlerine meydan okumaya istekli olmalarından kaynaklandı. Ancak Batılı liderlerin G20 faaliyetlerinin yetki ve çalışma alanlarını kalkınma, gıda ve enerji güvenliği, yönetişim reformu ve yolsuzluğa karşı tedbirler gibi kritik alanlara genişletme eğilimi üyelerin ve üye olmayanların tepkisiyle karşılaşmaya devam ediyor. Türkiye'nin G20 dönem başkanlığı sonuçlanırken; meşruiyet ve etki alanı konularını hesaba katarak ve daha kuşatıcı stratejiler geliştirerek G20'nin gelecek vizyonunu gerçekçi bir hareket tarzına oturtmak konusu dikkate alınmalıdır.

G20 DÖNEM BAŞKANI OLARAK TÜRKİYE'NİN ROLÜ: ORTA ÖLÇEKLİ GÜÇ, GÜNDEM BELİRLEYİCİ VE KÖPRÜ KURUCU

Türkiye, 1999'daki Asya finans krizinin ardından G20 sürecinin başlangıcından itibaren ayrılmaz bir parçası olmuştur. Türkiye'nin G20'ye dahil edilmesi, hem nüfusu hem de dünya Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYH) satın alma gücü paritesindeki (PPP) payı açısından dünyanın en büyük 20 ekonomisi arasında yer alması sebebiyle sürpriz olmadı. Fakat Türkiye'nin azımsanmayacak ekonomik büyüklüğüne ve istatistiksel önemine rağmen gruba dahil edilmesi, aynı zamanda ülkenin sahip olduğu çeşitli önemli varlıkları hesaba katıldığında, G20 kurucularının stratejik bir karar aldığının göstergesiydi. Bölgesel bir güç olarak Balkanlar, Kaf-

25. Aniket Bhushan ve Diana Tussie, "Idening Global Governance: Building on the G20", *A Global Crisis on Development: Responses and Responsibilities, Canadian Development Report*, (2010), http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/11/2010-CDR.pdf.

kasya, Akdeniz ve Ortadoğu'nun ortasında yer alan Türkiye, kendisini çevreleyen ve ötesindeki birçok ülke ile değerli tarihi ekonomik, kültürel ve siyasi bağlara sahipti. Ortadoğu'da imalat esasına dayalı ekonomik güç kaynağı olan Türkiye İslam dünyasında hem cari fiyatlar hem de PPP ölçümlerinde en büyük milli ekonomiydi ve kendisini Endonezya takip ediyordu. Üstelik Türkiye, NATO, OECD ve Avrupa Konseyi üyesi ve Avrupa Birliği (AB) ile tam üyelik müzakerelerini sürdüren bir ülke olarak Batı dünyasıyla kurumsal ilişkiler içindeydi. Küresel finans yönetişimi açısından, Türkiye'nin istikrar programları bağlamında önce kredi alan ülke ve daha sonra uluslararası arenada yapıcı ve aktif bir oyuncu olarak; IMF ve Dünya Bankası ile uzun vadeli bir ilişkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla G20'nin daha en başından itibaren, Türkiye'nin bu önemli küresel ekonomik yönetişim platformuna dahil olması, Türkiye'nin üyeliğini Asya ile Avrupa'yı ve gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeleri birbirine bağlayacak bir köprü oluşunu fırsat olarak gören G20 kurucuları tarafından içtenlikle desteklendi.[26]

Dünya sisteminde küresel güç dengelerindeki kayma açısından bakıldığında; Türkiye'yi Avustralya, Meksika, Endonezya ve Güney Kore gibi diğer G20 ülkelerine benzer bir "orta ölçekli güç" olarak sınıflandırmak makul görünmektedir. Türkiye'nin artan dış politika aktivizmi, uluslararası platformlarda sık görünmesi ve son on yılda uyuşmazlık çözümü girişimleri; ülkenin tipik bir orta ölçekli güç davranışının hakim unsurlarının birçoğunu taşıdığını yansıtmaktadır. Bu anlamda, Türkiye'nin G20 dönem başkanlığı, Türk politika yapıcılarına ülkenin diplomatik ağırlığını alışılagelmiş devletlerarası diplomasi alanından ekonomik diplomasiye taşıması için yeni fırsatlar sunmuş ve küresel ekonomik yönetişimin lider platformu olarak G20 aracılığıyla Türkiye'nin ağırlığını artırmıştır.

26. Dries Lesage ve Yusuf Kacar, "Turkey's Profile in the G-20: Emerging Economy, Middle Power and Bridge Builder", *Studia Diplomatica*, Cilt 63, No.2, (2010), s. 126.

İhtiyati mali ve makroekonomik yönetişime bakılırsa; Türkiye 1990'lardaki krizlerden ve 2000 ile 2001 yıllarında yaşanan ikiz krizlerden çok dersler aldı. "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" adıyla bilinen istikrar programı bağlamında ülkenin makroekonomik ve mali düzenleme ulusal çerçevesinin tamamı yeni bin yılın ilk on yılında Bakan Kemal Derviş ve daha sonra Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) hükümetleri dönemlerinde köklü bir değişikliğe tabi tutuldu. Sermaye yeterliliği ve likidite oranları, depozito esaslı fon sağlanması, Merkez Bankasının siyasi özerkliği ve profesyonelleşmesi gibi önemli gelişmeler kaydedildi. Üstelik Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) gibi özerk düzenleme yapılarının güçlendirilmesi ve yeni finans kurumları için daha katı lisans şartları getirilmesi, sürdürülebilir büyümenin hamisi bankacılık sektörünü canlandırdı. Türkiye'de bazı alanlarda mali düzenleme yapısı bazı ileri sanayileşmiş ülkelerdekinden daha sağlıklı bir hale geldi –ki zaten bu küresel ekonomik krizin ardından sıklıkla dile getirilen bir gerçektir. 2008-2009 yıllarında yaşanan küresel krizin olumsuz etkisine rağmen Türkiye, Çin'in ardından en iyi krizden çıkış performanslarından birini gösterdi ve G20 içinde sağlam temellere dayanan güvenilir, saygıdeğer bir ekonomik aktör olarak konumunu muhafaza etti.

TÜRKİYE'NİN G20 GÜNDEMİNE KATKILARI

G20 genelde lidere dayalı uluslararası bir platform olmakla beraber, dönem başkanlığını elinde bulundurmanın ve zirvelere ev sahipliği yapmanın en önemli avantajı yıl boyunca gündem oluşturma süreçlerine nezaret etmek ve katkıda bulunmaktır. Dolayısıyla G20 başkanları küresel yönetişim tartışmalarında iz bırakmak için çoğu kez standart mali/ekonomik G20 gündemine yeni maddeler eklemeye çalışırlar. Türkiye'nin proaktif ve iddialı bir orta ölçekli güç olarak

benzer bir rota izlemesi ve genellikle BM'nin veya diğer uluslararası organizasyonların ilgilendiği acil küresel konuları G20 gündemine taşıması anlaşılır idi. Ancak Türkiye'nin G20 dönem başkanlığı sırasında takip ettiği öncelikli gündem maddelerine geçmeden önce usulle ilgili bazı açıklamalar yapmak yerinde olur.

Türk devlet mekanizması içerisinde G20 sürecinin iç koordinasyonu açısından; G20 zirvelerine alışılageldiği üzere Cumhurbaşkanı'ndan çok Başbakan katılır. Maliye Bakanları toplantısında Türkiye'yi genellikle Başbakan Yardımcısı olarak atanan Koordinatör Ekonomi Bakanı temsil eder.[27] G20 Maliye Bakan Yardımcıları gibi daha teknik toplantılara Başbakanlığa ve Ekonomi Bakanlığına bağlı hazineden sorumlu üst düzey bir ekonomi bürokratı katılır –ki bu bürokrat Hazine Müsteşarıdır. Nihayet, ülke liderinin diplomasideki siyasi temsilcisi Türk "Şerpa" Dışişleri Bakanlığından üst düzey bir diplomat olur.[28] Yıllar içerisinde Hazine Müsteşarlığı ile Şerpa arasında fiili bir işbölümü ortaya çıkmıştır. Hazine Müsteşarlığı, IMF ve Dünya Bankasıyla teknik düzeyde dış ilişkiler de dahil olmak üzere Türkiye'nin G20 içindeki ekonomi ve finans gündemini koordine eder. Şerpa ise görevdeki hükümetlerin G20 üyelerinin dikkatine sunmak istediği daha geniş kapsamlı bir siyasi ve diplomatik gündemin eşgüdümünden sorumludur.

Uluslararası konjonktüre ve önemli küresel konulara bağlı olarak Şerpa'nın takip ettiği gündem maddeleri; uluslararası kalkınmada karşılaşılan güçlükler, iklim değişikliği, göç, salgın hastalıklar, insan kaçakçılığı gibi çok çeşitli alanları kapsamaktadır. 2014 yılı sonunda Brisbane'de toplanan G20 Zirvesi'nde Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun tarihi konuşması, Ortadoğu barış süreci, Suriye ve Irak'tan gelen göç dalgaları, Afrika'da Ebola salgını, az gelişmiş ülkelerin kalkınmada karşılaştıkları sıkıntılar ile gıda ve enerji güvenliğinde küresel koordinasyon gibi konuları Türkiye'nin uluslararası gündeme taşımak istediğinin ilk işaretini vermişti. Özellikle küresel büyümenin teşviki için KOBİ'lerin desteklenmesi, Türkiye'nin G20 dönem başkanlığı sırasında takip etmek istediği diğer bütün gündem maddeleri içinde ana tema olarak seçilmişti.[29]

TÜRKİYE'NİN G20 EKONOMİ GÜNDEMİNE YAKLAŞIMI

Geriye bakıldığında, Türk diplomatları ve ekonomi bürokratları G20'nin küresel yönetişim yapısının reforme edilmesine yönelik temel politika tartışmalarını başından beri yakın bir ilgiyle takip etmiş ve önemli katkılarda bulunmaya çalışmışlardır. Genel olarak Türkiye'nin bu küresel platformdaki duruşu, azımsanmayacak kalkınma ihtiyaçları olan yükselen piyasa ve ulusal kimliğini yansıtmaktadır. Bu sebeple, G20'nin uluslararası ticaret mevzuatlarına ve yoksulluğun aşağı çekilmesine ilişkin politika gündemiyle alakalı ihtilaflı politika konularının çoğu hakkında Türkiye'nin tutumu, gelişmekte olan ülkeler ve yükselen piyasaların tutumuna benzemektedir. Ancak küresel finans sisteminin modernizasyonuyla ilgili konulara gelince; Türkiye G7'nin çekirdek ülkeleriyle birlikte tavır alarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında mali reform konusunda keskin bir ayrışmanın G20 sürecine ciddi şekilde hasar vereceğini daima vurgulamıştır.

27. Uzun yıllar boyunca bu figür, Sayın Ali Babacan'ın şahsıyla özdeşleşmiştir. Ardışık AK Parti hükümetlerinde Koordinatör Ekonomi Bakanı olarak görev yapan Babacan, uluslararası finans çevrelerinde saygıdeğer bir politika yapıcı ve kredibilitesi olan bir muhatap olarak algılanageldi. Ekonomik istikrar bağlamında isminin sıkça gündeme gelmesi bu sebepledir.

28. Dışişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Büyükelçi Ayşe Sinirlioğlu Türkiye'nin 2015 G20 Dönem Başkanlığı'nda Şerpalık görevini üstlenmiştir.

29. "Turkey Committed to a More Inclusive G20 for an Interconnected World", *Daily Sabah*, 14 Kasım 2014, http://www.dailysabah.com/politics/2014/11/14/upcoming-g20-leader-davutoglu-says-countries-with-lower-income-will-have-higher-voice

Örneğin; Türkiye 2000'li yılların kapsamlı ve düzenleyici reformlarından sonra finans sektörünün sağlam niteliğinden ötürü G20'nin küresel finans denetimi ve uluslararası finans akışına çok sınırlı müdahale gerektiren bir düzenlemeye tam destek vermiştir. Yine de, Türkiye "orta ölçekli güç" tavrına paralel olarak OECD'nin sanayileşmiş ülkeler grubunun üyesi ve yükselen piyasa olarak G20 içerisinde yapıcı bir rol oynamaya ve yükselen piyasaların kısa vadeli sermaye akışının istikrarsızlaştırıcı etkisinden kaynaklanan endişelerini gidermeye çalışmıştır.

Türkiye'nin yükselen piyasa kimliği, Bretton Woods kurumlarında küresel yönetişimde yükselen ekonomilere daha fazla hak, sorumluluk ve yetki verilmesini sağlayacak şekilde köklü bir değişikliğe gidilmesiyle ilgili tartışmalarda daha görünür hale geldi. Türkiye 2006 yılındaki kota artırımından en büyük avantaj sağlayan dört ülkeden biri olmasına rağmen Türk delegasyonları önde gelen yükselen güçlerle birlikte IMF'de ikinci tur ve daha köklü kota reformu için baskı yapmaya devam ettiler.[30] Ankara özellikle IMF'yi daha fazla temsiliyet sergileyen uluslararası bir kuruma dönüştürebilecek kapsamlı bir kota reformu ile kurumun kapasitesini ciddi derecede artıracak şekilde kotanın ikiye katlanmasıyla ilgileniyordu. Bu bağlamda Türkiye, AB'nin gereğinden fazla temsil hakkına sahip olduğu IMF İcra Kurulu'nda yapısal reform konusuyla ilgilidir. Ancak Türkiye'nin 2012 yılında IMF İcra Kurulu'na girişiyle bu konu ulusal stratejide ikinci derecede önemli hale gelmiştir. Öte yandan, Türkiye BRICS ülkeleri ve yükselen piyasalarla Avrupa ve ABD arasındaki IMF İcra Kurulu Başkanı'nın Avrupa'dan ve Dünya Bankası Başkanı'nın Amerika'dan olacağını varsayan tartışmalı "centilmenler anlaşması"nın sorgulanmasında omuz omuza bir dayanışma sergilemiştir. Türkiye'nin ilkeli ve kuşatıcı dış politika duruşuna paralel olarak Türk heyetleri uluslararası kurumların üst yönetim makamlarının mevcut kurumsal meşruiyet ile politika mülkiyet düzeyinin daha da yükseltilebilmesi için gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerin vatandaşlarına prensipte açık olması gerektiğini vurgulamıştır. Dahası Türkiye, Güney Kore ve benzer orta ölçekli güçlerin iyi performans gösteren ekonomiler için daha esnek kriz önleme ve çözüm aracı olarak tasarlanan planlanmış şartlılık esasına dayalı "Esnek Kredi Hattı" gibi kanallar yardımıyla daha açık, şeffaf ve tarafsız IMF mali destek kıstasları belirlenmesi yönündeki duruşunu desteklemiştir. Benzer şekilde, 2000'li yıllarda başarılan sürdürülebilir büyüme planı öncesinde ve 2008 yılında kredi ilişkilerinde kontrolü ele geçirmeden önce yaşadığı mali ve makroekonomik krizler sonucu 19 IMF Standby Programı'na maruz kalan ve gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye, IMF'nin kullanışsız şartlılık (conditionality) koşuluna karşı haklı olarak hassasiyet göstermektedir. IMF'nin şartlılık ilkesinde yer alan siyasi ve ekonomik açıdan adaletsiz maddelerin sayıca azaltılması yönündeki girişimleri destekleyen Türkiye, etkili bir kriz önleme ve çözümü için ülkelerin daha fazla milli fiil ve irade sergilemesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Türkiye'nin G20 dönem başkanlığının başlıca mali konularından biri Batılı kredi derecelendirme kuruluşlarının küresel finans sistemindeki oligarşik ve gayrimeşru tutumları olmuştur. Özellikle 2013 yılında demokratik seçimle iş başına gelmiş Türk hükümetini sokak şiddeti ve güvenlik-yargı devrimi girişimleriyle alaşağı etmek için düzenlenen Gezi Protestoları ile 17-25 Aralık olaylarının akabinde, Türkiye'nin küresel yatırımcı çevreler önünde ülke imajının bozulmasında Batılı kredi derecelendirme şirketleri çok önemli rol oynamışlardır. O günlerde Başbakanlık görevini yürütmekte olan Recep Tayyip Erdoğan, kredi derecelendirme kuruluşlarını Türk ekonomisindeki sistematik riskleri kasıtlı olarak abarttıkları ve faiz

30. IMF Quotas, 24 Eylül 2015, www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm

oranlarının birden bire yüzde 4,5'ten yaklaşık yüzde 10'a sıçramasını tetikledikleri gerekçesiyle şiddetle eleştirmiştir.[31] Türkiye, söz konusu kuruluşların haksız değerlendirmelerinden kötü etkilenen birkaç yükselen piyasadan biri olurken bu kuruluşların yöntem, siyaset mantığı ve özel bağlantılarıyla ilgili tartışmalar ülke gündeminin üst sıralarına yerleşmiştir. Bu özel kurumların yükselen ekonomilerin büyük bankalarına ve hazinelerine ilişkin değerlendirmeleri zaman zaman yaşamsal önemi haiz sonuçlar doğurmaktadır. Ve çok sayıda yükselen ekonomi, kredi derecelendirme şirketlerinin yeterince şeffaf olmadıklarına, hesap verilebilirliklerinin zayıf kaldığına, değerlendirme ve ölçme yöntemlerinin bilimsel açıdan sorgulanabilir olduğuna ilişkin ciddi endişeler dile getirmişlerdir.[32] Türkiye G20 dönem başkanlığını uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarında reform ve bu gibi kuruluşlara bir "küresel davranış kodu" getirilmesi konusunu gündeme getirmek ve G20 üyelerinin dikkatine sunmak için bir fırsat olarak değerlendirmiştir.

Son olarak, bankacılık sırlarıyla ilgili mevzuatların vergi kaçakçılığı amacıyla istismar edilmesi ve mali kaynakların gayrimeşru yollardan ülkedışı vergi cennetlerine aktarılmasına karşı Almanya ve Fransa'nın başlattığı G20/OECD girişimleri Türkiye tarafından desteklenmektedir. Yasadışı yollardan yurt dışına para transfer ederek vergi yolsuzluğuna veya kayıtdışı ekonomiye teşebbüs eden şirketlere ve şahıslara karşı Türk kamu kuruluşlarının daha sıkı iç kontrol mekanizmaları geliştirme çabası dikkate alındığında, bu destek oldukça normaldir. Ancak Türkiye, vergi kaçakçılığına ve yasadışı para aktarmaya karşı daha sert kurallar uygulama arzusuna rağmen uluslararası finans akışlarına ilişkin kategorik kontrollerin uzağında durmaktadır. Örneğin; küresel bir eşgüdümlü finans işlemi (Tobin) vergisi (FTT) uygulamasıyla spekülatif atakların kontrol altına alınarak kalkınmanın teşvik edilmesi konulu G20 tartışmalarında Türk kanun yapıcılar, olumsuz bir yaklaşımla bu tür ulusötesi vergilerin sadece küresel finans sistemindeki maliyetleri artıracağını ileri sürmüşlerdir. Uluslararası finans kontrollerine karşı bu muhafazakar yaklaşım, Türkiye'de sağlam bir mevduat sigorta sisteminin (TMSF) var olmasıyla ve devletin küresel ekonomik kriz süresince hiçbir bankayı kurtarmamış olması gerçeğiyle yakından ilişkilidir.

Türkiye'nin G20 dönem başkanlığının başlıca mali konularından biri Batılı kredi derecelendirme kuruluşlarının küresel finans sistemindeki oligarşik ve gayrimeşru tutumları olmuştur.

G20'nin liderler düzeyinde küresel bir yönetişim forumuna terfi ettirilmesinden bu yana Türkiye'nin bu küresel platformun kurumsal faaliyet alanına yönelik resmi tutumu açık ve nettir. Türkiye, bu son derece kritik platformun küresel finans yönetişimi konulu dar teknik tartışmaların ötesinde, kalkınmayla alakalı ve insani konularda belirleyici roller oynaması için G20 zirvelerinin tüm politika gündemlerinin genişletilmesinin şart olduğunu savunmaktadır. Ancak Türkiye, G20 politika gündeminin genişletilmesi çağrılarını yaparken; platformun gündemine eklenmiş insani kalkınma, gıda güvenliği, iklim değişikliği, yoksulluğun aşağı çekilmesi, enerji kaynak güvenliği, enerji tasarrufu veya deniz ortamının korunması gibi daha siyasi veya insani konuların küresel krize cevap olarak asıl ekonomik ve mali gündemle bağlantılarını göz önünde bulundurmuştur. Dolayısıyla politika gündeminin genişletilmesinin dikkatle yönetildiği doğal bir yol izlenmesine her zaman büyük bir itina gösterilmiştir.

31. Mehmet Babacan ve Nurullah Gür, "Finansal Oryantalizmin Keşif Kolu Olarak Kredi Derecelendirme Kuruluşları", *SETA Perspektif*, No. 66, (Eylül 2014), http://file.setav.org/Files/Pdf/20140904162019_finansal-oryantalizmin-kesif-kolu-olarak-kredi-derecelendirme-kuruluslari-pdf.pdf

32. Lesage ve Kacar, a.g.e., s. 135.

SONUÇ: TÜRKİYE DÖNEM BAŞKANLIĞI VE G20'NİN GELECEĞİ

2008 yılından bu yana dünya ekonomisinde yükselen güçlere daha fazla söz ve temsiliyet hakkı tanınarak daha kuşatıcı bir küresel yönetişim yapısı oluşturulması için atılan olumlu adımlara rağmen, kurumsal reformun zor bir süreç olduğu anlaşılmıştır. Mevcut haliyle G20, çeşitli aktörlerin aşırı beklentilerine ve görkemli siyasi söylemlere rağmen ciddi bir çekişmenin söz konusu olduğu küresel yönetişim için yine de üst düzey bir platform olmaya çalışmaktadır. Yükselen güçler için ortak risk olan küresel krizden sonra uygulanan ve başlangıçta başarılı çıkış stratejisinin ardından G20 düşük bir koordinasyon kapasitesi sergiledi. Bu çalışmada dikkat çekildiği üzere, zayıf kurumsal etkinin sebebi; yerleşik ve yükselen güçler arasındaki karşılıklı güvensizlik; IMF, DTÖ, Dünya Bankası, BIS'de somut kurumsal yeniden yapılanma eksikliği ve G20'nin sürekli genişleyen faaliyet alanından kaynaklanan ciddi meşruiyet problemleridir.

Bu çalışmada G20'nin kurumsal evriminin izlediği tarihi seyri özetledik. Platformun yetki ve faaliyet alanındaki genişlemeye dikkat çekerek Türkiye'nin G20 dönem başkanlığının potansiyel katkılarına baktık. G20'nin üye olmayan ülkelere karşı sergilediği giderek daha fazla görünür hale gelen "meşruiyet zaafiyeti"nin yalnızca daha kuşatıcı ve bilhassa kalkınma konularına odaklı bir politika duruşunun benimsenmesiyle telafi edilebileceği gerçeğini vurguladık. Ayrıca bu çalışmada, uzun bir zamana yayılan euro krizi gibi önemli bölgesel problemlere karşı üst düzey politika koordinasyonuyla G20 katkısının ihmal edilebilir düzeyde seyrettiği ve yükselen güçlerin bir kurtarma paketine kayıtsız kaldıkları vurgulanmıştır. Platformun mevcut kurumsal yapılanma ve mülkiyet/meşruiyet problemleri ciddi yapısal sınırlamalara sebep olmaktadır. Çekirdek teknik amaç olan finansal istikrarın sağlanması dışında G20, küresel uyum içinde uluslararası diyaloğu kolaylaştıracak uzun vadeli, sürdürülebilir ve dengeli bir kalkınmayı açıkça dile getirmekte başarısız olmuştur. Sistematik yıkıcı rekabetin önlenmesi etkili küresel yönetişim mekanizmalarını gerekli kılmaktadır. G20 süreci, mevcut küresel uluslararası kurumlar, akademi dünyası, sivil toplum ve düşünce kuruluşları ile tam bir işbirliği içerisinde ulusal ve küresel arasındaki boşluğu kapatacak köprünün kurulmasına yardımcı olarak ciddi katkıda bulunabilir.

Ayrıca birkaç "orta ölçekli güç"ün kendi küresel görünürlüklerini ve etkilerini artıracak uygun bir uluslararası platform olarak G20'den verimli bir şekilde faydalandıkları vurgulanmıştır. BRICS ülkelerinin finansal riskten korunma stratejisi ile G20 üyesi gibi davranan orta ölçekli güçlerin karşılaştırılması, forumun faaliyetlerine yüksek düzeyli bir katılım olduğunu göstermiştir. Bu ülkeler G20 içerisindeki bazı hedef aktivitelere yoğunlaşarak ve çeşitli çalışma gruplarıyla koalisyonlar kurmak suretiyle siyasi nüfuzlarını artırabilmişlerdir. Dolayısıyla orta ölçekli güç diplomasisi karakteristik olarak yüksek siyasetli zirve diplomasisi yerine yerleşik ve yükselen güçlerle G20 yönetişiminin gündelik faaliyetleri sırasında özel konularda koalisyon çalışmalarına odaklanmıştır.

Bu çalışmada altı çizilen kilit noktalardan biri de Batılı liderlerin G20 faaliyetlerinin yetki ve çalışma alanını kalkınma, gıda ve enerji güvenliği, yönetişim reformu ve yolsuzlukla mücadele tedbirleri gibi kritik sahalara doğru genişletme eğiliminin üye ve üye olmayan ülkeler tarafından geniş çaplı tepki görmüş olmasıdır.

Türkiye'nin G20 dönem başkanlığının potansiyel katkıları ve öngörülü açılımları noktasında G20 politika gündeminin dönüşüm çizgisinin son yıllarda Türk hükümetlerinin amaçlarına uygunluk gösterdiği ileri sürülürken; G20'nin, küresel ekonomik yönetişim için kısa vadeli ve teknik mali kriz müdahale ünitesi olmaktan ziyade uzun vadeli bir eşgüdüm platformu olarak kurulduğu vurgulanmıştır.

Dahası, Türkiye'nin pek çok farklı coğrafyada gelişmekte olan ülkelerle kapsayıcı ve ileriye dönük dış politika taahhüdü bağlamında G20 gündeminde kalkınma konularına daha fazla ağırlık verilmesi, 2010 yılında düzenlenen G20 Seul Zirvesi'nden bu yana memnuniyetle karşılanmaktadır. Bu anlamda, Türkiye'nin G20 üye ülkelerini Sahra Altı Afrikası'ndaki ve diğer bölgelerdeki az gelişmiş ülkelerle bir araya getirebilecek bir kurumsal platform oluşturulması çağrısı güçlü yankılar uyandırmıştır. Artan bir şekilde kapsayıcılığa yönelik bu tür girişimler "Türkiye'nin Küresel Güney'e karşı sorumluluğu" olarak görülecektir ve büyük ihtimalle G20 gündeminin hem siyasi hem ekonomik olarak genişletilmesinde Türkiye'nin takip ettiği stratejinin omurgası olarak 2016 ve sonrasındaki reform gündemini belirleyecektir.

Bu çalışmada 1997 yılında Asya'da yaşanan mali krizin ardından kurulan G20'nin kurumsal evriminin analizi sunulmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Bush-Obama yönetimlerinin ve bu yönetimlerin Avrupa'daki mevkidaşlarının G20'yi tasarlamak ve güçlendirmek üzere ortaya koydukları stratejik yaklaşımların altı çizilirken; G20'yi içeriden statükoya meydan okuyacak bir platform olarak gören önemli yükselen güçler ile bu iki grup arasında arabuluculuk yapmaya çalışan "orta ölçekli güçler"in tepkileri de bu çalışmada ele alınmaktadır. Ayrıca bu analizde, G20'nin kurumsal faaliyet alanı ve politika gündeminin 2000'li yıllarda oldukça genişlemesi üzerine bir değerlendirmeye yer verilmekte ve bu genişlemeden kaynaklanan performans ve meşruiyet tartışmalarına dikkat çekilmektedir. Devamında, G20 dönem başkanlığını yürüten Türkiye'nin siyasi ve ekonomik gündemlerinin ana maddeleri vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, G20'nin küresel yönetişim yapısı ve Türkiye'nin talebiyle gündeme alınan enerji, gıda güvenliği, küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) gelişimi gibi konulara ilaveten az gelişmiş ülkeler (AGÜ) ile kurumsal bağlantılar da sırasıyla ele alınmaktadır.

SETA

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE

www.setav.org