

KAPSAYICI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA İÇİN İLERİYE DÖNÜK MAKROEKONOMİK POLİTİKALAR

Avro Bölgesi'nde yaşanan ikinci ekonomik durgunluk ve ABD ekonomisinin yavaş toparlanması sonucunda Asya ve Pasifik bölgelerinin gelişmekte olan ülkelerinde 2012 yılında ekonomik büyüme oranı % 5,6'ya gerilemiştir. Büyümenin 2013 yılında %6 oranına yükseleceği tahmin edilirken bu oran 2010-2011 yılları arasında yakalanan %7,8'lik ve 2002-2007 yıllarındaki kriz öncesi döneme ait %8,6'lık ortalamanın altındadır. Dahası, bölgenin ekonomik büyüme seviyesinin önemli kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesine ne kadar katkıda bulunacağı belirsizdir.

Yoksulluk ciddi biçimde azalmıştır ancak bölge hala günlük 1.25 ABD Dolarından daha az bir gelirle hayatta kalmaya çalışan 800 milyonu aşkın yoksullu barındırmaktadır. Bu rakam dünyadaki yoksul insan sayısının üçte ikisine denk gelmektedir. En fazla nüfusa sahip olanlar da dâhil olmak üzere bölgedeki birçok ülkede 1990'lardan bu yana gelirlerdeki hızlı artış beraberinde gelir dağılımındaki adaletsizliğin büyümesini getirmiştir. Ek olarak, yoğun olarak doğal kaynak kullanımına dayalı ekonomik büyüme sera gazı salınımlarında ciddi bir artışa neden olmuştur ve ülkeleri emtia fiyatlarına karşı kırılgan hale getirmiştir. Bunun yanı sıra ormanlar, su ürünleri ve tatlı su gibi en önemli doğal kaynaklar aşırı derecede kullanılmıştır.

Ayrıca hızlı büyümeyle beraber ekonomik belirsizlikler de artmıştır. Bölgede 1 milyondan fazla işçi dezavantajlı koşullarda istihdam edilmiştir. Bu kişiler düşük ücretlerle çalışmaktadır, sosyal güvenceleri yoktur, iş güvencesine sahip değildir ve temel işçi haklarını yok sayacak derecede zorlu koşullar altında çalışmaktadır. Bölgede 900 milyondan fazla insan günde 1.25 ila 2 ABD Doları arasında bir gelirle aşırı yoksulluk sınırında yaşamaktadır. Buna ek olarak, bu insanlar kapsamlı sosyal güvenceleri olmadığından küçük ekonomik sorun ya da başlarına gelecek olumsuz bir olay nedeniyle aşırı yoksulluk girdabına kapılma riski ile karşı karşıyadır.

Gıda güvenliği Asya ve Pasifik Bölgesi'nin önemli sorunlarından biridir. Tahmini 563 milyon insan yetersiz beslenmektedir. Bir çok kişi tarafından iklim değişikliğinin neden olduğuna inanılan ve verdikleri hasar gittikçe artan doğal afetler sonucu ekonomik belirsizliklerin ve kırılganlığın sonuçları daha da sertleşmektedir. 1970-2000 yılları arasında Asya'da sel felaketine maruz kalan insan sayısı iki kattan fazla artarak 29,5 milyondan 63,8 milyona yükselmiştir. Bunun yanı sıra kasırga tehlikesi olan bölgelerde yaşayan insan sayısı 71,8 milyondan 120,7 milyona çıkmıştır. Özetle, bölgedeki ekonomik büyümeye rağmen hala yüz milyonlarca insan savunmasız ve tehlikelere maruz olarak yaşamını sürdürmektedir. Ekonomik gelişme yeterince kapsayıcı değildir ve istihdam ve güvenli geçim kaynağı yaratılmasını arttırmamıştır. Büyüme daha fazla istihdam sağlamamıştır. Yani kayıtlı işgücü piyasasında istihdamı yeterli ve verimli şekilde artırmamıştır. Sonuç olarak, güvenilir geçim kaynaklarının eksikliği ve fırsat eşitliğinin olmaması yani kalkınmadan herkesin eşit olarak yararlanamaması sorunları pekiştirmektedir.

Ancak bu değiştirilemez bir durum değildir. Asya-Pasifik Bölgesi'ndeki başarılı ekonomilerin tarihi tecrübelerine bakıldığında, ekonomik büyümenin, tüm nüfusa yayılabildiği görülmektedir. İnsanların geçim kaynaklarını güçlendirmek ve kalkınma sürecinin kapsayıcılığını arttırmak mümkündür ve bu yaklaşım Asya-Pasifik Bölgesi için 2015 sonrası kalkınma gündeminin bir önceliği olmalıdır.

Araştırmanın bu yayını mali politikalar başta olmak üzere makroekonomik politikaların bu önceliğin gerçekleştirilmesinde çok önemli bir rol oynayabileceğini ve oynaması gerektiğini savunmaktadır.

Kalkınmanın daha kapsayıcı ve sürdürülebilir kılınması büyümeyi destekleyebilir

Kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınma, bölgede geniş tabanlı ekonomik büyümenin desteklenmesine katkı sağlayabilir. Kapsayıcılık yanlısı başka bir büyüme modeli de, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir büyüme ile ihracata bağımlılığı azaltarak iç tüketime dayalı talebi arttırmayı hedefleyen Çin ekonomisinin devam etmekte olan yeniden dengelenme modelidir. ESCAP bu sürecin, 2013-2015 döneminde Asya-Pasifik ülkelerinden Çin'e ek 13 milyar Dolar değerinde ihracatı teşvik ederek, bölge içi ticarete de fayda sağlamasını ve bölgesel ihracatın büyüme oranının, normalde erişebileceği seviyeden %0.5 daha fazla yükselmesini sağlayacağını öngörmektedir.

Asgari ücretin düzenlenmesi de gelir dağılımındaki bozulmanın önlenmesi ve talebin artmasına fayda sağlayacak bir diğer politikadır. Rapor, iyi planlanmış ve destekleyici uyum önlemlerini içeren bir asgari ücret politikasının, işçilerin verimliliğini ve gelirlerini arttıracaklarını ve işletmelere zarar vermeden uzun vadede istihdam imkanlarını arttıracaklarını savunmaktadır. Örneğin, Tayland'da asgari ücretlerdeki son dönem artışın asgari ücret artışının olmaması senaryosuna kıyasla istihdamı %0,6 oranında artırabileceği ve 2015 yılına kadar gayrisafi yurtiçi hâsılayı da %0,7 kadar arttırabileceği tahmin edilmektedir.

Talebin arttırılması politikalarına ek olarak kalkınma sürecini daha kapsayıcı ve sürdürülebilir hale getirmek, enerji kıtlığı ve yetersiz altyapı gibi büyümeye engel teşkil eden yapısal sorunları ortadan kaldırmak adına arz yönlü politikaların güçlendirilmesini gerektirmektedir. Ekonomik faaliyetlerin doğal kaynaklar ve emtia fiyatları üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirmek için karbon yoğunluğunu azaltmaya yönelik arz yönlü politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Tarım sektörü, yoksulların büyük çoğunluğunu içine alacak şekilde bölgedeki çalışan nüfusun yaklaşık %60'ına gıda üreticisi konumunda olarak istihdam sağladığı için çok önemli bir göreve sahiptir. Uzun yıllar ihmal edilen tarım sektörü, özellikle artan nüfus ve şiddetli iklim olaylarının görülme sıklığı ve yoğunluğunun artmasından kaynaklanan sorunlar ışığında özel önem gerektirmektedir.

Kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik hem talep yönlü hem de arz yönlü politikaların uygulanması, öncelikle ülkelerin ana ekonomik sektörlere kamu kaynaklarını ayırabilecek durumda olup olmadıkları ve özel teşebbüse imkan tanıyıp tanıyamadıkları ile bağlantılıdır. Böyle bir politikanın uygulanabilmesi için istikrar ve kalkınma ihtiyaçlarını dengeleyecek ileriye düşünen, yaygın bir kitleyi kapsayan makroekonomik politikalar gerekmektedir.

Makroekonomik politikaların rolü

1980'lerden bu yana hâkim olan makroekonomik politika paradigması dar bir görüş açısı ile enflasyonu tek haneli çok düşük seviyelerde tutarak veya birincil bir bütçe fazlası sağlayarak ya da GSYİH-bütçe açığı oranını çok düşük tutarak istikrarı sağlamaya çalışmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde,

daha geniş kapsamlı kalkınma hedeflerini yakalamak yerine bu tarz istikrar hedeflerine ulaşılmaya çalışılmıştır. Birçok ülke kilit alanlardaki kamu yatırımlarını ve eğitim ve sağlık giderlerini kısarak kalkınma hedefleri gerçekleştirmiştir. Avro Bölgesi'ndeki borçlu ülkeler de yüksek işsizlik oranlarıyla bağlantılı büyük ekonomik ve sosyal maliyet pahasına mali kemer sıkma politikalarına öncelik vermektedir.

Enflasyon ve mali hesapları kontrol altında tutmak makroekonomik politikaların önemli hedeflerindedir. Ancak önemli kalkınma hedeflerini göz ardı etmek bir ekonominin uzun dönem beklentileri için oldukça zararlı olabilir. Asya ve Pasifik Bölgesi'nde, bölge ekonomisindeki yüksek derecedeki belirsizlik, zengin ve yoksul kesim arasındaki uçurum, önemli altyapı eksiklikleri ve sürdürülebilir olmayan çevresel etkilerle alakalı büyük kalkınma zorluklarının ışığında makroekonomik politikaların istikrar sağlama ve kalkınmayı gerçekleştirme rollerinin dengelenmesi net bir biçimde gereklidir.

Böyle bir denge mali ve parasal politikaların dizaynı ve uygulamalarının ve kamu borcu ve enflasyonla ilgili meselelere bakış açısının değiştirilmesini gerekli kılabilir. Özellikle, daha önceki ESCAP raporlarında ele alındığı gibi, toplam bütçe açığı ve kamu borçlarından ziyade kamu harcamalarının kalitesi ve niteliğinin daha fazla vurgulanması gereklidir. Rapor, bölge ekonomisinin gücünün ve kapsayıcılığının artırılmasına yönelik politikalar için gerekli kamu yatırımları hakkında seçilmiş ülkeler için tahminler yaparak bu konuyu daha ileri seviyeye taşımaktadır. Bu politikalar 2030 yılına kadar bir yılda belli sayıda gün için (100 gün) istihdam garantisi, eğitim ve sağlıkta temel sosyal hizmetlerin sağlanması, yaşlı ve engellilere gelir güvencesi verilmesi ve herkes için enerji sağlanması gibi hususları içermektedir.

Bu politikalar ileriye dönük makroekonomik politikaların örnekleridir, çünkü sürdürülebilir kalkınmanın yanısıra sürdürülebilir, kapsayıcı ve adil ekonomik büyümeyi sağlayabilirler. İleriye dönük makroekonomik politikaların önemi Birleşmiş Milletler belgeleriyle de kabul edilmiştir. Bu tür belgelere örnek olarak 20-22 Haziran 2012 tarihinde Brezilya'nın Rio de Janeiro şehrinde toplanan Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı'nın (Rio+20) bildirgesi verilebilir. Bu Rapor'un içeriğinin Asya-Pasifik Bölgesi'nde kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınma sağlanması amacının gerçekleştirilmesine katkıda bulunması beklenmektedir.

2013 Beklentileri

Yukarıda belirtildiği üzere, gelişmekte olan Asya-Pasifik ülkelerinde 2012 yılında %5.6 oranında olan ekonomik büyümenin 2013 yılında %6'ya çıkması bekleniyor. Bu büyümenin kısmi nedenlerinden biri, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ortalamanın altında ancak sabit büyümenin beraberinde getirdiği küresel talepteki beklenmeyen artış ve başlıca gelişen ekonomilerin performansındaki sınırlı yükselmedir. İki bölgesel dev Çin ve Hindistan'ın 2012 yılındaki yavaşlamadan bir nebze uzaklaşıp, tekrar büyümeye başlaması bekleniyor. Çin'in 2012 yılındaki %7.8'lik büyüme oranından 2013 yılında %8 oranına ulaşması bekleniyor. Hindistan'ın ise 2012 yılındaki nispeten düşük oranlı %5'lik büyümesinin 2013 yılında %6.4'e çıkması bekleniyor. Bir miktar gelişmiş küresel ticaretin, Güney Kore Cumhuriyeti (2012 yılındaki %2'lik orandan 2013'de %2.3'e), Hong Kong, Çin (%1.4'den %3.5'e) ve Singapur (%1.3'den %3'e) gibi ihracat odaklı ekonomilerdeki büyümeye katkıda bulunması bekleniyor.

Rusya Federasyonu'ndaki istikrarlı büyümeden (2012 yılında %3.4 ve 2013 yılında %3.6) ve yüksek küresel enerji fiyatlarından faydalanmaya devam eden Kuzey ve Orta Asya altbölgesinde büyümenin

istikrarlı kalması bekleniyor. Güney ve Güney-Batı Asya'da Hindistan'dan başka dört ülkenin daha - Afganistan, Bangladeş, Bhutan ve Sri Lanka- 2013 yılında %6 ya da daha yüksek oranda büyümesi öngörülmüyor. Buna karşılık, Pasifik adalarındaki gelişmekte olan ekonomilerin 2013 yılında daha yavaş bir büyüme göstermesi bekleniyor. Örneğin, sıvılaştırılmış doğal gaz üretimi projesinin giderek yavaşlaması sebebiyle, Papua Yeni Gine'deki 2012 yılında %9.2 olan büyüme oranının 2013 yılında %4'e düşmesi bekleniyor.

Kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınmaya yatırım yapmak

Rapor'da, kamu yatırımlarının kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik edici bir politika paketi içerdiği bir örnek 10 Asya-Pasifik ülkesi (Bangladeş, Çin, Fiji, Hindistan, Endonezya, Malezya, Filipinler, Rusya, Tayland ve Türkiye) ele alınarak sunuluyor. Bu paket aşağıdaki altı unsuru içeriyor:

- Kayıt dışı işgücü sektöründeki herkese yönelik, yılda 100 gün istihdam sağlayan ve ulusal yoksulluk sınırına eşdeğerde sosyal yardım ödeyen iş garantisi sağlayan bir programı;
- Tüm 65 yaş ve üzerinde, ulusal yoksulluk sınırında ayarlanan evrensel, prim katkısız emeklilik;
- 15-65 yaş aralığındaki tüm engellilere ulusal yoksulluk sınırında yardım parası;
- GSYİH'da kamu sağlık harcamalarının payının 2030 yılına kadar %5'e çıkarılması;
- 2020 yılına kadar ilköğretim, 2030 yılına kadar orta öğretime evrensel düzeyde kayıt; ve
- 2030 yılına kadar üç enerji hedefinin gerçekleştirilmesi: (i) modern enerji hizmetlerine herkesin ulaşması, (ii) enerji verimliliğindeki gelişmenin küresel oranının iki katına çıkartılması ve (iii) küresel enerji kapsamındaki yenilenebilir enerji oranının iki katına çıkartılması.

Böyle bir politika paketinin uygulanması için gereken toplam yatırım, ortalama değer 2020 yılına kadar GSYİH'nın %5.8'i ve 2030 yılına kadar GSYİH'nın %8.2'si olmakla birlikte ülkelere göre değişiklik gösterir. 2020 ve 2030 yılları arasındaki artışın başlıca nedeni, 2030 yılına kadar yavaş yavaş artması beklenen sağlık harcamaları ve 65 yaş ve üzeri nüfusun artmasına bağlı olarak emekli maaşlarıdır. Çin örneğinde, paket giderinin 2020 yılında GSYİH'nın %3.3'ünü ve 2030 yılında %5.2'sini bulması öngörülmektedir. Hindistan, Endonezya, Malezya, Rusya, Tayland, Türkiye ve Vietnam gibi ülkeler içinse, bu rakamların %4.7 ila %9.8 arasında değişmesi öngörülmektedir. Bu rakamlar küçük olmamasına rağmen yine de karşılanabilir düzeydedir. Bölgedeki düşük vergi geliri-GSYİH oranı nedeniyle, vergi matrahının genişletilmesi, vergi yapılarının daha aşamalı hale getirilmesi, vergi yönetimi verimliliğinin artırılması ve vergisiz ülkelerdeki düzenlemelerin sıkılaştırılması gibi önlemler ihtiyaç duyulan finansman kaynağını arttırabilir. Böyle bir politika paketi giderinin sadece Fiji (%13) ve Bangladeş'te (%22) 2030 yılına kadar GSYİH'nın %10'unu aşması öngörülmektedir. Buna göre, gelişmekte olan küçük ada devletleri ve az gelişmiş ülkeler gibi özel ihtiyaçlı ekonomiler, kendi yerli kaynaklarının kullanılmasına yönelik çabalarını sürdürürebilmek için gelişmiş ortaklarından önemli ölçüde bir dış desteğe ihtiyaç duyacaktır.

Ayrıca uzun dönemli bir makro ekonomi simülasyon denemesi hükümetlerin kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınmayı takip ederken, mali sürdürülebilirliği ve fiyat istikrarını da aynı anda koruyabildiğini göstermiştir. Bu durum ekonomik büyüme, sosyal kalkınma ve çevresel sürdürülebilirlik arasında her zaman bir etkileşim olması gerektiğini göstermektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın üç temel direği birbirini destekleyebildiği ve güçlendirebildiğinden, "önce büyü" paradigmasına karşı durabilmektedir.

Bu gerçekten umut verici bir durum. 2010 Binyıl Kalkınma Hedefleri Zirvesi ve 2012 yılındaki Rio+20 Konferansı'nda dünya liderleri tarafından kabul edildiği gibi, hem insanlar hem de gezegenimizin birlikte karlı çıkacağı, geniş tabanlı ve ileriye dönük makroekonomi politikalarının tasarlanması ve benimsenmesinin önemini gözler önüne sermektedir.