

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Avrupa Birliği'nde Neler Oluyor?

Nilgün Arısan Eralp
TEPAV AB Enstitüsü Direktörü

TEPAV Değerlendirme Notu
Nisan 2010

Avrupa Birliği'nde Neler Oluyor?

Avrupa Birliği (AB)'nin bir süredir içinden geçmekte olduğu, bazılarının “*meşruiyet*” krizi, bazılarının ise “*varoluş krizi*” diye nitelendirdiği zorlu sürecin Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile sona ereceği düşünölmüştü. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin hemen ertesinde Yunanistan'da patlayan ekonomik/mali kriz ile bu kriz ve krizin sona erdirilmesi için gerekli yöntem tartışmalarının, Ekonomik ve Parasal Birlik (Euro) ve AB'deki yansımaları “*AB nereye gidiyor?*” sorusunu tekrar gündeme getirdi.

Anayasal Antlaşma Krizi

AB'nin “*meşruiyet*” veya “*varoluş*” krizinin temelleri 2000'li yılların başında, “Anayasal Antlaşma” tartışmaları ile atıldı. Daha önceki tüm antlaşmaların yerine geçecek olan Anayasal Antlaşma, AB içinde var olduğu ileri sürölen “*demokratik açığı*” olabildiğince kapatmayı ve karar alma mekanizmasını daha etkin hale getirmeyi amaçlıyordu. Ayrıca Antlaşma'da, AB bayrağı ve AB marşı gibi dolaylı da olsa “*siyasi birlikle ilişkilendirilebilecek*” AB sembollerine de atıfta bulunulacaktı.

AB'nin iki kurucu üye devleti olan Fransa ve Hollanda halklarının 2005 yılında yapılan referandumlarda bu antlaşmayı ret etmeleri AB tarihindeki önemli krizlerden birinin başlangıcı oldu. Fransa ve Hollanda halkları, hakkında yeterince bilgilendirilmedikleri, dolayısıyla anlayamadıkları bir antlaşmaya geçit vermemişlerdi. Bu durum bazıları tarafından “*Anayasal Antlaşma, küreselleşme ve genişlemenin olumsuz etkileri ile özdeşleştirildi ve günah keçisi oldu*” şeklinde yorumlandı. Bazı yorumcular ise iki ülkedeki “hayır” oylarını, “*AB vatandaşlarının artık, kendilerinin dışında kaldığı, elitler tarafından yön verilen bir bütünleşme sürecini onaylamayacakları*” şeklinde değerlendirdiler.

Bu durum Antlaşma'nın daha mütevazı hale getirilmesini zorunlu kıldı. Öncelikle, çeşitli açılardan çok iddialı olan “Anayasal Antlaşma” adı bir tarafa bırakıldı ve Antlaşma'nın adı “Reform Antlaşması” olarak değiştirildi. Reform Antlaşması 2007 yılında Lizbon'da AB liderleri tarafından imzalandıktan sonra “Lizbon Antlaşması” adını aldı. Lizbon Antlaşması tüm diğer antlaşmaların yerine geçmek yerine Maastricht ve Roma Antlaşmalarına değişiklik getirmekle yetindi ve AB sembollerine yapılan atıflar kaldırılmak zorunda kalındı. Bu durum bazı kesimler tarafından AB üye devlet vatandaşlarının henüz tamamen “*devletlerüstü bir AB kimliğini*” kabullenmekte zorlandıkları şeklinde yorumlandı. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, güçlenen bir Avrupa demokrasisinin, daha etkin ve daha saydam bir karar alma mekanizmasının ve Avrupa vatandaşlarının artan katılımcılığının çerçevesini ortaya koymasının yanı sıra, AB'ye, uluslararası platformda, ekonomik ağırlığını dengeleyecek bir siyasi güç kazanması için bir potansiyel de sağladı. Bu potansiyelin nasıl kullanılacağı gene de AB'nin yarattığı yeni makamlar olan “tam zamanlı” bir AB başkanlığı ve güçlü bir dış politika temsilciliğine atanan kişilerin performanslarına ve AB kurumları arasında işbirliğine bağlıdır. Gözlemciler “AB Başkanlığı”na atanan Belçika eski başbakanı Herman VAN ROMPUY, çarpıcı bir siyasi kimliğe sahip olmaması nedeniyle uluslararası platformda çok etkili olamayacağını ifade etmekte, VAN ROMPUY'un yanı sıra Dış İşleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliđi'ne atanan Ticaretten Sorumlu eski Avrupa Komisyonu üyesi Barones Catherine ASHTON'ın ise dış ilişkiler alanında deneyimsizliği ve daha önce seçimle gelmiş olduğu bir konumda bulunmayışını eleştirmektedirler.

Bu değerlendirmeler, AB içindeki güçlü üye devletlerin gerek AB içinde, gerek AB dışında gündem belirleme ve karar verme yetkilerini elden bırakmak konusunda pek istekli olmadıkları izlenimini yaratmaktadır. Bir başka ifadeyle, AB üye devlet liderleri de aynen AB vatandaşları gibi tamamen “devletlerüstü bir AB kimliğini” kabul etmeye hazır gözükmemekte, “hükümetlerarası” AB’den kolay vazgeçmemektedirler.

Global Mali Kriz ve AB’ye Etkileri

Lizbon Antlaşması’nın onay sürecinin devam ettiği 2008 yılında, AB ülkelerini etkilemeye başlayan global mali kriz, başlangıçta Kıta Avrupası’nı çok fazla etkilemeyecek bir “Anglo-Sakson kapitalizmi” krizi olarak algılandıysa da, zamanla AB’nin içinde bulunduğu sorunları önemli ölçüde artırdı. Birleşik Krallık, İrlanda ve İspanya gibi milli gelirlerinde mali hizmetlerin payı yüksek olan ülkelerde ciddi sorunlar baş gösterdi. Global krizin sonucunda yaygınlaşmaya başlayan tüketici güveni kaybı ve dünya ticaret hacminin daralması, dünyanın sayılı ihracatçılarından biri olan Almanya ekonomisini de zora soktu. Bazı yeni AB üye devletleri ise krizden çok olumsuz etkilendi: Letonya’da 2009 yılında milli gelir % 20 oranında azaldı. Letonya’nın yanı sıra Macaristan ve Romanya da Uluslararası Para Fonu’na başvurmak zorunda kaldılar.

Krizle hazırlıksız yakalanan AB ülkeleri, AB antlaşmalarında ekonomik ve mali politikaların koordinasyonuna ilişkin kesin hükümlerin bulunmamasının da etkisiyle, “krizin etkileriyle ortak mücadele” konusunda çok başarılı bir performans sergileyemediler. Ancak bu alanda bazı AB üye devletleri liderlerinin sorumlu davranışları sonucunda sağlanan koordinasyon (yillarca birlikte çalışmanın getirmiş olduğu “koordinasyon refleksi”¹ olarak da nitelendirilebiliyor) krizin bir felakete sonuçlanmasını önlediysede düşük büyüme hızları ve yüksek işsizliği engelleyemedi.

AB’nin tarihinin en önemli krizinden çıkardığı ders, AB düzeyinde daha etkin bir ekonomik yönetişime, mali gözetime ve koordinasyonun kurumsallaşmasına olan ihtiyaçtı. Bu ihtiyaç Lizbon Antlaşması’nın 136. maddesine şu şekilde yansdı : “Euro bölgesi ülkeleri ortak ekonomi politikası kuralları kabul etmeli ve bütçe disiplinlerine yönelik koordinasyonu güçlendirmelidirler”. Avrupa Komisyonu, krizden olumlu bir sonuç çıkarabilme kaygısının da etkisiyle, “Lizbon Strateji” sinin artık AB ekonomisinin sorunlarını çözmek için yetersiz kaldığı tespitini yaparak, onun yerini alacak, yeni bir reform gündemi (AB 2020) hazırladı.

¹ Loukas Tsoulakis, Olaf Cramme, Roger Liddle, 'An EU "fit for purpose" in the global age : Can we rise to the challenge ? 'www.policy-network.net", Autumn 2009

Yunanistan/Euro/Ekonomik ve Parasal Birlik Krizi

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin hemen ardından, Antlaşma'nın AB'nin içinde bulunduğu ataletin giderilmesinde önemli bir dönüm noktası olmasının ve AB'nin ekonomik krizin bir felaketle sonuçlanmasını nasıl önlediğinin konuşulduğu günlerde Yunanistan'da çok boyutlu bir ekonomik/ mali kriz baş gösterdi. Bu kriz, nedenleri ve sonuçlarıyla AB'nin geleceği açısından büyük önem taşımaktadır. 2009 yılı sonbaharında başa gelen yeni hükümet bütçe açığının milli gelire oranının % 12.7'yi – *bir önceki hükümetin açıkladığı oranın yaklaşık iki katı*- bulunduğunu açıklayarak AB yetkililerini ve piyasaları şoke etti. Bundan da önemlisi Yunanistan'da toplam kamu borcunun, ülkenin milli gelirine oranının yaklaşık % 125'i bulmasıydı. Bütün bunların yanı sıra, Yunanistan'ın Euro bölgesi üyesi olabilmek için gerekli makroekonomik göstergeleri (Maastricht Kriterleri) ² AB makamlarına bildirirken biraz "tutumlu" davrandığı da ortaya çıkınca³, Euro bölgesinin güvenilirliği önemli ölçüde sarsıldı ve Euro Dolara karşı değer kaybetti.

Euro bölgesinin ya da daha geniş tanımıyla Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB)'in sorgulanmasına neden olan husus sadece Birlik içinde yer alacak AB ülkelerinin Maastricht kriterlerine uyumunun denetiminin iyi yapılmaması değildi. Bir başka ve belki de daha önemli bir sorun, EPB koşulları gereğince, ⁴ parasal politika ve döviz kuru politikası alanında egemenliğin tamamen Avrupa Merkez Bankası'na devredildiği bir yapılanmada, ekonomik/mali politikalarda gerekli koordinasyonun yasal ve kurumsal altyapısının sağlam olmayışydı.

Aslında EPB'nin parasal politika ayağının sağlam olmasına rağmen, ekonomik/mali politikalarda koordinasyonun zayıf olmasının ilerde ciddi sorunlara yol açacağı hususu EPB'nin oluşturulduğu 1990'lı yılların sonunda da çeşitli tartışmalara konu olmuştu. Bu tartışmalar kısaca "monetarist" ve "ekonomist" yaklaşımlar arasındaydı.

² Maastricht Antlaşmasında üye devletlerin Ekonomik ve Parasal Birliğe (EPB) katılımı için uyumu zorunlu olan "makroekonomik kriterler" şunlardır :

-Her üyenin yıllık ortalama enflasyon oranı, fiyat artışı en düşük üç üye devletin yıllık enflasyon oranı ortalamasını en fazla 1.5 puan geçebilecektir;

-üye devletlerin planlanan ya da fiili kamu açıklarının gayri safi yurt içi hasıllarına oranının %3'ü aşmaması gerekmektedir;

-üye devletlerin planlanan ya da fiili kamu borç stoklarının, gayri safi yurtiçi hasıllarına oranının yüzde 60'ı geçmemesi zorunludur;

-her üye devlet, fiyat istikrarı bakımından en iyi sonucu sağlayan üç üye devletin ortalama nominal uzun vadeli faiz oranını en fazla 2 puan aşabilecektir;

- son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

³ Loukas Tsoulakis, " We can't go on like this: Greek debt crisis and Euro", ELIAMEP Special Paper, March 2010

⁴ Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya,Kıbrıs, Lüksemburg, Malta, Portekiz, Slovenya, Slovakya, Yunanistan

Monetarist yaklaşım AB üye devletlerinin ekonomilerinin yapısal anlamda birbirlerine benzer olduğu varsayımından hareketle, ekonomik ve parasal birliğin bir an önce ve mümkün olduğu kadar az ön koşul ile başlamasını talep etmekte, daha tedbirli bir yaklaşım benimseyen ekonomist görüş ise büyüme oranları, enflasyonist baskılar, işsizlik ve iş gücü piyasası esnekliği gibi reel unsurlara dikkat çekerek AB üye devletlerinin aralarında bu anlamda farklar bulunduğunu vurgulamakta ve bu farklar giderilmeden sağlıklı bir ekonomik ve parasal birlik ve dolayısıyla tek bir para sistemi oluşturulamayacağını öne sürmekteydi. Kısaca burada tartışmanın özü kaçınılmaz olarak ülkelerin kendi ekonomik gereksinimlerine göre ulusal düzeyde belirlenecek maliye ve yapısal politikaların, temel amacı fiyat istikrarı olan ortak para politikası ile zaman zaman çelişip çelişmeyeceği idi.

EPB içinde yer alan ülkelerin maliye politikası başta olmak üzere diğer ekonomi politikalarında yaklaşım sağlanması için 16 Haziran 1997 tarihinde Amsterdam'da gerçekleştirilen AB devlet ve hükümet başkanları zirvesinde bir "İstikrar ve Büyüme Paketi" üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Bu Pakt gereğince üye ülkeler orta vadede dengeli bir kamu finansman politikası izleyerek aşırı bütçe açıklarının⁵ oluşmasını engellemeye çalışacaklardır. Ancak zaman içinde bu koşulun başta EPB'nin kurucu ülkeleri olan Fransa ve Almanya olmak üzere çeşitli AB ülkeleri tarafından ihlal edilmesine rağmen bu ülkelere hiç bir yaptırım uygulanmayarak, EPB içinde mali politikaların parasal politikalar kadar ağırlık taşımadığı uygulamada da ispatlanmıştır.

Bu gün Yunanistan'ın içinde bulunduğu mali kriz bu tartışmaları yeniden gündeme getirmiş, AB maliye bakanları EPB'yi "topal" olmaktan çıkararak, Euro bölgesinde mali istikrarın sağlanmasını güvence altına alınması yönünde bir ilke kararı vermişlerdir. Bu da ekonomik/mali politikalarda "*yaptırım mekanizmasına da sahip bir koordinasyon sistemi*" gerektirmektedir ki AB'nin mevcut kurumsal yapısı buna imkan vermemektedir. Bu nedenle Avrupa Komisyonu'nun ekonomik ve mali işlerden sorumlu üyesi Olli REHN, Lizbon Antlaşması'nın 136. Maddesine dayanarak "*ekonomik politika denetimini ve koordinasyonunu güçlendiren*" bir tüzük tasarısı hazırlayacağını belirtmiştir.

Yunanistan krizi, bir yandan ülkenin bütçe açığını ve kamu borcunu azaltmaya yönelik istikrar önlemlerini kararlı bir şekilde uygulaması ile çözülmeye çalışırken, bu çabaların başarısı için gerekli dış desteğin önemli bir bölümünün AB tarafından karşılanmasına çok uzun tartışmalardan sonra, nihayet 25 Mart 2010 tarihinde yapılan AB Zirvesinde, - Almanya'nın isteksiz tutumuna karşın- karar verildi. 11 Nisan 2010'da AB ekonomi ve maliye bakanları, 25 Mart'da alınan ilke kararını temel alarak, Yunanistan'a 30 milyar Euro tutarında bir yardım sağlama üzerinde anlaştılar. Uluslararası Para Fonu(IMF)'nin da 15 milyar Euro'luk bir destekle bu sürece katkıda bulunması beklenmekte. Böylece ilk defa bir Euro bölgesi üyesi IMF kaynaklarından faydalanmak zorunda kalacak. Bu gelişmenin de EPB'nin güvenilirliğine katkıda bulunduğunu söylemek tabii ki mümkün değil. Ayrıca, bir üye ülkenin ciddi bir mali sıkıntı ile karşılaşması olasılığının Euro sistemi içersinde daha önce öngörülüp, gerekli önlemlerin tartışılmamış olmasını anlamak da pek kolay olmuyor.

Yunanistan krizinin aşılma çalışılması yönündeki çabaların dikkatleri üzerine çektiği bir husus da AB'nin temelini oluşturan ilkelerden biri olan "dayanışma" ilkesi olmuştur. EPB'nin kurulmasında öncü rol oynayan Almanya, Yunanistan'ın mali krizi ile mücadelesinde başarılı olması için ülkeye kaynak aktarımı konusunda çok uzun süre isteksiz davranmış, bu konuda

⁵ Burada aşırı bütçe açığı tanımlamasındaki ana kriter bütçe açığı milli gelir oranının %3'ü aşmamasıdır, bu koşulun tek istisnası milli gelinde %2'den fazla düşüş olmasıdır.

sorumluluğun Yunanistan'a ait olduğunu, böyle bir AB yardımının ancak IMF desteği söz konusu olduğunda sağlanabileceğini vurgulamıştır. Bu gelişmeler haklı olarak AB'de dayanışma ilkesinin sarsıldığı yönünde bir izlenim oluşturmuş ve "birlik ilkesi farklılıkların üstesinden gelebilecek mi" (*will unity prevail over diversity*) tartışmalarına yol açmıştır. Almanya, EPB'nin oluşturulmasında olduğu gibi, AB'nin kuruluşunda ve AB bütünleşme sürecinde – özellikle AB politikalarının finansmanı açısından - oynadığı öncü rolden artık vazgeçmektedir. Artık diğer bazı üye ülkeler gibi ulusal çıkarlarına ağırlık verecek kadar "rüştünü ispatladığı", bir başka ifadeyle uluslararası meşruiyet kazandığı düşüncesindedir. Bazı yorumcular Almanya'nın AB politikasında ulusal çıkarlarına ağırlık verme yönündeki değişiklikte, ülkede savaş ve savaş sonrası dönemi hatırlamayan bir neslin egemen olmaya başlamasının da etken olduğuna değinmektedirler.

Sonuç ve Değerlendirme

Bütün bu gelişmeler, ister "meşruiyet, ister" varoluş" ister "kimlik" krizi olarak adlandırılınsın, AB'nin gerçekten zorlu bir dönemden geçmekte olduğunun sağlam kanıtlarıdır.

AB halkı – kurucu ülkelerin vatandaşları olsalar bile-, AB'nin kuruluşunda ve gelişiminde etkin olan "elit yönlendirmesi" yaklaşımına artık izin vermeyeceklerini ve AB kurucularının hayali olan ve ekonomik bütünleşme aracılığı ile aşamalı olarak ulaşmayı düşündükleri, "siyasi birliği sağlamış, federal bir Avrupa"ya sıcak bakmadıklarını çeşitli vesilelerle göstermektedir

Öte yandan, AB içinde ve dışında Birliğin "tek ses" çıkarmasına olanak verecek makamlara yapılan atamaların da gösterdiği gibi, AB'nin motoru sayılan Almanya ve "Federal bir Avrupa" hayalinden vazgeçmediğini öne süren Fransa'nın liderleri bile AB'nin "nevi şahsına münhasır", yani hükümetlerarası bir AB ile federal AB arasında bir yerlerde konumlanan, "uluslarüstü" bir kimlikten da öteye gidilmesi konusunda isteksiz görünmektedirler. Dolayısıyla, şu anda AB'nin bir siyasi birlik yönünde daha fazla derinleşmesi mümkün gözükmediği gibi "AB'nin nereye gideceği, nasıl şekilleneceği" konusunda bir uzlaşmadan söz etmek de kesinlikle söz konusu değildir.

Yunanistan/ Ekonomik ve Parasal Birlik /Euro krizlerinin ekonomik politika koordinasyonun güçlendirmek için bir olanak yaratacağı, AB'nin Tek Pazar ve Euro'yu sürdürülebilir kılmak için yeni bir sosyo-ekonomik uzlaşma gerektiği söylenebilir. Ancak gene de bu krizlerin salt ekonomik açıdan değerlendirilmemeleri gerekir. EPB'nin kuruluş aşamasında Almanya'nın o dönemki Başbakanı Gerhard SCHROEDER ve Avrupa Merkez Bankası'nın ilk başkanı olan Wim DUISENBERG olmak üzere çeşitli Avrupalı yetkililer tarafından da ifade edildiği gibi, "Tek bir para birimi oluşumu asla salt bir ekonomik karar olarak değerlendirilemez, parasal birliğin geleceği siyasi bütünleşme yönünde atılacak adımlara da bağlıdır" ve "Euro'nun ve Euro'nun gerektirdiği ekonomik politikaların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi Avrupa Birliği'nin nihai hedefi olan siyasi birliği gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği yönünde de önemli bir test olacaktır". İçinde bulunduğumuz koşullarda, AB'nin bu testte başarılı bir performans sergilediğini söylemek mümkün değildir.

Şüphesiz ki, bütün bu sorunlar AB'nin en başarılı dış politika aracı olan genişleme politikasına da yansımakta ve AB'nin yeni genişlemeler konusundaki isteksizliği iyice belirginleşmektedir. Ekonomik krizin yeni üye olan bazı üye devletlerde demokrasiye ve serbest pazar ekonomisine geçişi sekteye uğratması bu isteksizliği artırmaktadır. AB'nin gittikçe belirginleşen bu isteksizliği, aday ve potansiyel aday ülkelerde AB üyelik koşullarının

güvenilirliğini azaltmakta ve AB'nin reform sürecinde oynadığı katalizör rolünü iyice zedelemektedir.

Peki AB bittimi? Buna inanan veya inanmak isteyen kişilerin sayısı az değil. Ancak objektif bir değerlendirmenin sonucunda böyle bir sonuca varmak da mümkün değil. Özellikle Lizbon Antlaşması'nın önemli kazanımları göz önüne alınırsa, yani artık genişleme, dış politika ve güvenlik ve vergilendirme gibi birkaç konu dışında AB'nin nitelikli çoğunlukla karar veriyor olması, Avrupa Parlamentosu'nun AB kararlarının %90'ında, AB Bakanlar Konseyi ile eşit haklara sahip olarak "demokratik açığın" kapatılmasında önemli bir mesafe kaydedilmesi küçümsenecek gelişmeler değil.

Ancak AB'nin içinde bulunduğu bu zorlu süreçten çıkabilmesi için stratejik kararlara ihtiyacı olduğu da açıktır. Geçmişte AB benzeri krizlerden daha da güçlenerek çıkmayı bilmiştir. 1970'lerin ortasında başgösteren ekonomik krize üye ülkeler kendi aralarındaki ticareti çeşitli tarife dışı engellerle azaltarak tepki vermişler, 1980'lerin başında bölünmüş pazarlardan oluşan ve Japonya ve ABD karşısındaki rekabet gücünü tamamen kaybetmiş bir AB ortaya çıkmıştır. Bu sorunu çözmek için atılan adımlar sonucunda AB dünya üzerinde tek örnek olan ve tüm engellerden arınmış bir Tek Pazar oluşturmuş, Norveç ve İsviçre gibi ülkeler de bu pazarın bir parçası olmuşlardır.

Stratejik bir yaklaşımla AB, "Euro krizi"ni, Ekonomik ve Parasal Birliğin temel eksikliği olan "ekonomik ve mali politikalarda" kurumsallaşmış bir koordinasyon mekanizmasını oluşturmak ve hatta - bazı üye devletlerin itirazı kalkarsa- olası krizlerle mücadele etmek için "ortak bir fon" kurmak için bir fırsat olarak bile kullanabilir.

Ancak bunun ötesine geçmek, en azından kısa vadede mümkün gözükmemektedir. Şu anda için de bulunulan durum, AB'nin artık ekonomik bütünleşmenin zamanla, aşamalı olarak daha fazla derinleşmeye yol açması sürecinde kritik bir eşiğe gelindiğinin, bundan sonra ciddi bir sıçrama yapılmasının zorunlu olduğunu göstermektedir. Bu krizlerin "yeni bir AB" kurulmasına yönelik bir fırsat olarak kullanılması için geçmişte olduğu gibi cesarete, vizyona ve bu vizyon doğrultusunda alınacak stratejik kararlara ihtiyaç vardır. Gerek AB'nin kuruluşunda, gerek önemli krizlerin aşılmasında, gerek Euro'nun oluşumu ve Almanya'nın birleşmesi gibi tarihi adımlarda AB söz konusu kararları alabilecek liderler çıkarmıştır. Önümüzdeki günler tarihin bu anlamda tekerrür edip etmeyeceğini gösterecektir.