



Nilgün Arısan Eralp¹

AB Çalışmaları Merkezi Direktörü

SCHUMAN DEKLARASYONU'NUN 70. YILINDA AB'İN KORONA İLE İMTİHANI VE BU SÜRECİN TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNE ETKİSİ

COVID-19 yayılma hızı, kapsayıcılığı ve yıkıcılığı ile tüm dünyayı olduğu gibi Avrupa Birliği'ni (AB) de, AB üye devletlerini de çok hazırlıksız yakaladı. Bilinemeyen ve gidişatı öngörülemeyen korona zaman zaman “geçici bir global güç” olarak da yorumlanmakta.

9 Mayıs'ta Schuman Deklarasyonu'nun 70. yılını kutlayan AB ikinci Dünya Savaşı'ndan beri yaşadığı en büyük krizi yaşıyor. Avrupa bütünleşmesini özellikle yıkıcı savaşlara son vermek için kömür ve çelik sanayilerini tek bir çatı altına birleştirerek başlatan Deklarasyon'un 70. Yılı savaşla ilgisi olmayan ama benzer yıkıcılıkta bir virüsle mücadele edildiği bir döneme denk geldi. Dünyanın çok büyük bir bölümünde, ülkelerin kendi içinde bile serbest dolaşımın ciddi bir şekilde sınırlandırılmasına, sağlık sistemleri üstünde ciddi bir baskıya ve ciddi ekonomik sorunlara neden olan pandemi, AB'yi de aynı şekilde etkiledi. Üstelik AB nasıl başa çıkılacağı hala belli olmayan bu krize, 2005 yılındaki Anayasa krizinden sonra yaşadığı ve henüz tam anlamıyla çözümlenmemiş krizlerden (Avro ve mülteci krizleri) zayıf düşmüş şekilde yakalandı. AB üye devletlerinde korona yüzünden 1 milyondan fazla vaka ve 100.000 civarında ölüm görüldü.

AB'yi ve AB tarihini derinlemesine bilmeyen kişiler tarafından bu durum “AB şimdi dağılıyor” şeklinde yorumlandı, hatta öyle ki en iyi AB uzmanlarından biri olan Charles Grant COVID-19'un AB'nin sendelemesini isteyenlere umut verdiğini ifade etti.²

AB'nin Korona sürecinde neleri başarıp neleri başaramadığını görebilmek için konuya daha dikkatli ve daha derinlikli yaklaşılması gerekmektedir.

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

² Katherine Butler, “After coronavirus: how will Europe rebuild?”, The Guardian, 12 April 2020.

Korona İle Toplu Mücadelede Geç Kalan AB Nasıl Harekete Geçti?

AB'nin Korona ile mücadelesini değerlendirirken adil olunması için sağlık politikasının üye devletlerin yetkisine bırakılmış bir politika olduğunu bilerek, üye devletler ve AB kurumları arasında bir ayırım yapılması gerekir. Birlik içinde dayanışma ilkesinin özellikle başlangıçta ciddi bir yara almasının arkasındaki etkenin "*Birliğin yapı ve işleyişindeki eksiklikten mi, yoksa üye devletlerin irade ve kapasite eksikliğinden mi*"³ kaynaklandığı sorgulanmalıdır.

AB kurumları, sağlık politikası konusunda yetkiye sahip değildirler, bu konuda bir deneyimleri yoktur ve ellerinde son yıllarda oluşturulan bir takım mekanizmalar⁴ olmasına rağmen bunlar sınırlı şekilde kullanılabilmiştir.

AB'de COVID-19'dan önce ve en ağır şekilde etkilenen iki üye devlet İtalya ve İspanya oldu. Avrupa Komisyonu'nun bu ülkelere yardım için elindeki mekanizmalardan Avrupa Sivil Koruma Mekanizması'nı çalıştırmak istemesine ve İtalya'nın yardım çağrılarına rağmen ulusal koruma refleksi baskın çıkan üye devletlerin, başta Almanya ve Fransa olmak üzere Schengen sisteminin Mart ayında geçici olarak askıya alınması sonucu sınırlarını kapatmaları ve ilaç ve tıbbi malzeme ihracatını yasaklamaları, bu mekanizmayı geçersiz kıldı.

Ancak kısa bir süre içinde Avrupa Parlamentosu'ndaki bazı parti gruplarının çağrıları, Avrupa Komisyonu'nun girişimleri ve en sonunda Angela Merkel liderliğindeki Almanya'nın konunun insani boyutunu idrak etmesi sonucunda AB ve AB üye devletleri harekete geçtiler.

COVID-19 ve etkileri ile mücadelede en önemli gelişme 18 Mart 2020 tarihinde Avrupa Merkez Bankası'nın (AMB), bir AB kurumu olarak, bazı üye devletlerin itirazına rağmen, "Pandemi Acil Satın Alma Programı" kapsamında üye devletlerden 750 milyar Avroluk tahvil satın almaya başlayacağını açıklamasıydı. Avrupa Merkez Bankası'nın bu çıkışı 2012 yılında o dönemin AMB başkanı Mario Draghi'nin "Avroyu kurtarmak için yetkimiz dahilinde elimizden ne gelirse yapacağız" çıkışını ve zor durumdaki ülkelerin tahvillerini almaya başlamasını hatırlattı. Bu çıkış Avro krizinin büyük ölçüde çözümlenmesinde önemli rol oynamıştı. Şimdi de AMB Başkanı Christian Lagarde, bu geniş kapsamlı tahvil alımının yasal dayanağını sorgulayan Alman Anayasa Mahkemesi'ne, bağımsız bir AB kurumu olarak bir tek Avrupa Parlamentosu tarafından sorgulanabileceklerini, yetkileri dahilinde bu programa devam edeceklerini belirtmiştir

Bu dönemde bir başka somut adım 9 Nisan 2020 tarihinde Avro grubu olarak adlandırılan ve Ekonomik ve Parasal Birlik içinde yer alan 19 AB üye devletinin maliye bakanlarının yaptığı toplantıda 500 milyar Avroluk bir acil eylem planı konusunda harekete geçmeleri oldu. Bu plan kapsamında üye devletlerin, Avrupa Yatırım Bankası'ndan 200 milyar Avroluk kredi alabilmeleri, işsizlik ödemeleri için 100 milyar Avro fon olanağına kavuşmaları ve sağlık

³ Sanem Baykal, "COVID-19 Salgını ve AB'nin Geleceği Üzerine", Panorama, Nisan 2020

⁴ Avrupa Pandemi Erken Uyarı ve Müdahale Sistemi; Avrupa Sivil Koruma Mekanizması; Hastalık Önleme ve Kontrol Ajansı

alanındaki harcamaları için Avrupa İstikrar Mekanizması (AİM)'nden milli gelirlerinin % 2' sine kadar koşulsuz borçlanabilmeleri öngörülüyordu.

14 Nisan 2020'de Avrupa Birliği Konseyi AB'nin 2020 bütçesinde yaptığı bir değişiklikle 3,1 milyar Avroluk bir bölümü korona virüsü ile mücadeleye ayırdı.

Bu arada Avrupa Komisyonu Avro bölgesindeki üye devletlerin AİM kapsamında uymak zorunda oldukları mali kuralları ve tüm üye devletlerin AB devlet yardımları ilkelerine uyma zorunluluğu konusundaki katı tutumunu da gevşetti. Ayrıca Komisyon üye ülkelere temin edilmek üzere tıbbi malzeme ve kişisel koruyucu ekipmanların stoklamasını yapmaya da karar verdi.⁵ Komisyon bünyesinde sağlıkla ilgili mekanizmaları da çalıştırmaya başlamış⁶, hatta AB'den ayrılan Birleşik Krallık bu dönemde Avrupa Pandemi Erken Uyarı ve Müdahale Sistemi'ne tekrar dahil olabilmek şaşırtıcı bir girişimde bulunmuştur.

23 Nisan 2020'de bir video-konferans aracılığı ile bir araya gelen AB liderleri, miktarı ve kredi/hibe bileşimi Avrupa Komisyonu tarafından önerilecek bir "kurtarma fonu"nun oluşturulmasına ve 2021-2027 yıllarını kapsayacak AB bütçesinden kaynak sağlanmasına karar vermişlerdir. İspanya'nın özellikle talep ettiği ve önemli bir bölümünün hibe olmasını istediği bu fon için Avrupa Komisyonu 1,5 trilyon Avro gibi bir miktar düşünmektedir. Her ne kadar Almanya, Hollanda, Avusturya gibi ülkeler bu fonun hibe olmasına karşı çıksalar da son zamanlarda Almanya'da krizin insani bir kriz ve söz konusu olanın insan hayatı olması nedeniyle hava değişmektedir.

AB kurumlarının uluslar üstü niteliklerini kullanarak harekete geçmelerinin yanı sıra üye devletler de dayanışma ilkesinin değerini yeniden keşfetmeye başlamışlardır. Almanya ve Fransa başta olmak üzere üye devletler İtalya ve İspanya'ya sağlık çalışanı tıbbi malzeme göndermeye başlamış, bu ülkelerin durumu kritik olan hastalarını kapasiteleri yeterli olan hastanelerine kabul etmeye başlamışlardır. AB üye devletleri adına Avrupa Komisyonu başkanı Ursula Von der Leyen İtalya'dan özür dilemişse de AB'nin İtalya'daki imajının düzelmesi zaman alacaktır.

Korona ile mücadelede eksik kalanlar ve riskler

Korona ile mücadelede ve etkilerinin giderilmesinde Fransa'nın da dahil olduğu bazı üye devletler AB adına "corona tahvilleri" çıkarılarak, ortak bir borçlanmaya gidilmesini talep etmiş, üye devletlerin bu tahviller aracılığı ile borçlanmasına da AB'nin kefil olmasını istemişlerse de Hollanda ve Almanya'nın başını çektiği bazı üye devletler ise kırılğan ekonomilere sahip üye devletlerin borçlarının üstlenilmesinin bu aşamada kendi ülkeleri açısından çok riskli olacağını söylemişlerdir. Bu düşüncelerinin arkasında kamuoylarının bu tür bir ortak borçlanmaya itiraz edeceği kaygısı yatmaktadır. Her ne kadar Merkel liderliğindeki Almanya'nın gene çözülmesi gerek sorunun insani niteliği nedeni ile bu tutumunu bir miktar esneteceği söylene de, ortak borçlanma AB'de ekonomik ve parasal birliği destekleyecek bir mali birlik olmadan mümkün gözükmemektedir. Mali birlik de birçok ülke tarafından siyasi birlik ile özdeşleştirildiğinden gerçekleşmesi en azından kısa ve orta vadede zor olacaktır.

⁵ rescEU programı kapsamında

⁶ Bknz. Dipnot 3.

Korona ile mücadelede alınan önlemlerin riskli bir yanı da bu süreci kolaylaştırmak için sınır kontrolleri, devlet yardımları ve AİM'in mali kurallarına uyum gibi politika alanlarında yetkilerin üye devletlere geri verilmiş olmasıdır. Özellikle devlet yardımları alanında AB kurallarının şu anda geçerli olmaması AB iç pazarı için gerekli olan adil bir ticaret sistemini⁷ zedelemiştir. AB'nin BREXIT anlaşması müzakerelerinde Birleşik Krallık'dan sağlıklı ve adil bir ticarete yönelik bir anlaşma için Birliğin devlet yardımlara uyumunu zorunlu tuttuğu dikkate alındığında bu alandaki gevşemenin BREXIT anlaşması müzakerelerine de yansması beklenmektedir. Ayrıca corona nedeni ile ekonomileri ciddi zarar gören üye devletlerin kendilerine geri verilen yetkilerden ne zaman ve nasıl vazgeçecekleri belli değildir.

Korona krizinin istihdama vurduğu büyük darbenin kriz sürecinde ve kriz sonrasında giderilmeye çalışılacağı kesin olduğundan buna yönelik çabaların AB'nin kriz sonrasında ağırlık vereceği ekolojik dönüşüm politikalarını riske atma olasılığı da vardır. AB'de ciddi istihdam sağlayan sanayiler olan çimento, plastik ve otomotiv sanayileri en azından bir süre istihdama ağırlık vererek ekolojik dönüşüme sınırlı kaynak ayırmak isteyeceklerdir.

AB'nin Korona ile Mücadelesinin Genel Değerlendirmesi

AB'nin COVID-19 ile mücadelesi konusunda süreç devam ettiğinden şu anda nihai bir değerlendirme yapmak zordur. AB'nin bu mücadelede geç kaldığı ve üye devletler arasındaki dayanışma ilkesinin zedelendiği bir gerçek. Her ne kadar ülkeler dayanışma ilkesine sağlık alanında tekrar uymaya başladılarsa da, ortak borçlanma konusunda ülkelerin ve halkların isteksiz olması henüz tam anlamıyla bir "Avrupa kimliği"nin özümsemediğini gösteriyor. Ancak bundan dolayı, AB bitti, AB bu sefer dağılacak gibi değerlendirmeler yapmak da yanlış.

Aralarında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Birleşik Krallık gibi ülkelerin de bulunduğu birçok ülkenin korona sürecine hazırlıksız yakalandığı ve önlem almakta geç kaldığı düşünülürse, ABD'de farklı eyaletlerin farklı politikalar uyguladığı, başkan Donald Trump'ın bazı eyaletlerin politikalarının uygulanmasını engellediği hatırlanırsa ve Türkiye'de COVID-19 ile mücadele sürecinde halka yardım konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gerginlik dikkate alınırsa, 27 üye devletten oluşan ve Birlik çapında bir sağlık politikasına sahip olmayan AB'ye haksız yere aşırı yüklenildiği ortaya çıkar.

AB bu krizden de geçmiş bazı krizlerden olduğu gibi yeni bir ortak politika üretebilecek midir? Sağlık alanında bulunan ortak mekanizmalar, ayrıca AB'nin tıbbi malzeme ve ilaç konusunda başta Çin ve Hindistan olmak üzere dışa bağımlılığını kırmak için zorunlu olan ortak araştırma programları, sağlık alanının da artık bir ortak politika haline gelmesi olasılığını artırmıştır. Ancak yeni bir ortak politika AB Antlaşmalarında değişiklik gerektirdiğinden, bu değişiklik için de üye devletlerde uzun bir onay (ve bazılarında referandum) süreci zorunlu olduğundan kısa vadede bu olası gözükmemektedir.

Üye devletlerin zor durumlarda ortak borçlanmaya gitmeleri için gerekli olan mali birlik de gerek siyasi birlik ile özdeşleştirilmesinden, gerekse aynı onay süreci onun içinde zorunlu ve hatta daha zor olacağından kısa ve orta vadede beklenmemelidir.

⁷ Level playing field.

Ancak belirgin olan bir husus varsa AB üye devletlerinin bu krizden tek başına çıkmalarının mümkün olmadığı ancak çabalarını birleştirerek ve AB kurumları ile birlikte çalışarak, “daha fazla ve farklı Avrupa”⁸ ile içinde buldukları mücadelede başarılı olabilecekleridir. Bu kriz bize hiçbir ülkenin, ne kadar zengin, ne kadar varlıklı, teknolojik açıdan ne kadar gelişmiş olursa olsun tek başına bu mücadeleden başarılı çıkamayacağını göstermiştir. COVID-19 gibi çok tehlikeli bir pandemi ile mücadele uluslar üstü mekanizmaların devreye gireceği, çok taraflı bir yönetim gerektirmektedir ki, her ne kadar eksikleri olursa olsun şu anda dünyada böylesi bir yönetime tek örnek AB'dir. AB ayrıca COVID-19 ile kendi içinde mücadele ederken özellikle Afrika'daki komşu ülkelerin mücadelelerine destek olmak için de; acil sağlık sorunlarını çözmek, sağlık sistemlerini geliştirmek ve ekonomik ve sosyal sorunların giderilmesine mümkün olduğunca katkıda bulunmak için Nisan ayı başında “Avrupa Takımı” başlığı altında 20 milyar Avro ayırmıştır. Birliğin bu açıdan da örnek alınması gerektiği düşünülmektedir.

AB'nin Korona ile Mücadele Sürecinin Türkiye-AB İlişkilerine Olası Yansımaları

Korona ile mücadelenin başında AB üye devletleri bireysel politikalar izler ve dayanışma ilkesine saygı göstermezken, Türkiye başta İtalya ve İspanya olmak üzere bazı üye devletlere tıbbi ve kişisel koruyucu malzeme göndererek bir diplomasi hamlesinde bulunmuştur. Ayrıca Türkiye'nin korona vakalarının tedavisinde gösterdiği başarı da sağlık sistemi hakkında Avrupa'da olumlu değerlendirmelerin yapılmasına neden olmuştur.

Her ne kadar Türkiye'nin diplomasi girişimi söz konusu üye devlet halkları tarafından minnetle karşılanırsa ve sağlık sisteminin korona hastalarının tedavisinde gösterdiği başarı dikkat çekse de bunların Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde kayda değer bir gelişmeye yol açacağı düşünülmemektedir.

COVID-19 virüsü krizi başlamadan tam önce Suriye'de güvenli bölge oluşumu ve mülteciler için yardım talebinde bulunan Türkiye'nin sınırlarını açarak mülteci ve düzensiz göçmenlerin AB sınırlarına yığılması ve AB sınırlarında Cenevre sözleşmesi ile çelişen sert muamele ile karşılaşmaları taraflar arasındaki güven krizini daha da derinleştirmişti. Ancak tüm dünyayı etkileyen pandemi nedeniyle bu kriz de dahil olmak üzere tüm sorunlar tabiri caizse buzdolabına kaldırılmıştır.

Korona ile mücadele sürecinde bu güven krizini giderecek somut bir gelişme olmasa da AB'deki bazı tartışmalar, ilişkilerde yeni işbirliği alanlarının olabileceğini konusunda beklentilere neler olmuştur.

AB'nin COVID-19 ile mücadele sürecinde gündeme önemli bir konuda tedarik zincirleridir. AB bu mücadele sürecinde temininde zorluk çektiği malzemelerinin yarattığı zorlukların da etkisiyle artık Çin ve genel olarak Asya'yı da kapsayan global tedarik zincirleri yerine, yakın bölgelerde bulunan, güvenilir ticaret ve sağlık politikalarına sahip olan ülkelerle bölgesel tedarik zincirleri kurma, bazı üretim alanlarını bu ülkelere kaydırmak istemektedir.

AB'nin bu yöndeki isteğinin potansiyel olarak Türkiye için, özellikle de ciddi ekonomik zorluklar yaşandığı bu dönemde önemli bir avantaj olacağı kesindir. Türkiye tedarik zincirleri

⁸ Atila Eralp, “Değişen Dünya, Farklı Avrupa, Aynı Reçete mi?”, Perspektif, 9 Mayıs 2020

konum değiştirirken, üretim alanları kaydırılırken yatırımlar açısından ekonomik ve teknik açıdan ideal bir ülke olarak gözükmemektedir. Ancak, AB'nin başta hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim olmak üzere, diğer evrensel ilkeleri de içselleştiren bir reform sürecine dönülmeden bazı üretim alanlarını Türkiye'ye kaydırmayı düşünmesi mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle tedarik zincirlerinin yeni konumu olarak Merkezi ve Doęu Avrupa ülkelerinin düşünüleceği daha akla yakın gelmektedir. AB'nin bu konuda kendi içindeki tartışmalarında Afrika ülkeleri bile gündeme gelmektedir, ancak henüz Türkiye'den söz edilmemiştir.

Gümrük Birlięinin güncellenmesi tartışmalarında AB liderlerinin söz konusu güncelleştirmeye yönelik müzakereler için Avrupa Komisyonu'na yetki vermediği ve 2018 yılında başta hukukun üstünlüğü olmak üzere, demokrasi, ifade özgürlüğü vb. gibi temel haklar konusunda ciddi bir ilerleme görülmeden söz konusu müzakerelerin başlamasının mümkün olmadığını belirttikleri hatırlandığında, aynı koşulların Türkiye ile kurulacak tedarik zincirleri için de öne sürülecek olması kuvvetle muhtemeldir.

Türkiye bu günlerde, en yetkili makam olan Cumhurbaşkanı'nın 9 Mayıs 2020 AB Günü mesajında da belirttiği gibi tarafların içinde buldukları ortak krizin AB ile ilişkileri canlandırması için bir fırsat oluşturacağı beklentisi içinde olsa dahi, ilişkilerde ekonomik alanda bile somut bir ilerleme kaydedilmesi için taraflar arasında karşılıklı güvenin yeniden tesisi zorunlu gözükmemektedir.