

**AVRUPA BİRLİĞİ EKONOMİ POLİTİKASININ UYUMLAŞTIRILMASI****Metin AKSOY¹ Suat Hayri ŞENTÜRK²****ÖZET**

Uyumlaştırma kavramı herhangi bir aday ülkenin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde AB tarafından kabul edilen tüm hukuksal işlemlerin, süreçlerin ve müzakerelerin kendi iç ulusal hukukuna aktarılmasını ifade etmektedir. Böylelikle her aday ülke üye devletlerle aynı müktesebata tabi olduğu gibi üye devletler de merkezi bir otoritenin bir parçası konumuna gelmektedirler. Avrupa Birliği'nin ulus üstü yapısı nedeniyle üye devletler kendilerine ait olan tarım, adalet ve finans gibi kimi yetkilerini bu üst otoriteye devretmekte ve bu otoritenin uygulayacağı politikalara tabi olmaktadır. Dolayısıyla devletlerin bu alandaki politikalarının ulusal özelliklerinde aşınma meydana gelmektedir. Avrupa Birliği bütünleşme süreci sonucunda 500 milyondan fazla tüketiciye ve yaklaşık 14 trilyon avroluk gayri safi milli hasılaya sahip dünyanın en büyük tek pazarına ulaşmıştır. Bu ortak pazarda emek gücü serbestçe hareket edebilmekte, şirketler diledikleri alanda faaliyet yapabilmekte, sermaye ve hizmetler ulusal sınırlardan herhangi bir engelle karşılaşmadan geçebilmekte, mallar kolaylıkla alınıp-satılabilir. AB, mal ve hizmetlerin kabulünü düzenleyebilmekte, asgari standartları belirleyebilmekte ve yapısal fonlarla yatırımları teşvik edebilmektedir. Ancak bu gelişmelerin temel şartı bunların hukuksal olarak tüm ülkeler tarafından oy birliğiyle karar altına alınmasından geçmektedir. Böylelikle üye devletlerin yapılan düzenlemelere yasal olarak uymaları zorunluluğu ortaya çıkmakta ve neticede uyumlu hale gelen ekonomi ve mali politikaların da uyumlulaşmasında söz edilebilmektedir. Bu çalışmanın konusunu Avrupa Birliği'ni oluşturan devletlerin ulusal ekonomi politikalarının uyumlulaştırılması oluşturmaktadır. Çalışmadaki amaç ise uyumlaştırma sürecinde yasal zemininin ve kullanılan enstrümanların açıklanmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Bütünleşme, Uyumlaştırma, Yetki Devri.**Jel Kodları:** A19, H30, H50.**THE HARMONIZATION OF THE EUROPEAN UNION'S ECONOMIC POLICY****ABSTRACT**

The concept of "harmonization" refers to the transposition of any legal acts, processes and negotiations that have been adopted by the EU to the candidate country's national law throughout the process of harmonization. Thus, just as each candidate country is subject to the same *acquis* as the member states; the member states also become a part of a central authority. Due to the supra-national structure of the European Union, member states are delegating some of their own powers concerning agriculture, justice, finance etc. to this superior authority and depend on the policy this authority will apply. Therefore, in the national characteristics of the state policy regarding these titles suffer erosion. In consequence of the integration process, the European Union has reached the largest single market in the world with over 500 million consumers and a gross national product of about 14 trillion Euros. In this common market, the labor force can move freely, companies can operate on any field they wish, capital and services can cross borders without facing any obstructions, and goods can easily be purchased and sold. The EU can regulate the acceptance of goods and services, set minimum standards and encourage investments with structural funds. However, the essential condition for these advances is that they require unanimous vote. Herewith, a legal obligation for member states to comply with the regulations made, and consequently the harmonization of harmonious economic and financial policies can be talked about. The focus of this study is the harmonization of the national policies of the states constituting the European Union regarding economy. The purpose of the study is to explain the legal ground and the tools used in the harmonization process.

Keywords: European Union, Integration, Harmonization, Subsidiarity.**Jel Codes:** A19, H30, H50.

¹ Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi SBKY Öğretim Üyesi, metinaksoy@hotmail.de

² Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, suathayrisenturk@yahoo.com

**1. GİRİŞ**

Tarihsel olarak Avrupa’da ekonomik ve parasal birlik sağlanması düşüncesi Avrupa Birliği (AB) entegrasyon sürecinin en zor ve en iddialı projelerinden biridir. Parasal birliğin yürürlüğe sokulup ekonomik birliğin tamamlanması ile ilgili olarak risklerin ve fırsatların neler olabileceği hususunda çok sayıda tartışma yürütülmüştür. Söz konusu tartışmalar, parasal birlik (Avro Bölgesi) için henüz gerekli şartların oluşmadığı konusunda güçlü bir kanaat ortaya çıkarmasının yanında hedeflenen birliğin düşünsel alt yapısının oluşması hususunda çok önemli katkılar sunmuştur.

Avrupa bütünleşme sürecinin ekonomik olarak ana gövdesini küresel düzeyde 500 milyondan fazla tüketiciye sahip iç pazarı ve 14 trilyon dolar civarındaki gayri safi milli hasılasıyla AB oluşturmaktadır. Bu pazarda, işgücünün serbest dolaşımı ve işverenlerin her yerde faaliyet göstermelerinin yanında mallar (ticaret), para ve hizmet dolaşımı hiçbir sınırlamaya tabi olmadığı gibi, dolaşımın önünde ulusal sınırların etkisi yoktur. Birlik içerisinde malların dolaşımı ve gümrük duvarlarından bağımsız bir ticaret söz konusudur. Bu noktada, AB mal ve hizmetlerin kabulünü düzenleyebilir, geçerli olabilecek standartları belirleyebilir, yapısal fonlarla yatırımları teşvik edebilir. Fakat, üye ülkelerin bir çoğunun ortak para birimi uygulamasına dahil olması (parasal birlik) ve ekonomik olarak ortak hareket etmelerine karşın, ulusal ekonomi politikalarının özellikle de maliye politikasının bağımsız devletlerce devam ettirilmesi nedeniyle, AB açısından tam bir ekonomik entegrasyondan söz etmek de olanaksızdır.

Birlik politikalarının dışında kalma Avrupa Birliği hedefini hem düşünsel hem de ekonomik sürdürülebilirlik açısından zorlayan bir durumdur ve tek tek politikaların maliyetini birliğe yüklemektedir. Kaçınılmaz olarak, Avrupa ekonomisinin uyumlulaşma/koordinasyon ihtiyacından söz etmek mümkündür. Nitekim AB’nin işleyişine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı Avrupa Birliği İşleyiş Kanunu’nun 121. Maddesinde³; “Üye ülkeler ekonomik politikalarını ortak çıkar meselesi olarak görür ve onları koordine eder...” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>) ifadesi uyumlaştırmanın önemine vurgu yapmaktadır. Bu durum serbest ve rekabetçi piyasanın temel kurallarını dikkate alma zorunluluğunu ortadan kaldırmadığı gibi, üye ülkelerin kendi ulusal ekonomi politikalarını belirleme konusundaki egemenliklerini de bütün olarak ortadan kaldırmamakta yalnızca ortaklaşmanın ve politika uyumlaştırılmasının gerekliliğine daha fazla önem atfetmektedir.

Ulusal ekonomi politikalarının belirlenmesi ve uygulanması açısından üye ülkelerin farklı politika gelenekleri vardır. Söz konusu farklılıkların varlığı AB açısından önemli ve belli ölçüde temel problemlere işaret etse de aşamayacak düzeyde değildir. Ortak Avrupa Ekonomik Bölgesi varlığını devam ettirdiği sürece ortak para birliği ve politikasının uyumlaştırılması da kalıcı olacaktır. Bu nedenle Avrupa ekonomik birliği parasal birliğin zorunlu tamamlayıcısı niteliğindedir. Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği ekonomi politikalarının uyumlaştırılmasının gereğini ve önemini ortaya koymaktır.

2. AVRUPA EKONOMİ POLİTİKASININ GEREKLİLİĞİ

Maastricht Antlaşması’nın 1993 yılında yürürlüğe girmesiyle; AB ülkelerinin para ve maliye politikalarında yakınsamayı sağlamak için bazı uyumlaştırma kriterleri belirlenmiş, üye ülkelerin ekonomi ve mali politikaları konusunda sıkı bir koordinasyon sağlanması kuralı karara bağlanmıştır. Antlaşmayla, Birlik ölçeğinde parasal birlik sağlanmış, Euro yürürlüğe girmiş ve para politikasının uygulanmasından sorumlu Avrupa Merkez Bankası tesis edilmiştir. Ancak maliye politikalarının yürütülmesi (özellikle vergilendirme yetkisinin kullanımı) konusunda üye ülkelerin özerkliklerinin (vergilendirme yetkilerinin) yani hareket alanlarının korunduğu söylenebilir. Sadece “Maastricht kriterleri” (bütçe açığı/GSYH ve kamu borcu/GSYH) ve “Büyüme ve İstikrar Paketi” ile belirlenen sınırlamalar söz konusudur (Şanlıoğlu ve Bilginoğlu, 2010:150; Bakar ve Tokathoğlu, 2012:484).

Küresel kriz, üye ülkelerin bağımsız (birbirinden farklı) maliye politikaları izlemelerinin Birlik genelinde krize karşı alınacak önlemlerde ortak çözüm üretilmesini güçleştirmiş, maliye politikası alanında daha güçlü bir koordinasyonun gerekliliğine işaret etmiştir (Bakar ve Tokathoğlu, 2012:485). Nitekim Avrupa’da ekonomik krizlerin istihdam ve sosyal politika gibi alanlarda güçlü hissedilmesinin nedenleri arasında Maastricht Antlaşmasıyla düzenlenen Avrupa Ekonomik ve Para Birliği’nin (AEPB) oluşturulmasında tasarım hatasının olduğu öne sürülmektedir (Enderlein, 2010:7). Ancak, bir tasarım hatası olmakla birlikte Avrupa Para Birliği’nin Avrupa Ekonomik Birliği’ni ileri bir noktaya taşıdığı söylenebilir (European Economy 2/2008). Bununla birlikte, Birlik üyesi ülkeler arasındaki cari işlemler dengesi ve birim işçilik maliyetlerinde olduğu

³ İlgili düzenleme için bkz. The Functioning of the European Union (TFEU); Die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).



gibi makroekonomik dengesizlikler artmıştır. Bunun için Avrupa Merkez Bankasının para ve faiz kararlarını her zaman Avro Bölgesi'ndeki ortalama değerlere dayandırması gerektiği ileri sürülerek olası bir ekonomik döngüde ekonominin mevcut durumuna uyarlanabilecek özel önlemler alınmasına gerek kalmayacağı belirtilmektedir (Enderlein, 2008). Böylece kriz dönemlerine Avrupa Merkez Bankası para politikasına uygun davranabilir (Schwarzer, 2009:32). Ancak Birliğin, Avrupa Ekonomik ve Para Birliği'nin yürürlüğe girişinden itibaren karşılaşılabilecek ekonomik krizlere karşı hazırlığının istenilen düzeyde olmadığı, bunun yanında ekonomik şoklardan kaynaklanan arz ve talep dengesini sağlayacak otomatik dengeleyicilerden yoksun olduğu ifade edilmektedir (Mayer ve Scharrer, 1998).

Fakat, Avro'nun tedavüle girmesinin üzerinden uzun zaman geçmesine rağmen parasal birliğin hala optimal düzeye gelemediği (Heinemann, 1998) hatta heterojen Avrupa ekonomik bölgesinde deney aşamasında olduğu ileri sürülmektedir (Streeck, 2013:237). AEPB'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte entegre iç pazar içindeki ülkeler arasında, ülkelerin birbirlerine karşı aldıkları ulusal ekonomik önlemler kaldırılarak bir çok devletin buna katılımı sağlanmıştır (Glomb, 1999). Bununla birlikte, ortak para birimi siyasal birlik temelinde özellikle mali ve ekonomik uyuma ihtiyaç duymaktadır (Fröhlich, 1994). 1988 yılındaki Maastrich antlaşması öncesinde Avrupa Ekonomik ve Para Birliği kurulması ile ilgili yoğun ve tartışmalı müzakereler yürütülürken tek para birimin işleyişi ve istikrarı için ulusal ekonomi politikalarının koordinasyonun hangi ölçülerde derinleşmeye gidilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (Schönfelder ve Thiel, 1996). 1970'lerin başlarındaki Werner Planı'nda olduğu gibi (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177363/werner-plan>), Delors Raporunda da ekonomik ve parasal birliğin "bir bütünün iki bileşeni" olduğu ve bu nedenle "paralel olarak gerçekleşmesi gerektiği" vurgulanmıştır (Delors-Bericht, 1989). Ancak Ekonomik ve Parasal Birliğinin Avrupa'nın entegrasyon sürecinde geri dönüşü olmayan bir süreci başlattığı (Deutsche Bundesbank, 1990) tartışmasız bir adım olduğu ve bunun gerçekleşmesi için katılan herkesten en üst düzeydeki politik ve ekonomik disipline uyum sağlaması talep edilmiştir (Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, 1989). Çünkü Ekonomik ve parasal bir birlik, ancak tüm üye ülkelerdeki hükümetlerin ve diğer ekonomik aktörlerin davranışlarının tutarlı ve makul olduğu durumlarda işe yarayabilirdi.

3. AVRUPA EKONOMİ POLİTİKASININ ÖNÜNDEKİ KISITLAMALAR

Maastricht Antlaşması, öncelikli olarak Avro bölgesinde, fiyat istikrarı hedefi doğrultusunda ve parasal bütünlükten yola çıkarak, ekonomik entegrasyonda ilerleme sağlamayı hedeflemekle birlikte bu durum üye ülkelerin maliye politikalarında da bir etkileşime neden olmuştur. Ancak maliye politikasında para politikasında olduğu gibi bir merkezleşme, tek bir otorite tarafından belirlenmesi ve uygulanması söz konusu değildir. Para politikasının Avrupa Merkez Bankası tarafından yürütülmesine karşın, her üye ülkenin kendi ulusal maliye politikalarını belirleyebiliyor olması, Avro Bölgesi maliye politikalarında koordinasyon sorunlarını ortaya çıkarmıştır (Şanlıoğlu ve Bilginöğlu, 2010: 151).

Örneğin, vergi politikasının kararlaştırılması konusunda, hizmet ve işgücü piyasalarının açılması veya 27 AB ülkesini kapsayan ve etkileyen ekonomi politik alanların koordinasyonu ile ilgili kararlar kural olarak Avro grubu içinde kısıtlama ve kurallara tabidir. Avro bölgesiyle sınırlı mevzuatlara yol açabilecek bağlayıcı kararlar Avro ülkeleri arasında işlevsel olarak daha yoğun bir koordinasyona yol açabileceği gibi diğer AB üyelerinde bundan etkilenebileceği her zaman hesaba katılmalıdır (Zeppernick, 2002: 27).

Tek para biriminin devreye girmesiyle, Avro bölgesi üyeleri para politikası ve maliye politikası alanındaki kimi faaliyetleri belirleme serbestisinden vazgeçmek zorunda kalmışlardır. Örneğin, üye ülkeler kendi bütçelerine belirleme serbestisi devam etmesine karşın bütüncül bir maliye politikası belirleme yetkileri söz konusu değildir. Bu açık biçimde tarım alanında görülebilir. Dolayısıyla ilke olarak bu ülkelerin ekonomi politik seçenekleri temel olarak iki seçenekle sınırlanmaktadır. Ya Birliğin kabul ettiği çerçevesini çizdiği Avro Bölgesine katılarak bu konuda sahip oldukları ulusal yetkileri ulus üstü bir organa devredecekler ya da Avro Bölgesinin dışında kalacaklardır (Becker ve Fülcher, 2015: 26).

Bu noktada, İngiltere'nin AB'den ayrılmak için verdiği karar Avro Bölgesinin öngörülebilir bir sürecin içinde olduğu senaryosunu kötümserleştirmektedir. Birlik ile Avro bölgesi arasındaki farklılaşma eğilimi bir yandan tek para biriminin parasal birliğin üyeleri arasında daha sıkı ve daha bağlayıcı bir ekonomik politika koordinasyonu gerektirmesi, ancak diğer yandan Avrupa Birliği'ne ilave ulusal egemenlik ve yeterliliklerden vazgeçme isteğinin olmaması görüş ayrılıklarını derinleştirmektedir. Avro bölgesi üyeleri arasındaki ekonomik dengesizlikler, esnek bir döviz kuru ile düzeltilemediğinden, ancak sadece ortak pazar mekanizmalarıyla ve sınırlı olan ekonomi politikası ve istihdam politikaları kaçınılmaz olarak tek pazara yönelik olmalıdır.

**4. EKONOMİK UYUMLULAŞMANIN ARAÇLARI**

Avrupa Birliği aktüel olarak üye ülkelerin ulusal ekonomilerini birbiriyle koordineli hale getirecek birçok enstrümana sahiptir. Bu enstrümanları birkaç başlık altında sıralamak mümkündür: (Detaylı bilgi için bkz. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>)

İlk enstrüman Avrupa Birliğinin ekonomi politikasının merkezinde bulunan Avrupa Ortak Pazarıdır. AB sahip olduğu hukuk mevzuatı gereği iletişim alanındaki gibi yeni pazarlar açıp kapatabilir veya tarım sektöründe olduğu biçimde tarım pazarlarını koruyabilir. Her şeyden önce sosyal ve çevre politikasında olduğu gibi asgari güvenlik standartları konusunda piyasaları düzenleyebilir (Lohse, 2017, 35-39)

İkinci enstrüman ekonomik birliğin sağlanması açısından özel bir öneme sahip olan Avrupa Rekabet Politikasıdır. Birlik tarafından sıkıca uyulan rekabet kuralları ve prensip olarak sübvansiyonların yasaklanması iç pazardaki rekabetçi piyasayı garanti etmektedir. Avrupa Komisyonu bu durumda pazarın korunmasını üstlenen kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa 2020 ve Lizbon antlaşmasının öncülleri 2000’li yıllardan beri AB, ulusal ekonomik politikaları yönlendirmek için ortak ekonomik, istihdam, iklim değişikliği, sosyal ve eğitimsel hedefler tanımlamıştır. Hedeflerin gerçekleştirilebilmesi Avrupa kriterleri ile ölçülmekte, Avrupa Komisyonu tarafından yıllık olarak gözden geçirilip değerlendirilmektedir. Buna göre işgücü piyasasında çalışanların %75’i 20 ile 64 yaşları arasındaki kişilerden oluşmasının yanında, karbondioksit salınımı azaltılmalı, araştırma ve geliştirme harcamaları AB bütçesinin %3’üne yükseltilmeli, eğitim iyileştirilmeli, düşük gelirli grupların toplum içindeki yüzdelik oranının ise 20 milyon civarlarına indirilmesi gerekmektedir. Bu ortak hedefler öncelikle koordinasyonu iyileştirecek ve ulusal ekonomik politikaların birbirlerine yaklaşmasına uzun dönemde katkı sağlayacaktır.

Üçüncü enstrüman çok uzun zamandan beri Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan “Avrupa Büyüme Raporu”dur. Bu raporda, Birlik içerisinde ekonominin durumu analiz edilerek topluluk ve üye ülkelere gerekli ekonomi politik öneriler sunulmakta, böylelikle yüksek ekonomik büyüme hedefi yönünde adımlar atılmaktadır. Ayrıca, Komisyon, üye ülkelerin yeni Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü*, Avro Artı Paketi** ile ekonomik politikalarını ve rekabet edebilirliğini izlemektedir. Reform, İstikrar, Büyüme Paketi ve Mali Müktesebat uyarınca ulusal mali politikaları da gözden geçirip değerlendirmektedir.

* AB’nin ekonomik ve finansal krizle mücadele etmek ve yeni krizlerin oluşmasını önlemek amacıyla 2011’de geliştirdiği bir mekanizmadır. Bu mekanizma, Altılı Paket adıyla anılan makroekonomik politikaların izlenmesi ve denetlenmesini güçlendirmek amacıyla oluşturulan mevzuat düzenlemesi ve Avrupa Sömestri’nin bir parçasıdır. İki tüzükle düzenlenmiştir. 1176/2011 Sayılı Tüzük, denetim prosedürünün detaylarını ortaya koymakta ve 28 üye ülkeyi kapsamaktadır. 1174/2011 Sayılı Tüzük ise yaptırımlar da dâhil olmak üzere uygulamaya ilişkindir ve Avro Alanı ülkelerine uygulanmaktadır. MIP, potansiyel risklerin önceden tespit edilmesini, zarar verici makroekonomik dengesizliklerin çıkmasını önlemeyi ve meydana gelmiş olan dengesizlikleri düzeltmeyi amaçlayan bir denetim mekanizmasıdır. MIP’nin yıllık başlangıç noktası Uyarı Mekanizması’dır. Çeşitli makroekonomik verilerden oluşan bir puan tahtasına dayanan bir incelemeyle, ilgili üye ülke hakkında daha derin bir araştırmaya ihtiyacı olup olmadığına karar verilir. Derinlemesine gözden geçirmelerin sonucu, MIP’de ikinci aşamayı oluşturur. Makroekonomik dengesizliğin derecesine göre aşamalı bir yaklaşım uygulanır. MIP’nin önleyici ve düzeltici ayağı vardır. Düzeltici ayak, Aşırı Dengesizlik Prosedürü ile uygulanır ve bunun sonucunda Avro Alanı ülkeleri, taahhütlerini yerine getirmedikleri takdirde cezaı yaptırıma tabi olurlar (<http://esozluk.ikv.org.tr/icerik.asp?id=470>).

** Yönetişime ilişkin reformlara ivme kazandırmak adına, AB’nin 23 Üye Devleti, Avro Alanı’nın Üye Devletleri ve Avro Alanı dışında kalan altı ülke dâhil (Bulgaristan, Danimarka, Letonya, Litvanya, Polonya ve Romanya), 11 Mart 2011 tarihinde Avro Artı Paketi’ni imzalamışlardır. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç ve İngiltere ise söz konusu Pakte dâhil olmamışlardır. Bu Pakt, imzacı ülkelerin rekabet ve uyum için daha güçlü ekonomik iş birliği taahhüdünü içermektedir. Ayrıca ulusal yetki alanına giren hususlarda her yıl Devlet veya Hükümet Başkanları tarafından gözden geçirilecek hedefler öngörülmüştür. Avro Alanı Devlet Başkanları, Avro Paketi’ni kabul ederek, parasal birliğin ekonomik ayağını güçlendirmeyi, Avro Alanı’nda daha iyi bir ekonomi politikası koordinasyonuna ulaşmayı, rekabet gücünü artırmayı ve böylelikle Üye Devletler arasında daha iyi bir uyum yakalamayı amaçlamışlardır. Bu hedeflere ulaşmak için, dört temel kurala uyulması talep edilmektedir.

Bu dört temel kural, sırasıyla şunlardır:

1. Alınacak yeni önlemlerin, AB’de mevcut olan ekonomik yönetişimi güçlendirme çabaları ile uyumlu olunması,
2. Rekabet ve ekonomik uyumu öncelikli olarak teşvik eden alanları kapsayacak eylemlere odaklanılması,
3. Her yıl üye ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik somut ulusal taahhütlerin belirlenmesi,
4. Tek Pazar’ın bütünlüğünün korunması.

Avro Artı Pakt ile dört ana stratejik hat belirlenmiştir. Bunlar, rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin sağlanması ve finansal istikrarın güçlendirilmesidir. Bunlara ilaveten, vergi politikası konusunda daha fazla koordinasyon sağlanması da öngörülmektedir (<http://esozluk.ikv.org.tr/icerik.asp?id=384>).



Dördüncü enstrüman AB tarafından, üye ülkelerin ekonomi politikalarını destekleyip denetlediği fon ve programlardır (Deutscher Gewerkschaftsbund, Ein Marshallplan für Europa, 2012). Bunlar arasında Trans-Avrupa taşımacılığı, Enerji ve Dijital Ağları gibi Avrupa'yı birleştirme mekanizması (Connecting Europe) ve UFUK 2020 (Horizon 2020) gibi araştırma ve yeniliği destekleyip teşvik eden programlar sayılabilir. Belirlenen programlar sayesinde araştırma ve yenileştirme sürekli hale getirilmek istenmektedir (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>).

Bu tür programlara AB Komisyonu tarafından rekabet gücünü arttırmak için büyüme ile istihdam başlığı çerçevesinde 2014-2020 yıllarına arasında toplam 125 milyar Avro tahsis edilecektir.

Uzun vadeli bölgesel yatırım ve yapısal reform programları için AB mali çerçevesi, önemli ölçüde daha yüksek bir mali hacim öngörmektedir. Üye ülkeler ve kendi bölgeleri geniş tabanlı altyapı, ekonomik kalkınma ve istihdam programları için Avrupa Yapısal ve Uyum Fonlarını kullanmaktadır. Bu fonlara 2020 yılına kadar toplam 325 milyar Avro tahsis edilmiştir.⁴ Buradaki amaç farklı ulusal ve bölgesel bütçelerle birlikte finanse edilmesidir. Bu fona ek olarak tahmini 450 milyar Avro'luk daha büyük bir yatırım hacmi bekleniyor. Üye ülkeler ve bölgeler programları yöneten aktörler olmasına rağmen destekleme finansmanının öncelikleri büyük oranda Komisyon tarafından belirlenir ve programların değerlendirilmesi yapılır.

Beşinci enstrüman ise, üye ülkeler ile birlikte bir Avrupa sanayi politikasının takip edilmesi sorumluluğunun AB'de olmasıdır. Bu amaçla Komisyon, otomotiv endüstrisi için Cars 2020 Eylem Planı (https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/policy-strategy_en) veya Dijital Tek Pazar Stratejisi gibi belirli sektörleri tanıtmak için özel programlar başlatır. Ortak Ticaret Politikasının bir parçası olarak, AB uluslararası ticaret ve yatırım anlaşmalarını yapabilir. Bu yönüyle AB'nin ulusal ekonomiler üzerinde büyük bir etkisi vardır.

5. AVRUPA EKONOMİ POLİTİKASININ TAMAMLAYICISI AVRUPA SÖMESTRİ

Avrupa ekonomi politikası aynı zamanda Avrupa 2020 hedeflerine ulaşmak için strateji de geliştirmiştir. (Europäische Kommission, 2010) Bu stratejinin, Avrupa 2020 stratejisinin, yalnızca siyasi referans noktası bulunmaktadır. İlave olarak; biri AB bütçesi çerçevesinde harcama politikaları ve harcama ilkeleri ile oluşturulan stratejiye, diğeri ise hem mali politika açısından anlamlı bir temele hem de ulusal ekonomi politikalarının reform sürecine işaret eden mali referans noktaları da bulunmaktadır. Ön aşama olan ve hukuksal olarak nihai bağlayıcılık temeli bulunan Avrupa Ekonomi Politikasının amacı ekonomi politiğin AB tarafından koordine edilmesidir. Bu aynı zamanda yıllardır uygulanan Avrupa Birliğinin İşleyişi ile ilgili 121. Madde ve 148. Madde belirtilen ekonomik koordinasyon ve istihdam politikasıdır.⁵ Bu politikaların yerine getirilmesindeki tüm sorumluk yine üye ülkelere aittir. Eğer ulusal istihdam politikalarıyla AB istihdam politikaları birbirleri ile ortak hedefe sıkı biçimde yönlendirilebilirse ortak amaç olan yüksek istihdam seviyesi AB içinde de gerçekleştirilebilir.

Bugüne kadarki uygulamalarda ekonomi, istihdam veya sosyo-politik konularda yetki devrindeki sorumlulukların Avrupa Birliği'ne aktarılması konusunda ulusal karar vericiler çekingen davranmış, böylece ortak politikaların uyumlaştırılması ve hatta merkezileştirilmesi çoğu zaman reddedilmiştir. Ancak Avrupa'da istihdam ve sosyal politika alanlarında yaşanan sorunlar ulusal egemenlik ile AB politikalarının gerekliliği arasındaki çelişkinin daha yumuşak politika koordinasyon yöntemi ile çözülmesi gerektiğine işaret etmektedir (Schäfer, 2005).

Avrupa ekonomilerinin birbiriyle koordineli hale getirilmesi AB'nin ekonomi politikası araçlarının merkezinde bulunan Avrupa Sömestri (European Semester) (<https://ec.europa.eu>) vasıtasıyla gerçekleştirilir. Bu yönlendirme süreci ile AB, ulusal ekonomi ve mali politikalarını izlemeyi, koordine etmeyi ve birbiriyle iç içe geçirmeyi amaçlamaktadır. Becker, Bu sayede bölgelerarası aşırı makro dengesizliklerin engellenmesi ve güçlü kamu maliyesi oluşturulması istenmektedir. Bu süreç bir yıllık periyod içerisinde altı etaptan oluşmaktadır. Süreç AB yıllık büyüme raporunun sunumuyla başlar, yıllık olarak Haziran ayında toplanan Avrupa Konseyi'nin ulusal programları onaylanması diğer bir deyişle Ülkeye Özel Tavsiyelerin (Country-specific Recommendations) (<https://ec.europa.eu>) kabul edilmesiyle son bulur.

⁴ Jean-Claude Juncker, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, Straßburg, 15.7.2014.

⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın 121. Maddesi Avrupa Ekonomi Politikasının koordinasyonunu ve aşamalarını detaylı biçimde açıklamaktadır.



Ülkeye Özel Tavsiyeler, her üye devlet için ayrı ayrı geliştirilmiş kapsamlı ve eşgüdümlü bir reform paketidir. Bunlar ülkelere özgü ekonomik, mali ve istihdam politika önerilerinin yanı sıra bunları karşılamaya yönelik reform önerilerinin bir listesini içerir. Bu öneriler ulusal yapısal reformların yönelimini, koordinasyonunu, etkinliğini ve yapılması gerekenlerin ilerletilebilmesi için açık, kesin ve iyi formüle edilmiş olması gerekmektedir. Avrupa Sömestri önceleri bir biri ile yan yana yürütülen ekonomik, parasal ve istihdam politikası alanındaki birçok koordinasyon ve izleme sürecinin organizasyonel ve idari bağlantısını oluşturmaktaydı. Bununla birlikte yine iki ek döngü koordinasyon sürecine dahil edilmiştir. Uzun dönemli döngü Lizbon Antlaşmasında yazıldığı gibi bir birine bağlı on yönergeden oluşup ulusal çıkarları gözeten ulusal ekonomik ve istihdam politikalarını koordine etmeyi ve yönetmeyi amaçlamaktadır. Yönergeler en geç dört yılda bir yenilenmektedir. Orta vadeli döngü “Avrupa 2020”nin ara dönem değerlendirmesi Ekim 2014’te kamuoyuna ilan edilmiştir (Europäisches Parlament, 2014).

6. AVRUPA POLİTİKASININ ORTAYA ÇIKIŞI

Tek pazarın faydalarının tam olarak görülebilmesi için Maastricht Antlaşması müzakerelerinde kararlaştırılan tek para biriminin oluşturulmasının gerekli olduğu görüşü dile getiriliyordu. Bu yaklaşım bugün kısmen tersinden okumaya dönmüş durumdadır. Yani, Avro’yu kalıcı olarak koruyup, istikrarlı hale getirmek için daha yakın ekonomik koordinasyonun ve tek pazarın gelişmesinin gerekliliği ifade edilmektedir. Bu anlayışa göre ekonomik birlik olmadan işleyen sağlıklı bir parasal birlik kurulamayacaktır. Bu bağlamda, ortak çıkarlar doğrultusunda ulusal ekonomi politikalarını koordine etmek için kullanılan mekanizmalar ve buna uygun olarak geliştirilen araçlar daha somutlaştırılmış ve etkin hale getirilmiştir.

Zikredilen araç ve mekanizmalardan oluşan formun uygulandığı ortak politika alanları sosyal politika, emeklilik politikası ve/veya eğitim politikası gibi ekonomik politika alanlarına doğru genişlemiştir.

Her şeyden önce, Avro’nun sürdürülebilir istikrarı ve aynı zamanda Avrupa iç pazarının büyüme politikasının merkezinde yer almaya devam edebilmesi için şimdiye kadar geçerli olan ulusal politikaların uyumlaştırılması bir zorunluluktur. Bu zorunluluğa karşın, AB’nin kurumsal araçları mevcut ekonomik politikanın arz tarafına yoğunlaşmaktadır. Ancak, yapısal reformlar yoluyla ekonomik ortamın iyileştirilmesine öncelik verilmesi neticesinde AB ekonomilerinin rekabet gücü ve üretkenliği artırılmalıdır (Europäische Kommission, 2013). Böylelikle özerk ulusal ekonomi politikalarının kapsamı daralırken Avrupa ortak politikasının alanı ve etkinliği artacaktır.

Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu gerekli olan enstrümanlar, önlemler, kontrol ve izleme politikaları ile diğer alanlarla ilgili bağlantılar aracılığıyla AB ekonomi politikalarının koordinasyonun kaçınılmaz olarak merkezine konumlanmıştır. Bu yüzden Avrupa ekonomi politikasını klasik alanlarda biçimlendirici bir rol oynayarak iç pazarın düzenlenmesi, Avrupa rekabet hukuku ve mali kuralların izlenmesinde belirleyici olmuştur. Ayrıca, Komisyon, Avrupa destek programları ve ulusal politikalarla sağlanacak ortak hedefleri nihai olarak biçimlendirmek için önerilerde bulunmaktadır. Bunun yanında hangi somut uygulama önlemlerinin belirlenen hedeflere ulaşmalarına yardımcı olabileceği konusunda üye ülkelere tavsiyelerde bulunmaktadır. Komisyon, makroekonomik dengesizlikler prosedürü veya İyileştirme, İstikrar ve Büyüme Paketi gibi araçlarla yeni krizlere karşı ön alma ve çözüm sağlama imkânı geliştirerek mali ve politik egemenlik alanını genişleterek ortak ekonomi politikasını geliştirme yönünde esaslı bir adım atmıştır.

Avrupa Komisyonu bugün geliştirdiği mekanizmalar aracılığıyla ekonomik politika koordinasyonunun izlenmesinde önemli bir rol oynamakta ve bu durum giderek Komisyon’un önemini artırmaktadır. Komisyon, tek para birimini istikrarlı hale getirebilmek için ortaklaşa kararlaştırılan kurallar ile tavsiyelerin hangileri olduğunu; büyüme odaklı, iş ve istihdam yaratan, sürdürülebilir, sosyal açıdan eşit bir ekonomik politikanın üye devletler tarafından ne şekilde yerine getirilmesi gerektiğini değerlendirecektir (Europäische Kommission, 2013). Bu gelişmelerle birlikte, Komisyon’un mevcut rolü de değişecektir. Gelecekte Komisyon, müdahaleci rolü ve inisiyatif tekelleri aracılığıyla Avrupa mevzuatını teklif etmeden daha ziyade kendisi doğrudan politika belirleyen tarafsız ve denetleyici bir kurum niteliğine kavuşacaktır. Bu davranış biçimi Avrupa Komisyonunu ekonomiyi koordine eden bağımsız, tek kurum haline getirecektir.

Ekonominin politik koordinasyonu bugüne kadar geleneksel olarak hükümetler arası işbirliği ile yönetilirken, günümüzde artık ulus üstü AB kurumlarının faaliyetleri her şeyden önce Komisyon’un müdahale alanı haline gelmektedir. Ulusal ekonomik politikalarla Komisyon kendi tedbirleriyle müdahale ederek bunların ortak Avrupa politikası haline gelmesini sağlamaktadır. Üye ülkelerin ulusal ekonomi politikaları üzerindeki yetkisi devredilmeye doğru evrilirken Avrupa Komisyon’unun üye ülkelerin politikalarını koordine ediyor olması, Komisyon’un fiilen karar alma mekanizmasında tek yetkili konumuna yükselmesi yavaş ve küçük adımlarla da olsa sonuçta ortak bir Avrupa ekonomik politikası ortaya çıkarabilecektir.



7. SONUÇ

Avrupa Ekonomik ve Para Birliğinin gerçek anlamıyla Avrupa ekonomik politikası içine eklenmesi görüldüğü gibi mali ve kurumsal açıdan kimi sorunları da beraberinde getirmektedir. Avrupa Birliği'nde uygulanacak olan ekonomi politikası üzerinde uzlaşımın sağlanması ve bütçenin konsolide edilmesinde hangi enstrümanların kullanılacağı ile ilgili tartışmalar devam etmektedir.

Avrupa politikası çerçevesinde yürütülen kurumsal yapı tartışmalarında belirgin iki sorun ortaya çıkmaktadır. Bunlardan biri, AB ve AEPB için iyi ve doğru ekonomi politikaların oluşturulmasıdır. Diğer ise bu politikaları kimin oluşturacağı ve buna kimin karar vereceğidir. Geleneksel olarak AB'nin organları arasında ekonomik kriz, siyasi uzlaşma, karar alma yetkileri, borç krizleri karşısında tutumlar, sorumluluk ile meşruiyet gibi konularda zaman zaman tartışmalar yaşanmaktadır. Öte yandan, parasal birlik ve parasal politikaları desteklemeyi amaçlayan doğru ekonomi politikası oluşturulması meselesinde, sorumlulukların hangi düzeyde kullanılması ayrı bir tartışma konusudur. Yani ulusal yapılar politikaları belirlemede etkinliklerini sürdürecekler midir? Yoksa ulus üstü yapıya yetki devri gerçekleşecek midir?

Avrupa ekonomi politikasının uyumlulaştırılması görev ve yetki karmaşasını ortadan kaldırdığı gibi sürdürülebilir etkin mekanizmaların kurulmasını da sağlayacaktır. Bu mekanizmalarla gerekli sorumluluğu alacak AB kurumlarının oluşturulmasıyla gerek Avrupa Ekonomi Politikasının oluşturulması gerekse de AB'nin kurumsallaşması da ileri bir noktaya taşınmış olacaktır.

KAYNAKÇA

BAKAR, Feride ve TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız (2012). Küresel Finansal Kriz Sürecinde Avrupa Birliği Vergi Politikaları, Maliye Dergisi, 163 (Temmuz-Aralık), 481-504.

BECKER, Marco ve Kathrin FÜLSCHER (2015). Von der Euro-Krise zur Griechenland-Krise, Books on Demand, Norderstedt.

ENDERLEIN, Henrik (2010). "Die Krise im Euro-Raum: Auslöser, Antworten, Ausblick", İç: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7-12.

ENDERLEIN, Henrik (2008). "Wandel durch den Euro: Wie die Währungsunion die nationale Fiskal- und Lohnpolitik verändert", in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Ed.), Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Frankfurt A. M., 415-448.

FRIEDRICH, Heinemann (1998). "Die Theorie der optimalen Währungsräume und die politische Reformfähigkeit – ein vernachlässigtes Kriterium", Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Januar, 98-102.

FRÖHLICH, Hans-Peter (1994). "Das Verhältnis von Währungsunion und Politischer Union", in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Ed.), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, 125-146.

GLOMB, Wolfgang (1999). "Bedarf die WWU einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung?", in: Caesar/Scharrer, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 15-24.

LOHSE, Eva Julia (2017). Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union: Instrumente, Funktionsmechanismen und Wirkparameter effektiver Harmonisierung Mohr Siebeck, Tübingen.

MAYER, Otto G./SCHARRER, Hans-Eckart (Ed.) (1998). "Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion", HWWA-Studien, Bd. 38. Rolf Caesar, Wirtschafts- und Währungsunion und inner-europäischer Finanzausgleich, in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Ed.), "Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und Globale Herausforderungen", Bonn, 124-146.

SCHÖNFELDER, Wilhelm / THIEL, Elke (1996). Ein Markt–Eine Währung, Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden.

SCHÄFER, Armin (2005). Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Frankfurt A. M.

SCHWARZER, Daniela (2009). "Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsrevisionen", iç: Integration, 17-32.



STREECK, Wolfgang (2013). Gekaufte Zeit, Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin.

ŞANLIOĞLU, Ömer ve Mehmet Ali BİLGİNOĞLU (2010). Euro Bölgesi'nde Yaşanan Mali Sorunlar ve Maliye Politikalarında Uyum Arayışları, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 35 (Ocak-Temmuz), 149-173.

ZEPERNICK, Ralf (2002). Die Bedeutung des Euro für Europa und die Weltwirtschaft, Broschürenreihe herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Sankt Augustin, Nr. 42, 1-30

RAPORLAR

Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (Delors-Bericht), Luxemburg 1989, Ziffer 21, 30.

Deutsche Bundesbank, Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 1990, Frankfurt a. M. 1990, 41-45

Bericht der Europäischen Kommission, (European Economy 2/2008, EMU@10. Successes and Challenges after Ten Years of Economic and Monetary Union, Luxemburg 2008

Deutscher Gewerkschaftsbund, Ein Marshallplan für Europa, Berlin, Dezember 2012.

Jean-Claude Juncker, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, Straßburg, 15.7.2014.

Europäisches Parlament, Bericht über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Jahreswachstumsbericht 2014, A7-0084/2014, Straßburg/Brüssel, 3.2.2014.

Europäische Kommission, Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung-Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM (2010) 367 endg., 30.6.2010.

Europäische Kommission, Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion. Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, KOM (2013) 165 endg., Brüssel, 20.3.2013.

Europäische Kommission, Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, KOM (2013) 690 endg., Brüssel, 2.10.2013.

İNTERNET KAYNAKLARI

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (Erişim Tarihi: 23.05.2018)

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eueconomic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en (Erişim Tarihi: 02.06.2018)

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_de (Erişim Tarihi: 23.04.2018)

<http://esozluk.ikv.org.tr/icerik.asp?id=470> (Erişim Tarihi: 22.05.2018)

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177363/werner-plan> (Erişim Tarihi: 03.05.2018)

<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020> (Erişim Tarihi: 06.07.2018)