

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN PANDEMİYE KARŞI KURTARMA FONU PLANI VE TEMEL BEKLENTİLER

Ođuz GÜNER¹

ÖZET

Avrupa Birliđi, koronavirüs pandemisinin yarattığı tahribatı gidermek ve pandemi sonrası süreçte krizin Avrupa'daki ekonomik ve sosyal etkilerini hafifletmek için Temmuz 2020'de 750 milyar avroluk bir finansal kaynağı devreye sokmuştur. Ancak söz konusu finansal kaynağın pandemiden etkilenen Birlik ülkelerine hibe olarak mı yoksa kredi olarak mı verileceği hususu Birlik içerisinde önemli bir tartışma konusu olmuştur. Bu çalışma, Birliğin tahsis etmiş olduğu kurtarma fonunun onaylanması sürecinde yaşanan temel sorunları ve fonun beklentileri karşılama noktasındaki etkinliğini ele almaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliđi, Covid-19, Koronavirüs, Kurtarma Planı, Pandemi.*

¹Dr., Amasya Üniversitesi, E-posta: oguz.guner@amasya.edu.tr

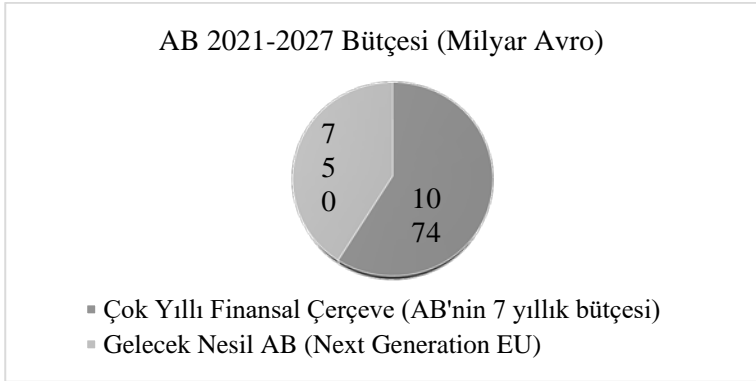
GİRİŞ

Avrupa Birliđi (AB) ve üye ülkeler, ilk kez 2019 yılı Aralık ayında Çin’de keşfedilen Covid-19 virüsü ve sonrasında tüm dünyaya yayılan koronavirüs pandemisinden en fazla etkilenen bölgelerden olmuştur. Covid-19 virüsünün devletlerin sağlık sistemleri üzerinde yıkıcı etkiler yaratma potansiyelinin güçlü olması, devlet mekanizmalarının yalnızca sağlık hizmetlerinde değil eğitim, güvenlik, savunma, tedarik zinciri, adalet ve diplomasi gibi birçok alanda verilen hizmetlerin karşılanması hususunda önemli sınamalarla karşı karşıya kalmasına sebep olmuştur. Özellikle tedarik zinciri hususunda Avrupa ülkelerinin birbirlerine ve Çin’e ne ölçüde bağımlı olduğunu da göstermiştir. Tedarik zincirindeki bağımlılık ve dolayısıyla iktisadi düzenin etkilenmesinden ötürü AB devletleri virüsün etkilerinin azaltılması amacıyla ortak önlemler alma ihtiyacı hissetmişlerdir (Directorate-General for External Policies, 2020).

AB’nin pandemi sürecinde aldığı önlemler temel olarak *“virüsün yayılmasının sınırlandırılması, tıbbi malzemelerin temin edilmesi, tıbbi tedavi ve aşı çalışmalarının desteklenmesi, dezenformasyonla mücadele edilmesi, yurt dışında mahsur kalan AB vatandaşlarına yardım ulaştırılması ve istihdam, işletme ve ekonomiye destek verilmesi”* olarak belirtilebilir. Bu bağlamda virüsün yayılmasının önüne geçilmesi için AB’nin dış sınırları geçici olarak kapatılmış, temel gıda maddelerinin ulaştırılması için yeşil hat geliştirilmiş, Avrupa Hastalık Kontrol Merkezi tarafından AB nüfusu için risk değerlendirmesi yapılmış ve üye devletler ve ilgili uzmanlar ile haftalık olarak koordinasyon toplantıları gerçekleştirilmiştir. Tıbbi malzemenin tedariki hususunda ise koruyucu tulumların, solunum cihazlarının ve test kitlerinin temini gerçekleştirilmiş, acil tıbbi ekipman rezervi oluşturulmuş, Avrupa genelinde ihtiyaç duyulan

ürünlerin üretimi artırılmış ve temel ürünlerin AB'den ihracatı hukuki düzenlemeye tabi tutulmuştur. Tıbbi tedavi ve aşı çalışmalarının desteklenmesi bağlamında araştırma faaliyetleri için 220 milyon avro finansal kaynak aktarılmış, veri toplama ve paylaşma amacıyla Covid-19 veri platformu kurulmuş ve KOBİ'lerin yenilikçi çözümleri için 164 milyon avro finansal kaynak aktarılmıştır. Ayrıca AB, 3,1 milyar avroluk kısmı kriz etkilerine karşı, 37 milyar avrosu koronavirüs yatırım inisiyatifinde kullanılmak üzere, 800 milyon avrosu da kamu sağlığı için AB dayanışma fonuna aktarılmak amacıyla AB bütçesinden ek fonlar tahsis etmiştir (European Council, 2020).

21 Temmuz 2020'de AB hükümet ve devlet başkanları AB'nin koronavirüs salgınına karşı Birliğin direncini artırmayı amaçladığı kurtarma fonu ve bu fonun bağlı olacağı ve 2021-2027 yılları arasında kullanılacak olan Çok Yıllı Mali Çerçeve bütçesini onaylamışlardır. Toplamda 1824,3 milyar avroluk fonun 750 milyar avroluk kısmı koronavirüs salgınının yarattığı tahribatın giderilmesi için kullanılacak olan fondur (Financial Times, 2020).



Şekil 1: AB Çok Yıllı Bütçesi (2021-2027) (Financial Times, 2020)

KURTARMA PLANI (GELECEK NESİL-AB)

Covid-19 virüsünün Avrupa’da yaratmış olduğu iktisadi ve sosyal zararın tazmin edilmesi için Avrupa Komisyonu 26 Mayıs tarihinde bir kurtarma paketi önermiştir. 21 Temmuz 2020 tarihinde ise AB liderleri kurtarma paketini ve 2021-2027 Çok Yıllı Mali Çerçeve bütçesini onaylamışlardır.

Gelecek Nesil AB (*Next Generation EU*) ismiyle deklare edilen kurtarma paketi üye devletlerin ekonomilerinin direnç ve dayanıklılığını güçlendirmek için alınacak olan önlemleri ve sunulacak olan destekleri içermektedir. Koronavirüse karşı verilen mücadelenin başarılı olması için kamu ve özel sektörde AB düzeyinde önemli yatırımların yapılması gerekmektedir. Bu minvalde Covid-19 pandemisinin tahribatına yönelik yaralar sarılırken istihdamın artırılması ve Birliğin çevre ve dijitalleşmeye yönelik önceliklerinin de desteklenmesi amaçlanmaktadır. 750 milyar avroluk fon (390 milyar avro hibe, 360 milyar avro kredi) imkânı sunan Gelecek Nesil AB fonu 2026 yılı sonuna kadar kullanılacak olup, AB Komisyonu’nun çağrısı ile üye devletlerin ayırmış olduğu kaynakların artırılması mümkün olabilecektir. Gelecek Nesil AB fonunun program bazlı sınıflandırması ise aşağıdaki gibidir;

- **Kurtarma Fonu** (*Recovery and Resilience Facility*): 672,5 milyar avro (360 milyar avro krediler, 312,5 milyar avro hibe olmak üzere)
- **ReactEU**: 47,5 milyar avro
- **Ufuk Avrupa**: 5 milyar avro
- **InvestEU**: 5,6 milyar avro
- **Kırsal Kalkınma**: 7,5 milyar avro
- **Just Transition Fonu**: 10 milyar avro
- **RescEU**: 1,9 milyar avro
- **TOPLAM**: 750 milyar avro

Kurtarma Fonu'ndan temin edilecek olan hibelerin yüzde 70'inin 2021 ve 2022 yılları arasında dağıtılması, geri kalan yüzde 30'luk kısmın ise 2023 yılına kadar tahsis edilmesi öngörülmektedir. Üye devletlerin, 2021-2023 yılları arasında ulusal kurtarma planlarını hazırlaması ve yatırım ajandalarını belirlemesi gerekmektedir. Üye ülke planlarının 2022 yılı içerisinde incelenmesi ve gerekli revizyonların tamamlanarak 2023 yılında hibe ve kredilerin tahsis edilmesi öngörülmektedir. Kurtarma planları Komisyon tarafından iki aylık süre zarfında incelenecek ve büyüme potansiyeli, istihdam yaratma kapasitesi ve üye ülkenin ekonomik ve sosyal dayanıklılığını güçlendirme ihtimaline göre değerlendirilecektir. Çevre ve dijitalleşmeye katkı sunan projelerin ise önceleneceği belirtilmiştir. Kurtarma planlarının değerlendirilmesi, Komisyon önerisinin nitelikli çoğunluk önerisi ile Konsey tarafından 4 hafta içerisinde değerlendirilmesi şeklinde olacaktır. Planları olumlu değerlendirilen ülkelere yapılacak olan ödemeler, gerekli olan hedef ve ölçütlerin karşılanması şartıyla gerçekleştirilecektir (European Council, 2020).

TUTUNAMAYANLAR VE TUTUMLULAR

Koronavirüs kurtarma paketinin onaylanması sürecinde, AB'nin kronikleşen Kuzey-Güney anlaşmazlığı yine tecessüm etmiştir. Salgından en fazla zarar gören İtalya ve İspanya gibi Güney Avrupa ülkeleri ile Macaristan'ın başını çektiği bir grup ülke, kaynakların dağıtımına dair Hollanda, Avusturya, Finlandiya ve İsveç gibi tutumlu ülkelere karşı mücadele etmiştir. Hollanda'nın başını çektiği tutumlular, özellikle kamu harcamaları hususunda olumsuz sicili bulunan güney ülkelerine yapılacak olan mali yardımların iktidarlar tarafından amacına uygun kullanılmayacağı endişesi taşıdığı için kurtarma fonundan bu ülkelere ayrılacak olan kaynakların hibe olarak değil kredi olarak verilmesini talep etmiştir. Netice itibarıyla Fransa ve Almanya'nın çabalarıyla hazırlanan Koronavirüs Kurtarma Paketinin 250 milyar avroluk kısmının kredi olarak, 500 milyar avroluk kısmının ise hibe olarak verilmesi öngörülmüştü (BBC News, 2020). Ancak 17-21 Temmuz 2020 tarihleri arasında gerçekleştirilen AB Liderler Zirvesi'nde 390 milyar avroluk kısmın hibe, 360 milyar Avroluk kısmın ise kredi olarak kullanılmasına karar verilmiştir (European Council, 2020).

Hollanda ve Avusturya ise fonun tamamının kredi olarak verilmesi konusunda ısrarcı olmuş, kredilerin ise reform şartı ile serbest bırakılmasını talep etmişlerdir. Ayrıca Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Macaristan gibi ülkelerin hukukun üstünlüğü ilkesini ihlal etmekle suçlanması ve kurtarma paketinden yararlanamayacağını gündeme gelmesi ile 'tutumlular' eleştirilerin hedefi olmuştur. Özellikle Hollanda'nın bu süreçte sert tutumu, Hollanda Başbakanı Mark Rutte'nin isminin "Bay Hayır'a" (*Mr. No No No*) çıkmasına sebep olmuştur (Reuters, 2020). Rutte'nin demokratik değerlerden uzaklaşmakla itham ettiği Macaristan ve Polonya gibi ülkeler ise düzenleme önerisine

karşı çıkmıştır. Macaristan Başbakanı Victor Orban, Rutte'yi “soğuk savaş döneminin komünist yöntemlerini uygulamakla” suçlamıştır. Rutte ise “profesyonel bir şekilde ülkesinin çıkarlarını korumakla sorumlu olduğunu” belirtmiştir (The Guardian, 2020). Zirve sonrasında, hibelerin hukukun üstünlüğü prensibine bağlanması fikrinden vazgeçilmiştir. Ancak fonun üye devletlere dağıtılması aşamasında Hollanda'nın diğer talebi; fonun bir üye devlete aktarılması sürecinde herhangi bir üye devletin, fonu talep eden devletin vermiş olduğu taahhütleri yerine getirip getirmediğini sorgulayabilmek olmuştur. Ancak Avrupa Komisyonu'nun değerlendirme sürecini 3 ay gibi bir süreçte tamamlamak zorunda olması sebebiyle bu talep de karşılıksız kalmıştır. Avrupa Komisyonu, tüm yükümlülüklerin yerine getirilerek geri ödemelerin 2058 yılına kadar tamamlanmasını planlamaktadır (Financial Times, 2020). Kurtarma fonunun hibe olarak verilecek olan 390 milyar Avroluk kısmından en fazla pandemiden en çok etkilenen AB ülkelerinin istifade etmesi beklenmektedir.

Gelecek Nesil AB fonu için 4 farklı yeni kaynak oluşturulmuştur. Bu bağlamda ilerleyen yıllarda öz kaynaklar sisteminde reformların yapılması ve yeni kaynakların uygulamaya konulması amaçlanmaktadır. İlk adım olarak, geri dönüştürülemeyen atıklar için yeni bir kaynak oluşturulacak ve 1 Ocak 2021'den itibaren uygulamaya konulacaktır. 1 Ocak 2023'e kadar karbon sınır düzenleme mekanizması (AB'ye ithal edilen ürünlerdeki karbon yoğunluğuna dair düzenleme) ve dijital vergilere dair düzenleme yapılacaktır. Buna paralel olarak da Komisyon, havacılık ve denizciliği kapsayacak şekilde, revize edilmiş bir karbon ticaret programı için bir teklif sunacaktır. Son olarak, Birlik, bir sonraki çok yıllık bütçede bir Mali İşlem Vergisi de içerebilecek diğer öz kaynakların getirilmesi için çalışacaktır. 2021'den sonra

uygulamaya konulan yeni öz kaynaklardan elde edilen gelirler, Gelecek Nesil AB fonu için oluşacak olan borçların erken geri ödenmesi için kullanılabilir (European Council, 2020).

KURTARMA PLANINDAN BEKLENTİLER

Pandemi ve pandeminin yarattığı kriz ve belirsizlik ortamı, AB'nin üye ülkelerin eşgüdüm ve müşterek hareketinde hız ve esnekliğin ne ölçüde önemli olduğunu göstermiştir. Bu bağlamda siyasi ve idari kararlar alırken, AB bütçesinin de bu kararları uygulayabilecek esnekliğin sağlanması gerekliliği hissedilmiştir. Bu sebeple AB, 2021-2027 yıllarını kapsayan çok yıllık bütçenin artırılmasını ve bütçede esnekliğin güçlendirilmesini amaçlamıştır. AB, pandemide yaşadığı tecrübelerden ders çıkartarak önümüzdeki yıllarda öngöremediği krizler için 3 milyar avroluk bir rezerv hazırlamış, beklenmeyen acil durumlar için bu rezervin AB mali araçlarına aktarılmasını mümkün kılmıştır. Ayrıca sel, orman yangını, deprem ve fırtına gibi doğal felaketler için de yıllık azami 1 milyar avroya kadar kurtarma fonu devreye almıştır. Son olarak pandemi sürecinde emek piyasasında yaşanan sorunlar ve istihdamdan kopan AB vatandaşları için yıllık azami 386 milyon avroya kadar Avrupa küreselleşme uyum fonu kurulmuştur (European Commission, 2020).

Avrupa Komisyonu, pandemi sonrası normalleşme sürecinin 3-30 yıl arasında gerçekleşebileceğini öngörmektedir. Daha güçlü ve dirençli bir Birlik inşa etmek için eylem planları hayata geçirmektedir. Bu bağlamda AB'nin stratejik alanlarda otonomisinin sağlanması ve güçlendirilmesi için AB'nin farmasötik (ilaç üretim) kabiliyetlerinin artırılmasına yönelik strateji belirlenmiştir. Ayrıca kritik hammaddelere

yönelik de eylem planı (*Action Plan on Critical Raw Materials*) oluşturulmuş, e-hareketlilik, yenilenebilir enerjiler ve batarya, farmasötik, savunma ve dijital uygulamalar gibi kritik sektörlerin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. AB aynı zamanda Ticaret Politikasını gözden geçirek ürün ve hizmetlerin tedarikinin daimî olarak sağlanması hususunda Dünya Sağlık Örgütü'nde reformların yapılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Son olarak da Avrupa Komisyonu'nun öncülüğünde, kriz durumlarında ortak karar alma, politika belirleme ve müşterek hareket etme gibi saiklerle altyapı, ulaşım ve acil yardım ekipleri gibi uygulama ve hizmet alanlarını güçlendirmeyi hedeflemektedir (European Commission, 2020).

SONUÇ

Koronavirüs pandemisi, gelişmiş tüm ekonomilerde olduğu gibi AB için de bir ders niteliğindedir. AB, pandemi süresinde ve sonrasında yaşanan acı tecrübelerin etkilerini süratle azaltmak için üye ülkelerle ve AB kurumlarıyla ortak koordinasyon toplantıları gerçekleştirmiş ve 750 Milyar avroluk finansal kaynağın devreye alınması amaçlanmıştır. Kararın Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak pandeminin ne zaman sona ereceğinin belirsiz olması, virüsün yayılmasının bir türlü kontrol altına alınamaması ve daha da kötüsü 2.dalga ihtimalinin yüksek olması AB devletlerini halen tedirgin etmektedir.

AB, Temmuz 2020'de onayladığı Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Koronavirüs Kurtarma Paketi ile pandemiye karşı koruma kalkanı kullanmayı amaçlamıştır. Ancak finansal kaynak tahsis etmenin pandeminin yarattığı tahribat ve yıkıma tek başına çözüm olmakta yetersiz kalacağı

bilinmelidir. Netice itibarıyla Őu an için kurtarma paketine ayrılan fon ve uyum s¼reci için geliŐtirilen eylem planları ve ek finansal kaynaklar, AB üye ¼lkelerindeki gelecek nesillerinin üzerine vergi y¼k¼ olarak binecektir. Dolayısıyla bugün Avrupa ruhunun güçlendirilmesi amacıyla Br¼ksel'den üye ¼lkelere gönderilen dayanışma sinyalleri, önümüzdeki yıllarda bu maliyetlerin geri dönüşleri esnasında üye ¼lke vatandaşlarının AB kimliğini sorgulama motivasyonlarını etkileyecektir.

KAYNAKÇA

BBC News. (2020, 07 20). AB koronavirüsten etkilenen ülkelere destek paketi konusunda uzlaşa sağlayamıyor: Hibe mi, kredi mi verilecek? . BBC News Türkçe:
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-53474455>

Directorate-General for External Policies. (2020). How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects for the EU. Strasbourg: European Parliament.

European Commission. (2020, May 27). Recovery plan for Europe. European Commission :
https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en

European Council. (2020). Special Meeting of the European Council- Conclusions. Brussels: European Council.

European Council. (2020, July 13). The EU's emergency response to the COVID19 pandemic.
<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/covid-19-eu-emergency-response/>

Financial Times. (2020, July 21). EU Recovery Fund: how the plan will work.
<https://www.ft.com/content/2b69c9c4-2ea4-4635-9d8a-1b67852c0322>

Reuters. (2020, July 19). 'Mr. No, No, No' - Why Dutch PM Rutte plays role of EU bogeyman . Reuters Plus:
<https://www.reuters.com/article/us-eu-summit-rutte/mr-no-no-no-why-dutch-pm-rutte-plays-role-of-eu-bogeyman-idUSKCN24K0O7>

The Guardian. (2020, 07 20). EU leaders in bitter clash over Covid-19 recovery package . The Guardian:
<https://www.theguardian.com/world/2020/jul/19/eu-leaders-extra-time-tempers-fray-coronavirus-recovery-summit-angela-merkel-emmanuel-macron>