

AVRUPA BİRLİĞİNİN GELECEĞİ HAKKINDA

Sübidey TOGAN*

Avrupa Birliği'nin geleceğinin tartışıldığı bu yazının ilk bölümünde İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da sağlanan gelişmeler üzerinde duruyoruz. Daha sonra ikinci bölümünde Avrupa Birliği'nin son on yıl içinde karşılaştığı temel sorunlar altında finansal krizi, terörizm ile göçmen krizini, son olarak da popülist milliyetçilik konusunu ele alıyoruz. Çalışmanın son ve üçüncü bölümünde Avrupa'nın geleceği ile ilgili çeşitli senaryoları inceliyoruz.

İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Avrupa'da Sağlanan Gelişmeler

60 milyon insanın hayatını kaybettiği birinci ve ikinci dünya savaşlarından sonra bazı Avrupalı lider ve düşünürler, barışı sürdürülebilmenin tek yolunun ülkelerin ekonomik ve siyasi yönlerden birleşmesi olduğu fikrine vardılar. Bu çerçevede 1951 yılında, Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 1957 yılında ise Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kuruldu. Topluluk 1967 yılında Avrupa Topluluğu (AT), 1992 yılında ise Avrupa Birliği (AB) adlarını aldı.

Birliğin temel ilkeleri Avrupa Birliği Antlaşmasının (Treaty on the European Union) 2. maddesinde ifade edilmektedir. Bu maddeye göre Birlik, insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin haklarını da içeren insan haklarına saygı değerlerine dayanmaktadır Tüm Üye Devletler için ortak olan bu değerler çoğulculuk, fark gözetmeme, hoşgörü, adalet, dayanışma, ve kadınlar ile erkekler arasındaki eşitlik ilkelerinden oluşmaktadır. Antlaşmanın 3. maddesine göre Birliğin amacı barışı sağlamak, birliğin değerlerini korumak ve halklarının

* Prof.Dr., Bilkent Üniversitesi, İktisat Bölümü.

refahını geliştirmektedir. Antlaşmanın 6. maddesine göre Birlik üyeleri, 'Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nde belirtilen hak, özgürlük ve ilkelerini korumayı ve 'Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi' ne taraf olmayı kabul etmektedir. İktisadi açıdan ise Birliğin amacı Birlik içinde mal, hizmet, sermaye ve işgücünün serbest dolaşımını ve sermayenin yerleşme özgürlüğünü sağlamak suretiyle dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmektedir.

Birlik, yukarıda belirtilen amaçları son 60 sene içinde büyük ölçüde gerçekleştirdi. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra geçen 70 yıl içinde Avrupa, tarihinin en uzun barış ve istikrar dönemini gördü. Bu başarısından dolayı Avrupa Birliği'ne 2012 yılında Nobel Barış Ödülü verildi. Diğer taraftan 1957 senesinde bugün AB'de mevcut olan 28 üye devletinden yalnızca onikisi demokrasi ile yönetilmekteydi. Bugün ise 28 ülkenin tamamı demokrasi ile yönetilmekte. Özgürlükler açısından bakıldığında AB'nin Freedom House'a (2017) göre dünyada en özgür ülke topluluklarında biri olduğu görülmektedir.

AB'nin en büyük başarısı iktisadi alanda görülmüştür. 1957 senesinde kurulan AET'de mamul mallardaki gümrük vergileri 1 Temmuz 1968'de kaldırıldı ve bu arada ortak tarım ve ticaret politikaları 1960'ların sonundan itibaren uygulanmaya başlandı. Ancak, bu dönemde mal, hizmet, sermaye ve işgücünün serbest dolaşımı ve sermayenin yerleşme özgürlüğü sağlanamadı. 17 Şubat 1986'da 'Avrupa Tek Senedi' imzalandı, ve bu senet ile Topluluk 1 Ocak 1993'e kadar tek pazar oluşturmayı kendisine hedef edindi. Bunda başarılı olan Topluluk 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile 1999'a kadar AB'de parasal birliğin tamamlanmasına karar verdi ve Avrupa ortak para birimi olan Avro 1 Ocak 2002 tarihinde resmen tedavüle girerek 12 AB ülkesinde kullanılmaya başlandı.

Tablo 1 AB ve ABD'de son 60 yılda sağlanan iktisadi gelişmeleri özetlemektedir. AB'de nüfus 1957 yılında 185,7 milyon iken ABD'de nüfus 172 milyondur. Nüfus AB'de hızla artarak 2015 yılında 513,8 milyona, ABD'de ise 322 milyona ulaşmıştır. Fert başına gelire baktığımızda fert başına gelirin 1957-1992 döneminde AB'de ABD'ye göre daha hızlı arttığını görüyoruz. AB fert başına gelirin ABD fert başına gelirin oranı 1957 yılında %60,9 iken bu oran 1992 yılında %71,8'e yükselmiştir. Ancak 1992-2015 döneminde ABD fert başına geliri AB fert başına gelirin göre daha hızlı arttığından AB fert başına gelirin ABD fert başına gelirin oranı 1992 yılında %71,8 iken bu oran 2015 yılında %66,6'ya düşmüştür. Benzer gelişmeleri verimlilikte de görüyoruz. AB verimliliğinin ABD verimliliğine

oranı 1957 yılında %57,14 iken bu oran 1992 yılında %79,6'ya yükselmiştir. Ancak 1992-2015 döneminde her iki ülkede de verimlilikte önemli değişiklikler görülmezken AB verimliliğinin ABD verimliliğine oranı 2015 yılında %76,12 olarak gerçekleşti.

İstihdam oranına baktığımızda bu oranın her iki ülkede benzer şekilde geliştiği görülmektedir. Dolayısıyla 1992 yılında AB istihdam oranının ABD istihdam oranına oranı %83,1 iken bu oran 2015 yılında %85,65 olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan kamu harcamalarının GSYH'da oranına baktığımızda bu oranın 1992-2015 döneminde hem AB hem de ABD'de düşmüş olduğunu görüyoruz. 1992 yılında kamu harcamalarının GSYH'ya oranı AB'de %51,1 iken bu oran 2015 yılında %47,3 düşmüş, ABD'de ise oran 1992 yılındaki %38,7 değerinden %37,7'e düşmüştür.

Tablo 1: Avrupa Birliği'nde Gelişmeler

Değişken	Birim	1957	1992	2015
AB Nüfusu	Milyon	185,7	348,4	513,8
ABD Nüfusu	Milyon	172	257	322
AB'de Fert Başına GSYH	2015 yılı fiyatlarıyla ABD Doları	10,017	26,561	37,178
ABD'de Fert Başına GSYH	2015 yılı fiyatlarıyla ABD Doları	16,437	36,985	55,825
AB'de Verimlilik	Saat başına katma değer (ABD Doları)	12	35	51
ABD'de Verimlilik	Saat başına katma değer (ABD Doları)	21	44	67
Yatırım	GSYH'ya Oran		22,2	19,7
AB'de İstihdam Oranı	Çalışan Nüfusa Oran		59	66
ABD'de İstihdam Oranı	Çalışan Nüfusa Oran		71	69
Kadın Katılım Oranı	Çalışan Kadın Nüfusa Oran		46	51
İşsizlik Oranı	İşgücüne Oran		9	9
AB'de Kamu Harcamaları	GSYH'ya Oran		51,1	47,3
ABD'de Kamu Harcamaları	GSYH'ya Oran		38,7	37,7

Kaynak: McKinsey Global Institute (2017)

Avrupa'da uygulanan sosyal model ile refah düzeyini hızla arttıran AB kendi içindeki gelir eşitsizliklerini önemli oranda ortadan kaldırdı. AB'de yaşam süresi dünya ortalamasına göre hızla artarken Avrupalı çalışanlar yılda dört hafta ücretli tatil hakkına sahip oldular, Avrupalı kadınlar da en az 14 hafta doğum izni alabilmektedir. Cinsiyet ayrımcılığının giderilmesinde büyük başarılar sağlayan AB, kaynakların etkin dağılımını da fiziki ve fikri mülkiyet haklarını en üst düzeyde koruyarak sağladı. Bunlara ilaveten AB sürdürülebilirlik konusunda da önemli gelişmelere imza attı. “Asit yağmuru ve ozon tabakasının incilmesi” problemlerinin çözümlerinde önemli başarılar sağlayan AB'de şehirler dünyada en düşük hava kirliliği seviyesine sahipler. İklim değişikliğiyle mücadele konusunda sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik gelişme ile elele gerçekleşebileceğini gösteren AB, CO₂ emisyonlarını 1990 ile 2015 yılları arasında yüzde 22 oranında azalttı. Ayrıca, enerji üretiminde de yenilenebilir enerji kaynaklarının payını zaman içinde arttırabildi. Bu gelişmeler sonunda AB 'Birleşmiş Milletler İnsani Gelişme Endeksi' ne göre dünyada en gelişmiş ülke grubu olarak belirlendi.

İkinci dünya savaşı sonrasında fert başına gelir ile refah düzeyini hızla arttırabilen AB bunu büyük ölçüde uygulamış olduğu liberal dış ticaret politikalarına borçludur. İlk önce Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) daha sonra da Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Antlaşmasından yararlanan AB küreselleşmenin nimetlerinden yararlanmış oldu. Ancak DTÖ çerçevesinde 2001 yılında başlamış olan Doha çok taraflı ticaret görüşmelerinin daha çok gümrük vergilerinin indirilmesi gibi hususlarda yoğunlaşması ve dünya ticaretinde gittikçe önem kazanan global üretim zincirlerinin (global value chains (GVC)) önem verdiği

- Sanayi malları ticaretinde önemli olan standartlar, uygunluk değerlendirmeleri, piyasa gözetimi ve denetimi konularında taraflar arasında uyum
- Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı konularında taraflar arasında uyum
- AB ile ABD arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi
- Yabancı sermaye yatırımları ile ilgili hususlar
- Kamu ihaleleri ile ilgili hususlar
- Fikri ve sınai mülkiyet hakları ile ilgili hususlar
- Ticaretin kolaylaştırılması ile ilgili hususlar
- Rekabet politikaları
- İşgücü ve çevre konuları ile ilgili hususlar.

gibi konuların bu görüşmelerde ele alınamaması sonucu olarak Doha görüşmeleri bir antlaşma ile sonuçlanamadı. Bunun üzerine AB konuyu tercihli ticaret antlaşmaları çerçevesinde çözmeye çalıştı ve ABD, Kanada Japonya gibi ülkeler ile kapsamlı (comprehensive) serbest ticaret antlaşmaları imzalamak için girişimlerde bulundu. Bunlar arasında en önemlileri AB'nin Kanada ile imzalamış olduğu Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Anlaşması (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA) ve ABD ile imzalamak istediği Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'dır (Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)).

Avrupa Birliği'nin Son On Yıl İçinde Karşılaştığı Temel Sorunlar

Son on yılda AB'nin karşılaştığı temel sorunlar 2007 yılında ABD'de başlayan ve Avrupa'ya yayılan finansal kriz yanında terorizm, göçmen krizi ve popülist milliyetçiliğin yükselmesi olarak özetlenebilir.

Finansal Kriz

Avrupa'da 1992 Tek Pazar Programı o kadar başarılı oldu ki Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors, bu başarısına dayanarak Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesinde radikal bir ilerlemeyi, yani bir para birliği oluşturmayı önerdi. Delors bu adımın Avrupa'yı siyasi bütünleşmeye götüreceğine inanmıştı. Ancak, para birliği Avrupa'yı siyasi bütünleşme yerine aşağıda gösterildiği üzere finansal krize soktu.

Bilindiği üzere para birliğinde, bir grup ülke mevcut para birimlerini bırakarak ortak bir para birimi belirlerler. Dolayısıyla para birliğinde döviz kurları geri dönüşü olmaksızın birbirine sabitlemiş bir grup ülke olarak tanımlanır. Oluşturulan para birliğinin başarılı olabilmesi ise büyük ölçüde para birliği oluşturulmadan önce temel bazı kurumsal ön koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Söz konusu koşullar şöyle sıralanabilir:

- Para birliğinde faiz oranlarını belirleme, para emisyonu hakkında karar verme ve ortak döviz kurunu yönetme yetkisine sahip bir kurum bulunmalıdır. Para birliğinin merkez bankası olarak isimlendirilen ve işlevsel bağımsızlığı olan bu kurumun temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olmalıdır. Para birliği içinde sermaye kontrolleri uygulanmamalıdır. Böylece para birliğinde yaratılan para değişim aracı fonksiyonun yanında değer biriktirme aracı olma ve rezerv para fonksiyonlarını da ifa etmelidir.

- Para birliğinde üye ülkelerin ulusal bankacılık düzenleme ve denetleme kurumlarının uyguladığı politikalar arasında önemli farklar olmamalı, ve mümkün olması durumunda birlikte tek bir bankacılık düzenleme ve denetleme kurumu olmalıdır.
- Para birliğinde oluşabilecek bir finansal kriz durumunda birliğin merkez bankası, finansal kurumların borç alabilecekleri son merci olma görevini üstlenmelidir. Ancak bu durumda birliğin merkez bankasının ödeme gücü (solvency) hiç bir şekilde sarsılmamalıdır. Merkez bankasının vergi koyma yetkisi olmadığı için birlik merkez bankası üye ülke hazinelerinin kaynakları ile desteklenmek durumundadır.
- Para birliği içinde merkez bankasının finansal kurumlara kaynak sağlamak için başvurulacak son mercii olma görevi nedeniyle kriz durumlarında ortaya çıkacak mali yükün üye ülkeler arasında nasıl dağıtılacağı taraflar tarafından açık olarak bilinmeli ve kriz durumunda da mali yük bu kurala göre üye ülkeler arasında dağıtılmalıdır. Ancak bu koşul politik entegrasyon durumunda sağlanabileceği için politik entegrasyonun parasal birlik içinde en kısa sürede tamamlanması gerekmektedir.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması para yaratma yetkisini, Avrupa Merkez Bankasına (European Central Bank) devretti. 1999 yılında Avro, üye ülkelerin para birimi oldu, ve 2002 yılında da Avro banknotları ve metal paraları dolaşıma girdi. Böylece Avro bölgesi kurulmuş oldu. Ancak Avrupa para birliğinde yukarıda belirtilen ön koşullardan birincisi dışında hiç bir koşul sağlanmadı.

Avro bölgesinde finansal krizin ortaya çıkışını açıklarken ilk önce 2007-2008 ABD finansal krizini ele alıp, bu krizin AB ekonomisini nasıl etkilediğini inceleyelim. ABD ekonomisi 1990'lı yıllardan başlayarak 2007 yılının son çeyreğine kadar nerede ise sürekli olarak büyümüş ve büyüme 2000'li yıllarda hız kazanmıştı. Bilindiği üzere ABD ekonomisi için en önemli göstergelerden biri konut sektöründeki (housing) gelişmelerdir. 1998 ile 2006 yılları arasında konut satışları hızla artmış, konut fiyatları da bu artışa paralel olarak %100 oranında yükselmişti. ABD'de konut satışları mortgage kredileriyle (ipotekli uzun vadeli konut kredisi) finanse ediliyordu. Ele alınan dönemde bu krediler daha sonra krediyi veren kurum tarafından yatırımcı finans kuruluşlarına satılıyor; yatırımcı finans kuruluşları mortgage kredilerini risk sınıflarına ayırarak çeşitli kaynaklardan gelen çok sayıdaki krediden yeni menkul değerler yaratıyor; yaratılan mortgagelara dayalı yeni menkul değerler kredi derecelendirme kuruluşları tarafından derecelendiriliyor; ve söz konusu varlıklar yurt içi ve yurt

dışında bulunan çeşitli yatırımcılara (bankalar, emekli sandıkları, sigorta şirketleri ve diğer kuruluşlar) satılıyordu. Konut fiyatları arttığı sürece bu süreç, ilgili olan herkesi memnun etmekteydi. Sorun, konut fiyatları düşmeye başlayınca ortaya çıktı. Konut fiyatları düşmeye başlayınca yatırım bankaları tarafından yaratılmış olan menkul değerlerin fiyatları belirlenemez oldu. Söz konusu menkul değerleri tutan iktisadi birimler bu varlıkları hızla ellerinden çıkartmaya çalışıyorlardı. Ancak alıcı yoktu. Bu durumda da menkul değerlerin fiyatları önemli oranlarda düşüyordu. Söz konusu değerleri tutan iktisadi birimler zarar etmeye başladılar ve bu birimlerin bir çoğu da iflas etti.

AB düzenlemeleri AB iktisadi birimlerinin ABD'de yaratılmış olan varlıkları satın almalarına her hangi bir kısıtlama getirmemişti. Bu nedenle AB iktisadi birimleri (bankalar, emekli sandıkları, sigortalar ve diğer kuruluşlar) görel olarak AB varlıklarına göre daha yüksek getiri sağlayan ve kredi değerlendirme kuruluşları tarafından değerlendirilmiş olan varlıkları satın almakta hiç bir sakınca görmediler. AB iktisadi birimleri için problem ABD'de konut fiyatları düşmeye başlayınca ortaya çıktı. Bu durumda da AB iktisadi birimleri önemli oranlarda zarar ettiler ve bazı iktisadi birimler de iflas etti.

Şimdi de Avro bölgesindeki gelişmeleri ele alalım. Avrupa Merkez Bankası (AMB) kurulduğu andan itibaren sıkı para politikası uygulayarak Avro bölgesinde enflasyon oranının oldukça düşük düzeyde gerçekleşmesini sağladı. Sermaye hareketlerinin serbest olduğu ve sermaye kontrollerinin uygulanmadığı durumda faiz hadleri tüm Avro bölgesi üye ülkelerinde eşitlenmek durumundaydı. Tahvil satın alan iktisadi birimler açısından Alman devlet tahvilleri ile diğer Avro bölgesi üye devletlerinin devlet tahvilleri arasında fark görülmediğinden örneğin Yunanistan'da faiz oranları Alman faiz oranlarına yakınsamak durumundaydı. Gerçekten de Avro bölgesinde enflasyon beklentilerinin düşmesi nedeniyle Yunan faiz oranları Alman faiz oranlarına yakınsadı. Halbuki Yunanistan'da iktisadi birimler uzun süreden beri yüksek faiz oranlarına alışmışlardı. AMB altında faiz oranları düşünce o ülkelerdeki tüketiciler ile kamu sektörü, harcamalarını önemli oranlarda arttırdı. Kamu sektöründeki harcamalar daha çok toplumsal programlara giderken hane halkları konut yapımına yöneldi.

Harcamalardaki artış iki gelişmeye neden oldu. Kamu harcamalarındaki artışların vergi artışları ile dengelenmemesi sonunda ilgili ülkelerdeki bütçe açıkları arttı, bu da kamu borcu/GSYH oranında artışlara neden oldu. Bütçe açıkları/GSYH oranları bir çok AB ülkesinde Maastricht Anlaşmasında üst limit olan %3'ün, kamu borcu/GSYH oranları ise üst limit olan %60 oranının üzerine çıktı. Bu da ilgili ülkelerde mali sürdürülebilirliğin sorgulanmasına yok açtı.

Tablo 2: 2006-2010 Döneminde Güney Avrupa Ülkelerinde Bütçe Dengesi/GSYH, Kamu Borcu/GSYH, Cari İşlemler Dengesi/GSYH, ve Dış Borç/GSYH Oranları

Ülke	Değişken	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yunanistan	Bütçe Dengesi/GSYH	-5,946	-6,707	-10,176	-15,141	-11,20	-10,28	-6,52	-3,67	-4,01	-3,36	0,04
	Kamu Borcu/GSYH Oranı	10,574	10,103	109,416	126,745	146,25	172,10	159,59	177,95	180,94	179,35	181,33
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-11,49	-15,19	-15,11	-12,35	-11,38	-10,01	-3,83	-2,04	-1,64	0,12	-0,63
	Dış Borç/GSYH Oranı	152,00	176,00	185,00	188,00	237,00	237,00	238,00	251,00	245,00		
İtalya	Bütçe Dengesi/GSYH Oranı	-3,587	-1,527	-2,692	-5,269	-4,25	-3,71	-2,93	-2,90	-3,01	-2,69	-2,43
	Kamu Borcu/GSYH Oranı	102,557	99,776	102,388	112,531	115,394	116,51	123,35	129,01	131,77	130,04	132,60
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-1,50	-1,39	-2,82	-1,89	3,42	-3,01	-0,36	0,96	1,88	1,62	2,74
	Dış Borç/GSYH Oranı	105,00	114,00	115,00	113,00	119,00	119,00	124,00	126,00			
Portekiz	Bütçe Dengesi/GSYH Oranı	-4,328	-3,009	-3,766	-9,806	-11,171	-7,38	-5,66	-4,84	-7,17	-4,36	-2,3
	Kamu Borcu/GSYH Oranı	61,619	68,439	71,666	83,609	96,183	111,39	126,22	129,04	130,60	129,99	130,3
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-10,67	-9,74	-12,13	-10,42	-10,15	-6,00	-1,79	1,56	0,06	0,07	0,84
	Dış Borç/GSYH Oranı	203,00	226,00	227,00	219,00	238,00	227,00	237,00	223,00	216,00		
İspanya	Bütçe Dengesi/GSYH Oranı	2,197	2,00	-4,424	-10,958	-9,385	-9,61	-10,47	-7,01	-6	-5,13	-4,64
	Kamu Borcu/GSYH Oranı	38,907	35,51	39,399	52,705	60,066	69,46	85,67	95,38	100,37	99,77	99,26
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-8,99	-9,65	-9,25	-4,28	-3,92	-3,18	-0,23	1,52	1,08	1,37	2,00
	Dış Borç/GSYH Oranı	148,00	161,00	156,00	160,00	166,00	160,00	168,00	168,00	169,00	168,00	

Kaynak: Uluslararası Para Fonu, World Economic Outlook Verileri, Nisan 2017 ve Statistical Data Warehouse, European Central Bank

Tablo 2, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya için 2006-2016 döneminde bütçe dengesi/GSYH, kamu borcu/GSYH, ödemeler dengesinde cari işlemler dengesi/GSYH, ve dış borç/GSYH gerçekleşen değerleri göstermektedir. Tablodan görüldüğü üzere örneğin Yunanistan'da bütçe açığı/GSYH oranı 2009 yılında %15,14, kamu borcu/GSYH oranı ise 2011 yılında %172,1 olarak gerçekleşmişti. Yapılan çalışmalar Yunanistan'da mali sürdürülebilirliğin sağlanmadığını, mali sürdürülebilirliği sağlayabilmek için ülkenin sıkı maliye politikası uygulayarak kamu harcamalarını kısmasını ve kamu gelirlerini arttırması gerektiğini göstermekteydi.

AB ülkelerinde kamu ve özel sektör harcamalarının artması cari işlemler açığı olan ülkelerde cari işlemler açıklarının büyümesine, dış borç/GSYH oranlarının ise hızla artmasına neden oldu. Bir çok iktisatçı, parasal birlik içinde cari işlemlerdeki açıklar ile dış borç/GSYH oranındaki artışların önemli olmadığına inanıyorlardı. Cari işlemlerde açık veren ve dış borç/GSYH oranı yüksek olan ülkelerin tahvilleri piyasalarda alıcı bulmada zorlanıyordu. Yatırımcılar bu ülkelerin faiz ödemeleri ile ana para ödemelerini zamanında yapamayacaklarını düşünmeye başlayınca bu ülkeler tahvil satmakta iyice zorlandılar ve söz konusu ülkelerde faiz oranları hızla arttı.

Yunanistan'da cari işlemler açığı/GSYH oranının 2008 yılında %15,1, dış borç/GSYH oranının ise 2012 yılında %237 olarak gerçekleştiğini görüyoruz. Yapılan çalışmalar Yunanistan'ın cari işlemlerde sürdürülebilirlik sorunu ile karşılaştığını göstermektedir. Ülke bu sorunların üstesinden gelebilmek için temelde para, maliye ve döviz kuru politikası uygulayabilirdi. Ancak parasal birlik altında ülkenin döviz kuru sonsuza dek sabitlenmişti. Parasal birlik içinde ülke para politikasını da kullanamıyordu. Dolayısıyla ülkenin ödemeler dengesi sorunlarını çözebilmek için uygulayabileceği tek politika aracı maliye politikası idi. Cari işlemlerde sürdürülebilirliği sağlayabilmek için ülke daraltıcı maliye politikası uygulamak zorunda idi. Cari işlemlerde sürdürülebilirlik sorunu ile karşılaşan Yunanistan kamu harcamalarını azaltırken kamu gelirlerini de arttırmaya çalıştı. Tabii ki bu Yunanistan'da GSYH'nın azalmasına, işsizlik oranının ise artmasına neden oldu. Tablo 3'ten görüldüğü üzere işsizlik oranı Yunanistan'da 2013 senesinde yüzde 27,5 a çıkmıştı. Son derece yüksek bir oran olan %27,5 değeri altında Yunanistan ve benzer konumda olan AB ülkelerinde gerginlikler arttı, hoşnutsuzluk başladı, bu da kendisini siyasi alanda gösterdi.

Tablo 3: 2006-2010 Döneminde Güney Avrupa Ülkelerinde İşsizlik Oranları

Ülke	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yunanistan	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,4	27,5	26,5	24,9	23,8
İtalya	6,8	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7
Portekiz	7,6	8,0	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9	12,4	11,1
İspanya	8,4	8,2	11,2	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6

Uluslararası Para Fonu, World Economic Outlook Database, Nisan 2017

Terörizm ve Göçmen Krizi

Terörizm bir siyasi davayı zorla kabul ettirmek için karşı tarafa korku salacak, cana ve mala kıyacak davranışlarda bulunma, yıldırımcılık, tedhişçilik, ve yıldırıcılık olarak tanımlanmakta. Teröristlerin hedef aldıkları ülkenin canına ve malına olabildiğince zarar vermeye çalıştıkları kabul edilmektedir.

Avrupa Birliği'nde terörizmin durumu ve mevcut eğilimler her sene AB Polis Teşkilatı Europol tarafından değerlendirilmektedir. Bu teşkilat tarafından yayınlanan 2012-2017 TE-SAT raporlarına göre terörizm AB'nin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir.

2011 yılında gerçekleşen terörist saldırılar sonunda hiç kimse yaşamını yitirmemişken 2012 yılında 17 kişi terörist saldırıları sonucu hayatını kaybetmiştir. Terörist saldırılar sonunda hayatını kaybedenlerin sayısı 2013 yılında 13 iken bu sayı 2014 yılında 4, 2015 yılında 151, 2016 yılında ise 142 olmuştur.

TE-SAT raporlarındaki istatistiklere göre etnik-milliyetçi ayrılıkçı teröristler en çok eylem yapan teröristler olmalarına rağmen AB'de en çok korku salan eylemler cihatçı teröristler tarafından gerçekleştirilenlerdir. Örnek olarak son senelerde gerçekleştirilen bazı eylemleri ele alacak olursak Kasım 2015'te Paris'te futbol stadyumunda gerçekleştirilen cihatçı eylemde 130 kişi; Mart 2016 da Brüksel'de havaalanı ve metro'da gerçekleştirilen cihatçı eylemlerde 34 kişi; Temmuz 2016 da Nice'te kamyonun halkın üzerine sürülmesi ile gerçekleştirilen cihatçı eylemde 84 kişi hayatını kaybetmişti.

AB'nin yaşadığı mülteci krizinin nedenleri ve sonuçlarını tartışmadan önce mülteci, sığınmacı ve göçmen arasındaki anlam farklılıklarını ele almanız gerekiyor. Mülteci (refugee) uluslararası hukuka göre ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu

nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişi olarak tanımlanıyor. Yani mültecilere uluslararası antlaşmalarla özel statü ve hukuki korunma sağlanıyor. Henüz bu korumadan faydalanamayanlar ise “sığınmacı” (asylum-seeker) olarak nitelendiriliyor. Sığınmacı, mülteci olarak uluslararası koruma arayan ancak statüleri henüz resmi olarak tanınmamış kişilere deniyor. Diğer taraftan “göçmen” (migrant) ise, ülkesinden ekonomik veya diğer nedenlerle gönüllü olarak ayrılan kişi demek. Yani göçmenler ülkelerini kendi istekleri doğrultusunda terk ederken, mülteciler ve sığınmacılar ülkelerini terk etme zorunda kalan ya da terk ettirilen kişilerden oluşuyor.

AB’de yaşanan sığınmacı krizinin temel nedeni Ortadoğu ve Kuzey Afrika’da Arap Baharı sonrasında ortaya çıkan iç savaşlardır. Özellikle Suriye iç savaşının ürettiği sığınmacılar Türkiye, Ürdün ve Lübnan gibi ülkelerde misafir edilmektedirler. AB uzunca bir dönem bu sorunla yüzleşmedi. Sığınmacı meselesi 2014 yılının ortalarından itibaren sığınmacıların Avrupa’ya doğru hareketlenmesiyle birlikte AB’nin temel sorunlarından birisi haline geldi.

Tablo 4, 2009-2016 döneminde AB’ye yapılan kanunsuz geçişleri göstermektedir. Tablodan görüldüğü üzere 2013 senesinde 78.700 kanunsuz geçiş yapılırken bu sayı 2014 senesinde 230.800’e, 2015 senesinde ise 1.049.400’e çıkmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında alınan tedbirlerle kanunsuz geçişlerin sayısı 2016 yılında 374.318’e düşmüştür.¹

Tablo 4: 2009-2016 Döneminde AB’ye Kanunsuz Geçişler

	Doğu Akdeniz Güzergahı (Yunanistan)	Orta Akdeniz Güzergahı (Yunanistan)	Diğer Güzergahlar	Toplam
2009	39.972	11.043	10.242	61.260
2010	55.688	4.450	6.245	66.383
2011	57.000	64.300	9.800	131.300
2012	37.200	15.200	8.200	60.500
2013	24.800	45.300	8.600	78.700
2014	50.800	170.700	9.300	230.800
2015	885.400	154.000	10.000	1.049.400
2016	182.534	181.126	10.658	374.318

Kaynak: European Stability Initiative ve (2017)

¹ Bkz. European Stability Initiative, **The Refugee Crisis through Statistics**, Berlin, 2017.

Suriye'deki iç savaş, sığınmacı krizinin ana nedeni olmaya devam etmekte. Ancak Afganistan ve Somali'de şiddet olayları, Eritre'deki insan hakları ihlalleri, ve Kosova'daki ekonomik kriz de sığınmacı krizinin tetikleyicileri arasında. Yunanistan'a gitmeyi hedefleyenlerin büyük kısmı, Türkiye'den ahşap tekne ya da şişme botlarla açılarak Yunan adalarına ulaşmaya çalışıyorlar. Diğer taraftan Libya'dan İtalya'ya yapılan yolculuk ise çok daha tehlikeli. Akdeniz'deki ölümler 2015 yılında 3.784 olurken 2016 yılında bu sayı 5.143'e çıktı. Almanya, Avrupa'ya gelen sığınmacıların ilk tecih ettiği ülke olmaya devam ediyor. 2015 yılında 476.620 iltica başvurusu alan Almanya'da iltica başvuru talebi 2016 yılında 745.265'e çıktı. Almanya'yı İtalya, Fransa ve Avusturya takip etmekte. Her ne kadar yüz binlerce kişi sığınma başvurusunda bulunsun da başvuruları kabul edilenlerin sayısı çok daha az. 2014 yılında AB'de iltica başvuru sayısı 627.780 idi. Ancak, AB ülkeleri sadece 184 bin 665 kişinin iltica talebini kabul etti.

Sığınmacılar AB içerisinde büyük bir krize yol açtı, ve AB üyesi ülkeler arasındaki anlaşmazlıklar da giderek derinleşti. Avrupa Birliği'nin Mayıs 2015 te aldığı karara göre Yunanistan ve İtalya'da bulunan 160 bin mülteci üye ülkeler arasında dağıtılacaktı. Ancak bu karar hala tam olarak uygulanabilmiş değil. Örneğin Almanya'nın Eylül 2015 ile 24 Ocak 2017 arasında 27.536 sığınmacıyı kabul etmesi gerekiyordu. Ancak Almanya bu dönemde sadece 1.349 sığınmacıyı mülteci olarak kabul etti. Diğer taraftan Avusturya, Macaristan ve Polonya anlaşmanın öngördüğü şekilde sığınmacıların sorumluluğunu almayı kabul etmiyor. Hatta Macaristan üzerine düşen bin 294 mülteciyi ülkeye sokmamak için referanduma bile gitti.

Popülist Milliyetçilik

2015 senesi AB için son derece güç bir sene oldu. 7 Ocak 2015 tarihinde Fransa'nın başkenti Paris'te mizah dergisi Charlie Hebdo'nun merkezine silahlı kişilerce saldırıldı. 17 kişinin ölümüne neden olan saldırıyı El-Kaide üstlendi. 13 Kasım 2015 tarihinde Paris eş zamanlı gerçekleştirilen silahlı ve bombalı saldırılarla kana bulandı, ve söz konusu cihatçı saldırılarda 130 kişi hayatını kaybetti. Diğer taraftan AB yukarıda açıklanan Yunanistan'daki iktisadi kriz yanında sığınmacı krizi ile de karşılaştı. 2016 yılı ise 2015 yılından daha iyi bir yıl olmadı. 2016 içinde terörist saldırılar devam ederken AB'nin karşılaştığı sığınmacı krizi problemin büyük ölçüde Türkiye'ye havale edilmesi sonunda AB için biraz hafifledi. Diğer taraftan Yunanistan ekonomisinde 2016 yılında olumlu gelişmeler görülse bile iktisadi kriz etkilerini göstermekte ve işsizlik önemli boyutlarda seyretmekteydi. Bu arada

AB'de ilk defa bir üyenin, Birleşik Krallık, Brexit referandumunu sonunda AB'den ayrıldığı görüldü. Bu gelişmeler AB'de popülist politikaların güçlenmesine yardımcı oldu. Terör tehdidi, müslüman ülkelerden AB'ye gelen sığınmacılar ve iktisadi gelişmeler popülist politikaları savunan kimselerin, özellikle de sağ görüşlü politikacıların güçlenmelerine neden oldu.

Toplumunu iki homojen ve düşman gruba ayıran popülizme göre gruplar bir tarafta halk, diğer tarafta ise yozlaşmış elitlerden oluşmaktadır. Popülistler halkın temsilcisi olduklarını belirtmekte ve onlara göre AB'de halen uygulanmakta olan politikaların halkın genel isteklerini yansıtmadığı belirtilmektedir.

İkinci dünya savaşından sonra uygulanan liberal politikaların başarılı olması AB'de popülist politikaların uygulanmasını uzun süre engelledi. Ancak, 1980'li yıllarda Fransa'da işsizliğin artması, göç ve sığınmacı problemlerinin önem kazanması ile Ulusal Cephe hareketi güçlenmeye başladı. Günümüzde ise popülizmin Yunanistan, Macaristan, İtalya, Polonya ve Slovakya'da önemli oranlarda güçlendiğini görüyoruz. Popülizmin gelişmesi çoğu zaman küreselleşme altında uygulanan liberal politikalar ve 2008 sonrasında yaşanan iktisadi kriz ile açıklanmaktadır.

Liberal politikalar genellikle Washington ortak görüşüne (consensus) verilen isimdir. Bu politikalar altında liberal dış ticaret politikaları ile kural-temelli uluslararası ticaret ve yatırım sistemi kastedilmektedir. Dünya liberal politikalar altında GSYH'sını 2008 ABD finansal krizine kadar önemli oranlarda arttırdı. Bu arada AB GSYH'sı da hızla arttı. Ancak liberal sistemin ürettiği kazanç tüm toplum kesimlerine aynı oranda yayılmadı.

Rekabetçi küresel piyasa koşullarında AB, ABD ve Japon şirketleri üretimi başka ülkelere özellikle de gelişmekte olan ülkelere kaydırırken gelişmiş ülkelerdeki işçiler işlerini kaybettiler. Bu gidişatı daha da kızıştıran 2008 ABD finansal krizi ve birkaç yıl sonra Avrupa'yı vuran Avro krizi oldu. Her ikisinde de, elitler tarafından tasarlanan liberal sistem dış kaynaklı şoklar karşısında bir çöküş yaşadı. Bu başarısızlıkların faturası ise elitler tarafından değil de sıradan işçiler tarafından ödendi. Söz konusu işçiler ülkelerinde yapılan parlamento seçimlerinde liberal politikaları savunan partiler yerine popülist politikaların uygulanmasını öneren kesimlere destek vermeye başladılar. Bilindiği üzere AB'de liberal politikalar hem sağ hem de sol partiler tarafından savunulmakta idi. Aralarındaki fark minimal düzeyde idi. İşte bu ortamda seçmenler alternatif politikalar öneren Fransa'da Ulusal Cephe'ye, Macaristan'da Fidesz partisine, Polonya'da Hukuk ve Adalet Partisine,

Yunanistan'da Syriza partisine, Almanya'da ise Almanya için Alternatif Partisine yöneldiler. Tüm bu popülist hareketlerin evrensel değerlere sırt çeviren, dış dünyayı bir tehdit olarak gören, içe dönük bir milliyetçi yanı var. Tüm bu partiler Avrupa Birliği (EU), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi kurumlara karşılar. Onlar rekabetin ve serbest ticaretin yararlarına inanmıyorlar Ülkelerinde korumacı politikaların uygulanmasını savunan bu partiler ayrıca mültecilerin sınır dışı edilmelerini de istiyorlar AB'de yapılan seçimlerde bu partiler başarılı oldular. İngiltere'de Brexit oylamasından sonra ABD'de Trump'ın tahminleri alt üst eden başarısı popülist milliyetçiliğin önümüzdeki senelerde dünyadaki gelişmeleri büyük ölçüde belirleyebileceğini gösteriyor.

AB'nin Geleceği

AB Komisyonu, Brexit, sığınmacı krizi, terör tehdidi, iktisadi kriz, yeni ABD yönetiminin açıklamaları ve siyasi gelişmeler gölgesinde, Birliğin geleceğine ilişkin 5 senaryoyu içeren bir belgeyi Mart 2017'de yayımladı. 'Avrupa'nın Geleceği' adını taşıyan Beyaz Kitapta yer alan senaryolar "aynen devam", "sadece ortak pazar", "daha fazlasını yapmak", "daha azını daha verimli yapmak" ve "birlikte daha fazlasını yapmak" başlıkları altında sıralandı.²

İlk senaryoya (aynen devam) göre, 27 üye mevcut rotaya sadık bir şekilde yoluna devam edecek ve reform ajandasını uygulama ve güncellemeye yoğunlaşacak. Tek pazar, enerji, ulaştırma ve dijital sektörleri de içine alacak şekilde genişletilecek ve üçüncü ülkelerle yeni ticaret anlaşmaları yapılacak. Para birliği konusunda, finansal sektörün denetlenme ve düzenlenme fonksiyonlarının güçlendirilmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesinde kademeli bir ilerleyiş sağlanacak. AB bütçesi, reform ajandasına uygun şekilde modernize edilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, ortak bir sığınma başvurusu sitemine ilişkin ilerleme sağlanacak ve dış sınırların yönetiminde işbirliği aşamalı olarak hızlandırılacak.

İkinci senaryoya (sadece ortak pazar) göre, üye ülkeler artan bir şekilde tek pazarın belirli alanlarına odaklanacak. Tek pazar güçlendirilirken, ülkeler tüketici hakları, sosyal politikalar ve çevre standartları konularında ortak bir çözüm aramayacaklar. Hizmetlerin serbest dolaşımı tam olarak garanti edilmeyecek. Para birliği konusunda işbirliği sınırlı olacak. Ülkeler yeni sorunları çoğunlukla kendi başlarına ele alacak ve çözecekler. AB bütçesi tek

² Bkz. European Commission **Future of Avrope: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025**, White Paper, Brüksel, 2017.

pazarın öngördüğü temel işlevleri finanse edecek şekilde düzenlenecek. Sığınmacı krizi, güvenlik ve savunma gibi alanlarda ortak bir çözüm söz konusu olmayacak. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, tek bir politika uygulanmayacak, güvenliğe ilişkin daha fazla işbirliği ikili düzeyde ele alınacak ve iç sınır kontrolleri daha sistematik hale gelecek.

Üçüncü senaryoya (daha fazlasını yapmak isteyenler) göre AB değişken geometri sistemini uygulayacak. Bu sisteme göre üye ülkelerin bir kısmı bir araya gelerek savunma, iç güvenlik, vergilendirme veya sosyal konular gibi belirli politika alanlarında işbirliğine gidebilecekler. Entegrasyon bu ülkeler arasında geliştirilirken diğer üye ülkelerin geliştirilen kurallara uymaları beklenmeyecek. AB tek pazarı güçlendirirken üçüncü ülkelerle yeni ticaret anlaşmaları yapabilecek. Para birliğinde olanlar kendi aralarında vergilendirme ve sosyal standartlar gibi konularda işbirliği yapabilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında üye ülkeler mevcut politikaları uygularken bazı ülkeler ayrı bir işbirliğine girebilecek.

Dördüncü senaryoya (daha azını daha verimli yapmak) göre, üye ülkeler belirli öncelikli konularda daha hızlı ve daha kararlı bir şekilde hareket edebilecek ve limitli kaynaklarını sınırlandırılmış belirli alanlarda kullanabilecekler. Böylece Birlik ülkeleri, rekabet politikasının uygulanması konusunda sahip olduğu hızlı karar alma mekanizmasını seçilen diğer alanlarda da uygulayabilecekler. Tek pazar konusunda ortak bir asgari düzey belirlenecek bu konularda alınacak kararlar ile dış ticaret politikaları AB düzeyinde uygulanacak. Devlet yardımları ile ilgili politikalar üye ülkeler tarafından uygulanacak. Tüketicilerin korunması, çevre ve sağlık konularında üye ülkeler minimum düzeyler belirleyecek ve bu düzeyleri sağlayacak politikaları uygulayacaklar. Para birliği konusunda, avro bölgesini sağlamlaştırmak ve istikrarını temin etmek için belirli adımlar atılacak ancak üye ülkeler istihdam ve sosyal politikaya ilişkin alanlarda daha az işbirliği yapacaklar. AB bütçesi, öncelikli alanlara göre yeniden şekillendirilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, tek bir ortak politika uygulanacak.

Son ve beşinci senaryoda (birlikte daha fazlasını yapmak), üye devletler kendi aralarında daha fazla güç, kaynak ve karar alma yetkilerini paylaşacak. Bir nevi 'AB federasyonu' öngören bu senaryoya göre üye devletler arasında her alandaki işbirliği, daha önce hiç olmadığı kadar ileri taşınacak. Kararlar AB düzeyinde alınacak ve daha hızlı bir şekilde uygulanacak. Tek pazar, standartların uyumlaştırılması yoluyla daha da güçlendirilecek ve ülkelere uygulama zorunluluğu getirilecek. Dış ticaret konuları sadece AB düzeyinde ele alınacak. Para birliği konusunda daha güçlü bir birlik finansal ve maliye

politikalarındaki birliği oluşturmak suretiyle kurulacak ve AB bütçesi modernize edilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, bir önceki senaryoda olduğu gibi tek bir politika uygulanacak.

Finansal kriz, terörizm, sığınmacı krizi, İngiltere'nin AB'den ayrılması, AB içinde gelir dağılımının bozulması, Batı Avrupa'da popülist politikaların uygulanmasını arzu eden siyasi partilerin güç kazanması ve Orta ve Doğu Avrupa'da AB karşıtı liberal olmayan politikaların uygulanmasını öneren siyasi partilerin iktidara gelmeleri ile karşılaşan AB'de ele alınan beş senaryoya bazı üye ülkelerin önümüzdeki senelerde AB'den ayrılmaları ile AB'nin tamamen dağılması senaryolarını da eklemek yerinde olacaktır. Ancak bu senaryolardan hangisinin önümüzdeki senelerde gerçekleşeceğini tahmin etmek imkansız görünmektedir.

Kesin olan avro'nun Avrupa'nın geleceğinde yer almayacağıdır. Avro'nun başarılı olabilmesi için politik birlik şarttır. Para birliğinin oluşmasını sağlayan Alman Başbakanı Helmut Kohl ile Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterand para birliğinin ekonomik entegrasyonun derinleşmesine neden olacağını ve AB'de siyasi birliğin zamanla oluşacağını öngörüyorlardı. Ancak, böyle bir birlik kurulamadı ve yakın zamanda kurulması da öngörülüyor. AB Avro olmadan da devam edebilir ve bunda da çok daha başarılı olabilir.

Kesin olan bir diğer husus tek pazarın önümüzdeki senelerde daha da geliştirilerek devam edeceğidir. Sanayi malları ile tarım mallarında tek pazarı oluşturan AB bunu mutlaka hizmetler sektöründe de gerçekleştirebilecektir. Diğer taraftan AB sığınmacı sorununa çözüm bulacak ve göçmen sorunu da kendi menfaatlerine uygun bir şekilde çözecektir.

Kaynakça

European Commission **Future of Avrope: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025**, White Paper, Brüksel, 2017.

European Stability Initiative, **The Refugee Crisis through Statistics**, Berlin, 2017.

McKinsey Global Institute, **Rome Redux: New Priorities for the Avropean Union at 60**, Discussion Paper, Brüksel, 2017.