

## AB Entegrasyonunun Geleceği: Reform Çağrısı Raporu

Giriş Bölümü, Prof Günter Verheugen

Avrupa Parlamentosu'nun yenilenmesi ve Juncker Komisyonu'nun göreve başlamasıyla Avrupa'nın entegrasyonuna ivme kazandırmak için önümüzde eşsiz bir fırsat var. Avrupa Birliği (AB) kritik bir dönemece girdi ve bu fırsat kaçırılmamalı. Finansal ve ekonomik krizin derin etkileri ve toparlanmanın uzun sürmesi nedeniyle büyüme ve istihdam yaratılmasında kayıp on yıl riski yüksek. Sosyal eşitsizlik ciddi bir sorun haline geldi. Bunun da ötesinde, kriz, toplumun Avrupa entegrasyonuna şüpheyle yaklaşmasına neden oldu. AB tarihinde ilk kez, topluluktan ayrılma konusu, teorik bir değerlendirmenin ötesine geçti. Kriz ayrıca Avrupa Birliği içindeki dengesizlikleri de ortaya koydu. Bunların neticesinde, Avrupa entegrasyonunun sadece barış ve istikrarın değil; refahın da kaynağı olduğu hususunda Avrupa Birliği'nin 500 milyon vatandaşına güvence verilmesi büyük önem taşıyor. Krizle mücadele stratejisi Avrupa Birliği üyeleri ve özellikle Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) üyeleri arasında bağları güçlendirse de, entegrasyon konusu sadece siyasi olarak sorgulanmamaktadır. AB ve özellikle EPB üyeleri, Euro bölgesini kurtarmak ve krizi aşmak için işbirliği yapmış olsa da, entegrasyondan üye devletlerin sorumlu olduğu ve Avrupa dayanışması ile ulusal çıkarlar arasındaki çatışmanın son derece hassas bir ilişki olduğu açıklık kazanmıştır.

Krizle hazırlıksız yakalanan Avrupa Birliği krizle mücadelede bilinmeyen bir alanda ilerliyor. Ancak Avrupa Birliği'nin krizle mücadele refleksi en kötü olasılığa – Euro bölgesinin dağılma riskine – karşı önlem almaya odaklanmıştı. Bu savunmacı yaklaşım diğer politika alanlarında da görülüyor. Araştırma ve geliştirme, inovasyon, göç, nüfusun yaşlanması, endüstri veya enerji politikası gibi alanlarda Avrupa Birliği'nin tehditlere karşı önlem aldığını ancak fırsatları iyi değerlendiremediğini gözlemliyoruz. Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTYO) anlaşmasına ilişkin tartışma Avrupa Birliği'nin en derin ikilemini gözler önüne seriyor: farklı sorunlar veya kaygılar, refah ve istikrar kazanımlarının önüne geçerek Avrupa Birliği projesini tehlikeye atıyor.

Küreselleşmenin dinamikleri iç sorunları kızıştırırken, içe dönük politikalar Avrupa Birliği'nin ekonomik ve siyasi olarak tecrit edilmesine neden oluyor. AB zaaflarının üzerine kararlilikla gitmelidir, çünkü dünya Avrupa Birliği'ni beklemeyecektir. Dünyanın beklentileri ve umutları var ve Avrupa Birliği'ne yadsınamaz bazı sorumluluklar yüklemiştir. Doğu Avrupa ve Ortadoğu'daki gelişmeler Avrupa Birliği'ni de etkiliyor. Dolayısıyla sorulması gereken soru şu: Avrupa Birliği bu sorumluluğu üstlenmeye hazır mı; yoksa gelişmelerin sonuçlarına hazırlıksız mı katlanacak?

Kritik bir dönemece giren Avrupa Birliği'nin temel zaaflarına karşı pozitif bir reform gündemi oluşturması ve bunu temel güçlerinin üzerine inşa etmesi gerekiyor: iç pazarın potansiyeli; dört özgürlük (*malların, kişilerin, hizmetlerin ve servisin serbest dolaşımı*); serbest piyasa ve adil ticarete bağlılık; ve krizden güçlenerek çıkma iradesi. Kararlı siyasi liderliğe ek olarak esas farkı ekonomi yaratacaktır. Sürdürülemez yükseklikteki işsizlik oranları ile bütün bir nesli eşit fırsatlardan yoksun bırakan genç işsizlik sorunu, toplumun Avrupa entegrasyonuna şüpheli yaklaşımını değiştirmeyi zorlaştırıyor, hatta imkânsızlaştırıyor. Elbette, bu gerçeğin temelinde sadece ekonomik sorunlar yatmıyor. Bütün şikayetlerin ve eleştirilerin temelinde merkezi bir zafiyet yatıyor. Kamuoyu araştırmaları, Avrupa Birliği'nde ulusal sorumluluklar ile

uluslarüstü ortak karar alma arasındaki dengenin bozulduğu kanısının yaygın olduğunu ortaya koymakta. Avrupa toplumları entegrasyonun derinleştirilmesine bu nedenle itiraz ediyor. “Daha fazla Avrupa” kavramı Avrupa toplumlarında heyecan yaratmadığı gibi, tehdit olarak algılanıyor. Halen azınlıkta olsalar da giderek güçlenen milliyetçi veya Avrupa karşıtı partiler de bu duyguyu körüklüyor.

Bu durum, hem Avrupa seviyesinde hem ulusal seviyedeki karar vericilerin siyasi ve ekonomik reform sürecine odaklanmasını ve acil adımlar atmasını gerektiriyor. Değişim zamanı gelmiştir; Avrupa’nın eksikliklerini gidermesinin zamanı gelmiştir; hataların düzeltilmesi ve vatandaşlara doğrudan hizmet edecek adımların atılmasının zamanı gelmiştir. Olağan seyrinde ilerleme seçeneğimiz kalmamıştır. Bu nedenle, güçlü liderlik ve siyasi ve ekonomik oyuncuların yakın işbirliği kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Son yıllarda Avrupa Birliği finans sektörüne odaklansa da temel sorunları çözmemiş, reel ekonominin eksiklikleri üzerine gidilememiştir. Avrupa Birliği’nde makroekonomik dengesizlik, sürdürülemez kamu maliyesi ve küresel rekabetçiliğin eksik olduğu bir durum söz konusu. AB’nin ekonomisindeki rekabet gücünü artırırken iç dengesizlikleri çözmesi önümüzdeki yılların önceliği olmalıdır.

Bu rapora üç iş dünyası örgütü önyak olmuştur: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD); Polonya Konfederasyonu Lewiatan; ve İsviçre iş dünyası örgütü Economiesuisse. Bu örgütler Avrupa değerleri ve Avrupa projesinin en güçlü destekçileri ve Avrupa ekonomik entegrasyonunun başından bu yana yönlendiricileri olmuştur. Ancak bu sefer, Avrupa Birliği’nin reform ihtiyacı konusunda kendi aralarında bir sonuca varmaktansa, Avrupa’nın önde gelen düşünce kuruluşlarına başvurmuşlardır. Neticede bu rapor, üç düşünce kuruluşu; Boğaziçi Üniversitesi – TÜSİAD Dış Politika Forumu, THINKTANK Merkezi, ve Avenir Suisse ile Berlin’deki Alman Dış İlişkiler Konseyi (DGAP) Kıdemli Araştırmacı Dr. Cornelius Adebahr tarafından hazırlanmıştır. Farklı geçmişleri ve tecrübeleri olsa da, bu kurumlar Avrupa tarihinden çıkarılacak dersin yakın işbirliği, ortaklık ve bütünleşme olduğu hususunda görüş birliği içindedir.

Alois Bischofberger, Dr. Samuel Rutz ve Dr. Rudolf Walser (Avenir Suisse) tarafından kaleme alınan birinci bölümde, EPB’nin eksikliklerinin ve makroekonomik dengesizliklerin yarattığı sorunlar ele alınıyor. Bu bölümde politika seçenekleri değerlendiriliyor. Dr. Malgorzata Bonikowska (THINKTANK Merkezi) tarafından hazırlanan ikinci bölümde iş ortamı ve iç pazarın tamamlanması için reform ihtiyacına odaklanılıyor. Prof. Hakan Yılmaz (Boğaziçi Üniversitesi – TÜSİAD Dış Politika Forumu) tarafından yazılan üçüncü bölümde özellikle genişleme ve komşuluk politikaları ile küreselleşme konularına bakılarak Avrupa Birliği’nin dış politika ihtiyaçları değerlendiriliyor. Dr. Cornelius Adebahr (DGAP) tarafından hazırlanan son bölümde ise acil kurumsal reform seçenekleri ele alınıyor.

Avrupa reform gündemine odaklanan bütün değerlendirmeler Avrupa Birliği Antlaşması’nda değişiklik gerektirmeyecek ve hızla uygulanarak kısa ve orta vadede netice verecek şekilde düşünülmüştür. Raporda, Birleşik Krallığın Avrupa Birliği’nden ayrılması konusu özel olarak ele alınmasa da, Londra tarafından da dile getirilen AB vatandaşlarının kaygılarına değiniliyor, öneriler getiriliyor. Dolayısıyla, kapsamlı bir reform gündemi sadece AB kamuoyunu olumlu yönde etkilemekle kalmaz, Birleşik Krallığın Avrupa Birliği’ndeki geleceği tartışmasına da olumlu katkı yapar.

### *Temel sonuçlar veya öneriler nelerdir?*

Bütün öneriler Avrupa'nın birlik ruhuna uygundur. Raporun yazarları entegrasyonun derinliği konusunda akademik bir tartışmaya girmekten ihtimam etti. Bunun yerine mevcut Antlaşmaya dayalı ve gerçekçi iyileştirmelere ve reformların olası sonuçlarına odaklanılıyor. Bunun da ötesinde, raporun yazarları pozitif reform gündemi oluşturulmasını vurguluyor ve atılacak reform adımlarıyla değişime bağlılığı öne çıkarıyor. Avrupa Birliği'nde acil reform ihtiyacına dikkat çeken yazarlar çözümün kolay olmadığını da vurguluyor. Yazarlar, önümüzdeki çalışma gündeminin pragmatik ve adım adım ilerleyecek bir yaklaşım gerektirdiğini; ve siyasi cazibesi bulunmayan bu sürecin geçirilemeyeceğinin bilincindeler.

Öte yandan, önümüzdeki yılların en temel sorunlarına kolay çözüm bulunmuyor: Avrupa'nın rekabet gücünü korurken üye hiçbir ülkeyi geride bırakmadan çeşitliliğini yönetmesi nasıl gerçekleştirilebilir?

Birinci bölümün yazarları Alois Bischofberger, Dr. Samuel Rutz ve Dr. Rudolf Walser (Avenir Suisse) makroekonomik zorluklara ve EPB'nin özel ihtiyaçlarına odaklanıyor. Bu bölümün AB dışından yazılmasının avantajı, Avrupa Birliği'nin başarıları ve zayıf noktalarının titiz ve tarafsız bir şekilde değerlendirilmesidir. Bu bölümde farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımı, ortak kuralların oluşturulması ile üye devletler arasında serbest rekabetin korunması arasında doğru dengenin bulunması güçlü bir şekilde savunuluyor. AB ve özellikle EPB'nin ekonomik yönetim ihtiyaçlarının geleceğine ilişkin bu anlayış önümüzdeki yıllarda AB politikalarının temelini oluşturacak. Raporda ayrıca net bir konsolidasyon politikası izlenmesi gerektiğine işaret edilirken, kriz dönemlerinde İstikrar ve Büyüme Pakti'nin uygulanmasındaki zorluklara da dikkat çekiliyor. Beklentiler ile gerçekler uyuşmadığında, ihtiyaç duyulan konsolidasyon yollarına ilişkin varsayımların yanılsama olduğu anlaşılıyor ve neticede siyasi olarak gerekli adımlar gerçekleştirilemiyor. Daha da önemlisi konsolidasyon ihtiyacı sadece İstikrar ve Büyüme Pakti'nin hedefleri açısından değil, yaşanan Avrupa nüfusunun ortaya çıkardığı zorluklar açısından da değerlendirilmeli. Avrupa Birliği'ndeki demografik değişimin nasıl finanse edileceği sorusuna henüz yanıt bulunamadı. Dolayısıyla AB önümüzdeki yıllarda bu konuya da odaklanmak durumunda kalacak. Bu bölümün yazarları ayrıca EPB bünyesinde iflas sistemi konusunda da uzlaşma sağlanması gerektiğini savunuyor; sadece bankalar için değil, devletler için de. Bu, birçok ekonomistin paylaştığı makul bir değerlendirme, ancak siyasi olarak Avrupa Birliği, Euro bölgesini kurtarma kararını verirken bu soruyu yanıtladı. AB, kurtarmanın maliyetinden ziyade, herhangi bir ülkenin (Yunanistan) Euro bölgesinden ayrılmasının yaratacağı kontrol dışı etkilerinden daha çok kaygı duyduğunu gösterdi. O dönemden bu yana yaşanan gelişmeler bu politikanın doğru olduğunu gösterdiği belirtiliyor ve liderlerin AB'den çıkış konusuna da benzer şekilde yaklaşması öneriliyor.

Dr. Malgorzata Bonikowska'nın (THINKTANK Merkezi) değerlendirmesine göre, AB'nin kendi rekabet gücünü artırmak için Avrupa 2020 stratejisinde yer alan doğru yaklaşımı benimsediğini görüyoruz: daha fazla yakınsama; rasyonel bir enerji ve iklim değişikliği politikası oluşturulması; KOBİ'lerin ve girişimciliğin desteklenmesi; ve araştırma ve inovasyonun artırılması bu bölümün temel aldığı hususlar. Ancak bunların tümüyle nasıl başarılabacağı sorusu henüz yanıt bulunamadı.

Şu anda, Avrupa Birliği 2020 hedeflerinin birçoğunu tutturamayacaktır: istihdam, yoksulluk ve ARGE harcamaları. Durumu iyileştirmek için AB'nin iki yönlü bir yaklaşım izlemesi gerekiyor: bir yandan ulusal reform gündemini desteklerken, bir yandan başarılı ülkelerin planlanandan daha fazlasını yapmasını desteklemeli. Bu sayede orta vadede giderilemeyecek zayıflıklar dengelenebilir. Bütün girişimlere ve iyi yönlendirilmiş kaynaklara rağmen bazı ülkelerde genç işsizlik oranı büyük ölçüde düşürülemeyecektir. Bu nedenle iş piyasası güçlü olan ülkelerin istihdam yaratacak adımları daha da güçlendirilerek Avrupa'da işçilerin serbest dolaşımını desteklenmelidir. Aynı strateji ARGE harcamaları için de geçerlidir. Almanya gibi ülkeler ARGE harcamalarında %3 hedefinin üzerine çıkmadığı takdirde Avrupa Birliği'nin 2020 yılına kadar %3 oranındaki ortak hedefine ulaşması mümkün değildir. Oysa uzun vadede ARGE ve inovasyon kapasitesi açısından üye devletler arasındaki açığın kapatılması gerekmektedir. Endüstri, iklim değişikliği ve enerji politikalarının uyumlu hale getirilmesi önümüzdeki yıllarda karşılaşılabilecek sorunlar arasında öne çıkıyor. Sanayileşmeden kaçış sürecinden geri dönülmesi ve girişimciliği ve yatırımları hızlandıracak uygun şartların oluşturulması gerekiyor. Avrupa ve ulusal seviyelerde denetimin iyileştirilmesi, işletmelerin ve özellikle KOBİ'lerin bürokratik yükünün azaltılması, Avrupa gündeminde önemli yer tutuyor, ancak bu alanda elde edilen başarı sınırlı. Denetimin azaltılması Komisyon'da yatay bir politika önceliği olmadığı takdirde güçlü siyasi irade olsa bile durum değişmeyecektir. Komisyon Başkanı Juncker'in iyileştirilmiş denetim programını yeniden başlatması kararlı bir adımdır. Bu program tam olarak uygulanırsa Juncker Komisyonu yatırım ve rekabet gücünün artırılmasında kayda değer bir başarı sağlayabilir ve bu herhangi bir mali destek paketinden daha büyük etki yaratabilir. Ancak bütün bu öneriler yeni Komisyon'un kural yapıcı yetkisini gerçekten sınırlandırmasına dayanıyor. Bu sadece siyasi cesaret değil, entegrasyon için uyumlaştırmayı tercih eden Komisyon içerisinde kültür değişikliğini gerektiriyor. Başkan Yardımcılarından birinin denetimin iyileştirilmesinden sorumlu olması bu sorunun aşılmasında etkili olabilir.

Öte yandan, Avrupa Birliği'nin enerji gibi bazı alanlarda ortaklaşa çalışması gerekiyor. Enerji güvenliği ve enerji fiyatlarının düşük tutulabilmesi için enerji topluluğunun oluşturulması önemli. AB'nin ulusal enerji güvenliği yerine enerji üretimi ve dağıtımında topluluğa odaklanmaya hazır olup olmadığı konusu başka raporlarda ele alınabilir. Böyle bir sistem bütün enerji kaynakları arasında rekabet ile mümkün olacaktır, nükleer enerji ve yerel kaynaklar dahil. Avrupa liderlerinin, kamuoyu direncine rağmen, destek sözü somut adımlara dönüşebilmelidir.

Prof. Hakan Yılmaz (Boğaziçi Üniversitesi – TÜSiAD Dış Politika Forumu) küreselleşmenin doğasına yeni bir bakış açısı getiriyor. Tek kalıplı yaklaşımların fayda getirmeyeceği vurgusu yapılan bölümde farklı mikroekonomik ortamların da benimseyebileceği esnek AB çözümleri teşvik ediliyor. Avrupa Birliği'nin "toplu pazarlık gücünün" en önemli varlığı olduğu ve bundan daha fazla istifade edilmesi gerektiği vurgulanırken; "akıllı, bilgiye dayalı, yenilikçi, yüksek katma değerli, yüksek teknolojiye dayalı ekonominin" oluşturulmasından geri kalınmasının da AB'nin en büyük kırılganlığı olduğu vurgulanıyor. Bu nedenle, sadece iç konulara odaklanmaktansa, daha proaktif bir dış politika ve dış ticaret politikası izlenmesi tavsiye ediliyor. Avrupa Birliği, değerlere dayalı bir topluluk ve yumuşak kural yapıcı olarak hem Avrupa'daki hem dünyadaki gelişmeleri olumlu yönde etkileyebilir. Bu bölümde yer alan önerilerin ikincisi, ortaklıklar ve küresel alanda ağ oluşturma başlığı altında özetlenebilir. Transatlantik pazarın yanında, Avrupa kıtasının ekonomik entegrasyonu Avrupa'da istikrar ve refahın artırılması için bundan

sonra atılması gereken en doğal adım olarak görülüyor. Bu bölümde ayrıca en tartışmalı konulardan biri olan AB'nin genişlemesi ele alınıyor. Şu aşamada, genişleme yorgunluğu çeken ve krizin şokunu atlatamamış olan AB'de, önümüzdeki yıllarda kararlı bir genişleme politikasının zorunlu olduğu düşüncesi mevcut değil. Bu sadece Türkiye için değil, AB üyesi olmak isteyen Ukrayna gibi Avrupa ülkeleri için de geçerli. Ancak bu ülkeler siyasi ve ekonomik reformlarını sürdürdükleri takdirde Avrupa'daki büyüme pazarlarını temsil edecektir.

Dr. Cornelius Adebahr (DGAP) tarafından kaleme alınan bölümde, kurumsal reform ve düzenlemeler konuları ele alınıyor. Bu bölüm, Avrupa'nın temel ihtiyaçlarına odaklanmamıza yardımcı olacaktır. Raporun bu bölümünde özellikle Avrupa Komisyonu'nun reform ihtiyacına dikkat çekiliyor. Kurumsal iktidarın Komisyon'dan Konsey'e; veya topluluk yönteminden hükümetler arası yaklaşıma kayıp kaymadığı konusu çok tartışıldı. Yazar, Avrupa entegrasyonunun geleceğinin, parlamentolar dahil, Komisyon ile üye devletler arasında yeni bir güç dengesi bulunmasına dayandığını savunuyor. Neticede bütün bunlar yeni Komisyon'un politika tercihlerine bağlı olacaktır.

İlk bakışta, kurumsal önerilerin çoğunun teknik olduğu düşünülebilir, ancak bu önerilerin uygulanması Komisyonu derin bir şekilde değiştirebilir. Bağımsız bir "etki Analizi Kurulu"yla çalışılması veya etki analizlerinin kamuoyu ile açık bir şekilde değerlendirilmesi, hem Avrupa'da karar alma kültürünü iyileştirir hem de yetki ikamesi ve orantılılık ilkelerine saygı duyulduğu güvencesini verir. Avrupa katma değeri daha geniş bir şekilde paylaşılır. Bu sayede ulusal parlamentoların ve kamuoyunun kaygılarının giderilmesinde önemli bir adım daha atılmış olur. Komisyon ulusal parlamentoların kaygılarını ve taleplerini uygun bir şekilde takip etmiyor ve taraflar arasındaki ilişkinin iyileştirilmesi gerekiyor. Ölçülü ve gerçek ihtiyaçları karşılayacak bir yasama gündemine bağlı kalınması konusunda yeni Komisyon'un, Konsey'in ve yeni seçilen Avrupa Parlamentosu'nun ortak bir anlayış benimsemesi aynı şekilde önem taşıyor.

## **Sonuç**

Avrupa Birliği'nin toparlanması kırılganlığını koruyor ve özellikle Rusya ile ilişkilerin bozulması ve Ortadoğu'daki gelişmeler ek yük oluşturuyor. EPB'nin karşısındaki riskler henüz aşılamadı ve deflasyon tehlikesi mevcut. Büyüme ve istihdam yaratılırken son derece önemli olan mali konsolidasyona nasıl sadık kalınacağı konusunda fikir birliği bulunmuyor. Ancak kesin olan şu: orta ve uzun vadede büyüme ancak rekabet gücünün artırılmasıyla mümkün olacak. Dolayısıyla bütün Avrupa kurumları, rekabet gücünü göz önünde bulundurarak bütün politikalarını gözden geçirmelidir. Yeni politikalar, hem ulusal seviyede hem Avrupa seviyesinde rekabet gücünü artıracak şekilde tasarlanmalıdır. Bunun için Avrupa Birliği küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin kendi potansiyelerine ulaşmasını desteklemelidir. Ancak bu, mevzuat yükünün önemli ölçüde azaltılmaması durumunda mümkün olamaz. Buna ek olarak AB, iç pazarın daha iyi çalışması için lojistik ve ulaştırma sektörüne odaklanmalıdır. Önümüzdeki yıllarda iç talebin zayıf olacağını düşünerek AB'nin dışa açılması gerekiyor. Bu nedenle, AB, büyük yatırım ve ticaret potansiyelini kullanarak transatlantik pazarın oluşturulması için çabalamalıdır. Farklı ekonomik blokların olduğu bir ortamda Avrupa Birliği zamanın daraldığını farketmelidir. Aynı şekilde, AB, Türkiye ve BRICS ülkeleri gibi yeni ekonomik "kaplanlarla" ilişkilerini geliştirmelidir. Son olarak, Ukrayna krizinin de gösterdiği gibi, Avrupa Birliği'nin genişleme çekincesini aşması gerekiyor. Avrupa tecrübesi, istikrar ve

büyümenin gerçekten entegre olmuş bir Avrupa'da muhafaza edilebildiğini gösteriyor. Berlin'de yapılan Balkanlar Zirvesi'ne bakılacak olursa genişleme çekincesi gözden geçirilmeye başlandı.

Tabii bütün bunlar Avrupa Komisyonu'nun göstereceği liderliğe dayalı olacaktır.

Farklılaşmanın fırsat olarak görülmesi; kamu desteğinin kazanılması için akıllı denetimin sağlanması; ve saydamlık, hesap verilebilirlik ve demokratik tahkik için katılımcılığın artırılması... Bunlar, bilim insanlarının arzularının listesi değil, bunlar, rekabet gücünü artırmak için acil politika öncelikleridir. AB uzun süredir hasta ve bazı yerlerinde çok acı çekildi; ancak siyasi cesaret ve ekonominin harekete geçirilmesiyle tedavi başarılı olabilir. Raporun yazarları tarafından önerilen tedavi çok zor değil, akıllı ve yenilikçi bir yaklaşımı temsil ediyor. Üç Avrupa iş örgütünün toplumsal sorumluluk anlayışı sayesinde bu öneriler kamuoyuna sunuluyor. Umudum, bunların önümüzdeki yıllara ilham kaynağı olması ve tartışmalara katkı sağlamasıdır.