

EURO BÖLGESİNDE MALİ KRİZ VE YENİ MAKRO İKTİSADİ YÖNETİŞİM

FINANCIAL CRISIS AND A NEW MACROECONOMIC
GOVERNANCE IN EUROZONE

Doç. Dr. İrfan KALAYCI¹

ÖZET

Euro bölgesinin 2008 küresel mali krizinden etkilenmesiyle beraber AB’de makro iktisadi yönetim tekrar gündeme geldi. Buna bağlı olarak, Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası, İstikrar ve Büyüme Paktı, Lizbon Stratejisi gibi resmi kurum ve sözleşmeler tartışılmaya başladı. Mevcut iktisadi yönetim çerçevesinin kriz karşısında yetersiz olduğu ve bu yüzden yeni bir çerçeveye ihtiyaç duyulduğu anlaşıldı. Buna göre, üye devletlerin kamu borçlarının daha sıkı denetlenmesi, ulusal bütçe değerlerinin AB bütçesine yakınsamasının sağlanması ve küresel krizlerin bulaşıcı etkisine karşı erken uyarı sistemlerinin kurulması yönünde önlemler alındı. “Altı Pakt”, bu sistemlerden biridir ve Avrupa 2020 vizyonuyla da uyumludur. Böylece, Euro’nun tahrip görmesi nedeniyle AB’nin dağılması riski en az düzeye indirildi.

Anahtar Kelimeler: *Mali Kriz, Euro Bölgesi, Yeni Makro İktisadi Yönetişim.*

ABSTRACT

After affecting of Eurozone by the 2008 global crises, the macroeconomic governance becomes the agenda of European Union again. Correspondingly, some arguments started on the protocols and institutions of EU such as Europe Central Bank, EU Stability and Growth Pack, Lisbon Strategy. It is understood that, the current economic governance strategies are insufficient for the global crises, so a new frame is needed. Accordingly, the precautions of the auditing of government debt closely, converging the national budget and the EU budget, and a warning system against the contagious effects of global crises were put in use. The “Six Pack” is one of these systems and it is in accordance with the EU 2020 vision. So the risk of the resolution of EU because of the damage in Euro currency is decreased to the minimum level.

Key Words: *Financial Crisis, Eurozone, New Macroeconomic Governance.*

¹ İnönü Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

GİRİŞ

Genel olarak Avrupa Birliği (AB) ve özel olarak Euro bölgesi (EB), Lizbon Antlaşması'ndan² bu yana, büyük rakibi ABD'den küreselleşme yoluyla 'ithal' etmek zorunda kaldığı mali krize (2008) rağmen, dinamik entegrasyon sürecini ilerletmektedir. En son, krizi aşmak için aldığı önlemler ve uyguladığı *yeni makro iktisadi yönetim* modeli, bu sürecin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

AB'yi dünyanın tek dinamik entegrasyonu haline getiren ana güç, İktisadi ve Parasal Birlik (Economic and Monetary Union, EMU) olup, bu sistem, dengede durmak durumunda olan 7 ayaklı bir masaya benzemektedir. O masada, yaklaşık 16 trilyon dolarlık gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) üreten 500 milyon kişiyi aşkın nüfusun sosyo-ekonomik geleceği planlanır, kararlaştırılır, tasarlanır, yönetilir ve sonuçlara göre değiştirilir. Bu ayaklar arasında bir sıralı-düzen, etkileşim ve birbirini tamamlayan bir akım vardır. O akımın kesintiye uğramaması gerekir.

Makro iktisadi yönetişimin çatısını oluşturan EMU'da iktisat politikasından sorumlu kurumlar birden fazladır ve sorumluluk şu yedi temel aktör arasında paylaştırılmıştır:

i-*Avrupa Konseyi* (the European Council, EC); ana politikaların yönünü belirler, ayarlar.

ii-*AB Konseyi* (the Council of the EU, the 'Council'); AB'nin iktisadi politika yapımında eşgüdümü sağlar ve tek tek AB ülkelerini bağlayabilen kararlar alır.

iii-*AB ülkeleri* (the EU countries); kabul edilmiş açık ve borç sınırları içinde kendi ulusal bütçelerini yaparlar ve emek, emeklilik ve sermaye piyasalarını kapsayan kendi yapısal politikalarını belirlerler.

iv-*Avrupa Komisyonu* (the European Commission, EC); Konsey'e iletmek üzere iktisadi ve mali politikaları hazırlar ve teklif eder; onların Konsey kararlarına uyumunu ve performansını izler; hükümet gibi çalışır.

v-*Avrupa Merkez Bankası* (the European Central Bank, ECB); Euro bölgesinde temel hedef olarak fiyat istikrarı için parasal politikaları kurar.

² Lizbon Antlaşması (Reform Antlaşması), Fransa ve Hollanda'nın halk oylaması ile reddederek düşürdüğü AB Anayasasını temelde koruyan ve ufak değişikliklerle tekrar ülkelerin onayına sunulan AB temel antlaşmasıdır. 18-19 Ekim 2007'de Lizbon'da yapılan gayri resmi zirvede onaylandığı için Lizbon Antlaşması (13 Aralık 2007) olarak adlandırılan bu yeni AB nitel antlaşması, 250 bin sayfadan oluşmakta olup kabul edilmesi için tüm üye ülke parlamentolarında ve/veya referandum ile onaylanması gerekmektedir. (Ayrıntı için bkz. CRGMS, 2007.)

vi-*Euro Grubu* (the ‘Eurogroup’, EG); Euro bölgesinin ortak çıkarlarına yönelik politikaları düzenler. EG, AB’de Euro’yu resmi para birimi olarak kabul eden Euro bölgesi ülkelerinin maliye bakanlarının yaptıkları toplantının adıdır. Toplantıya EMU yetkilileri ve ECB Governörü de eşlik eder.

vii-*Avrupa Parlamentosu* (the European Parliament, EP); yasaların çıkarılması görevini Konsey ile paylaşır ve özellikle yeni İktisadi Diyalog yoluyla demokratik inceleme için iktisadi yönetişimi hükmü altına alır.

İktisadi yönetişim için AB liderleri tarafından belirlenen şimdiki yol haritasının, Euro ve Avrupa iktisadi büyümenin uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamlaştırmak sözkonusu olduğunda pek yeterli olmadığı; ayrıca, başta Euro bölgesi olmak üzere AB ekonomilerini daha verimli hale getirecek *‘güvenilir bir iktisadi yönetişim’* için bir takım radikal adımların atılması gerektiği ileri sürülmektedir. Şöyle ki (Galiay, 2012:1-2): *Bir*; AB tek Avrupa pazarını (Single European Market, SEM) koruyacak ve genişletecek yeni politikalara muhtaçtır. SEM, tüm Avrupalıların faydasına olacak ve içinde rol alacağı şekilde hizmetler, istihdam ve sosyal haklar alanına dönüştürülmelidir. *İki*; AB, en rekabetçi ve onları geriden izleyen bölgeler arasında mali transferleri sağlayacak daha büyük bir merkezi bütçeye muhtaçtır. Zira eğer mali transferler olmazsa, rekabetteki farklılıklar artacak ve bazı bölgeler daha yüksek enflasyonla karşılaşabilecek; sonuçta ulusal ekonomilerin yerel karakteri öne çıkacaktır. Ülkeler para politikasını kullanamaz ve o yüzden diğer düzenleyici mekanizmalar devreye sokulmalıdır. Bu konuda yaratılan çarpıtmalar; eğer üye ülkeler reformist çabalarda başarısız olsalardı ve ECB Alman ekonomisinin istekleriyle uyumlu bir para politikası uygulaysaydı, daha fazla önemli hale gelirdi. AB bütçesinin bir “hükümet bütçesi”nde etkili bir rol oynayabilmesi için, onun, şimdiki topluluk GSYHsine oranla %1’den en az %10 düzeyine yükseltilmesi gerekir. Ancak AB’nin vergi toplamasına izin verilmesi halinde bu normatif duruma ulaşılabilir.

İktisadi yönetişim, Fransız siyasetçiler ve hükümet bürokratları cephesinde çok keskin destekleyenlerine rağmen, en geniş kullanımıyla, Euro bölgesi için geçerlidir. Zira, Euro’nun başından beri şu iki manzara geçerliydi (Jakbo, 2011: 15, 18, 39, 45): *Birincisi*, hükümet mekanizmaları Euro bölgesinde az ya da çok başarılıydı; *ikincisi* ise, bir grup analist makro iktisadi yönetişimin mevcut paradigmasını belirgin bir şekilde eleştiriyordu. Bu eleştirinin üç dikkat çekici boyutu var:

1. *‘Uysal-kolay’ bir problem olarak iktisadi yönetişim*: İktisadi yönetişimin sınırları, genel bir eğilim olarak, adeta “İstikrar ve Büyüme Pakti” (Stability and Growth Pact, SGP) ile nefes alıp veren salt Euro bölgesi ile çizildiğinde, Avrupalılar için sorunun pek zor olmadığı ileri sürülebilir. Maastricht

Antlaşması'na dayanarak Almanya ve Fransa'nın bütçe açığı tavanına getirdiği sınırlama (GSYH'ye oranla %3) fikrine diğer hükümetlerin de reform paketleriyle desteklemesi sonucunda SGP'nin daha etkili olması beklenmektedir.

2. *'Nazik' bir problem olarak iktisadi yönetim:* 2008'de mali kriz, özellikle 2010'da hükümetlerin borç krizi zirveye çıktığında, Euro bölgesinde iktisadi yönetimle bağlantılı derin hatalar ivedilikle tartışma konusu oldu. Birincisi, farklı siyasal sistemler ve politikalar nedeniyle yakınsamayı ihmal eden makro iktisadi sapmanın-ayrışmanın inadı vardı. 2008 krizi, farklı ulusal borçlanma tahvilleri yüzünden Euro bölgesinde ıraksamaya yol açtı. İkincisi, teşvik edilen iktisat politikası eşgüdümü konusunda, eş anlı baskıların etkisiyle bir kuşkuculuk oluşmaya başlamıştı. Bu kuşkuculuk, zamanı, SGP revizyonuyla köpüren tartışmalarla örttü. Zamanı boşa harcatan tartışmalara, AB üyeleri arasındaki iktisadi ve toplumsal yakınsama hedefine ulaşmayı emreden Lizbon Gündemi son noktayı koydu.

3. *İktisadi yönetişimin krizi olarak Avrupa borç krizi:* Avrupa'daki mali kaosun kökleri, AB üyeleri arasında rekabet gücü ve dışsal kırılabilirlik zemininde cereyan eden ıraksamaya dayanır. 2008'de ihracat pazarında çok ani düşüş olmasına rağmen Almanya krizden güçlü bir şekilde çıktı. Görece daha muhafazakâr olan teşvik planı sayesinde kamu açığını GSYH'ye oranla %6'nın altında tuttu. Bu başarı, Almanya'nın "PIGS" olarak bilinen ülkeler (Portekiz, İrlanda, Yunanistan ve İspanya) grubundan ne kadar farklı olduğunu ortaya koymaktadır. PIGS grubu, borç krizinin 'sürdürülemez' hale geldiği ve asla 'makul' sayılmayan bir 'statüko'dan henüz sınırlanabilmiş değildir. Eklemek gerekir ki; PIGS grubunda borçlar 'ulusal', fakat borçların çevrilebilirliği sorunu Euro bölgesi içinde 'uluslararasılaşmış' ve dolayısıyla Avrupa iktisadi yönetişiminde kırılabilirliğe yolaçacak boyuttadır.

AB, krize; iç içe geçmiş dört halkayla tepki göstermiştir (Buti, 2013: 4):

1. *halka:* SGP III + Aşırı Dengesizlikler Süreci + Ulusal Mali Çerçeveler + Yaptırımlardan oluşan "EMU Yönetişimi".

2. *halka:* Avrupa Sistemik Risk Kurulu (ESRB) + Avrupa Gözetim Otoriteleri (ESA) + Düzenleme Çerçevesi'nden oluşan "Mali İstikrar".

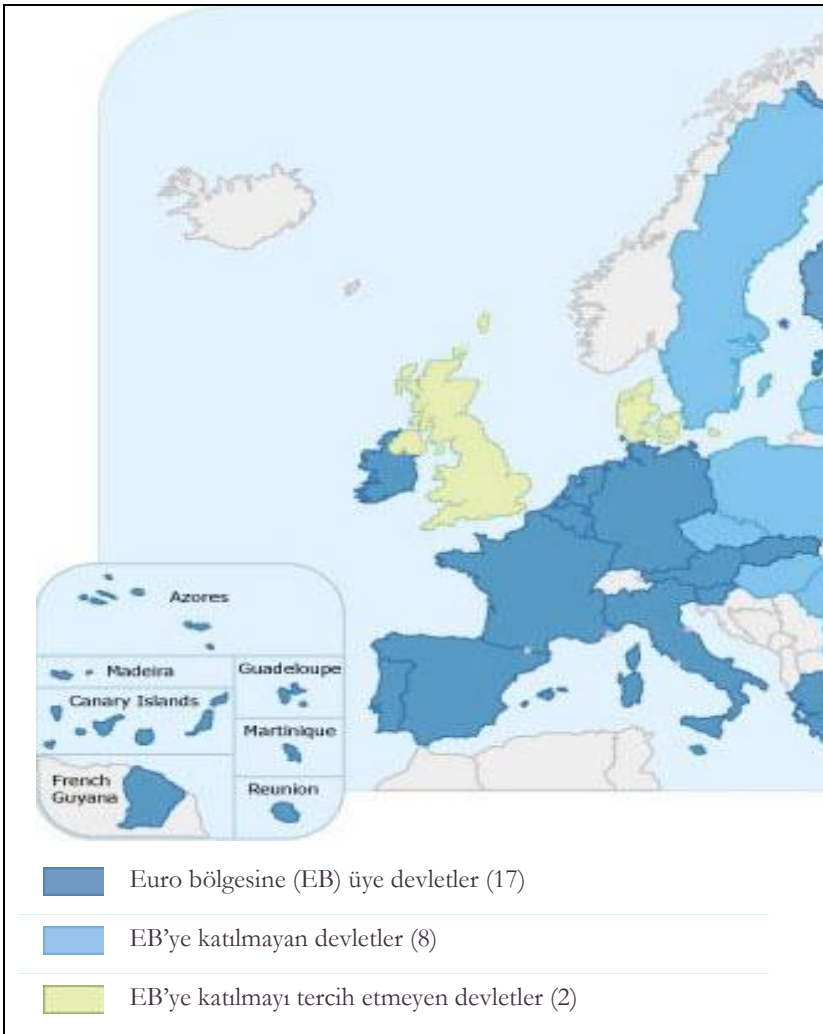
3. *halka:* EFSF/ESM + Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) + Ödemeler Kolaylığı Dengesi'nden oluşan "Kriz Destek paketi".

4. *halka:* AB Markaları ve Hedefleri + Yapısal Reformları'ndan oluşan "Avrupa 2020 Stratejisi".

Mali kriz, Euro üzerinden üçe bölünen (bkz. Harita 1) AB'de safları daha da netleştirmiştir. "Euro bölgesine üye olanlar", Euro'yu ortak para birimi olarak kullanmalarına rağmen krizin etkilerini yaşamak bakımından homojen bir

yapı sergilemediler. Örneğin, Almanya ile Yunanistan, krize yakalanma ve onu aşma yeteneği noktasında iki zıt kutbu temsil ettiler. Euro'yu kullanmak isteyip de Maastricht kriterlerine henüz uyum sağlamadıkları için “Euro bölgesi dışında bulunanlar”ın başında yeni üye olan D. Avrupa ülkeleri gelmektedir. Zaten onlar halen AB'nin “Üçüncü Dünya”sı ile özdeşleştirilmektedirler. Bir de, teknik olarak bir engel olmamasına rağmen, hükümet kararı ya da referandumla “Euro bölgesine katılmayı tercih etmeyenler” var ki, özellikle İngiltere, AB ile sürekli hesaplaşma içindedir.

Euro Bölgesi: Üye Olan/Olmayan/Katılmayı Tercih Etmeyen Devletler



1. YENİ MAKRO İKTİSADİ YÖNETİŞİMİ GEREKTİREN KONJONKTÜR: EURO BÖLGESİNDE KRİZ

1.1. Küresel Krizin Avrupa Birliği'ne Faturası

ABD'de 2008'de emlak bankacılığı sektöründe gelişen kredi riski mali krize dönüşünce, yakın iktisadi ve ticari ilişkiden dolayı bundan ilk ve en fazla etkilenen ülkeler, çoğunlukla AB üyesi olan ülkelerdi. AB'de 2008'den önce üç yıllık GSYH büyüme oranı ortalaması pozitif (%2.7) iken krizden sonra (2008-10) negatife (%-0.6) döndü. Aynı dönemlerde %8 civarında olan AB işsizlik oranı %0.5 puan arttı. Bu yüz binlerce aktif işgücü sahibinin işini kaybetmesi anlamına gelmekteydi. Devlet borcunda endişe verici sıçramalar oldu. 2011-12 dönemi verileri tahmin düzeyinde olup büyüme oranı dışındaki göstergeler daha fazla olumsuzluk içermektedir (bkz. Tablo 1).

Tablo 1: Krizin AB'de Anahtar Makro İktisadi Değişkenler Üzerindeki Etkisi

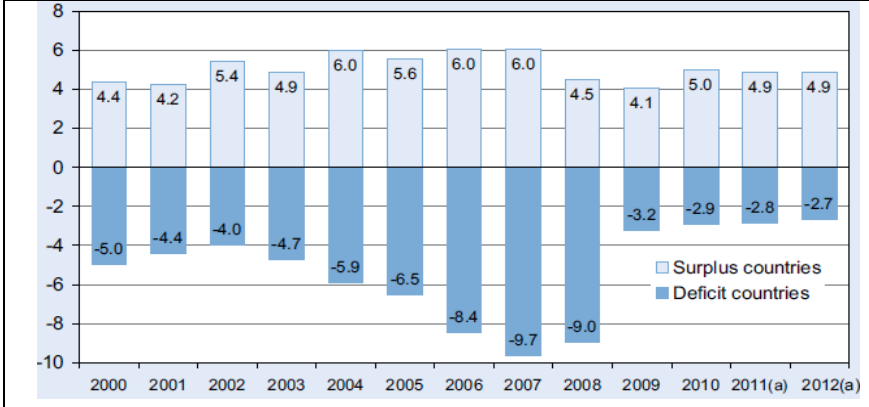
%	2005-07	2008-10	2011-12*
GSYH büyüme oranı	2.7	-0.6	1.9
Kişi başına GSYH büyüme oranı	2.3	-1.0	1.6
İşsizlik oranı	8.1	8.6	9.3
Devlet borcu (GSYH'ye oranla)	61.1	72.3	82.8

Not: *ECOFIN 2011 Bahar Tahmini.

Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013:3.

Kriz döneminde (2008-2011) AB'de cari işlemler bilançosu (CİB) açığı ciddi bir soruna dönüştü. CİB'te açık veren (İspanya, İtalya, Portekiz, Yunanistan, Doğu Avrupa) ülkeler, fazla veren (Almanya, Avusturya, Benelüks ve İskandinav) ülkelerden daha çok sayıda idi ve fazla veren ülkelerden bu açıklarını finanse etmelerini bekliyorlardı. Grafik 1'de görüldüğü üzere, AB ekonomileri en ciddi açığı, GSYH'ye oranla ortalama %9 ile 2007-8 yılları arasında vermişlerdir.

Grafik 1: Cari İşlemler: Üye Devletlerin Açık ya da Fazlası (GSYH'ye oranla, %)



Notlar:

*Fazla (surplus) veren ekonomiler: BE, DK, DE, LU, NL, AT, FI ve SE³

*Açık (deficit) veren ekonomiler: AB'nin geriye kalanları

*(a) ECOFIN Bahar dönemi öngörüsü

Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013:5; ECB, March 2011: 105.

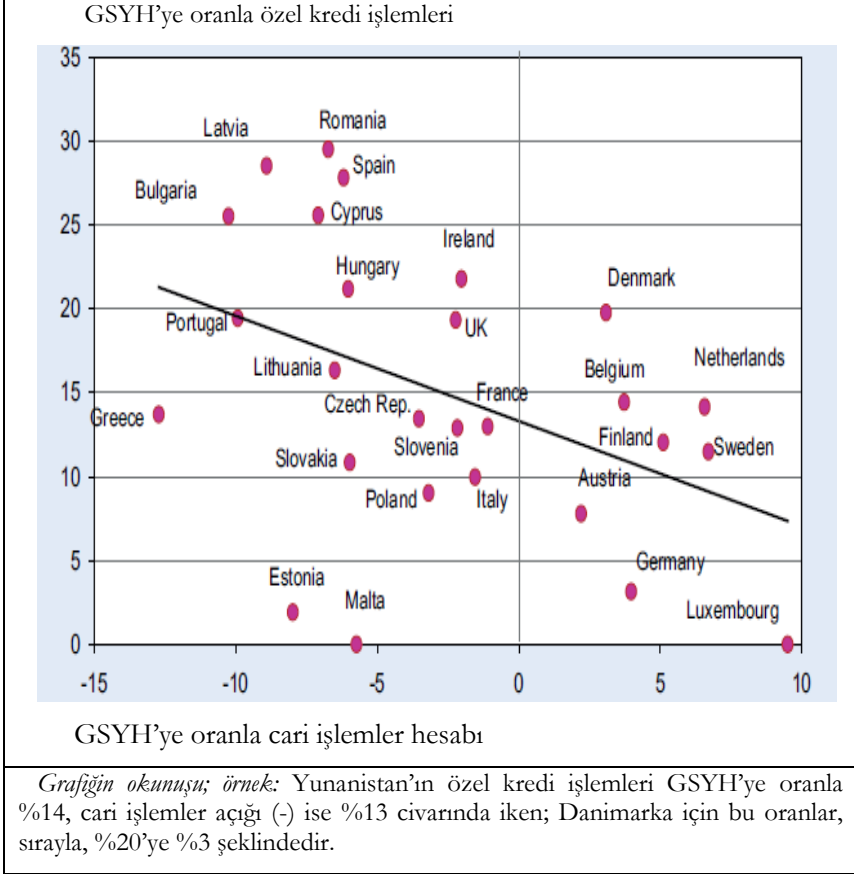
Amerikan krizinin AB'ye gelmesini hızlandıran ve hatta derinleştiren nedenlerden biri, bizzat AB'nin, kriz öncesi kendi içindeki makro iktisadi dengesizlikleridir. İki bölümden oluşan ve 2000 yılı ile birlikte son sekiz yılın ortalamasına göre hesaplanan (GSYH'ye oranla) özel kredi ve cari işlemler verilerini yansıtan Grafik 2, kredi riski ve cari işlemler riski konularında bir fikir vermektedir. Grafiğin sol tarafında, özel sektöre en fazla kredi veren ve aynı zamanda negatif cari işlemler hesabına sahip (Romanya, İspanya, Yunanistan gibi) ülkeler, sağ tarafta ise görece daha az kredi vererek daha az kredi riski taşıyan ve cari işlemlerde fazla veren (Danimarka, Hollanda, Almanya gibi) ülkeler dizilmiştir. Ortada yatık olarak çizilen, negatif eğimli olan ve soldan sağa doğru gidildikçe kredi işlemlerinde ve cari açığa bir azalmayı gösteren eğri ise, dört farklı bileşimi ortaya sermektedir. Buna göre,

³ Kısaltmalar, ülkelerin resmi dillerine göre şu şekildedir:

Euro bölgesi (EB) içindeki: AT Avusturya, BE Belçika, DE Almanya, EE Estonya, IE İrlanda, EL Yunanistan, ES İspanya, FR Fransa, IT İtalya, CY Kıbrıs, LU Lüksemburg, MT Malta, NL Hollanda, , PT Portekiz, SI Slovenya, SK Slovakya, FI Finlandiya, EA Euro bölgesi. *EB dışındaki:* BG Bulgaristan, CZ Çek Cumhuriyeti, DK Danimarka, LV Letonya, LT Litvanya, HU Macaristan, PL Polonya, RO Romanya, SE İsveç, UK Birleşik Krallık. *AB25:* UK ve CZ hariç.

bazı ülkelerin; a) her iki riski yüksek, b) her iki riski düşük, c) ve d) bir riski düşük diğeri yüksek olarak gerçekleşmiştir.

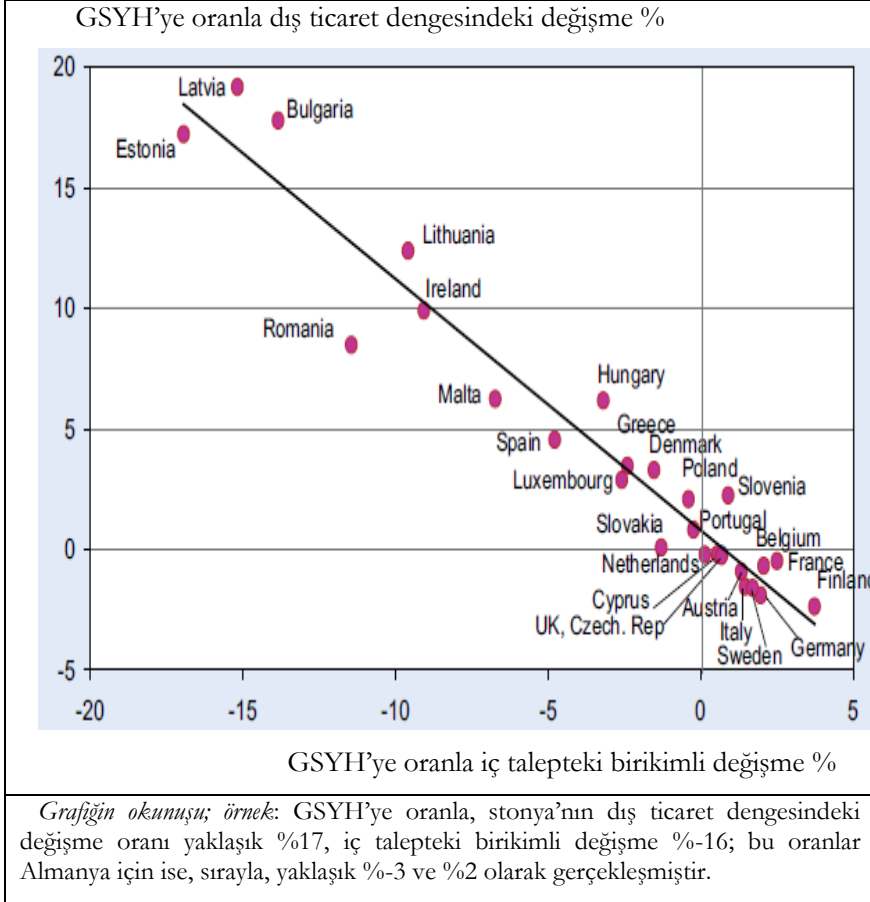
Grafik 2: Kriz Öncesi İç ve Dış Dengesizlikler (2000-07 Ortalaması)



Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013:6.

Mali krizin yaşanmaya başladığı 2007-2010 yıllarına gelinecek olursa; görülecektir ki, bazı AB üyesi (Estonya ve Romanya gibi Doğu Avrupa) ülkelerinde dış ticaret dengesindeki değişme oldukça pozitif ve birikimli iç talepteki değişme oldukça negatif yüksektir. Buna karşı, bazı ülkelerde (Almanya, İsveç, vb.) dış ticaret dengesi sıfırın altında, birikimli iç talebi ise sıfırın üstünde değişmiştir (Grafik 3).

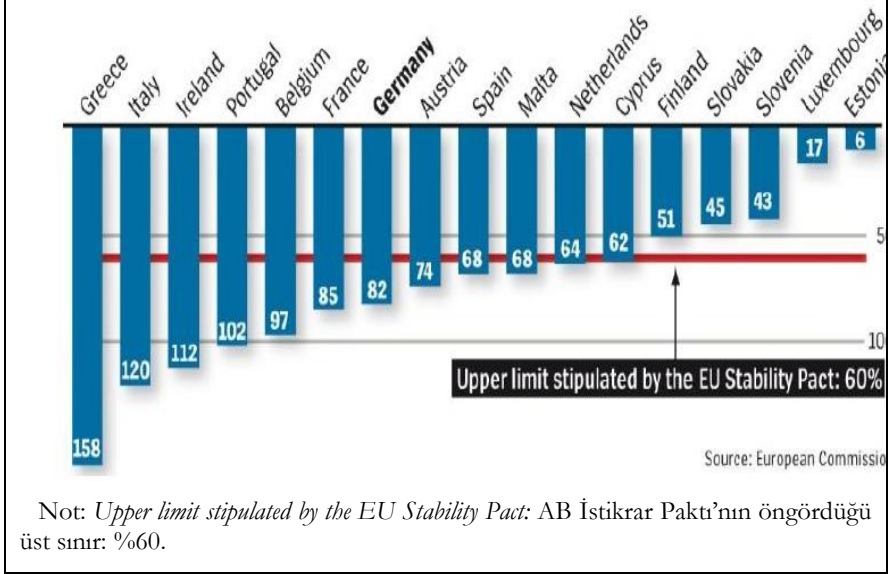
Grafik 3: Seçilmiş AB Ülkelerinde İç Talep ve Dış Ticaret Dengesindeki Değişmeler (2007-10)



Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013: 7.

AB'de mali kriz, merkezi hükümetin borçlanma kapasitesini ve bu kapasiteyi nasıl zorladığını da şeffaf hale getirmiştir. SGP'ye göre, bir merkezi hükümet GSYH'ye göre en fazla %60 oranında borçlanabilir. Bu, örneğin, 200 milyar Euro'luk bir ekonomi için 120 milyar Euro gibi borçlanmada ciddi bir esneklik anlamına gelmektedir. Krizin yayılarak derinleştiği 2010 yılında, çok az sayıdaki AB ülkesi –küçük ülkeler; Estonya, Lüksemburg, Slovakya ve Finlandiya- bu sınırın altında iktisadi yönetişimine devam ederken, çoğu üye ülke ise bu sınırın üstüne çıkmıştır. Fransa ve Almanya'nın bile aştığı ve dolayısıyla Maastricht kriterini çiğnediği bu sınırı İtalya ve Yunanistan iki kattan fazla aşmış ve çiğnemmiştir (Grafik 4).

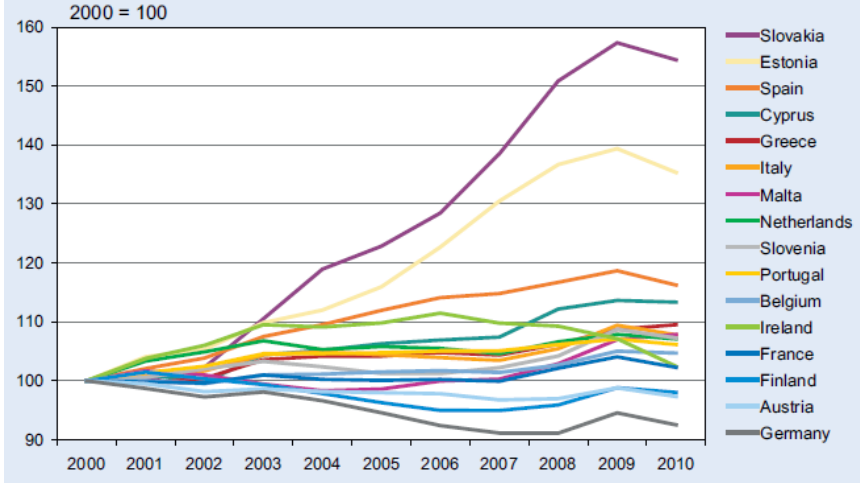
Grafik 4: Seçilmiş AB ülkelerinde GSYH'ye Oranla Hükümet Borcu % (2010)



Kaynak: EC'den aktaran Eurodiaconia, 2011: 2.

Mali krizin AB ülkeleri arasında farklılaşma ve dolayısıyla makro iktisadi performansta bir "yakınsama-ıraksama" sorununu yarattığı bir alan, rekabet gücüdür. Krizi, iktisadi rekabet açısından bir fırsata dönüştüren ülkelerin varlığı, sadece bir ayrıntıdır. Çünkü, hesaplama alanına birçok AB ülkesi, "100" olarak kabul edilen 2000 yılındaki rekabet eşikini geçmiştir. Kriz konjonktürüne rağmen Slovakya 160, Estonya 140, İspanya ve Kıbrıs 120 endeks değerlerine yaklaşmışken, geriye kalan bazı ülkeler (Almanya dahil B. Avrupa) ise, eşik altında kalmışlardır. Yunanistan'ın durumu ise istikrarsız (2003-7 arası eşik-altı; 2008-10 arası eşik-üstü) olmuştur (Grafik 5).

Grafik 5: AB’de Rekabet Gücünde Gelişmeler (Reel Efektif Kurlara Göre)



Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013: 6.

1.2. Krizden Çıkış İçin Mali Yardım Kolaylıkları ve Senaryolar

Mali kriz 2008’de Avrupa ekonomilerini sarstığında, hükümetler, bankaları sübvans ederek ve bir bakıma ‘pahalı kurtarma paketleri’ hazırlayarak tersine hareket ettiler. *Mali birlik*’ gereği bu paketlerle şimdiki devlet borç krizinin aşılmasına çalışıldı. Bu oynak politikalar ‘sorun’ olarak adlandırılrsa da, Komisyon bunları, AB içinde iktisadi yönetişimin kuvvetlendirilmesi için bir dizi planlar çerçevesinde kullandı. Kapsamlı yasal öneriler şemasına göre alınan sonuç, popüler adıyla *‘Altı Paket’* (6P) olarak bilinmektedir. 6P, SGP için önemli düzeltmeleri ve makro iktisadi dengesizliklere karşı yeni bir yaptırım sürecini kapsamaktadır (TNI, 2011: 1).

Mali kriz ve borç piyasalarında en son çalkantı AB iktisadi yönetişiminde açıkça mücadele çağrılarını öne çıkardı. Bu mücadele çağrıları için Avrupa iktisadi yönetişiminde, ortak para ve iç piyasa yoluyla sağlanan iktisadi ve mali bütünleşme ayarını bozmadan köktenci bir kaymaya ihtiyaç duyulmuştur. Bu konudaki temel öneriler şöyledir (Consilium, 2011: 2 ve Consilium, 2013: 1-3):

1.Daba fazla mali disiplin: SGP’nin (kamu borç stokunun GSYH’nin %60’ını ve yıllık bütçe açığının %3’ü geçmemesi şeklindeki kuralların) geçerliliği devam etmek koşuluyla, ulusal mali çerçeveler AB’nin mali kurallarını yansıtacak şekilde borç ve mali sürdürülebilirliği üzerine daha fazla odaklanılmalıdır.

2.İktisadi gözetimin genişletilmesi; yeni bir gözetim mekanizması: Küresel kriz göstermektedir ki, SGP ile uyum, AB’de dengeli büyümeyi sağlamak tek başına yeterli değildir. Bu nedenle “Görev Gücü” (Task Force, TF), SGP odaklı bütçenin yanında yeni bir yasal çerçeveye desteklenen makro iktisadi gözetim için yeni bir mekanizma yapılmasını teklif etmektedir. Makro iktisadi dengesizlikler ve kırılganlıklara bağlı risklerin yıllık değerlendirmesi, sınırlı sayıdaki göstergelerden oluşan bir ‘ikaz’ lambasının kullanılmasıyla daha verimli yapılabilecektir.

3.Daha derin ve daha geniş eşgüdüm; ‘Avrupa Devresi’: TF’nin politika eşgüdümünü sağlamlaştıracak en erken önlemlerinden biri, 1 Ocak 2011’de uygulanmak üzere, “Avrupa Devresi’ olarak adlandırılan, yılın her baharında yapılacak toplantıdır. Burada, büyüme ve istihdamı teşvik eden hem bütçe önlemleri ve hem de yapısal reformlar üzerine eşzamanlı bir değerlendirmeye izin verilmektedir.

4.Kriz yönetimi için sağlam çerçeve: TF’nin kurulmasından beri, Euro bölgesi ve “Avrupa Mali İstikrar Mekanizması” (EFSM) için “Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı” (EFSF), gelecekteki otuz yıl süresince iyi bir savunma düzeyinde işleyecek şekilde tasarlanmış olup, şimdi tümüyle uygulanmaktadır. TF, halen, mali sıkıntıya yatkın ve kriz bulaşmasından kaçınan Euro bölgesi için orta dönemde güvenilir bir kriz çözüm çerçevesinin oluşturulması gerektiğini düşünmektedir. [Bu bağlamda, başta Yunanistan ve İrlanda gibi krizden en çok etkilenen AB ülkelerine yönelik olarak, ağırlıklı olarak Euro bölgesinin zengin ekonomileri tarafından finanse edilen bir “mali yardım kolaylıkları” paketi hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. (Bkz. Tablo 2.)]

5. Daha etkili iktisadi yönetim için daha güçlü kurumlar: Hem ulusal ve hem de AB düzeyinde daha güçlü kurumlar iktisadi yönetişimin iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. TF, ulusal düzeyde, mali yönetişimi kuvvetlendirecek ve uzun dönem sürdürülebilirliği sağlayacak şekilde iç maliye politikası konusunda bağımsız inceleme yapacak kamu kurumlarının kurulmasını önermektedir. Ayrıca, tüm siyasal partilere de, etkili yeni gözetim düzenlemelerinin yapılması ve mümkün olan “hızlı izleme”nin sağlanması için bir çağrı yapmaktadır.

Tablo 2: Euro Bölgesi Ülkeleri Mali Yardım Kolaylıkları

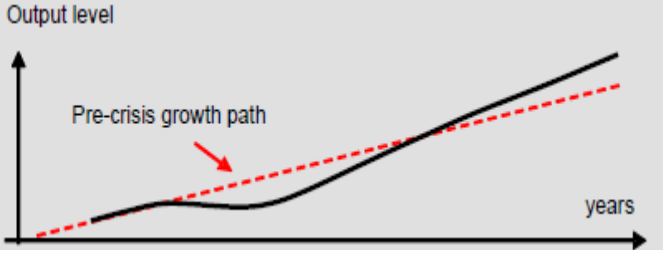
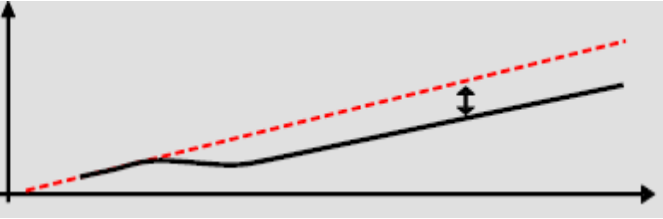
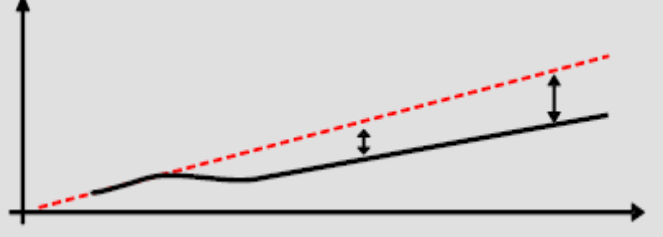
	Yunanistan' a Euro Bölgesi hükümetler arası borçlar	Avrupa Mali İstikrar Mekanizması	Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı	Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM)
<i>Yasal/ kurumsal biçimi</i>	Hükümetler arası antlaşma	AB mekanizması	Euro bölgesi ülkelerinin mülkiyetindeki özel şirketler	Hükümetler arası örgüt
<i>Sermaye yapısı</i>	EC'nin havuzundaki ikili borç	AB bütçesinin garantisi	Euro bölgesi ülkelerinin garantileri	80 milyar € ödenmiş sermaye ve 620 milyar € değerinde hisse senedi
<i>Kredi yapısı: AB / Euro bölgesi sınırı ve taahhütleri</i>	80 milyar € 80 milyar €	60 milyar € İrlanda için 22.5 milyar € Portekiz için 26 milyar €	440 milyar € (*) İrlanda için 17.7 (+ ikili borçlar dahilinde 4.8) milyar € Portekiz için 26 milyar €	500 milyar €
<i>Araçlar</i>	Borçlar	Borçlar, krediler	Borçlar, piyasadan tahvil satın alımı (*)	Borçlar, piyasadan tahvil satın alımı
<i>Süre</i>	22 eşit çeyrek dönemde ödmeden sonra 7 yılda geri ödeme	Haziran 2013'ün sonuna kadar	Haziran 2013'ün sonuna kadar. (Gerektiğinde operasyonel olarak uzatılabilir.)	Temmuz 2013'ten itibaren
<i>ECB'nin katılımı</i>	Ödeyen kuruluş olarak kredi programının tasarımı ve izlenmesinde	Aynı	Aynı	Ayrıca, kredinin yapılanmasında ve sürdürülebilir analizinde
<i>Ana karar alıcı yapılar</i>	Eurogroup	ECOFIN (**)	Eurogroup / EFSF Direktörler Kurulu	Eurogroup / ESM Governörler Kurulu ve ESM Direktörler Kurulu

<i>Finansmand a yasal zemin</i>	Hükümetler arası karar ve TSCG(***) (Antlaşma) 136.Madde	TSCG 122.Madde	Hükümetlerarası karar	TSCG Madde 136'ya bağlı Hükümetlerarası antlaşma
(*) Düzeltilmiş EFSF Çerçeve Antlaşmasına göre onaylandıktan sonra. (**) ECOFIN: İktisadi ve Mali İlişkiler Konseyi (The Economic and Financial Affairs Council). (***)TSCG: İstikrar Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması'nda (Treaty on Stability, Coordination and Governance).				

Kaynak: ECB, July 2011: 75.

AB, mali disiplini, yukarıda adı geçen kurum ve kurallara göre sağlamaya çalıştıkça, krize rağmen düşüşten / durgunluktan kaçınacak davranışları benimseyecek, içselleştirecektir. Mali disiplin üzerinde küreselleşme, kaynaklar üzerindeki baskı ve yaşlanma gibi sorunlar potansiyel tehdit unsurlarıdır. Bu unsurlar, AB'nin uzun dönemli meydan okuma alanlarını oluşturmaktadır. Kriz döneminde Komisyon'un yayımladığı birçok raporunda da vurgulandığı gibi, büyüme-gelişme odaklı kayıpların telafisi Avrupa için kolay değil, fakat asla olanaksız da değildir. Bu önerme çerçevesinde AB-27 için “sürdürülebilir toparlanma”, “gevşek toparlanma” ve “kayıp yıllar” şeklinde üç senaryo hazırlanmıştır (Grafik 6).

Grafik 6: AB'nin Mali Krizden Çıkışı İçin Üç Senaryo

<p><i>Senaryo 1: Sürdürülebilir toparlanma</i></p>  <p><i>Output level</i>, çıktı düzeyi; <i>years</i>, yıllar; <i>pre-crisis growth path</i>, kriz-öncesi büyüme yolu.</p>	<p>Avrupa kriz-öncesi yani erken-büyüme yoluna geri dönebilir ve hatta ötesini aşmak için potansiyelini arttırabilir.</p>
<p><i>Senaryo 2: Gevşek-ağır toparlanma</i></p>  <p>Avrupa, zenginlikte uğradığı kalıcı kayıptan dolayı sıkıntı yaşayacak ve bu durumdan kurtulmak için tekrar büyümeye başlayacak.</p>	<p>Avrupa, zenginlikte uğradığı kalıcı kayıptan dolayı sıkıntı yaşayacak ve bu durumdan kurtulmak için tekrar büyümeye başlayacak.</p>
<p><i>Senaryo 3: Kayıp 10 yıl</i></p>  <p>Avrupa kalıcı kayıplardan dolayı sıkıntı yaşamış olacaktır, fakat gelecekte büyümek için önemli potansiyellere sahiptir.</p>	<p>Avrupa kalıcı kayıplardan dolayı sıkıntı yaşamış olacaktır, fakat gelecekte büyümek için önemli potansiyellere sahiptir.</p>

Kaynak: EC, 2010: 8.

Euro bölgesinin güçlü ekonomilerinin çeşitli yollarla dahil oldukları küresel dengesizliklerin, bulaşıcı etkiler üreten krizi genişlettiği artık bir senaryo olmaktan çıkmış, bir gerçeğe dönüşmüş durumdadır. AB politika-

yapımcılarının bu krizden –aşağıda sıralandığı gibi-, öğrendikleri / öğrenme ihtiyacı duydukları bir dizi ders bulunmaktadır (Dăianu, 2011: 5):

- Fiyat istikrarı mali istikrar için yeterli bir güvence değildir.
- Mali sağgörü (ihtiyat) iktisadi istikrarın sağlanmasını garanti etmez.
- Mali piyasalar gerektiği gibi düzenlenmez ve denetlenmez ise çok büyük sistemik risklere davetiye çıkarılır; böyle bir durum, özellikle AB gibi entegrasyonlarda daha fazla geçerlidir.
- Borç miktarı fazla olan özel sektör mali varlıklarını eritmeye başlayınca sistemik risk yaratır.
- Kurtarma programları uygulandığında özel sektör yatırımcıları varsaydıkları risklere katlanırlar.
- Derin mali bütünleşme, krize karşı bağımsızlık sistemini ve manevra yeteneğini kuvvetlendirmek için AB düzeyinde daha güçlü bir düzenleme ve denetleme mekanizmasını gerektirir.

2. YENİ MAKRO İKTİSADİ YÖNETİŞİM İÇİN GENEL BİR ÇERÇEVE

2.1. Yol Haritası

Küresel kriz, AB'nin (özellikle Euro bölgesinin) iktisadi yönetim tablosunu önemli ölçüde bozdu; onun uygulamadaki hatalarını rakiplerinin görebileceği şekilde şeffaflaştırdı. Bazı üye devletler, “güzel günler”de büyük mali dengesizliklerini zaten biriktirmiş ya da gizlemişti. Ancak –EMU'nun istikrarını korumakla görevli mali gözetim mekanizması olarak- SGP, özellikle 2005'teki reformdan sonra, bu mali dengesizliklerin düzeltilmesi için yeterli teşvikler sağlamadı. Mali pozisyonları tahrip eden iktisadi ve mali krizlere karşı, hükümetler, doğal olarak, vergi ve fayda sistemleri içinde bulunan ve bütçe üzerinde etkili olan '*otomatik istikrar sağlayıcılar*' (automatic stabilisers, AS)⁴ uygulamışlardır. Böylece mali kesim rahat bir nefes almış ve iktisadi durgunluk riskleri enazlanmıştır. Ayrıca, "*AB'nin İşlemselliği Sözleşmesi*"

⁴ AS; makro ekonomide oluşan enflasyon ve durgunluk gibi çevrimsel dalgalanmaları hafifletme ya da gidermek ve dolayısıyla dengeleri yeniden kurmak amacıyla; hükümetlerin parlamentodan herhangi bir yasa çıkarmasını gerektirmeyen artan oranlı gelir ve kurumlar vergisi (I) ile, doğrudan gelir aktarımları (işsizlik sigortası, teşvikler) dahil kamu harcamaları (G) gibi mali araçların yapısında mevcut bulunan esnekliklerdir. Örneğin; genişleme (refah) evresinde T sayesinde artan gelirin önceki döneme göre daha fazla orandaki miktarı piyasadan çekebilecek ve böylece aşırı toplam talep (AD) kısılacaktır. Durgunluk (kriz) evresinde ise arttırılacak G yoluyla daralan AD yeniden canlandıracaktır. Makro iktisatçılar ve politika yapımcıları,durgunluktaki G'nin genişlemedeki T artışlarıyla potansiyel olarak dengeleneceğini bekleler.

(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) ile, Avrupalı ve ulusal politika yapımcıları arasındaki sorumluluklar net olarak ayrıştırılmıştır. Para politikası, doğası gereği, bir para birliğinde ve Euro bölgesinde bölünmez ve dolayısıyla ‘uluslar-üstü’ bir yapıdadır. Buna karşıt olarak, mali ve yapısal nitelikteki diğer iktisat politikası çeşitleri ise, ulusal hükümetlerin politik tercihlerine göre şekillenmektedir. Fakat EMU açısından sadece para politikası eksenindeki bir fiyatsal ve mali istikrar her zaman sağlanamamaktadır. O nedenle sürdürülebilir mali politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. TFEU (Madde 120), üye devletlerden, birliğin amaçlarını başarmak için iktisat politikalarını bir bütünlük anlayışıyla yürütmesini istemektedir (ECB, March 2011: 99 ve 102).

AB ve üye devletler, bir bütün olarak AB’de ve özellikle Euro bölgesi için iktisadi ve bütçeye ait eşgüdümü sağlama amaçları için önemli kararlar almaktadırlar. Sonuçta, AB’nin birbirine bağımlı ekonomileri, büyüme ve iş yaratma için bir yol haritası belirlemek konusunda daha iyi durumda olacaklardır. Bu yol haritasının başat durakları şu şekilde özetlenebilir ((EC-EFA, 30.1.2013):

Birinci başat durak; iktisadi ve mali politikaların denetimi-gözetimi: 2008-2010 arasında cereyan eden iktisadi ve mali kriz, AB iktisadi ve parasal birliğinin iktisadi yönetimindeki bir dizi zayıf noktayı ortaya çıkardı. AB’nin bu kriz karşısındaki asıl tepkisi, bir gecikmeyle, 13 Aralık 2011 tarihinde başlayan toplantısında AB iktisadi yönetimiminin iyileştirilmesine dair yeni kurallar belirlemesi şeklinde olmuştur. Bu kurallar dört maddeden oluşmaktadır:

- *SGP ve daha derin mali eşgüdüm yoluyla daha güçlü önleyici eylem:* Üye devletlerden kendi bütçelerine dair “Orta-Dönem Bütçe Hedefleri”ne (medium-term budgetary objectives, MTO) yönelik önemli bir gelişme kaydetmeleri istenmiştir. Harcama göstergeleri, MTO’ya doğru düzenlemeleri belirlemek üzere yapısal bütçe dengesinin yanında kullanılacaktır. GSYH’nin %0.2 oranındaki faizli mevduatı Euro bölgesinin uyumsuz ülkelerine dayatılacaktır.
- *Güçlendirilmiş bir SGP ile daha kuvvetli iyileştirici eylem:* “Aşırı Bütçe Açığı İşlemi”nin (Excessive Deficit Procedure, EDP) uygulanması, şimdi, hükümetlerin bilinçli bütçe açığı politikalarından kaynaklanabilir. Üye devletler, GSYH’nin %3’ünü aşan bütçe açıklarını belirlenmiş sayısal hedef çizgisine göre düşürmek zorundadırlar. Aksi halde, EDP’ye ilişkin ileri mali yaptırımlar devreye girecektir. Örneğin, açık veren bir Euro ülkesinden, borcuna ya da açığına temel oluşturmak üzere, GSYH’nin %0.2’si kadar faizsiz mevduat yaratması istenebilir.
- *Ulusal bütçe çerçeveleri için enaz koşullar:* Üye devletlerin ulusal mali planlaması, MTO’ya ulaşmak amacıyla çoklu yıl perspektifine

dayalı kurgulanmak zorundadır. Sayısal mali kurallar, EMU içinde geçerli olan “İstikrar Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması”nda (Treaty on Stability, Coordination and Governance, TSCG) referans alınan bütçe açığı ve borç değerleriyle de uyumlu olmak durumundadır.

- *Makro iktisadi ve rekabet dengesizliklerini giderme ve düzeltme:* Son on yılda üye devletler AB içinde rekabetten sapmada ve makro iktisadi dengesizliklerde başı çekecek şekilde iktisadi tercihler yapmaktadırlar. Yeni bir gözetim-denetim mekanizması üye devletleri bu tür tercihlerden alıkoymayı amaçlamaktadır.

İkinci başat durak; Euro bölgesinde Komisyon’un (EC) bütçeye dair daha güçlü gözetim-denetim önerileri (planları): İktisadi yönetimle ilgili yeni kurallara ek olarak, Komisyon 23.11.2011’de Euro ülkelerinin aşırı bütçe açığı vermemesi ve dolayısıyla ciddi bir mali riske girmemesi için mali yardım programı altında korumaya almak üzere iki taslak düzenleme belgesini oluşturdu.

Üçüncü başat durak; Komisyon’un İstikrar Tahvillerine ilişkin Yeşil Kitabı (Green Paper): Komisyon’un 23.11.2011’de yayımladığı ve geniş bir tartışmaya sunduğu Yeşil Kitap, üç temel seçenek üzerine kurulmuştur: i-İstikrar Tahvillerinin ortak ve çoklu garantiyle ulusal tahvilleri bütünüyle ikame etmesi; ii-İstikrar Tahvillerinin ortak ve çoklu garantiyle ulusal tahvilleri kısmi ikame etmesi; iii-İstikrar Tahvillerinin çoklu fakat ortak olmayan garantiyle ulusal tahvilleri kısmi ikame etmesi.

Dördüncü başat durak; “Avrupa 2020 stratejisi”: “Euro + Pakt”, ‘akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme’nin benimsendiği “Avrupa 2020” stratejisi altında AB düzeyinde kabul edilen iktisadi öncelikler mevcut çerçevesi üzerine inşa edilmiştir. Strateji; istihdam, yenilik, iklim/enerji, eğitim ve sosyal içerme alanlarında çeşitli hedefleri kapsamaktadır.

Beşinci başat durak; onarıcı ve koruyucu önlemler- mali sektörü onarma: Avrupa sağlıklı bir mali sektörün peşindedir. Bu nedenle AB, Ocak 2011’de yeni bir mali denetim mimarisi kurdu. Bu mimari; mali sistemin makro-ihityatlı gözetimi için bir *Avrupa Sistemik Risk Kurulu* (European Systemic Risk Board, ESRB) ile üç denetim otoritesini (*Avrupa Bankacılık Otoritesi*-the European Banking Authority, EBA; *Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Otoritesi*- the European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA; *Avrupa Tahvil ve Piyasaları Otoritesi*, the European Securities and Markets Authority, ESMA) içermektedir. Bunun dışında, IMF’den esinlenilerek *Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı* (European Financial Stability Facility, EFSF) devreye sokulmuştur.

Altıncı başat durak; istikrar mekanizmaları: Euro bölgesinde istikrarı garantilemek ve mali zorluk ve/ya ciddi piyasa baskısı altında olan üye devletlere yardım etmek için, bu sorunlara takoz olmak üzere, ‘en son çare mercii’ olarak bazı geçici mekanizmalar ve bir de -2012’de onay aşamasında olan- kalıcı mekanizma oluşturulmuştur. Bu mekanizmaların uygulanmasına Yunanistan, İrlanda ve Portekiz ekonomileri fırsat vermiştir. Yunanistan’a mali yardım, -2008’den 2013’e kadar hem küresel hem de ulusal iktisadi krizi bir arada yaşayan ve atlarmakta zorluk çeken- bu ülkenin üyesi olduğu Euro bölgesinin parasal birliğinin sağlamlığını tartışılır hale getirmesinden dolayı oldukça özel –geçici (ad hoc) bir yardım niteliğini taşımıştır. 17 devletten oluşan Euro bölgesi bu ülkeye IMF ile birlikte Mayıs 2010’da –yeni kredi programları ile desteklenmek üzere- 110 milyar Euro değerinde ciddi bir yardım paketi açmıştır. Geçici mali takoz mekanizmaları bağlamında; “Avrupa Mali istikrar Mekanizması” (The European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) Topluluk bütçesinden 60 milyar €’ya kadar çıkan ve Euro bölgesi devletlerinin desteklediği EFSF’den de 440 milyar €’lık bir tutar ile dönmektedir. IMF ise, -bu mekanizmaları potansiyel yardım desteği ile tamamlayacak şekilde- Euro bölgesi ülkelerine 250 milyar €’a kadar yardım yapmayı kararlaştırmıştır. 2011’de bu kredi mekanizmaları kapsamında İrlanda ve Portekiz’e, sırayla, 85 be 78 milyar € tahsis edilmiştir. “Avrupa İstikrar Mekanizması” (European Stability Mechanism, ESM) 2012’den itibaren kalıcı onaydan sonra operasyonel hale gelmeyi planlamaktadır. Hem EFSF ve hem de EFSM’nin yerini alacak olan ESM etkili kredi kapasitesini 500 milyar €’ya çıkaracaktır.

2.2. Yeni İktisadi Yönetişim: Anahtar Bileşenler

Euro bölgesi için yeni bir iktisadi yönetim çerçevesi öne çıkmış durumdadır. Bu çerçevenin anahtar bileşenleri şunlardır (EC-EFA, 2012b: 5):

i-Avrupa Devresi: AB düzeyinde, -AB ülkelerinin uygulamadan önce iktisadi ve mali politikaların birlikte inceleme şansına sahip oldukları-, yılın ilk yarısını kapsayacak şekilde, bir politika eşgüdümü dönemidir.

ii-Yıllık Büyüme Taraması (Annual Growth Survey, AGS) : Avrupa Devresi’ni başlatan Avrupa Komisyonu (EC) raporudur. AGS’de EC, makro iktisadi ve istihdama katılım raporları şeklinde “Avrupa 2020” hedeflerine doğru ilerlemenin sıkı bir incelemesini için yapar.

iii-Kamu borç düzeylerinin daha sıkı izlenmesi: Üye ülkeler çok sert geçen iktisadi ve mali krizden dolayı yüksek borç yükü altına girdiler ve bu yüzden, uzun dönem mali sürdürülebilirlik bağlamında mali gözetim sınırları genişletildi ve kuralları sertleştirildi. EC’nin, üye ülkeler için bağlayıcı olmak

üzere “borç / GSYH oranı”nın %60’ı aşmaması şeklindeki önerisi bir mihenktaşı özelliğindedir.

iv-Makro iktisadi denetim: Kriz boyunca büyük makro iktisadi dengesizlikler bazı Euro bölgesi ülkelerinin maliyesini iktisadi şoklar karşısında daha kırılğan hale getirdi. Yeni iktisadi yönetim çatısında daha geniş uygulanan makro iktisadi denetimle dengesizliklerin nerede oluşmaya başladığı konusunda erken uyarı işaretleri görülebildi. Denetimin koruma kolu, iktisadi göstergeler tablosuna dayalı olarak bir tetik mekanizması olarak çalışmaktadır.

v-Daha sıkı uygulama: Kabul edilmiş mali kuralları izlemekte başarısız olan Euro bölgesi ülkeleri, para ve maliye politikalarının uygulanması konusunda daha kuvvetli ve daha kendiliğinden yaptırımlarla karşılaşabilirler. AB’nin yeni iktisadi yönetim kuralları, mevcut yapıyı görece karmaşık hale getiren ve geniş bir alana yayılan bir dizi unsur ve oyuncuyu kapsamaktadır. Bu reformun alt çizgisi, özellikle 2008 tarihli küresel kriz gibi gelecekteki olası bir krizden kaçınacak Euro bölgesi için iktisadi birliği kuvvetlendirecek işlemlerden başlamaktadır.(Ayrıca bkz. Tablo 3.)

Tablo 3: AB’nin Yeni İktisadi Yönetişimin Genel Yapısı

	Altı Pakt (Sözleşme)	İki Sözleşme	TSCG (*)
Ne?	5 AB Düzenlemesi ve 1 AB Direktifi	2 AB Düzenlemesi (**)	Uluslararası antlaşma
Kim?	AB-27 (***)	Euro bölgesi	AB-25 (****)
Yatırım için başlangıç tarihi	13 Aralık 2011	Yaz 2012	Ocak 2013
İçerik	-Daha sıkı ve daha geniş gözetim (örneğin, operasyonel borç (OD) kriteri ⁵ ve harcama kuralı) -Daha geniş makro iktisadi denetim -Yeni karar yapıcı	-Euro bölgesinde daha gelişmiş mali gözetim ve ve eşgüdüm -Mali kurallara uyumu gözetin bağımsız ulusal kuruluşlar -Yıllık bütçe için	-Yapısal açıklara sınırlama -Euro bölgesi ülkelerinin “aşırı açık işlemi” ilkesine göre Topluluk önerilerini gerçekleştirilmesi -Avrupa Adalet Divanı’nın (ECJ) rolü

⁵ OD, bir şirketin , sektörün ya da devletin birincil faaliyetlerinden dolayı yüklediği borçlarla ilgilidir. Vadesi gelen borç ve vergileri kapsar.

	işlemler / süreçler -Ulusal bütçeleme çerçeveleri için enaz koşullar	kesin takvim -Mali zorlukları olan ülkeler için daha sağlam otomatik gözetim rejimi	-Genişletilmiş eşgüdümü sağlama
(*) TSCG: Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU (AB'de İstikrar, Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması). (**) Halen müzakere edilmektedir. (***) Euro bölgesi ile diğer ülkeler arasındaki bazı ayrımlara göre. (****) Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti hariç.			

Kaynak: NBB'den aktaranlar Prest, Geeroms and Langenus, 2012: 112.

Tablo 3'te özetlenen Avrupa iktisadi yönetim paketi, aslında daha çok, "altı paket" (6-P) olarak bilinir. Bu, popüler özelliğinden dolayı, burada "altı-patlar" (revolver) şeklindeki bir metaforla da örtüşmektedir. Zira her bir pakt ile ayrı bir mali hedefe ulaşılmak istenmektedir. Sonuçta, krize karşı bu altı- pakt ya da altıpatlar 'silah' olarak bir işlev görmektedir

İktisadi yönetişimi yasal zeminde kurgulayan altı paktın ana hedefi, özelde Euro bölgesinin olmak üzere AB'nin üye devletleri arasında daha derin mali işbirliğini ve sürdürülemez makro iktisadi dengesizlikleri (yani hem bütçe açıkları hem de fazlaları) yok etmek için iktisadi politikaların daha yaparımıcı bir tarzda uygulanmasını sağlamaktır. İktisadi yönetim paketinin bir özelliği de, "Avrupa 2020 stratejisi" ve "Avrupa Devresi" ile bağlantılı olmasıdır. EC'ye göre, iktisadi yönetim önlemleri Avrupa 2020 vizyonu ile çelişmeyen, onu tamamlayan 'akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme' yönelimli öncelikler çerçevesine dayanmaktadır. Strateji; istihdam, yenilik, iklim/enerji, eğitim ve sosyal içerme hedeflerine odaklıdır. Bu hedeflere ulaşmak için iktisadi yönetişimin 'daha iyi' ve üye devletlerin iktisadi, mali ve sosyal politikalarının da 'daha açık' bir tarzda uygulanması gerekir. AB'nin gündemdeki önceliği, daha güçlü yönetim ve mali takviye (konsolidasyon) yoluyla istikrar sağlayarak krizden çıkmaktır. İzlenen iktisadi yönetim ve "Avrupa 2020 stratejisi", iktisadi ve yapısal politika eşgüdümünün yıllık olarak yapıldığı "Avrupa Devresi" ile bir bütündür. Devre'nin ilk yayını, üye devletlerin politik ve stratejik önerilerini sıralayan "Yıllık Büyüme Araştırması"dır. Bu araştırmadan anlaşılmalıdır ki, üye devletler, sözkonusu önerileri, kendi "İstikrar ve Yakınsama Programları'nı (Stability and Convergence Programmes, SCP) ve aynı zamanda istihdam, yoksulluk, sosyal içerme ve eğitim gibi yaşamsal konuları kapsayan "Ulusal Reform

Programları”nı (National Reform Programmes, NPR)⁶ uygularken dikkate almaktadırlar (Eurodiaconia, 2012: 3 ve 5).

AB’de ve Euro bölgesinde iktisadi ve mali yönetim, bir an önce mali krizden çıkış telaşının da zorlamasıyla, son zamanlarda adeta köktenci bir anlayışla kuvvetlendirilmektedir. Bu alandaki çalışmalar, “İstikrar, Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması” (TSCG) adı altında toplanmış durumdadır. TSCG’nin temel yapısı şu on bir bloktan oluşmaktadır (EC-EFA, 2012a):

- Bir yaptırım için Euro bölgesinden en az 12 üye devletin onayı gerekir;
- Hükümetler arası sözleşme yeterlidir (AB yasası şart değil);
- Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti hariç 25 üye devlet tarafından imzalanmış;
- TSCG’nin mali parçası “Mali Sözleşme” olarak atıfta bulunmaktadır.
- TSCG, müzakere edilen SGP’de tanımlanan orta dönem hedeflerde (MTO), örneğin, GSYH’nin binde 5’i gibi en düşük yapısal açıklarla ilgili olarak üye ülkelerden yakınsama beklenir.
- Bütçe kuralları, ‘yaptırımcı güç ve tercihen anayasal’ şartı ile ulusal yasalar içinde uygulanmalıdır.
- Adalet Divanı (European Court of Justice, CoJ), eğer bir ülke yeni bütçe kurallarını ulusal yasalar haline getirip uygulamazsa mali yaptırım (GSYH’nin binde 1’i) uygulayabilir.
- Ulusal yasalar içinde uygulanan MTO kuralı ile uyum, bağımsız-özerk kurumlar tarafından ulusal düzeyde de izlenecektir.
- Öteki koşullar SGP uygulamasını desteklemeyi amaçlamaktadır: ‘altı-paket’ denilen yeniden düzenlenmiş borç kuralları, Euro bölgesinde aşırı açıklara sınır getiren düzenlemeler, vs.
- TSCG, iktisadi katılım programları çerçevesinde bir araya gelen üye devletlerin planlanmış (ex-ante) iktisadi politikalarının teftişi ve eşgüdümü için gerekli mihenktaşlarından oluşmaktadır.

⁶ NPR kapsamında gelecekte odak alınacak başat hususlar şunlardır: Mali takviyeye devam etmek, ekonomiye normal kredi pompalamak, yapısal reformlara ağırlık vermek, işsizlikle mücadele etmek, krizin sosyal yaralarını sarmak, kamu yönetim birimlerini çağdaşlaştırmak, vb. (Eurodiaconia’nın (2011:1).

- Ayrıca TSCG, iktisadi işbirliğini kuvvetlendirmek amacıyla yılda en az iki kez toplantıya (Zirve'ye) sahne olan Euro bölgesinde iktisadi yönetişimin bir parçasını da kapsamaktadır.

Özetle, ana damarlarından biri "*Makro İktisadi Diyalog*" (Macro Economic Dialogue, MED)⁷ olan, "yeni AB iktisadi yönetişimi" şu dört ana parçadan oluşmaktadır (EC-EFA, 2012d):

- Avrupa 2020 Strateji ile uyumlu ve daha yakın AB gözetimi ile pekiştirilen bir iktisadi gündem.
- 2010'daki bağımsız borç krizi karşısında geçici yardım fonları yerine 2013'ten itibaren kalıcı bir ESM yoluyla Euro alanı istikrarını koruma eylemi.
- SGP'nin bir parçası olarak koruyucu kol (yakınsama programları) ve düzeltici kol (aşırı bütçe açığı işlemi, EDP) ile mali sektörü tamir etme planı.
- Euro bölgesi ülkeleri ile bu bölgede yer almayan altı ülkeyi (Bulgaristan, Danimarka, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya) 'rekabet, istihdam, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ve mali istikrarı koruma hedeflerine kilitleyecek çağdaş reform paketi olarak bilinen ve 2011'de 23 devletin imzaladığı "Euro + Pakt".

SONUÇ

Yukarıda birçoğundan sözedilen AB mekanizmalarının çıkış noktası, sürdürülemez maliye politikaları sonucunda ciddi borç yükü altına giren Euro bölgesi ülkelerinin borçlanma maliyetlerinin de önemli ölçüde artması sonucunda daha derin mali sorunlarla karşı karşıya kalmış olmalarıdır. Kurulan mekanizmaların amacı, ülkelerin borçlanma maliyetlerini düşürebilmek ve bunun için de Euro Bölgesinin bir bütün olarak borçlanmasını ve mali sorunu olan üye devletlere daha uygun koşullarla kredi sağlamaktır. Böylece düşük kredi notuna sahip (Yunanistan, İspanya, İrlanda, Portekiz gibi) ülkeler ile iyi kredi notuna sahip (Almanya, Fransa, Avusturya, Hollanda gibi) ülkeler aynı potada değerlendirilecek ve dolayısıyla AB şemsiyesi altında sağlanan daha uygun koşullu krediler elde edilebilecektir (ABGS, 2011: 10).

⁷ "*Makro İktisadi Diyalog*" (MED), Haziran 1999'da Köln'de AB Zirvesi'nde, AB'de makro iktisadi çerçevenin büyüme ve istikrar pusulasına katkı yapmak üzere kurulmuştur. MED; Konsey, Komisyon, ECB ve sosyal ortakları arasındaki fikir egzersizleri için yüksek düzeyde bir forum niteliğini taşımaktadır. Enflasyonsuz büyümeye yardım eden ücret gelişmeleri ile parasal, mali ve yapısal politikalar arasındaki çoklu etkileşimi sağlamak için tasarlandığından dolayı MED'in sembolik olmaktan öte bir işlevi bulunmaktadır (EC-EFA, 2009).

AB’de ve Euro bölgesinde, geliştirilen ve kullanılan pek çok ‘güvenlik kilidi’ne rağmen iktisadi yönetişimin halen sınırlı ya da başarısız olduğuna ilişkin bazı genel çıkarımlar yapılmaktadır. Bu çıkarımlara özellikle şu iki gözlemlerle ulaşılmaktadır (Ioannou ve Stracca (2011: 5): i-SGP, başlangıç dengenin oluşum biçimi üzerinde genel olarak hiçbir etkiye sahip değildir. SGP maliye politikasına aykırı konjonktürü yükselttiğinde siyasal konjonktüre olan duyarlılığını da artırmıştır. ii-Lizbon Stratejisi, kişi başına düşen reel GSYH, istihdam ve emek verimliliği ile ilgili büyümeyi hiç etkilemediği için en iyi noktada değildir.

Oysa ki, Komisyon’nun 2010’da büyüme ve istihdamı destekleyecek yeni ve daha güçlü ‘lokomotifler’i belirleyip bir süreden beri hareket ettirdiği görülmektedir. ‘Yedi amiral gemisi’ olarak da bilinen bu lokomotif güçler şunlardır (EC-EFA, 2012c): “*Akıllı büyüme*” (smart growth) bağlamında 1) eğitime, araştırmaya, yenilikçiliğe ve dijital topluma dayalı olarak AB’nin performansını geliştirmek; “*sürdürülebilir büyüme*” bağlamında, 2) AB’de kaynak etkinliği, 3) küreselleşme alanı için bir sanayi politikası, 4) 2020 yılına kadar sera gazının %20 azaltmayı hedefleyen yeşil teknolojide öncülük; “*kapsayıcı büyüme*” (inclusive growth) bağlamında ise, 5) yeni beceri ve iş gündemi, 6) yoksulluğa karşı bir platform, ve 7) düşük işsizlik odaklı çağdaş bir emek piyasası. Zaten yoksulluk riski altındaki Avrupalı nüfusun 100 milyon kişiye ve işsizlik oranının da %10’a yaklaşması, iddialı refah devleti kapsamında olan AB’yi yeni ve radikal önlemleri almaya zorlamaktadır.

Öte yandan, Lizbon Antlaşması ile iktisadi kriz arasında kurulan bir ilişkiye göre, her ikisinin de dünya kamuoyunu ‘*daha fazla Avrupa*’nın genel rotasına ittiği, zira bunların çok sayıda mali düzenleme ve yasal dosyaya bağlı iktisadi yönetişimle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Antlaşmanın işaret ettiği ve AB yasasının en büyük gövdesini oluşturmasına rağmen konuyla genellikle ilgisiz olan AB kurumları (özellikle Komisyon ve Parlamento) krizin yönetimi konusunda cılız ses çıkarmıştır. Gerçekte üye devletlerin kendi bankalarını kurtarma paketleri, SGP ile kutsanan bütçe disiplini ve katı devletin yardım kurallarını ihlal etmiştir. Krize verilen ilk tepkiye bakılırsa, bir ‘*keçükle Avrupa*’ sözkonusudur. Zira AB; hızlı karar alma yeteneğinden, büyük mali kaynaklardan ve üye devletleri vuran beklenmedik mali krize uygun yanıt verecek resmi kurumlardan yoksun idi. Oysa ki, Lizbon Antlaşması’nın iktisadi yönetişimle ilgili çok önemli maddeleri vardı ve çok açıktı: Avrupa Merkez Bankası (ECB) belirli bir güç ve resmi bir statü kazanmış; Euro da şimdi AB’nin resmi parası haline gelmişti. Ayrıca, İktisadi ve Mali İlişkiler Konseyi’nin (ECOFIN) resmi tasarımı tamamlanmış ve böylece daha etkili bir yapıya kavuşmuştu (Kapoor, 2011: 7-19.)

Yeni iktisadi yönetim bağlamında AB için güçlendirilmiş bir SGP'ye ihtiyaç olduğu doğrudur. Bu nitelikte bir SGP'nin şu unsurları içermesi gerektiği ileri sürülmektedir (CECs, 2004: 2-5): i- Hükümet borçlarına ve bütçe durumlarının denetiminde sürdürülebilirliğe daha fazla odaklanmak; ii- orta dönem bütçe açığı (dengeye yakın ya da fazla) hedefinin tanımı içinde ülke-özelinde koşullarda esnemek; iii- “Aşırı Açık İşlemi” (EDP) uygulamasında iktisadi koşulları ve gelişmeleri dikkate almak; İv- bütçeyle ilgili dengesez gelişmeleri düzeltmek için daha erken davranmak.

Gözden kaçmayan önemli bir gelişme var: AB iktisadi krize karşı kısa ve uzun dönemde çeşitli önlemleri devreye sokmuştur. Kısa dönemde mekanizmalar harekete geçirilirken ülkeler için en büyük zorlukların; ikili/çoklu borçlar, geçici EFSF ve kalıcı bir ESM'nin yapısına dayanmasıdır. Örneğin, Yunanistan'a, Euro bölgesi ve IMF kaynaklı 130 milyar euro'luk uzun dönemli bir kredi paketi açılmıştır. Uzun dönemli önlemlerde ECB, Avrupa Sistemik Risk Kurulu (ESRB), Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA) ve hatta Avrupa Adalet Divanı (CoJ) rol oynamıştır (Corbett, 2012: 5-6).

Son küresel kriz de göstermiştir ki, iktisadi krizlerden ilk ve en çok etkilenen genellikle ulusal para birimleri olmaktadır. Bu gözlem, bir entegrasyon parası olan Euro için daha fazla geçerli olmuştur. Euro'nun terk edilmesi yönündeki yoğun kurgular karşısında, AB'nin lokomotif gücü olan Almanya'nın Şansölyesi A.Merkel, “Euro başarısız olursa AB de başarısız olur. Tarih, tek yönlü bir yoldur”, diyerek bir uyarı yapmıştır (Hassel & Schelkle, 2012:14). Bu arada, Euro bölgesinde yaşanan kriz AB'yi “iki-devirli Avrupa”ya önemli ölçüde yaklaştırsa da, İngiltere'nin şimdiki Başbakanı D. Cameron'un, öncekilerin aksine, ülkesinin AB üyeliğini gözden geçirecek düzeyde yapılacak bir referanduma ılımlı yaklaştığını (Taverne, 2012: 28) belirtme ihtiyacını duyması düşündürücüdür.

Ortak para birimi, uygun mali merkezîyetçilik olmazsa kısa sürede tarihe karışır. AB'nin, özel sektör sermaye / doğrudan yabancı yatırım hareketlerine dayalı bir ‘transfer birliği’ olduğu da unutulmamalıdır. O bakımdan cari işlemler trafiği doğru ve iyi bir şekilde işlemelidir. Sözgelimi, cari hesap açığı GSYH'nin %4'ünü aşmamalıdır (Goodhart, 2012: 19).

AB, “kemer sıkma politikası” sayesinde dipsiz kuyudan (mali krizden) çıkacağını ve yapısal reformla bütünleştirilmiş bir büyüme paketi ile de zor olan istikrarı sağlayacağını beklerken ((Tsoukalis 2012: 21), sözkonusu yeni makro iktisadi yönetişimin sağladığı dopinge güvenerek dağılma (disintegration) riskini göze alamayacağını her fırsatta dünya kamuoyuna duyurmaktadır.

KAYNAKLAR

ABGS (TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği) (2011) *Avrupa Birliği'nde küresel finansal krize karşı alınan önlemler ve birliğin rekabet gücünün artırılmasına yönelik girişimler: "Euro Rekabet Paketi"*, Ankara.

BUTI, M. (2013) Balancing imbalancing: Improving economic governance in the EU after the crisis, *CES IFO Group Munich*.

CECs-Commission of the European Communities (2004) Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, COM(2004) 581 final, Sep. 3, Brussels.

CONSILIUM (2011) Economic governance: Council adopts legal texts, 8 Nov. 16446/11, Presse 413, Brussels.

CONSILIUM (2013) Strengthening economic governance in the report of the task force to the European Council, Brussels.

CORBETT, R. (2012) The state of economic governance in the EU: parameters of a crisis, in *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* Policy Network, 5-10, London.

CRGMS (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States) (2007) Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Dec. 3, Brussels.

DAIANU, D. (2011) EU Economic governance reform: are we at a turning point? *Romanian Journal of the European Affairs*, 11/1, 5-23.

EC (European Commission) (2010) 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, March 3, Brussels.

ECB (European Central Bank) (2011) The reform of economic governance in the euro area – essential elements, *Monthly Bulletin*, March.

ECB (2011) The European stability mechanism, *Monthly Bulletin*, July.

EC-EFA (European Commission – Economic and Financial Affairs) (2009) Macroeconomic Dialogue (MED), 27 Nov.

EC-EFA (2012a) Six-Pack? Two-Pack? Fiscal Compact? A Short Guide to the New EU Fiscal Governance, March 14.

EC –EFA (2012b) EU economic governance: Stronger economic rules to manage the euro and Economic and Monetary Union, April.

EC-EFA (2012c) Flagship initiatives, May 16.

EC-EFA (2012d) EC Europe 2020: Economic governance, Oct.22.

EC-EFA (2013) EU economic governance, Jan.30.

EURODIACINIA- the European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2011), Briefing for members first analysis: the 2012 annual growth survey (AGS) & EU2020 progress report, Nov.

EURODIACINIA (2012) Briefing for members European economic governance, Feb.

GALIAY, A. (2012) The EU's incomplete path to economic governance, *The New Federalist-EU*, 16 Feb.

GOODHART, C. (2012) The single currency will be short-lived without appropriate fiscal centralisation. How much of a 'transfer union' will be required? *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* Policy Network, London.

HASSEL, A. & SCHELKLE, W. (2012) The politics of convergence, stability and growth Europe's illusionary straitjacket, *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* Policy Network, London.

IOANNOU, D. & STRACCA, L. (2011) Have euro and EU economic governance worked? just facts, *ECB-Eurosystem working paper* 1344 / May.

JABKO, N. (2011) Which economic governance for the European Union? Facing up to the problem of divided sovereignty, *SIEPS* 2011:2, 3-63..

KAPOOR, S. (2011) European economic governance: who's calling the shots? Beyond Economic Governance and Financing the Real Economy, *Compilation of briefing papers*, Feb. 7-19.

PREST, E., GEEROMS, H. & LENGENUS, G. (2012) New developments in the economic governance of the European Union, *National Bank of Belgium*, June, Brussels, 101-135.

TAVERNE, D. (2012) The mechanics of Britain's marginalisation, *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* London: Policy Network, 28-31.

TNI-TRANSNATIOANL INSTÍTUTE (2011), What Next for the EU Economic Governance? *Democratising Europe*, 20 sep.

TSOUKALIS, L. (2012) The zero-sum game is political suicide, *The future of economic governance in the EU and where does this leave Britain?* London: Policy Network, 21-3.