

# Avrupa Birliği'nde ekonomik ve parasal birlik süreci: Geçmiş ve gelecek

Oktar Türel\*

Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü, Ankara

e-posta: otural@metu.edu.tr

## Özet

Avrupa Birliği'nde (AB) Ekonomik ve Parasal Birlik'e (EMU) geçilmesi için 1960'lı yılların sonuna doğru başlatılan girişimler, giderek 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'ndaki hüküm ve kurallara ulaştı. AB'nin tarihinde önemli bir dönemeci temsil eden bu antlaşma, ortak bir para birimine (Avro'ya) geçişi ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin (ESCB) oluşturulmasını öngörüyor, "yakınsama ölçütleri"ni ve Aşırı Açıkları Giderme Süreci'nin (EDP) kurallarını belirliyordu.

1990'lı yıllardan bu yana AB ülkelerinde açıkların idaresi, EDP'nin işlerliğini sağlamak için getirilen düzenlemeler dizisinden de anlaşılacağı gibi, çok sıkıntılı oldu. Öte yandan, yakınsama üzerindeki vurguya rağmen, AB "merkez"i ve "çevre"sinin 1990'lı yılların ortalarından günümüze dek yakınsamadığı görüldü. Bu yazıda örnek olarak seçilen altı ülke üzerinde 1995-2011 dönemi için yapılan inceleme yakınsama hipotezini desteklemiyor. Tüm bu sorunlar, sadece AB ekonomilerinin koordinasyonundaki "teknik" güçlüklerin değil, Antlaşma'ya esas olan kurumsal tasarımdaki zaafaların da işaretidir.

2009-12'deki Avro Bölgesi (Eurozone) Krizi, Maastricht-sonrası Dönem'in "Avrupa"ci ideolojisine ağır bir darbe vurdu ve günümüzdeki EMU sisteminin gözden geçirilmesini kaçınılmaz hale getirdi. Bugünkü Uluslararası konjonktürde böyle bir gözden geçirme için benimsenen yöntemin tutucu / neoliberal ilkelere göre yeniden yapılanma olduğu görülüyor. Ancak bu yöntemin orta vadede fiskal çarpıklıkları gidermekte, AB'nin "çevre" ekonomilerine rekabet gücü kazandırmakta ve bu ekonomileri yakınsayan ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına oturtmakta ne kadar yararlı olacağı kuşkuludur. Sürekli "kemer sıkma" ortamında yaşamın AB içindeki birliktelik ve dayanışmayı yıpratacağı tahmin edilebilir.

*Anahtar kelimeler:* Avrupa Birliği, ekonomik ve parasal birlik, Maastricht Antlaşması, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi, Avrupa Merkez Bankası, Avro sistemi, Avro alanı, döviz kuru mekanizması, aşırı açık süreci, istikrar ve büyüme paktı, Avrupa fiskal mutabakatı, Avrupa finansal istikrarlandırma imkanı.

*JEL kodları:* F15, F33, F36, F42, F53, F55.

---

\* Prof. Dr. ODTÜ İktisat Bölümü Emekli Öğretim Üyesi. Yazar, kendisini *İlkin ve Tekeli'ye Armağan*'a katkıda bulunmaya çağıran Prof. Dr. Fikret Şenses ve Prof. Dr. Eyüp Özveren'e (ODTÜ), sağladıkları bilgi ve veri desteği dolayısıyla Prof. Dr. Lerzan Özkale (İTÜ), Prof. Dr. Ahmet Tonak (Bilgi Ü.) ve Doç. Dr. Alp Yücel Kaya'ya (İTÜ), ODTÜ Gelişme Dergisi'nin iki hakemine, nihai metnin üretimine katkısı için Ergün Altuntaş'a (TSBD) teşekkür borçludur. Nihai metinde kaçınılmayan eksiklik ve yanlışlıkların sorumluluğu yazara aittir. Yazıda Yunanistan'ın 2010-2 mali krizi dolayısıyla kaleme alınan bir çalışmamızdan (Türel, 2012) serbestçe yararlanılmıştır.

## 1. Giriş

### 1.1. Başlangıç

Bu yazı, genel olarak Avrupa Birliği'ndeki (AB) ekonomik ve parasal birlik (İngilizce sözcüklerin kısaltılmış haliyle EMU) sürecinin, özel olarak da Avro Bölgesi'nin 2010-12 döneminde yüzeye vuran yaşamsal sorunlarını tartışmayı amaçlıyor<sup>1</sup>. Kuşkusuz, AB'nin ve Avro Bölgesi'nin halen içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal kriz ortamı, 2007 ortalarında başlayan ve 1930'ların Büyük Depresyon'unu anımsatan küresel bunalımın asli bir ögesidir<sup>2</sup>. Ancak biz bu yazının sınırlı kapsamı içinde söz konusu küresel bunalımın nedenleri ve olası sonuçlarını çözümlenmeye çalışmadan, AB'ye ve AB'deki EMU çabalarına özgü hususlar üzerinde durmakla yetineceğiz.

İncelememize EMU ile kastedilen şeyin ne olduğunu anımsamakla başlayabiliriz ve Swann (2000:192-5)'dan esinlenerek, EMU'nun iki temel bileşenden oluştuğunu söyleyebiliriz: Ekonomik ve parasal. Ekonomik bileşen, bir ortak pazar oluşumu, yani mal ve hizmetlerle üretim faktörlerinin bu pazar içinde serbestçe dolaşması, birliğin dış dünyaya ortak bir gümrük tarifesi ve faktör hareketlerini düzenleyen ortak bir politika rejimi ile bağlı olması demektir. Öte yandan, parasal bileşenin iki ögesi vardır: Parasal ve fiskal düzenlemeler. Parasal düzenlemenin *minimalist* versiyonu, Birlik üyelerinin bir *döviz kuru birliği* oluşturmaları, yani döviz kurlarını geriye dönülemez biçimde sabitleştirmeleri ve bu kararı kendi ulusal paralarının tam konvertibilitesi ve birlik içi döviz hareketleri üzerindeki tüm kısıtların kaldırılması ile tamamlamaları anlamına gelir. *Maksimalist* versiyon ise, bundan öteye geçilerek *para birliğinin* oluşturulması demektir; eğer ulusal paralar her an sabit kurlarla birbirlerine çevrilebiliyorsa, bunu izleyecek mantıklı (ve çetin) adım, tek bir birlik parasının tekil ülke paralarının yerine geçmesidir. Bu yol seçildiğinde birlik parasının arzı ve birlik para politikasının idaresi için bir Birlik Merkez Bankası kurulması gerekecektir; bu bankanın üniter veya federal bir siyasal örgütlenme içinde yer alması, siyaseten bağımlı veya bağımsız olması

<sup>1</sup> 2012 sonu itibariyle, 27 AB ülkesinin 17'si Avro Bölgesi'ndedir. Söz konusu 17 üyeden 11'i (Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz), Avro'ya 1999'daki başlangıcında geçmişler, geri kalan 6 ülke ise Avro'ya sonradan katılmışlardır (Yunanistan, 2001; Slovenya, 2007; Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta, 2008; Slovakya, 2009; Estonya, 2011).

<sup>2</sup> Dilbilim açısından doğru ve tutarlı olmamakla birlikte, bu yazıda 'bunalım' ve 'kriz' sözcüklerine farklı anlamlar yüklüyoruz. 'Bunalım' sözcüğü ile uluslararası ya da ulusal ekonomiyi derinden ve uzun süreyle olumsuz etkileyen büyük çaplı değişimleri kastediyoruz. 'Kriz' sözcüğünü ise görece dar kapsamlı ve/veya konjonktürel rahatsızlıkları ima etmek üzere kullanıyoruz. 'Mali' sözcüğü de, spesifik olarak 'finansal', ya da 'fiskal' deyimlerinin kullanılmasının gerekmediği eylem ve işlemleri ifade etmektedir.

Bir başka uyarımız da yazıdaki sözcük kısaltmalarına ilişkindir. Yazıda yer alan Avrupa Topluluğu ve Avrupa Birliği ile ilgili terimler, konuya aşına okurlara kolaylık sağlamak amacı ile İngilizce asıllarından kısaltılmışlardır. Basitlik için, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Topluluğu arasında ayırım gözetilmemiş, her ikisi için de AT kısaltması kullanılmıştır.

ikincil tasarım sorunlarıdır. Ayrıca, birlik ortak bir döviz rezervi havuzuna sahip olacak ve dış âleme karşı tek bir döviz kuru politikası uygulayacaktır.

Para birliğinin ulusal maliye politikalarına yansımaması söz konusu olamaz. Üye ülkeler diledikleri gibi kamu açıkları vermeye devam ettikleri takdirde, açıkları yüksek faiz hadlerinden borçlanarak finanse etmeye çalışacak, tek bir birlik parasının varlığı önünde bu durum ortak para politikalarını sarsarak tüm birliğin çıkarlarına ters düşecektir. Dolayısıyla ulusal bütçe açıklarının denetimi, para birliğinin vazgeçilmez özelliklerinden biridir.

Parasal bileşenin diğer ögesi olan fiskal düzenlemenin de minimalist ve maksimalist versiyonları vardır. Vergileme ve harcamaların esas itibarıyla üye ülkelerin karar düzleminde kaldığı, fakat rekabet çarpıklıklarını önlemek için vergi / transfer mekanizmalarının ahenkleştirildiği, kamu açıklarının makul bir gözetim altında tutulmak istendiği bir model, minimalisttir. Karşıt olarak vergilerin ve harcamaların büyük ölçüde merkezileştiği (dolayısıyla kayda değer büyüklükte bir birlik bütçesinin oluştuğu, bazı bölgesel harcamalar için üye ülkelere transferlerin yapıldığı) maksimalist bir model de düşünülebilir ve bu model, ABD’de olduğu gibi federal bir çerçevede tasarlanabilir. Tekil ülkeler maksimalist düzenleme içinde kısmi, fakat epey sınırlı bir fiskal özerkliğe sahip olacaklardır.

Minimalist bir fiskal düzenlemeyi benimsese bile, ekonomik ve parasal birlik, iki şeyden kaçınmaz: (i) eşitsiz gelişme ortamında ekonomik performansı yetersiz üye ülkeleri tatmin edebilecek gelir transfer mekanizmalarını işletmek üzere, mütevazı ölçülerde de olsa, merkezi bir bütçe sisteminin kurulması; (ii) bu transferleri yapabilmek için belirli düzeyde bir siyasal bütünleşmenin sağlanması.

AT 1960’lı yılların sonundan itibaren EMU’yu geliştirmeye yönelirken, tarihsel ve siyasal nedenlerle, maksimalist parasal düzenleme / minimalist fiskal düzenleme eşleştirmesini tercih etmiştir. EMU için büyük bir atılımı simgeleyen Maastricht Antlaşması’nın (Şubat 1992 / Kasım 1993) da aynı vizyona bağlı kaldığı, yazının Üçüncü Bölüm’ünde sergilenecektir<sup>3</sup>. Bu tercihin getirdiği ekonomik, siyasal ve toplumsal kısıtları yazımızın son bölümünde ele alacağız.

Avro Bölgesi’nde 2010 ve sonrasında yoğunlaşan mali krizle ilgili yazında, her biri somut gerçekliğin bir yüzünü yansıtan ve Boratav (2011) ve Türel (2012)’de özetlenerek değinilen saptamalar, kanımızca, örtük ya da açık olarak, vurguyu EMU’yu yönetmenin “teknik” hataları üzerine yerleştirmektedir. Politika tasarımında ve kurumsallaşmadaki yanlışlık ve başarısızlıklar ile bunların ardındaki siyasal ve sınıfsal güdülenmeler ise önemli ölçüde görmezden gelinmektedir. Giriş’in bundan sonraki paragrafları ve Giriş’i izleyen İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Bölümlerde bu

<sup>3</sup> Bir antlaşma veya anlaşma için tarih verildiğinde, ilki imza, ikincisi yürürlüğe giriş tarihini göstermektedir.

eksikliği kısmen de olsa telafi etmeye çalışacağız. Ancak bu çalışmadaki siyasal ve sınıfsal değinmelerimiz, AB'nin büyük bir siyasal projesi olarak nitelenebilecek EMU'nun iktisadi temellerinin çok ötesine geçmeyecektir.

## 1.2. Yazım planı

EMU'nun kurumsallaştırılmasında ve politika tasarımıındaki başarısızlıklar tartışılırken yapılabilecek şeylerden biri, AB'de para birliği oluşumunun ana akım iktisadının oluşturduğu kuramsal çerçeveye, yani Optimum Para Alanı (OPA) kuramı ve onun alternatifleriyle ne ölçüde uyumlu olduğunu sorgulamak olabilirdi. 19. yüzyılda para birlikleri, akılcı bir ekonomik tasarımla inşa edilmemiş, savaşla ve/veya ekonomi dışı siyasal zorlamalarla ortaya çıkmışlardı. AT / AB'deki EMU çabalarının ardındaki başat ekonomik ve siyasal güdüler de sağlam bir kuramsal tasarım temeline dayandırılmamıştır. Bu nedenle, iktisat yazınında EMU'yu akılcılaştırma ve meşrulaştırma aracı olarak kullanılan ana akım kuramlarını tartışmaya girişmeyecek, AT / AB bağlamında EMU'nun gerekçelerine ve EMU'nun ortaya çıkabilmesini sağlayan karmaşık siyasal uzlaşılara İkinci Bölüm'de kısaca değinmekle yetineceğiz.

Aralık 1969'daki Lahey Zirvesi'nden günümüze kadar uzanan zaman diliminde AT / AB'nin EMU'yu gerçekleştirme çabalarını sergileyen Üçüncü Bölüm, çalışmamızın en uzun bölümüdür. Burada fazlasıyla ayrıntılı sayılabilecek bir anlatıya girişilmesinin nedenlerinden ilki, AT / AB kurumsallaşmasının aynı zamanda bir *yaparak öğrenme* süreci olmasıdır; Maastricht Antlaşması öncesindeki çeyrek yüzyılın deneyimleri, Avro Bölgesi'ne varan yolu çizmiştir. İkincisi de, söz konusu ayrıntıların kurumsal başarısızlık kaynaklarını teşhis edebilmek için çok yararlı ipuçları sağlamasıdır.

Maastricht sonrasında üye ülke ekonomik performanslarının yakınsaması üzerindeki duyarlılıklara rağmen, AB “Güney”inin son yıllarda ‘merkez’den fiilen “ıraksaması” Dördüncü Bölüm'de incelenecektir. Bu bağlamda AB ‘merkez’ ülkelerinde yaygın olan ve mali kriz açıklamalarında vurguyu ‘çevre’nin ekonomi yönetimindeki kusurlarına yerleştiren tutumun bencil ve miyopik olduğuna işaret edilmekte, Maastricht’in ima ettiği “birikim rejimi”nin AB “Güney”ini rekabetçi olmaktan uzaklaştıran karakteristikleri sergilenmektedir. “Güney”i sarsan ekonomik ve mali kriz, siyasal şoklar da yaratmakta, bu ülkeleri yönetilemez duruma getirmektedir; ancak iktisat perspektifi dışına çıkmayan yazımızda bu konu ayrıca incelenmeyecektir.<sup>4</sup>

Tekil ülkelerin borç sorunlarının çok ötesinde, bir Avro Bölgesi krizi niteliği taşıyan bugünkü krizi aşmak için düşünülebilecek senaryolar Beşinci Bölüm'de ele alınmıştır. EMU hareketi geçmişte çeşitli konjonktürel gelişmeler yaşamış, ama uzun dönemli ‘momentum’unu yitirmemiştir. Bu

<sup>4</sup> 2008-12 dönemindeki İtalya, İspanya, İrlanda, Portekiz ve Yunanistan'ı gözlemleyen bir siyasal ufuk turu için, bkz. Türel (2012).

nedenle Beşinci Bölüm’de tartışacağımız senaryoların en aykırı ucu, yani Avro Bölgesi’nin dağılması, kanımızca gerçekleşme olasılığı en düşük senaryodur. Bunun dışında kalanlar arasındaki seçim, küresel ölçekte siyasal ve sınıfsal güç dengeleri ile biçimlenecektir. Altıncı (ve son) Bölüm, yazıyı sonuçlandıran gözlem ve değerlendirmelere ayrılmıştır.

## 2. Para Birliği: Kuram ve uygulama

### 2.1. Para Birliği’nin avantajları

Siyasal avantajları bir yana bırakıldığında, para birliğinin aşağıda sıralanan ekonomik avantajları vardır (El-Agraa, 2011: 150-1).

(1) Birlik üyelerinin ortak bir döviz rezervi oluşturması, rezerv tutmada tasarruf sağlar; çünkü tüm üye ülkelerin aynı anda açık vermeleri olasılığı zayıftır. Üstelik para birliği, birlik-içi ticareti özendiriceği için, birlik dışı ticareti kolaylaştırma amacı ile tutulması gereken döviz rezervi miktarı azalacaktır.

(2) AB gibi geniş bir ekonomik ve siyasal coğrafyada dünya parası özelliklerini taşıyan bir birlik parasının oluşturulması, AB’ye senyoraaj kazançları sağlayacaktır.

(3) Birlik-dışı ticaret, birlik ticari işlemlerinin görece küçük bir kesrini oluşturacağı için, dünya rezerv paraları arasındaki kurların dalgalanması, birlik ekonomisinde daha düşük çapta ve idare edilmesi daha kolay çalkantılar yaratacaktır.

(4) Birlik ülkelerinin paraları cinsinden rezerv tutma gerekleri ve birlik içinde ulusal paraların değiştirilmesi ihtiyacından kaynaklanan işlem maliyetleri ortadan kalkacaktır.

(5) Tek bir birlik parası, ortak pazarda daha büyük saydamlık yaratacak, rekabeti özendirecek ve üretim faktörlerini kendilerine en yüksek getiri sağlayan uğraşlara yönelterek ekonomik etkinliği artıracaktır.

(6) Birliğin küçük, dış açıklar vermeye ve yüksek enflasyona yatkın üyeleri, birlik finans piyasalarının artan verimliliğinden yararlanarak, daha düşük faiz hadlerinden borçlanabilecektir.

Bu savların geçerliliği genellikle kabul edilmekle birlikte, tartışmaya açık olan şey, söz konusu yararların (bir kısmı uygulamalı araştırmalarla belirlenebilecek olan) nicel ölçüsüdür. Ancak para birliğinin üye ülkelere maliyetini değerlendirebilmek için bir kuramsal çerçeveye ihtiyaç vardır; ana akım iktisadının bu amaçla kullandığı çerçeve ise OPA kuramıdır.

### 2.2. OPA Kuramı ve alternatifleri üzerine<sup>5</sup>

1960’lı ve 1970’li yılların “geleneksel” sayılabilecek, ama son iki onyıllık katkıları ile bugün de hâlâ anlamlı olan analitik şemaları, AT’nin EMU tasarımına yol gösterici olmamış; birlik çabaları, böyle bir birlikten en fazla yararlanacak olan sınıfların önderliğinde, karmaşık sınıfsal uzlaşmalar

<sup>5</sup> OPA konusunda yararlı iki yazın taraması için, bkz. Broz (2005) ve Dellas ve Tavlas (2009).

gerçekleştirilerek yürütülmüştür. Bu önderlik işlevini başta Alman ve Fransız oligopollerini olmak üzere AT'nin 'merkez' ülkelerindeki büyük sermaye üstlenmiştir. Egemen sınıflar devalüasyon olasılıklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan, enflasyonu baskılamakta yararlı olacak, üstelik toplumsal açıdan "yansız" görünen EMU yapılanmasından başka yararlar da beklemekte idiler: Emek sürecinin sömürü oranını yükseltecek biçimde kontrol edilmesi ve sermaye sınıfı içindeki bölüşüm çekişmelerinin yönetilebilir düzeyde tutulması (Carchedi, 2001: 4.3) <sup>6</sup>. Dolayısıyla OPA kuramı EMU için sadece bir meşrulaştırma aracı olabilirdi. Üçüncü Bölüm'de ele alınacağı gibi, EMU'nun 1980'li yılların ortalarından itibaren büyük momentum kazanması, hem OPA üzerindeki yeni incelemeleri hem de yeni klasik makro iktisat anlayışına dayanan kuramsal arayışları (örneğin AB Komisyonu (1990) ve benzerlerini) özendirdi; yani kuram uygulamayı değil, uygulama kuramı yönlendirdi. Bu incelemelerdeki genel eğilim, parasal birliğin yararlarının vurgulanması, maliyetlerinin azımsanmasıydı.

Son olarak AB'de Maastricht sonrasında oluşan para birliğinin genel kabul gören bazı ölçütler ışığında bir OPA sayılıp sayılmayacağına değinelim. Krugman ve Obstfeld (2005: 565-9) AB içi ticaretin büyüklüğü, Avrupa'daki emeğin ülke içi ve ülkeler arası hareketliliği, ekonomik yapıların benzerlik derecesi, fiskal merkezileşme düzeyi gibi nicel ölçütlere başvurarak, Avrupa'nın bir OPA olamayacağı yargısına varmışlardır. Öte yandan ABD'ninki gibi başarılı para birliği deneyimlerini salt başarılı oldukları için "optimum" saymak ve aynı anlayışı AB'deki para birliğine teşmil etmek yanlıştır; bu açıkça kapalı-çevrimsel (circular) bir düşüncedir.

### 3. EMU'nun öyküsü, 1969-2012

#### 3.1. İlk adımlar, 1969-74

AT'yi doğuran Roma Antlaşması'nda (Mart 1957 / Ocak 1958) ortak pazar oluşumunun ötesine geçecek bir ekonomik ve parasal birlik açıkça öngörülmemiş, üye ülkelerin makroekonomik yönetim sorumluluklarına ve politikaların topluluk düzeyinde koordinasyonuna ilişkin kuralların konulması ile yetinilmişti. AT ülkelerinde 1960'lı yılların sonuna doğru EMU'nun oluşturulması yönünde güçlü eğilimler ortaya çıktı.

Bunun iki temel nedeni vardı. İlk, ABD'nin uluslararası ekonomik sistemin istikrarı için güvenilir bir çapa olamayacağını düşündüren gelişmeler (örneğin, kamu harcamalarında Büyük Toplum Projesi (1965-8) ve Vietnam Savaşı'nın körüklediği artışlar, bunların eşliğinde hızlanan enflasyon ve kötüleşen cari denge, v.b.), Avrupa ülkelerini dünya para sisteminde daha etkili olma arayışlarına yöneltti. İkinci olarak, AT'ye özgü

<sup>6</sup> EMU projesinin sınıfsal / siyasal boyutunu açıkça sergileyen çalışmalar arasında Sandholtz (1993) anılmaya değer. Sandholtz'a göre EMU, Avrupa'nın siyasal bütünleşmesinde önemli bir atılım temsil etmekte kalmıyor, ulusal ekonomilerin makroekonomik disipline bağlanmalarını AB düzeyinde kurumsallaştırıyordu.

güdülenmelerden söz edilmelidir (Carchedi, 2001: Kesim 4.3; Swann, 2000: 199-201):

(1) AT Ortak Tarım Politikası'nın (CAP) düzenli işleyebilmesi için, üye ülkelerin sabit kur rejiminde kalmaları daha uygundu<sup>7</sup>. Öte yandan, ödemeler dengesinde sorunlar yaşayan üye ülkelerin koruma tedbirlerine başvurarak malların ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımını kısıtlama olasılığı, tüm Avrupa ortak pazarı için bir tehditti. Gelişmiş Batılı ülkelerde 1968'de başlayan büyük toplumsal çalkantıların tetiklediği enflasyon ve 1969'da Fransa'nın devalüasyona, Almanya'nın revalüasyona zorlanması, bu tehditlerin ciddiyetini açıkça sergiliyordu.

(2) Gümrük Birliği ve onu izleyen Ortak Pazar'ın siyasal ve ekonomik başarısı, AT ülkelerinde bütünleşmenin daha ileri aşamalarına geçilmesi için ciddi bir momentum yaratmıştı.

(3) AT'nin Almanya ve Fransa gibi güçlü ülkeleri, kendi ulusal ekonomilerinde benimsedikleri düşük enflasyon ve önemli kur hareketlerinden kaçınma politikalarını EMU kanalı ile AT'ye yaygınlaştırmaktan yana idiler; görece zayıf ve/veya küçük ülkeler ise EMU'nun kurumsallaşması ile AT'nin politika oluşturma mekanizmasında daha etkili olabileceklerini umuyorlardı.

(4) Avrupa sermayesinin çeşitli kesimleri ve özellikle onların önderliğini üstlenen büyük Alman ve Fransız oligopolleri, EMU'yu daha derine gidecek bir siyasal bütünleşme ve işbirliğinin (ve dolayısıyla sermaye tahakkümünün) aracı olarak algılamakta idiler.

EMU yönündeki ilk adım, Aralık 1969'daki Lahey Zirvesi'nde atıldı ve bu zirvede topluluğun bir EMU'ya dönüşmesini kararlaştıran AT ülkeleri, o tarihte Lüksemburg Başbakanı olan Werner'in başkanlığında bir komisyonu bu amaçla bir rapor hazırlamakla görevlendirdiler. Werner Komisyonu'nun Ekim 1970'de tamamladığı nihai rapor, Şubat 1971'de AT Bakanlar Konseyi'nce benimsendi.

Werner Raporu, 1971'de başlayıp, 1980'de tamamlanacak üç aşamalı bir süreçte EMU'ya ulaşılmasını öngörüyordu. Bu süreç sonunda AT'deki ulusal paralar geriye dönülemez biçimde, sabit kurlarla birbirine bağlanmış (ve tercihan bir AT parası oluşturulmuş) olacak, para ve kredi politikaları merkezleştirilecek, sermaye piyasalarını düzenleyen politika ve kurallar yeknesak hale getirilecek, ulusal merkez bankaları Avrupa Merkez Bankası sistemi altında birleştirilecekti. Projenin 1971-3 dönemini kapsayan birinci aşamasında hem döviz kurlarının idaresi, hem de iktisat politikalarının topluluk düzeyinde koordinasyonu alanında atılımların gerçekleştirilmesi tasarlanmış, bu aşama (diğerlerine kıyasla) daha spesifik tedbir önerileriyle bezenmişti.

Döviz kurlarının idaresinde Mart 1972'de uygulanmasına geçilen "tüneldeki yılan" modeli, üye ülke paralarının (Aralık 1971 tarihli

<sup>7</sup> Buna rağmen CAP, AT ülkelerinde 1969 ve sonrasında büyük ölçekli kur düzenlemeleri için aşılmaz bir engel oluşturmadı.

Smithsonian Anlaşması'nın limitleri içinde) ABD Doları'na karşı birlikte dalgalanmasını, üye ülkelerin iki yanlı (bilateral) kurlarının ise daha dar bir bant içinde hareket etmesini öngörüyordu. Döviz kurları, bir yandan döviz piyasasına yapılacak müdahalelerle, öte yandan ulusal ekonomi politikalarının Topluluk düzeyinde koordinasyonu ile bu sınırlar içinde tutulacaktı<sup>8</sup>. Model sadece AT ülkelerinin ve o dönemde AT'ye katılma eşliğinde olan İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın değil, diğer Avrupa ülkelerinin de katılımına açıktı<sup>9</sup>.

“Tüneldeki yılan” modeli uygulamada sınırlı bir başarıya ulaşabildi. Kısa bir süre sonra kimi ülkeler (İngiltere, İtalya ve İrlanda) modeli kesinlikle terk ettiler; kimi ülkeler (örneğin Fransa ve Danimarka) bir ara model dışına çıkıp, sonra yeniden girdiler. Dahası, pek çok ülke modele esas olan “merkezi” döviz kurlarını koruyamadı; devalüasyon veya revalüasyon yapmaya zorlandı<sup>10</sup>. Ancak modelin ana fikri, aşağıda görüleceği gibi, daha sonraki Avrupa Para Sistemi'nde (EMS) yaşamaya devam etti. Birinci aşamanın diğer önemli ögesi olan iktisat politikalarının koordinasyonunda da başarı sağlanamadı; üye ülkeler EMU tasarımının gereklerinden çok ulusal çıkar kaygısıyla hareket ettiler<sup>11</sup>.

İlk EMU girişimindeki başarısızlık, Aralık 1974'deki Paris Zirvesi'nde konunun gündem dışına itilmesi ile tescil edildi ve parasal birlik fikri, 1977'de dönemin AT Komisyonu Başkanı Jenkins tarafından yeniden AT platformlarına getirilinceye kadar gölgelendi. Başarısızlığın iki temel nedeni şöyle özetlenebilir:

(1) Girişim, çok elverişsiz bir uluslararası konjonktürde başlatıldı ve sürdürüldü. Uluslararası para sistemindeki bunalım, Ekim 1973'deki birinci petrol şoku ve AT'de topluluğa üç yeni üye kazandıran ilk genişleme dalgasının getirdiği özel ve çetin sorunlarla baş etmenin öncelik kazanması söz konusu elverişsiz konjonktürün belli başlı öğeleriydi (Mayes ve El-Agraa, 2011: 164)<sup>12</sup>.

(2) İktisat politikalarının yakınsaması ve topluluk düzeyinde koordinasyonu yeterli olmadı. Döviz kurlarını sabitlemek ve tek bir para birimine geçmeden önce, üye ülkelerin iktisat politikalarında ve iktisadi

<sup>8</sup> Sayısal değerler ve diğer teknik ayrıntılar için, bkz. Swann (2000: 206) ve Mayes ve El-Agraa (2011: 164).

<sup>9</sup> İsviçre ve Avusturya da “yılan”a katıldılar.

<sup>10</sup> Modelin biçimsel dayanağı olan Smithsonian Anlaşması'nın Mart 1973'de esnek döviz kurları sistemine geçiş dolayısıyla çöktüğünü de bu vesile ile kaydetmeliyiz.

<sup>11</sup> Bkz. Swann (2000: 207). 1967-74 dönemindeki toplumsal ve ekonomik bunalım ortamında uluslararası koordinasyonun aşağıdaki nedenlerle daha da güçleştiği kabul edilebilir: (i) Emekçi sınıfların yükselen mücadelesine her bir ülke farklı politikalarla cevap vermeye zorlanacak ve bu durum uluslararası koordinasyon taahhütleriyle çelişebilecektir; (ii) eşitsiz gelişme sürecinde iktisat politikaları, ancak küçük ve/veya güçsüz ülkelere empoze edilirse yakınsayabilir; bu da 1969-74 döneminin özel şartlarında kolay değildi (Carchedi, 2001: 133).

<sup>12</sup> Bretton Woods sistemini çöktüğüne götüren güzergâhın başlangıcı (Mart 1968'de altının merkez bankaları arasındaki işlemler dışında serbest fiyattan alınıp satılmasına geçiş) ve sonu (Mart 1973'de esnek kurlar rejimine geçiş) arasındaki kilometre taşları için bkz. Krugman ve Obstfeld (2005: 507-9).



performanslarında yakınsamanın kesinlikle gerekli olduğu apaçık ortaya çıktı (Swann, 2000: 208)<sup>13</sup>.

AT (ve daha sonra AB) çevrelerinin bu deneyimden Maastricht Antlaşması'na giden süreç ve sonrası için dersler çıkarıp çıkarmadığını daha sonra tartışacağız.

### 3.2. EMS Deneyimi ve Delors Raporu

Jenkins'in 1977'de AT gündemine yeniden taşıdığı EMU düşüncesi Nisan ve Temmuz 1978'deki Kopenhag ve Bremen Zirveleri'nde Almanya Başbakanı Schmidt tarafından sahiplenildi ve daha sonra EMS olarak adlandırılan düzenlemeler için müzakerelere başlandı. AT ülkelerinin bu yeni girişimi başlıca iki nedenle benimsedikleri söylenebilir. (i) Küresel ekonomide 1973'den bu yana sürdürülen esnek kurlar sisteminden duyulan hoşnutsuzluk ve özellikle bu sistemin denge kuru hedeflerini üstten veya alttan vurma'ya ("overshooting" veya "undershooting") yatkınlığı<sup>14</sup>; (ii) deneyimlerle doğrulandığı gibi, AT ülkeleri arasındaki görece kur sabitliğinin üyeler arası ekonomik ilişkileri (ticareti, yatırımı ve verimliliği) olumlu etkilemesi.

Müzakereler sonrasında formüle edilen ve Mart 1979'da uygulanmasına geçilen EMS, daha önceki EMU girişimine kıyasla daha mütevazı bir amaca, yani Avrupa'da bir parasal istikrar bölgesi yaratma amacına dönüktü ve iki temel öğeden oluşuyordu:

(1) Tüm üye ülke paralarının ağırlıklı bir ortalaması olarak tanımlanan Avrupa Para Birimi (ECU)<sup>15</sup>. ECU'nün (sonucusu gayriresmi) üç işlevi vardı: (i) Topluluğun parasal işlerinde (örneğin bütçe gelir ve harcamalarında) ortak payda olmak; (ii) EMS'nin ikinci temel bileşeni olan Döviz Kuru Mekanizması'nın (ERM) ortak paydası ve merkezi kurdan

<sup>13</sup> 1970'lerin ilk yarısındaki EMU girişimlerinde (o dönemde yakıştırılan deyimlerle) "parasalcılar" kur birliğine hızlı bir gidişi, "iktisatçılar" ise kur birliğinden önce üye ülkelerin ekonomik performanslarının yakınsaması gerektiğini savunmuşlardır. Bu girişimlerin başarısızlığı, "iktisatçılar"ı haklı çıkararak, Maastricht Antlaşması'nda yakınsamanın özenle vurgulanmasına yol açtı (Swann, 2000: 201-8).

<sup>14</sup> Esnek kurlar sisteminde ABD Doları'nın maruz kaldığı her spekülasyon saldırısı AT'ye üye ülkelerin kurları üzerinde asimetrik baskılar yaratıyordu. Uluslararası varlık portföylerinin yeniden yapılanması sürecinde parası aşırı değerlenen bir AT ülkesinde kârlar ve ihracat baskılanırken, parası aşırı değer yitiren bir başka AT ülkesinde enflasyonist eğilimler ortaya çıkıyor, her iki durum da makroekonomide yönetimi zorlaştırıyordu. Alman hükümetinin EMS girişimine önderlik etmesinin ardında yatan temel neden, Alman Markı üzerindeki spekülasyon baskıları azaltma ve bu baskıları diğer AT ülkeleri ile paylaşma isteği idi (Swann, 2000: 208-10).

<sup>15</sup> AT ülkelerinin ECU öncesinde de kendilerine özgü bir hesap parası oluşturma girişimleri vardı. AT'nin "Altın"ı bu amaçla ABD Doları'nın altın içeriğine eşit Hesap Birimi'ni (Unit of Account, UA) kullanmışlar, daha sonra bileşik bir para birimi olan Avrupa Hesap Birimi'ne (European Unit of Account, EUA) geçilmişti. ECU'deki ulusal paraların ağırlıkları, üç ölçüt göz önünde bulundurularak belirleniyordu: Ülke GSMH'sinin Topluluk GSMH'sine oranı, ülke ihracatının Topluluk ihracatına oranı ve ülkenin büyüklüğü. Ağırlık katsayıları periyodik olarak gözden geçiriliyor ve yenileniyordu.

sapma göstergesinin tanımlayıcısı olmak; (iii) Topluluk içinde ve dışındaki özel işlemlerde hesap birimi olarak kullanılmak<sup>16</sup>.

(2) Döviz Kuru Mekanizması (ERM). Bu mekanizmaya göre, her üye ülkenin parasının ECU'ye göre sabit bir değeri olacaktı; dolayısıyla üye ülkeler arasındaki kur pariteleri (AT sözlüğünde “iki taraflı merkezi kurlar” (bilateral central rates)) sabitleniyordu. ERM'ye katılan bir üye ülke parasının değeri, genel bir kural olarak, iki taraflı merkezi kurun en çok %2.25 altına veya üstüne çıkabilirdi. Bu limitlerin %75'ine ulaşıldığında, devalüasyon ve revalüasyon baskısına maruz iki ülkedeki merkez bankaları, kendi paraları veya ABD Doları cinsinden döviz piyasasına müdahale edeceklerdi<sup>17</sup>.

ERM, öncülü olan “tüneldeki yılan”a göre daha esnek bir düzenlemeydi. Başlangıcında, AT'nin o tarihteki dokuz üyesinden yedisi  $\pm 2.25$  puanlık kur dalgalanma marjını seçmişler, İtalya'ya  $\pm 6$  puanlık bir marj tanınmış, İngiltere ERM dışında kalmayı yeğlemişti. İtalya Ocak 1989'da  $\pm 2.25$  puanlık marja dönerken, (yeni üye) İspanya Temmuz 1989'da, İngiltere ise Ekim 1990'da  $\pm 6$  puanlık marj ile ERM'ye katıldılar<sup>18</sup>. ERM'nin esnekliği, sadece bazı ülke kurlarına daha geniş bir dalgalanma payı tanınması ile sınırlı kalmıyordu; ulusal paralar gerektiğinde ECU'ya göre devalüe veya revalüe edilebiliyor, ülkeler geçici olarak ERM dışına çıkabiliyorlardı. Ancak devalüasyonların veya revalüasyonların tek yanlı kararlarla değil, ortaklar arasında müzakere ve mutabakatla gerçekleştirilmesi söz konusuydu. Kısaca, EMS'de vurgu, kurların değişmezliği değil, görece istikrarı üzerindeydi (Swann, 2000:212-3). Bu açıdan EMS'nin (1992'ye kadar) başarılı olduğu üzerinde genel bir görüş birliği vardır (Mayes ve El-Agraa, 2011: 166)<sup>19</sup>.

EMS'nin başarısı, AT ülkelerini EMU yönünde yeni mevzuat düzenlemeleri için cesaretlendirdi. Şubat 1986'da Avrupa Tek Senedi'ni (*Single European Act*, SEA. Yürürlük: Temmuz 1987) kabul ederek Tek Avrupa Pazarı'nın (SEM) yolunu açan Avrupa'lı liderler, Haziran 1988 tarihli Hanover Zirvesi'nde EMU'yu artan bir hızla (progressively) gerçekleştirme amacını teyid ettiler. Bu konuyu, Haziran 1989'daki Madrid Zirvesi'nde ele almalarına yardımcı olmak üzere dönemin AT Komisyonu Başkanı Delors'un başkanlığında bir komiteyi “bu birliğe gidecek somut

<sup>16</sup> 1980'lerde AT ülkelerindeki tahvil ihraçlarının kayda değer bir kesri, ECU cinsinden yapılmaktaydı.

<sup>17</sup> EMS'de döviz piyasalarına müdahalenin gerektirdiği finansman ihtiyacı için çeşitli tedbirler öngörülmüştü: (i) Merkez Bankalarının sorumluluğu altında kısa dönem finansman kolaylıklarının genişletilmesi; (ii) Bakanlar Konseyi'nin kararıyla kullanılabilir orta dönemli mali yardım (MTFA); (iii) Avrupa Parasal İşbirliği Fonu'nun (EMCF) üye ülkelerin altın ve döviz rezervlerinin %20'sini ECU karşılığında satın alma ve kriz dönemlerinde kullanma yetkisi ile cihazlandırılması (Swann, 2000: 213).

<sup>18</sup> Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından önce AT ülkelerinden yalnızca Yunanistan ve Portekiz ERM'nin dışında bulunuyorlardı.

<sup>19</sup> Maastricht Antlaşması'nın imzası sonrasında, Eylül 1992 - Mart 1995 döneminde patlak veren ve EMS'nin güvenilirliğini sarsan kur hareketleri 3.3'de ele alınacaktır.

aşamaları önermek” üzere görevlendirdiler. Delors’un Merkez Bankası başkanları ile iki uzmandan oluşan komitesi, raporunu Madrid Zirvesi’nden kısa bir süre önce tamamladı (Mayes ve El-Agraa, 2011: 167).

Kurgusu ve önerileri daha sonraki Maastricht Antlaşması’na önemli ölçüde yansayan Delors Raporu’nda EMU nihai amacına üç aşamada ulaşılması öngörülmekteydi. Birinci aşamada mevcut kurumsal yapı içinde ekonomi ve para politikalarının koordinasyonu güçlendirilecek, üye ülke ekonomik performanslarının yakınsaması sağlanacaktı. Ekonomi politikaları düzleminde SEM’in tamamlanması ve daha etkili yapısal ve bölgesel politikalar uygulanması söz konusuydu. Parasal konularda sermaye hareketlerinin serbestliği ve finansal bütünleşme önündeki tüm engellerin kaldırılması öngörülüyor, para politikalarında işbirliği ve koordinasyon vurgulanıyor, tüm AT ülke paralarının ERM’ye dâhil edilmesi isteniyordu.

Roma Antlaşması’nın tadili ile başlayacak ikinci aşamada EMU’nun temel yapısı ve organları biçimlendirilecekti. Komite bu aşamayı üçüncü ve nihai aşamaya geçme, “kolektif karar almayı öğrenme” aşaması olarak görüyordu. Parasal alanda, bu aşamanın en önemli eylemi, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi’nin (ESCB) kurulması olacaktı<sup>20</sup>. Bu dönemde olağan dışı şartlar ortaya çıkmadıkça merkezi döviz kurları değiştirilmeyecekti.

Üçüncü aşamada üye ülkelerin döviz kurları geriye dönülmez biçimde sabitlenecek, tek bir AT parası ulusal paraların yerini alacak, para politikalarının tüm sorumluluğu ESCB tarafından yükümlenilecek, AT’nin ortak makroekonomi ve bütçe kural ve usulleri bağlayıcı olacaktı. Delors Raporu tüm AT ülkelerince benimsendi ve Haziran 1990 birinci aşamanın başlangıç tarihi olarak saptandı. İkinci aşamanın başlangıcı ise Maastricht Antlaşması ile belirlendi.

### 3.3. Maastricht Antlaşması ve sonrası

#### 3.3.1. Genel gözlemler

1990’lı yılların başında Sovyetler Birliği’nin ve Doğu Avrupa Sosyalizminin çözülüşü, iki Almanya’nın birleşmesi ve Batı’daki emekçi sınıf hareketlerinin 1970’lere kıyasla güç yitirmiş olması, EMU için uygun bir uluslararası konjonktür yaratmıştı. AT içi dengeler açısından da durum elverişliydi. Birleşmiş Almanya, artan siyasal ve ekonomik gücünü Avrupa’ya empoze ettiği görüntüsünü vermemek için (fiyat istikrarına odaklı politikalarına hâlel getirmemek şartıyla), kendisini AT kurumsal yapısına bağlamaya yatkındı; başta Fransa olmak üzere AT ülkeleri de Almanya’nın gücünü sınırlandıracak bir “birlik projesi”ne olumlu yaklaşıyorlardı. Böyle bir konjonktürün ürünü olan Maastricht Antlaşması, sadece dünya parası olma iddiasını taşıyan Avro’yu yaratmakla kalmadı;

<sup>20</sup> ESCB kuruluşunun Maastricht Antlaşması’nda üçüncü aşamaya bırakıldığı 3.3.1’de görülecektir.

AT'deki siyasal bütünleşme hareketlerini daha üst düzeylere taşıyan tarihsel bir adım oldu<sup>21</sup>.

Maastricht Antlaşması, EMU'ya giden yolda üç aşamalı bir program öngörmekteydi: (i) Antlaşmanın kaleme alındığı zaman az çok tamamlanmış bulunan birinci aşamada kur pariteleri ECU'ya göre dar bir band ( $\pm\%2.25$ ) içinde hareket edebilecek, sermaye hareketleri üzerindeki kontroller tümüyle kaldırılacaktı; (ii) 1994'de başlaması tasarlanan ikinci aşamada kur dalgalanmaları daha da kısıtlanacak, büyük çaplı kur düzeltmelerine ancak istisnai şartlarda müsaade edilecek, Avrupa Merkez Bankası'na (ECB) ebelik edecek Avrupa Para Enstitüsü (EMI) kurulacaktı; (iii) en geç 1999'da ECB oluşturularak Avro'ya geçilecek, EMU başlangıçta yakınsama ölçütlerini sağlayan ülkeler temelinde işlerlik kazanacak, daha sonra genişleyecekti (Carchedi, 2001: 134).

Bu programın, bazı "yol kazaları" ve gecikmelere rağmen, başarı ile uygulandığı söylenebilir. Birinci aşamadaki en büyük pürüz, Eylül 1992 - Mart 1995 döneminde sık sık patlak veren spekülatif saldırılar yüzünden İtalya, İngiltere, İrlanda, İspanya ve Portekiz ulusal paralarının ERM dışına çıkmak, Fransa, Belçika ve Danimarka ulusal paralarının ise ERM alt sınırlarını zorlamak durumunda kalması idi. AT'nin buna karşı bulabildiği çözüm, Almanya ve Hollanda'ninkiler dışında ERM'deki bütün ulusal paraların dalgalanma bandını  $\pm\%15$ 'e yükseltmek oldu.

ERM'deki istikrarsızlığın temel nedeni, ulusal kurların görece sabitliği önünde, sermaye hareketlerindeki tüm kısıtları kaldırma taahhüdünün spekülasyon için çok uygun ve kazançlı bir ortam yaratmasıydı. Buna eklenen bir "asimetrik şok" da Almanya'ların birleşmesi oldu. Birleşmenin doğurduğu enflasyonist etkileri baskılamak isteyen Almanya'nın faiz hadlerini yüksek tutması, kendi ulusal paralarının değerini korumak isteyen tüm diğer AT ülkelerini faiz hadlerini yükseltmek ve bunun ekonomiyi durgunlaştırıcı etkilerine katlanmak zorunda bıraktı. Panik ortamı 1995 yılı ortalarında durulduğu zaman, AB'nin etkili çevreleri EMS'nin ömrünü tamamladığı, bir an önce parasal birliği gerçekleştirmenin gerekli olduğu yargısına varmışlardı.

İkinci aşamanın önemli eylemlerinden biri EMI'nın kuruluşuydu. EMI'nın görevleri (i) tek bir birlik para politikasına geçiş sürecini yönetmek ve bu bağlamda ulusal para politikalarının koordinasyonunu sağlamak ve (ii) ERM'nin düzenli işleyişini kollamaktı<sup>22</sup>. Maastricht Antlaşması'na ekli protokolün 109(e) fıkrasına göre, ikinci aşamada üye ülkelerin kendi merkez bankalarını bağımsız bir statüye kavuşturmaları da bekleniyordu. EMI, Haziran 1998'de yerini (Ocak 1999'da fiilen çalışmaya başlayacak olan) ECB'ye bırakarak ortadan kalktı.

<sup>21</sup> Antlaşmanın AB mevzuat kütüğünde resmen, "Avrupa Birliği Antlaşması" olarak adlandırılması bu açıdan çok anlamlıdır.

<sup>22</sup> EMI'nin kurulmasından sonra, EMS sürecinde oluşturulmuş bulunan EMCF tasfiye edildi ve sorumlulukları EMI'ye devredildi.

Maastricht Antlaşması'na göre üye ülkelerin çoğunluğu yakınsama ölçütlerini sağlayabilirlerse üçüncü aşama en erken Ocak 1997'de başlayabilirdi. Sağlayamadıkları takdirde, EMU en geç Temmuz 1998'e kadar yakınsama ölçütlerini tutturmuş olan ülkeler bazında Ocak 1999'a kadar kurulacaktı. Antlaşma, bazı AB ülkelerinin EMU için yeterli olmayabileceklerini, ya da bazı ülkelerin EMU dışında kalmak isteyebileceklerini açıkça kabul etmiş ve "iki katmanlı" Avrupa'yı göze almıştı. Avrupa Konseyi, Mart 1998'de 11 ülkenin EMU'ya "ehil" olduklarına karar verdi ve dönemin 15 AT üyesinden İngiltere, İsveç, Danimarka ve Yunanistan EMU dışında kaldılar. Ocak 1999'da fiilen kurulan EMU 2002 yılına gelindiğinde Avro'nun ulusal paraların yerini almasıyla, tam işlerlik kazandı.

Avro sisteminin yaratılışı, AB içinde üç grup ülke oluşturdu: (i) Avro bölgesinde olanlar; (ii) Avro bölgesi dışında olan, fakat makul bir sürede yakınsama şartlarını sağlayarak bölgeye katılmaya istekli olanlar<sup>23</sup>; (iii) görünebilir gelecekte Avro bölgesine katılma niyeti olmayanlar. İkinci grupta yer alan 6 ülke 2001-11 döneminde Avro bölgesine katıldı ve böylece bölgedeki ülkelerin sayısı 2012 sonunda 17'ye yükseldi. Üçüncü grupta İngiltere, Danimarka ve İsveç yer alıyor<sup>24</sup>.

### 3.3.2. Yakınsama ölçütleri

EMU'ya katılabilmek için üye ülkelerin sağlaması gereken yakınsama ölçütleri, Maastricht Antlaşması'na ekli Protokol'de şöyle tanımlanmıştı: (i) inceleme öncesindeki yılda<sup>25</sup> üye ülkenin enflasyon oranı, AT'nin en düşük enflasyon hızına sahip üç ülkesinin ortalamasından en fazla 1,5 puan yüksek olabilir; (ii) inceleme öncesindeki yılda üye ülkenin uzun dönemli faiz haddi, en düşük enflasyon hızına sahip üç ülkedeki ortalamadan en fazla 2 puan yüksek olabilir; (iii) ulusal bütçe açığı / GSMH oranı, % 3'den az olmalıdır; (iv) kamu borcu / GSMH oranı % 60'ı aşmamalıdır; (v) inceleme öncesindeki iki yılda ulusal para, ERM'nin normal bandı içinde dalgalanmış ve bu sürede üye ülkenin inisiyatifıyla devalüe edilmemiş olmalıdır.

Maastricht ölçütleri, dayandığı ortodoks iktisat anlayışının doğası gereği uluslararası ekonomide uyumun yükünü cari işlem ve/veya kamu

<sup>23</sup> Avro sistemi bu gruptaki AB ülkeleri için ERM'nin uzantısı olarak ERM II'yi oluşturdu. İşleyiş kuralları ERM'ye benzemekle birlikte, ERM II özünde tek yanlı bir ilişkidir; paritelere ECB karar verir ve Avro para politikası bu ülkelerin sorunlarından bağımsız olarak oluşturulur; uyum yükümlülüğü bu ülkelere aittir (Mayes ve El-Agraa, 2011: 175).

<sup>24</sup> Üçüncü gruptaki İngiltere'nin EMU'ya katılma niyetleri üzerine bir tartışma için bkz. Mayes ve El-Agraa (2011: 178). Yine aynı gruptaki Danimarka, kendi kararıyla, ERM II'nin  $\pm\%15$ 'lik kur dalgalanma bandını değil,  $\pm\%2.25$ 'lik bandı seçmiş bulunmaktadır. 1990'lı yılların başında karşılaştığı ekonomik şokların üstesinden gelebilmek için daha fazla esnekliğe ihtiyaç duyduğu görüşünü benimseyen İsveç ise şimdilik Avro oluşumunun üçüncü aşaması dışında kalmayı yeğlemiş, ancak resmen çekilme (*opt out*) girişiminde bulunmamıştır (Mayes ve El-Agraa, 2011: 176-7).

<sup>25</sup> "İnceleme öncesindeki yıl" deyiminden, somut olarak Avrupa Konseyi'nin 1998'de alacağı karar öncesindeki son gözlem yılı olan 1997 anlaşılmalıdır.

açığı veren ülkelere taşıtan ve dolayısıyla daha baştan “deflasyona yatkınlık” içeren bir sistem getirmişti (erken bir saptama için, bkz. Akyüz, 1993). Öte yandan, üye ülkelerin sorumsuzca borçlanmasını ve sonradan “kurtarılmak” üzere diğer ülkelere şantaj yapmasını engellemek amacı ile (bazı istisnalar dışında) bir ülkenin bir başka ülkenin borcunu üstlenmesini önleyen hüküm (özellikle Almanya’nın ısrarı ile) Antlaşma’ya konuldu.

Maastricht Antlaşması, üye ülkelerin aşırı kamu açıklarından kaçınmamaları için EDP (excessive deficit procedure) olarak adlandırılan bir süreç tanımlamıştı. Yüksek düzeyde kamu açığı veren ülkeler önce AB Bakanlar Konseyi tarafından uyarılacak, uyarıların gereği yapılmazsa, ardından finansal yaptırımlar adım adım uygulanacaktı: önce Avrupa Yatırım Bankası’nın ikraz politikası gözden geçirilecek, daha sonra “kusurlu” ülke Topluluk nezdinde faizsiz bir mevduat açmaya ve en son kertede de para cezası ödemeye zorlanacaktı.

Ölçütlerin seçimi bir iktisadi mantığa dayanmakla birlikte, ölçütlerdeki sayısal değerler bir kuramsal analizle değil, “el yordamı” ile saptanmıştı (Mayes ve El-Agraa, 2011: 169). Bir ülkenin EMU’ya “ehil” olup olmadığı konusunu karara bağlayacak olan Avrupa Konseyi’nin Mayıs 1998’de alacağı karar öncesindeki son gözlem yılı olan 1997’de pek çok ülke, yukarıdaki ölçütler içinde kritik önem taşıyan kamu açıklarını fiilen ya da düpedüz verileri eğip bükererek daralttı ve kendisinin EMU’ya hazır olduğunu kanıtlamaya çalıştı (bkz. Savage, 2005: Bölüm 1)<sup>26</sup>. Sayısal ölçütlerin katı bir yorumu ile EMU’ya giremeyecek bazı ülkeler elenmekten böylece kurtuldu ve sonuçta EMU, 11 üye ile yola çıktı.

### 3.3.3 “Avro Sistemi”nde para politikası

Maastricht Antlaşması’yla kurulan ESCB, her biri ayrı hükmi şahsiyete sahip bulunan ulusal merkez bankalarından ve ECB’den oluşmaktadır (Şekil 1). ECB ve ulusal merkez bankaları arasındaki ilişki, “işbirliğine dayalı” bir ilişkidir.

ECB’den ve onun kararlarından halen toplam 23 (=1+1+4+17) üyeden oluşan Yönetim Konseyi sorumludur. Toplam 6 kişiden oluşan İcra Heyeti, ECB’nin yürütme işleri ile uğraşır; bu heyette yer alan 4 üye ECB’nin Direktörlükler olarak adlandırılan bölümlerinin sorumluluğunu taşır. AB üyeleri, İcra Heyeti ve Yönetim Konseyi’ni bir araya getiren yapıya “Avro Sistemi” adını vermişlerdir. Genel Konsey ise Avro Bölgesi üyesi olsun ya da olmasın, tüm AB ülkelerinin görüşlerini karar alma sürecine yansıtılabilmek üzere bu yapıya eklenmiştir<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Bilindiği gibi, borç idaresinin sürdürülebilirliği, borç yükü oranından çok, açıkların düzeyine ve açıkların hangi reel faiz haddinden finanse edildiğine bağlıdır. 1990’ların sonlarına doğru AT ülkelerindeki reel faiz hadleri mutedil sayılabilecek düzeylerde bulunuyordu.

<sup>27</sup> AB Komisyonu Başkanı ve Komisyon’un bir temsilcisi Genel Konsey’in toplantılarına oy hakkı olmadan katılabilir.

Avro Sistemi, her birimde ECB'den ve üye ülkelerden birer temsilcinin bulunduğu bir komiteler ağı ile işler; komitelerin başkanlarını normal olarak ECB belirler ve komitelere sekreterlik hizmeti sağlar. Ele alınan konunun genelde ECB'yi, ya da özelde Avro Sistemi'ni ilgilendirmesine göre komiteler farklı kadrolarla toplanıp çalışabilir. Komitelerin çalışmalarını örgütleyen ve Yönetim Konseyi'nin gündemini hazırlayan, İcra Heyeti'dir.

Avro Sistemi'nin kurucuları ABD'deki Fed yapılanmasından etkilenmekle birlikte, Fed'den daha ademerkezi bir model geliştirmişlerdir. Her iki modelde yönetim ve icra birimlerinin adları benzerlikler taşısa da, görev ve sorumluluk tanımları tümüyle çakışmaz<sup>28</sup>.

Avro Sistemi'nde görev alanların siyasal etkilerden, ya da çıkar gruplarının baskılarından uzak kalabilmeleri için çeşitli tedbirler alınmıştır. ECB dışından, görüş ve tavsiye almak engellenmiştir. Yönetim Konseyi'nin üyeleri bir defalığına ve uzun süreler için seçilir. Konsey üyelerinin ulusal çıkarları temsil etmemesi ve tümüyle "mesleki" güdülerle hareket etmesi beklenir; oturum tutanakları gizli olduğu için kimin ne yönde oy verdiği bilinmez ve Avro Sistemi'nin kamu açıklarını doğrudan "parasallaştırması" açıkça yasaklanmıştır<sup>29</sup>.

Biçimsel bağımsızlık görüntüsü altında, ESCB başlıca iki nedenle yine de siyasete bağımlıdır: (i) Konsey üyelerinin atanması, özünde siyasal niteliktedir; (ii) Para politikası ile yakından ilgili olan döviz kuru politikasındaki tercihler siyasal karar organlarındadır; bu çelişkiyi aşmak için ESCB'nin savunduğu tutum, kur politikasını öncelikli olmaktan çıkarmaya çalışmaktır. Ancak biçimsel bağımsızlığın yarattığı en önemli sorun, ESCB'yi demokratik süreçlerin gerektirdiği "hesap verebilirlik"ten fiilen soyutlamış olmasıdır. ESCB'nin nezaketten bilgilendirdiği Avrupa Parlamentosu'nun ESCB mevzuatı ve işleyiş kurallarını değiştirecek gücü yoktur; bunun için Maastricht ve ardılı anlaşmaların geçtiği dolambaçlı ve sıkıntılı onay mekanizmalarına başvurmak gerekir.

---

<sup>28</sup> Avro Sistemi'ndeki Para Politikası Komitesi, dünyadaki çeşitli merkez bankalarının aynı adı verdikleri komitelerden farklı olarak AB'nin para politikaları üzerinde karar yetkisine sahip değildir; sadece ECB Yönetim Konseyi'ne bilgi ve belge desteği sağlar.

<sup>29</sup> ESCB oluşturulurken, üye ülke merkez bankalarının bağımsız hale getirilmesinin şart koşulduğuna daha önce değinmiştik. ESCB ve ECB mevzuatı, bağımsızlığı "ne Merkez Bankası'nın ne de onun karar alma birimlerinde görevli herhangi bir kişinin AB kuruluşlarından, bir hükümetten veya başka bir organdan talimat aramaması ve almaması" olarak tanımlar.

**Şekil 1**  
ESCB'nin Yapısı (2011 Yılı İtibariyle)



*Kaynak:* Mayes (2011: 183), ECB internet sitesinden.

ESCB'nin mevzuatına göre, para politikası belirlenirken gözetilecek birincil amaç fiyat istikrarıdır ve bu amaçla yakından ilişkili olan kur politikası hedefleri ikincil öncelik taşır. ESCB, fiyat istikrarı amacına halel getirmemek şartıyla AB'nin genel ekonomi politikalarını destekleyebilir. ESCB, bu tutumu ile çoklu amaçlar benimseyen ve enflasyon için hedef ilan etmeyen Fed'i değil, Bundesbank'ı örnek almıştır. ECB'nin 2003 sonrasında benimsediği AB enflasyon hedefi “%2'nin altında, fakat %2'ye yakın”dır. AB'nin %2 dolayındaki büyüme hızı ve paranın devir hızındaki değişikliğin %1 dolayındaki katkısı, M3'deki artışın referans değerini %4,5 yakınlarına getirmektedir. Bu ölçüdeki bir parasal genişleme heterojen bir iktisadi yapı sergileyen AB'nin tüm ülkeleri için tatminkâr olmayabilir. ECB'nin yılda iki defa yayınlanan enflasyon tahminleri, teknik kadroların tahminleridir ve ECB Yönetim Konseyi'ni bağlamaz.

ESCB'nin görevleri şöyle özetlenebilir:

(1) Avro arzını ve faiz hadlerini kontrol etmek: Bu bağlamda ECB'nin banknot ihracı kararını vermekte *münhasır* bir yetkiye sahip olduğu, buna karşılık banknot ihracında *münhasır olmayan* bir yetkiye sahip bulunduğu belirtilmelidir. Başka bir deyişle, Avro Bölgesi merkez bankaları Avro ve ufaklık para ihraç edebilirler.

(2) Avro'nun değerini etkilemek amacıyla döviz operasyonları yapmak: Bunun için üye ülke döviz rezervlerinin bir kısmı ESCB bünyesinde merkezleştirilmiştir. Ancak müdahaleler esas itibariyle kısa dönemli gelişmeleri yönlendirmek amacı ile yapılmaktadır.



(3) Ödemeler sisteminin düzenli çalışmasını ve finansal istikrarı sağlamak: Maastricht Antlaşması'nda açıkça atıfta bulunulmasa da, böyle bir görev, ima yoluyla, ESCB'nin *son ikraz mercii* olduğu anlamını taşır. Bununla birlikte, ECB'nin AB'deki kredi sistemi bileşenleri üzerindeki ihtiyati kontrol yetkileri, sistemin düzgün çalışmasına katkıda bulunmak ile sınırlıdır.

(4) Açık piyasa işlemleri yapmak: Buradaki en duyarlı (ve 2012'deki tartışmaların odağındaki) husus, bu işlemlerin "kurtarma" olarak nitelenebilecek operasyonlara ne ölçüde yaygınlaştırılabileceğidir. Ulusal merkez bankaları da açık piyasa işlemleri yapabilirler.

(5) Asgari karşılık oranlarını ve uygun gördüğü diğer parasal kontrol araçlarını düzenlemek.

ESCB'nin 23 Eylül 2011 tarihli konsolide bilançosundaki varlık toplamı olan 2113 milyar Avro'nun yaklaşık %27'si kısa ve uzun dönemli açık piyasa işlemlerinin pozitif bakiyesinden, %28'i devlet tahvilleri de dahil olmak üzere menkul kıymetlerden, %26'sı ise altın ve net döviz varlıklarından oluşmaktadır<sup>30</sup>. 2007'de başlayan küresel finans krizi sonrasında menkul kıymetler stokunun varlıklar içindeki payı yükselmiş, son yıllarda krizin daha da yoğunlaşması, ECB'nin Mayıs 2010'da Menkul Kıymet Piyasaları Programı (SMP) ile piyasalara desteğini artırmasına ve devlet tahvilleri alımını bu programa dâhil etmesine yol açmıştır. Kamu açıklarındaki artış ise SMP alımları içindeki devlet borç senetlerinin payını giderek yükseltmiştir (Eylül 2011 itibarıyla bu senetlerin menkul kıymet varlıkları içindeki payı yaklaşık %27'dir). Ancak bu alımlar, ECB'nin üye ülkelerin açıklarını doğrudan finanse etmemesi ilkesi uyarınca, ikincil piyasalardan yapılmaktadır (Lapavitsas vd., 2011: 25-9).

Aynı tarih itibarıyla ESCB yükümlülüklerinin %40'ı tedavüldeki Avro banknotlarından, %19'u sermaye ve yedeklerden, %18'i kredi kuruluşlarının mevduat ve karşılıklarından oluşmaktadır. ECB, likidite artışını kontrol etmek üzere sabit faizli mevduat ihalelerine çıkarak piyasadan para çekmektedir; bu yükümlülüklerin toplam içindeki payı %7 dolayındadır (Lapavitsas vd., 2011: 25-7).

Ulusal merkez bankalarının ESCB yapılanması içindeki kilit rolüne daha önce değinmiştik. Bir anlamda, Avro sistemi rezerv fazlası olan ulusal merkez bankalarının açık verenleri fonladığı bir tür bankalar arası para piyasası işlevini görmekte, ulusal merkez bankaları ise ülke bankalarına likidite sağlamaktadırlar.

---

<sup>30</sup> ESCB'nin para yaratmadaki esas kanalı olan açık piyasa (repo) işlemleri bakiyesi, çoğunlukla bankalardan satın alınan ve bir kısmının likiditesi ve ödenebilirliği tartışmalı menkul kıymet stokuna göre ikinci plana gerilemiş bulunuyor. Bu durum fiskal krizin vahametini gösteren işaretlerden biridir.

### 3.3.4. Mali Kriz, ECB ve EFSF

Bu incelenmiş-arınmış sistemin köklü bir zaafı vardır: çağdaş merkez bankalarının likidite sağlama işlevlerinin garantörü, merkez bankası yükümlülüklerini yasal ödeme aracı (legal tender) haline getirme gücüne sahip olan devlettir. Bankanın ayakta kalabilmesini garanti eden de devlettir; çünkü bankanın kredi riskleri zarara dönüşürse eriyecek sermayesini devlet kamu gelirleriyle tazeleyecektir. Dolayısıyla merkez bankası işlevlerinin pürüzsüz yürütülebilmesi, son kertede, devletin fiskal gücüne dayanır. Oysa ECB'nin ardında bir devlet yoktur; ECB meşruluğunu bir yandan Avrupa halkları arasında yaratması beklenen toplumsal güven ve dayanışma duygusundan, bir yandan da sermaye yapısında somutlaşan üye ülkeler hiyerarşisinden alır. Avro sisteminin küçük ve/veya zayıf ülkelere açılması AB 'merkez' ülkelerinin (özellikle Almanya'nın) yoktan var edilen bu dünya parasını kontrol edecek "emperyal" bir güce sahip olması demektir. Bu güç de, ekonomik uyumun yüklerini 'çevre' ülkelere ve emeğe taşıyacak şekilde kullanılmakta, 'çevre' fiskal disipline zorlanırken, AB ölçeğinde rekabet düşük birim işgücü maliyetlerine dayandırılarak ücretler baskılanmakta, Avro sistemi büyük finans ve sanayi sermayesi yararına işlemektedir (Lapavitsas vd., 2011: Bölüm 2).

Bu nedenlerle EMU'nun, doğası gereği, istikrarsızlık öğeleri taşıdığı birçok yazar tarafından dile getirilmiştir. Bunlardan kimileri para politikasındaki bütüncülük ile fiskal parçalanmışlık arasındaki çelişkiye değinmişlerdir (bkz. Feldstein, 1997). Kimileri ise rekabet gücündeki kalıcı farklılıklar önünde sürekli olarak Almanya'yı kayıran bir birliğin yaşayamayacağını belirtmişlerdir. Bu hususlar aşağıda (3.3.5'de) ve Dördüncü Bölüm'de ele alınacaktır.

ECB kredileri çoğunlukla büyük bankaların, menkul kıymet tutanların ve girişimlerin çıkarlarını koruyacak şekilde kullanılmış, ECB'den fiskal sonuçlar doğuracak bir rol üstlenmesi istenmiş, bu da krizin etkilerini gidermekle yetersiz kalmıştır. Ciddi fiskal güçlükler yaşayan Avro Bölgesi ülkelere destek sağlamak üzere, Mayıs 2010'da 250 milyar Avro ikraz kapasitesiyle kurulan Avrupa Finansal İstikrarlandırma İmkânı (EFSF), (i) IMF ile henüz anlaşmamış ülkelere IMF'ninkine benzer şartlılıklarla mali destek sağlamak; (ii) bu ülkelerdeki bankaları yeniden sermayelendirmek ve (iii) ikincil tahvil piyasalarındaki alımlarıyla zor durumdaki ülkelerin devlet tahvillerini desteklemek üzere kullanılabilirdi<sup>31</sup>.

AB'nin bu imkânı kullanmakta gösterdiği atalete ek olarak, EFSF'nin bankaları sermayeleştirmesi, Avrupa'daki bankaların ulus devletlerine yakınlığı dolayısıyla fazla başarılı olamamıştır; bir uluslar birliğinin

<sup>31</sup> EFSF, piyasalardaki çalkantıları yatıştırarak ve acil mali destek sağlayacak geçici bir yapı olarak düşünülmüş, EFSF'nin kaynak ihtiyaçlarını tahvil ihracı ile sağlaması, bu ihracın Avro Bölgesi üyelerince ECB'deki paylarıyla orantılı olarak garanti edilmesi öngörülmüştü. EFSF Haziran 2013'e kadar aşamalı olarak yerini kalıcı ve 500 milyar Avro ikraz kapasitesine sahip Avrupa İstikrar Mekanizması'na (ESM) bırakacaktır.

üyelerinden birindeki bankayı kurtarmaya diğer üyelerin fazla heveslenmemesi şaşırtıcı değildir<sup>32</sup>. Ulus devlet ve onun yerel bankaları arasındaki birliktelik kriz döneminde daha da artmış, bankalar kendi ülkelerinin kamu borç senetlerini almaya, likidite fazlalarını kendi ulusal merkez bankalarında değerlendirmeye, kendi ulusal merkez bankalarından Acil Likidite Yardımı (ELA) talep etmeye yönelmişlerdir. Böylece bankaların ve onların ardındaki ulus devlet maliyesinin birlikte iflasi tehlikesi doğmuştur. ‘Çevre’ ülkelerde banka kurtarmak için düşünülebilecek iki çare de “sevimsiz”dir: Bankayı tümüyle kamulaştırmak (hangi kaynakla?), ya da yabancılara satmak (Lapavitsas vd., 2011: 5-6; 47-52).

### 3.3.5. İktisat politikalarının koordinasyonu, “aşırı” bütçe açıkları ve istikrar ve büyüme paktı

Birinci Bölüm’de AT’nin EMU’ya ilerlerken, Birliğin parasal boyutu için maksimalist (para birliği), fiskal boyutu için minimalist düzenlemeyi yeğlediğine değinmiştik. Bu siyasal tercih doğrultusunda AB, Maastricht’de dış âleme karşı tek ve merkezileşmiş bir para politikasına yönelir ve para politikası uygulamasını siyasal müdahalelerin olabildiğince dışında tutarken, diğer makroekonomik politikalar esas itibarıyla üye ülkelerin karar alma düzleminde kalmış, ancak bu politikaların birlik düzeyinde koordinasyonu AB Bakanlar Konseyi’nin sorumluluğuna bırakılmıştı. AB bu amaçla yeni danışma platformları (Maastricht Antlaşması’nın başlangıcında Para Komitesi (Monetary Committee), üçüncü aşamada Para Komitesi’nin yerine geçen Ekonomik ve Finansal Komite (ECOFIN), v.b.) oluştururken, başlıca iki koordinasyon *aracı* da geliştirdi: İstikrar ve Büyüme Paketi (SGP, Aralık 1996 / Temmuz 1997) ve Genel Ekonomi Politikası Yolgöstericileri (BEPG)<sup>33</sup>.

Yaptırımların otomatik ve zorlayıcı değil, müsamahakâr bir biçimde formüle edildiğini savunan Almanya’nın ısrarı üzerine EDP’nin uygulanması SGP ile yeniden düzenlendi ve yüksek kamu açıkları, eğer gevşek maliye politikalarının sonucu olarak ortaya çıkmışsa, yaptırımların otomatik olarak yürürlüğe girmesi kabul edildi. Ancak, kural ihlalleri yine de önlenemedi. İşin ironik yanı, 2003’de Almanya ve Fransa’nın kamu açığı limitlerini aşmak zorunda kalmalarıydı. ECOFIN, bu durumda AB’nin temel direği iki ülkenin kural ihlalinin tescil etmektense, SGP’nin askıya alınmasını ve gözden geçirilmesini benimsedi; yeni bir anlaşmaya Mart 2005’de ulaşıldı. 2005’deki SGP reformu, hem kural ihlalinin ilanını, hem de kural ihlalinin giderilmesi sürecini “esnekleştiren”, ekonomik durgunluk dönemlerini göz önünde tutan ve ekonomide verimliliği artırıcı limit

<sup>32</sup> Likidite söz konusu olduğunda Avrupa bankaları uluslararası, mali sağlamlık söz konusu olduğunda ulusaldır.

<sup>33</sup> BEPG uygulaması 1993’de başlamış, ancak Lizbon Antlaşması (Aralık 2007 / Aralık 2009) ile kurumsallaştırılmıştır.

aşımalarına cevaz veren hükümler getirdi. Bu reform da fazla işe yaramadı; 2007’de başlayan dünya finansal bunalımı SGP’yi fiilen ortadan kaldırdı. 2010 ve sonrasında bazı üye ülkelerin yaşadığı borç krizleri AB’nin ‘merkez’ ülkelerinde bir iklim değişikliği yarattı. Söz konusu yeni iklim, ifadesini Mart 2011 tarihli *Euro Plus Pact*’da buldu. Kural ihlallerine karşı otomatik olarak devreye girecek yaptırımlar getirildi. Bu aman vermez tutumun 2012’de vardığı nokta, Mart 2012’de (Çek Cumhuriyeti ve İngiltere hariç) 25 AB üyesi ülkenin hükümetleri tarafından kabul edilen ve kısaca *European Fiscal Compact* adıyla bilinen anlaşmadır<sup>34</sup>. *Compact*, ilke olarak üye ülkelerin genel bütçelerinin dengede olması veya fazla vermesini, bu ülkenin Ocak 2014’e kadar ulusal mevzuata içerilmesini öngörmektedir. Üye ülkeler denk bütçe hedefine AB Komisyonu tarafından önerilen bir takvime göre ulaşacaklardır.

Yıllık BEPG hazırlıkları ise şu dört öğeden oluşmaktadır: (i) maliye politikasının genel yönelimi (EDP / SGP ve çok yanlı gözetim bağlamında), (ii) Avrupa İstihdam Stratejisi, (iii) yapısal reform eylemleri, (iv) (yılıda iki defa) ECOFIN İstihdam ve Sosyal İşler Konseyleri, ECB ve AB Komisyonu üst düzey yetkilileri arasındaki enformel görüş alış-verişi (Mayes, 2011: 186). Başta Fransa ve İsveç olmak üzere, üye ülkelere giydirilmek istenen fiskal “deli gömleği”nin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinden kaygılanan ülkelerin çabaları ile, ECOFIN’e bir karşı ağırlık olarak Kasım 1997’deki Lüksemburg Avrupa Konseyi Kararı ile oluşturulan İstihdam Komitesi’nin işlevsel olduğunu gösteren belirtiler çok azdır<sup>35</sup>.

Bütün bu öyküden çıkarılacak sonuç; AB’nin (2000’li yılların popüler deyimiyle) “açık koordinasyon yöntemi” olarak adlandırdığı, aslında bitmek tükenmek bilmeyen pazarlıklar, kulis mutabakatları ve manevi baskı ile sonuç almaya çalışmaktan ibaret olan koordinasyon çabalarındaki yetersizliktir.

<sup>34</sup> Resmen “Ekonomik ve Parasal Birliğin İstikrarı, Koordinasyonu ve Yönetişimi için Anlaşma” adını taşıyan bu anlaşma Ocak 2013’e kadar Avro Bölgesi’nin en az 12 ülkesinin yetkili makamları tarafından onaylanırsa yürürlüğe girecekti. 1 Ocak 2013 itibarıyla, 16 ülkenin yetkili makamları onay işlemlerini tamamlamışlar ve *Compact* yürürlüğe girmiştir. *Compact*’ın arka planı ve temel hükümleri için, bkz. Oyan (2012).

<sup>35</sup> Delors’un 1993’de hazırladığı *Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam* başlıklı rapora göre işsizlik rekabet gücü eksikliğinin bir sonucudur. AB’ye gereken şeyler, daha fazla işgücü piyasası esnekliği, daha fazla emek hareketliliği, daha fazla işgücü eğitimi ve iş dünyasına daha az yük getirmektir. Bu hususlar da esas itibarıyla AB’nin değil, üye ülkelerin karar düzleminde kalır. Delors’un halefi Santer de aynı görüşleri paylaşıyordu. Maastricht’i tadil eden Amsterdam Antlaşması’nda (Ekim 1997 / Mayıs 1999) *tam* istihdamı AB’nin hedefleri arasına yerleştiren öneriler kabul görmedi; bunun yerine *yüksek düzeyde* istihdam hedefi benimsendi. Avrupa Konseyi’nin Kasım 1997’deki Lüksemburg istihdam özel zirvesinde alınan kararlarda tutucu Delors / Santer düşünce tarzının izleri apaçık görülüyor (bkz. Swann, 2000: 228-30). Geliştirilen AB İstihdam Stratejisi’nin temel öğeleri, (i) işgücünün istihdam edilebilirliğini ve uyum yeteneklerini artırmak; (ii) fırsat eşitliğini sağlamak ve (iii) girişimciliği özendirme. Bu önerilerden “yüksek düzeyde istihdam”ın çıkmadığı, son 15 yılın deneyimiyle sabittir.

### 3.3.6. Para birliğinin maliye politikası öğeleri üzerine son notlar

EMU'daki maksimalist parasal düzenleme / minimalist fiskal düzenleme eşleştirmesinin Maastricht sonrasında dönemin egemen neo-liberal iktisat anlayışı ile uyumlu bir biçim aldığı görülmektedir. Bu anlayışa göre, para politikası ekonominin reel yanı ile ilgili amaçlara değil, fiyat istikrarını sağlama amacına yönelmelidir; zaten bu politika uzun dönemde ekonominin reel yanı üzerinde etkili olamaz. AB'nin merkezileşmiş ve aygıtları özenle yapılandırılmış para politikasından farklı olarak, esas itibarıyla üye ülkelerin sorumluluk düzeyinde kalan maliye politikaları için önemli olan husus, *sürdürülebilirliktir*; bu amaçla üye ülkelerin bağımsız maliye politikası uygulama yetenekleri sınırlandırılmıştır (bkz. 3.3.3-4). Bu çerçevede parasal politikalar ve maliye politikaları arasındaki koordinasyonun en önemli gereklerinden biri *saydamlıktır*; öyle ki bu iki politika kümesini yöneten yetkili organlar birbirlerini *inanılır* ve *öngörülebilir* bulsunlar.

Minimalist fiskal düzenleme anlayışına uygun olarak AB'nin halen Birlik GSYİH'sının %1'i yakınlarında bulunan küçük ve esneklikten uzak merkezi bütçesi, AB ekonomilerinin seyri üzerinde kayda değer bir etki yaratabilecek durumda değildir. Oysa ABD gibi zamana dayanıklı olduğu sınanmış ekonomik ve parasal birliklerin geniş ve bölgeler arası transferler yapabilecek merkezi / federal bütçelerle cihazlandığı görülmektedir. Bu transferler, istikrarlandırma ve bölüşüm işlevlerini yerine getirmek amacıyla kullanılabilir. İstikrarlandırma amaçlı transferler, ekonomik faaliyetlerin yarattığı zamanlar arası ve bölgeler arası gelişme dengesizliklerini gidermeye hizmet ederken, bölüşüm amaçlı transferler de birlik içi dayanışmayı ve ekonomik etkinliğin güçlendirilmesini gözetir.

AB bütçeleri, istikrarlandırma amaçlı transferleri yapabilecek ölçüde genişletilebilmiş ya da ülkeler arası transferlerin önünü açabilecek kurumsallaşma gerçekleştirilebilmiş olsaydı, bu transferler asimetrik şokların olumsuz etkilerini ve bazı ülkelerin rekabet gücü kayıplarını telafi etmek üzere kullanılabilirdi<sup>36</sup>. AB ekonomilerinin günümüzde yaşadığı durgunluk üye ülkelerin (asimetrik veya simetrik) şoklara karşı direnme kapasitelerinin çok farklı olduğunu ve görece yüksek ücret ve fiyat enflasyonları yaşayan 'çevre' ekonomilerindeki rekabet gücü kaybının ortak para politikası ve maliye politikalarındaki yetersiz koordinasyon ile giderilemediğini göstermiştir. Rekabet gücünü yeniden tesis edebilecek deflasyonist süreçler ise, söz konusu ekonomilerin uzun yıllar boyunca düşük büyüme hızı ve yüksek işsizlik oranına katlanmaları anlamına gelmektedir. Asimetrik şoklara karşı bir savunma mekanizması olarak yararlanılabilecek ülkeler arası ve ülke-içi emek hareketliliğinin AB'de düşük düzeylerde olduğu bilinmektedir.

<sup>36</sup> Her iki opsiyon da AB'nin merkezde Hazine işlevini üstlenecek bir kuruluşla cihazlandırılmasını gerektirecektir.

#### 4. EMU ve AB'deki merkez / çevre ayrışması

Maastricht'in Avro ülkelerindeki ekonomik performansın yakınsaması üzerine koyduğu vurguya rağmen, Antlaşma'nın yirminci yılına erişildiğinde AB 'merkez' ve 'çevre'si arasındaki çatlağın genişlediği, 'merkez' ve 'çevre' ilişkilerinin giderek daha da ayrımcı ve hiyerarşik niteliklere büründüğü açıkça görülmektedir. Aşağıda örneklediğimiz altı ülke bağlamında bu başarısızlığın anatomisi üzerinde duracağız. Seçilen altı ülkeden biri AB'nin önder ülkesi Almanya, diğerleri ise son beş yılı ciddi sorunlarla geçirmiş Avro Bölgesi ülkeleridir (İtalya, İspanya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz)<sup>37</sup>. Bu ülkelerin seçiminde sayısal ve kuramsal ölçütler değil, söz konusu ülke grubunun güncel iktisadi tartışmalarda ön plana çıkması etkili olmuştur. Değerlendirmemizin ulaştığı başlıca sonuçlar şöyle özetlenebilir:

(1) Rekabet gücü kaybı: Üye ülkelerin rekabet gücünü temsil edebilecek en önemli göstergelerden biri olan tüm ekonomide birim işgücü maliyeti, beş "sorunlu" ülkede Almanya'dakine kıyasla çok daha hızlı artmıştır (Tablo 1). Bu durum, 2000'li yıllarda Almanya'yı büyük ticaret (ve dolayısıyla cari işlem) fazlalarına götüren temel faktörlerin başında gelmektedir. Diğer beş ülke, vahamet dereceleri farklı da olsa, çok yüksek ölçülerde cari açıklar vermiş, 'merkez'deki finans kuruluşlarına aşırı borçlanmışlardır. 2008-2009'dan itibaren altı ülkede birim işgücünü maliyetleri yelpazesinin daha fazla açılmadığı Tablo 1'den görülebilmektedir. İrlanda ve Yunanistan'ın uygulamaya yöneldiği aman vermez kemer sıkma politikaları fiyat ve ücretleri baskılayarak birim işgücü maliyetlerini geriletmiş, kemeri daha "insafli" sıkmaya çalışan İspanya ve Portekiz'de ise birim işgücü maliyetleri daha istikrarlı bir görünüm kazanmıştır. Ancak bu eğilimlerin rekabet gücü açıklarını kalıcı olarak kapatabilmesi, uzun yıllar sürecek kemer sıkma / deflasyon süreçleriyle mümkündür; buna da çalışan sınıfların katlanması güçtür (Lapavitsas vd., 2011:16).

(2) Verimlilik makası: Tanım gereği, birim işgücü maliyeti çalışan başına nominal ödemelerin çalışan başına reel hasılaya oranı olarak hesaplandığından, bu oranın paydasının dönem içindeki seyri rekabet gücü açısından önem taşır. Tablo 2'deki veriler, örneklenen beş ülkeden dördünde kişi başına verimliliğin 1995-2011 döneminde Almanya'dakinden daha hızlı arttığını, sadece İtalya'daki verimlilik artış hızının daha yavaş olduğunu göstermektedir. Söz konusu ülkelerden İspanya'daki verimlilik artış hızı, Almanya'dakine yakındır; İrlanda diğerlerinden farklı ve görece başarılı bir verimlilik artışı sergilemekte, Yunanistan ve Portekiz bu iki uç arasında yer

<sup>37</sup> Avro Bölgesi'ndeki sorunların sadece küçük çevre ekonomilerindekilerle sınırlı kalmadığını sergileyebilmek için seçilen beş ülkeye İtalya ve İspanya da dâhil edilmiştir. Zaman serileri üzerindeki değerlendirmeler 1992-95'deki döviz kuru ayarlamalarının saptırıcı etkisini gidermek üzere, 1995 yılından başlatılmış, 2012 yılına ait AB Komisyonu tahminleri (olabileceklerine yerine olması istenenleri yansıtması için) hesap dışında bırakılmıştır.

**Tablo 1**  
Birim İşgücü Maliyeti Endeksleri, 1995-2011 (1995: 100)<sup>a/</sup>

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	100.2	105.4	103.0	98.9	105.9	104.0
1997	99.0	108.3	104.9	98.4	115.6	108.1
1998	99.1	106.1	106.9	101.6	121.4	111.7
1999	99.7	107.5	109.0	102.1	125.4	114.3
2000	100.2	108.1	111.9	103.8	127.8	119.3
2001	100.6	111.3	115.6	109.7	127.4	124.0
2002	101.3	115.0	119.1	111.1	140.3	127.9
2003	102.2	120.2	122.6	116.1	142.4	132.8
2004	101.7	122.6	125.6	120.9	145.6	134.2
2005	100.8	125.3	129.9	126.4	150.4	138.9
2006	98.8	127.8	134.2	131.0	148.7	140.1
2007	98.0	129.8	139.7	136.4	152.5	141.8
2008	100.2	135.8	147.7	145.1	160.3	146.7
2009	105.8	142.1	149.9	139.8	170.2	151.4
2010	104.6	141.5	146.9	130.7	170.1	149.0
2011	106.1	142.7	144.8	126.5	166.9	148.1

<sup>a/</sup> (Çalışan başına ödemeler / çalışan başına reel GSYİH) oranının endekslenmiş değeri.

*Kaynak:* AMECO veri tabanı (2005 bazlı seriler yeniden endekslenerek).

*Not:* Tanım gereği, bu tablonun herhangi bir gözündeki endeks değerine Tablo 2 ve 3'deki verilerden hesap yoluyla ulaşılabilmesi gerekir. Temelde yeniden endeksleme ve sayıların yuvarlanması nedeniyle, bu aritmetik gereklilik, tam değil, büyük bir yaklaşıklıkla sağlanmaktadır.

Tablo 1-6'da listelenen seriler için AMECO veri tabanına erişim tarihi Ocak 2013'tür.

**Tablo 2**  
Çalışan Başına Reel GSYİH Endeksleri, 1995-2011 (1995: 100)

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	100.8	100.9	101.0	105.4	102.8	102.3
1997	102.7	102.4	101.4	111.3	107.1	103.8
1998	103.5	102.9	101.6	111.6	107.4	106.4
1999	103.8	103.8	101.6	116.4	110.8	109.1
2000	105.2	105.6	101.6	123.4	115.2	110.9
2001	106.5	105.8	102.1	126.1	119.8	111.3
2002	107.1	104.9	102.3	131.1	121.4	111.3
2003	107.7	104.2	102.9	133.8	126.9	110.9
2004	108.6	105.6	103.3	134.9	129.4	112.8
2005	109.6	106.3	103.3	136.2	128.5	114.0
2006	113.1	107.1	103.9	137.5	133.1	115.1
2007	114.8	107.8	104.5	140.0	135.9	118.1
2008	114.6	107.1	105.8	138.5	133.7	117.4
2009	108.6	104.2	108.6	142.5	130.3	117.0
2010	112.5	106.9	110.9	147.7	127.2	120.4
2011	114.4	107.2	113.4	153.0	125.4	120.4

*Kaynak:* AMECO veri tabanından endekslenmiştir.

almaktadır. Bu gelişmeler verimlilik makasını ciddi olarak daraltmaya ve Almanya'nın başlangıçta sahip olduğu büyük rekabet avantajını ortadan kaldırmaya yetmemiştir. Verimlilik (özellikle sınaî verimlilik) düzeyleri çok farklı ülkelerden oluşan Birlik'te yakınsama ölçütlerinin sadece parasal ve fiskal parametrelerle sınırlanması yetersiz kalmış, AB'nin 1990'lı ve 2000'li yıllarda benimsediği sanayi, teknoloji ve yenilik politikaları verimlilik açıklarını kapatmakta fazla etkili olamamıştır.

(3) Çalışan başına nominal ödemeler: Birim işgücü maliyetini veren oranın yanında yer alan çalışan başına nominal ödemeler endeksi, beş "sorunlu" ülkede Almanya'dakinden çok hızlı artmıştır. Ancak beş ülke kendi aralarında önemli farklılıklar göstermektedir. En hızlı artışlar Yunanistan ve İrlanda'da gözlenmiştir (2011 yılı endeks değerleri Almanya'dakinin sırasıyla 98 ve 76 puan üstündedir). Bu iki ülkeyi Portekiz, İspanya ve İtalya izlemektedir (2011 endeks değerleri Almanya'dakinden sırasıyla 62, 42 ve 31 puan yüksektir).

(4) Fiyat ve ücret enflasyonu: Tablo 3 ve 4'deki endeks diğerlerinin kıyaslanması, çalışan başına nominal ödemelerin esas itibarıyla fiyat enflasyonu paralelinde arttığını göstermektedir. 1995-2011 döneminde Almanya'da tüketici fiyatları endeksi trendi, az bir farkla da olsa, çalışan başına ödeme endeksi trendinin altında kalmış, başka bir deyişle Almanya söz konusu dönemde reel ücretleri geriletmeyi "başarmış", diğer ülkeler bu "başarı"yı gösterememiştir. İtalya ve İspanya'da reel ücretler, çok sınırlı ölçülerde de olsa artabilmiştir. Dönem itibarıyla reel ücret artışının (yukarıda değindiğimiz verimlilik artışı eşliğinde) en hızlı olduğu ülke İrlanda'dır. Yunanistan ve Portekiz bu iki uç arasında yer almaktadır.

Beş ülkenin (İrlanda dışında kalan) dördünde reel ücret artışları rekabet gücü kaybında belirleyici olmamıştır: söz konusu dört ülkede çalışan başına nominal ödemeler, tüketici fiyatları endeksi ile aynı oranda artmış olsaydı bile, birim işgücü maliyeti endeksleri Almanya'dakinin üstünde kalmaya devam edecekti. Beş ülkedeki tüketici fiyatlarında en olumsuz gelişmeler 1996-2003 çevrimi sırasında gerçekleşmiştir. Bu çevrimde enflasyon hızı yıllık ortalaması Almanya'da %1,2, İtalya'da %2,3, İspanya'da %2,7, Portekiz'de %2,9, İrlanda'da %3,4, Yunanistan'da %3,7 olmuş; bu farkların birikimli etkisinin rekabet gücü üzerinde yarattığı hasar, daha sonra telafi edilememiştir.

(5) Cari açıklar: İncelenen dönemde, örneklediğimiz altı ülkenin ödemeler dengesi performansı, kayda değer bir çeşitlilik göstermektedir (Tablo 5). 1990'ların ikinci yarısında Almanya ve İspanya düşük düzeyde cari açıklar vermiş, İtalya ve İrlanda cari işlemlerdeki pozitif bakiyelerini giderek eritmiş, Yunanistan ve Portekiz'in cari açıkları büyümüştür. 2000'li yıllarda bu görünüm köklü bir değişikliğe uğramıştır: Almanya cari fazlalarda yüksek oranlara ulaşırken, İtalya ve İrlanda'nın cari açıkları tedricen yükselmiş, İspanya, Yunanistan ve Portekiz ise 2005-2009 dönemini kaygı verici cari açıklarla geçirmişlerdir. Almanya dışındaki beş ülkede farklı dozlarda uygulanan kemer sıkma politikalarının cari işlem



**Tablo 3**  
Çalışan Başına Nominal Ödeme Endeksleri, 1995-2011 (1995: 100)

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	101.3	105.9	103.9	104.3	108.3	106.2
1997	102.0	110.7	106.3	109.8	123.3	112.4
1998	102.7	109.1	108.2	113.7	130.0	118.6
1999	103.7	111.5	110.6	119.2	139.2	124.8
2000	105.7	114.2	114.0	128.6	146.7	132.7
2001	107.4	117.4	117.9	138.5	152.5	138.1
2002	108.7	120.6	121.7	146.2	170.0	142.5
2003	110.4	124.9	126.1	155.6	180.8	147.8
2004	110.7	129.2	129.5	163.2	188.3	151.3
2005	110.7	133.2	134.3	172.6	193.3	158.4
2006	111.7	136.8	139.1	180.3	197.5	161.9
2007	112.8	139.9	145.9	191.0	206.7	167.3
2008	115.1	145.1	156.0	201.3	214.2	172.6
2009	115.1	147.4	162.8	199.6	221.7	177.0
2010	118.1	151.0	162.8	193.6	215.8	179.6
2011	121.5	153.0	163.8	194.0	209.2	177.9

*Kaynak:* AMECO veri tabanından endekslenmiştir.

**Tablo 4**  
Tüketici Fiyat Endeksleri, 1995-2011 (1995: 100)<sup>a/</sup>

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	100.1	103.9	103.6	102.2	107.9	102.9
1997	102.7	105.8	105.6	103.5	113.6	104.9
1998	103.3	108.0	107.4	105.7	118.8	107.2
1999	104.0	109.8	109.8	108.4	121.4	109.5
2000	105.5	112.6	113.7	114.0	124.9	112.6
2001	107.4	115.2	116.9	118.5	129.5	117.5
2002	108.9	118.3	121.0	124.2	134.6	121.9
2003	110.0	121.6	124.9	129.1	139.2	125.8
2004	112.0	124.3	128.6	132.1	143.3	129.0
2005	114.2	127.1	133.0	135.0	148.4	131.8
2006	116.2	129.9	137.8	138.6	153.3	135.7
2007	118.8	132.5	141.6	142.5	157.9	139.0
2008	122.1	137.2	147.5	147.0	164.5	142.7
2009	122.4	138.2	147.1	144.5	166.8	141.5
2010	123.7	140.5	150.1	142.2	174.6	143.5
2011	126.8	144.6	154.7	143.9	180.1	148.5

<sup>a/</sup> "Harmonize" tüketici fiyat endeksleri kullanılmıştır.

dengelerini görece iyileştirdiği Tablo 5’den izlenebilmektedir: Ülke deneyimlerinin farklılığına rağmen, birim işgücü maliyetleri ile cari işlemler dengesi arasındaki olumsuz korelasyon da Tablo 1 ve 5’deki verilerden çıkarılabilir.

**Tablo 5**  
GSYİH’ya Oranla Cari İşlem Dengeleri, 1995-2011 (%)

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	-1.2	+2.2	-0.2	+2.8	-0.8	-3.4
1996	-0.6	+3.1	-0.2	+3.1	-2.2	-4.4
1997	-0.5	+2.8	+0.1	+2.8	-1.9	-6.1
1998	-0.8	+1.8	-1.1	+0.6	-3.2	-7.6
1999	-1.3	+1.0	-2.7	+0.1	-5.2	-8.9
2000	-1.8	-0.2	-4.0	-0.4	-12.1	-10.7
2001	-0.2	+0.3	-4.3	-0.5	-11.6	-10.6
2002	+2.0	-0.3	-3.8	-0.4	-12.8	-8.5
2003	+1.9	-0.8	-4.0	+0.9	12.4	-6.7
2004	+4.7	-0.4	-5.9	-0.1	-10.6	-8.2
2005	+5.1	-0.9	-7.5	-3.0	-10.8	-10.3
2006	+6.5	-1.5	-9.0	-3.7	-13.8	-10.8
2007	+7.5	-1.3	-10.0	-5.5	-17.6	-10.2
2008	+6.1	-2.9	-9.6	-5.7	-18.0	-12.6
2009	+6.0	-2.0	-4.8	-2.4	-14.4	-10.8
2010	+6.1	-3.5	-4.4	+1.2	-12.8	-9.7
2011	+5.6	-3.3	-3.7	+1.1	-11.8	-6.6

*Kaynak:* AMECO veri tabanından hesaplanmıştır.

(6) Kamu açıkları: Fiskal dengelerini sürekli korumuş Almanya ile (Avro’ya katılmak için “görücüye çıktığı” 1998-2000 yılları dışında) maliyesine çeki-düzen vermeyi başaramamış Yunanistan, incelediğimiz altı ülkenin uç örnekleridir. Diğer dört ülke için fiskal kriz, esas itibariyle, 2007-11 dönemine özgüdür. Anılan yıllarda daha da kötüleşen dış denge, ekonomik durgunluk ve finansal kriz, kamu açıklarını büyütüştür. Ulusal hasılaya net dış ticaretten gelen katkının azalması, bu ülkeleri gelir ve istihdamı korumak için (kamu harcamaları da dâhil) yurtiçi harcamaları artırmaya yöneltmiş, ekonomik durgunluk kamu gelirlerini olumsuz etkilemiş, zor duruma düşen finans kuruluşlarına sağlanan kamusal destekler fiskal tabloyu daha da karartmıştır. 2011 yılı verileri, iyileşmeye sınırlı bir başlangıç olarak yorumlanabilir (bkz. Tablo 6).

(7) Kamu borç yükleri: 1995’den 2000’li yılların ortalarına kadar geçen dönemde kamu borç yükü oranları (i) Almanya’da düşük bir artış trendi izlemiş, (ii) Yunanistan ve Portekiz’de önce düşüş eğilimine girmekle birlikte, bu eğilim 2000’li yıllarda tersine dönmüş, (iii) İtalya’da mutedil, İspanya ve İrlanda’da ise kayda değer ölçülerde gerilemiştir (Tablo 7). 2007-11 dönemindeki fiskal kriz, örneklenen tüm ülkelerde kamu borç yükünü artırmış, borç yükü oranındaki yükseliş İrlanda, Portekiz ve İspanya’da çarpıcı ölçülere ulaşmıştır. Radikal bir borç silme operasyonuna başvurulmadıkça, Yunanistan’ın trajik bir borçluluk örneği olmaya devam

**Tablo 6**GSYİH'ya Oranla Kamu Kesimi Gelir-Harcama Dengeleri, 1995-2011 (%)<sup>a/</sup>

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	-9.5	-7.4	-7.2	-2.2	-9.1	-5.4
1996	-3.3	-7.0	-5.5	-0.3	-6.7	-4.8
1997	-2.8	-2.7	-4.0	+1.3	-5.9	-3.7
1998	-2.3	-2.9	-3.0	+2.0	-3.8	-3.9
1999	-1.6	-2.0	-1.2	+2.4	-3.1	-3.1
2000	+1.1	-0.9	-1.0	+4.7	-3.8	-3.3
2001	-3.1	-3.2	-0.5	+0.9	-4.5	-4.8
2002	-3.8	-3.2	-0.2	-0.3	-4.9	-3.4
2003	-4.1	-3.6	-0.4	+0.4	-5.8	-3.8
2004	-3.8	-3.6	-0.1	+1.4	-7.5	-4.0
2005	-3.3	-4.5	+1.3	+1.7	-5.6	-6.5
2006	-1.7	-3.4	+2.4	+2.9	-6.0	-4.6
2007	+0.2	-1.6	+1.9	+0.1	-6.8	-3.2
2008	-0.1	-2.7	-4.5	-7.4	-9.9	-3.7
2009	-3.1	-5.4	-11.2	-13.9	-15.6	-10.1
2010	-4.2	-4.3	-9.7	-30.9	-10.8	-9.8
2011	-0.8	-3.8	-9.4	-13.3	-9.5	-4.4

<sup>a/</sup> Gelir-harcama farkı, net ödünçler anlamındadır. Bu tablonun 1995-97 dilimindeki sayılar, Avrupa Komisyonu'nun Mayıs 1998'deki değerlendirmesinde kullandıklarından epey farklıdır.

*Kaynak:* AMECO veri tabanından hesaplanmıştır.

**Tablo 7**GSYİH'ya Oranla Konsolide Kamu Borcu, 1995-2011 (%)<sup>a/</sup>

Yıllar	Almanya	İtalya	İspanya	İrlanda	Yunanistan	Portekiz
1995	55.6	120.9	63.3	80.1	98.0	59.2
1996	58.5	120.2	67.5	72.3	100.3	58.3
1997	59.8	117.4	66.2	63.5	97.5	55.5
1998	60.5	114.2	64.2	53.0	95.4	51.8
1999	61.3	113.0	62.4	47.0	94.9	51.4
2000	60.2	108.5	59.4	35.2	104.4	50.7
2001	59.1	108.2	55.6	35.2	104.7	53.8
2002	60.7	105.1	52.6	32.0	102.6	56.8
2003	64.4	103.9	48.8	30.8	98.3	59.4
2004	66.2	103.4	46.2	29.5	99.8	61.9
2005	68.5	105.7	43.2	27.2	101.2	67.7
2006	68.0	106.3	39.7	24.6	107.5	69.4
2007	65.2	103.3	36.3	25.0	107.2	68.4
2008	66.8	106.1	40.2	44.5	112.9	71.7
2009	74.5	116.4	53.9	64.8	129.7	83.7
2010	82.4	119.3	61.5	92.1	148.3	94.0
2011	80.4	120.8	69.3	106.4	170.4	108.2

<sup>a/</sup> Borç tutarı ESA-95 standardına göre hesaplanmıştır.

*Kaynak:* AMECO veri tabanından türetilmiştir (erişim: Haziran 2013).

edeceği görülüyor. Tablo 7’de listelenen oranlar, *Fiscal Compact*’da yer alan aman vermez tedbirlerin neo-liberal gerekçelerini de ortaya koyuyor. Yakın gelecekte de sürmesi beklenen ekonomik durgunluk ortamı içinde İrlanda, Portekiz, İspanya ve Yunanistan’ın borç yükünü istikrarlandırabilmeleri, bu ülkeler açısından büyük bir başarı sayılmalıdır.

(8) Spekülasyonla güdülenen büyüme: Finansallaşmanın son yirmi yılda genelde dünya ekonomisinde, özelde de AB ekonomilerinde yol açtığı sorunlar, sadece çeşitli varlık kategorilerindeki fiyat köpükleriyle, “zehirli” finansal varlıklarla, ölçsüz risk alma eğilimleriyle, ulusal finans sistemleri arasındaki yoğun bağınlaşmanın “domino etkileri” ile sınırlı kalmamıştır. Finansallaşmanın ‘çevre’ ekonomilerinde çok sık görülen bir süreç haline getirdiği spekülasyonla güdülenen büyüme (Grabel, 1995), farklı önem ve ağırlıklarda olmakla birlikte, örneğimizdeki beş ülke için de söz konusudur. Sermaye giriş-çıkışlarındaki istikrarsızlık bu ülkelerde canlılık / çöküş (boom / bust) çevrimlerine yol açmıştır. Hem cari açıkların, hem de kamu açıklarının sıcak para ile zahmetsizce finanse edilebileceği yanılsaması, uzun vadeli ve basiretli düşünmeyi engellemiştir. Derecelendirme kuruluşları da dâhil olmak üzere, finansal araçların çevrim-yanlı (procyclical) davranışlar sergilemesi de krizlerin yoğunlaşmasına katkıda bulunmuş, böylece “kendi kendisini gerçekleştiren kehanet” olarak adlandırılabilir (USAK, 2011:25).

## 5. Avro Bölgesi krizini aşmak için senaryolar

Avro Bölgesi krizi, Maastricht Antlaşması ile başlayan, EMU’yu çok ileri bir aşamaya taşıyan ve siyasal bütünleşme öğeleri ile de bezenen yaklaşık 20 yıllık dönemin sonunu getirmiş, Maastricht’in yükselttiği, halklara dayanışma ve refah vadeden Avrupa’cılık ideolojisi ‘çevre’ ülkelerde yaşanan ekonomik ve toplumsal gerileme ile inanırlığını epey yitirmiştir. Bu şartlar altında, her şey eski çizgisinde sürüp gidemez. Yaşanan krizi aşmak için ana hatları aşağıda verilen dört senaryo düşünülebilir<sup>38</sup>:

(1) Para birliğinin dağılması: Üye ülkelerin Avro’yu yaşatmak için gerekli özveri ve işbirliğini sağlayamaması sonucunda Avrupa para birliğinin dağılması ve her ülkenin kendi ulusal para birimine geri dönmesi, en uçta yer alan ve gerçekleşme olasılığı en düşük olan senaryodur. Senaryonun seçenekleri; (i) AB’nin minimalist parasal düzenlemeye geçmesi, (ii) bunda da başarılı olunamayacağı anlaşılırsa, Ortak Pazar’la yetinilmesidir (bkz. 1.2)<sup>39</sup>. Her hâl-ü-kârda ortak pazar’ın da parçalanması ile sonuçlanacak tümel bir yıkımı büsbütün uzak bir olasılık sayıyoruz. Para

<sup>38</sup> Özetlenen senaryolar, USAK (2011), Lapavitsas vd. (2010a) ve Lapavitsas vd. (2011)’den küçük değişikliklerle türetilmiştir.

<sup>39</sup> EMU’ya karşı direnmemiş, ama katılmak için heves de göstermemiş İngiltere bu seçenekten fazla rahatsızlık duymayabilir (bkz. Mayes ve El-Agraa, 2011: 178-9).

birliğin dağılması, AB ülkelerine 2.1’de sıraladığımız avantajları yitirmenin ötesine geçen büyük ekonomik ve siyasal bedeller ödeteceği için, bu senaryoya, başta AB’nin egemen güçleri olmak üzere, üye ülkelerin çoğu karşı çıkacaktır<sup>40</sup>.

(2) Kısmi çıkışlar: Bu senaryo başta Yunanistan olmak üzere, Avro Bölgesi’nin kimi “zayıf halka”larının ulusal para birimlerine dönmeleri ve ekonomik yapıları daha homojen ‘merkez’ ülkeler etrafında biçimlenen bir Avro Sistemi’nin oluşmasıdır<sup>41</sup>. Gerçekçi görünen bu senaryonun bugün için en ciddi sakıncası, küresel ekonomide AB ve Avro’ya güven duygusunun yitirilmesi yüzünden, çıkışların nerede duracağını kestirilememesidir. Yunanistan ekonomisinin AB içindeki cüz’i payı düşünüldüğünde, gecikmeden ve hızla uygulanacak bir “Grexit” AB için önemli bir sorun yaratmayabilirdi<sup>42</sup>. Ancak, İspanya ve giderek İtalya’nın Avro’dan çıkmak zorunda kalması, Avro’dan bir uluslararası rezerv para yaratma özelemlerinin ve Tek Avrupa düşlerinin sonu olacaktır; Avrupa egemen sermayesi bunu göze alamaz.

Grexit, ya da Grexit’i izleyebilecek ‘çevre’ ülkelerinin Avro Sisteminden çıkışları, borçluluk sorununun bugün ulaştığı boyutlar karşısında “düzenli” iflas’la (orderly default) başlamak durumundadır. Daha doğru bir deyimle, alacaklıların yönlendirdiği iflas (creditor-led default) olarak adlandırılması gereken bu süreç, neyin “iflas” sayılacağı ile ilgili hukuk incelikleri bir yana bırakıldığında, borcu alacaklıların çıkarlarını kollayacak bir biçimde, borcun net bugünkü değeri uzlaşılabilirince düşürülerek, yeniden yapılandırmak demektir. Böyle bir süreç Temmuz 2011’den 2012 yılı sonuna kadar Yunanistan’da “halat çekme” oyununun çeşitli görüntüleri ile denenmiş ve Grexit, şimdilik gündem dışına itilmiştir. Borçluların yönlendirdiği (debtor-led) iflas, bu senaryo için söz konusu olamaz; ancak aşağıda değineceğimiz dördüncü senaryonun bileşeni olabilir<sup>43</sup>.

Kısmi çıkış senaryosu uyarınca Avro’dan ayrılan ülkeler uluslararası dünyanın “parya”ları haline düşmemek için sadece “düzenli iflas”ın sağladığı manevra alanı ile yetinmeyecekler, başta finans olmak üzere toplumsal ve ekonomik altyapı üzerinde kamusal denetimi sağlamak ve sanayi politikalarını yeni baştan tasarlamak ihtiyacı ile karşı karşıya kalacaklardır. Böylesi dönüşümler, siyasal güç dengesi emekten yana değişmeden gerçekleştirilemez. Avro’dan çıkmak, bu nedenle, AB’nin

<sup>40</sup> Önde gelen Alman sanayicileri (örneğin İşverenler Birliği Başkanı Hundt ve BMW Yönetim Kurulu Başkanı Reithofer, Avro’nun çöküşünün Alman ekonomisi için çok olumsuz sonuçlar doğuracağını açıkça dile getirmişlerdir (*Cumhuriyet*, 13 Temmuz 2012).

<sup>41</sup> Avro’ya katılmadan önce “Para Kurulu” mekanizmasıyla 2000’li yıllarda Avro’ya bağlanmış, sonra da Avro’yu yasal ödeme aracı durumuna getirmiş olan Doğu Avrupa ülkeleri bu yeni sistemde yer alabilirler.

<sup>42</sup> “Grexit”, “Greece” ve “exit” sözcüklerinden oluşturulan ve Yunanistan’ın Avro’dan çıkışını ifade etmek üzere son zamanlarda kullanılan bir deyimdir.

<sup>43</sup> Alacaklıların ve borçluların yönlendirdiği iflas arasındaki farklılıklar için, bkz. Lapavitsas vd. (2010b).

‘çevre’ ülkelerindeki egemen sınıflar ve güçlü orta sınıflar için bir kâbustur.<sup>44</sup>

(3) Tutucu / neo-liberal çizgide yeniden yapılanma: Bu senaryonun temel taşları; (i) AB’nin merkezi siyasal denetim aygıtlarının güçlendirilmesi, (ii) para ve maliye politikaları arasında daha iyi koordinasyon sağlanması, (iii) maliye politikalarında denk bütçe ilkesini esas alan merkezi bir disiplinin tesisi ve (iv) finansal sistemin (sermaye hareketlerinin serbestliğine ciddi bir kısıt getirilmeksizin) AB genelinde uygulanacak düzenleyici kurullarla yönetilmesidir. AB Konseyi’nin, AB’nin kilit ülkeleri Almanya ve Fransa’nın ve AB merkezi bürokrasisinin benimsediği, bugün için uygulama şansı en yüksek görünen (3.3’deki anlatımın açıkça sergilediği gibi, fiilen uygulanmakta olan) ve egemen sermaye çıkarlarına uyan senaryo budur:

Bu senaryo, birlik adına tek bir yetkili makama borçlanma yetkisi verilerek Eurobond adı verilen tahviller çıkarılabilmesi, daha sonra bu makamın tekil ülke açıklarını fonlaması konusunda bir tercih gerektirir. Eurobond ihracı; (i) AB’de merkezi bir fiskal otorite (Hazine) ve fiskal federalizmden esinlenen daha geniş bir bütçe yoluyla gerçekleştirilebilir, (ii) ECB’nin sorumluluğuna bırakılabilir ve ECB’nin kamu borç senetleri birincil piyasasına girmesi önündeki engeller kaldırılabilir ve (iii) EFSF’nin ardılı ESM, ülke borç kâğıtlarını satın alabilecek ve dara düşen bankaları sermayelendirecek bir yapıya kavuşturulabilir.

Eurobond önerisi, doğası gereği, ülke borcunun tekil ülkeye ait bir sorumluluk olmaktan çıkarılarak kolektifleştirilmesi anlamına gelir. Başta Almanya olmak üzere AB’nin ‘merkez’ ülkeleri bu öneriye kesinlikle karşıdılar; kabul edebilecekleri şeyler, ‘çevre’ ülkelerinin bütçe üzerindeki egemenlik haklarından önemli tavizler vermeleri karşılığında daha yüksek tutarlı fiskal transferler yapılabilmesi ve/veya gözetimi AB’nin egemen güçleri ve alacaklılar tarafından yapılmak üzere “düzenli iflas”a katlanılmasıdır<sup>45</sup>.

Bu senaryo, bazı iyileştirici öğelerle yumuşatılsa bile, Maastricht “rejimi”nin temel kusurlarını ortadan kaldırmamaktadır. İma ettiği ulusal hükümlerlik kaybı, tekil ülkelerin maliye politikasındaki manevra

<sup>44</sup> Yunanistan’dan ilginç bir gözlem, Avro’dan çıkma konusunda hiçbir beyanda bulunmayan, ancak ülkeye empoze edilmek istenen kemer sıkma programının bunalımcı şartlarını yeniden müzakere etmeyi vadeden SYRIZA’nın Haziran 2012 seçimleri öncesinde sağ partiler tarafından Yunan toplumuna ve dünya kamuoyuna AB ve Avro karşıtı olarak tanıtılmasıdır. Yeni Demokrasi Partisi’nin (ve seçimden sonra oluşan hükümetin) başkanı Samaras, bu öcü masalını seçim sonrası konuşmasında tekrarlamıştır: “Bugün Yunan halkı, Avro’ya demirli kalmamızı destekledi” (*Hürriyet*, 18 Haziran 2012).

<sup>45</sup> Almanya’daki Sol Parti tarafından Almanya’nın ESM’deki yükümlülüklerini onaylayan kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi’nde dava açılmış olması, sol muhalefetin bile popüler efsanelerden (“siesta”cı, tembel, imkânları üzerinde yaşayan “Güney”) uzak kalamadığının işaretidir. Alman Anayasa Mahkemesi, kanuna şartlı onay vermiş, özünü anayasaya aykırı bulmamakla birlikte Almanya’nın ESM yükümlülükleri 190 milyar ‘Avro’nun üzerine çıkarsa, bu sınırı aşan meblağlar için yeni bir Parlamento kararı gerekli görmüştür (*Cumhuriyet*, 13 Eylül 2012).

imkânlarının büyük ölçüde ortadan kalkması, sürekli “kemer sıkma” ortamında yaşamının doğuracağı toplumsal tepkiler ve artacak bölgesel eşitsizlikler dolayısıyla bu senaryo ‘çevre’ ülkelerini uzun dönemde Avro bölgesi içinde tutmakta zorlanacaktır. Paradoksal bir biçimde, Birliği güçlendirmek için alınacak tedbirler, Birliğin temellerini tahrip edecektir.

(4) Radikal / reformcu yeniden yapılanma: Bu tür bir yapılanma; (i) üye ülkelere daha geniş fiskal manevra imkânının tanınması, (ii) daha geniş bir AB bütçesinin oluşturulması ve bu bütçeden istikrarı koruyucu, bölüşüm adaletini artırıcı, yatırımları özendirici ve istihdam sağlayıcı transferlerin yapılması, (iii) ECB (veya ESM)’nin üye ülkelere ikrazda bulunması önündeki kısıtların gevşetilmesi ve (iv) ‘çevre’ ülkeleri borçlarının yeniden yapılandırılmasında borçlu tarafından yönlendirilen iflas sürecinin benimsenmesi anlamını taşır<sup>46</sup>.

AB ‘çevre’ ülkelerinde sürdürülemeyeceği apaçık ortaya çıkmış borç yüklerinin hafifletilmesi ve bu ülkelerin yeniden büyüme ve gelişme çizgisine erişmeleri için, borçlu tarafından yönlendirilen iflas kilit önemde bir başlangıç olacaktır. Bu tür iflasın karakteristik özellikleri; (i) borçlu ülkelerin egemenlik haklarını koruması ve alacaklı bankaları çözüme zorlamak üzere ödemeleri askıya alma haklarının tanınması, (ii) borcu yeniden yapılandırma müzakerelerinin borçlu ve alacaklı ülkelerden bağımsız bir uzmanlar komisyonu tarafından yürütülmesi ve (iii) borçlarla ilgili karar alma sürecine teknokrat ve politikacılar yanında sivil toplum kuruluşlarının (özellikle emeği temsil edenlerin) de katılmasının sağlanmasıdır (Lapavitsas vd., 2011:66-7). Bu senaryo, ima ettiği enflasyon hızı artışı dolayısıyla Avro’nun değerini düşürebilir ancak Avro’daki değer yitimi, kriz ortamında zaten gerçekleşen düşüşten çok daha fazla olmayabilir.

Emeği kollayan böyle bir senaryonun “teknik” yapılabilirliği üzerinde kuşkuya yer olmamakla birlikte, günümüz siyasal şartlarında gerçekleşmesi kolay görünmemektedir; bunun için toplumsal değişim, eşitlik ve adalet talep eden güçlerin kıta ölçeğinde büyük bir ivme kazanması gereklidir. Ayrıca, radikal / reformcu yapılanmanın ‘çevre’ ülkelerde harekete geçireceği ulusalcı duyarlılıklar ile emeğin uluslararası mücadelesi arasındaki denge de korunabilmeli, bir para birliğinin bizatihi kendisinin değil, onun kapitalist / neo-liberal modelinin toplumu zorladığı ve bezdirdiği yığınlara anlatılabilirdir.

## 6. Sonuç niyetine

EMU’yu bir üst aşamaya yükselterek Avro Sistemi’ni yaratan Maastricht Antlaşması’nın AB’deki siyasal bütünleşme ve merkezileşme hareketini de bir üst aşamaya yükselttiğine 3.3.1.’de değinmiştik. Dünya parası olma iddiasını taşıyan bir paranın egemen bir siyasal güç ve onun

<sup>46</sup> Fransa Cumhurbaşkanı Hollande ve dönemin İtalyan Başbakanı Monti’nin 2012’deki bazı beyanları, bu senaryonun daha “ılımlı” bir versiyonuna yakın olabileceklerini ima etmektedir.

kontrolündeki etkili bir askeri güç tarafından desteklenmesi gereklidir. Maastricht'in geniş çerçevesi, antlaşmayı kotaranların böylesi gerekliliklerin bilincinde olduğunu düşündürmektedir. Nitekim bu antlaşma, AB'de Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası (CFSP) girişiminin önünü açmış, Amsterdam (Ekim 1997 / Mayıs 1999), Nice (Şubat 2001 / Şubat 2003) ve Lizbon (Aralık 2007 / Aralık 2009) Antlaşmaları, Maastricht'de atılan adımları pekiştirerek siyasal merkezin etkinliğini görece artırmıştır.

Ne var ki, başta Avro Bölgesi'ndekiler olmak üzere, AB üyesi ülkelerde ulusal yönetimlerin kendi yetki ve imtiyaz alanlarına giren maliye politikası özerkliğinden kolaylıkla vazgeçmeleri beklenemezdi. Bu nedenle, EMU'nun maliye politikası ayağı "yakınsama ölçütleri" adı verilen "teknik" parametrelere dayandırıldı<sup>47</sup>. Söz konusu modelin işleyebilir uyum süreçleri yaratmaktaki zaafalarına Üçüncü Bölüm'de ayrıntılı olarak değinmiştik<sup>48</sup>.

Her üye ülkenin mali sorumluluklarını kendi başına üstlenmesi gerektiğini ısrarla savunan bencil tutumlar, Avro Krizi'nin kökeninde yatan ve bizatihi Maastricht düzenlemelerinden kaynaklanan sorunları görmezden gelmektedir. Maastricht "rejim"i AB'nin 'Güney'ini rekabetçi olmaktan uzaklaştırmış, 'merkez'i ve özellikle Almanya'yı reel ücretleri baskılama (hatta Almanya'da olduğu gibi, geriletme) pahasına kazanılan cari fazlalara erişirmiş, 'çevre'yi cari açıklara, yüksek işsizlik oranlarına, "spekülasyonun yönlendirdiği büyüme"ye ve ekonomik istikrarsızlığa itmiştir (bkz. Dördüncü Bölüm)<sup>49</sup>. Kuzey-Güney çatlağına ek olarak AB'de Batı-Doğu çatlağı da genişlemekte, AB'nin bölgesel eşitsizlikleri pekişmektedir (Aygül, 2012). Tutucu neo-liberal iktisat anlayışının salık verdiği "kemer sıkma" ile harekete geçirilecek deflasyon süreçlerinin ne zaman ve neyin pahasına rekabet gücünü tesis edeceği tartışılmaya değer bir konudur.

Avro krizinin teknik ve kurumsal düzlemdeki sorunlarla sınırlı kalması olası değildir. AB'deki egemen sermaye sınıflarının ve onların siyasal temsilcilerinin kararlılığı ile ve *seçkin* bir anlayışla yürütülen EMU projesi geniş halk kesimleri için albenisini giderek yitirmiş, toplum refahını ilgilendiren pek çok kararın, saydamlığı ve hesap verilebilirliği tartışmalı bir biçimde, kapalı kapılar ardında alındığı izlenimi, sıradan Avrupalı'da yerleşmeye başlamıştır (erken bir teşhis için, bkz. Tsoukalis, 2003: 208-19).

<sup>47</sup> Yine de parasal birliğe gidişte tez canlı davranıldığı, pek çok ülkede yakınsama ölçütlerinin zorlama yorumlarla "tutturulduğu" görüldü. Günümüzün Avro krizinde bu "acılcı" tutumun da payı vardır.

<sup>48</sup> Dellas ve Tavlas (2012), Avro Sistemi'nin klasik altın standardındaki uyum mekanizmalarından yoksun bulunduğunu, dolayısıyla güvenilir fiskal kurumların desteği olmaksızın sabit kurların sürdürülemeyeceğini hatırlatmaktadır. Görüşlerinin tartışmaya açık yanı, altın standardının kısa süren yaşamında söz konusu *kuramsal* uyum mekanizmalarının *filen* işleyip işlemediğidir.

<sup>49</sup> 24 Ocak 2013'de Davos'taki WEF toplantısında "Avrupa, yarın daha iyi yaşamamız için yapısal reformları bugünden uygulamalıdır...Avrupa ülkeleri rekabet güçlerini artırmaya çalışmalıdır... Bütçe konsolidasyonu ve iktisadi büyüme, aynı paranın yazı ve turasıdır" diyen Merkel'in günümüz krizinden bir şeyler öğrenmeye hiç de niyetli olmadığı anlaşılıyor (*BBC News / Business*, 24 Ocak 2013).



Son yirmi yılın egemen Avrupa’cılık ideolojisini sarsan ve merkezkaç siyasal güçleri harekete geçiren bu gelişmeleri salt krizin yarattığı ulusalcı reflekslere bağlayarak eleştirmek ve küçümsemek yanlıştır. Görünebilir gelecekte oluşması beklenen, daha “siyasal” bir AB’de EMU’nun meşruiyetini ve inandırılığını daha sağlam bir zemine dayandırmak zorunlu olacaktır. Bu nedenle, Avro Sistemi’nin Beşinci Bölüm’de özetlenen dönüşüm olasılıklarının her biri, “Siyasal Avrupa” düzleminde (bu yazı bağlamında ayrıntılandırılması mümkün olmayan) toplumsal ve sınıfsal biçimlenmelere tekabül etmektedir.

Söz konusu dönüşüm senaryoları arasında “tutucu / neo-liberal çizgide yeniden yapılanma”nın (mecazi bir anlatımla, patlak lastikleri değiştirerek, aynı aracı aynı yolda sürmeye çalışmanın) kısa vadede uygulanma şansı en yüksek görünen senaryo olduğuna Beşinci Bölüm’de işaret etmiştik. Gerçekten de AB Konseyi’nin, AB’nin kilit ülkeleri Almanya ve Fransa’nın, bu iki ülkedeki egemen sermaye çevrelerinin ve AB merkezi bürokrasisinin benimsediği senaryo budur. Ancak bu senaryo, uzun dönemde kendi kendisini tahrip eden bir nitelik kazanabilir. Bunun başlıca nedeni, Avrupa’nın tarihsel, toplumsal, kültürel deneyim ve kazanımları önünde, “Sermaye’nin Avrupa’sı”nın düşlediği “hep Doğu’ya giderek Çin üzerinden Kuzey Amerika’ya ulaşma” özleminin uzun dönemde bir yanılısamadan öteye geçemeyecek olmasıdır.

Ancak “Emeğin Avrupa’sı” (ya da “Sosyal Avrupa”) için toplumsal değişim, eşitlik ve adalet talep eden güçlerin kıta ölçeğinde büyük ivme kazanması gerekecektir. AB’nin “zayıf halkalar”ı olan ‘çevre’ ülkelerinde seçmen, kendisine mali krizi ve onu izleyen kemer sıkma programlarını yaşatan siyasal partileri ve onların önderlerini (2002 Türkiye’indeki gibi) sandıkta cezalandırmakla birlikte, çektiği sıkıntıları finansallaşmış küresel kapitalizmin eseri olarak algılayıp “sol” bir siyasal programa büyük kitle desteği verecek dönemece gelmemiştir. Böyle bir desteği kazanabilmek için sosyalist / sosyal demokrat partilerin kapsamlı bir hazırlığa ve yaratıcı fikirlere ihtiyaçları olduğu açıktır.

Bu bağlamda işaret edilmesi gereken önemli bir husus, 2007-12 kriz döneminde demokratik kültürleri hiç de az gelişmiş sayılamayacak iki AB ülkesinde, yani İtalya ve Yunanistan’da, teknokratik “ara-rejim” denemelerinin (Monti ve Papademos hükümetleri ile) yaşanmasıdır. Bu deneyimler, küresel kapitalizmin (Yurtsever (2013)’ün işaret ettiği gibi) özünde totaliter bir nitelik taşıdığını, kemer sıkma ve yeniden yapılanma programları için gerektiğinde parlamenter demokrasinin etrafından dolanmakta tereddüt etmeyeceğini ima etmektedir.

Avro Sistemi’ndeki krizi tetikleyen önemli olaylardan biri olan Yunanistan’ın borçlanması ve iflası, bu yazıda spesifik olarak ele alınmamıştır. Tayfur (2012: 190)’un deyişi ile “(t)arihsel olarak devlet olma deneyimi Avrupa / Batı sermayesinin “Doğu’ya açılma” ve genişleme siyasetiyle paralellik gösteren” Yunanistan, maliye-finans politikalarında 1830’lardan bu yana sürdürdüğü “kötü alışkanlıklarını” son yirmi yılda da

yinelemesine rağmen, AB etkili çevrelerinin hoşgörüsüne mazhar olmuş<sup>50</sup>, nesnel yakınsama ölçütlerine uyup uymadığı üzerinde titizlikle durulmadan Avro Sistemi'ne dâhil edilmiştir. Aynı tutum, bir başka Hellenik devlet, GKRY için de sergilenmiştir<sup>51</sup>.

Tayfur (2012: 190)'a göre “Batı modeli piyasa ekonomisinin “Doğu”ya yönelik tutkulu tarihsel ilgisiyle Yunanistan’ın ayakta kalması arasında muhtemel bir karşılıklılık”tan söz edilebilir. Balkanlar ve Doğu Akdeniz’de etkili bir dünya gücü olma perspektifini hiçbir zaman yitir(e)meyecek AB ve onun ardındaki ‘merkez’ büyük sermayesi Yunanistan’ı gözden çıkaramamış; Yunan borç krizini sönmümlendirmek için ödeyeceği bedeli en az ölçülerde tutabilmek amacı ile son ana kadar uçurumun kenarında (partneri Yunan egemen sınıfları ile) dans etmeyi sürdürmüştür. Bu yazının kaleme alındığı Ocak 2013’de dans, hem Atina’da, hem de Lefkoşa’da ibret verici figürlerle sürdürülmekteydi.

Borç ödeyemezlik sorununa AB’nin “çok özel ilişki” içinde olduğu Yunanistan örneğinden değil, genel bir perspektiften bakarak, Keynes’in 90 yıl öncesinden günümüze yansıyan bilgeliğini hatırlatmakta yarar görüyoruz. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*’da “Eski, ya da çağdaş hiçbir toplumun aktif ve çalışan üyeleri, çalışmalarının ürününün belirli bir kesrinden fazlasını rantıye veya menkul kıymet tutan sınıflara teslim etmeye razı olmazlar” dedikten sonra, ödenemeyecek duruma gelmiş borçlar için tek tek, ya da birlikte uygulanabilecek üç seçenekten söz etmekteydi: Borcun reddi, borcun değer yitirmiş para ile ödenmesi ve borcun sermaye varlıkları (veya geliri) üzerine konulacak bir vergi ile ödenmesi. Keynes, ticari sözleşmenin “mutlak”lığı ve sözleşmeyi ihlal etmenin “gayriahlaki”liği üzerine kurulu görüşleri, “olayı mantık düzleminden ahlaki düzleme taşıma çabası” olarak nitelemekte ve şunları dile getirmekteydi: “(Özel sözleşmelerden farklı olarak), devlet eylemi alanına girdiğimizde, her karar kendi meziyetine göre düşünülür ve değerlendirilir” (Keynes, 1971: 53-5). Birileri, eminiz ki, günün birinde AB politika yapıcılarına Keynes’i hatırlatacaktır.

<sup>50</sup> Yunanistan’ın 1821 İsyanı’ndan günümüze kadar geçen sürede yaşadığı fiskal krizlerin özlü bir anlatımı için, bkz. Tayfur (2012: 185-9).

<sup>51</sup> Alman Başbakanı Merkel, Nisan 2010’da Yunanistan’ı Avro Sistemi’ne dâhil etmenin hata olduğunu söylemişti. AB Komisyonu’nun (dönem itibarıyla) genişlemeden sorumlu komiseri Verhaugen de GKRY’nin AB’ye katılmasının hata olduğunu telaffuz etmişti. Bu hatalar, bilmeyerek değil, *bilerek ve maksatlı olarak* işlenmiştir.

## Kaynaklar

- AB KOMİSYONU (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES) (1990), *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union* (European Economy, No. 44 içinde).
- AKYÜZ, Y. (1993), "Maastricht and Fiscal Retrenchment in Europe", *UNCTAD Discussion Papers No. 66*, UNCTAD, Cenevre.
- AMECO Online Veri Tabanı.
- AYGÜL, C. (2012), "Faultlines of the EU: What Next after Greece?" ODTÜ Uluslararası İlişkiler Bölümü'nün 11. Uluslararası Konferansı'na sunulan bildiri, 13-15 Haziran. *BBC News / Business*, 24 Ocak 2013.
- BORATAY, K. (2011), "Borç Krizi mi, Avro'nun Krizi mi?" *SOL Haber Portali*, 4 Aralık.
- BROZ, T. (2005), "The Theory of Optimum Currency Areas: A Literature Review", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 104, s. 53-78.
- CARCHEDI, G. (2001), *For Another Europe*, Verso, Londra
- Cumhuriyet*, 13 Temmuz 2012; 13 Eylül 2012.
- DELLAS, H. ve TAVLAS, G.S. (2012), "The Road to Ithaca: The Gold Standard, the Euro and the Origins of the Greek Sovereign Debt Crisis", *Bank of Greece Working Papers No. 149* (Kasım).
- (2009), "An Optimum Currency Area Odyssey", *Bank of Greece Working Papers No. 102* (Eylül).
- EL-AGRAA, A. (2011), "The Theory of Monetary Integration", A.M. El-Agraa (der), *The European Union: Economics and Policies* (9. baskı) içinde, Cambridge: Cambridge University Press, Bölüm 10.
- FELDSTEIN, M. (1997), "The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability", *NBER Working Paper Series No. 6150* (Ağustos).
- GRABEL, I. (1995), "Speculation-Led Economic Development: A Post-Keynesian Interpretation of Financial Liberalization Programmes in The Third World", *International Review of Applied Economics*, 9(2), s. 127-249.
- Hürriyet*, 18 Haziran 2012.
- KRUGMAN, P.R. ve OBSTFELD, M. (2005), *International Economics / Theory and Policy* (7. baskı), Pearson Addison Wesley, Boston.
- KEYNES, J. M. (1971), "A Tract on Monetary Reform", *Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IV* içinde, Cambridge University Press, Cambridge.
- LAPAVITSAS, C. vd. (2011), *Breaking Up? A Route out of the Eurozone Crisis*, RMF Occasional Report No. 3, (Kasım), 90s., www.researchonmoneyandfinance.org.
- (2010a), *The Eurozone Between Austerity and Default*, RMF Occasional Report No. 2, (Eylül), 68s., www.researchonmoneyandfinance.org.
- (2010b), *Eurozone Crisis: Beggar Thyself and Thy Neighbour*, RMF Occasional Report No. 1 (Mart), 59s., www.researchonmoneyandfinance.org.
- MAYES, D. (2011). "The Operation of EMU", A.M. El-Agraa (der.), *he European Union: Economics and Policies* (9. baskı) içinde, Bölüm 12.
- MAYES, D. ve EL-AGRAA, A. (2011), "The Development of EU Economic and Monetary Integration", A.M. El-Agraa (der.), *The European Union: Economics and Policies* (9. baskı) içinde, Bölüm 11.
- OYAN, O. (2012), "Avro Krizi: Çıkış var mı?", *Sosyal Demokrat*, 19 / 20 (Temmuz).
- SANDHOLTZ, W. (1993), "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht", *International Organization*, 47(1), s. 1-39.
- SAVAGE, J. D. (2005), *Making the EMU: The Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, Oxford.
- SWANN, D. (2000), *The Economics of Europe: From Common Market to European Union*, Penguin Business Library.

- TAYFUR, F. (2012), "Yunanistan'ın Mali-Finansal Krizi? Tarih Kaç Kez Tekerrür Eder?" *Mülkiye*, Sayı. 274, s. 183-90.
- TÜREL, O. (2012), "Avrupa Parasal Birliği Sahnesinde bir Yunan Tragedyası", *Düşün*, Sayı. 25 (Güz), s. 51-9.
- TSOUKALIS, L. (2003), *What Kind of Europe?* Oxford University Press, Oxford.
- USAK (2011), *Krizdeki Birlik: Euro Bölgesinin Borç Sarmalı ve AB'nin Geleceği*, Rapor No. 11-01, USAK, Ankara.
- YURTSEVER, H. (2013), "Totaliter Kapitalizm", *Cumhuriyet*, 15 Ocak.

## Extended Summary

### The EMU process in the EU: Its past and future

#### Abstract

The attempts to form an EMU in the EU which started in the late 1960s eventually cleared the way towards the provisions of the Treaty of Maastricht (1992). Signifying a major landmark in the history of the EU, the treaty envisaged (i) the introduction of a common currency (i.e. the Euro); (ii) the establishment of the European System of Central Banks (ESCB); and (iii) setting forth "convergence criteria" and rules for Excessive Deficit Procedure (EDP).

Monitoring the deficits in the EU economies from the 1990s to the present has always been problematic, as various efforts to make EDP operational would suggest. Notwithstanding the emphasis on convergence, the economic performance of the "centre" and the "periphery" of the EU has diverged since the mid-1990s, as demonstrated in this paper by the study of a sample of six countries in the Eurozone. Over time, it has become clear that these problems are not only due to coordination failures, but also due to the weaknesses in the design of the EMU as foreseen by the Treaty of Maastricht.

As the Eurozone Crisis of 2009-12 has brought a severe blow to the "Europeanist" ideology of the Post-Maastricht Era, an overhaul of the current arrangements of the EMU has become unavoidable. The evidence suggests that the preferred option for such an overhaul under present international conjuncture is restructuring EMU on the basis of conservative / neoliberal principles. However, it is by no means certain that this option will be conducive to eliminating fiscal disorder, restoring competitiveness of the "periphery" and setting the peripheral economies onto a convergent and sustainable growth path in the medium term. A long-lasting state of austerity is also expected to be harmful to cohesion and solidarity within the EU.

*Key words:* European Union, Economic and monetary union, treaty of Maastricht, european system of Central Banks, European Central Bank, Euro system, Eurozone, exchange rate mechanism, excessive deficit procedure, stability and growth pact, European Fiscal Compact, European financial stability facility.

*JEL codes:* F15, F33, F36, F42, F53, F55.

The aim of this paper is to discuss the main issues around the EMU process in the EU in general, and the recent critical developments within the Eurozone in particular. Although the EMU has essentially been a political project, our assessment here is confined to its economic features. Further, the mainstream economic theories concerning EMU are not extensively reviewed in this paper, since these abstractions have not been functional in the institutional design of the European EMU, apart from justifying it ex post facto.

Following the introductory first section which describes the organisation of the text, the paper continues with brief notes on the dominant political and economic motives behind the EMU in the European context (second section). The third (and the largest) section is devoted to the story of building EMU in the EU (or its ancillaries) from the late 1960s to the present. Although the Treaty of Rome (1957) which gave birth to the European Common Market did not explicitly envisage an EMU, the apparent success in administering the common market together with the international conjuncture of the late 1960s provided a strong impetus for its establishment. For a variety of historical and political reasons, the European EMU has always been conceived as a maximalist monetary arrangement in combination with a minimalist fiscal arrangement.

The early attempts in the 1969-74 period to establish an EMU failed. However, the idea resurfaced in the late 1970s in form of the European Monetary System (EMS), its constituents being the European Currency Unit (ECU) and the Exchange Rate Mechanism (ERM). This second experiment was fairly successful in the 1980s and thus cleared the way towards the provisions of the Treaty of Maastricht (1992). Signifying a major landmark in the history of the EU, the Treaty of Maastricht envisaged (i) the introduction of a common currency (i.e. the Euro); (ii) the establishment of the European System of Central Banks (ESCB), a highly sophisticated institutional set-up to administer common monetary policy; and (iii) setting forth "convergence criteria" for countries which would join the Eurozone and rules for Excessive Deficit Procedure (EDP).

Monitoring the deficits of individual countries in the EU has always been problematic, as various efforts to make EDP operational (e.g. Stability and Growth Pact (1996), Euro Plus Pact (2011) and European Fiscal Compact (2012)) would suggest. Notwithstanding the emphasis on convergence, the economic performance of the "centre" and the "periphery" of the EU has diverged since the mid-1990s, and the relations between them have become more discriminatory and hierarchical. Over time, it has become clear that these problems are not only due to coordination failures, but also due to the weaknesses in the design of the EMU as foreseen in the Treaty of Maastricht.

The failure in convergence is demonstrated in the fourth section of the paper by the data from a sample of six countries in the Eurozone (Germany representing the centre, and five others, colloquially known as PIIGS, the periphery) for the period 1995-2011, through eight characteristic indicators: (i) competitive power of the periphery; (ii) productivity gaps; (iii) nominal labour costs; (iv) wage and price inflation; (v) current account deficits; (vi) public deficits; (vii) public debt burden; and (viii) speculation-led growth patterns.

As the Eurozone Crisis of 2009-12 has brought a severe blow to the "Europeanist" ideology of the Post-Maastricht Era, which promised solidarity and welfare to peoples at the periphery of the EU, an overhaul of

the present system has become unavoidable. The basic options for the future of the Eurozone which are discussed in the fifth section are (i) eventual dissolution of the monetary union; (ii) partial exits from the Euro; (iii) restructuring the EMU on the basis of conservative / neoliberal principles; and (iv) restructuring the EMU in a radical / reformist manner. The evidence so far suggests that, under present international conjuncture, the first option is highly unlikely; the second one is very risky for the capital and therefore "undesirable"; and the third option is the preferred one.

The fourth option (i.e. "Labour's Europe") may become a possibility, if demands and political mobilisation for greater social justice will rise to new and higher levels all over Europe.

However, as argued in the sixth section, it is by no means certain that the conservative / neoliberal option will be conducive to eliminating fiscal disorder in many countries of the EU, restoring competitiveness of the periphery, and setting the peripheral economies onto convergent and sustainable growth paths in the medium term. Paradoxically, this option may even undermine the cohesion and solidarity within the EU, by its commitment to a long-lasting austerity.