

# Avrupa Birliği Ekonomik Entegrasyonu ve AB Ekonomisinde Yaşanan Gelişmeler

---



# AVRUPA BİRLİĞİ EKONOMİK ENTEGRASYONU VE AB EKONOMİSİNDE YAŞANAN GELİŞMELER

## İçindekiler

---

1. Avrupa Ekonomik Entegrasyonu – Tarihçe ve Aşamalar .....	1
2. Avrupa’da Ekonomik Kriz .....	6
3. Ekonomik Kriz Sonrası AB Ekonomik Yönetişiminde Yapılan Yenilikler .....	8
3.1. İstikrar ve Büyüme Paktı ile Altılı ve İkili Mevzuat Paketleri.....	8
3.1.1. İstikrar ve Büyüme Paktı ve 2005 Reformu .....	8
3.1.2. İstikrar ve Büyüme Paktı 2011 Reformu: Altılı Mevzuat Paketi ve İkili Mevzuat Paketi ..	12
3.2. Avrupa Dönemi Kapsamında Ekonomik ve Mali Politikaların Daha Sıkı Koordinasyonu. 17	
3.3. Ekonomik ve Parasal Birlik’te İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması- Mali Sözleşme (Fiscal Compact) .....	19
3.4. EPB’nin Derinleştirilmesi ve Daha İstikrarlı ve Etkin bir Finans Sistemi için Bankacılık ve Sermaye Piyasaları Birliği.....	21
3.4.1. EPB’nin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı.....	22
3.4.2. Bankacılık Birliği .....	23
3.4.3. Sermaye Piyasaları Birliği .....	24
4. AB Ekonomisinde Mevcut Durum ve Kovid-19 Krizi Sonrası Alınan Ekonomik ve Mali Önlemler.....	27
4.1. AB Ekonomisinde Mevcut Durum .....	27
4.2. Kovid-19 Krizi Sonrası AB Çapında Alınan Ekonomik ve Mali Önlemler .....	32
5. AB Bütçesi, Yeni Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Yeni Nesil AB.....	35
5.1. AB Bütçesinin Gelirleri .....	35
5.2. AB Bütçesinin Harcamaları .....	38
5.2.1. Çok Yıllı Mali Çerçeveler .....	38
5.2.2. Yıllık Bütçeler .....	44

## Kısaltmalar Listesi

---

AB: Avrupa Birliği

ABİHA: AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AMB: Avrupa Merkez Bankası

AMBS: Avrupa Merkez Bankaları Sistemi

APS: Avrupa Para Sistemi

AYB: Avrupa Yatırım Bankası

COREPER: AB Daimi Temsilciler Komitesi

ÇYMÇ: Çok Yıllı Mali Çerçeve

DKM: Döviz Kuru Mekanizması

EPB: Ekonomik ve Parasal Birlik

EBA: Avrupa Bankacılık Kurumu (*European Banking Authority*)

EDIS: Avrupa Mevduat Sigorta Sistemi (*European Deposit Insurance Scheme*)

EC: *European Commission*

EUROSTAT: Avrupa İstatistik Ofisi

ECOFIN: Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi

ESMA: Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (*European Securities and Markets Authority*)

GKRY: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi

GSYH: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla

İBP: İstikrar ve Büyüme Paktı

NPL: Batık Krediler (*None-Performing Loans*)

KOBİ: Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler

RRF: Toparlanma ve Dayanıklılık İmkanı

SPB: Sermaye Piyasaları Birliği

TDM: Tek Denetim Mekanizması

TTM: Tek Tasfiye Mekanizması

# 1. Avrupa Ekonomik Entegrasyonu – Tarihçe ve Aşamalar

Avrupa Birliği (AB), dünya üzerindeki en büyük bütünleşmiş ekonomi ve ticaret bloku olup uluslararası yatırımlarda da birinci sırada yer almaktadır. Dolayısıyla AB, dünya ekonomisinin ana sütunu olarak konumunu korurken dünya üzerindeki en açık ekonomilerden biridir. 2019 sonu itibariyle AB'nin 27 üye ülkesi, dünya ithalat ve ihracatının %15'ini gerçekleştirmektedir.

Kuruluş aşamasından itibaren iktisadi araçları kullanarak bütünleşen Birlik, ekonomik entegrasyonunu sürekli derinleştirme çabası içinde olmuştur. AB bugün, federal yapıda bir devletten daha az bütünleşmiş olmasına rağmen bir ortak pazarın oldukça ilerisindedir.

Bütünleşme sürecinin başında, temel araç olarak gümrük birliği çerçevesinde şekillenen bir ortak pazar öngörülmüş, para ve döviz kuru politikasının tek bir kuruma devri ise yaklaşık 30 yıl süren bir süreci gerektirmiştir. Tek Pazarın kurulması yönünde adımlar atılırken, daha ileri bir bütünleşme düzeyi olan Ekonomik ve Parasal Birlik'e (EPB) ulaşma çabaları devam etmiştir. EPB, tek para birimi ve ortak bir merkez bankası sistemine dayalı olarak üye devletlerin ekonomi ve maliye politikası koordinasyonunu, mali kuralları, ortak finansal düzenlemeleri ve politika gözetimini içeren bir ekonomik yapı olarak tanımlanabilir.<sup>1</sup> Bugüne kadar EPB'nin oluşturulması ve derinleştirilmesi sürecinde, siyasi desteğin zayıflığı, iktisadi öncelikler arasındaki farklılıklar, krizler ve uluslararası piyasalardaki gerilimler temel engeller olarak ortaya çıkmıştır.<sup>2</sup>

İkinci Dünya Savaşı sonrasında döviz piyasasında yaşanan istikrar uzun soluklu olmamış, döviz piyasasındaki dalgalanmalar o dönemde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) temel sütunlarından biri olan ortak tarım politikasını tehdit eder hale gelmiştir.<sup>3</sup> Süregelen istikrarsızlıkları önleme amacıyla ortaya çıkan EPB'yi kurma yönündeki çabaların 1970 yılında Werner Raporunun sunulması ile başladığı öne sürülebilir. Raporunda yer alan Werner Planının temel amaçları; Avrupa'da döviz kuru dalgalanmalarını sınırlandırmak, para politikasına ilişkin merkezi bir karar alma sürecini başlatmak ve sermaye hareketlerine ilişkin engelleri ortadan kaldırmak olarak ortaya çıkmakta olup Raporunda parasal birliğe üç aşamalı bir geçiş öngörülmektedir<sup>4</sup>. Planda ayrıca, Topluluk genelinde ekonomi politikalarını belirleyecek ve eşgüdüm sağlayacak merkezi bir mekanizma kurulması da önerilmiştir. Ancak, 1971 yılında Bretton Woods Sisteminin çökmesi ve 1973 yılında Petrol Krizi nedeniyle Plan uygulanamamıştır. İstikrarlı kurlara yönelik atılımlar, petrol şokları ve diğer krizlerle sekteye

<sup>1</sup> What is Economic and Monetary Union? (EMU), [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en)

<sup>2</sup> History and purpose of the Euro <https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/history-and-purpose-euro>

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Eraslan, M. T. (2011). "Ekonomik ve Parasal Birliğin Teknik Yapısı ve Türkiye'nin Sisteme Dahil Olması". Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı

uğramış ve 1979'daki Avrupa Para Sisteminin kurulmasına dek istikrar tam olarak sağlanamamıştır.

Uluslararası ödemeler sisteminde yaşanan olumsuz gelişmeler neticesinde ortaya çıkan döviz kuru istikrarı arayışı, Tüneldeki Yılan ve Avrupa Para Sistemi (APS) mekanizmalarının oluşturulmasını sağlamıştır. 1972 sonrası uygulanan ve üye devletlerin para birimlerinin dalgalanma marjını birbiri karşısında dar, ABD Doları karşısında ise daha geniş tutan Tüneldeki Yılan Sistemi ülkelerin ödeme sistemleri sorunlarına çözüm getirmeyince, 1979 yılında Avrupa'da parasal istikrarı sağlamaya yönelik olarak APS geliştirilmiştir. APS ile Werner Planının uygulanmasını engelleyen olumsuz gelişmelerin ortadan kaldırılması ve ekonomik ve parasal politikaların yakınlaştırılması yoluyla üye devletler arasındaki bağımlılığın artırılmasına çalışılmıştır. Söz konusu hedefler çerçevesinde, ticareti olumsuz etkileyen döviz kurları ve fiyatlar üzerindeki belirsizliği azaltmak ve dolayısıyla makroekonomik istikrarı sağlayabilmek için, para birimlerinin, Sistemin hesap birimi olan "Avrupa Para Birimi (ECU)" karşısında belli bir dalgalanma marjına sahip olmasına karar verilmiştir. APS'nin diğer bir unsuru olan Döviz Kuru Mekanizması (DKM) kapsamında, ECU pariteleri ve ikili pariteler için dalgalanma marjları belirlenmiştir.<sup>5</sup>

Avrupa Para Sistemi, ulusal paraların dar bir bantta hareket ettikleri bir kur sistemi olarak üye devletler arasında para politikalarının başarıyla koordine edilmesini sağlamış ve 10 yılı aşkın bir süre işleyebilmiştir. Ancak EPB'nin kurulmasına dair temel adım, Avrupa'daki Merkez Bankası Başkanları ve Jacques Delors tarafından açıklanan Delors Raporuyla atılmıştır. Raporunda, parasal birliğin oluşturulması için en önemli şartın döviz kurlarının geri dönülemez bir şekilde sabitlenmesi olduğu belirtilerek ortak para politikasını yürütecek bir kurumsal yapı olarak "Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS)" kurulması önerilmiştir. Bu şekilde, ortak para politikasının ulusal merkez bankalarının ortak kararlarıyla belirleneceği bir yapı ortaya konmuştur.<sup>6</sup>

Delors Raporunda, EPB ile Avro Bölgesinin oluşturulmasına yönelik olarak 1991 ve 2002 yılları arasında üç aşamalı bir süreç yer almıştır. İlk aşamada Ortak Pazara ilişkin fiziki, teknik ve mali engellerin tümüyle kaldırılması, rekabet politikasının benimsenmesi, üye devletlerde ekonomi ve maliye politikalarının eşgüdümünün güçlendirilmesi öngörülmüştür. Buna göre, Merkez Bankalarının kamu kesimini finanse etmelerine karşı kısıtlamalar getirilecek, AMBS kurulana kadar tüm üye devletlerde Merkez Bankalarının bağımsızlığı sağlanacaktır. Kurucu Antlaşma değişikliği sonrası, 1 Ocak 1994'de başlayacak ikinci aşamasında ise Parasal Birliğin tamamlanmasından sonra Avrupa Merkez Bankası'na (AMB) dönüşecek Avrupa Para Enstitüsünün kurulması temel hedef olarak belirlenmiştir. Ayrıca ilk aşamadaki serbestleştirme

---

<sup>5</sup> Yazgan, A. (2003). "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Avrupa Merkez Bankaları Sistemine Uyumu". Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Aralık 2003.

<sup>6</sup> History and purpose of the Euro, <https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/history-and-purpose-euro>

ve ekonomik uyumun güçlendirilmesine devam edilecektir. EPB'nin üçüncü aşamasında ise AMBS kontrolünde tek para politikası ve ortak para birimine kaydı olarak geçiş sağlanması, kurların geri dönülemez biçimde sabitlenmesi ile maliye politikası kısıtlarının bağlayıcı hale gelmesi ile yapısal ve bölgesel politikaların daha da güçlendirilmesi öngörülmüştür. Rapora göre üçüncü aşamada döviz kurları sabitlenerek, Avro'ya geçiş sağlanacak ve ortak para politikası uygulanmaya başlanacaktır. Ayrıca Döviz Kuru Mekanizması-II (DKM-II) kurularak, Avro'ya geçmemiş olan üye devletlerin bu sisteme dahil edilmesi sağlanacaktır.<sup>7</sup> Delors Raporu 1989 yılında Madrid Zirvesinde onaylanmış, Raporda yer alan öneriler, aynı yılın Aralık ayında gerçekleştirilen Hükümetler Arası Konferansta kabul edilen bazı değişikliklerle Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) içinde yer almıştır.

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanarak 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişimini; enflasyonsuz, sürdürülebilir ve çevrenin korumasına önem veren bir büyümenin sağlanmasını; üye ülke ekonomilerinin uyum içinde birbirlerine yaklaşmasını ve Avrupa vatandaşları için daha güçlü bir Birlik yaratılmasını hedeflemiştir.

Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasıyla birlikte EPB oluşturulması konusunda anlaşmaya varılmış, AB'de dengeli ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme sağlanması temel amaç olarak ortaya konmuştur. Buna göre, EPB, üye devletler arasında ekonomi politikalarının ve kamu borcu ve bütçe açığı üzerindeki sınırlamalar aracılığıyla maliye politikalarının eşgüdümünün sağlanmasını, AMB tarafından uygulanmakta olan bağımsız bir para politikasını, ortak para birimini ve Avro Bölgesini kapsamaktadır. EPB üç aşamada hayata geçirilmiştir: Tek Pazarın tüm serbestilerinin sağlanması ve AMB'nin kurulmasının ardından, 1999 ve 2002 arasında 12 AB üyesi ülke, ulusal para birimlerini tedavülden kaldırarak tek para birimi olarak kabul edilen Avro'yu kullanmaya başlamışlardır. Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği, sermaye hareketlerinde tam serbestlik, bankacılık ve diğer mali hizmet piyasalarının bütünleştirilmesi, dalgalanma marjlarının ortadan kaldırılarak döviz kurlarının geri dönülemez bir şekilde sabitlenmesi ve tek bir para biriminin kabulünü hedeflemiştir. 10 yıl süren hazırlığın ardından 1 Ocak 1999'dan itibaren ortak para birimi Avro yaratılmıştır. İlk üç yılda sadece kaydı olarak kullanılan para birimi 1 Ocak 2002'de tedavüle çıkmış ve 12 ülkeyle tarihin en büyük para birimi değişimi gerçekleştirilmiştir.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Yazgan (2003). op.cit.

<sup>8</sup> History and purpose of the Euro, <https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/history-and-purpose-euro>

**Tablo 1: Delors Raporu ve Maastricht Anlaşmasıyla Ekonomik ve Parasal Birliğe Geçiş Aşamaları**

<b>Birinci Aşama</b> <b>1990-1993</b>	<b>İkinci Aşama</b> <b>1994-1998</b>	<b>Üçüncü Aşama</b> <b>1998-</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mevcut Kurumsal Yapıyla Ekonomik Bütünleşmenin Artırılması</li><li>• Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Antlaşma Değişikliği Sonrasında Kurumsal Yapının Revize Edilmesi, Yenilerinin Kurulması</li><li>• Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Kamu Finansman Yasasının Başlaması</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kurların Geri Dönülmez Biçimde Sabitletmesi</li><li>• Tek Para Politikasına Geçilmesi</li><li>• Kaydi ve daha sonra Nakdi Olarak Avro'ya geçiş</li><li>• Döviz Kuru Mekanizması II'nin Kurulması</li></ul>

**Kaynak:** Delors Report, 1989, Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Brussels: Commission of the European Communities, 12 April.

Mevcut durumda AB'de ekonomik ve parasal politika alanında koordinasyon çerçevesini EPB oluşturmaktadır. EPB kapsamında, üye ülkelerin ekonomi politikalarında eşgüdüm sağlamaları ve İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) mali gözetim koşullarına tabi olmaları beklenmektedir. Yeni üye olacak devletlerin, Antlaşmalarda geçen kriterlere (Maastricht Kriterleri) uyum sağlamak suretiyle Birliğe katılım sonrasında Avro'yu para birimleri olarak kabul etmeleri beklenmektedir.<sup>9</sup> Ülkelerin EPB'ye girmeye ve tek para birimi Avro'yu kabul etmeye hazır olduklarına ve ortak parasal rejime kolaylıkla entegre olabileceğine ilişkin güvence vermek için "Maastricht Yakınsama Kriterleri" olarak bilinen kriterlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Üye devletlerdeki ekonomik problemlerin tüm EPB'ye yayılması riskinin önüne geçilmesi için temel olarak fiyat istikrarının ve mali dengelerin sağlam olması şart koşulmuştur.

Söz konusu Kriterler, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın (ABİHA) 140 (1). maddesinde belirtilmekte, Antlaşmaya ekli 13 No.lu Protokolle detaylandırılmakta ve beş unsurdan meydana gelmektedir (Tablo-2).

<sup>9</sup> What is Economic and Monetary Union? (EMU), [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en)



**Tablo 2: Maastricht Kriterleri**

<b>Ölçülen</b>	<b>Gösterge</b>	<b>Yakınsama Kriteri</b>
<b>Fiyat İstikrarı</b>	Tüketici Fiyat Endeksi	Birlik içinde en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile ilgili üye devletin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
<b>Sağlam Kamu Maliyesi</b>	Bütçe Açığının GSYH'ye Oranı	Üye devletin bütçe açığının GSYH'sine oranı % 3'ü geçmemelidir
<b>Sürdürülebilir Kamu Maliyesi</b>	Devlet Borcunun GSYH'ye Oranı	Üye devletin kamu borçlarının GSYH'sine oranı %60'ı geçmemelidir.
<b>Yakınsamanın Dayanıklılığı</b>	Uzun Vadeli Faiz Oranı	Herhangi bir üye devlette uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.
<b>Döviz Kuru İstikrarı</b>	Merkezi Kurdan Sapma	Son iki yıl itibarıyla üye devlet parası diğer bir üye devlet parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

**Kaynak:** Convergence criteria for joining [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en)

Avro'ya geçecek Üye Devletlerden söz konusu Kriterlerinin sağlanmasının yanı sıra mevzuata uygunluk kriteri ile üye devletin merkez bankasına ilişkin mevzuatının, ABİHA'nın ilgili maddelerine ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankası'na İlişkin Protokole uygunluğunun sağlanması beklenmektedir. Bu aşamada ulusal para biriminin dolaşımdan çekilip Avro banknot ve madeni paralarıyla değiştirilmesine ilişkin gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

Bazı üye devletler, Avro ve diğer AB para birimleri arasındaki döviz kuru dalgalanmalarının tek pazar içerisinde ekonomik istikrarı kesintiye uğratmaması ve Avro Bölgesi dışındaki AB ülkelerinin Avro Bölgesine katılıma hazırlık maksadıyla DKM-II'ye girebilmektedir.

AMB tarafından 2 yılda bir ya da Avro Bölgesine dâhil olmayı talep eden ve buna hazır olup olmadığının değerlendirilmesini isteyen bir üye ülkenin özel isteği üzerine, Yakınsama Raporları hazırlanmaktadır. Söz konusu Raporlarda, üye devletlerin yukarıda yer verilen Kriterler ışığında ekonomik yakınsama dereceleri değerlendirilmektedir.<sup>10</sup> Hâlihazırda 19 üye devlet (Almanya, Avusturya, Belçika, Estonya, Finlandiya Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, GKRY, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Portekiz, Slovenya, Slovakya ve Yunanistan) ortak para birimi olan Avro'yu kullanmaktadır.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Convergence Report, <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/index.en.html>

<sup>11</sup> Use of the Euro, <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.en.html>



## 2. Avrupa’da Ekonomik Kriz

---

2008 yılı Eylül ayında ABD’de patlak veren ve kısa sürede tüm dünyaya yayılarak küresel çapta bir mali ve reel sektör krizine dönüşen sürecin olumsuz etkileri AB’de ciddi boyutlarda hissedilmiştir. Krizden derin bir biçimde etkilenen Birlik içerisinde başlangıçta yalnızca geçici nitelikli bir ekonomik kriz olarak algılanan sorunlar, Birliğin temellerinin, değerlerinin ve geleceğinin sorgulandığı bir güven ve varoluş krizine dönüşmüştür.

Kriz ve sonrasında yaşanan süreçte büyüme yavaşlamış, hatta Avro Bölgesinde negatife dönmüş, işsizlik rekor seviyeye çıkarak ortalamada %11,6’ya ulaşmıştır.<sup>12</sup> Yaşanan kriz kamu açıkları ve borç stoklarının ciddi boyutlarda artmasına ve birçok üye ülkede kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesine neden olmuştur. Söz konusu mali sorunlar, EPB’nin mali denetim ve kontrol mekanizmalarındaki zafiyetini gözler önüne sermiştir. Avro Bölgesindeki kırılgan ekonomilerin belirlenen seviyelerin oldukça üstünde gerçekleşen kamu borçları bu ekonomilerin yumuşak karnı olarak ortaya çıkmıştır. Artan bütçe açıkları ve finans sektörünü desteklemek amacıyla yapılan operasyonlar, neredeyse tüm üye devletlerde kamu borç yükünün artmasına neden olmuştur. Bu süreçte AB içerisinde hâlihazırda var olan dengesizlikler de derinleşmiş, kırılgan ekonomileriyle dikkat çeken kimi ülkeler aşırı borçlanma eğilimine girmiştir. Sürdürülemez borç stoklarının oluşmasına göz yumulması, küresel krizin Avrupa’da daha da derinleşmesine neden olan temel unsurlardan biri olmuştur. Üye devletlerin kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin sağlanması hususu krizle birlikte AB ve üye ülkeler tarafından alınan tedbirlerin çıkış noktasını oluşturmuştur.

Krizin kökenleri uzun bir süre sadece finans sektörünün sorumsuz uygulamalarına, sürdürülemez borç yüküne ve bazı üye devletlerin rekabet gücü sorunlarına dayandırılmasına rağmen EPB’ye geçiş sürecindeki sorunlar zamanla ön plana çıkmıştır. Ortak paranın ortak bir hazine olmadan kullanılması, birbirinden oldukça farklı yapıdaki ekonomilerin tek para politikası duruşu ve dolayısıyla tek politika faiziyle işlemesi, heterojen bir ekonomik yapının asimetrik şoklarla nasıl baş edeceğine dair şüpheler, EPB’nin kuruluşundan bu yana pek çok kesim tarafından dile getirilmiştir. Ayrıca EPB’nin tasarımındaki sorunların yanı sıra, Maastricht Antlaşması ve İBP ile getirilen yakınsama kriterlerine uyulması konusunda kriz öncesi dönemde de çeşitli sorunlar yaşanmıştır.

EPB’nin ilk zamanlarında Avro’nun güçlü seyri, rezerv para haline gelmesi, çevre ülkelere fon akımları EPB’nin zaaflarını bir süreliğine gizlemiştir. Bu süre zarfında, ekonomiler arasındaki yapısal dengesizlikler ön plana çıkmamıştır. Örneğin krize öncesinde Avro sayesinde düşük reel döviz kuruna sahip olan Almanya ve diğer merkez ekonomilerin ihracat performansına bağlı olarak verdikleri cari fazla sayesinde, Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya gibi çevre

---

<sup>12</sup> Ghoshray, A., Ordóñez, J., & Sala, H. (2016). “Euro, crisis and unemployment: Youth patterns, youth policies?”. *Economic Modelling*, 58 (November), 442-453.

ülkelere ucuz kredi sağlanmış, Avro Bölgesinde altyapısı zayıf, suni bir ekonomik refah dönemi yaşanmıştır.

Ancak zaman içerisinde Avro Bölgesi için oluşturulan ve büyük ülkelerin şekillendirdiği tek para politikası, küçük ve çevre ülkeler açısından sürdürülemez bir dengesizlik yaratmıştır. Bu ülkeler, bağımsız para politikası ve bağımsız döviz kuru politikası uygulama imkanını kaybederken, devalüasyon vasıtasıyla ihracatçılarına rekabet avantajı sunamayan, tasarrufları düşük düzeydeki ülkeler, Avro'yu bir kredibilite ve sermayeyi çekme aracı olarak görmüşlerdir. Bu aşamada 2008'de başlayan küresel finans krizi AB açısından gerçek bir kırılma noktası olmuştur.

Avrupa'nın görece kırılğan ekonomilere sahip ülkeleri, krizin yıkıcı etkisini ulusal kurtarma paketleri ve IMF-AB yardımlarıyla hafifletmeye çalışırken, Avrupa genelinde krizle mücadelede daha sistematik ve kurumsal bir yöntem izlenmesi gerekmiştir. AB düzeyinde gelecekte uygulanacak mekanizmaların kapsam ve derinliğine ilişkin hala tam bir mutabakat sağlanamamış olmasına rağmen gerek AB gerekse AB üyesi ülke ekonomilerinin krize verdiği tepki, ekonomik yönetişime ilişkin kapsamlı reform ihtiyacını açıkça ortaya koymuştur. Bu kapsamda ilk aşamada İstikrar ve Büyüme Paketi'nin kabulünden bu yana AB'nin ekonomik yönetişiminde en önemli aşamayı temsil eden ve başta Avro Bölgesi olmak üzere AB'de bütçesel ve makroekonomik gözetim ve denetimi güçlendirmeyi amaçlayan kapsamlı bir ekonomik yönetim paketi kabul edilmiştir. Krizin ilerleyen dönemlerinde Birlik, krizdeki ülkelere IMF ile birlikte mali destek sağlamaya başlamış, Avrupa İstikrar Mekanizması ve doğrudan tahvil alım mekanizmaları gibi destekleyici sistemler oluşturulmuştur.<sup>13</sup> Ayrıca İstikrar ve Büyüme Paketi, Avro Rekabet Paketi, Büyüme ve İstihdam Anlaşması, Avrupa 2020 Stratejisi ve Avrupa Dönemi gibi yeni yaklaşımlarla AB'nin mevcut ekonomik yönetim yapısı güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Bu yönüyle bakıldığında mevcut krizin, Avro ve AB açısından fırsata kapı araladığını söylemek mümkündür. Zira kriz öncesi dönemde hiç gündeme gelmeyen ortak tahvil çıkarılması, mali sektöre yönelik vergiler yoluyla AB bütçesinin artırılması, ortak maliye politikası, bankacılık birliği ve siyasi birlik çağrıları gibi girişimler kapsamlı bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır.

2008 ve sonrasında yaşanan ekonomik krizin etkilerini silmeye çalışan Birlik içinde ekonomik yönetim güçlendirilmesi süreci devam etmektedir. 2019 sonunda Birlik tarafından, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kamu maliyesinin temini, makroekonomik dengesizlikten kaçınılması, daha yakın ekonomi politikası koordinasyonu ve üye devletlerin ekonomik performansının yakınsaması hedeflerine erişildiği değerlendirilmiştir. 2019 sonu itibarıyla Avrupa ekonomisi üst üste 7. kez büyüme kaydetmiş, 2011 yılında İBP'nin düzeltici kolu olan aşırı açık prosedürüne tâbi 24 ülke varken, 2020 ortası itibarıyla hiçbir üye devlet kalmamıştır.

---

<sup>13</sup> Reformların ayrıntıları için bkz. Bölüm 3.

### 3. Ekonomik Kriz Sonrası AB Ekonomik Yönetişiminde Yapılan Yenilikler

---

2009 ekonomik krizinden önce AB üye ülkelerinde ekonomi ve maliye politikaları ulusal otoritelere bırakılmış olup, ulusal politikaların geneline yönelik ise AB çapında sınırlı düzeyde eşgüdüm gerçekleştirilebilmiştir. Bu kapsamda 1960'larda Komisyon'da üye ülkelerin ekonomik durumlarının izlendiği ülke masaları oluşturulmuştur. Ayrıca üye ülkelerin ekonomi alanında AB'yi kapsayan düzenlemelerin, ekonomik zorluklar ve risklerin, alınması gereken tedbirler tartışıldığı Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) oluşturulmuştur. 1997 yılında ECOFIN platformunun bir benzeri Avro Bölgesi için geliştirilmiş, Avro Bölgesi Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi kurulmuştur.

Avro'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, mali disiplini güçlendirmek amacıyla İBP konmuş, Pakt ekonomik yönetim ve mali disiplinin temel mekanizması olmuştur. Paktın gereklerinin yerine getirilmesinde zaman zaman üye ülkeler yetersiz performans göstermişlerdir. Zamanla, İBP'nin mali disiplini sağlamadaki yetersizlikleri gündeme gelmeye başlamış ve sonuç olarak 2005 yılında İBP'de önemli değişiklikler yapılmıştır.

İBP'ye dair esas köklü müdahale ise 2009 krizi sonrası yaşanmıştır. Avrupa'daki ekonomik kriz, AB ekonomilerinin kamu maliyelerine ciddi bir darbe indirmiştir. Ekonomik krizin borç krizine ve bankacılık krizine dönüşmesi kayda değer tedbirlerin alınması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu bağlamda 2010 yılında AB ekonomik yönetiminde o zamana kadarki en kapsamlı mevzuat değişikliklerini getiren çalışmalar başlamıştır.

#### 3.1. İstikrar ve Büyüme Paketi ile Altılı ve İkili Mevzuat Paketleri

##### 3.1.1. İstikrar ve Büyüme Paketi ve 2005 Reformu

1997 yılında imzalanan ve 1999 yılında Avro'nun yürürlüğe girmesiyle uygulamaya konulan İstikrar ve Büyüme Paketi, Maastricht yakınsama kriterlerini sağlayarak EPB'ye dahil olan ülkelerin bu kriterlere sadık kalmayı sürdürmelerini sağlamak ve mali disiplini kalıcı hale getirmek ihtiyacından doğmuştur. İBP, ABİHA'da yer alan kamu maliyesi hedefleri olan, bütçe açığı/GSYH oranının %3'ü ve kamu borcu/GSYH oranının %60'ı geçmemesi kurallarını temel almaktadır.

İBP'nin yasal zeminini ABİHA'daki ilgili maddeler (Madde 121, 126, 136 ve 12. Protokol), Konsey, Komisyon ve üye ülkelerin Pakt kapsamındaki sorumluluklarını ve görevlerini içeren Konsey Kararı ile bütçe pozisyonlarının gözetiminin güçlendirilmesi ve ekonomi politikalarının gözetimi ve koordinasyonuna ilişkin 1466/97/AT sayılı Konsey Tüzüğü<sup>14</sup> ve

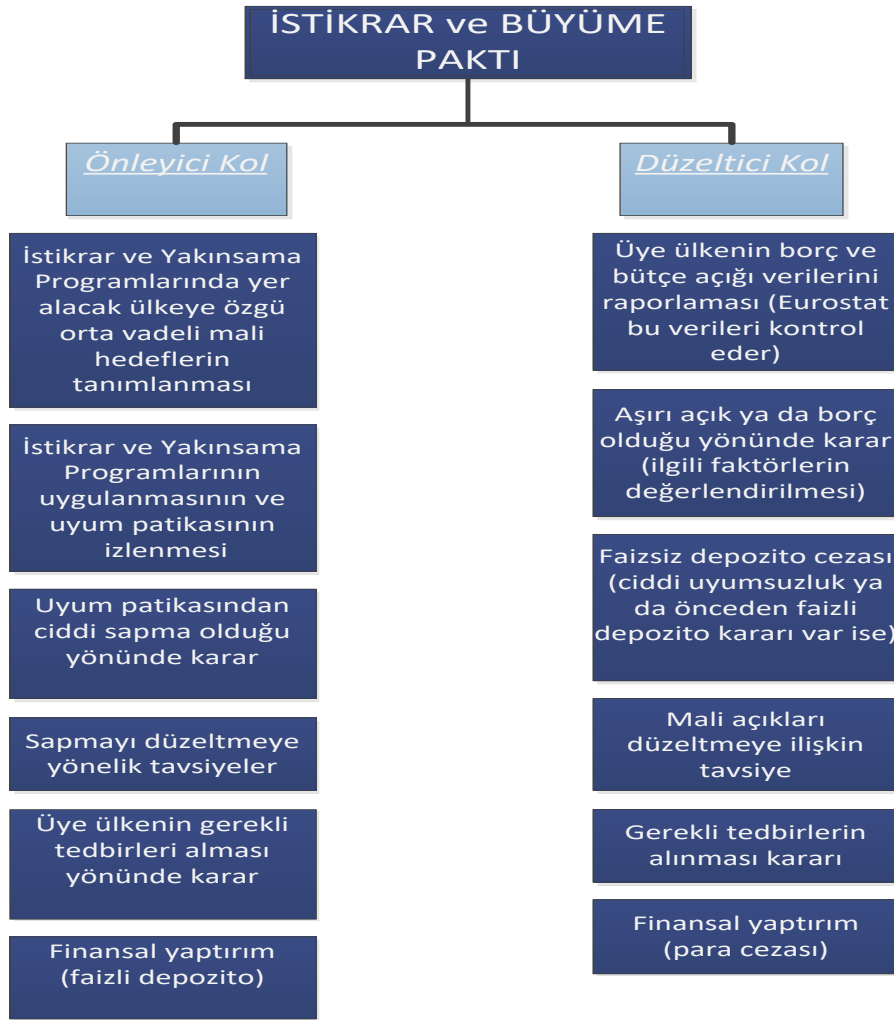
---

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:EN:PDF>

aşırı bütçe açığı prosedürünün uygulanmasının hızlandırılması ve netleştirilmesine ilişkin 1467/97/AT sayılı Konsey Tüzüğü<sup>15</sup> oluşturmaktadır. 2005 ve 2011 yılında yapılan reformlar da Pakt'a önemli bağlayıcı değişiklikler getirmiştir.

İBP, mali kriterlere ilişkin risk içeren ya da aşırı açık görülen üye ülkelerde mali disiplinin yeniden teminini amaçlayan bütçe açığının %3 seviyesinin üzerine çıkması ihtimali olan ülkelerde bütçe sapmalarını belirleyen uyarı niteliğindeki "önleyici kol" ile mali disiplinden sapma gösteren ülkelere diğer ülkelere baskı uygulayarak düzeltici tedbirler almalarını sağlayan "düzeltici kol" olmak üzere iki temel mekanizmadan oluşmaktadır. (2011'de Paktın önleyici kolu kapsamında, Altılı Paket ile bütçe açığına ilişkin kurala ek olarak harcama kuralı getirilmiştir).

**Şekil 1. İstikrar ve Büyüme Pakti**



<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1467-20111213&from=EN>

## Önleyici Kol:

### 1- Orta Vadeli Bütçe Hedefleri

1999-2004 yıllarında üye ülkelerden beklenen “orta vadeli bütçe hedefi” her üye ülke için aynı idi ve “bütçenin dengede olması<sup>16</sup> ya da fazla vermesi” beklenmekte idi. 2005 yılında yapılan reform niteliğindeki değişiklikle, ülkelerin kendine özgü koşullarının da dikkate alınması gerektiğinden hareketle, ülkeye özgü orta vadeli bütçe hedefleri getirilmiştir. Buna göre her ülke, “orta vadede bütçenin dengede olması ya da fazla vermesi” kuralı korunmak kaydıyla, kendi mevcut ekonomik ve bütçe durumunu, potansiyel büyüme hızını, risklerini de dikkate alınarak orta vadeli bütçe hedefleri oluşturacaktır.

Orta vadeli bütçe hedefiyle temin edilecek mali disiplinin ekonominin konjonktürel olarak yavaşladığı dönemlerde maliye politikasına yeterli esnekliği sağlaması, bütçeye ilişkin %3'lük limit ile de aşırı borçlanmanın önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

### 2- İstikrar ve Yakınsama Raporları

Üye ülkelere her yıl orta vadeli bütçe hedeflerine ulaşmak için atacakları adımları ayrıntılı biçimde açıklayan, makroekonomik göstergeler ve bütçe, borç oranlarına yönelik tahminlerini içeren raporlarını Komisyon'a sunma yükümlüğü getirmiştir. Avro Bölgesindeki üye ülkeler İstikrar Programı, Avro Bölgesi dışındaki ülkeler ise Yakınsama Raporu hazırlamaktadırlar. Komisyon tarafından gerçekçilik ve AB'nin ekonomik reform ve öncelikleri ile uyumlu olup olmamaları açısından değerlendirilen programların üye ülkelere uygulanması ECOFIN tarafından izlenmektedir.

Önleyici Kol çerçevesinde Komisyon üye ülkenin programında yer alan hedeflerinden ciddi sapma riski tespit ettiğinde, ilgili üye ülke hakkında rapor hazırlamakta, ECOFIN bu raporu göz önünde bulundurmak suretiyle erken uyarı mekanizmasını devreye sokarak üye ülkeye uyarıda bulunabilmektedir. Erken Uyarı Mekanizması Paktın önleyici tedbirlerinin önemli bir ayağını oluşturmakta ve mali açıklara ilişkin limitlerin aşılmadan önce gerekli önlemlerin alınması amacını taşımaktadır. Böylelikle Paktın düzeltici kolu kapsamındaki Aşırı Açık Prosedürü başlatılmadan, ülkenin gerekli önlemleri alması sağlanmaya çalışılmaktadır.

## Düzeltilici Kol:

Paktın düzeltici kolunu *Aşırı Bütçe Açığı Prosedürünün Uygulanmasının Hızlandırılması ve Netleştirilmesi Hakkındaki Tüzük* ile düzenlenen Aşırı Açık Prosedürü oluşturmaktadır. Burada

---

<sup>16</sup> Buradaki bütçe dengesi, ekonomik döngülerin dönemsel ve tek seferlik etmenlerden arındırılmış yapısal bütçe dengesini ifade etmektedir.

esas olan bütçe açığı ve borç limitlerinin, sırasıyla %3 ve %60'ı aşması durumlarında uygulanacak prosedürdür. Prosedürün işleme konulmamasını sağlayacak istisnai durumlar (üye ülkenin reel GSYH'sinin yıllık en az %2 oranında düşmesi ya da mali durumu üzerinde oldukça ciddi etkiler yaratan hükümetin kontrolü dışındaki olaylar (doğal afetler, savaş)), yaptırımlar ve yaptırımların uygulanma süreleri açıkça belirtilmektedir. Buna göre ilgili üye ülkeye aşırı açığın düzeltilmesine yönelik tedbirler alması için dört aylık bir süre tanınmakta, tedbirlerin yetersiz görülmesi durumunda iki yıl içerisinde açık düzeltilmezse ilgili üye ülkenin Birlik bütçesine yatırdığı faizsiz depozito para cezasına dönüşmektedir.

### İstikrar ve Büyüme Paktı 2005 Reformları

İstikrar ve Büyüme Paktı, üye ülkelerde mali disiplini temin etmede pek başarılı olamamıştır. Zira ekonomik genişleme dönemlerinde artan bütçe gelirleri sürdürülebilir bütçe pozisyonları oluşturmak için kullanılmamıştır. Bütçe açığı kriterini karşılayamayan üye ülkeler fazla açıklarını zamana yayarak düzeltmiş, borç kriteri ise büyük ölçüde ihmal edilmiştir. Paktın öngördüğü mali kuralların uygulanmasında diğer ülkelerin baskıları etkin kullanılmamış, kural ihlali durumunda otomatik olarak işleyen bir mekanizma oluşturulmamıştır.

Üst üste kuralları ihlal ettiği halde yaptırımların uygulanmadığı ülke örnekleri (Fransa, Almanya) de Paktın işlevselliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Farklı ekonomik yapıya ve görünüme sahip ülkelerin aynı kurallara tabi olması da bir diğer önemli eleştiri konusudur.

22 Mart 2005 tarihli AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde onaylanan "İstikrar ve Büyüme Paktı Raporu"nda üye ülkelerdeki kurumların tasarruflarının Paktın hedefleriyle uyumunun önemi ve AB çapında ekonomi politikalarının eşgüdümünün geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Zirve kararlarının ekler kısmında yer alan raporda üye ülkeler arasında bütçe politikalarının eşgüdümünün, aşırı açıklardan kaçınmanın ve İstikrar ve Büyüme Paktı'nın tüm üye ülkeler tarafından sahiplenilmesinin Avrupa'nın makroekonomik istikrarı için kilit öneme sahip olduğu ifade edilmiştir.<sup>17</sup> Raporda ayrıca İBP'nin iyileştirilmesi için gerekli görülen kurallar sıralanmıştır.

a. Paktın Önleyici Koluna getirilen değişiklikler şunlardır:

- Orta vadeli bütçe hedefleri ülkeye özgü hale getirilmiştir. Yeni düzenlemeyle prensipte orta vadede denk bütçe kuralı geçerli olmakla birlikte, orta vadeli bütçe hedeflerinin üye ülkelerin potansiyel büyüme oranları, kamu yatırımları ve borç seviyeleri göz önüne alınarak hesaplanması ve ayrıca orta vadede bazı üye ülkelerin bütçe fazlası verirken bazılarının bütçe açığı vermesi olanaklı kılınmıştır. Burada kastedilen yapısal bütçedir.

<sup>17</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207619%202005%20REV%201>

- Genel kural olarak orta vadeli bütçe hedefine ulaşmak için üye ülkelerin yapısal bütçe açıklarını her yıl %0,5 oranında düşürmeleri zorunluluğu getirilmiştir (*adjustment path*). Fakat potansiyelin üzerinde büyüyen üye ülkelerden %0,5'in üzerinde, potansiyel büyümenin altında büyüyen üye ülkelerden ise %0,5'in altında bir iyileştirme beklenmektedir.
- Yapısal reform yapılması durumunda bütçe hedeflerinden sapmaya izin verilebilecektir (burada yapısal reformun nitelikleri ile orta-uzun vadede beklenen sonuçlar da açıkça ifade edilmiş, sadece bu kapsama giren yapısal reformların bütçeyi olumsuz etkilemesine izin verilmiştir).

b. Paktın Düzeltici Koluna (Aşırı Açık Prosedürü) getirilen değişiklikler ise aşağıda belirtilmektedir:

- Referans değeri aşan ülkelere gerekli mali düzeltmeleri yapması için verilen bir yıllık sürenin, ülkelerin bu durumu meşrulaştıracak bir gerekçe hazırlaması şartı ve AB Konseyi'nin gerekçelere ilişkin değerlendirmesinin ardından vereceği karara bağlı olarak uzatılabilmesi imkanı getirilmiştir.
- "İstisnai durumlar ibaresi" getirilmiş, bütçe açığı/GSYH oranının "geçici" ve "limite yakın" olmak kaydıyla %3'ün üzerine çıkmasına izin verilmiştir.
- "Aşırı açık" tespiti kararının alınması belirli etmenlere bağlanmış, bu etmenler listelenmiştir.

### **3.1.2. İstikrar ve Büyüme Paketi 2011 Reformu: Altılı Mevzuat Paketi ve İkili Mevzuat Paketi**

2009 krizi, başta Avro Bölgesi ülkeleri olmak üzere tüm Avrupa ekonomisini derinden etkilemiştir. Finansal piyasalarda başlayan krizin Avrupa ülkelerinde borç krizine daha sonra da AB'nin meşruiyetinin sorgulanmasına kadar varan siyasi bir krize dönüşmüştür. Bu süreçte pek çok AB üyesi ülkenin kamu maliyesi ciddi şekilde bozulmuştur. İBP'nin işlevsizliği ise tekrar gündeme gelmiştir. Bu nedenle İBP'yi güçlendirmek için en geniş kapsamlı reform hayata geçirilmiştir.

#### **Altılı Mevzuat Paketi**

2011 yılına gelindiğinde 27 üye ülkenin 23'ünde Aşırı Açık Prosedürünün uygulanıyor olması, Birlik içerisinde mali açıkların hala ciddi boyutlarda olduğunu ve alınan önlemlerin bu açıkları düzeltmede yetersiz olduğunu göstermiştir. Altılı Mevzuat, Ekonomik ve Parasal Birliğin kurulmasından bu yana AB ve Avro Bölgesi düzeyinde ekonomik yönetim alanında yapılan en kapsamlı düzenlemeleri içermektedir. 29 Eylül 2010 tarihinde Komisyon bütçe gözetim çerçevesinin güçlendirilmesi, potansiyel makroekonomik dengesizlikleri belirlemeye yönelik yeni bir gözetim sisteminin oluşturulması, ulusal bütçe çerçevelerinin güçlendirilmesi ve uyumlaştırılması konularına odaklanan Altılı Mevzuat Paketini sunmuştur. 4 Ekim 2011



tarihinde Konsey tarafından onaylanan ve Aralık 2011’de yürürlüğe giren Altılı Mevzuat, beş yönetmelik ve bir Direktiften oluşmaktadır. Bu düzenlemelerle tüm üye ülkeleri kapsayan kuralların yanı sıra Avro Bölgesi ülkeleri için başta cezai yaptırımlara ilişkin olmak özel kurallar yer almaktadır. Mevzuat paketi maliye politikalarının daha kapsamlı ve gelişmiş gözetiminin sağlanması ve Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü ile ilgilidir.

Söz konusu beş yönetmelik ile mali kurala ilişkin 2011/85/AB sayılı Direktif, Altılı Mevzuat olarak bilinen, İstikrar ve Büyüme Paktına getirilen en köklü değişiklikleri içeren düzenlemeler paketini oluşturmaktadır.

Altılı Mevzuat, İBP’nin kurallarını aynen korumuş, bunların uygulanmasını temin edecek güçlendirici mekanizmalar oluşturmuştur.

Bu bağlamda, Altılı Mevzuatla getirilen en önemli değişik, yaptırım mekanizmalarının güçlendirilmesidir. Yeni düzenlemeyle artık para cezasına ilişkin yaptırımlar ters nitelikli oy çoğunluğu usulüyle (para cezasının uygulanması için değil, uygulanmaması için yapılan oylama) yapılmaktadır. Yani aşırı açıkları düzeltmede yeterli ve gerekli adımları atmayan üye ülkeler için cezai yaptırımlar otomatik olarak devreye girecek şekilde düzenlenmiş, cezai yaptırımların uygulanmaması ancak nitelikli oy çokluğunun sağlanmasıyla mümkün kılınmıştır. Bu yeni hüküm, İstikrar ve Büyüme Paktı’nda yaptırım mekanizmasının etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Zira deneyim neticesinde cezai yaptırımların istisna olduğu ve grup baskılarının aşırı açık sahibi üye ülkelerde beklenen etkiyi yaratmadığı görülmüştür.

İstikrar ve Büyüme Paktına getirilen değişikliklerle orta vadeli hedefler üye ülkelerin maliye politikalarının odak noktasını oluşturmaktadır. Yeni düzenlemelerle yapısal bütçe açığının (tek seferlik faktörlerden ve devresel etkilerden arındırılmış bütçe açığı) GSYH’nin %0,5’i olarak belirlenen referans değere yakınsaması gerekliliği ile getirilmiştir. Ayrıca orta vadeli hedeflere uyum sürecinde mali durumun bozulmasını engellemek için “harcama limiti kuralı” getirilmiştir. Harcama limitinin amacı kamu sektörünü daraltmak değil, güçlü mali durumun temin edilmesi ve sürdürülmesidir. Harcama limiti kuralına göre faiz dışı harcamalardaki artış orta vadeli potansiyel büyüme oranı hedefini geçmemelidir. Ancak fazla harcamanın ihtiyari gelir tedbirleriyle finanse edilmesi ya da orta vadeli potansiyel büyüme hedefinin halihazırda tutturulmuş olması durumlarında bu kurala istisna getirilmektedir.

Harcama kuralının ardındaki mantık, harcamalarda öngörülen artışın uygun ve mali dengeyi zayıflatmayacak kaynaklarla finansmanının sağlanmasıdır. Bir başka deyişle, standart dışı gelir artışlarının harcamaları artırmasına izin verilmemekte, bu gelir artışları mali açıkların kapatılmasına katkı sağlamaktadır.

Altılı Mevzuat ayrıca sonradan yapılan değerlendirmelere ek olarak önceden yapılacak değerlendirmeler getirmiştir. Önceden yapılan değerlendirme, üye ülkelerin İstikrar ya da Yakınsama Programlarında orta vadeli hedeflere ulaşmak için belirledikleri uyum patikasının etkin olup olmadığının değerlendirilmesini, daha iyi bir uyum patikası oluşturulmasına yönelik tavsiyeleri ve orta vadeli hedeflere yakınsama hızının gözlenmesini içermektedir. Sonradan yapılacak değerlendirmelerin amacı ise yapısal denge ve harcama kuralını bozan ciddi sapmaların tespit edilmesidir. Orta vadeli bütçe hedefine henüz ulaşmamış ülkeler için yapısal dengenin bir yıl içinde hiçbir iyileşme göstermemesi ya da net ihtiyari gelir tedbirlerinin bütçe dengesini bir yılda en az GSYH'nin %0,5'i oranında etkilemesi, ciddi sapmalara örnek gösterilebilir. Orta vadeli bütçe hedefini tutturamayan ülkelerde ise yapısal bütçe dengesinde ve harcama kuralında görülen sapmalar dikkate alınmamaktadır. Benzer şekilde, üye ülkelerin kontrolü dışındaki olağanüstü durumlarda ya da AB veya Avro Bölgesi'nde meydana gelen kayda değer ekonomik daralma durumlarında da yapısal dengedeki ciddi bozulmalar ya da harcama kuralının ihlali göz ardı edilmektedir.

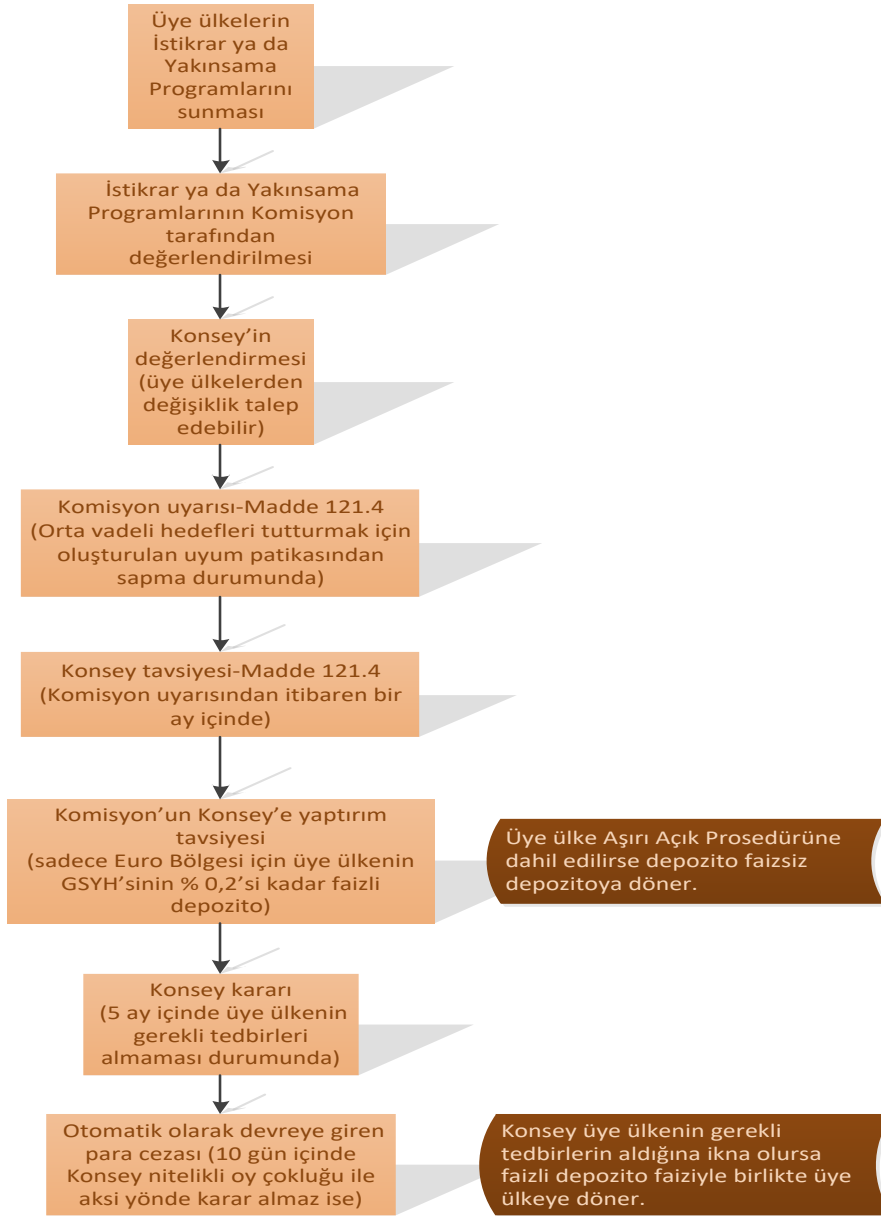
İBP'ye getirilen en önemli değişikliklerden biri, Paktın düzeltici kolu (Aşırı Açık Prosedürü) kapsamında borç kriterinin operasyonel hale gelmesidir. Kamu borcu/GSYH oranının %60'ın altında çekilmesi ve bu seviyelerde tutulması genel kural olarak geçerliliğini korumaktadır. Buna ek olarak "referans değere tatmin edici bir hızda yakınsama" ve "kararlı şekilde düşme" gibi muğlak ifadeler tanımlanmıştır. Tanım gereğince artık borç oranlarının "referans değere tatmin edici bir hızda yakınsaması" ve "kararlı şekilde düşmesi" için üye ülkenin kamu borçlarının son üç yıl boyunca üst üste, kamu borcu hedef değeri (GSYH'nin %60'ı) ile gerçekleşen kamu borcu/GSYH değeri arasındaki farkın en az 1/20'si kadar düşürülmesi gerekmektedir.

Ayrıca, kamu borcunun dönemsel şartlardan fazlasıyla etkilenmesi sebebiyle, borç oranının "referans değere tatmin edici bir hızda yakınsaması" ve "kararlı şekilde düşmesi" halinde, kamu borcunun yüksekliği dönemsel şartlara bağlanarak göz ardı edilebilmektedir.

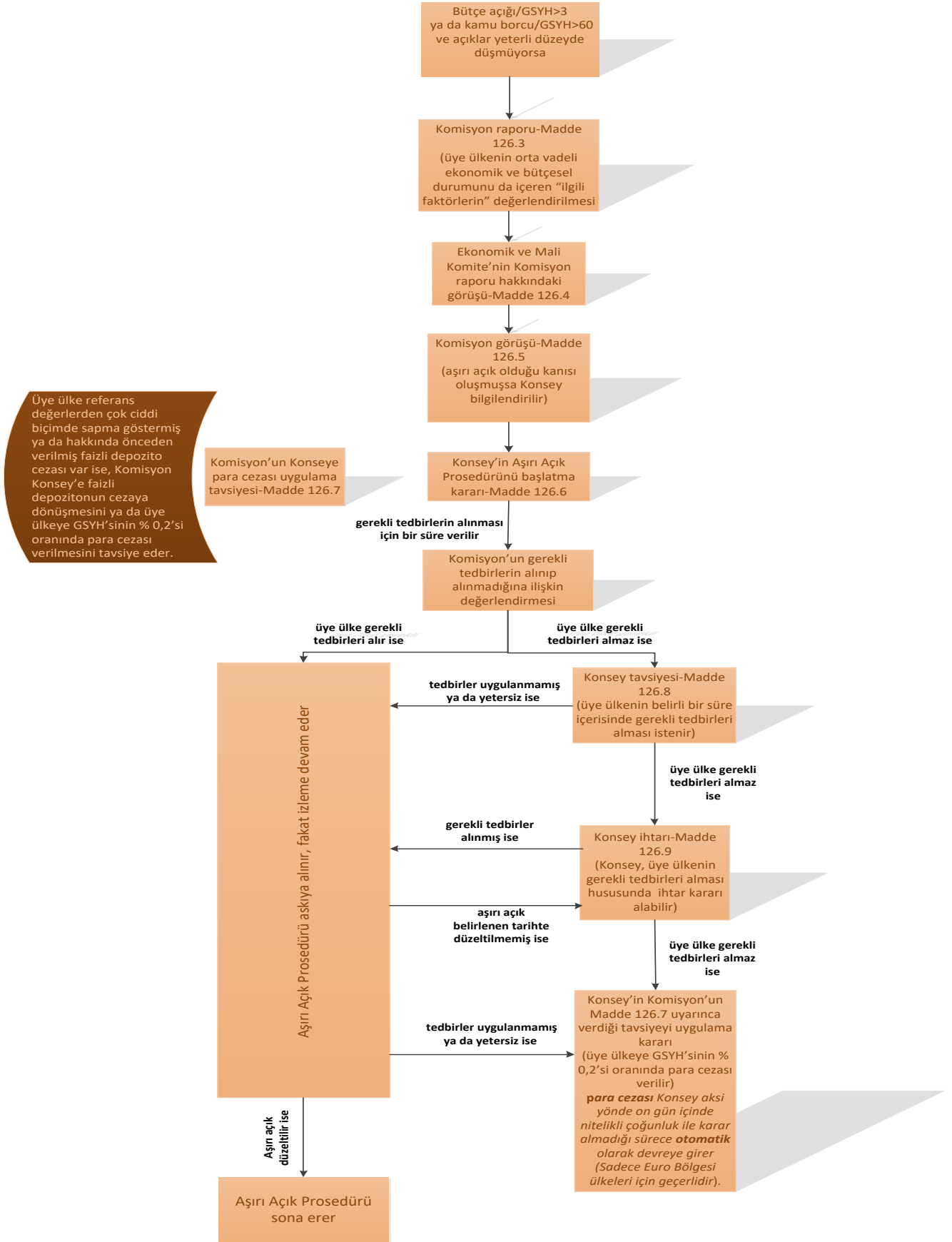
Getirilen bir diğer yenilik ise, mali yaptırımların (depozito ve para cezaları) eskiye göre sürecin daha erken safhalarında devreye girmesi, uygulanmasının takdiri kararlara bağlı kalmayarak otomatikleşmesidir. Mali yaptırımlar artık mali pozisyonu oldukça kötü üye ülkeler için değil, tehlike arz eden ve Komisyon/Konsey tavsiyelerini dikkate almayan tüm üye ülkeler için uygulanmaktadır.

Altılı Mevzuat içinde yer alan 2011/85/AB sayılı Direktif ile üye ülkelerde zorunluluk haline gelen mali kural, sonraki reform niteliğindeki teknik çalışmalar ve siyasi platformlarda da konu edilmiştir. Ulusal mali kuralların önemi rekabet gücü, istihdam, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ve mali istikrar alanlarında AB çapında reformları içeren Euro Plus Paketi'nde (2011) da önemli bir yer almıştır.

## Şekil 2. Altılı Mevzuat Paketinin Ardından İstikrar ve Büyüme Pakti'nin Önleyici Kolu



### Şekil 3. Altılı Mevzuat Paketinin Ardından İstikrar ve Büyüme Paktı'nın Düzeltici Kolu



### İkili Mevzuat Paketi

“Üye Ülkelerin Taslak Bütçe Planlarının Değerlendirilmesi ve Avro Bölgesi Ülkelerinde Aşırı Açıkların Düzeltilmesinin Sağlanması” ve “Mali Zorluklar Yaşayan ya da Yaşama Potansiyeli olan Avro Bölgesi Ülkelerinde Gözetim Mekanizmalarının Güçlendirilmesi” hakkında iki yönetmelikten oluşan İkili Mevzuat Paketi 2013 yılında yürürlüğe girmiştir.

Üye ülkelerin taslak bütçe planlarının değerlendirilmesi ve Avro Bölgesi ülkelerinde aşırı açıkların düzeltilmesinin sağlanması hakkında yönetmelik ile ortak bütçe kurallarının ulusal düzeyde bağımsız otoritelerce izlenmesi ve üye ülkelerin taslak bütçe planlarının incelenmek üzere Komisyon’a iletilmesi öngörülmektedir. Buna göre Komisyon, taslak bütçe planlarını İstikrar ve Büyüme Paketi’ndan doğan yükümlülükler çerçevesinde değerlendirmekte ve ciddi bir uyumsuzluk olduğu sonucuna varır ise taslak bütçe planının revize edilmesini talep edebilmektedir. Böylelikle AB çapında bütçe politikalarının daha eşgüdümlü bir şekilde oluşturulması hedeflenmekte ve İstikrar ve Büyüme Paketi’nin önleyici kolu güçlendirilmektedir.

Mali zorluklar yaşayan ya da yaşama potansiyeli olan Avro Bölgesi ülkelerinde gözetim mekanizmalarının güçlendirilmesi hakkında yönetmelik ise mali performansı tehdit oluşturan ya da oluşturma potansiyeli olan Avro Bölgesi ülkelerinin, Komisyon kararıyla, daha yakından gözetimini öngörmektedir. Söz konusu gözetim, üye ülke tarafından mali dengesizliğe neden olan kaynaklara ilişkin tedbirlerin alınmasının zorunlu kılınması, üye ülkenin mali verilerini incelemek üzere düzenli olarak misyon görevlendirilmesi, Komisyon’un Eurogroup’a üç ayda bir üye ülkeye ilişkin rapor sunmasını içermektedir.

### 3.2. Avrupa Dönemi Kapsamında Ekonomik ve Mali Politikaların Daha Sıkı Koordinasyonu

İBP kurallarının ihlali neticesinde Ekonomik ve Parasal Birliğin işleyişi risk altına girmiş ve mevcut gözetim mekanizmalarının yetersizliği ortaya çıkmıştır. 12 Mayıs 2010 tarihli Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliğinde<sup>18</sup>, üye ülkelerin son on yılda mali konsolidasyon adına gerekli ve yeterli adımları atmadığı, ekonomik refah dönemlerinde kamu maliyesinin iyileştirilmesine gerekli önemin verilmediğine vurgu yapılmıştır. Tebliğin odak noktası, ulusal mali çerçevelerin, AB mali kurallarıyla uyumlu ve AB mali hedefleri doğrultusunda birtakım ulusal çapta yasal bağlayıcı düzenlemelerle mali disiplinin sağlanmasıdır.

Tebliğde, üç hususun önemine vurgu yapılmıştır. Birincisi İBP’nin düzeltici ve önleyici tedbirlerinin güçlendirilmesi gerekliliğidir. Zira krizle birlikte bu araçların çok da işe yaramadığı, AB’nin tümünde kamu borcu artma eğilimi göstererek referans değer üzerinde

<sup>18</sup>[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf)

seyrederken, bütçe açığı 2010 yılından itibaren azalma eğilimi gösterse de halen referans değer üzerinde olduğu görülmektedir. Üzerinde durulan ikinci husus ise, AB’de ve Avro Bölgesi’nde yakınsamayı zayıflatacak makroekonomik dengesizliklerin tespitinin önemi iken üçüncü husus AB çapında geliştirecek istihdamı artıracak, yeni iş alanları yaratmaya ve sürdürülebilir büyümeyi desteklemeye yönelik yapısal reformların kısa sürede hayata geçirilmesi gerekliliğidir.

Tebliğde İBP gereklerinin yerine getirilmesi, Avro Bölgesi içinde makroekonomik gelişmelerin daha iyi gözlenmesi ve ekonomi politikalarının eşgüdümü için **Avrupa Dönemi** (*European Semester*) mekanizmasının hayata geçirilmesi ile Avro Bölgesi ülkelerinin kriz yönetimine ilişkin sağlam bir çerçeve oluşturması olmak üzere dört konu ön plana çıkarılmaktadır.

Komisyonun Avrupa Dönemi mekanizmasına ilişkin tavsiyesi Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiş ve ilk Avrupa Dönemi Ocak 2011 tarihinde başlatılmıştır.

**Avrupa Dönemi**, yılsonuna yakın Komisyonun kilit öneme sahip ekonomi politikası önceliklerini sıraladığı “Yıllık Sürdürülebilir Büyüme Stratejisi” (eski Yıllık Büyüme Anketi) yayımlamasıyla başlamaktadır. Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu Yıllık Stratejik Büyüme Stratejisini temel alarak üye devletler ve AB’nin karşı karşıya kaldığı temel zorlukları tespit etmekte ve stratejik politikalar konusunda tavsiyelerde bulunmaktadırlar. Avrupa Parlamentosu ayrıca istihdama yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır.

Her yılın Mart ayında yapılan AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi’nde üye ülkeler için reform öncelikleri onaylanmaktadır.

Üye ülkeler Zirve’deki önerileri de dikkate alarak, Avrupa 2020 Stratejisi hedefleri çerçevesinde ulusal hedeflerini, bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğine ilişkin bilgileri içeren Ulusal Reform Programları ile orta vadeli bütçe hedefleri için izleyecekleri uyum patikasını anlatan İstikrar ya da Yakınsama Programlarını Nisan ayı içinde değerlendirilmek üzere Komisyon’a göndermektedirler.

Haziran ayında ortalarında Komisyon’un değerlendirmeleri ışığında Bakanlar Konseyi, ülkeye özgü rehberler düzenlemektedirler. Haziran ayının sonunda gerçekleştirilen Avrupa Konseyi’nde bu rehberler onaylanmaktadır.

2015 yılından itibaren Avrupa Dönemi, diyalog süreçlerinin uzatıldığı bir yapıya kavuşmuş, Avrupa Parlamentosu ve ulusal politika yapımcıların, her seviyede paydaşların sürece daha etkin katılımı sağlanmıştır.

Ekonomik yönetim AB'nin genişleme stratejisinin de temel yapıtaşlarından biridir. Avrupa Dönemi mekanizmasının devreye girmesiyle birlikte aday ve potansiyel aday ülkelerin ekonomi yönetişiminin takibi daha da güçlendirilmiş, orta vadeli stratejiler ve yapısal reformlara verilen önem artmıştır. Bu bağlamda, Avrupa Dönemi kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelerin üyelik öncesi gerekli kriterleri karşılaması ve üyelik sonrası AB'nin ekonomi politikası eşgüdümüne uyum sağlaması için bir yeni bir yaklaşım geliştirilmiştir.

Bu yaklaşım çerçevesinde 2015 yılından bu yana her yıl, tüm aday ve potansiyel aday ülkeler Ulusal Ekonomik Reform Programı hazırlamakta ve Komisyon'a sunmaktadır. Ulusal Ekonomik Reform Programı ülkenin orta vadeli makroekonomik göstergelere (büyüme, enflasyon, ticaret dengesi, sermaye hareketleri gibi) ilişkin tahminlerini, bütçe planlarını ve yapısal reform gündemini içermektedir. Program üç yıllık olarak hazırlanmakta, her yıl güncellenmektedir. Yapısal reform gündemi kısmının rekabetçiliği ve büyüme ve istihdam koşullarını iyileştirici reformları içermesi beklenmektedir.

Aday ve potansiyel aday ülkeler tarafından Komisyon'a sunulan Programlar<sup>19</sup>, Komisyon ve AMB tarafından değerlendirilmektedir. Süreç boyunca aday ve potansiyel aday ülkelerin, AB üye ülkelerinin, Komisyon ve AMB'nin dahil olduğu bir değerlendirme sürecinin neticesinde her yıl düzenli olarak gerçekleştirilen AB ile Türkiye ve Batı Balkanlar arasında Ekonomik ve Mali Diyalog Toplantısı'nda (1) tüm aday ve potansiyel aday ülkeleri içeren genel bir ortak sonuç bildirgesi ve (2) aday ve potansiyel aday ülkeye özgü politika tavsiyeleri içeren ortak bir sonuç bildirgesi yayımlanmaktadır.

Türkiye de 2001 yılından itibaren her yıl, ekonomik çerçeve, kamu maliyesi, yapısal reformlar başlıklarını içeren Katılım Öncesi Ekonomik Programını Komisyon'a sunmuş, yeni yaklaşım çerçevesinde belge, yapısal reformlara ve orta vadeli stratejilere daha fazla önem veren Ulusal Ekonomik Reform Programı adını almıştır.<sup>20</sup>

### 3.3. Ekonomik ve Parasal Birlik'te İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması- Mali Sözleşme (Fiscal Compact)

Ekonomik krizin ardından ciddi biçimde bozulan mali disiplini güçlendirmek amacıyla 2010 yılında başlatılan mevzuat çalışmaları, Mali Sözleşme ile devam etmiştir. 1 Ocak 2013 tarihinde yürürlüğe giren İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması, tüm Avro Bölgesi ülkeleri için bağlayıcı olup, ulusal bazda uygulanacak mali kurallara ilişkin yeni birtakım esaslar getirmekte ve İBP ile oluşturulan mali yönetim çerçevesini geliştirmeyi amaçlamaktadır. 19 Avro Bölgesi ülkesine ek olarak Bulgaristan, Danimarka ve Romanya'nın da imzaladığı bu Antlaşma 2014 yılından bu yana imzacı ülkeler için bağlayıcıdır. Antlaşma, imzacı ülkelere

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/economic-governance\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/economic-governance_en)

<sup>20</sup> <http://www.sbb.gov.tr/katilim-onesi-ekonomik-programlar/>



katı bütçesel kurallar getirmekte olup, bu kuralların ulusal anayasalarda yer alması ve otomatik düzeltme mekanizmalarının oluşturulması öngörülmektedir. Mali Antlaşma, Avro Bölgesi ülkelerinde ulusal yapısal bütçe dengesi kuralını zorunlu kılmaktadır.

Antlaşmaya taraf üye ülkelerde yıllık bazda yapısal bütçenin ülkelerin GSYH'lerinin en fazla %0,5 oranında açık vermesi mümkün kılınmıştır. Ayrıca Antlaşmayı imzalayan ülkelerin orta vadeli hedeflerine, İstikrar ve Büyüme Paktında öngörüldüğü şekilde yakınsamaları gerekmektedir.

Mali Sözleşmede yer alan bir diğer odak noktası ulusal mali kuralların güçlendirilmesidir. Üye ülkelerde, orta vadeli hedeflere ulaşmak için belirlenen uyum patikasından sapma durumunda devreye girecek bir "otomatik düzeltme mekanizması" oluşturulması öngörülmektedir. Söz konusu rakamsal bütçe hedeflerinin "kalıcı" ve "bağlayıcı yasal dayanaklarla" (tercihen anayasal düzeyde) ulusal mevzuata aktarılması gerekmektedir. Antlaşmada yer alan bu hüküm, üye ülkeleri ulusal düzeyde mali kural uygulamaya tabi tutmaktadır. Avrupa Adalet Divanı'na bu mali kuralları ulusal mevzuatlarına aktarmayan üye ülkelere GSYH'nin %1'i oranında para cezası uygulama yetkisi verilmiştir.

Mali Sözleşme ile orta vadeli hedeften veya uyum patikasından "geçici" sapmalara izin verilmektedir. Eğer, üye ülkenin piyasa fiyatlarıyla kamu borcu/GSYH oranı %60'ın oldukça altında ve mali sürdürülebilirliğe ilişkin riskler düşük ise, üye ülkenin kriterleri tutturamaması geçici bir durum olarak değerlendirilmekte ve herhangi bir işlem başlatılmamaktadır. Bu durumdaki üye ülkelerin %0,5 olarak hedeflenen yapısal açık/GSYH oranlarının %1'e kadar çıkabileceği belirtilmiştir. Antlaşma ile ayrıca üye ülkelere bütçe prosedürleri ve ulusal mali kuralların işleyişini gözleyen bağımsız mali konseylerin kurulması yükümlülüğü getirilmiştir. Sonuç olarak Mali Antlaşma ile yapısal bütçe dengesi kuralına ulusal bazda otomatik düzeltme mekanizması getirilmiş, Avro Bölgesi'nde borç kriterini aşan ülkeler için Aşırı Açık Prosedürünün otomatik işleyişi güçlendirilmiş ve kuralların bağlayıcılığının artırılması adına kayda değer ilerlemeler sağlanmıştır.

Mali disiplini güçlendirmek için yıllar içerisinde yapılan köklü değişikliklere karşın, mali kurallara ilişkin birtakım eleştiriler mevcudiyetini korumaktadır. Bunlar arasında en çok ses getirenlerden biri de 2019 yılında Avrupa Komisyonuna mali konularda tavsiye vermesi amacıyla kurulan Avrupa Mali Kurulu tarafından yayımlanan rapordur<sup>21</sup>. 11 Eylül 2019 tarihli "İkili ve Altılı Paket Kapsamında AB Mali Kurallarının Değerlendirilmesi" başlıklı raporda, mevcut mali çerçevenin karmaşık olduğu; bu karmaşıklığın, AB mali kurallarının sadeleştirilmesi ve mali çerçevenin yönetişimin iyileştirilmesi yoluyla giderilebileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, İBP'nin sadece bir hedefi (sürdürülebilir kamu borcu), tek bir

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf)

enstrümanı (net harcama artışının kontrolü) ve tek bir genel kaçış hükmünü temel olarak reforme edilmesi tavsiye edilmektedir.

Bahsekonu rapor ve önerileri Avrupa Komisyonu tarafından dikkate alınmıştır. 2020 Brüksel Ekonomik Forumunda Konsey Başkanı Charles Michel ve Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı Valdis Dombrovskis, hem ekonomiyi yeterli düzeyde destekleyecek hem de orta-uzun vadeli mali istikrarı sağlayacak şekilde mali kuralların yeniden tasarlanmasına ilişkin 2019 yılından bu yana süren tartışmalara değinerek konunun önemine vurgu yapmışlardır.

Öte yandan 2020 başlarında başlayan Kovid-19 krizi İBP'nin gereklerinin yerine getirilmesini hayli zorlaştırmış, ekonomik şok 2020 Mart ayında dahi etkisini ciddi biçimde göstermiştir. Bu durum karşısında 23 Mart 2020 tarihinde AB Maliye Bakanları, 2020'deki ciddi ekonomik gerileme beklentisini de dikkate alarak, mali çerçevenin genel kaçış hükmünü uygulamaya koyma kararını açıklamışlardır.<sup>22</sup> Bu durumda İBP'de öngörülen kurallar askıya alınmış ve Kovid-19 krizinin yarattığı tahribata karşı alınması gereken tüm tedbirlerin hayata geçmesi için gerekli mali esneklik sağlanmıştır.

### 3.4. EPB'nin Derinleştirilmesi ve Daha İstikrarlı ve Etkin bir Finans Sistemi için Bankacılık ve Sermaye Piyasaları Birliği

1 Mart 2017 tarihinde yayımlanan AB'nin Geleceğine İlişkin Beyaz Kitap<sup>23</sup> ile başlatılan AB'nin geleceğine yönelik tartışmalar kapsamında Komisyon tarafından farklı konularda hazırlanan beş yansıma kağıdından biri de EPB'nin derinleştirilmesine ilişkindir. EPB'nin tamamlanması amacıyla üç kilit alanda atılması gereken adımların ortaya konduğu yansıma kağıdında, gerçek bir finansal birliğin tamamlanması için bankacılık ve sermaye piyasaları birliğinin tamamlanması hedeflerine de yer verilmiştir.

2008 yılında yaşanan küresel finans krizi, bankacılık sektöründe sergilenen sorumsuz davranışların finansal sistemin tümünü olumsuz etkilediğini gözler önüne sermiştir. Finans sisteminde başlayan kriz zamanla AB'de devletlerin borç krizi haline gelmiş ve sonunda tüm ekonomiyi durgunluğa sokan bir reel sektör krizine dönüşmüştür. Yavaşlayan büyüme, artan işsizlik oranları ve yatırımların ciddi ölçüde azalması AB'yi finans sisteminde önemli ve köklü değişiklikler yapmaya zorlamıştır. Bu kapsamda, AB'de büyüme ve istihdamın teşvik edilmesi temel önceliği çerçevesinde daha istikrarlı ve etkin bir finans sisteminin tesisi için Bankacılık Birliği ve Sermaye Piyasaları Birliği oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

<sup>23</sup> Avrupa Komisyonu (2017). "White Paper on the Future of Europe", [https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe_en)

### 3.4.1. EPB'nin Derinleştirilmesine İlişkin Yansımaya Kağıdı

Avrupa Komisyonu, 31 Mayıs 2017 tarihinde Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) Derinleştirilmesine ilişkin Yansımaya Kağıdını yayımlamıştır.<sup>24</sup> Söz konusu Yansımaya Kağıdı, 1 Mart 2017 tarihinde yayımlanan AB'nin Geleceğine İlişkin Beyaz Kitap ile başlatılan AB'nin geleceğine yönelik tartışmalar kapsamında Komisyon tarafından farklı konularda hazırlanması öngörülen 5 yansımaya kağıdından biridir.

EPB'nin Derinleştirilmesine ilişkin yansımaya kağıdı, EPB'ye ilişkin tartışmaları teşvik etmeyi ve EPB'nin gelecekteki tasarımı için ortak bir vizyon oluşturmayı amaçlamakta ve üye ülkeler ile AB kurumlarının görüşlerini de dikkate alarak 2019 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar atılabilecek somut adımları ve gelecek yıllar için alternatifleri ortaya koymaktadır.

Yansımaya kağıdında son yıllarda kaydedilen önemli ilerlemeye rağmen Avro Bölgesi için zorlukların devam ettiğine dikkat çekilerek özellikle ekonomik ve sosyal farklılıklar, finansal kırılganlıklar ve yüksek borç oranları ile mücadele edilmesi, istikrar sağlanmasına yönelik ortak kapasitenin iyileştirilmesi ve EPB yönetişiminin etkinliğinin ve şeffaflığının artırılması konularında adım atılması gerektiği belirtilmiştir.

EPB'nin tamamlanmasının tek başına bir amaç olmayıp, istihdam, büyüme, sosyal adalet, ekonomik yakınsama ve finansal istikrarı da beraberinde getirmesi gerektiği belirtilen yansımaya kağıdında, EPB'nin tüm üye ülkelerin katılımına açık olmaya devam etmesi gerektiği ve karar alma süreçlerinin daha şeffaf ve demokratik olarak hesap verebilir olması gerektiği ifade edilmektedir.

Yansımaya kağıdında, EPB'nin tamamlanması için sırayla 3 kilit alanda adımlar atılması gerektiği belirtilmiştir:

- 1) Gerçek bir Finansal Birliğin tamamlanması: Etkin ve istikrarlı bir EPB için bütünleşik ve iyi işleyen bir finansal sistemin varlığı elzemdir. Bu kapsamda, Bankacılık Birliğinin tamamlanması, bankacılık sektöründe riskin azaltılması ve risk paylaşımının sağlanması ve bankaların daha dayanıklı olması için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. Ayrıca, reel ekonomiye daha çeşitli ve yenilikçi finansman fırsatları sunmak için Sermaye Piyasaları Birliğinin tamamlanması önem arz etmektedir.
- 2) Daha bütünleşik bir Ekonomik ve Mali Birliğin sağlanması: Uzun vadede başarılı bir EPB için üye ülkelerde daha dayanıklı ekonomik ve sosyal yapılara doğru bir yakınsama

<sup>24</sup> Avrupa Komisyonu (2017), "Reflection Paper on the Deepening of EMU", [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_en)

sağlanması elzemdir. Bu bağlamda, üye ülkeler ekonomi politikası koordinasyonuna ilişkin Avrupa Dönemi veya AB bütçesinden yapısal reformlara mali destek sağlanmasına yönelik var olan araçları daha fazla güçlendirebilir. Ayrıca, üye ülkeler Avro Bölgesinde makroekonomik istikrar kapasitesini iyileştirmek için adımlar atabilir.

- 3) Demokratik hesap verebilirliğin sağlanması ve Avro Bölgesi kurumlarının güçlendirilmesi: Daha güçlü bir EPB için üye ülkeler ortak bir yasal çerçeve içerisinde daha fazla karar ve sorumluk paylaşmayı kabul etmelidir. Bu süreç, AB Antlaşmaları, hükümetlerarası yaklaşım ya da bugünkü gibi ikisinin bir karışımı şeklinde ilerleyebilir. Daha ileri bir siyasi entegrasyon, Komisyon ile Eurogroup arasındaki dengeyi yeniden gözden geçirilmesini, tam zamanlı ve kalıcı bir Eurogroup başkanının atanmasını, Avro Bölgesinin dış temsilinin birleştirilmesini içerebilecektir. Bununla birlikte, sürecin ileri safhalarında Avro Bölgesi Hazinesi ile Avrupa Para Fonu gibi yapıların oluşturulması da değerlendirilebilecektir.

### 3.4.2. Bankacılık Birliği

Avrupa Komisyonu, Tek Pazar içerisinde daha güvenli ve sağlam bir finans sektörü oluşturmak amacıyla çok sayıda girişimde bulunmuştur. Bu girişimler arasında bankalara yönelik daha güçlü ihtiyati tedbirlerin getirilmesi, mevduat sahiplerinin daha iyi korunması, iflas eden bankaların yönetimine ilişkin kurallar getirilmesi, AB içindeki tüm finansal aktörler için Tek Kural Kitabının (*Single Rulebook*) oluşturulması gibi uygulamalar yer almaktadır.

Daha sağlam ve güçlü bir bankacılık sektörü için 2012 yılında Avro Bölgesi'ndeki bankaların merkezi olarak denetlenmesi ve tasfiye edilmesini içeren bir Bankacılık Birliği oluşturulması üzerinde uzlaşa sağlanmıştır.<sup>25</sup> Bankacılık Birliği, AB bankacılık kurallarının tutarlı bir şekilde uygulanmasına olanak sağlamakta ve bankalar için daha şeffaf, bütünlüklü ve güvenli bir piyasa sunmaktadır. Bankacılık Birliği kapsamında, Avro Bölgesi ülkeleri için zorunlu, diğer AB ülkeleri için ise katılımın gönüllü olduğu Tek Denetim Mekanizması (TDM) ve Tek Tasfiye Mekanizması (TTM) yürürlükte.

Kasım 2014'te işlev kazanan TDM kapsamında AMB, Avro Bölgesi'ndeki tüm bankalar için denetim rolünü üstlenmiştir.<sup>26</sup> Daha güçlü denetime rağmen bir bankanın batması halinde ise sürecin yönetimini kolaylaştıracak TTM, Ocak 2016'dan itibaren işlevsel hale gelmiştir. TTM altında Tek Tasfiye Kurulu ve Tek Tasfiye Fonu bulunmaktadır.<sup>27</sup> Bankacılık Birliği

---

<sup>25</sup> What is the Banking Union?, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en)

<sup>26</sup> Single Supervisory Mechanism, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-supervisory-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-supervisory-mechanism_en)

<sup>27</sup> Single Resolution Mechanism, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism_en)

içerisindeki ülkeler tarafından finanse edilecek olan Tek Tasfiye Fonu, 2016 yılından itibaren yapılacak katkılarla 8 yıllık süre sonunda 2024 itibarıyla yaklaşık 55 milyar avro civarında kaynağa sahip olacaktır.<sup>28</sup> Hem denetim hem de tasfiye mekanizmalarının temelini üye ülkelerdeki tüm bankalar için geçerli olan ortak kurallar (Tek Kural Kitabı) oluşturmaktadır. Avrupa Bankacılık Kurumu (*European Banking Authority- EBA*) bankacılık mevzuatına ilişkin Tek Kural Kitabının oluşturulmasında kilit rol üstlenmektedir.

Bunlara ek olarak, Komisyon Kasım 2015'te Avrupa Mevduat Sigorta Sistemi (*European Deposit Insurance Scheme- EDIS*) oluşturulması için teklifte bulunmuştur.<sup>29</sup> Bankacılık Birliği içerisindeki tüm perakende mevduat sahipleri için daha güçlü ve yeknesak bir sigorta kapsamı sunmayı amaçlayan EDIS henüz yürürlükte değildir. Hâlihazırda AB'de 100.000 avroya kadar olan mevduatlar ulusal mevduat garanti sistemleri ile koruma altındadır. Avrupa Mevduat Sigorta Sistemi'nin oluşturulması ile ulusal mevduat sigorta sistemlerinin kırılabilirliği azalacak, mevduat sahiplerinin bir bankaya konumundan bağımsız olarak güvenebilecek ve böylece bankalar ile kamu borcu arasındaki bağ zayıflayacaktır. Komisyon, Ekim 2017'de Avrupa Parlamentosu ve Konsey'i bu konuda hızlı bir şekilde ilerlemeye ve Bankacılık Birliğini tüm unsurlarıyla tamamlamaya çağıran bir tebliğ yayımlamıştır.<sup>30</sup> Tebliğ ile EDIS müzakerelerine yeni bir ivme kazandırılması ve TTM kapsamında son çare olarak başvurulacak ortak bir mali garanti mekanizmasının (*common fiscal backstop*) kurulması çalışmalarının hızlandırılması amaçlanmıştır.

### 3.4.3. Sermaye Piyasaları Birliği

Bankacılık Birliğinin yanı sıra, AB ekonomisinin büyümesi için gerekli finansmanı sağlamak ve ekonominin bankalara olan bağımlılığını azaltmak amacıyla AB'de daha derin ve gelişmiş bir sermaye piyasası oluşturulması için Komisyon tarafından 30 Eylül 2015 tarihinde, "Sermaye Piyasaları Birliği (SPB) Oluşturulmasına Yönelik Eylem Planı" kabul edilmiştir.<sup>31</sup> Söz konusu Plan, AB'de 2019 yılına kadar bütünleşik bir sermaye piyasasının temel yapı taşlarını oluşturmayı amaçlamakta ve buna yönelik 33 eylem ve ilgili tedbirleri içermektedir. Komisyon, Haziran 2017'de mevcut eylemleri güçlendirerek ve değişen öncelikler ve zorlukları göz önünde bulundurarak yeni tedbirler getirmek suretiyle SPB Eylem Planını güncellemiştir.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> A Single Resolution Mechanism for the Banking Union, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_14\\_295](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_14_295)

<sup>29</sup> European Deposit Insurance Scheme, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en)

<sup>30</sup> Communication from the Commission: Completing the Banking Union, [https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_en)

<sup>31</sup> Action Plan on Building a Capital Markets Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468>

<sup>32</sup> Midterm Review of the Capital Markets Union Action Plan, [https://ec.europa.eu/info/publications/170608-cmu-mid-term-review\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/170608-cmu-mid-term-review_en)

Sermaye Piyasaları Birliği, sermayenin KOBİ'ler dâhil olmak üzere tüm şirketlere ve altyapı projelerine ulaşmasını sağlayacak ve istihdamı destekleyecek, tasarruflarla büyüme arasındaki bağı güçlendirerek hem tasarruf sahipleri hem de yatırımcılar için yeni fırsatlar sunacak, finansman maliyetlerini azaltacak, rekabeti artıracak ve finansal sistemin dayanıklılığını artıracaktır. SPB, Juncker Komisyonu'nun Kasım 2014'te açıkladığı Yatırım Planı'nın temel unsurlarından biridir.<sup>33</sup> Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (*European Securities and Markets Authority-ESMA*), SPB oluşturulmasına yönelik olarak atılması planlanan adımlarla ilgili görüş vermekte ve bu süreçte yönlendirici bir rol oynamaktadır.

AB çapında bir SPB oluşturulmasının başlıca amaçları şunlardır:

- İşletmeler için yeni finansman kaynakları yaratmak,
- Sermaye artırımının maliyetini düşürmek,
- Tasarruf sahiplerinin seçeneklerini artırmak,
- Sınır ötesi yatırımları kolaylaştırmak,
- Daha fazla yabancı yatırım çekmek,
- Uzun dönemli projeleri desteklemek ve
- AB'deki finansal sistemi daha istikrarlı, dayanıklı ve rekabetçi hale getirmek.

SPB'nin oluşturulması çalışmalarına hız kazandırmak amacıyla Komisyon, 10 Ekim 2019 tarihinde, Sermaye Piyasaları Birliği Yüksek Düzeyli Forumu (*High Level Forum on Capital Markets Union*) oluşturulması için çağrıda bulunmuştur.<sup>34</sup> 28 Ekim 2019 tarihinde Komisyon tarafından yapılan çağrıya sivil toplum kuruluşları, şirketler, iş ve finans çevreleri ile kamu sektörü dışındaki kurumlardan 130'dan fazla başvuru yapılmıştır. Komisyon, coğrafi dengeyi ve cinsiyet dengesini de göz önünde bulundurarak, adayların finans alanındaki kişisel uzmanlıkları ışığında seçimini yapmıştır. İçerisinde uzman sektör yöneticileri, uluslararası uzmanlar ve akademisyenlerin yer aldığı 28 uzmandan oluşan Yüksek Düzeyli Forumu, daha önce Avrupa Finans Komitesi Başkanlığı görevini de yürüten Thomas Wieser başkanlık etmektedir. Şirketlerin ve bireylerin, bulunduğu coğrafyaya bağımlı olmadan eşit bir şekilde sermaye piyasalarına ulaşmasını sağlamak amacıyla oluşturulan Forum, bu hedef çerçevesinde üye devletler için önerilerin yer aldığı bir rapor oluşturmak için çalışmalara başlamış olup, 20 Şubat 2020 tarihinde bir Ara Rapor<sup>35</sup>, 10 Haziran 2020 tarihinde ise Nihai Raporunu yayımlamıştır.<sup>36</sup>

Yüksek Düzeyli Forum tarafından 20 Şubat 2020'de yayımlanan Ara Raporda, SPB'nin geleceği için yeni bir vizyon ortaya koyulmuş olup, bu raporda politika önerilerine yer

<sup>33</sup> Investment Plan for Europe, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en)

<sup>34</sup> High Level Forum on Capital Markets Union, [https://ec.europa.eu/info/publications/cmu-high-level-forum\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/cmu-high-level-forum_en)

<sup>35</sup> Interim Report of the HLF on CMU- A New Vision for Europe's Capital Markets, [https://ec.europa.eu/info/files/200220-cmu-high-level-forum-interim-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/200220-cmu-high-level-forum-interim-report_en)

<sup>36</sup> Final Report of the HLF on CMU- A New Vision for Europe's Capital Markets, [https://ec.europa.eu/info/files/200610-cmu-high-level-forum-final-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/200610-cmu-high-level-forum-final-report_en)

verilmemiştir. 10 Haziran 2020 tarihinde yayımlanan Nihai Raporda ise, AB sermaye piyasaları önündeki en büyük engelleri kaldırmayı amaçlayan birbiriyle bağlantılı 17 tavsiyeye yer verilmektedir.

Söz konusu Rapor da dikkate alınarak hazırlanan AB'nin Yeni Sermaye Piyasaları Birliği Eylem Planı, Komisyon tarafından 24 Eylül 2020 tarihinde açıklanmıştır.<sup>37</sup> Yeni SPB Eylem Planı'nda 16 yasama ve yasama dışı eylem önerilmektedir. Yeni Eylem Planı ile aşağıdaki 3 temel hedefe ulaşılması amaçlanmaktadır:

- Avrupalı şirketler için finansmanı daha erişilebilir hale getirerek yeşil, dijital, kapsayıcı ve dirençli bir ekonomik iyileşmeyi desteklemek,
- AB'yi bireylerin uzun vadede tasarruf etmesi ve yatırım yapması için daha güvenli bir yer haline getirmek,
- Ulusal sermaye piyasalarını gerçek bir tek pazara entegre etmek.

SPB'nin tamamlanması, ekonomik toparlanmayı destekleyerek AB'nin koronavirüs pandemisinin yarattığı krizden kurtulmasına da katkı sağlayacaktır.

---

<sup>37</sup> Capital Markets Union New Action Plan- A CMU for people and businesses, [https://ec.europa.eu/info/publications/200924-capital-markets-union-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/200924-capital-markets-union-action-plan_en)



## 4. AB Ekonomisinde Mevcut Durum ve Kovid-19 Krizi Sonrası Alınan Ekonomik ve Mali Önlemler

### 4.1. AB Ekonomisinde Mevcut Durum

AB ekonomisi, 2008 krizi sonrası alınan önlemlerin ardından üst üste büyüme kaydetmiş, ancak Brexit kaynaklı belirsizlikler, küresel ticaret savaşları kaynaklı riskler ve diğer olumsuz gelişmeler 2018 yılında büyümenin yavaşlamasına neden olmuştur. AB ve Avro Bölgesi ekonomileri 2019 yılında sırasıyla %1,5 ve %1,3 büyümüştür (Tablo 3). Avrupa Komisyonunun 2020 Kış Tahminleri Raporunda AB'nin ekonomik temellerinin dış kaynaklı dalgalanmaları karşılamaya yetkin olduğu ancak bu aşamada daha yüksek büyüme oranlarını sağlamak konusunda yetersiz olduğu belirtilmiştir.<sup>38</sup> Kovid-19 pandemisinin damga vurduğu 2020 yılında AB ekonomisi %6,1, Avro Bölgesi ekonomisi ise %6,5 daralmış olup salgın öncesi seviyelere ancak 2023 yılında ulaşılabilmesi beklenmektedir. 2021 İlkbahar Tahminleri Raporunda, 2021 yılında AB ekonomisinin %4,2, Avro Bölgesi'nin %4,3 büyüyeceği, 2022'de ise her iki bölgede %4,4 büyüme oranı görüleceği tahminlerine yer verilmiştir.

Önümüzdeki dönemde yatırımların yeniden canlanmasıyla birlikte özel tüketimin toparlanma sürecine öncülük etmesi, geçici etkenler sebebiyle enflasyonun 2021'de zirve yaparak 2022 yılında nispeten düşmesi, istihdam piyasası görünümünün ise destekleyici politikalara bağlı kalması beklenmektedir.<sup>39</sup> Raporlarda daralmanın yaygın olacağı, ancak toparlanma hızının dengesiz dağılacağına dikkat çekilmektedir.<sup>40</sup>

**Tablo 3: AB-28 Reel Büyüme Oranları (%)**

	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>AB-28<sup>41</sup></b>	0,5	2,1	-0,4	0,3	1,7	2,4	2	2,6	2	1,5	-6,1
<b>Avro Bölgesi - 19</b>	0,4	2,1	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,5	1,9	1,3	-6,5
<b>Belçika</b>	0,4	2,9	0,7	0,5	1,6	2	1,5	1,9	1,5	1,4	-6,3
<b>Bulgaristan</b>	6,1	0,6	0,4	0,3	1,9	4	3,8	3,5	3,1	3,4	-4,2
<b>Çekya</b>	2,7	2,3	-0,8	-0,5	2,7	5,3	2,5	4,4	2,8	2,6	-5,6
<b>Danimarka</b>	-0,5	1,9	0,2	0,9	1,6	2,3	3,2	2	2,4	2,3	-2,7
<b>Almanya</b>	1	4,2	0,4	0,4	2,2	1,7	2,2	2,5	1,5	0,6	-4,8
<b>Estonya</b>	-5,1	2,7	3,1	1,3	3	1,8	2,6	5,7	4,8	4,3	-2,9
<b>İrlanda</b>	-4,5	1,8	0,2	1,4	8,6	25,2	3,7	8,1	8,2	5,5	3,4

<sup>38</sup> European Commission, (2020). "Winter 2020 Economic Forecast: Offsetting forces confirm subdued growth". [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2020-economic-forecast-offsetting-forces-confirm-subdued-growth\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2020-economic-forecast-offsetting-forces-confirm-subdued-growth_en)

<sup>39</sup> European Commission, (2021) "Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves" [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves_en#documents)

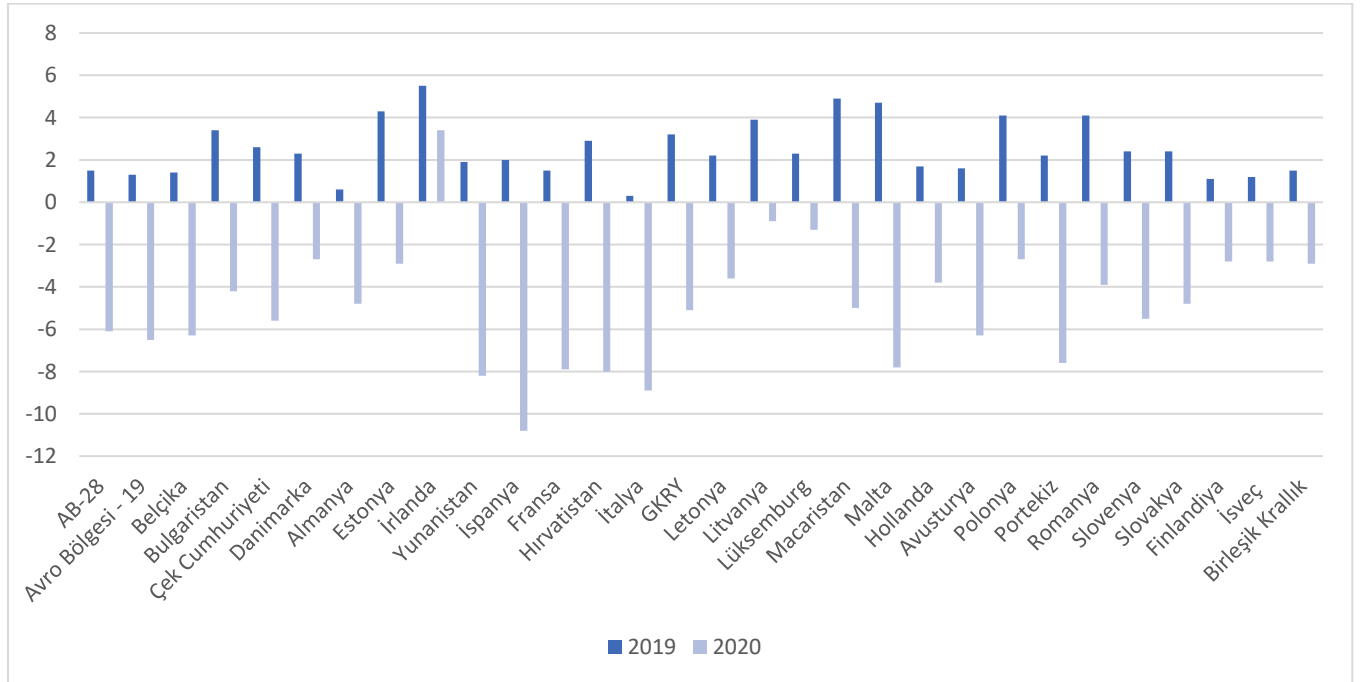
<sup>40</sup> European Commission, (2020). "Summer 2020 Economic Forecast: A deeper recession with wider divergences". [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_en)

<sup>41</sup> 2020 yılı itibari ile AB-27'ye ait veriler kullanılmıştır.

Yunanistan	-0,3	-5,5	-7,3	-3,2	0,7	-0,4	-0,2	1,5	1,9	1,9	-8,2
İspanya	0,9	0,2	-3	-1,4	1,4	3,8	3	2,9	2,4	2	-10,8
Fransa	0,3	1,9	0,3	0,6	1	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-7,9
Hırvatistan	1,8	-1,5	-2,2	-0,5	-0,1	2,4	3,5	3,1	2,7	2,9	-8,0
İtalya	-1	1,7,	-3	-1,8	0	0,8	1,3	1,7	0,8	0,3	-8,9
GKRY	3,6	2	-3,4	-6,6	-1,9	3,4	6,7	4,4	4,1	3,2	-5,1
Letonya	-3,3	-4,5	4,1	2,3	1,9	3,3	1,8	3,8	4,3	2,2	-3,6
Litvanya	2,6	1,5	3,8	3,6	3,5	2	2,6	4,2	3,6	3,9	-0,9
Lüksemburg	-1,3	4,9	-0,4	3,7	4,3	4,3	4,6	1,8	3,1	2,3	-1,3
Macaristan	1,1	0,7	-1,5	2	4,2	3,8	2,2	4,3	5,1	4,9	-5,0
Malta	3,3	3,5	2,8	4,9	9	10,9	5,8	6,5	7,3	4,7	-7,8
Hollanda	2,2	1,3	-1	-0,1	1,4	2	2,2	2,9	2,4	1,7	-3,8
Avusturya	1,5	1,8	0,7	0	0,7	1	2,1	2,5	2,4	1,6	-6,3
Polonya	4,2	3,6	1,6	1,4	3,3	3,8	3,1	4,9	5,3	4,1	-2,7
Portekiz	0,3	1,7	-4,1	-0,9	0,8	1,8	2	3,5	2,6	2,2	-7,6
Romanya	9,3	-3,9	2,1	3,5	3,4	3,9	4,8	7,1	4,4	4,1	-3,9
Slovenya	3,5	1,3	-2,6	-1	2,8	2,2	3,1	4,8	4,1	2,4	-5,5
Slovakya	5,6	5,7	1,9	0,7	2,8	4,8	2,1	3	3,9	2,4	-4,8
Finlandiya	0,8	3,2	-1,4	-0,9	-0,4	0,5	2,8	3,3	1,5	1,1	-2,8
İsveç	-0,5	6	-0,6	1,2	2,7	4,5	2,1	2,6	2	1,2	-2,8
Birleşik Krallık	-0,3	1,9	1,5	2,1	2,6	2,4	1,9	1,9	1,3	1,5	-2,9

Kaynak: Eurostat

Grafik 1: AB-28 2019-2020 Büyüme Oranları (%)



Kaynak: Eurostat

Kovid-19 pandemisi öncesinde, Avrupa ekonomisine dair temel sorun alanları, uzun süredir yavaş seyreden büyüme ve düşük enflasyon ile özellikle imalat sanayini etkileyen yapısal değişimler, Brexit süreci ile ticaret politikalarının ekonomide yarattığı belirsizlikler olarak sayılabilir. ABD ve Çin arasında 2019 yazından beri devam etmekte olan ekonomik gerginlik, küresel yatırım, imalat ve ticarete büyük kayba neden olurken Avrupa finansal piyasalarında dalgalanmaya neden olmuştur. Ayrıca, Latin Amerika ve Ortadoğu'daki gerilimler de ekonomik görünüm üzerinde risk yaratan diğer unsurlardır. Avronun dolara ve yene karşı değer kaybetmesi, avronun bazı AB üyesi ülkeleriyle gelişmekte olan ekonomilerin para birimleri karşısında değer kazanmasıyla büyük ölçüde dengelenmiştir. Bununla birlikte, Avrupa işgücü piyasaları güçlü kalmış ve işsizlik oranı, kriz öncesi seviyesinin altına düşmüştür (Tablo 4). Özet olarak, AB'nin ekonomik temellerinin dış kaynaklı dalgalanmaları karşılamaya yetkin olmasına rağmen daha yüksek büyüme oranlarını sağlamak konusunda yetersiz kalmıştır.<sup>42</sup> Bu süreçte AB ekonomisinin güçlü iç talep ve işgücü piyasasından destek alması beklenmiştir.

**Tablo 4: AB İşsizlik Oranları**

Ülkeler	İşsizlik Oranı (%)				
	2007	2009	2014	2019	2020
AB-28 <sup>43</sup>	7,2	8,9	10,2	6,3	7,0
Avro Bölgesi - 19	7,5	9,6	11,6	7,5	7,8
Belçika	7,5	7,9	8,5	5,4	5,6
Bulgaristan	6,9	6,8	11,4	4,2	5,1
Çek Cumhuriyeti	5,3	6,7	6,1	2,0	2,6
Danimarka	3,8	6,4	6,9	5,0	5,6
Almanya	8,7	7,8	5,0	3,2	3,8
Estonya	4,6	13,5	7,4	4,4	6,8
İrlanda	5,0	12,6	11,9	5,0	5,7
Yunanistan	8,4	9,6	26,5	17,3	16,3
İspanya	8,2	17,9	24,5	14,1	15,5
Fransa	8,0	9,1	10,3	8,5	8,0
Hırvatistan	9,9	9,2	17,3	6,6	7,5
İtalya	6,1	7,8	12,7	10,0	9,2
GKRY	3,9	5,4	16,1	7,1	7,6
Letonya	6,1	17,5	10,8	6,3	8,1
Litvanya	4,3	13,8	10,7	6,3	8,5
Lüksemburg	4,1	5,1	5,9	5,6	6,8
Macaristan	7,4	10,0	7,7	3,4	4,3
Malta	6,5	6,9	5,7	3,6	4,3
Hollanda	4,2	4,4	7,4	3,4	3,8
Avusturya	4,9	5,3	5,6	4,5	5,4
Polonya	9,6	8,2	9,0	3,3	3,2

<sup>42</sup> European Commission (2020). "Summer 2020 Economic Forecast: A deeper recession with wider divergences". [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_en)

<sup>43</sup> 2020 yılı itibari ile AB-27'ye ait veriler kullanılmıştır.

<b>Portekiz</b>	8,1	9,6	14,1	6,5	6,9
<b>Romanya</b>	6,4	6,9	6,8	3,9	5,0
<b>Slovenya</b>	4,9	5,9	9,7	4,5	5,0
<b>Slovakya</b>	11,1	12,0	13,2	5,8	6,7
<b>Finlandiya</b>	6,9	8,2	8,7	6,7	7,8
<b>İsveç</b>	6,2	8,4	8,0	6,8	8,3
<b>Birleşik Krallık</b>	5,3	7,6	6,1	3,8	

**Kaynak:** Eurostat

Kamu borç stokunun GSYH'ye oranına ilişkin veriler (Tablo 5), 2008 finansal kriz öncesi seviyelerin uzağında olmakla birlikte son yıllarda bir iyileşme göstermektedir. Bununla birlikte, Yunanistan, İtalya ve Portekiz'de kamu borcunun GSYH'ye oranı hala %100'ün üzerinde seyretmektedir. Estonya ve Lüksemburg ise kamu borcu açısından borçluluk oranı en düşük ülkeler olarak göze çarpmaktadır.

**Tablo 5: AB Kamu Borcu/GSMH Oranları (%)**

	2007	2009	2014	2017	2018	2019	2020
<b>AB-28</b>	58	73	87	82	-	-	
<b>AB-27</b>	58	74	87	82	81	79	91
<b>Avro Bölgesi – 19</b>	65	79	92	87	88	86	98
<b>Yunanistan</b>	103	127	179	179	181	177	206
<b>İtalya</b>	100	113	132	132	135	135	156
<b>Portekiz</b>	68	84	131	126	122	118	134
<b>Belçika</b>	87	100	107	103	100	99	114
<b>İspanya</b>	36	53	100	98	98	95	120
<b>GKRY</b>	54	54	108	98	101	95	118
<b>Fransa</b>	65	83	95	97	98	98	116
<b>Birleşik Krallık</b>	42	64	87	88	86	85	
<b>Avusturya</b>	65	80	84	78	74	71	84
<b>Hırvatistan</b>	37	48	84	78	75	73	89
<b>Macaristan</b>	66	78	77	74	70	66	81
<b>Slovenya</b>	23	35	80	74	70	66	80
<b>İrlanda</b>	24	62	105	68	63	59	70
<b>Almanya</b>	64	73	75	64	62	60	70
<b>Finlandiya</b>	34	42	60	61	60	59	61
<b>Hollanda</b>	43	57	68	57	52	49	60
<b>Slovakya</b>	30	36	54	51	50	48	58
<b>Malta</b>	62	68	64	51	46	43	55
<b>Polonya</b>	44	49	50	51	49	46	54
<b>İsveç</b>	39	41	46	41	39	35	47
<b>Letonya</b>	8	36	41	40	37	37	47
<b>Litvanya</b>	16	28	41	40	34	36	43
<b>Danimarka</b>	27	40	44	36	34	33	42
<b>Romanya</b>	12	22	39	35	35	35	40
<b>Çekya</b>	28	34	42	35	33	31	38
<b>Bulgaristan</b>	16	14	27	25	22	20	25
<b>Lüksemburg</b>	8	16	23	23	21	22	25
<b>Estonya</b>	4	7	11	9	8	8	18

**Kaynak:** Eurostat

Ülkelerin bütçe açığı seviyelerine bakıldığında, 2019 yılında bütçe açığının AB’de %0,4’ten %0,6’ya, Avro Bölgesi’nde ise %0,5’ten %0,6’ya yükseldiği görülmektedir. 16 ülkenin bütçe fazlası verdiği 2019 yılında Romanya ve İspanya %4,3 ve %2,8’lik bütçe açığı oranları ile en fazla bütçe açığı veren ülkeler olmuştur. Alınan geniş mali tedbirler neticesinde 2020’de yükselen AB ve Avro Bölgesi için bütçe açığının GSYH’ye oranının 2021 yılında sırasıyla %7,5 ve %8’e ulaşması beklenmektedir. 2020 yılında ise COVID-19 pandemisi nedeniyle artan kamu borcunun GSYH’ye oranının, 2021 yılında AB ve Avro Bölgesi için daha da artış göstererek %95 ve %102 seviyelerine ulaşması beklenmektedir.

“EPB’nin düzgün işleyişini tehlikeye atan ya da atma riski taşıyan ciddi dengesizlikler” olarak tanımlanan Aşırı Dengesizliklere ilişkin Uyarı Mekanizması Raporuna göre, salgın öncesinde genel olarak makroekonomik dengesizlikler azalmasına rağmen salgınla birlikte riskler yükselişe geçmiştir. Şubat 2020’de dengesizlik tespit edilen 12 ülkenin (Hırvatistan, GKRY, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Hollanda, Portekiz, Romanya, İspanya ve İsveç) detaylı incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. Kasım 2020’de Avrupa Dönemi kapsamında yayınlanan Avro Bölgesi’ne Yönelik Tavsiyeler 2021 yılında maliye politikalarının destekleyici olarak devamını ve daha sonra epidemiyolojik ve ekonomik gidişat müsaade ettiği takdirde orta vadeli ihtiyatlı maliye politikası duruşuna yönelmelerini önermektedir. Ayrıca ülkelerin kurumsal çerçevelerini güçlendirerek sürdürülebilir ve güçlü bir Avro Bölgesi ekonomisi için reform ve yatırım yapmalarını teşvik etmektedir. Söz konusu eylemler yeşil ve dijital geçişle tutarlı bir ekonomi yaratılması, EPB’nin tamamlanması ve Avro’nun uluslararası rolünün güçlendirilmesini desteklemeyi hedeflemektedir.<sup>44</sup>

AB’de parasal destek olmadan sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması açısından bankacılık sektörünün mali yapısının güçlü olması ve özel sektörün finansman ihtiyacını karşılayabiliyor olması da büyük önem taşımaktadır. Özellikle 2008 finansal krizi öncesinde %2’lerde olan batık kredilerin (NPL) oranının hala kriz öncesi seviyelerin oldukça üzerinde olduğu ve batık kredi oranlarındaki azalmanın oldukça yavaş gerçekleştiği görülmektedir. 2017 yılında Avrupa Komisyonu tarafından batık kredilerin azaltılmasına yönelik bir eylem planı açıklanmış ve bu kapsamda Mart 2018’de batık kredilerin azaltılmasına yönelik bir tedbir paketi kabul edilmiştir. Haziran 2019’da yayımlanan rapora göre, alınan tedbirler neticesinde AB bankalarının batık kredi oranı 2014 yılından bu yana yarıdan fazla azalarak kriz öncesi seviyelere biraz daha yakınsamıştır.

Önümüzdeki dönemde Koronavirüs salgını nedeniyle toparlanmaya ilişkin belirsizliklerin yüksek seyretmesi, AB ekonomisi açısından önemli risklerin başında gelmektedir. Bu durumun bertaraf edilmesinin ardından, “Ekonomik ve Parasal Birliğin derinleştirilmesi, Avro’nun uluslararası rolünün güçlendirilmesi, Sermaye Piyasaları Birliğinin ve Bankacılık Birliğinin geliştirilmesi gibi ekonomik önceliklerine ve yeşil bütçeleştirme yaklaşımı, dijitalleşme,

---

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2105](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2105)

finansal entegrasyon, Avro Bölgesi reformu gibi temel politika alanlarına”<sup>45</sup> daha fazla ağırlık verilebilecektir.

## 4.2. Kovid-19 Krizi Sonrası AB Çapında Alınan Ekonomik ve Mali Önlemler

2019 sonunda Çin’de ortaya çıkan ve tüm dünyaya yayılan Kovid-19 salgını küresel ekonomi ve AB ekonomisinde ciddi sosyoekonomik sonuçlara yol açan büyük bir şok yaratmıştır. Hızlı ve bütüncül tedbirlere rağmen 2020 yılında AB ekonomisi %6,1, Avro Bölgesi ekonomisi ise %6,6 daralmıştır. AB’deki ekonomik daralma ve toparlanma ülkeler arasında dengesiz bir seyir izlemektedir. Örneğin Almanya ekonomisi, 2020’de %4,9 daralırken, İspanya ekonomisi ise %10,8 küçülmüştür. Tahminlere göre toparlanma da benzer bir seyir izleyecek olup bu durum üye devletler arasında virüsün yayılımı, halk sağlığı önemlerinin sıklığı, iktisadi yapının sektörel kompozisyonu ve ulusal politika önlemleri arasındaki farklılıkları yansıtabilecektir. Söz konusu ayrışma ayrıca Tek Pazar ve Avro Bölgesi için büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra artan işsizlik ve şirketleri zora sokabilecek nakit sıkışıklığı yakın dönemde temel zorluklar olarak ortaya çıkmıştır. Likidite tedbirleri, destekleyici para ve maliye politikaları sayesinde finansal piyasalar daha ılımlı bir görünüm arz ederken, önümüzdeki dönemde şirket iflasları ve geri dönmeyen kredilerin artabileceği olmasıyla bankacılık sektörünün gücü test edilebilecektir.

Kovid-19 salgınının üye ülke ekonomilerine kalıcı zarar vermesini önlemek için AB düzeyinde daha önce benzeri görülmemiş ölçüde ekonomik ve mali önlemler alınmıştır. AB ile üye ülkeler düzeyinde alınan ekonomik tedbirlerin toplam miktarı hâlihazırda yaklaşık 2,4 trilyon avroya ulaşmıştır (1,074 trilyon avroluk çok yıllık mali çerçeve, 750 milyar avroluk Yeni Nesil AB ve 540 milyar avroluk üçlü güvenlik ağı).

Salgına karşı alınan makroekonomik tedbirler arasında, ulusal bütçelere yönelik kurallarda esneklik sağlanması ve AB devlet yardımları kuralları ile kamu alımları mevzuatının esnek uygulanabilmesi gibi önlemler yer almaktadır. Avrupa Merkez Bankası da 18 Mart 2020 tarihinde 750 milyar avro tutarında “Pandemiye Karşı Acil Satın Alma Programı”nı duyurmuştur.<sup>46</sup> 4 Haziran 2020 tarihinde söz konusu programın tutarı 600 milyar avro daha artırılarak 1 trilyon 350 milyar avroya çıkarılmıştır.<sup>47</sup> 11 Aralık 2020 tarihinde, AMB söz konusu Programın tutarını 500 milyar avro daha artırarak 1 trilyon 850 milyar avroya çıkarmış ve Program kapsamında yapılacak satın alma işlemlerinin süresi 2022 Mart sonuna kadar uzatılmıştır.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Council of the European Union. “ECOFIN Council Conclusions 2019-2020”. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases>

<sup>46</sup> ECB, [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html)

<sup>47</sup> ECB Monetary Policy Decisions, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html>

<sup>48</sup> ECB, Monetary Policy Decisions, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp201210~8c2778b843.en.html>

Bunların yanı sıra, salgının ekonomik etkileri ile mücadeleye yönelik olarak ciddi boyutlarda finansman önlemleri alınmıştır. Bu kapsamda ilk olarak, 2020 Mart ayında teklif edilen ve 1 Nisan 2020’de yürürlüğe giren, AB’nin yapısal ve yatırım fonları ile dayanışma fonunun salgınla mücadelede kullanılabilmesine yönelik Tüzük değişiklikleri ile, “Koronaya Karşı Yatırım Girişimi” kapsamında sağlık sistemi, KOBİ’ler, istihdam ve ekonominin diğer kırılgan alanlarına yönelik üye ülkelere uyum fonlarından 37 milyar avro aktarılması sağlanmıştır.<sup>49</sup> Ayrıca, AB’nin harcama kurallarında esneklik sağlanmış ve AB Dayanışma Fonunun kapsamı salgınla mücadeleyi içerecek şekilde genişletilmiştir. Daha sonra, “Koronaya Karşı Yatırım Girişimi +” ile, yapısal ve yatırım fonlarında daha fazla esneklik sağlanmasına (farklı uyum fonları arasında ve bölgeler arasında fon transferi imkânı, üye ülkelerin yararlandıkları fonlar için eş finansman zorunluluğunun kaldırılması gibi) imkân tanınmıştır.<sup>50</sup>

Ayrıca, salgının ekonomik etkilerini bertaraf etmeye yönelik olarak Eurogroup tarafından 9 Nisan’da önerilen çalışanlar, işletmeler ve üye ülkeler için üçlü güvenlik ağı ile 540 milyar avroluk kredi imkânı sağlanması kararlaştırılmış ve söz konusu tedbir paketi, 23 Nisan 2020 tarihli AB Liderler Zirvesi toplantısında onaylanmıştır.<sup>51</sup> Bu çerçevede;

- Çalışanlar ve istihdam için önerilen 100 milyar avro tutarındaki yeni dayanışma aracı SURE<sup>52</sup>, 19 Mayıs 2020 tarihli ECOFIN toplantısında kabul edilmiştir. Bu kapsamda Komisyon şu ana kadar 19 ülke için 90,3 milyar avroluk desteğe onay vermiş ve 19 ülke toplamda yaklaşık 90 milyar avro ödeme almıştır.<sup>53</sup>
- Üye ülkeler için, Avro Bölgesi ülkelerine GSYH’lerinin %2’sine kadar (toplam 240 milyar avro) destek sağlanmasını öngören ve Avrupa İstikrar Mekanizması altında oluşturulan Pandemi Kriz Desteği aracı 15 Mayıs 2020 tarihli Eurogroup toplantısında onaylanmasının ardından işlevsel hale gelmiştir.<sup>54</sup>
- İşletmeler için, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından 200 milyar avro değerindeki finansmanı desteklemek üzere 25 milyar avro tutarında yeni bir pan-Avrupa garanti fonu oluşturulmasına ilişkin teklif 26 Mayıs 2020 tarihinde AYB tarafından kabul edilmiş ve 1 milyar avro değerindeki ilk proje paketi onaylanmıştır.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Coronavirus Reponse Investment Initiative, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/03/16-03-2020-cohesion-policy-and-eu-solidarity-fund-contribute-to-the-coronavirus-reponse-investment-initiative](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/03/16-03-2020-cohesion-policy-and-eu-solidarity-fund-contribute-to-the-coronavirus-reponse-investment-initiative)

<sup>50</sup> Coronavirus Reponse Investment Initiative Plus, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-reponse-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-reponse-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources)

<sup>51</sup> European Council Conclusions, 23 April 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

<sup>52</sup> ECOFIN main results, 19 May 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2020/05/19/>

<sup>53</sup> SURE, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)

<sup>54</sup> ESM Pandemic Crisis Support, <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>

<sup>55</sup> EIB, <https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis>



Komisyon ayrıca, AB'nin "ortak (partner)" olarak kabul ettiği üçüncü ülkelere salgınla mücadelede "Team Europe" anlayışıyla yardım edeceğini duyurmuş ve 8 Nisan 2020 tarihinde AYB ile birlikte 15,6 milyar avroluk "Team Europe" paketinin Batı Balkanlar, Doğu ve Güney'deki komşu ülkeler için hazırlandığı ve bu paketin 800 milyon avrosunun Batı Balkan ülkeleri ile Türkiye'ye ayrıldığı açıklanmıştır.<sup>56</sup> Bu meblağın 90 milyon avrosu Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyelilere küçük ölçekli sağlık altyapısı ve malzeme alımı için ayrılmıştır.

- Team Europe anlayışıyla Kovid-19 salgınıyla mücadele kapsamında, Batı Balkanlara 38 milyon avro acil sağlık yardımı ile Bölgenin sosyoekonomik olarak toparlanması için 374 milyon avro mali yardım yapılması kararlaştırılmıştır.<sup>57</sup>
- Yine Team Europe kapsamında 22 Nisan 2020'de, aday ülkeler ile komşuluk politikası kapsamındaki 10 ülkeye yönelik 3 milyar avroluk makro-mali destek paketi teklifinde bulunulmuştur.<sup>58</sup>
- Ayrıca, 29 Nisan 2020'de, 3,3 milyar avro tutarında bir mali destek paketi açıklanmıştır.<sup>59</sup>

Komisyon, 27 Mayıs 2020 tarihinde 750 milyar avroluk kaynağı içeren ve "Yeni Nesil AB" (Next Generation EU) adını verdiği toparlanma paketini sunmuş ve Yeni Nesil AB aracına ek olarak, 2021-2027 dönemi için 1,1 trilyon avroluk bir bütçe teklifinde bulunmuştur.<sup>60</sup> 17-21 Temmuz 2020 tarihlerinde gerçekleştirilen Liderler Zirvesi'nde, 2021-2027 dönemini kapsayacak AB bütçesinin 1,074 trilyon avroya düşürülmesi, 750 milyar avro tutarındaki Yeni Nesil AB toparlanma fonunun ise muhafaza edilmesi konusunda üye ülkeler arasında uzlaşma sağlanmıştır.<sup>61</sup> Çok Yıllı Mali Çerçeve (ÇYMÇ) Tüzüğü ve yeni öz kaynaklara dair yol haritasını da içeren Kurumlararası Anlaşma 16 Aralık 2020 tarihinde Avrupa Parlamentosunun onayının alınmasını takiben, 17 Aralık 2020 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş ve 22 Aralık 2020 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

Yeni Nesil AB paketinin temel aracı olan 672,5 milyar avroluk Kurtarma ve Dayanıklılık İmkânını kuran Tüzük, 10-11 Şubat 2021 tarihlerinde sırasıyla Parlamento ve Konsey tarafından onaylanmıştır. Yeni Nesil AB kapsamında Komisyonun sermaye piyasalarından borç almaya başlayabilmesi için gerekli olan Öz Kaynaklar Kararı'na ilişkin onay süreci ise 31 Mayıs 2021 tarihinde tamamlanmış olup, Yeni Nesil AB toparlanma paketi 1 Haziran 2021 tarihinde hayata geçmiştir. AB'nin 2021 yılı bütçesi ise 18 Aralık 2020 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmıştır. Bütçe Kovid-19 krizi de dahil olmak üzere öngörülemeyen harcamalar için ayrılan 0,8 milyar avro marj ile birlikte toplam 166,1 milyar avro tutarındadır.

<sup>56</sup> EU Global Response to fight the pandemic, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_604](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_604)

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_561](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_561)

<sup>58</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_716](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_716)

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_777](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_777)

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)

<sup>61</sup> European Council Conclusions, 17-21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

## 5. AB Bütçesi, Yeni Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Yeni Nesil AB

Avrupa Birliği bütçesi, kuruluşundan bu yana Birliğin temel politika ve önceliklerini gösteren ve ekonomi, demokrasi ve rekabetçilik açısından önemli bir güç olarak kalmasını sağlayan bir araç olmuştur. Birlik bütçesi özellikle üye devletlerin tek başına finanse edemeyeceği ölçekteki projelere finansman sağlamak suretiyle ölçek ekonomisi ve kaldıraç etkisi yaratmakta, Birliğin günümüz ve gelecek zorlukların üstesinden gelerek küresel bir aktör olarak varlığını sürdürmesine katkı sağlamaktadır.

Birliğin yıllar boyunca geçirdiği değişim ve dönüşümler ile genişleme ve derinleşme süreçleri Birlik bütçesinin yapısının şekillenmesine etkiye bulunmuştur. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kuruluşundan itibaren kendi öz kaynaklarını (kömür ve çelik sanayisinden alınan vergi) kullanırken, kömür ve çeliğin yanı sıra diğer sektörlerde de ekonomik birliği kurmak amacıyla 1958 yılında faaliyete geçen Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve nükleer gücü de bütünleşmenin bir parçası haline getiren Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (Euratom) bütçeleri ise AKÇT bütçesinden farklı olarak antlaşmalarında yer alan formüller doğrultusunda üye devlet katkılarından finanse edilmiş ve bütçe kabul süreçleri bugün kullanılan sistemin temelini oluşturmuştur.<sup>62</sup> 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon (Brüksel) Antlaşması ile söz konusu üç topluluğun tek çatı altında birleşmesiyle bütçeleri de bir araya getirilerek "Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi" adını almış, 1970 yılında ise Avrupa Topluluklarının bütçe finansmanı için temel bir değişim gerçekleşerek, gümrük vergileri, tarımsal vergiler ve ulusal KDV gelirlerinden oluşan "öz kaynaklar" ilkesi getirilmiştir. AKÇT vergisi 2002 yılına kadar devam etmiş, 2002 yılında AKÇT Antlaşmasının süresinin sona ermesiyle, kömür ve çelik alanında finansal düzenlemeler AB Bütçesi kapsamına alınmıştır. 15-16 Aralık 2005 tarihinde gerçekleşen AB Zirvesi, Avrupa Topluluğu genel bütçesi için yeni bir finansal sisteme dair temel oluşturmuş ve yeni sistem 2007 yılında Öz Kaynaklar Kararı<sup>63</sup> ile düzenlenerek 2009 yılında uygulanmaya başlamıştır.

### 5.1. AB Bütçesinin Gelirleri

AB bütçesi, ABİHA'nın 311. maddesi uyarınca diğer gelirler saklı kalmak kaydıyla Birliğin öz kaynaklarından finanse edilmektedir. Ulusal otoritelerin ilave bir kararına ihtiyaç duyulmaksızın otomatik olarak AB'ye aktarılan öz kaynaklar geleneksel öz kaynaklar, KDV payı ve GSMH payı olmak üzere üç ana başlık altında toplanmaktadır.

- **Öz kaynaklar**

- **Geleneksel öz kaynaklar:** Birliğe üye olmayan üçüncü ülkelerden yapılan ithalat üzerinden alınan gümrük vergilerinden oluşmaktadır. Üye devletler

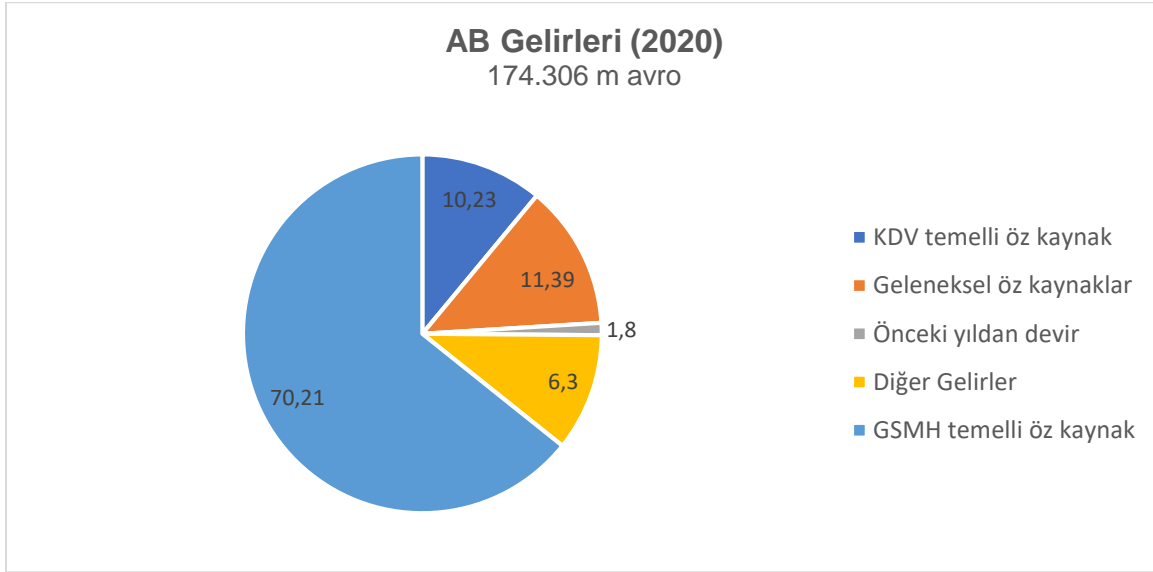
<sup>62</sup> Policy Department for Budgetary Affairs (2019). *The History of the EU Budget*.

<sup>63</sup> Decision 436/2007/EC concerning the system of own resources.

tarafından tahsil edilen g m ruk vergilerinin %80'i doğrudan AB bütçesine aktarılmaktadır. Geleneksel  z kaynakların 2020 bütçe gelirleri içerisindeki payı %11,3'tür.

- o KDV'ye dayalı öz kaynak:  ye devletlerin uyumlaştırılmış KDV matrahına her yıl %0,3 oranının uygulanması ile hesaplanmaktadır. 2020 bütçe gelirleri içerisindeki payı %10,2'dir.
  - o GSMH'ye dayalı öz kaynak: Her yıl bütçenin diğer gelirleri ile kapatılmayan kısmının finansmanını sağlayacak şekilde  ye devletlerin GSMH'lerine aynı oranın uygulanması ile hesaplanmaktadır. 2020 bütçe gelirleri içerisindeki payı %70,2'dir.
- **Diğer gelirler**: AB  alışanlarının gelir vergisi kesintileri, banka faizleri,   nc  ülkelerin AB programlarına katılmak üzere yaptıkları katkılar, kullanılmayan AB mali yardımlarının geri ödenmesi ve gecikmiş  demeler üzerinden alınan faizlerden oluşmaktadır. 2020 bütçe gelirleri içerisindeki payı %6,3'tür.

**Grafik-2: 2020 Yılı AB Gelirleri**

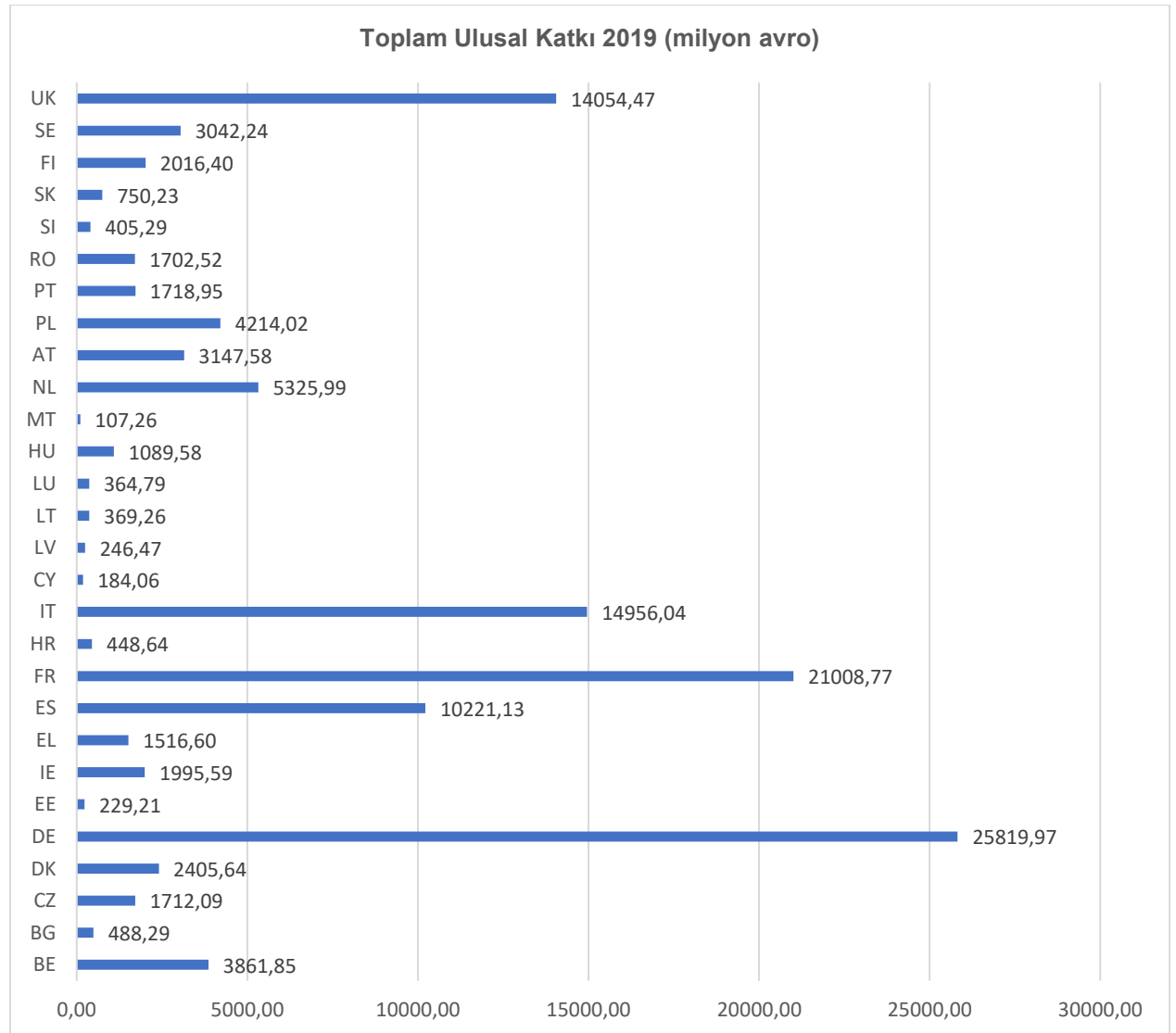


AB  ye devletlerinin AB bütçesi gelirlerine yapmış oldukları katkı (Grafik-2) ile söz konusu katkı ve bütçeden aldıkları pay arasındaki farkı (Grafik-3) gösteren grafikler aşağıda yer almaktadır. Bazı ülkelerin bütçeye yaptıkları katkı ve bütçeden aldıkları pay arasındaki farkın yüksek olması '*rebate*' ya da '*correction*' olarak ifade edilen, bütçeye sağlanan katkıda indirim yapılması uygulamasını beraberinde getirmiştir.

1984 yılında Fontainebleau Avrupa Zirvesi'nde Birleşik Krallık'ın AB bütçesine yaptığı ulusal katkıda azaltmaya gidilmesine yönelik alınan karar ve bu yaklaşımın 1985 yılında öz kaynaklar Kararı'na dahil edilmesiyle, Birleşik Krallık'ın KDV payı ile harcama tahsisatı arasındaki farkın 2/3' (66%) diğer ülkelerin katkılarında sağlanarak Birleşik Krallık'a geri ödenmiştir.

Söz konusu indirim/düzeltilme mekanizmasının oluşturulmasından sonra diğer AB üye devletlerinin de bütçesel yüklerinin fazla olduğu gerekçesiyle talepleri olmuş ve Almanya, Avusturya, Hollanda ve İsveç'in Birleşik Krallık'a yapılacak bütçe iadesinin finansmanına yapacakları katkılarda kalıcı olarak %75 indirimle gidilmiştir. Kalıcı mekanizmaların yanı sıra, belirli bir dönem için üzerinde mutabakata varılan geçici düzeltme uygulamaları da söz konusu olup, bu kapsamda 2007-2013 döneminde Avusturya, Almanya, Hollanda ve İsveç için KDV temelli katkı oranlarında indirim yapılmıştır. 2014-2020 döneminde, Almanya için KDV temelli katkı oranlarında, Hollanda ve İsveç için hem KDV temelli hem de GSMH temelli katkı oranlarında, Danimarka için GSMH temelli katkı oranlarında ve Avusturya için Çok Yıllı Mali Çerçeve'nin ilk üç yılında götürü usulü (*lump sum*) indirimler uygulanmıştır.<sup>64</sup> 2021-2027 döneminde ise, Danimarka, Almanya, Hollanda, Avusturya ve İsveç için AB Bütçesine yapacakları GSMH temelli katkı oranlarında götürü usulü indirim uygulanacaktır.

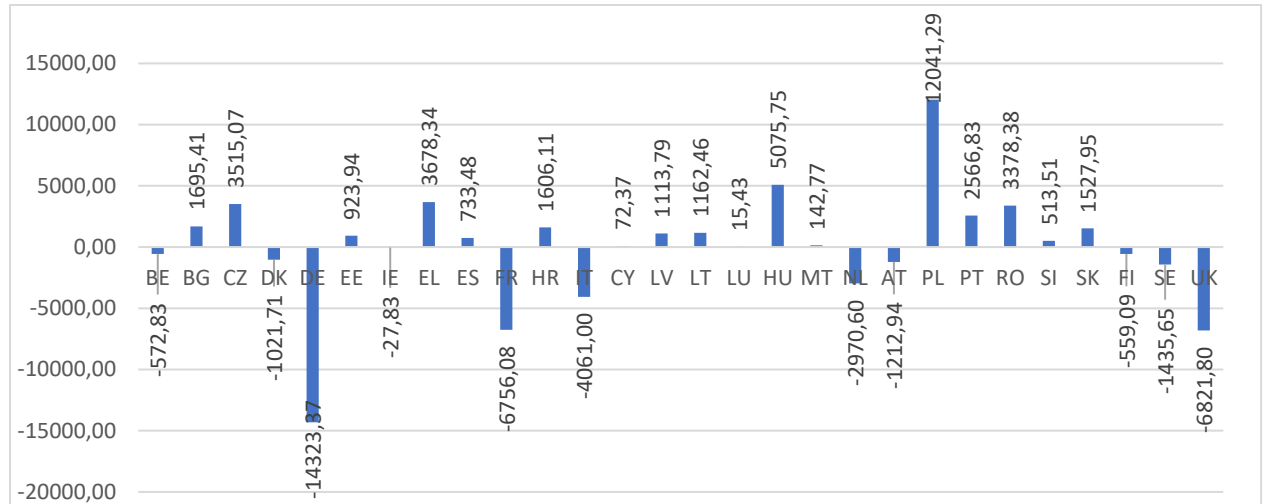
**Grafik-3: AB Bütçesi Gelirlerine Yapılan Ulusal Katkılar**



**Kaynak:** [https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html)

<sup>64</sup> D'Alfonso, A. (2016). *The UK rebate on the EU budget*, European Parliamentary Research Service.

**Grafik-4: 2019 Bütçesine Yapılan Katkı ve Alınan Pay Dengesi**



**Kaynak:** [https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html)

## 5.2. AB Bütçesinin Harcamaları

AB bütçesi ulusal bütçelerden farklı olarak bir yatırım bütçesi olup, katma değer yaratabilecek ve büyüme ve rekabet edebilirliği arttıracak alanlara finansman sağlamayı amaçlamaktadır. Yatırım bütçesi olma özelliği AB bütçesinin uzun dönem temelinde planlanmasını gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda Çok Yıllı Mali Çerçeve ismi verilen en az 5 yıllık (genellikle 7 yıllık) uzun vadeli planlar hazırlanmakta olup bu planlar ile bütçe kalemlerinin yıllık harcama tavanları belirlenmektedir. Bu tavanlar çerçevesinde ise yıllık bütçe kabul edilmektedir.

### 5.2.1. Çok Yıllı Mali Çerçeveler

AB bütçesinin harcama kalemleri, 1988 yılından itibaren ÇYMÇ'lerde ortaya konulmaktadır. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 312.maddesi uyarınca, ÇYMÇ, Birlik giderlerinin, düzenli bir şekilde ve Birliğin öz kaynaklarının sınırları dahilinde gerçekleşmesini sağlamaktadır.

ÇYMÇ harcama kalemlerinin yıllık harcama limitlerini taahhüt ödenekleri cinsinden göstermektedir. AB bütçesinde yer alan harcama kalemlerine ilişkin ödeneklerin yıllık tavanının önceden belirlenmesi, bütçe disiplinini ve kaynakların AB'nin politika öncelikleri doğrultusunda etkin şekilde dağılımını sağlamaktadır. Bu kapsamda AB bütçesinin harcamaları, Birlik politikalarını ve hedeflerini destekleyen başlıklardan oluşmaktadır. Örneğin, 2014-2020 dönemi için bu başlıklar Avrupa 2020 Stratejisi hedefleri ile paralellik gösterecek şekilde belirlenmiştir.

**Tablo 6: 2014-2020 Temel Başlıkları**

2014-2020 ÇYMÇ	Toplamdaki payı (%)
1. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme	47,2
1.a. Büyüme ve İstihdam için Rekabet	13
1.b. Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum	34,2
2. Sürdürülebilir Büyüme: Doğal kaynaklar	38,6
3. Güvenlik ve Vatandaşlık	1,6
4. Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa	6,1
5. İdari Harcamalar	6,4
Tazminatlar	< 1

### **2021-2027 Dönemi için Çok Yıllı Mali Çerçeve**

2021-2027 dönemini kapsayacak yeni ÇYMÇ'ye ise ekonomik toparlanmanın sağlanması bakımından kilit önem atfedilmektedir. Bu bağlamda yeni mali çerçevenin krizin etkilerini ve karşılaşılabilecek zorlukların büyüklüğünü dikkate alacak şekilde oluşturulması amaçlanmaktadır.

ABİHA'nın 312. maddesi uyarınca Çok Yıllı Mali Çerçevelerin kabul edilmesi sürecinde, Konsey, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek, ÇYMÇ'yi belirleyen bir tüzük kabul etmekte ve Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının çoğunluğuyla verilecek muvafakatini aldıktan sonra, oybirliğiyle karar almaktadır. Ancak Avrupa Birliği Zirvesi, söz konusu tüzüğün kabul edilmesinde, Konsey'e nitelikli çoğunlukla hareket etme yetkisi veren bir kararı oybirliğiyle kabul edebilmektedir.

Bu çerçevede, 2021-2027 dönemini kapsayacak ÇYMÇ kapsamında, Komisyonun 27 Mayıs 2020 tarihinde sunduğu ÇYMÇ ve toparlanma paketi önerisini takiben, 17-21 Temmuz 2020 tarihlerinde gerçekleştirilen AB Liderler Zirvesi'nde 2021-2027 dönemini kapsayacak AB Bütçesi'nin toplam **1 trilyon 74 milyar** Avro tutarında olması, ayrıca, Kovid-19 salgını sonrası toparlanma amacıyla Komisyonun piyasaya tahvil satarak oluşturacağı ve çeşitli AB programları üzerinden üye ülkelere kaynak sağlayacağı "**Yeni Nesil AB**" aracı ile üye ülkelerin kullanımına yönelik toplam **750 milyar Avro** tutarında ilave mali kaynak sağlanması kararlaştırılmıştır. ÇYMÇ taslağı üzerinde AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu (AP) arasındaki müzakereler uzun bir süre devam etmiş ve ÇYMÇ Tüzüğü ve yeni öz kaynaklara dair bir yol haritasını da içeren Kurumlararası Anlaşma 16 Aralık 2020 tarihinde AP'nin onayının alınmasını takiben, 17 Aralık 2020 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş ve 22 Aralık 2020 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

Yeni dönemin ilk bütçesi olan 2021 yılı bütçesi için ise Konsey ve Parlamento 4 Aralık 2020 tarihinde, Kovid-19 krizi de dahil olmak üzere öngörülemez harcamalar için ayrılan 0,8 milyar avro marj ile birlikte toplam 166,1 avroluk bütçe üzerinde siyasi uzlaşmaya varmıştır. AB'nin 2021 yılı bütçesi 18 Aralık 2020 tarihinde Avrupa Parlamentosu Genel Kurulunda onaylanmıştır.

2021-2027 dönemini kapsayacak ÇYMÇ, 2014-2020 dönemi ÇYMÇ'ye göre bir takım farklılıklar göstermektedir. 2021-2027 döneminde temel başlıklar ve altında yer alan program ve fonların başlıklara dağılımları açısından değişiklikler söz konusu olmuştur. 2021-2027 dönemi için belirlenen bütçe başlıkları Avrupa 2020 stratejisine dayalı mevcut terminoloji ve bölümlendirmelerden farklılık göstermektedir. Yeni dönemde başlık sayısı 5'ten 7'ye çıkarılmıştır. 2014-2020 döneminde ÇYMÇ dışında değerlendirilen Avrupa Kalkınma Fonu (*European Development Fund*) da 2021-2027 döneminde ÇYMÇ kapsamına dâhil edilmektedir. Bunun yanı sıra 2021-2027 ÇYMÇ'de Birleşik Krallık'ın Birlikten ayrılması neticesinde hesaplamalar 27 ülke üzerinden yapılmaktadır.

**Tablo 7: 2021-2027 ÇYMÇ kapsamında öngörülen harcama alanları ve tahsisatlar**

2021-2027 Çok Yıllı Mali Çerçeve (Milyon Avro)								
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Toplam
<b>Tek Pazar, yenilik ve dijital</b>	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
<b>Uyum, dayanıklılık ve değerler</b>	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377.768
<b>Doğal kaynaklar ve çevre</b>	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
<b>Göç ve sınır yönetimi</b>	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.736	22.671
<b>Güvenlik ve savunma</b>	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
<b>Komşuluk ve dünya</b>	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
<b>Avrupa kamu yönetimi</b>	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
<b>Toplam Taahhüt Ödenekleri</b>	<b>154.049</b>	<b>153.254</b>	<b>152.848</b>	<b>152.750</b>	<b>152.896</b>	<b>153.390</b>	<b>155.113</b>	<b>1.074.300</b>

2021-2027 dönemi ÇYMÇ kapsamında, **Tek Pazar, yenilik ve dijital** başlığı kapsamındaki fonların tahsisinde AB'nin araştırma ve yenilik çabalarına katkı sağlanmasına önem verilecektir. **Uyum, dayanıklılık ve değerler** başlığı kapsamında, yatırım, iş yaratma ve büyümenin desteklenmesi ve Birlik içerisinde ekonomik, sosyal ve bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasına katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu yoluyla "iş ve büyüme için yatırım" ve "Avrupa bölgesel işbirliği" hedefleri izlenecektir. **Doğal kaynaklar ve çevre** başlığı altında, modernleştirilmiş, sürdürülebilir tarım, denizcilik ve balıkçılık politikasının yanı sıra iklim eyleminin geliştirilmesi ve çevresel biyoçeşitliliğin korunmasına odaklanılmaktadır. **Göç ve sınır yönetimi** başlığında, Sığınma ve Göç Fonu ile üye devletlerin sığınmacılara yönelik çalışmaları desteklenecektir. **Güvenlik ve savunma** başlığı kapsamında, değişen jeopolitik durum ve yeni siyasi öncelikler çerçevesinde iç güvenlik, krizlere müdahale, nükleer silahların kullanımdan kaldırılmasına yönelik çalışmaları destekleyecek programlar yer almaktadır. **Komşuluk ve Dünya** başlığı kapsamında, Birliğin dış eylemleri ve Birliğe katılım hazırlığındaki ülkelere destek sağlanacaktır. Bunun yanı sıra, Sahraaltı Afrika, Karayip ve Pasifik bölgeleri için hali hazırda Avrupa Kalkınma Fonu altında sağlanan harcamalar bu başlık



altına dahil edilmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren çok sayıda mali araç da Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İşbirliği Aracı altında toplanmıştır. *Avrupa kamu yönetimi* başlığı altında ise, AB kurumlarının verimliliği ve etkililiğinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda bütün AB kurumlarının, personel sayılarını gözden geçirmeye ve mümkün oldukça idari harcamaları azaltmaya yönelik kapsamlı ve hedefe yönelik yaklaşımlar benimsemeleri beklenmektedir.

2021-2027 dönemi uzun vadeli bütçesi ve Yeni Nesil AB kapsamında sağlanan kaynağın yarısından fazlası modernleşmenin desteklenmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda Ufuk Avrupa kapsamında araştırma ve yenilik politikaları, Adil Geçiş Fonu ve Dijital Avrupa kapsamında adil iklim ve dijital geçiş, Toparlanma ve Dayanıklılık İmkanı, RescEU ve yeni sağlık programı kapsamında ise toparlanma ve dayanıklılık çalışmaları desteklenecektir. Bütçenin %30'u ise iklim değişikliğiyle mücadeleye tahsis edilmiş olup, bu oran şu ana kadar en büyük AB bütçesindeki en yüksek pay olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçe paketinde biyoçeşitliliğin korunması ve toplumsal cinsiyet eşitliği de özel önem verilen konulardan olmuştur.<sup>65</sup>

Bir sonraki ÇYMÇ'nin hazırlıkları kapsamında ise, Komisyonun yeni ÇYMÇ'ye ilişkin yasama paketi önerisini 1 Temmuz 2025 tarihine kadar sunması gerekmektedir.

### **Yeni Nesil AB Aracı**

ABİHA'nın 311. maddesi uyarınca Konsey, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, oybirliğiyle, Birliğin öz kaynaklar sistemine ilişkin hükümleri belirleyen bir karar kabul etmekte ve bu çerçevede, Konsey, yeni öz kaynak kategorileri oluşturabilmekte veya mevcut bir kategoriye kaldırabilmektedir. Bu kapsamda, önümüzdeki dönemde, Kovid-19 salgınının yol açtığı sorunlarla mücadele ve toparlanma için alınacak tedbirleri desteklemek üzere oluşturulacak Yeni Nesil AB aracı için, Komisyon, Öz Kaynaklar Kararında sermaye piyasalarından Birlik adına 750 milyar avroya (2018 fiyatlarıyla) kadar borçlanmak için yetkilendirilmiştir. Borç yoluyla sağlanan finansman sadece Kovid-19 kaynaklı sorunların ele alınması amacıyla kullanılabilir. Paketin 390 milyar avrosu üye ülkelere hibe, 360 milyar avrosu ise kredi olarak tahsis edilecektir.

Yeni Nesil AB altında yaratılan kaynak, Toparlanma ve Dayanıklılık Kolaylığı, ReactEU, Ufuk Avrupa, InvestEU, Kırsal Kalkınma, Adil Geçiş Fonu ve RescEU programlarına tahsis edilecektir.

---

<sup>65</sup> Questions and answers on the adoption of the EU's long-term budget for 2021-2027. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_2465](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2465)



**Tablo 8: Yeni Nesil AB altında öngörülen tahsisatın programlara göre dağılımı**

Program	Tahsisat (milyar avro)
Toparlanma ve Dayanıklılık İmkanı (RRF)	672,5 (360 kredi, 312,5 hibe)
ReactEU	47,5
Ufuk Avrupa	5
InvestEU	5,6
Kırsal Gelişme	7,5
Adil Geçiş Fonu (JTF)	10
RescEU	1,9
<b>Toplam</b>	<b>750</b>

Yeni Nesil AB Toparlanma Planının merkezinde Toparlanma ve Dayanıklılık İmkanı yer almaktadır. Temel amaç, Covid-19 pandemisinin ekonomik ve sosyal etkilerinin azaltılması ve Birliğin yeşil ve dijital geçişin zorluk ve fırsatlarına hazırlanmasıdır. Bu kapsamda söz konusu mekanizma altında, üye devletler tarafından bu kapsamda yapılan reform ve yatırımlara destek sağlanacaktır. Bu hususta AP ve Konsey arasında siyasi mutabakat 2020 yılı Aralık ayında sağlanmış olup, mekanizmanın yürürlüğe girebilmesi için Konsey ve AP'nin Toparlanma ve Dayanıklılık İmkanı Tüzüğünü resmi olarak kabul etmeleri gerekmektedir. Bahse konu mekanizmadan faydalanabilmeleri için üye devletlerin reform ve kamu yatırımlarına ilişkin planlarını içeren Toparlanma ve Dayanıklılık Planlarını hazırlamaları istenmektedir. Planların özellikle Avrupa Sömestri kapsamında sunulan ülkeye özgü tavsiyelere uygun olması, yeşil ve dijital geçiş kapsamında tedbirler içermesi ve 2021 Yılı Sürdürülebilir Büyüme Stratejisi'nde ortaya konulan çevresel sürdürülebilirlik, verimlilik, adil olma ve makroekonomik istikrar hususlarına katkı sağlaması beklenmektedir.

Yeni Nesil AB aracına ilişkin Tüzük 14 Aralık 2020 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş ve 22 Aralık 2020 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. Yeni Nesil AB toparlanma aracının yürürlüğe girebilmesi için ilgili Tüzüğün kabul edilmesinin yanı sıra, bu araç kapsamında finansman sağlanacak programlar için sektörel mevzuatın da oluşturulması gerekmiştir. Bu kapsamda ilgili sektörel mevzuatın tamamı 2021 yılı Mayıs ayı sonu itibariyle yayımlanmıştır. Toparlanma ve Dayanıklılık İmkanı için ise ayrıca üye devletlerin hazırlayacakları Toparlanma ve Dayanıklılık Planlarını sunmaları gerekmektedir. Diğer taraftan, söz konusu araç kapsamında oluşturulacak fon için Komisyonun sermaye piyasalarından borç almaya başlayabilmesi için 14 Aralık 2020 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilen Öz Kaynaklar Kararının üye devletler tarafından anayasal yükümlülükleri çerçevesinde onaylanması gerekmiş olup, bahse konu onay süreci 31 Mayıs 2021 tarihi itibariyle 27 ülkenin onaylarının tamamlanmasıyla sona ermiş ve böylece Yeni Nesil AB Aracı 1 Haziran 2021 tarihinden itibaren hayata geçmiştir.

Yeni Nesil AB kapsamındaki finansman hacminin büyüklüğü ve karmaşıklığı dolayısıyla 14 Nisan 2021 tarihinde Avrupa Komisyonu daha büyük ve sık ihraçlar gerçekleştirilebilmesini

mümkün kılacak çeşitlendirilmiş bir finansman stratejisinin uygulanmasına ilişkin bir dizi kararı kabul etmiştir. Çeşitlendirilmiş finansman stratejisi kapsamında, yatırımcıların hazırlıklı olmalarını teminen, yıllık borçlanma hacmine ve 6 aylık finansman planının temel parametrelerine ilişkin bilgilendirmelerde bulunulacak, bankalarla yapılandırılmış ve şeffaf ilişkiler kurulacak, finansmana uygun maliyetli erişim için açık arttırma ve sendikasyonların birleşimi gibi farklı finansman yöntemleri uygulanacak ve piyasaya erişimde esnekliği sağlamak üzere çoklu finansman araçları kullanılacaktır. Bu çerçevede Komisyon'un yıl sonuna kadar borçlanmaya yetkili olduğu azami tutarları içeren, 2021 yılı için ilk Borçlanma Kararı 1 Haziran 2021 tarihinde kabul edilmiştir. 2021 yılı için yaklaşık 80 milyar avro tutarında uzun vadeli tahvil ihraç edilmesi planlanmakta, geri kalan finansal gereklilikler için ise bu miktarın üzerinin kısa vadeli bono ihracıyla tamamlanması öngörülmektedir. Bu kapsamda ilk borçlanma işlemi 15 Haziran 2021 tarihinde gerçekleştirilerek 20 milyar avro kaynak yaratılmıştır. Bu kapsamda 28 Haziran 2021 tarihinde REACT-EU altında 16 üye ülkedeki 41 ulusal ve bölgesel programa 800 milyon avro kaynak tahsis edilmiştir.

2021-2027 dönemini kapsayan yeni ÇYMÇ'nin hazırlık sürecinde, uzun vadeli bütçeye ve toparlanma aracına Kovid-19 pandemisinin olumsuz ekonomik etkilerine yönelik sağlayacakları kaynak bakımından atfedilen önem, müzakereleri zaman zaman çıkmaza sürükleyecek yoğun tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Temel tartışma konularından biri, Yeni Nesil AB toparlanma aracı fonlarının üye ülkelere kullandırılmasında Birliğin mali çıkarlarının (yolsuzluğa karşı) korunmasına ve hukukun üstünlüğüne özel önem atfedilmesi ve bu kapsamda bir "koşulluluk rejimi" oluşturulması olmuştur. Hukukun üstünlüğü ilkesi ile Birliğin mali çıkarları arasında bağlantı kurulmasını sağlayacak ve AB fonlarının hukukun üstünlüğü ilkesini ihlal eden üye devlet hükümetleri tarafından kötüye kullanılmasını önlemeyi amaçlayan söz konusu mekanizmayı oluşturan Tüzük<sup>66</sup> ise 16 Aralık 2020 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmış ve 22 Aralık 2020 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmış olup, 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren geçerli olacaktır. Buna göre, herhangi bir AB üye devletinin AB bütçesini uygulamasında, hukukun üstünlüğüne saygı göstermesi sağlam mali yönetim ilkesine uyum için temel ön şart olarak kabul edilmektedir. Bu ilkenin ihlalinin, özellikle de kamu yetkili makamlarının ve etkili yasal değerlendirmelerin işleyişini etkilemesinin, Birliğin mali çıkarlarına zarar vereceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, özetle, bir üye devlette hukukun üstünlüğü konusunda yerleşmiş ihlaller bulunması ve bu durumun AB bütçesinin sağlam mali yönetimini veya Birliğin mali çıkarlarının korunmasını etkilemesi halinde ödemelerin askıya alınması, fonlarda kesinti yapılması, yeni kredi anlaşması yapılmaması, vb. tedbirler uygulanabilecektir. Bu durumda, nihai faydalanıcıların mağdur edilmemesine dikkat edilecektir. Herhangi bir ihlal durumunda uygulanacak tedbirler öncesinde Komisyon ilgili üye devlet, AP ve Konsey'i ihlalle ilgili olarak bilgilendirecek ve ilgili devletin gözlemlerini sunmasına imkân tanıyacaktır. Söz konusu gözlemlerin incelenmesi neticesinde ihlalin varlığının tespiti durumunda, Komisyon gerekli tedbirlerin alınmasına

---

<sup>66</sup> Regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in Member States

yönelik olarak Konsey'e öneri sunacaktır. Bu süreçte AP, önerilen, kabul edilen ve sonrasında kaldırılan tedbirlere ilişkin olarak Komisyon tarafından düzenli olarak bilgilendirilecektir.

Avrupa Parlamentosunun Yeni Nesil AB Toparlanma Fonu kapsamında sağlanacak mali desteğin harcanmasına ilişkin oluşturulacak mekanizmaya dâhil olma talebi ise bir diğer müzakere konusunu oluşturmuştur. Müzakereler sonucunda, Yeni Nesil AB fonlarının harcanması hususunda AP'nin Konsey ile birlikte kontrolde bulunacağı yapıcı bir diyalog prosedürü üzerinde mutabakata varılmıştır.

Yeni Nesil AB kapsamında Birliğin piyasadan borçlanarak ülkelere sağlayacağı desteğin geri ödenmesi konusunda ise, önümüzdeki dönemde öz kaynaklar sisteminin dönüştürülmesi ve yeni öz kaynaklar oluşturulmasına ilişkin müzakereler yürütülmüştür. Yeni Nesil AB kapsamında oluşan borçlanma ve bu borçlanmanın zaman içerisinde ortaya çıkacak faiz ödemeleri AB genel bütçesinden finanse edilecektir. Bu çerçevedeki tüm borç ve yükümlülüklerin en geç 2058 yılı sonuna kadar yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu ödemeyi finanse edebilmek amacıyla, öz kaynakların arttırılmasına yönelik olarak önümüzdeki yıllarda atılacak adımları ortaya koyan bir yol haritası tasarlanmış ve söz konusu yol haritasını da içeren Kurumlararası Anlaşma<sup>67</sup> 22 Aralık 2020 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. Bahse konu yol haritasına göre, ilk adım olarak, üye devletlerin geri dönüştürülmemiş plastik ambalaj atıklarının ağırlığına göre (kg başına 0,80 avro) hesaplanmış katkılarından oluşan yeni bir öz kaynak 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren uygulanmaya konulmaktadır. 2021 yılı Haziran ayında Komisyonun sınırda karbon düzenleme mekanizması, dijital vergi ve AB Emisyon Ticaret Sistemine ilişkin yeni öz kaynaklar oluşturulmasına ilişkin önerilerini sunması ve söz konusu öz kaynakların 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren uygulamaya konulması beklenmektedir. Bunların haricinde 2024 yılı Haziran ayında Komisyon, etki değerlendirmelerine dayanarak, Mali İşlem Vergisi ve şirketler sektörüne dayalı mali katkılardan oluşacak bazı yeni öz kaynaklar oluşturulmasına ilişkin öneriler de sunabilecektir. Bu öz kaynakların yürürlüğe girmesi ise 2026 yılında gerçekleşecektir.

### 5.2.2. Yıllık Bütçeler

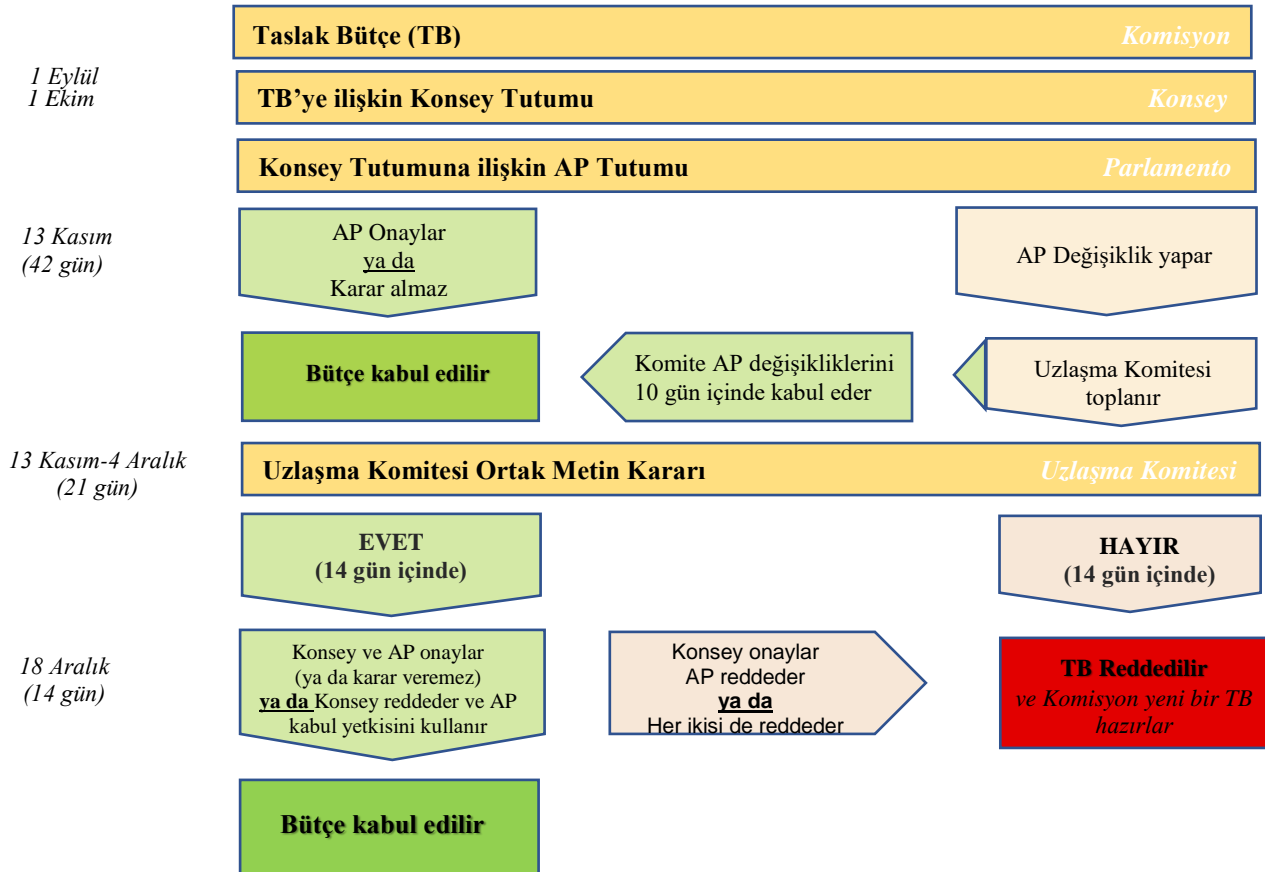
Çok Yıllı Mali Çerçevelerde belirlenen harcama limitleri ve politika öncelikleri çerçevesinde her yıl Komisyon, Konsey ve Parlamento müzakereleri sonunda yıllık bütçeler belirlenmektedir. Süreç, Komisyonun AB kurumlarından aldığı bütçe tahminlerini konsolide ederek bir "taslak bütçe" hazırlayarak ve 1 Eylül'e kadar Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosuna sunmasıyla başlamaktadır. Bakanlar Konseyi, taslak bütçeye ilişkin görüşlerini ve varsa değişiklik önerilerini nedenleriyle birlikte, 1 Ekim'e kadar Avrupa Parlamentosuna

---

<sup>67</sup> Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources

iletmekte ve Avrupa Parlamentosu da 42 gün içinde Konsey'in tutumunu onaylarsa ya da bir karar almazsa bütçe kabul edilmektedir. Avrupa Parlamentosunun üye tam sayısının çoğunluğuyla taslak bütçede bir değişikliği onaylaması durumunda ise Avrupa Parlamentosu Başkanı, Konsey Başkanı ile mutabakat halinde, Uzlaşma Komitesi'ni derhal toplantıya çağırarak, ancak, Konsey, taslağın iletilmesinden itibaren 10 gün içinde Avrupa Parlamentosu'na tüm değişiklikleri onayladığını bildirirse, Uzlaşma Komitesi toplanmamaktadır. Uzlaşma Komitesi, Konsey üyeleri ve Parlamento temsilcilerinden oluşmakta ve 21 gün içerisinde ortak bir metin sunması beklenmektedir. Uzlaşma prosedürünün başarısız olması halinde, Komisyondan yeni bir bütçe taslağı hazırlaması istenmektedir. Uzlaşma Komitesinin ortak bir metin sunabilmesi halinde ise, Konsey ve Parlamento'nun önünde bunu kabul ya da reddetmek için 14 günü bulunmaktadır. Her iki kurumun da onaylaması ya da söz konusu süre içerisinde karara varamaması durumunda bütçe kabul edilmektedir. Bu aşamada Konsey ortak metni reddetse bile Parlamentosun bütçeyi kabul etme yetkisi mevcuttur. Ancak Konseyin onaylaması ve Parlamentosun reddetmesi ya da her ikisinin reddetmesi durumunda Komisyondan yeni bir bütçe taslağı hazırlaması istenmektedir.

#### Şekil 4: Yıllık Bütçe Süreci



Kaynak: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/budgetary-procedure.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf)

## **Yıllık Bütçelere Bir Örnek: 2020 Yılı AB Bütçesi**

2020 yılında AB 5 temel politika başlığı altında yaklaşık 170 milyar avro harcama gerçekleştirmiştir. Bu harcama miktarının yaklaşık yarısı tarıma ya da ekonomik açıdan en az gelişmiş AB ülkelerine ya da bölgelere aktarılmıştır.

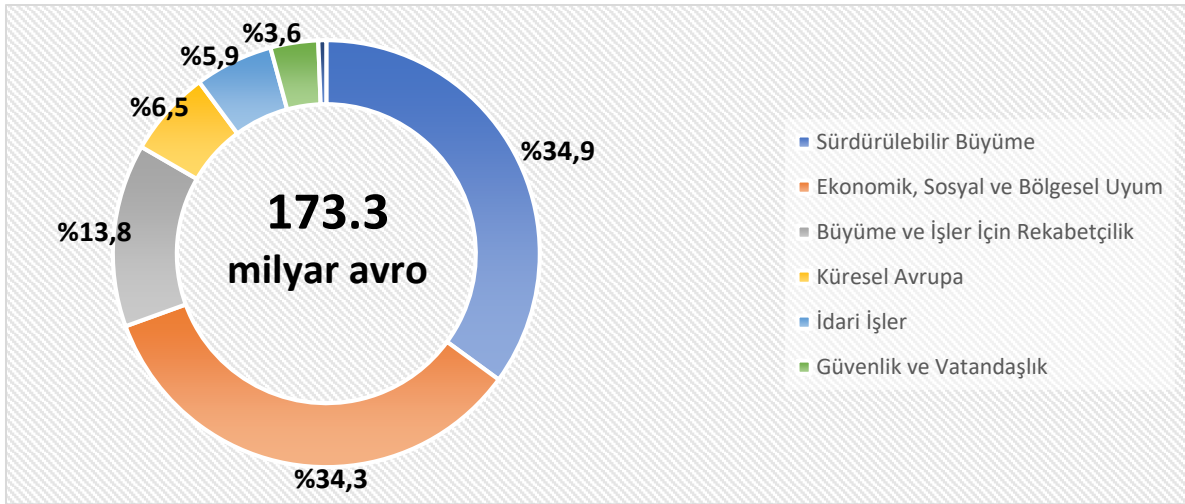
2020 yılı bütçe harcamaları bütçe kalemleri temelinde değerlendirildiğinde harcamaların yarıya yakını **akıllı ve kapsayıcı büyüme** başlığı altında, *ekonomik, sosyal ve bölgesel uyum* ile *büyüme ve işler için rekabet* kalemlerine gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, en az gelişmiş AB ülkeleri ve bölgelerinin diğer AB ülkeleri ile gelişmişlik farkının giderilmesine odaklanan *ekonomik, sosyal ve bölgesel uyum* kalemi altında temel olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu yer almaktadır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, KOBİ'ler, ar-ge ve düşük karbon ekonomisine odaklanarak yerel ekonomik büyümeyi; Avrupa Sosyal Fonu istihdam ve eğitim olanaklarını arttırmak üzere projeleri; Uyum Fonu ise kişi başı GSMH'sı AB ortalamasının %90'ının altında olan ülkelere odaklanarak ekonomik ve sosyal dengesizlikleri azaltmayı ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektedir. Uyum Fonu 2014-2020 döneminde, 63,4 milyar avroluk tahsisatla, Bulgaristan, Hırvatistan, GKRY, Çekya, Estonya, Yunanistan, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya ve Slovenya'yı kapsamaktadır<sup>68</sup>. *Büyüme ve işler için rekabet* kalemi altında ise, ar-ge, eğitim ve öğretim, Trans-Avrupa ağları, altyapı politikaları, işletme desteği ve uydu navigasyon sistemlerini destekleyecek programlar kapsamaktadır. Bu kapsamdaki temel programlar Ufuk 2020, Erasmus+, Avrupa'yı Birleştirme Aracı'dır.

**Sürdürülebilir büyüme** başlığı AB'nin ortak tarım politikasının desteklediği bütçe kalemi olup, bu kapsamda en temel fon Avrupa Tarımsal Garanti Fonu'dur. Avrupa Tarımsal Garanti Fonu kapsamında tarımsal piyasaların düzenlenmesine ilişkin tedbirler, çiftçiler için düzenli yaşam standartları, erişilebilir fiyatlardan güvenli gıda arzı desteklenmektedir. Bu kalemdeki bir diğer fon olan Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu ise kırsal ekonomilerin gelişmesini ve tarım ve ormancılıkla verimliliğin artırılmasını amaçlamaktadır. Birlik bütçesinde, ortak tarım politikasına yönelik tahsisatlar 25 yıl içerisinde önemli ölçüde azalma göstermiş olup, 1985-2020 döneminde %74'ten %34,9'a gerilemiştir.

**Küresel Avrupa** başlığı altında, AB'nin dış politikasına ve uluslararası kalkınmaya yönelik destek sağlanmakta olup, genişleme süreci, kalkınma desteği ve insani yardımları kapsamaktadır. **Güvenlik ve vatandaşlık** başlığı ise, adalet ve iç işleri, sınır koruma, göç ve sığınma politikası, kamu sağlığı, tüketicinin korunması, sivil koruma, kültür ve gençlik gibi konuları kapsamaktadır.

<sup>68</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/)

**Grafik 5: 2020 Yılı AB Bütçesi**



**Kaynak:** [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en)

### **Bütçenin Uygulanması**

AB Bütçesi temel olarak Komisyon ve üye devletler tarafından uygulanmaktadır. Bütçenin %18'i "doğrudan" Komisyon tarafından, %8'i "dolaylı" olarak uluslararası örgütler, merkezi olmayan ajanslar, üçüncü ülkeler tarafından, %74'ü ise paylaşımlı yönetim olarak da adlandırılan modelle üye devletler ile birlikte uygulanmaktadır. Bu modelde, üye devlet kurumları harcamaları yönetmektedir. Bu harcamalar Komisyon gözetimine tabi olmakta ve uygulamada nihai sorumluluk Komisyonda olmaktadır.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> European Commission (2019). *The EU budget at a glance*.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI  
AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI



Mustafa Kemal Mah. 2082 Cad. No:5 06530 Çankaya / ANKARA

    @ABBaskanligi  
[www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr)