

AB DEVLET YARDIMLARI VE SANAYİ POLİTİKALARININ ÇELİŞKİSİ İŞİĞİNDA SON AB GENİŞLEMESİNE ELEŞTİREL BİR BAKIŞ¹

*Onur BÜLBÜL**

ABSTRACT

The clash between EC state aid and industrial policies which stems from their natures and blurry legal bases has devastating implications on Member State – Community relations. The fuzzy allocation of competences on these policies and their political implications on Community policy-making bring the danger of a deadlock for deeper vertical integration in the European Union. Albeit the positive effects brought by foreign direct investment, structural funds and more importantly Union membership, due to weak industrial structures of the new Member States and the obstructive nature of Community state aid rules for further restructuring of these new industries, the pronouncement of the horizontal integration amid challenges of vertical integration does not seem timely. In order to enhance cooperation in the Union either further derogation on EC state aid policy for the new members or a reformation of European industrial policy becomes inevitable.

Keywords: *AB Sanayi Politikası, AB Devlet Yardımları Politikası, Üye Devlet – AB İlişkileri, AB Genişlemesi.*

¹ Bu metin yazarın AB Komisyonu tarafından verilen Jean Monnet burs programı kapsamında Sussex Üniversitesinde verdiği yüksek lisans tezinin bir kısmıdır.

* Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü doktora öğrencisi, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Dış Ticaret Uzman Yardımcısı.

ÖZET

AT devlet yardımları ve sanayi politikası arasındaki bunların nitelikleri ve belirsiz hukuki temellerinden kaynaklanan çatışma üye devletler ve Topuluk ilişkileri üzerinde tahrip edici etkiler doğurmaktadır. Yetkilerin, bu politikalara ve onların Topuluk politikasının yapılmasına yönelik konularının belirsizliği, Avrupa Birliği'nin daha derinlemesine dikey bir bütünleşme gerçekleştirmesini tıkayan bir tehlike oluşturmaktadır. Doğrudan yabancı yatırımın, yapısal fonların ve daha da önemlisi Birlik üyeliğinin olumlu etkileri olmakla birlikte, yeni üye devletlerin sanayi yapılarının zayıflığı ve yeni sanayinin daha da ileri düzeyde yeniden yapılandırılmasına yönelik Topuluk devlet yardımı kurallarının engelleyici doğası nedeniyle, dikey bütünleşmenin zorlukları arasında kalan yatay bütünleşme zamanında ilan edilemiyor gözükmektedir. Gerek yeni üye ülkeler için AT devlet yardımının gerekse Avrupa sanayi politikası reformunun ilerletilmesi amacıyla işbirliğinin artırılması kaçınılmaz hale gelmektedir.

***Anahtar Kelimeler:** The EU Industrial Policy, The EU State Aids Policy, The Member State – EU Relations, The EU Enlargement*

Giriş

AB Rekabet Politikası'nın birincil hedefi tek pazar entegrasyonudur. Bu politikanın en önemli parçası ise sadece AB hukukuna özgü olan devlet yardımları bölümüdür. Ancak devlet yardımları, ulusal ekonomi politikaları ile doğrudan ilgili olduğundan ve özel teşebbüslerden ziyade hükümetlere yöneltildiğinden, Birlik içinde yetkilerin kullanımı ve egemenlik paylaşımı konularıyla yakından ilgilidir. Dahası devlet yardımlarının ana problemlerinden biri, AB Antlaşmasının 81. ve 82. maddelerinin² aksine, ulusal ekonomik egemenlikleri fazlaca sınırlandırmaları ihtimaliyle AB Antlaşmasında düzenlenmelerine rağmen ulusal hukuklara dahil edilmemiş olmalarıdır.

Bununla birlikte, Birliğin devlet yardımları politikası kesin olmayan standartları ve hükümetlerin ulusal kaygılarını içermesi nedeniyle, fazlaca politik olmakla eleştirilmektedir.³ Ancak devlet yardımlarının ulusal ekonomideki belli işletmelere, sektörlere veya bölgelere iltimas göstererek Birlik içinde rekabeti bozucu etkiler yaratmaları, AB rekabet politikasının ana hedefi olan tek pazar entegrasyonunu tehlikeye sokmaktadır. Diğer taraftan ortak pazarda ulusal sanayilere yöneltilen devlet

² AB Antlaşmasının 81. ve 82. maddeleri özel teşebbüslerin Birlik içinde rekabeti bozucu davranışlarına engel getirmektedir ve milletlerüstü bir özelliğe sahiptir.

³ H Hansen, A Van Ysendyck, S Zuhilke, 'The Coming Age of EC State Aid Law: A Review of the Principle Developments in 2002 and 2003' in *ECLR*, 25(4), 202-233, 2004, s.182.

yardımlarının uygunluğunu araştırmakla görevlendirilen AB Komisyonunun, AB rekabet politikasının uygulanması konusunda tek otorite olarak hassas bir sorumluluğu vardır.

AB Antlaşmasına ayrı bir Sanayi Politikası başlığı eklenmesi ise, bu politikanın devlet yardımları politikası ile etkileşimi nedeniyle, Birlik karar alma mekanizmasını daha da siyasileştirmektedir. Sanayi politikası özünde, kötü performans gösteren sanayilerin, sektörlerin veya bölgelerin korunmasını ve iyi performans gösteren işletmelerin küresel rekabet ortamında desteklenmesini amaçlayan ulusal bir politikadır. Ayrıca sanayi politikası küresel rekabet şartlarını ne kadar olumsuz etkilerse etkilesin, ulusal sanayinin rekabet gücünü artırmayı amaçlayan bir devlet politikasıdır. Bu nedenle ulusal politika araçlarını içermektedir. Ancak AB seviyesinde sanayide rekabet gücünü artırmak, ortak pazardaki rekabetin korunmasına da özel ilgi göstermeyi gerektirmektedir. Bu noktada devletin ulusal sanayiye müdahalesi devlet yardımları ile mümkün olduğundan, AB Rekabet hukukunun temel bir aracı olarak devlet yardımlarının sınırlandırılması AB'de devlet yardımları politikası ve sanayi politikası arasında bir çatışmayı kaçınılmaz kılmaktadır.

Bu çatışma ışığında son AB genişlemesi, AB'de yetkilerin kullanımı ve egemenlik konuları da ele alındığında gelecekte ortaya çıkabilecek büyük problemlere işaret etmektedir.

İki Politikanın Çelişkisi Işığında AB Genişlemesi

Ekonomik entegrasyonun derinleştirilmeye çalışıldığı bir dönemde 10 yeni ülkenin⁴ 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyeliğine kabul edilmesi Birlik tarihinde önemli bir dönüm noktasıdır. Yeni üye devletlerdeki ekonomik durumu incelediğimizde, çoğunun serbest pazar ekonomisine geçişlerini henüz tamamladıklarını ve yine çoğunun eski 15 üyeyle karşılaştırıldığında daha zayıf durumda olan sanayi yapıları nedeniyle Avrupa'nın pazar gücüyle rekabette zorlandıklarını görüyoruz. Ayrıca, yeni üye ülkelerin bazıları geçmişten gelen merkezi ekonomik planlama alışkanlıklarını devam ettirmekte, bu da devletin pazara fazlaca müdahalesine yol açmaktadır.

Sanayi yapıları çerçevesinden bakıldığında, yeni üyelerin ekonomik gelecekleri daha gelişmiş ve daha tecrübeli bir serbest pazar ekonomisine endekslemeleri ilderde Birlik içinde sömürü sistemine yol açabilecek bir uyumsuzluğa ve eşitsizliğe işaret etmektedir. Daha somut olarak bu sömürü düzeni, yeni üye ekonomilerin tek pazar içindeki güçlerle başetmekte sorunlar yaşamalarına rağmen, AB Devlet Yardımları hükümlerinin yeni üyelere katı bir şekilde uygulanması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

⁴ Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya. Netlik açısından bu çalışma Romanya, Bulgaristan ve Türkiye'yi içermemektedir.

Ayrıca, bu sömürü düzeninin AB’de yetkilerin dağılımı ve karar oluşturma mekanizmalarına yansımaları “derinleşen ekonomik işbirliği” kavramına da zarar vermektedir. Amsterdam Antlaşması ile ortaya atılan “ilerlemiş işbirliği” önerisi ve Avrupa Anayasası’nın onaylanma süreci gibi yeni gelişmeler son genişleme sonrası ekonomik entegrasyonun derinleşmesini daha da olumsuz etkileyecek gibi gözükmektedir.

Yeni Üyelerin Endüstriyel Yapıları

Genişleme uzun vadede eski ve yeni üyelerin hepsi için olumlu bir gelişme olduğundan ortak Avrupa sanayisi adına ilk bakışta pozitif bir etkiyi ifade etmektedir. Herşeyden önce, ortak pazarla entegrasyon yeni üye devletler için doğrudan yabancı yatırımın (“DYY”) katlanarak artması anlamına gelmektedir. DYY, AB yapısal fonlarının yardımıyla üretim kapasitelerinin artırılması ve ekonominin bütününde kaynakların daha etkin dağılımını mümkün kılmaktadır. İlk defa “Tek Avrupa Senedi”yle belirlenen yapısal fonların amacı ise “bölgeler arasındaki gelişim seviyelerindeki farklılıkları ve kırsal alanlar da dahil olmak üzere en az gelişmiş bölgelerdeki geri kalmışlığı azaltarak ekonomik ve sosyal birlikteliği güçlendirmek”tir.⁵ Bu belirlenen şartlar doğrultusunda en fazla yardımı yeni üyelerin alması kaçınılmazdır. Nitekim katılım öncesinde 6,45 milyar euro olan yapısal fonların 2006 yılında 16,78 milyar euro olması öngörülmektedir.⁶ Yapısal fonların bütçedeki payları ise 1992’de %25’ten 2006’da (öngörülen) %39’a çıkmıştır.⁷ Dahası, katılım sonrasında yeni üyelerin AB bütçesinden aldıkları payın da artmasıyla çok daha iyi duruma gelecekleri gözlenmektedir. Ayrıca AB bilim ve teknoloji politikaları ile yeni teknolojilere ulaşma ve bunları transfer etme imkanları, yeni üyelerin dünyanın geri kalanıyla rekabet edebilme gücünü artırmaktadır. Eski üyeler içinse genişlemenin temel etkisi yeni yatırım ve ticaret fırsatlarını değerlendirebilecekleri pazarların tek pazara katılması ve aynı zamanda ucuz, emek-yoğun ekonomiler sayesinde üretim maliyetlerinin düşmesidir.⁸

Mamafih, ulusal sanayi politikası araçlarının daha yakından incelenmesi yeni üyeler açısından birçok yapısal düzenleme ve uyum sorunlarını öne çıkarmaktadır. AB Komisyonu’nun 2001’de ifade ettiği gibi, üyeliğe hazırlanan ekonomilerinin rekabet gücünü canlandırmak için, yeni üyelerin yasal mevzuatlarını ve idari yapılarını AB-15 girişimcilik kültürüne paralel hale getirerek, “geçiş odaklı” girişim politikalarından “Lizbon sonrası”⁹ girişim politikasına geçmeleri gerekmektedir.¹⁰ Bu amaçla yeni

⁵ AB Antlaşması, Madde 158.

⁶ H Wallace, W Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, 4th Edition, Oxford University Press, 2000, s.244.

⁷ *Ibid.*,

⁸ Commission Staff Working Paper, ‘Impact of Enlargement on Industry’, SEC (2002) 234, 2003, s.2.

⁹ 2000’de Lizbon’da toplanan Avrupa Konseyinin koyduğu amaç AB’yi 2010’da ‘daha çok sosyal iletişim ve daha çok ve iyi iş imkanı ile sürdürülebilir büyümeye yatkın, dünyanın en rekabet edebilir ve dinamik bilgi-temelli ekonomisi’ haline getirmektir. Daha fazla bilgi için bkznz.

üyeler katılım sürecinde özelleştirme önlemleri gibi genel pazar çerçevesi ile ilgili kurallar, ihracatta özelleşme gibi ticari önlemler ve KOBİ'lerin işleyişlerine dair kurumsal ve hukuki uyum çalışmaları gibi olumlu ekonomik yeniden yapılanma programları başlatmışlardır.¹¹

Özelleştirme, geçiş sürecindeki yeni oluşmuş serbest pazar ekonomilerinde Batı Avrupa girişimcilik kültürünün oluşması ve bu ekonomilerin katılım sonrası karşılaşacakları rekabet güçleriyle başedebilmeleri açısından önemli rol oynamıştır. Ancak, özelleştirme sürecinde değişik sorunlar ortaya çıkmış, bu sorunlar yeni üyeler arasında eşit olmayan kalkınma grafiklerinin oluşumuna neden olmuş ve rekabet gücü yüksek pazar yapılarının ortaya çıkışını geciktirmiştir.¹² Diğer taraftan ihracatta özelleşme yeni üyelerin sanayi yapılarındaki farklılıklara bağlı olarak büyük değişiklikler göstermiştir. Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan ve Slovakya gibi üyelerin ihracat için teknoloji-menşeyli sanayilere odaklanmalarına rağmen, diğer yeni üyelerin hala emek-yoğun ihracata takılıp kalmaları¹³ yeni ve eski üyeler arasındaki sanayi yapısı uçurumunun korunmasına neden olmuştur. Bu şartlar altında katılımın ana sonuçlarından biri, eski ve yeni üyelerin sanayi politikası ihtiyaçlarındaki uyumsuzluk yüzünden Avrupa sanayi politikasının yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğidir.

Diğer taraftan, genişleme öncesinde eski üyelerin genişlemeye olumlu bakışının temel nedeni emek-yoğun üretim şeklini Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine kaydırma ve böylece küresel rekabet güçlerini artırmak için yüksek yetenek gerektiren ve teknoloji menşeyli sanayileşmeye odaklanma fırsatı yakalamaları olmuştur.¹⁴ Ancak, AB sanayi politikası açısından bu amaç eski ve yeni üyeler arasındaki uçurumun korunmasına ve AB içindeki her türlü sanayi politikasının uyumlu hale getirilmesinde çıkmaza girilmesine yol açmaktadır. Örneğin KOBİ'ler istihdam yaratılması ve üretimin artırılması konusunda büyük şirketlerden daha iyi bir performans gösterme eğiliminde olduğundan KOBİ'lerin işleyişi için daha iyi bir ortamın oluşturulması eski üyelerin yukarıda bahsedilen önceliklerine zıt olarak yeni üyeler için bir öncelik olmuştur.¹⁵ Bu da, KOBİ'lerin daha ziyade geçiş ekonomilerinde büyüme adına ana güç kaynakları olma potansiyellerini göstermektedir.¹⁶

Communication from the Commission, 'Industrial Policy in an Enlarged Europe', COM (2002) 714, 2002.

¹⁰ Commission Staff Working Paper, 'Report on the Candidate Countries' Measures to Promote Entrepreneurship and Competitiveness', SEC (2001) 2054, 2001, s.3.

¹¹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. M A Landesmann and I P Szekey, **Industrial Restructuring and Trade Reorientation in Eastern Europe**, Cambridge University Press, 1995.

¹² Commission Staff Working Paper, 'Impact of Enlargement on Industry', SEC (2002) 234, 2003, s.6.

¹³ *Ibid.*, s. 8-9.

¹⁴ *Ibid.*, s.15.

¹⁵ *Ibid.*, s.22.

¹⁶ *Ibid.*,

Bu nedenle, geçiş süresince güçlü ekonomik politikalar uygulanmış olmasına rağmen bunların çoğu genişleme öncesi yeni üyelerin eskileri yakalaması için yeterli olmamıştır. Birçok yeni üye küçük işletmeler için devlet korumasını kaldıran katı özelleştirme süreci nedeniyle ekonomik küçülme yaşamıştır. Bir başka deyişle, katılım müzakereleri ile birlikte birçok yeni üye sanayinin küçülmesi ve işsizliğin artması gibi ciddi ekonomik gelişmelerle yüzyüze kalmıştır. Örneğin, 1990 ve 1999 yılları arasında imalat sektöründeki istihdam kaybı Polonya'da %25, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Slovakya ve Slovenya'da %40 olmuştur.¹⁷ Bu nedenle, ulusal ekonomik ve siyasi terimlerle ifade edildiğinde denilebilir ki, DYY ve yapısal fonların olumlu etkilerine rağmen genişlemenin özellikle geçiş sürecinde yeni üyelerin sanayileri ve vatandaşları üzerinde olumsuz etkileri daha belirgindir.

Genişleme, dünyada esas olarak Amerikan ve Japon sanayileriyle rekabet eden ortak Avrupa sanayisi adına, eski ve yeni üyeler için farklılaşmış sanayileşme hedefleri anlamına gelmektedir. Avrupa'da buluş yapma performansının rakiplere göre daha zayıf olması nedeniyle AB elektronik, ofis makinaları ve bilgisayar endüstrisi gibi bilgi-yoğun sektörlerle odaklanarak sanayisini yeniden yapılandırmaya çalışmaktadır.¹⁸ Ancak bu aynı zamanda yeni üye ülkelerin kalkınma kaygılarıyla Avrupa sanayisinin gelişme öncelikleri arasındaki uyumsuzluğun bir göstergesidir. Bu nedenle, katılımla birlikte eski ve yeni üyelerin rekabet güçleri arasındaki uçurumu kapatma amacı ve daha düşük seviyedeki sanayilerin Avrupa sanayisine entegrasyonu, Avrupa sanayi politikası adına negatif bir etkiye yol açarak AB'nin toplam büyüme hızını yavaşlatacaktır.

Dahası, yeni üye ülkelerin sanayi gelişmelerini devam ettirebilmeleri için yeniden yapılanma planlarının katılım sonrasında da sürdürülmesi gerekmektedir. Ancak bu, ortak sanayi politikası adına bir ortak hedef belirleme sorunu yaratmaktadır. Eski ve yeni üyelerin büyüme kaygıları arasındaki büyük farklılıklar ve yeni üyelerin öncelikle eski üyelerin rekabet gücünü yakalamaları gerekliliği, AB'nin genişleme sonrası büyüme oranında bir düşüş yaşamak üzere olduğunu göstermektedir. Diğer bir senaryoya göre ise, eğer yeni üyeler AB sanayisi rekabet gücünü yakalayamayacaklarsa, o zaman AB için endüstriyel gelişme göstergelerini düşüren veya yavaşlatan faktörler olacaktır. Bu da Avrupa sanayisinin dünyanın geri kalanıyla rekabet edebilme gücü açısından olumsuz sonuçlar doğuracaktır.

Daha geniş kapsamlı olarak, eski üyelerin endüstriyel rekabet gücünü yakalamak için yeni üyeler girişimciliği ilerletmek adına, KOBİ'lerdeki eğitim seviyesini artırmalı; tüm teşebbüsler için finansal kaynaklara ulaşımı kolaylaştırmalı, araştırma ve geliştirmeyi ilerletmeli ve işletme destekleyici önlemleri, kamu yönetiminin verimliliğini ve istihdam ile çalışma şartlarını ilerletmek durumundadırlar.¹⁹ Ayrıca, AB-15'in rekabet gücüne erişebilmeleri açısından yeni üyelerin sanayilerinde yatırıma

¹⁷ *Ibid.*, s.7.

¹⁸ 'Industrial Policy in an Enlarged Europe', COM (2002) 714, 2002, s.11.

¹⁹ Commission Staff Working Paper, 'Report on the Candidate Countries' Measures to Promote Entrepreneurship and Competitiveness', SEC (2001) 2054, 2001, s.21-23.

ihtiyaç vardır. Bu ise yukarıda da belirtildiği gibi DYY ve yapısal fonlarla büyük ölçüde karşılanmaktadır. Ancak, DYY oranı son on yılda hızla artmış olmasına rağmen yeni üyeler AB müktesebatını tamamen uygulamadıkları sürece, önümüzdeki birkaç on yıllık sürede eski ve yeni üyeler arasındaki uçurumun kapanması zor gözükmektedir.²⁰

Diğer taraftan, AB Komisyonu 1990'dan beri ortak sanayi politikası adına farklı politika araçlarının rollerini aynı hedefe odaklamaya çalıştığından²¹ Birlik üyelerinin ihtiyaçlarına cevap verme konusunda deneyimli bir kurum olarak görülmektedir. Bu yeni üyelerin tek pazara tam entegrasyonu yolunda güvenilir geri bildirim almaları konusunda önemli bir avantajdır. Ancak, eski üyelerin birbirine benzeyen sanayi yapıları nedeniyle son genişleme öncesi AB'de sanayi politikası önceliklerinin aşağı yukarı aynı olduğu görülmektedir. Bunun aksi olarak, rekabet gücü düşük ve eski üyelerinkinden farklı sanayi yapılarının AB'ye katılımı, ortak sanayi politikasının yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir. Ancak geçmişine bakıldığında bu konuda AB'nin yeteri kadar tecrübeli olduğunu söylemek zordur.

Dahası güncel büyüme oranları incelendiğinde görülmektedir ki, genişlemeden doğan ilave büyüme yeni üyelerin eskileri yakalama sürecini ivmelendirse bile, bu süreç 15-40 yıl kadar sürecektir.²² Sonuç olarak, son genişleme AB içinde eski ve yeni üyelerin sanayi yapıları açısından büyük bir uyum sorununa işaret etmektedir. Ayrıca, küresel seviyede Avrupa'nın ortak rekabet gücünün artırılması için yeni katılan sanayilerin katılım sonrası da yeniden yapılanmaya devam etmeleri gerekmektedir. Bu noktada sorulacak soru ise şu olmalıdır: "Katılım sonrası yeniden yapılanmaya AB Devlet Yardımları hükümleri ne kadar izin vermektedir?"

Genişlemenin AB Devlet Yardımları Politikasına Etkileri

Yukarıda da görüldüğü gibi, zayıf sanayi yapılarının Birlik sanayisine entegrasyonu nedeniyle ortak sanayi politikasının ana amacı olan "Avrupa sanayisinin ortak rekabet gücünün artırılması" hedefi tehdit altındadır. Sorun, yeni üyeler Birlik rekabet gücünü yakalamaya çalıştıklarında daha da görünür bir hal alacaktır. AB Devlet Yardımları politikası açısından tehlike ise yeni üyelerin Birlik rekabet gücünü yakalamak için AB-15'e izin verilen yardım seviyesinden daha fazlasına ihtiyaç duymalarıdır. Bu noktada, katılımın muhtemel zorluklarının üstesinden gelmek, mevzuatları yakınlaştırmak ve tek pazara entegrasyon sürecinde her iki tarafın haklarını ve sorumluluklarını tanımlamak için, AB ve yeni üye devletler teker teker "Avrupa Antlaşmaları" ("AA") olarak bilinen antlaşmaları imzalamışlardır.

²⁰ Communication from the Commission, 'Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe', COM (2004) 274, 2004, s.16-17.

²¹ Bknz. Communication from the Commission, 'Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach', COM (90) 556, Brussels, 1990.

²² Commission Staff Working Paper, 'Impact of Enlargement on Industry', SEC (2002) 234, 2003, s.4-5.

Her şeyden önce, AA Uygulama Hükümlerinin birinci maddesi uyarınca yeni üye devletlerin devlet yardımlarının kontrolü için ulusal denetleme kurumları kurmaları öngörülmüştür.²³ Ancak bu denetleme kurumları bağımsız kurumlar olmaktan ziyade hükümete bağlı birer kurum olmuşlardır. Bu nedenle, teşebbüslere yönelik hükümet politikalarının denetlenmesi açısından bu kurumlarla devlet arasındaki ilişki şeffaf ve ortak pazara uygun olmama gibi tehlikeler içermektedir. Bu tehlikeler katılım süresince yeni üyelerin hükümet politikalarının ortak pazara uygun olup olmadığını denetleyen milletlerüstü bir kurumun mevcut olmamasından kaynaklanmaktadır. Yeni üyelerden beklenen, ulusal mevzuatlarını AB müktesebatıyla uygun hale getirmeleridir. Ulusal denetim kurumlarının sorumluluğuysa, kararlarını AA'lar temelinde kurulan ulusal hukuka dayandırmaktır.²⁴ Ancak, yeknesak bir mevzuat uyarlaması olmadığından, bu uygulama yeni üyelerde katılım öncesinde devlet yardımları hükümlerinin farklı şekillerde uygulanmasına neden olmuştur. Dahası, yazılı olmayan ikincil devlet yardımları müktesebatının her bir parçasının ulusal hukuka uyarlanması mümkün değildir²⁵ ve bu da yeni üyelerin katılım müzakereleri süresince AB devlet yardımları kültürünü kendilerine uyarlamalarını daha da zorlaştırmıştır.

Ayrıca, katılım sonrası yeni üyelerin politikaları milletlerüstü bir kurum olan ve tüm ulusal etmenlerin üstünde birincil önceliği tek pazar entegrasyonu olan AB Komisyonu tarafından denetlenmektedir. Ancak, yeni üyelerin zayıf sanayi yapıları açısından otoritenin daha katı bir kurumun denetimine geçmesi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu sonuçlar, AB içindeki pazar baskılarıyla başedebilme zorunluluğu ya da üyelik sonrası ekonominin yeniden yapılandırılması sorunu olarak sayılabilir. Ancak katılım sonrası yeni üyelerin hiçbiri kendi özel ulusal öncelikleri doğrultusunda devlet yardımlarını değerlendiremeyecektir.

Katılım öncesinde bile Komisyon ve AB-15, ulusal denetim kurumları tarafından teşebbüslere verilen yardımların ortak pazara uygun olduğunu varsaymanın mümkün olmadığını bilmektedir.²⁶ Bu aynı zamanda gelecekte yeni üyeler ve eski üyeler arasında oluşabilecek bir güven sorununa işaret etmektedir. Bu nedenle, yeni üye ülkelerin zayıf sanayi yapıları, muhtemel yeniden yapılanma sorunları ve yukarıda bahsedilen eski üyelerin güven sorunu gözönüne alındığında, bu ülkelerin Avrupa ekonomisine entegrasyonu kolay bir iş olmayacaktır. Dahası, bu güven sorununun Avrupa'nın iç ilişkilerine etkisi "derinleşen ekonomik entegrasyon" adına muhtemel bir durgunluk sürecine de işaret etmektedir.

Bütün bunların yanında, AB-15'e uygulanan devlet yardımları kuralları ile katılım sürecinde yeni üyelere uygulananlar arasındaki farklılıklar vurgulanmalıdır. Bu noktada "varolan yardımlar" ile "yeni yardımlar" arasındaki farklılık katılım sürecindeki ana

²³ H Hansen, A Van Ysendyck, S Zuhlke, *op.cit.*, s.206.

²⁴ P Schütterle, 'State Aid Control – An Accession Criterion', in *CMLR*, 39, 577-590, 2002, s.580.

²⁵ *Ibid.*, s.582.

²⁶ H Hansen, A Van Ysendyck, S Zuhlke, *op.cit.*, s.206.

sorunu oluşturmaktadır. AB Antlaşmasının eski üyelere uygulanan devlet yardımları hükümlerinin aksine, bütün Katılım Antlaşmaları yeni üye devletlerde katılım öncesi bahsedilen devlet yardımlarını “varolan yardımlar” değil “yeni yardımlar” olarak değerlendirmektedir.²⁷ Bu sınıflandırmanın doğurduğu en önemli sonuç, Komisyon’un varolan yardımların sadece yeniden gözden geçirilmesini talep edebilirken, yeni yardımların geri ödenmesini isteyebilmesidir. Sonuç olarak, bu sınıflandırma sanayide AB-15’in rekabet gücünü yakalamaları yolunda yeni üyelerin endüstriyel gelişimine zarar verebilir. Bu aynı zamanda yeni üye devletlerin Birliğe katılımları sonrası AB’de bir sömürü düzeni oluşumu fikrini de desteklemektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, tüm yeni üye ülkelerin sanayileri aynen serbest pazar ekonomisine geçişin ilk yıllarında olduğu gibi Birlikteki pazar güçlerinin olumsuz etkilerine açıktır. Bu korunmasızlık, önceleri devletin yardımlar yoluyla ekonomiye serbest pazar ekonomisinin izin vereceği ölçüden daha fazla müdahale etmesine yol açmıştır. Bu bağlamda, katılım öncesi bahsedilen yardımların kesilmesi ve geri ödenmelerinin talep edilmesi yeni üye devletlerin sanayilerini Birlik içindeki pazar güçlerine karşı kırılğan hale getirmekte ve yeni üye devletlerin rekabet gücünü katılım önceki seviyesinden daha da aşağılara itmektedir. Özellikle katılım sonrası AB Devlet Yardımları hükümlerinin uygulanmaya başlaması ile yeni üyelerin AB-15’e göre daha düşük olan istihdam seviyeleri ve rekabet güçleri, Komisyon’un katılım öncesi verilen yardımların geri ödenmesini isteme yetkisi ile birleşince daha da olumsuz şekilde etkilenecektir.

Bir başka ilginç ikilem yine yukarıda sözü geçen sınıflandırmayla ilgilidir. Kasım 2002’de kapatılan Katılım Antlaşmalarının IV. Ek’inin gerekliliklerinden biri “ulusal devlet yardımları denetim kurumlarınca değerlendirilen ve onaylanan yardımların” varolan yardım olarak değerlendirilebilmesidir.²⁸ Ancak yukarıda da belirtildiği gibi ne Komisyon ne de AB-15 ulusal denetim kurumlarınca onaylanan yardımların şüphesiz uygunluğunu kabul etmediğinden böyle bir uygunluk temelini IV. Ek’e dahil edilmesi hem Katılım Antlaşmaları hem de yeni üyeler ve Birlik ilişkileri açısından bir ironiyi ifade etmektedir.

Buna rağmen, Katılım Antlaşmaları yeni üyelerin sanayilerindeki kendine özgü durumu kabul ederek katılımı yeni üyeler için tamamen kazançsız bir gelişme olmaktan çıkarmaktadır. AB’ye entegrasyonun ana avantajlarından biri, katılım öncesinde yeni üye devletlerin AB-15’e izin verilmeyen sektörlerde endüstriyel yeniden yapılanmalarına izin verilmesidir. Ancak, yeni üye devletlerin serbest pazar ekonomisi tecrübeleri ve rekabet kültürleri AB-15 ile karşılaştırıldığında henüz emekleme döneminde olduğundan, yeni üyelere üyelik öncesi sanayilerini yeniden

²⁷ *Ibid.*, s. 206.

²⁸ Katılım Antlaşması Ek IV

yapılandırılmaları için verilen zaman ve özel derogasyonların ortak pazarda karşılaşacakları pazar baskısıyla başetmeleri için yeterli olacağını söylemek zordur.²⁹

Bu nedenle, bütün üye devletler arasındaki eşitsizlikler ve buna rağmen bütün üyelere yeknesak uygulanan hükümler son genişleme sonrası Birlik içinde “daha eşit” ortaklar yaratılmasına yol açmaktadır. Bu durumun AB karar alma mekanizmasında büyük siyasi yansımaları vardır. Örneğin, yeni DYY akımının canlandırılması için Polonya, Macaristan ve Slovakya gibi bazı devletler yabancı yatırımcılara özel yatırım ayrıcalıkları vermektedirler.³⁰ Ancak, bu devletler önerdikleri ayrıcalık sistemlerini katılım hazırlıklarının bir bölümü olarak AB Devlet Yardımları hükümleri ile aynı çizgiye çektiklerinden bahsedilen ayrıcalıklar artık mevcut değildir.³¹ Yani, devlet yardımları hükümleri AB’de yeni üyelerin, eski üyelerin sanayide rekabet gücünü yakalama ivmelerini yavaşlatmakta; bu da yeni üye sanayilerinin ihtiyaçları bakımından bir eşitsizliğe yol açmaktadır.

Bu sorunlar nedeniyle katılım müzakereleri süresince birçok yeni üye özel statü talebinde bulunmuş ve bazıları sanayilerinin önemli sektörlerinin genel hükümlerden belli bir süre için ayrı tutulmaları konusunda bu ayrıcalığı almışlardır. Özellikle, Macaristan bazı yardım tasarılarının uygunluğu konusunda Komisyon sağduyusuna başvurmuş ve Polonya küçük işletmelere verilen uygunsuz yardımların 2011’in sonuna kadar sürdürülmesi konusunda muafiyet almıştır.³² Dahası, yeni üyeler katılım öncesinde Madde 87(3)(a) bölgeleri³³ olarak değerlendirilmiş ve bu sürenin 5 yıl daha uzatılmasını istemiştir.³⁴ Bu durum aynı zamanda genişleme sonrası yeniden yapılanmanın gerekliliğini de göstermektedir. Ancak AB’ye göre yeni üyelere özellikle yeniden yapılanma yardımları konusunda hala sorunlar bulunmaktadır ve AB, Birlik içinde sanayi yapıları ne kadar farklı olursa olsun, devlet yardımları hükümlerinin yeknesak uygulanmasını istemektedir. Bunun altındaki neden, AB müktesebatının “tek boy hepsine uyar” tarzı uygulanmasının eski üyeler için avantajlı olmasıdır.

²⁹ Bknz. Commission Press Release IP/03/1791, December 19, 2003 ve Commission Press Release IP/04/115 January 28, 2004.

³⁰ Commission Staff Working Paper, ‘Impact of Enlargement on Industry’, SEC (2002) 234, 2003, s.12.

³¹ *Ibid.*,

³² J Hölscher, J Stephan, ‘Competition Policy in Central Eastern Europe in the Light of EU Accession’, in *JCMS*, 42(2), 321-345, 2004, s. 328-329.

³³ Madde 87(3)(a) “ciddi işsizlik yaşayan ve yaşama standartları anormal seviyede düşük olan bölgelerdeki ekonomik kalkınmayı teşvik eden” devlet yardımlarının ortak pazarla uygun olabileceğini ifade etmektedir. Bu noktada işsizlik ve yaşama standartlarının seviyesi Birlik ortalaması ile karşılaştırılmaktadır. Böylece yeni üyeler gibi nispeten fakir devletlerin bu maddeden yararlanmaları daha da kolaylaşmaktadır. Ortak pazara uygunluk ise kesin olmamakla birlikte Komisyonun sağduyusuna bağlıdır. Bu madde üye devletler için, verdikleri yardımların ortak pazara uygunluğunu savunabilmeleri adına çok önemlidir. Daha fazla bilgi için bkz: A Arnall, A Dashwood, M Ross, D Wyatt, *Wyatt and Dashwood’s European Union Law*, 4th ed, Sweet and Maxwell, 2000; A Evans, *EC Law of State Aid*, Oxford University Press, 1997; L Hancher, T Ottervanger and P J Slot, *EC State Aids*, 2nd ed., Sweet and Maxwell, 1999.

³⁴ P Schütterle, *op.cit.*, s.586.

Bundan dolayı, yukarıda da belirtildiği gibi yeni üye ekonomilerdeki en önemli gereklilik sanayideki rekabet güçlerini artırmaları açısından temel yeniden yapılanmadır. Bunun yanında, eski üyelerin sanayi politikası ihtiyaçları farklıdır ve daha ziyade yüksek yetenek gerektiren teknoloji menşeyli üretime odaklanmıştır. Bu nedenle, uyum sorunu sadece yeni üye devletlerin sanayilerinden kaynaklanmamakta, aynı zamanda AB Devlet Yardımları hükümlerinin farklı sanayi yapılarının ihtiyaçlarına göre uyarlanmadan katı bir şekilde uygulanmasından kaynaklanmaktadır.³⁵ Sonuç olarak, AB Devlet Yardımları hükümlerinin yeknesak uygulanması eski ve yeni üyelerin sanayi yapıları arasındaki uçurumun korunmasına sebep olmakta bu da yeni üyelerin sanayide rekabet güçlerini artırmaları önünde bir engel teşkil etmektedir. Mamafih, geçiş süresince ulusal kurumların AB müktesebatını ihtiyaçlara yönelik uygulamaları da üyelik öncesi yeni üyelerin eski üyelerle aralarındaki uçurumu kapatmasına yardımcı olmamıştır. Bunun nedeniyse, yeni üyelerin yeniden yapılanma için yeterli zamanları olmamasıdır. AB Devlet Yardımları hükümleri geçiş ekonomilerinin ihtiyaçlarına göre değil, tecrübeli serbest pazar ekonomilerinin ihtiyaçlarına göre düzenlenmiştir. Bundan dolayı Birlik içerisinde uçurumun kapatılmasını hızlandırmak için yeni üyelere AB Devlet Yardımları hükümlerinde yeni derogasyonlar verilmesi Birlik kurumlarınca bir seçenek olarak düşünülmelidir.

Bir başka ilginç soru da, “Ya yeni üyeler AB dışında bırakılıyorsa?” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu soru, katılım sürecinin yeni üyelere kazandırdığı ivmeyi reddetmek imkansız olacağından hassas bir sorudur. Aynı zamanda ifade edilmesi gereken bir nokta da şudur ki; eğer yeni üyeler ancak rekabet güçleri açısından AB-15’i yakaladıktan sonra üyeliğe kabul edilecek olsalardı, bu yeni üyelerin AB-15’i dışardan yakalamalarının daha zor, hatta imkansız olacağından çok da gerçekçi bir çözüm olmazdı. Küresel rekabet boyutunda incelendiğinde de görülmektedir ki, tek pazar dışında kalan yeni üyelerin dünyanın geri kalanına göre serbest pazar ekonomisine geçişlerinin gecikmesine bağlı olarak rekabet güçlerini kaybetmeleri de olasıdır.³⁶ Sonuç olarak denilebilir ki, yeni üyeler için eskileri AB bünyesine dahil olduktan sonra yakalamak, AB tarafından olası kılınan DYY ve yapısal fonların olumlu katkıları gibi olanaklar nedeniyle dışarıdan yakalamaktan daha kolaydır.

Ancak, yukarıda da incelendiği gibi AB sanayi ve devlet yardımı kurallarının yeni üyelere şablon halinde uygulanması yenilerin sanayi yapıları açısından ciddi uyumsuzluklara yol açmaktadır. Bu yüzden, AB Devlet Yardımları hükümlerinin yeni üyelerin ihtiyaçlarına göre değiştirilmesi yerine, ortak Avrupa sanayisini dengelemek ve daha sonra geliştirmek için yeni üyelere yeni derogasyonlar verilmesi iyi bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu seçenek de AB Antlaşmasının ayrımcılık yapılmaması esasına aykırı olmakta ve ATAD tarafından Birliğin Antlaşma’da tanımlanan temel prensiplerine aykırılık iddiasıyla iptal edilme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Sonuç olarak, AB Devlet Yardımları hükümlerinin yeni sanayi yapılarına

³⁵ J Hölscher and J Stephan, *op.cit.*, s. 342.

³⁶ S S Nello and K E Smith, *The European Union and Central and Eastern Europe: The Implications of Enlargement in Stages*, Ashgate Publishing, 1998, s.45.

uygulanması Birlik için yeni bir sorun oluşturmakta ve uyum sorunu çözülmediği sürece dikey entegrasyonun önünde büyük bir engel olarak durmaktadır.

Genişleme Sonrası AB'de Yetkilerin Dağılımı

Genişleme sonrası AB'deki yetki dağılımı incelendiğinde görülmektedir ki yukarıda sözü geçen uyumsuzluğun etkileri Birlik içinde büyük siyasi çatışmaya yol açmak üzeredir. AB Devlet Yardımları ve Sanayi Politikası konusunda Birlik'te yetkilerin kullanımı ilk bakışta Komisyon ve üye devletler arasında bir otorite rekabetine işaret etmektedir. Herşeyden önce, Antlaşmaların koruyucusu olarak Komisyonun görevi, tarafsızlığını gerektirmektedir. Ancak Komisyonerler üye devletler tarafından seçildiğinden kendilerini her zaman ulusal etkilerden bağımsız hissetmemektedirler.³⁷ Diğer bir deyişle, Komisyoner atama hakkı üye devletlere Komisyonunda temsil edilme fırsatı vermektedir. Bu nedenle Komisyon, belli bir oranda ulusal çıkarların temsil edildiği siyasi bir kurum halini almaktadır. Genişleme sonrası, öncekinden daha az homojen bir AB'de üye devletlerin çıkarları birbirinden çok daha farklı olacak ve yeni üyeler yeni kazanılmış ulusal bağımsızlıklarının temsili konusunda daha hassas davranabileceklerdir.³⁸ Bu siyasi ortamda AB devlet yardımları ve sanayi politikaları arasındaki çelişki ve eski ve yeni üyelerin farklı çıkarları AB'de bir kutuplaşmaya yol açabilecektir. Bu aynı zamanda Birlik karar alma mekanizmasında da bir çıkmaza neden olabilir.

Örneğin, yeni üyeler için yadsınamaz ekonomik getirileri olan yapısal fonların bütçedeki payının belirlenmesinde ortaya çıkan anlaşmazlıklar her bütçe görüşmesinde sıkıntı yaratmaktadır. Yeni genişlemenin Birliğe getireceği yükü önceden göz önünde bulunduran Komisyon, yapısal fonların daha az ama daha verimli kullanılması konusunda ayarlamalar yapmaya çalışmışsa da hükümet zirvelerinden çıkan sonuçlar yapısal fonların öngörülenden daha da azaltılması yönünde eğilimler göstermiştir. Haziran 2005'te Brüksel'de yapılan son AB zirvesinin başarısızlığının ana nedeni de budur. Mart 1999'da Berlin'de belirlenen ve 2006'ya kadar geçerli olan bütçenin yeniden belirlenmesi konusunda en önemli sorun bir kez daha üye devletlerin alacakları ödenekler olarak karşımıza çıkmış ve bu sorun zirvenin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmuştur.

Genel politika çizgileri açısından ise, Komisyon Avrupa Rekabet Hukukunun bir parçası olan ve aynı zamanda üye devletler için bağlayıcılığı bulunan Avrupa Devlet Yardımları hükümleriyle sınırlı bir oranda, üye devletlerin belli vergi sistemlerini düzenleyerek görevinin bir kısmını yerine getirmektedir. Ancak, vergilendirme politikası AB'de tamamiyle da düzenlenmiş değildir ve üye devletlerin egemenliklerini neredeyse tamamen kullanabildikleri bir alandır. Bu durumda Komisyon, üye devlet vergi sistemlerini AB Devlet Yardımları hukuku hükümleri altına almakla yetki

³⁷ J T Lang, 'How Much Do the Smaller Member States Need the European Commission? The Role of the Commission in A Changing Europe', in *CMLR*, 39, 315-335, 2002, s. 321.

³⁸ *Ibid.*, s.322.

sınırlarını aşmış olacaktır. Diğer taraftan, ortak pazarın düzenlenmesi sırasında devlet yardımları hükümlerini vergi düzenlemelerini dikkate almadan uygulamak başarısız bir girişim olacaktır, çünkü vergilendirme devlet yardımlarının temelinde yatmaktadır ve rekabeti bozucu etkisi vardır. Bu noktada AB Devlet Yardımları hukukuna aykırı olarak ayrımcı vergilendirme politikası izleyen üye devletler de Birlik içindeki rekabete aykırı politikalar izlemiş olacaklarından yetkilerini aşmış olacaklardır.³⁹ Böylece sorun Komisyon ve üye devletler arasında yetki çatışmasına yol açan bir sorun olacaktır. Ancak bu sorun özellikle devlet yardımları konusunda AB ve üye devlet yetkilerinin net olmayan parçaları yüzünden ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, yukarıda da belirtildiği gibi vergilendirme politikası büyük ölçüde ulusal yetkiler dahilinde olduğundan yeni üyelerin ihtiyaç duydukları ekonomik yeniden yapılanmanın bir gereği olarak vergilendirme politikasına başvurmaları beklenmektedir. Bununla birlikte bu davranış hem AB'nin hem de üye devletlerin politika kaygılarından kaynaklanan bir yetki çatışmasına yol açacaktır.

Bunun yanında, Avrupa Sanayi Politikası konusunda, Birliğin politikanın genel hatlarını belirleme yetkisi olmasına rağmen politikanın şekillendirilmesi uluslara bırakılmıştır.⁴⁰ Daha somut olarak Avrupa Anayasası, Sanayi Politikası başlığı, "Birliğin işbirliği yapıcı, ekleyici veya destekleyici faaliyet gösterebileceği alanlar" başlığı altına koymaktadır. Bu durum Sanayi Politikası alanında da Birliğin salt yetkisi olmadığını göstermektedir. Bu noktada, gelecekte yetki çatışmasıyla ilgili birçok dava ile karşılaşılacağını ve ATAD'ın bu yetki çatışmalarını çözmek konusunda önemli bir sorumluluğu olacağını söylemek mümkündür.

Böylece, bu yetki çatışmasının ana nedeninin dört özgürlüğü ve ortak pazarı düzenleyen bir milletlerüstü kurum olan Komisyonun ve vatandaşlarının günlük hayatlarına daha yakın birer ulusal kurum olan üye devletlerin siyaset belirlemedeki rekabeti olduğunu söyleyebiliriz.⁴¹ Üye devletlerin ana kaygıları, istihdam yaratan ve iş hukukunu düzenleyen birer sosyal devlet olarak hareket etme kabiliyetlerini ellerinde tutmaktır.⁴² Bu sosyal politikalar aynı zamanda ulusal sanayi politikalarının bir parçasıdır ve AB'nin bu politika alanlarını düzenlemedeki haddinden fazla yetkisi üye devletlerde rahatsızlık uyandırmaktadır. Ancak bu noktada akıldan çıkarılmaması gereken bir nokta da şudur ki, Birliğin sadece ortak pazarın kuruluş ve işleyiş şartlarını ilerletmeye yönelik sınırlı bir yetkisi vardır.⁴³ Bu nokta, üye devletler açısından Sanayi Politikasının "ulusal seviyede belirlendiğinde daha iyi sonuçlar doğuracağı" şeklinde bir tez olarak kullanılabilir.

³⁹ Daha ayrıntılı bir inceleme için bkz.: W Schön, 'Taxation and State Aid Law in the European Union', in *CMLR*, 36, 911-936, 1999.

⁴⁰ A Dashwood, 'The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community', in *CMLR*, 41, 355-381, 2004, s. 360.

⁴¹ U Di Fabio, 'Some Remarks on the Allocation of Competences Between the European Union and Its Member States', in *CMLR*, 39, 1289-1301, 2002, s.1294.

⁴² *Ibid.*,

⁴³ A Dashwood, *op.cit.*, s.360.

Diğer taraftan, AB kendisine yetkiler yaratma yetkisine sahip değildir.⁴⁴ Başka bir deyişle, AB'ye yetkileri, Antlaşmaların tek hakimi olarak kendi Anayasaları yoluyla, üye devletler tarafından bahşedilmektedir ve bu noktada üye devletler, AB'de merkezleşmeye karşı bir etken olarak sağlam birer güç konumundadırlar.⁴⁵ Üye devletlerin AB içindeki güçlü konumları AB Konseyi yoluyla ifade edilmektedir. Bu noktada, yukarıda bahsedilen yetki çatışmasının sosyal politikalar ve sanayi politikası gibi hassas konular gündeme geldiğinde Birlik içinde Komisyon ve Konsey arasında kurumsal bir çatışmaya yol açması da muhtemeldir.

Uyumsuzluğun Genişleme Sonrası Siyasi Etkileri

Siyasi olarak Avrupa Birliği'nin genişlemesi ve yeni ekonomilerin ortak pazara katılımı Doğu Avrupa'da Komünizmin yıkılması sonucu ortaya çıkan siyasi gelişmelere bir tepki olarak değerlendirilebilir. Bunun yanında ekonomik olarak genişleme, temelde yeni üyelerin sanayi sorunlarının AB'ye ithal edilmesine neden olmuştur. Yukarıda sözü geçen politika çatışmasının net olmayan yetki dağılımı ile güçlenerek, gelecekte denenmesi beklenen "yakın işbirliği" girişimlerine zarar vermesi mümkündür. Üye devletlerin kendi ulusal sanayi politikaları konusunda karar almaları kendi yetkileri dahilinde olsa bile, AB'de ortak bir sanayi politikası yaratılması Birliğe bu konuda belirli bir yetki tanımış ve durumu iyice karmaşık hale getirmiştir. Bununla beraber, AB'nin bu politika alanında ne derece yetkisi olduğu sorusu üye devlet - Birlik ilişkilerini olumsuz etkileyen zor bir sorudur. Ayrıca, üye devletlerin Avrupa Antlaşmalarındaki varolan yardım - yeni yardım ayrımı gibi adaletsiz kısıtlamalar ve AB-15 ile karşılaştırıldığında yeni üyelerin sanayideki zayıf rekabet güçleri AB'de genişleme sonrası ortaya çıkabilecek bir eşitsizliğe işaret etmektedir.

Buna ilave olarak, Avrupa Sanayi Politikasının eski üyelerin ihtiyaçları doğrultusunda uygulanması AB hukuk düzeninin temellerine aykırı düşen bir ayrımcılığa neden olmaktadır. Bu nedenle, genişleme sonrası AB sanayisinin üyelerin tümünün ihtiyaçlarına cevap verebilmesi açısından Avrupa Sanayi Politikasının yeniden düzenlenmeye ihtiyacı vardır. Aksi takdirde AB içinde "daha eşit" üyelerin yaratılması ve bu eşitsizlik sistemine cevap olarak ortaya çıkabilecek Birlik içi kutuplaşma ilerde AB'nin birlikteliğini tehlikeye sokabilir. Diğer taraftan AB Devlet Yardımları hukukunun vergi düzenlemeleri gibi bazı parçaları, üye devletlerin egemenliklerini henüz Birliğe devretmedikleri hassas politika alanlarına işaret etmektedir. Ancak AB Devlet Yardımları hükümleri kaçınılmaz olarak ulusal sanayi politika araçlarını düzenlediği için bu noktada üye devlet ve Birlik yetkileri arasında kesin sınırlar çizmek çok zordur.

⁴⁴ Avrupa Birliğinde *Kompetenz-Kompetenz* olarak bilinen kavram mevcut değildir. Daha derin inceleme için bkz.: U Di Fabio, 'Some Remarks on the Allocation of Competences Between the European Union and Its Member States', in *CMLR*, 39, 1289-1301, 2002; A Von Bogdandy and J Bast, 'The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for Its Reform', in *CMLR*, 39, 227-268, 2002.

⁴⁵ U Di Fabio, *op.cit.*, s.1293.

Bu koşullar altında, AB'deki güncel siyasi gelişmeler, Birliğin varoluş amacını oluşturan “yakın işbirliği” ve “daha fazla entegrasyon”u genişleme sonrasında olumsuz yönde etkileme eğilimindedir. Daha somut olarak, nitelikli çoğunluk sisteminin (“NÇS”) birçok politika alanında oybirliği ilkesinin önüne geçmesi, eğer AB bütün üyelerin çıkarları doğrultusunda hareket etmeyi amaçlıyorsa, üye devletler arasında benzer politika hedeflerini gerektirmektedir. Aksi takdirde belli politikalarda çoğunluğu sağlayabilen üyeler AB'ye kendi hedefleri doğrultusunda yön vermeye başlarlar ve bu aynı hedefleri paylaşmayan üyeleri Birlik politikaları dışında bırakır. Bu senaryo, yakın gelecekte olası görülmektedir ve AB siyasetine yansımaları Amsterdam Antlaşmasıyla ortaya atılan “ilerlemiş işbirliği” kavramıyla göstermektedir. Ayrıca, Aralık 2003'te başarısızlıkla sonuçlanan Brüksel Zirvesi de ilerlemiş işbirliği mekanizmasının uygulamaya geçirilmesini bir kez daha gündeme getirmiştir. Bu uygulamanın hayata geçirilmesi işbirliği içinde yer alan üye devletlerin daha ileri seviyede entegrasyonu anlamına gelmekle beraber, işbirliği dışında kalan üyelerin farklı tercihleri göz önüne alındığında AB karar alma mekanizmalarında muhtemel kutuplaşmaya da işaret etmektedir. Daha özeldir, AB sanayi ve devlet yardımları politikaları arasındaki çatışma ve bu çatışmanın üye devlet – AB ilişkilerine yansımaları göz önüne alındığında, ilerlemiş işbirliği mekanizmasının hayata geçirilmesi gelecekte AB'de siyasi farklılaşmaya yol açabilir.

Eğer ilerlemiş işbirliği dışında kalan üyeler de bir muhalefet olarak kendi aralarında işbirliği yapmaya karar verirlerse, bu farklılaşma AB karar alma mekanizmasının milletlerüstü niteliğini kaybederek hükümetlerarası niteliğe bürünmesine neden olur. Bu senaryo “AB Konseyinin uluslararası ilişkilerin anarşik yapısının Birliğe yansımaları” olduğu fikrini güçlendiren bir duruma yol açar, ki bu da AB'nin kuruluşundan beri oluşturmaya çalıştığı milletlerüstü özelliğine büyük zarar verir. Aslında bu durum AB'nin yabancı olduğu bir durum da değildir. 1960lı yıllarda “boş sandalye krizi” olarak adlandırılan ve daha fazla işbirliği amacını bir süreliğine baltalayan olay AB içindeki daha önce yaşanan farklılaşmanın yansımasıdır. Ancak 1966 yılının Lüksemburg uzlaşması olarak adlandırılan uzlaşısının 25 üyeli bir AB'de işleyip işlemeyeceği şüphelidir. Sonuç olarak ifade edilebilir ki, AB'nin son genişlemesi aceleyle gelmiş bir genişlemedir ve eski ve yeni üyeler açısından yeterli hazırlık sürecinden geçmemiştir. Bunun nedeni yeni üye devletlerin kendine özgü ekonomik şartları olmasına rağmen, AB sanayi ve devlet yardımları politikalarındaki gerekli değişikliklerin henüz yapılmamış olmasıdır. Bu da Avrupa entegrasyonu adına ilerde meydana gelebilecek olumsuzluklara işaret etmektedir.

Son olarak, Avrupa Anayasasının Haziran 2004'te devlet ve hükümet başkanları tarafından onaylanması Birlik tarihinde dev bir gelişmedir. Anayasa ile getirilen temel değişikliklerden biri, Başlık X – Birlik Üyeliği altındaki Madde I-59 ile üye devletlere tanınan “Birlikten gönüllü çıkış hakkı”dır. Birlikten çıkış hakkı daha önce hiçbir yerde tanımlanmamış olduğundan sembolik bir gelişme olarak göze çarpmaktadır. Bu maddenin Anayasaya dahil edilmesi üye devletlerin ilerde ulusal çıkarları gerektirdiği takdirde, AB'den çıkma seçeneğini değerlendirme hakkının Birlik tarafından da tanınması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda genişleme sonrası AB'de ortaya çıkabilecek farklı ulusal çıkar çatışmalarının AB tarafından tanınması ve Birlikten

ayrılmanın bir çözüm olarak görülmesini ifade etmektedir. Bu sadece AB'nin varoluş nedenlerine aykırı bir madde değil, aynı zamanda üye devletlerin AB içinde son çözüm olarak kullanabilecekleri bir müzakere silahıdır ve AB'nin temel amacı olan "daha fazla entegrasyon" fikrine de taban tabana ters düşmektedir. Sonuç olarak, yukarıda da belirtildiği gibi, ekonomik çatışmaların siyasi arenaya yansımaları ve Madde I-59'un müzakere sürecindeki etkileri düşünüldüğünde söylenebilir ki AB gelecekte sadece bir kutuplaşma tehlikesiyle değil, aynı zamanda bir çözülme tehlikesiyle de karşı karşıyadır.

Sonuç

Yeni üyeler doğrudan yabancı yatırım, yapısal fonlar ve AB Bilim ve teknoloji politikası sayesinde ekonomik refahlarını hissedilir derecede artırmışlardır. Özellikle katılım sonrası AB bütçesinden aldıkları paylar, sahip oldukları nispeten küçük ekonomik boyutlar nedeniyle yeni üyeler için yadsınamaz öneme sahiptir. Kısacası AB üyeliği diğer alternatiflerle karşılaştırıldığında, üyeliğin yeni üyeler için en kazançlı yol olduğu görülmektedir. Ancak günümüzde AB'de ekonomik entegrasyon yorumlandığında yapısal müdahalelerin sadece kısa dönem için dizayn edildikleri söylenebilir.⁴⁶ Uzun dönemde bütün üyeler için refahı artırmayı ve bölgesel farklılıkları azaltmayı pazarın kendi işleyişi sağlamalıdır.⁴⁷

Bu noktada, düşük seviyeli sanayi yapılarının Avrupa sanayisine entegrasyonu işleminin ortaya çıkardığı problemler, son genişlemenin zamanlamasının doğru olmadığını düşündürmektedir. Dış ekonomik baskılar açısından ele alındığında, yeni üyelerin sanayi konusunda kaderlerini AB'ye bağlamaları bir avantaj olarak görüle bile, eski üyeleri yakalamak için onlardan çok daha hızlı yıllık büyüme grafikleri gösterme zorunlulukları ortada büyük bir sorun olduğunu belirtmektedir. Bunun nedeni, yeni üyelerin yetersiz serbest pazar ekonomisi deneyimleridir. Dahası AB-15 ile yeni üyeler arasında sanayide rekabet gücü anlamında büyük farklılıklar vardır ve zayıf sanayi yapılarının AB sanayisine entegrasyonu AB sanayi politikası adına da bir uyum sorununa işaret etmektedir. Sonuç olarak bu entegrasyon, genişlemenin ilk yıllarında ortak Avrupa sanayisinin rekabet gücünün artışı yavaşlatacağından, Birlik öncelikle yeni katılan sanayilerin problemlerini çözmeye odaklanmalıdır. Bu da her halukarda AB'de sanayi gelişiminin yavaşlaması anlamına gelmektedir.

Katılım müzakereleri süresince devlet yardımları hükümlerinin yeni üyelere ihtiyaçları olduğundan çok daha az derogasyonlarla uygulanması ise durumu daha da kötüleştirmiştir. Bu, yeni sanayilerin katılım öncesi yeniden yapılanma ihtiyaçlarının görmezlikten gelinmesi anlamına gelmektedir. Bu durumun yetkilerin kullanımı konusuna yansımaları ele alındığında görülmektedir ki, AB'nin milletlerarası özellikteki karar alma mekanizmasında, yeni üyelerin kaygıları pek de dikkate alınmayacaktır. Konseydeki güç bazında eşit olmayan temsil durumu ve NÇS, AB sanayi politikasının

⁴⁶ H. Wallace, W. Wallace, *op.cit.*, s.246.

⁴⁷ *Ibid.*,

yeni üyelerin ihtiyaçlarını karşılayamayacağını düşündürmektedir. Bu noktada Birlik, genişleme sonrası AB sanayi politikasının yeniden gözden geçirilmesini bir seçenek olarak düşünmelidir.

Ayrıca, AB devlet yardımları hükümlerinin yeknesak uygulanması, ulusal sanayide yeniden yapılanmayı sınırladığından, genişleme sonrası yeni üyelerin eskileri yakalamaları daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle başka bir çözüm, AB devlet yardımları hükümlerinin geri kalmış sanayilerin ihtiyaçları doğrultusunda uygulanması olarak karşımıza çıkmaktadır. Aksi halde, yeni üyeler için AB üyeliği, Avrupa'nın geri kalanını yakalama yolunda en iyi çözüm olmaktan çıkar. Bu, aynı zamanda AB'nin sanayide rekabet gücünü de olumsuz etkiler.

Son olarak, “ilerlemiş işbirliği” prosedürü ve AB Anayasasının devlet ve hükümet başkanlarınca onaylanması gibi siyasi gelişmeler de ele alındığında, yukarıda bahsedilen şartların AB içinde daha yakın işbirliği konusunda bir düğümlemeye yol açabileceğini söylemek mümkündür. Diğer bir deyişle, genişleme sonrası ortaya çıkan ekonomik eşitsizliklerin siyasi yansımaları ve NÇS ile “daha eşit” üyeler yaratılması, AB içinde politika oluşturma mekanizmasını olumsuz etkilemektedir. Bunun da “siyasi Birlik” kurma fikrine olumsuz yansımaları olacaktır. İlerlemiş işbirliği fikri benzer sanayi yapılarında yakınlaşmayı getirebilir ve AB içindeki farklılıklar çok gelişmiş ve az gelişmiş üyeler arasında kutuplaşmayı doğurabilir. Böyle bir durumda, AB Anayasasının I-59 Maddesi bu kutuplaşmayı güçlendirip Birlikten gönüllü çıkışı mümkün kılarak ve daha derin ekonomik ve siyasi işbirliği fikrine zarar vererek çözülmeye bile yol açabilecektir.

Sonuç olarak AB'nin, serbest pazarın gerektirdiği rekabet koşullarının gerisinde kalan üyeleri dışlayan bu dualist yapısı, Birliğin varoluş nedenine aykırı düşmektedir. AB'nin bu tehditte kurtulup kurtulamayacağı ise gelecekte görülecektir.