

EKONOMİ PERSPEKTİFİNDEN AB'DE PARADİGMA DEĞİŞİMİ

HATİCE KARAHAN, MELİH ÖZSÖZ





EKONOMİ PERSPEKTİFİNDEN AB'DE PARADİGMA DEĞİŞİMİ

HATİCE KARAHAN, MELİH ÖZSÖZ

COPYRIGHT © 2017

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımını yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Uygulama: Hasan Suat Olgun
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
MEVCUT DURUM VE SORUNLAR	8
NASIL BİR PARADİGMA DEĞİŞİMİ?	13
AB'DE PARADİGMA DEĞİŞİMİ VE TÜRKİYE	19
SONUÇ VE ÖNERİLER	20

YAZARLAR HAKKINDA

Hatice Karahan

Boğaziçi Üniversitesi İşletme Bölümü'nden mezun olduktan sonra aynı üniversiteden iktisat alanında yüksek lisans derecesi aldı. 2006 yılında ekonomi doktorasını tamamladığı Syracuse University'de ekonomi dersleri verdi. Center for Policy Research bünyesinde araştırmacı olarak çalıştı. Türkiye'ye döndükten sonra MÜSİAD'da Genel Sekreter Yardımcılığı ve Ekonomi Danışmanlığı yapan Karahan, İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde yarı zamanlı olarak doktora seviyesinde ders verdi. 2012-2015 yılları arasında TÜBİTAK'ta danışmanlık görevi üstlendi. Doç. Dr. Karahan, halen İstanbul Medipol Üniversitesi Ekonomi ve Finans Bölümü'nde bölüm başkanı olarak görev yapmaktadır. Makroekonomi alanında doçentlik unvanına sahip olan Karahan, aynı zamanda TİM Ekonomi Danışmanı olup SETA'da ekonomi araştırmaları yürütmekte ve *Yeni Şafak* gazetesinde ekonomi alanında köşe yazarlığı yapmaktadır.

Melih Özsöz

Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi'nde lisans, Boğaziçi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Yüksek Lisans Programında yüksek lisans derecesini tamamlayan Melih Özsöz, 2006-2016 yılları arasında İktisadi Kalkınma Vakfı'nda (İKV) çeşitli pozisyonlarda çalıştı. 2016 yılında Genel Sekreter Yardımcısı ve Araştırma Müdürü olarak İKV'den ayrılan Melih Özsöz, Şubat 2016 tarihinden bu yana Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu'nda Kurumsal İletişim ve Kaynak Geliştirme Direktörü olarak çalışmaktadır. 2008 yılında Türkiye'nin ilk sosyal girişimlerinden biri olan Çöp(m)adam'ın kurucularından olan Özsöz, birçok dernek ve vakfin yönetim kurulunda bulunmaktadır.

ÖZET

Avrupa Birliği (AB) son yıllarda başta ekonomik kriz olmak üzere yaşadığı zorluklar eşliğinde, entegrasyonda ilerleme ile dağılma söylemleri arasında çalkalanmaktadır. Birlik'in karşı karşıya olduğu sorunlar ve bunlara çözüm bulma ihtiyacının farkında olan Avrupalı otoriteler de söz konusu tartışmalara dahil olmuş ve geleceğe dair çizilen senaryolar sıkça gündeme gelmeye başlamıştır. Bu analiz AB'deki söz konusu tartışmaları masaya yatırırken, gelişmelere ağırlıklı olarak ekonomi perspektifinden bakmayı amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümü AB'nin mevcut durumunu ve bu kapsamdaki sorunları ortaya koymaktadır. Bu amaçla ekonomik problemlerin yanı sıra bölgede aşırı sağın yükselişi ile mülteci krizi ele alınmakta ve Brexit sonrası yükselen ayrılık söylemleri incelenmektedir. Analizin ikinci bölümünde bu sorunlardan hareketle AB'yi nasıl bir paradigma değişiminin beklediği konusu, senaryolar dahilinde tartışılmakta ve meselenin ekonomik boyutuna ışık tutulmaktadır. Çalışmanın son bölümü ise Türkiye'nin yakın gelecekte bir dönüşüm içine girmesi beklenen AB'ye üyelik süreci ve diğer ilgili dinamiklere değinmekte, karşılıklı ilişkilere dair temel önerilerde bulunmaktadır.

Bu analiz AB'deki paradigma değişimi tartışmalarını masaya yatırırken, gelişmelere ağırlıklı olarak ekonomi perspektifinden bakmayı amaçlamaktadır.

GİRİŞ

2017 Mart ayında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) temel taşı olan Roma Sözleşmesi'nin 60. yılı kutlanırken Avrupa Birliği (AB) belli başlı sorunlar yaşamaktadır. Küresel finansal krizin patlak vermesinin ardından Avrupa'yı kapsıyıp kavuran sıkıntılar sebebiyle AB son on yılın en önemli ekonomik sınavlarından birini vermektedir. Birlik tırmanan göç sebebiyle içinden çıkılmaz bir hal alan mülteci meselesi, artan terör olayları ve Birleşik Krallık'ın ayrılma kararı ile zor günler geçirmektedir. Hal böyle olunca AB'nin bugüne kadarki en kritik ve en "başarılı" politikalarından biri olan genişleme politikasının da uzun süredir rafa kalkmış olduğu görülmektedir. Böylesi bir ortamda Brüksel ve AB başkentleri ise Birleşik Krallık ile AB arasında tesis edilecek yeni ilişki modeli üzerinden, Birlik'in geleceğini ve bu doğrultuda alacağı şekli tartışmaya açmıştır. Zira varılan noktada bir modelin herkese uymadığı anlaşılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda son dönemde beyin fırtınaları güçlenmiş ve hatta Avrupa Komisyonu 2017 Mart ayında AB'nin geleceğine ilişkin beş senaryodan oluşan bir Beyaz Kitap yayımlamıştır.

Bu analiz söz konusu gelişmelerden yola çıkarak bir yandan AB'nin bugün karşılaştığı zorlukları masaya yatırırken diğer yandan da Birlik'in geleceğine dair tartışmalara ışık tutmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda önerilen senaryolar ile AB'nin belli başlı politika alanlarını inceleyen çalışma son bölümde Türkiye-AB ilişkilerini de değerlendirmeye almaktadır.

MEVCUT DURUM VE SORUNLAR

AB'nin geleceğini tartışırken öncelikle mevcut duruma ve bu tartışmaya sebebiyet veren unsurlara bakmakta fayda var. Çalışmanın bu kısmında AB ile ilgili tartışmaları içeride ve dışarıda alevlendiren başlıca etkenler ele alınmaktadır. Baskı yaratan bu etkenler, süregelen ekonomik sorunlar, Birleşik Krallık'ın vermiş olduğu ayrılık kararı sonrasında çeşitli AB üye ülke kamuoylarında daha fazla dillendirilmeye başlanan "ayrılık" söylemleri ve bölgede son dönemde özellikle mülteci krizi ile canlanan popülist talepler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu dinamikler kapsamında AB vatandaşlarının tutumlarına da kısaca değinilmektedir.

Ekonomik Sorunlar

2008-2009 küresel ekonomik krizi ve ardından yaşanan Avro Bölgesi borç krizi, Avrupa ekonomisinde uzun soluklu bir mücadele sürecini beraberinde getirmiştir. Bu dönemdeki sorunların başında gelen bütçe açıkları ve kamu borçları bölgede kemer sıkma (*austerity*) politikalarını gündemin tepesine taşıırken Yunanistan, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), İrlanda ve Portekiz gibi ciddi problemleri olan ekonomilere tartışmalara yol açan yardım reçeteleri yazılmıştır. 2017 yılında gelinen noktada bölge ekonomisi genelinde kademeli bir toparlanma görülmektedir. Bununla birlikte yaşanan sürecin ortaya çıkardığı "ayrışan" görünümünün, Birlik'in ekonomi politikalarına dair ciddi soru işaretleri yarattığını kabul etmek gerekir. Bunun belirgin bir örneği Yunanistan krizinde açıkça kendini göstermiştir. Grexit tartışmalarının hararetlendiği dönemde bir yandan Almanya'nın ülkeye yaptığı kemer sıkma baskıları diğer yandan da bazı üye ülkelerin Yunanistan'a mali yardımdan imtina etmeleri AB içerisindeki çatlaklara ışık tutmuştur. Dolayısıyla zorlu geçen son zamanlar, ekonomik ortaklıkta var olan pürüzlerin su yüzüne çıkmasına sebep olmuştur.

Kısaca hatırlanacak olursa 28 AB üyesinden 19'unun mensup olduğu Avro Bölgesi, para birliği anlamında dünyanın en geniş ekonomik entegrasyonudur. 1999 yılı başında 11 üye ile start veren ve 2002 yılında ulusal paraların tedavülden kalkmasıyla ortak para kullanmaya başlayan Avro Projesine, İngiltere ve Danimarka tercihen mensup olmamış, İsveç ise birtakım dinamikleri nedeniyle avroya geçiş yapmamıştır. Avro Bölgesi'ne üye ülkelerin ortak olduğu unsurlar, para biriminin yanı sıra buna paralel olarak ortak bir Merkez Bankası (Avrupa Merkez Bankası-ECB) ve beraberinde gelen ortak para politikasıdır. Avro Bölgesi'nin bütünlüğü konusunda soru işaretlerini tetikleyen bir mevzu da ECB politikaları olmuştur. Nitekim geride kalan süreçte ortak Merkez Bankasının başarısı bir tartışma konusu haline gelmiş, bu kapsamda özellikle bölgesel güç dengeleri bağlamında endişeler oluşmuştur.

Öte yandan bölgede maliye politikası ortak değildir ve ülkelere özgüdür. Bu noktada ise belirlenmiş belli başlı mali disiplin şartlarının yerine getirilmesi beklenir. Temel bir madde olarak mali disiplin kurallarını da içeren İstikrar ve Büyüme Paketi'nin (Stability and Growth Pact-SGP) üye ülkelerce benimsenmesi gerekirken aksi yönde hareket edenler için belli başlı yaptırımlar vardır.

Nitekim Yunanistan vakasında görüldüğü üzere ülkede baş gösteren ve daha sonra diğer belli başlı kamu borcu yüksek ekonomilerde yaşanan borç krizi, bölgede bir ekonomik sıkıntının yaşanmasına sebep olmuş ve özellikle bankacılık sistemini risk altına sokmuştur. Bu dönemde bölge genelinde yükselen tartışmalar belli başlı önlemlerin alınmasını beraberinde getirmekle birlikte, mali kurallara uyma gereksinimi de canlı bir örnekle öne çıkarılmıştır. Zira Yunanistan'ın Avro Bölgesi'nden çıkış senaryosunun Birlik'in geleceğine ilişkin riskler taşıdığı ortadayken, herhangi bir taviz verilmesi halinde diğer kemer sıkma karşıtı ülkelere de bu gevşekliğin sirayet edeceğinden korkulmuştur. Dolayısıyla

Yunanistan meselesi Birlik'in itibarının zedelenmesi açısından kritik bir risk oluşturmuştur. Bu bağlamda ülkede halen sıkıntılarla yoğrulmuş sürecin Grexit konusunu tam olarak rafa kaldırmadığını da eklemek gerekir. Nitekim Yunanistan krizi ülkenin halen tek başına altından kalkamayacağı bir mahiyettedir.

Tüm bu hikayeden elde kalan en önemli sorun ise ortak ekonomik altyapının kırılabilirlikler içerdiğinin anlaşılmasının yanı sıra bölgedeki güven unsurunun zedelenmesi olmuştur. Bu nedenle gelinen noktada sorulması gereken, son dönemde alınan önlemlerin bundan sonra ortaklığı sürdürmeye yeterli olup olmadığıdır. Geri dönüşü olmadığı söylenen Avro Projesi gerçekte de tahayyül edildiği gibi geri dönülemez midir?

Bu çerçevede AB ve bunun bir alt kümesi olan Avro Bölgesi için ekonomik anlamda sorgulanan bir faktör olan Almanya'nın hakimiyeti konusuna da kısaca değinmek gerekir. Nitekim Almanya zorlukla atlatılmaya çalışılan Avrupa ekonomik krizinde adeta bir liderlik rolü üstlenmiş ve bölgede en güçlü aktör olarak öne çıkmıştır. Bu süreç Almanya ekonomisinin dayanıklılığı adına da bir kanıt teşkil etmiş ve Almanya bölge ekonomisinin lokomotifliğini üstlenmiştir. Üstelik Almanya'nın AB'nin en büyük ekonomisi olma özelliği çerçevesinde Birlik'in bütçesine de yaptığı güçlü katkıyla kritik bir üye konumunda olduğunun altını çizmek gerekir. Almanya'nın bölgenin itibarı açısından da hayati bir öneme sahip olduğu ifade edilebilir. Öte yandan bu bağlamda Almanya özelinde bir husus daha ortaya çıkmaktadır: Bölgeye kattığı inkar edilemez güç ve bu anlamda oluşan ekonomik bağımlılık karşısında takındığı dominant lider rolünün verdiği genel rahatsızlık.

Bu çerçevede ortaya çıkan gerginliklerin bir örneği Almanya ve bazı güçlü bölge ekonomilerinin, güney ekonomilerini tembellikle suçlaması olarak bilinmektedir. Bununla birlikte Almanya'nın rahatsızlık veren gücü konusunda, sadece

ayakta tutmaya çalıştığı zayıf ekonomileri değil aynı zamanda diğer kreditör ülkelerin tutumlarını da göz önüne almak gerekir. Bu kapsamda Almanya'nın bakış açısından elverişli duran ekonomik politikaların, farklı dinamikler içeren diğer bölge ekonomileri için uygunluğunun sorgulandığını da eklemekte fayda vardır. Daha genel bir ifadeyle bir ya da daha çok ülkenin fayda umduğu politikaların, tüm bölge ekonomilerinin menfaatine olmasının, zaman ve ortam faktörleri dahilinde beklenemeyeceği görüşü hakim olmuştur. Örneğin Avro Bölgesi'nin ekonomik bütünlüğüne dair izlenen politikalarda Almanya ve Fransa arasında bir farklılığın gözlemlendiği hatırlanacaktır. Nitekim Almanya için başından beri sıkı para politikası ve mali disiplin yaklaşımı geçerliken, Fransa daha ziyade esneklik ve müstakil karar verme taraftarı olmuştur.¹

Bugün bakıldığında bölge genelinde zayıf ekonomik performans devam ederken ülkeler özelinde ise bambaşka hikayeler vardır. Bu kapsamda sosyoekonomik etkiler açısından kritik olan işsizliğin de bazı ülkelerde oldukça düşük oranlarda iken diğerlerinde can yakıcı olmaya devam ettiği görülmektedir. Keza mali disiplin konusunda da ayrışmalar net olarak ortadadır. Cari dengede Almanya'nın vermekte olduğu fazla öteden beri rahatsızlık yaratan bir gerçek iken, bölgenin kuzey ve güneyi arasında halen ciddi farklılık ve ayrışmalar gözlenmektedir. Dolayısıyla AB kapsamında ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve üyeler arasında bir yakınsama sağlanması giderek daha kritik bir önem taşımaktadır.

Bunlara ek olarak gelecek perspektifleri bölgenin değişen sosyal dinamiklerinin de oluşturduğu risklerden endişe etmektedir. Zira uzayan yaşam süreleri ve yaşlanan nüfus Avrupa için sosyal olduğu kadar ekonomik ve mali sürdürülebilirlik açısından da soru işaretlerine sebep olmaktadır. EU-27 için emeklilik sistemine dair harca-

malar ve sağlık maliyetlerinin 2030 yılı itibarıyla GSYH'nin sırasıyla yüzde 12,4 ve yüzde 7,7'sine yükselmesi beklenmektedir. Yaşlanan nüfus işgücünün daralmasını beraberinde getirecekken, Avrupa nüfusunun dünyadaki payını da 2060 yılında yüzde 5'e düşüreceklerdir.²

Sonuç olarak AB ve Avro Bölgesi çerçevesindeki mesele ülkelerin bireysel sorunları dahilinde var olan dengesizlikten hareketle, bölgedeki sistem bütünlüğünün ne derece sürdürülebilir olduğudur. Ülkeler için AB'ye aidiyet önemli olsa da ulusal menfaatlerin de kritik roller oynadığına ve oynayacağına şüphe yoktur. Bu nedenle bölgedeki ekonomik yapının ve özellikle de Avro Projesinin sağlam ayaklar üzerine oturtulması gerek ortak harekete dair mutabakat gerekse muhtemel sarsıntılardan yara almamak adına önem taşımaktadır.

Avrupa'da Aşırı Sağın Yükselişi ve Mülteci Krizi

Hiç şüphesiz son yıllarda Avrupa siyasetinin belirleyici faktörlerinin başında, etkisi hızla artan aşırı sağ gelmektedir. Aslına bakılırsa yukarıda bahsi geçen ekonomik problemlerin de bölgedeki bu siyasal eğilimin yükselişine zemin oluşturduğunu öncelikle ifade etmekte fayda vardır. Nitekim yaşanan ekonomik yavaşlamanın Yunanistan ve İspanya başta olmak üzere GKRY, Portekiz ve İrlanda dahil çok sayıda AB ülkesinde çift haneli işsizlik oranlarını beraberinde getirmesi, toplumsal reaksiyonlara yol açmıştır. Bunun yanı sıra uygulanan sert kemer sıkma politikaları kapsamında hükümetlerin sosyal harcamalarda kısıntılara gitmesi de olumsuz etkileri pekiştirmiş ve gelir dağılımında bozulmalara sebebiyet vermiştir. Hatta bu dönemde Avrupa'ya akın eden mültecilerin de "bölge kaynaklarını sömürerek ekonomik anlamda zarar verdiği" görüşünü benimseyenler olmuştur. Hepsi bir arada ele alındı-

1. Kristin Archick, "The European Union: Current Challenges and Future Prospects", Congressional Research Service, R44249, (Şubat 2017).

2. "Reflection Paper on the Social Dimension of Europe", Avrupa Komisyonu, (Nisan 2017).

ğında ise başlangıçta mağlup edilemez olarak lanse edilen Avrupa projesinin ekonomi ayağının kısa sürede ne derece sarsılabildiğini görmek, ulusal eğilimlerin de yeniden canlanmasına imkan tanımıştır. Aşırı sağın bu negatif ortamdan da yararlanarak kendine belirli bir hareket alanı oluşturduğu ifade edilebilir.

Avrupa aşırı sağının gündemi ülkelere göre farklılık gösterse de bölge siyasetinde sağ ve aşırı sağ partilerin neredeyse tümü “çok kültürlülük karşıtlığı” paydasında birleşmektedir. Küreselleşme, AB, Avrupa entegrasyonu ve genişlemeye, göçmenlere, yabancılara özellikle Müslüman ve Roman kökenli gruplara karşıtlık neredeyse tüm aşırı sağ partilerin söylemlerinde bolca yer alırken, “ulusal kimlik” savunuculuğu da belli başlı Avrupa ülkelerinde daha fazla seslendirilmektedir. “Sınırlarımızın kontrolünü elimize alalım” söylemi ise türlü denemelere rağmen çözüm bulunamayan mülteci krizi sonrasında, Avrupa aşırı sağının dilinden eksik olmamaktadır.

Nitekim rakamların da bu söylemi destekler nitelikte olduğu ifade edilebilir: 2015 yılında bölgeye ulaşan 1 milyonu aşkın mülteci ile Avrupa, İkinci Dünya Savaşı sonrasında tarihinde gördüğü en büyük mülteci akınına şahit olmuştur. Mülteci krizine çözüm üretmekte halen zorlanan bölgede AB'ye üye ülkeler özellikle sorumluluk paylaşımı konusunda ciddi bir kriz yaşamaya devam etmektedir. Kimi ülkeler mültecileri kabul eden bir tutum izlerken, çok farklı ülkelerde yaşanan terör olayları sebebiyle birçok ülke mültecileri kendi ülkesine kabul etmekten uzak durmakta ve hatta sınırlarını kapatmak suretiyle kendi sınır bütünlüğünü tekrar muhafaza altına almaya çalışmaktadır. Dolayısıyla bölge, tarihinin en ciddi mülteci sınavında, Avrupa'yı Avrupa yapan dört temel özgürlükten biri olan “serbest dolaşım özgürlüğü”nü de tehlikeye sokmaktadır.

Durum böyleyken Avrupa Parlamentosundaki Özgürlükler ve Uluslar Avrupası (ENF) grubuna üye olan aşırı sağ partiler 2017 Ocak

ayında Almanya'nın Koblenz kentinde gerçekleştirdikleri buluşmada, yeni yılın Avrupa'da bir dönüm noktası olacağını iddia etmişlerdir. Bazı Avrupalı liderler ABD'de Donald Trump'ın seçim zaferini övmüş ve Avrupa'nın yeni bir dönüşümün eşiğinde olduğunu dile getirmişlerdir. Trump'ın seçim zaferini ilk kutlayanların başında ise Fransa'dan Ulusal Cephe (FN) lideri Marine Le Pen, Hollanda'dan aşırı sağcı Özgürlük Partisi (PVV) lideri Geert Wilders, Almanya'dan ise Almanya için Alternatif'in (AfD) lideri Frauke Petry gelmiştir.

Avrupa aşırı sağının gündemi ülkelere göre farklılık gösterse de bölge siyasetinde sağ ve aşırı sağ partilerin neredeyse tümü “çok kültürlülük karşıtlığı” paydasında birleşmektedir.

Hiç şüphesiz Avrupa'da aşırı sağın yükselişindeki asıl tehdit ana akım siyasete olan etkisinde yatmaktadır. Aşırı sağ popülist fikir ve söylemlerin etkisi ile Avrupa ülkelerinde aşırı sağ radikal partilere destek artarken, siyaset arenası da seçmenlerin taleplerine cevap verebilmek, korkularını giderebilmek ve en basit deyişle radikal partilere seçmen kaybetmemek adına benzer söylemlere kendilerini teslim etmektedir. Bu ise uluslararası değerler ve evrensel insan hakları ile taban tabana zıt söylem ve eylemlerin yaşanmasına sebep olmaktadır.

Bu gelişmeleri “sağın yükselişi” olarak okuyanlar kadar, “merkezin çözülmesi” olarak görenlerin sayısı azımsanmayacak kadar çok olsa da gerçek şu ki, bu durum bölgedeki siyaset arenasının gün geçtikçe radikalleşmesine sebebiyet vermektedir. Böylelikle aşırı olarak değerlendirilen görüş ve öneriler, önce kamuoyu ardından siyaset tarafından giderek daha makul karşılanmaktadır.

Bu bağlamda Avrupa'da aşırı sağın yükselişi ve bunun ana akım Avrupa siyasetine etkisi, yakın gelecekte kendini çok daha fazla gösterecek ve Avrupa'yı bir değişime itecektir. Mayıs 2014 tarihinde gerçekleştirilen son Avrupa Parlamentosu (AP) seçimleri de bunun en önemli göstergesi niteliğindedir. Zira 2014 yılında gerçekleşen seçimlerde aşırı sağ partiler Parlamentoda kendilerine hiç olmadığı kadar yer bulmuştur. Fransa'daki aşırı sağcı Ulusal Cephe, Danimarka'daki aşırı sağcı Danimarka Halk Partisi, Finlandiya'daki aşırı sağcı Gerçek Finler Partisi, Avusturya'daki koalisyon ortağı aşırı sağcı Avusturya Halk Partisi, Macaristan'daki aşırı sağcı Jobbik Partisi, Belçika'daki Flaman kesimin bağımsızlığından yana olan Yeni Flaman İttifakı, Almanya'daki Milliyetçi Demokratik Partisi ve Yunanistan'daki aşırı sağcı Altın Şafak Partisi gibi partiler bu dönemde oylarını artırmıştır. Bu trendin bir sonraki Avrupa Parlamentosu seçimlerinde de devam edeceğini düşünmek yanlış olmayacaktır.

BREXIT Kararıyla Artan Ayrılık Söylemleri

Bilindiği üzere İngiliz halkı Haziran 2016 tarihinde gerçekleştirilen Brexit oylamasında "Birleşik Krallık AB üyesi olarak kalsın mı yoksa AB'den ayrılınsın mı?" sorusunun cevabını aramış ve yüzde 51,9'luk oy "ayrılınsın" yanıtını vermiştir. Bu bağlamda Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılışı ile ilgili teknik süreç devam ederken, ayrılığın ve esasen detaylarının tam olarak ne zaman belirleneceği konusunda ise belirsizlik sürmektedir. 19 Haziran 2017'de başlaması planlanan Brexit müzakereleri için iki yıllık bir süre öngörülse de karmaşık geçecek sürecin, bunun ötesine de taşması kuvvetle muhtemeldir.

Öte yandan bu kararın Avrupa'daki birçok ülkeyi etkilediği de ortadadır. Bu bağlamda bir takım üye ülkede yankılanan ayrılık çağrılarının, Avrupa'da bir domino etkisi yaratması ise Brüksel ve AB'li kurumların korkulu rüyasıdır. Nitekim 2017 yılının hemen başında Avusturya,

Hollanda ve Fransa'daki seçim süreçlerinde de Brexit'in etkisi oldukça hissedilmiştir. Avrupa'nın bir türlü çözüm bulamadığı mülteci sorunu ve farklı Avrupa kentlerinde peşi sıra meydana gelen terör saldırıları, ekonomik krizin etkilerini de hissetmeye devam eden kamuoyları için tetikleyici olmuştur. Bu ortamda muhalif ve aşırı sağ partiler seçim kampanyalarını "Avrupa'dan ayrılış" siyaseti üzerine kurarken, Birleşik Krallık sonrasında Avrupa'dan ayrılma kararı vermeye ilişkin süreç başlatan ülke ise henüz yoktur. Bu söylemlerin Avrupa'da yakın gelecekte biteceğine dair bir belirti olmadığını da özellikle vurgulamak gerekir.

Öte yandan Brexit kararının Brüksel başta olmak üzere çeşitli AB başkentlerinde yansımalarının olduğu ifade edilebilir. Nitekim Brexit oylamasından bu yana AB liderleri, kalan 27 üye arasında Birlik'in yenilenmesinden söz etmektedir. Bu noktada Lizbon Anlaşması'nın 50. maddesinin ilk kez kullanılıyor olmasıyla, bölgede bir tabunun yıkılacağı ve "bölünmez birlik" kavramının anlamsız hale geleceğini belirtmek gerekir. Dolayısıyla Brüksel'in bundan sonra daha fazla ayrılma tehdidiyle uğraşmak zorunda kalma ihtimali varken, bu durum gelecek yıllarda AB içinde karar alma süreçlerini de etkileyecektir.

AB Vatandaşlarının Tutumu

Tüm bu dinamikler doğrultusunda AB üyesi ülkelerdeki halkların bakış açısını da ortaya koymakta fayda vardır. Avrupa Komisyonu tarafından 1974 yılından bu yana düzenli olarak yapılan ve AB kamuoylarının Birlik'i yakından ilgilendiren çeşitli konulara ilişkin görüş ve tutumlarını ortaya koyan son Eurobarometre³ anketine göre; 2014 yılının ikinci yarısından itibaren mülteci krizi ve terör, AB kamuoylarının gündemlerinde ilk iki sırayı paylaşmaktadır. İşsizlik, ekonomik durum ve mali kriz ise endişeler arasında halen yer almakla birlikte sıralamada geri-

3. "Standard Eurobarometer 86", Avrupa Komisyonu, (Kasım 2016).

lerken, güvenlik ile başa çıkılamayan mülteci krizinin gündemdeki yerini perçinlediği görülmektedir. Bununla beraber son anketler her 10 Avrupalı'dan 7'sinin istihdam ve sosyal politikaların zayıf yönetildiğinden şikayet ettiğini de göstermektedir.⁴

Bunun yanı sıra Avrupa kamuoylarının ulusal hükümetler ve AB'li kurumlara ilişkin görüşlerinde de ciddi bir bozulmadan söz etmek mümkündür. Nitekim anket sonuçlarına göre AB'li kurumlara duyulan genel "güven" oranı yüzde 36'dır. Bunu yüzde 32 ile ulusal parlamentolar ve yüzde 31 ile ulusal hükümetler takip etmektedir. Yıllar itibarıyla bakıldığında ise AB'li kurumlara olan güvenin hızlı bir düşüş eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. 2017 Mart ayında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Beyaz Kitap⁵ (White Paper) kapsamında belirtildiği üzere on yıl kadar önce Avrupalı vatandaşların neredeyse yarısı AB'ye güvenmekteyken, günümüzde bu oran üçte bir civarlarına gerilemiştir. Bu doğrultuda Avrupa projesindeki verilen vaatlerle gerçekleşen vaatler arasında açılan uçurumun farkındalığının da gerek kamuoyları nezdinde gerekse AB otoritelerince giderek arttığı gözlenmektedir.

Dolayısıyla AB'nin bu birikimler doğrultusunda orijinal modeli ve mevcut yapısıyla yola devam etmesi zor görünmektedir. Zira bir kısmı yukarıda da tartışılan sorunlu meseleler göz önüne alındığında Birlik'in geleceği önemli ölçüde sorgulanmaktadır. Son dönemde yapılan çalışmalar ve sarf edilen söylemler ise AB karar vericilerinin de bir paradigma değişimine gitmeye ihtiyaç olduğunu kabullendiği yönündedir. Nitekim özellikle Birleşik Krallık halkının almış olduğu Brexit kararıyla birlikte AB kurumlarının ciddi bir sorgulama sürecine girdiği anlaşılmaktadır.

NASIL BİR PARADİGMA DEĞİŞİMİ?

Tüm bu dinamikler göz önüne alındığında AB'nin mevcut durumundan farklı bir yapıya evrilmesi hiç düşük olmayan bir ihtimaldir. Fakat bunun nasıl bir yapı olacağı konusu netlikten uzak olup bu anlamda çeşitli senaryolar üretmek mümkündür. AB de bu meseleyi son dönemde gündeme getirme ihtiyacı hissetmiştir. Peki altmış yıllık bir süreçte ilerletilmeye çalışılan entegrasyon, geline nokta ileriye mi yoksa geriye mi götürülecektir?

Bu amaç doğrultusunda yukarıda da belirtildiği üzere 2017 Mart ayında gerçekleştirilen Roma zirvesinde tartışılmak üzere bir Beyaz Kitap sunulmuştur. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bu çalışma, Birlik'in 2025 yılındaki potansiyel durumuna dair çizilmiş beş senaryoyu gündeme getirirken, kutlanan 60. yıldönümünün gelecek hakkında karar verme sürecinin başlangıcı olduğunu dile getirmiştir. Nitekim bölge çok boyutlu ciddi bir dönüşüm içindedir ve bu değişimi şekillendirme gereksinimi kaçınılmazdır.⁶ Bu noktada Avrupa Komisyonu'nun üstü kapalı olarak uyarı yaptığı mevzu, gerçeklerin kabul edilerek dizginlerin ele alınmaması halinde parçalanmaya yönelik endişelerin artması olarak okunabilir.

Üye ülkeleri geç kalmadan bir beyin fırtınasına davet eden Beyaz Kitap'ın senaryoları arasında mevcut durumun devamından, çok vitesli bir yapıya kadar uzanan modeller bulunmaktadır. Bununla birlikte raporun çıkış noktası ve niyetiyle de bağdaştırılabilecek şekilde, senaryoların hiçbirinde Birlik'in ya da Avro Bölgesi'nin sonlanması ihtimaline yer verilmemiştir. Bu çıkışların önlenmesi için potansiyel çözümler olarak dizayn edilen söz konusu beş senaryo aşağıda kısaca özetlenmektedir:

4. "Reflection Paper on the Social Dimension of Europe", Avrupa Komisyonu, (Nisan 2017).

5. "White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025", Avrupa Komisyonu, (Mart 2017).

6. "White Paper on the Future of Europe".

Senaryo 1: “Yola Devam” olarak adlandırılan bu senaryo mevcut durumun devamını temel almakta ve pozitif reform ajandasının sürdürülmesini öngörmektedir. Bu ihtimalin gerçekleşmesi halinde 2025 yılında ortaya pek çok açıdan güçlenmiş bir AB-27 çıkacaktır.

Senaryo 2: “Sadece Tek Pazar” başlıklı bu senaryoya göre AB kademeli olarak tek pazara odaklanan bir yapıya evrilmektedir. Bu durumda Birlik’in varlık sebebi ticari ilişkiler çerçevesinde serbest mal ve sermaye dolaşımı olacak, diğer alanlardaki entegrasyonda belirgin zayıflamalar ortaya çıkacaktır. Bu senaryoda ortak karar alma mekanizmaları daha da sadeleştirilecek ve Avrupa’nın gündemine gelmesi mümkün olan yeni konulara ilişkin ortak bir tutum sergilenmesi giderek zorlaşacaktır.

Senaryo 3: “İsteyen Daha Fazlasını Yapsın” şeklinde sunulan senaryo, geleceğin AB’sinde dileyen üye ülkelerin belli alanlarda birlikte daha çok çalışmasına imkan veren bir yapı sunmaktadır. “Gönüllülerin koalisyonu” olarak da tanımlanan bu çok vitesli seçenek Birlik’in korunmasını sağlarken Senaryo 1’e nazaran belli başlı alanlarda ülkelere güçlenmiş bir yapı ortaya koymaktadır.

Senaryo 4: “Daha Azını Daha Etkin Yapmak” olarak isimlendirilen bu senaryo, seçilmiş politika alanlarında daha çok ve daha seri sonuçlar elde etmeye odaklanırken geri kalan alanlara daha az önem vermektedir. Böyle bir ihtimalin gerçekleşmesi halinde ticaret, güvenlik, savunma ve göç gibi kritik konulara ortak bir yönelim, diğerlerinden ise uzaklaşma beklenebilir.

Senaryo 5: “Birlikte Daha Fazlasını Yapmak” başlıklı son senaryo ise Birlik üyelerinin tüm politika alanlarında hep birlikte çok daha fazlasını yapmaya karar vermesi olarak tanımlanmaktadır. Mevcut iş birliği ve entegrasyonun her alanda güçlendirildiği bu ihtimal dahilinde AB’nin bir ekonomik, finansal ve mali birlik haline gelmesi söz konusu olmaktadır.

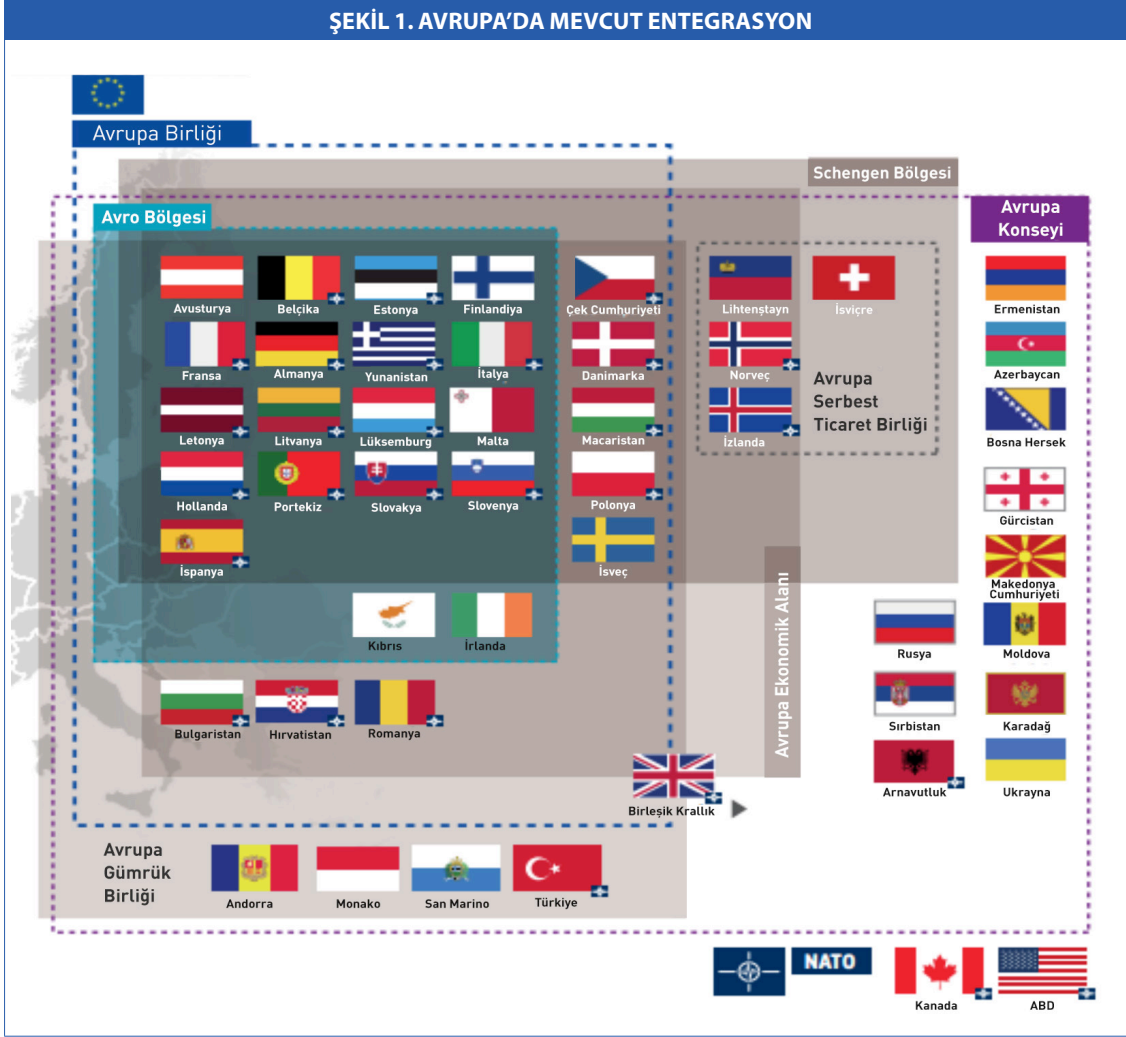
Bu noktada tartışmayı ilerletmeden önce Avrupa’daki süregelen yapıyı hatırlamakta yarar vardır. Nitekim Şekil 1’de de görüldüğü gibi mevcut durumda bölgede çeşitli kesişimler söz konusudur. Buna göre Birleşik Krallık’ın ayrılma kararı üzerine 27 üyeye düşecek olan AB’ye 19 Avro Bölgesi ülkesi ve 21 Schengen Bölgesi entegre durumdadır. AB üyesi ülkelerin tümü ise Tek Pazar’da yer almaktadır.

Bilindiği üzere AB’nin kuruluşunun arka planında, üye ülkelerin ortak politikalar çerçevesinde ilerlemesi ve tam entegrasyonun sağlanması hedefi yer almıştır. Bununla birlikte gelinen noktada bunun gerçekleşmesinin zorluğunun farkına varılmış olması, mevcuttan farklı senaryoları da gündeme taşımıştır. AB’nin geleceği konusunda gerek 2017 Mart ayında Versailles Sarayı’nda gerekse çeşitli platformlarda önde gelen Avrupalı liderlerin sarf ettikleri söylemlere bakıldığında ağırlıklı olarak “çok vitesli” bir Avrupa gözlenmektedir. Bununla birlikte kapsamlı tartışmaların yeni yeni başladığı da ortadadır.

Halihazırda AB’nin geleceğine ilişkin çeşitli teori ve modellerin var olduğunu da vurgulamakta fayda vardır. Bu çerçevede öne çıkan üç yaklaşım aşağıda özetlenmektedir:

A la Carte yaklaşımı, üye ülkelerin AB politikaları arasından istediklerini seçerek, bu politikaları her açıdan uygulamalarını içeren ve dolaşısıyla homojenlikten uzak bir bütünleşme modelini benimsemektedir. Ülkelerin belli sayıda ortak hedef ve politikaya uyum sağlamasının beklendiği bu yaklaşımda, üyeler kendilerine uygun olan bütünleşme hedeflerini seçerler. Esasen bu yaklaşımın bugünkü sistemde var olan farklı AB entegrasyonları çerçevesinde uygulanmakta olduğu da ifade edilebilir. AB ülkelerinin tamamının değil bir kısmının Avro Bölgesi’ne dahil olması buna bir örnek olarak verilebilir. Bununla birlikte bu yaklaşım ile tanınan geniş seçim serbestisine rağmen üye ülkelerden asgari düzeyde de olsa ortak amaçlar arasında en temel olanları benimseyip uygulamaları beklenmektedir.

ŞEKİL 1. AVRUPA'DA MEVCUT ENTEGRASYON



Kaynak: Avrupa Komisyonu

Çok Vitesli Avrupa yaklaşımı, AB içerisindeki tüm ülkelerin ortak hedeflere ulaşmak açısından aynı istek ve kapasiteye sahip olmadığı gerçeğinden hareket eder. Bu çerçevede Çok Vitesli Avrupa, AB bütünleşmesinin engellenmemesi için ortak hedeflere aşamalı bir şekilde ulaşmasını öngörmektedir. Üye ülkelerin AB'nin geliştirdiği farklı politika ilkelerine farklı sürelerde uyum sağlamalarına imkan tanıyan bu yaklaşım, en nihayetinde farklı zaman dilimlerinde dahi olsa tüm üyelerin AB politikalarına uyum sağlamasını öngörmektedir. Böylelikle ortak politikalar bir grup öncü ülke tarafından ilerletilirken diğer üyeler bunu zamanla takip etmektedir. Ekonomik ve parasal birliğe uyum,

laştırılması ve katılım anlaşmaları Çok Vitesli Avrupa yaklaşımının benimsendiği önemli politika ve uygulama alanları olmakla birlikte bu model Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan Beyaz Kitap'taki Senaryo 3 ile bağdaşmaktadır.

Çemberler Avrupası yaklaşımı ise, A la Carte Avrupa yaklaşımına paralellik göstermektedir. Bu yaklaşım kapsamında üye ülkelerin farklı AB politikalarına farklı uyum seviyeleri göstermelerine izin verilirken, aday ülkeler belirlenen kriterleri yerine getirdikçe farklı çemberlere dahil olabilecektir. Çemberler Avrupası'nda uyumu zorunlu olan ve ortak değerleri içeren bir iç çember ile seçimi zorunlu olmayan tercihli çemberler bulunmaktadır. Çemberler Avrupa-

sı'nın üye ve aday ülkelere sunduğu "esneklik" ise temelde bu yaklaşımı A la Carte Avrupa yaklaşımından ayıran özelliktir.

Yukarıda da belirtildiği üzere Almanya Şansölyesi Angela Merkel başta olmak üzere Avrupalı liderlerin son dönem söylemlerinde Çok Vitesli Avrupa yaklaşımı öne çıkmakla birlikte bölgedeki farklı ihtiyaçlar, ülkeler için farklı politika seçenekleri yaklaşımını da göz ardı etmemeyi gerektirmektedir. Bu doğrultuda Çemberler yaklaşımını da muhtemel ana senaryolar dahilinde değerlendirmek gerektiğini düşünmekteyiz.

Tam bu noktada süregelen sıkıntılar ve dönüşüm ihtiyacı çerçevesinde, yukarıdaki modeller göz önüne alınarak, AB'nin belli başlı entegrasyon ayaklarının geleceğini değerlendirmekte fayda vardır. Bu ayaklar sınır birliği, tek pazar ve ekonomik ve parasal birlik olarak aşağıda ele alınmaktadır.⁷

Geleceğin Avrupası'nda sınır birliğinin üye ülkeler için tercihli bir politika alanı olması muhtemel görünmektedir.

Sınır Birliği Boyutu

Hatırlanacak olursa beş AB üyesi ülkenin 1985 yılında imzaladıkları Schengen Anlaşması ile bölgede iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması yönünde ilk adım atılmıştır. Sonraki yıllarda ise AB ülkelerinin çoğunluğu ve bazı Birlik üyesi olmayan ülkeler bu iş birliğine katılarak hep birlikte Schengen Bölgesi'ni oluşturmuşlardır. Bu durum Schengen iş birliğine katılan ülkelere

7. Bu analiz kapsamında incelenmeyecek olmakla birlikte, savunma ve güvenlik boyutunun da Avrupa'da entegrasyonun geleceği ile ilgili bir diğer temel unsur olduğunu eklemek gerekir. Bu doğrultuda AB'nin, mevcut durumda uyguladığı Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nı (CSDP) daha da güçlendirmeyi amaçladığı gözlenmektedir. İlgili tartışmalarda ise Birleşik Krallık ve Fransa gibi güçlerin gelecekteki rolünün yanı sıra NATO ile iş birliği ve Avrupa Savunma Birliği (EDU) hususları öne çıkmaktadır.

rin birbirleriyle paylaştıkları sınırlarda artık sınır kontrolü uygulamaları anlamına gelmiştir. Anlaşma sayesinde ilgili ülke vatandaşları pasaport kontrolünden geçmeden bir Schengen ülkesinden diğerine serbestçe seyahat edebilmektedir. Sınırların açık olması kuşkusuz ekonomik ilişkiler açısından da oldukça kıymetlidir.

AB'de sınır birliği ile iç sınırların kaldırılması, Schengen ülkelerinin bölgede üst düzey güvenliğin sağlanabilmesi için iş birliğine gitmelerini gerektirmektedir. Bu iş birliği ortak dış sınırların düzenlenmesi ve AB dışında Schengen'e dahil olmayan ülkeler ile iş birliği kurulması konularında ortak sorumluluk duygusuyla hareket edilmesini de içermektedir. Schengen iş birliği dış sınırların kontrolünde ortak kriterler, Schengen Bölgesi'ne girişte ortak kurallar ve katılan ülkeler arasında ileri polis iş birliğini getirmektedir.

Oluşturulduğu günden bu yana AB'nin en önemli ve en kritik ilkelerinden birini oluşturan sınır birliği, özellikle göç hareketliliğinin artması ve Avrupa'da tırmanan terör saldırıları sonrasında daha fazla sorgulanır bir hal almıştır. Üye ülkeler mülteci akınlarından korunmak ve kendi topraklarını terörden uzak tutmak adına sınırlarında ulusal kontrol mekanizmalarını yeniden uygulamaya sokarken, ileriki dönemlerde bazı üye ülkelerde Schengen Birliği'nden ayrılmaya yönelik referandum ve halkoylamalarının da yapılması muhtemeldir.

Geleceğin Avrupası'nda sınır birliğinin üye ülkeler için tercihli bir politika alanı olması muhtemel görünmektedir. Halihazırda kimi üye ülkelerin Schengen sınır birliğine dahil olmadığı ve giderek artan bir şekilde ulusal kontrollerini uygulamaya koymaları göz önüne alındığında, sınır birliği alanının A la Carte bir Avrupa yaklaşımı veya Çemberler Avrupası yaklaşımına yakınsadığı söylenebilir.

Buna rağmen ulusal güvenliği doğrudan ilgilendiren sınır güvenliği gibi önemli bir konuda, üye ülkeler arasında belirli seviyede bir uyum ve politika yakınsamasının olması gerektiğini de

unutmamak gerekir. Nitekim AB sınırlarındaki vatandaşların ve bu sınırlara giren üçüncü ülke vatandaşlarının güvenlik ve kontrolünü sağlamak amacıyla, sınır yönetiminde iş birliği ve bilgi paylaşımı oldukça önemlidir. AB'nin 2000'li yılların başında Batı Balkan ülkeleri ile ve sonrasında da aday ülke Türkiye ile yürüttüğü vize serbestliği yol haritaları süreçleri düşünüldüğünde, sınır yönetiminde iş birliği hususunun taraf ülke AB'ye üye olsun olmasın ne derece önemli olduğunu açık şekilde ortaya koymaktadır.

Tek Pazar Boyutu

Tek Pazar (Single Market) AB projesinin en temel politikalarından biridir. Parçası olan üye ülkeler arasında mal, hizmet, sermaye ve insanların serbest dolaşımını esas alan dört özgürlüğü içermektedir ve bu nedenle AB ekonomisi açısından kritik bir öneme sahiptir. Dünyanın en geniş ortak pazarı özelliğine sahip olan Avrupa Tek Pazarı son veriler itibarıyla 500 milyon tüketici ve 21 milyon KOBİ'yi içermekte, firmaların farklı ülkelerde de yatırım ve hizmet ticareti yapmasına izin vermektedir.⁸ Bu doğrultuda sistem üye ülkeler arasındaki engelleri kaldırmanın yanı sıra AB düzeyinde bir kural uyumluluğunu da şart kılmaktadır. Öte yandan Tek Pazar kapsamında dış dünyayla olan ilişkilerde AB ülkelerinin uyması gereken bir ortak mal ticareti politikası da devrededir. Üyeler AB tarafından üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalara otomatikman taraf olurken, bu çerçevede ortak vergiler benimsenir.

Pazarın bölge ekonomisini derinden etkileyen bu özellikleri ortadayken, geleceğe dair hazırlanan söz konusu Beyaz Kitap'taki tartışmalar arasında AB'nin en radikal dönüşümü modeline işaret eden Senaryo 2'de "sadece tek pazar"ın varacağı bir Avrupa dizaynı yapılmış olması da bu ortaklığın vazgeçilmesi en zor politikalarından olduğunu ima etmektedir.

Bu doğrultuda Çok Vitesli bir Avrupa senaryosunda Tek Pazar'ın iş birliğini artırmayı isteyen ülkeler tarafından güçlendirilmeye çalışılacağı söylenebilir. Tüm üyelerin aynı politika hedeflerini benimsemediği bir Çemberler Avrupası modelinde ise bu politika temel bir unsur olarak rol alacaktır. Dolayısıyla hangi yaklaşım benimsenirse benimsenir, Tek Pazar'a ilişkin bakış açısı söz konusu politikanın kuvvetlendirilerek sürdürülmesi yönünde olacaktır.

Ekonomik ve Parasal Birlik Boyutu

Avrupa projesinin bir diğer önemli sütunu da Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU-Economic and Monetary Union) olarak konumlanabilir. 1992 yılında hayata geçirilen EMU'nun amaçlarından biri olan ekonomik ve mali politikaların koordinasyonuna tüm AB üyesi ülkeler dahil olmakla birlikte, bu boyutun diğer ayağı olan ve tek para birimi ile ortak para politikası prensibini benimseyen Avro Bölgesi'ne ise 19 üye ülke entegre olmuştur. Bölgenin ortak parası avro, bugün dünyanın en çok kullanılan ikinci para birimidir ve Avrupa genelinde 340 milyon vatandaş tarafından kullanılmaktadır. Avronun piyasaya çıktığı dönem sonrasında bölgenin düşük enflasyon, düşük faizler, kolay iş ve işlem yapabilme gibi çeşitli avantajlar yaşadığı bilinmektedir. Hatta Avro Bölgesi üyesi ülkelerde yaşayanların AB'ye "tek para birimi" konusunda verdikleri desteğin halen güçlü seviyelerde olduğu gözlenmektedir.

Öte yandan Avro Projesi bilindiği gibi zaman içinde çeşitli sorunlarla da yüzleşmek zorunda kalmıştır. Küresel finansal krizin eşliğinde ortaya çıkan bu problemler, avroya taraf olan ülkeler arasında büyüme ve istihdamın yanı sıra finansal yapı ve göstergelerde de ayrışmaları beraberinde getirmiştir. Böylelikle üye ülkeler arasında sağlanması hedeflenen yakınsama, küresel krizi takip eden yıllarda tam tersi bir trendin gelişmesiyle hayal kırıklıkları yaratmıştır.

Dolayısıyla sürdürülebilir bir avro için söz konusu uçurumların kapanması ve bölgedeki

8. "The European Single Market", Avrupa Komisyonu, https://ec.europa.eu/growth/single-market_en, (Erişim tarihi: 13 Haziran 2017).

tüm aktörlerin ilgili imkanlardan olabildiğince faydalanması gerekmektedir. Ayrıca parasal birlik kapsamında yaşanan finansal entegrasyonun neden olduğu olumsuzlukların da giderilmesi ve bankacılık başta olmak üzere sistemik risklerin en aza indirgenmesi tüm bölgenin sağlığı için azami ehemmiyet arz etmektedir.

Tam bu noktada, Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasıyla birlikte, Avro Bölgesi'ne mensup ekonomilerin AB'nin ekonomik büyüklüğünün yüzde 85'i gibi ciddi bir bölümünü temsil edeceğini de belirtmek gerekir.⁹ Bu durum avronun anlam ve öneminin Birlik açısından gelecek yıllarda daha da artacağı anlamına gelmekte ve Avrupa projesinin sürdürülebilirliği için bu cephe-deki sorunların giderilmesini acil kılmaktadır.

Bu kapsamda parasal ve finansal boyutların yanı sıra entegrasyonunda eksiklikler bulunan mali birlik ayağının da gerek istikrar gerekse bütünleşme açısından tedavi beklediğini vurgulamakta fayda vardır. Nitekim bölgede kriz sonrasında keskin bir şekilde tırmanan borç yükleri, AB'nin bu anlamda yetersiz bir mekanizmaya sahip olduğunu göstermektedir. SGP kapsamındaki mali kurallar zamanla güçlendirilse de şoklara dayanıklı bir bölge ekonomisi ve düzgün işleyen bir parasal birlik için entegrasyonu artırılan bir mali birliğin önem taşıdığı düşünülmektedir.

Esasen 2017 Mart ayında Roma'da bir araya gelen AB üyelerinin de Ekonomik ve Parasal Birlik konusunda ilerlemede kararlılık sergiledikleri söylenebilir. Hatta bunun üzerine Avrupa Komisyonu, AB'nin geleceğine dair yürüttüğü çalışmalar kapsamında EMU'nun derinleştirilmesine dair bir rapor hazırlayıp Mayıs ayı sonunda yayınlamıştır. 2015 yılında yayınlanan "Beş Başkanlar Raporu"¹⁰ çalışmasının devamı niteliğinde olan bu rapora göre 2025 yılına uzanan süre zarfında, ilk aşamada Bankacılık Birliği (Banking

Union) ve Sermaye Piyasaları Birliği'nin (Capital Markets Union) 2019 sonuna kadar tamamlanması öngörülmüştür. 2020-2025 arasındaki ikinci aşamada ise Mali Birlik (Financial Union) mevzuunu da kapsayan EMU mimarisinin tamamlanması önerilmiştir.

Bu noktada özellikle Fransa'nın Avro Bölgesi'nin mali entegrasyonu konusunda oldukça ısrarcı olduğu hatırlanacaktır. Nitekim Fransa bölgede para politikasının yanında ortak bir maliye politikasının hayata geçirilmesinin, ekonomik ortaklığı önemli ölçüde pekiştireceği görüşünü savunmaktadır. Fransa tarafından yakın dönemde sarf edilen ve ortak bir Avro Bölgesi bütçesini de gündeme getiren söylemler, ortak bir maliye bakanı hususunu da ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan Almanya'nın ise bu hususlarda istekli olduğu pek söylenemez. Dolayısıyla mali ayakta gidilecek derinleşmenin boyutu ve yönü, bu noktada bir diğer tartışma maddesi olacaktır.

Sonuç olarak söz konusu rapordan da anlaşıldığı üzere Avro projesi ve Birlik ekonomisinin sürdürülebilirliğini sağlamayı hedef edinen AB'nin, önümüzdeki dönemde EMU kapsamında derinleştirme çalışmaları yapacağı anlaşılmaktadır. Söz konusu boyutun kritik önemi göz önüne alındığında bu girişimin kaçınılmaz olduğu ifade edilebilir. Durum AB'nin geleceğine ilişkin senaryolarla birleştirildiğinde ise Avro Bölgesi'nin çekirdek bir çember olması muhtemel gözükmemektedir. Bununla birlikte bu çembere dahil olacak üyelerin yukarıda tartışılan çerçevede ilerletilecek entegrasyon sürecine uyum sağlamayı başarabilen ülkelerden ibaret olacağı ortadadır. Bu durumda Yunanistan gibi parasal birliğin bütünlüğüne risk teşkil eden ekonomilerin de bu grup dışında kalması söz konusu olacaktır. Zira böyle bir model çemberdeki ülkeler arasında entegrasyon ve sürdürülebilirliği daha güçlü kılacaktır. Böylelikle avronun "geri dönüşü olmayan proje" olarak tabir edilen özelliği de tarihe karışma durumuyla karşı karşıya kalacaktır.

9. "Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union", Avrupa Komisyonu, (Mayıs 2017).

10. "The Five Presidents Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union", Avrupa Komisyonu, (Haziran 2015).

AB'DE PARADİGMA DEĞİŞİMİ VE TÜRKİYE

Analiz çalışmasının bu kısmında Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler değerlendirilecektir. Bu amaçla öncelikle üyelik müzakerelerinde gelinecek duruma kısaca ele alınacak, ardından Avrupa'nın gelecek senaryolarında Türkiye'nin potansiyel konumu tartışılacaktır.

Üyelik Sürecinde Gelinecek Nokta

AB'nin mevcut genişleme politikası çerçevesinde Türkiye ile müzakerelerin yönetilmesi, gelinecek noktada oldukça zor gözükmemektedir. Eğer üyelik müzakereleri "başlık açıp-başlık kapamak" şeklinde algılanıyorsa, teknik müzakerelerde son altı yıldır tarafların gösterdiği performansın, bunun bir üyelik gibi algılanmadığı yönünde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yarım asrı aşan Türkiye-AB serüveninde yıllardır süren teknik müzakereler sonucunda gelinecek noktada AB'nin elindeki mevcut araçlarla bu süreci devam ettirmesi mümkün gözükmemektedir. Durum böyleyken söz konusu süreçte bir değişikliğe gidilmesi de kaçınılmazdır.

Bu bağlamda 2014 yılından bugüne devam etmekte olan Gümrük Birliği güncellenmesi ve derinleştirilmesi meselesi, Türkiye-AB ilişkilerinde belki de en somut çıktılar üretebilecek olan süreçtir. Bilindiği üzere 1996 yılında yürürlüğe giren Türkiye-AB Gümrük Birliği o dönemin şartları ve kuralları ile oluşturulmuş bir iş birliği niteliğinde olmuştur. Aradan geçen yirmi yılın sonunda ortaya çıkan sorun ve sıkıntılara cevap verebilme kabiliyetini yitiren Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin yenilenmesi, güncellenmesi ve derinleştirilmesi zaruri bir hale gelmiştir. Geçtiğimiz dönemde AB ile ABD arasında müzakereleri devam eden TTIP süreci ve Türkiye'nin bu sürecin dışında kalma endişesi, Ankara'yı AB ile Gümrük Birliği'ni güncellenmeye itmişken, ABD'de Trump yönetiminin TTIP'den çekilme kararı ile Türkiye de zaman kazanmıştır. Bununla

beraber gelinecek noktada AB'nin en önemli ekonomik-ticari ortaklarından biri olan Birleşik Krallık ile Brexit'in ardından tesis edeceği yeni ortaklığın, Türkiye için de belirleyici olacağını söylemek mümkündür.

Mevcut durumda AB ile Gümrük Birliği ilişkisine devam eden Türkiye, üçüncü ülkeler ile ticari anlaşmalar yapma konusunda sınırlı yetkiye sahiptir. Keza Birleşik Krallık da henüz AB'den ayrılma sürecini tamamlamadığı için Türkiye veya bir başka ülke ile ticari anlaşma yapma konusunda benzer konumdadır. Dolayısıyla taraflar bir yandan Brexit sürecinin tamamlanmasını diğer yandan da Türkiye'nin AB ile tesis ettiği Gümrük Birliği'nin güncellenmesini beklemektedir. Bu iki sürecin tamamlanmasını takiben farklı bir model ile anlaşma yoluna girebilir. Bu noktada geçecek zamanı iyi değerlendirmek adına Türkiye ile Birleşik Krallık'ın aralarında ticari ve ekonomik ilişkiyi geliştirmeye dair sarf ettiği çabalar da takdirle karşılanmalıdır.

AB'nin Geleceği ve Türkiye

Yukarıda bahsedilen saikten hareketle Türkiye Birleşik Krallık'ın AB'den çıkış sürecini yakından izleyecektir. Nitekim Brexit müzakereleri zaman alacak olsa da ortaya çıkacak formül içerdiği dinamikler açısından yeni bir model imkanı sunacaktır. Bu süre zarfında Türkiye için Gümrük Birliği'nin revizyonu müzakerelerine devam edeceği bir dönem fırsatı olacaktır. Buradaki temel mesele revizyonla birlikte Türkiye'nin yıllardır yaşamakta olduğu üçüncü ülkelerle müzakere sorununun giderilecek olmasıdır.

Tam bu noktada Birleşik Krallık için bir parantez açmakta fayda vardır. Nitekim Brexit sürecinde yumuşak geçmeyeceği anlaşılan müzakereler sonucunda nasıl bir ekonomik formülün ortaya çıkacağı merak uyandırmaktadır. Bununla ilgili Norveç'in de dahil olduğu Avrupa Ekonomik Bölgesi (European Economic Area-EEA) modelinden Gümrük Birliği'ne, İsviçre ile yürütülen modelden bir serbest ticaret anlaşmasına kadar

çeşitli formüller gündeme gelmektedir. Bununla birlikte görüşmelerde Birleşik Krallık tarafının, halkın AB'den kopma kararının arkasındaki bağımsızlık ve göçmen karışıklığı gibi faktörleri göz önünde bulunduracağı farzıyla yola çıkılırsa, EEA ve İsviçre modellerinin tercihinin, dolaşımdan kurallara kadar çeşitli saikler çerçevesinde daha düşük ihtimal olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda Birleşik Krallık diğer maliyetlere katlanmak pahasına bir serbest ticaret anlaşması yoluna gitmeyi değerlendirebilecekken, Türkiye'nin bir parçası olduğu Gümrük Birliği'ndeki asimetriklerin ortadan kaldırılması ve özellikle üçüncü ülkeler meselesinin çözülmesi halinde bu seçeneği de masaya yatırabilecektir. Dolayısıyla paralel ilerleyecek bu süreçlerin esasen birbirini ilgilendirdiğini de ifade etmek gerekir.

konumlanacağını ortaya koymak için bir vesile olacaktır. Zira önümüzdeki dönemde bölge yeni AB üyeliği formlarının ortaya çıkabileceği ve Çok Vitesli Avrupa ile Çemberler Avrupası modellerinin değerlendirileceği bir süreçten geçecektir. Türkiye bu süreci bir fırsat penceresi olarak görmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Avrupa bünyesinde son dönemde yaşanan sosyal ve ekonomik sorunlar AB'nin bütünlüğüne dair endişeleri perçinlemiş ve bu konudaki tartışmaları yoğunlaştırmıştır. Tüm bu ilgili problemler yetkililerce sarf edilen söylemler eşliğinde düşünüldüğünde AB'nin, gelecekte parçalanma riskinden kurtulabilmek amacıyla "entegrasyonda farklılaşma" yoluna gitmeyi göze alacağını ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda Avrupa Komisyonu da 2017 yılı Mart ayında kamuoyuna sunduğu ve bölgenin geleceğine dair perspektifler çizdiği Beyaz Kitap'ın ardından, ekonomiden savunmaya farklı alanlarda "reflection paper" olarak adlandırılan görüş raporları yayımlamaya devam etmektedir. Söz konusu temel alanlarda oluşturulan bu öneriler ışığında, 2017 yılı Aralık ayında yapılacak AB zirvesi de Birlik'in geleceğini şekillendirecek adımlar atma anlamında önemli bir buluşma olarak dikkatle izlenecektir.

Gerek Beyaz Kitap'ta öne sürülen senaryolar gerek süregelen durum ve ihtiyaçlar gerekse bugüne kadar yapılan tartışmalar değerlendirildiğinde, Avrupa'nın gelecekte birtakım alanlarda çok vitesli yaklaşımlar benimsemesi mümkünken, ülkelerin adapte olacağı politikalarda çemberler modelini uygulamaya geçirmesi söz konusu olacaktır. Bu kapsamda para ve savunma birliği gibi stratejik alanlarda çekirdek çemberler yer alabilecektir. Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma müzakereleri Avrupa'daki farklı entegrasyonlara yeni kapılar açması anlamında dikkatle izlenecektir. Bu husus Türkiye açısından da gerek AB ile gerekse Birleşik Krallık ve buradan uzanabile-

Brexit müzakereleri ve AB'nin gelecek yıllarda belirginleşmeye başlayacak dönüşüm modeli, Türkiye'nin Birlik'e entegrasyonda nasıl bir geleceğe sahip olacağını ortaya koyacaktır.

Brexit ve Gümrük Birliği güncellenmesi süreçleri tamamlandığında Birleşik Krallık ve Türkiye kendi aralarındaki müzakereleri ilerletebilecektir. Üstelik söz konusu ortaklık sadece ekonomik değil savunma iş birliği gibi farklı kritik alanları da kapsayabilecektir. Tam bu noktada Birleşik Krallık'ın AB kapsamı dışında kalan Avrupalı ülkeler grubunu güçlendirici bir rol oynaması da mümkün olacaktır. Bu ise dünyanın diğer güçleri ve özellikle ABD ile gidilmesi muhtemel ortaklıklar açısından da önem taşımaktadır.

Gerek Brexit müzakereleri gerekse AB'nin gelecek yıllarda belirginleşmeye başlayacak dönüşüm modeli, Türkiye'nin Birlik'e entegrasyonda nasıl bir geleceğe sahip olacağını ve ekonomiden eğitime farklı AB politikalarında nasıl

cek bağlantılar ile iş birlikleri bağlamında stratejik önem arz etmektedir.

Öte yandan tüm bu tartışmalar ışığında Türkiye ile AB liderleri arasında bu yıl içerisinde bir zirvenin toplanması ve tarafların bu kapsamda ortaklığın alacağı yeni şekle samimi, açık ve net bir şekilde karar verip, Türkiye-AB ilişkilerini deyim yerindeyse “resetleme”si de büyük önem taşımaktadır. Elbette Türkiye ile AB arasında tesis edilecek bu yeni formatın olmazsa olmazlarını, ekonomik iş birliği, savunma alanında iş birliği ve mülteci krizi ile mücadelede iş birliği olacaktır.

2014 yılından bu yana devam eden ve Türkiye-AB ilişkilerinin siyasi boyutundan etkilenmemişe benzeyen Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ve derinleştirilmesi meselesi bir an önce tarafların ortak çıkarları çerçevesinde tamamlanmalıdır. Türkiye ile AB arasında oluşturulacak yeni ilişkinin ikinci önemli saça ayağı ise savunma alanındaki iş birliğidir. 2012 yılından bu yana Suriye'de devam eden ve artık küresel bir hal alan Suriye iç savaşının yarattığı güvensizlik ve karmaşa ile mücadele kapsamında “Türkiye'siz bir çözüm” olmayacağı gün geçtikçe daha da aşikar olmaya başlamıştır. Bu noktada Avrupa ve Türkiye'nin ortak çıkarı, savunma alanında iş birliğini mümkün olduğunca artırarak, küresel boyuta ulaşan bu karmaşa ile birlikte mücadele etmelerinde yatmaktadır. Hiç şüphesiz mülteci krizi ile mücadele de Türkiye ile AB arasında tesis edilmesi muhtemel yeni ilişkinin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Türkiye'nin uzun

yıllardır yaptığı gibi mülteci meselesini insani sorun boyutunda ele alan yaklaşımı ve eşit-adil yük paylaşımı ilkesinin, Türkiye ile AB arasında gerekirse yeniden müzakere edilmesi büyük önem arz etmektedir.

Sonuç olarak elli yılı aşkın bir süredir Türkiye'nin Avrupa ile yürüttüğü ilişki iniş-çıkışların bol olduğu, gerilimler kadar ortak başarılar ile de şekillenmiş bir ilişkidir. 2004 yılında Türkiye ile üyelik müzakerelerinin başlamasıyla da bu ortak başarı zirve yapmıştır. Bununla birlikte aradan geçen on yılı aşkın sürede AB ve Türkiye arasında “ortak başarı” prensibinin yavaş yavaş ortadan kalktığı görülmektedir. Tarafların bu prensibi yeniden ortaya çıkartacak yeni bir ortak başarı hikayesi yazması gerekmektedir. Mevcut siyasi, ekonomik ve insani krizlerin ışığında, Türkiye ve Avrupa'nın bölgesindeki sorunlara tek başlarına çözüm bulamayacağı düşünüldüğünde, ortak sorunlara ortak çözümler üretilmesine ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. AB'ye üyelik süreci ise bir yandan Avrupa'da oluşacak yeni entegrasyon dizaynlarından diğer yandan da bu kapsamda Birleşik Krallık gibi stratejik bir ülkenin bölgede alacağı konumdan destek alınarak Türkiye açısından yeni gelişmelere gebe olabilecektir. Dolayısıyla Türkiye'nin bu süre zarfında Birleşik Krallık ile de başta ticaret olmak üzere çeşitli alanlarda iş birliği müzakereleri yapması, önümüzdeki birkaç yıllık vakti değerlendirmek adına anlamlı olacaktır. Kısacası Türkiye AB'nin içine girmekte kararlı olduğu paradigma değişimini bir fırsat olarak değerlendirmelidir.

Avrupa Birliği (AB) son yıllarda başta ekonomik kriz olmak üzere yaşıdığı zorluklar eşliğinde, entegrasyonda ilerleme ile dağılma söylemleri arasında çalkalanmaktadır. Birlik'in karşı karşıya olduğu sorunlar ve bunlara çözüm bulma ihtiyacının farkında olan Avrupalı otoriteler de söz konusu tartışmalara dahil olmuş ve geleceğe dair çizilen senaryolar sıkça gündeme gelmeye başlamıştır. Bu analiz AB'deki söz konusu tartışmaları masaya yatırırken, gelişmelere ağırlıklı olarak ekonomi perspektifinden bakmayı amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümü AB'nin mevcut durumunu ve bu kapsamdaki sorunları ortaya koymaktadır. Bu amaçla ekonomik problemlerin yanı sıra bölgede aşırı sağın yükselişı ile mülteci krizi ele alınmakta ve Brexit sonrası yükselen ayrılık söylemleri incelenmektedir. Analizin ikinci bölümünde bu sorunlardan hareketle AB'yi nasıl bir paradigma değişiminin beklediği konusu, senaryolar dahilinde tartışılmakta ve meselenin ekonomik boyutuna ışık tutulmaktadır. Çalışmanın son bölümü ise Türkiye'nin yakın gelecekte bir dönüşüm içine girmesi beklenen AB'ye üyelik süreci ve diğer ilgili dinamiklere değinmekte, karşılıklı ilişkilere dair temel önerilerde bulunmaktadır.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE

www.setav.org