

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

BREXIT SONRASI AB İÇİN 5 SENARYO:
AVRUPA'NIN GELECEĞİNE DAİR BEYAZ KİTAP

Yeliz ŞAHİN
İKV Kıdemli Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



BREXIT SONRASI AB İÇİN 5 SENARYO:
AB'NİN GELECEĞİNE DAİR BEYAZ KİTAP

Genel Değerlendirmeler

- Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker, AB'nin Brexit sonrası geleceğine ilişkin beş farklı senaryo ortaya koyan Beyaz Kitap'ı, 1 Mart 2017 tarihinde kamuoyuna sundu.
- AB'nin temellerini atan Roma Antlaşması'nın 60'ıncı yıl dönümüne ve Birleşik Krallık'ın AB'den çıkış prosedürünü devreye sokmasına doğru geri sayarken açıklanan Avrupa'nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap, Komisyonun, bu konuda AB genelinde farklı düzeylerde gerçekleştirilecek muhakeme sürecine katkısını oluşturuyor.
- Juncker'in sunduğu senaryolar: "Aynı şekilde devam", "Yalnızca Tek Pazar", "Birden çok gönüllüler koalisyonu", "Daha az alanda daha etkin bir AB" ve "Hep birlikte daha fazla bütünleşme" başlıklarını taşıyor.
- Beyaz Kitap'ta, senaryoların her birinin uygulandığı takdirde 2025 yılına kadar Tek Pazar, Ekonomik ve Parasal Birlik, Schengen Alanı ve dış politika gibi belirli politika alanlarında yaratabileceği etkiler, eksileri ve artılarıyla değerlendiriliyor.
- Birbirine zıt uçlarda iki senaryo olan; AB bütünleşmesinin yalnızca Tek Pazar'a indirgenmesi ve AB bütünleşmesine tüm alanlarda hız verilmesi, mevcut durumda gerçekçi gelecek alternatifleri teşkil etmiyor.
- Statükonun devamı AB için arzu edilen bir gelecek olarak görülmezken, daha az alanda daha etkin bir AB senaryosu ise daha ilk etapta AB'nin daha etkin rol alacağı veya rolünü azaltacağı alanların belirlenmesinde zorluklarla karşılaşılıyor.
- Farklı alanlarda birden çok gönüllüler koalisyonunu öngören ve kurucu ülkelerin de desteğini alan çok vitesli Avrupa, en gerçekçi senaryo olarak değerlendiriliyor.
- Almanya ve Fransa'nın liderliğini yaptığı kurucu ülkeler, AB'nin geleceğinin farklı hızlarda bütünleşmeden geçtiğini savunurken, Orta ve Doğu Avrupalı üye ülkeler AB'nin periferisinde kalmaktan endişe ettikleri için bu senaryoya karşı çıkıyor.
- Belirsizlikler çağında yolunu bulmaya çalışan AB'nin gelecek vizyonuna ilişkin tartışmalar zorlu geçeceğe benziyor. Bu süreçte Türkiye'nin de tartışmaları yakından takip ederek, bunların ortaya çıkaracağı olası fırsat ve tehditleri değerlendirmesi önem taşıyor.

Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker, 1 Mart 2017 tarihinde, AB'nin Britanyasız geleceğine ilişkin beş farklı senaryo ortaya koyan Beyaz Kitap'ı¹, kamuoyuna sundu. Beyaz Kitap'ın zamanlaması, ayın ilerleyen günlerinde beklenen iki gelişme ışığında değerlendirildiğinde özel bir anlama sahip. AB, 25 Mart 2017 tarihinde, öncülü Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nın 60'ıncı yıldönümünü idrak edecek. Birleşik Krallık dışındaki 27 üye ülkenin liderleri, bu tarihte Roma'da bir araya gelecek. Avrupa Komisyonu Başkanı Juncker'in deyimiyle "Çoklu meydan okumalarla karşı karşıya olan AB için Roma Zirvesi, yalnızca bir doğum günü kutlaması değil, 27 üyeli AB'nin de doğum anı olacak"². AB liderlerinin, Roma'da bir araya geldiklerinde, Avrupa projesinin geleceğine dair tartışma sürecini başlatmaları ve AB'nin geleceğine dair birlik mesajı veren ortak bir deklarasyon kabul etmeleri öngörülüyor. Ay sonuna kadar ise Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma sürecini resmen başlatacak olan AB Antlaşması'nın 50'nci Maddesi'nin harekete geçirilmesi için girişimde bulunması bekleniyor. Komisyon tarafından bu iki önemli tarihin arifesinde açıklanan Beyaz Kitap'ın, AB'de Brexit sonrası entegrasyonun geleceğine dair tartışmalara kaynaklık edeceği düşünülüyor.

Avrupa projesi, 60 yıllık tarihinin en sancılı dönemlerinden birinden geçiyor. AB'nin içeride ve dışarıda maruz kaldığı baskılar, çağımızın en başarılı entegrasyon hareketinin geleceğini tehlikeye atıyor... Küresel mali krizin tetiklediği Avro Alanı borç krizi ve AB'ye komşu coğrafyalardaki çatışmaların ağırlaşan insani boyutu nedeniyle maruz kaldığı mülteci krizi, AB'nin tek para birimi ve serbest dolaşım gibi temel kazanımlarını ve dayanışma gibi temel değerlerini ciddi anlamda sınamadı. AB'nin yapısal sorunlarına bulunan yetersiz ve eksik çözümler ise bu krizleri derinleştirdi. Britanya halkının AB'den ayrılma kararı alması ise tarihi bir kırılma noktası teşkil etti ve AB bütünleşmesinin geleceğini sorgulanır hale getirdi. Brexit ile bilinmezliklerle dolu sulara yelken açacak olan AB ve Birleşik Krallık'ı oldukça sıkı ve zorlu müzakerelerin beklediği düşünülüyor.

Bu meydan okumaların yan ürünü ise AB içerisinde patlak veren güven krizi oldu. AB genelinde popülizmin tehlikeli şekilde yükselişe geçmesiyle, Avrupa kamuoyu AB kurumlarına yabancılaştı ve AB ile Avrupa vatandaşlar arasındaki makas giderek açıldı. Bunlara ek olarak, Avrupa bütünleşmesine geleneksel olarak destek veren ABD'nin başında açıkça Brexit'e destek veren bir başkan bulunuyor. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından bu yana en güçlü dönemini yaşayan Rusya'nın sınırdaki AB ülkelerine gözdağı vermeye çalıştığı ve üye ülkelerin seçimlerine müdahale etme girişiminde bulunduğu iddiaları mevcut. AB'ye komşu coğrafyalarda ise istikrarsızlık ve çatışmalar hüküm sürüyor. AB içerisinde Macaristan, Polonya gibi ülkelerde hukukun üstünlüğü ve temel haklar gibi AB'nin merkezinde yer alan değerler erozyona uğrarken, Yunanistan ekonomisi alarm veriyor. Üç kurucu ülkenin de aralarında bulunduğu beş üye ülkede -

¹ Bkz. *White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

² Jean-Claude Juncker, "Quo vadis Europa at 27? Avenues for a united future at 27", European Commission, Speech, 01.03.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-424_en.htm. Erişim tarihi: 02.03.2017

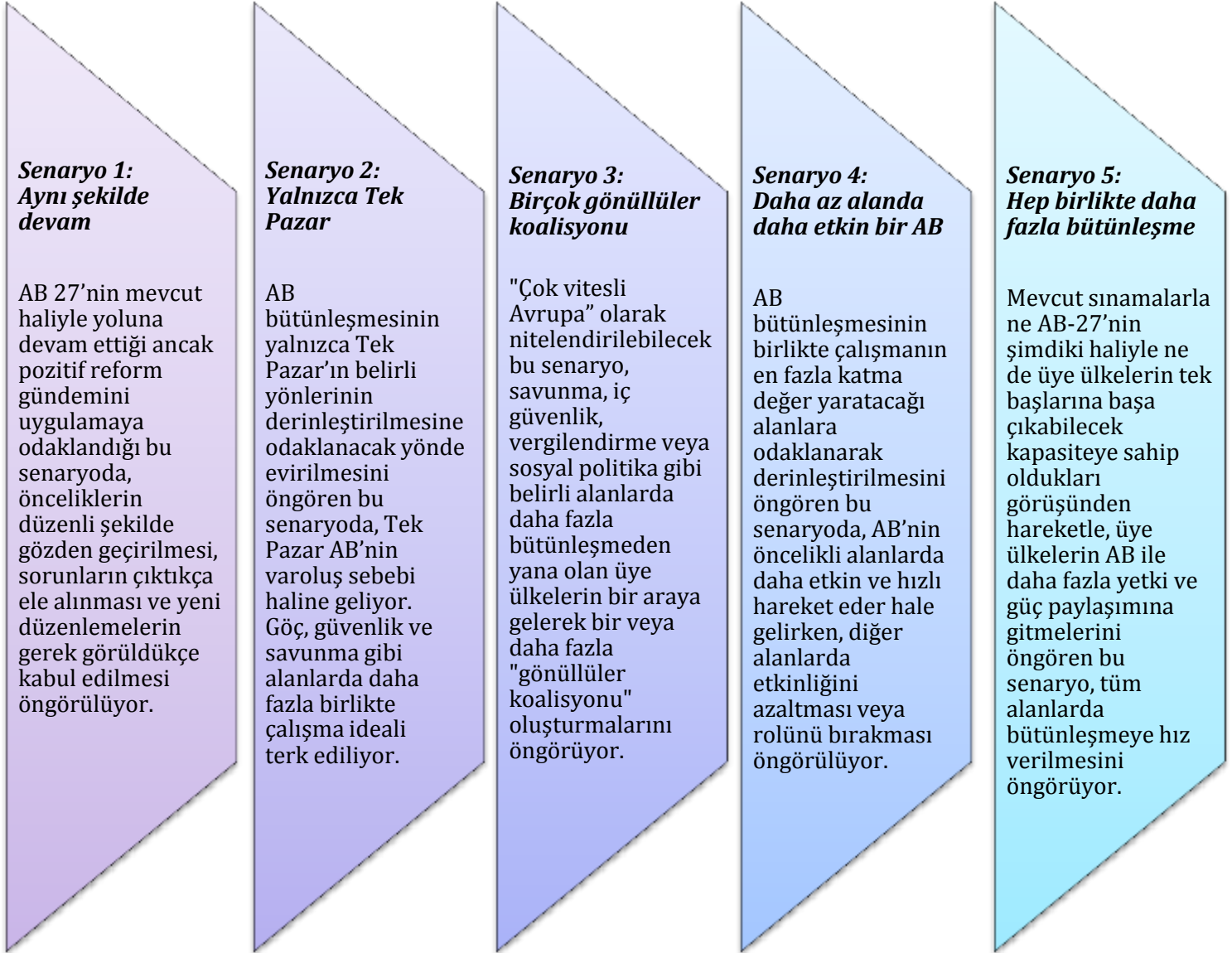
Hollanda, Bulgaristan, Çekya, Fransa, Almanya ve belki İtalya’da- 2017’nin seçim yılı olması da belirsizliği artırıyor. AB’nin seçim takvimi, 15 Mart’ta Hollanda seçimleriyle start aldı. Hollanda için AB’den ayrılma (*Nexit*) sözü veren AB karşıtı popülist Geert Wilders’in Özgürlük Partisi’nin seçimlerde galip gelmemesiyle AB şimdilik rahat bir nefes alsada, özellikle AB bütünleşmesinin itici gücü konumundaki Fransa ve Almanya’da gerçekleşecek seçimler, AB bütünleşmesinin geleceği açısından da büyük önem taşıyor.

Juncker’in Gelecek Senaryoları Mercek Altında

Avrupa Komisyonunun, tüm bu dinamiklerin etkili olduğu ortamda sunduğu Beyaz Kitap’ta, AB bütünleşmesi için 2025’e kadar beş farklı gelecek senaryosu tasvir ediyor. Bunlar “Aynı şekilde devam”, “Yalnızca Tek Pazar”, “Birden çok gönüllüler koalisyonu”, “Daha az alanda daha etkin bir AB” ve “Hep birlikte daha fazla bütünleşme” başlıklarıyla sıralanıyor (Bkz. Şekil 1). Tüm senaryoların çıkış noktasını Birleşik Krallık’ın üyelikten ayrılmasından sonra geriye kalan 27 üye ülkenin “birlik” olarak yola devam edecekleri varsayımı oluşturuyor. Böylece Komisyon, AB’nin dağılacağı yönündeki tartışmalara ilişkin pozisyonunu ortaya koymuş oluyor. Beyaz Kitap’ta, beş senaryodan her birinin uygulandığı takdirde 2025 yılına kadar Tek Pazar, Ekonomik ve Parasal Birlik, Schengen Alanı ve dış politika gibi belirli politika alanlarında yaratabileceği etkiler (Bkz. Şekil 2) ele alınarak, her senaryo eksileri ve artılarıyla değerlendiriliyor.

Beyaz Kitap, Komisyonun, Avrupa projesinin geleceği için AB genelinde başlatılacak tartışmaya katkısını oluşturuyor. AB liderleri tarafından, 25 Mart’ta Roma’da bir araya geldiklerinde ele alınması beklenen Beyaz Kitap, AB’nin geleceğine dair tartışmalara kaynaklık edecek. Juncker, ulusal, yerel, bölgesel boyutlarda ve sivil toplum düzeyinde de sürdürülecek geniş çaplı bu tartışmada öne çıkan görüşleri, Eylül 2017’de gerçekleştireceği “Birliğin Durumu” konuşmasında kendi görüşlerini de katarak iletmeyi hedefliyor. Aralık ayında toplanacak AB Zirvesi’nde izlenecek yönün belirlenmesiyle Haziran 2019’da gerçekleşecek AP seçimlerine kadar bir yol haritası ortaya koyulması mümkün olabilecek. Aralık ayında kadar ise Komisyonun, AB’nin sosyal boyutunun güçlendirilmesi, Ekonomik ve Parasal Birliğin derinleştirilmesi, küreselleşme, Avrupa’da savunmanın geleceği ve AB finansmanın geleceği konularında, Beyaz Kitap’ta yer verilen senaryolardaki boşlukları dolduracak bir dizi politika notu yayımlaması öngörülüyor.

Şekil 1- 2025'e kadar AB'nin Geleceği için 5 Senaryo



Senaryo 1: Aynı şekilde devam (*carrying on*):

"Statükonun devamı" olarak tanımlanabilecek bu senaryo, AB 27'nin işleyişinde Juncker Komisyonu'nun göreve başlamadan önce ortaya koyduğu "Avrupa İçin Yeni Bir Başlangıç"³ ve AB liderlerinin geçtiğimiz eylül ayında kabul ettikleri Bratislava Deklarasyonu ve Yol Haritası'nda⁴ ortaya koyulan reformların hayata geçirilmesiyle mevcut şekilde yoluna devam ettiği varsayımına dayanıyor. Bunun sonucunda, üye ülkeler ve AB kurumları, ortak bir eylem planı uygulamaya devam edecek, karar alma

³ Bkz. *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change- Political Guidelines for the next European Commission*, 15.07.2014. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en_0.pdf

⁴ Bkz. *Bratislava Declaration and Roadmap*, 16.09.2016, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-Bratislava-declaration-and-roadmap_en16.pdf/

hızı ise görüş ayrılıklarının giderilmesine bağlı olacak. Öncelikler düzenli şekilde gözden geçirilerek, sorunlar çıktıkça ele alınacak; yeni düzenlemeler de gerek görüldükçe kabul edilecek.

Bu senaryoya göre, 2025'e kadar AB'nin istihdam, büyüme ve yatırımlara odaklanmayı sürdürecektir. Dijital sektör, ulaşım ve enerji alt yapılarına yapılacak yatırımlarla Tek Pazar güçlendirilecek, Avro Alanı'nın işleyişinde kademeli olarak ilerleme sağlanacak. Mali denetim, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ve devlet yardımları reforme edilecek. Terörle mücadeleye hız verilmesi, savunmada işbirliğinin derinleştirilmesi ve kabiliyetlerin birleştirilmesi, AB'nin dış politikada tek sesle konuşmasında ilerleme sağlanması, farklı coğrafyalarda yer alan ülkelerle etkin şekilde ticaret anlaşmaları müzakere edilmesi bu senaryoda öngörülenler arasında. Dış sınır yönetiminin üye ülkelerin sorumluluğunda kalacak olmasına karşın Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Birimi sayesinde sınır yönetiminde işbirliği güçlendirilecek. Bu senaryoda dikkat çeken; sınır yönetimi alanında sürekli iyileştirmelere ihtiyaç duyulacağı belirtilmesi. Bunun yapılmaması halinde ise bazı üye ülkelerin sınır kontrolleri uygulayabileceği uyarısında bulunuluyor. Bu senaryoya göre, AB-27, küresel gündemi; iklim, mali istikrar ve sürdürülebilir kalkınma gibi alanlarda olumlu şekilde şekillendirecek. Bu senaryo hayata geçirilirse AB'nin sorunsuz şekilde işleyebilmesinde üye ülkelerin ortak kararlılığı belirleyici olacak.

Senaryo 2: Yalnızca Tek Pazar (*nothing but the Single Market*):

AB bütünleşmesinin yalnızca AB'nin en önemli başarı hikâyesi olan Tek Pazar'ın belirli yönlerinin derinleştirilmesine odaklanacak şekilde evrilmesini öngören ikinci senaryoda, Tek Pazar, AB'nin varoluş nedeni haline geliyor. Göç, güvenlik ve savunma gibi alanlarda daha fazla birlikte çalışma idealinden vazgeçiliyor, diğer konular ise ikili işbirliğiyle ele alınmaya başlanıyor. Avrupa Komisyonu, AB bütünleşmesini Tek Pazar'a indirgemeyi hedefleyen bu senaryoya sıcak bakmıyor. Nitekim Juncker, AP'de Beyaz Kitap'ı tanıtırken AB bütünleşmesinin malların ve sermayenin serbest dolaşımının çok daha ötesinde olduğunu vurgulayarak, Komisyonun "İç Pazar Bakanlığı"na dönüşmesine izin vermeyeceğini dile getirdi.

Pratik anlamda, bu senaryo hayata geçirildiğinde malların ve sermayenin serbest dolaşımına yönelik politika yapma süreci hız kazanırken, işçilerin serbest dolaşımında engellerle karşılaşılabilmesi muhtemel. Avro Alanı ekonomi yönetimi tamamlanamayacağı için ortak para birimi kırılğan hale gelecek, göç ve güvenlik konularında işbirliği yeterli düzeyde olmayacağı için sınırlarda giderek daha sık sistematik kontrollere başlanacak. AB içerisinde uluslararası ticaret konusundaki görüş ayrılıkları nedeniyle ticaret anlaşmalarının akdedilmesi zorlaşacak. AB'nin uluslararası platformlarda bütüncül bir aktör olarak temsili son bulacak. Bu senaryoda karar alma süreçleri basitleşirken AB'nin hareket kabiliyeti sınırlanıyor. Bu nedenle her düzeyde beklentilerle sonuçlar arasındaki makasın açılması muhtemel.

Senaryo 3: Çok Sayıda “Gönüllüler Koalisyonu” (*those who want more, do more*):

Belirli politika alanlarında daha fazla bütünleşmeden yana olan üye ülkelerin bir araya gelerek savunma, iç güvenlik, vergilendirme veya sosyal politika gibi alanlarda gönüllüler koalisyonu oluşturmalarına imkân veren bu senaryo, çok vitesli Avrupa'nın da habercisi. Pratikte, isteyen ülkeler savunma, adalet ve güvenlik, vergilendirme ve sosyal politika gibi alanlarda bütünleşmeye hız verirken, 27 üye ülke de Tek Pazar'da AB'nin dört temel özgürlüğünün uygulamasını güçlendirilmesi yönünde yol alacak. Ticaret de dâhil olmak üzere üçüncü ülkelerle ilişkiler de AB tarafından tüm üye ülkeler adına yürütülecek.

Bu senaryoda, AB'nin bütünlüğü korunurken, daha fazla entegrasyondan yana olan ülkelere de bunu gerçekleştirme imkânı tanınıyor. Böylece daha fazla entegrasyonu seçen ülkelerde beklentiler ve sonuçlar arasındaki makas kapanmaya başlıyor. Komisyon bu senaryoda gözden kaçırılmaması gereken iki önemli noktaya dikkat çekiyor. İlk olarak, AB vatandaşlarının hakları, buldukları üye ülkenin hangi politika alanında ne ölçüde entegrasyonu seçtiğine bağlı olarak üye ülkeler arası değişkenlik gösterebilir. İkinci olarak ise karar alma süreçlerinin farklı katmanlarında da şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda soru işaretleri belirebilir.

Senaryo 4: Daha az konuda daha etkin bir AB (*doing less more efficiently*):

AB bütünleşmesinin, kolektif çalışmanın en fazla katma değer sağlayacağı seçili alana odaklanması ve bu alanlarda derinleştirilmesi gerektiğini savunan bu senaryoda, bunun neticesinde AB'nin öncelikli alanlarda daha etkin ve hızlı hareket eder hale gelirken, diğer alanlarda daha az etkin olması veya rolünden vazgeçmesini öngörüyor.

Komisyonla göre bu senaryo, AB'nin pratikte; inovasyon, ticaret, güvenlik, savunma ve sınır yönetimi gibi alanlar ile Tek Pazar'ın belirli yönlerinin derinleştirilmesine odaklanması anlamına gelecek. Bu alanlarda yeni düzenlemeler ve bunların hayata geçirilmesi için yeni araçlar geliştirilecek. Dış sınır yönetiminin tamamen Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Birimi tarafından üstlenilmesi; AB'nin hızlı şekilde ticaret anlaşmaları akdedebilmesi; terörle mücadele alanında polis ve yargı alanında işbirliğinin artırılarak ortak bir Avrupa Terörle Mücadele Ajansının kurulması, bu senaryo kapsamında öngörülenler arasında.

AB, yukarıda bahsedilen alanlarda yetkisini ve rolünü artırmasına paralel olarak, bölgesel politika, halk sağlığı ve istihdam ve sosyal politika alanında Tek Pazar'la ilgili olmayan konularda daha az inisiyatif alacak. Avro Alanı'nın konsolidasyonu için adımlar atılmaya devam ederken, AB'nin uluslararası arenadaki rolü de yeniden tanımladığı sorumlulukları doğrultusunda değişecek.

Komisyonla göre, AB'nin sorumluluklarının yeniden tanımlanması, AB vatandaşlarının kafalarında görev paylaşımını netleştirerek hangi politikaların AB düzeyinde

hangilerinin ulusal veya bölgesel düzeyde ele alındığını daha kolay kavramalarına imkân sağlayacak. Belirlenen öncelik alanlarında AB politikalarının etkisi beklentileri karşılayabilir hale gelecek. Söz konusu alanlarda vatandaşların AB hukukundan kaynaklanan hakları artarken, AB'nin rolünü azalttığı alanlarda ise azalacak. Bu senaryoda aşılması gereken ilk güçlük ise 27 üye ülke arasında AB'nin hangi alanlara öncelik vermesi ve hangi alanlardaki rolünden vazgeçmesi gerektiğini belirlemek olacak.

Senaryo 5: Hep birlikte daha fazla bütünleşme (*doing much more together*):

Ne AB-27'nin mevcut haliyle ne de üye ülkelerin tek başlarına, etkili olan meydan okumalarla başa çıkabilecek kapasiteye sahip oldukları görüşünden hareketle, üye ülkelerin AB ile daha fazla yetki, güç ve kaynak paylaşımına gitmelerini öngören bu senaryo, tüm alanlarda bütünleşmenin derinleştirilmesini öneriyor.

AB için federal bir geleceği tasvir eden bu senaryonun uygulanmasıyla 2025'e kadar AB düzeyinde karar alma süreci ve kararların uygulanması hız kazanacak. AB, uluslararası arenada tek sesli bir aktör haline gelecek. Savunma ve güvenlik alanlarına öncelik verilerek, NATO'yu tamamlayıcı nitelikte bir Avrupa Savunma Birliği oluşturulacak ve güvenlik alanında işbirliği norm haline gelecek, AB dünyanın en büyük insani yardım ve kalkınma yardımı donörü konumunu güçlendirecek. Göç konusuna ortak yaklaşım ve AB'nin komşu olduğu bölgelere yönelik angajmanı güçlendirilecek.

Tek Pazar'ın enerji, dijital sektör ve hizmetler alanlarında tamamlanmasına hız verilecek, inovasyon ve araştırmaya yapılacak ortak yatırımlar sayesinde AB içerisinde silikon vadileri oluşmaya başlayacak. Sermaye piyasalarının tamamen entegre edilmesiyle KOBİ'lere ve büyük çaplı altyapı projelerine finansman sağlanması kolaylaşacak.

Avro Alanı ülkeleri ve tek para birimine geçmek isteyen ülkeler arasında mali denetim, sosyal konular ve vergi konularında koordinasyon artırılarak, ulusal, bölgesel ve sektörel düzeyde şoklara karşı ekonomik kalkınmayı artırmak için daha fazla AB mali yardımı sağlanacak.

Avrupa Komisyonunun da açıkça belirttiği gibi, AB düzeyinde karar alma hızını artırması ve vatandaşların AB hukukundan kaynaklanan haklarını geliştirmesi öngörülen bu senaryonun, AB şüphesi kesimlerin büyük tepkisiyle karşılanması muhtemel. Söz konusu senaryo, AB'nin meşruiyetini sorgulayan ve Brüksel'in ulusal mercilerden gereğinden fazla yetki aldığını düşünen kesimleri AB'den daha fazla yabancılaşması riskini de beraberinde getiriyor.

Şekil 2- Beş Senaryo: Politikaların Genel Görünümü

	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 3	Senaryo 4	Senaryo 5
Tek Pazar & ticaret	Tek Pazar, enerji ve dijital sektör de dâhil güçlendirilir, AB-27 ilerici ticaret anlaşmaları hedefler.	Mallar ve sermaye için Tek Pazar için Tek Pazar güçlendirilir; standartlar arasındaki farklılıklar sürer; kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı tam olarak güvencede değildir.	Senaryo 1’de ortaya koyulduğu gibi, Tek Pazar güçlendirilir ve AB-27 ilerici ticaret anlaşmalarına yönelir.	Ortak standartlar asgariye indirgenir ancak AB düzeyinde yönetilen alanlarda uygulama güçlenir; ticaret münhasıran AB tarafından ele alınır.	Tek Pazar, standartların uyumlaştırılması ve etkili uygulama ile güçlendirilir; ticaret münhasıran AB tarafından ele alınır.
Ekonomik & Parasal Birlik	Avro Alanı’nın işleyişinin iyileştirilmesinde kademeli ilerleme.	Avro Alanı’nda işbirliği sınırlıdır.	Senaryo 1’deki gibi ancak yalnızca vergilendirme ve sosyal standartlarda işbirliğini derinleştirmeyi seçen ülkeler için.	Avro Alanı’nın konsolidasyonu için adımlar atılır; AB-27 istihdam ve sosyal politikanın bazı alanlarında daha az rol üstlenir.	Ekonomik, finansal ve mali birlik Haziran 2015 tarihli Beş Başkan Raporu’nda öngörüldüğü şekilde hayata geçirilir.
Schengen, göç & güvenlik	Dış sınır yönetiminde işbirliği kademeli olarak artırılır; ortak sığınma sistemine doğru ilerleme, güvenlik konularında iyileştirilmiş koordinasyon.	Göç ve sığınma alanında ortak politikadan söz edilemez; güvenlik alanında işbirliği ikili düzeyde ele alınır; iç sınır kontrolleri daha sistematik hale gelir.	Senaryo 1’deki gibi ancak yalnızca güvenlik ve adalet konularında işbirliğini artırmayı seçen ülkeler için.	Sınır yönetimi, sığınma politikaları ve terörle mücadele konularında işbirliği sistematik hale gelir.	Senaryo 4’teki gibi, sınır yönetimi, sığınma politikaları ve terörle mücadele konularında işbirliği sistematikleşir.
Dış politika & savunma	Dış politika konularında tek sesli konuşma yönünde ilerleme sağlanır; savunmada daha yakın işbirliği.	Bazı dış politika konuları giderek ikili düzeyde ele alınmaya başlar; savunmada işbirliği mevcut düzeyde kalır.	Senaryo 1’deki gibi ancak yalnızca savunma alanında işbirliğini derinleştirmeyi seçen ülkeler için.	AB tüm dış politika konularında tek sesli politika izler; Avrupa Savunma Birliği oluşturulur.	Senaryo 4’teki gibi, AB tüm dış politika konularında tek sesli politika izler; Avrupa Savunma Birliği oluşturulur.
AB bütçesi	27 üyenin üzerinde anlaşığı reform gündemini yansıtabilecek şekilde kısmen modernize edilir.	Tek Pazar’ın temel işlevlerini sağlamaya yönelik olarak gözden geçirilir.	Senaryo 1’deki gibi; bazı üye ülkeler daha fazla yatırım yapmak istedikleri alanlar için ek finansman sağlayabilir.	AB-27 düzeyinde belirlenen yeni önceliklerle uyumlu olacak şekilde büyük ölçüde yeniden tasarlanır.	Büyük ölçüde modernize edilerek artırılır, üye ülkelerin kendi kaynaklarıyla desteklenir, Avro Alanı Mali İstikrar mekanizması faaliyettedir.

	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 3	Senaryo 4	Senaryo 5
Beklentiyi karşılama kapasitesi	Pozitif reform gündemi somut sonuçlar ortaya koyar; karar alma süreçleri karmaşıklığını korur; beklentiyi karşılama kapasitesi her zaman istenen sonucu vermeyebilir.	Karar alma süreci daha anlaşılır hale gelse de kolektif hareket kapasitesi sınırlanır; ortak çıkar konuları çoğunlukla ikili düzeyde ele alınmak zorundadır.	Senaryo 1'deki gibi pozitif reform gündemi somut sonuçlar ortaya koyar; bazı entegrasyon grupları belirli alanlarda daha fazla kazanım elde eder, karar alma süreci daha karmaşık hal alır.	Öncelikli hale getirilecek alanların belirlenmesi zor olmakla birlikte, karar alma daha anlaşılır hale gelir; AB daha fazla role sahip olduğu alanlarda daha hızlı ve kararlı şekilde hareket eder.	Karar alma daha hızlı, uygulama daha güçlüdür; AB'nin Üye Devletlerden gereğinden fazla yetki aldığını düşünenler AB'nin hesap verebilirliğini sorgular.

Kaynak: Avrupa Komisyonu

5 Alternatif Gelecekte Hangisi Daha Olası?

Komisyonun sunduğu senaryolardan ilki yani statükonun birtakım değişikliklerle devamı, 28 üye ülke arasında karar alma sürecinin zaman zaman tıkanıklığa uğraması ve AB'nin mevcut haliyle vatandaşların beklentilerine cevap verememesi nedeniyle sürdürülebilir görünmüyor.

Öte yandan birçok alanda bütünleşme hedefinden vazgeçilerek AB bütünleşmesinin yalnızca Tek Pazar'a indirgenmesi ise şimdiye kadar hep ileriye doğru evrilmiş olan Avrupa projesinin geleneksel olarak izlediği yöne aykırı dinamikler barındırıyor. Bu senaryoda açıkça – Beyaz Kitap'ta bir kez dahi yer almaması oldukça çarpıcı olan – “daha yakın bir birlik” idealinden vazgeçiliyor. Nitekim Komisyon Başkanı Juncker de AB'nin bir serbest ticaret alanından daha fazlası olduğunu belirterek 2'nci senaryoya karşı olduğunu açıkça ortaya koydu. Bu senaryonun Brexit müzakereleri için resmen tuşa basmaya hazırlanan ve Tek Pazar'ın nimetlerinden yararlanmayı sürdürürken diğer yandan da kişilerin serbest dolaşımını sınırlamanın yollarını arayan Birleşik Krallık için oldukça cazip olduğunu belirtmekte yarar var. AB içerisinde kalmayı tercih etseydi, Birleşik Krallık şüphesiz bu senaryoyu savunuyor olurdu.

Tüm politika alanlarında daha fazla bütünleşmeyi öngören 5'inci senaryo da günümüz şartlarında en az 2'nci senaryo kadar radikal olarak değerlendirilebilir. Avrupa kamuoylarının AB kurumlarına olan güveninin azaldığı ve Avrupa şüpheliğinin yükselişe geçtiği mevcut ortamda federalist bir geleceği tasvir eden bu senaryonun destek göreceğini beklemek gerçekçi değil. Günün sonunda eğer AB için federal bir gelecek tercih edilirse antlaşmalarda değişikliğin referandumlarda halkın onayına sunulması gerekecek, 2005 yılında Avrupa bütünleşmesinin AB Taslak Anayasası'nın Hollanda ve Fransa'da reddedilmesiyle aldığı darbe göz önünde bulundurulduğunda, bu AB için bir felaket senaryosuna yol açabilir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında akla en yakın olanlar farklılaştırılmış entegrasyonun önünü açan; belirli alanlarda daha fazla bütünleşme hedefini paylaşan üye ülkelerin bütünleşmeyi ilerletmesine imkân veren çok vitesli Avrupa (3'üncü senaryo) ile AB'nin

önceliklerini gözden geçirerek, AB düzeyinde hareket etmenin daha etkili olduğu alanlara yönelirken bazı alalardaki rolünü azaltması veya tamamen bırakmasını öngören 4'üncü senaryo. 27 üye ülke arasında AB'nin hangi alanlarda daha fazla rol alırken hangilerinde rolünü azaltması gerektiği konusunda anlaşmaya varılmasının neredeyse imkânsız olması nedeniyle, 4'üncü senaryonun uygulanması zor görünüyor.

Almanya Şansölyesi Willy Brandt'ın AB jargonuna kattığı “Çok vitesli Avrupa” konusundaki tartışmalar, neredeyse Birleşik Krallık'ın AB üyeliği kadar eskiye dayanıyor. Esasında 22 üye ülkenin dahil olduğu Schengen Alanı, ortak para birimini kullanan 19 üye ülkenin dahil olduğu Avro Alanı gibi örneklerde ve Adalet ve İçişleri ile Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası gibi alanlarda AB'de farklılaştırılmış entegrasyon yıllardır uygulanmakta. Ancak örneğin ortak para birimi konusunda, “opt out” yani dışarıda kalma hakkı elde eden ülkeler (Birleşik Krallık ve Danimarka) dışındaki ülkelerin Maastricht kriterlerini karşılayınca, Avro Alanı'na katılacakları öngörülüyor. Bunun yanında 1997 Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği, Nice ve Lizbon Antlaşmalarıyla içeriği güncellenen “güçlendirilmiş işbirliği” prosedürü, üye ülkeler arasında uzlaşının sağlanamaması halinde son çare olarak, en az 9 üye ülkeye aralarındaki işbirliğini ilerletme imkânı tanıyor. Güçlendirilmiş işbirliği; yalnızca AB'nin münhasır yetkisinde kalmayan alanlarda, AB'nin daha yakın birlik ilkesini desteklemesi, isteyen tüm Üye Devletlerin katılımına açık olması ve Tek Pazar'ın işleyişine zarar vermemesi kaydıyla uygulanabiliyor. Ancak bu prosedürün başarılı şekilde hayata geçirildiği teknik konuları ilgilendiren yalnızca iki örnekten söz etmek mümkün: boşanma kuralları ve Avrupa patenti düzenlemeleri. Güçlendirilmiş işbirliği prosedürü son olarak, Avrupa Savcılık Ofisi kurulması için 9 Mart 2017 tarihinde gündeme geldi. Bu prosedürle hayata geçirilmesi öngörülen Finansal İşlemler Vergisi ise karşılaşılan sıkıntılar nedeniyle çıkmaza girmiş durumda. Bu açıdan adı ister çok vitesli Avrupa ister güçlendirilmiş işbirliği olsun, farklılaştırılmış entegrasyonun AB'de kapsamlı bir bütünleşme stratejisi olarak değil, uzlaşmanın mümkün olmadığı durumlarda vetolara karşı bir çıkış yolu olarak uygulandığının vurgulanması gerekiyor. Juncker'in sunduğu 3'üncü senaryoda öngörüldüğü şekilde farklılaştırılmış entegrasyonun norm haline gelerek, teşvik edilmesi ve AB'nin geleceği için kapsamlı bir strateji olarak gündeme gelmesi ise büyük bir yenilik teşkil ediyor.

AB Başkentlerinin Senaryolara Yönelik Yaklaşımı

AB başkentlerinin Juncker'in sunduğu senaryolara yönelik görüşleri farklılık gösteriyor. Çok vitesli Avrupa senaryosunun, kurucu ve güçlü ekonomilere sahip üye ülkelere destek görürken, Orta ve Doğu Avrupalı üye ülkeler tarafından endişeyle karşılandığını söylemek mümkün. Roma Antlaşması'nın 60'ıncı yıl dönümü öncesinde AB'nin geleceğine yönelik ortak bir vizyon ortaya koyan Benelüks ülkeleri, farklı hızlarda

entegrasyonun ve güçlendirilmiş işbirliğinin üye ülkeleri farklı şekillerde etkileyen sınamaların etkili şekilde ele alınmasına olanak sağlayacağı görüşünde⁵.

AB bütünleşmesinin itici gücü konumundaki Almanya ve Fransa da AB bütünleşmesinin geleceğinin farklılaştırılmış entegrasyondan geçtiğini savunuyor. Almanya ve Fransa dışişleri bakanları, Beyaz Kitap'taki senaryolarla ilgili yayımladıkları ortak açıklamada, AB'nin Tek Pazar'dan çok daha fazla şey ifade ettiğini belirterek, açık şekilde 2'nci senaryoya karşı çıkarken, edinilen kazanımların gerisine düşmemek kaydıyla "üye ülkelerin entegrasyon hedefleri arasındaki farklılıklarının da ele alınması gerektiği" ifadeleriyle çok vitesli Avrupa'yı öngören 3'üncü senaryoya destek verdiler⁶. Avro Alanı'nın en güçlü dört ekonomisi olan Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya'nın liderleri de AB'nin geleceğini ele almak üzere 6 Mart 2017 tarihinde Versay Mini Zirvesi'nde bir araya geldiklerinde, AB'nin, üye ülkelerin kendi entegrasyon derecelerine seçebilmelerine imkan tanıyacak şekilde reforme edilmesi gerektiği mesajında birleştiler⁷. Fransa Cumhurbaşkanı Hollande, çok vitesli Avrupa'yı zorunluluk olarak nitelendirirken, aksi halde AB'nin dağılma riskiyle karşı karşıya olduğunu dile getiriyor⁸. Hollande'ın açıklamalarına destek veren Almanya Şansölyesi Merkel de bazı üye ülkelerin daha hızlı ilerlemesinin mümkün kılınması gerektiğini, aksi takdirde Avrupa projesinin ilerletilemeyeceğini düşünüyor.

Çok vitesli Avrupa senaryosu, Orta ve Doğu Avrupalı üye ülkelerde endişe yarattı. Visegrád Dörtlüsü'nü (V4) oluşturan Polonya, Macaristan, Çekya ve Slovakya liderleri, AB'nin geleceğine ilişkin senaryolara, AB'nin bütünlüğünün tüm yaklaşımların başlangıç noktası olması gerektiğinin altını çizen bir ortak deklarasyon⁹ yayımlayarak yanıt verdi. V4'ün Roma Zirvesi'ne katkısını oluşturan deklarasyonda, entegrasyonda esnekliği sağlamak amacıyla antlaşmalardaki güçlendirilmiş işbirliği prosedürüne başvurulabileceği teslim edilirken, bunun her çeşidinin, tüm üye ülkelerin katılımına açık olması; Tek Pazar, Schengen Alanı ve AB'nin kendisinin dağılmasını kesin suretle önlemesi gerektiği mesajı öne çıktı. V4 ülkeleri, çok vitesli Avrupa'nın ikinci sınıf AB üyeliği gibi bir kavram ortaya çıkarabileceği ve kendilerinin bu kategoride değerlendirilmeye başlayabileceğinden oldukça tedirgin durumdalar. AB'nin çok vitesli

⁵ "Benelux vision on the future of Europe", Basın Açıklaması, Belçika Başbakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 03.02.2017, <http://premier.fgov.be/en/benelux-vision-future-europe>. Erişim tarihi: 16.03.2017

⁶ "German Foreign Minister Gabriel and French Minister Ayrault: a strong European Union for a bright future", Basın Açıklaması, Almanya Federal Dışişleri Bakanlığı İnternet Sitesi, 01.03.2017, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170301_gem_Erkl_DEU-FRA_zu_Wei%C3%9Fbuch_Zukunft_EU.html. Erişim tarihi: 16.03.2017.

⁷ Maïa De La Baume ve David M. Herszenhorn, "In Versailles, EU's big 4 back multispeed Europe", *Politico*, 06.03.2017, <http://www.politico.eu/article/in-versailles-eus-big-4-back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain/>. Erişim tarihi: 16.03.2017.

⁸ "Hollande: EU will be multi-speed or will 'explode'", *EU Observer*, 06.03.2017, <https://euobserver.com/institutional/137118>. Erişim tarihi: 16.03.2017

⁹ Bkz. *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries: "Strong Europe – Union of Action and Trust" Input to Rome Declaration 2017*, <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Joint-Statement-of-the-Heads-of-Governments-of-the-V4-Countries- Strong-Europe- -Union-of-Action-and-Trust -Input-to-Rome-Declaration-2017.pdf>

bir yapıya evrilmesi sonucu periferide kalmaktan korkan AB'nin en genç üye ülkeleri Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan da V4'ün endişelerini paylaşıyor¹⁰.

Birleşik Krallık Başbakanı Theresa May dışındaki AB liderleri, Beyaz Kitap'ta sunulan senaryolar hakkında görüş alışverişinde bulunma imkânını 9-10 Mart tarihli AB Zirvesi'nde gerçekleşen gayriresmî toplantıda elde etti. 25 Mart'ta gerçekleştirilecek Roma Zirvesi'ne hazırlık niteliğindeki toplantıda çok vitesli Avrupa senaryosu tartışmaların merkezindeydi. Polonya'nın, AB Konseyi Başkanı Donald Tusk'un ikinci kez Konsey başkanı seçilmesini protesto etmek amacıyla Konsey Karar Bildirgesi'ni veto etmesinin gölgesinde gerçekleşen Zirve'de, farklı bölgesel gruplar arasında AB'nin gelecek vizyonuna ilişkin istişareler yürütülmesi fikri öne çıktı. Bu görüşmelerden ilkinin Benelüks ülkeleri ile V4 arasında yapılması planlanıyor.

AB'nin yapısal sorunlarını çözmek için ortak bir vizyon belirlemesi şart. Ancak çok vitesli Avrupa tartışmalarıyla birlikte bazı üye ülkelerden yükselen sesler, AB bütünleşmesinin Brexit sonrasında izleyeceği rotayı belirlemede zorlanacağını ortaya koyuyor. Roma Antlaşması'nın 60'uncu yıl dönümünde, AB'nin bir yandan Avrupa bütünleşmesinin tarihsel süreçte getirdiği kazanımları vurgulayan bir yandan da Brexit'e ve karşı karşıya kaldığı meydan okumalara rağmen 27 üye ülkenin birlikte güçlü şekilde yolunda devam edeceğini vurgulayan bir mesaj vereceği bekleniyor. AB'nin Brexit sonrası hangi yöne evrileceğini öğrenebilmek için ise öncelikle Fransa ve Almanya seçimlerinin sonuçlarını görmek gerekecek.

AB liderlerinin, Aralık 2017'de AB bütünleşmesi için belirleyecekleri vizyon, Türkiye için de büyük önem taşıyor. Her ne kadar Türkiye-AB ilişkileri sıkıntılı bir dönemden geçiyor olsa da, müzakere yürüten aday ülke konumunda olan, AB ile göç yönetiminden dış politikaya enerjiden ekonomiye birçok alanda işbirliği yürüten Türkiye de AB'nin geleceğine yönelik tartışmaları yakından takip etmeli ve bu senaryoların ortaya çıkarabileceği olası fırsatları ve tehditleri değerlendirmeli.

¹⁰ Ana Maria Touma ve Maria Cheresheva, "Balkan EU States Reject a 'Multi-Speed' Union", *Balkan Insight*, 02.03.2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-member-states-reject-a-multi-speed-eu-03-02-2017>. Erişim tarihi: 17.03.2017