

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

YENİ NESİL İLERLEME RAPORLARINI NASIL
OKUMAK GEREKİR?

Melih ÖZSÖZ

*İKV Genel Sekreter Yardımcısı ve Araştırma
Müdürü*

İlke TOYGÜR

İPM-Mercator Araştırmacısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



YENİ NESİL İLERLEME RAPORLARINI NASIL OKUMAK GEREKİR?

Melih ÖZSÖZ

İKV Genel Sekreter Yardımcısı ve Araştırma Müdürü

İlke TOYGÜR

İPM-Mercator Araştırmacısı

Avrupa Komisyonu'nun her yıl aday ülkelerde AB üyelik sürecini değerlendirmek üzere hazırladığı yıllık İlerleme Raporları, 10 Kasım 2015 tarihinde açıklandı. Bu sene yayımlanması yılan hikâyesine dönen ve Türkiye'de mülteciler konusundaki anlaşma ile birlikte anılan rapor, Brüksel'de Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu Komisyon Üyesi Johannes Hahn tarafından kamuoyuna duyuruldu. Aday ülkelerde olduğu gibi AB'de de ilgi ve heyecan uyandırmayan raporlara yenileri eklenirken, Avrupa Komisyonu yazımda kullandığı farklı teknik ve raporların yeni formatıyla bu yıl bir ilke imza attı.

Komisyonun bir süredir üzerinde çalıştığı "yeni nesil İlerleme Raporu", 2019 yılına kadar yeni üye almayacağını açıklayan AB ve en kritik politika alanlarından biri olan genişleme için ise ilginç tespit ve taahhütlerde bulunuyor. Peki, ama yeni nesil İlerleme Raporları aday ülkeler tarafından nasıl okunmalı? Yenilenmiş İlerleme Raporlarından aday ülkeler neyi beklemeli veya beklememeli?



Genel Tespitler

- ✓ Komisyon, yeni nesil İlerleme Raporları ile aday ülkelere okunması ve anlaşılması çok daha rahat, kolay ve okuyucu dostu bir belge sunuyor.
- ✓ Yeni nesil İlerleme Raporunun bir diğer farkı ise, her fasıla ilişkin aday ülkeye tavsiye niteliğinde atılması gereken önemli adımları sıralaması.
- ✓ Her ne kadar Komisyon raporun siyasi yönünü arka plana çekip, müzakere sürecinin teknik boyutunu görünür hale getirmeye çalışsa da "Siyasi Kriterler", raporun özünü oluşturmaya devam ediyor.
- ✓ Avrupa Komisyonu üyelik müzakerelerine daha objektif bir bakış kazandıran yeni nesil İlerleme Raporlarını, şimdiden stratejik bir araca dönüştürmeyi başardı.
- ✓ Avrupa Komisyonu, böylece bu yıl itibariyle genişleme politikasında, tüm aday ülkeler için tatlı bir yarışın ve rekabetin de startını vermiş oldu.
- ✓ Aday ülkelerin bir sonraki yılın İlerleme Raporunu beklerken iki önemli soruyu akıllarında tutmaları gerekecek: AB müktesebatına uyum seviyem yüzde kaç ve rakiplerim ne durumda?
- ✓ Komisyon tarafından bu yıl itibariyle uygulanmaya başlanan yeni teknik, Batı Balkan ülkelerinin vize serbestliği sürecinde uygulanan tekniğe benzerlikler içeriyor.
- ✓ Komisyon, Türkiye'deki duruma ilişkin bu yıl 18'inci raporunu yayımlayarak ve şimdiye kadar Türkiye hakkında neredeyse 1.600 sayfa uzunluğunda İlerleme Raporu üretmiş oldu.
- ✓ Hem Avrupa'nın hem de Türkiye'nin bugünkü durumuna baktığımızda ise üyelik için daha kaç rapor gerek olduğunu söylemek zor.

Genişlemeyen Avrupa'nın Yenilenmiş Genişleme Aracı

İkinci soruya verilecek yanıt oldukça basit: En azından önümüzdeki 5 yıl boyunca hiçbir aday ülke, bu raporlardan üye olmayı beklememeli.

Jean-Claude Juncker, 2014 yılında gerçekleştirilen Avrupa Parlamentosu seçimleri sonrasında yenilenen AB yönetiminde, AB tarihinde, Parlamento seçim sonuçları esas alınarak seçilen ilk Komisyon Başkanı olmuştu. Juncker, daha Parlamento'da yaptığı ilk konuşmada "önümüzdeki 5 yıl yeni AB üyesi olmayacak" diyerek, AB'nin "yumuşak güç" aracı olarak nitelendirilen genişleme politikaları çerçevesinde, Birliğin yeni stratejisini çizmiş ve genişlemeye kapıyı kapatmıştı. Yenilenen Komisyonda, Genişleme Genel Müdürlüğü'nün isminin "Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri" şeklinde değiştirilmesiyle de Juncker, bu yeni stratejinin sadece söylemde değil uygulamada da geçerli olacağını göstermişti.

Ama Komisyon, yine de boş durmadı. Aday ülkelere önümüzdeki 5 yıl üyeliğin kapılarını sıkıca kapatırken, bu ülkeleri üyelik yolunda cesaretlendirmek ve üyelikten yılmalarını engellemek için elinde tuttuğu en önemli aracı, İlerleme Raporlarını bir kez daha kullandı; ama çok daha akılcı ve stratejik bir şekilde.

Yeni Nesil İlerleme Raporları Neden Farklı?

Avrupa Komisyonu, yeni nesil İlerleme Raporları ile aday ülkelere okunması ve anlaşılması çok daha rahat, kolay ve okuyucu dostu bir belge sunuyor. Komisyon tüm fasıllarda yeni, kesin ve tutarlı bir terminoloji kullanımı ile de yıllar bazında karşılaştırmalı bir analizin önünü açarken, aday ülkeler arasında kıyaslamayı da mümkün kılıyor.

Giriş bölümlerinde her fasıl, son bir yılda yaşanan gelişmeler ile genel olarak AB müktesebatına uyum çerçevesinde değerlendiriliyor. Bu değerlendirmelerde, son bir yılda yaşanan gelişmeler “iyi düzeyde ilerleme”, “sınırlı düzeyde ilerleme”, “ilerleme yok” ve “geriye dönüş var” şeklinde özetlenirken; fasıl özelinde AB müktesebatına uyum “erken düzey”, “sınırlı düzey”, “orta düzey”, “iyi düzey” ve “ileri düzey” olarak 5 ayrı kategoride sınıflandırılıyor.

Yeni nesil İlerleme Raporunun geçmiş dönem raporlarına göre bir diğer farkı ise, her fasıla ilişkin aday ülkeye tavsiye niteliğinde atılması gereken önemli adımları sıralaması. Aday ülke özelinde yapılan bu tavsiyeler ile Komisyon, bir nevi aday ülkeye yönelik senelik mini bir ev ödevi de vermiş oluyor.

Eski raporların en tartışmalı kısmı olan “Siyasi Kriterler” bölümünde de farklı bir yaklaşım izleniyor. Geçmiş raporlarda bu kısım altında yer verilen konuları, yeni raporlarda ilgili fasıl altında değerlendirmeyi tercih eden Komisyon, böylece raporların siyasi ağırlığını da azaltmayı hedefliyor. Benzer şekilde “Ekonomik Kriterler” bölümü, güncel veriler, tablolar ve grafikler ile zenginleştirilerek, ilişkilerdeki ekonomik perspektifin ağırlığının artırılması sağlanıyor.

Yeni Nesil İlerleme Raporlarını Nasıl Okumak Gerekir?

Her ne kadar Komisyon raporun siyasi yönünü arka plana çekip, müzakere sürecinin teknik boyutunu görünür hale getirmeye çalışsa da, raporları her yıl düzenli takip edenler için “Siyasi Kriterler”, raporun özünü oluşturmaya devam ediyor. Buna rağmen eski raporlarda olduğu gibi, yeni nesil ilerleme raporlarında da bulunan yenilenmiş “AB Müktesebatını Üstlenme Kapasitesi” bölümü, aday ülkeleri, AB müktesebatına uyumu çerçevesinde fasıllar bazında bir sıralamaya sokmayı mümkün hale getiriyor.

Bu çerçevede az önce ifade edildiği üzere yeni nesil ilerleme raporları, fasıl özelinde her aday ülke için AB müktesebatına uyumu “erken düzey”, “sınırlı düzey”, “orta düzey”, “iyi düzey” ve “ileri düzey” olarak 5 ayrı kategoride sınıflandırıyor. Basit bir matematiksel hesaplama ise, bu kategoriler temel alınarak aday ülkenin uyum düzeyini yüzde olarak hesaplamaya imkân tanıyor.

Söz konusu teknik, 5 aday ülkenin 2015 yılı ilerleme raporlarına uygulandığında, uyum düzeyi bakımından Makedonya'nın yüzde 70,8; Türkiye'nin yüzde 61,2; Sırbistan'ın yüzde 57; Karadağ'ın yüzde 55,8; Arnavutluk'un ise yüzde 45,6 oranında AB müktesebatı ile uyumlu olduğunu gösteriyor. Potansiyel aday ülkeler Bosna-Hersek ve

Kosova için ise, İlerleme Raporlarının farklı olması ve ilişkinin henüz adaylığa taşınmaması sebebiyle benzer bir değerlendirmede bulunmak imkânsızlaşıyor.

Yarış Başlasın: Hoşgeldin Üye-Metre

Yeni nesil İlerleme Raporları, aday ülkeleri AB üyeliği ile taçlandıracak mı? Elbette bu sorunun cevabını zaman, aday ülkenin performansı ve AB'nin yeni üye hazmetme kapasitesi gösterecek. Ancak açık ve net olan şu ki, Avrupa Komisyonu üyelik müzakerelerine daha objektif bir bakış kazandıran yeni nesil İlerleme Raporlarını, şimdiden stratejik bir araca dönüştürmeyi başardı. Eleştirilen, eskimiş ve işlevini yitirmiş İlerleme Raporlarını revize ederek, genişleme politikasında yeni bir soluk ve heyecan getirdi; hele ki 5 yıl yeni üye almayacağını açık açık söylediği halde. Hiç şüphesiz bu hamlede imzası bulunan Juncker Komisyonunu tebrik etmek gerekiyor.

AB müktesebatına uyum düzeyini, aday ülkelerin kendi içlerinde ve kendi aralarında bir kıyas mekanizmasına çevirmeyi başaran Avrupa Komisyonu, bu yıl itibariyle genişleme politikasında, tüm aday ülkeler için tatlı bir yarışın ve rekabetin de startını vermiş oldu. Hiç şüphesiz ki aday ülkelerin artık, bir sonraki yılın İlerleme Raporunu beklerken iki önemli soruyu akıllarında tutmaları gerekecek: AB müktesebatına uyum seviyem yüzde kaç ve rakiplerim ne durumda? İşte bu kıyaslama bir nevi “Üye-Metre” olarak kullanılabilmesi için, aday ülkelerin sadece iç dinamikler ile değil, dış dinamiklerin de etkisiyle AB üyelik sürecine asılmaları muhtemel.

Aslında Komisyon tarafından bu yıl itibariyle uygulanmaya başlanan bu yeni teknik, Batı Balkan ülkelerinin AB entegrasyon sürecini takip eden dikkatli gözlerle de yabancı değil. Hatırlanacağı üzere Batı Balkan ülkelerinin AB entegrasyonunda önemli bir yere sahip olan vize serbestliği sürecinde AB, bu ülkeler için benzer bir yarış yaratmış ve Batı Balkan ülkeleri arasında bir rekabet yaratarak, bu ülkelerin başta geri kabul olmak üzere, düzensiz göçle mücadele alanında istediklerini yaptırabilmişti. Yarışı önde tamamlayan Makedonya, Sırbistan ve Karadağ vatandaşları Aralık 2009 tarihinde vizesiz seyahat ile ödüllendirilirken, yarışta geride kalan Arnavutluk ve Bosna-Hersek bir yıl cezalandırılmış; bu ülke vatandaşlarına vizesiz seyahat imkânı ancak bir yıl sonra, Aralık 2010 tarihinde verilmişti. Şimdi ise benzer bir durum, üyelik müzakereleri sürecinde yaşanmakta ve her ne kadar yıllar bazında bir kıyaslama imkânı olmasa da mevcut yarış yine Makedonya, Sırbistan ve Karadağ'ı, Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Karadağ'ın üzerine taşıyor.

Batı Balkanlarda bu yarışın meyvelerini vereceğini görmek çok zaman almayacaktır. Peki, ama Türkiye?

18'inci Türkiye İlerleme Raporu: Daha Kaç Rapor Gerek?

Hiç şüphesiz Türkiye, bugüne kadar yazılan rapor sayısı ile, Avrupa ile olan ilişkilerinin tarihiyle ve üyelik müzakerelerindeki “özel” durumuyla, diğer aday ülkelere çok daha farklı bir resim ortaya koyuyor. Her ne kadar 2015 yılı İlerleme Raporlarının AB

müktesebatının üstlenilmesi kriteri temel alındığında Türkiye yarışta, Makedonya'nın ardından ikinci sırada yer alıyor olsa da, Avrupa ile 50 yılı aşan ilişkisi ve müzakere sürecindeki 10 yıllık geçmişi ile Türkiye, diğer aday ülkeler ile kıyaslanması oldukça zor bir ülke konumunda.

Bilindiği üzere Avrupa Komisyonu, Türkiye'ye ilişkin ilk İlerleme Raporunu 1998 yılında yayımladı. 2015 yılı raporu, Komisyonun Türkiye'deki duruma ilişkin yayımladığı 18'inci rapor ve bu rapor ile birlikte Komisyon şimdiye kadar Türkiye hakkında neredeyse 1.600 sayfa uzunluğunda İlerleme Raporu üretmiş oldu. Ancak yazılan 1.600 sayfa henüz Türkiye'yi AB üyeliği ile taçlandırmaya yetmedi. Hem Avrupa'nın hem de Türkiye'nin bugünkü durumuna baktığımızda ise üyelik için daha kaç rapor gerek olduğunu söylemek zor.