

# Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı

Öğr. Gör. Hüseyin Kutay AYTUĞ

Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir MYO, İktisadi ve İdari Programlar Bölümü, İZMİR

## ÖZET

Roma Antlaşması'ndan beri Avrupa Birliği'nin gündeminde olan genişleme olgusu, Birliğin en önemli politik araçlarından biridir. Tarihsel süreç içinde, her biri dikkatlice tasarlanmış, müzakere edilmiş ve yürütülmüş olan genişlemeler, Avrupa bütünleşmesini açıklamaya çalışan kuram ve yaklaşımlarca da incelenmiştir. Birlik, bir yandan genişlerken, diğer yandan da derinleşmeye çalışmaktadır. Bu süreci açıklamaya çalışan kuram ve yaklaşımlar Birliğin evrimiyle birlikte gelişmiş ve çeşitlenmiştir. Söz konusu kuramlar bazen birbirleriyle rekabet eder gibi görülseler de aslında birbirlerini tamamlamakta ve kısmen örtüşmektedirler. Bu çalışmanın amacı, Avrupa bütünleşmesini farklı açılardan değerlendiren kuram ve yaklaşımlardan; federalizm, yeni işlevselcilik, liberal hükümetlerarasıcılık, çok düzeyli yönetim, yeni kurumsalcılık ve sosyal inşacılığın genişlemeye bakışlarını birlikte değerlendirmek; Orta ve Doğu Avrupa genişlemesini, değişik kuramların penceresinden bütüncül bir şekilde ortaya koymaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Genişleme, Federalizm, Yeni İşlevselcilik, Liberal Hükümetlerarasıcılık, Çok Düzeyli Yönetişim, Yeni Kurumsalcılık, Sosyal İnşacılık.

## The View of Integration Theories on European Union Enlargement

### ABSTRACT

Enlargement, which is on the agenda of European Union since Rome Treaty, is one of the most important political agents. Enlargements, each of which has been carefully devised, canvassed and implemented within the historical process, have been analysed by theories and approaches which try to explain European integration. The Union, on the one hand enlarges, on the other hand attempts to deepen. The theories and approaches which try to explain that process have been developed and diversified with the Union's evolution. Though such theories are sometimes seen as they compete with each other, actually they complement each other and partly overlap. The aim of this study is to assess views of the following theories and approaches on enlargement: federalism, neo-functionalism, liberal intergovernmentalism, multi level governance, new institutionalism, social constructivism and to display Central and Eastern Europe enlargement from viewpoints of different theories.

**Key Words:** Enlargement, Federalism, Neo-functionalism, Liberal Intergovernmentalism, Multi-level Governance, New-institutionalism, Social Constructivism.

### Giriş

Avrupa Birliği'nde genişleme olgusu Roma Antlaşmasından beri hep gündemde olmuştur. Altılar Avrupa'sından (Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda), arka arkaya dalgalar halinde gelen yeni ülkelerin katılımıyla sürekli genişleyen ve 27 üyeli bir uluslarüstü yapı haline dönüşen Avrupa Birliği'nin işleyişi ve gelişimi, çeşitli kuram ve yaklaşımlar ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Her birisi Avrupa Birliği'nin evrim sürecinin farklı dönemlerinde ve farklı koşullar altında geliştirilmiş olan kuram ve yaklaşımların

ortak özelliği, hiçbirisinin tek başına mevcut yapıyı, derinleşmeyi ve geçmişteki genişlemeleri tam olarak açıklayamamalarıdır.

Bu çalışmada öncelikle genişleme kavramı ve genişlemenin Birlik açısından taşıdığı önem ortaya konulmaya çalışılacak daha sonra, bütünleşme kuram ve yaklaşımlarının AB genişlemesi üzerindeki değerlendirmeleri bütüncül bir şekilde ele alınacaktır. Kuramsal derinliğe ve deneysel zenginliğe sahip bütünleşme kuramları genelde rekabet eden kuramlar olarak düşünülmeyle birlikte, gerçekte rekabet eden değil, birbirlerini tamamlayan ya da kısmen örtüşen kuramlardır.

Bu çalışmada, Avrupa Bütünleşmesini açıklamaya çalışan kuram ve yaklaşımlardan; federalizm, yeni işlevselcilik, liberal hükümetlerarasıcılık, çok düzeyli yönetim, yeni kurumsalcılık ve sosyal inşacılığın son genişlemeye bakışı değerlendirilecektir.

### I. Genişleme

Başlangıcından bugüne değin, Avrupa bütünleşme hareketinin değişmez ve tekrarlanan bir özelliği olan genişleme; Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'dan meydana gelen altı kurucu ülkeye katılan yirmi bir ülke ile oluşan Avrupa Birliği'nin şahit olduğu arka arkaya dalgalar halinde gelen (halende gelmeye devam etmekte olan) yeni ülkelerin katılımı için kullanılan bir terimdir. Bu dar anlamdaki tanımlamaya, sınırlar ve yönetim ilişkisi farklı tanımlamaları da ilave etmiştir. *“Daha geniş anlamda, genişleme kavramı değerlendirildiğinde AB'ye komşu ülke ve bölgeler, tam üyelik beklentisinden bağımsız olarak da AB düzeni ve yönetiminin kapsamına girip, Birlik ile ikincil, daha yavaş ve evrimsel bir genişleme süreci yaşayabilmektedirler. Dolayısıyla genişleme; tam üye olmayan ya da olamayacak ülkelerle kurumsallaşmış ilişkilerin yaygınlaştırılması ve bunun Birliğin değişik sınırlarına olan etkileri olarak ta tanımlanabilmektedir.”* (Kahraman, 2003: 355).

Roma Antlaşması'ndan beri genişleme olgusu Avrupa düşüncesinin temelinde yer almıştır. Genişleme olgusu, Roma Antlaşması'nın 237. ve 240. maddelerinde; her Avrupa ülkesinin topluluğa üyelik için başvurabileceği ve bütünleşme ile genişlemenin limitsiz bir süreç olduğu şeklindeki düzenlemelerle Avrupa düşüncesinin geçmişten gelen önemli bir politik tercihidir. Avrupa Komisyonu'nun 2007–2008 genişleme stratejisi ile ilgili raporunda da vurguladığı üzere genişleme bugün dahi Avrupa Birliği'nin en güçlü politik aracıdır. Birliğe, önemli stratejik çıkarlarını korumada, güvenliği sağlama ve çatışmayı önlemede önemli bir politik güç sağlamaktadır. Genişleme sadece refahın artışında önemli bir rol oynamakla kalmamış, ayrıca Avrupa için hayati öneme sahip olan enerji ve ulaşım ağlarının güvenliğinin sağlanmasına da katkıda bulunmuştur (Commission of the European Communities, 2007: 2).

Altılar Avrupa'sından günümüze kadar olan her bir genişleme dalgası kendine has bir şekilde dikkatlice tasarlanmış, yürütülmüş bir müzakere ve uzlaşma sürecidir. İlk genişleme sürecinin müzakereleri 10 yıldan fazla bir zaman alırken üçüncü genişleme dalgasının müzakereleri 10 yıldan biraz kısa bir süre almış

(Akay, 2005: 466) ve nihayet en son gerçekleşen beşinci dalga olarak adlandırılan genişlemenin tamamlanması için 2 ila 4 yıllık bir süre gerekmiştir (Laursen, 2005: 9-11).

Tarihsel süreç içinde Avrupa Birliği bir yandan derinleşirken bir yandan da genişlemiştir (European Commission, 2003: 4). Genişleme sürekli olarak AB'nin gündeminde olmakla birlikte, soğuk savaşın sona ermesinden itibaren daha fazla önem kazanmıştır. Genişlemeye verilen önem literatürde de kendini göstermiş, bu konuda yapılan kuramsal araştırmaların sayısında önemli bir artış olmuştur. Ancak bu çalışmalar tanımlayıcı ve daha çok tek bir vaka üzerine yoğunlaşmakta, genişleme sürecinde tek bir politika alanının analizini yapmaktadır (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002: 501).

1951 yılında yaşlı kıtanın merkezinde kuzey-güney ekseninde yer alan altı ülkeyle başlayan bütünleşme girişiminde, gerçekleşen altı genişleme dalgasının ardından AB 27 üyeli bir hale gelmiştir. Kimileri AB'nin sınırlarını Atlantik'ten başlatıp Ural Dağları'na kadar devam ettirirken, kimileri ise Büyük Britanya Adasını bile Avrupa'ya dâhil etmemektedir. AB'nin genişlemesinin 40 ülkeye kadar sürmesi, İzlanda'dan Hazar Denizine kadar uzanabilmesi olasıdır (Bknz: Gökbunar, R.; Yanıkkaya, H.; Cura, S., 2008:1-5).

Genişleme uluslararası örgütü, üye devletleri ve Birliğe katılacak ülkeleri etkilemektedir. Uluslararası örgütte bir yandan gücün ve çıkarların dağılımını etkilerken, diğer yandan da örgütün hedeflerini, normlarını, etkinliğini ve kimliğini etkilemektedir. Bu nedenle çok sayıda kuram, genişlemenin AB bütünleşmesi üzerindeki etkilerini değerlendirmekte ve her biri kendi yaklaşımları çerçevesinde genişlemenin etkilerini analiz etmektedirler.

## **II. Federalizm ve Genişlemeye Bakışı**

Üye devletlerin egemenlik haklarının sınırlı olduğu federal düzenleme, ulus devletlerin eklemlendirilerek, bazı yetki düzeylerindeki politika belirleme hakları kendilerinde kalmak üzere, merkezdeki yönetim aygıtının otoritesine bağlanmalarını öngören bir bütünleşme yaklaşımıdır (Karakaş, 2002: 12).

Genişleme olgusunu, federalizm açısından değerlendirdiğimizde; öncelikle kimin Birliğe ait olduğu sorusunun cevabı son derece basittir. Herhangi bir ülke ya da bir ülkenin alt biriminin, gönüllü olarak Birliğin anayasasındaki kuralları, yükümlülükleri ve hakları kabul etmesi üyelik için yeterlidir (Schmitter, 2004: 73).

Federalistler açısından genişleme sürecindeki en önemli amaç, aday ülkelerin müktesebata önemli sayılabilecek bir zarar vermeden uyum sağlamalarının temini ve Avrupa'nın derinleşmesini sağlayan 1989-90 yıllarından beri devam eden reform sürecinin kesintiye uğramamasını sağlamaktır. Federalistler daha çok Avrupa Birliği'nin kurumsal ve politik düzeylerde ulaştığı federal ve konfederal özelliklerin arttırılmasına odaklanmışlardır (Burgess, 2004: 40).

Federalizm açısından genişlemenin getirdiği en önemli mücadele alanı ortak politikaların ve kurumların korunmasıyla Birliğin sürdürülmesinin sağlanmasıdır. Özellikle Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Avrupa Topulukları Adalet Divanı (ATAD) ile ilgili kurumsal reformların devamının sekteye uğramaması federalist düşüncenin öncelik verdiği sorunlardır (Burgess, 2004: 41).

### III. Yeni İşlevselcilik Ve Genişlemeye Bakışı

Yeni işlevselci yaklaşıma göre iktisadi, mali ve teknik alanlar gibi daha az önemli politika alanlarında başlatılan bütünleşme, zamanla yayılma (spill-over) etkisi diye adlandırılan bir tür tetiklemeyle diğer alanlara da yayılıp siyasal bütünleşmeye dönüşmektedir (Arı, 2004: 462). Avrupa Birliği'nde egemen olan, iktisadi bütünleşmenin gerçekleşmeden, siyasi bütünleşme ve onun uzantısı olan askeri bütünleşmenin imkânsız olduğu savı da böyle bir düşüncenin ürünüdür. Parasal birlik ve iç güvenlik gibi önemli alanlarda bütünleşmesini gerçekleştirebilmiş olan AB, dış politika ve güvenlik alanlarında aynı başarıyı gösterememiştir. Körfez krizi, Bosna ve Kosova olayları ve Irak savaşında AB'nin bir bütün olarak dış politikasını yönlendirememesi bunun en iyi kanıtlarını oluşturmaktadır. Yeni İşlevselci yaklaşımların argümanları halen kabul edilmekle birlikte, 1990'lar sonrası gelişmeleri açıklayabilecek nitelikte değildir (Karacasulu, 2007: 89).

İlk olarak 1950'li yılların sonlarında Ernst Haas tarafından geliştirilen yeni işlevselcilik yaklaşımı Sovyetler Birliği'nin dağılmasına kadar, AB bütünleşmesinin soğuk savaşa bir tepki olarak ortaya çıktığını ileri sürdüğünden, 90'lı yıllardan sonra ortaya çıkan AB bütünleşmesini ve genişlemesini açıklamakta yetersiz kalmaktadır (Haas, 1958: 27; Moravcsik, 2005: 277; Karacasulu, 2007: 89).

Gerek işlevselcilik gerekse, yeni işlevselciliğin genişlemeyle ilgili söylediği çok fazla bir şey yoktur. Schmitter'e göre bu iki yaklaşımda federalizm kadar genişleme olgusuna sessiz kalmıştır (Schmitter, 2004: 71).

Fonksiyonel görevlerdeki genişlemelere olumlu yaklaşan yeni işlevselciler, yeni ülkelerin Birliğe katılmasına olumsuz yaklaşmaktadırlar. Yeni işlevselcilerin varsayımlarına göre, yanlılığı çok kısa bir zamanda kanıtlanmış olan, AB'nin bölgesel bütünleşmesine kimin katılıp kimin dışarıda kalacağı yönündeki öngörüsüne göre, İsviçre çok önceden Birliğe üye olmalıyken Yunanistan AB'nin dışında kalmalıydı. Çünkü İsviçre işlevsel anlamda daha çok Avrupa'nın bir parçasıyken Birliğe katılmamış, iktisadi ve siyasi olarak Avrupa'ya daha uzak olan Yunanistan Birliğe katılmıştır (Schmitter, 2004: 70).

Eğer AB genişleyecek olursa, ortaya çıkacak olan yeni Avrupa'da, yeni işlevselciliğin en önemli argümanı olan yayılma etkisinin gecikeceği ve yavaşlayacağı aşikârdır. Bunun için yayılma etkisinin tam üyelik öncesindeki müzakere sürecinde bir hedef olarak ortaya konulması ve hem mevcut üyelerin hem de aday ülkelerin zararlarının tazmin edilmesi gerekmektedir.

Yeni işlevselcilerin özellikle üzerinde durdukları bir konu da, başarılı bir müzakerenin sonucunda, yeni üye olan ülkenin müktesebata tam uyum sağlayıp sağlayamadığı ve gerekli yetki aktarımını geri dönüşümsüz olarak yapmaya niyetli olup olmadıklarıdır (Schmitter, 2004: 70).

Yeni işlevselcilerin üzerinde en çok hassasiyetle durdukları konu ise, genişlemenin uzun dönemli sonuçlarının müktesebata nasıl etki edeceğidir. Bununla birlikte yeni işlevselciler uzun derogasyonlar ile bazı ortak politikaların dışında kalma seçeneği konusunda aynı hassasiyeti göstermemektedirler.<sup>1</sup>

#### IV. Liberal Hükümetlerarasıcılık ve Genişlemeye Bakışı

Andrew Moravcsik tarafından geliştirilen, AB'yi kuran antlaşmaların yeniden düzenlenmesinde ve Birliğin derinleşmesinde olduğu gibi genişlemeyi de açıklama kapasitesine sahip olan kuramlardan biri liberal hükümetlerarasıcılıktır (Rosamond, 2000: 201). Çünkü genişleme kararı da hükümetlerarası müzakereler sonucunda oybirliği ile oluşan bir karardır. Liberal hükümetlerarasıcılığın temel ampirik çalışma alanı genişleme olmamakla beraber Mattli (1999) ve Gstöhl (2002)'in çalışmaları aday ülkelerin üyeliği üzerine odaklanmış, AB'nin genişleme konusundaki kararı analiz edilmemiştir (Schimmelfennig, 2004: 86; Mattli, 1999; Gstöhl, 2002).

1960'lardaki İngiltere'nin üyelik konusunu inceleyen Moravcsik'e göre İngiltere'nin üyelik isteği ile De Gaulle Fransı'nın buna karşı çıkmasının arkasındaki temel neden ekonomik çıkarlardır (Schimmelfennig, 2004: 86).<sup>2</sup> O tarihlerde, İngiltere'nin ekonomik çıkarları Birliğin dışında kalmaktan zarar görürken, Fransa düşük fiyatlı ticari rekabetten ve İngiltere'nin ortak tarım politikasına karşı çıkmasından endişe ediyordu. Fransa'nın muhalefeti ancak ortak tarım politikasının oluşturulmasından sonra ortadan kalkmıştır (Schimmelfennig, 2004: 86).

Moravcsik ve Vachudova'nın Liberal Hükümetlerarasıcılığın pazarlık teorisine dayandırdıkları doğu genişlemesinde aday ülkeler sürekli olarak AB ile olan müzakerelerde zayıf olan taraf olmuşlardır (Moravcsik and Vachudova, 2003: 20). İngiltere'nin tam üye olması sürecinde her iki tarafta benzer bir kazanım elde etmişlerdir. Tabi ki bu genişlemede üye olmayan küçük ülkelerin topluluğun ortak pazarına dâhil olmasının getirdiği kazanımlar, topluluğun pazarının genişlemesinin üye ülkelere getirdiği kazanımdan daha fazla olmuştur. Bu karşılıklı bağımlılıktaki asimetrik durum doğu genişlemesinde daha da fazla göze çarpmıştır. Keza 10 yeni üye için 1990'larda ortak GSMH, AB 15'lerin

<sup>1</sup>Daha önce gerçekleşmiş olan ilk üç genişlemede birliğe giriş şartları yeterince adil olarak değerlendiriliyordu. Maliyetlerin ve faydaların adilane bir şekilde dağıtımı, ağırlıklı oy sistemindeki görece orantılılık ve dengelilik, yan ödemelerde ve gösterilen muafiyetlerdeki yeterli cömertlik ile AB kurumlarının tanıdığı esneklik nedeniyle hiçbir ülke üyelik konusunda pişmanlık duymuyordu. Fakat doğu genişlemesi bu olumlu tabloyu değiştirdi. Daha ağır olarak talep edilen koşullar, görünüşte siyasi ama aynı zamanda iktisadi ve sosyal nedenlerle, bazı hassas ürünler de muafiyetlerin verilmesinde ve üyeliğin getirdiği zararların tazmininden kaçınılması, kurumların sayısındaki artış ve aralarındaki dengenin değişmesi nedeniyle yukarıda belirtilen olumlu tablo alt üst oldu (Schmitter, 2004: 71).

<sup>2</sup> Ayrıca İngiltere'nin de içinde bulunduğu birinci genişleme dalgasının siyasi değerlendirmesi ve o tarihlerde AT'nin içinde bulunduğu siyasi iklim hakkında bkz; Karluk, 2003: 15-17.

ortak GSMH'sinin yaklaşık %5'ini oluştururken bu ülkelerin toplam dış ticaretlerindeki AB'nin payı ihracat ve ithalat'ta %50 ile 70'e yükselmiş, AB'nin bu ülkeler ile dış ticaret payı ise %5'in altında kalmıştır (Laursen, 2005: 6). Yine aynı dönemde Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri için batıdan doğuya akan sermaye akışı önem arz ederken doğudan batıya yönelen sermaye ihmal edilebilecek kadar az bir düzeyde kalmıştır. Bu şekilde Avrupa pazarına ve Avrupa sermayesine bağımlı olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri müktesebata tam uyumu gerçekleştirirken, bütçeden daha az fonlanma, işgücünün serbest dolaşımı gibi tam üyeliğin getirdiği temel haklarda geçici sınırlamalar v.b. katılım koşullarını kabul etmek zorunda kalmışlardır. Çünkü her şeye rağmen bu yeni üyeler için Birliğin dışında kalmak, siyasi olarak karar verme sürecinde masada olamamak, ticari olarak ise ortak pazarın anti damping ve ithalatı sınırlama gibi önlemleriyle karşılaşmalarına neden olacaktı (Schimmelfennig, 2004: 87).

Liberal Hükümetlerarasıcılık aynı zamanda AB 15'lerin genişlemeyle ilgili tercihleri konusunda da mantıklı açıklamalar getirmektedir. Ülkeler genişlemenin hızı ve boyutu konusundaki fikirleri ile birbirlerinden ayrılmaktadır. Genişlemeyi destekleyen ülkeler, Orta Avrupa ülkelerine yönelik daha hızlı bir genişlemeden yana taraf olurken; olumsuz yaklaşanlar daha yavaş ama 10 ülkeyi de içeren daha kapsamlı bir genişlemeyi desteklemişlerdir. Avusturya, Finlandiya ve Almanya Orta Avrupa ülkeleriyle sınırlı bir genişlemeyi desteklerken, İngiltere, Danimarka ve İsveç 10 yeni ülkeyi de içeren daha kapsamlı bir genişlemeden yana tavır koymuşlardır. Belçika, Lüksemburg ve Hollanda Orta Avrupa Ülkeleriyle sınırlı bir genişlemeye karşı çıkarken, Fransa Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz ve İspanya 10 yeni üyeyi de kapsayan genişlemeye karşı olumsuz tavır takınmıştır. Ülkelerin bu tercihlerinde coğrafi konumları belirleyici olmuştur. Yunanistan ve İtalya haricinde doğu Avrupa ile sınırı olan ülkeler genişlemeyi desteklerken, İngiltere hariç coğrafi olarak uzak olan ülkeler sınırlı genişlemeye karşı olumsuz yaklaşmışlardır. Bununla birlikte Finlandiya dışındaki kuzey ve güney ülkeleri 10 yeni üyeyi de içeren kapsamlı ama yavaş ilerleyen bir genişlemeyi tercih etmişlerdir (Schimmelfennig, 2004: 87).

Moravcsik'e göre ülkelerin ulusal tercihlerini belirlemede, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine olan coğrafi yakınlıkları ve bu yakınlıklarından kaynaklanan, sınır ticareti ve sermaye akışları etkili olmaktadır (Moravcsik, 1998: 26). Bu nedenle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile sınırı olan devletler diğer ülkelere göre bunlarla olan ticaretinden daha fazla kazanç sağlamak ve bu ülkelerin ekonomik olarak gelişmesine daha fazla önem vermektedirler. Bu değerlendirme ile Liberal Hükümetlerarasıcılık; Fransa, İtalya ve Yunanistan başta olmak üzere tüm güney ülkelerinin Bulgaristan, Romanya ve Güneydoğu Avrupa ülkelerine neden destek verdiğini açıklamaktadır. Benzer şekilde, Danimarka ve İsveç'in en kuzeydeki ülkeler ile doğu genişlemesine destek verme nedenlerini de açıklamaktadır. Yine Finlandiya'nın Lüksemburg Zirvesi öncesinde Danimarka ve İsveç'in desteklediği 10+2 üyeli genişlemeye destek vermemesinin nedeni; Estonya'nın Finlandiya'nın komşusu ve Baltık devletleri içinde en önemli ticari partneri olup, Komisyonun

müzakerelerin başlaması için yayımladığı ilk listede yer alması gösterilmektedir (Schimmelfennig, 2004: 87).

Farklı ülkelerin genişleme konusundaki tercihlerinin nedenleri tam olarak açıklanamasa da, bu tercihlerin gerisinde yatan temel neden ülkelerin karşılıklı bağımlılıktan elde edecekleri değişik seviyelerdeki kazançlardır (Schimmelfennig, 2001: 51). Bu durumda ortaya çıkan sonuç ise doğu genişlemesi için hiçbir ülkenin kesin karşı olmaması, sadece farklı seviyelerde genişlemeye destek vermeleridir. Doğu genişlemesinin daha az gelişmiş ve tarımın önemli olduğu ülkelerde daha yüksek maliyetler yaratması, Yunanistan ve İtalya'nın sınırdaş olmalarına rağmen doğu genişlemesine daha temkinli yaklaşımlarına neden olmuştur. Çünkü Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri de bu ülkeler ile aynı tarımsal ürünler ile tekstil, deri ve metal gibi benzer sektörlerde uzmanlaşmışlardır. Bu nedenlerden dolayı yeni gelen ülkelerin bütçeden net katkı alan ülkeler olması, Ortak Tarım Politikası (OTP) ve yapısal fonlar aracılığıyla eski üyelere giden kaynakların azalması; Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda'nın genişlemeye daha temkinli yaklaşmasına neden olmuştur (Schimmelfennig, 2004: 88-89).

Ayrıca, jeopolitik çıkarlar da ülkelerin genişlemeye bakışlarını etkilemiştir. Keza coğrafi uzaklık ve asimetric karşılıklı bağımlılık sadece ekonomik kazancı arttırmıyor aynı zamanda, siyasi etkileşimi de geliştiriyor. Başta Fransa olmak üzere Akdeniz ülkelerinin genişleme konusundaki temkinli yaklaşımlarının bir nedeni de; yeni üye ülkelerin Almanya'nın liderliğinde olmak üzere kuzey ve doğu eksenli olarak ortak hareket edecekleri endişesidir. İngiltere ise, AB'nin derinleşmesinden çekinmesi nedeniyle, genişlemenin AB bütünleşmesini kısmen sulandıracağı ve derinleşmeyi yavaşlatacağı düşüncesiyle doğu genişlemesine destek vermiştir (Kahraman, 2003: 360).

### **V. Çok Düzeyli Yönetişim Yaklaşımı ve Genişlemeye Bakışı**

Avrupa Birliği yönetimi içinde sınırlı sayıda olan aktörlerin sayılarının arttığını ve çeşitlendiğini, bundan dolayı da devlet merkezli bütünleşme anlayışının açıklayıcı etkisinin azaldığını iddia eden çok düzeyli yönetişim yaklaşımı, genişlemenin boyutu ve zamanlamasıyla ilgili hükümetler arasındaki kararları incelememiştir (Rosamond, 2000: 201). Bu yaklaşım, genişlemenin Avrupa kurumları ve yönetişimi üzerindeki etkileri ile yeni üye olan ülkelerdeki yönetişimin değişimine odaklanmıştır. Bu yaklaşıma göre, genişleme sonrasında Avrupa'nın yüzleştiği en önemli sorunlardan biri AB içinde artan heterojenliktir.<sup>3</sup> Buna göre Birliğin politika yapım süreci ve anayasal sistemi gerek müzakereler sırasında gerek ise sonrasında bu heterojenlikle mücadele etmek zorunda kalacaktır (Jachtenfuchs and Koch, 2004: 112).

Genişleme sonrasında, ülkelerin sahip oldukları değişik politik tercihler nedeniyle, Konseyde daha kesin, özellikli ve bir örnek kararların alınması çok daha zorlaşacaktır. Bu nedenden dolayı alınacak kararlarda olabildiğince esnek

<sup>3</sup> Heterojenlik ile ekonomik gelişmişlikteki düzey farklılıkları, yönetsel yapı ve kapasitesi, siyasi sistemlerdeki ve fikirlerdeki farklılık kastedilmektedir.

olunup karar süreçlerinde oluşacak bir kilitlenmeden kaçınılmaya çalışılacaktır. Ayrıca 27'ler AB'sinin politika yapım süreci için ihtiyaç duyacağı iletişim ve bilgi paylaşımı düzeyi 15'ler AB'sinden çok daha büyük ve karmaşık olacaktır. Böylece Birlik düzeyinde artan heterojenlik, anayasal özellikler taşıyan uluslarüstü yapının aksine otonomileri güçlendirecektir (Jachtenfuchs and Koch, 2004: 112).

## VI. Yeni Kurumsalcılık ve Genişlemeye Bakışı

Yeni kurumsalcı analizler bütünleşmeyi açıklamak için yerel ve uluslararası kuruluşlara ilişkin genel teorilerden istifade ederler. Aslında, yeni kurumsalcılık bir tek değil birden fazla kurumsalcılıktan meydana gelir. Bunlardan en çok göze çarpanları rasyonalistler (veya rasyonel tercih *rational choice*)<sup>4</sup>, tarihsel (*historical*) ve sosyolojik (*sociological*) kurumsalcılıktır. Diğerleri ise 'yasal (legal)' ve 'epistemic' kurumsalcılıktır. Yeni kurumsalcı yaklaşımların temel özelliği; AB kurumları üzerine, sadece amaçları ve kökenleri açıklanması gereken sonuç değişkenler (*outcome variables*) olarak değil, aynı zamanda aktörlerin uyum alanındaki stratejilerini ve hedeflerini önemli bir biçimde etkileyen bağımsız ve/veya ara değişkenler (*independent and/or intervening variables*) olarak odaklanmalarıdır (Sangiovanni, 2006: 194).

Genişlemenin AB'nin kurumsal yapısı ve politikaları üzerinde etkilerini inceleyen kurumsalcılardan, rasyonalistler ve bir sonraki bölümde incelenecek olan inşacıların tezleri kısmen rekabet ederken, kısmen de birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Rasyonalist kurumsalcılıkta kurumların oluşma nedenleri bireyin ve çıkarlarının arkasında kalmaktadır. Bireyselcilik ve materyalizm ile sembolize edilen rasyonalist kurumsalcılıkta aktörlerin bencil davrandıkları, diğerlerinden ziyade önce kendi refahını düşündükleri varsayılmaktadır (Schimmelfennig, 1999: 3). Ayrıca, rasyonalist yaklaşım uluslararası örgütlere kulüp olarak bakmaktadır. Bu gönüllü kulübe katılım, ancak üyelerin kulüpten net bir kazanç elde etmeleri durumunda gerçekleşmektedir. Dolayısıyla ülkelerin genişleme konusundaki tercihlerini maliyetler ve faydalar belirlemektedir.

Maliyet/fayda analizi üye ülkeler ile topluluğa katılacak yeni ülkeler açısından farklı şekilde ele alınabilir. Üye devletler açısından en önemli maliyet örgüt içindeki kaynakların yeni üyelerle paylaşılacak olması ve politika yapma iradesinin kısmen kaybedilmesidir. Buna karşın, örgüte katılacak yeni üyeler ise, politika yapma iradesini kaybetmenin yanı sıra, adaptasyon maliyetlerine katlanacaklardır.

AB liderleri genişlemenin uzun dönem ekonomik ve coğrafi yararlarını, komşu ülkelerle ticari fırsatları ve istikrarın yaratılmasını düşünerek genişlemeyi istemektedirler. Doğu Avrupa devletleri de benzer şekilde, AB üyeliğini dünyanın en büyük tek pazarına katılmayı, batıyla güçlü politik bağları ve iç demokrasi ile kapitalizm konusunda istikrar sağlayacağı için tercih etmektedirler (Moravcsik

---

<sup>4</sup> Çalışmada Rasyonel Tercih Kurumsalcılar, bundan sonra sadece rasyonalistler ya da rasyonalist kurumsalcılar olarak anılacaktır.



and Vachudova, 2002: 1-2). Doğu Avrupa'ya doğru olan genişlemede yeni üyeler ise, ekonomik ve coğrafi kazanımlarının yanı sıra hukuk ve demokrasilerini teminat altına almak ve sistemin dışında kalmamak için istemektedirler. Rasyonalist yaklaşıma göre, Orta ve Doğu Avrupa devletleri net faydalarını maksimize ettikleri için yatay kurumsallaşmadan yana olmuşlardır. Üye ülkeler ise ekonomik ve coğrafi faydalarının yanı sıra, yeni üyelerin katkılarından dolayı politik yararlar elde etmektedirler. Ayrıca, örgütte ekonomik bütünleşmenin derinleşmesi dışarıdakiler için negatif koşullar yaratmakta, sistemin dışında kalma endişesi ülkeleri genişlemeye yöneltmektedir.

Kurumların uzun dönemli etkileri üzerine odaklanan tarihsel kurumsalcılık ise, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reform süreciyle ilgilenmiştir. Tarihsel kurumsalcılar, AB'ye tam üyeliğin ve/ veya üyelik sözünün aday ülkelerdeki, özellikle de eski komünist ülkeler olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki, ekonomik ve politik süreç üzerinde etkileri var mı? Varsa bu etkiler nasıl olmaktadır? sorularının üzerine yoğunlaşmışlardır (Rosamond, 2003: 117; Pollack, 2004: 151-152).

AB genişlemesiyle ilgilenen sosyolojik kurumsalcılar ise, daha çok 1990'lı yılların sonunda mevcut üye ülkelerin yüzleşmek zorunda kalacakları bütçesel ve kurumsal zorluklara rağmen bu 12 yeni üye ile neden müzakereye başladıkları ve müzakereler süresince Birliğin sahip olduğu pazarlık gücüne rağmen bu ülkeler ile neden uzlaşmaya gittiği üzerine odaklanmışlardır (Pollack, 2004: 151). Rasyonalistlerin açıklayamadıkları, mevcut üyelerin büyük ekonomik maliyetlerine rağmen, son genişlemeyi nasıl ve niçin kabul ettikleri olgusunu, sosyolojik kurumsalcılar; sosyal inşacılara benzer şekilde ortak norm ve değerlere, AB'nin kolektif kimliğine, kültürel faktörlere atıf yaparak açıklamışlardır (Schimmelfennig, 2001: 61).

## VII. Sosyal İnşacılık ve Genişlemeye Bakışı

Rasyonalist kurumsalcıların tersine, sosyal inşacı yaklaşım genişlemeye sosyolojik açıklamalar getirmektedir. Rasyonalistler genişleme tercihlerini üye devlet ve aday ülkenin beklenen maliyet ve faydalarının temeline dayandırırken, sosyal inşacılar genişleme politikalarının fikirsel ve kültürel faktörler ile şekilleneceğini ileri sürmektedirler. Birlik içindeki ve dışındaki aktörlerin ortak kimlik, norm ve temel inançları paylaşma derecesi genişlemenin temel belirleyicisidir. Diğer bir deyişle genişleme, uluslararası örgüt ve dış devlet arasında ortak değer ve normların paylaşılma derecesine göre gerçekleşmektedir. Değer ve normlar ne kadar paylaşılırsa, kurumsal normlar o kadar güçlü olur ve üye devletler dış ülkeyle yatay bütünleşmeye o kadar istekli olurlar (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002: 514).

Soğuk savaştan sonra Avrupa bütünleşmesinin inşasında, ulus devletlerin ötesinde bir üst kimliğin oluşturulması ve "*Avrupalılık*" önem kazanmaya başladı. AB, 1993 yılında gerçekleştirilen Kopenhag zirvesinin ardından kendisini özellikle hukukun üstünlüğü, demokrasi insan haklarına ve azınlıklara saygı temelinde bir "*Değerler Birliği*" olarak tanımladı. Genişleme kararlarıyla birlikte

yeni üyelere bu hususların karşılanması ön plana çıktı. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin genişlemesinde sosyolojik faktörler (değer ve normlar) egemen oldu.

1990'lı yılların başlarında AB tek pazarını oluşturacak derinleşme çabalarını sürdürürken, uzun bir aradan sonra Avrupa Serbest Ticaret Alanı (EFTA) genişlemesi gündeme geldi. Literatürde bu genişlemeyi hazırlayan temel etmenler arasında; soğuk savaşın sona ermesinin yanı sıra, AB bütünleşmesinin derinleşmesinden kaynaklanan negatif dış koşullar gösterilmektedir. Ayrıca petrol krizi ve küreselleşme gibi dünya ekonomisindeki değişimler güçlü bir kurumsal ilişki için olumlu teşvik yaratmıştır (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002: 514).

EFTA ülkelerinin tam üyelik başvuruları rasyonalistlerin görüşleriyle açıklanabilir. Dünya ekonomisindeki değişimler EFTA ülkelerinin materyal çıkarlarını düşünerek AB üyeliğinin onlara getireceği maliyet ve yararlar temelinde yeniden değerlendirmelerine yol açmıştır. Buna karşın, bu genişlemenin açıklanmasında kimlikle ilgili faktörlerin daha az önemli olduğu görülmektedir.

Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi ise kısmen rasyonalist kısmen de sosyal inşacı yaklaşımla açıklanabilmektedir. Maliyet / Fayda hesaplamaları çerçevesinde, doğrudan dış yatırımların artması, bütçeden yararlanma, AB karar mekanizmalarında yer alma ve demokratik rejime geçişle birlikte toplam refahı maksimize etme gibi yararlar bu genişlemeyi teşvik etmiştir. Ancak genişlemenin açıklanmasında materyal faktörler önemli olmakla birlikte yetersiz kalmakta, sosyal normların önemini vurgulayan inşacı yaklaşımla desteklenmektedir.

İnşacı yaklaşıma göre, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB üyeliğini “doğu” kimliğini atarak “Avrupa’ya dönüş” ile güdülemeye çalışırken, Avrupa Birliği ise Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için “bizlerden biri” argümanı ile ortaya çıkmaktadır. Soğuk savaş döneminde farklılık daha ziyade AB ile Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındayken soğuk savaştan sonra bu ülkeler arasında kültürel farklılıklar en aza indirilerek ortak bir Avrupa kimliğinde buluşması, liberal demokratik normların ve değerlerin benimsenmesi genişlemeyi kolaylaştırmıştır (Karacasulu, 2007: 95).

### VIII. Sonuç ve Değerlendirme

Avrupa Birliği'nin başlangıcından bugüne kadar genişleme olgusu bütünleşmenin değişmez ve tekrarlanan bir özelliği olagelmıştır. Tıpkı AB'nin bütünleşme ve derinleşmesinde olduğu gibi, genişlemesini de tek bir kuramla açıklama imkânı bulunmamaktadır. Avrupa bütünleşmesini açıklamaya çalışan kuram ve yaklaşımlar, bazen kendi içlerinde rekabet edermiş gibi algılansa da aslında birbirlerini tamamlayarak AB'deki değişimi ve gelişimi farklı açılardan değerlendirmektedirler.

Genişleme konusunda çok fazla bir şey söylemeyen federalizm; çalışmada da ortaya konulduğu üzere, genişleme sonrasında ortak kurum ve politikaların korunması ve sürdürülmesiyle ilgilenmektedir.

1950’li yıllarda Haas tarafından işlevselcilikten yararlanılarak geliştirilen yeni işlevselci yaklaşım, Birliğin oluşumunun Soğuk Savaşa bir tepki olarak ortaya çıktığını ileri sürdüğü için 1990’lar sonrasında ortaya çıkan AB genişlemelerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Ayrıca genişleme sonrasında yayılma etkisinin gecikeceği ve yavaşlayacağı nedeniyle yeni işlevselciler genişlemeye temkinli yaklaşmaktadırlar.

Gerek aday ülkelerin gerekse üye ülkelerin devletlerarası pazarlıklar süresince genişlemeye karşı takındıkları tutumları ve bu tutumlarının altında yatan nedenleri ortaya koymaya çalışan Liberal Hükümetlerarasıcılık farklı ülkelerin genişleme konusundaki tercihlerinin sebepleri tam olarak açıklayamamaktadır.

Çok düzeyli yönetim modeli ise, genişleme konusunda devletlerarası kararlar yerine, genişlemenin Birlik kurumları ve yönetişimi üzerindeki etkilerine odaklanmıştır. Bu yaklaşım, Birliğin genişleme sonrasında yüzleşmek zorunda kaldığı artan heterojenlik sorunu ve Birliğin bununla nasıl mücadele edeceğiyle ilgilenmiştir.

Uluslararası örgütlere bir tür kulüp olarak bakan Yeni Kurumsalcılardan rasyonalistlere göre ülkelerin genişleme konusundaki tercihlerini fayda/maliyet hesapları belirlemektedir. Fayda/ Maliyet analizi üye ülkeler ile topluluğa katılacak yeni ülkeler açısından farklı şekilde değerlendirilmektedir. Üye devletler açısından en önemli maliyet, örgüt içindeki kaynakların yeni üyelerle paylaşılacak olması ve politika yapma iradesinin kısmen kaybedilmesidir. Buna karşın, örgüte katılacak yeni üyeler ise, politika yapma iradesini kaybetmenin yanı sıra, uyum maliyetlerine katlanacaklardır. Rasyonalistlere göre; AB liderleri genişlemenin uzun dönem ekonomik ve coğrafi yararlarını, komşu ülkelerle ticari fırsatları ve istikrarın yaratılmasını düşünerek genişlemeyi istemektedirler. Orta ve Doğu Avrupa devletleri de benzer şekilde, AB üyeliğini dünyanın en büyük tek pazarına katılmayı, batıyla güçlü politik bağları ve iç demokrasi ve kapitalizm konusunda istikrar sağlayacağı için arzu etmektedirler. Tarihsel kurumsalcılar üyelik süreci ve sonrasında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reform süreciyle ilgilenmektedir. Sosyolojik kurumsalcılar ise çalışmada belirtildiği üzere genişlemede, rasyonalistlerin açıklayamadığı konuları, sosyal inşacılar gibi AB’nin kolektif kimliğine, kültürel faktörlere ve ortak norm ve değerlere atıf yaparak açıklamışlardır.

Ortak değerler ve kimlik üzerine yoğunlaşan Sosyal İnşacılık, genişleme politikalarının, düşünsel ve kültürel faktörler ile şekilleneceğini ileri sürmektedir. Bu yaklaşıma göre genişlemenin temel belirleyicisi, gerek Birlik içinde gerekse Birlik dışındaki aktörlerin, ortak kimlik norm ve değerleri paylaşma derecesidir. Bu yaklaşıma göre, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri Soğuk Savaş dönemindeki “doğu” kimliklerini geride bırakarak AB üyeliğini “Avrupa’ya dönüş” ile güdülemeye çalışırken, AB ülkeleri de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine “bizlerden biri” argümanı ile genişleme konusunda destek vermektedirler.

## KAYNAKÇA

- AKAY, Hale (2005), "Katılım Öncesi Süreç", *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Editör Desmond Dinan, Kitap Yayınevi, Birinci Cilt, Çeviren Hale Akay.
- ARI, Tayyar (2004), *Uluslararası İlişkiler Teorileri*, Alfa yayınları, 4. Baskı.
- BURGESS, Micheal (2004), "Federalism", A. Wiener ve T. Diez (der.), *European Integration Theory* içinde, Oxford University Press, 25-41.
- Commission of the European Communities (2007), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008* Brussels, 6.11.2007 COM(2007).
- European Commission (2003), *The More Unity and More Diversity the European Union's Biggest Enlargement*, B-1049, Brussels.
- GÖKBUNAR, R. vd (2008), *Avrupa Birliği'nin Türkiyeli Geleceği: Umutlar ve Korkular*, Ankara, Nobel Yayıncılık.
- GSTÖHL, Sieglinde. (2002), *Reluctant Europeans. Norway, Sweden and Switzerland in the Process of European Integration*, Boulder, CO: Lynce Rienner.
- HAAS, Ernst B.(1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces,1950-1957*. Standford, CA: Standford Universty Press.
- JACHTENFUCHS, Markus ve KHLER-KOCH, Beate (2004), "Governance and Institutional Development", A. Wiener ve T. Diez (der.), *European Integration Theory* içinde, Oxford University Press, 97-115.
- KARAKAŞ, Yusuf (2002), *Avrupa Birliği'nde Siyasal Entegrasyon*, Siyasal Kitabevi.
- KAHRAMAN, Sevilay (2003), "Avrupa Birliği'nin Genişleme Politikası", M. Kar, ve H. Arıkan, (der.), *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye- Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması* içinde, *Beta Yayınları*, İstanbul, Ekim, 349-372.
- KARACASULU, Nilüfer (2007), "Avrupa Entegrasyon Kuramları ve Sosyal İnşacı Yaklaşım", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt:3, Sayı:9 (2007)/Vol:3 No:9, 82-100.
- KARLUK, Rıdvan (2003), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul.
- LAURSEN, Finn (2005), "The Eastern Enlargements of the EU: Why and How Far?", *Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series*, Vol.5 No. 29, August, 1-28.
- MATLI, Walter. (1999), *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MORAVCSİK, Andrew (2005), "Bütünleşme Kuramı", DİNAN, D. (edt.), *Avrupa Birliği Ansiklopedisi* içinde, Kitap Yayınevi, Birinci Cilt, Çeviren Hale Akay.
- MORAVCSİK, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Pres.
- MORAVCSİK, Andrew ve VACHUDOVA, Milada Anna (2002), "Bargaining Among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration", *European Union Studies Association*, Vol.15, No:4, Fall, 1-3.
- MORAVCSİK, Andrew ve VACHUDOVA, Milada Anna (2003), "National Interests, State Power, and EU Enlargement" *East European Politics and Societies*, 17-42.
- POLLACK, Mark A. (2004), "The New Institutionalism and European Integration", A. Wiener ve T. Diez (der.), *European Integration Theory* içinde, Oxford University Press, 137-156.
- ROSAMOND, Ben (2000), *Theories of European Integration*, Palgrave,
- ROSAMOND, Ben (2003), "New Theoris of European Integration", M. Cini (der), *European Union Politics* içinde, , Oxford University Press Inc., New York, 109-127.
- SANGİOVANNİ, Mette Eilstrup (2006), "The 1992-Project, the Revival of Neofunctionalism and the Liberal Intergovernmentalist Challenge", M. Eilstrup-Sangiovanni (der.), *Debates on European Integration A reader* içinde, Palgrave Macmillan, 181-203.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (2004), "Liberal İntergovernmentalism", A. Wiener ve T. Diez (der.), *European Integration Theory* içinde, Oxford University Press., 75-94.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (2001), "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization*, Vol. 55, No. 1. (Winter.), 47-80.

- SCHIMMELFENNIG, Frank (1999), “The Double Puzzle of EU Enlargement: Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East”, *Paper Presented at ECSA Sixth Biennial International Conference*, Pittsburgh, 3-5 June 1999, 1-48.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. ve SEDELMEIER Ulrich. (2002), “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and The State of Research”, *Journal of European Public Policy*, 9:4, August, 500-528.
- SCHMÏTTER, Philippe C. (2004), “Neo-Neofunctionalism”, A. Wiener ve T. Diez (der.), *European Integration Theory* içinde, Oxford University Press, 45-74.