

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
37. Seri/Yıl 1996/1997

AVRUPA BİRLİĞİNİN FİNANSMANI

Yrd.Doç.Dr. Mircan YILDIZ*

I. GENEL AÇIKLAMALAR

Avrupa Birliği (1) dünyadaki ekonomik bütünleşme hareketlerinin en gelişmiş örneğini oluşturmaktadır. Günümüzde ülkeler artık ekonomik işbirliğini artırma yönünde büyük çaba sarfetmektedir. Gevşek ya da daha sıkı ekonomik bütünleşme biçimleri altında biraraya gelmektedir (EFTA, NAFTA, KEİB vb.).

Bu çabaların nedeni, temelde dış ticaret kontrollerinin gevşetilmesi yoluyla, dış ticaret hacmini arttırmaktır. Kısaca ticari yollarla pazarı genişletmeye çalışmak da denebilir. Çünkü iç pazarın genişlemesi, üretim kapasitesinin kullanım derecesini artırarak maliyeti düşürmekte, dış pazarda rekabet olanağını yükseltmektedir.

Amaç, dünya pazarlarında rekabet olunca, ülkeler birlikte hareket etmeyi, kendi aralarında rekabet etmeye tercih ederler. Sanayileşmiş toplumlararası yakın ekonomik işbirliği, teknolojik değişme, maliyet indirimi, dünya pazarlarını tutma, pazarlık gücünü artırma amacına dönüktür.

İşte dünyadaki en önemli ekonomik bütünleşme hareketi konumundaki Avrupa Birliği, Gümrük Birliğini 1968 yılında gerçekleştirmiş, işgücünün dolaşım serbestliğini sağlamış (1968), sekiz gelişmiş üyesi arasında her türlü sermaye hareketlerinin serbestliği tamamlanmış durumdadır (1990). 1992 yılı sonu içi pazar hedefi ile 338 milyonluk bir dev piyasa ile bazı ertelemeler dışında, ekonomik bütünleşme sürecinde "Ortak Pazar" aşamasını geçmiş ve "Ekonomik Birlik" düzeyine yakınlaşmıştır.

Avrupa Para Sistemi ile bu sürecin son aşaması sayılan "Ekonomik ve Parasal Birlik" zorlamaya başlamıştır. Daha fazla ilerlemenin siyasal açıdan yakınlaşmayı da gerektirdiği anlaşıldığından, ekonomik ve parasal birlik ile siyasal birlik 1991'de Maastricht zirvesinde ele

* Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

alınmıştır. Buna göre 1999 yılına kadar tek para sisteminin kabulünün yanı sıra ortak dış politika, savunma stratejisi ile sosyal politika uyumuna ilişkin kararlarla bir anlamda gelecekteki "Birleşik Avrupa Devletleri"nin temelleri atılmış olmaktadır (2).

Topluluğun temel amacı, üye ülkelerde istikrarlı bir ekonomik gelişmenin sağlanmasıdır. Nitekim Topluluğu kuran Roma Antlaşmasının 2. maddesinde amaç "..... topluluk içinde ahenkli bir ekonomik faaliyet, devamlı ve dengeli gelişme, yüksek düzeyde istikrar, üye ülkeler arasında daha yakın ilişkiler ve giderek artan hayat standardı" sağlanması şeklinde açıklanmıştır (3).

Yine Roma Antlaşması'na göre, Topluluğun belirtilen amaçlara ulaşmak için şu faaliyetleri gerçekleştirmesi gerekmektedir (4):

- Üye devletler arasında, malların giriş ve çıkışlarında gümrük vergilerinin, miktar kısıtlamalarının ve eş etkili tüm diğer önlemlerinin kaldırılması,
- Üçüncü ülkeler karşısında ortak gümrük tarifesinin ve ortak bir ticaret politikasının belirlenmesi,
- Üye devletler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını engelleyen unsurların kaldırılması,
- Tarım alanında ortak bir politikanın tespiti,
- Ulaşım alanında ortak bir politikanın oluşturulması,
- Toplulukta rekabetin bozulmamasını amaçlayan bir düzenin kurulması,
- Üye devletlerin ekonomi politikalarının eşgüdümünü ve onların ödemeler dengesindeki bozukluklara çare bulmayı sağlayan yöntemlerin uygulanması,
- Ortak Pazarın işleminin gerektirdiği ölçüde ulusal yasaların birbirine yaklaştırılması,
- İşçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmek ve yaşam düzeylerinin yükselmesine katkıda bulunmak amacıyla bir Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması,
- Yeni kaynaklar bulunması yoluyla Topluluğun ekonomik genişlemesini kolaylaştırmaya yönelik bir Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması,
- Ticari değişimi arttırmak, ekonomik ve sosyal gelişme çabasını ortaklaşa sürdürmek amacıyla, denizaşırı ülke ve bölgelerin birleştirilmesi.

Topluluğun tüm bu faaliyetleri gerçekleştirebilmesinin kendi finansman kaynaklarını yaratmasına bağlı olduğu anlaşıldığından, bir Avrupa Topluluğu Bütçesi oluşturulmuştur. Ancak Topluluk faaliyetlerinin sadece bütçe kaynaklarıyla değil, bütçe dışı kaynaklardan da finanse edilmesi öngörülmüştür.

II. BÜTÇE İLE FİNANSMAN

Avrupa Birliği Genel Bütçesi, 1 Haziran 1967 tarihli Füzyon Antlaşması ile oluşturulmuş, daha önce mevcut olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yönetim Bütçesi, Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi ve Atom Enerjisi Topluluğu Bütçesi de Genel Bütçe'ye dahil edilmiştir (5).

Bütçe takvim yılını esas alan bir mali yıl için ECU cinsinden düzenlenir. (Yıllık ilkesi) ve gelirler belli kalemlere tahsis edilmeden bütçenin finansmanında kullanılır (Genellik ilkesi). Gelirler ve giderler birbirine denktir (Denklik ilkesi). Bütçe Avrupa Birliği'nin gelir ve giderlerinin tümünü kapsar (Birlik ilkesi) (6). Bütçenin uygulanmasından sorumlu Topluluk organı Komisyon, denetim organı ise Sayıştay'dır.

A. Bütçenin Hazırlık Süreci

Avrupa Birliği Bütçesinin hazırlanması bir çok aşamayı içerir.

Komisyon, her yıl, 1 Mayıs tarihine kadar Avrupa Birliği'nin harcamacı kuruluşlarına duyuru yaparak, hazırlanacak bütçede harcamaların en yüksek oranını bildirir. Bu oran, içinde bulunan yılda yapılan harcamaların gelecek yıldaki bütçede hangi oranda artabileceğini belirlemektedir. Bu oranın saptanmasında, üye ülkelerin bütçe büyüklükleri, enflasyon oranı ve GSMH'ları baz alınmaktadır. Harcamacı kuruluşlar, harcama tahminlerini gösteren bütçe tekliflerini en geç 1 Temmuz tarihine kadar Komisyon'a iletir. Komisyon Birliğin toplam gelir ve harcamalarının yer aldığı bütçe tekliflerini konsolide ederek hazırladığı "ön bütçe tasarısı" nı en geç 1 Eylül tarihine kadar Konsey'e sunar.

Konsey, kendisine gelen ön bütçe tasarısını inceleyerek, nitelikli çoğunlukla "bütçe tasarısı" haline dönüştürür ve 5 Ekim tarihine kadar, bunu Parlamento'ya sunar.

Parlamento'ya gelen bütçe tasarısı üzerindeki görüşmeler 45 gün içinde sonuçlandırılır. Parlamento, zorunlu harcamalarda mutlak çoğunluk ile, zorunlu olmayan harcamalarda oy çoğunluğu ile değişiklik yapabilir. Bütçe tasarısı, parlamentoda Konsey'den geldiği şekilde onaylanırsa, bütçe kabul edilmiş olur. Ancak değişiklik yapılırsa, bütçe tasarısı değişiklik önermeleri ile birlikte incelenmek üzere Konsey'e geri dönebilir. Bu durumda Konsey'in, incelenmesini 15 gün için yapması gerekir. Konsey, Parlamantonun zorunlu olmayan harcamalarda yaptığı değişikliği

tekrar değiştirebilir. Zorunlu harcamalarda yaptığı değişiklik ise kabul / veya reddeder. Zorunlu harcamalarda kesin karar Konsey'e aittir.

Konsey, geri gönderilen bütçe tasarısı üzerinde 15 gün içinde bir değişiklik yapmazsa, bütçe nihai olarak kabul edilecek demektir. Konsey tarafından değişiklik yapılırsa tekrar Parlamento'ya gönderilir. Bu durumda Parlamento, bütçe üzerindeki görüşmesini 15 gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Bu aşamada Parlamento, Konsey'in zorunlu harcamalarda yaptığı herhangi bir değişikliği kesinlikle red edemez. Zorunlu olmayan harcamalarda yapılan değişikliği ise red edebilir. (Oy çoğunluğu veya mutlak çoğunluğun 3/5'ü reddedebilir). Ayrıca Parlamento 2/3 oy çoğunluğu ile bütçe tasarısını olduğu gibi reddederek, Konsey'den yeni bir bütçe tasarısı hazırlamasını isteyebilir.

Parlamento, 15 gün içinde bütçeyi inceler ve değişiklikleri ile birlikte bütçe tasarısını oy çokluğu ile kabul ederse, nihai bütçe kesinleşmiş olur. Bu durumda Parlamento Başkanı bütçenin kabul edildiğini açıklar (7).

Yukarıda açıklanan bütçe sürecine ilişkin yetki sorunları, Avrupa Birliği'nin kurumları arasında zaman zaman çatışma ve gerginliklere yol açmıştır. Bunun en önemli nedenlerinden olan "zorunlu harcamalar" ve "zorunlu olmayan harcamalar" şu şekilde tanımlanmıştır: Zorunlu harcamalar Roma Antlaşması'nın bütçe otoritesine, Topluluğun iç ya da dış yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için yapmak zorunda bulunduğu harcamalardır. Zorunlu harcamalar ve zorunlu olmayan harcamalar ayırımına bağlı olarak, bir kriter de, Antlaşma'nın 203-9 maddesinde benimsenen zorunlu olmayan harcamaların Parlamento tarafından arttırılabilme limitidir. Bu limit her mali yılda yeniden belirlenmektedir (8).

B. Gelir Kaynakları

Avrupa Birliği Bütçesinin başlıca gelir kaynakları; Gümrük Vergileri ve Tarımsal vergilerden oluşan öz kaynaklar, katma değer vergisi, Gayri Safi Millî Hasıla Bazlı Kaynaklar ve diğer kaynaklardan oluşmaktadır.

1. Gümrük Vergileri:

Gümrük vergilerinin ortak harcamalarının finansmanı için özkaynak olarak ayrılması, malların Topluluk içinde serbest dolaşımının mantıklı bir gereği kabul edilmektedir. Üye ülkelere yapılan ithalattan alınan gümrük vergileri, bütçenin önemli gelir kaynaklarından biridir.

21 Nisan 1970 tarihinde alınan bir karar ile Ortak Gümrük Tarifesine göre ithal edilen gelirlerin Topluluğa aktarılması, gümrük vergilerinin öz kaynak niteliğine kavuşmasını sağlamıştır. Ancak kömür ve çelik üzerindeki ithal vergileri istisna tutulmuştur (9). Daha sonra 1988 Bütçe Reformu ile bu vergilerin de genel bütçeye aktarılması kararlaştırılmıştır (10).

Topluluğa üye ülkeler arasında oluşturulan gümrük birliğinin tamamlayıcısı olarak, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata uygulanan gümrük vergileri, üye ülkelerin tümünde aynı oranda uygulanmakta, dolayısıyla topluluğun yaptığı ithalat üye ülkelerin hangisi tarafından yapılırsa yapılsın, en uygun limandan (Topluluğun temsili ithalat limanı Rotterdam'dır) gerçekleştirilmektedir. Bu ithalatta tahsil edilen gümrük vergilerinin hangi ülkeye ait olduğu sorununu ortadan kaldırmak için, bu gelirlerin Topluluk Bütçesine aktarılmasına karar verilmiştir. Üçüncü ülkelerle yapılan ticaretteki azalma, gümrük vergilerinin miktarını düşürmektedir.

Topluluk içinde, gümrük vergilerinin kaldırılmasıyla, serbest dolaşan mallara ilişkin gümrük vergileri, ulusal bütçelerde toplanmaktadır. Ulusal hükümetler, bu vergilerin % 10'unu tahsilat masrafı olarak kestikten sonra Topluluk Bütçesine vermektedir.

2. Tarımsal Vergiler:

Tarımsal vergiler, ithal edilen tarımsal ürünlerin fiyatlarını topluluk-taki fiyat düzeyine getirmek için uygulanan vergilerdir.

1 Temmuz 1967 tarihine kadar üye ülkelerin katkılarının belli bir miktarını oluşturan ve 21 Nisan 1970 kararı çerçevesinde şekerden alınan verginin de dahil edilmesiyle tarımsal vergiler 1 Ocak 1971'den itibaren Topluluk Bütçesine öz kaynak olarak aktarılmaya başlamıştır.

Tarımsal vergiler, her yıl her ürün için saptanan topluluk fiyatları ile dünya pazar fiyatları arasındaki farkı yansıtmaktadır. Bir yıl boyunca topluluk tarımsal ürünlerinin fiyatları sabit kalmasına rağmen, dünya pazar fiyatları yıl içinde sürekli değiştiğinden, toplulukta tarımsal vergi olarak alınan miktar da her gün değişmektedir.

Tarımsal vergilerin oranı, Rotterdam Hububat Borsası'nda açıklanan en düşük fiyatlar dikkate alınarak her gün için saptanmaktadır (11). Tarımsal vergilerin, bu değişken özelliği nedeniyle GATT'a aykırı olduğu belirtilmektedir (12).

3. Katma Değer Vergisi:

Bilindiği gibi, katma değer vergisi tüm üye ülkelerde uygulanan bir vergidir. Bu verginin AT Bütçesinde öz kaynak olarak yer alması 21 Nisan 1970 tarihli karar ile olmuştur.

Bu karar ile üye ülkelerin Topluluk Bütçesine yapacakları katkılardan birinin ölçüsü olarak, bir yıl içinde beyan edilen toplam KDV matrahı esas alınmıştır. Bu kararla yıllık toplam matrahın % 1'i geçmeyen bir bölümünün üye ülkelerce Topluluk bütçesine "KDV özkaynak payı" adı altında aktarılması öngörülmekteydi. Bu karar, üye ülkelerde KDV uygulamalarının en azından matrahın hesabı açısından daha ileri düzeyde

uyumlaştırılmasını zorunlu kılıyordu. Üye ülkeler yaptıkları KDV tahsilatından hareketle uyguladıkları KDV oranlarının ağırlıklı ortalamasını kullanarak yıllık KDV matrahını hesaplayacaklardı. İşte bu ihtiyacı karşılamak üzere 17 Mayıs 1977 tarihinde 6. Direktif yayımlandı. Bu direktif ile matrahın hesabı ortak kurallara bağlanmıştır (13).

Fakat üye ülkeler, ancak 1979 yılında 6. Direktifi uygulamaya başladıkları için, bu gelir kaynağı ilk defa 1980 bütçesinde üyelerin mali katkılarının yerine almıştır. Verginin, 1983 yılına kadar % 1'i bütçeye aktarılmıştır (14).

Topluluğun gittikçe artan harcamaları karşısında, bütçeye yeni kaynaklar sağlanması gerekli olduğundan, Topluluk 1986 yılında KDV kesinti oranını % 1.4'e çıkarmaya karar vermiştir. Bu karar sanayileşmiş ülkelerin tepkisine yol açmıştır. Çünkü oranın arttırılması bütçe kaynaklarına KDV katkısı yüksek olan sanayileşmiş ülkelerin ekonomilerine daha fazla yük getirmektedir (15).

1988 Bütçe Reformundan sonra, KDV matrahının her üye ülkenin GSMH'nin % 55'ini geçmeyecek şekilde dikkate alınması kararlaştırılmıştır. Üye ülkeler arasında KDV matrahı/GSMH oranlarındaki farklılıkları bertaraf etmek için böyle bir sınırlandırma getirilmiştir. Çünkü daha yoksul üye ülkelerde KDV matrahı için temel alınan tüketim, daha zengin ülkelerdekenden çok daha önemli bir paya sahiptir (16).

4. GSMH Bazlı Kaynak:

1988 yılındaki Bütçe Reformu ile gündeme gelmiştir. Buna göre, üye ülkeler, GSMH'larına belli bir oranın uygulanmasıyla bulunan miktarı Topluluk Bütçesine aktaracaklar.

Bu sisteme göre 1988 yılından itibaren bütçenin özkaynakları ile karşılanamayan bölümü için üye ülkelerce yapılan mali yardımlar GSMH bazlı kaynak bünyesine alınmıştır (17). Bütçede özkaynaklar sıralamasında dördüncü sırada bulunduğu için "dördüncü kaynak" olarak da adlandırılmaktadır (18).

Savunucularına göre, GSMH bazlı kaynak hem uzun vadede bütçenin gelişmesini sağlayacak, hem de her üye ülkenin, bütçeye refah düzeyi ile orantılı olarak katkıda bulunmasını olanaklı kılacaktır (19).

5. Diğer Gelir Kaynakları:

Bütçe gelirlerinin küçük bir kısmını oluşturan diğer kaynaklar şu şekilde sıralanabilir (20):

- Bütçede denklik sağlamak amacıyla üye ülkelerin yaptığı mali yardımlar,

- Birleşme antlaşmasının 2. maddesi gereği Avrupa Kömür ve Çeliş Topluluğu vergilerinin bir bölümünün topluluğun idari harcamalarını karşılamak için topluluk bütçesine aktarımı dolayısıyla oluşan katkı,
- Personel ücretleri üzerinden yapılan vergi kesintileri,
- Üye ülkelerin araştırma programlarına tamamlayıcı olarak katılmalarından doğan mali yardımlar,
- Bir önceki mali yıl bütçesinden yapılan aktarımlar,
- Diğer çeşitli gelirler (gecikme zammı faizi, banka faizi gibi).

C. Harcamalar

Avrupa Birliği Bütçesinden yapılan harcamalar, Avrupa Birliği'nin ortak politikaları ile ilgilidir.

1. Ortak Tarım Politikasından Kaynaklanan Harcamalar:

Topluluğun ortak tarım politikasını yürütebilmek için kurulan Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu'ndan (FEOGA) yapılan harcamaları ifade etmektedir.

Garanti Bölümü, Topluluk piyasa organizasyonları altında oluşan harcamaları finanse etmektedir. Bu finansman, üye olmayan ülkelere yapılan ihracatın desteklenmesi ve piyasalarda istikrarın sağlanması için müdahale maliyetlerinin karşılanması şeklinde olmaktadır. Ürünün türüne göre müdahale, üretim yardımları, teşvikleri, fiyat telafi yardımları (sübvansiyon), belli ürünlerin piyasadan çekilmesi yani üretimlerinin kesilmesi amacıyla yapılan yardımlar, kısaca ihracatın teşviki için yapılan harcamalar ve müdahale harcamaları olarak ikiye ayrılabilir.

Yönverme Bölümü ise, orta ve uzun dönemde tarımsal yapıyı iyileştirmeye ve verimliliği arttırmaya yönelik çalışmalara kaynak sağlamaktadır. Geri kalmış tarımsal bölgelere yapılan mali yardımlar da bu bölümden karşılanmaktadır.

Avrupa Birliği Bütçesinden tarımsal kesime aktarılan miktar çok yüksek olduğundan (bakınız: Tablo 2) bu durum topluluk düzeyinde önemli bir sorun yaratmaktadır. Nitekim 1986 yılından itibaren tarımsal işletmelerin iyileştirilmesi harcamaları azaltmıştır (21). Bugün ise tarımsal ürünleri destekleme kararından ve uygulamasından vazgeçilmek istenmektedir (22).

2. Bölgesel Kalkınma Politikasından Kaynaklanan Harcamalar:

Topluluk düzeyinde ortak bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesi için yapılan harcamalardır. Ortak politika doğrultusunda oluşturulan

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun şu iki amacı için bütçeden ödenek ayrılmaktadır : Bölgesel ekonomilerin geliştirilmesi ve gerileyen sanayi bölgelerinin yeniden canlandırılması.

Bunun yanısıra, sosyal amaçlı harcamalar Sosyal Fon'dan karşılanmaktadır (Gençlere yönelik işsizlikle mücadele ve eğitim programları için yapılan harcamalar).

Ortak Balıkçılık Politikası nedeniyle de bütçeden harcama yapılmaktadır. Bu tür harcamalar Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu'nun Yönverme bölümü tarafından desteklenmektedir.

3. Kalkınma İçin İşbirliği Programından Kaynaklanan Harcamalar:

Avrupa Birliği, Afrika, Karaib ve Pasifik ülkeleri ile olan ilişkilerine büyük önem vermektedir. Çünkü, bu ülkeler tarafından topluluğa yoğun bir şekilde ihracat yapılmaktadır. Bu ülkelerin ürünleri AB'ne gümrüksüz girmekte ve miktar kısıtlamasına da uğramamaktadır. Yalnızca çok az sayıdaki tarımsal ürün için özel anlaşma bulunmaktadır. Bu ülkelere yapılan yardımlar Avrupa Geliştirme Fonu'ndan karşılanmaktadır (23).

4. Diğer Harcamalar:

Araştırma, enerji ve sanayi harcamaları ile yönetim ve işletme harcamalarından oluşur.

1970'li yıllardaki petrol krizinden sonra, Topluluk yeni bir enerji stratejisine ihtiyaç duymuştur. Amaç petrol ithalatını belli bir düzeyin altında tutmak, kömür ile nükleer enerjiden sağlanan güç oranını arttırmak olmuştur. Bu amaca ulaşmak için yapılan harcamaların bütçedeki payı % 3 dolayındadır.

Yönetim ve işletme harcamalarının bütçe içindeki payını AB kurumlarındaki personelin yoğun olduğu Belçika ve Lüksemburg almaktadır.

Tablo 1

Bütçe Gelir	Kaynaklarının	Toplam Bütçe	Gelirleri İçindeki	Payı (%)
Gelirler	1979	1988	1991	1992
Geleneksel Kaynaklar (Tarım ver + Gümrük v.)	50,22	26,06	25,64	20,5
Katma Değer Vergisi	32,44	54,58	54,94	54,8
GSMH Bazlı Kaynaklar	—	16,23	15,25	22,9
Diğer Gelir Kaynakları	17,34	3,13	4,17	1,8

Kaynak: 1979, 1988, 1991 yılları için, Haz. ve Dış Tic. Müst., AT ve Türkiye, s.54, 1992 yılı için M.L. Herschtel, a.g.e., s.22.

Tablo 2

Harcama	Kalemlerinin	Yıllar İtibariyle	Bütçe İçindeki	Dağılımı (%)
	1979	1989	1991	1992
Harcama Kalemleri				
Ortak tarım politikasından kaynaklanan ödemeler	67,3	61,3	58,5	57,1
Bölgesel Kalkınma Politikasından Kaynaklanan Ödemeler	16,1	20,4	25,7	28,9
Kalkınma İçin İşbirliği Programından Kaynaklanan Ödemeler	4,2	2,3	4,0	3,8
Diğer Harcama Kalemleri	12,4	16,0	11,8	10,2

Kaynak: 1979, 1988, 1991 yılları için, Haz. ve Dış Tic. Müst., AT ve Türkiye, s.54, 1992 yılı için M.L. Herschtel, a.g.e., s.22.

Tablo 1'e baktığımızda, geleneksel kaynaklar önceleri Topluluğun en önemli gelir kalemini oluştururken, bugün katma değer vergisi gelirleri önemli bir paya sahiptir (toplam gelirlerin % 557i). 1988'de uygulamaya konan GSMH Bazlı Kaynak da toplam gelirlerin % 23'ünü oluşturmaktadır.

Tablo 2'de ise Topluluk faaliyetleri doğrultusunda bütçeden yapılan harcamalar görülmektedir. Buna göre Topluluğun Ortak Tarım Politikası için yaptığı harcamalar, bütçenin % 60'ından fazlasını oluştururken, bugün bu oranın azaltılması tartışılmaktadır. Tarımın bütçeye önemli bir yük getirdiği düşünülmektedir. Tarım kadar olmasa bile Bölgesel Kalkınma Politikası da bütçenin % 30'una yakın bir kısmını elde etmektedir. Topluluğun Üçüncü Ülkelerle İşbirliği dolayısıyla yaptığı harcamalar ise önemli bir paya sahip değerdir (% 2-4).

Avrupa Birliği Bütçesinin bazı özelliklerine değinilecek olursa şunlar söylenebilir: Avrupa Birliği bütçesi, ulusal bütçelerden iki noktada farklılık göstermektedir. İkincisi de ulusal bütçelerin işlevselliğine karşın, AB bütçesinin bir muhasebe tipi bütçe olmasıdır (24). Ancak yine de Birlik Bütçesi incelendiğinde, harcamaların önemli bir kısmının ortak tarım politikasına ayrıldığı (% 60) göz önüne alınarak kaynak tahsis işlevinden söz etmek mümkündür. Denk bütçe ilkesinin geçerli olduğu ve hacmi düşünüldüğünde, Birlik Bütçesinin istikrar amacına yönelik bir işlevinin olamayacağı açıktır. Gelir bölüşümü açısından ise, üye ülkelerin az gelişmiş bölgelerinin gelişmesi için Yapısal Fonlardan yapılan yardımların bu ülkelerdeki düşük gelir grupları üzerinde önemli refah artışı sağladığı söylenebilir (25).

III. BÜTÇE DIŞI FİNANSMAN

Avrupa Birliği'nin bir çok faaliyeti, bütçe dışı kaynaklardan karşılanmaktadır (26). Örneğin Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, kömür ve çelik firmalarına kredi desteğinde bulunmaktadır. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu da, nükleer santrallerde endüstriyel elektrik üretimi ve petrol alanlarına tesis kurulmasıyla ilgili yatırımlara kredi vermektedir. Bu kredilerin amacı, Topluluğu enerji ithalatına bağımlılığını azaltmaktır. (Bakınız: Tablo 3)

1978 yılında kurulan "Yeni Topluluk Aracı" nın amacı ise, üye ülkelerin beklenmeyen özel parasal ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Böylece üye ülke politikalarının uyumlaştırılmasını sağlayacak yatırımların finansmanına katkıda bulunmaktadır. Desteklenen projelerin topluluğun enerji, endüstri ve altyapı alanlarındaki hedefleriyle uyumlu olmasına çalışılmaktadır. Sistemin en önemli hedefi bölgesel kalkınmaya yardım etmek ve işsizliği azaltmaktır.

Diğer bir bütçe dışı finansman kaynağı, "Avrupa Yatırım Bankası"dır. Bu banka hacim ve alan yönünden bütçe dışı kaynakların en gelişmişidir. Bankanın amacı Topluluk çıkarları doğrultusunda, ortak pazar ilkelerine ters düşmeyecek şekilde kendi özkaynaklarını kullanarak ve sermaye piyasasına başvurarak, Topluluk içinde dengeli bir kalkınma sağlamaktır.

Avrupa Yatırım Bankası, topluluk için az gelişmiş yörelerin kalkınmasına yönelik projeleri, üye ülkeler arasında haberleşme ve ulaşımı kolaylaştıran ekonomik farklılıkları azaltan projeleri, çevre korumasına yönelik projeleri, yerli enerji kaynaklarını geliştiren petrole bağımlılığı azaltan ve enerji tasarrufu sağlayan projeleri, kırsal kalkınmayı amaçlayan projeleri, küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişimini destekleyen projeleri, topluluk sanayinin uluslararası rekabetinin artması için gelişmiş teknoloji kullanımına ve sanayiinin modernizasyonuna yönelik projeleri desteklemektedir (27).

Sonuç olarak, Topluluk çeşitli projeler ve amaçlar için üye ülkelere sermaye piyasalarından finansman sağlamaktadır.

Tablo 3

Yıllar İtibariyle	Topluluk	Kuruluşlarının	Üye Ükelere	Sağladığı	Krediler
(Milyon ECU)			(1987 Yılı)		
Ülkeler	AKÇT	AYB	AAET	YTA	Toplam
Belçika	58	711	558	—	1327
Danimarka	31	1764	—	503	2298
Almanya	2355	1542	228	—	4125
Yunanistan	12	1932	—	306	2250
İspanya	6	933	—	183	1122
Fransa	1725	5715	1174	1143	97574
İrlanda	32	2331	—	874	3237
İtalya	1521	19085	528	2473	23607
Lüksemburg	251	50	—	—	351
Hollanda	224	185	—	—	409
Portekiz	—	540	—	40	580
İngiltere	2431	8168	253	346	11198

Kaynak : A. Arslan, a.g.m., s.132.

IV. FİNANSMAN SORUNLARI VE BÜTÇE REFORMU

Avrupa bütünleşmesinin ulaştığı bugünkü aşama ile Topluluğun mali durumundaki gelişme arasında yakın bir ilişki vardır. Bilindiği gibi mali egemenliğin verilmesi, her alandaki egemenlik için gerekli bir koşul niteliğindedir. Avrupa Birliği'nin de görevlerini ve amaçlarını yerine getirebilmesi ancak yeterli ve özerk bir finansman sistemine sahip olmasıyla mümkündür. Başka bir ifadeyle topluluğun üye devletlerden bağımsız olarak, özerk bir şekilde varolabilmesi, bütçe konusunda karar verme yetkisini içermektedir. Oysa fiili duruma bakıldığında, Kaynaklar konusunda Avrupa Parlamentosu'na hiç bir yetki verilmemiştir. Harcamalara gelince, yıllar süren mücadeleden sonra bütçeyle ilgili sınırlı bir karar alma yetkisi tanınmıştır (28).

Dolayısıyla Topluluk bütçesiyle ilgili konular, sadece siyasi kontrol sorunlarını değil, Avrupa politikalarındaki anlayışı da yansıtmaktadır. Zira üye ülkeler arası gerginlikler, özellikle Topluluk müdahalelerinin herhangi bir maliyeti ve yükün taraflar arasında dağıtılması koşulları söz konusu olduğunda artmaktadır. Nitekim aşağıdaki tablo, üye ülkelerin, Topluluk bütçesinden aldıkları kaynaklar ile bütçeye katkılarının hangi ölçüde olduğunu ve dolayısıyla İngiltere, Danimarka, Hollanda gibi daha gelişmiş Topluluk ülkelerinin, üye

Topluluk Bütçesinden Üye Devletlere Yapılan Ödemeler ve Üye Devletlerin Bütçeye Katkıları

(1989 Yılı İçin)

	Ödemeler		Katkılar	
	(Milyon ECU)	%	(Milyon ECU)	%
Belçika	683,3	2,0	1 807,2	4,1
Danimarka	1 045,3	3,1	871,1	2,0
Fransa	5 676,5	16,7	8 622,8	19,5
Yunanistan	2 564,5	7,5	566,3	1,3
İrlanda	1 711,7	5,0	370,9	0,8
İtalya	6 177,1	18,1	7605,9	17,2
Lüksemburg	8,2	0,0	370,9	0,8
Hollanda	3 829,9	11,2	2 700,5	6,1
Portekiz	945,5	2,8	458,3	1,0
İspanya	3 544,4	10,4	3 575,1	8,1
İngiltere	3 214,3	9,4	6 568,1	14,8
Batı Almanya	4 579,8	13,4	11 110,4	25,1
Mevcut Olmayan Tahsis	72,4	0,2		
Toplam	34 052,9	100,0	44 329,3	100,0

Kaynak: J. Harrop, a.g.e., s.223.

ülkelere yeni yükler getiren düzenlemeler söz konusu olduğunda neden karşı çıktıklarını bize açıklamaktadır.

Topluluğun üye sayısı arttıkça ve üstlendiği faaliyetler genişledikçe, artan harcamaları karşılamak, yapısal ve bölgesel fonları arttırmak gerekmektedir. Bu gereksinin 1987 yılında, birbiriyle ilişkili üç bütçe soru-

nunu gündeme getirmiştir. Bunlar, topluluk tarımsal politikalarının kısılması, bütçe disiplininin sağlanması ve bütçe gelirlerinin artırılması sürecinin geliştirilmesidir (29). 1988 yılında yapılan Bütçe Reformu bu sorunları bir ölçüde çözmeye çalışmıştır.

Tek Senet'in kabulüyle birlikte, Topluluk'ta 1992 yılına kadar istikrarlı, garantili ve yeterli bütçe kaynaklarına ulaşılabilmesi ve üye ülkelerin Topluluk Bütçesine yaptıkları ödemelerin, ödeme güçleriyle orantılı hale getirilmesi için, Komisyon tarafından yan bir sistem önerilmiştir. Komisyon Başkanı J. Delors'un adıyla anılan bu öneri paketi (Delors I) 24 Haziran 1988 tarihli Konsey kararı ile kabul edilmiştir (30).

Kabul edilen bu sistem şu düzenlemeleri getirmiştir: Topluluk Bütçesinde yer alan özkaynaklar tavanı 1992'ye kadar Topluluk GSMH'nin % 1.20'sine yükseltilmiştir. Bunun yanısıra her üye ülkenin KDV matrahına sabit olarak uygulanan % 1,4 oranı o ülkenin GSMH'nin % 55'ini aşamayacaktır. AKÇT kapsamındaki ürünlere uygulanan gümrük vergileri ve "Dördüncü Kaynak" adıyla yeni bir kaynak Topluluk özkaynakları arasına katılmıştır.

Delors I Paketi, Topluluğun 1988-1992 yılları için beş yıllık bir mali perspektif ortaya koymuştur (31). Buna göre bütçe disiplini sağlamak için harcamalardaki artışa, özellikle tarımsal harcamalara, sınırlama getirilmiştir.

Komisyon, 1992 yılında, ikinci bir bütçe öneri paketini daha kabul etmiştir (Delors II Paketi). Paket 1992-1997 yıllarının mali perspektifini içermektedir. Önerilen bu yeni sistemin amacı, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasına yardımcı olmak, böylece Ekonomik ve Parasal Birliğin tüm aşamalarına üye ülkelerin en geniş katılımını sağlamak, Topluluğun rekabet gücünü arttırmak, üretim ve ihracat kapasitesini koruyarak ortak tarım politikası reformunu gerçekleştirmek, mali dayanışma ve Topluluğun daha az gelişmiş bölgelerinin gelişmesini sağlamak ve uluslararası platformdaki sorumlulukları üstlenmektir (31).

Bu mali perspektife göre, % 1,20 olan Topluluk özkaynakları tavanı Topluluk GSMH'nin % 1,37'sine yükseltilmiştir. Daha zengin üye ülkelerin ortak harcamalara, hem toplam hem de oran olarak daha fazla katkıda bulunmalarını sağlamak amacıyla, "GSMH Bazlı Kaynak"ın toplam bütçe gelirleri içerisindeki payın % 15'lerden % 40'a yükseltilmesi, KDV'den elde edilen gelirlerin payının ise % 55'den % 35'e düşürülmesi ve geleneksel kaynaklar olarak adlandırılan gümrük vergileri ve tarımsal gelirlerinin payının % 25'e düşürülmesi öngörülmüştür.

Harcamalar itibarıyla ise, yukarıda belirtilen amaçlara uygun olarak harcamaların düzenli bir biçimde artırılması düşünülmüştür. Yapısal Fonların söz konusu amaçlar doğrultusunda kullanımını sağlanacaktır.

Ayrıca ekonomik bütünleşme ve uyum amacına ulaşabilmek için İspanya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz'e yönelik "Uyum Fonu"na kısa sürede işlerlik kazandırılacaktır.

Gerek gelirler, gerekse harcamalar alanında yapılan tüm bu düzenlemelerin Maastricht Antlaşması'nın Topluluğun müdahale alanını genişletmesi nedeniyle ortaya çıkan gereksinimlerden kaynaklandığı söylenebilir.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nın kendisi de bir takım mali hükümler (Dışişleri ve adalet alanlarında işbirliği ve ortak güvenlik ve dış politikaya yönelik idari ve işlemsel harcamalar, bütçe disiplini, ibra sürecinin derinleştirilmesi, kaçakçılıkla mücadele, iyi bir mali yönetim gibi) (33) içerse de bunların köklü değişiklikler olmadığı ortadadır.

Tek para ve tek Merkez Bankası'na geçişin nasıl olacağını düzenleyen Maastricht Antlaşması vergi ile değil, para yoluyla ekonomik ve politik birleşmeyi başlatmayı tercih etmiştir (34). Bunun siyasî açıdan en rahat ve en az maliyetli yol olduğu söylenemez. Aslında paranın yönetimi maliye teknisyenlerine bağlı olduğundan, onlar için Avrupa yeni bir olgudur. Eskiden hükümdarlar egemenlik işaret olarak paranın bir yüzüne kendi resimlerini bastırırlardı. İşte bugün, Avrupa'da ECU yoluyla ödeme araçlarının birleştirilmesi de buna benzer sembolik bir güce sahiptir.

Oysa gerçek bir iktidarın sağlanabilmesi ancak vergi salma yetkisinin elde edilmesiyle mümkündür. Bu bağlamda Avrupa vatandaşlarının bir topluluk vergisi ödemeyi kabul edebilmeleri için, vergi kesintileri sürecinin ve mali kaynakların dağıtımının demokratik denetiminin sağlanması gerekmektedir. Topluluğun siyasî kurumları ise henüz yeni oluşturulmuştur.

Yetkisi danışmanlıktan öteye gitmeyen bir Avrupa Parlamentosu söz konusudur. Bu Parlamento çok fazla ağırlığı olmayan bir bütçeyi onaylamaktadır. Avrupa'da yürütme Parlamento'nun denetimine ya da sansürüne bağlı olmayıp, ulusal yürütmelerin devamı durumundadır. Dolayısıyla seçmenler bugün, yalnızca Topluluk Bütçe politikalarıyla çok dolaylı bir denetime sahiptir.

Üstelik Avrupa'nın ekonomik ve siyasal yaşamı, egemen ve yasal bir topluluk icraatına hızla ilerleyecek ölçüde gelişmemiştir. Sendikalar, dernekler ya da partiler arasındaki yakınlaşma girişimlerine rağmen, herhangi bir grubun topluluk düzeyinde yapılanması ve birleşmesi mümkün olmamıştır.

Ancak Avrupa Birliği'nin finansmanında yeni kaynak arayışlarının sürdüğü de bir gerçektir. Avrupa Birliği için önerilen yeni vergiler çevre vergileridir (35). Bu konuda yasal çalışmalar söz konusudur.

SONUÇ

Kurumsal bir Devleti, yetki alanındaki yapılarda temsil eden şey para değil, vergidir. Vergi olmadan feodal düzenden çıkmak mümkün olmamıştır. Vergileme alanındaki yetkiler, politik vatandaşlığı da ifade etmektedir.

Dolayısıyla ekonomik ve siyasal birleşme hedefleyen Avrupa Topluluğu ülkelerinin, nihai aşamada bir Avrupa Devletini oluşturabilmesi ancak bir Topluluk vergi sisteminin oluşturulmasına ve daha ağırlıklı bir Topluluk Bütçesine bağlı olmaktadır. Topluluğun bu konularda katetmesi gereken önemli mesafeler vardır.

REFERANSLAR

- (1) Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra "Avrupa Topluluğu" yerine daha çok "Avrupa Birliği" deyimini kullanılmaya başlanmıştır. Ne var ki Topluluk, Birlik düzeyine henüz ulaşmış değildir. "Avrupa Birliği" hukuki anlamda tüzel bir kişilik kazanmamıştır. Bu deyim, Topluluğun ulaşmak istediği bir hedefi ve kurumsal bir çerçeveyi ifade etmektedir. (Bakınız: Joél Molinier, "L'Union européenne et la souveraineté budgétaire des états", **Revue Française de Finances Publiques**, No:41, 1993, s.181-182). Ancak bu çalışmada, literatürde de çok sık kullanıldığı için "Avrupa Birliği" deyiminin kullanılmasında sakınca görülmemiştir.
- (2) Ayrıntılı bilgi için bakınız: Haluk Günuğur, "Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi (Dünü, Bugünü, Yarını)", **Avrupa Birliği El Kitabı**, T.C. Merkez Bankası, Ankara, 1995, s.13-20; Ömer Bozkurt, "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Geleceği", **Avrupa Birliği El Kitabı**, s.89-106.
- (3) İzzettin Önder, "Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Kalkınmakta Olan Ülkeler", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 27. Seri (1979/1980), s.4-6.
- (4) Cem Alpar, M.Tuba Ongun, **Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar**, 2. Basım, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 1987, s.199-200.
- (5) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Toplulukları ve Türkiye**, 2. Baskı, Ankara, 1993, s.52.
- (6) Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 3. Baskı, Eskişehir, 1995, s.235.
- (7) Fazıl Aydın, "Avrupa Topluluğu Bütçesi", **Maliye Dergisi**, Sayı, 113, (Mayıs-Haziran 1993), s.37-38; Kadir Mercül, "Avrupa Topluluğu Bütçesi ve Parasal Gelişmeler", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 34. Seri, Yıl:1990/1991, s.92/93.
- (8) Eser Karakaş, "A.T. Bütçesinin Finansmanı Konusunda Bazı Düşünceler ve Bütçenin Hazırlama Prosedürü", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 33. Seri, Yıl: 1989/1990, s.123.
- (9) Munise Helvacıoğlu, "Avrupa Topluluğu'nun Bütçe Kaynakları", **Avrupa Toplulukları Konusunda Araştırmalar**, Maliye ve Gümruk Bakanlığı Yayını, Ankara, 1988, s.155.
- (10) K.Mercül, a.g.m., s.95.
- (11) F.Aydın, a.g.m., s.38-39.

- (12) Ömer Faruk Baturel, "Avrupa Topluluğu Vergi Politikası ve Tam Üyeliğin Türk Vergi Politikasına Muhtemel Etkileri", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 33. Seri, Yıl: 1989/1990, s.72.
- (13) Bayazıt Balç, "Avrupa Topluluğu'ndan Ortak KDV Sisteminin Gelişimi ve Son Durumu", **Vergi Dünyası**, Sayı: 168, (Ağustos 1995), s.28.
- (14) R.Karlık, a.g.e., s.230.
- (15) M.Helvacioğlu, a.g.m., s.159.
- (16) Marie-Luise Herschtel, **L'économie de la Communauté Européenne**, Ed. Armand Colin, Paris, 1993, s.23.
- (17) F.Aydın, a.g.m., s.39.
- (18) K.Mercül, a.g.m., s.96.
- (19) M.L.Herschtel, a.g.e., s.24.
- (20) F.Aydın, a.g.m., s.41.
- (21) Canan Balkır, Muzaffer Demirci, **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme ve Avrupa Topluluğu**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989, s.103. Ayrıca bakınız: Daniel Strasser, **Les Finances de L'Europe**, Ed. Puf, s.173-199.
- (22) F.Aydın, a.g.m., s.41.
- (23) F.Aydın, a.g.m., s.42.
- (24) Jeffrey Harrop, **The Political Economy of Integration in the European Community**, 2. Edition, Edvard Elgar, 1992, s.216-217.
- (25) E.Karakaş, a.g.m., s.118-120.
- (26) M.Helvacioğlu, a.g.m., s.161-163. Ayrıca bakınız: Ali Arslan, "Avrupa Topluluğu'nda Bütçe Dışı Finansman Kaynakları", **Avrupa Toplulukları Konusunda Tebliğler**, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1990, s.121-132.
- (27) R.Karluk, a.g.e., s.248-249. Ayrıca bakınız: Kasım Eren, "Avrupa Yatırım Bankası: Amaç ve Faaliyetleri", **Kalıtım Dergisi**, Sayı:1, 1992, s.95-107.
- (28) M.L.Herschtel, a.g.e., s.19-20.
- (29) İlhan Tekeli, Selim İkin, **Türkiye ve Avrupa Topluluğu I (Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa'ya Türkiye'nin Yaklaşımı)**, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1993, s.112.

- (30) Hazine ve Dış Ticaret M¼st., a.g.e., s.57-59. Ayrıca bakınız: John Pinder, **European Community**, New York, 1991, s.161-167.
- (31) Bakınız: Guy Isaac, "L'encadrement á moyen terme des finances publiques communaitaires-L'Accord Interinstitutionnel Sur la dicipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Bilan et avenir", **Revue Française de Finances Publiques**, No:45, 1994, s.9-28.
- (32) G.Isaac, a.g.m., s.31-34.
- (33) Daniel Strasser, "Les dis positions financières du Traité de Maastricht", **Revue Française de Finances Publiques**, No:45, 1994, s.197-203.
- (34) Henry Delessy et les autres, "Les dimensions poliques de la convergence vers L'UEM", **Problèmes Economiques**, No:2376, (18 mai 1994), s.20.
- (35) Gérald Coged, "Les ressources propres communataires", **Revue Française de Finances Publiques**, No:45, 1994, s.88-89, Ayrıca bakınız: Bayazit Balcı, a.g.m., s.36-38.