

AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇESİNDE DÜZENLEMELER VE REFORM ÇALIŞMALARI

Yard.Doç.Dr. Elif UÇKAN DAĞDEMİR
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

ABSTRACT

In this study; the European Community Budget, which has an important role within the European Community's integration process, is examined as regards the formation, the characteristics and the budgetary progress. The developments upon the Budget which have arisen in time depending on the conditions are taken into consideration on the revenue and the expenditure basis. The reform processes which have been realised in the short term are analysed and the results are evaluated. The necessity of a new reform process on the European Community Budget in the near future is emphasized.

ÖZET

Çalışmada; Avrupa Topluluğu'nun bütünleşme sürecinde önemli bir fonksiyona sahip olan Avrupa Topluluğu Bütçesi, oluşumu, özellikleri ve gelişimi esas alınarak incelenmiştir. Avrupa Topluluğu

Bütçesi içinde zamana ve koşullara bağlı olarak ortaya çıkan değişiklikler, gelir ve harcama kalemleri itibariyle ele alınmıştır. Avrupa Topluluğu Bütçesinde yakın geçmişte gerçekleştirilen reform çalışmaları irdelenmiş ve sonuçları değerlendirilmiştir. Avrupa Topluluğu Bütçesinin yakın gelecekte de kapsamlı bir reform çalışmasına gereksinim duyduğu vurgulanmıştır.

GİRİŞ

Avrupa Topluluğu Bütçesi, Avrupa Topluluğu'nun bütünleşme hedefine katkı sağlayan uygulamaların başında gelmektedir. Avrupa Topluluğu Bütçesi (AT Bütçesi), Topluluğun ortak politikalarına finansman sağlamak ve bu yolla Topluluğun bütünleşme amaçlarına hizmet etmektedir.

AT Bütçesi, Topluluğun bütünleşmesi açısından önem arz etmekle birlikte, Topluluk ülkeleri için üzerinde zor uzlaşma sağlanabilen bir uygulama olmuştur. Avrupa Topluluğu (AT) tarafından ekonomik bütünleşmenin önemli bir önkoşulu olarak kabul edilen Ortak Tarım Politikası ve Politikanın yüksek maliyeti ile üye ülkelerin Bütçeye katkılarındaki eşitsizlik, AT Bütçesi ile ilgili süregelen en önemli tartışma konularıdır.

Yapısı ve özellikleri nedeniyle diğer bütçelerden farklılık gösteren AT Bütçesinde, zaman içinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Gerçekleştirilen değişiklikler, gelir kalemlerinin hızla artan harcamaları karşılayamaz duruma gelmesinden kaynaklanmıştır.

Çalışmanın amacı; AT Bütçesinde reform çalışmalarının genel bir değerlendirmesinin yapılması ve reform hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesidir.

Çalışmanın teorik çerçevesinin çizildiği birinci ve ikinci başlık altında sırasıyla; AT Bütçesinin oluşumu ve AT Bütçesinin özellikleri ele alınmıştır. Teorik çerçeveye katkı niteliğindeki üçüncü başlıkta; AT Bütçesinin gelir ve harcama kalemleri itibariyle gelişimine yer verilmiştir. Dördüncü başlıkta ise; AT Bütçesinde reform çalışmaları irdelenmiş ve çalışmaların sonuçları değerlendirilmiştir.

1. AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇESİNİN OLUŞUMU

Avrupa bütünleŐmesinin ilk yılları olan 1950'li yıllarda, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kendilerine ait bütçeleri vardı. Fakat üç Topluluğun 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren BirleŐme Anlaşması (Merger Treaty) ile tek bir kurumsal yapı altında birleŐtirilmesi, üç farklı bütçenin tek bir Genel Bütçede toplanması sonucunu doğurmuŐtur. Genel Bütçe, Avrupa Topluluğu Bütçesi (AT Bütçesi) olarak adlandırılmaktadır.

İdari harcamalar bütçesi ile yatırım-araştırma bütçesinden oluşan AKÇT bütçesinin yatırım-araştırma bütçesi, Genel Bütçeye dahil edilmemiŐtir.

EURATOM'un iŐletme bütçesi 1965 Brüksel Anlaşması ile, yatırım-araştırma bütçesi ise 1970 Lüksemburg Anlaşması ile Genel Bütçeye katılmıŐtır ¹.

Avrupa Topluluğu Bütçesi, Roma Anlaşması'nın 199.-209. maddelerinde ele alınmıştır. Roma Anlaşması'nın 200(1). maddesi; Avrupa Topluluğu'na üye ölkelerin, AT Bütçesine gerçekteŐirecekleri transferlerin oranına yer vermektedir. Aynı maddenin 3. fıkrası da; ilgili oranların Bakanlar Konseyi'nin oybirliği kararı ile deĐiŐtirilebileceĐini hükme bağlamaktadır.

Roma Anlaşması'nın 200. maddesinden anlaŐıldıĐı gibi; AT Bütçesinin finansmanı, üye ölkelerden gerçekteŐirilen transferlerden sağlanmakta idi. Üye ölkelerin AT Bütçesine transferler yoluyla direkt katkıları, 21 Nisan 1970 tarihli Lüksemburg Anlaşması ile yerini *öz kaynaklar* uygulamasına bırakmıştır.

2. AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇESİNİN ÖZELLİKLERİ:

AT Bütçesi kendine özgü bazı özelliklere sahiptir. AT Bütçesinin temel özellikleri, üç madde altında toplanabilir:

i- Bütçe Denkliği ve Öz Kaynaklar Özelliği:

¹ Nurettin BİLİCİ, *Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, Akçağ Yayınları, No:204, Ankara, 1997, s.5-7.

Roma Anlaşması'nın 199. maddesine göre; AT Bütçesinin gelir ve harcamaları birbirine eşit olmak zorundadır. AT, elde edilen Topluluk gelirlerinden daha fazla harcama yapılmasına izin vermemekte, borçlanma yoluyla açık bütçe uygulamasının önüne geçmektedir.

AT Bütçesinin finansmanı, Topluluğun öz kaynaklarından sağlanmaktadır. AT Bütçesi, üye ülkelerin kamu maliyelerinden bağımsız bir yapıya sahiptir.

ii- Genel Bütçenin Avrupa Topluluğu'nun Bütçesi Olma Özelliği:

Avrupa Topluluğu üyesi oniki ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları'nın, 10 Aralık 1991 tarihli Maastricht Zirvesi'nde onayladıkları, 7 Şubat 1992 tarihinde Dışişleri Bakanları'nın imzaladığı ve gerekli onay prosedürleri tamamlandıktan sonra, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği adı verilen yeni bir yapı oluşturulmuştur. Avrupa Birliği, üç temel üzerine inşa edilen, ortak ve nihai düzenlemelere sahip olan bir kurumsal yapıdır.

Avrupa Birliği'nin temellerinden ilki; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan oluşan Avrupa Topluluğu'dur. Avrupa Topluluğu, *uluslarüstü* (supranasyonel) ² niteliğe sahiptir ve bu niteliği ile Avrupa Birliği'ni oluşturan diğer temellerden ayrılmaktadır.

Avrupa Birliği'ni oluşturan temellerden ikincisi, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası; üçüncüsü ise, Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliğidir. Maastricht Anlaşması ile kurumsallaşan sözkonusu iki temel, uluslarüstü değil, hükümetlerarası nitelik taşımaktadır. Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği temellerinin kapsamına giren konularda, üye ülkelerin

² Uluslarüstülük, üye ülkelerin çeşitli alanlardaki yetkilerini Avrupa Birliği organlarına devretmeleri ve hatta ulusal egemenliklerini kısmen Avrupa Birliği Organlarına terketmeleri olarak tanımlanabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Haluk GÜNOĞUR, *Avrupa Topluluğu Hukuku*, Eğitim Yayınları, Bilim Dizisi No: 1, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993, s. 16-19.

yetkileri Avrupa Birliği organlarına devredilmemiştir. İlgili kararlar üye ülkelerin yetkili makamlarınca alınmaktadır. Dolayısıyla, gerekli harcamalar da üye ülkelerin bütçelerinden karşılanmaktadır.

Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği temellerinin hükümetlerarası niteliğe sahip olmaları, Avrupa Birliği'nin niçin bir bütün olarak, kendine ait bir bütçesi olmadığı sorusuna yanıt oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; Avrupa Birliği bünyesinde tek bir bütçe vardır. Varolan ve sözü edilen Bütçe Avrupa Birliği Bütçesi değil, Avrupa Birliği'ni oluşturan temellerden ilki olan Avrupa Topluluğu'nun Bütçesidir.

iii-Topluluğu'nun Ortak Politikalarının Finansmanını Sağlama Özelliği:

Topluluğu'nun bütünleşme amaçlarını gerçekleştirmek üzere geliştirdiği ortak politikaların finansmanı, AT Bütçesinden karşılanmaktadır. Topluluğu'nun Ortak Tarım Politikasının finansmanı, AT Bütçesi içinde en büyük harcama kalemini oluşturmaktadır.

Yapısal Politika Harcamaları, AT Bütçesi içinde Ortak Tarım Politikasının finansmanından sonra ikinci önemli harcama kalemi olarak yer almaktadır.

3. AVRUPA TOPLULUğu BÜTÇESİNİN GELİR VE HARCAMA KALEMLERİ İTİBARIYLA GELİŞİMİ

Avrupa Topluluğu Bütçesinde *öz kaynaklar* uygulamasının benimsenmesi sonrasında Bütçenin gelir ve harcama kalemlerinde, zaman içinde, değişikliklere gidilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Avrupa Topluluğu'nun , AT Bütçesinin gelir ve harcama kalemleri üzerinde gerçekleştirdiği değişiklikler, aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.1. Gelir Kalemleri:

Birinci Başlıkta da belirtildiği üzere; AT Bütçesi, Roma Anlaşması'nın 200. maddesi uyarınca, üye ülkelerden belirli oranlar dahilinde gerçekleştirilen transferlerden oluşmuştur. Fakat üye ülkelerden gerçekleştirilen transferlerle mali kaynak yaratma

uygulamasını, 21 Nisan 1970 tarihli Lüksemburg Anlaşması ile yerini *öz kaynaklar* uygulamasına bırakmıştır.

Öz kaynaklar uygulaması öncelikle; AT'nun üçüncü ülkelerden ithal ettiği tarım ürünleri ve şeker üzerine uyguladığı prelevmanlar ile yine üçüncü ülkelere uyguladığı ortak gümrük tarifesinden elde edilen gelirlerin AT Bütçesine aktarılmasıyla başlamıştır. AT Bütçesinde *öz kaynaklar* uygulamasını başlatan sözkonusu iki gelir kalemi, *geleneksel gelir kaynakları* olarak tanımlanmaktadır³.

Tarımsal prelevmanların ve gümrük vergilerinin, AT sınırları içindeki önemli dış ticaret noktalarında tahsil edilmesi uygun görülmüştür. AT'ndaki önemli dış ticaret ve gümrük noktaları, Antwerp ve Rotterdam limanlarıdır. Örneğin; AT ülkelerinden Almanya üçüncü bir ülkeden mal ithal ettiğinde, ithal mal Antwerp veya Rotterdam limanından AT sınırları içine girmektedir. İlgili ithal mal üzerinden hesaplanan tarımsal prelevman ve /veya gümrük vergisini de malın giriş yaptığı ülke tahsil etmektedir. Fakat elde edilen gelir, tahsil eden ülkenin bütçesine değil, AT Bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir.

Bu durumda, diğer AT ülkelerine oranla üçüncü ülkelerle dış ticareti daha fazla gelişmiş olan AT ülkelerinin, AT Bütçesinin *geleneksel gelir kaynaklarına* katkıları daha yüksek olmaktadır⁴.

21 Nisan 1970 tarihli Lüksemburg Anlaşması'nda; tarımsal prelevmanlardan ve gümrük vergilerinden elde edilen gelirin Topluluğun harcamalarını karşılamada yetersiz kalması durumunda, üçüncü gelir kaynağı olarak, Katma Değer Vergisi (KDV) gelirlerine başvurulması kararlaştırılmıştır⁵.

Nitekim, *öz kaynaklar* uygulamasının benimsenmesinden birkaç yıl sonra, *geleneksel gelir kaynakları*, hızla artan Ortak Tarım Politikası harcamalarını karşılayamaz duruma gelmiştir. 1974 yılından itibaren üye ülkelerin uyumlaştırılmış KDV matrahları üzerine %1

³ Roger HENDERSON, **European Finance**, McGraw Hill Book Company, England, 1993, p.112.

⁴ Jeffrey HARROP, **The Political Economy of Integration in the European Community**, Edward Elgar Publishing, England, 1992, p: 217-218.

⁵ P.S.R.F. MATHIJSEN, **A Guide to European Community Law**, Sweet&Maxwell, London, 1990, p.105.

oranının uygulanması ile hesaplanacak miktarların, AT Bütçesine üçüncü gelir kaynağı olarak eklenmesi üzerinde görüş birliğine varılmıştır.⁶ Üçüncü gelir kaynağına esas teşkil eden KDV matrahlarının uyumlaştırılması ise ancak 1977 tarihinde⁷ gerçekleşebilmiştir.

Üçüncü gelir kaynağı AT Bütçesi içinde fiilen, 1.1.1980 tarihinden itibaren yer almaya başlamıştır. KDV'nin üçüncü gelir kaynağı olarak kullanılmaya başlanması bazı eleştirileri⁸ beraberinde getirmiş olsa da, uygulamaya devam edilmiştir.

1983 yılında, AT Bütçesinin harcamaları karşılayamaz duruma gelmesiyle birlikte, üye ülkelerin KDV matrahlarına uygulanan oranın artırılması baskıları gündeme gelmiştir. Uzun tartışmalardan sonra, Haziran 1984 Fontainebleau Zirvesi'nde; üye ülkelerin KDV matrahlarına uygulanan %1 oranının, 1986 yılından itibaren %1.4'e yükseltilmesi kararlaştırılmıştır⁹. KDV gelirlerindeki artışa rağmen AT Bütçesi, 1987 yılına kadar ancak tarımsal harcamalarda bazı ertelemelerle dengelenebilmiştir¹⁰.

3.2. Harcama Kalemleri:

AT Bütçesinin harcamalar grubu içerisinde en büyük paya, Ortak Tarım Politikası harcamaları sahip olmuştur. Topluluğun amaçlarına ulaşmak üzere yerine getirmesi gereken önceliklerin sıralandığı Roma Anlaşması'nın 3 (d) maddesinde; Topluluk içinde Ortak bir Tarım Politikası oluşturulması hükme bağlanmıştır. Anlaşmanın 38.-47. maddeleri tarıma ayrılmıştır. Topluluğun Ortak Tarım Politikasına verdiği önem, Anlaşmanın ilgili maddelerinden açıkça anlaşılmaktadır.

⁶ HENDERSON, p: 112.

⁷ Directive 77/388 (O.J. 1977, L.145/1).

⁸ A.J.BROWN, ' The General Budget ', A.M.El-AGRAA (ed), **The Economics of the European Community**, Philip Allan Publishers, Oxford, 1985, p: 312-313.

⁹ HENDERSON, p. 113.

¹⁰ Robin BLADEN HOVELL, Elizabeth SYMONS, ' The EU Budget ', Mike ARTIS, Norman LEE (ed), **The Economics of the European Union**, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 377.

4 Nisan 1962 tarihinde, 25/62 sayılı Konsey Tüzüğü ile uygulamaya konan Ortak Tarım Politikası, AT'nun tarımsal üretimde yetersiz olduğu bir dönemde oluşturulmuştur. Bu nedenle, tarım sektörüne yönelik tüm ekonomik düzenlemelerde üretim artışı ön planda tutulmuştur. Dünya fiyatlarının çok üzerinde belirlenen destekleme fiyatları ve çeşitli doğrudan devlet yardımları ile üretim özendirilirken, destekleme alımları ve yabancı ürünlerin rekabetine karşı alınan etkin dış koruma önlemleri ile tarım ürünlerinin pazarlanması kolaylaştırılmıştır. Aynı dönemde Avrupa'da yaşanan ekonomik büyüme ve tüketicilerin satın alma güçlerindeki artış da, artan tarımsal üretimi karşılayabilecek bir talep yaratmıştır¹¹. Ortak Tarım Politikasının finansmanı için, 1964 yılında Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur.

1980'li yıllarda ise iç talebin doyma noktasına ulaşması ile birlikte, tarımsal ürünlerin çoğunda üretim fazlalıkları oluşmuş, dünya tarım pazarlarında da daralma baş göstermiştir. Kendisine yüklenen sorumlulukları yerine getiren Ortak Tarım Politikası, AT iç dinamikleri açısından büyük bir sorun oluşturmaya başlamıştır.

4.AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇESİNDE REFORM ÇALIŞMALARI

AT Bütçesinde köklü reform çalışmaları Brüksel Anlaşması ile başlamış, Edinburg Anlaşması ile devam etmiştir. Brüksel Anlaşması ve Edinburg Anlaşması'nın AT Bütçesi üzerindeki düzenlemeleri, gelir ve harcama kalemleri itibariyle aşağıda incelenmiştir.

4.1. Brüksel Anlaşması

AT'nun süregelen bütçe sorunları, 1988 yılında yeni bir çözüme kavuşturulmuştur. 1 Ocak 1986 tarihinde İspanya ve Portekiz'in AT'na tam üyelikleri ile 1 Temmuz 1987 tarihinde AT'nun orta vadeli hedeflerini ortaya koyan Tek Avrupa Senedinin yürürlüğe girmesi, AT

¹¹ Ahmet ŞAHİNÖZ, *Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası*, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 12, Ankara, 1993, s.1.

Bütçesi reform çalışmaları için güvenli bir siyasi ortam hazırlamıştır¹². AT Komisyonu, Şubat 1987'de *Delors 1 Paketi* olarak adlandırılan, iki kapsamlı öneriden¹³ oluşan reform paketini açıklamıştır. *Delors 1 Paketi*, Şubat 1988 Brüksel Zirvesi'nde kabul edilmiş ve 24 Haziran 1988 tarihinde, 88/377 sayılı Konsey Kararı ile uygulamaya konmuştur.

Brüksel Anlaşması ile AT Bütçesine getirilen düzenlemeler, gelir ve harcama kalemleri itibariyle incelenmiştir.

3.1.1. Gelir Kalemlerine Getirilen Düzenlemeler

Delors 1 Paketi'nin ana hedeflerinden ilki; AT'na, 1988-1992 döneminde fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yeterli kaynakların sağlanmasıdır.

Brüksel Anlaşması, AT Bütçesinin geleneksel gelir kaynakları olan tarımsal prelevmanları ve gümrük vergilerini herhangi bir değişikliğe uğratmamıştır.

Üye ülkelerin KDV matrahlarına uygulanan %1.4 oranından elde edilen ve üçüncü gelir kaynağı olarak adlandırılan KDV bazlı gelir kaynağında ise yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. KDV matrahına uygulanan %1.4 oranı korunmuş ancak AT Bütçesine gelir olarak aktarılacak tutarın, üye ülkelerin gayri safi milli hasıllarının (GSMH) %55'ini geçmemesi kuralı getirilmiştir.

Brüksel Anlaşması ile ayrıca, bütçe harcamalarının mevcut bütçe gelirleriyle karşılanamayan bölümünün finansmanı için dördüncü bir gelir kaynağı geliştirilmiştir. Değişken bir yapıya sahip olan dördüncü gelir kaynağı, üye ülkelerin GSMH'larına göre belirlenmektedir. Dördüncü gelir kaynağı, üye ülkelerin AT Bütçesine katkılarını, ödeme güçleri ile doğru orantılı hale getirmiştir¹⁴.

¹² Robin BLADEN HOVELL, Elizabeth SYMONS, p. 377.

¹³ Commission of the European Communities, **The Single Act: A New Frontier for Europe**, COM (87)100, Brussels, 1987; Commission of the European Communities, **Report on the Financing of the European Communities Budget**, COM (87)101, Brussels, 1987.

¹⁴ Robin BLADEN HOVELL, Elizabeth SYMONS, p. 377.

Brüksel Anlaşması'nın gelir kalemlerine getirdiği son düzenleme ise; 1988-1992 döneminde toplam bütçe gelirlerinin, AT GSMH'sinin %1.20'sini geçmemesi kuralıdır.

3.1.2. Harcama Kalemlerine Getirilen Düzenlemeler

Brüksel Anlaşması, AT Bütçesi harcama kalemlerinden Ortak Tarım Politikası harcamaları ile Yapısal Politika harcamalarına düzenleme getirmiştir:

Ortak Tarım Politikası harcamalarının azaltılması amacıyla; Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu'nun (FEOGA) Garanti Bölümü harcamalarındaki yıllık artışın, AT GSMH'sindeki yıllık artışın %74'ünü geçmemesi ilkesi benimsenmiştir.

Brüksel Anlaşması Ortak Tarım Politikası harcamalarını azaltırken, Yapısal Politika harcamalarını artırmayı hedeflemiştir.

Tablo 4.1.'e göre; Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) Garanti Bölümü harcamalarının, toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1988 yılında %60.7, 1989 yılında %59, 1990 yılında %58, 1991 yılında %57, 1992 yılında %56 olması hedeflenmiştir.

Tablo 4.1. 1988-1992 Dönemi İçin Planlanan AT Bütçesi Harcamaları

(Milyon ECU)

HARCAMA KALEMLERİ	YILLAR				
	1988	1989	1990	1991	1992
1.FEOGAGaranti Bölümü	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Yapısal Politikalar	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Uzun Dönemli Politikalar	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Diğer Politikalar	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
5. İdari Harcamalar	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
6.Parasal Yedekler	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOPLAM	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800

Kaynak: J.O. L185 du 15.7.1988.

Aynı Tabloya göre; Yapısal Politika harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1988 yılında %17.2, 1989 yılında %19.6, 1990 yılında %21.6, 1991 yılında %23.7, 1992 yılında %25.5 olması öngörülmüştür.

Tablo 4.2.'den; Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu Garanti Bölümü harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1988 yılında %60.7, 1989 yılında %59, 1990 yılında %57.4, 1991 yılında %53.6, 1992 yılında %52.4 olarak gerçekleştiği hesaplanmaktadır.

Aynı Tablodan; Yapısal Politika harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1988 yılında %17.2, 1989 yılında %19.6, 1990 yılında %21.6, 1991 yılında %24, 1992 yılında %27 olarak gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4.2. 1988-1992 Döneminde Gerçekleşen AT Bütçe Harcamaları

(Milyon ECU)

HARCAMA KALEMLERİ	YILLAR				
	1988	1989	1990	1991	1992
1.FEOGAGaranti Bölümü	27.500	28.613	30.700	33.000	35.039
2. Yapısal Politikalar	7.790	9.522	11.555	14.804	18.109
3. Uzun Dönemli Politikalar	1.210	1.708	2.071	2.466	2.905
4. Diğer Politikalar	2.103	2.468	3.229	5.648	5.936
5. İdari Harcamalar	5.700	5.153	4.930	4.559	3.893
6.Parasal Yedekler	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOPLAM	45.303	48.464	53.485	61.477	66.882

Kaynak: Commission Europeenne, **Vade Mecum Budgetaire**, SEC (99) 1100-FR, Luxemburg, 1999, p: 56.

Sonuç olarak; 1988-1992 döneminde, Brüksel Anlaşması ile öngörülen Ortak Tarım Politikası harcamalarının azaltılması ve Yapısal Politika harcamalarının artırılması hedeflerine ulaşıldığı ortaya çıkmaktadır.

4.2. Edinburg Anlaşması

AT Komisyonu, Brüksel Anlaşması'nın sona ereceği 1992 yılında, *Delors II Paketi* adı verilen öneriler paketini¹⁵ açıklamıştır. *Delors II Paketi*; Maastricht Anlaşması'nca öngörülen iç ve dış politika hedeflerini gerçekleştirebilmek için gerekli mali olanakların düzenlenmesi gereğine işaret etmektedir¹⁶.

1993-1999 dönemini kapsayan *Delors II Paketi*, Aralık 1992'de, Edinburg Zirvesi'nde kabul edilmiştir.

4.2.1. Gelir Kalemlerine Getirilen Düzenlemeler

Edinburg Anlaşması, Brüksel Anlaşması gibi AT Bütçesinin geleneksel gelir kaynakları olan tarımsal prelevmanlar ile gümrük vergileri üzerinde herhangi bir değişiklik yaratmamıştır.

Edinburg Anlaşması ile AT Bütçesinin üçüncü gelir kaynağı değişime uğramıştır: Üye ülkelerin KDV matrahlarına uygulanan %1.4 oranının kademeli olarak %1'e düşürülmesi; hesaplanacak tutarın üye ülkelerin GSMH'larının %55'ini değil, %50'sini geçmemesi karara bağlanmıştır.

Anlaşmaya göre, dördüncü gelir kaynağı üzerinde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Edinburg Anlaşması'nın içerdiği son değişiklik ise; 1993 yılında AT GSMH'sının %1.20'si tutarındaki bütçe gelirlerinin, 1999 yılı itibariyle AT GSMH'sının %1.27'sine yükseltilmesidir.

¹⁵ Commission of the European Communities, **From the Single Act to Maastricht and Beyond**, COM (92) 2000, Brussels, 1992; Commission of the European Communities, **EC Public Finance Between Now and 1997**, COM (92) 2001, Brussels, 1992.

¹⁶ Tom COURCHENE, et.al., 'Stable Money --Sound Finances', **European Economy**, No: 53, 1993, p: 24.

4.2.2. Harcama Kalemlerine Getirilen Düzenlemeler

Brüksel Anlaşması'nın devamı niteliğindeki Edinburg Anlaşması da, Avrupa Topluluğu'nun Ortak Tarım Politikası harcamalarının azaltılması, Yapısal Politika harcamalarının ise artırılması ilkesini benimsemiştir.

1993-1999 döneminde ayrıca Avrupa Topluluğu Yapısal Politika harcamalarına, Uyum Fonu adı altında yeni bir harcama kalemi eklenmiştir. Uyum Fonu; Maastricht Anlaşması'nın 130 (d) maddesine, ulaştırma altyapıları ile trans-Avrupa şebekeleri ve çevre ile ilgili projelerin finansmanında kullanılmak üzere oluşturulmuştur. Uyum Fonu'ndan, kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasılası (GSYİH), Avrupa Birliği ortalamasının %90'ından daha düşük olan üye ülkelerin yararlanması kararlaştırılmıştır. İlgili kritere göre, Uyum Fonu'ndan sadece Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda yararlanabilmektedir¹⁷.

1993-1999 döneminde, Avrupa Topluluğu Yapısal Politika harcamalarına bir de Avrupa Ekonomik Alanı (EEA) Mali Mekanizması dahil edilmiştir. 2 Mayıs 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması ile EFTA ülkeleri arasında malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlanması amaçlanmaktadır¹⁸.

Edinburg Anlaşması ile 1993-1999 dönemi için bir harcamalar bütçesi belirlenmiştir. 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla İsveç, Avusturya ve Finlandiya'nın Avrupa Birliği'ne tam üyelikleri, 1993-1999 dönemi için belirlenen harcamalar bütçesi üzerinde değişiklik yapılmasını zorunlu kılmıştır. 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren uygulanmak üzere, 1993-1999 dönemi için yeni bir harcamalar bütçesi belirlenmiştir.

¹⁷ Elif UÇKAN DAĞDEMİR, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi, İKV Yayınları, No:150, İstanbul, 1998, s.31.

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Rıdvan KARLUK, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Basımevi, İstanbul, 1998, s. 137-139.

Tablo 4.3.'de, 1993-1999 dönemi için belirlenen AT Bütçe harcamaları görülmektedir. Tabloda, 1993 ve 1994 yılları Edinburg Zirvesi'nde belirlenen rakamlarla, 1995-1999 yılları ise değiştirilmiş rakamlarla yer almaktadır.

Tablo 4.3.'e göre; Ortak Tarım Politikası harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1993 yılında %50.9, 1994 yılında %50.1, 1995 yılında %46.8, 1996 yılında %47.3, 1997 yılında %46.8, 1998 yılında %46, 1999 yılında %45.2 olması hedeflenmektedir.

Aynı Tablodan, Yapısal Politika harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının ise; 1993 yılında %30.8, 1994 yılında %31.3, 1995 yılında %32.4, 1996 yılında %33, 1997 yılında %34, 1998 yılında %34.9, 1999 yılında %35.6 olması öngörülmektedir.

Tablo 4.3. 1993-1999 Dönemi İçin Planlanan AT Bütçe Harcamaları

(Milyon ECU)

HARCAMA KALEMLERİ	YILLAR						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. OTP	35.230	35.095	35.354	37.245	37.922	38.616	39.327
2. Yap.Pol.	21.277	21.885	24.477	26.026	27.588	29.268	30.945
Yap.Fon.	19.777	20.135	22.369	23.668	24.980	26.610	28.345
Uyum Fon.	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
EEA	0	0	108	108	108	108	0
3. İç.Pol.	3.940	4.084	4.702	4.914	5.117	5.331	5.534
4. Dış Pol.	3.950	4.000	4.549	4.847	5.134	5.507	5.953
5. İd. Harc.	3.280	3.380	3.738	3.859	3.974	4.033	4.093
6. Rezerv	1.500	1.500	1.100	1.110	1.100	1.100	1.100
7. Telafi	0	0	1.547	701	212	99	0
TOPLAM	69.177	69.944	75.467	78.692	81.047	83.954	86.952

Kaynak: J.O. C 331 du 7.12.1993; J.O. C 395 DU 31.12.1994.

Tablo 4.4. 1993-1999 Döneminde Gerçekleşen Bütçe Harcamaları
(Milyon ECU)

HARCAMA KALEMLERİ	YILLAR						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. OTP	36.657	36.465	37.944	40.828	41.805	43.263	45.205
2. Yap. Pol.	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.025
<i>Yap. Fon.</i>	20.627	21.323	24.069	26.579	28.620	30.482	35.902
<i>Uyum Fon.</i>	1.565	1.853	2.152	2.444	2.749	2.871	3.118
<i>EEA</i>	0	0	108	108	108	108	5
3. İç. Pol.	4.109	4.370	5.060	5.337	5.603	6.003	6.386
4. Dış. Pol.	4.120	4.311	4.895	5.264	5.622	6.201	6.870
5. İd. Harc.	3.421	3.634	4.022	4.191	4.352	4.541	4.723
6. Rezerv	1.522	1.530	1.146	1.152	1.158	1.176	1.192
7. Telif	0	0	1.547	701	212	99	0
TOPLAM	72.021	73.486	80.943	86.604	90.229	94.744	103.401

Kaynak: Commission Europeenne, p.68.

Tablo 4.4.'den; Ortak Tarım Politikası harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1993 yılında %50.9, 1994 yılında %49.6, 1995 yılında %46.9, 1996 yılında %47.1, 1997 yılında %46.3, 1998 yılında %45.6, 1999 yılında %43.7 olarak gerçekleştiği hesaplanmaktadır.

Aynı Tablodan; Yapısal Politika harcamalarının toplam AT Bütçesi içindeki oranının, 1993 yılında %30.8, 1994 yılında %31.5, 1995 yılında %32.5, 1996 yılında %33.6, 1997 yılında %34.9, 1998 yılında %35.3, 1999 yılında %37.7 olarak gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak; 1993-1999 döneminde, Edinburg Anlaşması ile öngörülen Ortak Tarım Politikası harcamalarının azaltılması ve Yapısal Politika harcamalarının artırılması hedeflerine ulaşıldığı görülmektedir.

SONUÇ

AT Bütçesi, Avrupa Topluluğu'nun oluşumundan Avrupa Birliği'ne geçiş sürecinde, önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Avrupa Birliği'nin temel politikalarına mali kaynak oluşturmakta, iç ve dış politika harcamalarına finansman sağlamaktadır.

AT Bütçesinin yapısında, zaman içinde bazı değişikliklere gidilmiştir. AT Bütçesinin gelirleri harcamalarını karşılayamaz duruma geldiğinde, gelir kaynaklarını arttırıcı, harcamaları ise azaltıcı düzenlemelere başvurulmuştur.

AT Bütçesi harcama kalemleri arasında en yüksek oran, Ortak Tarım Politikası harcamalarına aittir. Ortak Tarım Politikası harcamalarının gerek miktar, gerekse oran olarak yüksekliği, AT Bütçesi açısından daima büyük bir sorun oluşturmuştur. AT'nda, 1980'li yıllardan itibaren Ortak Tarım Politikasını revize etmeye yönelik düzenlemelere ağırlık verilmektedir.

AT'nda, Ortak Tarım Politikasını revize etmeye yönelik düzenlemelere koşut olarak, AT Bütçesi ile ilgili iki önemli reform çalışması gerçekleştirilmiştir. 1988 yılında Brüksel Anlaşması ile başlatılan ilk reform çalışmasında öngörülen, toplam AT Bütçesi içinde Ortak Tarım Politikası harcamalarının azaltılması ve Yapısal Politika harcamalarının arttırılması hedeflerine ulaşılmıştır. 1993-1999 dönemini kapsayan ve ilk reform çalışması ile aynı hedefleri öngören ikinci reform çalışmasında da başarıya ulaşılmıştır.

2000 yılı itibariyle Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri, Kıbrıs, Malta ve Türkiye ile genişleme sürecini başlatmış olan Avrupa Birliği için AT Bütçesinde yeni ve köklü bir reform çalışmasının başlatılması bir zorunluluktur. On üç aday ülkenin tam üyeliğe kabulü ile birlikte, AT Bütçesinin mevcut gelir kalemlerinin harcamaları karşılayabilmesi olanaksızlaşacaktır. Bu durumda yeni gelir kalemleri belirlenecek veya mevcut gelir kalemlerinin kapsamı genişletilecektir.

10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirve Toplantısı'nda; Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısında değişiklikler yapmak üzere, Şubat 2000'de, Hükümetlerarası Konferansın başlatılması kararı alınmıştır. 14 Şubat 2000 tarihinde başlayan Hükümetlerarası Konferansın, kurumsal yapıda gereken değişiklikleri belirleyerek, Aralık 2000'de

sona ermesi öngörülmektedir. Hükümetlerarası Konferansta, AT Bütçesinin de ele alınarak, mevcut yapının revize edilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

BİLİCİ Nurettin, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Akçağ Yayınları, No:204, Ankara, 1997.

BLADEN HOVELL Robin, SYMONS Elizebeth, ‘ The EU Budget ’, Mike ARTIS, Norman LEE (ed), **The Economics of the European Union**, Oxford University Press, Oxford, 1997, p:372-394.

BROWN A.J., ‘ The General Budget ’, A.M.El-AGRAA (ed), **The Economics of the European Community**, Philip Allan Publishers, Oxford, 1985, p: 297-329.

COURCHENE Tom, et.al., ‘ Stable Money –Sound Finances’, **European Economy**, No: 53, 1993.

Commission Europeenne, **Vade Mecum Budgetaire**, SEC (99) 1100-FR, Luxemburg, 1999.

Commission of the European Communities, **The Single Act: A New Frontier for Europe**, COM (87)100, Brussels, 1987.

Commission of the European Communities, **Report on the Financing of the European Communities Budget**, COM (87)101, Brussels, 1987.

Commission of the European Communities, **From the Single Act to Maastricht and Beyond**, COM (92) 2000, Brussels, 1992.

Commission of the European Communities, **EC Public Finance Between Now and 1997**, COM (92) 2001, Brussels, 1992.

DAĞDEMİR Elif, UÇKAN Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi, İKV Yayınları, No:150, İstanbul, 1998.

Directive 77/388 (O.J. 1977, L.145/1).

GÜNUĞUR Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, Eğitim Yayınları, Bilim Dizisi No: 1, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993.

HARROP Jeffrey, The Political Economy of Integration in the European Community, Edward Elgar Publishing, England, 1992.

HENDERSON Roger, European Finance, McGraw Hill Book Company, England, 1993.

J.O. L 185 du 15.7.1988.

J.O. C 331 du 7.12.1993.

J.O. C 395 du 31.12.1994.

KARLUK Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Basımevi, İstanbul, 1998.

MATHIJSEN P.S.R.F., A Guide to European Community Law, Sweet&Maxwell, London, 1990.

ŞAHİNÖZ Ahmet, Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 12, Ankara, 1993.