

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

Şebnem Sel

(Yüksek Lisans Tezi)

Eskişehir 1998

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
Eskişehir

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

Şebnem Sel

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Aykut Herakman

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Ağustos 1998

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

Şebnem Sel

Maliye Teorisi Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1998

Danışman: Prof. Dr. Aykut Herakman

Avrupa Birliğinde amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlardan bir tanesi de Avrupa Birliği bütçesidir. Zaman içerisinde Birliğe yeni üyelerin katılması ve üye ülkelerin mali ihtiyaçlarının da değişmesiyle, Birliğin amaçlarında bir takım değişimler gözlenmiştir. Bu değişimlere paralel olarak Avrupa Birliği bütçesinde de yeni bir takım düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

Avrupa Birliği bütçesinin gelirleri, üye ülkelerin bütçeye aktarmak zorunda oldukları -tarımsal prelevmanlar, gümrük vergileri payı, KDV payı, GSMH payı gibi- özkaynaklardan oluşmakta ve Avrupa Birliği Bütçesi harcamaları da ortak politikalarca belirlenen -örneğin tarımsal politikalar, yapısal faaliyetler, içsel ve dışsal politikalar gibi- alanlarda yapılmaktadır.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği bütçesinin gelirleri ve harcamaları detaylı olarak incelenmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği bütçe prosedürü ve bütçe yapısında zaman içerisinde meydana gelen değişikliklere de yer verilmiştir.

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AĞUSTOS 1998

ABSTRACT

To reach the aims of the European Union, one of the tools that are used is European Union Budget. In the course of time, some variations in the Union's aims are observed about new member's participation and the changes of their fiscal requirements. As a result of these variations, some regulations are required in the European Union Budget as well.

The revenues of the European Union Budget are include of the own resources which are transferred to the Union Budget by the member states such as agricultural levies, Custom duties, GNP based resource and VAT resources and expenditures of the European Union Budget are include items identified by the common policies such as agricultural policies, structural operation, internal policies, external actions, administration expenditure.


In this study, European Union Budget revenue and expenditures are investigated in detail. In other words all revenue items and all expenditures types explained. Also European Union Budget procedures, structures by time has been given.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof. Dr. Aykut HEREMAN.

Üye : Prof. Dr. Fethi HEPER.....

Üye : Prof. Dr. Nezih VARGAN. 

Üye :

Üye :

Sebnem SEL'in "Avrupa Birliği Bütçesi".....

..... başlıklı tezi
8 Eylül 1998.. tarihinde, yukarıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve
Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Maliye (Maliye Teorisi).....
Anabilim / ~~Anasanat~~ alanında, Yüksek Lisans-~~Doktora~~ / ~~Sanatta Yeterlik~~ tezi olarak
değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Prof. Dr. ~~SEBNEM SEL~~ / ~~SEBNEM SEL~~ ALP

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
DEĞERLENDİRME KURULU VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ HAZIRLANMASI VE DENETİMİ

1.1. Avrupa Birliği Bütçesinin Tarihsel Gelişimi.....	5
1.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Bütçesi.....	7
1.1.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Bütçesi.....	7
1.1.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi.....	8
1.1.4. Tek Bütçe Esasına Geçiş.....	9
1.2. Avrupa Birliği Bütçe Uygulamasının Hukuki Çerçevesi.....	10

1.2.1. Bütçe Uygulamasının Temelini Oluşturan Anlaşmalar.....	10
1.2.1.1. Paris Antlaşması (18 Nisan 1951).....	10
1.2.1.2. Roma Antlaşması (25 Mart 1957).....	12
1.2.1.3. Birleşme Sözleşmesi (8 Nisan 1965).....	13
1.2.1.4. Lüksemburg Antlaşması (22 Nisan 1970).....	14
1.2.1.5. Brüksel Antlaşması (22 Temmuz 1975).....	17
1.2.1.6. Tek Avrupa Senedi (28 Şubat 1986).....	19
1.2.1.7. Avrupa Birliği Antlaşması (7 Şubat 1992).....	23
— 1.2.2. Mali Tüzük.....	27
1.2.3. Fountainbleau Zirvesi	29
1.3. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanma Süreci.....	31
1.3.1. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanması Yürütülmesi ve Denetiminde İlgili Organlar.....	31
1.3.1.1. Avrupa Birliği Komisyonu.....	31
1.3.1.2. Avrupa Birliği Konseyi.....	33
1.3.1.3. Avrupa Birliği Parlamentosu.....	35
1.3.1.4. Avrupa Sayıştayı.....	38
1.3.1.5. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı.....	39
1.3.2. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanması.....	40
1.3.2.1. Komisyon Tarafından Taslak Bütçenin Hazırlanması.....	42
1.3.2.2. Konsey Tarafından Taslak Bütçenin Görüşülmesi.....	44
1.3.2.3. Bütçenin Parlamenta da Görüşülmesi.....	44
1.3.2.4. Konseyin Bütçeyi İkinci Kez Görüşmesi.....	46

1.3.2.5. Parlamentonun Bütçeyi İkinci Kez Görüşmesi ve Onaylaması.....	47
1.3.2.6. Ek Bütçe, Düzeltici Bütçe.....	48
1.3.2.7. Avrupa Birliği Bütçesinin Red Edilmesi ve Sonuçları.....	49
1.4. Avrupa Birliği Bütçesinin Uygulanması.....	50
1.5. Avrupa Birliği Bütçesinin Denetlenmesi.....	54
1.5.1. İçsel Bütçe Denetimi.....	54
1.5.2. Dışsal Bütçe Denetimi.....	55
1.5.2.1. Avrupa Sayıştay Denetimi.....	56
1.5.2.2. Avrupa Parlamentosu Denetimi ve Bütçenin Aklanması.....	57
1.5.3. Bütçenin Kaynak Denetimi.....	59

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN GENEL YAPISI

2.1. Avrupa Birliği Bütçesinin Gelirleri.....	63
✚ 2.1.1. Geleneksel Özkaynaklar.....	63
2.1.1.1. Tarımsal Prelevmanlar.....	65
2.1.1.2. Gümrük Vergileri Payı.....	72
2.1.1.3. Katma Değer Vergisi Payı.....	77
2.1.1.4. Gayri Safi Milli Hasıla Payı.....	81
2.1.2. Özkaynaklar Dışındaki Gelirler.....	84
2.2. Avrupa Birliği Bütçesinin Harcamaları.....	87

2.2.1. Tarımın Desteklenmesine İlişkin Harcamalar.....	88
2.2.2. Ekonomik ve Sosyal Uyumun Sağlanmasına İlişkin Yapılan Harcamalar.....	95
2.2.2.1. Yapısal Fonlar.....	100
2.2.2.1.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu.....	100
2.2.2.1.2. Avrupa Sosyal Fonu	103
2.2.2.1.3. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu- Yönelim Bölümü ...	105
2.2.2.1.4. Balıkçılığa Yönverme Mali Aracı	108
2.2.2.2. Uyum Fonu.....	109
2.2.3. İçsel Politikalarla İlgili Yapılan Harcamalar.....	111
2.2.4. Dışsal Politikalarla İlgili Yapılan Harcamalar.....	113
2.2.5. İdari Harcamalar.....	114
SONUÇ.....	116
KAYNAKÇA.....	120

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1: AAET Bütçesine Üye Ülkelerin Katkı Payları.....	8
Tablo 2: AET Bütçesine ve Sosyal Fona Üyelerin Katkı Payları	9
Tablo 3: 1988-1992 Mali Planı.....	22
Tablo 4: 1993-1999 Mali Planı.....	25
Tablo 5: Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanma Süreci.....	41
Tablo 6: Tarımsal Prelevmanların Topluluk Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı.....	67
Tablo 7: 1995 Yılı Bütçesinde Topluluğa Aktarılan Tarımsal Prelevmanların Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı.....	68
Tablo 8: Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelerden Yaptığı Tarımsal Ürün İthalatı.....	70
Tablo 9: Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelerden Yaptığı Toplam Tarımsal Ürün İthalatının Toplam İthalat İçerisindeki Yüzdesi.....	71
Tablo 10: Gümrük Vergilerinin Topluluk Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı.....	73
Tablo 11: 1995 Yılı Bütçesinde Topluluğa Aktarılan Gümrük Vergilerinin Üye Ülkeler Arasında Dağılımı.....	74
Tablo 12: Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelerden Yapmış Olduğu İthalat.....	75
Tablo 13: Üçüncü Ülkelerden Yapılan İthalatın Üye Ülkeler Arasında Yüzde Dağılımı.....	76
Tablo 14: KDV Payının Topluluk Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı.....	79
Tablo 15: 1995 Yılı Bütçesinde Topluluğa Aktarılan KDV Paylarının Üye Ülkeler Arasında Dağılımı.....	80
Tablo 16: GSMH Payının Topluluk Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı.....	82

Tablo 17: 1995 Yılı Bütçesinde Topluluğa Aktarılan GSMH Payının Üye ülkeler Arasında Dağılımı.....	82
Tablo 18: Üye Ülkelerde Kişi Başına GSMH	83
Tablo 19: Özkaynaklar Dışındaki Çeşitli Gelirlerin Topluluk Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı.....	86
Tablo 20: Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu- Garanti Bölümü Harcamaları.....	92
Tablo 21: 1995 Bütçesine ATGYF-Garanti Bölümünden Yapılan Harcamalar...	93
Tablo 22: Yapısal Fonlar: 1994-1999 Programı (Ülkeler ve amaçlara göre).....	98
Tablo 23: Yeni Üye Ülkelerde Yapısal Fonların Dağılımı.....	99
Tablo 24: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu Harcamaları.....	101
Tablo 25: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun Yapısal Fonlar İçerisindeki Miktarı	102
Tablo 26: Avrupa Sosyal Fonu Harcamaları.....	104
Tablo 27: ATGYF- Yönelim Bölümü Harcamaları.....	107
Tablo 28: Balıkçılığa Yönverme Mali Aracı Harcamaları.....	108
Tablo 29: Uyum Fonundan Yapılan Harcamalar.....	110
Tablo 30: İçsel Politikalar için Ayrılan Miktarlar.....	112
Tablo 31: İçsel Politikalar İçin Yapılan Harcamalar ve Bütçe İçerisindeki Yüzdesi.....	113
Tablo 32: İdari Harcamaların Miktarı ve Toplam Harcamalar İçerisindeki Yüzdesi.....	115

KISALTMALAR

AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (ECSC)
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom)
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC)
u.a.	: Avrupa Hesap Birimi
FEOGA	: Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
OTP	: Ortak Tarım Politikası
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu (ESF)
BYMA	: Balıkçılığa Yönverme Mali Aracı (FİFG)
KDV	: Katma Değer Vergisi

GİRİŞ

Ekonomik yaşamın hareketliliği ve teknolojideki hızlı gelişmeler günümüzde uluslararası ilişkilerde hızlı değişimler görülmesine neden olmaktadır. Toplumların ihtiyaçlarının artması, bunlara ülkelerin tek başlarına cevap vermelerinin zorlaşması ve bunun dışında çeşitli politik nedenlerle ülkeler, aralarındaki çatışmayı en aza indirmeyi amaçlamışlardır. Bu da ülkeleri yeni arayışlara yöneltmiştir.

18/19. yy.da teknik düzeyde devletlerarası bölgesel işbirliği ile başlayan uluslararası örgütlenme, I. Dünya Savaşı ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası hareketli gelişmeler göstermiş ve evrensel boyutlar kazanmıştır. Bu noktada ulusal devletlerden uluslarüstü bir kurumsallaşmaya geçişi çözümlenmek için "birlik" kavramını tanımlamak gerekmektedir. Bugüne kadar ekonomik birlik, askeri birlik, federal birlik, konfederal birlik,uluslarüstü birlik gibi çok sayıda birlik kavramı ortaya atılmıştır. Bu kavramların her biri sözlük karşılığı; bazı spesifik amaçlar için uluslararası devletleri, siyasal partileri grup halinde bir araya getiren ya da bağlayan kuruluş anlamına gelen "birlik" kavramının özel bir şeklini ifade etmektedir. Kavramlar arasında anlam bakımından farklar olduğu kadar, birçok noktada benzerlikler mevcuttur.¹ Ulusların, bazı konulardaki karar yetkilerinden, başka bir deyişle politika araçlarından, sürekli vazgeçmesi kolay değildir. Bu nedenle işbirliğine giden uluslar, egemenliklerini koruma kaygısıyla terk ettikleri karar alanlarını aza indirgemeye çalışırlar. Bu durumda uluslararası bütünleşme seçenekleri arasında ekonomik bütünleşmeler ön plana çıkmaktadır.

Ekonomik bütünleşme, iki ya da daha çok ülkenin birbirleri ile ekonomik, mali, parasal ve sosyal bakımlardan anlaşmaları anlamına gelir. ² Bütünleşme süreci içindeki siyasal birlik kavramı ise "çeşitli üye ülkeleri ve bu ülkelerdeki çeşitli kesim ve grupları ulusal egemenliklerinin biraz kaybı ya da paylaşılması konusunda ikna etmek ve uzun

¹ Veysel Bozkurt, **Avrupa Birliği**, (Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa:1993), s. 5-6.

² Beril Dedeoğlu, **Adım Adım Avrupa Birliği**, (Çınar Yayınları, Bursa: 1993), s.34-35.

vadede kendi menfaatlerine olacağını kabul ettirmek anlamına gelmektedir." ³ Aslında devlet egemenliğinin bölünmezliği ve dokunulmazlığı ilkesi uzun dönemler boyunca uluslararası ilişkilerin ana önermelerinden biri olmuştur. Bununla beraber değişen dünya koşulları göstermiştir ki egemenlik ve bağımsızlığın dokunulmazlığı ilkesi, bütünleşme amacına yönelmiş ülkeler arasında klasik anlamını yitirmiştir. Bu durumda söz konusu yaklaşım yerini, "ulusları aşan bir topluluk içinde ve farklı ulusal egemenliklerin ortak bir egemenlik doğrultusunda yakınlaşma ya da birleşmeleri"⁴ yaklaşımına bırakmıştır.

Birleşme ve bütünleşme fikrinin ekonomik ve siyasal bütünleşme kavramları kapsamında kısaca açıklanmaya çalışılmasından sonra gerçek anlamda ekonomik bir birliğe örnek olarak Avrupa Birliği'ni verebiliriz. II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa örgütlenme süreci "klasik" uluslararası örgütlenme ile başlamış, Avrupa Toplulukları ile entegrasyona yönelmiş ve bu yönelişte yeterince güçlü olmasa da "birlik" amacı siyasi olarak benimsenmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra karşılaşılan birçok birleşme hareketinden farklı olarak Avrupa Birliği'nde Birliğe üye ülkelerin bir kısım hükümler haklarının ortak amaçlar doğrultusunda gönüllü olarak Birlik iradesine devredilmesi söz konusudur. Avrupa'da böyle bir Birliğin oluşması için çeşitli aşamalardan geçilmiştir.

Avrupa'da ulusal uzlaşmazlıkları aşabilecek bir örgütlenmenin kuruluşu II. Dünya Savaşı sırasında totaliter yönetimlere karşı savaştan direniş hareketlerinden kaynaklanmaktadır. 1951 tarihinde imzalanan ve Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması Avrupa bütünleşmesi yolunda atılan ilk adımdır. Bu ilk adımı iki başarısız girişim izlemiştir: 1952 tarihli Avrupa Savunma Topluluğu ve 1953 tarihli Avrupa Siyasi Birliği. Sadece askeri ve politik amacı olan bütünleşme çabalarının başarısızlıkla sonuçlanması "ekonomik bütünleşme gerçekleştirilmeden politik bütünleşme sağlanamayacağı" ⁵ yolunda bir görüş doğmasına yol açmıştır. Bu deneyimlerin ışığı altında 1957 tarihinde imzalanan Roma antlaşmasıyla Avrupa

³ aynı, s. 45.

⁴ aynı s.47.

⁵ Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, (Ankara: 1993), s.2.

Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulmuştur. 1965 yılında kabul edilen birleşme sözleşmesiyle de AKTÇ, AET ve AET'nin bazı organları birleştirilmiş ve entegrasyon yolunda önemli bir aşama daha geride bırakılmıştır.

Başlangıçta Roma Antlaşmasının Avrupa Birliği'ne yüklediği görev; ekonomik faaliyetlerde uyumlu gelişme, sürekli ve dengeli bir genişleme, artan istikrar, yaşam standartlarında hızlı bir yükselme ve üye devletler arasında daha yakın ilişki sağlamaktır. Roma Antlaşmasında belirtilen Birliğin bu temel amaçlarının gerçekleştirilmesinde kullanılacak araçlarda bu noktada önem kazanmaktadır. Birliğe daha sonra yeni üyelerin katılmasıyla hacminin genişlemesi ve üye ülkelerin mali ihtiyaçlarının da birleşmesiyle, daha etkili bir ekonomik kalkınmayı teşvik etmek amacıyla mali sistemde yeni düzenlemelere gereksinim duyulmuştur. Bütün bu gelişimlere paralel olarak, Birliğin amaçlarına daha çok hizmet edecek, en önemli mali araçlardan bir tanesi olan bütçe sisteminde de zaman içerisinde büyük değişimler gözlenmiştir. Özellikle 1992 Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması; Avrupa'da ekonomik ve parasal birliğin oluşturulması için gerekli adımların belirlenmesi ve siyasal birlik yolunun önünde duran engellerin kaldırılması amaçlarına hizmet etmektedir. Bu yüzden Avrupa Birliği bütçesinde de yeni bir takım düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

Görülmektedir ki ekonomik birlik amacıyla yola çıkan birkaç Avrupa ülkesi, bugün siyasal bir birlik oluşturma yolunda sayılarını arttırarak ilerlemektedirler. Böyle bir sonuca ulaşabilmek için ulusal güçlerinden ve ekonomilerinde kullandıkları bir takım politikalarından vazgeçmeleri ve bir takım yetkilerini uluslararası kurumlara devretmeleri söz konusu olmaktadır. İşte bu çalışmada, değişen ve gelişen Avrupa Birliği'nde hedeflenen amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlardan bir tanesi olan Avrupa Birliği bütçesi incelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde bütçede zaman içerisinde meydana gelen değişmeler ile Avrupa birliği Bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetimine ilişkin açıklamalar yapılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Avrupa Birliği bütçesinin gelirleri ve harcamaları incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ HAZIRLANMASI VE DENETİMİ

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bütçe genel anlamda, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecekte belirli bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir kanun, bir nizamname veya bir idari tasarruftur. " 6

Avrupa Birliği bütçesi ise, "geçerli olduğu mali yıl içindeki Birlik gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur.⁷ Birlik bütçesi, üye devletlerin tek tek sahip oldukları ekonomik amaç ve politikalardan farklı olan ortak Birlik politikalarının varlığının ve organlarının uluslararası hukuki niteliğinin doğal sonucudur. Avrupa Birliği hedefleri doğrultusunda hizmetlerin yerine getirilmesi için finansman gereksiniminin karşılanması Birlik bütçesi ile mümkün olmaktadır. Bu nedenle bütçe ortak politika amaçları bakımından önemli bir araçtır.

Avrupa Birliği bütçesi hem üye ülkelerin ulusal bütçelerinden, hem de diğer uluslararası kuruluşların bütçelerinden farklı olarak kendine has özellikler taşımaktadır. Avrupa Birliği bütçesinin diğer geleneksel uluslararası kuruluşlardan -örneğin Birleşmiş Milletler, OECD- farklı olarak belki de en önemli özelliği bütçe gelirlerinin, üye ülkelerin mali katkıları yerine özkaynaklardan oluşmasıdır. Bir diğer farklılık ise harcamalar yönünden ortaya çıkmaktadır. Diğer uluslararası kuruluş bütçelerinin harcamalarının çok büyük kısmı idari harcamalardan oluşurken, Avrupa

⁶ Bu konuda geniş bilgi için BKZ: B. N. Feyzioğlu, *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, (Filiz Kitabevi, İstanbul: 1984)

⁷ 21.12.1977 tarihli Mali tüzük (OJ L 356 31.12.1977 p.1)

Birliği bütçesinden ortak politikalar kapsamında yatırımlara yönelik harcamalarda yapılmaktadır.

Birlik bütçesi, birliğe üye ülkelerin ulusal bütçelerinden ise hazırlanması, onaylanması, ve denetlenmesi yönleriyle farklılıklar gösterir. Bunun yanında göze çarpan bir diğer farklılık ise yapılan harcamaların üye ülke ulusal bütçelerindeki harcamalarla kıyaslandığında küçük kalmasıdır. Bunun en önemli nedeni Birliğin üye ülke otoriteleri tarafından sağlanan -örneğin savunma harcamaları gibi- harcamaları yapmamasıdır. Birlikte mevcut olan ortak politikaların yanında yenilerinin uygulamaya konması, gelirleri ve harcamaları genişletmek ya da değiştirmek için bütün üye ülkelerin aynı fikirde olmaları gerekmesi de belli alanlarda harcamaların artırılmasını zorlaştırmaktadır.

Avrupa Birliği bütçesinin incelenmesi çeşitli nedenlerle önemlidir.⁸ Birincisi ve en önemlisi Birlik harcamalarının bazı alanlarda doğrudan ve önemli etkilerinin olmasıdır. (Örneğin tarım) İkinci olarak bütçenin (gelirlerin ve harcamaların) büyüklüğü milli bağımsızlıkların belirlenmesiyle uluslarüstülük arasında bir barometre görevi yapmaktadır. Gelecekte Avrupa'da devam eden politik ve ekonomik bütünleşmenin bir aşaması olarak hükümetler tarafından sunulan bir takım hizmetlerin Avrupa Birliğine aktarılmasında Avrupa Birliği bütçesine önemli roller düşeceği düşünülmektedir.

Avrupa Birliği bütçesi zaman içerisinde bir takım değişikliklere uğramıştır. Bütçenin tarihsel gelişimi izlendiğinde 8 Nisan 1965 yılında imzalanan Birleşme sözleşmesinin 1 Haziran 1967 tarihinde yürürlüğe girmesinden önce, Avrupa Topluluklarını oluşturan; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET), ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ayrı ayrı faaliyet gösterdikleri için, bu Toplulukların bütçeleri de ayrı ayrı hazırlanmakta ve uygulanmakta idi. 18 Nisan 1951'de AKÇT'nu kuran Paris Antlaşması ve 25 Mart

⁸ Valerio Lintner - Sonia Mazey, *The European Community: Economic and Political Aspects*, (McGraw-Hill Book Company, London: 1991), s. 73.

1957'de AET ve AAET'nu kuran Roma Antlaşmaları'nın 1967 yılına kadar değişmeden uygulanan bütçe sürecinin temelini oluşturduğu görülmektedir.⁹

1.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Bütçesi

18 Nisan 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun kuruluşuna ilişkin antlaşmanın (Paris Antlaşması) imzalanıp 23 Temmuz 1952'de yürürlüğe girmesiyle ilk Avrupa Topluluğu olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuştur.¹⁰

AKÇT'nun kuruluşundan itibaren idari harcamalar ve yatırım- araştırma harcamaları için ayrı ayrı yapılan bağımsız bütçeleri vardı. (İdari bütçe ve işletme bütçesi) Bütçenin finansmanını kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirlerin en çok %1'lik kısmı ile vergi gelirleri oluşturmaktaydı. Her yıl yeniden tespit edilen bu oran kademeli olarak azalma göstermiştir. 1960'larda %0.35, 1972-79 arasında %0.29, 1980'den sonra %0.31 olmuştur.¹¹

1954 yılından sonra, AKÇT Kuruluş Antlaşmasınının 26.maddesi çerçevesinde bütçeden kömür ve çelik sanayiinde çalışan işçilere parasal ve mesleki yardımlar, konut kredileri ve işletmelere yatırım kredileri verilmesi kararlaştırılmıştır. AKÇT giderlerini vergi gelirleriyle ve kendi kaynaklarıyla karşılayan bir bütçe sistemine sahiptir.

1.1.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Bütçesi

25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşması ile kurulan AAET için idari bütçe ve yatırım bütçesi olmak üzere iki bütçe oluşturulmuştur. Bütçenin gelirlerini, sözleşme ile öngörülen anlaşmalara göre üye devletlerden sağlanan gelirler teşkil etmektedir.

⁹ **The Community Budget: The Facts In Figures**, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities, 1996) s. 22.

¹⁰ Klaus-Dieter Borchardt, **Avrupa Bütünleşmesi**, (Ankara: Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 1995). s.9.

¹¹ Şenol Cudin, "Avrupa Topluluğu Bütçesi" **Maliye Dergisi**, (sayı no 95: Temmuz-Ağustos), s. 33

Antlaşma üye ülkelerin bütçe gelirlerine katkısını ve bütçe ile ilgili kararlarda Konsey üyelerinin oy sayılarını farklı seviyelerde tespit etmiştir. AAET bütçesine üye ülkelerin katkı payları aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: AAET Bütçesine Üye Ülkelerin Katkı Payları

Üye Ülkeler	İdari Bütçe		Yatırım Bütçesi	
	%	Oy Sayısı	%	Oy Sayısı
Belçika	7.9	2	9.9	9
Fransa	28.8	4	30.0	30
B. Almanya	28.0	4	30.0	30
İtalya	28.0	4	23.0	23
Lüksemburg	0.2	1	0.2	1
Hollanda	7.9	2	6.9	7

Kaynak: European communities- Commission, **The European Community's Budget**, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1986).

1958 yılından, Topluluk bütçelerinin 1967 yılında birleştirilmesine kadar 72.93 milyon u.a.¹² idari bütçeye ayrılmıştır. Uzun dönemde yatırım bütçesi yolu ile yardım programlarına ayrılan miktar ise 731.5 milyon u.a olmuştur.

Bundan sonraki bölümlerde de görüleceği gibi bu Topluluğun bütçe prosedürü, AET bütçe prosedürüne benzerlik göstermektedir.

1.1.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Antlaşması bütün idari harcamalar için tek bütçe esasını getirmektedir. Roma Antlaşması'nın 199. maddesine göre -Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili olanlar dahil - Topluluğun tüm gelir ve giderleri her yıl bütçe yılı için önceden tahmin edilmek ve bütçede gösterilmek zorundadır. Bu

¹² Avrupa hesap birimi(European unit of account)

kapsamın dışında yalnızca deniz aşırı ülkeler için kurulan Avrupa Kalkınma Fonu kalmaktadır. Bütçenin gelir kaynaklarını esas itibariyle üye ülkelerin zenginliklerine göre yaptıkları ödemeler, giderlerini ise, AET politikalarının gerektirdiği harcamalar oluşturmaktadır.

Roma Antlaşması'nda bütçe ve Sosyal Fon giderleri için üye ülkelerin katkı payı farklı oranlarda tespit edilmiştir. (Madde 201)

Tablo 2: AET Bütçesine ve Sosyal Fona Üyelerin Katkı Payları

Üye Ülkeler	İdari Bütçe %	Sosyal Fon %	Oy Sayısı
Belçika	7.9	8.8	2
Fransa	28.0	32.0	4
B. Almanya	28.0	32.0	4
İtalya	28.0	20.0	4
Lüksemburg	0.2	0.2	1
Hollanda	7.9	7.0	2

Kaynak: European communities- Commission, **The European Community's Budget**, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1986).

Görüldüğü gibi üye ülkelerin idari bütçe ve Sosyal Fona katılım oranları farklıdır fakat Konseyde oylarının sayısı eşittir.

Üç Topluluğun bütçesinin 1967 yılında birleştirilmesinden önce 1964 yılında ortak tarım politikası kararının alınması AET bütçesinin büyümesine neden olmuştur.

1.1.4. Tek Bütçe Esasına Geçiş

Bugün yürürlükte olan genel bütçe uygulaması, Toplulukların Komisyon ve Konseylerini birleştiren 8.4.1965 tarihli Birleşme Antlaşmasınının 20. maddesine

dayanmaktadır. Daha önce uygulanmakta olan AKÇT idari bütçesi, AET bütçesi ve AAET idari bütçesi 1 Ocak 1968 tarihinden itibaren tek bir bütçede birleştirilmiştir.

1.2. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE UYGULAMASININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Avrupa Birliği'nde bütçe uygulamasına getirilen hukuki çerçeve ve değişikliklerin kaynağını aşağıdaki antlaşmalar oluşturmaktadır.

- 18 Nisan 1951 Paris Antlaşması
- 25 Mart 1957 Roma Antlaşması
- 8 Nisan 1965 Birleşme Antlaşması
- 22 Nisan 1970 Lüksemburg Antlaşması
- 22 Temmuz 1975 Brüksel Antlaşması
- 28 Şubat 1986 Avrupa Tek Senedi
- 7 Şubat 1992 Avrupa Birliği Antlaşması

Bu antlaşmaların dışında bütçe uygulaması konusunda var olan önemli bir metin bütçenin hazırlanması ve yürütülmesine ilişkin esasları düzenleyen 21 aralık 1977 tarihli Mali Tüzüktür. Bütçe uygulamasının bu temel antlaşmaları ve Mali Tüzük aşağıda incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca Toplulukta yapılan diğer Zirvelerden farklı olarak bütçe konusunda önemli kararların alındığı Fountainbleau Zirvesi üzerinde de durulacaktır.

1.2.1. Bütçe Uygulamasının Temelini Oluşturan Antlaşmalar

1.2.1.1. Paris Antlaşması (18 Nisan 1951)

18 Nisan 1951 tarihinde Paris'te AKÇT'nu kuran Paris Antlaşması imzalanmıştır. 31 Ekim 1951 ile 16 Haziran 1952 tarihleri arasında metinler tarafların yasama organlarınınca onaylanmış ve 25 Eylül 1952'de AKÇT doğmuştur.

AKÇT kurulduğunda dört kuruma sahipti. Bunlar Yüksek Otorite, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu (Ortak Meclis) ve Adalet Divanıdır.

Yüksek Otorite altı sene için atanmış dokuz üyeden oluşmaktadır. Her üye ülkeden en fazla iki kişi Yüksek Otoritede görev alabilir. Yüksek Otorite üyelerinin görev süreleri boyunca hiçbir hükümet veya şahıstan tavsiye alamayacakları gibi onların etkisi altında da kalmayacakları her üye devlet tarafından taahhüt edilmiştir. Konsey ise hükümetlerinin ve ülkelerinin çıkarlarına bağlı Bakanlardan oluşmaktadır. Parlamento, bir çeşit yasama organı görünüşünde olmasına rağmen bu konudaki yetkileri çok sınırlı olan ve üye ülkelerin Parlamento üyelerinden seçilen 78 kişiden oluşmaktadır. Diğer taraftan anlaşmanın uygulanmasında veya yönetim nizamnamelerinden çıkacak anlaşmazlıklara bakmak içinde Adalet Divanı kurulmuştur.

Paris Antlaşmasının bütçe ile ilgili maddeleri 49, 50 ve 78. maddeleridir. Madde 49 Yüksek Otoriteyi, fonların yönetimiyle görevlendirir. Madde 50, toplanan paraların hangi harcamaları karşılayacağını ifade eder. 78. madde dört Topluluk kurumunun her birinin tahmini idari harcamalarını oluşturmasını ve biçilen bu dört tahmini değer genel bir tahmini değer haline getirilmesini zorunlu kılar. Bu genel tahmini değer Yüksek Otorite tarafından değil de Adalet Divanı Başkanı, Yüksek Otorite Başkanı, Parlamento Başkanı ve Konsey Başkanından oluşan dört başkanlı bir komite tarafından onaylanması gerekir.

AKÇT'nun idari giderlerini hükümetler, bütçelerinden yardımlar şeklinde karşılasalardı, başka konularda çok görüldüğü gibi özerklik maddede ve yazıda kalırdı. Onun için Yüksek Otoritenin esas özelliğini oluşturan husus mali özerkliğinin olmasıdır. "Yüksek Otorite ilk defa Avrupa vergisini uygulamaya koymuştur. İşletmelerin beyanlarına göre kömür ve çelik üretimi üzerinden %1'i geçmemek üzere prelevman, bir çeşit vergi alır. Bunu kontrol etme imkanına da sahiptir." ¹³

¹³ Orhan Oğuz, *Avrupa Ekonomik Topluluğu- Ortak Pazar* (Eskişehir 1969), s.24.

Paris Antlaşması'nda bütçe ile ilgili kısa ve öz hükümler Topluluğun bütçe sisteminin sadeliğini gösterir. Yüksek Otoritenin, yani ulusların üzerindeki kurumun gelirleri kullanabilmesi, üye devletlerin vergi toplama egemenliği altında olduğunu gösterir. Ayrıca işlevsel harcamalar Yüksek Otorite tarafından gerçekleştirilirken idari harcamalar karışık bir kurum olan dört başkanlı komitenin yetkisindedir. Bugün AKÇT'nun idari harcamaları Birlik genel bütçesine dahil edilmiştir. Yalnızca AKÇT işletme bütçesi hala bağımsız özelliğini korumaktadır.

1.2.1.2. Roma Antlaşması (25 Mart 1957)

25 Mart 1957'de AKÇT'nun altı üyesi tarafından birisi AET'nu kurmak, diğeri de AAET'nu kurmak amacıyla iki antlaşma gerçekleştirilmiştir. AKÇT'nun yanında AET ve AAET'nun da kurulmasıyla, AKÇT'da bulunan Yüksek Otoritenin yerine üç Topluluğun üç ayrı Komisyonu, üç ayrı Bakanlar Konseyi, ortak bir Adalet divanı ve Parlamentosu getirilmiştir.

AET ve AAET'nun kuruluş antlaşmalarında bu Toplulukların bütçelerine çok daha fazla yer verilmektedir. Roma Antlaşması bütçe konusunda, AKÇT'nu kuran Paris Antlaşması'ndan daha titizdir. AET Antlaşması'nda 11 maddeyi kapsayan (199-209), AAET Antlaşması'nda 13 maddeyi kapsayan (171-183) ve "Mali Hükümler" adı altında toplanan konuya tam bir başlık ayrılmaktadır.¹⁴ Bütçe uygulaması her iki antlaşmada da tıpa tıp aynıdır. Roma Antlaşması 1957 yılında imzalandığında iki Topluluğun finansmanı üye ülkelerin mali katkıları ile sağlanmaktaydı. Bütçe alanındaki güçler ise AET Antlaşmasının 203. maddesine ve AAET Antlaşmasının 177. maddesine belirlenmekteydi. Bu maddelere göre her bir Topluluk kurumu kendi harcamasıyla ilgili tahmini değeri oluşturmak zorundadır. Komisyon bu tahminleri kendi görüşlerini de belirtip birleştirdikten sonra 30 Eylül'den önce Konseye sunar. Konsey Komisyona ve uygun biçimde diğer ilgili kuruluşlara da gider. Çoğunluğun bütçe taslağını benimsemesiyle 31 Ekim'e kadar taslak bütçe Parlamenta sunulur.

¹⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, *Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (akçt,aet,aaet)* (Ankara: 1993).

Parlamento bu bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapma hakkına sahiptir. (Buna teknik olarak modifikasyonda denir.) Parlamento bir ay içerisinde bütçeyi onaylar veya değişiklik önerebilir. Eğer değişiklik önerileri varsa bütçe yeniden görüşölmek üzere Konseye geri gider. Konsey Komisyonla ve diğer harcamacı kuruluşlarla bunu tartışmak zorundadır.

Roma Antlaşması'nda bütçe gücünün Paris Antlaşması'nda olduğunun aksine uluslarüstü bir kuruma değil de üye ölkeleri temsil eden bir kuruma verildiği görölmektedir. Roma Antlaşması'nda çeşitli maddelerle Konseyin üstünlüğü temin edilmiştir. On iki yıl boyunca da Konsey tek bütçe otoritesi olarak kalmıştır. Parlamento'ya da bütçe taslağında değişiklik yapabilme hakkının verildiği gerçektir fakat genelde Konsey ikinci görüşmesinde ilkinde karar verdiğini onaylamaktaydı.¹⁵

Topluluğun bütçe mekanizmasının dışında işleyen başka bir organ olan Avrupa Kalkınma Fonu'nu yaratmıştır.¹⁶

1.2.1.3. Birleşme Antlaşması

8 Nisan 1965 tarihli Birleşme Antlaşması ile daha önce ayrı ayrı oluşturulan üç Topluluk bütçesi 1968 yılından itibaren tek bir bütçede birleştirilmiştir. AAET yatırım bütçesi Lüksemburg Antlaşması 10. maddesine dayanarak 1971 yılından itibaren genel bütçeye dahil edilmiştir. AKÇT'nun işletme bütçesi halen genel bütçeden ayrı olarak uygulanmaktadır. Bu arada Avrupa Kalkınma Fonu, üç Topluluğun tamamı için tek bir bütçe oluşturulmasına ilişkin bu anlaşmanın dışında bırakılmıştır. Bu durumda bütçede üç mali bölüm ortaya çıkmıştır:

a. Genel bütçe (üç Topluluğun idari harcamaları, Tarım Fonu, Bölgesel Kalkınma Fonu, Sosyal Fon ve AAET harcamaları)

¹⁵ Daniel Strasser, *The Finances of Europe* (Lüksemburg: Office for Official Publications of the europe, 1992) s. 26.

¹⁶ 18 Mart 1975 tarihli ve 724/75 sayılı Konsey tüzüğü

b. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu işletme harcamaları

c. Avrupa Kalkınma Fonu

1.2.1.4. Lüksemburg Antlaşması (22 Nisan 1970)

1962 yılında Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu (FEOGĀ) kurulmuştur.¹⁷ FEOGA aracılığıyla genel tarım politikasının yürütülmesi amaçlanmıştır. Bununla ilgili ortak mali düzenlemelerin üç yıl (1962/63, 1963/64, 1964/65) uygulanması için somut hükümler bu düzenleme ile getirilmiştir. Bu yıldan sonrası için Komisyon Konseye 31 Mart 1965'te genel tarım politikasının finansmanı, öz kaynaklar sistemine geçiş ve Parlatentonun güçlendirilmesi konularında önerilerde bulunmuştur.¹⁸ Kararlı bir muhalefet yüzünden -özellikle Fransa'nın muhalefetinden dolayı- bu teklifler sonuçsuz kalmış ve Konsey anlaşmanın sağlanamadığına dair 30 Haziran 1965'e kadar beyanda bulunması için zorlanmıştır. Bu olay 29 Ocak 1966 anlaşmasına kadar Toplulukta ciddi bir kriz yaratmıştır. Fransa meclisi terk etme eylemi yapmıştır. (Boş sandalye krizi) Lüksemburg Antlaşması'nın 22 Nisan 1970'de sonuçlandırılmasından önce dört yıldan fazla bir süre müzakerelere ihtiyaç duyulmuştur. Daha sonra üye devletler ortaya konulan bir çok konuda bir paket halinde uzlaşmaya varmışlardır. Bu paket 21 Nisan 1970 kararı,¹⁹ 22 Nisan 1970 Antlaşması²⁰ ve genel tarım politikasının finansmanı ile ilgili kararlardan ²¹ oluşmaktadır.

21 Nisan 1970 kararı, genel bütçe için 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren uygulanmak üzere öz kaynaklar sistemini getirmektedir. Bu karar bu nedenle Topluluk bütçesi tarihindeki en önemli anahtar karardır. Bilindiği gibi 1958 yılından 1970 yılına kadar AET bütçesi, AAET bütçesi (1965 yılından sonra AKÇT idari bütçesi) AET Antlaşmasının 200. maddesi ve AAET Antlaşmasının 172. maddesi gereğince üye

¹⁷ 24.4.1962 tarih ve 25/62 sayılı Konsey tüzüğü

¹⁸ The Facts In Figures, a.g.e., s.22.

¹⁹ 21 Nisan 1970 tarih ve 70/244/EEC, ECSC, Eurotom sayılı Konsey Tüzüğü

²⁰ 2 Şubat 1972 de yayınlanmıştır.

²¹ 28 Nisan 1970 tarih ve EEC No 729/70 sayılı Konsey Tüzüğü (OJL 94)

ülkelerin mali katkıları ile finanse edilmekteydi. 21 Nisan 1970 kararları ile belirlenen ve Topluluğun finansmanında kullanılacak öz kaynaklar şunlardır:

i. Gümrük vergileri; Ortak Gümrük Tarifesi'nden doğan vergiler ve diğer vergilerdir. Gümrük vergileri aşağıda belirtildiği gibi 1971-1975 yılları arasında artan oranlarda aşamalı olarak bütçeye aktarılacaktı.²²

<u>Yıllar</u>	<u>%</u>
1971	50.0
1972	62.5
1973	75.0
1974	87.0
1975 ve sonrası	100

ii. Tarımsal prelevmanlar; Ortak tarım politikası çerçevesinde üçüncü ülkelerden yapılan tarımsal ticarete dayalı olarak Topluluğun kurumları tarafından tespit edilen veya edilecek olan kesintilerden ve şekerde organize edilen pazarlar doğrultusundaki diğer vergilerden oluşmaktadır.

iii. KDV gelirlerinden oluşan kaynak ise; üye ülkelerde toplanan KDV'nin % 1'ini aşmayacak miktarının bütçeye devredilmesiyle elde edilen kaynaktır. (Üye ülkelerin hepsinde uygulanmakta olan KDV ile ilgili antlaşma 1977 yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak üye ülkelerde vergi oranlarının farklı şekillerde uygulanması sebebiyle sistem, tam olarak, altılarda 1 Ocak 1979 tarihinde, dokuzlarda ise 1 Ocak 1980 tarihinde yürürlüğe girmiştir.)

²² Munise Helvacıoğlu, "Avrupa Topluluğunun Bütçe Kaynakları," **Avrupa Toplulukları Konusunda Araştırmalar** (Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Yayını Yayın no: 1988/303, 1988) , s 154

Böylece Topluluğa öz kaynakların sağlanması konusunda mali bağımsızlık aşamalı olarak verilmektedir. Avrupa Birliğini diğer uluslararası kuruluşlardan farklı kılan böyle bir kararın alınması iki düşünceye dayanmaktadır.²³

i. Avrupa Topluluğu'na ulusal otoriteler tarafından toplansa bile tarım geliri, gümrük vergileri, KDV gibi gerçek mali kaynakları sağlamak

ii. İyi kurulmuş bir Topluluk geleneğini takiben bu yeni sistemi aşama aşama yerleştirmek, başlangıçta geliri sadece tarımsal prelevmanlardan transfer etmek ve KDV oranlarını da geçiş döneminin sonunda uyumlaştırmak.

Bu karar, Avrupa Topluluğunun bütçe tarihinde önemli bir aşamadır. Mali kaynakları üye ülkelerden Topluluğa transfer adımı bütçe alanında Avrupa Parlamentosunun güçlendirilmesi gerektiğinin göstergesidir. Zaten bu da Lüksemburg Antlaşmasının amacıdır. Bilindiği gibi demokratik parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde bütçe yapma hakkı millet adına parlamento tarafından kullanılmaktadır. Bu anlamda üye ülkeler halkları tarafından kendilerini temsil etmek için seçilen milletvekillerinin Avrupa Birliği Parlamentosunda bütçeleme sürecinde etkin rol almaları dolaylı da olsa Avrupa birliğinde bütçe hakkından söz edilebilmesi anlamına gelmektedir.

Lüksemburg Antlaşması AKÇT Antlaşması'nın 78. maddesinde, AET Antlaşmasının 203. maddesinde, AAET Antlaşmasının 177. maddesinde değişiklikler yapmış ve bütçe yetkilerinin kullanılmasında yeni bir dönem başlatmıştır. 22 Nisan 1970 Antlaşması Parlamentosunun bütçe sürecindeki güçlerinde kademeli bir artış sağlamıştır. Antlaşmadaki bunlarla ilgili hükümler altında Parlamento, Roma Antlaşması'nda olduğu gibi bütçe tasarısı üzerinde değişiklik teklif edebilme hakkına sahiptir. Fakat bu tarihten sonra Konseyin üstünlüğünü kullanması daha zor hale gelmektedir. Bunun nedeni, toplam harcamalarda bir artışın olmadığı durumda yapılan

²³ Strasser, a.g.e., s. 28.

herhangi bir değişiklik teklifine karşı karar alacak nitelikli çoğunluğa ihtiyaç olmasıdır. Buna tersine çoğunluk denilmektedir. Harcamayla ilgili bir değişiklik veya bütçeyi kabul etmek için normal kural Konseyin nitelikli çoğunlukla bunu kabul etmesidir. (Yani pozitif oy gerekmektedir) Burada anlatılmak istenen ise başka bir harcama maddesinde bir azalmayla tazmin edilen bir harcama maddesindeki artışı reddetmek için benzer nitelikli bir çoğunluğun buna karşı çıkması gerekmektedir. (Tersine çoğunluk) Pratikte bu sistem Parlatentonun bazı önemli önceliklere sahip olmasını sağlamıştır.

Bütçe konusunda Parlamento yetkilerinin artırılmasına ek olarak yeni bir hüküm; bütçenin kabulünü deklare eden kişinin Konsey başkanından ziyade Parlamento başkanının olmasının şart koşulmasıdır.

1.2.1.5. Brüksel Antlaşması (22 Temmuz 1975)

22 Temmuz 1975'de bundan önceki antlaşmalardaki bazı mali hükümlerde değişiklik öngören yeni bir antlaşma imzalanmıştır. Bazı üye devletlerdeki politik durumlar onaylanmayı geciktirmiş, bu Antlaşma ancak 1 Haziran 1977 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Topluluğunun mali özerkliğine destek olmak ve Topluluk ihtiyaçlarına uygun biçimde Topluluğun kaynaklarını koruyabilmek için Komisyon bağımsız gelirlerin yapısını belirlemek ve var olan Topluluk gelirlerini değiştirmek amacıyla özel bir Topluluk prosedürünün oluşturulmasını teklif etmiştir. Bu teklifin onayı için Konsey tarafından oybirliği ile kabul edilmesi, üye ülkelerin çoğunluğunun vereceği Parlamento kararı ile benimsenmesi gerekmektedir. Komisyon bu teklifin Konseyde zorluklarla karşılanacağını bilerek son derece önemli olan bu değişikliği ayrı bir antlaşma taslağında öne sürmüştür. Böylece bunun kabul edilmemesi diğer tekliflerin onaylanmasında anlaşmazlık meydana getirmeyecekti. Aslında bu şekilde Topluluğun mali bağımsızlığının artırılması engellenmiştir. Bundan başka yine benzer bir konuda, Komisyonun Topluluğun borç alabilmesi ile ilgili teklif ettiği yenilikleri Konseyin

reddetmesidir. 22 Temmuz 1975 Antlaşması gelirlerin artırılması ile ilgili konularda sessiz kalmış ve bir önceki durumu hiçbir şekilde değiştirmemiştir.

1975 Brüksel Antlaşması ile Parlamentonun bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapabilme gücü daha da artırılmış, Parlamento ve Konseyin bütçe konusunda daha fazla yetki sahibi olmak için yaptıkları mücadele zorunlu harcamalar- zorunlu olmayan harcamalar ayırımını doğurmuştur. Buna göre zorunlu harcamalar, Topluluk antlaşmalarında veya bu antlaşmalara dayanılarak çıkarılan diğer mevzuatta yapılması öngörülen harcamalardır. Bir başka ifadeyle zorunlu harcamalar Topluluğun antlaşmalarda belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmek için yapmak zorunda olduğu harcamalardır. Bunların dışında kalan harcamalar ise zorunlu olmayan harcamalardır."²⁴ Bu ayırım yapıldıktan sonra zorunlu olmayan harcamalarda son söz hakkı Parlamenteoya verilmiştir. Şöyle ki; eğer Parlamento zorunlu bir harcama maddesinde bir değişiklik önerirse, Konsey nitelikli çoğunlukla bunu kabul etmelidir. Eğer Konsey teklif edilen değişikliği reddederse, tartışmaların sonucundan Parlamenteoyu haberdar etmelidir. Öte yandan zorunlu olmayan harcama konusunda bir kanun tasarısı teklif edilirken Konsey bu tasarımı nitelikli çoğunlukla kabul edebilir. Konseyce kabul edilmezse Parlamenteoya ikinci kez gönderilir ve Parlamento oy çoğunluğuyla buna karar verir. Brüksel Antlaşması'na göre Parlamento zorunlu olmayan harcamalarda paranın istenen sınırlar içerisinde bulunması şartıyla teklif edilen bir artışta veya yeni bir harcama maddesinin ortaya çıkarılmasında son söz söyleme hakkına sahiptir. Ancak zorunlu olmayan harcama miktarının bir yıldan ötekine artışı konusunda Komisyonun belirleyeceği "en yüksek artış oranı" benimsenmiştir. Artış oranı sınırlandırılmıştır ancak getirilen sınır içindeki harcama miktarını Parlamento istediği kalemlere dağıtabilir. İzlenen yılın artış oranı belirlenirken topluluk GSMH'ndaki gelişmeler, üye ülkeler bütçelerindeki değişimler ve son yılın fiyat artışları göz önünde bulundurulur. Zorunlu olmayan harcamalarda belirlenen limitin aşılması için Konsey ve Parlamentonun ortak kararı gerekmektedir.

²⁴ Nurettin Bilici, *Avrupa Topluluğu Bütçesi Mali Araçları ve Türkiye* (Ankara: 1993), s. 52.

Parlamento bu antlaşmayla taslak bütçeyi reddetmek ve Konseyden yeni bir bütçe hazırlanmasını istemek hakkına da sahip olmuştur. Bu yetkinin kendisine verilmesinden sonra Parlamento 13 Aralık 1979'da 1980 bütçe taslağını 288 oya karşı 64 oyla reddetmiştir.²⁵ Parlamento bütçeyi reddederek, Konseye bazı düzenlemeleri benimsetmeye uğraşıyordu ve böylece bütçe sürecinde daha sağlam bir yer elde etmeye çalışıyordu.

22 Temmuz 1975'te imzalanan ve 1 Haziran 1977 tarihinde yürürlüğe giren bu antlaşmayla Topluluğun denetleme organı olan "Sayıştay" oluşturulmuştur.²⁶ Brüksel Antlaşması'nın Avrupa Topluluğu Antlaşmalarına getirdiği değişiklikler ile Sayıştay AKÇT 78d, AAET 180, AET 206. maddeleri uyarınca kurulmuş olan Kontrol Komitesi'nin ve AKÇT 78-e maddesi düzenlemesinde öngörülen hesap komitesinin yerini almıştır. Sayıştay Lüksemburg'da yerleşik olup, üye ülkelerdeki benzer organların ulusal alanda yaptığı görevleri Topluluk düzeyinde yapmaktadır. 1977 yılından sonra bütçenin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaya başlanmıştır. Sayıştay Topluluğun tüm hesaplarını, genel bütçesini, ödünç işlemlerini, bütçe dışı faaliyetlerini ve Avrupa Kalkınma Fonu'nu denetleyen organ durumundadır.

Görüldüğü gibi Brüksel Antlaşması, bütçe konusunda özellikle Parlamento güçlerinin artırılması ve Sayıştayın kurulması gibi önemli düzenlemeler içermektedir.

1.2.1.6. Tek Avrupa Senedi

Tek Avrupa Senedi, Avrupa Topluluğu Konseyinin Aralık 1985 tarihinde yaptığı toplantının sonucunda ortaya çıkmış çok önemli bir hukuki belgedir. 17 ve 28 Şubat 1986'da imzalanmış, 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²⁷ Tek Avrupa Senedi getirdiği yeniliklerle Roma Antlaşması'nın ilgili hükümlerini değiştirmiştir. Tek

²⁵ Strasser, a.g.e., s.34.

²⁶ 268/1977 sayılı Konsey Tüzüğü

²⁷ 29 Haziran 1987 tarihli OJ L 169 sayılı resmi Gazete

Senedin belirlediği hedeflerin gerçekleştirilmesi, doğrudan ve dolaylı olarak Topluluk maliyesini ilgilendirir.²⁸

- i. Tek Senet 1992 yılı sonuna kadar sermayenin, malların ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili fiziki, mali, teknik tüm engellerin kaldırılarak tek pazar hedefine ulaşılmasını amaçlar. Bu olay ortak tarım politikasında değişiklikler yapılmasını ve yapısal fonların reformunu zorunlu kılmıştır.
- ii. Tek Avrupa Senedi, iç pazarın gerçekleştirilmesinin yanında parasal birliğin sağlanması, sosyal politikaların uyumlaştırılması, araştırma ve teknolojinin geliştirilmesi, çevrenin korunması, dış politikada işbirliğinin geliştirilmesi gibi başka bazı önlemleri de içermektedir. Bu önlemlerin gerçekleştirilmesi, bütçe kaynaklarının artırılmasına, gider kalemleri arasında yeni düzenlemeler yapılmasına bağlıdır.
- iii. Tek Senet yukarıda saydığımız amaçlara ulaşılabilmesi için bir yandan bütçe disiplini öngörmüş, diğer yandan da GSMH üzerinden alınacak bir dördüncü öz kaynak tesis ederek gelirlerin artırılmasını sağlamıştır. Yeni öz kaynaklarla gelirlerin artırılması yanında üye ülkelerin katkılarının adaletli bir yapıya kavuşturulması da amaçlanmıştır.

Komisyon Şubat 1987 yılında I. Delors Paketi adı altında bütçe reformuyla ilgili önerilerde bulunmuştur. Bu paketin içinde iki konu bulunmaktaydı:²⁹ Tek Avrupa Senedi'nin başarılması ve Topluluk bütçesinin finansmanı konusunda rapor.

11-12 Şubat 1988'de Brüksel Avrupa Konseyi'nde Topluluktaki mali reformun ana hatları belirlenmiştir. Avrupa Konseyi'nin aldığı birçok karar 24 Haziran 1988'de kabul edilmiştir.³⁰ (Bu reform Delors I paketi olarak geçmektedir.) Yapılan bu reforma göre öz kaynakların tavanı yeniden belirlenmiştir. Dördüncü öz kaynak kabul

²⁸ Bilici, a.g.e., s. 19-20.

²⁹ European Commission, **European Union Public Finance**, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995) s. 21.

³⁰ 24 Haziran 1988 tarih ve 88/376 sayılı Konsey Tüzüğü

edilmiştir. Bu yeni gelir kalemi ile üye ülkelerin GSMH'larından pay alınması öngörülmüştür. Toplam öz kaynakların artışı, 1988'den 1992'ye kadar Topluluk GSMH'nın belirli bir yüzdesiyle sınırlandırılmıştır. Bu yüzde; 1988 için, %1.15, 1989 için, %1.17, 1990 için, %1.18, 1991 için, %1.19 ve 1992 için, %1.20'dir. Geleneksel öz kaynaklarda da bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bu paket ile her üye ülkenin KDV matrahına sabit olarak uygulanan 1.4 oranının o ülkenin GSMH'nın %55'ini aşamayacağı belirtilmiş ve AKÇT kapsamındaki ürünlere uygulanan gümrük vergileri de Topluluk öz kaynakları arasına dahil edilmiştir.

Avrupa Konseyi ayrıca Topluluk bütçe harcamalarının değişik kategorilerinde ve bunların büyümesinin kontrolünde daha sıkı bir disiplini oluşturmak amacıyla belli prensipler koymuştur. Bu prensiplerin eklendiği kurallar 24 Haziran 1988³¹ kararı ve 29 Haziran 1988'de imzalanan Kurumlararası Antlaşmada yer almıştır. Parlamento, Konsey ve Komisyonun paylaşılmış sorumlulukları olarak, birbirlerinin anlaşmalardaki haklarına tecavüz etmeksizin sorumluluklarını paylaşmalarını kabul eden ve yeni bütçe disiplini düzenlemeleriyle bütün harcamalara ve kurumların faaliyetlerine dayanan Kurumlararası Anlaşma. 1 Temmuz 1988'de yürürlüğe girmiştir. 1988'deki bu kararlar ilk kez Topluluk maliyesi ile ilgili çok yıllık bir mali plan uygulamaya konulmaktadır. Bu mali plan 1988-1992 yılları arasındaki beş yılı kapsamaktadır. (Tablo 3) Buna göre, bütçe harcamalarının en önemli kısmını oluşturan Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu (FEOGA) Garanti bölümü harcamalarının söz konusu dönem içinde Topluluk GSMH'sındaki artışın %74'ü seviyesinde bir limit dahilinde arttırılması planlanmıştır. Ayrıca, tarımsal stokların değer kaybından kaynaklanan faaliyetlerin karşılanması için bütçede Tarımsal Yönverme bölümünün dışında 1988 yılı için 1.2 Milyon ECU'lük kaynak ayrılması ve bu meblağın 1992 yılına kadar 1.4 Milyar ECU'ya yükseltilmesi kabul edilmiştir. Ayrıca yapısal fonlardan yapılan harcamaların ise, 1992 yılına kadar 13.4 Milyar ECU' ye çıkartılması hedeflenmiştir.³²

³¹ 24 Haziran 1988 tarih ve 88/377 sayılı Konsey Kararı

³² Peter Zangl, **The Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of The Budgetary Procedure**, (Kluwer Academic Publisher, Netherlands: 1989) s. 675.

Tablo 3: 1988-1992 Mali Planı

Taahhüt Ödenekleri

(Milyon ECU)
1998 Fiyatlarıyla

	1988	1989	1990	1991	1992
1. ATGYF-Garanti Bölümü	27500	27700	28400	29000	29600
2. Yapısal Faaliyetler	7790	9200	10600	12100	13450
3. Birden Fazla yıla Yayılı Politikalar	1210	1650	1900	2150	2400
4. Diğer Politikalar	2103	2385	2500	2700	2800
5. İadeler ve İdare Harcamaları	5700	4950	4500	4000	3550
6. Para Rezervi	1000	1000	1000	1000	1000
TOPLAM	45303	46885	48900	50950	52800
■ Zorunlu Harcamalar	33698	32607	32810	32980	33400
■ Zorunlu Olmayan Har.	11605	14278	16090	17970	19400
ÖDEME ÖDENEKLERİ	43779	45300	46900	48600	50100
■ Zorunlu Harcamalar	33640	32604	32740	32910	33110
■ Zorunlu Olmayan Har.	10139	12696	14160	15690	16990
Ödeme Ödeneklerinin GSMH'ya Oranı	1.12	1.14	1.15	1.16	1.17
Öngörülen Harcamalar İçin Bırakılan Marj	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Özkaynak Tavanının GSMH'ya Oranı	1.15	1.17	1.8	1.19	1.20

Kaynak: European Commission, European Union Public Finance, (Lüksembourg:1995), s. 6.

1.2.1.7. Avrupa Birliği Antlaşması

Avrupa Toplulukları, 1991 yılında Hollanda'nın Maasstricht şehrinde yapılmış olan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi ile, i bütünleşme yolunda tarihi bir dönüm noktasından geçmişlerdir. Bu Zirvede Avrupa Birliği sürecinin daha da hızlanmasını sağlayacak kararlar alınmıştır. Bu kararlar uyarınca, " Ekonomik ve Parasal Birlik " ile "Politik Birlik" alanında düzenlenen iki hükümetler arası konferans yoluyla Roma Antlaşması'nda değişiklikler yapılması ve 1992 yılı sonunda Tek Pazara daha bütünleşmiş bir şekilde ulaşılması amaçlanmıştır. Uluslararası alanda seslerini daha çok duyurmak arzusunda olan Avrupa Topluluğu ülkeleri Ekonomik ve Parasal Birlik hedefleri doğrultusunda ortak bir dış güvenlik politikası oluşturmaya yönelmiştir.³³

Avrupa Birliği Antlaşması, 7 şubat 1992'de Maastricht'te üye devletlerce imzalanmıştır. Ama kesin onaydan geçerek 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmesinden önce engelleri aşması gerekmiştir. Danimarka halkı 2 Haziran 1992'deki referandumda az bir oy farkıyla Antlaşmanın aleyhinde oy kullanmış Danimarka için özel düzenlemeler biçiminde bazı ödünler verilerek Mayıs 1993'teki referandumda gerekli onay sağlanmıştır. Fransa'da da Antlaşma konusunda kamuoyu bölünmüştür ve Eylül 1992'de düzenlenen referandumda az bir çoğunlukla onay alınabilmiştir. Birleşik Krallıkta onay kararı iktidarda bulunan muhafazakar Parti içindeki muhaliflerce 2 Ağustos 1993'e kadar engellenmiştir. Almanya'da ise Antlaşmanın ülkenin anayasal yapısını değiştireceği gerekçesi ile yapılan hukuki bir itiraz Anayasa Mahkemesine kadar götürölmüştür. Anayasa Mahkemesi 12 Ekim 1993'te iddiayı reddetmekle birlikte siyasetçilerin bütünleşme konusundaki manevra alanını oldukça kısıtlayan bir dizi önemli noktada hükümler konulmuştur. Antlaşmanın usulüne uygun olarak 31

³³ Rıdvan Karlık, *Avrupa Birliği ve Türkiye* (İstanbul:1996) , s. 77-78.

Aralık 1992'den önce onaylandığı öteki üye devletlerde bile bir çok eleştiri dile getirilmiştir.

Avrupa Birliği Antlaşması finansal tedbirler içermemektedir. Ancak, Antlaşma üye ülkelerin yapabileceği katkıları daha iyi şekilde dikkate almak amacıyla, farklı tipteki kaynakların dağılımlarının değiştirilmesini öngörmektedir. Bu sayede nispeten refah düzeyi düşük ülkeler için gerilemeye yol açan unsurların düzeltilmesi amaçlanmaktadır. Birlik bütçesinde, Maastricht'te kararlaştırılan hükümler çerçevesinde bazı yeni faaliyet ve politikaların belirlenmesi ve bunların dikkate alınması (özellikle Portekiz, İspanya ve İrlanda ile oluşturulan Sosyal ve Ekonomik Dayanışma ve uyum Fonu ve Yunanistan'ın çevre ve alt yapı projelerinin % 85 ve % 95 düzeylerinde finanse edilmesi) ya da sanayi ve araştırma faaliyetlerinin geliştirilmesi için çaba harcanması gerekmektedir.³⁴ 1992 yılı sonunda bu antlaşmanın yürürlüğe giremeyeceği kesinlik kazanınca, Edinburg'da yapılan Zirve toplantısında bir uzlaşmaya varılarak 1993 yılı içinde Birliğe doğru gidişte ortaya çıkan engellerin kaldırılması denenmiş ve Zirve önemli bir uzlaşmayla sonuçlanmıştır. 12 Aralık 1992'de Edinburg'da toplanan Avrupa Zirvesi 1993-1999 mali programını kabul etmiştir. (Bkz. Tablo 4) Bu yeni plan Komisyon başkanı Delors'un hazırladığı İkinci Delors Paketi esas alınarak tartışılmış, yoğun görüşmelerin ardından kabul edilebilmiştir.

Edinburg Avrupa Konseyi, mali planın 1993-1999 yılları arasını kapsamasını kararlaştırmıştır. Bu Komisyonun önerdiği süreden iki yıl daha fazladır. (Delors Paketinde mali planın 1993-1997 yılları arasını kapsaması önerilmiştir.)³⁵ Mali Planda belirtilen dönem içerisinde Topluluk öz kaynakları tavanının 1992 yılında Avrupa Birliği GSMH'nın %1.20'sinden 1999'a kadar %1.27'sine dereceli olarak artırılması öngörülmüştür. Bu da Komisyonun önerdiğinden daha azdır.³⁶ (Delors Paketi Topluluk

³⁴ 100 Soruda Maastricht, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Yayın no: 120, Ankara: 1993., s. 31-32.

³⁵ European Commission, **General Report on The Activities of the European Union**, (Luxembourg: office for Official Publication of the European Communities, 1996), s.15.

³⁶ Aynı, s.15.

Tablo 4: 1993-1999 Mali Planı

Taahhüt Ödenekleri

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Tarımsal Harcamalar	35230	35095	35722	36364	37023	37697	38389
2. Yapısal Faaliyetler	21277	21885	23480	24990	26526	28240	30000
■ Yapısal Fonlar	19777	20135	21480	22740	24026	25690	27400
■ Uyum Fonu	1500	1750	200	2250	2500	2550	2600
3. İçsel Politikalar	3940	4084	4323	4520	4710	4910	5100
4. Dışsal Politikalar	3950	4000	4280	4560	4830	5180	5600
5. İdari Harcamalar	3280	3380	3580	3690	3800	3850	3900
6. Yedek Akçeler	1500	1500	1100	1100	1100	1100	1100
■ Para Yedek Akçesi	1000	1000	500	500	500	500	500
■ Dış Eylemler							
Ödünç Yedek akç.	300	300	300	300	300	300	300
Acil Yardım	200	200	200	200	200	200	200
Taahhüt Ödenekleri Toplamı	69177	69944	72485	75224	77989	80977	84089
Harcama Ödenekleri Toplamı	65908	67036	69150	71290	74491	77249	80114
Harcama Ödenekleri(%GSMH)	1.20	1.19	1.20	1.21	1.23	1.25	1.26
Marj (%GSMH)	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Özkaynaklar Tavanı	1.20	1.20	1.21	1.22	1.24	1.26	1.27

Kaynak: The Community Budget The Fact In Figure (Brussel:1996) s.61

GSMH'nin %1.34'üne ulaşmasını önermiştir.) Ödeme ödenekleri 1993'teki 65.9 Milyar ECU'lük düzeyinden, 1999'da 80.1 Milyar ECU' ye arttırılacaktır. Ayrıca yine 1995 ve 1999 yılları arasında KDV payı aşamalı olarak %1.4'den %1'e indirilecektir. Matrah sınırlaması da %55'den %50'ye indirilecektir.³⁷ Dışsal faaliyetler için ayrılan harcamalar 1993'te 3.9 Milyar ECU' dan 1999'da 5.6 milyar ECU' ye çıkarılacaktır. İçsel Politikalar için öngörülen artış ise 1993'ten 1999'a kadar 3.94 milyar ECU' dan 5.1 milyar ECU' dür. Bu rakamlarda Komisyon ve Avrupa Parlamentosunun beklediğinin altındadır.³⁸

Planda belirtilen hedeflere uygun olarak bütünleşmeye yönelik harcamaların düzenlenerek arttırılması öngörülmektedir. Bu amaçla yapısal fonların toplam değeri %75 arttırılacak, (1992'de 18 milyar ECU'den 1999'da 30 milyar ECU' ye çıkarılacaktır) Fon ağırlıklı olarak az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, sanayinin rekabet gücünün yükseltilmesi, yapının modernizasyonu ve kırsal kesimin kalkındırılması gibi hedeflere yönelik olarak kullanılacaktır. Yeni mali planda yapısal harcamalar iki gruba ayrılmıştır. Birinci grup tüm üye ülkelere yöneliktir ve "Yapısal Fonlar ve diğer yapısal faaliyetler " adını taşımaktadır. İkinci grup ise Topluluğun dört fakir ülkesine yöneliktir ve "Uyum Fonu" adını taşımaktadır. Yapısal eylemlere yedi yıl toplamı olarak ayrılan taahhüt ödeneğinin çok büyük bir kısmı dört fakir ülke yararına, geri kalanı ise tüm Birlik üyeleri yararına harcanacaktır.

Mali Planda ayrıca, tarımsal harcamalarında artmaya devam edeceği ancak, bu artış hızının diğer harcamalara oranla daha düşük olacağı belirtilmiştir. (1992'de 35.0 milyon ECU'den, 1999'da 38.3 milyon ECU' ye)

1993-1999 Mali Planı'nın Birliğe yeni katılmalar olduğu zaman değişikliğe uğrayacağı da belirtilmiştir.

³⁷ Aynı, s.376.

³⁸European Commission, 1995, a.g.e., s.31

1.2.2. Mali Tüzük (31.12.1977)

Yapılan antlaşmalar dışında Avrupa Birliği bütçesinin hukuki dayanaklarından bir tanesi de 21 Aralık 1977 tarihli Mali Tüzüktür.³⁹ Zaman içerisinde Mali Tüzükte bir takım değişiklikler yapılmış ve bugünkü son halini almıştır.

Mali Tüzük; Topluluk bütçesinin hazırlanması, uygulanması, kesin hesap ve bütçenin denetimine ilişkin esasları düzenlemektedir. Mali Tüzük 31.12.1977 tarihinde yayımlandığında genel prensipler başlığı altında aşağıdaki temel düzenlemeleri öngörmüştür: ⁴⁰

Avrupa Topluluğu bütçesi, Topluluğun gelir ve gider tahminlerini içeren, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına yetki veren rapordur.

Topluluk gelir ve giderleri;

-AKÇT'nun idari gider ve gelirlerinden

-AET'nin gelir ve giderlerinden

-AAET'nun gelir ve giderlerinden oluşmaktadır. (Madde 1)

Bütçe ödenekleri ekonomik prensipler ve mali yönetim ilkeleri doğrultusunda kullanılır. (Madde 2)

Bazı istisnalar dışında tüm gelir ve giderler bütçeye birbirine karşılık gösterilmeksizin kaydedilecektir. (Madde 3)

Bütçede yer alan hükümlere aykırı olarak gelir toplanamaz ve harcama yapılamaz. (Madde 4)

³⁹ 31.12.1977 tarihli ve OJ L 356 sayılı Resmi Gazete

⁴⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, **Bütçe ve Mali Sorunlar Alanındaki Topluluk Mevzuatının Türkçe Özetleri**, (Bütçe ve Mali sorunlar Alt Komitesi, 1989), s. 7-8.

Mali Yıl 1 Ocak- 31 Aralık tarihleri arasındaki dönemdir. (Madde 5)

Taahhüt ve tediye ödeneklerinin ayrılmadığı durumlarda kuruluş üye ve çalışanlarının hak ve tahsisatlarına ilişkin ödenekler devredilemez. Taahhüt ve tediye ödeneklerinin ayrılmış olduğu durumda ise mali yıl sonuna dek kullanılmış olanlar genel kural olarak iptal edilir. Topluluk organlarının Şubat 15'e kadar öteki mali yıla devredilmesini gerekli gördüğü durumlar istisnadır. (madde 6)

Bütçenin kabulünden sonra takip eden 1 Ocaktan itibaren ödenekler kullanılabilir hale gelir. (Madde 7)

Bütçenin mali yılın başlangıcından önce kabul edilmemesi halinde AKÇT Antlaşmasının 78 (6) maddesi, AET Antlaşmasının 204. maddesi, AAET Antlaşmasının 178. maddesi hükümleri uyarınca yapılacak harcamalar için bir önceki yılın bütçe uygulaması ile çelişmeyecek şekilde ödenek ayrılabilir. Bu durumda uygulanacak geçici bütçe bir önceki yıl ödeneklerine belli oranların uygulanması sonucu oluşturulacaktır. (Madde 8)

Kabul edilen bütçe Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın imzası ile Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi'nde (Official Journal Of The European Communities) yayınlanır. (Madde 9)

Bütçe Avrupa Hesap Birimi (European unit of account) cinsinden hazırlanır. (Madde10)

Takip eden maddeler, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi aşamalarıyla ilgilidir.⁴¹

⁴¹ Bu maddelerden bütçenin hazırlanma süreci başlığı altında söz edilecektir.

Mali tüzükteki bu hükümlerin bazılarında çeşitli yıllarda değişiklikler yapılmıştır. 16.12.1980 tarihli kararlar⁴² 1977 Mali Tüzüğü'nün Avrupa Hesap Birimine ilişkin maddesini değiştirmiştir. Buna göre bütçe ECU (Avrupa Para Birimi) cinsinden hazırlanır. Ecu değerini Birlik paralarından belli miktarlar içeren bir sepetten alan bir para birimidir. Ulusal paraların ECU sepeti içindeki miktarlarının ne olacağı ile ilgili üye devletin Topluluk milli geliri ve dış ticareti içindeki payları gibi çeşitli ekonomik göstergeler dikkate alınmaktadır. ECU sepetinin bileşimi her beş yılda veya bir paranın ağırlığı % 25 veya daha fazla değiştiği zaman istek üzerine gözden geçirilmektedir.

1.2.3. Fountainsbleau Zirvesi

Topluluk bütçesi ile ilgili olarak önemli bir kriz 1979 Dublin, 1980 Lüksemburg'daki Konsey toplantılarında, 1980/81 yıllarına ait tarımsal fiyatların tespiti sırasında, İngiltere'nin Topluluk bütçesine katılma payının yüksekliğine itirazı ile (İngiltere'deki Margeret Thatcher hükümetinin "paramı geri isterim" kampanyası ile) ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin bu politikasının temelinde, o zamanlar Topluluk bütçesinde harcamaların %70'e yakın bir bölümünün bu ülkenin pek yararlanmadığı ortak tarım politikasına ayrılmış olması bulunmaktaydı. Bu sorun Avrupa Topluluğu Konseyinin Fountainsbleau Zirvesinde İngiltere'nin isteklerine yakın bir uzlaşma ile çözülmüştür.⁴³ Daha sonra 88/376 no ve 24 Haziran 1988 tarihli kararlarla değiştirilen bu uzlaşma, aşağıdaki düzenlemeleri öngörmektedir;

İngiltere'nin Topluluk bütçesine katkılarının azaltılması ile ilgili olarak alınan kararlar, 1984 yılı için adı geçen ülkenin 1 milyar ECU almasını, bundan sonraki yıllar için ise bu ülke tarafından Topluluk bütçesine katma değer gelirlerinden ödediği paylarla, Topluluk bütçesinden aldıklarının arasındaki farkın üçte ikisi kadar miktarı

⁴² 20.12.1980 tarih ve OJ no L 345 sayılı Resmi Gazete

⁴³ İktisadi Kalkınma Vakfı, **Tek Pazardan Ekonomik ve Parasal Birliğe Avrupa Birliğinin Yetkileri ve Karar Alma Mekanizmaları**, (İKV yayın no:32, İstanbul: 1995), s. 109.

tahsil etmesi uygun görülmüştür. İngiltere lehine yapılan indirim diğer on bir üye ülke tarafından paylaşılıp üstlenilecektir. Bu paylaşmada Almanya'nın yükü bütçeye yaptığı katkının yüksek olmasından dolayı hafifletilmiştir. Buna göre Almanya üzerine düşen borcun yalnızca 2/3'ünü ödeyecek geri kalan ise diğer ülkeler arasında paylaşılacaktır.

1980'li yıllarda Topluluğun mali durumunu zorlayan etkilerden diğer ikisi de zorunlu olmayan harcamalar konusundaki politik tartışmalar ve öz kaynaklardaki yetersizliklerdir. AET Antlaşması'nın 203(9) maddesine göre zorunlu olmayan harcama miktarının bir yıldan ötekine artışı konusunda Komisyonun belirleyeceği "en yüksek artış oranı" benimsenmiştir. Artış oranı sınırlandırılmıştır ancak getirilen sınır içindeki harcama miktarını Parlamento istediği harcama kalemlerine dağıtabilir. 1986 ve 1987 yılları bütçelerinin hazırlanmasında Konsey, Avrupa Parlamentosunun zorunlu olmayan harcamalar miktarını belirlerken limiti aştığını iddia ederek Adalet Divanı'na gitmiştir. Fountainbleau Zirvesi'nde ise bu konuyla ilgili olarak "zorunlu olmayan harcamalardaki artış antlaşmayla sağlanan en yüksek artış oranının altında tutulmalıdır" denilmektedir.⁴⁴ (Parlamentonun zorunlu olmayan harcamalar konusundaki kararları kabul etmemesi ve Konsey ile arasında var olan tartışmalar yüzünden bu kararlar pratikte pek başarıyla uygulanamamıştır.)

Zirvede alınan bir diğer önemli karar FEOGA'nın garanti Bölümü harcamalarının öz kaynaklardan daha hızlı artmaması gerektiğiyle ilgilidir. Fountainbleau Zirvesinde ayrıca İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmasıyla ilerde yetersiz kalacağı belirtilerek, 1986 yılından geçerli olmak üzere üye ülkelerin KDV üzerinden ödedikleri ve Topluluk bütçesinin öz kaynağını oluşturan payın oranı, %1'den %1.4'e çıkarılmıştır.⁴⁵

⁴⁴ European Commission, 1995, a.g.e., s.20.

⁴⁵ 7 Mayıs 1985 tarih ve 85/257/EEC sayılı konsey kararı

1.3.AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN HAZIRLANMA SÜRECİ

Birlik bütçesi, ilk yıllarında devletlerin doğrudan yaptıkları katkılardan oluşurken, zamanla kendi kaynaklarına kavuşmuş ve bütünleşme sürecinin derinleşmesi ile önem kazanmıştır. Bunun sonucu olarak, bütçenin hazırlanması hem üye ülkeler arasında, hem de Birlik kurumları arasında çeşitli görüş ayrılıklarına ve çekişmelere neden olmuştur. Her yıl tekrarlanan ve oldukça karmaşık bir prosedür ile gerçekleşen Birlik bütçesinin hazırlanması, Komisyonun bütçe çalışmalarını başlatmasından, bütçenin Parlamento tarafından kabul edilmesine kadar uzun ve yorucu bir süreci kapsamaktadır.

Avrupa Birliği'nde Birlik bütçesinin hazırlanması, kabulü, uygulanması ve denetimi aşamalarındaki bu karmaşık sürecine geçmeden önce, Birliğin bütçeye ilişkin yetkilerini paylaşan organları hakkında bilgi vermek yararlı olacaktır.

1.3.1. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanması, Yürütülmesi ve Denetiminde İlgili Organlar

1.3.1.1. Avrupa Birliği Komisyonu

Avrupa Birliği'nde bütçenin hazırlanması Komisyonda başlar. Komisyon ön bütçe tasarısını hazırlayıp Konseye gönderir. Ayrıca bütçeyi uygulamakla birinci derece yetkili ve sorumlu organ da Komisyonun "Bütçe Genel Müdürlüğüdür."

Komisyon 20 (Almanya, İngiltere, Fransa, İspanya ve İtalya'dan ikişer, diğer üye devletlerden birer) üyeden oluşmaktadır. Üye ülkeler, Komisyon Başkanı olarak atanmayı öngördükleri şahıs konusunda Parlamentonun görüşüne başvurmak zorundadırlar. Bundan sonra başkan adayı ile danışma yoluyla Komisyonun öbür üyelerini belirlerler. Ardından başkan ve Komisyon üyeleri kural olarak onaylanmak

üzere Parlamentonun oyuna sunulur. Parlamento bu onayı verirse Komisyon üyeleri, üye ülkeler tarafından bu görevlere beş yıllık bir süre için atanır. ⁴⁶

Komisyon üyeleri görevlerini yerine getirirken kendi ulusal hükümetlerinden tamamen bağımsız olarak davranmak ve sadece Avrupa Birliği'nin çıkarlarını gözetmekle yükümlüdürler. Komisyonu görevden alacak tek organ Avrupa Parlamentosudur.⁴⁷ Roma Antlaşmaları'nın Komisyonun bu uluslarüstü özelliğini düzenlememesi, aynı şekilde Birleşme Antlaşması'nda da uluslarüstü organ olma özelliği ile ilgili açık bir düzenlemeye yer verilmemesi Komisyonun uluslarüstü özellikleri olmadığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü bir taraftan Komisyonun görevi ulusal bir çıkarı değil, Toplulukların çıkarını temsil etmektir. Diğer taraftan ise Komisyon üyeleri, Konseye ve uyruklarını taşıdıkları üye devlet organlarına karşı, atanmaları aşamasında, görev süreleri sırasında ve görevleri sona erdikten sonra bağımlı değildirler."⁴⁸

Komisyonun işlevleri birkaç başlık altında gruplandırılabilir;

i) Komisyon her şeyden önce Birlik politikasının itici gücüdür. Bütçenin hazırlanmasında da olduğu gibi, her Topluluk eyleminin başlangıç noktası Komisyondur. Birlik mevzuatı için Konseye teklif ve taslak sunma sorumluluğu Komisyona aittir. Konseyin yanı sıra Avrupa Birliği Antlaşması gereğince Avrupa Parlamentosu da Komisyondan teklif getirmesini talep edebilir.

ii) Komisyon Birlik antlaşmalarının korunması ve gözetilmesiyle yükümlüdür. Antlaşmalar ihlal edildiğinde tarafsız bir organ olarak davranmak ve gerekirse konuyu Adalet Divanı'na götürmek durumundadır.

⁴⁶ Klaus- Dieter Borchardt, **Topluluk hukukunun ABC'si**, (Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara: 1995), s.26.

⁴⁷ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa Birliği'nin Kurumları**, (Ankara: 1995), s. 8.

⁴⁸ Mehmet Genç, **Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı**, (Uludağ Üniversitesi Bımevi, Bursa: 1993), s. 90.

iii) Son olarak Komisyon Avrupa Birliği'nin yürütme organıdır. Bu özelliğinin klasik örnekleri, Birlik bütçesinin uygulanması, rekabet hukuku ve anlaşmalar ile ikincil mevzuatta yer alan koruyucu hükümlerin yönetimidir. Ayrıca Toplulukların bütün fonlarının yönetimi Komisyona aittir. (Örneğin Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu gibi)

Belirtilen bütün bu görevlerini yerine getirmek için Komisyon Topluluklar genel sekreterliği ve ona bağlı çok büyük bir yönetim mekanizmasının hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bugün Komisyon bünyesinde yaklaşık 30 genel müdürlük bulunmaktadır.

1.3.1.2. Avrupa Birliği Konseyi

Konsey, her üye devletin hükümet üyelerinden birisinin katılımıyla oluşan Toplulukların bir yasama ve karar alma organıdır. Konsey, Avrupa Birliği bütçesinin kabulünde çok önemli bir rol oynar ve Parlamento ile birlikte "Bütçe Otoritesi" sıfatını taşır. Bütçenin zorunlu harcamalarla ilgili kısmına son şeklini verir. Ayrıca uygulanan bütçenin denetlenmesinde de rol alır.

Avrupa Birliği Antlaşması'nda Birliğin faaliyetleri açıkça belirlenmiştir.

Birlik bağlamında Konseyin görevi üye devletlerin genel ekonomik politikalarını koordine ederek ve Komisyonun sunduğu tekliflerden hareketle Parlamentoyu şu veya bu ölçüde sürece katan usullere uygun biçimde ortak politikalara ilişkin temel kararları alarak, Antlaşmada belirlenmiş hedeflere ulaşılmasını sağlamaktır. Konsey hükümetler arası işbirliğine dayalı iki alanda daha birincil rol oynar: Ortak dış politika ve güvenlik politikası çerçevesinde ortak konumları tanımlar ve ortak kararları alır. Bu önlemlerin uygulanmasında da Birliğin temsilcisi sıfatıyla Konsey Başkanlığı sorumludur. Konseyin adalet ve içişleri alanındaki esas işlevi ortak eylemler belirlemek ve üye ülkelerin imzalayacağı sözleşmeleri hazırlamak ve önermektir.⁴⁹

⁴⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği , a.g.e., s.6.

Üye ülkelerin Birlik nezdindeki Büyükelçiliklerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi (Coreper), Konseyin çalışmaları için gerekli hazırlıkları yapar ve belirli hazırlıkları yapmak ve özel konuları incelemekle görevli komiteler oluşturarak Konseyin talimatlarını yerine getirir. Daimi Temsilciler Komitesi Konseyin karar alma sürecinde hayati bir rol oynar. Komisyondan gelen ön bütçe taslağı üzerindeki çalışmalar önce Daimi Temsilciler Komitesi toplantılarında yapılır, daha sonra ise Konseyde devam eder.

Birlik Antlaşmaları uyarınca Konsey kural olarak oy çokluğuyla karar alır. (AT Antlaşması çalışanların sosyal güvenliği yada vergilendirme gibi üye devletlerin siyasi bakımdan hassas olduğu konularda oybirliğini öngörür) Ancak Avrupa Birliği'nin faaliyetlerine ilişkin olarak son zamanlardaki bazı gelişmeler (Tek Senet, Birlik Antlaşması sonucunda) "Nitelikli çoğunluk" esasına dayalı oylama ilkesinin kullanımı yaygınlaşmıştır. Nitelikli çoğunlukla karar alınması gerektiği zaman, oyların hesaplanması üye devletlere tanınan ağırlıklı oylar göz önünde tutularak yapılmaktadır.⁵⁰ Bugünkü durumda üye devletlere tanınan ağırlıklı oylar şöyledir:

Almanya, Fransa , İtalya, İngiltere	10 oy
İspanya	8 oy
Belçika, Yunanistan, Portekiz, Hollanda	5 oy
Avusturya, İsveç	4 oy
İrlanda, Danimarka, Finlandiya	3 oy
Lüksemburg	2 oy

Nitelikli çoğunluk için 87 oydan 62'sinin karar lehinde olması ve bu 62 oyun en az 10 devlet tarafından verilmiş olması gerekmektedir. Konseyin Komisyon tekliflerini değiştirebilmesi yada Parlamentonun yaptığı ve Komisyonun kabul ettiği değişiklikleri geri çevirebilmesi için oybirliği gerekmektedir. Ayrıca ortak dış politika

⁵⁰ AT organları ve işleyişi, a.g.e., s. 57

ve güvenlik politikası ile adalet ve içişleri alanlarında, Konseye bu konuda aksine karar alma yetkisi tanınmadığı durumlarda oybirliği zorunludur.

1.3.1.3. Avrupa Birliği Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu, Üye Devletlerin halklarını temsil eden ve Birliğin işleyişine demokratik bir karakter kazandırmak için oluşturulmuş Birlik organıdır. Avrupa Parlamentosu; üyeleri doğrudan üye ülkelerin vatandaşları tarafından beş yıllığına seçilen 626 üyeden oluşmaktadır.

1979 yılına kadar Avrupa Parlamentosunun üyelerini ulusal parlamentolar kendi üyeleri arasından seçerlerdi. (Roma Antlaşması, madde 138) Antlaşmalarda Avrupa Parlamentosu üyelerinin tek dereceli genel seçimlerle belirlenmesi ön görüldüğü halde bu yöndeki ilk girişimler sonuçsuz kalmış, ilk doğrudan seçimler ancak Haziran 1979'da yapılabilmıştır. Seçimler artık beş yılda bir yapılmaktaysa da antlaşmalarda öngörülen birörnek bir seçim sistemi hala yoktur. Her üye ülke şu anki durumda kendi ulusal sistemini uygulamaktadır. Bu sebeple seçme ve seçilmeyle ilgili kişisel özellikler ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Prensip olarak Parlamentodaki sandalyelerin dağılımı üye ülkelerin nüfus büyüklüklerine göre olmakla beraber, çok az nüfusa sahip Lüksemburg gibi çok küçük ülkelerinde uygun sandalyeye sahip olmasını sağlamak için tam anlamıyla matematik bir uygulama yapılmamaktadır.⁵¹ Aksi halde çok küçük ülkelerin büyük ülkeler karşısındaki temsil edilme olanakları çok sınırlı kalabilir, buda söz konusu küçük ülkelerin Topluluğun idari mekanizması içindeki etkinliğini önemsenecek düzeye düşürebilir.

1994 seçimlerinden sonra Avrupa Parlamentosu üyelerinin ülkelere göre dağılımı şöyledir;⁵²

⁵¹ Fatih Anıl, "Avrupa topluluğu Parlamentosu," **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi** , (Sayı no72: Ekim 1989) , s.33.

⁵² **A New Treaty for Europe**, (Office For Official Publications of the European Communities, Luxembourg: 1997), s. 14.

Almanya	99
Fransa	87
İtalya	87
İngiltere	87
İspanya	64
Hollanda	31
Belçika	25
Yunanistan	25
Portekiz	25
İsveç	22
Avusturya	21
Danimarka	16
Finlandiya	16
İrlanda	15
Lüksemburg	6

Avrupa Parlamentosu'nda parlamenterler, devletlere göre değil, siyasal eğilimlerine göre grup kurmaktadır. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği'nde başlıca denetleme ve danışma kurumu niteliğinde işlev görmektedir. Siyasi itici güç olarak Birlik politikalarının hazırlanması için gereken çeşitli inisiyatifleri üretmektedir.

Parlamentonun denetleme yetkisi Komisyon üzerinde görülmektedir. Parlamentonun bu denetleme yetkisi, Avrupa Komisyonu üyelerinin tayinlerini onaylama ve üçte iki oy çoğunluğu ile Komisyonu görevden alabilme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Parlamento, Komisyonun programını oylar ve Konsey ve Komisyona sözlü ve yazılı sorular yönelterek Avrupa politikalarının gündelik işleyişini izler.⁵³ Parlamento araştırma komisyonları kurabilir ve Birlik vatandaşlarının dilekçelerini inceler. Birlik kurumlarının faaliyetlerini gerçekleştirmeleri sırasında ortaya çıkan

⁵³ 1994 yılında 3900'dan fazla yazılı soru önergesi verilmiştir.

görevi kötüye kullanma olaylarıyla ilgili olarak vatandaşların şikayetleriyle ilgilenmekle görevli bir "Ombudsman" atama yetkisine de sahiptir.⁵⁴

Parlamentonun danışma işlevi, birçok durumda Komisyon önerilerinin Konsey tarafından karara bağlanmasından önce Parlamentonun görüşünün alınmasını zorunlu kılan antlaşmalardaki hükümlerden doğmaktadır. Uygulamada Komisyon, Konseye yolladığı önerinin bir örneğini de Parlamento'ya yollamaktadır. Danışma işlevini yerine getirirken Parlamento herhangi bir öneriyi aldığı zaman, bunu ilgili komitelere göndermekte, Komite ise konu hakkındaki görüşünü bir rapor halinde Parlamentonun oturumunda tartışmaya açmaktadır. Sonuçta Parlamentonun görüşü Komisyon ve Konseye bildirilmektedir.⁵⁵ Ayrıca Avrupa Tek Senedi'nin yeni üyelerin katılması ve ortaklık anlaşmalarının yapılmasıyla ilgili 237 ve 238. maddelerinde yapılan değişikliklerle, bir devletin tam üyelik için Birliğe başvurusu üzerine Konseyin, Komisyona danıştıktan ve Parlamentonun onayını aldıktan sonra karar alması zorunlu hale getirilmektedir. Görülmektedir ki tam bir bütünleşme isteyen Avrupa Birliği, seçilmiş temsilcilerden oluşan Avrupa Parlamentosuna önemli görevler yükleyerek bir anlamda bu aşamayı hızlandırmayı düşünmektedir.

Avrupa Parlamentosunun bir başka önemli görevi ise, 1975 yılından itibaren Topluluklar bütçesinin oluşturulmasına katılmasıdır. Parlamento bütçeyi Konseyle birlikte bağlamaktadır. Belirli koşullarda ve belirli harcama kategorilerinde değişiklik yapması halinde buna Konseyde karşı çıkılamaz; yani son sözü Parlamento söyler. (Bütçede zorunlu olmayan harcamalar konusunda son sözü söyleme hakkı Parlamento'ya aittir.) Parlamento'ya bütçeyi red etmek hakkı da tanınmıştır. Eğer üyelerinin çoğunluğu bu görüşte ise bütçeyi reddedip yeni bir bütçe tasarısı hazırlanmasını isteyebilir. Parlamentonun bütçeyi reddedebilmesi için oyların üçte ikisinin o yönde verilmesi gerekmektedir.

⁵⁴ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği , a.g.e., s. 4.

⁵⁵ Anıl, a.g.e., s. 37.

Parlamento bütçenin denetimi konusunda da görev yapmaktadır. Bir yandan bütçeyi uygulayan Komisyonun gönderdiği aylık ve üç ayık raporları denetler (bütçenin uygulanması sırasındaki denetim), diğer yandan da Sayıştay'ın yıllık raporu ve Konseyin tavsiyesi ışığında Komisyonu aklar, aklamayı erteler veya reddeder. (Bütçenin uygulanmasından sonraki denetim)

1.3.1.4. Avrupa Sayıştay

Avrupa Sayıştay, Konsey tarafından Avrupa Parlamentosunun görüşü alındıktan sonra oybirliği ile atanan 15 üyeden oluşmaktadır. Avrupa Sayıştay Başkanı üyeler tarafından kendi aralarından seçilir. Başkanlık süresi üç yıldır ve üç yılın sonunda ikinci bir dönem için yeniden seçilmek mümkündür.

Avrupa Sayıştay kararlarını üyelerinin çoğunluğu ile almaktadır. Her üye belirli bir veya birkaç konudan sorumludur. (Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu, Avrupa Bölgesel kalkınma Fonu harcamaları veya çeşitli gelir kalemleri gibi) İlgili üye, konusuna ilişkin gerekli incelemeleri yapıp tüm bilgileri elde etmekle yükümlüdür.⁵⁶

Toplantılarını ve çalışmalarını Lüksemburg'da sürdüren Avrupa Sayıştay Avrupa Birliği'nin tüm gelir ve harcamalarının hukuka uygun ve düzenli biçimde yapılıp yapılmadığını ve maliye yönetiminin tutarlı olup olmadığını denetler. Üye Devletlerin kendi Sayıştaylarından ve benzer organlardan farklı olarak, kendi denetim önlemlerini yürürlüğe koyma ya da incelemeleri sonucu usulsüzlüklerden şüphe duyduğunda bunları araştırma yetkisine sahip değildir. Ama denetleyeceği konuları ve denetim yöntemlerini belirlemede tamamen özerktir. Örneğin Birliğin verdiği mali sübvansiyonların şahıslar tarafından Birlik kurallarına uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığını inceleyebilir. Elindeki başlıca silah, bulgularını kamuoyuna açıklama olanağıdır; çalışmalarının sonuçlarını her mali yılın sonunda bir

⁵⁶ Anıl, a.g.e., s.30

yıllık raporda özetler ve raporu Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayımlayarak kamuoyunun dikkatine sunar. Ayrıca Avrupa Sayıştay'ı mali yönetimin belirli alanlarıyla ilgili özel raporlar da hazırlar ve bunlar da aynı şekilde yayımlanır.

1.3.1.5. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı

Avrupa Birliği'nin en yüksek yargı organıdır. Adalet Divanı 15 yargıç ve onlara yardımcı olan 9 kanun sözcüsünden oluşur. Mahkeme üyeleri, ülke hükümetleri tarafından oybirliği ile seçilirler. Seçilme süreleri ise altı yıldır. Adalet Divanının üyeleri, bağımsızlıkları her türlü kuşkudan uzak olan ve kendi ülkelerinde en yüksek yargı görevlerine atanmak için gerekli vasıflara sahip bulunan veya hukukçu olarak istisnai niteliklere sahip oldukları kabul edilmiş kişiler arasından seçilir.

Adalet Divanı'nın işlevi, antlaşmaların ve onlara dayanarak çıkarılan mevzuatın yorumlanıp uygulanmasında hukuka uygunluğu güvence altına almaktır. Avrupa Topluluğu antlaşmaları uyarınca, Birlik hukukunun yorumlanması yetkisi Avrupa Birliği adalet Divanı'nındır. Adalet Divanı, gerek Avrupa Birliği organlarının kullandıkları tasarrufların şekil ve esas yönünden veya bir eylemden kaçınmaların antlaşmalara uygunluğunu, gerekse üye devletlerin yükümlerinden kaçınıp-kaçınmadığını kesin olarak karara bağlar.⁵⁷

Adalet Divanı'nın yanı sıra 1989'da 15 yargıçtan oluşan bir Bidayet Mahkemesi kurulmuştur.⁵⁸ Avrupa Toplulukları'nın Personel Yönetmeliğine ilişkin başvurular, rekabet hukuku, kömür ve çelik alanındaki uyuşmazlıklar ile yurttaşların ve firmaların (anti dumping konusu dışında) Birlik kurumlarına yönelik şikayetleri Bidayet Mahkemesi'nin yetki alanına girer. Hukuk meseleleriyle ilgili başvurular sadece Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından karara bağlanır.

⁵⁷ Genç, a.g.e., s. 168

⁵⁸ Avrupa tek Senedi'nin belirli davalara bakmakla görevli olmak üzere Konseyin bir Bidayet Mahkemesi'ni oybirliği ile atmasına imkan vermesi sonucu böyle bir mahkemenin kurulması kararı alınmıştır.

Adalet Divanı, Birliği ilgilendiren diğer uyuşmazlıkların olduğu kadar bütçe ve maliye alanında ortaya çıkan uyuşmazlıklarında çözüm yeridir. Örneğin 1987 yılı sonunda Konseyin 1988 bütçesini kanuni süre içinde yasalaştıramaması üzerine Avrupa Parlamentosu daha sonra da Komisyon, Divana başvurarak Konseyin görevini yerine getirmesi için karar alınmasını istemişlerdir.

1.3.2. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanması

Bütçenin hazırlanmasına ait yöntemler Avrupa Topluluğu Antlaşması 203. maddesinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre "bütçe otoritesini" Konsey ve Parlamento oluşturmaktadır. Bütçeye ait olan sürecin resmi açılışı Konsey tarafından taslak bütçenin kabulüyle yapıldıktan sonra, Parlamenteonun ikinci okuyuşu ve bütçenin kabulüyle son bulur. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 203. maddesinde bütçe hazırlanma sürecinin her adımı için resmi bir zaman tablosu (takvim) vardır. Bu tabloya göre bütçe her yıl 1 Ocakta yürürlüğe girer. Buna rağmen, bütçenin düzenli incelenmesi ve bütçeye ait otoritenin zamanını en iyi şekilde kullanması gerektiğinden, resmi takvime, 19 Mart 1975'te Komisyon tarafından yapılan teklif temel alınarak 1976'da bir parça esneklik katılmıştır.⁵⁹ Esneklik kazandırılmış takvim 1977 yılından beri uygulanmaktadır. Bütçenin hazırlanmasıyla ilgili zaman tablosu Tablo 5'de sunulmuştur.

1988'de imzalanan Kurumlararası Antlaşma; kurumsal değişikliklerle birlikte bütçeye ait işlemlerde de eklentiler yaparak 1993 yılında yenilenmiştir. Bu Kurumlararası anlaşmalarda, bütçe otoritesinin iki gücü (Konsey ve Parlamento) arasında ilişki kurmak ve bütçe uygulamasında kurumlararasıdaki uzlaşmanın sağlanması için başarılı olabilecek yeni aşamalar üretilmiştir.

⁵⁹ European Commission 1995, a.g.e., s.99

Tablo 5: Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanma Süreci

Resmi Takvim	Esneklik Kazandırılmış Takvim
<ul style="list-style-type: none"> ■ Her Kurum en geç 1 Temmuz'a kadar gider tahminlerini Komisyona sunar. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Her Kurum en geç 1 Mayıs'a kadar gider tahminlerini Komisyona sunar
<ul style="list-style-type: none"> ■ Konsey en geç 1 Eylülde taslak bütçeyi Konseye gönderir. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Uygulamada, gönderimin son tarihi 15 Hazirandır.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bütçe 1 Eylül-5 Ekim tarihleri arasında Konsey tarafından incelenir. Gerekli düzenlemeler yapılarak Parlamento'ya gönderilir. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bütçe 15 Haziran- 31 Temmuz tarihleri arasında Konsey tarafından incelenir.
<ul style="list-style-type: none"> ■ 5 Ekim-19 Kasım tarihleri arasında Parlamento tarafından incelenir. Parlamento bütçeyi 45 gün içinde onaylarsa kabul edilir. Aksi durumda düzeltmeler yapılarak Konseye ikinci okuma için geri gönderilir. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Uygulamada Parlamento en geç 25 Ekim'e kadar incelemesini tamamlar.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bütçe 19 Kasım- 4 Aralık tarihleri arasında Konsey tarafından ikinci kez incelenir ve karar için Parlamento'ya tekrar gönderilir. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Konsey ikinci incelemesini en geç 22 Kasım'da tamamlar.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Parlamento 4 Aralık -19 Aralık tarihleri arasında ikinci incelemesini yapar. Bütçe onaylanıp Parlamento Başkanı tarafından deklare edilir. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bütçenin kabulü uygulamada 15 Aralık tarihinde gerçekleşmektedir.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Bütçe Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanır ve 1 Ocak tarihinden itibaren de yürürlüğe girer. 	

1.3.2.1. Komisyon Tarafından Taslak Bütçenin Hazırlanması

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 203(2) maddesine göre her kurum gelir ve giderlerini belirler. Bu durum Türkiye'de de bütçeleme sürecinin başlangıç aşamalarından olan "Bakanlıklardan her birinin kendi bütçesini hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermesi" aşamasına benzer. Türk bütçe sisteminde her bakanlık Maliye Bakanlığının kendilerine gönderdiği "bütçe hazırlama rehberinin" esaslarına göre bütçe taslaklarını hazırlarken, Avrupa Birliğinde her kurumun tahminlerini hazırlamak için kendine özgü kuralları vardır. Bu nedenle hazırlık aşamasında bir birlik yoktur. Komisyon tahmin için kendi açıklamalarını sunar ve diğer kurumlarınkini kabul eder. Prensipte, kurumlar tahminlerini 1 Temmuzdan önce Komisyona sunmalıydılar. (Resmi takvime göre) Ancak bu zaman pratikte 1 Mayıstır.⁶⁰ Eğer diğer kurumlar tarafından kabul edilmiş tahminlerde bir anlaşmazlık varsa Komisyon karşı görüşünü ve tavsiyelerini gelen taslaklara ekler.⁶¹ Ama bu pek sık gerçekleşmez. Avrupa Birliğinde Kurumsal özerklik kuralı genellikle üstün gelmektedir. ⁶²Komisyon tüm tahminleri bir taslak bütçede birleştirir. Komisyonun bu taslak bütçeyi oluşturmak için izlediği aşamalar şunlardır:

Komisyonunda taslak bütçenin derlenmesi için dokümanları hazırlayan Bütçe Genel Müdürlüğüdür. (DG XIX) Daha sonra karşılıklı görüşmeler başlar. Bütçe Genel Müdürlüğü diğer Genel Müdürlüklerle görüşür. Bütçe Genel Müdürlüğü tüm ekonomik ve mali yapının ayrıntılarını araştırır. Bu bilgilerin yanında harcamacı kuruluşlarla ilgili bilgilerinde yer aldığı bir rapor hazırlar. Bu bir anlamda Türkiye'de DPT'nin anayasa hükmü gereği hazırlayıp bütçeye ekli olarak parlamentoya sunduğu "milli bütçe tahmin raporuna" benzemektedir. İçerikleri de hemen hemen aynıdır. Rapor Komisyonunda bütçe taslağı oluşumunun gerçek başlangıcını gösterir. Şubatın ikinci yarısı harcamacı daireler isteklerine bağlı olarak gerekli olan ayrıntıları Bütçe Genel Müdürlüğü'ne gönderirler. Bütçe Genel Müdürlüğü, yayınlanan ekonomik durumu gösterir rapor ile

⁶⁰ Bkz. Tablo 5.

⁶¹ Roma Antlaşması . 203(2) maddesine göre

⁶² European Commission, 1995, a.g.e., s.100

kurumların yapmış olduğu istekler arasında (finansmanına öncelik verilecek işlemleri temel alarak) tutar-fiyat etkinliği açısından incelemeler yapar. Ortaya konulan mali yapının durumuna göre giderler hakkında bir değerlendirme yapılır.

1993 yılında sonuçlanan Kurumlararası Anlaşmaya göre başlatılan işbirliğinin bir adımı olarak, gelecek yılın mali yapısının genel hatlarını tartışmak için Parlamento, Konsey, Komisyonun delegeleri arasında ilk teknik ayarlama yapıldıktan hemen sonra ve Komisyon tarafından taslak bütçe oluşturulmadan önce bir görüşme yapılır. Bu daha bütçe sürecinin ilk aşamasında Konsey ve Parlamenta da Komisyonla birlikte görüş alışverişinde bulunma imkanı sağlar. (Bu görüşmeler Nisan ayında yapılır)

Sonuç olarak Bütçe Genel Müdürlüğü diğer kurumların tahmini açıklamalarını dikkate alarak bir taslak bütçe hazırlar ve Komisyona sunar. Mayıs ayı ortalarında Komisyon taslak bütçe hakkında bir karar aldıktan sonra bu taslak bütçenin onaylanmasından sonra) taslağın tüm içeriğini gösteren bir bildiri yayınlar. Mali Tüzüğün 13. maddesine göre Komisyon bütçe taslağı için bütçeyi oluşturan mali tablolar, açıklamalar, değişik politikalar için ayarlamalar, borç alma ve borç verme politikası hakkında ayrıntılı cümlelerden oluşan bir giriş hazırlar. Ayrıca bir önceki yılın mali yönetiminin analizi ve önceki yılın denge rakamları da aynı zamanda taslağa eklenir.

Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 203(3) maddesine ve Mali Tüzüğün 13. Maddesine göre Komisyon taslak bütçeyi Konseye 1 Eylülle kadar göndermek zorundadır. (Pratikte bu süre 15 Hazirandır). Ayrıca taslak bütçe bilgilendirme amacıyla Parlamenta da sunulur.⁶³

Bütçe taslağının Parlamenta verilmesinden sonra ortaya çıkan önemli bir değişiklik nedeniyle Komisyon Konseye bir düzeltme mektubu verebilir. Konseyde bu

⁶³ Mali Tüzük madde 13(1)

mektubu Parlamentoya iletir.⁶⁴ Ancak Komisyon düzeltmeyi Konseye Parlamenteonun taslak bütçeyi ilk okumasından en az 30 gün önce, Konseyde Parlamentoya ilk okumadan en az 15 gün önce vermelidir. Bu, bütçe prosedüründe çok sık rastlanmayan bir olaydır. Düzeltme mektuplarının amacı, taslak bütçenin oluşturulması ile Parlamento tarafından ilk okunması arasındaki zamanda meydana gelen önemli değişiklikleri bütçeye aktarabilmektir.

1.3.2.2. Konsey Tarafından Taslak Bütçenin Görüşülmesi

Bütçe taslağının Konsey tarafından 1 Eylül ile 5 Ekim tarihleri arasında incelenmesi gerekmektedir. (Resmi takvime göre) Ancak pratikte uygulanan süre 15 Haziran ile 31 Temmuz arasındaki süredir.

Bütçe taslağının kabulü için Konseyde nitelikli çoğunluğa ihtiyaç vardır. (AT Antlaşması madde 148(2)) Buna göre Konseyde bulunan toplam 87 oydan 62'sinin karar lehinde olması gerekir. Bu oylama kuralları en az 3 ülke 26 oyu oluşturduğunda veya 5 ülke 26 oydan az oya sahipken birleştiğinde bloke bir azınlık oluşmasını sağlar.

Konsey 5 Ekime kadar bütçe taslağını onaylamak için gerekli oy çoğunluğunu sağlayamazsa Parlamento veya Komisyon Adalet Divanına başvurabilir. (AT Antlaşması madde 175) Parlamento bu işlemi 18 Aralık 1987'de Konsey 1988 taslak bütçesini zamanında kabul edemeyince uygulamıştır.

1.3.2.3. Bütçenin Parlamentoda Görüşülmesi

Demokratik ülkelerin bütçe sistemlerinde (ülkemizde de olduğu gibi) bütçenin onaylanması Parlamentoya ait bir görev ve yetkidir. Bütçeyi yürütme organı hazırlar, Parlamento onaylar. Avrupa Birliğinde de bütçenin yürürlüğe girebilmesi için Parlamento tarafından onaylanması gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu bütçe

⁶⁴ (Mali tüzük madde 14-2)

taslağını ilk inceleme süresinin resmi takvime göre sonu olan 19 Kasım'a kadar incelemek zorundadır. Parlamentonun biçimsel olarak taslak bütçeyi inceleme süreci Parlamento Genel Sekreterinin taslak bütçeyi bütçe Komisyonu'na sunmasıyla başlar. Bundan sonra Bütçe Komisyonu diğer Parlamento komisyonlarına da danışır. İki üye raportör olarak atanır. Tüm belgeler araştırıldıktan sonra gerekli görülürse değişiklikler önerilir. Taslağı Konseye geri göndermek için en son zaman 19 Kasımdır. Buna rağmen uygulamada görülen tarih 25 Ekim civarındır.⁶⁵

Parlamento bütçe tasarısını kabul veya red edebileceği gibi bazı değişikliklerde yapabilir. Parlamento Konseyden gelen bütçe tasarısını kabul ederse bütçe kesinleşir. Parlamentonun bütçe konusunda 45 gün içinde karar almaması durumunda, bütçeyi kabul ettiği varsayılır. Eğer Parlamento bütçede değişiklikler ve ayarlamalar önerirse bütçe tasarısı Konseye geri gönderilir.⁶⁶

Parlamentonun bütçe tasarısında değişiklik yapabilme yetkisini incelerken Topluluk harcamalarında daha önce sözünü ettiğimiz ayırımı dikkate almak gerekmektedir; Zorunlu harcamalar ve zorunlu olmayan harcamalar. Zorunlu olmayan harcamalarda yapılacak ayarlamalarda son sözü Parlamento söylerken, zorunlu harcamalarla ilgili değişikliklerde son karar Konseyindir. Parlamentoda zorunlu olmayan harcamalarda değişiklik yapılabilmesi için en az 314 oy gereklidir. Zorunlu harcamalardaki değişiklikleri ise oy çokluğu ile kabul edilebilir. Bilindiği gibi ülkemizde hükümetin yıllık yürütme ve mali programının bozulmaması amacıyla milletvekilleri meclis genel kurulunda harcamaların arttırılmasıyla ilgili teklifte bulunamazlar. Oysa Avrupa Birliğinde bütçe otoritesi olarak adlandırılan iki kurum arasında dengeyi kurmak ve ülkelerin doğrudan seçilmiş temsilcilerinden oluşan Parlamente'ya daha fazla yetki sağlamak için, bütçenin kabulü aşamasında Konseyden gelen taslak üzerinde zorunlu olmayan harcamalarda değişiklik yapacak ve zorunlu harcamalarda düzeltme teklif edebilecek şekilde bir takım yetkiler sağlanmıştır. Bundan

⁶⁵ Bkz.. Tablo 5

⁶⁶ European Commission, 1995, a.g.e., s.103.

sonra bütçe sürecinde değişiklikleri yapabilme ve bütçeyi kabul etmeme hakkına sahip Parlamento ve Konsey arasında bir mekik görüşmeler devresi başlar ve bir uzlaşmaya varılmaya çalışılır.

1.3.2.4. Konseyin Bütçeyi İkinci Kez Görüşmesi

Konseyin bütçe taslağını ikinci okumasıyla ilgili olan prosedür birinci okumaya çok benzemektedir. İkinci okuma sırasında Konsey önerilen değişiklikler üzerinde karar verir, düzeltmeler yapar veya değişiklikleri kabul eder.

Eğer bütçe taslağının Konseye gönderilmesinden sonra 15 gün içinde, Konsey Parla mentonun yaptığı değişiklikleri ve önerileri kabul etmişse, bütçe kesin olarak kabul edilmiş sayılır. Konsey Parla mentoyu önerilen değişikliklerin kabul edildiği konusunda uyarır. Eğer 15 günlük süre içinde Parlamento tarafından yapılan değişikliklerden biri veya birçoğu Konsey tarafından değiştirilmişse veya Konsey Parla mentonun değişiklik önerilerini kabul etmemişse bütçe taslağı Konsey görüşmelerinin sonucunu bildiren bir raporla birlikte Parla mentoya gönderilir. Bu işlemin resmi takvime göre 4 Aralık a kadar yapılması gerekmesine rağmen pratikte uygulanan 22 Kasımdır.

Parla mentonun bütçe taslağında yapmak istediği değişiklikler, Konseyde ayarlama (zorunlu olmayan harcamalar üzerinde) veya değişiklik (zorunlu harcamalar üzerinde) olup olmasına ve ayarlamalarda, bunun bütçe toplam harcamalarında bir artış meydana getirip getirmemesine göre değişir. Bu da, ayarlama bütçede bir kurumda getirilen harcama artışlarının, aynı kurumda başka kalemlerde indirimlerle dengelenip dengelenmemesine bağlıdır.⁶⁷

Parla mento tarafından önerilen bir ayarlamanın bir kurumun toplam harcamalarını arttırıcı bir etkisi yoksa -yani giderdeki artış başka bir giderdeki

⁶⁷ Haluk Kabaalioglu, "Avrupa birliği Parla mentosu," *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, (cilt no: 1, sayı no: 1-2, İstanbul: 1991), s. 275.

azalmaya karşılık gelen bir veya daha fazla önerilmiş değişiklikle dengeye geliyorsa- bu değişiklik Konseyde oy çokluğu ile red edilebilir. Red edilmezse Konsey tarafından kabul edilmiş sayılır.

Eğer Parlamento tarafından önerilen bir değişikliğin bir kurumun toplam harcamalarını arttırıcı etkisi varsa, bu önerilerin Konseyde kabul edilebilmesi için oy çokluğu gerekir. Eğer kabul etme yönünde bir karar alınmamışsa, önerilmiş değişiklik red edilmiş sayılır. Görüldüğü gibi harcamaları arttıran ayarlamalarda Konseyin ayrıca karar alması zorunludur. Konsey zorunlu harcamalar üzerinde son sözü söyleme hakkına sahip olduğu için Parlamentonun bu konuda tekrar bir değişiklik yapma hakkı yoktur. Görüldüğü gibi Parlamentonun yaptığı ayarlama ve değişiklikler belli kurallara göre tekrar gözden geçirildikten sonra ikinci kez görüşülesi için Parlamenteya gönderilir. Süreç iki kurum arasındaki işbirliğini destekler şekilde devam etmektedir.

1.3.2.5. Parlamentonun Bütçeyi ikinci Kez Görüşmesi ve Onaylaması

Bu aşamada Parlamentonun bütçeyi ilk okumasıyla hemen hemen aynı prosedür izlenir. Bütçe tasarısı Parlamenteya geldiğinde zorunlu harcamalarla ilgili olarak Parlamentonun herhangi bir değişiklik yapma yetkisi yoktur. Ancak Parlamentonun daha önce yapmış olduğu ayarlamalarda Konseyin yaptığı değişiklikler Parlamento üyelerinin 3/5 çoğunluğu ile düzeltilebilir veya red edilebilir. (Zorunlu olmayan harcamalarda son söz söyleme hakkı Parlamenteya ait olduğu için) Bu kesin bir işlemdir. Eğer Parlamento 15 gün içinde bir işlem yapmazsa, bütçe Konseyin ikinci okuması yoluyla ortaya çıkan taslağı temel alacak şekilde onaylanır. Resmi takvime göre Parlamento 19 Aralıkta bütçenin ikinci kez görüşülmesi görevini tamamlar.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 203/7 maddesine göre bütçe prosedürü tamamlandığında Avrupa Parlamentosu Başkanı son olarak onaylanmış bütçeyi deklare edecektir. Kabul edilen bütçe Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanarak diğer birçok ülkede de olduğu gibi 1 Ocak tarihinde yürürlüğe girecektir. Konsey ve Parlamento arasında bir uyuşmazlık olursa Avrupa Parlamentosu başkanı bütçenin

deklare edilmesinden kaçınabilir. Bu tür bir olay 1987 bütçesinin ikinci okumasından sonra aralık 1986 'da gerçekleşmiştir. Bu olayda Adalet Divanı 3 Temmuz 1986 34/86 nolu davasında Avrupa Parlamentosu Başkanının bütçe otoritesi olarak bağımsız olmadığını ama bütçe otoritesinin iki organından birisi olduğunu belirtmiş, Konsey ve Parlamento arasındaki anlaşmazlıkta Avrupa Parlamentosu Başkanının bu nedenle bütçeyi deklare etmekten kaçınabileceği kararına varmıştır. ⁶⁸

1.3.2.6. Ek Bütçe, Düzeltici Bütçe

Kaçınılmaz, olağanüstü veya tahmin edilemeyen durumlar için Komisyon bütçe taslağına ilave olarak ek bütçeyi ve/veya düzeltici bütçeyi de sunabilir. Düzeltici veya ek bütçenin amacı yıl içerisindeki gerçek gereksinimlere bütçenin uygun bir şekilde ayarlanmasını sağlamaktır. Bu iki tip bütçe aşağıdaki gibi tanımlanabilir.

Düzeltilici bütçe; ilk bütçedeki tüm giderleri bırakabilir ve gider dağılımını değiştirebilir ya da arttırabilir. Ek bütçe; ilk bütçedeki gider hacmini artırır veya tüm hacmi artırma gereksinimi olmadan yeni giderler sağlar. Türkiye’de de bütçeyle ayrılan ödeneğin yetmemesi ve aktarma yapma olanağının bulunmaması halinde ödenek eklenmesi ek ödenek veya olağanüstü ödenek verilmesi yollarıyla olur. Bütçenin yasalaşması sırasında düşünülmediği için ödenek konmamış bir hizmetin yıl içinde ortaya çıkmasıyla hem hizmet tertibini hem de ödeneğini koymaya olağanüstü ödenek denir. Tertibi bütçede olur yetersizliği dolayısıyla alınan ödeneğe ise ek ödenek denir. Her ikisinde yasa konusu olup, bütçe yasasının hazırlanıp Parlamentoda görüşülerek kabul edilmesi yöntemlerine göre yasalaşır. Avrupa Birliğinde de ek bütçe ve düzeltici bütçe genel bütçenin onaylanma süreciyle aynı kurallardan geçmektedir. ⁶⁹ Pratikte Avrupa Birliğinde çoğu bütçede giderlerde ve gelirlerde ekler yapılmıştır. Olağanüstü veya tahmin edilemeyen bir şey olduğu zaman onayına yol açan prosedür başlatılmış olur.

⁶⁸ Strasser, a.g.e., s. 202.

⁶⁹ European Commission, 1995, a.g.e., s. 105.

1.3.2.7. Avrupa Birliği Bütçesinin Red Edilmesi ve Sonuçları

Avrupa Topluluğu Antlaşmasınının 203/8 maddesine göre eğer önemli sebepler varsa Parlamento üyeleri 2/3 oy çoğunluğu ile taslak bütçeyi reddedebilir ve yeni bir taslağın sunulmasını isteyebilir. "Eğer önemli nedenler olursa" ifadesi bütçe red olayı politiksel bir işlem olduğundan gerçek kanuni bir önemi yoktur.

Parlamento kendisine verilen bu önemli ayrıcalığı üç kez kullanmıştır. 1980 bütçesi için Aralık 1979'da, 1982 ek bütçe ve düzeltilmiş bütçe için Aralık 1982'de ve 1985 bütçesi için Aralık 1984'te.⁷⁰ Bütçenin red edilmesi durumu hizmetlerin durmaması için geçici bütçe uygulamasına gidilmesini orunlu kılmaktadır. Bu da Avrupa Birliğinde bir problemi ortaya çıkarmaktadır. Genelde Geçici bütçeler için teoride görülen uygulamalar, geçmiş mali yıl için kabul edilen ödeneklerin bir süre daha uzatılması, Parlamento'ya verilmiş olan yeni bütçe tasarısının belli bir süre için uygulanması veya geçmiş yılın bütçesinin belirsiz bir süre için uygulanmasıdır. Avrupa Birliğinde bütçe red edildiğinde ise Komisyonun yeni bir taslak bütçe mi hazırlaması gerektiği ya da bütçenin reddinden önce bütçe otoritesinin ulaştığı son adıma dönmenin mi yeterli olacağı konusunda tartışmalar vardır. Amaç prosedürü en kısa zamanda tamamlamak olduğundan ilk çözüm hiçbir zaman uygulanmamaktadır. Genelde bir bütçe reddedildikten sonra, Komisyon, Konsey tarafından ikinci okumada oluşturulmuş taslak bütçeyi düzeltmek için yeni bütçe önerileri sunar. Bu yeni öneriler Konsey ve Parlamento'ya gönderilir. Üçüncü okuma sonunda Konsey ve Parlamento bir karara varırlar ve Birlik bir bütçeye sahip olur.

Parlamentosunun bütçeyi reddi, genellikle yeni bir tasarı hazırlanıp, mali yıl başlamadan tekrar Parlamento'ya gelene kadar geç kalınacağı için, Birlikte çalışmaların durmaması amacıyla, her ay için bir önceki yılın bütçesinin on ikide-birlik bölümünün yeni yıllla birlikte harcanması yoluna gidilir. Buna rağmen reddedilen bütçe bir önceki yılın bütçesinden daha küçükse o zaman reddedilen bütçenin on ikide biri

⁷⁰ Strasser, a.g.e., s. 199-201.

harcama için verilir. Bu kuralın amacı, Birliğin genel gereksinimlerini yansıtarak hazırlanan bütçeye göre, Komisyona daha fazla ödenek ayırmadan mali yapıda sürekliliği sağlamaktır.

On ikide-bir uygulaması sırasında, bütçenin gelirler kısmında, öz kaynakları ilgilendiren bir sorun yoktur. Öz kaynaklar otomatik olarak toplanır. Mali yılın başlangıcında bütçe onaylanmamışsa yeni oranların girişine kadar eski sabit KDV ve GSMH'ya uygun oran uygulamada kalır.⁷¹ On ikide-bir uygulaması sadece bütçenin reddi gibi önemli durumlarda değil ayrıca Konsey tarafından bir taslak bütçe onaylanmazsa (1988 yılında olduğu gibi) ve Avrupa Parlamentosu Başkanı son olarak onaylanan bütçeyi deklare etmezse de (1987 yılında olduğu gibi) uygulanır.

1.4. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN UYGULANMASI

Bütçenin mali yılbaşında yürürlüğe girdikten sonra uygulanabilmesi, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasıyla gerçekleşir. Bütçeyle verilen ödeneklerin harcanabilmesi için çeşitli işlemlerin yapılması ve çeşitli denetimlerden geçmesi gerekir. Avrupa Birliği bütçesi kabul edildikten sonra, uygulanmasından sorumlu olan organ Komisyondur. Komisyonun bu konuyla ilgili sorumlulukları Mali Tüzükte belirtilmiştir.⁷²

Bütçeyi uygulamak için gerekli prosedür, bütçeye girilen tüm ödeneklerle ilgili birkaç tane teknik kuralla ve gelirlerin sadece Komisyonun sorumluluğu altında olan %1'lik kısmıyla ilgilidir. Geriye kalan %99'luk kısım milli otoritelerin sorumluluğu altındadır. Harcamalarla ilgili olarak Komisyonun sadece Bölüm III A (idari harcamalar) ve Bölüm III B'nin bazı ödenekleri üzerinde (Araştırma, içsel politika, üye olmayan ülkelere yardım gibi) uygulamaları vardır. 24 Haziran 1988 kararının 8. Maddesi gereğince öz kaynaklar üye devletler tarafından milli kanunlarına göre

⁷¹ 31 Ekim 1994 tarih ve 94/728 nolu Konsey tüzüğü

⁷² Mali Tüzüğün 22. Maddesinde ve Avrupa Topluluğu Anlaşması'nın 205. Maddesinde, Komisyonun bütçenin yürütülmesiyle ilgili sorumlulukları anlatılmıştır.

toplanır.⁷³ Komisyonun pratikteki rolü ise üye ülkelerdeki sistemi izlemek, işlemlerin yürütülmesinde sorumlu otorite olmak, ve KDV ve GSMH bazlı kaynakların üye ülkeler arasındaki harmonizasyonunun garanti edilmesini sağlamaktır.

Komisyonun bütçe uygulamasına bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Her kurum, tüm harcamaları, taahhütleri, yetkilendirmeleri ve gelirleri izlemekle görevli bir mali kontrolör, sayman ve ita amiri atamak zorundadır. Bir diğer sınırlama ise değişik düzenlemeler sonucu ortaya çıkan komitelerin varlığıdır. Bu komiteler, Komisyona bütçenin yürütülmesinde yardım eder ve üye ülkeler tarafından belirlenen alanlarında uzman kişilerden oluşurlar.

Konseynin kabul ettiği Avrupa Tek Senedi'ne göre üç tip komite tanımlanır:

- i. Tavsiye komiteleri
- ii. Yönetim komiteleri
- iii. Düzenleyici komiteler

Bütçenin uygulanmasından sorumlu olan memurlar, ita amirleri, saymanlar ve mali kontrolörlerdir. Bütçenin uygulanmasında prensip olarak bu üç memurun güçlerinin ayrılması benimsenmiştir. İta amirleri; harcamaları düzenler, tahsilat ve ödeme kurallarını belirler. Her kurumda ita amiri bulunmaktadır. Sayman ise her kurum içinde yüksek derecede mevkiye sahip bir memurdur. Komisyonda bu görev birkaç sayman ve üye içeren Bütçe Genel Müdürlüğünün bir üyesi tarafından yürütülür. Toplama ve ödeme işlemleri saymanlar tarafından yürütülür. İta amirleri görevlerini her kurum tarafından atanmış mali kontrolörlerin sürekli denetimi altında yerine getirirler. Mali kontrolörler ayrıca hesapları denetleme yetkisine de sahiptirler.⁷⁴

Birlikte gider işlemleri dört aşamada gerçekleşir:

⁷³ Deniz Kirazcı, *Avrupa Topluluğu Genel Bütçesi*, (A.Ü. SBF ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara: 1989), s. 12.

⁷⁴ Mali Tüzük madde 24

i. *İta amiri tarafından giderin taahhüdü:* Tüm taahhütler Mali Tüzüğü'nün 37. maddesine göre mali kontrolör tarafından kontrol edilir.

ii. *Giderin tahakkuku:* İta amiri tarafından alacaklının iddiaları, alacak miktarı belirlenir ve kontrol edilir. Ödemeye imkan veren gerekçe ve bilanço beş yıl saklanır. (Mali Tüzük m. 40)

iii. *Giderin ödeme emrine bağlanması:* İta amiri kabul edilen giderlerin ödenmesini saymandan ister. Ödeme emri düzenlendiği mali yılı, hangi hükme göre düzenlendiği, ödeme miktarını, harcamanın amacını, ödenecek kişiyi, ödeme biçimini belirtecek şekilde hazırlanır. Ödeme emri destekleyici belgelerle birlikte ve onlarla uyum içinde olmalıdır. Avans ödemesi genel kural olarak mali kontrolörün onayından geçmelidir.

Ödeme emri; doğru bir şekilde hazırlanmış olması, ödeme emri ile taahhüt edilen miktarın uygunluk arz etmesi açılarından mali kontrolör tarafından incelenir. Gerekli onayı taşıyan ödeme emirleri saymana iletilir.

iv. *Ödeme:* Son olarak kurumlar kendi yükümlülükleriyle ilgili ödemeleri alacaklılarına yapar. Bir kurumun yükümlülüğünü yerine getirmesi ödeme ile gerçekleşir. Sayman ödemede mevcut kaynaklara bağlıdır. Tüzüğe aykırılık halinde sayman ödeme yapamaz. Eğer ödeme herhangi bir nedenle durdurulmuşsa sayman bunu gerekçesi ile birlikte ita amirine ve mali kontrolöre bildirmek zorundadır. Ödemeler banka veya posta haneler vasıtasıyla yapılır. Avrupa Birliğinde giderlerin yapılması aşaması Türkiye'deki prosedürle paralellik göstermektedir.

Avrupa Birliği bütçesinde, gider uygulamasında ödeneklere ilişkin olarak kullanılan çeşitli terimler vardır:⁷⁵

⁷⁵ Cihat Madanoğlu, "Avrupa Topluluğu Bütçesi," Maliye ve Gümrük Bakanlığı için hazırlanmış çalışma, s. 4. (Teksir)

i. *Taahhüt ödenekleri*; içinde bulunulan mali yıla ilişkin ödenekleri kapsadığı gibi izleyen yıllara ait ödenekleri de kapsar. Taahhüt ödenekleri ilgili yıl ödeme ödenekleri bütçeye girmeden işlerlik kazanmaz.

ii. *Ödeme ödenekleri*; cari mali yıl içindeki yükümlülüklerden doğan harcamaları içerdiği gibi önceki mali yıllardan gelenleri de kapsar. Toplam ödeme ödenekleri Topluluk bütçesi gelirleri ile denk olmalıdır.

iii. *Basit ödenek*; içinde bulunulan mali yıla ilişkin taahhütleri ve ödenekleri kapsar. Bunlar arasında eşitliği sağlamak esastır.

iv. *Karışık ödenek*; yıllara yayılan ödenek türüdür. Yalnızca cari yıl ödenekleri ile sınırlı değildir.

Bilindiği gibi bütçede tertibi olan bir hizmetin mevcut ödeneğinin yetmemesi halinde ödenek aktarma işlemine başvurulabilir. Ödeneği yetmeyen hizmet tertibine gereksinim duyulan ödenek, başka bir bölümden ya da aynı bölümün başka bir maddesinden ihtiyaç duyulan tarafa aktarılabilir. Bu Avrupa birliği gider bütçesi uygulamasında da görülmektedir. Aktarma İşleminin esasları Mali Tüzüğü'nün 26. Maddesinde tanımlanmıştır. Burada Türkiye'deki bütçe içi ödenek aktarmalarında olduğu gibi önemli iki ayırım vardır: Bölümler arasında aktarma ve aynı bölümün çeşitli maddeleri arasında aktarma. Türkiye'de bölümler arası ödenek aktarımı bir yasa konusu olurken, bölümler içinde yapılacak aktarmalar Maliye Bakanlığının izniyle olur. Avrupa Birliğinde ise; Komisyon bölümünün giderler kısmında bölümler arası aktarmada, öneriler Komisyon tarafından hazırlanır daha sonra harcamaların tipine göre karar verilir. Zorunlu olmayan harcamalarda Parlamento Konseye de danışarak aktarımı basit çoğunlukla kabul veya red eder. Zorunlu harcamalarda ise Konsey Parlamento'ya da danışarak aktarımı nitelikli çoğunlukla kabul veya red eder. Her iki durumda da eğer 6 hafta içinde karar alınmazsa Komisyonun önerileri kabul edilmiş sayılır.⁷⁶ Komisyon, bütçenin idari harcamalar kısmındaki aktarmaları kendisi yapar. Aynı bölümün

⁷⁶ European Commission, 1995, a.g.e., s.73.

maddeleri arasında Konsey ve Parlamento Komisyonu bilgilendirerek aktarma yapabilir. Ayrıca Sayıştay ve Adalet Divanı da kendi bölümlerinde maddeler arası aktarmayı Komisyonu en az 3 hafta öncesinden bilgilendirerek yapabilirler.

Muhasebe kayıtları ECU üzerinden, çift kayıtla, tüm gider ve gelirleri kapsayacak bir biçimde düzenlenir. Bütçe hesapları, taahhütler ve ödeme emirleri bütçedeki kodlarına uygun olarak muhasebeleştirilir. Düzenli olarak kontrol edilen avanslar, avansın ödenmesini izleyen mali yılın kapanmamış hesaplarına geçirilir ve kapatılır.

1.5.AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN DENETLENMESİ

Tüm demokratik bütçe sistemlerinde olduğu gibi Birlik bütçe kanunu da her kurum içinde içsel denetim, bunun dışında Parlamento ve Sayıştay tarafından yapılan dışsal denetim düzenlemelerini içerir. Konseyin bütçe üzerinde gerçek bir denetim fonksiyonu yoktur. Sadece ödeme prosedürünün bir parçası olarak tavsiyelerde bulunabilir.

1.5.1. İçsel Bütçe Denetimi

İçsel Denetim genelde bütçe uygulaması sırasında yapılmaktadır. Bütçenin içsel denetimi, mali kontrolörler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sayman harcamalarda yaptığı kontrolde, maddi hatanın bulunup bulunmadığına, makbuzların geçerlilik süresi, tüzüklerle belirlenen diğer şekil şartlarına dikkat eder. Herhangi bir düzensizliğin varlığı halinde ödemeyi yapmaz.⁷⁷ Sayman her kurumla ilişkili, ayrıca raporlama sisteminde yetkiye sahip olan mali kontrolörün gözetimi altında görevini yapar. (mali tüzük m.24) İta amirleri ve saymanlar her kurumun mali kontrolörün altında değişik bütçe işlemleri için sorumlu memurlardır. Mali kontrolör eğer yapılacak gideri onaylamazsa, kararını gerekçeli olarak ita amirine bildirir. Ancak bazı özel

⁷⁷ Nuri Değer, "Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi, " Maliye Bakanlığı için hazırlanan çalışma, s. 13, (teksir)

durumlarda üst makam mali kontrolörün muhalefetine rağmen gideri yaptırabilir. Harcama, kanuni şartların yerine getirilip getirilmediğinin yetkili mercii tarafından saptanması sonucunda geçerlilik kazanır.

Saymanların, ita amirlerinin ve mali kontrolörlerin sorumlulukları Mali Tüzüktün 5. başlık, 73-77 maddeleri arasında belirtilmiştir. hesaplar mali yıl sonunda kapatılır ve mali kontrolöre sunulur. Mali kontrolörler çeşitli bütçe işlemlerini denetlemekten sorumludurlar. Her kurumda Mali Tüzüğün 24. Maddesine göre atanmış ve bütün harcamaların denetimi ve gelirlerin toplanması konusunda yetkilendirilmiş bir mali kontrolör vardır. Mali kontrolörlerin bir yada daha çok yardımcısı olabilir. Mali kontrolör görevde bulunduğu sürede yapılan ödenek üstü harcamaların hesabını vermekle gerekirse bunları ödemekle sorumludur.

Konunun daha iyi anlaşılması açısından Türkiye'deki uygulamayla bir paralellik kurmak istersek bu denetimi, Maliye Bakanlığı ile ona bağlı kuruluşların ve Sayıştayın bütçenin uygulanması sırasında yaptıkları idari denetime benzetebiliriz. İdari denetimde, bütçenin uygulanması sırasında idare kendi memurlarını, denetim organları yoluyla hiyerarşik bir şekilde denetler.

1.5.2. Dışsal Bütçe Denetimi

Her kurumun içerisindeki içsel denetleme sistemlerinin yeterli olmadığı düşüncesi ile, bütçe denetimine dışsal bir denetlemenin de eklenmesi gerektiği bütçe kanununda kabul edilmiş temel kurallardandır. Dışsal denetim Parlamento tarafından politik bir değerle gerçekleştirilir. Buna ek olarak çoğu gelişmiş bütçe sisteminde de olduğu gibi, bağımsız bir birim olan Avrupa Sayıştay'ı da bütçe işlemlerinin kurallara ve kanunlara uygunluğunu kontrol etmekten sorumludur. Bu iki kurumun yaptığı denetimin birbirini tamamladığı görülmektedir. Örneğin ödeme kararlarında Parlamento, Sayıştay'ın yıllık raporlarından ve özel raporlardan çok fazla etkilenir.

1.5.2.1.. Avrupa Sayıştay Denetimi

22 Temmuz 1975 tarihli olup, 1 Haziran 1977'de yürürlüğe giren Brüksel Anlaşması ile Birlik Sayıştay'ının kurulmasından beri bütçenin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay, Birliğin ve Birlik tarafından kurulan tüm kuruluşların harcamaları ve gelirlerine ilişkin tüm hesaplarını kontrol etmek için genel bir yetki kullanır. Bu amaçla gelirler ve harcamaların yasalara uygunluğunun kontrolünü ve iyi bir mali yönetimi sağlamaya çalışır.⁷⁸

Avrupa Sayıştay yargılama yetkisine sahip değildir. Denetimler belgeler üzerinde veya yerinde yapılabilir. Sayıştay üye devletlerin benzer kuruluşları veya kendisine bildirilen kuruluşlarla ilişki kurabilir.

Avrupa Sayıştayının çalışması aslında dışsal denetimin kamu maliyesi alanında görünen iki yönünü yansıtır: Yasal denetim ve etkenlik denetimi

i. İşlemlerin yasallığının ve düzenliliğinin denetimi tüm dışsal denetim yöntemlerinin en bilinenidir. Bu denetim hesapları araştırmayı, mali işlemlerin kanuni ve düzenli mantıkla yapıldığını belirlemeyi gerektirir. (Yasal denetim)

ii. Mali yönetimin başarısının denetimi ise daha yüksek seviyede bir denetimdir. Mali yönetimin tüm örgüt ve sisteminin, uygulama alanındaki verimliliği, kaynakların yönetim ve kullanımının etkin olup olmadığı araştırılır. Sonuçlar ekonomik anlamda değerlendirilir. (Etkenlik denetimi)

Bütçe yılı kapandığında Sayıştayın denetleme bulguları bir yıllık rapor olarak hazırlanır. Bu rapor 15 Temmuzdan geç olmamak üzere Birliğin kurumlarına gönderilir. Aynı yılın 30 Kasımında kuruluşların cevaplarıyla birlikte Avrupa Topluluğunun Resmi Gazetesinde yayınlanır. Avrupa Sayıştay ayrıca, yıllık raporlara

⁷⁸ Değer, a.g.e., s. 14.

ek olarak, Birliğin isteği üzerine belirli sorular hakkındaki gözlemlerini sunduğu özel raporlarda hazırlar. Sayıştay raporlarını ve görüşlerini üyelerinin çoğunluğunun kararına bağlı olarak hazırlar.

1.5.2.2. Avrupa Parlamentosu Denetimi ve Bütçenin Aklanması

Bütçe güçleri Parlamento ve Konsey arasında paylaştırılmış olsa da, Parlamento bütçenin uygulanmasından sonra pratik bir kontrol yapmak suretiyle önemli bir sorumluluğa da sahiptir. Bu, bütçenin var oluşunun son aşamasıdır. Parlamentonun bütçe denetimi Bütçe Kontrol Komisyonu tarafından gerçekleştirilir. Bütçe denetiminin kuralları şunlardır;⁷⁹

- i. Giderlerin kanunlara uygun ve etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını ve programların uygulanmasını kontrol etmek,
- ii. Bütçeyi etkileyen hata durumlarını araştırmak,
- iii. Giderlerin etkinliğini arttırmak için öneriler sunmak,
- iv. Sayıştayla ilişki kurmak.

Avrupa Parlamentosu bütçeyi yıl içerisinde ve yıl sonunda çıkarılan kesin hesaplar üzerinden denetler. Yıl içi denetimi bütçe uygulama süreci içerisinde gerekli görüldüğü durumlarda yetkilendirdiği kişi veya kurumlarca bütçeyi denetleme biçiminde gerçekleşir. Asıl önemli olan yıl sonu denetimidir ve aşağıda bu konu üzerinde durulacaktır.

Avrupa Parlamentosu, Komisyonun en geç bir sonraki yılın 1 Mayıs tarihine kadar göndermek zorunda olduğu gelir ve gider hesaplarını, devletin mali başarısının analizini gösteren belgeleri inceler. Parlamento, yönetim dönemi hesabını, mali bilançoyu, Sayıştay'ın yıllık raporunu inceler ve gerekli çoğunlukla bütçe uygulamasına ilişkin Komisyonun aklanmasına karar verir. Yıllık aklanma prosedürünü Avrupa

⁷⁹ European Commission, 1995, a.g.e., s. 123.

Topluluğu Antlaşması'nın 206. maddesi ve Mali Tüzüğün aşağıdaki adımları belirler:

- i. Bütçe dönemini takip eden yılın en geç 1 Mayıs tarihine kadar Komisyon, yönetim dönemi hesabını hazırlamak zorundadır. Her kuruluşun bu dönemle ilgili gelirler ve harcama işlemlerinin toplamının gösterilmesi zorunludur.⁸⁰ Ayrıca Komisyon her sene 1 Mayıs tarihine kadar Birliğin aktif ve pasifini bir önceki yılın sonu itibariyle gösteren Mali bilançoğu da çıkarmak zorundadır. Ayrıca geçmiş yılın 31 Aralığındaki yardım ve ödenekleri gösteren bir raporla mali yapının analizi hazırlanır. Komisyon, yönetim dönemi hesabı, mali bilanço ve mali yönetim analizlerini Parlamentoya, Konseye ve Sayıştay'a gönderir.⁸¹
- ii. 15 Temmuzdan geç olmamak üzere Sayıştay yıllık rapora eklemek istediklerini Komisyon ve diğer kurumlara haber verir. (madde 88/1)
- iii. 31 Ekimden geç olmamak üzere, tüm kurumlar cevaplarını Sayıştay'a gönderir. (madde 88/1)
- iv. 30 Kasımdan geç olmamak üzere, Sayıştay yıllık raporunu diğer kurumlara gönderip, bunları Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlar. (madde 88/4)
- v. Bir sonraki yılın (n+2) 30 Nisanında, Konsey ve Parlamento mali raporları, Sayıştay'ın yıllık raporlarını ve özel raporlarını, kurumların cevaplarını inceler.

Parlamento bütçenin aklanması kararını oyların mutlak çoğunluğu ile verir. Aklanmanın doğru olarak işlediği varsayılan bütçenin varlığında son işlem olarak görülmesi normaldir. Buna rağmen Parlamento ve Konsey aklama üzerinde tartışırken bazı noktaların açık olmadığını fark edebilir ve aklama kararını erteleyebilir. Bu

⁸⁰ Mali Tüzük madde 78.

⁸¹ Mali Tüzük madde 82.

durumda aklama kararının ertelenmesinin sebepleri hakkında Komisyonun bilgilendirilmesi gerekmektedir. Parlamento aşağıdaki sebeplerle bütçenin aklanmasını erteleyebilir:

- i. Komisyonu belirli politik şartlar altında cezalandırmak için,
- ii. Tüm dokümanları incelemek için daha fazla zamana ihtiyacı olduğunda, (1977 ve 1979 yıllarında olduğu gibi)
- iii. Parlamenton daha fazla bilgilendirilmek istediğinde (1990 yılında olduğu gibi), ya da Komisyonun bütçenin aklanmasına temel oluşturan bazı dokümanların düzeltilmesinin istediğinde. (1980 ve 1985 yıllarında olduğu gibi)

Parlamento tarafından çeşitli ciddi sebepler nedeniyle aklanmanın reddedilmesi ise ertelemeden ayrı bir kavramdır. Bütçenin yalnızca bir kez -1982 mali yılı için 14 Kasım 1984'te- aklanması reddedilmiştir. Ancak ne anlaşmalarda nede Mali Tüzükte aklanmanın reddedilmesi durumuyla ilgili açık hükümler yoktur. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması 1977 yılında yürürlüğe girdiği zaman, Komisyonun uygulamasında yürütülen bir işlemin Parlamento tarafından reddedilmesi durumunda Komisyonun istifa etmek zorunda olduğu tartışmaları da gündeme gelmiştir. Deneyimler göstermiştir ki bu tür bir politik sebebin kanuni bir değeri yoktur. 1982 bütçesinin 14 Kasım 1984'te aklanmasının reddedilmesinden sonra Komisyon istifa etmemiştir. Bu nedenle Parlamento böyle bir sonucun kaçınılmaz olduğunu kabul ederek 1982 bütçesini 15 Mart 1985'te aklamıştır.

1.5.3. Bütçenin Kaynak Denetimi

Antlaşmalarda Birlik kurumlarına, Birlik işlemlerinin üye ülkelerde uygulanmasının denetimi konusunda yetki veren hükümler bulunmamaktadır. Denetim prosedürüyle ilgili Sayıştayın yapacağı birkaç özel görev dışında Maasstricht Antlaşması 209(a) maddesiyle "üye ülkelerin Topluluktaki kaçakla mücadele etmeleri

gerektiği ve bu konuda Komisyon ve diğer kurumlarla işbirliği içinde olmaları gereklilikleri” belirtilmiştir. Bu maddeyle Komisyona belirli bir amaç çerçevesinde üye ülkelerde denetim yapabilmesinin kanuni temelleri sağlanmıştır. Kaçakçılıkla mücadele ve Topluluğun mali haklarının korunması üye ülkeler ve Komisyon arasında bir işbirliği ile mümkün olabilecektir.⁸²

21 Nisan 1970 tarihli tüzüğe göre, ortak tarımsal politikayı yürütmek için gereken fonlar, Komisyon ve üye ülkeler arasında sorumlulukların paylaşılması yoluyla sağlanacaktır. Özellikle ortak tarım politikasını finanse etmek, bağlantılı olarak ATGYF sistemi altında finanse edilen işlemlerin gerçekliğini ve düzenliliğini kontrol etmek, güvensizliklere karşı önlem alıp, sebepsiz olarak yapılan ödemeleri kapatmak için alınan ölçülerin uygulanmasını sağlamak görevi Komisyonundur.⁸³ Benzer şekilde Yapısal fonlarla ilgili olarak yapılan harcamalar da Komisyonun denetim mekanizması kapsamı içerisinde.⁸⁴ Bu amaçla Komisyon ve milli yetkili organlar arasında işbirliği esastır.

Birliğin öz kaynaklarıyla ilgili olarak 1989’da kabul edilen düzenlemelerle⁸⁵ bu kaynakların toplanması ve denetiminin temel sorumluluğu üye ülkelere bırakılırken, Komisyonun milli sistemler üzerindeki sorgulama gücü de -özellikle kaçakçılıkla mücadelede- genişletilmiştir. Bu amaçla üye ülkelerin yerine getirmek zorunda oldukları bir takım sorumlulukları vardır. Üye ülkeler öz kaynaklarla ilgili olarak Komisyon tarafından incelenebilmesi amacıyla hesaplarını düzenli olarak tutmak zorundadırlar. Ayrıca bu hesapların durumlarıyla ilgili olarak Komisyonla iletişimde bulunmak da görevleridir.

Birlik bütçesine aktarılacak gümrük ve KDV’nin olduğundan küçük gösterilmesinden kaynaklanan eksik beyanın varlığı Topluluk bütçesi için ciddi bir

⁸² European Commission, 1995, a.g.e., s.119.

⁸³ European Commission, 1995, a.g.e., s. 119.

⁸⁴ 19 Aralık 1988 tarih ve EEC 4253/88 ve 2052/88 nolu Konsey Tüzüğü

⁸⁵ 29 Mayıs 89 tarih ve EEC 1552/89- 376/89 –1553/89 Konsey Tüzükleri

kayıp oluşturmaktadır. Üye ülkelerdeki gerçek dışı beyanın boyutlarının artmasıyla birlikte, 'Birlik' bütçesine finansman sağlamada üye ülkeler arasında eşitsiz bir durum ortaya çıkmıştır. 'Birlik' bütçesinin gelirlerini oluşturan gümrük vergileri, tarımsal prelevmanlar ve 'Birliğe' üye ülkelerin KDV transferleri farklı boyutlarda oluşacak ve gerçek dışı beyanın önlenemediği ülkelerin 'Birlik' bütçesine katkıları azalacaktır. ⁸⁶ Bu konuda alınan tedbirler arasında ilk başta Komisyon ve üye ülkelerin sorumlulukları arasındaki ilişkiyi tanımlayan birkaç düzenleme kabul edilmiştir.

i. Komisyon sadece ulusal otoriteler tarafından yapılan kontrolleri izlemek değil, gerektiğinde kontrol ziyaretleri yaparak konuyu yerinde değerlendirme hakkına da sahiptir.

ii. Üye ülkelerin düzenli olarak Komisyona bilgi sağlamaları zorunludur. Üye ülkelerin hesaplar hakkında, bunları etkileyen hile ve kaçakların temel nedenleri ve kontrollerin sonuçları hakkında Komisyona bilgi vermesi gerekmektedir. Bu şekilde, üye ülkeler her çeyrekte düzensizlik durumlarını Komisyona bildirirler. Bu raporlar yapılmış hazırlıkları, elde edilen kaynakların miktarı ve yapısını, bütçe iyileştirme olasılıklarını, başlatılan kanuni prosedür ve onlarla ilgili kararların ayrıntılarını kapsayacak şekilde bir rapor hazırlar.

Komisyon her üye ülkeyle ilişkili olarak araştırma işlemini yapar. Bu araştırmada ülkelerin KDV sisteminde ulusal prosedürde herhangi bir gelişme olup olmadığı, GSMH' da yıl içinde haber vermede bir hata olup olmadığı araştırılır. Bu işlem araştırmaların temeli olan hesaplama ve istatistikleri içerir. Böylece gerçek dışı beyanlar belirlense de 'Birlikte' bu duruma karşı harekete geçmek için bulunan sistem yetersizdir. ⁸⁷ 14 Ekim 1987de Komisyon, 'Birlik' bütçesini etkileyen kaçakçılığa karşı Komisyon Başkanının doğrudan sorumluluğu altında savaş başlattığını bildiren bir rapor yayınlamıştır. Bu raporun ana amacı:

⁸⁶ Nazende Özkaramete, "Genişleme Sürecinde topluluk Bütçesi," *Ekonomik Yaklaşım*, (Cilt no: 6 sayı no:16, Bahar 1995), s. 69.

⁸⁷ European Commission, 1995, a.g.e., s. 120.

- Kaçakçılıkla ilgili bütün bilgileri merkezileştirmek,
- Komisyonun üye ülkelerdeki araştırmalarını koordine etmek,
- Milli otoritelerle ilişkide Komisyonu temsilci yapmak,
- Kaçakçılıkla mücadeleyle ilgili periyodik raporlar hazırlamaktır.

Komisyon her yıl bu amaçla kaçakçılıkla mücadele politikasının çerçevelerini belirleyen bir “faaliyet planı” hazırlar.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN GENEL YAPISI

2.1.AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN GELİRLERİ

2.1.1. Geleneksel Özkaynaklar

AET bütçesi, AAET bütçesi, AKÇT bütçesi 1958 yılından 1970 yılına kadar üye ülkelerin mali katkıları ile finanse edilmekteydi. Topluluk Konseyi'nin 21.04.1970 tarihinde aldığı kararla öz kaynaklar sistemine geçilmesi öngörülmüştür. Karar, 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren uygulamaya girmiş, böylelikle üye ülkelerin doğrudan mali katkıları yerini öz kaynaklara bırakmıştır.

Öz kaynaklar; “üye ülke otoritelerinin ayrı bir kararına gerek kalmadan bütçeyi finanse etmek amacıyla Birliğe ödenmesi baştan kabul edilen vergi karakterindeki gelirlerdir.” şeklinde tanımlanabilir.⁸⁸ Öz kaynakların Birlikteki tanımı çerçevesinde; Birlik tarafından benimsenen politikalardan doğan harcamaların tam ve doğru finansmanının öz kaynaklar aracılığıyla sağlanması ana hedef olmuştur.⁸⁹ Öz kaynakların varlığı Avrupa Birliğinin temel karakteristik özelliklerinden birisidir. Uluslararası bütün organizasyonların finansmanı geleneksel olarak üye ülkelerin kendi zenginlikleriyle orantılı olarak yaptıkları katkılarla sağlanır. Örneğin bu Birleşmiş Milletlerde de böyledir. Birleşmiş Milletler üyeleri sık sık kendi paylarına düşen katılımları reddederler ya da istenilen zamanda bu parayı ödemenin onlar için imkansız olduğunu iddia ederler. Bunun tersine Avrupa Birliği üyeleri öz kaynaklar sistemi altında paylarına düşeni reddetme hakkına sahip değildir. Örneğin İngiltere 1983’de Nisan ayına ait öz kaynak payını Komisyon hesabına aktarmakta gecikince, dava Avrupa Adalet Divanına götürülmüş ve Divan Aralık 1986’da İngiltere’nin bu şekilde

⁸⁸ Bilici, a.g.e., s. 32.

⁸⁹ Helvacıoğlu, a.g.e., s. 163.

davranma hakkı olmadığını kararlaştırmış ve gecikmeden dolayı faiz ödemesini zorunlu kılmıştır.⁹⁰

Üye ülkeler tarafından Birliğe aktarılması zorunlu olan Topluluk öz kaynaklarını;

- i. Tarımsal prelevmanlar
- ii. Gümrük vergileri payı
- iii. KDV payı
- iv. GSMH payı olarak dört grupta toplayabiliriz.

Topluluğun ilk öz kaynakları; 1971 yılından itibaren uygulamaya konulan tarımsal prelevmanlar ile 1971-1975 yılları arasında aşamalı olarak yürürlüğe konulan gümrük vergisi paylarıdır. Bunlar geleneksel öz kaynaklar olarak bilinmektedir. Ancak zaman içerisinde bu kaynakların Birliğin finansmanında yetersiz kalması nedeniyle üçüncü bir kaynak olarak, 1980 yılından itibaren üye ülkelerin KDV matrahları üzerinden bir pay alınmaya başlanmıştır. 1986 yılında dördüncü öz kaynak olarak üye ülkelerin GSMH'ları üzerinden bir pay alınması esası getirilmiştir.

Öz kaynaklar, Birlik kanunlarının gereksinimlerini karşılamak için uygun şekilde onaylanmış olan ulusal kanunlarla ilişkili olarak üye ülkelerin yönetici otoriteleri tarafından toplanır.⁹¹ Üye ülkeler bu kaynakları Komisyona ödemekle yükümlüdürler. Çünkü Birliğin bu görevleri gerçekleştirmek için ayrı bir yönetimi yoktur. Öz kaynaklarla ilgili yükümlülük altında kalınan miktar, üye ülkelerin milli hazineleri veya görevlendirdiği yetkili kurumları vasıtasıyla Komisyon tarafından açılmış bir hesaba girilir. Bu işlemin gümrük vergileri payı ve tarımsal prelevmanlar için yükümlülüğün doğduğu andan itibaren iki ay içinde yapılması gerekmektedir. KDV payı ve GSMH payı tabanlı kaynaklar, Birlik bütçesinde bulunan KDV payı ve GSMH payı tabanlı gelirlerin on ikide-biri oranında her ayın ilk mesai gününde hesaba

⁹⁰ Juliet Lodge, *The European Community and The Challenge of The Future*, (St. Martin's Press, New York: 1989), s.129-130.

⁹¹ 24 Haziran 1988 tarih ve 88/376 sayılı Konsey Tüzüğü gereğince

girilmelidir. Üye ülkeler tarafından Birliğe yapılan otomatik ödemelerin kayıt sistemi arasında bir uyum yoktur. Bazı ülkelerde öz kaynaklar miktarı milli bütçeye önce gelir olarak kaydolunur ve sonra harcama olarak gösterilir.

Tarımsal prelevmanlar ve gümrük vergileri payını toplayan üye devletlerin katlandıkları maliyetlere karşılık olarak bu tür gelirlerinin %10'u üye devletler tarafından Birlik adına hesaba yatırılmadan önce hesaptan indirilir. 1988 yılına kadar toplanan tarımsal prelevmanlar ve gümrük vergileri payının tamamı önce Topluluğa ödeniyor sonra masraflarıyla ilgili olarak %10'luk tutar kendilerine iade ediliyordu. İade edilen bu %10'luk tutar harcama olarak kabul edilmekteydi. 1988 yılından bu yana ise söz konusu %10'luk tutar bütçenin gelir kısmında "negatif gelirler" başlığı altında gösterilmektedir.

2.1.1.1. Tarımsal Prelevmanlar

Tarımsal prelevmanlar, ortak tarım politikası çerçevesinde üçüncü ülkelerle yapılan tarımsal ticaret üzerinden alınır. Prelevman, Birlik tarım üreticisine verilen eşik fiyatı⁹² ile en elverişli Dünya CİF fiyatı (ithalatçı fiyatı) arasındaki fark üzerinden hesaplanır. Birlikteki ortak piyasa düzenlemeleri uyarınca en elverişli Dünya CİF fiyatının Toplulukça belirlenen tavan fiyatının altına düşmesi durumunda, Komisyon tarafından saptanan prelevman (iki fiyat arasındaki fark), Birliğin bütün giriş gümrüklerinde, ithalatçıdan tahsil edilmektedir.⁹³ Dünya tarım ürünleri fiyatları ile Birlik tarım ürünleri fiyatları arasında Birlik aleyhine oluşan farklar bu şekilde kapatılmaya çalışılmaktadır. Genellikle Birlik fiyatları dünya fiyatlarının üzerinde gerçekleşmektedir. Burada amaç düşük fiyatla ithal edilen malın fiyatını Birlikteki fiyata eşitleyerek Birlik üreticilerinin rekabet gücünü korumaktır. Böylece tarımsal kesime bir sübvansiyon sağlanmış olmaktadır. Tarımsal Prelevmanlar bir anlamda Birlik politikalarının uygulanmasında 3. Ülkelerden ithal edilen tarımsal ürünler

⁹² Topluluk Tarım Bakanlarınca saptanan gösterge fiyatından ilgili ürünün gümrüklerden tüketim merkezine kadar olan taşıma muhafaza giderleri çıkarılarak bulunan fiyat

⁹³ Özer Çınar, **Ortak Tarım Politikasının Genel Çizgileri İle Ortak Tarım Politikasında Reform Eğilimleri ve Ortak Tarım Politikasına Uyum Sorunu**, (Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara: 1989), s. 89.

üzerine konulan gümrük vergileri olarak da kabul edilebilir.

Tarımsal prelevmanların hasılatı, ülkelerin ticaretine ve fiyatların hareketliliğine bağlıdır. İthal edilen tarımsal ürünün dış pazarlardaki fiyatı ile Avrupa Birliği fiyatı arasındaki fark ne kadar az olursa bu kaynaktan toplanacak gelirinde de o kadar az olacağı açıktır. Birlik eşik fiyatları değişmediği sürece, prelevman tutarı dünya fiyatları azaldığı oranda artmakta, arttığı oranda azalmaktadır.⁹⁴ Tarımsal prelevmanların oranı, Birliğin tamamı için geçerli olmak üzere, Hollanda'nın Rotterdam borsasında tespit edilmektedir.⁹⁵ Bu oran bazı ürünlerde her gün, bazı ürünlerde de aylık olarak belirlenmektedir. Böylece tarım ürünlerinden alınan vergilerde esneklik sağlanmıştır. Bu esneklik topluluk üreticilerini dış rekabetten büyük ölçüde korumaktadır.⁹⁶

Şeker ve izoglikoz vergisi 1970 kararı çerçevesinde tarımsal prelevmanlara dahil edilmiştir.⁹⁷ Şeker vergisi gerek şeker üretimini gerekse şeker satışlarının düzenliliğini desteklemek amacıyla alınır. Vergi şeker üretimi ve şeker stokları üzerinden alınmaktadır. Vergiyi şeker üreticisi işletmeler ödemektedir. İzoglikoz vergisi de (izoglikoz bir tarımsal ürün olmamasına rağmen) şeker vergisiyle aynı özellikleri göstermektedir.⁹⁸

Tablo 6'da öz kaynak sistemine geçiş yılından bu güne kadar genel bütçe gelirleri içerisinde yer alan tarımsal prelevmanların miktarı ve tüm gelirler içerisindeki yüzdesi gösterilmektedir. Buna göre 1971 yılında tarımsal prelevmanlardan sağlanan gelir bütçenin gelirlerinin %30.6'sını oluştururken, bu oran 1981 yılında %9.2'ye, 1990 yılında %4.0'a ve 1996 yılında da %2.4'e gerilemiştir. Buda bize zaman içerisinde Birlikte tarımsal gelirlerin diğerleri yanında önemini yitirdiğini göstermektedir.

⁹⁴ Ahmet Şahinöz, *Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası*, (Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no: 12, Ankara: 1993), s. 38.

⁹⁵ Kadir Mercül, "Avrupa Topluluğu Bütçesi ve Parasal Gelişmeler," *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konfeansları Prof. Dr. Memduh Yşa'ya Armağan*, (İstanbul: 1987), s. 95.

⁹⁶ Çudin, a.g.e., s.41.

⁹⁷ 17 May 1974 tarih ve 1111/77 sayılı Konsey tüzüğü.

⁹⁸ European Commission, 1995, a.g.e., s. 82.

Özellikle GSMH bazlı dördüncü öz kaynağın uygulanmaya konulduğu 1988 yılından itibaren tarımsal gelirlerin bütçe içerisindeki payının daha da azalmaya başladığı görülmektedir.

Tablo 6: Tarımsal Prelevmanların Birlik Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Miktar (Milyon ECU)	%
1971	713.8	30.6
1972	799.5	25.6
1973	510.3	10.4
1974	330.1	6.4
1975	590.1	9.6
1976	1163.7	14.2
1977	1778.5	20.5
1978	2278.9	18.3
1979	2143.5	14.4
1980	2002.3	12.2
1981	1747.4	9.2
1982	2227.8	10.1
1983	2433.9	9.5
1984	2950.0	11.3
1985	2179.1	7.8
1986	2287.0	6.8
1987	3097.8	8.7
1988	2605.8	6.2
1989	2397.7	5.2
1990	1875.7	4.0
1991	2486.0	4.4
1992	1987.8	3.3
1993	1929.9	2.9
1994	2074.1	3.1
1995	1963.8	2.6
1996	1935.5	2.4

Kaynak: *The Community Budget: The Facts In Figures*, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s.38-39.

Tablo 7'de 1995 yılı itibariyle Birliğe aktarılan tarımsal prelevmanların üye ülkeler arasındaki dağılımı gösterilmektedir. Buna göre Almanya %20.2 oranıyla en büyük tarım vergisi toplayıcısıdır. Onu Fransa, İtalya ve İngiltere izlemektedir. Bunun yanında tablodan da görüldüğü gibi Lüksemburg, İrlanda, Finlandiya, Avusturya, İsveç, Danimarka gibi ülkelerinde Topluluk bütçesine katkıları önemsenemeyecek kadar azdır.

Tablo 7: 1995 Yılı Bütçesinde Birliğe Aktarılan Tarımsal Prelevmanların Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı

Ülkeler	Miktar (Milyon ECU)	%
Belçika	118.4	6.0
Danimarka	40.2	2.0
Almanya	397.5	20.2
Yunanistan	33.0	1.7
İspanya	165.0	8.4
Fransa	348.6	17.7
İrlanda	13.8	0.7
İtalya	264.8	13.5
Lüksemburg	0.2	0.0
Hollanda	127.8	6.5
Avusturya	27.9	1.4
Portekiz	101.2	5.2
Finlandiya	20.4	1.0
İsveç	45.0	2.3
İngiltere	260.1	13.2

Kaynak: The Community Budget: The Facts In Figures,

(Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1996), s.89.

Ülkeler arasında Birliğe aktarılan tarımsal prelevmanlar açısından bu türlü farkların olması, doğal olarak ülkelerin tarımsal yapılarından, tarımda kendi kendilerine yeterli olup olmadıkları ve bu anlamda da üçüncü ülkelerden tarım ürünü ithal edip etmedikleri konusundaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Ayrıca dünya pazarındaki fiyatların değişkenliği de Birliğin bu kaynaktan toplanan gelirlerini etkileyecektir. Rakamları bu açıdan değerlendirecek olursak Birliğe tarımsal prelevmanlar açısından en yüksek katkıyı sağlayan Almanya'nın üçüncü ülkelerden yaptığı tarımsal ithalatının da içerisinde en yüksek oranda olması gerekmektedir. Gerçekten de Almanya en büyük tarım ithalatçısıdır. (Tablo 8) Tablodan da görüldüğü gibi 1995 yılında Birliğe tarımsal prelevman aktarımında ilk dört sırayı paylaşan ülkeler Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere tarımsal ürün ithalatçısı olarak da Birlik içerisinde ilk dört sırayı paylaşmaktadırlar. Bunun en önemli nedenlerinden bir tanesi bu dört ülkenin aynı zamanda Birliğin en fazla nüfusa sahip ülkeleri olmalarıdır. Fakat nüfusun yanında ülkelerin sahip oldukları gelir düzeyleri de söz konusu ithalatta etkili olmaktadır.

Tablo 9' da ise Avrupa Birliğinin üçüncü ülkelerden yaptığı tarımsal ürün ithalatının toplam içerisindeki yüzdesi verilmiştir. Tarımsal ithalatın payının son 12 yılda sürekli bir düşüş halinde olduğu görülmektedir. 1962 yılında uygulamaya konan Ortak Tarım Politikasının temel amacı; Avrupa boyutunda istikrarlı bir tarım pazarı yaratmaktır. Yabancı ürünlere karşı ortak koruma ve iç piyasalarda topluluk tercihi ilkesi gibi etkin ticari müdahale araçları Birlik üyeleri arasındaki tarım ürünleri ticaretinin hızla gelişmesini sağlamıştır. Bu yüzden üçüncü ülkelerden yapılan tarımsal ithalata bağlı olarak değişen tarımsal prelevmanlar zaman geçtikçe bütçe içerisinde önemini kaybetmektedir.

Tablo 8: Avrupa Birliğinin Üçüncü ölkelerden Yaptığı Tarımsal ürün İthalatı**(Milyon Ecu)**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belçika/ Lüksemburg	3193	2927	2685	2657	2839	3159	2903	2942	2825	2949	3875	4268
Danimarka	1939	1928	1946	1872	1978	2129	2038	2088	2182	2212	2737	2160
Almanya	13970	13891	12056	11011	11263	12048	11652	12741	12852	12246	14098	12987
Yunanistan	677	727	650	688	689	895	866	852	735	658	728	695
İspanya	4409	4232	4247	3845	4575	4985	4892	5327	5516	5089	5747	6089
Fransa	8703	8537	7271	6999	7345	7636	7267	7371	7031	6698	7447	7177
İrlanda	556	586	359	352	386	448	423	407	412	428	509	420
İtalya	8737	9550	7586	7546	8264	9042	8434	8568	8025	7323	8665	8149
Hollanda	7100	6863	6297	5908	6359	6109	6605	6231	7269	6549	9127	8009
Portekiz	2080	1535	1328	1296	1585	1572	1619	1545	1462	1418	1614	1753
İngiltere	10169	9849	9268	8680	9351	9581	9190	8796	8896	8830	9975	9017
Finlandiya												865
İsveç												1575
Avusturya												10014

Kaynak: Agricultural Situation İn The European Unıon Raporlarının çeşitli sayılarından tarafımızca düzenlenmiştir.

**Tablo 9: Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelerden Yaptığı Toplam
Tarımsal Ürün İthalatının Toplam İthalat İçerisindeki
Yüzdesi**

Yıllar	Tarımsal İthalat (Milyon Ecu)	%
1983	53276	15.7
1984	61534	15.6
1985	60627	15.1
1986	52802	15.9
1987	50854	15.0
1988	54636	14.1
1989	57603	12.9
1990	55889	12.1
1991	56868	11.5
1992	56872	11.7
1993	54402	11.2
1994	64521	11.9

Kaynak: Agricultural Situation In The European Union Raporlarının çeşitli sayılarından
tarafımızca düzenlenmiştir

2.1.1.2. Gümrük Vergileri Payı

Gümrük vergileri payından sağlanan kaynak; üye ülkeler arasında bir gümrük birliği oluşturulması, Topluluk içi mal dolaşımında gümrük tarifelerinin kaldırılması ve ortak bir gümrük tarifesinin doğal sonucudur. 21 Nisan 1970 tarihli karar ile Ortak Gümrük Tarifesi'ne göre ithal mallarından elde edilen gelirlerin Birliğe aktarılması kararlaştırılmıştır. 1 Ocak 1971'de %50 miktarıyla başlatılarak bu aktarma 1 Ocak 1975 yılı sonunda Birlik bütçesine tümünün devredilmesiyle gerçek öz kaynak özelliğine kavuşturulmuştur.

Birlik içerisinde üye ülkelerin yapmış oldukları ithalat hangi limandan veya gümrük deposundan yapılmış olursa olsun, bu ithalattan elde edilen gümrük vergisi hangi ülkeye ait olduğuna bakılmaksızın Birliğe aktarılacaktır.

Tablo 10 gümrük vergilerinin Birlik bütçesinde yıllar itibariyle miktarlarını ve bütçe gelirleri içerisindeki yüzdelerini göstermektedir. Buna göre bütçe gelirlerinin içerisinde gümrük vergilerinin özellikle 1980'li yıllara kadar önemli bir yer tuttuğunu söyleyebiliriz. 1974 yılında bütçe gelirleri içerisinde gümrük vergilerinin oranı %53.2 düzeylerine bile çıkmıştır. Ancak 1980'li yıllardan sonra bu oranını düşmeye başladığını söyleyebiliriz. Oran 1983'te %28.1, 1990'da %22.1 ve 1996'da %15.7'dir.

Tablo 11'de ise 1995 yılı bütçesinde Birliğe aktarılan gümrük vergilerinin üye ülkeler arasındaki dağılımı gösterilmektedir. Buna göre Birlikteki iki önemli ithalatçı ülke olan Almanya ve İngiltere toplam gümrük vergilerinin %46.5'ini sağlamaktadır. Bu toplam içerisinde Almanya %27.7 ile birinci sırayı alırken, İngiltere %18.6 ile ikinci sırayı almaktadır. Bu iki ülkeyi %12.7 oranı ile Fransa ve %10.3 oranı ile Hollanda takip etmektedir. Gümrük vergileri bakımından Birlik bütçesine en az katkıyı sağlayan ülkeler ise Lüksemburg, Portekiz, Finlandiya, Yunanistan olarak sıralanabilir.

Tablo 10: Gümrük Vergilerinin Birlik Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Miktar (Milyon ECU)	%
1971	582.3	25.0
1972	957.3	30.7
1973	1986.3	40.4
1974	2737.6	53.2
1975	3151.0	49.3
1976	4064.5	49.7
1977	3927.2	45.3
1978	4390.9	35.3
1979	5189.1	34.8
1980	5905.7	35.9
1981	6392.4	33.8
1982	6815.3	30.9
1983	7234.6	28.1
1984	7623.5	29.2
1985	8310.1	29.6
1986	8173.0	24.3
1987	8936.5	25.0
1988	9310.2	22.3
1989	10312.9	22.5
1990	10285.1	22.1
1991	11476.0	20.4
1992	11292.4	18.9
1993	11055.6	16.8
1994	11178.0	16.9
1995	12942.1	17.2
1996	12852.9	15.7

Kaynak: *The Community Budget: The Facts In Figures*, (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1996), s.38-39

Tablo11: 1995 Yılı Bütçesinde Birliğe Aktarılan Gümrük Vergilerinin Üye Ülkeler Arasında Dağılımı

Ülkeler	Miktar (Milyon ECU)	%
Belçika	837.7	6.5
Danimarka	234.0	1.8
Almanya	3581.6	27.7
Yunanistan	153.0	1.2
İspanya	514.8	4.0
Fransa	1644.3	12.7
İrlanda	353.2	2.7
İtalya	930.2	7.2
Lüksemburg	14.7	0.1
Hollanda	1338.6	10.3
Avusturya	295.2	2.3
Portekiz	136.1	1.1
Finlandiya	171.0	1.3
İsveç	307.8	2.4
İngiltere	2430.0	18.8

Kaynak: **The Community Budget: The Facts In Figures**, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 89.

Bu duruma ışık tutması açısından üye ülkelerin üçüncü ülkelere yapmış oldukları ithalat ve bunun ülkeler arasındaki yüzde dağılımı Tablo 12 ve Tablo 13’de gösterilmiştir. Birlikte en çok gümrük vergisi toplayıcısı ülke, en yüksek ithalat payıyla Almanya’dır. Onu İngiltere, Fransa, İtalya ve Hollanda izlemektedir. Diğer Birlik üyesi ülkelerin gümrük vergisi paylarının düşük düzeyde kalmasının sebebinin de üçüncü ülkelere yaptıkları ithalatın azlığı olduğu açıktır. Buradan şu sonuca varılabilir: Üye ülkeler arasındaki Birliğe ödenen gümrük vergileri payındaki bu tür farklılıklar, ülkelerin üçüncü ülkelere yapmış oldukları ithalatla bağlantılıdır. Bu arada ülkelerin ithalatlarında nüfusunda önemli bir etkisi olduğu unutulmamalıdır.

**Tablo 12: Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelerden
Yapmış Olduğu İthalat**

(BN ECU)

Yıllar	Miktar
1960	28.0
1970	59.8
1975	131.1
1980	280.6
1985	397.9
1990	439.4
1991	468.6
1992	462.8
1993	470.2
1994	518.5
1995	544.8
1996	580.0
1997	667.4

Kaynak: Eurostat External and Intra-European Union Trade Statistical Yearbook
1958-1996 (Lüksemburg:1997)

Tablo 13: Üçüncü Ülkelerden Yapılan İthalatın Üye Ülkeler Arasında Yüzde Dağılımı

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belçika/Lüksemburg	5.5	5.9	5.5	6.7	5.2	5.8	5.6	5.5	5.9	5.7	6.3	6.1
Danimarka	2.1	2.3	2.2	1.6	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8
Almanya	18.6	21.1	19.9	21.6	21.1	23.2	25.4	25.7	25.5	25.2	25.7	24.7
Yunanistan	1.2	1.4	1.7	1.5	1.7	1.1	1.3	1.3	1.5	1.1	1.1	1.3
İspanya	1.5	4.4	6.1	5.8	5.4	5.7	5.7	5.9	4.9	4.8	5.0	5.0
Fransa	13.9	13.0	15.2	15.7	13.5	13.9	13.8	13.4	14.4	13.7	12.8	12.7
İrlanda	0.7	0.6	0.6	0.6	0.8	1.0	1.0	0.9	1.3	1.4	1.6	1.6
İtalya	9.5	12.2	12.4	12.9	14.8	12.3	11.9	11.5	10.9	10.8	11.3	11.0
Hollanda	6.5	7.4	8.4	8.3	9.3	8.8	8.8	9.1	8.2	9.4	9.6	10.0
Avusturya	1.8	1.9	1.9	2.2	2.4	2.6	2.6	2.7	2.7	2.8	2.2	2.4
Portekiz	0.9	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1
Finlandiya	1.4	1.7	2.1	2.1	2.1	1.9	1.5	1.7	1.4	1.7	1.4	1.5
İsveç	3.8	4.2	4.2	3.5	3.3	3.5	3.1	3.0	2.8	3.1	2.9	2.9
İngiltere	32.5	22.9	18.7	16.5	17.1	17.3	16.1	16.3	17.8	17.3	17.0	17.9

Kaynak: Eurostat External and Intra-European Union Trade Statistical Yearbook 1958-1996 (Lüksembourg 1997)

2.1.1.3. Katma Değer Vergisi Payı

Kasım 1962'de Komisyon ortak bir KDV'nin tüm Birlikte uygulanmasını önermiştir. Ancak bu öneri Parlamento tarafından geri çevrilmiştir. Daha sonra 11 Nisan 1967'de konuyla ilgili iki direktif kabul edilmiştir. Birinci direktif üye devletlerin en geç 1 Ocak 1970 tarihine kadar ortak bir KDV sistemini kabul etmelerini öngörmektedir. Buna uyarak Federal Almanya 1968'de, Hollanda 1969'da, Lüksemburg 1970'de, Belçika 1971 ve İtalya 1973 yıllarında KDV'ni kabul etmişlerdir.⁹⁹

KDV payının öz kaynak olması 21 Nisan 1971 tarihli Konsey kararı ile kararlaştırılmıştır. Bu karar, Birlik payının uyumlaştırılacak KDV matrahı üzerinden alınmasını öngörmüştür. KDV matrahının uyumlaştırılması ise 1977 tarihli 6. direktifle gerçekleşmiştir.¹⁰⁰ Bu direktifin tüm üye ülkeler tarafından yürürlüğe konulması ise 1980 yılında tamamlanmış, dolayısıyla Topluluk bütçesine KDV payı ödenmesine 1980 yılından itibaren başlanmıştır. Birlik üyesi ülkeler mal ve hizmet alımlarında farklı oranlarda dolaylı vergi uygulaması da söz konusu dolaylı vergilerin salındığı matrahlar 1972'den beri uyumlaştırma çabalarına konu olduğu için KDV oranlarının farklılığı problemi ortadan kalkmaktadır.¹⁰¹ Birlik üyesi ülkeler, Topluluk bütçesinin finansmanına uyumlaştırılmış KDV matrahlarının, belli bir oranıyla (1993-1999 mali planında tavanları belirtilmiş) katılmaktadırlar.

Her ülke Birlik bütçesinin finansmanına, kendi KDV matrahı ölçüsünde, yani ulusal toplam tüketiminin GSMH'ya oranı ölçüsünde katılmaktadır Üye ülkelerin KDV payının öz kaynaklar sistemine dahil edilmesi özellikle tüketim ağırlığının tasarruf ve

⁹⁹ Ramazan Uludağ, *AT ve Türk Vergi Sisteminin Topluluk Modeline Uyumu Çalışmaları*, (Maliye ve gümrük Bakanlığı APK Kurulu yayını Yayın no: 1988/302, Ankara:1988), s. 127.

¹⁰⁰ 17 Mayıs 1977 tarih ve 77/388/EEC sayılı Konsey tüzüğü.

¹⁰¹ Eser Karakaş, "A.T. Bütçesinin Finansmanı Konusunda Bazı Düşünceler ve Bütçenin Hazırlanma Prosedürü," *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (Otuz üçüncü seri, 989-1990 İstanbul: 1990), s.121.

yatırımlara göre daha fazla olduğu fakir ülkeler için sorun yaratmıştır.¹⁰² Yapılan çeşitli reformlara rağmen özellikle GSMH' lalarına oranla yüksek bir KDV matrahı olan fakir ülkelerde öz kaynaklar sisteminde yinede bir adaletsizlik olduğu savunulmaktadır. 1988 yılında yapılan reformda bu durum göz önüne alınmış ve KDV'ne esas olan matrahın o ülke GSMH'nin %55'ini geçemeyeceği karara bağlanmıştır. Buna göre o ülke KDV matrahının GSMH' sının %55'ini geçmesi halinde geçen kısım üzerinden KDV payı ödenmeyecektir. Örneğin 1992 bütçesinde Birliğin dört fakir ülkesinin KDV matrahları GSMH'larının %55'inin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu dört ülkenin KDV matrahları o yıl için GSMH'larının Portekiz'de %74.55'i, İrlanda da %64.42'si, Yunanistan'da %59.88'i, İspanya'da %56.07'si olmuştur. Bu ülkeler üye ülkelerin KDV matrahlarının, üye ülke GSMH'larının %55'ini geçemeyeceği uygulamasından yararlanarak, aşan kısım üzerinden KDV payı ödememişlerdir. Yine Edinburg Zirvesi'nde alınan bir kararla sınırlamadaki %55 oranının 1995-1999 yılları arasında aşamalı olarak %50'ye çekilmesi kararlaştırılmıştır.

Tablo14'de KDV payının 'Birlik' bütçesine olan katkısı gösterilmektedir. KDV payının bütçe gelirleri içerisindeki oranına bakıldığında uygulanmaya başlandığı 1980 yılından 1996 yılına kadar ortalama 54.4 olduğu görülmektedir. Bu da bize KDV payının 'Birlik' içerisinde önemli bir kaynak olduğunu göstermektedir. Öyle ki 1986 yılında KDV gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı %66'lara kadar çıkmıştır.

¹⁰² John Pinder, *European Community The Building Of A Union*, (Oxford University Press, New York: 1995), s. 179.

Tablo 14: KDV Payının Birlik Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Miktar(Milyon ECU)	%
1980	7258.5	44.2
1981	9187.8	48.6
1982	12000.5	54.3
1983	13691.0	53.2
1984	14565.9	55.8
1985	15218.9	54.2
1986	22223.4	66.0
1987	23463.5	65.6
1988	23927.6	57.2
1989	26293.4	57.3
1990	27440.1	59.1
1991	30269.0	53.8
1992	34659.3	58.0
1993	34489.9	52.5
1994	33254.5	50.4
1995	39893.9	52.9
1996	34594.3	42.2

Kaynak: **The Community Budget: The Facts In Figures**, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 38-39

1995 yılı bütçesinde Birliğe aktarılan KDV paylarının üye ülkeler arasındaki dağılımı ise Tablo 15'de gösterilmektedir. Birlik bütçesine aktarılan miktarda GSMH'sı büyük olan ülkelerin payı daha yüksektir. (Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere gibi) 1995 yılında KDV payı gelirlerinin %72.7'si bu dört ülke tarafından karşılanmıştır.

Tablo 15: 1995 Yılı Bütçesinde Birliğe Aktarılan KDV Paylarının Üye Ülkeler Arasında Dağılımı

Ülkeler	Miktar (Milyon ECU)	%
Belçika	1226.2	3.1
Danimarka	705.3	1.8
Almanya	12296.5	30.8
Yunanistan	599.3	1.5
İspanya	2712.3	6.8
Fransa	7646.9	19.2
İrlanda	320.7	0.8
İtalya	4713.5	11.8
Lüksemburg	107.2	0.3
Hollanda	1951.4	4.9
Avusturya	1144.5	2.9
Portekiz	606.6	1.5
Finlandiya	548.3	1.4
İsveç	959.7	2.4
İngiltere	4355.5	10.9

Kaynak: *The Community Budget: The Facts In Figures*, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 89.

2.1.1.4. Gayri Safi Milli Hasıla Payı

Birlikte öz kaynaklar içinde yer alan tarımsal prelevmanlar, gümrük vergileri payı ve KDV payının yetersiz olması nedeniyle 1988 bütçe reformu ile dördüncü öz kaynak olarak adlandırılan GSMH payının öz kaynaklar sistemine dahil edilmesi kabul edilmiştir. 1.1.1989 yılından itibaren de uygulamaya konulmuştur. Bu pay üye devletlerin GSMH rakamlarına belirlenen bir oranın uygulanması suretiyle belirlenir. Bu oran, Birlik gereksinimlerini karşılamak için her bütçe yılında gerek duyulan ek gelirlere göre belirlenir. Dördüncü öz kaynak Birlik GSMH' sının bir yüzdesiyle sınırlandırılmıştır.

GSMH payı ülkelerin GSMH' laları temel alınarak hesaplandığı için, üye ülkelerde GSMH' ların mümkün olduğunca bir birlik içinde hesaplanması gerekmektedir. Bu sebeple Komisyon Nisan 1988'de "üye ülkelerde GSMH' laların market fiyatlarıyla hesaplanmasının harmonizasyonu" adı altında bir direktif yayınlamıştır.

Tablo 16'da görüldüğü gibi dördüncü öz kaynağın bütçe büyüklüğü içerisindeki payı, 1988 yılında %10.6, 1991 yılında %13.2, 1993 yılında %25.2 olmuş ve 1996 yılında %39.0 olacağı tahmin edilmiştir. Görüldüğü gibi GSMH payı, son yıllarda KDV payından sonra Topluluğun önemli kaynaklarından birisi durumuna gelmektedir. Bütçe gelirleri içerisindeki oranının son yıllardaki artışı da bunu bize kanıtlamaktadır. 1995 bütçe gelirleri içerisindeki GSMH payının üye ülkeler arasındaki dağılımı da Tablo 17'de gösterilmektedir. En yüksek katılımı Birliğin dört ülkesi gerçekleştirmektedirler. (Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere) Zaten Birlikte GSMH' laları en yüksek dört ülkede sırasıyla Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'dır. (Tablo 18)

Tablo 16: GSMH Payının Birlik Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Miktar(Milyon ECU)	%
1988	4445.8	10.6
1989	4519.0	9.8
1990	94.9	0.2
1991	7445.1	13.2
1992	8322.2	13.9
1993	16517.9	25.2
1994	17682.2	26.8
1995	15444.8	20.5
1996	31971.7	39.0

Tablo 17: 1995 Yılı Bütçesinde Birliğe Aktarılan GSMH Payının Üye ülkeler Arasında Dağılımı

Ülkeler	Miktar (Milyon ECU)	%
Belçika	484.8	3.1
Danimarka	304.0	2.0
Almanya	4336.3	28.1
Yunanistan	206.9	1.3
İspanya	1017.1	6.6
Fransa	2804.0	18.2
İrlanda	100.4	0.7
İtalya	2084.1	13.5
Lüksemburg	33.6	0.2
Hollanda	696.0	4.5
Avusturya	416.9	2.7
Portekiz	189.9	1.2
Finlandiya	211.6	1.4
İsveç	406.6	2.6
İngiltere	2152.7	13.9

Kaynak: The Community Budget: The Facts In Figures, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 89-38,39.

KDV payının öz kaynaklar sistemi içerisinde adil olmadığı savunulmasının yanında ülkelerin zenginliklerini daha adil bir biçimde yansıtacak bu tür bir payın Birlik bütçesine aktarılması uygun görülmektedir. Yinede GSMH payına bakılacak olursa Almanya, İtalya, İngiltere, Fransa'nın paylarının yüksek olduğu görülmektedir. Oysa payları çok düşük olan Danimarka ve Lüksemburg' un vatandaşları Birliğin en zengin vatandaşlarıdır. Buna rağmen katkısı en yüksek olan ülkelerden örneğin İngiltere, Birliğin en zengin 8. ülkesidir. (Tablo 18) Bu yüzden nüfusları fazla olan ülkeler Birlik bütçesine olan katkıların ülkelerin GSMH' lalarının temel alınmasından çok kişi başına GSMH'nın temel alınmasını istemektedirler.¹⁰³

Tablo 18: Üye Ülkelerde Kişi Başına GSMH (1994)

Ülkeler	Kişi Başına GSMH
Belçika	18800
Danimarka	19143
Almanya	18326
Yunanistan	10561
İspanya	12654
Fransa	17886
İrlanda	14171
İtalya	17086
Lüksemburg	26979
Hollanda	17317
Avusturya	18829
Porteki	11432
Finlandiya	15099
İsveç	16320
İngiltere	16442

Kaynak: European Commission, *The European Union: Key Figures*, (Office for Official Publications of the European communities, Luxembourg: 1997), s. 11.

¹⁰³ *The Economist*, (Vol. 335 Issue: 7919, 17/6/199), s. 56

Birlikte yeni öz kaynak arayışları bitmemiş olup bu konudaki tartışmalar sürmektedir. 88/376 sayılı Konsey kararının 2. Maddesinin 2.fıkrası “ortak bir politika çerçevesinde koyulacak vergilerden oluşan gelirleri olan...” yeni öz kaynak tesis edilmesine izin vermektedir. Bu öz kaynak uyumlaştırılmış matrahı olan bir vergi üzerinden alınmalıdır. Bu yeni öz kaynak Roma Antlaşması madde 201 ve AKÇT anlaşması madde173’te belirlenen prosedüre uygun olarak tesis edilecektir. Komisyon milli vergileri incelemiş fakat matrahı yeterli düzeyde uyumlaştırılmış bir vergi henüz tespit edememiştir.¹⁰⁴

2.1.2. Öz kaynaklar Dışındaki Gelirler

Avrupa Birliği öz kaynaklarına ek olarak başka gelirlere de sahiptir. Ancak bu gelirler bütçede küçük bir miktar oluşturmaktadır.

Bu gelirleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- Birlik organlarında çalışan personelden yapılan gelir vergisi ve sosyal sigorta kesintilerinden oluşan personel maaş kesintileri,

-Taşınır ve taşınmaz mal satışları, mobilya ve teçhizat kiralanmasından elde edilen gelirler,

-Yatırım ve kiralamalardan elde edilen gelirler,

-Birliğin bankalarda bulunan paralarından elde edilen faiz gelirleri,

-Antlaşmaların hükümlerine aykırı davranan işletmelere Komisyonun kestiği cezalar ve gecikme faizleri,

¹⁰⁴ Bilici , a.g.e., s.47.

-Ücret karşılığı yapılan hizmetlerden sağlanan gelir.

'Birlikte bütçe denkliğini sağlamak için şu gelirlerde bütçede çeşitli gelirler başlığı altında gösterilmektedir. Ancak bunların gerçek anlamda bir gelir olmadıkları da bilinmektedir. Birliğin bu tür gelirlerini de şu şekilde sıralayabiliriz:

-Bütçe yılı içinde toplanan gelirlerin harcamaları karşılamaya yetmediği durumlarda Birliğin üye ülkelerden aldığı avanslar,

-Verilen kredilerin geri ödenmesinden sağlanan gelirler.

-Önceki mali yıldan devreden bakiyeler

Öz kaynaklar dışındaki gelirlerin Birlik bütçe gelirleri içerisindeki payı Tablo 19'da gösterilmiştir.

Tablo 19:Özkaynaklar Dışındaki Çeşitli Gelirlerin Birlik Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Miktar (Milyon Ecu)	%
1971	1033.2	44.4
1972	1360.7	43.6
1973	2417.7	49.2
1974	2075.7	40.4
1975	2644.0	41.4
1976	2956.5	36.1
1977	2969.4	34.2
1978	5783.0	46.4
1979	2821.2	18.9
1980	1265.8	7.7
1981	1590.4	8.4
1982	1038.5	4.7
1983	2369.7	9.2
1984	943.0	3.6
1985	2377.0	8.4
1986	938.8	2.9
1987	285.5	0.7
1988	1554.0	3.7
1989	2376.8	5.2
1990	6773.3	14.6
1991	4573.1	8.1
1992	3450.1	5.8
1993	1679.5	2.6
1994	1813.4	2.7
1995	5193.8	6.9
1996	573.6	0.7

Kaynak: The Community Budget: The Facts In Figures, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 38-39.

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİNİN HARCAMALARI

Avrupa Birliği bütçe harcamaları, Antlaşmalarda belirlenen politikaların gerçekleştirilmesi amacıyla yapılırlar. Avrupa Birliği ortak politikaları arasında tarım, ticaret, rekabet, sosyal politikalar, ulaştırma, çevre, parasal birlik gibi politikalarının bulunmaktadır. Bu ortak politikaların gerçekleştirilmesinin finansmanı da bütçeden karşılanmaktadır.

Avrupa Birliğinde harcamaların sınıflandırılmasında idari sınıflandırma Topluluğun altı kurumu için altı bölüme ayrılmaktadır. Bu bölümler şunlardır:¹⁰⁵

Bölüm I	Parlamento
Bölüm II	Konsej
Bölüm III	Komisyon
Bölüm IV	Adalet Divanı
Bölüm V	Sayıştay
Bölüm VI	Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi

Bu bölümlerde Komisyon bölümü hariç diğer kurumların idari harcamaları yer almaktadır. Bütçenin esas önemli bölümü Komisyon bölümüdür. Komisyon kısmına ait Bölüm III, A ve B olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Komisyon bölümünün A kısmı altında idari harcamalar yer alırken B kısmı, harcamaların Birlik faaliyetlerine ve fonksiyonlarına göre ayrılmış alt kısımlarından oluşmaktadır. Bu alt kısımlarda da Birliğin hangi amaçlar ve politikalar için harcama yaptığı gösterilmektedir. Birliğin bütçesinde belirlenen fonksiyonel tasnifte yer alan harcama kategorileri ise şunlardır:¹⁰⁶

1. Tarımın desteklenmesine ilişkin harcamalar
2. Ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına ilişkin harcamalar

¹⁰⁵ European Commission, 1995, *a.g.e.*, s. 12.

¹⁰⁶ European Commission, *The Community's Finances Between now and 1997*, (Brussels:1992), s. 20.

3. İçsel politikalarla ilgili yapılan harcamalar
4. Dışsal politikalarla ilgili yapılan harcamalar
5. Kurumların idari harcamaları
6. Diğer harcamalar

2.2.1. Tarımın Desteklenmesine İlişkin Harcamalar

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması malların serbest dolaşımı alanında sanayi ürünleriyle, tarım ürünleri arasında ayırım yapmış ve malların serbest dolaşımının "gümrük birliği", tarım ürünlerinin serbest dolaşımının ise "Ortak Tarım Politikası" (OTP) ile gerçekleştirilmesini öngörmüştür.¹⁰⁷

Avrupa Topluluklarını kuran Roma Antlaşması'nın 39. maddesi, üye ülkeler arasında gerçekleştirilecek olan ortak pazarın tarımı ve tarım ürünleri ticaretini de kapsayacağını hükme bağlamaktadır. Roma Antlaşması OTP konusunda ayrıntılara girmemiş, böyle bir politikanın gerekliliğini vurgulamakla ve genel prensipler koymakla yetinmiştir.¹⁰⁸ Roma Antlaşması'nın 39. maddesinde OTP ile ilgili ortaya konulan beş ana hedef şunlardır;¹⁰⁹

- Tarımsal üretimi arttırmak
- Çiftçiye daha iyi bir yaşam seviyesi yaratmak
- Piyasayı istikrara kavuşturmak
- Arzın devamlılığını sağlamak
- Ürünlerin tüketiciye uygun fiyatlarla sunulmasını sağlamak.

Birlik tarım sektöründe her bir tarım ürünü için OTP'nin yürütülmesinde araç olan Ortak Piyasa Düzenlemeleri bulunmaktadır. Bu düzenlemeler öncelikle "ortak fiyat

¹⁰⁷Çınar, a.g.e., s.1.

¹⁰⁸ Çelik Aruoba, *Türkiye ve Avrupa Topluluğu Açısından Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti*, (ATAUM Araştırma Dizisi yayın no: 4, Ankara: 1989), s.96.

¹⁰⁹ Helen Wallece ve William Wallece, *Policy-Making in the European Union*, (Oxford University Press.:1996), s. 103.

sistemine" (Tavan fiyatlar)¹¹⁰ dayanmaktadır. Birlikte üretici gelirinin tümünün veya büyük bir kesiminin piyasada Konsey tarafından saptanacak olan ortak fiyatlar dolayında oluşturulması amaçlanmaktadır. Ortak Fiyatlar dolayındaki bu fiyat ya da gelir oluşumu, genellikle, destekleme yoluyla sağlanmaktadır.

OTP çerçevesinde, 'Birlik' içinde uygulanan ortak fiyatlarla ülkeler arasındaki karşılaştırmalı üstünlüklerin ortadan kaldırılmasının yanısıra ikinci bir düzenleme olarak "serbest dolaşım" kuralında uygulanmaktadır. Bu kurala göre, Topluluk içi alışverişlerde tarife engelleri (gümrük vergileri, gümrük vergisine eş etkili vergi ve resimler, prelevman ve fark giderici vergi) ile tarife dışı engellerin (miktar kısıtlamaları ve miktar kısıtlaması etkisindeki önlemler) uygulanması yasaklanmaktadır.

OTP çerçevesinde üçüncü ülkelerle yapılan alışverişlerde herhangi bir kısıtlama getirilmemektedir. Ancak bu ticarete çeşitli şekillerde 'Birlik' üreticisinin korunması önlemleri alınmaktadır. Bu koruma yöntemlerinin başında "prelevman sistemi" gelmektedir. Avrupa Birliği, tahıllar, pirinç, şeker, zeytinyağı, sığır eti, domuz eti, koyun ve keçi etleri, kümes hayvanları eti, yumurta, süt ve sütlü ürünler ve tahılların işlenmesinden sağlanmış ürünler sektöründeki üreticilerini, Topluluk dışı üçüncü ülkelere karşı, prelevman yoluyla korumaktadır.¹¹¹

Bir diğer yöntem; "gümrük tarifesi yoluyla koruma" sağlanmasıdır. Topluluk prelevman sistemi dışında kalan üçüncü ülke çıkışlı tarım ürünlerini ithalatta sadece Ortak Gümrük Tarifesi çerçevesinde aldığı gümrük vergileri ile korumaktadır.

'Birlik' üreticilerinin üçüncü ülkelere karşı ithalatta korunmasının üçüncü yöntemi ise bazı su ürünleriyle taze sebzeler ve meyvelerde, Birliğin Gümrük Tarifesi ile korumasına ek olarak "Fark giderici vergi" alması yöntemidir. Fark giderici

¹¹⁰ Ortak piyasa Düzeni kapsamına giren tahıl, şeker, süt, zeytinyağı, lahana cinsi sebzeler ve ayçiçeği tohumlarına uygulanır. Tavan fiyat genellikle serbest dünya fiyatlarından oldukça yüksek seviyede belirlenir. Bu fiyatların, Birlikte en pahalı üretim yapan üreticilerin maliyetlerini yansıttığı varsayılır.

¹¹¹ Bkz birinci bölüm, özkaynaklar kısmına.

vergi, korunması uygun görülmüş iç fiyat düzeyini yansıtmakta olan Referans Fiyatı¹¹² ile bir üçüncü ülke çıkışlı ürünün giriş fiyatı arasındaki farka eşit bulunmaktadır. Sistem uyarınca, bir üçüncü ülke çıkışlı ürünün giriş fiyatının Birliğin referans fiyatının altına düşmesi durumunda, Komisyon tarafından saptanan fark giderici vergi (iki fiyat arasındaki fark) Topluluğun bütün giriş gümrüklerinde ithalatçıdan tahsil edilmektedir.

Üçüncü ülkelerle yapılan ticaretin ihracat yönüne ilişkin düzenlemelerde OTP içerisinde yer almaktadır. Üçüncü ülkelere yönelik ihracatta -genellikle Birlik içinde belirlenen ortak fiyatların dünya fiyatlarını aşması nedeniyle- ihracatçıya çeşitli kolaylıklar sağlanmaktadır. Üçüncü ülkelere yönelik Birlik ihracatlarında dünya fiyatları ile 'Birlik fiyatları arasındaki farka eşit "ihracat iadesi" (primi) ödemesi yapılmaktadır.

Avrupa Birliği OTP'nın, hem üreticileri hem de tüketicileri korumaya yönelik, oldukça karmaşık uygulamaları kapsadığı görülmektedir. Tarımsal fiyat politikasının amacı, Birlik üyesi ülkelerdeki tarım üreticilerine tatmin edici düzeyde gelir sağlamaktır. İhracata yapılan bu iadeler, üretici yardımları, sınırsız destekleme ve etkin koruma kurallarına dayanan böyle bir politika, bir yandan geniş bir idari örgüt, öte yandan da geniş mali olanakları gerektirmektedir. Bu amaçla Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu (FEOGA) kurulmuştur.¹¹³ Topluluğun OTP'nın finansmanı, bütçenin önemli bir bölümünü oluşturan ATGYF aracılığıyla sağlanmaktadır.

FEOGA 4 Nisan 1962 tarihinde kurulmuştur.¹¹⁴ Fon 1964 yılında, Avrupa Birliği tarımında ürünlerin ve üreticilerin korunması önlemlerini alan Garanti Kısmı ve tarım sektöründe verimliliğin artırılması ile ilgili önlemleri almak görevini üstlenen

¹¹² Referans Fiyatı, Birlikte, meyve ve sebze ve bazı tür balıkçılık ürünlerine uygulanır. Bu ürünlerin Birliğe ithalati, ancak Avrupa Birliğinin asgari maliyetlerine denk gelen bir fiyat ile yapılabilir. Bu asgari fiyata referans fiyatı denir ve üretimin en bol olduğu bölgelerdeki fiyatların üç yıllık ortalamasına, ürünlerin pazarlama giderleri eklenerek bulunur.

¹¹³ Fonun Fransızcası, Fonds Europeen d'Orientation et de Garanti Agricole (FEOGA), İngilizcesi ise European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) dur. Çalışmada Fonun adı Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu olarak Türkçeye çevrilmiştir.

¹¹⁴ Fonun Kuruluşuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Aykut Herekman, **Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Mali Yardımlar ve F.E.O.G.A.**, (EİTİA yayınları, yayın no. 68/34, Ankara:1969).

Yönelim kısmı olmak üzere kendi arasında iki kısma ayrılmıştır. Bu başlık altında tarımın desteklenmesi amacıyla Fon'un Garanti kısmından yapılan harcamalar incelenecektir. Fonun Yönelim Kısmı'ndan yapılan harcamalar ise ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması için yapılan harcamalar başlığı altında ele alınacaktır.

FEOGA Garanti Bölümü harcamaları bütçede Komisyon harcamalarının B kısmında B1 alt başlığı altında yer almaktadır. Bu harcamaların yıllar itibariyle seyri ve tüm Topluluk harcamaları içerisindeki yüzdesi Tablo 20'de gösterilmektedir. Tabloda da görüldüğü gibi bütçe gelirlerinin çok önemli bir kısmı tarımsal finansmana ayrılmaktadır. Tarımsal finansmana ayrılan miktarın tüm Birlik harcamaları içerisindeki yüzdesi de bize bunu kanıtlamaktadır. Bu oranlar 1970 yılında %86.9, 1980 yılında %68.6, 1990 yılında %59.4 ve 1995 yılında ise %48.8 gibi küçümsenemeyecek oranlarda gerçekleşmiştir. Buna göre, Birliğin diğer harcamaları ve bu arada çok önemli olan sosyal ve bölgesel politikayla ilgili harcamalar, içsel ve dışsal politikalarla ilgili harcamalar ve diğer önemli bazı harcamalar için ayrılan miktarların tarıma destek için ayrılan miktarlardan çok daha az olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin 1996 yılında sadece ATGYF-Garanti bölümünün harcamaları toplam harcamalar içerisinde %48.6'lık bir yer tutarken, aynı yıl içerisinde yapısal Fonların hepsinin toplamının yapmış olduğu harcamalar (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, FEOGA Yönelim Bölümü, Balıkçılığa Yönverme Mali aracı) %25.3 oranında kalmıştır. Ancak 1992 yılında OTP'nda bir reform yapılmış ve tarımsal üretimin iç ve dış yapısına göre yeniden şekillendirilmesi ve reform ile birlikte fiyatlandırma yoluyla destek politikasından vazgeçilerek üreticilere doğrudan yardımın ön plana çıkartılması hedeflenmiştir.¹¹⁵ Ayrıca Birlik dışı ülkelerle

¹¹⁵ Zeynel Dinler, Tarım Ekonomisi, (Ekin kitabevi yayınları Bursa: 1996), s. 329.

Tablo 20: FEOGA -Garanti Bölümü Harcamaları

Yıllar	Miktar (Milyon Ecu)	%
1965	28.7	8.5
1966	50.7	12.9
1967	340.0	45.5
1968	1259.7	77.4
1969	1668.6	80.8
1970	3108.1	86.9
1971	1755.6	72.8
1972	2485.6	75.2
1973	3614.4	76.8
1974	3459.8	68.4
1975	4327.7	70.9
1976	5636.7	71.4
1977	6587.1	72.6
1978	8679.3	69.4
1979	10387.1	70.3
1980	11291.9	68.6
1981	11063.7	59.7
1982	12259.8	57.6
1983	15785.8	62.1
1984	18330.4	65.4
1985	19727.8	68.4
1986	22118.1	61.7
1987	22950.1	63.3
1988	27635.2	65.0
1989	25844.3	61.1
1990	27094.2	59.4
1991	30960.8	56.1
1992	31225.4	51.8
1993	34678.4	52.4
1994	32906.2	53.5
1995	37394.0	48.2
1996	41297.0	48.8

Kaynak: **The Community Budget: The Facts In Figures**, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 26-27-28,31-32.

Tablo 21:1995 Bütçesine FEOGA'-Garanti Bölümünden Yapılan Harcamalar

Milyon ECU

	1995 Bütçesi	1995 Bütçesi
	Miktar	%
B1-1 Bitkisel Ürünler	22854.0	61.1
-Tahıl ve pirinç	14574.0	39.0
-Şeker	1789.0	4.8
-Zeytinyağı	876.0	2.3
-Proteinli bitkiler	280.0	0.7
-İpek böceği	849.4	2.3
-Meyve ve sebzeler	1900.6	5.1
-Şarap sektörü	1044.0	2.8
-Tütün	1132.0	3.0
-Diğer	409.0	1.1
B1-2 Hayvansal Ürünler	11454.0	30.6
-Süt ve süt ürünleri	4267.0	11.4
-Sığır eti	4887.0	13.1
-Koyun ve keçi eti	1677.0	4.5
-Domuz eti	258.0	0.7
-Yumurta	174.0	0.5
-Diğer	138.0	0.4
-Avrupa Balıkçılığı Destekleme Fonu	53.0	0.1
B1-3 Çeşitli Harcamalar	499.5	1.3
B1-4 Gelir Yardımları	45.5	0.1
B1-5 Eşlik Eden Harcamalar	2044.0	5.5
B1-6 Parasal Rezerv	500.0	1.3

Kaynak: The Community Budget: The Facts In Figures, (Brussels:Office for Official Publications of the European Communities,1996), s. 78.

yapılan ticarete izlenen ihracat desteğinin sona erdirilmesi kararı da reform çerçevesinde ele alınmıştır. Bu kapsamda 1992 yılından sonra Garanti kapsamındaki harcamaların oranının bir düşüş eğilimi içerisine girdiği görülmektedir.

Garanti Bölümünün 1995 bütçesindeki ürün grupları itibariyle toplam giderleri ve bunların payları Tablo 21'de gösterilmektedir. Buna göre Fon kaynaklarının %60.1'i bitkisel ürünlere ayrılırken, %30.6'sı hayvansal ürünlerin korunmasına ayrılmaktadır. Burada ürün grupları için sözü edilen korumalar; ihracat primleri, destekleme giderleri ve yardımlardır. Tablo 21'de de görüldüğü gibi yapılan harcamalardaki en yüksek paylar tahullar, pirinç, süt ve süt ürünleri ile sığır etine ayrılmaktadır. Bilindiği gibi OTP 6 kurucu ülke tarafından oluşturulmuştur. Bu ülkelerin hakim tarım ürünleri ise kuzey ürünleri denen tahıl, süt ve süt ürünleri, sığır, koyun ve keçi eti ile şekerdir.¹¹⁶ Bu nedenle temel kuzey ürünleri FEOGA-Garanti Bölümü kapsamında önemli bir yer tutmaktadır. Garanti kapsamındaki bu ürünlerin yalnızca 1995 bütçesinde %72.9'luk bir orana sahip olduğu düşünülürse kuzeyli zengin üreticilere bütçeden daha çok kaynak ayrıldığı söylenebilir.

Avrupa Birliği bütçesi içerisinde tarıma bu kadar çok pay ayrılıyor olması ve geniş tarımsal sektöre sahip olan ülkelere daha çok yardımda bulunulması, özellikle Almanya gibi tarımın GSMH içindeki payının küçük olduğu ülkelerde bu konuda tartışmalara yol açmaktadır. Almanya, OTP kapsamındaki ödemelerden az pay aldığını buna karşılık özellikle KDV payı olarak Birlik bütçesine çok fazla katılımda bulunduğunu iddia ederek tarım alanında yapılan harcamaların kısılması gerektiğini savunmaktadır.¹¹⁷ Sonuç olarak, OTP'nın başlangıçta saptana hedeflere büyük ölçüde ulaştığını, ancak bu hedeflere ulaşırken bugün Birliği güç durumda bırakan tarımsal fazla ve mali yük gibi sorunlara yol açtığını söyleyebiliriz. Günümüzde Birlik bu sorunlardan kurtulma yollarını aramaktadır. Çok büyük yapısal sorunlara yol

¹¹⁶ M. Evangelos Zacharopoulos, "AET Ortak Tarım Politikası, Mekanizmaları ve Gelişme Beklentileri, " Türk tarımının Avrupa Topluluklarına Entegrasyonu Seminerinde sunulan Bildiri, (İKV Yayın no:54, İzmir: 1987), s. 61

¹¹⁷ Bernhard Friedmann, *A German View of Budgetary Reform*, (The Philip Morris Institute : 1995), s.56.

açacağından OTP'nın tamamen terk edilmesi söz konusu değildir. Birlik : daha çok hem bugünkü sorunları en düşük düzeye indirecek, hem de tarım kesiminde çok fazla sosyo ekonomik sorunlara yol açmayacak ılımlı reformlar üzerinde durmaktadır.

2.2.2. Ekonomik ve Sosyal Uyumun Sağlanmasına İlişkin Yapılan Harcamalar

Avrupa Birliği, gerek dünyadaki küreselleşme hareketlerine uyum sağlayabilmek gerekse kendi bünyesinde dengeli bir entegrasyon oluşturabilmek amacıyla, çeşitli bölgeleri arasında mevcut sosyo-ekonomik farklılıkları gidermeye yönelik bölgesel politikalar izlemektedir. 1973 yılından itibaren 'Birliğin : genişlemeye başlaması ve 1995 yılına gelindiğinde 15 ülkeyi kapsayan dinamik bir blok halini alması doğal olarak Toplulukta önemli değişiklikleri de gündeme getirmiştir. Avrupa Birliği içinde bölgesel kalkınma alanında bir politika oluşturma ve geliştirme ihtiyacı doğmuştur. ¹¹⁸

Bölgesel kalkınma için yapılan harcamaların temel amacı, Birliğin : farklı bölgeleri arasındaki kalkınmışlık düzeylerindeki farklılıkların giderilerek ülkeler arasında uyum sağlanmasıdır. Zaten Maastricht Antlaşması'nda da 'Birliğin : bütününe uyumlu kalkınmasının gerçekleştirilmesi için, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesini amaçlayan bir faaliyetin geliştirilmesi ve bölgelerin geri kalmışlığının azaltılması öngörülmüştür.¹¹⁹ Yapısal harcamaların tarımsal destekleme harcamalarından farklılığı, bütçe katkısının harcamaların tamamını değil bir kısmını karşılamasıdır. Harcamaların geri kalan kısmı ilgili üye ülke veya şirketler tarafından karşılanmaktadır. ¹²⁰

Birlik : düzeyinde kalkınmışlık farkı çeşitli göstergeler temel alınarak incelenebilir.¹²¹ Avrupa Birliği, üye ülkelerin bölgelerini kişi başına düşen GSYİH ve

¹¹⁸ Şirin Çalış, "Avrupa birliğinin İzlediği Bölgesel Politikaların Önemi ve 1994-99 Döneminde Topluluk Girişimleri," *İKV Dergisi*, (Sayı no: Mayıs Haziran 1995), s. 31.

¹¹⁹ Maastricht Anlaşması madde 130a ve 130b

¹²⁰ Bilici, a.g.e., s.55.

¹²¹ Çalış, a.g.e., s. 33-34

işsizlik oranlarına göre değerlendirerek sıralandırmıştır. Bir diğer gösterge alt yapıya dayalı olan farklılıklardır. Bunlar haberleşme, ulaşım, enerji, eğitim, sağlık, sosyal ve kültürel faaliyetler ile çevre faktörlerine dayanmaktadır. Bu faktörlerin ülkeler arasındaki dağılımına bakılarak da bir sıralandırma yapılabilir.

Yapısal Fonların sorunlu bölgelere uygulanma şekli 2052/88 nolu tüzükte açıklanan amaçlar doğrultusunda belirlenmiştir. Bu öncelikli amaçlar ve hangi fonlar kapsamında ele alındıkları aşağıda verilmektedir.¹²²

-Amaç 1: Gelişme düzeyi bakımından geri kalmış olan bölgelerin ekonomik uyumunu sağlamak ve gelişmeyi teşvik etmek (ABKF, ASF, FEOGA-YB tarafından yapılır)

-Amaç 2: Sanayisi az gelişmiş bölgelerin sanayileşmesini teşvik etmek, (ABKF, ASF tarafından harcama yapılır)

-Amaç 3:Uzun süreli işsizlikle mücadele etmek, gençlerin çalışma hayatıyla bütünleştirilmesi ve işgücü piyasasından dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya olanların bütünleştirilmesi (ASF tarafından harcama yapılır)

-Amaç 4: İşsizliği önleyici önlemler yoluyla işçilerin sanayi ve üretim sistemlerindeki değişimlere ayak uydurmalarını sağlamak, (ASF' dan harcama yapılır)

-Amaç 5:Ortak Tarım Politikasının reformu çerçevesinde;

5a:Tarımsal yapılaşmanın uyumunun hızlandırılması

5b:Kırsal kesimin gelişmesini teşvik edilmesi.

Amaçları bu şekilde belirtilen yapısal harcamalar Fonlar vasıtasıyla yapılmaktadır. Bu Fonları şöyle sıralayabiliriz:

¹²² European Commission, **Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99**, (Office for Official Publication Of the european Communities, Luxembourg: 1996), s. 11.

1.Yapısal Fonlar

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)
- Avrupa Sosyal Fonu (ASF)
- Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu-Yönelim Bölümü (FEOGA-YB)

2.Uyum Fonu

Yapısal Fonlar, 5 Konsey tüzüğüyle 1989-1993 yıllarını kapsayan bir periyot içinde düzenlenmiştir. 1993 yılında ise yeniden yapılan bir düzenleme ile Yapısal Fonlar 1994'ten 1999'a kadar bir programla sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırmanın ülkeler ve amaçlar arasındaki dağılımı Tablo 22'de gösterilmiştir. Avrupa Birliği'nde bölgeler arası farklılıkları gidermekte sınırlı kaynaklarla daha verimli bir yapıya kavuşabilmek için en çok etkilenen alanlara doğru kaynaklar yoğunlaştırılmaktadır. Bu nedenle kaynakların büyük bir kısmı Amaç 1 kapsamındaki bölgelere aktarılmaktadır.¹²³ Bu amaçla Birliğin özellikle az gelişmiş bölgelerindeki kişi başına GSMH' laları Topluluk ortalamasının çok altında olan ülkelere İspanya, Portekiz, Yunanistan, İtalya ve Almanya'ya yapılan yardımların önemli boyutlarda olduğu tablodan görülmektedir. İspanya yapısal fonlardan aslan payını alan ülkedir. Tablo 23'de de Topluluğa yeni katılan ülkeler için ayrılan Yapısal Fonların miktarını gösterilmektedir. Avrupa Birliği'nin son genişlemesinde Avusturya'nın Burgerland kenti amaç 1 kapsamında değerlendirilerek 1995-1999 döneminde yapısal Fonlardan toplam 165.6 milyon ECU' nün ayrılması öngörülmüştür. Her genişlemede Birliğe yeni potansiyellerin eklenmesinin yanısıra, Birlik bünyesinde yeni az gelişmiş bölgeler de ortaya çıkmaktadır. Nüfus yoğunluğu bu derece düşük (km2 başına 8 veya daha az kişinin düştüğü bölgeler) olan bölgelerin geliştirilmesi için amaç 6 oluşturulmuştur. İsveç ve Finlandiya'nın bazı bölgeleri amaç 6 kapsamında değerlendirilerek yardıma uygun görülmüştür.

Şimdi ekonomik ve sosyal uyumun gerçekleştirilmesi amacına katkıda bulunan bu Fonlar incelenmeye çalışılacaktır.

¹²³ Çalış, a.g.e., s.36.