

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE HARCAMALARI ve 2007–2010 DÖNEMİ AB BÜTÇE HARCAMALARININ ANALİZİ

*Yrd. Doç. Dr. Semih BİLGE**
*Arş. Gör. Ferdi ÇELİKAY***

ÖZET

Avrupa Birliği'nin siyasal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamak için uyguladığı ortak politikaları anlamak için bu politikaların yansıması niteliğinde olan Avrupa Birliği Bütçe Harcamalarının analizinin yapılması gerekmektedir. Bu çalışmada, 2007–2010 dönemindeki AB bütçe harcamaları ana başlıklar itibariyle değerlendirilmiştir. İlgili dönemde Birlik bütçesinin %40'dan fazlasını Ortak Tarım Politikası Harcamaları oluşturmaktadır. Bunu %35 ile bölgesel politikalarla ilgili, sağlandığı zaman Birliği büyüme ve istihdam hedeflerine ulaştıracak Uyum Harcamaları izlemektedir. Kırsal Kalkınma ve Çevre ile Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik Harcamalarının da dikkat çekici şekilde arttığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Bütçesi, Bütçe Harcamaları.

EUROPEAN UNION BUDGETARY EXPENDITURES AND ANALYSIS OF EU BUDGETARY EXPENDITURES DURING 2007–2010 PERIOD

ABSTRACT

In order to understand the common policies implemented by European Union for ensuring the political and economical integration,

* Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF-Maliye Bölümü

** Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF-Maliye Bölümü

it is necessary to analyze the European Union Budgetary Expenditures, which are reflections of such policies. In this study, EU budgetary expenditures during 2007-2010 period are reviewed as major topics. Common Agriculture Policy Expenditures constitute more than 40% of the Union budget for the given period. This is followed by Cohesion Expenditures on regional policies by 35%, which will enable the Union to achieve growth and employment goals when realized. It is also noted that Competitiveness Expenditures for Rural Development and Environment as well as Growth and Employment have remarkably increased.

Keywords: European Union, European Union Budget, Budget Expenditures.

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB), 27 Avrupa ülkesinden oluşan uluslarüstü niteliğe sahip bir örgütlenmedir. AB'nin Roma Antlaşması'ndan beri uygulamakta olduğu ortak politikalar (tarım, ticaret, rekabet, sosyal politikalar, ulaştırma, çevre, vergi, enerji vb.), AB ülkelerini siyasal ve ekonomik açıdan yakınlaştırmakta ve bütünleşme sürecinin hızlanmasına yardımcı olmaktadır. AB'nin, kurucu anlaşmalarında ve daha sonra yapılan düzenlemelerle ortaya konulan ortak politikalarını uygulayabilmek ve ekonomik, sosyal ve siyasal hedeflerine ulaşabilmek için kullanmış olduğu en önemli mali araç ise AB bütçesidir.

AB bütçesi, Birliğin yıl içerisinde toplayacağı gelirleri ve yapacağı harcamaları saptayan, Birlik bünyesi dâhilinde gerçekleştirilecek faaliyetlere kaynak tahsis ederek, söz konusu faaliyetlerin ilgili birimlerce gerçekleştirilmesi yetkisini veren bir tasarruf niteliğindedir.¹ Birlik bütçesi, üye devletlerin tek tek sahip

¹ European Union Law, Council Regulation "EC-Euratom" _ No: 1605/2002, http://www.bsrinterreg.net/programm/_downloads/EC_No_2002_1605_en_Budgetary_principles.pdf (Erişim: 13.01.2010).

oldukları ekonomik amaç ve politikalardan farklı olan Birlik politikalarının varlığının ve organlarının uluslararası hukuki niteliğinin bir sonucudur. AB, henüz klasik bir devlet niteliği kazanmamış olmasına rağmen ortak politikalarını uygulayabilmek için tıpkı bir devletmiş gibi davranarak kendi bütçesini oluşturmuştur. Başta Gayrisafi Milli Gelir payı olmak üzere çeşitli gelir kalemleri ile finanse edilen bu bütçeyle, ortak politikaları uygulamak için harcamalarda bulunmakta ve yeni oluşan politikalara yön verilmeye çalışılmaktadır.

AB'nin ortak politikalarının bir yansıması olan AB bütçesi harcamaları da, bu ortak politikaların gerçekleştirilmesi amacıyla yapılmaktadır.² AB bütçe harcamaları, Birliğin ortak politikalarını yürütebilmesi ve uygulayarak devamlılığını sağlayabilmesi açısından son derece önemlidir. Bu harcama alanlarının dağılımının ve yönünün değerlendirilip, karşılaştırılması da AB politikalarını anlayabilme adına önem arz etmektedir. Ayrıca yaşanan küresel mali krizle beraber, Birlik harcamalarındaki değişimin ortaya konulması ve değerlendirilmesi daha da önemli hale gelmiştir. Ülkemiz açısından bakıldığında ise Avrupa Birliği bütçesinin tüm yönleriyle anlaşılıp, tartışılması kısa vadede Türkiye'nin müzakerelerdeki motivasyonunu etkileyecek, orta vadede ise üyeliğiyle bağlantılı tartışacağı en önemli konulardan biri olacaktır.

Bu kapsamda çalışmada ilk olarak AB bütçe sistemi ve hazırlık süreci hakkında bilgi verilecektir. Birlik bütçesinin harcama kalemlerinin neleri kapsadığı ayrıntılı olarak açıklandıktan sonra 2007–2010 dönemindeki Birlik bütçe harcamaları ana başlıklar itibarıyla değerlendirilerek, politika değişiklikleri analiz edilmeye çalışılacaktır.

² Dilek YILMAZCAN, *Avrupa Topluluğu Bütçe Politikası*, M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul, 1999, s.30.

2. GENEL OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

Avrupa Birliği bütçesi, geçerli olduğu mali yıl bütçesi içinde Birlik gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki bir tasarruftur. Birlik bütçesi, Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon'un yıllık harcama planlarına ilişkin varmış oldukları ortak kararı yansıtmaktadır. Bu yönüyle bütçe, Birlik kurumları arasında belirli bir yıla ilişkin mali uzlaşma metni niteliğindedir.³

Birlik bütçesinin hacmi tüm üye devletlerin toplam milli gelirlerinin yaklaşık % 1'i kadardır. Harcamaların finansmanı için toplanan bütçe gelirlerinin çok büyük bir kısmı üye ülkelerin tarım, balıkçılık, alt yapı, eğitim ve öğretim, kültür, işgücü, sosyal politika, çevre politikaları, sağlığın ve tüketicinin korunması, araştırma-geliştirme faaliyetleri gibi alanlarda izleyecekleri ortak politikalara tahsis edilmektedir. Ayrıca Birlik genelinde özgürlük, adalet ve güvenliğin gelişimi, bu şekilde Avrupa vatandaşlığı düşüncesinin benimsenmesi için gerçekleştirilen girişimler desteklenmektedir. Bütçe kaynaklarının bir kısmı ise küresel düzlemde ekonomik kalkınmışlığa destek olunması ve doğal felaketlerden etkilenen dış ülkelere insani yardım ulaştırılabilmesi için kullanılmaktadır.⁴

Bahsedilen alanlara ilişkin gerçekleştirilecek olan harcamalar, üye devletlerce yapılmış anlaşmalar çerçevesinde sınırlandırılmıştır. Nitekim söz konusu anlaşmalarca Birlik bütçesinin açık verecek şekilde bağlanmasına kesinlikle müsaade edilmemektedir. Yani bütçeye dayanılarak toplanacak olan gelirlerin mutlak suretle harcamaları karşılması gerekmektedir. Bunun dışında Birlik bütçesinde, üye devletlerin hükümetleri ve parlamentolarınca kabul edilen üst harcama limiti uygulamasına geçilmiştir. "Öz Kaynaklar Tavanı" olarak isimlendirilen bu üst limite göre Birlik bütçesi, harcamaları ya da gelirleri itibariyle toplam Birlik ulusal gelirinin %

³ Helen WALLACE, William WALLECE, Mark A.POLLACK, *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2005, s.191.

⁴ European Commission (EC), *The European Union Budget at a Glance*, Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 2007, s.2.

1.24'ünü aşamayacaktır.⁵ Son olarak yine Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon'un anlaşmasıyla belirlenecek çok yıllık mali perspektifler, yedişer yıllık periyotlar halinde Birlik bütçesinin harcama kalemleri açısından sınırlandırılmasını sağlamaktadır. 2010 yılı itibariyle söz konusu mali perspektiflerin dördüncüsü olan 2007–2013 Mali Perspektifi uygulanmaktadır.

A) AB Bütçesinin Hazırlık Süreci

Mali yıl içerisinde uygulanacak olan Birlik bütçesinin hazırlığı, bir önceki yılın başından itibaren Komisyon'ca başlatılmaktadır. Bu açıdan Komisyon, her yıl bir sonraki yılın bütçesinde yer alacak harcama kalemlerine ilişkin öngörülerini ve bütçeleme prensiplerini harcamacı kuruluşlarla paylaşmaktadır. Harcamacı kuruluşlarda kendilerine ait gelir ve gider tahminlerini tespit ederek Komisyon'a gönderirler. Komisyon ise birliğin tüm organlarınca kendisine gönderilmiş olan gelir ve gider tahminlerine kendi hesaplarını da ekleyerek Bakanlar Konseyi'ne bütçe ön taslağı şeklinde sunar. Bütçe ön taslağı, Birliğin tüm organlarının gelir ve gider tahminlerini gösteren bir nevi özet belge niteliğindedir. Ön taslak, Bakanlar Konseyi'nce incelendikten sonra asıl bütçe taslağı oluşturularak Parlamento'ya sunulur.⁶

Bütçenin kararlaştırılması sürecinde Komisyon, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu farklı rollere sahiptir. Bu üç kurum, "Kurumlarüstü Anlaşma" niteliğindeki çok yıllık mali perspektif ile her bir harcama başlığı için belirlenen yıllık üst limitleri aşmaksızın ilgili yılın bütçesini hazırlarlar.⁷ Örneğin içinde bulunduğumuz mali perspektif 2007–2013 dönemini kapsayıp, şuanda uygulanan 2010 yılı

⁵ EC, *The European Union Budget at a Glance*, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm (Erişim: 15.01.2010).

⁶ European Union Law, Council Regulation "EC-Euratom" No: 1605/2002, http://www.bsrinterreg.net/programm/_downloads/EC_No_2002_1605_en_Budgetary_principles.pdf (Erişim: 14.01.2010).

⁷ EC, *The European Union Budget at a Glance*, Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 2007, s.8.

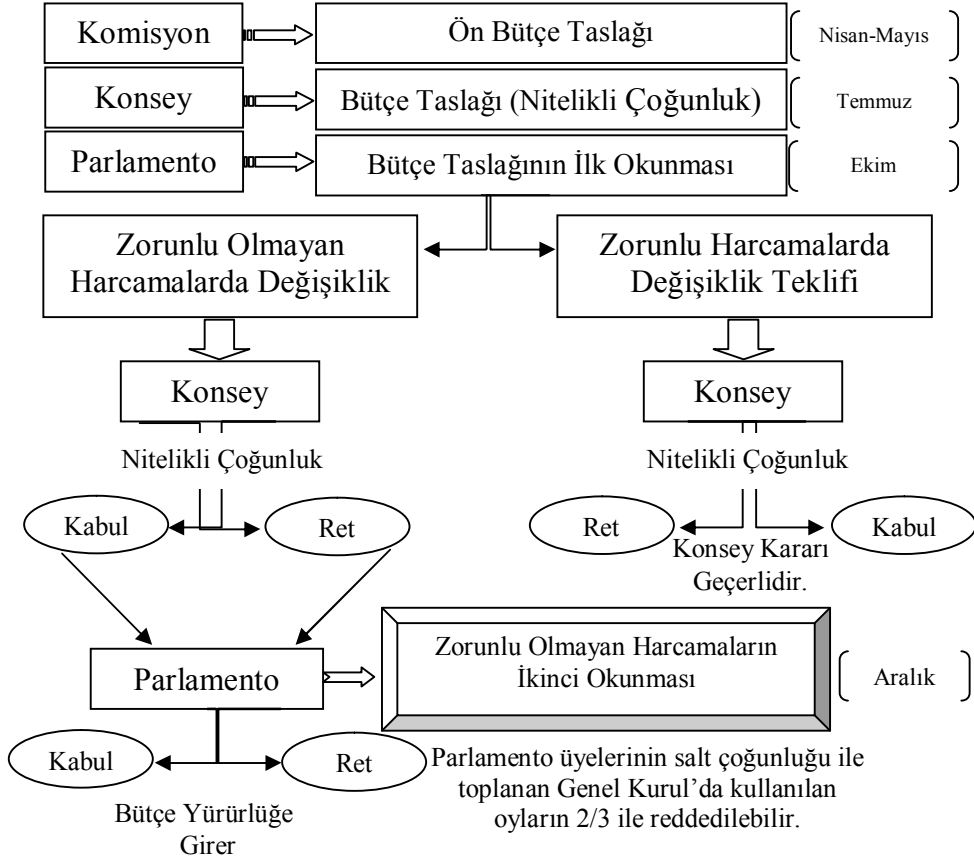
bütçesi, söz konusu çerçevede her bir harcama kalemi için ayrı ayrı ve genel toplamda belirlenen tavan harcama tutarını aşamayacaktır.

Bütçe harcamaları açısından zorunlu harcamalar ve zorunlu olmayan harcamalar olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya gidilebilmektedir. Zorunlu harcamalar, uluslararası antlaşmalardan ya da Birliğin kurucu antlaşmalarından doğan tüm harcamaları kapsamaktadır. Diğer tüm harcamalar ise zorunlu olmayan harcamalar olarak sınıflandırılmaktadır. Birlik bütçesinde yer alan harcamaların bu şekilde ayrıştırılması, bütçenin özellikle Parlamento ve Konsey tarafından onaylanması sürecinde de son derece önemli prosedürlerin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Şöyle ki, harcama tutarları açısından son söz zorunlu harcamalar için Konsey'e aitken, zorunlu olmayan harcamalar için Parlamento'ya aittir⁸.

Yıllık Birlik bütçesinin hazırlanma sürecinde beş önemli nokta bulunmaktadır. Bunlar, Komisyon tarafından ön bütçe taslağının oluşturulması, Konsey'in ilk bütçe değerlendirmesi, Parlamento'nun ilk bütçe değerlendirmesi, Konsey'in ikinci bütçe değerlendirmesi ve Parlamento'nun bütçeyi onaylaması ya da reddetmesidir. Birlik bütçesinin hazırlık aşamasında ilk adım ön bütçe taslağının Komisyon tarafından hazırlanmasıdır. AB'nin tüm kurum ve organları kendi iç prosedürleri çerçevesinde ön bütçe taslağı tahminlerini Komisyon'a göndermektedirler. Komisyon, gelecek yıla ilişkin öncelikli harcama noktalarını ve kuralları belirleyecek şekilde söz konusu tahminleri birleştirmekte ve ön bütçe taslağını hazırlamaktadır. Daha sonra hazırlanan ön bütçe taslağı Nisan ayında ya da Mayıs ayının başında Bakanlar Konseyi'ne sunulmaktadır. Konsey ve Parlamento, Komisyon'un hazırladığı bu taslak üzerinde çalışmakta ve kararlarını söz konusu çalışmalardan yararlanarak almaktadırlar.⁹

⁸ EC, *The European Union Budget at a Glance*, a.g.e., s.8.

⁹ EC, *The European Union Budget at a Glance*, a.g.e., s.9.



Şekil I. Avrupa Birliği Bütçe Süreci*

* Şekil I, "The European Union Budget at a Glance, s.10" kaynağından yararlanılarak tasarlanmıştır.

Bakanlar Konseyi, ön bütçe taslağını değerlendirdikten sonra Parlamento ile uzlaşma toplantılarına başlamaktadır. Bu toplantıların neticesinde varılan kararlar temel alınarak gerekli değişiklikler yapılmakta ve bütçe tasarısı Bakanlar Konseyi'nce hazırlanmaktadır. Bütçe taslağı, Eylül ayında Parlamento'ya gönderilmektedir. Parlamento, Konsey'in tasarladığı bütçeyi Ekim ayı içerisinde değerlendirmekte ve zorunlu olmayan harcamalarda bir takım

değişiklikler yapabilmekte, zorunlu harcamalar için ise değişiklik teklifi getirebilmektedir. Özellikle tartışmalı konularda Konsey, Parlamento ve Komisyon arasında üçlü müzakere süreci işlemektedir. Parlamento'nun önerilerinin göz önüne alınarak değerlendirilmesi için bütçe tasarısı Konsey'e geri gönderilmektedir. Konsey, Parlamento'nun zorunlu harcamalarına ilişkin önerilerini değerlendirerek kendi bünyesinde oylamaktadır. Zira zorunlu harcamalar açısından son söz hakkı, Konsey'e aittir.¹⁰ Parlamento'nun zorunlu olmayan harcamalar üzerinde yapmış olduğu değişiklikleri görüşmek üzere ise bütçe tasarısını ele alır. Bu şekilde bütçe tasarısı, Konsey tarafından ikinci kez ele alınmış olur. Konsey, gerekli gördüğü düzenlemeleri yaptıktan sonra bütçe tasarısını tekrar Parlamento'ya sunar. Parlamento, son halini alarak karşısına ikinci kez gelen bütçe taslağını Aralık ayı içerisinde oylar. Oylama sürecinde Parlamento'nun önünde iki seçenek vardır. Bunlardan ilki bütçe tasarısının son haliyle kabul edilmesidir. Bu durumda ilgili yıla ait Birlik bütçesi uygulanabilecektir. Ayrıca Parlamento'nun bütçe tasarısını reddetmeye de yetkisi vardır.¹¹

B) AB Bütçesinin Harcama Kalemleri

Birliğin, ortak politikalarını yerine getirebilme sürecinde en önemli mali aracı, bütçe aracılığıyla çeşitli faaliyet alanlarına yönlendireceği harcamalarıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi Birlik harcamalarının çerçevesi, 1988 yılından bu yana mali perspektifler ile çok yıllığına belirlenmektedir. Mali perspektiflerle Birlik harcamalarına, başlıklar ve toplam harcama tutarı itibariyle ikili bir sınırlandırma getirilmiştir.¹² Harcamaların dönemler itibariyle politika alanlarına yönlendirilebilmesi ise yıllık bütçeler aracılığıyla

¹⁰ Nil KARACA, "Avrupa Birliği Bütçe Sistemi: (The Community Budget: Facts in Figures)", *Maliye Dergisi*, Sayı: 41, 2002, s.45.

¹¹ EC, *The European Union Budget at a Glance*, a.g.e., s.10.

¹² Ali, M. EL-AGRAA, *The European Union Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, s.335.

gerçekleştirilmektedir. Birliğin yıllık bütçesi, perspektiflerle getirilen sınırlamalar çerçevesinde hazırlanmaktadır¹³.

Bütçenin konjonktürel esnekliğini artırarak, kıt kaynakların daha verimli, etkin ve tutarlı kullanılması amacıyla 2005 yılından itibaren harcama başlıkları sayısı yediden altıya indirilmiş ve yeni tanımlanmalara gidilmiştir:

- 1- Sürdürülebilir Kalkınma
 - 1-a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik
 - 1-b- Büyüme ve İstihdam için Uyum
- 2- Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi
 - 2-a- Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler
 - 2-b- Kırsal Kalkınma, Çevre ve Balıkçılık
- 3- Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet
 - 3-a- Özgürlük, Güvenlik ve Adalet
 - 3-b- Vatandaşlık
- 4- Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği
- 5- İdare
- 6- Telafiler şeklinde tasnif edilmiştir.¹⁴

Gerek perspektiflerde ve gerekse onun yıllık uygulaması niteliğindeki bütçelerde harcamalar altı başlıkta toplanmaktadır. İlk harcama başlığı, “**Sürdürülebilir Kalkınma**”dır. Bu başlık ile Birliğin sürekli bir şekilde ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan topyekûn kalkınmasına hizmet edecek alanlara kaynak aktarılmaktadır. “*Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik*”, bu harcama kaleminin ilk alt başlığı olup, özellikle Birlik içi rekabetin sağlanması bağlamında gerçekleştirilecek olan faaliyetleri içermektedir. Avrupa Birliği’nin temel amaçlarından birinin de rekabet ortamının teşviki olduğu göz önüne alındığında bu alt başlığın önemi daha da iyi anlaşılabilir. Zira rekabetin teşviki açısından bu alt başlık, “Lizbon

¹³ Neill NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan Press, China, 2006, s. 438.

¹⁴ EC, *European Union Public Finance*, Fourth Edition, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, s. 101.

Çalışma ve İş Stratejisi”ni yineler niteliktedir. “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının ikinci alt başlığı ise “*Büyüme ve İstihdam için Uyum*”dur. Birliğin uyum politikası, genişleme sürecinde dengeli ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi açısından üye devletler arasında ekonomik ve sosyal ahengin sağlanabilmesini amaçlamaktadır. Bu açıdan “Büyüme ve İstihdam için Uyum” alt başlığı üye devletler, bölgeler ve kırsal-kentsel alanlar arasında kalkınmışlık farklılıklarını giderebilmek ve Birlik içerisinde dengeli bir sosyo-ekonomik dağılımı sağlayabilmek noktasında gerçekleştirilecek olan faaliyetlere ayrılan kaynakları göstermektedir.¹⁵

Birlik bütçesinin ikinci harcama başlığı “*Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi*”dir. Ortak Tarım Politikası, kırsal kalkınma politikası ve balıkçılık politikaları bu başlık üzerinden yönlendirilmektedir. “*Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler*” kalemi bu başlığın temel harcama alanıdır. Bu temel harcama alanı dışında; *kırsal kalkınma*, Avrupa Balıkçılık Fonu ve Avrupa çevre programı olan LIFE+ gibi başlıklara da kaynak sağlanmaktadır.¹⁶

Birlik bütçesinin üçüncü harcama başlığı, “*Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet*”tir. Birlik içerisinde vatandaşlık haklarının, özgürlüğün, adaletin sağlanması ve güvenli bir yaşam sahasının oluşturulması için gerçekleştirilen harcamalar, bu başlık altında toplanmakta olup, “*Özgürlük, Güvenlik ve Adalet*” ve “*Vatandaşlık*” olmak üzere iki alt başlıktan oluşmaktadır. “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” alt başlığında, üye ülkeler arasında göç akımlarının yönetimi, güvenlik, özgürlüklerin korunması, temel haklar ve adalet gibi alanlarda atılacak adımlar arasında bir bağlantı kurularak, bu şekilde dayanışma sağlanması için kaynak aktarımı gerçekleştirilmektedir. “Vatandaşlık” alt başlığıyla, sosyal katılımıcılığın artırılması, tüketicinin korunması, sağlık hizmetleri,

¹⁵ European Communities, *EU Budget 2008 Financial Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, s. 16–23.

¹⁶ European Communities, *EU Budget 2008 Financial Report*, a.g.e. 2009, s.24.

Avrupa kültürüne ve barındırdığı çeşitliliğe sahip çıkılması gibi birçok noktada atılacak adımların finansmanı sağlanmaktadır.¹⁷

Birlik bütçesinin dördüncü harcama başlığı, “**Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği**”dir. Avrupa Birliği’nin ekonomik ve siyasi konularda, bölgesel ve küresel açıdan özgürlükler, barış, demokrasi, daha iyi yaşam koşullarının inşa edilmesi ve kalkınmanın sağlanması gibi başlıklarla Birlik içinde ve dışında izleyeceği politikaların finansmanı bu başlık altında sağlanmaktadır. “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” başlığı, genel olarak Birliğin dış ilişkileri, Türkiye’yi de yakından ilgilendiren Katılım Öncesi Mali Yardım, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Kalkınma İşbirliği Aracı, insani yardımlar, Acil Yardım Rezervleri gibi alanlara yönlendirilen kaynakları bünyesinde barındırmaktadır. Ayrıca Birliğin genel dış ilişkiler ve güvenlik politikası da bu başlık aracılığıyla finanse edilmektedir.¹⁸

Birlik bütçesinin beşinci harcama başlığı, “**İdare**” kalemidir. Bu başlık, tüm Birlik organlarının gerçekleştirdikleri yönetim harcamalarını içermektedir. Yani Birlik dâhilinde ortak politikaların gerçekleştirilmesi ve cari bir takım masrafların karşılanabilmesi için gerçekleştirilen her türlü harcama, “İdare” başlığı altında toplanmaktadır. Bu harcamalara aktif olarak çalışan ya da emekli olmuş personellerin maaşları, kırtasiye giderleri, bina bakım-onarım giderleri, Avrupa okulları, yapılan konferans ve toplantıların masrafları vb. örnek olarak gösterilebilir.¹⁹

Birlik bütçesinin altıncı ve son harcama başlığı ise “**Telafiler**”dir. Bu başlıkta özellikle Birliğe yeni üye olmuş devletlerin mali durumlarının, Birlik mali yapısına uyum sağlaması için yapılan ödemeler yer almaktadır.²⁰ 2007 yılında Birliğe katılan Romanya ve Bulgaristan’a gerçekleştirilen telafi ödemeleri, 2009 yılında son bulmuştur. Dolayısıyla 2010 yılı itibarıyla Birlik bütçesinde

¹⁷ EC, *European Union Public Finance*, Fourth Edition, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, s. 104.

¹⁸ EC, *European Union Public Finance*, Fourth Edition, a.g.e., 2008, s. 104.

¹⁹ European Communities, *EU Budget 2008 Financial Report*, a.g.e. 2009, s.43.

²⁰ EC, *European Union Public Finance*, Fourth Edition, a.g.e., 2008, s. 152.

“Telafiler” kalemi yer almamış ve harcamalar beş ana başlık halinde sınıflandırılmıştır.

3. 2007–2010 DÖNEMİ BÜTÇE HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa Birliğinin çok uluslu bir yapı olması ve bu yapı içerisindeki ülkelerin çıkar çatışmaları, son mali perspektifin kabul edilmesi sürecinde de kendisini göstermiştir. Şu an yürürlükte olan ve 2007–2013 dönemini kapsayan 4. mali perspektifin kabul edilme süreci oldukça sancılı geçmiştir.

Tablo I. Avrupa Birliği Mali Perspektifleri ve Büyüklükleri

İlgili Dönemi	Mali Perspektifler	Toplam Değeri (Milyar Euro)
1988-1992 Yılları (5 Yıllık)	1. Mali Perspektif	264
1993-1999 Yılları (7 Yıllık)	2. Mali Perspektif	505
2000-2006 Yılları (7 Yıllık)	3. Mali Perspektif	640
2007-2013 Yılları (7 Yıllık)	4. Mali Perspektif	974

Kaynak: Nurettin Bilici, Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri, 2007, sf. 85.

AB'nin 2007–2013 bütçesinin büyüklüğü, harcama alanları ve bütçeye yapılacak ülke katkılarının miktarı üzerine yapılan tartışmanın altında, aslında AB'nin iki lokomotif ekonomisi İngiltere ve Fransa arasında geleneksel olarak süregelen bir anlaşmazlık yatmaktadır. AB bütçesine getirilen eleştiriler; harcamaların dağılımı ve bu harcamaların Lizbon stratejisinin önceliklerine yönelik yapılmıyor olması alanlarında yoğunlaşmıştır (Fazlıoğlu ve Tuncay, 2006: 4).²¹

Sanayi ülkesi İngiltere'nin, bütçe harcamaları içerisinde tarım harcamalarının kısılması ve bunun yerine araştırma-geliştirmeye ve

²¹ Ömer FAZLIOĞLU ve Utku TUNCAY, “Avrupa Birliği'nin 2006 2013 Mali Perspektifi'nin Oluşumu, Geleneksel Uzlaşmazlık Alanları ve Türkiye Üzerine Olası Etkileri”, TEPAV | Eprî Dış Politika Etütleri, 30 Ocak 2006.

<http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=220&title=3>

(Erişim: 17.01.2010).

teknoloji yatırımlarına daha fazla kaynak ayrılmasını istemesi ve buna tarım ülkesi Fransa'nın karşı çıkması tartışmaların ilk ayağını oluşturmuştur. İngiltere'nin 1984 yılında imzalan Fontainebleau Antlaşması ile sağladığı "Katkı Payı İndirimi"nden vazgeçmek istememesi bütçe tartışmalarının ikinci önemli kısmı olmuştur. Ayrıca İngiltere'nin Birliğe yeni üye ülkelerin bütçeden alacakları payların kısılmasını istemesi, Birliğin yeni üyelerini rahatsız etmiştir.

İngiltere ve Fransa arasında uzun süredir yaşanan tartışmalara ek olarak, başta Almanya olmak üzere, Avrupa bütçesine net katkı sağlayan ülkelerin (Almanya, İngiltere, Fransa, Avusturya, Hollanda ve İsveç), kaynakların yeniden dağılımı sürecindeki baskıları²², bütçe konusunun çözüm sürecini geciktirmiştir. İngiltere'nin katkı payı indiriminden kademeli olarak vazgeçmeyi kabul etmesi ve bunun karşılığında AB Komisyonu'na 2008-2009 döneminde, Birliğin harcamalarının revize edilmesini kabul ettirmesi sonucunda²³ 15-16 Aralık 2005 Brüksel Zirvesi'nde 4. mali perspektif üzerinde uzlaşmaya varılmıştır.

A) 2007-2008 Dönemi Bütçe Harcamaları

Gelecek nesillerin sorunlarına çözümler bulmak için oluşturulan AB programlarını kapsayan 4. mali perspektif, 2007 bütçe yılı ile uygulamaya girmiştir. 2007 yılı, yeni bir mali perspektif altında gerçekleştirilen ilk bütçe olmuştur. 2007 yılı bütçesinin temel hedefi, Avrupa ve ötesinde refahı, dayanışmayı ve güvelliği sağlamak olarak belirlenmiştir. 2008 yılı bütçesi ise Avrupa vatandaşlarına daha fazla iş imkânları sunmayı ve ekonomik büyümeyi arttırmayı kendisine hedef olarak seçmiştir.

²² Siegfried, SCHULTZ, "The EU's Medium-Term Financial Perspective and the Potential Slice of Turkey", *Intereconomics*, November/December 2005, s.347.

²³ AB Bütçesinin gözden geçirilmesi konusunda ayrıntılı bilgi için Bilge ve Çelikay tarafından yazılmış ve Maliye Dergisinde yer alan "Avrupa Birliği Bütçesinin Geleceği: Bütçe Revizyon Çalışmaları" isimli çalışmaya bakılabilir.

Tablo II. 2007–2008 Yıllarında Birlik Bütçesi Harcamaları

	2007	2008	Değişim %
1- Sürdürülebilir Kalkınma	43.713,0	45.611,4	4,34
<i>1-a Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik</i>	6.738,2	10.056,6	49,25
<i>1-b Büyüme ve İstihdam için Uyum</i>	36.974,7	35.554,8	-3,84
2- Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	54.648,4	54.812,6	0,30
<i>Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler</i>	42.650,1	43.288,5	1,50
<i>Kırsal Kalkınma, Çevre ve Balıkçılık</i>	11.998,3	11.524,1	-0,96
3- Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	1.049,8	1.310,6	24,85
<i>3-a Özgürlük, Güvenlik ve Adalet</i>	212,1	389,6	83,69
<i>3-b Vatandaşlık</i>	837,6	920,9	9,94
4- Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği	7.291,7	7.310,7	0,26
5- İdare	6.805,6	7.292,4	7,15
6- Telafiler	444,6	206,6	-53,53
TOPLAM	113.953	116.544	2,27

Kaynak: “EC, Final Adoption of the General Budget 2000-2008 Tables, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_data_en.pdf” kaynağından yararlanılarak düzenlenmiştir.

4. mali perspektifin ilk iki uygulama yılının sonuçları kesinleşmiş olup Tablo II, 2007 ve 2008 yıllarına ait olmak üzere kalemlerine göre Birlik bütçesi harcamalarını ve iki yılın bütçe kalemlerinde yaşanan değişimi göstermektedir.

2008 yılında toplam bütçe harcamaları Birlik GSMH'nın % 0,94'ü kadar gerçekleşmiştir. Aynı zamanda 2007 yılına göre 2008 yılında bütçe harcamalarında % 2,27'lik bir artış meydana gelmiştir. Özellikle 2008 yılında yaşanan küresel krizle mücadele sürecinde Birlik bütçesinin önemli bir araç olarak görüldüğü ve kullanıldığı, 2008 yılı hedefinden de anlaşılmaktadır. Birlik içerisinde rekabet edilebilirliğin ve yatırımların artması açısından, “Sürdürülebilir Kalkınma”nın alt başlığı olan “Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik” kalemine ayrılan fonlar 2007 yılına göre % 49,25 artmıştır.

Özellikle “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının Birlik bütçesi içerisindeki ağırlığı düşünüldüğünde söz konusu artış, mali kaynakların politika yönü itibariyle 2008 yılında yatırımların desteklenmesi ve rekabetin teşviki konularına önem verildiğini göstermektedir. “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının diğer alt başlığı olan “Büyüme ve İstihdam için Uyum” kaleminde ise - % 3,84’lük bir gerileme gerçekleşmiştir. Bu bağlamda “Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik” kalemindeki önemli artışın büyük ölçüde uyum alt başlığından kaydırılan kaynaklarla karşılandığı söylenebilir.

Bunun haricinde Birlik bütçesinin en önemli harcama başlığını oluşturan “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi” kaleminde, 2008 yılında 2007 yılına göre sadece % 0,30’luk bir artış gerçekleşmiştir. İki nolu başlıkta bu kadar düşük bir artışın gerçekleşmesinin en önemli sebebi, özellikle zaman içerisinde Birlik bütçesi üzerinde çok önemli bir ağırlık oluşturan tarım harcamalarının kısılmak istenmesi ve krizle mücadelenin daha ön planda olmasındandır. Zira 2008 yılı için bu başlığın % 80’ini oluşturan “Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler” alt başlığı, sadece %1,5 artış göstermiştir. Yani üye ülkelerin tarım sektörlerine yapılan “Doğrudan Yardım Ödemeleri”nde ciddi bir artış yaşanmamış, mevcut harcama seviyesi korunmuştur.

Birlik bütçesinin üçüncü başlığı olan “Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” alanında özellikle enerji arzı ve güvenlik projelerine verilen önem nedeniyle bir önceki yıla göre 2008 yılında % 24,85’lik bir artış gözlenmiştir. Ayrıca “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” başlığında % 0,26 ve “İdare” başlığında ise % 7 bir artış yaşanmıştır. Birlik bütçesinin geçici ve son başlığı olan “Telafiler” kaleminde ise % 53’lük bir azalma gerçekleşmiştir. Sonuç itibariyle, 2008 yılı bütçesinde rekabet ortamının geliştirilmesi, bilişim ve teknolojinin gelişimi, iş imkânlarının artırılması, iklim değişikliği ve enerji arzına ilişkin sorunların çözümü ile güvenlik alanlarına ağırlık verildiği görülmektedir²⁴. Harcama politikalarının geliştirilmesi sürecinde dünya ekonomik konjonktürü de göz önünde tutulmuş ve

²⁴ Semih BİLGE, Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler”, Gazi Kitapevi, Eylül 2009, s. 455.

bütçeyle küresel krizin etkilerini Birlik içerisinde minimize etmeye yönelik alanlara öncelik sağlanmak istenmiştir.

B) 2009–2010 Bütçe Harcamaları

2009 yılı bütçesinin temel hedefi, sürdürülebilir kalkınma ve yenilik olarak belirlenirken, 2010 yılı bütçesinin temel hedefi ise küresel mali krizin yol açtığı olumsuzlukları gidermek ve ekonomik iyileşmeye zemin hazırlamak şeklinde tespit edilmiştir.

Tablo III. 2009 Yılı Birlik Bütçesi Harcamaları

	2009	%
1- Sürdürülebilir Kalkınma	60.195,88	45,0
1-a Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik	11.768,99	8,8
1-b Büyüme ve İstihdam için Uyum	48.426,88	36,2
2- Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	56.121,43	41,9
2-a Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler	41.131,35	30,7
2- b Kırsal Kalkınma, Çevre ve Balıkçılık	14.989,80	11,2
3- Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	1.514,88	1,1
3-a Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	863,92	0,6
3-b Vatandaşlık	650,96	0,5
4- Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği	8.103,93	6,1
5- İdare	7.700,73	5,8
6- Telafiler	209,11	0,2
TOPLAM	133.845,96	100,0

Kaynak: “EC, General Budget of the European Union for the Financial Year 2009, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, s. 9-17.” kaynağından yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo III, 2009 yılı için Avrupa Birliği bütçesinin harcama başlıkları itibariyle dağılımını göstermektedir. 2009 bütçesi taahhüt ödenekleri 133.8 milyar Avro olarak tahmin edilmiştir. Tabloya bakıldığında Birlik bütçesine ilişkin harcamaların yaklaşık % 87’sini

“Sürdürülebilir Kalkınma” ile “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi” başlıklarının oluşturduğu görülmektedir.

Birlik bütçesinde “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığına büyük bir payın ayrıldığı burada da gözlemlenmektedir. Mevcut ekonomik iklimde, büyüme ile istihdama ait rekabetçilik ve uyumu tamamlayıcı hedeflerin gerçekleştirilmesi ön plana çıkmış ve bütçede en büyük pay - % 45 veya 60.2 milyar avro – bu hedeflere adanmıştır.

“Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının alt kalemleri itibariyle dağılımına bakıldığında ise “Büyüme ve İstihdam için Uyum” (1-b) kaleminin, söz konusu başlığın % 80’nini oluşturduğu görülmektedir. Avrupa Birliği’nin 2009 yılında bölgeler arasında gelişmişlik farklılıklarını giderebilmek amacıyla 1-b alt başlığının % 61’ini (29,7 milyar Avro), yakınsama hedefi çerçevesinde yapısal fonlara, % 19’nu (9,3 milyar Avro), atık su yönetimi ile kara ve demir yollarının kullanılabilirliğinin artırılması gibi temel altyapı yatırımlarına ve %16’sını da (8,1 milyar Avro) da bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilerek bölge ekonomilerin kalkınmasına ayırdığı görülmektedir.²⁵

“Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının % 19,5’i ise “Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik” (1-a) alt başlığından oluşmaktadır. Söz konusu alt başlığın % 57,3’ü (6,8 milyar Avro) Yedinci Araştırma ve Teknolojik Gelişim Çerçevesi’ne, % 15,7’si (1.8 milyar Avro) Ulaşım ve Enerjiye, % 9’u (1,1 milyar Avro) diğer önemli politika alanı olan eğitime (Hayat Boyu Eğitim Programı), % 4,3’ü ise (508 milyon Avro) Rekabetçilik ve Yenilikçilik Çerçevesi Programına tahsis edilmiştir.²⁶ Harcamalarda en büyük payı Yedinci Araştırma ve Teknolojik Gelişim Çerçevesi programının almasıyla, Avrupa’yı bilimsel ve teknolojik yönden güçlendirmeyi hedefleyen bir stratejinin var olduğu ve bu sayede oluşturulan sinerjiyle de Avrupa ekonomilerinin gelişiminin sürdürülmeye çalışıldığı söylenebilir.

2009 yılına ait Avrupa Birliği bütçesinin % 41,9’unu (56,1 milyar Avro) “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi” başlığı

²⁵ European Communities, *EU Budget 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, s. 2.

²⁶ European Communities, *EU Budget 2009*, a.g.e., 2008, s. 2-3 ve EC, General Budget of the European Union for the Financial Year 2009, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, s. 20.

kapsamaktadır. Özellikle ortak tarım politikası ve kırsal kalkınma bileşenleri bu başlıkta yer alan harcamaların çok büyük bir kısmını oluşturmaktadır. 2 nolu başlığın % 73,3'ü (41,1 milyar Avro) "Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler" alt başlığına tahsis edilmiştir. Bu alt başlıkta en önemli harcama alanı ise tarımsal politikalara yönlendirilen kaynaklardır. Özellikle piyasa odaklı ve sürdürülebilir tarımsal üretim bağlamında üreticilere gelir desteği sağlanmakta, bu şekilde sınırlı doğal kaynaklara rağmen artan küresel gıda talebini karşılayabilmek için modernizasyon ve üretimde basitleştirme çalışmalarına başvurularak çiftçilerin arz ile ilgili sınırlılıkları giderilmeye çalışılmıştır. Tarım politikası kapsamında gerçekleştirilen harcamalar, Birlik bütçesinin aynı zamanda en önemli tartışma konusunu da oluşturmaktadır. Çünkü Birlik bütçesi içerisinde çok önemli bir yer kaplayan bu kalemin yaklaşık olarak % 55'i beş üye ülkeye tahsis edilirken, geriye kalan % 45'lik kısmı 22 üye ülke tarafından kullanılmaktadır.²⁷ Bu durumda üye devletler arasında anlaşmazlıklar çıkmasına yol açmaktadır.

"Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi" başlığında bir diğer önemli alt bileşen "Kırsal Kalkınma" olup, başlığın % 24,3'ü (13,6 milyar Avro) bu bileşenden oluşmaktadır. 2009 yılında da Birlik tarafından sürdürülebilir kırsal kalkınmanın desteklenmesine ağırlık verildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra çevresel endişelerin ön plana çıkmasıyla beraber Avrupa çevre programı Life+ harcamalarının da geçen yıla oranla arttığı görülmektedir. Çevre sorunlarının her geçen yıl dünyada ve Birlik genelinde ilgi görmesi bu harcamaların payını daha da artırmaktadır.

Ekonomik kalkınmanın desteklenmesi ve doğal kaynakların koruma altına alınmasına ek olarak Avrupa Birliği aynı zamanda vatandaşların özgürlük, emniyet ve adalet alanlarındaki endişelerine de hitap etmeye çalışmaktadır. 2009 bütçesinde 863.9 milyon Avro bu amaç için ayrılırken, 651.0 milyon Avro da gençlik ve kültür desteği gibi vatandaşlık programlara ayrılmıştır. Tablo III'den görüldüğü gibi

²⁷ European Commission, *EU Budget 2008 Financial Report*, s. 9.

http://ec.europa.eu/budget/library/other_main/what_new/Fin_report_2008_presentati on_en.pdf (Erişim: 22.01.2009).

2009 yılı için bahsedilen kalemin toplam harcamalar içerisindeki payı % 1,1'dir (1,51 milyar Avro). Birlik dâhilinde özel bir politika olarak sağlık, tüketici hakları, genç nüfus ve kültürel etkileşime önem verilmesi, bu alt bileşenin yıllar içerisinde payını ve etkinliğini artırmasını sağlamaktadır.

Birliğin 4 nolu harcama başlığı olan “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” kaleminin 2009 yılı toplam bütçe harcamaları içerisindeki payı % 6,1'dir (8,1 milyar Avro). Bu başlık altında en fazla harcama “Kalkınma İşbirliği Aracı” ile gerçekleştirilmiştir. Bileşen özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun azaltılması, sürdürülebilir kalkınma ivmesinin sağlanarak, küresel ekonomiye entegrasyonlarının gerçekleştirilmesi amaçlarına hizmet etmekte ve “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” başlığınca gerçekleştirilen harcamaların % 29,3'ünü (2,3 milyar Avro) oluşturmaktadır. Bu başlığın diğer önemli harcama kalemi, Türkiye de dâhil olmak üzere Birliğe üyelik sürecini yaşamakta olan Hırvatistan, Makedonya ve diğer ülkelere sağlanan “Katılım Öncesi Mali Yardım” bileşeninin hacmi ise 1,5 milyar Avro olup, “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” kaleminin % 18,7'sini oluşturmaktadır.

2009 yılı Birlik bütçesinin İdare başlıklı kaleminin toplam harcamalar içerisindeki payı Tablo III'den de görülebildiği gibi % 5,8'dir. 2009 yılında da diğer yıllardaki ile aynı paralelde olacak şekilde en yüksek harcama alt bileşeni Komisyon'a aittir. Komisyon “İdare” başlığına tabi toplam harcamaların % 46,3'ünü gerçekleştirirken, diğer kurumlar (Konsey, Parlamento, Avrupa Sayıştay vb.) idari harcamaların % 36,9'unu gerçekleştirmektedirler. Tabi ki burada Komisyon'un Birlik açısından yürütme organı niteliğinde olması ve idari işlemlerin çoğunluğunun Komisyon'ca gerçekleştirilmesi bu dağılımın en temel nedenidir. AB'ye 2007 yılında üye olan Romanya ve Bulgaristan'a bu tarihten itibaren yapılan “Telafi” ödemeleri, 2009 yılı bütçesinde yapılan harcamalar arasında % 0,2 ile en küçük paya sahiptir. 2009 yılı için “Telafi” harcamalarının % 69,1'i Romanya'ya, % 30,9'u ise Bulgaristan'a yapılmıştır.

2010 yılı AB bütçesinde diğer yılların aksine ağırlık verilen temel nokta, küresel mali krizin etkilerini azaltır nitelikte ekonomik

istikrarın tekrar dizayn edilmesine ve yeni iş sahalarının oluşturulmasına yönelik gerçekleştirilecek harcamalardır. Bu çıkış noktasından hareket eden Birliğin 2010 yılına ilişkin bütçesi 17 Aralık 2009 tarihinde 141,5 milyar Avro olarak Avrupa Parlamentosu'na kabul edilmiştir.²⁸

Tablo IV. 2010 Yılı Birlik Bütçesi Harcamaları

	2010	2010%
1- Sürdürülebilir Kalkınma	64.300,00	45,4
<i>1-a Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik</i>	<i>14.900,00</i>	<i>10,5</i>
<i>1-b Büyüme ve İstihdam için Uyum</i>	<i>49.400,00</i>	<i>34,9</i>
2- Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	59.500,00	42,0
<i>Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler</i>	<i>43.800,00</i>	<i>31,0</i>
<i>Kırsal Kalkınma, Çevre ve Balıkçılık</i>	<i>15.700,00</i>	<i>11,0</i>
3- Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	1.700,00	1,2
<i>3-a Özgürlük, Güvenlik ve Adalet</i>	<i>1.000,00</i>	<i>0,7</i>
<i>3-b Vatandaşlık</i>	<i>700,00</i>	<i>0,5</i>
4- Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği	8.100,00	5,7
5- İdare	7.900,00	5,6
TOPLAM	141.500,00	100,0

Kaynak: “EC, The Current Year : 2010 - Investing to Restore Jobs and Growth, http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm” kaynağından yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo III, 2010 yılında uygulanacak olan Avrupa Birliği bütçesinin harcama başlıkları itibariyle dağılımını göstermektedir. Kriz sonrası doğan ortamda ekonomik toparlanmanın sağlanabilmesi için özellikle 2010 yılında Birlik bütçesinin iktisadi büyüme ve istihdam kalemlerine ayrı bir önem verildiği belirtilmektedir. Ayrıca Birlik içi rekabet edilebilirlik düzeyinin artırılması da 2010 yılının temel öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır.

²⁸ EC, The Current Year : 2010 - Investing to Restore Jobs and Growth, a.g.e.

2010 yılında Birlik bütçesinin % 45,4'ü (64,3 milyar Avro) iş imkânlarının geliştirilmesi, altyapı inşası ve rekabet edilebilir bir ortamın kurulması gibi temel iktisadi amaçlara ağırlık verilecek şekilde “Sürdürülebilir Kalkınma” kalemine tahsis edilmiştir. Mevcut iş imkânlarının korunması ve yeni yatırım koşullarının oluşturulması, mali kriz ile ilgili problemlerin yaşandığı bir ortamda firmalara finansal yardım sağlanması ve bu şekilde rekabet koşullarının iyileştirildiği piyasaların düzenlenmesi, Avrupa Birliği'nin öncelikli yapacağı faaliyetleri arasında yer almaktadır. Bu çıkış noktasından hareketle, 2010 yılında Birlik içi ulaşım ve enerji ağlarının geliştirilmesi amacıyla oluşturulmuş fonlar ile özellikle “Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Programı”na daha fazla ağırlık verileceği ifade edilmektedir. Ayrıca Birlik tarafından 2010–2011 dönemi “Avrupa Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Yılı” olarak deklare edilmiştir. Buna bağlı olarak 2010 yılı içerisinde Birliğe üye ülkeler arasında sosyo-ekonomik farklılıkları azaltıcı ve yoksullukla mücadeleyi ön plana çıkararak alanlara kaynak aktarılacağı ifade edilmektedir.²⁹

2010 yılında 49,4 milyar Avro'nun “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının alt başlıklarından “Büyüme ve İstihdam için Uyum” kaleminde harcanacağı ve 27 üye ülke arasındaki gelişmişlik farklılıklarının giderilebilmesi için çaba sarf edileceği anlaşılmaktadır. 2010 yılında “Uyum Fonları” ile “Yapısal Fonlar”ın % 52'si 2004 ve 2007 yıllarında Birliğe üye olmuş 12 ülkeye tahsis edilecektir.³⁰

2010 yılı bütçesi için Birliğin 27 üye ülkesinde doğal kaynakların korunması, yönetimi ve işlenmesi noktasında 59,5 milyar Avro ayrılmıştır. Birlik içerisinde izlenen politikalar paralelinde ve dünya genelinde iklim ve çevre ile ilgili konuların daha fazla ön plana çıkmasının da etkisiyle, özellikle önceki yılların aksine bütçede yer alan 2 nolu başlığın alt bileşenleri arasında kırsal kalkınma ile çevresel problemlere daha fazla öncelik tanınacağı söylenebilir.

2009 yılı ile mukayese edildiğinde bütçenin tüm alt başlıklarında göreceli olarak bir artış gözlemlenmektedir. Ayrıca 2009

²⁹ EC, The Current Year : 2010 - Investing to Restore Jobs and Growth, a.g.e.

³⁰ EC, The Current Year : 2010 - Investing to Restore Jobs and Growth, a.g.e.

yılında olduğu gibi 2010 yılında da 1 ve 2 nolu başlıklar Birlik bütçesinin çok büyük bir kısmını içermektedir. 2010 yılında bu iki başlığın toplam bütçe harcamaları içerisindeki payının, 2009 yılına göre % 0,5 artarak % 87,5 olması beklenmektedir (2009 yılında “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının bütçe içerisindeki payı % 45, “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi”nin ise % 41,9’dur.).

2010 yılı bütçesinde “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” başlığına tahsis edilen kaynak, toplam harcamaların % 5,7’sini oluşturmakta olup, 8,1 milyar Avro’dur. Bu başlık altında özellikle Birliğin yoksul ülkelere olan yardımının artarak devam edeceği, iklim değişikliği, küreselleşme ve gıda güvenliği gibi konularda geliştirilen projelerin destekleneceği belirtilmektedir. Bu açıdan özellikle gelişmekte olan ülkelere yapılacak olan yardımlar açısından “Kalkınma İşbirliği Aracı”na ayrılan kaynağın 2010 yılında % 3,9 artarak 2,5 milyar Avro olacağı belirtilmektedir. Ülkemizi de yakından ilgilendiren “Katılım Öncesi Mali Yardım” bileşenine ayrılan kaynak ise % 4,5 artarak 1,6 milyar Avro olacaktır.³¹

2010 yılında idari harcamalara ayrılan tutar 7,9 milyar Avro olup toplam bütçe harcamalarının % 5,7’si kadardır³². Diğer harcama başlıklarında olduğu gibi İdari harcamalarda da 2009 yılına göre göreceli bir artış olduğu söylenebilmektedir. 2010 yılı bütçesinin 2009 yılı bütçesinden asıl farkı ise telafiler kaleminde gerçekleşmiştir. Romanya ve Bulgaristan’a, Birliğe üye olarak katıldıklarından bu yana gerçekleştirilen telafi ödemeleri 2009 yılı bitimi itibariyle sona ermiştir. Bu nedenle yukarıda da belirtildiği gibi 2010 yılı bütçesinde telafiler başlığında bir harcama kalemi bulunmamaktadır.

³¹ EC, The Current Year : 2010 - Investing to Restore Jobs and Growth, a.g.e.

³² EC, General Budget of the European Union for the Financial Year 2010, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2010, s. 6.

4. SONUÇ

Avrupa Birliğinin, ekonomik ve siyasal bütünleşmeyi gerçekleştirme doğrultusunda birçok hedefi mevcuttur. AB bütçesi, AB'nin hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak için geliştirilmiş, temel önceliklerinin gösterildiği açık ve önemli bir belgedir. 1988 yılından bu yana AB bütçesi, orta vadeli mali plan ya da kısaca mali perspektif olarak adlandırılan ve yıllık harcama üst sınırlarını belirleyen yöntemle hazırlanmaktadır. Mali perspektifler Birliğin belirli bir dönem için harcama sınırlarını gösterdiğinden aynı zamanda izlenecek ortak politikaların geleceğe ait projeksiyonu niteliğindedir. Bu yüzden bütçe harcamaları, Birliğin ortak politikalarını yürütebilmesi ve uygulayarak devamlılığını sağlayabilmesi açısından son derece önemlidir.

AB bütçesine yönelik, kaynakların tahsisinde ve kaynakların kullanımındaki verimsizlikler, bütçenin AB'nin politik vaatlerini iyi bir şekilde temsil edememesi gibi artan şekilde devam eden eleştiriler yapılmıştır. Şu an uygulanmakta olan 4. mali perspektifin kabulü aşamasında da dile getirilen bu eleştirilere çözüm bulma adına, AB bütçesinin harcama kalemlerinde yeniden bir düzenlemeye gidilmiştir. 2005 yılında yapılan düzenleme ile harcama başlıklarının sayısı, bütçenin konjonktürel esnekliğini artırmak, kıt kaynakların daha verimli, etkin ve tutarlı kullanımını sağlamak amacıyla yediden altıya indirilmiş ve harcamalar yeni bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

2007–2008 yılı kesinleşen bütçe kalemleri değerlendirildiğinde ana harcama başlıkları itibariyle bütçeden en büyük payı, “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi” başlığının aldığı, bunu “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığının takip ettiği görülmektedir. Bu iki başlık, AB bütçesinin yaklaşık %85’ni oluşturmaktadır. Alt kalemler itibariyle değerlendirildiğinde “Ortak Tarım Politikası” harcamaları kapsamında yapılan tarımsal harcamalar ve doğrudan ödemelerin bütçenin yaklaşık %40’nı oluşturduğu, bunu yaklaşık %35 ile bölgeler arası eşitsizlikleri giderip, Birlik üyesi ülkeler ve bölgeler arasındaki gelir farklılıklarını azaltmayı hedefleyen yakınlaşma ve uyum harcamalarının takip ettiği görülmektedir. AR&GE harcamalarına

verilen önemin artması, rekabetçilik alt kaleminin payını büyültürken, çevre konularına yönelik hassasiyetlerin artması da çevre harcamalarının artmasına neden olmuştur.

2007 yılında ortaya çıkan uluslararası ekonomik kriz, AB bütçesinin harcama politikalarını da etkilemiştir. 2008–2010 bütçelerinde krizin yol açtığı işsizlik, ekonomik küçülme vb. problemleri azaltmaya yönelik harcamaların arttığı net bir şekilde görülmektedir. Krizinde etkisiyle Birlik bütçelerinin temel hedefi, Avrupa vatandaşlarına daha fazla iş imkânları sunmak ve ekonomik büyümeyi artırmak olarak tespit edilmiştir.

Birliğin ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda yıllar yılı sürekli kalkınmasına destek sağlamak amacıyla yapılacak harcamaları kapsayan “Sürdürülebilir Kalkınma” başlığındaki harcamaların, 2009 ve 2010 yılları bütçelerinde hem oransal hem de miktar olarak ciddi artış gösterdiği ve doğal kaynakların korunması ve yönetimi harcamalarını aştığı görülmektedir. Bu harcamalar artırılarak, Birlik içerisinde rekabet ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması yoluyla oluşturulacak ortamda, büyüme ve istihdam hedeflerinin yakalanılması amaçlanmıştır.

Gerçekleştirilmeye çalışılan reformlarla 2009–2010 bütçelerinde, “Ortak Tarım Politikası” harcamalarının payının azaltılmaya çalışıldığı (yine de %40'lara yakın bir pay almaktadır), bunun yerine AR&GE, inovasyon ile çevre ve kırsal kalkınma harcamalarının artırılmaya çalışıldığı görülmektedir. “Sürdürülebilir Kalkınma” harcamaları, bütçeden %45'den fazla pay alırken, özellikle iklim değişiklikleri ile mücadelenin ön plana çıkması ile çevresel harcamalar bütçeden %11'den fazla pay ayrılmıştır. Aynı dönemde, AB'nin rekabet gücüne artı değer getirmeye ve rekabet edebilirliğini artırmaya yönelik yapılan AR&GE ve inovasyon harcamalarının ise bütçenin %10'u kadar bir pay aldığı görülmektedir.

İlgili dönemde Avrupa Vatandaşlığı kavramını oluşturma ve güvenliği adına yapılan “Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” başlığındaki harcamalar, her yıl ortalama %10 artış gösterirken, idari harcamaların artış oranı, ortalama %4, AB'yi küresel arenanın güçlü aktörlerinden kılmaya yönelik harcamalar ise ortalama %6 artış

göstermiştir. 2007–2009 yılı bütçelerinde oldukça küçük oranda yer alan “Telafi” harcamalarının, 2010 yılı bütçesinde sona erdiği de görülmektedir. Lizbon Anlaşması sonrası AB’nin küresel arenada daha etkili olma isteği, önümüzdeki dönemler için “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” başlığının bütçeden daha fazla pay alacağını işareti olarak yorumlanabilir.

AB bütçesinin, Birliğin siyasal, ekonomik ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmeye yardımcı olacak çok önemli bir araç haline dönüşmesi beklenmektedir. Dünya ekonomik konjonktürünün de etkisiyle, son dönem AB bütçe harcamalarının öncelikli olarak; ekonomik büyümeyi yeniden başlatarak sürdürülebilir kılmayı; işsizlikle savaşılarak sosyal uyumu sağlamlaştırmayı; AB Vatandaşlığı kavramını pekiştirerek, güvenliği artırmak ve Avrupa’yı küresel arenada güçlü bir aktör kılmayı hedeflediği söylenebilir.

KAYNAKÇA

BİLGE, Semih. “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler”, Gazi Kitapevi, Eylül 2009; “Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırılmalı Değerlendirilmesi” kitabında bölüm, Editör Ercan Sancak.

BİLİCİ, Nurettin. Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

EUROPEAN COMMISSION (EC), *The European Union Budget at a Glance*, Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 2007.

EC, *The European Union Budget at a Glance*, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm (Erişim: 15.01.2010).

EC, *European Union Public Finance*, Fourth Edition, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

EC, Final Adoption of the General Budget 2000-2008 Tables, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_data_en.pdf (Erişim: 16.01.2010).

EC, General Budget of the European Union for the Financial Year 2009, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.

EC, The Current Year : 2010 - Investing to Restore Jobs and Growth, http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm (Erişim: 17.01.2010).

- EC, *EU Budget 2008 Financial Report*,
http://ec.europa.eu/budget/library/other_main/what_new/Fin_report_2008_presentation_en.pdf (Erişim: 22.01.2010).
- EC, General Budget of the European Union for the Financial Year 2010, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2010.
- EUROPEAN COMMUNITIES, *EU Budget 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.
- EUROPEAN COMMUNITIES, *EU Budget 2008 Financial Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.
- EUROPEAN UNION LAW, Council Regulation “EC-Euratom”_ No: 1605/2002,
http://www.bsrinterreg.net/programm/_downloads/EC_No_2002_1605_en_Budgetary_principles.pdf (Erişim: 14.01.2010).
- KARACA, Nil. “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi: (The Community Budget: Facts in Figures)”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 41, 2002.
- M. EL-AGRAA, Ali. *The European Union Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan Press, China, 2006.
- FAZLIOğLU, Ömer ve TUNCAY, Utku. “Avrupa Birliği’nin 2006 2013 Mali Perspektifi’nin Oluşumu, Geleneksel Uzlaşmazlık Alanları ve Türkiye Üzerine Olası Etkileri”, TEPAV | Epri Dış Politika Etütleri, 30 Ocak 2006. <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=220&title=3> (Erişim: 17.01.2010).

SCHULTZ, Siegfried. "The EU's Medium-Term Financial Perspective and the Potential Slice of Turkey" 2005, <http://library.fes.de/pdf-files/id/03027.pdf>, 12.03.2006.

WALLACE, Helen, WALLECE, William ve POLLACK, Mark A. *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2005.

YILMAZCAN, Dilek. Avrupa Topluluğu Bütçe Politikası, M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul, 1999.