

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/342551394>

Avrupa Birliği Bütçe Yapısı ve Bileşenlerinin İncelenmesi

Conference Paper · May 2019

DOI: 10.35578/eclss.52769

CITATIONS

0

READS

749

1 author:



Sami Buhur

Balıkesir University

40 PUBLICATIONS 22 CITATIONS

SEE PROFILE

Avrupa Birliği Bütçe Yapısı ve Bileşenlerinin İncelenmesi

Sami BUHUR¹

Öz

Bu çalışmada, AB bütçesinin yapısı ve temel bileşenleri incelenmeye çalışılmıştır. Bu amaca yönelik olarak, öncelikle AB'nin birlik olma hedefi doğrultusunda tarihsel süreci ele alınmıştır. Buradan hareketle AB bütçesi ve mali yapısının tarihsel süreci ve bugünkü yapısı incelenmiştir. Metodolojik olarak, AB'nin birlik olma amacı ile günümüzdeki bütçe yapısı ve bileşenleri karşılaştırılarak belli bulgulara ulaşılmaya çalışılmıştır. Sonuç kısmında ise bu bulgular tartışılmıştır. Çalışmada ana materyal olarak, AB'nin resmi sitelerinden elde edilen istatistikî verilerden yararlanılmıştır. Bunun yanında çalışma ile ilgili yurtiçi ve yurtdışı resmi kuruluşların verileri, akademik çalışmalar, tezler, makaleler ve diğer internet kaynakları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Bütçe, Harcamalar, Gelirler.

Abstract

In this study, the structure and basic components of the EU budget have been examined. For this purpose, first of all, the historical process of the EU in line with the goal of unity has been discussed. From this point of view, the historical process and the current structure of the EU budget and financial structure are examined. Methodologically, it is tried to reach certain findings by comparing the current budget structure and components of the EU with the aim of unity. In conclusion, these findings are discussed. The main material used in the study was the statistical data obtained from EU official sites. In addition, the data of the national and international official institutions, academic studies, theses, articles and other internet resources related to the study were examined.

Keywords: European Union, Budget, Expenditures, Revenues.

¹ Dr. Öğr. Üy., Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Balıkesir, TÜRKİYE

1. GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra önemli ölçüde tahrip olan Avrupa ülkeleri, başta Almanya ve Fransa olmak üzere ortak bir birlik kurma konusunda anlaşma sağladılar. Özellikle kömür ve çeliğin üretimi ve dağıtımını noktasında, 1951 yılında Schuman Planı çerçevesinde, bağımsız bir üst birliğin kurulması konusunda fikir birliğine vardılar. Bu tarihte temelleri atılan Avrupa Birliği (AB), zamanla birçok alanda ortak karar alma, ortak yasal ve kurumsal yapıyı oluşturmada önemli gelişmeler göstermiştir.

Zamanla genişlemesini sürdüren birlik, Doğu Blokunun yıkılması ile birlikte 1991 yılında Maastricht Antlaşması'nı imzalamış ve antlaşma 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile birliğin bugünkü ismi tescillenmiş; Avrupa vatandaşlığı, ortak dış güvenlik, içişleri ve adalet gibi birçok konuda işbirliği sağlanmasının temelleri atılmıştır.

Birlik olma sürecinin önemli ayaklarından birisi de bütçeleme ve ortak mali kararlardır. İlk olarak 1967 yılında temelleri atılan ortak bütçeleme süreci günümüzde gelir ve harcamalar alanında birçok uygulamayı kapsamaktadır. AB ortak bütçesinin temel amacı, üye ülkelerin iktisadi, mali ve siyasi yönden gelişimi ve bütünleşmesini sağlamaktır.

AB bütçesinin hazırlanması ve onaylanması sürecinde AB Komisyonu, AB Konseyi ve AB Parlamentosu önemli görevler üstlenmektedir. Birlik bütçenin uygulanmasında üst düzey sorumlu olan

organ komisyondur. Bütçenin uygulama sonuçlarının, diğer bir ifade ile bütçe kaynaklarının nasıl ve nereye harcadığının denetiminden ise Avrupa Sayıştay'ı sorumludur.

2019 yılında 160 milyar Avro civarında bir büyüklüğe ulaşan AB bütçesinin en önemli gelir kaynağı, birlik üye ülkelerinin GSYH payları oranında aktardıkları öz kaynaklardan meydana gelmektedir. Bütçe kalemleri içerisinde en önemli harcama kalemi ise Sürdürülebilir Büyüme, Doğal Kaynaklardan meydana gelmektedir. Diğer taraftan AB bütçesinden mali yardımlar çerçevesinde en önemli kaynak Ortak Tarım Politikalarına aktarılmaktadır.

2. Avrupa Birliği İle İlgili Genel Bilgiler

Köklü bir tarihsel süreci olan Avrupa kıtası, diller, kültürler, ortak değer yargıları gibi hususlarda kendi içerisinde bir bütünlük sağlamada önemli adımlar atmıştır. Bütün bir Avrupa'ya hakim olmaya çalışan bugünkü Almanya, İngiltere ve Fransa gibi ülkeler, çeşitli tarihlerde coğrafya üzerinde söz sahibi olamaya çalışmışlardır (Roskin, 2016: 292).

Başta kilise olmak üzere çeşitli bilim adamları ve düşünürler bu süreçte önemli katkılar sunmuşlardır. Ancak tarihsel, ulusal, kültürel ve iktisadi farklılıklar bu sürecin tamamlanmasında engel oluşturmuştur. Avrupa'da milliyetçilik akımlarının yaygınlaşmasına paralel

olarak birlik olma düşüncesi daha belirgin hale gelmiştir (Çalış, 2019: 3-5).

Her ne kadar birlik olma düşüncesi birkaç yüzyıl öncesine dayandırılrsa da gözle görülür somut adımlar İkinci Dünya Savaşından sonra atılmaya başlanmıştır (Rifkin: 2010: 214). Savaşın neden olduğu yıkım ve insanlık trajedisinin bir daha tekrar etmemesi düşüncesinden hareket ederek, Avrupa devletleri birlik olma düşüncesinde ve yolunda hem fikir olmuşlardır (Jones, 2001: 3).

Almanya ve Fransa arasında kömür ve çeliğin üretimi ve kullanımının ortak bir yasal ve kurumsal çerçeveye oturtulması düşüncesinden hareketle, Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın önderliğinde 1950 yılında somut adımlar atılmaya başlanmıştır (Karluk, 2014: 5).

Bilinen adıyla Schuman Deklarasyonu yayınlanmış ve bu deklarasyona dayalı olarak Avrupalı 6 ülke (Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda) önderliğinde 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur (Dinan, 2008: 70).

1957 yılında Roma Antlaşmasına dayalı olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) oluşturulmuştur. AET'nin kurulmasının temel amacı, ortak bir pazarın oluşturulması yönünde malların, sermayenin, işgücünün ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlayacak kurumsal ve yasal bir çerçeve oluşturmaktır (Bilici, 2012: 39-40). Ayrıca Roma Antlaşması'na dayalı olarak Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulmuştur (Horvath, 2007: 33-34).

1965 yılında imzalan ve 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması (Birleşme Antlaşması) ile bu üç topluluk (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) birleştirilerek Avrupa Toplulukları adı altında anılmaya başlanmıştır (Falay, 2007: 223; Serbes, 2015: 35-38).

1968 yılında gümrük vergilerinin kaldırılması ile birlikte ortak tarım ve ticaret alanında önemli adımlar atılmaya başlanmıştır (AB Başkanlığı, 2019).

1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda, 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz birliğe üye olmuşlardır.

1991 yılında Doğu Bloku ve Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile birlikte, birliğin siyasi yapısı değişime uğramıştır (AB Başkanlığı, 2019).

1991 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile üç temel alanda birliğin çatısı oluşturulmuştur. Bunlar; Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET ve AAET), Ortak Dışişleri Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleridir (Serbes, 2015: 41-45).

1995 yılında, Avusturya, Finlandiya ve İsveç birliğe katılmıştır. 1 Ocak 2002 tarihinde Avrupa ortak para birimi olan Avro, resmen tedavüle girermiştir. Avro bu tarihten itibaren 12 ülkede kullanılmaya başlanmıştır (AB Başkanlığı, 2019).

2004 yılında eski Doğu Bloku ülkeleri olan Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney

Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya birliğe katılmıştır. 2007 yılında, Bulgaristan ve Romanya ve 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla birliğin üye sayısı 28'e ulaşmıştır. İngiltere 2016'da yapılan referandumla Brexit diğer bir ifade ile AB'den ayrılma kararı almıştır (Euronews, 2019).

AB'nin kurumsal yapısına bakıldığında, AB'yi oluşturan kurumları iki kategoriye ayırmak mümkündür: Birinci kategoride, AB'nin ana karar alma veya yasama faaliyetleri ile doğrudan ilişkili olan kurumlardır. Bunlar; Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'dur. İkinci kategoride ise denetim, destek ve danışma mekanizmalarını meydana getiren Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komitesi ile Bölgeler Komitesi, Avrupa Sayıştay'ı, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası gibi kurumlardır (Kaya, 2013: 48).

3. Avrupa Birliği Bütçesinin İncelenmesi

3.1. AB Bütçesinin Tarihsel Gelişimi

Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde Birlik bütçesinin oluşturulması önemli bir ayaktır. Tek bir bütçenin oluşturulmasında üç ayrı kurumun (AAET, AKÇT, AET) bütçelerinin birleşmesi zorunluluk arz etmiştir. 1965 yılında imzalanan ve 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması (Birleşme Anlaşması) ile bu üç

topluluğun bütçesi tek çatı altında birleştirilmiştir (AB Başkanlığı, 2019).

Füzyon Antlaşması ile topluluğun mali yapısının entegrasyonunda önemli bir adım atılmıştır. Bu süreçte atılan önemli bir adım da özkaynaklar sisteminin oluşturulmasıdır. Özkaynaklar sistemi ile birliğin bütçe gelirlerinin tamamının üye ülkelerin katkıları ile oluşturulmasından vazgeçilmiştir (Serbes, 2015: 52).

İlerleyen tarihlerde üye sayısının artması ile birlikte Birliğin bütçesi ve gelirleri de artış eğilimine girmiştir.

1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ve Delors Raporu ile ekonomik ve parasal birliğin yaratılmasının önem arz ettiği vurgulanmıştır. Bu belgelerde ayrıca Birliğin bütçesinin güçlendirilmesi ve ekonomik ve mali araç olarak kullanılmasında daha etkili olması gerektiğinin altı çizilmiştir (Horvath, 2007: 276).

Ancak ilerleyen tarihlerde Birlik harcamalarının artması (özellikle tarım sektöründe yaşanan büyüme), bütçesel dengesizlikler ve kurumlar arası yaşanan çatışma gibi sorunların çözümüne yönelik olarak 1988 – 1992 yılları arasında uygulanan I. Mali Plan yürürlüğe girmiştir. Bu mali planda; tarım harcamalarının Birlik GSMH'nin % 74'ünü aşamayacağı, toplam harcamaların Topluluk GSMH'sinin %1.2'sini geçmeyeceği gibi bütçe disiplini sağlamaya yönelik önlemler alınmıştır (Güvenç, 2007: 71).

1993 – 1999 yıllarını kapsayan II. Plan daha ziyade 1993 yılında yürürlüğe giren

Maastricht Antlaşması'nın mali hükümlerine yönelik düzenlemeleri içermektedir. 2000 – 2006 dönemini kapsayan III. Mali Plan'da Birliğin genişleme sürecinde aday ve yeni üye ülkelere yapılacak mali yardımlar ele alınmıştır. Bu planda Birliğin büyüme hedefi ortaya konulmuş, Birliğin KDV ve GSMH payları yeniden düzenlenmiştir (Jaks, 2006: 6).

2007 – 2013 yıllarını kapsayan IV. Mali Plan ve Bütçe Reformu belgesinde, küresel rekabette ileriye gidilmesi ve sürdürülebilir büyümenin kalıcı hale getirilmesi, AB vatandaşlığı kavramının derinleştirilmesi, küresel rekabet, istihdamın kalitesinin artırılması gibi hedefler ortaya konulmuştur (AB Başkanlığı, 2019). IV. Mali Plan ile birlikte harcama sınıflamasında da değişikliğe gidilmiştir. Yeni harcama sınıflamasında beş temel başlık esas alınacağı kararlaştırılmıştır (Serbes, 2015: 59). Şöyle ki;

- i. Sürdürülebilir Kalkınma
 - Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edilebilirlik
 - Büyüme ve İstihdam İçin Uyum
- ii. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi
 - Tarımsal Ürünler İçin Yapılan Desteklemeler ile Doğrudan Yardımlar
- iii. Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet
- iv. Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği
- v. İdari Harcamalar

2014 – 2020 yıllarını kapsayan ve halen uygulanmakta olan V. Mali Plan, 2008 Küresel Mali Kriz sonrası yaşanan durgunluk ve Avrupa ülkelerinin içinde bulunduğu borç krizine vurgu yapan ve alınacak önlemleri sıralayan bir yapıya sahiptir. Ayrıca Avrupa 2020 Stratejisi ile istihdam ve büyümeye yönelik belli hedefler ortaya konulmuştur (Güvenç, 2013: 263). Beşinci Mali Plan ile bütçe harcama ödeneklerinin sınırı (908 milyar Avro) ortaya konulmuştur. Bu rakam önceki plana göre daha az bir tutardır. Bu durum harcamalarda kısıntıya gidileceğini göstermektedir.

Avrupa Komisyonu'nun 2011 yılında ilan ettiği öneride, gelir kaynakları arasında KDV payının kaldırılması, GSMH payının azaltılması ve bunların yerine Finansal İşlem Vergisi ve yeni bir KDV'nin getirilmesi öngörülmüştür (Güvenç, 2013: 267). Ancak Konsey ve Parlamento arasında çıkan uyuşmazlıklar nedeniyle yürürlüğe girmemiştir.

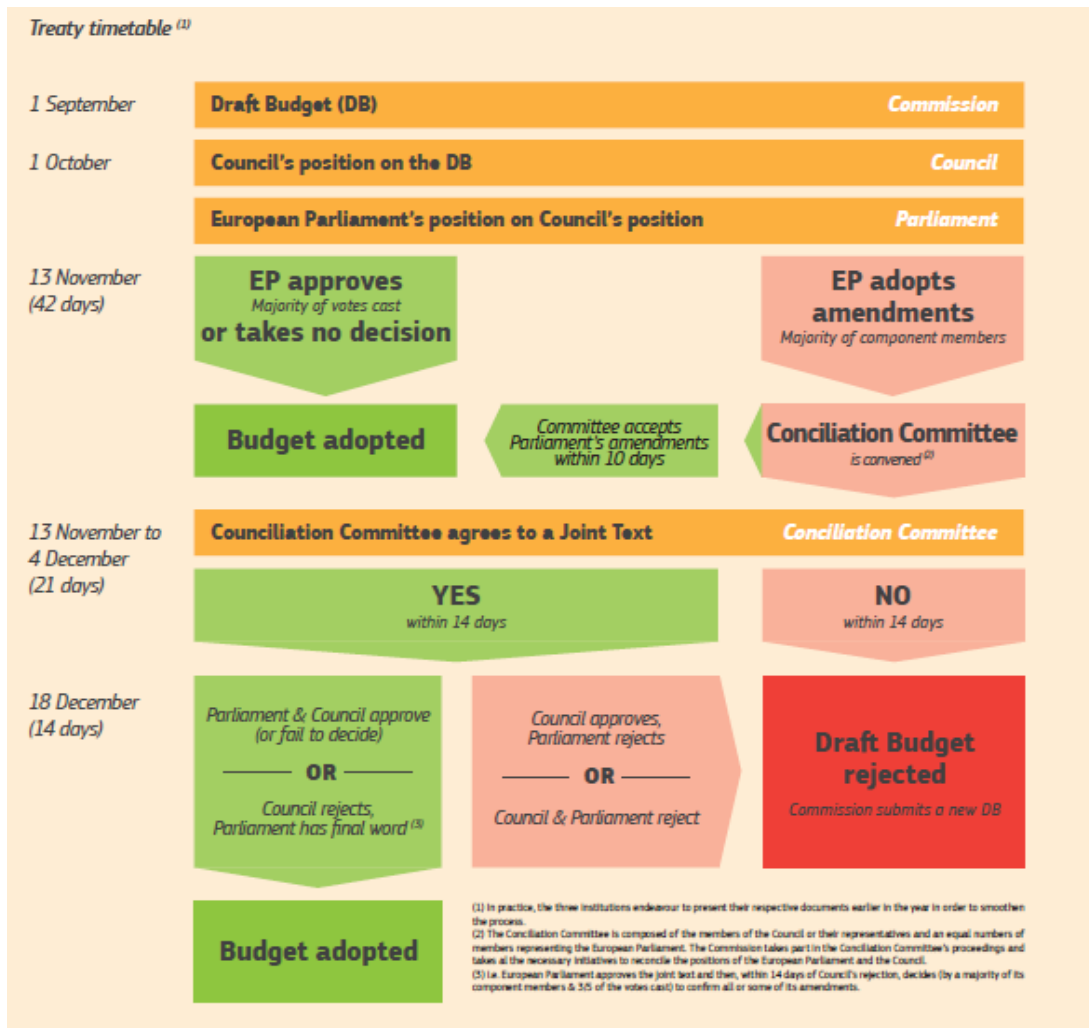
3.2. AB Bütçesinin Hazırlık ve Onay Süreci

Aşağıdaki şekilde AB bütçe hazırlama ve onay süreci yer almaktadır. Bu tabloya göre bütçe hazırlık süreci 1 Eylül itibarıyla başlamakta ve Aralık ayı sonuna kadar devam etmektedir. Bu süreçte Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi ve Parlamento önemli görevler üstlenmektedir.

Avrupa Komisyonu birliğin bütçesini hazırladıktan sonra Avrupa Konseyi'ne ve Parlamento'ya gönderir. Konsey taslak

bütçeyi nitelikli oy çoğunluğuna göre kabul ettikten sonra Parlamento'ya gönderir. AB bütçesinin onay makamı Avrupa Parlamentosu'dur. Birlik bütçesini uygulanmasından Komisyon, bütçenin denetim ve kontrolünden ise Avrupa Sayıştay'ı sorumludur (Jones, 2001: 147).

Birlik bütçesinin hazırlık, onama, uygulama ve denetim aşamalarında esas alınan belli başlı ilkeler, genellik, birlik, yıllık, denklik, tahsis, şeffaflık vd. ilkeler olarak sıralanmaktadır (Taş, 2006: 134).



Şekil 1: Avrupa Birliği Bütçe Hazırlama Prosedürü

Kaynak: European Commission, (2019), *Budgetary Procedure*,
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budgetary-procedure.pdf

3.3. Birlik Bütçesinin Gelirleri ve Giderleri

3.3.1. Birlik Bütçesinin Giderleri

Birliğin entegrasyon sürecinde özellikle tarım, ulaşım, enerjinin yanında bölgesel ve sosyal bütünleşme büyük öneme sahip olmuş ve bu doğrultuda bütçe harcamalarının bileşimi belirlenmeye çalışılmıştır.

1967 yılında Birleşme (Füzyon) Hareketi ile birlikte uzun bir süre bütçe kaynaklarının önemli bir kısmı Ortak Tarım Politikaları adı altında harcamaya tahsis edilmiştir. AB, doğrudan gelir desteği, taban fiyat uygulaması, tarım ürünleri ihracatının desteklenmesi, ithalata getirilen vergiler ile kendi tarım üreticilerini önemli ölçüde desteklemiştir (Seguiti, 2003: 107). Örneğin, 2006 yılında 119 milyar Avro civarında olan bütçeden Ortak Tarım Politikaları kalemine 50 milyar Avro ödeme yapılmıştır.⁶ Diğer bir ifade ile bütçenin yaklaşık % 43'lük bir kısmı Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu adı altında tarım sektörüne aktarılmıştır (European Union, 2019).

Avrupa Birliği'nin tarımsal harcamalara bu derece önem vermesi birlik üyesi ülkelerin üçüncü ülkeler karşısında daha avantajlı konuma getirmektedir. AB resmi istatistiklerine bakıldığında bu durum 1968 yılından itibaren devam etmiştir. Ancak bütçe büyüklüğü içerisindeki oransal payına bakıldığında

2000'li yıllarda düşme eğilimine girmiştir. Bunun en temel nedeni, Ortak Tarım Politikaları kapsamında ayrılan payların üye ülkeler tarafından verimli ve etkin kullanılamamasıdır.

AB bütçesi içerisinde Ortak Tarım Politikaları harcamalarından sonra ikinci büyük kalem Yapısal Faaliyetlerden oluşmaktadır. Bu kalem kendi içerisinde Yapısal Fonlar ve Yapısal Uyum olarak ikiye ayrılmaktadır. Yapısal faaliyetler çerçevesinde yapılan yardımların ana amacı üye ülkelerin kişi başına düşen milli gelirleri arasındaki farklılıkları en aza indirmektir ve bu kaynak yıllar içerisinde artış göstermiştir (Serbes, 2015: 74). Örneğin 2006 yılında Yapısal faaliyetler çerçevesinde yapılan yardımların 37 milyar Avro civarındadır ve toplam AB bütçesinin %31'lik bir kısmına tekabül etmektedir (European Union, 2019). Bu durum AB'nin bölgeler arası kalkınmışlık farklarını gidermeye önem verdiği kanısına varılmaktadır.

AB bütçe yapısı içerisinde İç Politikalar, Dış Faaliyetler, İdari Harcamalar, Rezervler, Katılım Öncesi Strateji adı altındaki diğer bütçe harcama kalemleri ise Ortak Tarım Politikaları ve yapısal faaliyetler çerçevesinde yapılan yardımlar kadar büyük paya sahip olamamıştır.

2007 yılında bütçe harcama bileşenlerinde değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikte göze çarpan önemli

⁶ 1968 yılında 1.2 milyar Avro civarında olan bu rakam sürekli artış göstermiştir (European Union, 2019).

hususlarından birisi Birliğin Lizbon hedeflerine uyumlu bir şekilde bütçe bileşenlerini oluşturmasıdır. (AB Başkanlığı, 2019). İktisadi Kalkınma Vakfı'nın 2010 yılında hazırladığı Geçmişten Günümüze Lizbon Stratejisi ve 2020 İçin Yeni Bir Vizyon Işığında "AB 2020" Stratejisi belgesinde, Birliğin 2000 yılında aldığı bir kararla, 2010 yılına kadar dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi olması amaçlanmıştır (İKV, 2010). Bu tarihten itibaren Birliğin ABD ve Japonya'nın gerisine düştüğü ve rekabetçi bir ekonominin yaratılmasına yönelik alanlara daha fazla kaynak ayrılması gerektiği kararlaştırılmıştır.

Böylelikle Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme, bütçe kalemleri içerisinde birinci sırada yer alırken, Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar kalemi içerisinde yer alan Ortak Tarım Politikaları ikinci sırada yerini almıştır.

Birlik bütçesinin günümüzdeki harcama kalemi sınıflandırılması Tablo 1'de görüldüğü şekildedir. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere bütçeden en yüksek pay Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme ayrılmaktadır. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme kaleminin toplam bütçe içerisindeki payı % 47,7 civarındadır.

Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme kalemi kendi içerisinde iki gruba ayrılmaktadır: Birincisi, Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Gücü ve ikincisi ise Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Bütünlük kalemidir. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Gücü kalemi 22,1 Avroluk büyüklüğü ile toplam bütçe içerisinde % 13,4'lük bir paya sahiptir. Yukarıda da bahsedildiği üzere Lizbon Stratejisi doğrultusunda oluşturulan bu bütçe kalemi ile, Avrupa Birliği üye ülkelerinin ekonomilerinin rekabet gücünün daha yüksek olmasını hedefleyen, istihdamı, verimliliği önemseyen ve bu amaçla fon aktaran bir kalemdir.

Tablo 1: AB Bütçesinin Harcama Kalemleri (2018)

Bütçe Kalemleri	Milyar Avro	Toplam Bütçe İçerisindeki Payı (%)
Yıllık Bütçe Büyüklüğü	160,1	100
1. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme	77,6	47,7
1a. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Gücü	22,1	13,4
1b. Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Bütünlük	55,5	34,3
2. Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar	59,3	36,5
3. Güvenlik ve Vatandaşlık	3,5	2,1
4. Küresel Avrupa	9,5	5,9

5. Yönetim	9,6	6
6. Tazminatlar	0	0
7. Diğer	0,5	0,3

Kaynak: European Commission, *EU Annual Budget Lifecycle: Figures, 2018*,
http://ec.europa.eu/budget/graphs/annual_life_cycle.html

Birlik bütçesinden 55,5 milyar Avroluk rakam Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Bütünlük kalemine ayrılmaktadır. Bu rakam toplam bütçe kaynaklarının neredeyse % 34,3'lük bir kısmını kapsamaktadır. Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Bütünlük kalemi ile AB içerisinde nispeten geri kalmış bölgelerin entegrasyonunu ve gelişimini sağlamayı hedeflemektedir. Dolayısıyla kırsal kalkınmayı hedefleyen bir yapıya sahiptir. Aynı zamanda işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde istihdamı artırıcı önlemler almayı hedeflemektedir.

Bütçe kalemleri içerisinde ikinci büyük kalem Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklardan oluşmaktadır. Bu kaynağın toplam bütçe içerisindeki payı % 36,5 civarındadır. Bu başlık altında tarıma, balıkçılığa, çevreye ve kırsal kalkınmaya yönelik harcamaların yer aldığı görülmektedir. Doğal Kaynaklar başlığı altında en fazla kaynak birinci sırada Ortak Tarım Politikalarına ayrılırken bunu kırsal kalkınmaya yönelik harcamalar izlemektedir. Diğer taraftan bu kalem altında, doğanın ve çevrenin korunmasına yönelik olarak yeşil teknolojinin geliştirilmesi ve hava kirliliğinin önlenmesine yönelik bir dizi önlem ve politika içermektedir.

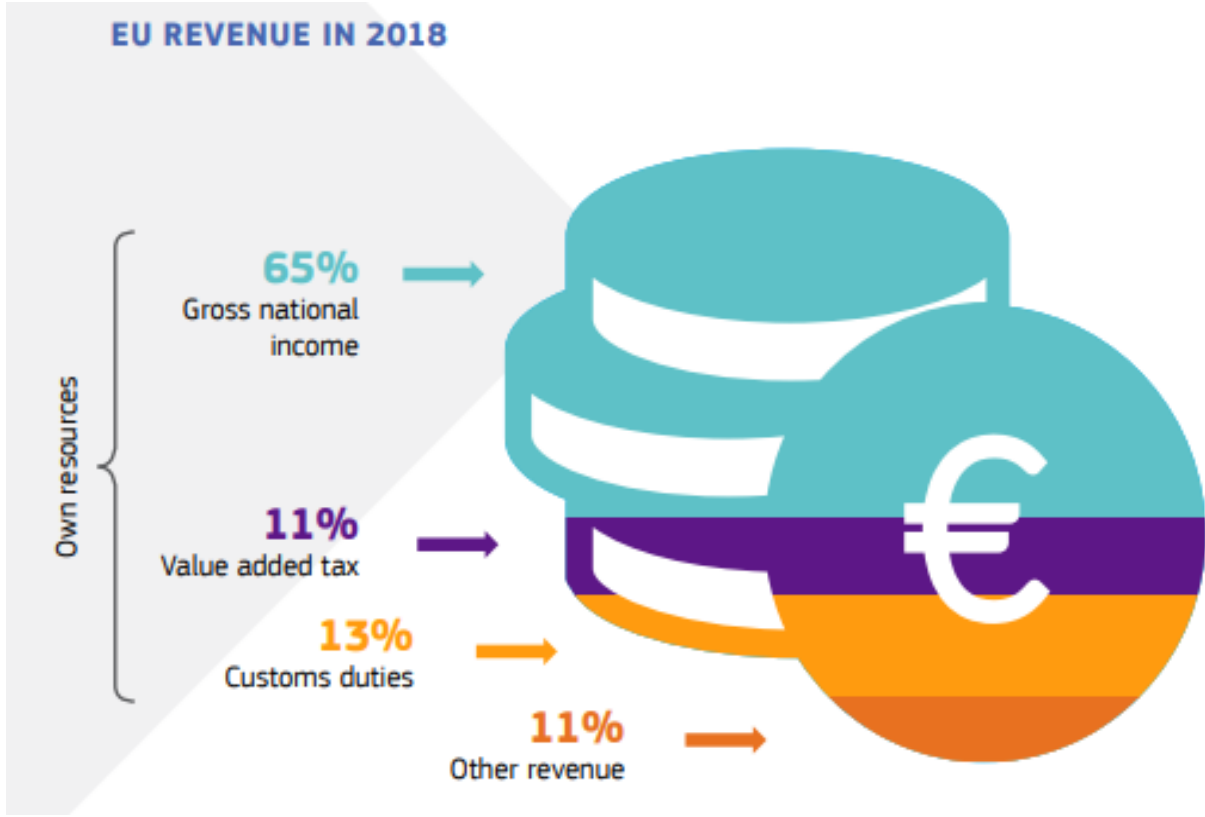
Birlik bütçesi içerisinde yer alan Güvenlik ve Vatandaşlık kalemi altında; AB vatandaşlarının yaşam standardının artırılması, vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi, AB 'ye ilticanın ve göçün önlenmesi, sınır kontrolleri, suçun önlenmesi, uyuşturucu ve terörizmle mücadele gibi bir dizi politikayı içermektedir. Toplam bütçe büyüklüğünün % 2,1'lik kısmı Güvenlik ve Vatandaşlık kalemine aktarılmaktadır.

Küresel Avrupa başlığı altında, AB'nin bölgesel bir güç olmasını sağlama, uluslararası barışı kalıcı hale getirme, katılım öncesi mali yardımlar ve üçüncü ülkelerle ekonomik ve siyasi işbirliği gibi konuları içermektedir. Bu başlık altında yapılan harcamalar AB bütçesinin yaklaşık % 5,9'luk bir kısmını kapsamaktadır.

3.3.2. Birlik Bütçesinin Gelirleri

Birlik bütçesinin gelirleri, 1970 yılına kadar üye ülkelerin katkıları ile oluşturulurken bu tarihte yapılan değişiklik ile özkaynaklar sistemine geçilmiştir (Harrop, 2004: 69-82). Buna göre birlik bütçe gelirleri dört ana kalemden meydana gelmektedir (European Commission, 2019). Şöyle ki;

- GSMH Payı
- KDV
- Geleneksel Özkaynaklar (Gümrük vergileri ve tarımsal vergiler)
- Diğer Gelirler



Şekil 2: Avrupa Birliği Bütçe Gelirlerinin Dağılımı

Kaynak: European Commission, *The EU Budget At A Glance, 2018*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/budget-brochure-a5-17-05_interactive.pdf

Yukarıdaki şekil Avrupa Birliği bütçe gelirlerinin dağılımını göstermektedir. Bu şekle göre, en yüksek gelir kaynağı GSMH paylarından gelmektedir. Diğer gelir kaynaklarının toplamı %35 civarındadır.

2019 yılı itibariyle toplam bütçe gelirleri 148,5 milyar Avro olarak öngörülmüştür.

Bunun % 65'lik kısmı (74,6 milyar Avro) ülkelerin GSMH katkılarından meydana gelmektedir. 2019 yılı itibariyle 16,3 milyar Avroluk KDV payı ise birlik bütçesinin % 11'lik kısmını teşkil etmektedir. Geleneksel özkaynaklar ise % 13'lük bir paya (19,3 milyar Avro) sahiptir.

Geleneksel özkaynaklar içerisinde yer alan gümrük vergileri, birliğe üye ülkelerin diğer ülkelerden yaptıkları çeşitli mal gruplarının ithalatına yönelik alınması gereken vergileri ortaya koyarken; yine üçüncü ülkelerden ithal edilen tarım ürünlerine yönelik tarımsal vergilerden oluşmaktadır (Henrique & Afonso, 2009: 178). Özellikle diğer üçüncü ülkelerdeki tarım ürünlerinin nispeten AB ülkelerinin fiyatlarından düşük olması nedeniyle, AB üreticilerini korumaya yönelik uygulanan tarımsal vergilerdir (Serbes, 2015: 66-67).

1970'li yıllarda Birlik gelirlerinin önemli bir kısmı (yarısından fazlası) geleneksel tarım ürünleri ve gümrük vergilerinden meydana gelirken zaman bu oran düşme eğilimine girmiştir. Bunda en önemli etkenlerin başında birliğin özellikle tarım ürünlerinde kendine yeterli hale gelmesi ve GATT ve Dünya Ticaret Örgütü süreçleridir (European Commission, 2019).

Birlik bütçe gelirleri içerisinde KDV payının hangi oranda ve hangi matrahlar üzerinde alınacağı uzun bir süreç izlemiştir. Bunun en önemli nedeni üye ülkelerin KDV uygulamalarının farklı olmasıdır. 1980 yılından itibaren KDV matrahına belirli bir oranın eklenmesine karar verilmiştir. Bu oran farklı yıllarda değişiklik arz etmiş ve son olarak 2014 – 2020 yıllarını kapsayan Beşinci Mali Plan'da % 1 olarak belirlenmiştir (European Commission, 2019).

1988 yılında yapılan değişiklik ile (bütçe reformu) GSMH temelli bütçe kaynağı yürürlüğe konulmuştur. GSMH payının

getirilmesinin gerekçeleri arasında KDV ve Geleneksel Kaynakların yetersiz kalması ve üye ülkelerin milli gelirleri oranında katkı yapmasını sağlayarak bir nevi adalet ilkesini tesis etmektir (European Commission, 2019).

İngiltere birlik bütçesinin oluşturulmasında kendi aleyhine bir durum oluştuğuna yönelik ciddi itirazlarda bulunmuştur. Bunun üzerine 1986 yılında bir düzenleme uygulamaya geçirilmiştir. Bu düzenleme İngiltere'nin bütçeye yaptığı katkı ile bütçeden aldığı pay arasındaki farkın azaltılması amacıyla getirilmiştir. Buna göre bütçesel dengesizliğin % 66'lık kısmının İngiltere'ye geri ödenmesine karar verilmiştir. Buna İngiltere Düzeltmesi denilmektedir. 2002 yılından itibaren ise Almanya, Hollanda, Avusturya ve İsveç'in birliğe yapacağı katkıların ¼ oranında sınırlandırılmasına karar verilmiştir (European Commission, 2019).

SONUÇ

AB bütçesi içerisinde en önemli kaynak Doğal Kaynaklar başlığı altında tarıma, balıkçılığa, çevreye ve kırsal kalkınmaya yönelik harcamalara aktarılmaktadır. Bu kalem tek ve ortak bütçe oluşturma sürecinden itibaren en önemli harcama kalemi içerisinde yer bulmuştur. Özellikle doğrudan gelir desteği, taban fiyat uygulaması, tarım ürünleri ihracatının desteklenmesi, ithalata getirilen vergiler ile AB üyesi ülkelerin tarım ürünleri uluslararası piyasalarda

belirleyici ve söz sahibi konuma gelmiştir.

Ancak buradaki temel sorun Birlik üyelerine yönelik tarımsal desteklemelerinin doğru, yerinde ve verimli kullanılmamasıdır. Bu durum ilerleyen yıllarda tarıma yönelik desteklemelerin bütçe içerisindeki payının rakamsal olarak artmasına rağmen oransal olarak düşmesine neden olmuştur.

Bunun yanında IV. Mali Plan ile ortaya konulan ve Lizbon Stratejisi doğrultusunda belirlenen hedefler doğrultusunda AB'nin küresel bir güç olması en zaruri hedefler arasına konulmuştur. Başta ABD ve Japonya olmak üzere diğer küresel güçlerle özellikle teknoloji, iletişim ve bilgi alt yapısında yarışabilecek bir düzey hedeflenmiş ve bu doğrultuda bütçeden daha fazla kaynak ayrılmıştır.

Birlik bütçesinin önemli kalemlerinden birisi de Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Bütünlük kalemidir. Bu harcama kalemi ile AB'nin nispeten geri kalmış bölgelerinin ekonomik anlamda desteklenmesi, işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde istihdamın artırılması amaçlanmaktadır. Bu durum bölgesel gelir dağılımının da daha adil hale gelmesine yardımcı olacaktır.

AB bütçesi içerisinde en önemli kaynak GSMH paylarından meydana gelmektedir. Birlik bütçe kaynaklarının neredeyse 2/3'lük kısmı bu kaynaktan oluşmaktadır. Geleneksel özkaynaklar içerisinde yer alan gümrük vergileri ve birliğe üye ülkelerin diğer ülkelerden

yaptıkları çeşitli mal gruplarının ithalatına yönelik alınması gereken vergilerden oluşmaktadır.

1988 yılında uygulamaya geçen değişiklik ile bütçe kaynakları içerisinde GSMH payları ön plana geçerken geleneksel özkaynakların nispi büyüklüğü azalmıştır. AB tarım üreticilerinin yüksek oranda desteklenmesi ve ithalata yönelik alınan vergiler birlik üreticilerini diğer üçüncü ülke üreticileri karşısında avantajlı konuma getirmektedir. Diğer önemli gelir kaynağı olan KDV payı ise üye ülkelerin KDV uygulamalarının farklı olması nedeniyle uyumlaştırma süreci uzun yıllar sonrasında gerçekleştirilebilmiştir.

KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı, 2019, Avrupa Birliğinin Tarihçesi, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 09.07.2019.
- Bilici, N. (2012). *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Çalış, M.E. (2019). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikalarının Türkiye'ye Etkisi, İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çapanoğlu, G.S. (2010). Geçmişten Günümüze Lizbon Stratejisi ve 2020 İçin Yeni Bir Vizyon Işığında "AB 2020" Stratejisi, İktisadi Kalkınma Vakfı, Nisan 2010 No: 12.
- Dinan, D. (2008). *Avrupa Birliği Tarihi*, (çev.) Hale Akay, Kitap Yayınevi, İstanbul
- Euronews, (2019), Brexit Nedir? Bundan Sonra Ne Olacak?, <https://tr.euronews.com/2019/01/15/brexit-nedir-bundan-sonra-ne-olacak>, erişim tarihi: 11.07.2019
- European Commission, (2019), Budgetary Procedure, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf, erişim tarihi: 18.07.2019.
- European Commission, (2019), The EU Budget At A Glance, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/budget-brochure-a5-17-05_interactive.pdf, erişim tarihi: 25.07.2019
- European Commission, (2019), EU Annual Budget Lifecycle: Figures, http://ec.europa.eu/budget/graphs/annual_life_cycle.html, erişim tarihi: 24.07.2019
- European Union, (2019), How the EU Budget is Spent, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_en, erişim tarihi: 28.07.2019
- Falay, N. (2007), *Devlet Bütçesi (içinde) Avrupa Birliği Bütçesi* (221-238), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Güvenç, H.M. (2007). The Budget of The European Union: Need For a Reform, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü / Avrupa Çalışmaları Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Güvenç, H.M. (2013) Avrupa Birliği Bütçesi: 2014 – 2020 Yıllarına İlişkin Çok Yıllı Mali Çerçeve, *Maliye Dergisi*, Sayı: 165, Temmuz – Aralık 2013, s.263.
- Harrop J. (2004), The Development of EU Budgetary Measures and the Rise of Structural Funding, Fiscal Federalism and European Economic Integration, Mark Baimbridge and Philip Whyman (Ed.), Routledge, London, 69-82.
- Horvath, Z. (2007). *Handbook On The European Union*, Third Edition, (çev.) Peter Szücs, Hungarian National Assembly.

- Jaks, J. (2006). Financial Perspectives (Framework) 2007 – 2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement, EU – China European Studies Centres Programme, Working Paper, http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_eu-china_jaks.pdf, erişim tarihi: 23.07.2019.
- Jones, R.A. (2001). *The Politics and Economics of The European Union*, Second Edition, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts
- Karlık, R. (2014). *Avrupa Birliği*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Kaya, A. (2013). *Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz*. Hiperlink Yayınları, İstanbul.
- Rifkin, J. (2010). *Avrupa Rüyası: Amerikan Rüyasından Avrupa Rüyasına*, (çev.) Buket Okucu Özbay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Roskin, M. G. (2016). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür* (çev.) Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara.
- Seguiti, M. L. (2003). The Role of the European Union Budget in View of EU Enlargement, *Public Budgeting & Finance*, Summer 2003, 96-117.
- Serbes, H. (2015). Avrupa Birliği Bütçesi ve Avrupa Borç Krizi Sürecindeki İşlevselliğinin Değerlendirilmesi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- Taş, R. (2006). AB'nin Yeni Mali Çerçevesi (2007 – 2013), *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 5, No: 3, 134.