

PAPER DETAILS

TITLE: Avrupa Topluluğu Bütçesi ve Parasal Gelismeler

AUTHORS: Kadir MERCÜL

PAGES: 0-0

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7443>

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Memduh YAŞA'ya Armağan

AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇESİ VE PARASAL GELİŞMELER

Yard. Doç. Dr. Kadir MERCÜL
İ.Ü. İktisat Fakültesi
İktisat Bölümü
Öğretim Üyesi

TEŞEKKÜR: Bu makalenin hazırlanmasında beni yüreklendiren, her satırında yakın ilgi ve desteğini gördüğüm sayın hocam Prof. Dr. Nihat Falay ve sayın hocam Prof. Dr. Yenal Öncel'e sonsuz şükranlarım.

A. Kadir MERCÜL

1. SUNUŞ

Ekonomik ve parasal birliğe ulaşma konusunda çalışmaların yapıldığı Avrupa Topluluğu'nda, topluluğa üye ülkeler, Delors Rapor'unda da belirtildiği gibi, makro düzeyde ve bütçe ile ilgili ekonomi politikalarını, işbirliği içerisinde, birliktelik esasına göre yakınlaştırarak yürütmeyi amaçlamaktadırlar.

Bu konuda atılan adımların başlangıcı olan "Ekonomik ve Parasal Birlik" fikrine ilk defa 1969 yılında Hague'de yapılan Avrupa Zirvesinde rastlanmaktadır. Bretton Woods sisteminin çöküşü ile Topluluk düzeyinde bazı önlemlerin alınması gereği, bu yönde önemli adımların atılmasını sağlamıştır.

1970 yılında hazırlanan "Werner Raporu"nun Mart 1971'de Topluluk üyesi ülkeler tarafından kabul edilmesiyle, 1972 yılında "Yılan Sistemi"⁽¹⁾ oluşturulmuş, 1973'de de Avrupa Parasal İşbirliği Fonu / European monetary Cooperation Fund (EMCF) kurulmuştur.

(1) Ekonomik ve parasal birliğe aşamalı olarak geçişi amaçlayan Werner Raporunun 22 Mart 1971'de Avrupa Konseyi tarafından kabulü ile oluşturulan sisteme göre, üye ülkelerin ulusal paraları arasındaki dalgalanmalar, sabit olarak belirlenen belli oranlarda gerçekleşebilecek ve aynı şekilde belli bir marj ile dolara bağlanacaktır. Topluluk içi parasal istikrar amacını güden Werner Raporu "yılan tünelde" sistemi üzcrine oturtulmuştur. Burada yılan, üye ülkelerin paralarının birbirleri arasındaki dalgalanma marjlarını; tünel de üye ülke paralarının ABD dolarına karşı dalgalanma oranlarını belirtmektedir. 24 Nisan

1970'li yılların ortalarında, petrol şoku ve yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle yavaşlayan çalışmalar 1978 yılından itibaren yeniden hız kazanmış, 1979'da Avrupa Para Sistemi / European Monetary System (EMS) ve bu sistemin dayandığı Avrupa Para Birimi / European Currency Unit (ECU) oluşturulmuştur. Bu tarihten itibaren, daha önceki uygulamalardan farklı olarak, Avrupa Para Sisteminin merkezini oluşturan Avrupa Para Birimi (ECU), Topluluk içerisinde ve dışında, Topluluğun hesap birimi ve "Topluluk Parası" şeklinde kullanılmaya başlanmıştır⁽²⁾.

Bu yazıda ECU ile hazırlanan Topluluk Bütçesi ele alınmaya çalışılmış ve parasal bazı gelişmelerin gözlenmesi amaçlanmıştır.

2. Topluluk Bütçesi ve Bütçe Genel Müdürlüğü

Topluluk düzeyinde mali açıdan yükümlülükler üstlenen, fonların hesaplanmasından ve planlanmasından sorumlu birimi, Avrupa Topluluğu Komisyonu'nun Bütçe Genel Müdürlüğü'dür. Komisyon'daki 22 Genel Müdürlükten biri olan bütçe departmanı 19. Genel Müdürlük olarak da anılmaktadır. Genel Bütçe harcamalarının ve gelir kaynaklarının tespiti ve hesaplanması ile uzun ve yoğun tartışmalar sonucu kabulü ve uygulama aşamaları, teknik olarak bu genel müdürlük tarafından gerçekleştirilmektedir. Günümüzdeki hali ile ilk şeklienden oldukça farklı yapıda olan Topluluk bütçesi, Topluluğa üye ülkelerin ulusal bütçelerinden de oldukça değişik bir sistematığa sahip bulunmaktadır.

2.1. Topluluk Bütçesi

8 Nisan 1965 yılında "Avrupa Toplulukları için Tek Konsey ve Tek Komisyon Kuran Anlaşma"nın (Mergery Act.) 1 Haziran 1967 tarihinde yürürlüğe girmesinden önce, Avrupa Toplulukları'nı 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.

1972'de yürürlüğe konan sistem ekonomik konjonktürdeki olumsuzluklar nedeniyle uygulanamadan Konsey kararı ile Mart 1973'de değiştirilmiş, "yılan" korunarak "tünel", Topluluk paralarının kendi aralarında sabit fakat ayarlanabilir kurlarla, dolara karşı birlikte dalgalanabilecekleri şekilde yürürlükten kaldırılmıştır. Yılan sistemi de 13 Mart 1979'da resmen sona ermiş, yerini Avrupa Para sistemi almıştır.

- (2) Karar, Konsey adına dönem Başkanı H. Matthofer'in imzasıyla 30.12.1978 tarihli A.T. Resmi Gazetesinin L 379 sayısının 1. sayfasında "Avrupa Konseyi 3-4 Aralık 1978 tarihli toplantısında, Brüksel'de oybirliği ile aldığı kararla, kurulan yeni Avrupa Para Sisteminin oluşturulmasında, üye devletler paralarından oluşturulan bir sepet olarak tanımlanan ECU'nün kullanılmasını öngörmektedir" şeklinde yer almış, Konsey tarafından ECU ile ilgili üç maddelik bir karar metni açıklanmıştır.

İlk Avrupa Topluluğu olan ve 1952 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) bütçesi, sadece idari giderlerin karşılanmasına yönelik ve kömür-çelik üretiminin gelirinin % 1'lik kısmı ile vergi gelirlerinden oluşmaktaydı. Harcamalarını kendi gelir kaynaklarıyla karşılayan AKÇT'nun işletme bütçesi bugün de "Topluluklar Bütçesi" içinde ayrı olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

1958 yılından beri faaliyet gösteren Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun bütçeleri, üye ülkelerin katkı payları ve gümrük birliği çerçevesinde ithalattan alınan vergilerle finanse edilmektedir. Anlaşma hükümlerine göre her üye ülkenin katkı payları farklı oranlarda tespit edilmiştir. Üye ülkelerin denizaşırı ülkelerle ilişkileri doğrultusunda kurulan "Avrupa Kalkınma Fonu"nda ayrıca ele alınmaktadır.

1 Haziran 1967'de "Brüksel Anlaşması"nın yürürlüğe girmesiyle AKÇT'nin, AAET'nin ve AET'nin birleştirilerek tek bir Komisyon, Konsey ve parlamento'dan oluşan "Avrupa Toplulukları" (kamuoyundaki söyleyişle Avrupa Topluluğu / A.T.) şeklini alması sonucunda Topluluğun finansmanı da, bu organlar tarafından oluşturulan, yönetilen ve denetlenen üç bölümlü bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu bölümler kısaca şunlardır:

i) Sosyal Fon, Tarım Fonu ve Bölgesel Kalkınma Fonu'ndan oluşan üç topluluğun işletme ve idari harcamaları ile yatırım ve işletme giderlerinden oluşan AAET harcamaları (Genel Bütçe),

ii) AKÇT işletme harcamaları,

iii) Avrupa Kalkınma Fonu.

Roma Antlaşması'nın 199. ve 209. maddeleri ile düzenlenen Topluluğa ilişkin mali hükümler, 21 Nisan 1970 tarihinde "Bazı Bütçe Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Anlaşma" ile değiştirilmiş ve yeni sisteme göre, üye olmayan ülkelere yapılan ithalattan alınan gümrük vergileri, tarımsal ithalattan alınan vergiler (agricultural levies) ve katma değer vergileri üzerinden % 1'lik kısım Topluluğa bırakılarak, Topluluğun "Özkaynaklarını" oluşturması sağlanmıştır. Topluluk Bütçesi, klasik bütçe prensiplerine göre yıllık olarak hazırlanarak, 1 Ocak'tan 31 Aralık tarihine kadarki dönemi kapsayacak şekilde düzenlenmektedir.

21 Nisan 1970 tarihli Karar ile Parlamento'nun bütçe konusundaki ağırlığı artmış ve bütçenin prosedüründe, Topluluk organlarının yetkileri ve onay işlemleri yeniden belirlenmiştir. Bu şekliyle Topluluk bütçesi daha özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Roma Antlaşması'nın 203. maddesine göre, Topluluk Bütçesi'nin harcamalar kısmı da "zorunlu" ve "zorunlu olmayan" harcamalar olarak sınıflandırılmıştır. Zaman zaman (1975, 1980, 1982 ve 1986 krizleri) topluluk organları arasında yetki ve kapsam tartışmalarına yol açan harcamaların, % 75'ini zorunlu harcamalar, % 25'ini de zorunlu olmayan harcamalar oluşturmaktadır. Zorunlu harcamalar, Antlaşma hükümlerine göre yapılması gereken ve en büyük payını tarımın oluşturduğu harcamalardır. Zorunlu olmayan harca-

malar ise, genellikle antlaşma hükümlerinde yer almayan, idari ve bölgesel fonlar gibi politik harcamalardır.

"Zorunlu" ve "zorunlu olmayan harcamalar" ayrımı Komisyon'un önerisiyle Konsey ve Parlamento tarafından 1975 yılında, çıkabilecek anlaşmazlıkları önlemek amacıyla, benimsenmiştir. Yine aynı yıl 22 Haziran'da, imzalanan ve 1 Temmuz 1977 tarihinde yürürlüğe giren kararla Topluluğun denetleme organı durumunda olan "Sayıştay" vücuda getirilmiştir. Sayıştay, Lüksemburg'da yerleşik olup, üye ülkelerdeki benzer organların ulusal alanda yaptığı görevi Topluluk düzeyinde yapmaktadır. Topluluğun tüm hesaplarını; genel bütçesini, ödünç işlemlerini, bütçe dışı faaliyetlerini ve Avrupa Kalkınma Fon'unu denetleyen bu organ, ayrıca kurumların kararlara uymasından gelir ve harcamaların düzeltilmesi ile sistemin çalışmasından da sorumlu tutulmuştur. Sayıştayın çalışmaları ve hazırladığı raporlarla bütçe görüşmeleri yoğunluk kazanmış, özellikle 1979 yılında ilk kez doğrudan seçim sistemiyle oluşturulan Avrupa Parlamentosu'nda, Topluluğun gelir ve giderlerinin daha hassas incelenmesini sağlamak amacıyla kurulan "Bütçe Kontrol Komisyonu" ile birlikte denetimin etkinliği daha da arttırılmıştır.

1 Ocak 1981 yılından itibaren EUA (European Unit of Account), Avrupa Para Birimi olan ECU ile, Topluluk Bütçesi hesaplarında yer değiştirmiştir. 25-26 Haziran 1984 görüşmelerinde Konsey, İspanya ve Portekiz'in de Topluluğa katılmasıyla gelirlerin yetersiz kalacağını belirterek, 1986 yılından geçerli olmak üzere, üye ülkelerin katma değer vergisi üzerinden ödedikleri ve Topluluk bütçesinin özkaynağını oluşturan payın oranını, yüzde % 1,4'e çıkarmıştır. 1 Ocak 1986'da, Yunanistan'dan 5 yıl sonra, Portekiz ve İspanya'nın da tam üye olmasıyla (A.B.D.'den 80 milyon, Sovyetler'den de 50 milyon daha fazla) 321 milyon nüfuslu olan ve dünya ticaretinin de % 32'lik kısmını elinde bulunduran Topluluk "12'ler" olarak anılmaya başlanmıştır.

Ortak Tarım Politikasında ortaya çıkan krizler Topluluk bütçesinde bazen tıkanmalara neden olmuştur. Özellikle 1986 yılındaki üretim fazlasından dolayı, tarım ürünlerinin fiyatlarındaki düşüşler ve elde kalan tarımsal ürün fazlaları Topluluğun finansman açısından restorasyonunu gündeme getirmiş, Komisyon tarafından yeni projelerin hazırlanmasını gerekli kılmıştır.

Avrupa Topluluğu'nun genel bütçesi hakkındaki bilgilerimizi tazeledikten, gelişimini kısaca gözden geçirdikten sonra, özellikle parasal yönü ile ilgili ayrıntıları daha sonraya bırakarak, Bütçe Genel Müdürlüğü'nün kurumsal yapısını görmeye çalışalım.

2.2. Bütçe Genel Müdürlüğü'nün Kurumsal Yapısı

Topluluk bütçesinin teknik olarak hazırlanması ve Topluluk kurumlarıncı uzun ve yorucu tartışmalar sonucu kabulünden sonra, uygulanmasından sorumlu olan Komisyon'un Bütçe Genel Müdürlüğü; üç müdürlük, dört

idari birim ve bir Genel Müdür ile yardımcılarında oluşmaktadır. Ayırımlar ve alt birimlerle ilgili görev dağılımı aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir⁽¹⁾:

I – Genel Müdür

- Genel koordinasyondan sorumlu müdür (Genel Koordinatör)
- Danışmanlar
- Genel müdür yardımcısı

II – Doğrudan Genel Müdürlüğe Bağlı Birimler:

- 1 – Bütçe tahminleri ve ekonomik-mali değerlendirme,
- 2 – Genel müdürlüğün dış ilişkilerinin koordinasyonu,
- 3 – Dökümantasyon ve izleme,
- 4 – Avrupa Parlamentosu Bütçe Kontrol Komitesi ve Sayıştay ile ilişkiler.

III – Müdürlükler

A – Harcamalar Müdürlüğü

- 1 – Bütçenin saptanması,
- 2 – Yapısal fonlar,
- 3 – A.T. Tarım Destekleme Fonları (EAGGF Guarantee Section),
- 4 – Araştırma,
- 5 – İdari ödenekler,
- 6 – Topluluk dışı ülkelerle işbirliği.

B – Gelirler Müdürlüğü

- 1 – Finansal durumlar ve borçlanma politikalarının bütçeleme yönleri,
- 2 – Gelirlerin tahmini ve yönetimi,
- 3 – Kaynakların kontrolünün koordinasyonu,
 - Geleneksel özkaynakların kontrolü (gümrüklerden ve tarımsal ithalâtta alınan vergiler),
 - Ulusal bazda katma değer vergilerinin kontrolü.
- 4 – Özkaynaklar: Yolsuzlukları önleme ve kuralların uygulanması.

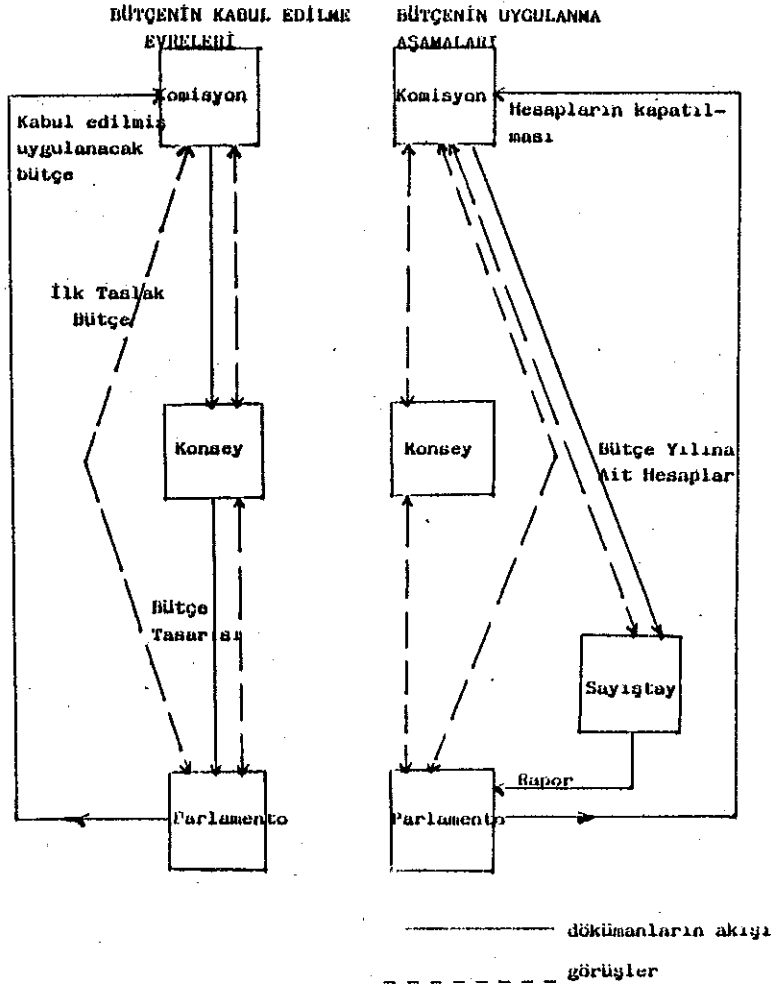
C – Bütçe Uygulamasının Yürütülmesi

- 1 – Mali mevzuatın ve prosedürlerin işlerliğinin etkin bir şekilde uygulanması,
 - prosedürlerin kolaylaştırılması
 - borçların tahsilatı
- 2 – Bütçenin muhasebeleştirilmesi,
- 3 – Birleşik araştırma merkezi: İlgili bölümlerle ilişkiler, modernleştirme ve raporlar,
- 4 – Hesaplamalar ve tahsisat.

(1) Directory of the Commission of the European Communities, s. 18, January 1988.

İlgili bölümlerden elde edilen bilgilerin ışığında, bir sonraki yıla ait Topluluk genel bütçesi, Komisyon'un toplam 22 tane olan genel müdürlüklerinden 19. su olan Bütçe Genel Müdürlüğü'nün (Yukarıda A.T. Komisyonu Planında belirtilen) ilgili birimlerinde görev yapan uzmanlar tarafından konsolide edilmiş ön-bütçe tasarısı olarak, en geç 1 Eylül tarihinde Konsey'e takdim edilecek şekilde hazırlanmaktadır. Bütçe teklifinin Topluluk organlarınınca görüşülerek uzun ve yorucu tartışmalar sonucu kabul edilişine değin izlenen oldukça karmaşık prosedür şu şekilde gerçekleşmektedir:

Şekil: I



Kaynak : E.C. Financial Report p.9, 1987.

3. Topluluk Bütçesinin Hazırlanışı

Her yıl tekrarlanan ve oldukça karmaşık bir prosedür ile gerçekleştirilen Topluluk bütçesinin hazırlanması işlemleri, ilgili bütçe döneminden bir önceki yılın yarısından fazla bir dönemini kapsamaktadır.

İlkin Komisyon tarafından ön-bütçe tasarısının kaleme alınmasıyla başlayan hazırlık aşamaları şu şekilde gerçekleşmektedir:

a) 1 Mayıs'a kadar Komisyon'un, harcamacı dairelere, gelecek döneme sözkonusu olacak zorunlu olmayan harcamaların artışındaki (üye ülkelerin enflasyon oranları, gayrisafi hasılları ve bütçeleri gözönüne alınarak hazırlanan) "maksimum oranlar"ı bildirmesiyle bütçe çarşmaları başlatmış olmaktadır.

b) 1 Temmuz'dan önce her kurum, gelecek mali yıla ait (1 Ocak - 31 Aralık) harcama planlarını yaparak Komisyon'un Bütçe Genel Müdürlüğüne bildirirler. Daha sonra Komisyon, ilgili birimlerden gelen bu teklifleri konsolide ederek 1 Eylül tarihine kadar talak bütçeyi oluşturur.

c) Komisyon, en geç 1 Eylül'de hazırlanan taslak bütçeyi, toplam gelir ve harcama tahminlerini de içerecek şekilde, ön-bütçe tasarısı şekline dönüştürerek Konsey'e sunar.

d) Konsey, Komisyon'dan gelen ön-bütçe tasarısı üzerinde ilgili kurumlara danışarak çalıştıktan sonra, onu bütçe tasarısı şekline dönüştürüp ağırlıklı oylama ile (Konsey'in toplam 76 oyunun -ki bunlar Almanya, Fransa, İtalya, Danimarka ve İrlanda 3'er oy ile Lüksemburg 2 oy'dan oluşmaktadır- 54'ü ile sağlanmaktadır) 5 Ekim'i geçmeyecek şekilde Avrupa Parlamentosu'na gönderir.

e) Parlamento zorunlu olmayan harcamalar üzerinde bütçede değişiklik yapma hakkına sahiptir. Zorunlu harcamalarda ise, ancak Konsey'e değişiklik tekliflerinde bulunabilmektedir.

f) Bütçe tasarısı, Parlamento'da ilk görüşülmesi süresi olan 45 gün içerisinde (buna "birinci okuma" ya da "birinci tur" denmektedir) Konsey'den geldiği şekilde uygun görülür ve onaylanırsa kabul edilmiş olur. Eğer zorunlu harcamalarla ilgili değişiklik önerileri gündeme gelirse, yine bu süre içerisinde bütçe tasarısı Parlamento tarafından değişiklik teklifleriyle birlikte Konsey'e geri gönderilir. Zorunlu harcamalar üzerinde son söz söyleme hakkı, daha önce de belirtildiği gibi, Konsey'de bulunmaktadır.

g) 15 gün içerisinde Konsey, kendisine geri gelen bütçe tasarısı üzerindeki düzeltmeleri ve değişiklik tekliflerini uygun görürse bütçe kabul edilmiş olmaktadır. Eğer Konsey, Parlamento'nun düzeltmeleri veya teklifleri üzerinde ayarlamalar yapar ve onları değiştirirse, Konsey'in görüşünü belirten bir rapor ile tasarı tekrar parlamentoya gönderilir.

h) İkinci kez gönderilen taslağı, parlamento "ikinci gözden geçirme" veya "ikinci okuma süresi" olarak adlandırılan 15 gün içerisinde, kendi değişiklik önerileri üzerinde konsey tarafından yapılmış değişikliklerle,

beşte-üç oranında ağırlıklı çoğunlukla uygun görürse bütçe tasarısı kanunlaşmış olur. İkinci ve son görüşme sırasında Parlamento, Konsey'in zorunlu harcamalardaki kararlarını kesinlikle değiştirememektedir, kabul etmek zorunluluğu vardır. Eğer bütçenin tamamı üzerinde Parlamento'nun olumsuz görüşü mevcutsa, bunun için üçte-iki çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak da Konsey'den, yeni bir bütçe tasarısı hazırlayarak Parlamento'ya sunması istenir. Oldukça mücadeleli geçen bu bütçe görüşmeleri sırasında Parlamento ile Konsey arasında sık sık siyasi krizlerin ortaya çıktığına şahit olunmaktadır.

i) Sonuç olarak bu uzun ve yorucu prosedür tamamlanıp bütçe Parlamento tarafından kabul edildikten sonra, Parlamento Başkanı, ilgili hesap dönemine ait bütçenin kabul edilerek yasalastığını ilan eder. Ve böylece bu aşamada son sözün kendilerine ait olduğunu da ortaya koymuş olur.

Bütçe ile ilgili tüm bu açıklamalardan başka belirtilmesi gereken iki önemli özellik daha bulunmaktadır. Bunlar:

1 – Topluluk tarafından, bütçe dışında daha birçok mali uygulama yüklenilmiştir. (Avrupa Kalkınma Fonu tarafından yapılan finansal operasyonlar ile Komisyon ve Avrupa Yatırım Bankası'nın girişmiş oldukları ödünç işlemleri).

2 – Rakamlar, yapılan işlemleri ve aktiviteleri tam olarak açıklayamamaktadır. Çünkü harcamalara konu teşkil eden, ancak bütçede yer almayan birçok işlem ve yükümlülük daha yerine getirilmektedir. Örneğin, Topluluk, ticaretle gözle görülür bir genişlemenin sağlanmasına katkıda bulunmakta, firmalarda rekabetin geliştirilmesine, ölçeklerin büyütülmesine ve verimliliğin artırılmasına gayret sarfetmektedir. Parlamento ve Komisyon, bütçe dışı bu işlemlerin bazılarının Topluluğun finansal yapısının daha net izlenmesi ve kontrol edilebilmesi için, genel bütçe içerisinde yer almasını sağlamaya çalışmaktadır.

4. "Avrupa Bütçesi"nin Kaynakları Nelerdir?

Avrupa Topluluğu'nun bütçesi üye ülkelerin ulusal bütçeleri ve gayrisafi milli hasılları ile karşılaştırıldığında, miktar olarak üye ülkelerin bütçe toplamalarının sadece % 2,8'ini, gayri safi milli hasıllarının da % 1'inden daha azını oluşturduğu görülmektedir. Yükselen trendine ve genişleyen kaynaklarına rağmen, Topluluk içi tarımsal üretimin büyük miktarlara varan destekleme oranlarına ve Topluluk kaynaklarının, çeşitlerinin çoğalmasına rağmen aynı oranlarda artırılamaması, zaman zaman Topluluğun finansmanında bazı krizlerin doğmasına sebep olmaktadır. Örneğin, son olarak 1987 yılı Aralık ayında bütçe görüşmeleri anlaşmazlıklar nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Aralık ayının sonunda bağlanması gereken bir sonraki yılın bütçesi onaylanamamış, Şubat 1988'deki toplantıda alınan önlemler üzerinde anlaşma sağlanmasıyla sonuca varılabilmektedir. Sağlanan anlaşmaya göre, tarım destekleme fonu (EAGGF) sınırlandırılarak, 1988 yılı

bütçesinde klasik gelir kaynaklarına ilâve olarak "dördüncü kaynak" adı altında yeni bir özkaynak oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bu konuda Şubat 1988 anlaşması ile ilgili gelişmeler; "Bütçe Disiplini ve Bütçe Yönetimi", "Özkaynaklar Sistemi", "Tarım", "Özel Bütçe Önlemleri" ve "1992 İçin Bütçe Tahminleri" bölümleri halinde Konsey'in görüşlerinin birleştirilmiş şekli ile birlikte "Tek Avrupa Anlaşması'nın Başarısı" başlığı altında yayınlanan bir rapor ile açıklanmıştır. 1992 yılına kadarki tahminlerin ve yapılması gerekli düzenlemelerin de yer aldığı raporda Komisyon, Topluluğun ihtiyaçlarının karşılanmasının gerektirdiği kadar, her yıl özkaynaklarda belli oranda bir tavanın tutturulması gerektiğini önermektedir⁽¹⁾. Ancak 1992 yılına kadar; Ekonomik ve sosyal birliğin sağlanması, Avrupa Tek Senedinde açıklanan politikaların uygulanabilmesi, tarımsal ürün stokları ve yapısal projelerle ilgili taahhütlerin yerine getirilebilmesi ve tek pazar oluşumundaki bölgesel gelişmelerin aksamaması için, Topluluğun gelirlerinin tavanının Topluluk GSMH'nin % 1.4'ünü aşmayacak şekilde belirlenmesinin gerektiği öngörülmektedir. Özkaynakların maksimum oranının GSMH'ya göre tespit edilmesinin bütçe üzerinde ve uygulamada getireceği esnekliklerle, süreklilik sağlanacağı belirtilmektedir. Komisyon'un hazırladığı program çerçevesinde bugüne kadar üye ülkelerce mahsup edilen kömür ve çelik üzerinde alınan gümrük vergileri de, diğer ürünlerde olduğu gibi, genel bütçeye aktarılmış olmaktadır.

4.1. Topluluğun Özkaynakları

Bütçe'nin en büyük payını oluşturan tarım giderlerini ve Topluluk'un diğer harcamalarını gerçekleştirmek amacıyla Konsey, AKÇT anlaşmasının 78., AET anlaşmasının 201. ve AAET anlaşmasının 173. maddelerine göre "harcamaların üye ülkelerce finansal katkı sağlayarak karşılanması" yerine, 21 Nisan 1970'de Topluluğun "özkaynaklar" sisteminin oluşturularak finansmanının bu yolla karşılanmasını kararlaştırmıştır.

Topluluğun özkaynaklarına, ilk olarak 1988 bütçesinde yer alan yeni bir gelir kaynağı ilave edilmiştir. Üye ülkelerin gayri safi milli hasılatları üzerinden belli bir oranda alınan vergilerle oluşturulan bu yeni gelir kaynağına, bütçe sıralamasındaki yerinden dolayı "dördüncü kaynak" adı verilmektedir. Bugünkü şekliyle Avrupa Topluluğunun genel bütçesinin gelir kaynakları şu şekilde yapılanmaktadır:

4.1.1. Tarımsal Vergiler (Agricultural Levies):

Tarımsal vergiler, anlaşmalarla belirlenen ve tarımsal ürünler üzerinden, ürünlerin Dünya fiyat seviyesi ile Topluluk'ta oluşan fiyatlar arasındaki farkı

(1) 1988 Şubat Kararları ve Topluluğun finansmanı hakkında yeni düzenlemelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız: "Community Public Finance - The European Budget after the 1988 Reform", ECC 1989, CB 55-89-625-EN-C.

kapatmak için (Topluluk tarım üretimini desteklemek ve üreticisini korumak amacıyla) üçüncü ülkelerden (üye olmayan ülkelere), bu ürünlerin ithalatı sırasında alınana vergilerdir. 21 Nisan 1970 Konsey kararı ile, meydana gelebilecek fazlalığı önlemek amacıyla şeker üretimi üzerinden alınan vergilerin de birleştirilmesiyle, tarımsal vergiler, 1 Ocak 1971 yılından itibaren Topluluk bütçesinde özkaynak olarak yer almaktadır. Tarımsal vergilerin toplamı, vergiye konu olan ürünlerin Dünya'da ve Topluluk'taki üretimlerine ve ticaret hacmine bağlıdır. Bu vergilerin oranı, Topluluğun tamamı için geçerli olmak üzere, Hollanda'nın Rotterdam borsasında tespit edilmektedir. Kısaca "AKP ülkeleri" olarak anılan Afrika, Karaip ve Pasifik'te yer alan ve eski sömürgelerden oluşan bazı ülkeler için Lomé anlaşmaları gereğince bazı tarımsal ürünler için farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Şeker ve isoglikoz da dahil olmak üzere, tarımsal vergilerin Topluluk genel bütçesine aktarılan miktarı üzerinden % 10'luk kısmı tahsilat masrafı olarak üye ülkelerde bırakılmaktadır. Şeker üretimi üzerinden, depolamadan ve isoglikoz üretiminden alınan vergilerden başka, ilk kez 1988 yılı bütçesinde yer alan ve 24 Mart 1986 tarihli değiştirilmiş Konsey Kararı ile Topluluk içi şeker pazarının ortak organizasyonuna yönelik olarak bütçe gelir kalemlerine "önleme vergisi" adı altında yeni bir madde eklendiği görülmektedir⁽¹⁾.

4.1.2. Topluluk Dışından İthal Edilen Mallardan Alınan Gümrük Vergileri (Custom Duties)

Gümrük vergilerinin, ortak harcamaların finansmanı için özkaynak olarak ayrılması, Topluluk içersinde malların serbest dolaşımının mantıklı bir gereği olarak kabul edilmektedir. Topluluk ülkelerine yapılan ithalat üzerinden gümrük vergileri Topluluğun en büyük ikinci gelir kaynağını oluşturmakta ve yaklaşık olarak toplam bütçe gelirlerinin 1/3'ünü ihtiva etmektedir. Topluluğa ithal edilen kömür ve çelik üzerinden alınan gümrük vergileri Topluluk genel bütçesinin dışında tutulmakta iken, 1988 Şubat reformu ile bu vergilerin de genel bütçeye aktarılması kararlaştırılmıştır.

Gümrük vergilerinin özkaynak oluşumu; 21 Nisan 1970 tarihli Komisyon kararı ile, 1 Ocak 1971'de % 50 ile başlayan Topluluk genel bütçesi payının, 1 Ocak 1975 tarihinden itibaren tamamının genel bütçede yer almasıyla gerçekleşmiştir. Topluluk içinde gümrüksüz dolaşan mallara ait vergiler, ithalatı yapan ülkelere toplanmakta, % 10'luk kısmı tahsilat masrafı olarak kesildikten sonra topluluk bütçesine aktarılmaktadır. Ancak bu % 10'luk kısım da, tarım vergilerinde olduğu gibi, tartışılmakta ve Komisyon'ca hazırlanan program gereği kaldırılması veya değiştirilmesi öngörülmektedir. Topluluk ülkelerinin ithalatına ait gümrük oranları da diğer ülkeler için olduğu gibi, uluslararası GATT toplantılarında belirlenmektedir. Geçtiğimiz dönemlerde artan korumacı politikalar ve çok yanlı ti-

(1) 1988 bütçesi ile ilgili "Topluluk Resmi Gazetesi" sayısı.

caret anlaşmaları sonucu, üçüncü ülkelerden yapılan ithalâtın azalmasıyla gümrük vergilerinin, dolayısıyla Topluluk bütçe gelirlerinin, düştüğü gözlenmiştir.

4.1.3. Katma Değer Vergisi - KDV (Value added tax-VAT)

Her üye ülkenin toplam katma değer vergisi üzerinden belli bir oranda alınan bu gelir kaynağı Topluluğun gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Katma değer vergisi sistemleri ve oranları üye ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. 17 Mayıs 1977 tarihli Konsey kararı (6. direktif), üye ülkeler arasında KDV'nin Topluluk bütçesine özkaynak oluşturması kararının uygulanabilmesini kolaylaştırmış, bu direktif ile üye ülkelerin KDV matrahlarının en çok % 1 oranında genel bütçeye aktarılması sağlanmıştır. Ancak KDV matrahının % 1 oranında sabit tutulması ve değiştirilmesi parlamentonun onayını içeren bir karar gerektirdiğinden, zaman zaman bütçenin ek kaynaklarla desteklenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu oran 1986 yılından itibaren % 1.4'e yükseltilmiştir. Yani, üye ülkelerin KDV gelirlerinin % 1.4'ü Topluluk bütçesine aktarılmaktadır. Bütün üye ülkeler için geçerli olan bu oranın uygulanması Topluluk kurallarına göre hesaplanma mekanizması açısından aynı yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. KDV için temel değerlemenin, üye ülkelerin gayri safi milli hasılatlarının piyasa fiyatlarıyla % 55'ini geçmemesi gerekmektedir.

4.1.4. "Dördüncü Kaynak"

Yaşanan son bütçe krizinden sonra Komisyon'un hazırladığı rapor çerçevesinde üye ülkelerin Hükümet veya Devlet Başkanlarının 11-12 Şubat 1988 tarihinde Brüksel'de yaptıkları toplantıda, Katma Değer Vergisinin oranı maximum olarak % 1.4 olarak bırakılarak, bütçe gelirlerini artırmak için özkaynaklar sisteminin klasik kalemlerine yeni bir kaynak ilave edilmesine karar verilmiştir. Bütçe'de özkaynaklar sıralamasında dördüncü sırada bulunduğu için "dördüncü kaynak" ismi verilen yeni özkaynak kalemi, üye ülkelerin gayri safi milli hasıla toplamalarına tektip bir oranın uygulanmasıyla hesaplanmaktadır. Ve 1 Temmuz 1988 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere ilk kez 1988 bütçesinde uygulanmasına karar verilmiştir. Bütün diğer gelirlerin toplamının ışığında, piyasa fiyatlarıyla GSMH toplamaları üzerinden ilave kaynak olarak elde edilecek "dördüncü kaynak" için uygulanacak oran bütçe prosedürü içinde belirlenecektir.

1992 yılına kadar özkaynakları teşkil eden tahsisatların Topluluk toplam GSMH'sına göre oranları şu şekilde tespit edilmiştir:

1988	%	1.15
1989	%	1.17
1990	%	1.18
1991	%	1.19
1992	%	1.20

Topluluk için ayrılan özkaynakların toplam miktarının 1988-1992 süresi içerisinde, yıllar itibariyle Topluluğun toplam GSMH'sı üzerinden verilen orandan fazla artırılamayacağı ve bu oranın özkaynaklarla ilgili kararların çerçevesini çizerek Topluluk harcamalarındaki artışları karşılayacağı belirtilmektedir. Ayrıca önceden tahmin edilemeyen harcamalar için güvenlik açısından GSMH'nin % 0.03'lük bir kısmı ayrılmaktadır.

4.2. Diğer Gelirler (Özkaynak Dışı Gelirler)

- Mali yardımlar,
- Çeşitli Topluluk vergileri, kesintileri, ödenekleri,
- Topluluk kurumlarının idari işlemlerinden elde edilen gelirler,
- Topluluk programlarına yapılan yardımlar, harcamaların geri ödenmesi ve hizmetler karşılığı yapılan ödemelerden elde edilen gelirler,
- Ödünç işlemleri,
- Çeşitli gelirler.

Topluluğun finansmanı için gerekli gelir kaynakları konusunda en önemli gelişme, daha önce de kısaca belirtildiği gibi, 11-12 Şubat 1988 tarihinde Brüksel'de yapılan Konsey toplantıları sonucu alınan kararlar olmuştur. 1 Temmuz 1988'den itibaren yürürlüğe konulan bu kararlarla Topluluk bütçesine 1988-92 dönemi için yeni bir disiplin ve şekil getirilmiştir. Bu beş yıllık süre içerisinde Topluluk politikalarının öncelikleri tespit edilmiş, harcamalarda meydana gelebilecek artışlara göre güvenceler oluşturulmuş, tarımsal harcamalar, yapısal politikalar ve çok yıllık programlarla (yapısal fonlar, birleştirilmiş Akdeniz programları, araştırma) ilgili yeni kurallar eklenmiştir. Böylece alınan yeni kararlarla, Topluluk gelirleri ile ilgili olarak, bütçe kaynakları açısından bundan önceki sistemden GSMH'ya dayanan bir sisteme geçildiği, Topluluk gelirlerinin yeni tavanının GSMH göstergeleriyle belirlenmesi dönemine girildiği ifade edilmektedir.

5. Topluluk Parasını Nereye Harcar?

Uluslararası organizasyonların ve hatta belli kriterlere göre üye ülkelerin bütçeleri ile karşılaştırıldığında, Avrupa Topluluğu bütçesinin büyük ölçüde harcama işlemlerine bağlı, gider kalemlerinin etkisi altında olduğu görülmektedir. Dokuz resmi lisanın konuşulduğu ve buna bağlı olarak bir çok kırtasiye ve personel masraflarının bürokratik giderleri artırıcı rol oynadığı Topluluk'ta, önceden tahmin edilemeyen ve genellikle üye ülkelere yapılan geri ödemeleri kapsayan "çeşitli masraflar"ın dışında, bütçenin % 90'ndan fazlasını (en büyük payı tarım giderleri oluşturmak üzere) üye ülkelerdeki ve üçüncü dünya ülkelerindeki ekonomik, sosyal ve bölgesel harcamalar oluşturmaktadır. Tarımsal garantiler ve Topluluğun Birleşik Araştırma Merkezi'nin bazı harcamaları dışında, giderlerin büyük bir kısmı (örneğin bazı programlar veya üye ülkelerce ya da özel ve kamu kurumlarınca sunulan

projeler) Topluluğun desteklemesiyle, maliyet paylaşımı sistemine göre gerçekleştirilmektedir. Topluluğun harcamaları, Avrupa birliğini sağlamaya yönelik olarak, yıldan yıla yükselen oranda artışlar göstermektedir. Örneğin 1973-1985 yılları arasında fiyat endexleri tüketici fiyatlarıyla ortalama olarak 3.3 kat arttığı halde, aynı dönemde Topluluğun toplam harcamalarındaki artış, Avrupa Topluluğu istatistik dairesi yayınlarından olan "Eurostat"dan alınan bilgilere göre 6.3 kat olmuştur⁽¹⁾. Bütçe'nin büyük payı "Yeşil Avrupa/Green Europe" olarak isimlendirilen tarımsal kesime yönelse bile, % 95'inden fazlası tekrar üye ülkeler arasında dağıtılmakta ve tüm sorunlara rağmen Topluluğun varlığının Avrupa vatandaşlarına, sanayicilerine ve işadamlarına sağladığı ekonomik, politik ve ticari avantajların rakamlarla ifade edilemeyeceği belirtilerek tek bir Avrupalılık ruhu yaratılmaya çalışılmaktadır.

Topluluk bütçesinin harcama kalemlerini oluşturan bölümlerine geçmeden önce bunların neler olduğunu toplu olarak aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Ortak tarım politikaları,
- Ortak balıkçılık politikaları
- Bölgesel politikalar
- Sosyal politikalar
- Araştırma, enerji ve sanayi
- Kalkınmakta olan ve Topluluk dışı ülkelerle işbirliği ve ilişkiler.

Avrupa Topluluğu bütçesinin harcamalar kısmında yer alan ilişkiler.

Avrupa Topluluğu bütçesinin harcamalar kısmında yer alan ve zaman zaman gelirlerinden fazla bir paya ulaşan bu kalemleri kısaca açıklamaya çalışalım:

5.1. Tarım Politikaları

Topluluk antlaşmasında belirtildiği gibi, tarım politikası "ortak" bir politikadır. Başlangıçtan itibaren "Avrupa Tarım Yönlendirme ve Garanti Fonu - ATYGF" (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF) % 60-70'lik bir oranla Topluluk bütçesinden aslan payını almaktadır. Bu sebepten dolayı da bütçe otoriteleri tarafından daima tartışma konusu olmaktadır. Ortak Tarım Politikaları, Avrupa tarımının gelişmesinde ve modernleşmesinde önemli işlevler yerine getirmektedir. Bu fon, Topluluk tarımını "destek (garanti) sağlama" ve "yönlendirme" şeklinde iki bölümden oluşmaktadır.

5.1.1. Garanti/Destek Kısmı (Guarantee Section)

Bu kısım, Topluluğun piyasalar ve fiyatlar üzerinde politikalarından oluşan kamu harcamalarını finanse eder. İlk olarak, piyasaları denkleştirmek

(1) European File; The European Community Budget, Bruxelles 1986, p. 3.

için gerekli müdahale düzenlemelerini içerir. İkincisi, Topluluk dışı ülkelere yapılan tarımsal ürünlerin ihracatında, fiyatların Dünya piyasalarına göre ayarlanabilmesi için gerekli destekleri sağlar ve geri ödemeleri finanse eder (sübvansiyon ve tarımsal ürün fazlalarının ihracatını teşvik). Ve nihayet, zararları karşılamak veya telâfi etmek amacıyla fon tedarik eder (maddi tazminat tutarlarını karşılama).

5.1.2. Yönlendirme Kısmı (Guidance Section)

Yapısal politika planları için gerekli Topluluk fonlarını idare eder. Bu planlar genellikle ademi merkezi esasa göre tek tek ülkeler, bölgeler ve seyrekle olarak da doğrudan yararlanan fertlerle işbirliği içinde düzenlenir ve uygulanır. Ortak Tarım Politikaları ve yenilikleri yönlendirme harcamaları, garanti harcamalarından farklı olarak, birlikte finansman şeklinde gerçekleştirilmektedir⁽¹⁾. Ortak Tarım Politikaları ile ilgili Komisyon tarafından hazırlanan ve kabul edilen yeni programı, 1988 yılından itibaren yürürlüğe giren yeni bütçe disiplini içinde yar almaktadır. Bu konudaki değişikliklerle ilgili kararların ana başlıkları şunlardır:

i) ATYGF Garanti (Destek) harcamaları kısmının yıllık göstergelerinin hesaplanma yöntemi ve bu harcamalarının aylık olarak izlenmesinde yararlanılacak "erken uyarı sistemi"nin uygulanması: ATYGF Garanti kısmı harcamalarının yönetimi, harcama bölümlerindeki gelişmelerin Komisyon tarafından etkili bir şekilde izlenebilmesi amacıyla "erken uyarı sistemi" ile güçlendirilmektedir. Komisyon her yıl bütçe döneminin başlamasından önce, her bütçe bölümünün harcama profilini, daha önceki üç yılın harcama grafiklerinin aylık görüntüleri ile karşılaştırmalı olarak belirleyecektir.

ii) Bütçe yılına ait ortalama dolar/ECU kurları değişim oranının (exchange rate) bütçe tahminleri sırasında kullanılan orandan farklı olması halinde, parasal rezervlerin uygulanması: ATYGF Garanti kısmı harcamalarının seviyesi dolar/ECU piyasa oranının hareketlerinden etkilenebilmektedir. Yıllık bütçede yer alan oranlarından farklı olarak, dolar/ECU piyasa oranlarında önceden tahmin edilemeyen ve önemli hareketleri telafi edebilmek için, her yıl bütçeye yerel, bölgesel tahsisatlar şeklinde 1000 MECU (Milyon ECU) parasal rezerv ilave edilmektedir⁽¹⁾.

5.2. Ortak Balıkçılık Politikası

Ortak balıkçılık politikası; Ocak 1983'de Topluluğun balıkçılık ve deniz ürünleri kaynaklarını geliştirmek ve daha verimli hale getirmek amacıyla kabul edilmiştir. Genellikle ortak tarım politikaları ile (Common Agricultural Policies/CAP) birlikte zikredilmektedir.

(1) The CAP and its reform, European Documentation, 1987, p. 51.

5.3. Bölgesel Politikalar

Bölgesel politikalar; 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European regional Development Fund/ERDF) nun oluşturulmasından itibaren, Topluluğun geri kalmış yörelerine destekler sağlayarak kalkınmalarını teşvik eder.

Avrupa Bölgesel kalkınma Fonu'nun iki ana amacı vardır:

- i) Bölgeler arasında yapısal farklılıklardan doğan ekonomik uyumsuzlukları gidermek ve gelişmelerini tamamlamalarına yardım etmek.
- ii) Sanayi yapısı gerileyen endüstriyel bölgelerin yeniden gelişmelerini sağlamak.

Fon, ayrıca, kalkınma programlarının alt yapı yatırımlarının, sanayi ve hizmet sektörlerine ait projelerin finansmanlarına yardımcı olarak, ferdi girişimleri de teşvik etmektedir. Bölgesel politikalarla ilgili olarak bütçeden ayrılan pay yaklaşık olarak % 5 oranı civarındadır. Bunlardan başka "Yapısal Fonlar" ile ilgili olarak Toplulukta yeni düzenlemelere gidilmekte, bütçedeki payının artırılmasına olanak verecek kararlar çıkartılmaktadır (bkz. 22 Şubat 1988 A.T. Konsey Kararları, ref: SI (88) 81).

5.4. Sosyal Politikalar

Sosyal politikalar, sosyal fon aracılığı ile iki ana amacın gerçekleşmesi için gayret gösterir:

- i) İşsizlikle (özellikle uzun dönemli kronikleşmiş ve genç kuşaklardaki işsizlikle) mücadele eder.
- ii) Genç nüfusun iş alanlarının genişletilmesi için çalışır. Sosyal Fon gençlere iş sağlamak, işe yetiştirmek ve nitelik kazandırmak amacıyla eğitim ve staj programlarını finanse etmektedir. Özellikle genç nüfusun (harcamaların % 75'i bu kategori için yapılmaktadır) ve işçilerin problemlerinin, işsizlik oranı yüksek fakir bölgelerin ve geri kalmış yörelerin sorunlarının çözümünde yardımcı olmaya çalışmaktadır. Fon ayrıca eğitim, kültür, çevrenin ve tüketicinin korunması alanlarında da harcamalar yapmaktadır. Fakat bütün bu sayılan sosyal politika programları için bütçeden yalnız % 8'lik bir pay ayrılabilir. Ayrıca ilk olarak 1989 yılı bütçesinde uygulanan, çelik ve kömür ürünlerinin ithalinden tahsil edilen gümrük vergilerinin Genel Bütçe'ye aktarılması kararı ile elde edilecek gelirin 65 milyon ECU'luk kısmı A.T. Kömür ve Çelik Birliği ile bağlantılı sosyal programa tahsis edilmiştir.

5.5. Araştırma, Enerji ve Sanayi

Yetmişli yılların ortalarında patlak veren petrol krizlerinden sonra Topluluk, yeni enerji stratejileri oluşturmaya mecbur kalarak, ulusal ölçülerde

(1) A.T. Komisyonu'nun konu ile ilgili SI (88) 81 sayılı 22 Şubat 1988 tarihli raporu (Conclusions définitives du Conseil Européen)

işbirliğinin salanması, bu alanda özel topluluk rogramlarının tamamlanması ve Topluluk hedeflerini belirleyecek esasların tespit edilmesi çalışmalarını başlatmıştır. 1990 yılına kadar öncelikli hedefler olarak; ekonomik büyüme ile ithal enerji talebi arasındaki ilişkinin azaltılması, petrol ithalının belli seviyenin altında tutulması ve enerji gereksiniminde kömür ve nükleer enerji payının artırılması öngörülmüştür. Komisyon, 1995'ler ve ötesi yıllara kadar enerji ihtiyacındaki yetersizliği gidermek ve kontrol altına alabilmek amacıyla, 1985 yılında Toplulukla ilgili bir seri yeni hedefler belirleyerek, enerji piyasalarının değiştirilmesi düşüncelerini ileri sürmüştür.

Otuz yılı aşkın süredir geliştirilen Avrupa araştırma ve teknoloji politikaları Topluluk açısından ilke olarak şu konuları kapsamaktadır:

a – Personel, teknik ve finansal kaynakları geliştirerek üye ülkeler arasında kolaylıkla dolaşımını sağlamak.

b – Çevrenin korunması gibi bütün üye ülkelerin işbirliği ile ele alınabilecek projeleri desteklemek.

c – Tek bir iç pazar projesinin tamamlanmasını sağlamak için uğraşmak (örneğin, ortak ölçülerin, standartların belirlenmesini sağlamak).

Araştırma programları Komisyon tarafından hazırlanan ve sunulan tekliflerin kabul edilmesi ve aşağıdaki üç uygulamadan birinin seçilmesiyle gerçekleştirilmektedir.

i) Doğrudan eylem: Bu projeler Topluluğun kendi Birleşik Araştırma Merkezleri aracılığı ile yerine getirilmektedir. (Ispra-Italy; Geel-Belgium; Karlsruhe-Germany; Petten-Holland).

ii) Anlaşmalı araştırmalar: Bu projeler maliyet paylaşımı esasına göre üniversiteler, araştırma merkezleri ve sanayi kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

iii) İlgili konular hakkındaki işler: Bu şekilde, Komisyon, ulusal projeler arasında, gerekli uzlaşma ve birlikteliği sağlayıp, bilgi akışını temin ederek, koordinatör olarak görev yapmaktadır.

Yöntemler konusundaki bu açıklamalardan sonra Topluluğun, araştırma, teknik ve endüstriyel aktivitelerinin amaçlarını da şu şekilde sıralayabiliriz:

1 – ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology / Avrupa Enformasyon Teknolojisinde Araştırma ve Geliştirme Stratejik Programı); BRITE (Basic Research in Industrial Technologies for Europe / Avrupa'nın Endüstri Teknolojilerinde Temel Araştırma Prgramı); RACE (Research and Development in Advanced Communication Technologies for Europe / Avrupa'nın İleri Modernleşme Teknolojileri konusunda Araştırma ve Geliştirme Programı) projeleri ve birçok biyoteknoloji programları aracılığı ile endüstriyel rekabeti hızlandırmak.

2 – JET (Joint European Torus); teronükleer füzyon'un kontrolü konularındaki programlar aracılığı ile yeni enerji kaynakları oluşturmaya çalışmak.

3 – Hammaddelerin kullanımlarını iyileştirmek, etkin şekilde yararlanılmasını sağlamak.

4 – Tarımsal alanda ıslah çalışmalarını geliştirmek, rekabeti arttırmak.

5 – Yaşam ve çalışma koşullarını düzenlemek ve geliştirmek.

6 – Topluluğun teknik ve ilmi potansiyelinin etkinliğini artırmak.

7 – Kalkınma yardımlarını güçlendirmek.

Yukarıda sayılan tüm bu amaçlar, hedefler, programlar ve ideallerin büyüklüğüne rağmen, bütçeden ayrılan tahsisat oldukça küçük bir oran teşkil etmektedir. Araştırma, enerji ve sanayi kalemi için Topluluk bütçesinden ayrılan pay yaklaşık olarak sadece % 2-3 civarındadır.

5.6. Kalkınmakta Olan ve Topluluk Dışı Ülkelerle İşbirliği

Avrupa Topluluğu ile Topluluk dışı ülkeler arasındaki ilişkiler, özellikle Topluluğun en büyük alıcı olduğu kalkınmakta olan ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Bu konu ile ilgili en önemli örneği, Topluluk ile birçok Afrika, Pasifik ve Karaip ülkeleri (çoğunun ikinci dünya savaşından sonra özgürlüğüne kavuştuğu eski sömürgeler olan bu ülkeler) arasında, işbirliği esasına dayalı olarak yapılan ve her beş yılda bir yenilenen "Lomé anlaşmaları" teşkil etmektedir. 1975, 1979 ve 1984 yıllarında yapılan bu anlaşmaların ilkinden 1985'de yürürlüğe giren son anlaşmaya kadar, anlaşmaya dahil olan ülke sayısı 44'den 66'ya yükselmiştir. Lomé anlaşmaları altında AKP ülkeleri olarak adlandırılan bu ülkelerden Topluluk piyasalarına yapılan ihracat sırasında, hiç bir gümrük resmi alınmadığı gibi miktar kısıtlaması da bulunmamaktadır. Sadece bazı tarımsal ürünler hakkında bazı özel anlaşmalar ve Topluluk tarımının korunmasına yönelik sınırlamalar mevcuttur. Bu konuda belirtilmesi gereken önemli bir nokta bu sistemin, ihracat gelirlerinin denkleştirilmesi, kararlılığının korunması esası üzerine kurulmuş olmasıdır ("Stabix" olarak ifade edilmektedir). Bu düzenleme, çay, kahve, pamuk, yer fıstığı, muz ve deri gibi belirli ham madde ürünlerinin ihracına büyük oranda bağımlı olan Afrika, Karaip ve Pasifik (AKP) ülkelerinin, Dünya piyasalarındaki büyük çaptaki fiyat dalgalanmalarından olumsuz şekilde etkilenmelerini önlemek amacıyla yapılmaktadır. Bu planı finanse edebilmek için Topluluk, üçüncü Lomé anlaşması gereğince 925 milyon ECU'luk bir pay ayırmıştır. Bu sisteme göre, eğer adı geçen hammadde ürünlerinden birinin ihracına bağımlı herhangi bir AKP ülkesinin, herhangi bir yıl ihracat gelirleri, daha önceki dört yılın ortalaması % 6 oranında altına düşerse, o ülke bu fondan gelir transferi talebinde bulunabilmektedir (Bu oran daha fakir ülkeler için % 1,5 olarak tespit edilmiştir). II. Lomé anlaşmasından itibaren bu sistemin maden ürünlerini de kapsamayı kararlaştırılmış (bu kısım "Systemin" olarak adlandırılmaktadır) bunun için de III. Lomé anlaşması uyarınca

Topluluk Kalkınma Fonundan 415 milyon ECU'luk bir pay ayrılmıştır. Bu plan gereğince AKP ülkeleri, Dünya fiyatlarının düşmesinden veya başka bir nedenden dolayı meydana gelebilecek üretim kapasitesindeki düşüşler için yardım talebinde bulunabilmektedirler. Topluluk ayrıca III. Lomé antlaşması uyarınca özellikle tarım, alt yatırım, enerji, sanayi ve balıkçılık alanlarında olmak üzere 7160 milyon ECU'luk sübvansiyon, özel borçlandırma imkânları, kalkınma projeleri için düşük faizli kredi ve sermaye riski kolaylıkları sağlama konusunda kararlar almıştır. Tüm bunlardan başka, bu ilişkiler çerçevesinde Topluluk tarafından 500 milyon ECU'luk gıda yardımı programı uygulanmaktadır. Bu şekildeki kalkınma yardımları, özellikle gıda ve beslenme ile ilgili stratejiler ve "çalışabilmek için yiyecek" programları çerçevesinde sürekli olarak artış göstermektedir⁽¹⁾. Toplam olarak 1985'den 1990 yılına kadar antlaşmalar gereğince Topluluk tarafından 8.500 milyon ECU'luk yardım kararı alınmıştır. Bu yardım **Topluluk bütçesi dışında**, üye ülkelerin katkılarıyla, Avrupa Kalkınma Fonu'ndan ve Avrupa Yatırım Bankası'ndan borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Netice olarak, kalkınma işbirliği harcamalarının genel bütçedeki payı yaklaşık olarak % 3-4 civarında olmaktadır.

Avrupa Topluluğu'nun Genel Bütçesinin "Kaynaklar" ve "harcamalar" kısımlarını, kısaca buraya kadar açıklanmaya çalışan kalemler oluşturmaktadır.

6. -1988 Yılı Bütçesi-

Aşağıdaki açıklamaya çalışacağımız 1988 yılı bütçesi daha öncekilerden önemli bir farklılık göstermektedir. İlk kez olarak 1988 yılı bütçesinde Konsey'ce alınan karar gereği yeni bir özkaynak kalemi olan ve bütçedeki sıralaması yüzünden, daha önceki bölümlerde de açıklandığı üzere "dördüncü kaynak" olarak isimlendirilen yeni bir gelir kaynağı yer almaktadır:

(1) The Origins and Growth of the Ec.; European Documentation, Şubat 87.

-1988 Yılı Bütçesi- (ECU olarak)

GELİRLER

1. Katma Değer Vergisi	23.206.685.352
2. Gümrük Vergileri	8.595.180.000
3. Şeker Üretiminden Alınan Vergiler	1.385.910.000
4. DÖRDÜNCÜ KAYNAK	7.711.608.817
5. Tarımsal Prelevmanlar	1.434.460.000

TOPLAM : 42.334.344.169

HARCAMALAR

1. Tarım sektörü garantileri	27.500.000.000
2. Tarım sektörü yapısal destekler	1.215.270.000
3. Bölgesel politikalar ve transfer harcamaları	3.201.110.000
4. Sosyal politikalar	2.814.139.200
5. Araştırma, enerji ve endüstri	1.143.650.000
6. İdari harcamalar	1.005.213.000
7. Kalkınmakta olan ve Topluluk dışı ülkelerle işbirliği	850.875.000
8. Çeşitli giderler	4.989.917.911

TOPLAM : 42.779.175.111

Kaynak : The Official Journal of the E.C.

7. 1989 Bütçesi Hakkında

Avrupa Topluluğu bütçesi 1989 yılında, uzun yıllardır ilk defa olarak, Konsey tarafından alınan kararlarla oluşturulan yeni sisteme göre, kendi öz-kaynakları ile Topluluk politikalarını finanse edebilecek şekilde düzenlenmiştir. Konsey'in 11-13 Şubat 1988 tarihli kararları gereğince ve halen 1988 bütçesinde uygulandığı şekliyle Topluluk üyesi ülkeler tahsil ettikleri gümrük vergileri ve tarımsal prelevmanlardan yüzde 10'luk "tahsilat masrafları"nı kestikten sonra, Topluluk bütçesine bu kaynakları transfer edeceklerdir. Ayrıca yine ilk olarak 1989 bütçesinde uygulanacak olan çelik ve kömür ürünlerinin ithalinden tahsil edilen gümrük vergilerinin genel bütçeye aktarılması ile, elde edilecek gelirin 65 milyon ECU'luk kısmı Avrupa Topluluğu Kömür ve Çelik Birliği ile bağlantılı sosyal programa tahsis edilmektedir. Katma değer vergisi oranı % 1.4 olarak tespit edilmiş ve her üye ülkenin katma değere temel oluşturacak matrahı, gayri safi milli hasılanın % 55'i olarak belirlenmiştir. Gayri safi milli hasılanın belli bir yüzdesi olarak ifade edilen "dördüncü kaynak", harcamalarını diğer gelir kaynakları ile karşılanamayan kısmı kadar hesaplandığı için değişken bir kaynak halini almıştır. Bu nedenden dolayı da ilâve olarak tanımlanmaktadır. 1.000 milyon ECU-

luk yeni kısım tarımsal garantiler için (EAGGF Guarantee Section ATYGF Garanti Kısım) gerektiği zaman başvurulmak üzere ayrılmıştır (herhangi öngörülemeyen bir harcama için, örneğin ABD dolarının ECU karşısında uğrayabileceği değer kaybının yaratabileceği sorunların önlemi olarak).

1988-1989 yılları arasında iki ana kategorideki harcamaları karşılaştırdığımızda;

i) Zorunlu harcamalarda (EAGGF Guarantee Section / ATYGF Güvence Kısım) 33.702 milyon ECU'dan 33.308 milyon ECU'ya (% 74.4'den % 69'a) bir azalma

ii) Zorunlu olmayan harcamalar kategorisine giren;

- "tek senet" uygulamasıyla ilgili yapısal fonlar, araştırma, iç pazar ve çevre harcamaları
- doğrudan "tek senet" ile ilgili olmayan, kalkınma işbirliği, balıkçılık destekleme, enerji, gençlik ve diğerleri,
- personel ve idari harcamalarında, toplam olarak 11.601 milyon ECU'dan 14.702 milyon ECU'ya (% 25,6'dan % 31'e) bir artma olduğu gözlenmektedir.

Avrupa Topluluğu bütçesinin 1989 yılına ait harcama kalemleriyle ilgili oranlar şu şekilde belirlenmiştir:

a) Topluluk bütçesinin en büyük payını oluşturan Avrupa Tarımını Yönlendirme ve Garanti Fonu, Garanti Bölümü (EAGGF Guarantee Section) için, Topluluk bütçesinden harcanan kısım, Genel Bütçenin toplam harcamalarının % 58.8'ini kapsamaktadır (Daha önceki yıllarda bu oran daha yüksek miktarlarda gerçekleşmiştir).

- b) Kalkınma işbirliği ve Topluluk dışı ülkeler : % 2.7
- c) Araştırma, enerji ve endüstri : % 3.7
- d) Personel ve idari giderler : % 4.5
- e) Geri ödeme ve rezervler : % 3.1
- f) Yapısal politikalar : % 22.1
- g) parasal rezerv : % 2.1
- h) Eski mevcutların azaltılması ve geri ödemeleri : % 3

1989 Yılı Bütçesi (1988 ile karşılaştırmalı olarak)

GELİRLER	1988	1989 ⁽¹⁾	Fark %
1 - Katma Değer Vergisi	23.206.685.352	26.024.880.000	+ 12.1
2 - IV. Kaynak	7.711.608.817	8.365.140.000	+ 8.4
3 - Gümrük Vergileri	8.595.180.000	9.294.600.000	+ 8.1
4 - Tarımsal Prelevmanlar (şeker vergisi dahil)	2.820.570.000	2.788.380.000	- 1.15
TOPLAM :	42.334.960.000	46.473.000.000	+ 9.7

HARCAMALAR	1988	1989 ⁽¹⁾	Fark %
I - Zorunlu Harcamalar	(milyon ECU)	(milyon ECU)	
a) ATYGF Garanti bölümü	27.500	28.210	+ 2.6
b) Stokların eritilmesi	1.240	1.440	+ 16.1
c) Parasal rezervler	1.000	1.000	-
d) ATYGF yönlendirme bölümü	217	260	+ 19.8
e) Gelirleri destekleme		100	-
f) Diğer tarımsal harcamalar	22	27	+ 22.7
g) Balıkçılık	189	239	+ 26.5
h) Kalkınma	142	268	+ 88.7
i) Geri ödemeler	2.493	1.513	- 39.3
j) Çeşitli	165	193	+ 17.0
TOPLAM :	32.968	33.250	+ 0.9

II - Zorunlu olmayan harcamalar

1 - Tek senetle ilgili			
a) Yapısal perasyonlar (ESF, ERDF, EAG GF Guidance/ASF, ABKF, ATYGP Yönlendirme)	6.575	8.101	+ 23.2
b) Araştırma	973	1.262	+ 29.7
c) İç pazar	47	66	+ 40.4
d) Çevre	14	29	+ 20.8
	7.619	9.458	+ 24.1

(1) Kabul edilmiş şekli ile tahmini olarak.

HARCAMALAR	1988	1989 ⁽¹⁾	Fark %
II – Zorunlu olmayan harcamalar	(milyon ECU)	(milyon ECU)	
2 – Tek senet ile ilişkili olmayan olmayan harcamalar			
a) Çok yıllık programlar (balıkçılık alanındaki yapısal destekleme, gençlik, enerji)	268	550	+ 105.2
b) Kalkınma işbirliği	728	817	+ 12.2
c) Diğerleri	394	421	+ 6.6
	1.390	1.788	+ 28.6
– İdari harcamalar			
a) Topluluk kurumları	1.107	1.241	+ 12.1
b) Diğer kurumlar	696	736	+ 5.8
	1.803	1.977	+ 9.6
TOPLAM :	43.779	46.473	+ 61.1

Kaynak : Preliminary Draft General Budget of the European Communities for the financial year 1989 (General Picture).

Özellikle belirtmek gerekmektedir ki, Avrupa Topluluğu'nun genel bütçesi konusunda sağlanan bu gelişmeler 1 Temmuz 1987 tarihinden itibaren yürürlüğe giren "Tek senet" ile Avrupa Konseyinin 1988 Şubat'ında aldığı kararların kazandırdığı dinamizm ve yeni düzenlemeler ışığında gerçekleşmiştir.

(1) Kabul edilmiş şekli ile tahmini olarak.

Ek 1: Geçmiş Yıllara Ait Bazı Bütçe Örnekleri (ECU olarak)

GELİRLER	1985	1986	1987
a) Tarım ürünlerinin ithalatından alınan vergiler (prelevmanlar)	1.121.674.795	1.585.900.000	2.078.400.000
b) Şeker üretiminden alınan vergiler	544.548.867	571.000.000	578.800.000
c) Şeker depolama vergisi	508.928.145	538.900.000	554.900.000
d) İzoglikoz üretimi vergisi	3.845.870	3.900.000	5.000.000
e) Eliminasyon (önlem amaçlı) vergiler (yeni madde)	—	—	80.000.000
f) Gümrük vergileri	8.310.105.814	9.700.500.000	9.761.500.000
g) Katma Değer Vergisi (1987 yılı için KDV özkaynağının oranı yüzde 1.2369 olmuştur)	15.218.928.706	22.257.252.180	22.775.059.507
h) Çeşitli gelirler			
– Mali yardımlar	260.923.236	210.982.494	206.177.346
– Çeşitli Topluluk vergileri	158.895.819	179.348.564	201.222.076
– Topluluk kurumlarının idari operasyonlarından doğan gelirler	43.236.533	34.466.500	28.024.200
– Topluluk programlarına üye ülkelerin yaptıkları yardımlar, harcamaların geri ödenmesi ve hizmetlerden elde edilen gelirler	116.469.623	36.775.000	39.090.348
– Ödünç işlemlerinden doğan gelirler	1.653.922.089	4.238.500	3.656.000
– Çeşitli gelirler	3.707.851	2.656.000	1.595.000
TOPLAM :	27.945.157.348	35.124.919.238	36.313.424.475

Kaynak : Official Journal of the European Community; Bütçe ile ilgili sayılar.

Ek 1: (Tablonun devamı)

HARCAMALAR	1985	1986	1987
a) Tarım sektörü garantileri	19.955.000.000	22.112.000.000	22.960.800.000
b) Tarım sektörü yapısal destekleme fonları	687.700.000	802.200.000	966.200.113
c) Balıkçılık	111.700.000	189.600.000	217.293.678
d) Bölgesel politikalar ve transfer harcamaları	1.697.800.000	2.577.700.000	2.738.194.102
e) Sosyal politikalar	1.626.200.000	2.654.300.000	2.719.499.329
f) Araştırma, enerji ve endüstri	706.800.000	758.800.000	957.630.075
g) Kalkınmakta olan ve Topluluk dış ülkelerle işbirliği	1.043.700.000	1.171.500.000	1.233.919.704
h) Geri ödemeler ve rezervler	1.332.600.000	1.603.200.000	2.732.102.293
i) Komisyon ve diğer Topluluk kurumları	1.271.800.000	3.304.800.000	1.757.785.181
TOPLAM :	27.945.187.348	35.124.919.238	36.313.424.475

Kaynak : A. Topluluğu'nun bütçe ile ilgili resmi gazeteler.

Ek 2:
Yıllar İtibariyle Topluluğun Bütçe Gelirleri
(Milyon ECU)

Yıllar	Tarım V.	Gümrük V.	KDV veya GSH Katkıları	Çeşitli Gelirler	Toplam
1977	1.778,5	3.927,2	2.494,0	283,0	8.483,2
1978	2.283,5	4.407,9	4.975,8	217,2	11.884,2
1979	2.143,4	5.189,1	7.039,8	230,3	14.602,5
1980	2.002,3	5.905,8	7.093,5	1.055,9	16.057,5
1981	1.747,0	6.392,0	9.188,0	1.219,0	18.546,0
1982	2.228,0	6.815,0	12.197,0	187,0	21.427,0
1983	2.295,0	6.988,7	13.916,8	1.565,0	24.765,5
1984	2.436,3	7.960,3	14.594,6	1.060,7	26.052,4
1985	2.179,0	8.310,0	15.218,0	2.491,0	28.198,0
1986	2.699,0	9.700,0	22.697,0	96,0	35.174,0
1987	3.297,0	9.762,0	23.342,0	276,0	36.677,0

Kaynak : Commission of the European Communities "European Economy" Number, 29.

Ek 3: Yıllar İtibariyle Topluluğun Bütçe Gelirlerinin Nispi Dağılımı (%)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Gümrük Vergileri	37,09	36,10	36,77	34,46	31,80	28,21	30,98	29,47	27,47	26,61
Tarımsal Prelevmanlar	19,21	14,60	12,46	9,41	10,39	9,26	9,35	7,72	7,67	8,98
K.D.V.	—	49,0	44,17	49,54	56,92	56,19	56,20	53,96	64,52	63,84
Toplam										
Özkaynak	56,30	99,70	93,40	93,41	99,11	93,66	96,53	91,15	99,76	99,23
Diğer Gelirler	43,70	0,3	6,60	6,59	0,89	6,34	3,47	8,85	0,24	0,77

Kaynak: Commission of the European Communities, European Economy, N. 29.

KAYNAKÇA

- Daniel STRASSER: The Finances Of Europe, E.C. European Perspectives, 1985.
- Dennis SWANN: The Economics of the Common Market, Penguin Books, 1986.
- İbrahim EROL: AT Politikalarına İlişkin Çeşitli Perspektifler, Dokuz Eylül Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 3, sayı 1, İzmir 1988.
- Irmgard ADAM-SCHWAETZER: Planning for 1992, Financial Times, 16 June 1988.
- A. Kadir MERCÜL: The Budget of the European Community, Trainee Report, Brussels, July 1988.
- Selçuk CINGİ: AT'da tam üyelere sağlanan Finansal Destekler, 6.9.1987.
- Emil Claasen-Melvyn KRAUS: Budget Deficit and The Exchange Rate, Floranca EUI 1986.
- How and why you Pay for the E.e. Budget; European File, C.E.C., DGX, 1986.
 - Avrupa Toplulukları Konusunda Araştırmalar; Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Eylül 1988.
 - Creation of a European Financial Area, Communication by the Commission, 4 November 1987.
 - Budgetary Discipline and Budget Management, C.E.C. SI (88) 81, 22 Şubat 1988 - Conclusion définitives du Conseil Européen).
 - Report by the Commission to the Council and Parliament on the Community Budget, C.E.C., (87) 101 Final 28 Feb. 1987.
 - The European Community's Budget; European Documentation Brussel 1986.
 - Directory of the Commission of the European Communities, January 1988.
 - Community Public Finance, The European budget after the 1988 Reform, C.E.C. Luxembourg, 1989.
 - E.C. Financial Report, p. 9, 1987.
 - The European Community Budget, p. 3, Bruxelles 1986.
 - The CAP and Its Reform, European Documentation, C.E.C., p. 51, 1987.
 - The Origins and érowth of the EC., European Documentation, C.E.C., Şubat 1987.
 - The Official Journal of the E.C..
 - Preliminary Draft General Budget of the EC for the financial year 1989 (General Picture). C.E.C., Bruxelles 1989.
 - European Economy, Number 29, C.E.C., Bruxelles 1988.