

## AVRUPA TOPLULUĞUNUN FİNANSMANI: BÜTÇE VE PROBLEMLERİ

İsmail TATLIOĞLU\*

### I. GİRİŞ

Avrupa Topluluğunun nihai amacı üye ülkeler arasında politik ve ekonomik bir Avrupa Birliği oluşturmaktır. Özellikle de pazarın bütünleşmesi ve genişlemesinde karşılaşılabilecek ekonomik sorunlara piyasa mantıklı çözümlerle yaklaşılması esas teşkil etmektedir. Entegrasyon süreci içerisinde piyasa mekanizması üzerinde ısrarla durulması, AT'nun ekonomik politika uygulamalarından tamamen kaçındığı anlamına gelmez. Aksine, entegrasyon işlevi ortak bir politik amacı topluluğun hedefi haline getirip, katılımcı ülkeler arasında paylaşılması gereken maliyet ve faydalar ortaya çıkardığında, politikaların teşekkülü için merkezi otoritenin aktif katılımı gerekir<sup>1</sup>.

Bu çerçeveden bakıldığında bütçe, milli ekonomiler seviyesinde olduğu kadar, AT içinde önemli bir ekonomik politika aracıdır. Asıl olarak AT gibi ekonomik entegrasyon amacına da yöneliktir. Organizasyonların temel başarı şartlarından birisi, şüphesiz merkezi yönetimin kendi bütçesi ile hangi gelirleri toplayacağı ve bunları nasıl harcayacağını belirleme gücüne sahip olmasıdır.

Bütçe veya diğer bir tabirle AT'nun finansmanı meselesi, gerek üyelerin kendi aralarında ve gerekse topluluğun kurumları arasında uzun dönemli bir politik tartışma ve anlaşmazlık nedenini teşkil etmiştir. Bu konudaki problemlerin temel kaynağını, bütçenin boyutu, harcama kalemleri arasındaki nisbi den-

\* Dr.; Uludağ Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.

1 Hitiris (1988:45).

gesizlik ve asıl olarak da üye ülkelerin bütçe için yaptıkları katılım ile bütçe harcamalarından aldıkları paylar arasındaki farklar oluşturur. Diğer yandan yetki ve bunun kullanımı meselesinde, konu çerçevesi içerisinde, topluluk kurumları arasındaki anlaşmazlıkları nedenlemektedir.

Avrupa Topluluğunun finansmanı konusunun bütçe çerçevesinde değerlendirileceği bu çalışmada, bütçe işlevi, gelişim, prosedür, gelir ve harcama yapısı, etkileri ve ilgili problemler ele alınmaya çalışılacaktır.

## II. TOPLULUK BÜTÇESİNİN GELİŞİMİ

Avrupa Topluluğunun finansmanına yönelik bütçe, başlangıçtan itibaren, topluluğun gelişim süreci paralelinde değişiklikler göstermiştir. 1951 yılında yapılan Paris Anlaşması uyarınca Avrupa Kömür ve Çelik Birliğinin kendi bütçesine sahip olması öngörülmüştür. Bu bütçe, Kömür ve Çelik üretimi üzerinden yapılacak bir kesinti ve borçlanma gibi gelir kaynaklarına sahipti. Ayrıca Avrupa Atom Enerjisi Birliği, üye devletlerin katılımları ile finansmanı yapılan bir bütçeye sahip kılındı. Daha sonra 1957 tarihinde imzalanan ve Avrupa Topluluğunun kutsal kitabı olarak tanımlanan Roma Anlaşması uyarınca<sup>2</sup>, Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonuna bir operasyonel bütçe verilip, Sosyal ve Tarım Fonlarının yönetimi yüklenmiştir. 1967 yılında ise, Birleşme Anlaşmasına takiben üç ayrı topluluğun bütçesi bir tek genel topluluk bütçesi şeklinde birleştirildiği görülmektedir.

Başlangıç olarak, gelirlerin sağlanması ve harcamaların dağılımı taraflarca ortaklaşa alınan kararlara uygun olarak gerçekleşiyordu. Spesifik olan bütçe'de gelirler üye devletler tarafından yapılan sabit katılımlardan sağlanırken, harcamalar açıkça belirlenmiş faaliyetlere yönelikti. Ayrıca denk bütçe prensibinden hareketle, gelir ve giderlerin eşitliği esastı (Madde 199-209). Bu haliyle sözkonusu bütçenin, genelde Avrupa Topluluğununkinden çok daha yumuşak amaçlara sahip diğer uluslararası organizasyon bütçelerinden temelli bir farklılığı bulunmadığını söylemek mümkündür.

1970 yılında, üye ülkelerin sabit katılımları yerine Topluluğun kendine özgü gelir kaynaklarıyla finanse edilmesini öngören Lüksemburg Anlaşması imzalandı. Bu gelişmeyle, topluluk bir taraftan bağımsız gelir kaynakları kazanıp üye devletlere olan finansal bağımlılığını kaybederken, diğer yandan ise bütçenin hazırlanması ve uygulanması hususlarında Parlamentonun yetkileri genişlemiştir<sup>3</sup>. En son olarak 1988'de üye ülkelerin GSMH üzerine kurulan yeni bir gelir kay-

2 Leonard (1987:23).

3 Bozkurt (1988:27-33).

nağı devreye girdi. Yukarıda belirtilen son anlaşmalar paralelinde yapılan düzenlemeler, Avrupa Entegrasyonunun bugünkü safhasında, bütçeye hakim kuralları oluşturmaktadır.

### III. BÜTÇELEME PROSEDÜRÜ

Yönetiminden Parlamento ve Konseyin sorumlu olduğu Topluluk bütçesi bir takvim yılı için hazırlanmakta olup, ihtiyaç halinde yıl içerisinde ek bütçeler ilave edilebilir. Hem yıllık ve hemde ek bütçe aynı sürece tabidir. Bütçenin hazırlık safhası, Topluluk kurumlarının gider tahminlerini Komisyona bildirmeleriyle başlar. Komisyon ise bu tahminleri birleştirerek ön bütçe taslağını hazırlayıp 1 Eylül tarihine kadar Konseye sunar. Bütün kurumların bir sonraki yıla ait gelir ve gider tahminlerini kapsayan sözkonusu taslağın hesaplanmasında ekonomik atmosfer, Topluluğun mevcut ve geçmiş taahhütleri ve yeni faaliyet alanları için yapılan teklifler dikkate alınır<sup>4</sup>. Konsey çoğunluğun kararları doğrultusunda hazırladığı bütçe taslağını 5 Ekim tarihine kadar Parlamento'ya sunmak zorundadır. Parlamento ise, bütçe taslağını benimser, tadil veya red eder. Taslak tadil veya red durumunda Konseye geri gönderilir. Bütçenin nihai kabulü Avrupa Parlamento Başkanlığı yetkisindedir.

Kısa anlatım yalnlığına rağmen, bütçeleme prosedürünün oldukça karmaşık ve güçlüklerle dolu olduğunu belirtmek gerekir. Bu karışıklığın temel nedenini Topluluğun Anayasası sayılan, yukarıda bahsedilen, anlaşmaların açık olmayışdır. Bir diğer güçlük ise harcamaların zorunlu ve zorunlu olmayan şeklinde sınıflandırılmasından kaynaklanır. Zorunlu harcamalar; anlaşmalar ve/veya bunlara uygun olarak kabul edilen yasalar gereği yapılması gereken harcamalar olup, toplam içersindeki payı % 85 civarındadır. Parlamentonun bütçeleme işlevi içersinde sadece zorunlu olmayan harcamaları değiştirme yetkisi vardır. Ancak bu yetki de belirli sınırlamalara tabidir. Şöyleki; Parlamento bu tür harcamaları, Topluluk GSMH artışı üzerinden hesaplanan maksimum bir orandan daha fazla arttıramaz. Zorunlu harcamalar konusunda Parlamento öneride bulunabilmesine rağmen, bunlar zorunlu harcamalarda nihai otorite olan Konsey tarafından rededilebilir.

Bütçenin kabulünden sonra, uygulama Komisyonun vazifesi dahilindedir. Bununla beraber, bu görevini ifada Konsey ve Parlamento'ya karşı sorumludur. Bütçe yılı bitiminden sonra görev sırası dördüncü Topluluk kurumu olan Denetçiler Kuruludur. Avrupa Topluluğunun bu en az bilinen kurumu, bütçeyi ve dolayısıyla diğer kurumların harcama ve gelirlerini denetler. Denetim sonucu, fi-

4 Freestone and Davidson (1988:18).

nansman yönetiminin yasal ve düzenli olup olmadığına karar verilir<sup>5</sup>. Nihai olarak, Parlamento Denetçiler Kurulunun raporunu inceleyip, Konseyin tavsiyelerini değerlendirir ve Komisyonun bütçe yönetiminin teyit konusundaki yetkisini kullanır.

#### IV. BÜTÇE GELİRLERİ

Topluluk bütçesinin gelir yapısı, daha önce değinildiği gibi, zaman içerisinde değişikliğe uğrayarak, bağımsız kaynaklara kavuşmuştur. Söz konusu gelir kaynaklarından başlıcaları şunlardır:

a) Topluluk harici ülkelerden ithal edilen mallar üzerinden alınan gümrük vergileri. Bu vergiler, ithalatçı ülke tarafından ve bu ülkeye girişte değil, Topluğa giriş yaptığı noktada o ülke gümrüğü tarafından alınır. Topluluk politikası işlerinden kaynaklanan böyle bir gelirin, Topluluk kasasına gitmesi haklılık kazanır.

b) Ortak Tarım Politikası çerçevesinde yine üçüncü ülkelerden yapılan tarım ürünleri ithalatı üzerindeki değişik ithal vergileri. Bu vergilerde bir öncekine benzer şekilde Topluluğu giriş yaptığı ülkede alınır. Ancak, farklı olarak burada amaç ithal edilen tarım ürünleri fiyatları ile Topluluk içerisindeki fiyatlar arasındaki farkı eşitlemektir. Bu başlık altında diğer bir gelir kalemi olan şeker üzerinden alınan vergilerin amacı ise, topluluk içerisinde fazla şeker üretimini sınırlandırmaktır.

c) Üye ülkelerdeki Katma Değer Vergisi matrahının belli bir oranı olarak hesaplanan gelir kalemi, 1970'den itibaren Topluluğun en önemli finansman kaynağını teşkil etmektedir. Başlangıçta % 1 olan oran daha sonra 1985'de % 1.4'e yükseltilmiş ve 1992'ye kadar aynı seviyede kalması kararlaştırılmıştır. Bununla beraber, Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İngiltere gibi tüketimin GSMH içerisinde büyük pay aldığı ülkeleri mağdur etmemek amacıyla, 1988'de yeni bir düzenlemeye giderek, KDV Matrahının enüst limiti GSMH'nın % 55; olarak tesbit edilmiştir<sup>6</sup>. Buna göre bir ülkede gerçek KDV matrağı GSMH'nın % 70'i olsa da, maksimum sınır olan % 55 üzerinden ödeme yapılacaktır.

d) 1988 yılındaki finansal düzenlemelerle, GSMH'ya dayalı yeni bir gelir kaynağı devreye sokuldu. Bu şekilde sağlanan gelir, bütün üye ülkelerin GSMH toplamına uygulanan bir oranın fonksiyonudur. Söz konusu oran her yıl diğer gelirlerde gözönüne alınarak belirlenir (1989 bütçesi için % 0.0924'dür). Her üye ülke bu kaynağa kendi GSMH'sına göre diğer bir ifade ile ödeme gücüne göre

5 Leonard (1988:53)

6 Commission of the European Communities (1989:4).

katılımda bulunur. Böyle bir mekanizma, özellikle İngiltere gibi, topluluk harcamalarından aldığı payın KDV gelirlerine katılımından çok daha düşük olan, ülkelerin durumunu iyileştirme amacına hizmet eder.

Topluluk bütçesinin belli bir dönem içinde gelişimini gösteren aşağıdaki tabloya bakıldığında kolayca görülecektir; klasik finansman kaynağını oluşturan I nolu gelir kalemlerinin toplam bütçe içerisindeki payı 1984 yılı dışında azalan bir seyir izlemektedir.

**Tablo: 1**  
**AT Bütçe Gelir Kalemleri (%)**

|   | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Gümrük Vergileri<br>tarımsal ürünler ve şeker<br>üzerinden alınan vergiler | 51   | 45   | 42   | 40   | 46   | 38   | 36   | 32   |
| 2. Katma Değer Vergisi  | 49   | 55   | 58   | 60   | 54   | 62   | 64   | 68   |

Kaynak: 1. Commission of the European Communities (1987), Future Financing of the Community Budget, Com (87) 101, February

2. Hitiris (1987), s. 53.

Katma Değer Vergisi geliri 1987 yılında 28.865 Milyon ECU ile toplam bütçenin üçte ikisini aşmış durumdadır. Birinci gelir kalemleri, bütçeye yapılan tahsis fonksiyonuna uygun olmayıp yıldan yıla değişmektedir. En önemlisi de, uzun dönemde uluslararası ticaretin liberalleşmesi ve Topluluk üyeleri ile üçüncü ülkeler arasında ticaretin serbestleştirilmesi paralelindeki anlaşmalarda giderek azalmaktadır. Bu durum zaten KDV'nin alternatif bir gelir kalemi olarak tasarlanmış nedenidir ki zaman içerisinde doğruluğu ortaya çıkmıştır<sup>7</sup>.

Yukarıdaki değerlendirmelerin yanında, Topluluğun bütçe gelir tahminini gösteren Tablo 2 ele alınırsa belirtilmesi gereken ilk husus; GSMH'ya dayalı yeni kaynağın KDV gelirlerindeki azalmayı ikame edici oluşudur. 1987 yılında % 68 olan KDV nin payı 1989 bütçe tahmininde % 58.5'e düşerken, GSMH'ya dayalı kaynak % 8.7 pay almaktadır. Böylece her iki kalem yaklaşık yine aynı oranlara ulaşmaktadır. Bu durumun bir başka açıklaması da, diğer gelir kalemlerinde önemli bir değişikliğin olmadığı şeklindedir.

Eğer gelirler üye ülkeler bazında ele alınırsa, üyelere Almanya, Fransa ve İngiltere üçlüsünün, toplam gelirin yaklaşık % 63'ünü karşıladığı görülür (bkz. Tablo 3). Bu oran katma değer vergisi için % 65, geleneksel gelirler için % 56 olarak gerçekleşmektedir.

7 Hitiris (1988:51).

**Tablo: 2**  
**Topluluk 1989 Bütçesi Gelir Tahmini**

|                                     | Milyon ECU    | %    |
|-------------------------------------|---------------|------|
| Gümrük Vergileri                    | 9.954         | 22.2 |
| Tarımsal Vergiler                   | 2.462         | 5.4  |
| KDV                                 | 26.219        | 58.5 |
| GSMH Kaynaklı Gelir                 | 3.907         | 8.7  |
| Çeşitli Gelirler                    | 274           | 0.6  |
| Birönceki Finansal Yıldan Dengeleme | 2.025         | 4.5  |
| <b>TOPLAM</b>                       | <b>44.841</b> |      |

Kaynak: Commission of the European Communities (1989), s. 5.

**Tablo: 3**  
**Üye Ükelere Göre Topluluk Bütçesi Gelirleri, 1987 (Milyon ECU)**

|            | GELENEKSEL<br>KAYNAKLAR | KDV    | TOPLAM |
|------------|-------------------------|--------|--------|
| Lüksemburg | 5                       | 63     | 68     |
| Danimarka  | 255                     | 528    | 783    |
| Almanya    | 2808                    | 6.878  | 9.689  |
| Fransa     | 1.333                   | 5.158  | 6.692  |
| Belçika    | 784                     | 770    | 1.554  |
| Hollanda   | 976                     | 1.233  | 2.209  |
| İngiltere  | 2.338                   | 4.322  | 6.660  |
| İtalya     | 1.259                   | 3.546  | 4.806  |
| İspanya    | 1.107                   | 1.704  | 2.810  |
| İrlanda    | 170                     | 196    | 366    |
| Yunanistan | 123                     | 300    | 423    |
| Portekiz   | 158                     | 186    | 344    |
| 12 Üye     | 11.515                  | 24.865 | 36.340 |

Kaynak: Padoa-Schiappa and Others; (1987), s. 158.

## V. HARCAMALAR

Topluluk bütçesinden yapılan harcamalar, çeşitli politikalar gereği, üye ülkelere ve topluluk dışı ülkelere yapılan direkt ödemeler ile merkezdeki idari ve benzeri masraflardan oluşur. Başlıca harcama kalemleri şunlardır;

a) Tarım: Topluluk bütçe harcamalarını yıllar itibariyle gösteren Tablo 4'den de izlenebileceği gibi, genel olarak tarım (balıkçılık dahil) en büyük harcama kalemidir. Yaklaşık olarak toplam bütçenin 2/3 üne tekabül eder. Tarım sek-

törünün bütçeden büyük bir payı emmesinin ana nedeni, önemli miktarda kamu-  
sal finansman desteği gerektiren harcamaların Topluluk bütçesi vasıtasıyla yapıl-  
ması prensibidir. Bu alana ayrılan payın da % 69.9'u fiyat desteklemelerine git-  
mektedir<sup>8</sup>.

b) Bölgesel Politikalar: Topluluk bütçesinde bölgesel politika gereği bir  
harcamanın 1973 yılında yer almamasına rağmen, 1987'de % 10 oranında bir  
paya sahip olduğu görülür. 1975 yılında konulan Avrupa Bölgesel Kalkınma  
Fon'u çerçevesinde yapılan harcamaların amacı; geri kalmış ve özellikle de dur-  
gunluktan etkilenen bölgelerde kalkınma programlarına, altyapı yatırımlarına, sa-  
nayi ve hizmet projelerine finansman sağlayarak yardımcı olmaktır. Bu tür harca-  
manın yapılmasında, ilgili üye ülkenin bütçeye yaptığı katılım miktarı gözönüne  
alınır.

c) Sosyal Politikalar: Avrupa Sosyal Fonu Vasıtasıyla yerine getirilen ve  
1987 bütçesinden % 7'lik pay alan bu harcama kalemi, işsizlik oranının yüksel-  
diği dönemlere rağmen, önemli bir artış göstermemiştir.

d) Araştırma, Enerji, vb.: Bu harcama kalemlerinin bütçeden aldıkları  
pay toplam olarak 1987'de % 2.2 civarındadır. 1988 yılı için ise yaklaşık araştır-  
ma geliştirme % 3, enerji % 0.3'dür. Bununla beraber, bu harcamaların 1992'ye  
kadar iki katına çıkarılması planlanmaktadır<sup>9</sup>.

**Tablo: 4**  
**Topluluk Bütçe Harcamaları (%)**

|                          | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Tarımsal Politika     | 73.3 | 65.1 | 63.2 | 68.2 | 64.2 | 73.3 | 65.9 | 64   |
| 2. Sosyal                | 4.7  | 4.7  | 5.2  | 4.2  | 5.3  | 4.8  | 7.2  | 7    |
| 3. Bölgesel              | 6.8  | 12.6 | 14.7 | 9.9  | 5.6  | 5.7  | 6.7  | 10   |
| 4. Araştırma, Enerji vb. | 1.9  | 2.1  | 2.1  | 5.4  | 4.2  | 2.6  | 2.2  | -    |
| 5. Kalkınma Yardımı      | 3.1  | 4.8  | 3.8  | 3.3  | 3.5  | 3.7  | 3.3  | 3    |
| 6. İdari                 | 5.0  | 5.3  | 5.0  | 4.6  | 3.1  | 4.7  | 4.5  | -    |
| 7. Üyelere Ödemeler      | 5.2  | 5.4  | 5.1  | 4.4  | 7.2  | 3.8  | 9.5  |      |
| 8. İhtiyat Rezervleri    | -    | -    | -    | -    | 3.9  | 1.3  | 0.7  |      |

Kaynak: Hitiris (1988), s. 53.

Helmand Smith (1989), s. 9.

e) Kalkınma Yardımı: Bütçe içersinde yaklaşık % 3 pay alan kalkınma  
yardımı harcamalarını başlıca Akdeniz, Asya ve Latin Amerika ülkelerine yapı-

8 Leonard (1988:61)

9 Commission of the European Communities (1989:8).

lan gıda, teknik ve finansal yardımlar oluşturur. Bütçe dışında, Avrupa Kalkınma Fonu vasıtasıyla da benzer amaçlı harcamalar yapılır.

Bütçede toplam harcamaların nominal ve nisbi büyüme seyrini gösteren aşağıdaki tablo incelendiğinde; harcamaların Cari Avrupa Para Birimi olarak, üye ülke hükümet bütçelerinin ve Topluluk GSYİH'nin yüzdesi olarak artan bir seyir izlediği ortaya çıkmaktadır. Yıllar içerisinde bazı düşüşler sözkonusu olmakla beraber harcamaların her üç kritere göre 1980-88 arasında sırasıyla % 170, % 35 ve % 50 civarında arttığı gözlenmektedir. Şüphesiz artış, Topluluk ve faaliyet alanındaki genişlemenin sonucudur.

Tablo: 5  
Topluluk Harcamalarında Büyüme

|      | Harcama Toplamı<br>(Milyon ECU) | Üye Hükümetlerin<br>Bütçelerin Oranı (%) | Topluluk GSYİH'nin<br>Oranı (%) |
|------|---------------------------------|--|---------------------------------|
| 1975 | 6.2*                            | 1.8                                      | 0.55                            |
| 1980 | 16.2                            | 2.7                                      | 0.80                            |
| 1981 | 18.4                            | 2.4                                      | 0.86                            |
| 1982 | 22.0                            | 2.5                                      | 0.96                            |
| 1983 | 25.1                            | 2.7                                      | 0.98                            |
| 1984 | 27.2                            | 2.9                                      | 0.92                            |
| 1985 | 28.4                            | 2.7                                      | 0.99                            |
| 1986 | 35.2                            | 3.1                                      | 0.98                            |
| 1987 | 36.2                            | 3.1                                      | 1.2                             |
| 1988 | 43.8                            | 3.6                                      |                                 |

(\*) Avrupa Hesap Birimi

Kaynak: Helm and Smith (1989), s. 9.

## VI. TARIMSAL HARCAMALAR VE DAĞILIM SORUNU

Bütçe bazında ele alındığında bugünkü haliyle, AT'na bir tarımsal topluluk demek mümkündür. Daha önce de vurgulandığı gibi Topluluğun en önemli faaliyet alanı tarım politikaları olup, bütçe harcamalarının 2/3'ünü kapsar. Uygulamada tarım politikası "Avrupa Tarım Yönlendirme ve Garanti Fonu" (EAGGF) çerçevesinde yürütülür. Garanti ve rehberlikten amaç, tarım sektörünün yeniden yapılanmasını hızlandırmak ve arttırmaktır. Ayrıca sözkonusu fonun toplam tarımsal harcamalar içerisindeki payı da oldukça önemli boyuttadır. Şöyle ki; 1988 yılı bütçesinde tarım politikası için ayrılan 28 milyar ECU'nun 27 milyarı bu fona tahsis edilmiştir<sup>10</sup>.

10 Helm and Smith (1989:9)



Tarımsal harcamalar, Topluluk bütçesinde sahip olduğu hacim sebebiyle, ana sorunların kaynağını oluşturur. Bilindiği gibi Topluluk bağımsız vergilendirme yetkisine sahip olmadığı gibi, borçlanma gücü de sınırlıdır. Sözkonusu kısıtlamalar nedeniyle sahip olunan kaynaklar Topluluk harcamaları için esnek olmayan bir üst sınır oluşturur. Bu durumda Topluluk tarım politikasının açık sonlu taahhüt de bulunması, ürün fiyatlarını belli bir seviyede muhafaza etmenin maliyetlerindeki yüksek belirsizlik, Dünya tarım fiyatlarındaki dalgalanma ve ECU/dolar değişim oranındaki hareketler tarım politikası harcamaları üzerinde oldukça etkili olur. Özellikle bu tür harcamaların kısa dönemli oluşu ve sözkonusu üst ümit gözönüne alındığında rasyonel bütçe tekniklerinin gelişimi ve diğer harcamaların kontrolü engellenir. Bu hususlar, aynı zamanda, Topluluğun kendini sıkça bütçe krizi içerisinde bulmasının temel nedenidir.

Topluluk bütçesi tarım politikaları ile ilişkili olarak ortaya çıkan önemli bir problemde; üye ülkelerin bütçeye katılımları ile aldıkları pay arasındaki dağılım dengesizliğidir. Toplam harcamalar içerisindeki 2/3'lük tarımın payı, nisbeten geniş tarım sektörüne sahip ülkelere emilir. Çünkü, bunlar tarımsal ürün fazlasına sahip ve ihracatçı durumdadırlar. Diğer taraftan küçük tarım sektörüne sahip ülkeler tarım ürünleri ithalatçısı olduklarından, Topluluk tarım politikası çerçevesinde, bütçeye net katılımcı olma durumundadırlar. Üye ülkelere göre Bütçe katılımı tahsis dengesini gösteren aşağıdaki tablo İngiltere ve Almanya'nın negatif sonuç veren ülkeler olduğunu ortaya koymaktadır. Almanya'nın Topluluğun finansmanında katlandığı yük, bu ülkenin daha geniş bir pazara girmesinin bedeli olarak yorumlanabilir<sup>11</sup>. Ancak, 1989 yılında Topluluk bütçesine yaklaşık 1,97 milyar sterling net katılımda bulunan İngiltere için benzer bir açıklama getirilemez<sup>12</sup>. Eğer İngiltere'nin Topluluk içerisinde Yunanistan, Portekiz ve İspanya'dan sonra fert başına milli gelir'i en düşük ülke olduğu dikkate alınırsa, Topluluk finansmanında yük-fayda dağılımının adil olduğunu söylemek mümkün olmaz. Hernekadar Bölgesel Kalkınma Fonu ile İngiltere'nin sözkonusu yükünün telafisi amaçlandıysa da, Tarımsal harcamaların yüksekliği nedeniyle bu fona ayrılan tahsisatın küçüklüğü böyle bir beklentiyi boşa çıkarmaktadır<sup>13</sup>. Yine, sözkonusu dağılım yükünü hafifletmeye yönelik olarak KDV Matrağı için getirilen % 55'lik üst limit ve GSMH'ya dayalı yeni gelir kaynağında çok önemli bir telafi unsuru olmadığını 1989 sonuçları ortaya koymuştur. Bu konuda en iyi çözüm, Topluluğun ileriye dönük projeksiyonlarında vurgulandığı gibi, tarım sektörünün payının aşağılara (% 50 civarında) çekilerek daha dengeli bir harcama dağılımının sağlanması olacaktır.

11 Helm and Smith (1989:1).

12 Burkitt and Baimbridge (1989:23).

13 Burkitt and Baimbridge (1989:24).

**Tablo: 6**  
**Topluluk Bütçesinde Katılım ve Harcama Dengesi**

Net Katılım (-), Fazla Tahsisat Alımları (+)

| Üye Ülkeler | 1980                |                          |                    | 1981                |                          |                    | 1982                |                          |                    |
|-------------|---------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|--------------------|
|             | Toplam <sup>1</sup> | Fert Başına <sup>2</sup> | GSYİH <sup>3</sup> | Toplam <sup>1</sup> | Fert Başına <sup>2</sup> | GSYİH <sup>3</sup> | Toplam <sup>1</sup> | Fert Başına <sup>2</sup> | GSYİH <sup>3</sup> |
| Belçika     | + 439               | + 43                     | 115                | + 515               | + 50                     | 107                | + 510               | + 50                     | 98                 |
| Lüksemburg  | + 327               | 64                       | 125                | + 279               | + 55                     | 126                | + 294               | + 57                     | 127                |
| Danimarka   | - 1.526             | - 25                     | 126                | - 1.684             | - 27                     | 123                | - 2.085             | - 34                     | 124                |
| Almanya     | + 431               | + 8                      | 118                | + 576               | + 11                     | 117                | + 14                | + 0,3                    | 115                |
| Fransa      | + 650               | + 191                    | 51                 | + 582               | + 169                    | 54                 | + 721               | + 207                    | 59                 |
| İrlanda     | + 737               | + 13                     | 67                 | + 788               | + 14                     | 68                 | + 1.586             | + 28                     | 70                 |
| İtalya      | + 454               | + 32                     | 115                | + 239               | + 17                     | 109                | + 302               | + 21                     | 112                |
| Hollanda    | - 1.512             | - 27                     | 90                 | - 1.419             | - 25                     | 98                 | - 2.040             | - 36                     | 97                 |
| İngiltere   | -                   | -                        | 40                 | -                   | + 18                     | 42                 | -                   | + 71                     | 44                 |
| Yunanistan  | -                   | -                        | 40                 | -                   | + 18                     | 42                 | -                   | + 71                     | 44                 |

Notlar: (1) milyon ECU

(2) ECU

(3) Avrupa Topluluğu Ortalaması

Kaynak: Hitiris ; (1988), s. 54.

## VII. BÜTÇENİN BOYUTU VE SINIRLAMALAR

Topluluk bütçesi 1989 yılında toplam 44.8 milyar ECU ya ulaşmıştır. Aynı dönem içerisinde 1 ECU = 1.03 Dolar eşitliği dikkate alındığında ortaya oldukça büyük bir tablo çıkmaktadır. Bununla beraber, bütçe tutarı Topluluk ülkeleri GSMH toplamının % 1'ini ancak 1988'de aşabilmiş, 1989'da ise bu oran % 1.03 olarak gerçekleşmiştir<sup>14</sup>. Halbuki üye ülkelerin kendi bütçeleri GSYİH dan büyük pay almaktadır. Bu oran Fransa'da % 32, Almanya'da % 33, İngiltere'de % 42, İtalya'da % 43 ve Danimarka'da % 56'dır. Topluluk bütçesi, 10 üye ülke bütçeleri toplamının % 2,5'lik kısmına eşdeğerdedir. Bu haliyle Danimarka veya Yunanistan ile İrlanda bütçeleri toplamına eşittir<sup>15</sup>.

Son katılımlarla meydana gelen genişleme ve bir çok yeni-faaliyetin Brüksel tarafından üstlenilmesi, Topluluk bütçesinde büyümeyi zorunlu kılmaktadır. Bu durumda mevcut gelir kaynaklarının zorlanması kadar alternatif kaynak bulma zorunluluğu da kendini hissettirmektedir. Ayrıca kaynak darboğazını aşmak, özellikle de İngiltere'ye bütçeden düşen yükün hafifletilmesi amacıyla 1988 yılında düzenlenen yeni gelir kaynağının da belli bir rahatlık sağlamakla beraber yetersiz kaldığı açıktır. Eğer Komisyon başkanı Jacques Delors'un dediği gibi; gelecek 10 yıl içerisinde sosyal ve ekonomik düzenlemelerin % 80'inin kontrolü Brüksel'e kaydırılacaksa<sup>16</sup>, bütçenin boyutu en azından üye ülkeler GSYİH toplamının % 5'ine çıkartılmalıdır.

Bütçe boyutunun küçüklüğüyle beraber, mevcut harcamaların uygun finansmanını sağlamaya yönelik bugünkü gelir akımında da aksamalar görülmektedir. Özellikle çok taraflı ticaret anlaşmaları sonucunda gümrük vergilerinde, ülkelerin tarım ürünlerinde kendi yeterliliklerini sağlamada aşama kaydetmeleri ise tarım vergilerinde düşüşe neden olmaktadır. Ayrıca vergi toplama kapasitesinin yetersizliği KDV'nin GSMH'dan yavaş büyümesine dolayısıyla Topluluk bütçesinin bu önemli gelir kaleminin aşınmasına yol açmaktadır<sup>17</sup>.

Bütün bunlarla beraber, açıkça vurgulamak gerekirken, bütçe üzerinde yapılan bir çalışma Topluluk içerisindeki finansal operasyonların tamamını yakalayamaz. Çünkü, bir çok faaliyet bütçe dışında yürütülür. Mesela Avrupa Kalkınma Fonu, Avrupa komisyonu ve Avrupa Yatırım Bankasıncı yapılan birçok borçlanma faaliyetleri burada zikredilebilir. Üçüncü Dünya ülkelerindeki projeleri, Kömür ve Çelik Sanayinin modernizasyonu ve enerji sektöründe yenileşmeyi desteklemek, küçük ve orta ölçekli işletmeleri geliştirmek, ileri teknoloji, ha-

14 Commission of the European Communities (1989:5).

15 Hitiris (1988:50).

16 Lewis (1989:6).

17 Helvacioğlu (1988:163).

berleşme, çevre ve bölgesel bağıntılı öncelik taşıyan yatırımları gerçekleştirmek için sermaye piyasalarından finansman sağlanır. Bütün bu amaçlar için 1988 yılında başvuru borçlanma miktarı toplam 10.900 milyon ECU'dur. Bu oran ise aynı yıl bütçenin % 25'ine eşittir.

Avrupa Komisyonu ayrıca, özel sektörün kendi ihtiyaçları için finansal araçlar yaratmada oynadığı rolü arttırmaktadır. Serbest piyasanın tam teşekkülü, teknolojik gelişme, istihdam yaratma, türünden faaliyetlerin artışı ile topluluk küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişimci projelerine yardımcı olmaktadır. Bunlara ilaveten, yüksek teknoloji ve önemli ulaşım altyapı projelerinin finansmanına yönelik desteklerde bulunmaktadır.

Bütçe rakamlarının ortaya koyamadığı bir husus da, Ortak Pazarın teşekkülü ve tam bir entegrasyonun, ticaret gelişimini teşvik edeceği, rekabeti ve verimliliği arttıracığıdır. Ayrıca, kıtasal güçlerin hakimiyetindeki bir dünyada, Avrupa'ya büyük bir ağırlık kazandıracaktır. Tabiki bütün bu gelişmeler, sanayi, iş kesimi ve tüketicilere, bütçe kaynaklarından sanayi, yenileşme ve araştırma politikalarınınca yapılan tahsisatlardan çok daha fazla yararlar sağlayacaktır.

## SONUÇ

AT gibi ülkeler arasında çok boyutlu bir entegrasyonu amaçlayan Organizasyonların en önemli başarı şartlarından birisi, şüphesiz uygun bir bütçenin mevcudiyetidir. Topluluğun gelişimi içersinde, herne kadar, bağımsız gelir kaynakları ve bunları kullanma yetkisi açısından olumlu gelişmeler sağlanmışsa da, bu gelişmelerin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Öncelikle, Anayasa niteliğindeki anlaşmaların yorumundaki farklılıklar, harcamaların ekseriyeti üzerinde Parlamentonun değişiklik yetkisinin olmayışı ve diğer birçok nedenden kaynaklanan açmazlar, bütçeleme prosedürünü zorlaştırmakta hatta tıkamaktadır. 1988 yılının ilk yarısında parlamento ve Konsey arasındaki anlaşmazlık nedeniyle, yeni bir bütçenin çıkarılmayışı, sözkonusu tıkanmanın en canlı örneğini teşkil edecek niteliktedir. Diğer yandan, Topluluğun genişleme ve faaliyet alanının yoğunlaşması karşısında, mevcut gelir kaynaklarının yetersiz kaldığı açıktır. Eğer tarımsal harcamalarda indirim gerçekleştirilemezse, ileride kaynak yetersizliği çok daha büyüyecektir. Çünkü, 1992'ye kadar yapısal faaliyetler, araştırma, iç piyasa ve çevre için yapılan harcamaların önemli ölçüde arttırılması planlanmaktadır. Böyle bir gelişme özellikle harcama-katılım dağılımı neticesinde ortaya çıkan mağduriyetleri arttıracaktır. Bir bakıma, İngiltere'nin fazla genişlemeye karşı çıkışının asıl nedenlerinden birisi de burada yatmaktadır. Bu çerçevede ulaşılması gereken nokta, Bütçenin global olarak en azından Topluluk GSMH'nin % 5'ine çıkarılması ve tarımsal harcamaların düşürülmesi olacaktır.

Tam bir entegrasyon durumunda ülkemizin bütçe açısından konumu ne olur sorusunun cevabı, ilgili verilere dayalı ayrı ve detaylı bir araştırma ile verilebilir. Ancak, yukarıdaki açıklamaların ışığında çok kısa olarak belirtmek gerekirse, Topluluğun bugünkü bütçe yapısı içerisinde Türkiye'nin avantajlı çıkabileceğini söylemek mümkün olur. Bunun en önemli nedeni ülkemizdeki geniş potansiyele sahip tarım sektörüdür. Topluluğun tarım politikasına yönelik harcamalarından önemli paylar alınacaktır. Ayrıca, GSMH içerisinde tüketim payı ve KDV toplama kapasitesi gözönüne alınırsa iyimser bir tablonun ortaya çıkacağı kanısındayız.

#### KAYNAKLAR

- Bozkurt, Ö.; *Avrupa Parlamentosu-Yetkiler ve Usuller-*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, (1988).
- Commission of the European Communities; *The European Community Budget*, Brussels, Commission of the European Communities, (1989).
- Freestone, D.A. and Davidson, J.S.; *The Institutional Framework of the European Communities*, London, Cromn Helm., (1988).
- Helm, D. and Smith, S.; "The Assessment: Economic Integration and the Role of the European Community," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 5, Nob2, Summer, (1989).
- Helvacıoğlu, M.; "Avrupa Topluluğunun Bütçe Kaynakları", *Avrupa Toplulukları Konusunda Araştırmalar*, Ankara, Maliye ve Gümrük Bak. Yay. (1988).
- Hitiris, T.; *European Community Economics*, New York, Harvester-Wheatsheaf, (1988).
- İktisadi Kalkınma Vakfı; *Avrupa Topluluğu ve Türkiye AT İlişkileri*, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı, (1977).
- Leonard, D.; *Pocket Guide to the European Community*, New York, Basil Blackwell and the Economist Publications, (1988).
- Lewis, Z.; "Bruges or Brussels", *Economic Affairs*, August-September, (1989).
- Office for Official Publications of the European Communities, *The Community in 1992: A Brief for European Taxpayers*, Lüksembourg, Office for official Publications of the European Communities, (1987).
- Padoa, T. and Others; *Efficiency, Stability and Equity-A Strategy for the Evaluation of the Economic System of the European Community*; New York, Oxford University, (1987).