

2014-2020 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI İLİŞKİSİ

Ceran ARSLAN OLCAY¹

Giriş

Avrupa Birliği (AB), son zamanlarda yaşadığı, hem ekonomik hem de yapısal zorluklara rağmen, gerek nüfusu gerekse dünya gayri safi milli hasılası (GSMH)'sındaki payı açısından dünyanın en büyük siyasi ve ekonomik entegrasyon projesidir. 1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT)'nin kuruluşu ile başlayan Avrupa ortaklığının doğuşuyla, Topluluğun ve supranasyonal kurumların finansmanı, entegrasyon sürecinin en önemli konularından biri olmuştur.

1957 yılında siyasi ve ekonomik entegrasyon projesi olarak 6 üye ile yola çıkan AB, bugün 28 üye ile oldukça geniş sınırlara ulaşmıştır. Bu yapının sağlıklı bir şekilde devam edebilmesi siyasi istikrarın yanı sıra, güçlü bir mali yapıya da bağlıdır. Bu mali yapının da en önemli unsuru AB Bütçesi'dir.

AB Bütçesi, geçerli olduğu mali yıl için Birlik gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki bir tasarruftur. Birlik Bütçesi, Avrupa Parlamentosu (AP), Bakanlar Konseyi ve Komisyonun yıllık harcama planlarına yönelik olarak ortak alınan kararı yansıtmaktadır. Dolayısıyla AB Bütçesi, Birlik kurumları arasında mali uzlaşma metni niteliği de taşımaktadır.²

Harcamaların finansmanı için toplanan bütçe gelirlerinin çok büyük bir kısmı üye ülkelerin tarım, balıkçılık, alt yapı, eğitim ve öğretim, kültür,

¹ Dr., Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM).

² Müge Güvenç, "Avrupa Birliği Bütçesi'nin Finansmanı: Özkaynaklar Sistemi", **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, s.515.

işgücü, sosyal politika, çevre politikaları, sağlığın ve tüketicinin korunması, araştırma geliştirme faaliyetleri gibi alanlarda izleyecekleri ortak politikalara tahsis edilmektedir. Ayrıca Birlik genelinde özgürlük, adalet ve güvenliğin gelişimi, bu şekilde Avrupa vatandaşlığı düşüncesinin benimsenmesi için gerçekleştirilen girişimler desteklenmektedir. Bütçe kaynaklarının bir kısmı ise küresel düzlemde ekonomik kalkınmışlığa destek olunması ve doğal felaketlerden etkilenen dış ülkelere insani yardım ulaştırılabilmesi ve hatta çeşitli topluluklara mali yardım sağlanması için kullanılmaktadır.³ Bahsedilen alanlara ilişkin gerçekleştirilecek olan harcamalar, üye devletlerce yapılmış anlaşmalar çerçevesinde sınırlandırılmıştır.

AB Bütçesi, 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması öncesi AKÇT, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Bütçe'nden oluşmakta idi. AKÇT ve AAET iki ayrı bütçeden oluşurken, AET tek bir bütçeye sahipti. AKÇT Bütçesi kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirler üzerinden alınan azami %1 oranındaki pay ile finanse edilirken, diğer Topluluklar üye ülkelerin doğrudan katkıları ile finanse edilmekte, doğrudan katkı payları da üye ülkelerin milli gelirleri orantılı olarak belirlenmektedir. Bu oluşum, ortak bir kaynak yaratılması ve bu kaynakların kullanımı bakımından ilk defa supranasyonel bir karakter yaratmıştır. 1967 Füzyon Antlaşması ile başlayan birleşme süreci, önce idari bütçelerin, sonra da 1970 Lüksemburg Anlaşması ile yatırım ve araştırma bütçelerinin AET Bütçesine dahil olması ile tamamlanmış⁴ ve Avrupa Toplulukları Bütçesi adıyla faaliyet göstermeye başlamıştır.

Yürürlüğe girdiğinden bu güne tarım harcamaları AB Bütçesinin en önemli harcama kalemlerinden biri olmuştur. Özellikle 80'li yıllarda tarım harcamalarının %80'lere kadar ulaşmış olması, AB Bütçesi ile olan ilişkisine dair önemli bir kanıt niteliğindedir. Tarım harcamaları Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (ATGF) ve yapısal harcamalar yeni tabiriyle akılcı ve içsel büyüme başlığı altında açıklanan Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu (AKKTF)' nundan karşılanmaktadır.⁵ OTP'nin varlığını sürdürebilmesinin en temel unsurlarından biri olan AB Bütçesi, reform sürecinin şekillendirdiği geleceğin OTP'sinde de oldukça büyük bir öneme sahiptir. Zira, tarım

³ European Commission (EC), **The European Union Budget at a Glance**, 2010, <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf>, (10/10/2014).

⁴ Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye Mali Yardımlar ve Vergilendirme**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s.27.

⁵ ATGF ve AKKTF üye devletler ve Birlik'in ortak yönetimi ile adem-i merkezîyetçi bir yapı ile yürütülmektedir; başka bir ifade faydalanıcıların ödemeleri Komisyon tarafından değil, üye devletler tarafından yapılmaktadır.

harcamalarının AB Bütçesi üzerindeki yükü OTP'nin bugünkü yönelimlerinin itici gücü olmuştur.

Avrupa Birliği Bütçesi'nin Yapısı ve Oluşumu

AB Bütçesi'nin Büyüklüğü

AB Bütçesi'nin büyüklüğü entegrasyon sürecinin her aşamasında tartışma konusu olmuştur. Üye devletlerin toplam gayri safi milli gelirlerinin (GSMG) %1'i ile %1,5'u arasında değişen oranlarda yaptıkları katkılarla oluşur. Cipriani'ye göre ABD'nin Federal Bütçesi'nin Birleşik devletlerin gayri safi milli hasılasına (GSMH) oranının %20 olduğu göz önünde bulundurulursa, Birlik Bütçesi oldukça küçüktür. Birlik Bütçesi, üye devletlerin ortak bütçesi niteliğini taşıdığı için ulusal bütçelerden farklılık göstermektedir. Öncelikle ulusal bütçelerin ülke GSMH'sinin %40-50'sini oluşturduğunu düşünürsek, Birlik Bütçesinin yaklaşık %1,3'lük oranla oldukça küçük bir hacme sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Bu bağlamda en önemli referanslardan biri de, yaklaşık 30 yıl önce yapılan, AB ekonomisinde kayda değer bir makro etki elde edilebilmesi için AB Bütçesi'nin, üye devletlerin toplam GSMG'lerinin %2-2,5'lük payına sahip olması gerektiğini ortaya koyan Mac Dougal Raporu'dur. Fakat bu kıyaslama yapılırken AB Bütçesi'nin vatandaşlara yönelik mal ve hizmetleri değil, ulusal politikaları ve topluluk politikalarını finanse etmek için yaratıldığını da vurgulamak gerekmektedir. Örneğin, altyapı yatırımlarına fon sağlamak, üretken yatırımları desteklemek, araştırma ve eğitim faaliyetleri AB Bütçesi'nin önem verdiği konuların başında gelmektedir. AB Bütçesi'ne yönelik ideal büyüklük tanımı yapmaktan ziyade, Birlik kurumlarının verimli işleyişine katkıda bulunan, politikaların amaçlarına ulaşmasına hizmet eden, hedefleri ve finansal kaynakları orantılı kullanabilen bir bütçe tanımlamak daha doğru olacaktır.⁶

AB Bütçesi'nin Kaynakları

Avrupa entegrasyonunun doğal bir parçası olan AB Bütçesi maliye literatüründe de oldukça özgün bir yapıya sahiptir. İç pazarın sürdürülmesi, ortak politikaların uygulanması ve uluslarüstü bir yapının varlığı bağımsız bir mali yapıyı zorunlu kılmıştır. AB Bütçesi'nin en temel finansman kaynağı da "özkaynaklar"dır.

Özkaynaklar, üye ülkelerin ulusal otoritelerinden bağımsız olarak, bütçeyi finanse etmek için Topluluğun gelir olarak kullanabileceği gelirlerdir. Özkaynak mekanizması, Topluluğun mali bağımsızlığının yanısıra, AB

⁶ Gabriele Capriani, *The EU Budget Responsibility without accountability?*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, s.12.

vatandaşları, üye ülkeler ve yetkili kurumları ve Topluluk arasındaki ilişkinin şekillendirilmesinde önemli rol oynamaktadır. AB entegrasyonunun geleceğine dair önemli rolü olan siyasi bir unsurdur.⁷

25 Mart 1957 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak başlayan AB süreci, özkaynaklar sistemine geçene kadar üye ülkelerin katkılarıyla finanse edilmekteydi.⁸ Roma Antlaşması'nın 201. maddesi⁹ ile üye devlet katkılarının yerini, özkaynakların alması dile getirilmiş, uygun koşullar sağlandığında Komisyon tarafından ne şekilde yapılacağını tartışılacağı belirtilmiştir. Gümrük vergileri ve tarımdan elde edilen vergi gelirlerinin özkaynaklara aktarılması yönündeki ilk girişim 1965 tarihinde ortaya çıkmış ancak Fransa'nın itirazı ile karşılaşmıştır. 1967 Füzyon Antlaşması¹⁰ ile oluşturulan AB Genel Bütçesi'nin uygulamaya koyulması çok da kolay olmamıştır. 1969 yılındaki Hague Zirvesi ile özkaynaklar oluşturulması yönündeki çabasında başarısız olmuş, kendi özkaynaklarına sahip Topluluk Bütçesi haline ancak 1971 yılında Lüksemburg Anlaşması ile dönüşmüştür. 21 Nisan 1970 Konsey kararıyla yaratılan özkaynaklar sistemi aracılığıyla bütçenin finansmanı üye devletlerin katkılarından ayrı bağımsız olarak karşılanacaktır.¹¹

Böylece üye devletlerin ulusal bütçelerinden doğrudan yaptıkları katkının yerini yeni "geleneksel" özkaynaklar ve katma değer vergisinden (KDV), gümrük vergilerinden ve tarım vergilerinden kaynaklanan kaynaklar almaya başlamıştır.¹² Bu şekli ile bütçe, özerk ve üye devletlere daha az bağımlı bir yapıya kavuşmuştur.¹³ Böylece özerk bütçe, kendi başına daha kolay inisiyatif kullanabilir hale gelmiştir.¹⁴

⁷ Güvenç, **a.g.m.**, 2010, s.516.

⁸ The Treaty of Rome, Article 200, <http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf>, (15/08/2014).

⁹ Madde 201: Komisyon, Topluluğun kendi öz kaynaklarının, özellikle kesin olarak yürürlüğe konduğunda, ortak gümrük tarifesinden kaynaklanan gelirlerin hangi şartlarda Üye Devletlerin 200. Maddede öngörülen mali katkılarının yerine geçebileceğini inceler. Bu amaçla, Komisyon, Konseye öneriler sunar. Konsey, Avrupa Parlamentosunun bu önerilerle ilgili görüşünü aldıktan sonra, uygun hükümleri oybirliğiyle belirler ve bunları Üye Devletlere kendi Anayasal kurallarına göre kabul etmelerini tavsiye eder.

¹⁰ Birleşme Antlaşması olarak da tabir edilen Füzyon Antlaşması, 8 Nisan 1965 tarihinde Belçika'nın Brüksel kentinde imzalanan ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu tek çatı altında birleştiren antlaşmadır. Avrupa'daki üç ayrı topluluğu bir araya getiren bu antlaşmayla birlikte bu Topluluklar Avrupa Topluluğu adıyla anılmaya başlamıştır.

¹¹ Güvenç, **a.g.m.**, 2010, s.515.

¹² Own Resources Mechanism, 01/08/2012, <http://europe.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm>, (20/10/2013).

¹³ Sevda Akar, Lizbon Antlaşmasının Avrupa Birliği Bütçe Sürecine Getirdiği Yenilikler ve 2010 AB Bütçesi, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, cilt XXVIII, sayı I, 2010, s.161.

¹⁴ **ibid.**, s.162.

Özkaynaklar sistemi, AB finansal sistemini düzenleyen 2007/436 sayılı Konsey Kararı ile tekrar düzenlenmiştir. Sisteme göre, özkaynaklar belirlenir, tahsil edilir, ödenir ve kontrol edilir. AB Bütçesi, gelir cetveli (söz konusu mali yıl için topluluğun tahmin edilen gelirleri ve önceki mali yılın gelirleri) ile harcama cetvelinden oluşmaktadır. Harcama cetveli ise kendine ait ayrı Bütçesi bulunan 6 AB Kurumunun idari harcamalarını ve Komisyon Bütçesi altında yer alan operasyonel harcamaları göstermektedir. AB’de bütçe kaynakları dışında, borçlanma yoluyla harcama yapılamamaktadır ki¹⁵ bu da özkaynak mekanizmasının önemini göstermektedir.

Bugün de, AB Bütçesi’nin gelirleri AB’nin işleyişine dair Antlaşma(ABİDA)’nın¹⁶ 311.maddesi¹⁷ uyarınca yeniden düzenlense de çoğunlukla özkaynaklardan karşılanmaya devam edilmektedir.¹⁸ Ayrıca özkaynakların yanı sıra başka gelirler de bulunmaktadır. Söz konusu diğer gelirler, AB Bütçesi’nde özkaynaklar kadar yer teşkil etmese de göz ardı edilmemelidir. Bunlar, vergiler ve personel ödemelerindeki indirimlerden sağlanan gelirler, banka faiz gelirleri, 3.ülkelerin bazı topluluk programlarından kaynaklanan katkıları, gecikme faizleri ve kullanılmayan Topluluk fonlarının iadesi şeklinde sıralanabilir.¹⁹

Geleneksel özkaynaklar, “doğal” özkaynaklar olarak da adlandırılır ve doğrudan Topluluk geliri niteliğindedir. Özkaynaklar; vergiler, primler, ortak gümrük tarifesiinden kaynaklanan vergiler, 3.ülkelerle yapılan ticari işlemlerden elde edilen vergiler, yürürlükte olmayan AKÇT kapsamındaki ürünlerden kaynaklanan gümrük vergileri, ortak şeker piyasası katkıları ve diğer vergilerden oluşmaktadır.²⁰ Özkaynakların temel görevi, Birliğin kamu mallarının finansmanını ve politikaların devamlılığını sağlamaktır.

Bütçenin özkaynaklar sistemini üç ana başlık da inceleyebiliriz:

Geleneksel Özkaynaklar (Gümrük ve Tarım vergileri)

1968 yılında oluşturulan gümrük vergileri, Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) kapsamında, topluluk pazarını korumak için, ithal mallara karşı koyulmuş olan vergilerdir. Gümrük vergileri, üçüncü ülkelerden yapılan ithal mallara uygulanmaktadır. 21 Nisan 1970 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1971

¹⁵ Bilici,2013,op cit., s.35.

¹⁶ Lizbon Antlaşması.

¹⁷ Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (orjinalinden çeviri), T.C.Başbakanlık AB Bakanlığı, Ankara, 2011, madde. 311.

¹⁸ Güvenç, a.g.m., 2010, s.515.

¹⁹ Own Resources Mechanism, 01/08/2012,

<http://europe.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm>, (20/10/2013).

²⁰ Güvenç, a.g.e., 2010, s.515, 2007/436 sayılı Konsey Kararı.

tarihinde yürürlüğe giren Konsey Kararı ile kademeli olarak Topluluk Bütçesine devredilen gümrük vergileri ve 1975 yılından itibaren de bütçenin özkaynaklarından biri haline gelmiştir.²¹

Tarımsal vergiler, AT'nin uyguladığı OTP sonucunda sağlanan vergilerdir. İki çeşittir. Birincisi, Topluluk dışı ülkelerden ithal edilen tarım ürünlerinden alınır. Topluluk destekleme fiyatı ile normal dünya fiyatı arasındaki fark kadardır. Miktarı, her ürün için Topluluk ve dünya piyasasının durumuna göre değişir. İkincisi, üye ülkeler arasındaki ticarete iç fiyatlar ile ithal fiyatlar arasındaki farkı gidermek için alınan dâhili vergilerdir. Tarımsal vergiler bütçenin Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF) Fonu'nda toplanmaktadır. Şeker vergileri, 1 Ocak 1971 tarihinde bütçenin özkaynaklarına dâhil edilmiştir. Vergi şeker üretimi üzerinden bizzat üretici işletmeler tarafından ödenmektedir. Bu kaynaktan toplanan vergi bütçeye gelir olarak yazılmakta arkasından da Komisyon Bütçesi'nin ilgili fasıllarında amaca uygun olarak kullanılmak üzere gider gösterilmektedir.²²

KDV Geliri

KDV gelirleri, geleneksel özkaynakların bütçeyi finansmanda zorlanmaya başlaması ile 1970 yılında gelir kaynağı olarak ortaya koyulmuş, uyumlaştırmada ortaya çıkan zorluklar sonucu ancak 1980 yılında bütçenin özkaynakları arasında yer almaya başlamıştır. KDV, AB'nin ortak harcama vergisidir. Üye ülkeler KDV matrahının %0,30'unu²³ bütçenin özkaynağı olarak vermektedir. KDV matrahının GSMH içindeki payı %50'nin üzerinde olan ülkeler için bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre bu ülkelerle ilgili KDV hesabı yapılırken toplam KDV matrahının sadece %50'lik kısmı dikkate alınacaktır.²⁴

GSMG Payı

1981'de Yunanistan'ın, 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılımı AB Bütçesi'nde yük oluşturmaya başlaması ve tarımsal üretime fiyat garantisi politikası bütçenin kontrolünü zorlaştırmaya başlamış ve yeni düzenlemeler

²¹ Council Decision of on the system of the European Communities' own resources, 7 June 2007, <<http://eur-lex.Europe.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D0436>>, (29/07/2014).

²² Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 128-129; (Bilici, 2010, s.129, *127 numaralı dipnot*).

²³ Bu oran; %1 olarak uygulanırken, 2002 yılında %0,75'e, 2004 yılından itibaren ise %0,50'ye, 2007/436 sayılı Özkaynaklar Kararı ile %0,30'a indirilmiştir. (Bilici, 2013, s.38, *17 numaralı dipnot*).

²⁴ Bilici, a.g.e., 2013, s.38.

kaçınılmaz olmuştur. Özkaynakların yetersiz kalması, üye devletlerin katkısı şeklinde eklenen, ulusal GSMG payına dayalı bir sistem yaratılmıştır.

“Dördüncü kaynak” olarak da adlandırılan GSMH payının, 1988 yılında Konsey kararı ile özkaynak olarak kullanılması kararı alınmıştır. 24 Temmuz 1988 kararı ile de özkaynakların tavanı GSMH yüzdesi olarak belirlenmiş, 2002 yılından itibaren ise GSMG payı²⁵ olarak hesaplanmaya başlanmıştır. Bu oranın son beş yıllık seyrine bakacak olursak, 1988 yılında %1,15 olarak başlamış, 1991 yılında %1,19, 1997 yılında %1,24, 2001 yılında da %1,27 ile artan bir seyir izlemiş ancak 2002’den 2014’e kadar biraz düşüşle %1,24 olarak kalmıştır.²⁶ Bu yüzde, bütçe prosedürüne uygun bir şekilde, diğer bütün gelirler de göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Başka bir ifade ile, bir mali yılda KDV geliri ve diğer özkaynaklar Birlik harcamalarını karşılayamadığı ölçüde, GSMG payı olarak eklenir. Üye ülkelerin elde ettiği GSMG’lere belirli bir oranın uygulanması sonunda elde edilen miktarlar, AB Bütçesi’ne aktarılır. Üye ülkelerin GSMG’lerine uygulanan oran, bütçe gereklerine göre her yıl değişmektedir. Üye ülkelerin GSMG’lerine belirli bir oranın uygulanması GSMG’si fazla olan ülkelerin AB Bütçesi’nin finansmanında yüksek bir paya sahip olmalarına neden olmaktadır. Bu durum, AB Bütçesi’ne en fazla katkı sağlayan Almanya, Fransa ve Belçika gibi ülkelerin, AB’nin genişlemesi ve az gelişmiş bölgelere yapılacak yardımların belirlenmesi gibi konularda zaman zaman itirazlarına yol açmaktadır.

Özkaynakların Reform İhtiyacının Doğması

Geçtiğimiz 25 yılda 1951 yılında 6 üye ile yola çıkan ve bugün 28 üyeye ulaşan AB, bütçeyi finanse eden finansal kaynaklar bağlamında çeşitli reform süreçlerinden geçmiştir. 1973-1986 yılları arası genişlemelerin yarattığı yük ve tarım harcamaları da, GSMG’nin yüksekliğine bağlı olarak fazla katkı veren ülkeler de “adil geri dönüş”²⁷ prensibinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kurucu 6’lardan İtalya dışındaki ülkeler ve İngiltere mali katkısı en yüksek ülkelerdir. İlk defa 1979 yılında, İngiltere’nin, Komonvelt (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkelerinden yaptığı tarım ürünleri ithalatının fazlalığından dolayı o dönemin Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu’ndan aldığı payın düşük olması gerekçesiyle “adil geri ödeme” yöntemi gündeme gelmiştir.²⁸ Bu talep,

²⁵ GSMG, GSMH’den o yıla tekabül eden vasıtalı vergilerin düşülmesi ile ulaşılan, bir ülkede yaşayan yerleşiklerin kullanabileceği gelirler toplamını göstermektedir. (Bilici, 2013, s.39, 18 numaralı dipnot).

²⁶ Bilici, a.g.e., 2013, s.27.

²⁷ “Fair return”olarak da adlandırılan süreç 1979’da İngiltere tarafından ortaya çıkmış, bugün de uygulanan İngiliz Çeki kavramına zemin oluşturmuştur.

²⁸ Herman Matthijs, The Budget of the European Union, 4/2010, <http://ies.be/files/WP-4-2010-FINAL_0.pdf>, s.6, (15/07/2014).

1984 Fontainebleau Zirvesi ile yürürlüğe giren İngiltere'nin hala ödenmekte olan "İngiliz Çeki"²⁹ uygulamasının temelini atmıştır.

İngiliz Çeki'nin yanısıra, bazı ülkelere de "düzenleme mekanizması" adı verilen katkı oranlarında indirim imkanı yaratan değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, 2007 Konsey kararının 2. maddesine göre %0,3 olarak belirlenen KDV katkısının Hollanda ve İsveç için %0,1, Almanya için %0,15, Avusturya için ise %0,23'e düşürülmesine karar verilmiştir. Söz konusu ülkeler, net katkısı tarım bütçesinden elde ettiği getiriden yüksek olan ülkelerdir.³⁰

Üye ülkenin refahı temeline dayanan milli gelir katkısının bütçenin dağılımına ilişkin tartışmaları hızlandırması GSMG'si göreceli olarak düşük ülkeler için avantaj yaratsa da, yüksek milli gelire sahip üye ülkeleri çok da memnun etmemiş, 1999 Berlin Zirvesi ile de daha eşit, şeffaf, basit ve etkin bir özkaynaklar sistemi ihtiyacı ve doğrudan ya da dolaylı çeşitli faktörlerle oluşan bütçe denksizliklerine karşı bütçe disiplini gündeme getirilmiştir. Zirve, özkaynak olarak KDV katkı oranının %0,5'e azaltılması, tarım vergileri ve gümrük vergilerinin %10 ve %25 oranında artırılması ile sonuçlanmıştır.³¹

Aşağıdaki tablodan³² da görüldüğü üzere, özellikle tarım, gümrük ve şeker vergilerine bağlı gelirlerin, DTÖ görüşmeleri ekseninde düşen ithalat vergilerine bağlı olarak artan dünya ticaret hacmiyle azaldığı görülmektedir. 1985'den 2007'ye vergi gelirleri yerini daha fazla milli gelir oranına bırakmıştır.³³ Bu dönüşüm de milli gelirlerine bağlı olarak katkısı artan ülkeleri çok da memnun etmemektedir. Zira 6 kurucu ülke AB Bütçesi'nin %58,9'unu finanse etmektedir. 1973'de dahil olan İngiltere ve Danimarka, AB Bütçesi'nin, yaklaşık %15'ini, 1986 yılında Birlik'e dahil olan İspanya, Portekiz %12,8'ini ve 1995'de katılan Avusturya, Finlandiya ve İsveç'de %6,05'ini finanse etmektedir. Başka bir hesaplama Birliğin yaklaşık %93'ü 1995'e kadar katılan ülkeler tarafından finanse edilmekte; 2004'den sonraki büyük genişleme ile üye olan MDA ülkelerinin katkısı çok sınırlı kalmıştır.

²⁹ İngiltere, komonvelt ülkelerinden yaptığı tarım ürünleri ithalatının fazlalığı nedeniyle, ortak tarım politikası desteklerinden yeterince faydalanamayıp, AB Bütçesine yaptığı katkının geri dönüşü konusunda dezavantajlı duruma düştüğünü ileri sürmüştür. 1984 yılında bu orantısızlığa karşı İngiltere önce AB tarım politikasından çıkma talebinde bulunmuştur. Alman Şansölyesi Kohl uzlaşma formülü olarak halen uygulamada olan "İngiliz çeki" formülünü önermiştir. Bu yöntemle İngiltere'nin mağduriyetini gidermek adına yılda yaklaşık 4,5 milyar € telafi ödemesi yapılmaktadır. Özetle, AB Bütçesi'ne katkı ile aldığı payın arasındaki farkın %66'sının geri ödenmesi kararlaştırılmıştır.

³⁰ Matthijs, **a.g.m.**,s.13.

³¹ Decision 597/2000/EC concerning the system of own resources.

³² European EU Budget 2013 investing in growth and jobs, <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/KV3012856ENC_web.pdf> s.8, (11/09/2014).

³³ Matthijs, **ibid.**,s.14.

Tablo 1: 1988-2013 AB Bütçesi Özkaynaklar Dağılımı

1988-2013 AB Bütçesi özkaynakların dağılımı (%)	1988	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2010	2013
Tarım ve şeker vergileri	6	4,0	2,6	2,3	1,5	0,9	1,7	0,08	2
Gümrük vergileri	22,3	22,1	16,7	13,0	9,8	12,9	13,2	11,5	12,1
KDV geliri	57,2	59,1	52,2	38,1	14,0	16	15,4	11,4	11,3
GSMH/GSMG katkısı	10,6	0,2	18,9	42,3	73,8	64,2	68,5	76	73,4
Önceki yıl bilançosu	3,7	14,6	9,7	4,3	0,9	5,9	1,0	1,14	1,2

Kaynak: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/KV3012856ENC_web.pdf>, (10/08/2014).

15-16 Aralık 2005 yılında Brüksel’de mali yapının yenilenmesine ilişkin temeller atılarak bu girişim 2007 yılında karara bağlanmıştır. 2007’deki düzenleme ile geleneksel özkaynak gelirleri oldukça fazla kan kaybetmiştir. Son Konsey kararı ile Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Antlaşma³⁴ (ABİDA)’nın 311. Maddesi ile özkaynaklar yeniden düzenlenmiş, KDV katkısı %0,3’e indirilmiştir. GSMG payının %1,24 olan oranı 2014’e kadar değişmemiştir.

26 Mayıs 2014’de yürürlüğe giren, 2014-2020 mali planı kapsamında da Konsey, özkaynaklar sisteminde çeşitli değişiklikler yapmıştır. 1 Ocak 2014 itibariyle yürürlüğe giren yeni prensiplere göre, daha çok düzeltme mekanizmalarına değinilmiştir. Basit, şeffaf ve eşit bütçe prensipleri doğrultusunda alınan kararlara göre; geleneksel özkaynakların toplam maliyetleri %20 azalacak, GSMG payının oranı maksimum %1,23 olacaktır.

Düzeltilme mekanizmalarına ilişkin ise İngiliz Çeki uygulaması devam edecek, Danimarka, İsviçre ve Hollanda’nın yıllık GSMG katkılarında brüt indirimler yapılacaktır (sırasıyla 130 milyar €, 695 milyar €, 185 milyar €). KDV katkıları bakımından da Almanya, Hollanda ve İsveç’in katkı oranı %15’de sabitlenecektir. Ayrıca Avusturya’nın katkı payında da 2014-2015-2016 yılları için sırasıyla brüt 30 milyon €, 20 milyon € ve 10 milyon €’luk indirim yapılması kararlaştırılmıştır. Özkaynaklar sisteminin revizyonu için çalışmalar da devam etmektedir.³⁵

³⁴ Lizbon Antlaşması.

³⁵ The EU’s own resources, <http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm>, (14/08/2014); The Council Of European Union, Council Decision on the system of own resources of the European Union, File:2011/0183; Council decision, 5602/14,12 February 2014,

AB Bütçesi'nin Harcamaları

Çok Yıllı Mali Planlar

AB Bütçesi, hazırlanma ve uygulanma biçimi bakımından ulusal bütçelerden birtakım farklılıklar göstermekte, 1988 yılından beri çok yıllık mali planlar dahilinde yürütülmektedir. Çok yıllık mali plan, Birlik giderlerinin, özkaynakların sınırları dahilinde ve düzenli bir şekilde karşılanması amacıyla oluşturulmuştur.³⁶ Amaç, harcama kalemlerinin her birine yönelik en az 5 yıllık süre için ödeneklerin yıllık tavanının önceden belirlenmesi başka bir ifade ile maksimum harcama tutarlarının belirlenmesidir. Çok yıllık mali planlar yalnızca 7 yıllık harcama planını ortaya koymakla kalmayıp, aynı zamanda bütçe disiplini yaratarak AB harcamalarının öngörülebilir ve kararlaştırılmış sınırlar dahilinde olmasını sağlayıp güvenilirliğini artırmaktadır. Bu 7 yıllık süre zarfında ortak politikaların uygulanması da etkin bir şekilde yapılabilmektedir.

Mali planlara ilişkin karar alma süreci, Konseyin özel yasama usulü uyarınca hareket ederek ilgili tüzüğü kabulü ile başlar, Avrupa Parlamentosundan üye tam sayısının çoğunluğunun muvafakatı alınarak oybirliğiyle karara bağlanır.

Mali planlar imzalandıkları yıl geçerli olan fiyat seviyesine göre düzenlenir, ilerleyen yıllarda enflasyon oranları bütçeye yansıtılır.³⁷ Mali planlar yedi yıllık olmasının yanı sıra, tahmin edilebilir olması ve bütçe disiplini yaratması bakımından önemli bir mekanizmadır. Ayrıca, gelecek dönemler için öncelikli başlıkları yaratarak, bütçenin çerçevesini çizer.

2014-2020 Mali Planı ve Yeni Yaklaşımlar

Bu güne kadar dört mali plan uygulanmış, beşincisi ise 2014 yılı itibariyle yürürlüğe girmiştir. 2014-2020 mali planının politikalar bağlamında, öncelikli başlıkları (tarım, uyum, araştırma ve inovasyon, eğitim, vb.) 2011 sonu itibariyle belirlenmiştir.

Her mali plan dönemi, az ya da çok değişim ve reform anlamına da gelmektedir. Son mali planın şekillendirilmesinde de çeşitli hususlar ön plana çıkmıştır. 2014-2020 mali planının tasarımı aşamasında, bir taraftan AB'nin birçok üye ülkesinde yaşanan ekonomik ve finansal sıkıntıların beraberinde getirdiği zorluk ve kriz ortamı, bir taraftan AB'nin büyüme, istihdam, rekabet

<<http://register.consilium.Europe.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205602%202014%20INIT>>, (05/09/2014).

³⁶ ABİDA, a.g.e., 2011, madde.312.

³⁷ Bilici, 2013, a.g.e., s.29.

gücünün artırılması planının çerçevesini çizip, hedeflerini ortaya koyan “Avrupa 2020 Stratejisi”, bir taraftan da yeniden şekillendirilmeye çalışılan ortak tarım politikası (OTP), etkili olmuştur. AB Bütçesi bu ortamda en önemli unsurdur. Harcama kalemleri başka bir ifade ile 2014-2020 mali planına ilişkin başlıklar belirlenirken de söz konusu unsurlar ile paralel bir şekilde hareket edilmeye çalışılmıştır.

Tablo1’de de görüldüğü üzere, 2014-2020 mali planına ilişkin 6 başlık belirlenmiştir. Birinci başlık olan, “Lizbon Çalışma ve İş Stratejisi³⁸”ni yineler nitelikteki, **Akılcı ve İçsel Büyüme** başlığı 2007-2013 mali planı döneminde sürdürülebilir büyüme, daha önceki dönemlerde de yapısal harcamalar olarak kullanılmaktaydı. AB’nin daha rekabetçi hale gelmesi ve sürdürülebilir bir şekilde kalkınmasını amaçlayan temel amacı değişmese de günün getirdiği ihtiyaç ve önceliklere göre yeni unsurlar eklenmiştir. Bu doğrultuda iki alt başlığı kapsamaktadır. “*Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik*”, bu harcama kaleminin ilk alt başlığı olup, özellikle Birlik içi rekabetin sağlanması bağlamında gerçekleştirilecek olan faaliyetleri içermektedir. Özellikle araştırma alanları ve inovasyon, eğitim, enerji, ulaşım ve telekomünikasyonda Trans-Avrupa ağları, sosyal politika ve girişimcilik bu başlığın temel harcama kalemleridir. Avrupa Birliği’nin temel amaçlarından birinin de rekabet ortamının teşviki olduğu göz önüne alındığında bu alt başlığın önemi daha da iyi anlaşılabilir. Bir diğer alt başlık da “*ekonomik, sosyal ve sınır ötesi uyum*” olarak belirlenmiş göreceli olarak kalkınmışlık düzeyi az olan üye ülkelerin uyum sağlamasını teşvik etmek ve bölgelerarası işbirliğini güçlendirmek amacıyla bölgesel politikaları kapsamakta böylece ekonomik ve sosyal ahengin sağlanabilmesini amaçlamaktadır. Bu başlık altındaki harcamalar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Uyum Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu’ndan karşılanmaktadır.³⁹

İkinci başlık olan, **Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi**, OTP, Ortak Balıkçılık Politikası (OBP), kırsal kalkınma ve çevrenin korunması ile ilgili unsurları kapsamaktadır. Bu başlık, Birliğin OTP kapsamında yer almakta olan pazara yönelik harcamaları,

³⁸ Bir yandan küreselleşmenin gerektirdiği fırsatlar ve tehditler, bir yandan AB’nin kendi içerisinde yüz yüze kaldığı artan ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlarla hantallaşan ekonomik yapının özellikle ar-ge, yeni teknoloji gibi alanlarda Asya, ABD gibi pazarlarla rekabet edebilme gücünün artması amacıyla, 23-24 Mart 2000 tarihinde “Lizbon Çalışma ve İş Stratejisi” adıyla geleceğin Avrupa’sına yönelik bir strateji oluşturulmuştur. Hedef, 10 yıl içinde sürdürülebilir ekonomik büyüme ortamının yaratılarak AB’nin küreselleşen güç olarak konumunun güçlendirilmesidir. Lizbon Stratejisi, Avrupa 2020 için önemli bir temel olmuştur.

³⁹ Bilici, 2013, **a.g.e.**, s. 45.

doğrudan yardımları ve bunların dışında kalan kırsal kalkınma, çevre ve balıkçılık ile ilgili harcamaları kapsamaktadır.

Üçüncü başlık ise **Güvenlik ve Vatandaşlık** başlığıdır ve vatandaşlık haklarının, özgürlüğün, adaletin sağlanması ve güvenli bir yaşam sahasının oluşturulması için kullanılmaktadır. Adalet ve içişleri, sınır güvenliği, tüketicinin korunması, kültür, gençlik ve vatandaşlarla iletişim gibi çok çeşitli alanda düzgün işleyişin sağlanması adına fon sağlanmaktadır. Böylece Avrupa kültürüne ve barındırdığı çeşitliliğe sahip çıkılması mümkün olacaktır.

Küresel Avrupa başlığı tüm dış faaliyetleri kapsamaktadır. AB'nin ekonomik ve siyasi konularda, bölgesel ve küresel açıdan özgürlükler, barış, demokrasi, daha iyi yaşam koşullarının inşa edilmesi ve kalkınmanın sağlanması gibi başlıklarla Birlik içinde ve dışında izleyeceği politikaların finansmanı bu başlık altında sağlanmaktadır. “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği” başlığı, genel olarak Birliğin dış ilişkileri, Türkiye’yi de yakından ilgilendiren Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), Avrupa komşuluk ve ortaklık aracı, istikrar ve kalkınma yardımları, insani yardımlar gibi alanlara yönlendirilen kaynakları bünyesinde barındırmaktadır. bütçe harcamalarının yaklaşık %6’sı AB ile olan ilişkisinin statüsüne göre dağıtılmaktadır.⁴⁰

İdare başlığı, tüm Birlik kurumlarının gerçekleştirdikleri yönetim harcamalarını içermektedir. Özellikle aktif olarak çalışan ya da emekli olmuş personellerin maaşları, kırtasiye giderleri, bina bakım-onarım giderleri, Avrupa okulları, yapılan konferans ve toplantıların masrafları vb. örnek olarak gösterilebilir.⁴¹

Telafi ödemeleri başta Birliğe yeni üye olmuş devletlerin mali durumlarının, Birlik mali yapısına uyum sağlaması için yapılan ödemeler yer almaktadır. Yeni mali plan döneminde telafi edici düzenlemeler Hırvatistan’a yönelik olarak yapılmıştır.

Yeni mali plan dönemi müzakerelerinde, “AB’nin akılcı mali sıkılaştırma önlemleri ile krizden çıkarılması, aynı zamanda makro ekonomik istikrarın sağlanması ve büyümenin istenilen rotaya girmesi için yeni işler geliştirilmesi” görüşü hakim olmuştur. Tasarı sürecinde uzun dönemli bütçede kesintiye gidilmesi fikri ağır basmış olsa da, mali çerçevenin güçlenmesi için

⁴⁰ Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014 and the Figures, <http://ec.europa.eu/budget/news/article_en.cfm?id=201401281520>, s.11-13, (20/09/2014); Bilici, 2013, **a.g.e.**, s.48.

⁴¹ The Multiannual Financial Framework Explained, MFF Structure and Content, 2013 <http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm>, (16/09/2014).

bütçe hacminin gelişmesi gerektiği yönünde fikirler de ortaya çıkmıştır. Güçlü ekonomik entegrasyon için ortak bütçenin güçlendirilmesini kaçınılmaz gören yaklaşımlar, bir taraftan özkaynakların basitleştirilmesini, bir taraftan da yeni kazanç yaratacak özkaynaklar yaratılmasını önermiştir.⁴²

Sonuç olarak onaylanan yeni mali plan ile, ilk kez harcama kalemlerinde kesintiye gidilmiş, yeni mali plana göre harcama kalemlerine ilişkin ödenek miktarı, 2013 yılında Birliğe katılan Hırvatistan’da dahil edilerek, yaklaşık 960 milyar € olarak belirlenmiştir. Onaylanan çok yıllık çerçeve kapsamındaki reel özkaynak miktarı ise 908 milyar €’dur. Önceki mali planla kıyaslandığında özkaynaklar yaklaşık 35 milyar € azalmıştır.⁴³ Mali plan müzakerelerinin galibi; bütçede indirim gitme konusunda Almanya, İngiliz Çek’inin devam etmesi konusunda da İngiltere⁴⁴ olmuş gibi görünmektedir.

Tablo 2: 2014-2020 Çok Yıllı Mali Planı (2011 fiyatları)

Çok Yıllı Mali Çerçeve	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
1.Akıl ve İçsel Büyüme	60283	61725	62771	64238	65528	67214	69004	450763
1a:Büyüme ve İstihdamın için rekabet gücünün artırılması	15.605	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	125.614
2a:Ekonomik, sosyal ve sınırlama uyum	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2.Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
Piyasa harcamaları ve doğrudan ödemeleri	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
3.Güvenlik ve vatandaşlık	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4.Küresel Avrupa	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704

⁴² Rui Henrique Alves, Oscar Afonso, The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources, June 2009, <<http://econstor.eu/bitstream/10419/66181/1/727026941.pdf>>, (23/07/2014).

⁴³ 2014-2020, Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Planı Çerçevesine İlişkin Bilgi Notu, T.C. AB Bakanlığı, Şubat 2013, <http://abgs.gov.tr/files/ab_mff_2014_2020_notu.pdf>, (10/09/2014).

⁴⁴ İngiltere, 23 Haziran tarihinde yapılan referandumla AB’den çıkma kararı almıştır. “Brexit” adı verilen süreç, çıkış başvurusu ile başlayacaktır. AB Konseyi ve Birleşik Krallık’ın görüşmeleri sonrasında bir çıkış antlaşması imzalanacak, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi (Bakanlar Konseyi) tarafından onaylanmasının ardından, Birleşik Krallık AB’den çıkacaktır. Onay işlemleri olmadığı takdirde, 2 yıllık bir süre belirlenecek ve bu belirlenen süre sonrasında Birleşik Krallık’ın çıkışı olacak ve tüm AB antlaşmalarından imzası kalkacaktır. Dolayısıyla OTP ve AB Bütçesi başta olmak üzere entegrasyon sürecindeki hak ve yükümlülükleri sona erecektir.

5.Kurumların yönetim giderleri	8.218	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	61.629
Kurumların idari harcamaları	6.649	6.791	6.955	7.110	7.258	7.425	7.590	49.798
6.Karşılama giderleri	27	0	0	0	0	0	0	27
Toplam Taahhüt Ödenekleri	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
%Gayrisafi Milli Gelir	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1%
Toplam Harcama Ödenekleri	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
%Gayrisafi Milli Gelir	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Mevcut kar marjı	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Gayrisafi milli gelirin %'si olarak özkaynaklar tavanı	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Kaynak: <http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm>, (20/08/2014).

2014-2020 Çok Yıllık Mali Planı Çerçevesinde AB Harcamaları ve OTP'nin Yeri

AB, bugün itibariyle, Birliğin ayakta kalması, iyileşmesi ve politikaların işleyişi amacıyla, senede yaklaşık 130 milyar € fon sağlayabilmektedir. AB harcamalarını çok genel hatlarıyla, üç ana başlıkta inceleyebiliriz. Bunlar tarım ve kırsal alanlara harcanan fonlar, uyum amacıyla özellikle düşük gelir düzeyine sahip alanlara harcanan fonlar ve diğerleri. Genel hatlarıyla çok değişiklik göstermese de AB harcama kalemleri, dönemsel konjoktüre ve Birliğin öncelikli ihtiyaçlarına göre mali planların tasarlanma dönemlerinde değişiklikler göstermiştir.

OTP'nin ilk yıllarında, yüksek fiyatlarla üreticinin motive edilerek üretimin artırılması ve Topluluk içi talebin karşılanması hedeflenmiştir. Dünya fiyatlarının Birlik fiyatlarını aştığı durumlarda bile üretici korunmaya devam edildiği için, Avrupalı tüketiciler de vergi mükellefi olarak bu yükü taşımak zorunda kalmışlardır. Üretimin fazlaca desteklenmesi sonucu, çevre sorunlarının artması pahasına yoğun girdi kullanılmaya devam edilmiş, “bütçe yükü” sorununu da beraberinde getirmiştir. 70'li yıllar AB Bütçesi'nin yaklaşık %89'unun OTP harcamalarına aktarıldığı yıllar olmuş, AB Bütçesi denince akla hep tarım harcamaları gelmiştir.

Kısa sürede arzın talebi aşması, mali sorunları artırmaya devam etmiştir. '80'lerin sonunda OTP harcamalarının AB Bütçesi içindeki payı %65'in altına inmeye başlasa da, AB Bütçesi'nin öz kaynakları içinde üye ülkelerin GSMG paylarının artmaya başlaması ile bütçenin yarısından fazlasına mal olan tarım harcamalarına yönelik eleştiriler artarak devam etmiş, 1990'lara gelindiğinde reform ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. 1992 yılında, MacSharry

reformları olarak anılan değişim rüzgarları ile, son 20 yılda OTP radikal bir değişim süreci içerisine girmiş, piyasa düzenlemeleri, destekleme mekanizmaları ve kırsal kalkınmayı amaçlayan ikisütunlu bir yapı oluşturulmuştur. 1992 reformları ile, 2000’li yılların başlarında OTP harcamalarının oranı %52’lere kadar inmiştir. 2014-2020 mali planı kapsamında, %41,92 oranında da tarım, çevre, bölgesel farklılıklar ve doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi gibi konuları ağırlıklı olarak kapsayan sürdürülebilir kalkınmaya ayrılmıştır.⁴⁵

60’ların başından bu yana OTP harcamalarında büyük oranlarda azalma olduysa da AB, hala fonlarının %50’sine yakını tarım, balıkçılık ve kırsal alanlara harcamaktadır. Özellikle bütçeye katkısı GSMG payı anlamında büyük, tarım sektörünün kendi ekonomisine katma değeri yüksek olmayan ülkelerin en büyük eleştirisi de tarım sektörünün AB ekonomisinin büyümesine, gelir ve istihdamına katkısının yeterli düzeyde olmayışıdır.⁴⁶

2007 sonrası sağlık taraması ile başlayan çalışmaların ve 2013 sonrası OTP’sini şekillendiren sürecin belirleyicileri, gıda güvenliği, yeşil tarım, iklim değişikliği ile mücadele olarak öne çıksa da, bütçe konusu reform sürecinden bağımsız tutulmamış, aksine süreç paralel olarak yürütülmüştür. 2020 Stratejisi doğrultusunda şekillenen 2014-2020 yıllarını kapsayan yeni Mali Plan kapsamında AB Bütçesi’nin, istikrarlı ve güvenilir bir şekilde, ekonomik büyümeye, kültürel ve sosyal gelişmeye katkıda bulunması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, büyüme, rekabet gücünün artırılması ve sınır ötesi uyum en fazla pay ayrılan harcama kalemleri olmuştur.

AB’nin kuruluş yıllarında %80’lerde olan tarım harcamaları, 1990’larda başlayan ve 2000’li yıllardan itibaren hız kazanan reform çalışmalarıyla, bütçe üzerindeki yükün azaltılarak, tarım ve kırsal alanlara desteğin daha etkin bir şekilde yapılması amacıyla %40’lara kadar inmiştir. Doğal Kaynakların Yönetimi ve Korunması başlığı Bütçesindeki harcamaların, 2014-2020 dönemi için ortalama % 39’unu ihtiva etmesinden dolayı en büyük ikinci harcama kalemi olma özelliğini taşımaktadır.⁴⁷

AB’de müzakere ve uzlaşma süreçleri, entegrasyonun en önemli unsurlarından biridir. Son mali planla ilgili uzlaşmaya varılması da yaklaşık 18 aylık görüşme sonrasında mümkün olmuştur. Bu görüşmelerde tarım ve kırsal

⁴⁵ The Multiannual Financial Framework Explained, 2013, <http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm>, (20/08/2014).

⁴⁶ Richard Baldwin, Charles Wyplosz, **The Economics of the European Union**, 4th edition, Mc Graw Hill, 2012, s.79.

⁴⁷ Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014 and the Figures, <http://ec.europa.eu/budget/news/article_en.cfm?id=201401281520>, s.11, (20/09/2014).

kalkınmaya yönelik harcamalarının etkisi belirleyici olmuştur. Müzakerelerde hedef, üye devletlerin ortak bir fikir noktasında buluşmalarını sağlamak olsa da, başta İngiltere ve Almanya olmak üzere bütçenin yaklaşık %55'ini, net bakiyenin 2/3'ünü, 24 milyar €'luk katkı ile finanse eden beş ülkeden dördünün (Almanya, İngiltere, Hollanda ve Finlandiya) müzakerelerde bu kararın alınmasında etkisi oldukça yüksektir.⁴⁸ Ancak Fransa hedeflerinin birbirleri ile çelişkiye düşmesinden ötürü yeterince net bir duruş sergileyememiştir. Bir yandan tarım fonunun en azından muhafaza edilmesi beklentisi içinde olan Fransa, bir yandan da milli gelir katkısının bütçe içindeki payının azaltılmasını istemektedir. Zira, 2020 yılına gelindiğinde OTP harcamaları, AB Bütçesi'nin 1/3'üne tekabül edecektir. Fransa ayrıca, ekonomik yapısının tabiatı gereği bölgesel yardımların ve ekonomik canlanmaya destek sağlayan fonların devamı konusunda da diğer büyüklerden ayrılmaktadır.

Tablo 3: OTP'nin Temel Göstergeleri ve Yapısal Değişimi

OTP'nin Temel Göstergeleri ve Yapısal Değişimi -Milyon €	2003 (EU 15)	2013 (EU 28)	2014 (EU 28)
Gayrisafi hasıla -AB 28	10.151.451	13.529.099	13.473.801
Tarım ürünleri hasılası	286.372	411.780	401.950
Tarım ürünlerinin gayrisafi katma değeri	148.125	162.219	158.742
Tarım ve hayvancılıktan sağlanan katma değer (% toplam katma değer)	2	1,7	1,7
	AB 12 (2003)	AB 15 (2003)	AB 28 (2014)
Tarımsal İşgücü/kişi	17.662.000	20.292.000	25.474.520
Kırsal Alan Yüzölçümü (km ²)	1.086.298	3.236.260	4.406.795
Kırsal Alan Gayrisafi Katma değeri (milyon €)	836.661	8.688.098	9.524.753
Tarım Ürünleri Hasılası Katma Değeri (milyon €)	21.076	148.125	158.742

Kaynak: Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012, <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm>, (15/11/2014); Output of the agricultural industry, <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tag00102&language=en>>, (20/01/2015); EU Commission, Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information, 2003.

⁴⁸ The European Budget Agreement 2014/2020: the end of a "slight" budgetary suspense?, **European Issues no 226**, 04/02/2014, <<http://robert-schuman.eu/en/European-issues/0266-the-European-budget-agreement-2014-2020-the-end-of-a-slight-budgetary-suspense>>, (02/08/2014).

2004 yılında 10, 2007 yılında da 2 yeni ülkenin katılımıyla, gerek tarım nüfusunun artması, gerekse kırsal alanların genişlemesi, OTP'nin günümüz koşullarına göre şekillenmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Ayrıca, son 25 yılın en önemli eleştirilerinin başında gelen, AB Bütçesi içindeki tarım harcamalarının payı, azalma yönünde bir seyir izlese de, OTP göz önünde olmaya devam etmektedir. Tablo 3'de de görüldüğü gibi, 2004 yılından sonraki büyük genişleme dalgası ile Avrupa tarımının ve kırsal alanların yapısı önemli bir değişime uğramıştır. Bununla birlikte, OTP harcamalarının, AB Bütçesi'ndeki azalan payına rağmen, OTP'nin değişmesi ve dönüşmesi yönündeki baskılar artarak devam etmiştir. OTP Tablo 3 ve 4, 2000 sonrası AB tarımının yapısındaki değişimi ve tarım harcamalarının AB Bütçesi karşısındaki durumunu özetlemektedir.

Tablo 4: AB Bütçesi içinde OTP Harcamaları

Yıl	1968	1975	1980	1990	1996	2000	2014
AB Bütçesi	1.488	5.817	15.857	44.378	82.015	77.879	134.318
OTP Harcamaları	1.292	4.404	11.940	28.422	43.043	41.844	55.883
OTP / AB Oranı (%)	87%	73%	82,60%	65,60%	55,20%	54%	%41%

Kaynak: Ragıp Şahin, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, Ankara,1998, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; EU Commission, Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information, 2003.

Sonuç

Avrupa entegrasyon sürecinin en önemli iki unsuru olan AB Bütçesi ve OTP her dönemde ilişki içerisinde olmuşlardır. OTP'nin varlığını sürdürebilmesinin en temel unsurlarından biri olan AB Bütçesi de, reform sürecinin şekillendirdiği geleceğin OTP'sinde oldukça büyük bir öneme sahiptir. Tarım harcamalarının AB Bütçesi üzerindeki yükü OTP'nin bugünkü yönelimlerinin itici gücü olmuştur. Her ne kadar 2007 sonrası sağlık taraması ile başlayan çalışmaların ve 2013 sonrası OTP'sini şekillendiren sürecin belirleyicileri, gıda güvenliği, yeşil tarım, iklim değişikliği ile mücadele olarak öne çıksa da, bütçe konusu reform sürecinden bağımsız tutulmamış, aksine süreç paralel olarak yürütülmüştür. 2020 Stratejisi doğrultusunda şekillenen 2014-2020 yıllarını kapsayan yeni Mali Plan kapsamında AB Bütçesi'nin, istikrarlı ve güvenilir bir şekilde, ekonomik büyümeye, kültürel ve sosyal gelişmeye katkıda bulunması hedeflenmektedir. Bu bağlamda tarıma aktarılan fonlar önemini korumaya devam etmiştir ve etmektedir. OTP harcamalarını da kapsayan 2. başlık için ise 373 179 milyon € fon tahsis

edilmiştir. Yeni mali plan kapsamında AB-28'in yeni dönem harcamalarında daimi bir indirim öngörülmüş, bu indirim, OTP harcamalarına da yansımıştır. OTP harcamalarında indirim baskısı ile taahhüt ödenekleri ve harcama ödeneklerinde sırasıyla %9,5 ve %9,4 oranında bir harcama indirimi yapılmış da olsa, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik harcamalar, AB Bütçesi'nin en önemli kalemlerinden biri olmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak, OTP, Avrupa 2020 hedefleri doğrultusunda stratejik önemini devam ettirecektir. AB harcamalarının %89'unun tarım harcamalarına ayrıldığı 1970'lere kıyasla, OTP harcamaları bugün %40'lara inmiş de olsa, OTP harcamalarının %70'inden fazlasının hala AB Bütçesi'nden karşılanıyor olması⁴⁹ mali anlamda, OTP' nin ortak bir politika olarak, başka bir ifade ile uluslar üstü bir AB kurumunun yönetiminde varlığını sürdürdüğünün bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bununla birlikte, AB'de tarım harcamalarının yarısından fazlasının AB Bütçesi'nden karşılanıyor olması, elbette AB'ye gerek çiftçilik, gerek gıda kalitesi gerekse doğal kaynakların kullanımı gibi temel konularda söz hakkı ve kontrol yetkisi vermektedir.

Kaynakça

- Akar, Sevda, Lizbon Antlaşmasının Avrupa Birliği Bütçe Sürecine Getirdiği Yenilikler ve 2010 AB Bütçesi, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, cilt XXVIII, sayı I, 2010.
- Alves, Rui Henrique - Afonso, Oscar, The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources, June 2009, <<http://econstor.eu/bitstream/10419/66181/1/727026941.pdf>>, (23/07/2014)
- Baldwin, Richard - Wyplosz, Charles, **The Economics of the European Union**, 4th edition, Mc Graw Hill, 2012.
- Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010.
- Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği ve Türkiye Mali Yardımlar ve Vergilendirme**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013.
- Capriani, Gabriele, **The EU Budget Responsibility without accountability?**, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.
- Güvenç, Müge, "Avrupa Birliği Bütçesi'nin Finansmanı: Özkaynaklar Sistemi", **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158.
- Matthijs, Herman, The Budget of the European Union, 4/2010, <http://ies.be/files/WP-4-2010-FINAL_0.pdf>, (15/07/2014)

⁴⁹ CAP Expenditure in the total EU Expenditure, 2013, <http://ec.Europe.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf>, (20/11/2014) .