T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:6, Sayı:2, Yıl:1991

AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇE SİSTEMİ

(*) Mustafa SAKAL

ÖZET

1951 yılında Paris Antlaşmasıyla Avrupa Kömür ve Çelik Birliği, 1957 yılında Roma antlaşmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC) kurulmuştur. İkinci Roma Antlaşmasıyla Avrupa Atom Enerjisi Birliği kurulmuştur. 1957'den bu yana tek bir idari yönetim altında toplanan bu üç antlaşma, topluluğun çalışmalarının kapsamını belirlemekte ve hukuki temellerini oluşturmaktadır. Topluluğun kurulmasından günümüze kadar topluluk mali sistemi büyük gelişme göstermiştir.

1967 yılına kadar ayrı bütçeleri olan topluluklar, bu tarihten sonra Brüksel Antlaşmasıyla üç topluluğun idari harcamaları AET bütçesi içerisinde birleştirilmiştir. Bu durumda bütçede üç mali bölüm ortaya çıkmıştır.

a) AET Bütçesi, üç topluluğun idari harcamaları, işletme harcamaları (Sosyal Fon, Tarımsal Fon, Bölgesel Kalkınma Fonu) ve EURATOM harcamaları (İşletme ve Yatırım Harcamaları).

b) Avrupa Kömür ve Çelik Birliği İşletme Harcamaları

c) Avrupa Kalkınma Fonu.

Topluluğun bütçenin birleştirilmesiyle finansmanı kendi gelirleriyle finanse edilmeye başlanmıştır. Bütçe gelirlerinin büyük bir kısmı KDV payları, Gümrük Vergileri,Üye ülkelerin GSMH payları, Tarımsal ve Şeker Tüketim vergileri ve diğer gelirlerdir.

GİRİŞ

1951 yılında Paris Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Birliği, 1957 yılında altı Avrupa ülkesinin imzaladığı Roma antlaşmasıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu teşkil edilmiştir. İkinci Roma Antlaşmasıyla Avrupa Atom Enerjisi Birliği kurulmuş ve 1957'den bu yana tek bir İdari yönetim altında toplanan bu üç antlaşma, topluluğun

(*) Araş.Gör. D.E.Ü. İ.İ.B.F

çalışmalarının kapsamını belirlemekte ve hukuki temellerini oluşturmaktadır. Topluluğun kurulmasından günümüze topluluk mali sistemi büyük bir gelişme göstermiştir (Avrupa Topluluğu Yayınları, 1982: 8).

Topluluğun hacminin genişlemesi ve üye ülkelerin mali ihtiyaçlarının da birleşmesiyle, daha etkili bir ekonomik kalkınmayı teşvik etmek amacıyla bütçe sisteminde yeni düzenlemelere gitmiştir. Ancak topluluğun kalkınmasında bütçeye ait finansal problemler devamlı olmuştur. Hatta topluluğun mevcudiyetini bile tehdit eder hale gelmiştir.

21 Nisan 1970 tarihli Konsey Kararı; bütçe konusunda ayrıntılı düzenlemeler getiren Avrupa Kömür ve Çelik Birliği Antlaşmasının 78. Roma Antlaşmasının 201. ve Avrupa Atom Enerjisi Birliği Antlaşmasının 173. maddeleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Karar'da Topluluğun harcamalarını karşılamak üzere, üye ülkelerin yukarıda maddelerde belirtilen finansal katkılarının yerini öz kaynakların alması ve Avrupa Parlementosunun Topluluk bütçesi üzerindeki etkinliğinin artırılması öngörülmüştür.

Sözkonusu konsey kararı sonradan üye ülkelere onaylattırılmıştır. Çünkü, üye ülkelerin gelirlerinin bir kısmının topluluğa aktarılması nedeniyle kendi parlementolarının etkinliği ile hakimiyetleri kısıtlanmış olacaktır (Helvacıoğlu, 1988/303: 149).

Tek bir Avrupa Siyasal Birliği oluşturma yönünde adımlar atan Avrupa Topluluğu, antlaşmalarla kendisine tanınan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullandığı araçlardan birisi de Topluluk bütçesidir. Avrupa Topluluğu, hedefleri doğrultusunda fonksiyonlarını yerine getirmesi, kurum ve organlarının genellikle bir yıllık finansman ihtiyacını karşılaması parlementonun onayı ile son şeklini alan Topluluk bütçesi ile mümkün olmaktadır.

Topluluk bütçesi, topluluğa üye ülkelerin milli bütçelerinden oldukça farklılıklar göstermektedir. Avrupa Topluluğu bütçe gelirlerinin büyük bir bölümünü KDV ile Gümrük Vergisi oluşturmaktadır. Oysaki üye ülkeler bütçe gelirlerinin önemli bir bölümü gelir ve Kurumlar Vergisinden oluşmaktadır. Harcamalar açısından ise konuya bakıldığında, Topluluk bütçesinin yaklaşık % 75'i tarım harcamalarına ayrılmaktadır. Bunun dışındaki harcamalar araştırma, sosyal ve bölgesel politika gibi alanlara yapılmaktadır. Üye ülkeler devlet bütçesinden yapılan harcamalar ise genelde sağlık, savunma, eğitim vb sektörleri kapsamaktadır.

Topluluk bütçesinin hazırlanması ile onaylanması ve harcamaların denetimi de milli bütçelerden farklı bir yapıya sahiptir. Bütçe sürecinde, Komisyon, Konsey ve Parlementonun değişik fonksiyonları ve yetkileri

vardır. Avrupa Topluluğu bütçesi üzerinde topluluğun kurumları arasında en önemli güçe sahip olan Parlemento'nun bütçe sürecindeki yetkilerinin işleyişi biçimine geçmeden önce, topluluk bütçesinin tarihi gelişimini incelemek konunun önemi açısından yararlı olacaktır.

I-AVRUPA TOPLULUĞU BÜTÇE SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

A - Avrupa Kömür ve Çelik Birliğinin Bütçesi

Avrupa topluluklarının ilki olan birliğin 1950 başlarında sadece topluluğun idari giderlerini karşılamak için ilk bütçesi yapılmıştır. Bütçenin finansmanını kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirlerin en çok % l'lik kısmı ile vergi gelirleri teşkil etmiştir. Her yıl yeniden tespit edilen bu oran, kademeli olarak azalma göstermiştir.

1960'larda % 0,35, 1972-1979 arasında % 0,29, 1980'den beri % 0,31'dir. 1950 yılından sonra, Avrupa Kömür ve Çelik Birliği antlaşmasının 26. maddesi çerçevesinde bütçeden kömür ve çelik sanayiinde çalışan işçilere parasal ve mesleki yardımlar, konut kredileri ve işletmelere yatırım kredileri verilmesi kararlaştarılmıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Birliği giderlerini vergi gelirleriyle ve kendi kaynaklarıyla karşılayan gelişmiş bir bütçe sistemine sahiptir. İthalat vergilerinden elde edilen Gümrük Vergileri birliğin kuruluş kanununda amaç olarak kabul edilmesede, üye devletlerde hala uygulanmaktadır. Çünkü birliğin işletme bütçesi yasada belirtilen prosedüre ve kendi kurallarına göre idare edilmekte olup, hala genel topluluk bütçesinden ayrı olarak sunulmakta ve ayrı idare edilmektedir.

B - Avrupa Atom Enerjisi Birliği Bütçesi

Avrupa Atom Enerjisi Birliği antlaşması ile kurulan mali sistemde, işletme ve yatırım bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe teşkil edilmiştir. Antlaşma üye ülkelerin bütçe giderlerine katkısını ve bütçe ile ilgili kararlarda Konsey üyelerinin oy sayılarını farklı seviyelerde tespit etmiş olup, Antlaşmanın 173. maddesiyle de mali katkılarını vergi gelirleri esasına göre düzenlemiş olmasına rağmen bu imkan değerlendirilememiştir.

Avrupa Atom Enerjisi Birliği bütçesi ile AET bütçesinin bütçe prosedürü ve genel prensipleri benzerlik göstermektedir.

TABLO: 1

Avrupa Atom Enerjisi Birliği Bütçesine Üye Ülkelerin Katkı Payları

	İşletme Bütçesi		Yatırım Bütçesi	
Üye Ülkeler	%	Oy Sayısı	%	Oy Sayısı
Belçika	7,9	2	9,9	9
Fransa	28,8	4	30,0	30
B.Almanya	28,0	4	30,0	30
İtalya	28,0	4	23,0	23
Lüksemburg	0,2	1	0,2	1
Hollanda	7,9	2	6,9	7

Kaynak: The European Communty's Butget, Periodical.

C - Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi

1957'de Roma Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu, antlaşmanın mali hükümleriyle gelir ve işletme ile idari giderlerde tek bütçe esasını getirmektedir. Roma Antlaşmasının 199.maddesinde topluluk bütçesi, "Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili olanlar dahil, Topluluğun tüm gelir ve giderleri her bütçe yılı için önceden tahmin edilmek ve bütçede gösterilmek zorundadır". şeklindedir (Günuğur, 1988, s.149). Sadece üye ülkelerin denizaşırı ülkeleri için kurulan Avrupa Kalkıma Fonu harcamaları Bütçe dışında tutulmuştur.

1964 yılından beri uygulanmakta olan bu politika ile sosyal fon vergilerine benzeyen tarım vergileri Topluluk bütçesinde yer almıştır. Tarım vergileri Ortak Pazar Organizasyonunun konusunu teşkil eden üçüncü ülkelerden yapılan tarım ürünleri ithalatından alınmaktadır. 1964 yılında Ortak Pazar politikası kararı alandığı zaman gümrük uygulaması ve idari masrafların genişlemesi, 1967 yılında üç topluluğun birleşmesinden önce AET bütçesinin büyümesine neden olmuştur (Helvacıoğlu, s. 152).

Roma antlaşmasında bütçe ve Sosyal Fon giderleri için üye ülkelerin katkı payları farklı oranlarda tespit edilmiştir (md 201).

TABLO NO : 1

AET Bütçesine ve Sosyal Fona Üyelerin Katkı Payları

Üye Ülkeler	İdari Bütçe(%)	Sosyal Fon(%)	Oy Sayısı
Belçika	7,9	8,8	2
Fransa	28,0	32,0	4
B.Almanya	28,0	32,0	4
İtalya	28,0	20,0	4
Lüksemburg	0,2	0,2	1
Hollanda	7,9	7,0	1

Kaynak : The European Communty's Butget, Periodical.

Bütçe harcamalarında meydana gelen büyüme nedeniyle1984 yılı sonunda topluluk sahip olduğu gelirleriyle yıllık harcamalarını kapatmak için harcamalarını kısmak zorunda kalmıştır.

Nitekim 1984 Eylülünde Avrupa Parlementosu 1985 yılı bütçesini zorunlu olarak reddetmiştir. Çünkü bu bütçenin tahmini gelirleri sadece sonbahara kadar gerekli harcamaları karşılıyordu.

Topluluk son yıllarda bütçe açıkları, bütçe reformu, bütçe harcamalarının disiplin altına alınması ve bütçe müzakerelerine ilişkin konular üzerinde anabaşlıklar itibariyle durmuştur. Tartışmaların topluluk üye devletlerinin kendi aralarında bütçeye ait işlemleri içeren müesseler üzerinde tartışmaları yoğunlaştırırken, bunlar parlemento, konsey ve komisyonlar arasındaki müzakereler olduğu açıktır (The European Community's Budget, 1986, s. 5).

D - Tek Bütçe Sistemine Geçiş

1 Haziran 1967 tarihinde üç topluluğun birleşmesine ilişkin Brüksel Antlaşmasının 20.maddesine göre; üç topluluğun idari harcamaları AET bütçesi içerisinde birleştirilmiştir. Bu durumda bütçede üç mali bölüm ortaya çıkmıştır.

a) AET Bütçesi

Üç topluluğun idari harcamaları, işletme harcamaları (Sosyal Fon,Tarım Fonu, Bölgesel Kalkınma Fonu) ve EURATOM harcamaları (İşletme ve Yatırım Harcamaları).

b)Avrupa Kömür ve Çelik Birliği İşletme Harcamaları

c)Avrupa Kalkınma Fonu

Topluluk bütçesinin bu şekilde birleştirilmesinden sonra Roma antlaşmasının 201. maddesi doğrultusunda, Topluluğun bütçesinin kendi gelirleri ile finanse edilmesi ve Avrupa Parlementosunun bütçe üzerindeki statüsüde kesinlik kazanmıştır. 21 Nisan 1970 tarihli Konsey kararı bütçenin hazırlanması ve onaylanması sürecinde de bazı değişiklikler yapmıştır.

Avrupa topluluğu antlaşmasının finansal karşılıkları bütün gelirleri ve bütün idari ve cari harcamaları içine alan tek bir bütçe içinde tanımlanmaktadır. Sadece üye ülkelerin daha önceki denizaşırı topraklarına yapılan finansal bağışlara yönelik kalkınma fonları bütçe dışında tutul-

muştur. İdari bütçeye yapılan yardımlar Avrupa Topluluğu antlaşmasıyla oluşturulan bir ölçüde Sosyal Fona yapılan yardımlardan farklı olmuştur. Fakat konseydeki oy hakkının ağırlığı aynıydı. 1967'de üç topluluğun birleşmesinden önce Avrupa Ekonomik Topluluğunun ilk bütçesi, mekanizmanın genişlemesiyle ve başlangıçta Sosyal Fon işlemleriyle normal bir hızda büyümüştür. 1964'de topluluğun tarım politikasının başlamasıyla harcamaların büyümesine izin verilmiştir (Süral, 1984, s. 41).

II-BÜTÇE SÜRECİNDEKİ FONKSİYONLARI AÇISINDAN AVRUPA TOPLULUĞUNUN ORGANLARI

Avrupa Topluluğu kurumsal yapısı içerisinde Avrupa Parlementosu'nun topluluk bütçesindeki görevi ile yetkilerinin işleyiş biçimine geçmeden önce, topluluğun bütçeye ilişkin yetkilerini, Avrupa Parlementosu ile paylaşan Konsey ve Komisyonla ilgili bilgi vermek yararlı olacaktır.

A - Konsey

Konsey, kendisine Komisyon tarafından sunulan genel kapsamlı bir memorandum veya belirli bir nokta üzerinde yoğunlaşan bir teklif aldığı zaman, bu konuda yapacağı görüşmelerin hazırlanması görevini Daimi Temsilciler Komitesine vermektedir. Daimi Temsilciler Komitesi, bazıları daimi nitelikte olan çok sayıda çalışma grupları ve Komitelere dayanmak suretiyle çalışmalarını yürütmektedir (Uludağ, 1988, s. 24).

Konseyde sadece hükümet üyeleri ülkelerini temsil edebilirler. Dışişleri Bakanları genellikle Konsey'de ülkesinin temsilcisi olarak yer almakta ise de toplantılarda yer alacak üyeler toplantı konusuna göre değişik formasyonda da olabilirler. Tarım konseyi, sosyal konsey toplantıları ve bu toplantılara katılacak Tarım Bakanı,Çalışma Bakanı gibi. Konsey, antlaşmalardan doğan hemen hemen tüm önemli sorunları karara bağlar. Birkaç istisna dışında, tüm konuların Konsey'de ele alınabilmesi yalnızca komisyon önerisi ile mümkündür. Konsey kararları basit çoğunlukla veya ittifakla alabilir. Konseyin Topluluk bütçesinin oluşumundaki görevleri şu şekilde olmaktadır. Konseyin bütçe ön projesinden, en geç uygulanacağı yıldan önce gelen yılın 1 Eylülünde Komisyon Tarafından, haberdar edilmesi gerekmektedir.

Konsey bu ön projeden sapmak istediği durumda Komisyona, ve gerekli hallerde öteki kuruluşlara danışır. Konsey bütçe projesini nitelikli çoğunlukla hazırlar ve Avrupa Parlementosuna iletir. Parlemento bütçe tasarısını 45 günlük süre içerisinde kabul etmesi gerekir. Eğer parlemento bütçe üzerinde bazı değişiklikler yapılmasını önermişse bütçe tasarısı tekrar

konseye gönderilir.

Konsey, sözkonusu bütçe projesini Komisyonla ve gerektiğinde öteki ilgili kuruluşlarla görüştükten sonra, Avrupa parlemetosunu tarafından kabul edilen düzenlemelerin herbirini nitelikli çoğunlukla değiştiribilir ve aynı çoğunlukla Avrupa Parlementosu tarafından sunulan değişiklik önerileri üzerinde karar verir. Bütçe projesi, Konsey tarafından kabul edilen değişiklik önerileri doğrultusunda değiştirilir.

Sözkonusu bütçe projesinin bildirilmesinden sonraki 15 günlük süre içinde Konsey, Avrupa Parlementosu tarafından kabul edilen düzeltmelerin hiçbirini değiştirmez ve bu organ tarfından sunulan değişiklik önerilerini kabul ederse, bütçe kesinlikle kabul edilmiş sayılır. Konsey, Avrupa parlementosuna düzeltmelerin hiçbirinin değiştirmediği ve değişiklik önerilerini kabul ettiği hakkında bilgi verir.

Bu süre içinde Konsey, Avrupa Parlementosu tarafından kabul edilen düzeltmelerin bir ya da bir çoğunu değiştirir yahut Avrupa Parlementosu tarafından sunulan değişiklik önerilerini kabul etmezse, bütçe projesi yeniden Avrupa Parlementosuna iletilir. Konsey, Avrupa Parlementosuna kararların sonucunu bildirir.

B - Komisyon

Avrupa Topluluğu yürütme organıdır. Antlaşmalar, yürütme alanında Komisyona geniş yetkiler vermiştir. Komisyon ayrıca Konseyin aldığı kararları yürütmekle de görevlendirilmiştir. Komisyon, aynı zamanda Topluluk fonları ve ortak politikalarını yürütür.

Komisyon üyeleri 4 yıl için atanırlar. Halen Almanya, İspanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'dan ikişer, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'dan da birer üye olmak üzere 17 üyeden oluşmaktadır. Üyeler, hükümetlerden ve Konseyden bağımsız olarak hareket ederler.

Komisyon, Topluluğun kurumlarınca 1 Temmuz tarihine kadar kendisine gönderilen bütçe tekliflerini değerlendirerek ön bütçe tasarısını hazırlar ve bu tasarıyı görüşülmek üzere Konseye sunar.

C - Avrupa Sayıştayı

1975 tarihli anlaşmayla kurulan Topluluk Sayıştayı ilk toplantısını 25 Ekim 1977'de geçici çalışma yeri olan Lüksemburg'da yapmıştır. Parlementonun görüşü alınarak, Konsey tarafından altı yıl için atanan 12 üyeden

oluşmaktadır. Topluluk bütçesinin denetimi yetkisine sahiptir.

Sayıştay yetkisini üye devletler sınırlarında dahi kullanabilmektedir. Gümrük vergilerinin toplanmasında olduğu gibi v.b.Sayıştay üyeleri, görevlerini yaparken hiçbir hükümet ya da hiçbir kuruluştan ne bir talimat isteyebilir ne de bir talimat kabul edebilir. Sayıştay üyeleri görevlerinin niteliği ile bağdaşmayan her davranıştan kaçınır.

Sayıştay,Topluluğun gelir ve giderlerini toplam hesaplarını inceler. Topluluk tarafından meydana getirilen kuruluşların, gelir ve gider toplamı hesaplarını da kuruluş anlaşması böyle bir incelemeyi dışarda bırakmadıkça, aynı şekilde inceler.Bununla beraber yaptığı incelemeler gelir ve giderlerin yasallığını ve düzenliliğini inceler ve iyi bir mali yönetimi sağlar. Gelirlerin kontrolü, Topluluğa sağlanan gelirler temeline göre yapılır. Giderlerin kontrolü ise, ödeme yukümlülükleri temeline göre yapılır. Yapılan kontrollerin bütçe yılı hesaplarının kapatılmasından önce yapılması gerekir (Rom. Ant. md. 206).

III- AVRUPA PARLEMENTOSUNUN BÜTÇE YETKİSİNİN İNCELENMESİ

A - Avrupa Topluluğu Bütçesinin Hazırlanması ve Onaylanması

8 Nisan 1965 tarihli "Avrupa Toplulukları için Tek Konsey ve Tek Komisyon Kuran Antlaşma"nın 1 Haziran 1967'de yürürlüğe girmesiyle, topluluk kurumlarının birleştirilmesi sonucu, sözü edilen anlaşma maddeleri gereğince üç topluluğun harcamaları da tek bir bütçe ile düzenlenmeye başlanmıştır.

Avrupa Topluluğuna ilişkin Mali Hükümler Roma antlaşmasının 199 ve 209. maddeleri ile düzenlenmiş bulunmaktadır. 22 Nisan 1970 tarihli " Bazı Bütçe Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Anlaşma" ile Roma Antlaşmasının Mali hükümler başlığı bölümünde yer alan bütçeye ilişkin maddeler değiştirilmiş bulunmaktadır. Roma Antlaşmasının 199. maddesi Topluluğun her yılki gelir ve giderlerini kapsayan yıllık bütçesi olacağını öngörmüştür. Bütçe hükümlerinin değiştirilmesi Hakkında Anlaşma ile değişik, Roma Antlaşmasının 203. maddesi ise Topluluk bütçe yılının 1 Ocak'ta başlayıp 31 Aralıkta sona ereceğini bütçe sürecinde, Topluluk bütçesinin hazırlanışı ile, bütçe tasarısının Topluluk kurumlarında görüşülmesi aşamasında, kurumların yetkilerinin neler olduğunu ve bütçenin ne şekilde onaylanacağını yeniden düzenlemiş bulunmaktadır (Altıntaş, 1988, s. 24).

Topluluk bütçesinin her yıl hazırlanışı ile kurumlarda görüşülmesi aşağıda yer alan prosedürü izler:

Avrupa Topluluğu Komisyonu en geç 1 Mayıs'ta zorunlu olmayan harcamalar için gelecek yıl bütçesinin hazırlanmasında baz teşkil eden ve zorunlu olmayan harcamaların bir yıldan diğer yıla artışını belirleyen harcamaların maksimum oranlırını topluluğun tüm harcamacı kuruluşlarına duyurması ile Bütçe çalışmaları başlamış olur. Bu oran üye ülkelerin bütçe büyüklükleri, enflasyon oranı ve GSMH'ları veri olarak alınarak, Komisyonca bu kıstaslar doğrultusunda hesaplanır. En geç 1 Temmuz tarihinde Komisyon, Topluluk kurumlarının her bir ünitesinden gelen harcama tahminlerini gösteren bütçe tekliflerini alır.

Komisyon, topluluğun toplam gelir ve harcamalarının yer aldığı bütçe tekliflerini konsolide ederek en geç l Eylül'e kadar ön bütçe tasarısı olarak Konsey'e gönderir. Konsey ön bütçe tasarısını inceler ve vasıflı çoğunlukla bütçe tasarısı haline dönüştürerek 5 Ekim'den önce Parlementoya sunar. Parlemento bütçe tasarısı üzerindeki görüşmelerini 45 gün içinde yapar. Parlemento tasarıyı görüşürken, zorunlu harcamalarda mutlak çoğunlukla, zorunlu olmayan harcamalarda ise oy çoğunluğu ile değişiklikler yapabilir. Parlemento bütçe tasarısını Konseyden geldiği biçimde 45 gün içerisinde görüşür ve onaylarsa bütçe kabul edilmiş olur. Zorunlu olan ve olmayan harcamalarda değişiklik yaparsa, bütçe tasarısı değişiklik önergeleri ile birlikte incelenmek üzere yeniden Konsey'e gönderilir.

Konsey kendisine değişiklik önergeleri ile birlikte gönderilen bütçe tasarısını 15 gün içinde görüşür. Parlemento'nun zorunlu harcamalarda yaptığı değişikliği Konsey tekrar değiştirebilir. Sonunda Parlemento'nun zorunlu harcamalarda yaptığı değişikliği ya kabul eder ya da reddeder. Parlementonun Konsey'e sunduğu bütçe tasarısı 15 gün içerisinde hiçbir değişikliğe uğramazsa, bütçe nihai olarak kabul edilecek demektir. Değişikliğe uğrarsa tekrar Parlementoya gönderilir.

Konsey tarafından yapılan değişiklikle ikinci kez Parlementoya gelen bütçenin ikinci ve son görüşmesi 15 gün içerisinde sonuçlandırılır. Bu aşamada Parlemento Konsey'in zorunlu harcamalarda yaptığı herhangi bir değişikliği kesinlikle reddedemez. Zorunlu olmayan harcamalardaki değişikliği oy çoğunluğu veya mutlak çoğunluğun 5'de 3'ü ile reddedebilir. Parlemento aynı zamanda 3'de 2 çoğunlukla bütçe tasarısını reddedebilir ve yeni bir bütçe tasarısı hazırlamasını Konsey'den isteyebilir.

Eğer 15 gün içerisinde Parlemento bütçeyi inceler ve değişiklikleriyle birlikte oy çoğunluğu ile kabul ederse nihai bütçe kesinleşmiş olur.

Sonuçta Parlemento başkanı bütçenin kabul edildiğini açıklar.

B- Parlementonun Bütçe Hazırlama Sürecindeki Yetkileri

Topluluk harcamalarının zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar şeklindeki ayrıma tabi tutulması Roma Antlaşmasının 203. maddesinin 4.bendine göre yapılmıştır. İlk kez 1975 bütçesinde Komisyonun önerisine bağlı olarak Parlemento ve Konsey zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar konusunda yapılan ayrımı benimsemiştir. Zaman zaman Konsey ile Parlemento arasında harcamaların ayrımı konsunda anlaşmazlıklar çıkmıştır.

Avrupa Parlementosu'nun, Topluluğun gelirlerinin artırılması konusunda herhangi bir yetkisi ve gücü yoktur. Çünkü Topluluğun bütçe gelirleri anlaşmalarla belirlenmiş durumdadır. Parlementonun bütçe süreci içerisinde topluluğun harcamaları üzerindeki gücü harcamaların zorunlu ve zorunlu olmayışına göre değişmektedir.

1 - Zorunlu Harcamalardaki Yetkisi

Bütçe süreci içerisinde Parlamento zorunlu harcamalarda değişiklik önerme yetkisine sahiptir. Ancak bu harcamalarda son karar konseyin olmaktadır. Buna rağmen Parlamento tarafından sunulan zorunlu harcamalardaki değişiklik, harcamalarda yüksek bir artışı içermiyorsa, konseyin sözkonusu değişikliği onaylaması vasıflı çoğunlukla mümkündür. Parlemento tarafından yapılan değişikliği Konsey vasıflı çoğunlukla reddetmedikçe bu değişiklik onaylanmış olur.

2 - Zorunlu Olmayan Harcamalardaki Yetkisi

Parlamentonun bir sonraki yıl bütçe tasarısının görüşülme sürecinde zorunlu olmayan harcamaları reddetme ve değiştirme gücü, zorunlu harcamalara oranla daha fazladır. Zorunlu olmayan harcamalarda Parlamento bu harcamalar için bütçeden ayrılan payları değiştirebilir veya azaltabilir. Parlemento tarafından yapılan değişiklikleri oy çoğunluğu ile yapar. Parlamento tarafından yapılan değişiklik ancak Konsey'de bütçe tasarısı görüşülmesi esnasında vasıflı çoğunlukla değiştirilebilir. Bununla birlikte parlemento konseyin yaptığı değişiklikleri tekrar değiştirme ya da reddetme yetkisine sahiptir. Yeniden kendi değişikliklerini sunabilir.

Ancak, Avrupa Topluluğunun yıllık bütçelerinin hazırlanması ve görüşülmesi sırasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalarda sıkıntıların önlenmesini sağlamak ve konularda bir takım kurallar saptamaya çalışmak üzere ikinci kez Topluluk Kurumları

1982 yılında biraraya gelmişlerdir.

30 Haziran 1982'de bütçe görüşmelerinin daha sağlıklı yürütülmesini amaçlayan çeşitli önlemlerle ilgili bir "Avrupa Parlamentosu Bakanlar Konseyi ve Komisyon Ortak Bildirisi" imzalanmıştır. Bu bildiride, önce ortak ölçütler, tüm bütçe kalemlerinin zorunlu harcamalar ve zorunlu olmayan harcamalar olarak sınıflandırılmasıyla, gelecek için yeni bir görüşme yöntemi yer almaktadır. Diğer hükümlerde bütçe görüşmeleri sırasında, bütçeyle ilgili yetkiyi elinde bulunduran iki kurum arasında daha iyi bir işbirliği belirlenmekte ve bazı mekanizmalar saptanmaktadır (Altıntaş, 1984: 32).

3- Avrupa Parlamentosunun Topluluk Bütçesini Veto Yetkisi

Avrupa Parlamentosu ilk kez Haziran 1979'da doğrudan seçimlerin kendisine sağladığı güçle, Topluluk bütçesi üzerindeki yetkilerini daha etkin bir biçimde kullanmaya başlamıştır. 1980 yılı Topluluk bütçesini veto etmiştir. Bunun üzerine Topluluk Roma Antlaşmasının 204.maddesi gereğince 1980 yılının ilk altı ayı süresince her ay bir önceki yıl bütçesinin onikide bir tutarında harcama yaparak çalışmalarını devam ettirebilmiştir.

30 Mayıs 1980'de yapılan anlaşmayla 1980 yılı bütçesi 9 Haziran 1980 yılında kabul edilmiştir. Bu durumda nihai bütçenin yürürlüğe girebilmesi Parlamento tarafından onaylanması ile mümkün olmaktadır.

IV- TOPLULUK BÜTÇESİNİN GELİRLERİ VE BÜTÇE DIŞI GELİRLERİ

25 Nisan 1962 tarihinde yapılan düzenleme ile Topluluk tarım politikasının temelleri atılarak ilk pazar organizasyonu düzenlemeleri kabul edilmiştir. Pazar organizasyonunun etkili kılınabilmesi içinde bir vergi sistemi olan Tarımsal Prelevmanlar (Gümrük ve Tarım vergileri) geliştirilmiştir.

Diğer taraftan, üye ülkeler arasındaki ticarette iç fiyatlarla ithal fiyatları arasındaki farkı ortadan kaldırmak için dahili vergilerin uygulanması ve ayrıca da üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta dış fiyatların iç fiyat seviyesine yükseltilmesi için üçüncü ülkelerden yapılacak ithalatta uygulanacak vergilerin uygulanması kararlaştırılmıştır.

Tarım ürünlerinde tek fiyat uygulamasına geçişi sağlayacak olan bu tedbirlerin kabulünden sonra, Bakanlar Konseyi Topluluğun mali yapısının yeniden düzenlenmesini kabul etmiştir. Bu amaçla, AET Komisyonu 6 Nisan 1965 tarihinde Topluluk bütçesinin kendi özkaynaklarına sahip ol-

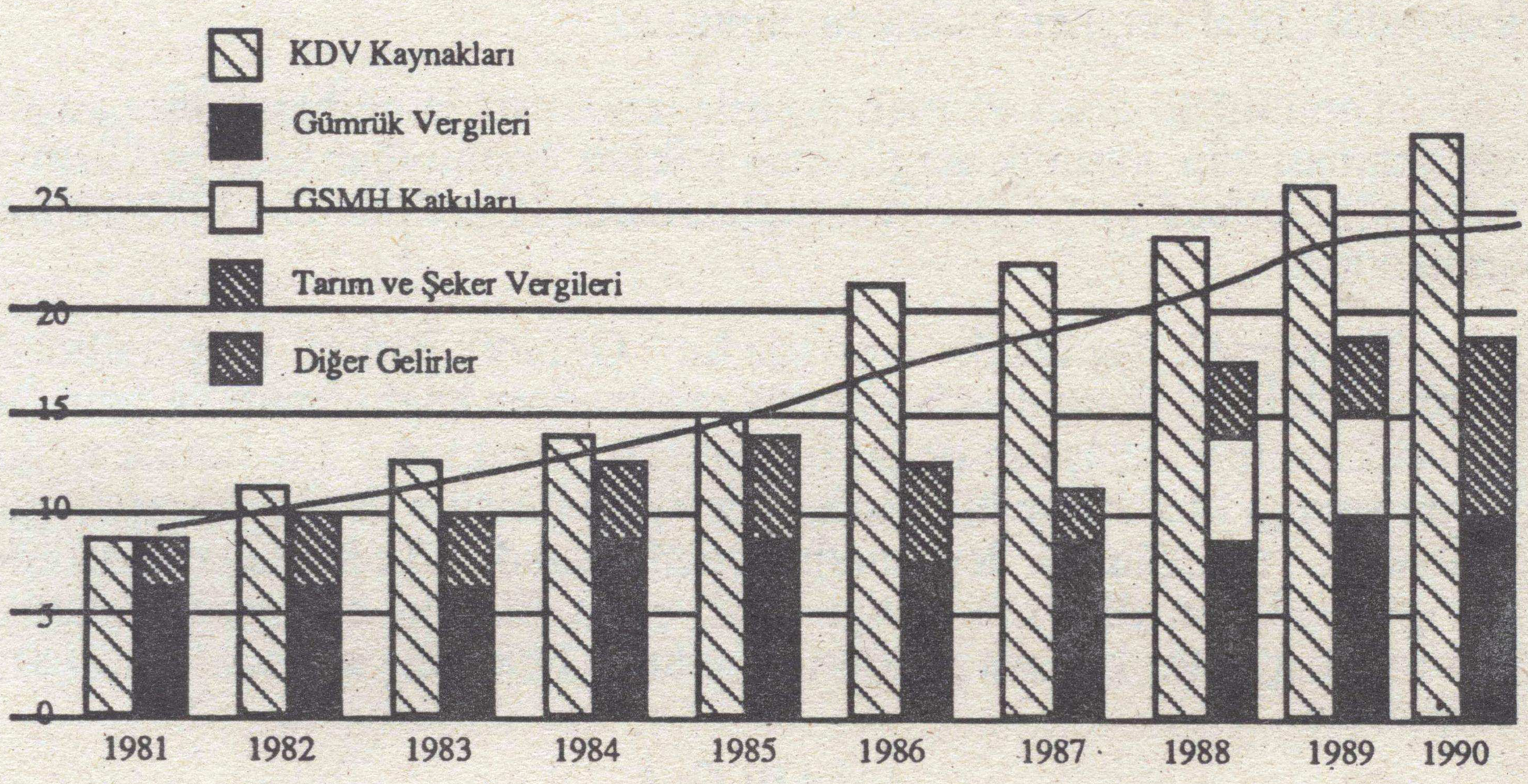
masına imkan tanıyan bir rapor hazırlamıştır. Bu rapora göre; 1 Haziran 1967 tarihinden itibaren gümrük ve tarım vergilerinin topluluk bütçesine öz kaynak olarak verilmesi ve üye ülkelerin doğrudan yardımlarının yavaş yavaş ortadan kaldırılması öngörülmüştür.

A - Topluluk Bütçesinin Özkaynakları

Topluluk bütçesinin günümüzdeki finansman şekliyle birçok kaynaktan finanse edildiğini görmekteyiz. Bu finansman kaynakları aşağıdaki figürde orantılı olarak görülmektedir.

TABLO 3:

TOPLULUĞUN 1990 YILINDAKİ GELİRLERİ(%) (Milyar ECU)



Buna göre sözkonusu gelirler :

(i) Üye Ülkeler tarafından sağlanan klasik kaynaklar;

a - Gümrük Vergileri

b - Tarım ve Şeker Vergileri

(ii) Katma Değer Vergisinden Elde Edilen Kaynaklar,

(iii) Katma Değer Vergisinin Yerleşmesinde Üye Ülkelerden Yapılan Mali Yardımlar,

(iv) Üye Ülkelerin GSMH'nın bir Yüzdesi,

(v) Çeşitli gelirler,İç vergiler ve diğer gelirler, banka faizleri,araştırma programlarına yardımlar, kullanılmayan ödenekler(Financial Report,1988: 14).

1 - Gümrük Vergileri

Gümrük vergileri özkaynakların geleneksel unsurlarından en önemlisidir. Çünkü bu vergilerin girdisi tarım vergilerinin iki katından fazladır. 21 Nisan 1970 tarihli karar ile Ortak Gümrük Tarifesine göre ithal mallarından elde edilen gelirlerin topluluğa tedrici olarak aktarılması kararlaştırılmıştır. 1 Ocak 1971 de % 50 miktarıyla başlatılacak bu aktarma 1 Ocak 1975 yılı sonunda Topluluk bütçesine tümünün devredilmesiyle gerçek özkaynak niteliğine kavuşturulmuştur. Ancak, kömür ve çelik üzerindeki ithal vergileri istisna tutulmuştur.

Topluluğun ticari ve mali politikaları arasında herhangi bir çatışma oluşmaması için, gümrük vergilerinin miktarı Topluluğun mali problemlerinin görüşülmediği, uluslararası toplantılarda (Özellikle GATT'da) belirlenmektedir.

Bu kaynak üye ülkeler arasında bir " Gümrük Birliği" oluşturulması, Topluluk içi mal dolaşımında gümrük tarifelerinin kaldırılması ve ortak bir gümrük tarifesi ihdasının doğal bir sonucu olmaktadır. Bu suretle topluluğun yaptığı ithalat üye ülkelerden her hangi birisine ait olsa da, en uygun limandan veya gümrük deposundan yapılmaktadır. Bu ithalatta tahsil edilen gümrük vergilerinin hangi ülkeye ait olduğu sorununu ortadan kaldırmak için söz konusu gelirlerin Topluluk bütçesine aktarılmasına karar verilmiştir.

TABLO: 4
Gümrük Vergilerinin Bütçeye Katkısı

Yıllar	%	Milyon ECU
1977	46,29	3.927,2
1978	37,09	4.407,9
1979	36,10	5.189,1
1980	36,77	5.905,8
1981	34,46	6.392,0
1982	31,80	6.815,0
1983	28,21	6.988,7
1984	30,98	7.960,0
1985	29,47	8.910,0
1986(*)	27,57	9.700,0
1987(**)	26,61	9.762,0

(*) 10 Haziran 1986'da kabul edilen Bütçe Rakamı
(**) 1987 Ön Bütçe Tasarısı
Kaynak: Commission of the European Communities, European Economy, July 1986, Number 29.

Üçüncü ülkelerle yapılan ticaretteki tedrici olarak görülen azalma gümrük vergilerinin miktarını düşürmektedir. Topluluk içinde gümrük tarifelerinin kaldırılmasıyla serbest dolaşan mallara ilişkin gümrük vergileri, ulusal bütçelerde toplanmaktadır.

Topluluktaki iki önemli ithalatlçı ülke (B.Almanya ve İngiltere) toplam gümrük vergilerinin % 56,2'sini sağlamaktadır. İngiltere ve 3 Benelüks ülkesi gibi bazı ülkeler konumları nedeniyle büyük ithalatçı ülke durumundadırlar. Örneğin Hollanda en az İtalya kadar gümrük vergisi toplamaktadır. GSMH'yı milli refahın en basit göstergesi olarak ele alırsak İngiltere, Benelüx ve İrlanda Tarafından toplanan gümrük vergilerinin yüzdesinin Topluluğun GSMH'nın yüzdesi üzerinde olduğu görülür. B.Almanya ve Danimarka'da durum hemen hemen aynı olmasına rağmen İtalya ve Fransa bunun tam tersidir.

2 - Tarım Vergileri

Tarım vergileri, tarım ürünleri ithal fiyatlarını Topluluktaki fiyat düzeyine getirmek için Topluluk gümrük sınırlarında alınan vergilerdir. 1 Temmuz 1967'ye kadar üye ülkelerin katkılarını teşkil eden ve 21 Nisan 1970 kararı çerçevesinde şekerden alınan verginin de dahil edilmesiyle birlikte Ortak Tarım Politikasının temel karekteristiğini yansıtan tarım vergileri 1 Ocak 1971'den itibaren Topluluk bütçesine özkaynak olarak aktarılmaya başlanmıştır.

Şeker vergisi, şekerlerdeki üretim fazlasını sınırlamak ve üreticileri bunun maliyetine ortak etmek için konulmuş bir vergidir. Tarım vergileri, her yıl her ürün için tespit edilen Topluluk fiyatları ile dünya piyasa fiyatları arasındaki farkı yansıtmaktadır. Bu durumda dünya pazarındaki fiyatların değişkenliği Topluluğun bütçe gelirlerini etkileyecektir.

TABLO NO : 5
Tarım Vergilerinin Bütçeye Katkısı

Yıllar	%	Milyon ECU
1977	20,96	1.778,5
1978	19,21	2.283,5
1979	14,60	2.143,4
1980	12,46	2.002,3
1981	9,41	1.747,0
1982	10,39	2.228,0
1983	9,26	2.295,0
1984	9,35	2.436,3
1985	7,72	2.179,0
1986(*)	7,67	2.699,0
1987(**)	8,98	3.297,0

(*) 10 Haziran 1986'da Kabul Edilen Bütçe.
(**) 1987 Ön Bütçe Tasarısı.

Yani tarım vergilerinin hasılatı ülkelerin ticaretine ve fiyatların hareketlililğine bağlıdır. Dünya pazarlarındaki fiyatların yüksek olduğu dönemlerde ihracatı caydırıcı bir önlem olarak işlemektedir. Böylece ihracatın üçüncü ülkelere yapılması engellendiğinden fiyatların yükselmesi de önlenmektedir.

Tarım vergilerinin oranı Rotterdam borsasında tespit edilmektedir. Bu oran bazı ürünlerde hergün bazı ürünlerde de aylık olarak belirlenmektedir. Böylece tarım ürünlerinden alınan vergilerde esneklik sağlanmıştır. Bu esneklik Topluluk üreticilerini dış rekabetten büyük ölçüde korumaktadır.

Tarım ürünleri üzerinden alınan vergilerin topluluk bütçesine katkısı aşağıda yıllar itibariyle verilmektedir.

3 - Katma Değer Vergisi

Kasım 1962'de Neumark Raporunun ışığı altında Komisyon Katma Değer Vergisinin tüm toplulukta uygulanmasını önermiştir. Ancak bu öneri parlemento tarafından geri çevrilmiştir. KDV ile ilgili çalışmalar uzun müddet sürmüştur. Avrupa Topluluğu bütçesinde KDV'nin özkaynak olarak yeralması ise, 21 Nisan 1970 kararı ile olmuştur. 9 ülke arasında KDV'nin uyumlaştırılması ise; 17 Mayıs 1977 tarihli 6. direktif ile yapılmıştır.

Gümrük ve Tarım Vergileri gibi olmayan KDV gelirleri cari yıl için belirlenmiş bütçe tahminlerinin 1/12'si oranında her ay otomatik olarak yapılmaktadır. Topluluğun mali ihtiyaçları olsun veya olmasın düzenli olarak ödenir. Çünkü, KDV yüzdesi Toplulukta bütçe gelirlerinin dengesini kurmaya yardımcı olmaktadır. Sadece bu ödemelerin tahminlere uygunluğu tartışma konusu olabilir. Nedeni de yapılan tahminler ile ekonominin o günkü gerçek durumu arasında ilişki kurmanın mümkün olmamasıdır.

TABLO NO : 6
KDV'nin Gerçekleşen Oranı

Yıllar	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
%	0.781	0.731	0.786	0.924	1.0	1.14	1.23	1.40	1.39

Son Yıllarda Topluluk Bütçesi harcamalarının artış göstermesi bütçeye yeni kaynaklar sağlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle, Topluluk 1986 yılında KDV oranını % 1,4'e yükseltmeye karar vermiştir. Bu karar ise sanayileşmiş ülkeler tarafından olumsuz karşılanmaktadır.

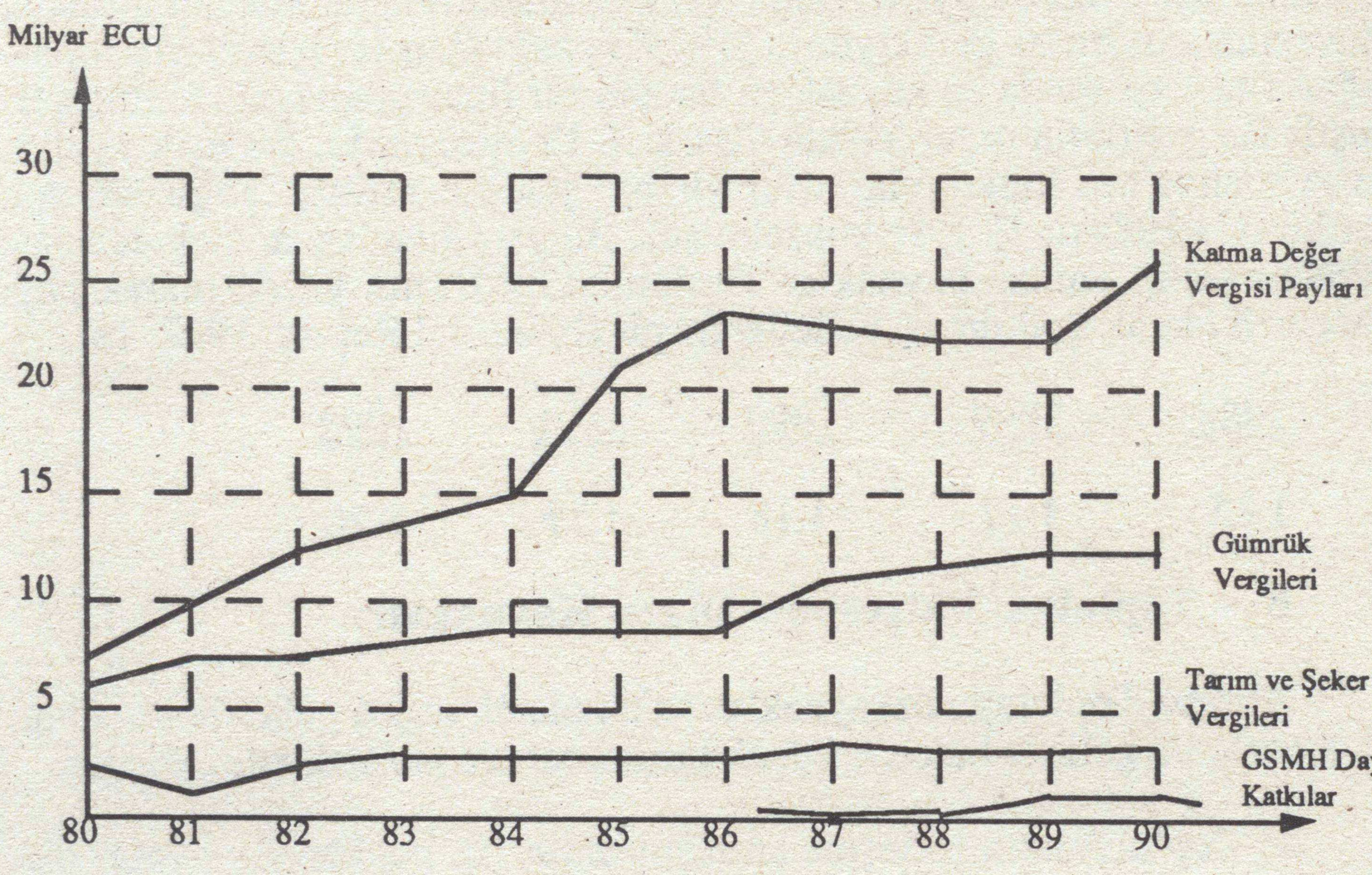
Çünkü oranın artırılması bütçe kaynaklarının KDV katkısı yüksek olan sanayileşmiş ülkelerin ekonomilerine daha fazla yük getirecektir.

Üye ülkelerce tüketim aşamasında ödenen KDV, ülkelerin ekonomik kapasitelerini yansıtmaktadır. Topluluk bütçesine aktarılan miktarda sanayileşmiş ülkelerin payı daha yüksek olmaktadır. 1979 yılında topluluk KDV gelirlerinin % 85,2'si, 1984 yılında % 86,9'u B.Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya gibi ülkelerden sağlanmıştır.

Yıllar itibariyle gelirlerin dağılımına bakıldığı taktirde aşağıdaki grafik konuyu ayrıntılı olarak ortaya koyacaktır.

TABLO 7:

1980-1990 DÖNEMİNDE KAYNAKLARDAKİ BÜYÜME



Kaynak: European Community, Financial Report 1990:15

Topluluğun finansmanını üye olmayan devletlerden yapılan ithalat durumunda alınan gümrük vergileri oluşturmaktadır. Gümrük Vergisi oranları GATT ile ilgili müzakerelerin bir sonucu olarak indirimleri düzenlemek de sözkonusudur. Dünya ticaretindeki büyümeden dolayı gümrük vergilerinden alınan payda bir miktar büyüme olmasına karşın, bütçedeki büyümeyi karşılamak ve önemli yardımları yerine getirmek için

yeterli olmamıştır. Yüzde olarak gümrük vergileri topluluğun gelirlerinin payında bir artma eğilimi vardır. 1988'de dikkati çekici bir artış, uluslararası ekonomik faaliyetler ve Birleşik devletler dolar paritesinde kuvvetli dalgalalanmalardan dolayı olmuştur. Tarım ürünleri üzerinden alınan vergilerin küçük dalgalanmalarla birlikte küçük oranlarda arttığı görülmektedir Bu artış diğer gelirlere nazaran düşük seviyede kalmıştır.

Şeker üzerinden alınan vergiler fazla üretim desteklemek, yıl içinde düzenli olarak meydana gelen şeker fiyatlarını istikrarlı hale getirmek, şekerin depolama maliyetlerini dengeye getirmenin finansmanını sağlamak gibi amaçlarla alınmakta ve bu vergi gelirleri tarımsal ürün üzerinden alınan vergiler içine girmekte ve bütçü giderlerini karşılama oranı çok düşük seviyede kalmaktadır.

Üye ülkelerden yapılan mali yardımların yerini artan bir şekilde bütçenin finansamanında önemli bir yere sahip olan ve tüketim bazında hesaplanan KDV herbir üye devletin KDV hasılatlarının bir kısmını topluluk bütçesine aktarması gerekiyordu. 1979'da sağlanan bu işlemlerle topluluğun finansmanında bu kaynak en önemli bir finansman aracı haline gelmiştir Bu gelirlerin oranı Yüzde olarak % 1'i aşmıyordu. Birleşik Krallık ve Almanya'nın katkısıyla istikrarlı bir şekilde artmış, çoğu ülkenin katılımıyla 1984'de % 1,4'e yükselmiştir. Bu yeni finansman mekanizması 1988'de sahip olunan kaynaklar Topluluk GSMH'nın yüzde olarak payı kademeli olarak azaltılması hedeflenmiştir (Financial Report, 1988: 15).

1988	1989	1990	1991	1992
1.15	1.17	1.18	1.19	1.20

B - Topluluk Bütçesinin Diğer Kaynakları

Avrupa Topluluğu özkaynaklarına ek olarak başka gelirlere de sahiptir. Ancak, bu gelirler bütçede küçük bir miktar oluşturmaktadır. Bunlar:

a) Toplulukların birleşme antlaşmasının 20. maddesine uygun olarak, Avrupa Kömür ve Çelik Birliğinin vergilerinin bir bölümü sözkonusu Topluluğun idari harcamalarını karşılamak için Avrupa Topluluğu bütçesine yapılan aktarmalar,

b) Personelin emeklilikleri için yaptıkları katkılar ve ücretler üzerindeki vergilerin hasılatı,

c) Bütçe dengesini sağlamak için üye ülkelerin yaptıkları mali yardımlar,

d) Üye ülkelerin araştırma programlarına "tamamlayıcı" olarak katılmalarından dolayı mali yardımlar,

e) Bir önceki mali yıldan artıklar,

f) Çeşitli gelirler (Banka faizleri, eşya satışları, yayın satışları diğer kurumların ödemeleri gibi).

C - Topluluğun Bütçe Dışı Finansman Kaynakları

Topluluk bütçesi, henüz Avrupa Topluluğunun ve Topluluk bünyesinde kurulan birçok kurumun bütün faaliyetlerini ve harcamalarını kapsayan bir genişliğe ulaştırılabilmiş değildir. Topluluğun birçok mali işlemleri hala bütçe dışında yürütülmektedir. Sermaye piyasalarında ödünç para almak suretiyle bütçe dışından değişik finansmanlar kullanılmıştır.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun kredi alıp verme işlemleri kurucu antlaşmasına uygun olarak sağlanan ek finansmanlarının temelini oluşturur. 1954'ten beri Topluluk kömür ve çelik firmalarına kredi vermek için devamlı olarak sermayesini artırmaktadır. Sermayesi 31 Aralık 1984'de toplam 9.726 milyon ECU'ya ulaşmıştır. 1984'de firmalar bu sermayeden 925,5 milyon ECU kullanmışlardır.

Avrupa Atom Enerjisi Birliğinin kredi alıp verme işlemleri 1957'deki kuruluş Antlaşmasında belirtildiği halde 1977'ye kadar bu işlevini yerine getirememiştir. Topluluğun kredileri nükleer santrallerde endüstriyel elektrik üretimi ve petrol sahalarına tesis kurulması için yatırımların finansmanında kullanılmaktadır. Bu kredilerin amacı topluluğun enerji ithalatına olan bağımlılığını azaltmaktır. 1984 yılı sonunda bu amaç için ayrılan kredi miktarı 1.840 milyon ECU civarında olmuştur. 1982'de Konsey bu miktarı 2.000 milyon ECU'ya yükseltmiştir.

1975'de ilk petrol krizinden sonra Topluluk bir başka kredi alıp verme sistemi kurmuştur. Topluluğun kredi araçları (Community Loan İnsturument) adıyla kurulan bu sistemin amacı üye ülkelerin yüksek petrol fiyatlarından kaynaklanan ödemeler dengesi sorunlarını çözmeye yardımcı olmaktır. 1975 ve 1976 yıllarında 1.600 milyon ECU ile Faaliyetlerine başladıktan sonra, Fransa 1983 yılında 4.000 milyon ECU kullanmıştır.

1978'de Yeni Topluluk Araçları (New Community İnstrument) üye ülkelerin beklenmeyen özel parasal ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur. Bu sistemin amacı; üye ülkelerin politikalarının entegrasyonunu sağlamada yatırımların finansmanına katkıda bulunmaktır. Katkı gerçekleştirilirken sözkonusu projelerin topluluğun enerji, endüstri ve alt-

yapı alanlarındaki önde gelen hedefleriyle uyum içinde olmasına özen gösterilmektedir. Sistemin en önde gelen hedefi de bölgesel kalkımaya yardım etmek ve işsizliği ortadan kaldırmaktır.

Topluluğun bütçe dışı finansman kaynaklarından birisi de Avrupa Yatırım Bankasıdır. Bu banka hacim ve alan yönünden bütçe dışı kaynakların en gelişmişidir. AET Antlaşmasının 129. maddesi ışığında 1958'de kurulduğundan beri 31 Aralık 1984'e kadar hacmini sermaye piyasaları vasıtasıyla ve kredi verme prosedürü ile 37.000 milyon ECU'ya yükseltmiştir. Bu kredilerin yarısından fazlası (yani 20.000 milyon ECU'dan fazlası) 1981 ile 1984 yılları arasında kullandırılmıştır.

AET Antlaşmasının 132. maddesine bağlı olarak, 66 ACP (Afrika, Karayip, Pasifik) ülkeleri için kurulan Kalkınma Fonu (Development Funds) özel bir mali sistemdir. Üye ülkelerin durumuna göre belirlenen ek mali katkılarla 5'er yıllık tranşlar şeklinde fon kaynakları belirlenmiştir.

TABLO : 8

Verilen Krediler

Milyon ECU

	1988	1989	1990
--Yeni Topluluk Aracı(NCI)1	356,5	78,3	23,6
--Avrupa E.T.Ödemeler Dengesi Kredileri 1	-	-	350,0
--Avr.Köm.Çel.Birliği 1	907,8	700,1	993,8
--EURATOM 1	-	-	-
--Avrupa Yatırım Bankası*	9.638,4	12.041,8	13.375,9
Topluluk Üyesi Ülkelere 2	9.118,3	11.555,9	12.656,9
Pasifik ve Denizaşırı Ülkelere	(129,1)	(155,1)	117,5
Akdeniz Ülkelerine	(391,0)	(330,8)	336,5
Doğu Avrupa Ülkelerine	-	-	215,0
TOPLAM	10.902,7	13.306.1	14.693,3

(1) Genel Bütçeden Garantisiyle

(2) Genel Bütçe Garantisiz.

(*) Banka Kaynaklarından Sağlanan.

Kaynak: Commission of the European Countries, XXIV General Report, s. 404.

Topluluğu geniş ve birleşik bütçesini kullanabilmek için Avrupa Parlementosu'nu ve Komisyon'un genel bütçe içinde bulunan (Avrupa Yatırım Bankası hariç) özel finansman kaynaklarına ihtiyacı vardır. Konsey'de yer alan hükümet temsilcileri bu kaynakları kabul etmekte isteksiz olmalarına rağmen, kredi alma ve verme işlemleri ile ilgili genel bilgilerin bütçe tasarısının bir eki olarak Komisyon Tarafından sunulması konusunda anlaşmaya varmışlardır (The European Community's Budget: 26).

D - Topluluğun Harcamaları

1989 yılı topluluk bütçesine bakıldığı taktirde 3.Anabölüm Komisyon, Kısım B'de ayrıntılı olarak verilmiştir.

a) Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu-Garanti Bölümü

Ortak Tarım politikasının yürütülmesinde tarımsal piyasa organizasyonu çerçevesinde yapılan harcamalardır.

Bu başlık altında yapılan harcamalar ürünler itibariyle ayrılan bölümlerde izlenmektedir. Bu bölümler: "Tahıl, pirinç, şeker, zeytinyağı, yağlı bitkiler, proteinli ürünler, tekstil ürünleri ve ipek böceği, meyve ve sebze, şarap, tütün, diğer ürünler, süt ve süt ürünleri, dana ve sığır eti, koyun ve keçi eti, domuz eti, yumurta ve tavuk eti"dir. Bu başlık altında yer almamakla beraber 40. bölümde izlenen "balıkçılık ürünleri" harcamaları da bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ürün harcamalarına ilaveten "Kambiyo dengeleme ödentileri ve katılma dengeleme ödentileri" de bu başlıklar altında yer almaktadır. Kambiyo dengeleme ödentilerinin nedeni kur farklılıkları, amacı para değeri nispeten düşük ülke tüketicilerini tarımsal ithalatta yüksek fiyat ödemekten korumaktır. Katılma dengeleme ödentilerinin amacı, topluluğa yeni katılan üyelere uyum sağlamada yardımcı olmaktır (Kirazcı, 1989: 20).

b) Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu-Yönverme Bölümü

Topluluğun tarımsal yapı ve tarımın sosyal yönleri ile ilgili politikası çerçevesinde yapılan harcamalardır.

Avrupa tarımsal yönverme ve Garanti fonu yönverme bölümü, yapısal fonlar (diğerleri Avrupa bölgesel kalkınma fonu ve Avrupa sosyal fonu) içinde yer almaktadır. Yönverme bölümünden yapılan harcamaların hedefi, tarımsal yapının geliştirilmesidir. Bu çerçevede yapılan yardımlar arasında tarımsal alt yapı, sulama ve ağaçlandırma faaliyetleri için

yapılanlar, daha az gelişmiş bölgelerdeki tarımsal faaliyetler için yapılanlar ve çiftliklerin modernizasyonu için yapılan yardımlar sayılabilir (Çudin, 1989: 47).

c) Balıkçılık

Topluluğun ortak balıkçılık politikası çerçevesinde yapılan harcamalar olmaktadır. Bu başlık altında yapılan harcamaların hedefi balıkçılık ürünlerinin desteklenmesi, balıkçılık faaliyetlerinin gözetimi ve koordinasyonu, uluslararası andlaşmalardan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesi, balıkçılık faaliyetlerinin geliştirilmesi ve modernizasyonu, bu alanda gerekli araştırmaların yapılmasıdır.

d) Bölgesel Kalkınma ve Ulaştırma Politikası

Topluluğun ortak bölgesel kalkınma ve ulaştırma politikası çerçevesinde yapılan harcamalardır. Bölgesel kalkınma politikası, kullanılan diğer araçların yanında 1975 yılında kurulan bölgesel kalkınma fonu aracılığıyla yürütülmektedir. Adı geçen fonun hedefi üye devletlerin bölgesel kalkınma politikalarını desteklemek ve topluluk içinde yer alan geri kalmış bölgelerin kallkınmasına katkıda bulunmaktır. Bölgesel kalkınma fonu yapısal fonların kapsamındadır. Ulaştırma politikasının hedefleri arasında ulaştırma altyapı projelerinin desteklenmesi ulaştırma emniyeti alanındaki düzenlemeler için yardım yapılması sayılabilir.

e) Topluluk Sosyal Politikasına Yönelik Harcamalar

Topluluğun sosyal politikalarının yürütülmesi çerçevesinde yapılan harcamalar olmaktadır. Topluluk sosyal politikasının yürütülmesinde ana araç Avrupa sosyal fonudur, fonun esas görevleri toplulukta istihdam imkanları yaratılması ve böylece topluluk hayat standartlarının yükseltilmesidir. Fon faaliyet alanı olarak genç insanların istihdamına, bölgesel farklılıklara, kadınlara, göçmen işçilere, küçük ve orta işletmelerde çalışanlara, kamu sağlığına, sosyal korumaya yönelmiştir.

f) Topluluk Araştırma Enerji ve Sanayi Politikalarına Yönelik Harcamalar

Topluluğun bu alandaki politika hedeflerini gerçekleştirmek için yapılan harcamalar, enerji alanında yeni teknolojilere yönelik projeler, yeni enerji kaynakları bulmaya yönelik projeler, enerji planlaması, nükleer emniyet, endüstrinin modernleştirilmesi, tıbbi araştırmalar, enformasyon ve ileştişim projeleri, yol emniyeti, biyoteknoloji, biyomoleküler mühendislik, termonükleer enerji, biyomoleküller mühendislik, ter-

monükleer enerji gibi alanları kapsamaktadır.

g) Üye Devletlere Cari Ödemeler Yardım Kredi Garantileri Çeşitli Harcamalar

Bu başlık altında yeralan harcama nitelliğindeki ödemeler "özkaynaklar" ın toplanması sırasında üye devletlerin yaptıkları harcamalara karşılık yapılan götürü ödemeleri, Topluluğun bütçe dışında kullandığı finansman kaynakları için topluluk garantisi sağlamayı, yeni üye devletlere katılma andlaşmalarında öngörüldüğü gibi yapılan geri ödemeleri kapsamaktadır.

h) Topluluğun Üçüncü Ülkeler ve Gelişmekte Olan Ülkelerle İşbirliği Politikasına Yönelik Harcamalar

Topluluğun Afrika, Karayip, Pasifik ülkeleriyle yürütmüş olduğu yardım ve işbirliği politikası harcamalarının kaynağı Avrupa Gelişme Fonu olmaktadır. Sözkonusu fon bütçe dışındadır ve son olarak üçüncüsü yapılan Lome Konversiyonuna dayanarak yürütülmektedir. Fonun finansmanı üye devletlerden sözkonusu fon için yapılan katkılarla sağlanmaktadır.

Diğer bölüm yiyecek yardımlarına ayrılmıştır. Bu başlık altında çeşitli gıda maddesi yardımları yapılmaktadır. Asya ve Latin Amerika'daki gelişmekte olan ülkelerde yapılan mali ve teknik yardımlar başka bir bölümün başlığı olmaktadır.

Akdeniz ülkeleriyle işbirliği bölümü Akdeniz ülkeleriyle yapılan mali protokolleri kapsamaktadır. Türkiye ile yapılanmali protokoller de bu bölümde yer almaktadır.

i) Diğer Harcamalar

Bu harcamalar ise geçici ödemeler,yedek rezervler ve kur rezervinden oluşmaktadır. Geçici ödenekler mali tüzükte öngörülen usullerde diğer bölümlere transferleri şartıyla kullanılabilirler. Kur rezervinin nedeni, bütçe dönemi için öngörülen ECU-ABD doları paritesinde tahminleri aşan farklılıkları karşılayabilmektedir.

j) İdari Harcamalar

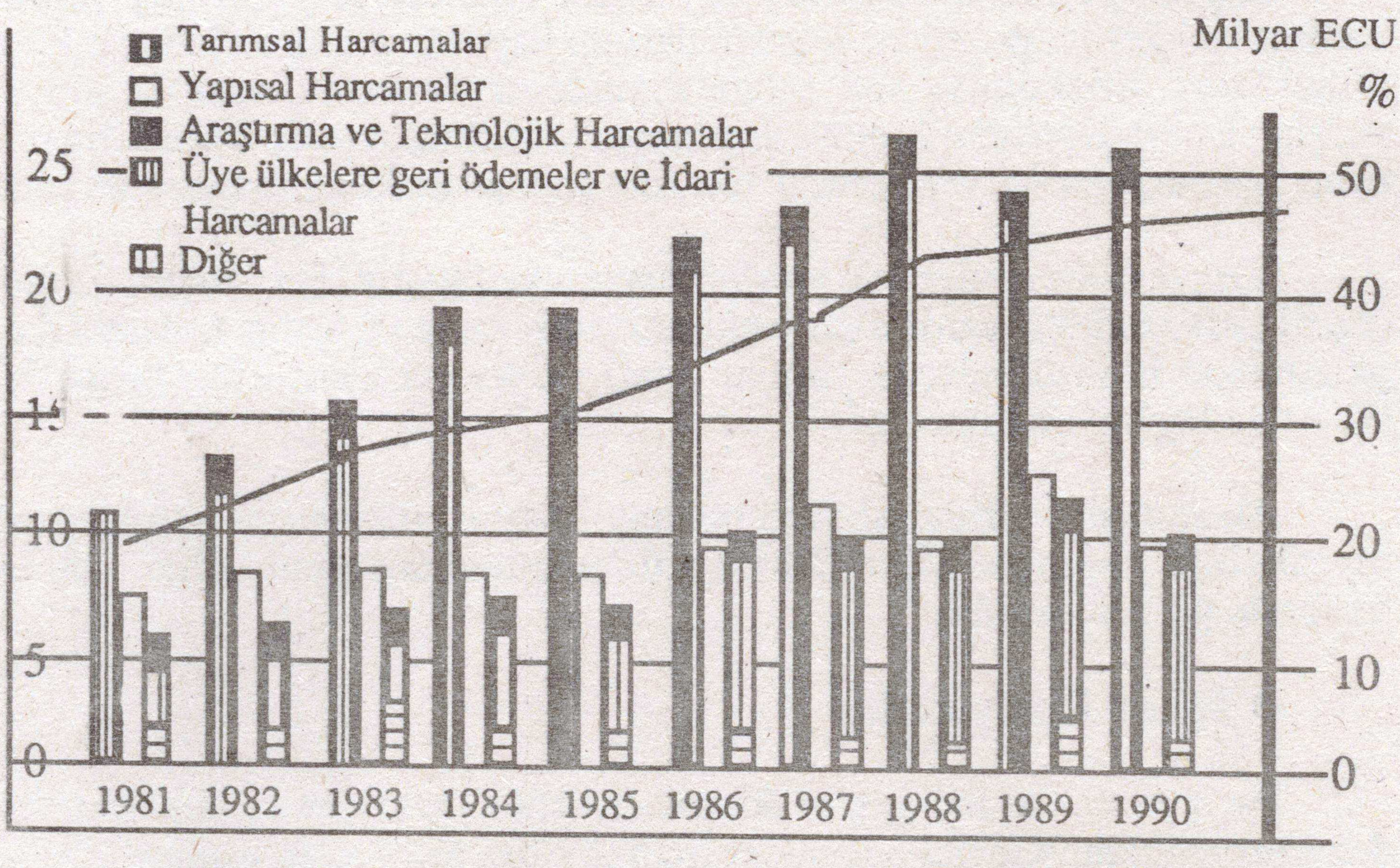
Topluluk organları Parlemento, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştaya ilişkin personel ve diğer idari harcamalar genel bütçede beş ana bölüm halinde yer almaktadır.

E - Harcamaların Yapısı ve AT Bütçesi İçindeki Hacmi

1 - Bütçenin Büyüklüğü; 1989 yılında, 44,8 milyar ECU ödenekten harcanan Topluluk GSMH'nın % 1'i, üye ülke bütçelerinin % 3'ü 46.4 milyar Ödeneklerin taahhüdü toplamıdır.

2 - Harcamaların Dökümü: Tablo No: 7'de yeralan veriler konuyu açıklığa kavuşturmaktadır. Toplam harcamalar içinde Tarımsal harcamaların payının baskın olduğu görülmektedir. Bir harcamanın bir ortak politikanın önemini yansıtma zorunluluğu bulunmamaktadır. Çok önemli Topluluk politikaları örneğin rekabet konusu bir harcama gerektirmemektedir. İspanya ve Portekiz'e bütçe fonlarından geri iade edilecek fonlar gibi.

TABLO: 9
HARCAMALARIN GELİŞİMİ (1981-1990)



3 - Ödeneklerin Çeşitleri: Bu ödenekler farklılaştırılmış ödenekler ki bu ödeneklerin taahhüdü ve ödeneklerin ödenmesi özel taahhütler ve ödenekten yapılacak harcamalar çok yıllık programlar için onaylanır. Örneğin yapısal fonlar gibi. Bir diğer ödenek türü ise Örneğin personel, yönetim ve Tarım fonu harcamaları gibi mutad harcamalardır.

4 - Kullanılmayan Ödenekler: Bazı çok sınırlı şartlarla gelecek yıla aktarılabilir. Bazı hallerde bütçe yetkilisi tarafından onayı gerekmektedir. Bütçenin yıllık prensibine göre harcamada yıl içinde bütçede yeralan ödenekleri kapsamalıdır. Ödenekler aynı zamanda harcama kalemleri

arasında aktarılabilmeli, pek çok durumda da bölümlerarası aktarma için bütçe yetkilisinin onayı istenmektedir.

5- İhtiyat Talimatı: 200 milyon ECU'ye kadar bir ihtiyat ödeneği bütçede yeralabilir. Yıl sonunda bütçe maddelerindeki cari bütçe kalemleri için kullanılabilir.

6- Bütçe Talimatı: Harcamanın yıllık limitleri Topluluğun GSMH'nın % si olarak ifade edilmektedir. (Ödenekten harcamalar için reel rakamlarla maksimum % 1.2 ve ödeneklerin taahhüdü için 1992'de % 1.3)

TABLO: 10
Topluluğun Mali Dengesi Ödeneklerin Taahhüdü
1988 fiyatlarıyla milyon ECU

	1988	1989	1990	1991	1992
1. EAGGF Guarante	27.500.	27.700.	28.400.	29.000.	29.000.
2. Yapısal İşlemler	7.790.	9.200.	10.600.	12.100.	13.450.
3. Birden fazla yıllar için ayrılan tah-	1.210.	1.650.	1.900.	2.150.	2.400.
silat (IMPS, research)(1)	2.103.	2.385.	2.500.	2.700.	2.800.
4. Diğer Politikalar Bunlardan ihtiya-	1.646.	1.801.	1.860.	1.910.	1.970.
ri harcama	5.700.	4.950.	4.500.	4.000.	3.550.
5. Yeniden Ödemeler ve Yönetim	1.240.	1.400.	1.400.	1.400.	1.400.
(Stokların düzenlenmesinin finas-	1.000.	1.000.	1.000.	1.000.	1.000.
manı)	45.303.	46.885.	48.900.	50.950.	52.800.
6. Parasal resevr (2)					
TOPLAM	33.698.	32.607.	32.810.	32.980.	33.400.
Bunlardan zorunlu harcama ihtiyari	11.605.	14.278.	16.090.	17.970.	19.400.
harcama Gereken ödenekten harcama	43.779.	45.300.	46.900.	48.600.	50.100.
Bunlar(3) zorunlu harcama.	33.640.	32.604.	32.740.	32.910.	33.110.
İhtiyari harcama	10.139.	12.696.	14.160.	15.690.	16.990.
GSMH'nin yüzdesi olarak ödenekten	1.12.	1.14.	1.15.	1.16.	1.17.
harcama Öngörülmeyen harcama	0.03.	0.03.	0.03.	0.03.	0.03.
ödeneği payı GSMH'nin % si olarak	1.15.	1.17.	1.18.	1.19.	1.20.
gereken Öz kaynak.					

(1) Avrupa Konseyinin tahmin bütçesinde F bölümü, 1992 yılında birden fazla yıllara konulan tahsisatlarla, politikalar için (1988 fiyatlarıyla) 2400 milyon ECU olarak belirtildi. Bu politikalar Araştırma, geliştirme ve Birleştirilmiş Akdeniz programlarıdır. Sadece hukuki temeli bulunan harcamalar bu başlıktan karşılanmalıdır. Halihazırdaki program çerçevesi 1992 yılı için cari fiyatlaral 863 milyon ECU'lık araştırma harcamasına kanuni gerekçe sağlar. Birleşik Akdeniz programının düzenlenmesi 1992'de 300 milyon ECU tahmin edilen bir miktarı kanunen kabul eder.
(2) Cari fiyatlarla
(3) 1989 bütçe tasarısında komisyon tarafından teklif edilen sınıflandırmaya dayanır. Bütçe otoritesinden beklenen karar anlaşmanın 9. maddesinde yer alan teknik düzenlemelerle uygulanabilir.
Kaynak: Official Jornal of the European Communities, 30.1.1989, s.106.

Topluluğun mali dengesi Tablo No : 8'de ayrıntılı olarak yerilmiştir. Her sıra tek başına bir üst limit olarak kabul edilir. Her yıl rakamlar GSMH artışıyla fiyatlar genel seviyesi ve bütçe uygulaması sonuçlarına göre ayarlanır. Rakamlar beklenmedik şartlar olduğu taktirde yeniden gözden geçirilebilir. Fakat herhangi bir artış % 0 - 003 limitleri arasında kalmalıdır. GSMH ve cari fiyatlardan başka düzenlemeler ve değişiklikler Konsey ve Parlemento'nun ortak kararını gerektirir (Yılmazcan, 1990).

Öz kaynakların topluluktaki tanımı çerçevesinde; toplulukdan benimsenen politikalardan doğan harcamaların tam ve doğru finansmanının özkaynaklar vasıtasıyla sağlanması ana hedef olmuştur. Bu hedefe göre 1970 yılında özkaynaklar hakkında alınan karar 1985 yılında yeniden gözden geçirilmiş ve KDV'nin makmsimum oranı, % 1'den % 1,4'e çıkarılarak son birkaç yıldır üzerinde durulan tavana erişilmesi planlanmıştır.

Mali dengeyi sağlamakla ilgili bu karar henüz işlerlik kazanamamıştır. Bunun yanısıra söz konusu karar toplulukta şu anda uygulanan sistemide olumsuz bir şekilde etkileyerek topluluk içindeki gelişmelere de ayak uyduramamıştır. Topluluğun gerçek harcamalarının uygun finansmanını sağlamakta kullanılan özkaynak sistemi büyük eksiklikler göstermektedir. Son yıllarda tespit edilen tavana göre mevcut temel kaynaklarda azalma görülmektedir.

Çok yanlı ticaret görüşmelerinden sonra, gümrük gelirlerindeki azalma ile kendi kendine yeterliliğin artması nedeniyle tarım vergilerinde görülen azalma, bütçe gelirlerinde sürekli bir düşüşe neden olmaktadır. KDV gelirleri topluluğun ekonomik faaliyetleri düzeyindeki yükselmenin gerisinde kalmakmtadır. Yani tüketim harcamalarının GSMH içindeki nispi payı düşmektedir. Bu durumda, topluluk harcamalarından gerçek anlamda yararlanması gereken çiftçiler ile az gelişmiş bölgelerde yaşayanların, ekonominin diğer sektörlerindekilerle durumları karşılaştırıldığında Topluluk içersinde mali pozisyonlarının giderek azaldığı görülmektedir.

KDV'nin GSMH'dan daha yavaş büyümesi, bazı ülkelerde ciddi boyutlara varan vergi aşınmalarına da neden olmaktadır. Hemen hemen topluluğun mali kaynaklarının yarısından fazlasının kar amacı güdülmeden saptanması riskli bir durum ortaya çıkarmaktadır. Fontainebleau'da karalaştırılan kısıntı mekanizması mevcut kaynakları daha da azaltmıştır. Hükümetler ise genellikle Topluluk kaynaklarının sınırlandırılmasını kabul etmemektedirler. Çünkü, sınırlamalar hükümetlerin istediği sonuçların elde edilmesine imkan vermemektedir.

Bu duruma göre topluluğun günden güne artan harcamalarını klasik

finansman kaynaklarının yeterince karşılayamaması yeni finansman kaynakları arayışına gitmesine neden olmuştur. Bu bakımdan özkaynak sisteminin aksayan yönlerinin gözden geçirilip sistemin yeniden etkin olarak çalışması sağlanması gerekmektedir.

G - Topluluğun Gelecekteki Finansmanı

Son birkaç yıldır her yılın ön bütçe tasarısına bağlı olarak sunulan üç yıllık bütçe tasarıları, tarım politikasının hızla artan ihtiyaçları ile orantılı olarak yıllık büyümenin devam etmesi halinde, Topluluk harcamalarının özkaynaklarla karşılanmayacak hale geldiğini göstermektedir. 1977 yılında Mc Dougall raporu ile Komisyon raporları bu konuda ilerde oluşabilecek mali problemlerin mümkün olan çözümleri içeren önerileri sunmuştur.

1983 haziranında Stuttgart'da yapılan 10 üye ülkenin devlet veya hükümet başkanlarının katıldığı zirve toplantısında, KDV'nin sınırını % 1'den % 1.4'e çıkarılması üzerinde tartışılmış, ancak bu oranın İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılma antlaşmasıyla aynı anda Ulusal Parlamentolar tarafından onaylanması koşulu getirilmiştir.

Daha sonra Haziran 1984'de Avrupa Konseyi Fontainableau'da konuya ilişkin görüşmeler yaparak yeni kararlar almıştır. KDV'nin maksimum oranının % 1,4 olacağı kesinlik kazanmıştır. Bu artırımın onaylanma süreci tamamlanır tamamlanmaz he üye ülkenin katılımı zorunlu olmak kaydıyla en geç 1 Ocak 1986'da işlerlik kazanacaktır. oranın 1 Ocak 1988'de % 1,6'ya yükseltilmesi düşünülmüşse de bu konuda her ülkenin Ulusal prosedürüne göre karar vermesinin uygunluğu konusunda anlaşmaya varılmıştır.

Şu anda Komisyon Mevcut özkaynaklar sistemine üç temel değişik önermiştir :

(i) Topluluğun gelirlerinin yeni tavanını GSMH içerisinde düşünmelidir. Topluluğun 1987-1992 çok yıllı tahminlere dayalı ihtiyaçlarını karşılamak için Komisyon özkaynaklarda (GSMH'nı yüzdesi ve kesin değeri olarak) her yıl gerektiği kadar tavan saptamalıdır. Bu saptamayı yaparken tavanı 1992'ye kadar Topluluğun GSMH'nın en çok % 1,4 oranı içerisinde tutmalıdır.

(ii) Gümrük Vergileri gibi topluluğun geleneksel özkaynaklarında küçük ayarlamalar ve KDV kaynaklarının toplanmasında değişiklikler yaparak ve de üye ülkeler tarafından sağlanan kaynakların topluluğun kapasitesine uyması için alınan önlemlerle, Topluluk kaynaklarının kompozisyonu değiştirilmelidir.

(iii) Özkaynaklar sistemine daha bir esneklik getirilmelidir. Böylece, özkaynak sisteminin unsurlarında herhangi bir olumsuz etken oluştuğunda kararlaştırılan tavana sadık kalarak sorunun çözümü kolaylaşacaktır.

Her üye ülkenin bütçe finansmanına katkıları açısından daha iyi bir uyum sağlaması Komisyonun yeni önerilerinin temel noktasıdır. Yeni sistem 1992'ye kadar Topluluğun mali güvenliğini sağlayacak, bu güvenlikte Topluluğa Avrupa birliğine giden yolda sürekli ilerleme yolu açacaktır.

V- AT PARLEMENTOSUNUN HARCAMALARI DENETLEMESİ

1 Haziran 1977'de yürürlüğe giren ve 22 Temmuz 1975 tarihinde imzalan ikinci bir anlaşma ile Parlementonun yetki genişletilmesi yanında Topluluk Sayıştay'ı kurulmuştur.

Parlemento, Sayıştay'ın kurulmasına oldukça büyük önem vermiştir. Bundaki amaç, Sayıştay'ın sahip olduğu yetkiler ve bildirdiği görüşler aracılığıyla Topluluk harcamaları üstündeki denetimini kuvvetlendirmekti. Böylelikle her sene yapmakla yükümlü olduğu bütçe harcamalarının onaylanması işlemine daha da etkinlik kazandırıyordu.

Sayıştay'ın kurulması, gittikçe büyüyen Topluluk bütçesi karşısında bütçenin kontrolünde niteliksel bir değişimin yapılmasını amaçlayan hükümetler ve Topluluk kurumlarının isteklerini simgelemektedir (Altıntaş, 1988: 33).

Parlamento'nun bütçe görüşülmesi sırasında, Sayıştay'ın topluluğun bir önceki yıl gelir ve giderlerini inceleyip, sonuçta yıllık raporlar hazırlaması ve bilgilerin ışığı altında Parlamento'nun bütçede etkin bir şekilde harcamaların azaltılma yada çoğaltılma şeklinde karar alıp yönlendirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Kontrol belgeler üzerinde ve ihtiyaca göre Topluluk kuruluşları nezdinde ve üye devletlerde yerinde yapılır. Üye devletlerdeki kontrol, ulusal kontrol kuruluşlarıyla bağlantılı olarak ya da bu kuruluşlar gerekli yetkiye sahip değilse, yetkili ulusal servislerle birlikte yapılır. Bu kuruluş ve servisler kontrola katılacaklarsa Sayıştaya bildirilir.

Sayıştayın görevinin tamamlanmasında gerekli her belge ve bilgi, Topluluk kuruluşları ve ulusal kontrol kuruluşları tarafından veya bunlar gerekli yetkiye sahip değillerse, yetkili ulusal servisler tarafından, isteği üzerine Sayıştay'a bildirilir.

Sayıştay her mali yılın kapanmasından sonra bir yıllık rapor hazırlar. Bu rapor Topluluk kuruluşlarına iletilir ve Sayıştayın gözlemlerine karşı, sözü edilen kuruluşların cevaplarıyla birlikte Avrupa Toplulukları resmi gazetesinde yayınlanır. Diğer taraftan Sayıştay, Topluluk kuruluşlarından birinin isteği üzerine, özel sorunlarla ilgili gözlemlerini her zaman sunabilir ve görüş belirler. Sayıştay yıllık raporlarını ve görüşlerini, kendisini oluşturan üyelerin çoğunluğuyla kabul eder. Bütçenin uygulanmasındaki kontrol görevlerinde Avrupa Parlamentosuna ve Konseye yardım eder.

VI - TOPLULUK BÜTÇE POLİTİKASININ İSTİKRARI

Topluluğun mali hükümleri içerisindede yeraldığı gibi bütçenin hazırlanmasında elden geldiğince topluluğun gelirlerinin gözönüne alınması ve bütçe harcama tahminlerinin topluluk amaçları çerçevesinde yapılması öngörülmektedir. Bununla beraber denk bir bütçenin hazırlanması herzaman tercih edilen bir konu olmaktadır. Her nekadar topluluğun bütçe dışı yeni finansman kaynakları olmasına rağmen harcamaların yapılmasında etkinliğin herzaman gözönünde tutulması istenmiştir.

Nitekim yeni komisyon başkanı Jacques Delors önceki başkan, Roy Jenkins tarafından 1977'de Parlamentoya açıkladığı görüşlerini 14 Ocak 1985'de Avrupa Parlementosunda yaptığı resmi konuşmada yeniden gündeme getirmiştir."Topluluk herşeyi tedarik edebilir ve aldığından fazlasını verebilir, fakat sadece her üye ülke, halk ve hükümetler niçin yardım edeceklerini bilmeleri ve benzer görüşleri taşımaları ve çoğu şeyin sözde kalmamasını gündeme getirmiştir".

Delors yeni Komisyon'un karşılaşacağı bütçesel problemleri elden geldiğince bertaraf edeceğini finansal kaynakların belirlenmiş amaçlar doğrultusunda realize edileceğini ve bütçenin denk olması gerektiğini sözlerine ilave etmiştir.

Bu açıklama bazı insanların düşüncelerinden daha katıdır. Çünkü başlangıç için Komisyon tamamen KDV'nin 1.6 oranıyla sınırlandırılması gerektiği ve dengeli ve etkin kullanımı için baskı yapması söz konusudur. Bunun için belirlenmiş amaçlarımız ve mali kaynaklarımız arasında bir dengenin olmasına dikkati çekmenin manasını söylemek istiyorum. Bütün harcama çeşitlerinde hissedilir idari prensiplerin uygulanmasını belirtmek isterim. Fakat biz şu sorunun cevabını şimdiden hazırlamamız gerekmektedir. Herbir üye ülkenin bütçesinde 1 ECU kalmasa bile topluluğun bütçesinde 10 ECU olması gerekmez mi?

Gerçekten bu sözler topluluğun milli politikasına nekadar önem verildiğinin bir göstergesi olmaktadır. Çünkü topluluğun menfaatlarinin milli

menfaalerin üzerinde tutulması gerektiği önemli bir şekilde vurgulanmıştır.

SONUÇ

Topluluğun bütçe sorumluluğunu paylaşan Komisyon, Konsey ve Parlemento arasında yetkilerini zamanla genişleten topluluğun tek kurumu Avrupa Parlementosudur.

25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşmasından sonra 8 Nisan 1965'te üç topluluğun birleşmesi sonucu büyük bir siyasi ve ekonomik güç haline gelen topluluğun bu yıldan sonra tek bir bütçesi hazırlanmaya başlanmıştır. Topluluğun kendi özkaynaklarına sahip olması yanında bütçe dışında kaynaklara da sahip olması hareket serbestisini artırmakta ve topluluğun genel amaçları doğrultusunda fonları kullanmaktadır. Bununla beraber parlementoya bütçe üzerindeki yetkileri 1970 ve 1975 yıllarında genişletilmiştir.

Parlementonun özellikle zorunlu olmayan harcamalardaki yetkisi bazı ortak politikaların geliştirilmesi ve yeni faaliyet alanlarının belirlenmesi ile topluluğun gelişmesine yardımcı olmaktadır. Topluluk bütçesin her yıl yaklaşık % 25'ini oluşturan bu harcamaların Parlamento dağılımını değiştirebileceği gibi azaltabilir ya da yükseltebilir. Zorunlu olmayan harcamalar ayrımında, Topluluk politikasının uygulanmasını amaçlayan enerji, sanayi ve araştırma harcamaları bulunmaktadır.

Uzun yıllardan beri, mali yönden önemli olan bütçe sorun ve önerilerini tartışmak üzere Konsey ve Komisyonla ortak çalışma biçimleri yerleştirilmiştir. Böylelikle çeşitli kurumlar görüşlerini tartışmak ve son şekillendirmeden önce farklılıkları azaltmak imkanı bulabilmektedir.

Sonuç itibariyle 3 Aralık 1985'de imzalan ve 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren "Avrupa Tek Senedi" bütçe dışında birçok alanda istişari nitelikte bir kurum olan Avrupa parlementosunun, Topluluğun bazı alanlardaki alacağı kararlarda da etkinliğini artırmış bulunmaktadır. Topluluğa yeni katılmalarda artık parlementonun görüşünün alınması gerekmektedir. Bu durumda gerek konseyde gerekse Parlamento'da mutlak çoğunluğa sahip Almanya, İtalya, İngiltere ve Fransa'nın görüşleri çok önemli olmaktadır.

Bu açıdan topluluğun gelecekte ABD, Sovyet Rusya karşısında gercek ekonomik ve siyasi bir güç olarak ortaya çıkması şüphesizdir. Bir taraftan dünya ticaret hacminin büyük bir kısmını elinde bulundurması diğer taraftan topluluk üyesi ülkelerin aynı sosyo - kültürel yapıya sahip olması kararların kolaylıkla alınmasına neden olmaktadır. Bu yapı topluluğa ayrı bir mahiyet kazandırmaktadır. Böyle bir durum bütçenin ortak ekonomik

ve politik gayeler çerçevesinde kullanılması topluluk üyeleri bakımından tutarlı görülmektedir. Ancak ülkemiz açısından 1963 yılından bu yana süre gelen topluluğa başvurusunun uzun bir dönemde sosyo kültürel yapıdaki gelişmeler ve ekonomik göstergelerin iyileştirilmesi durumunda gündeme geleceği kanaati hakimdir. Nitekim doğu bloku ülkelerinde yaşanan yeniden yapılanma ve açıklık politikaları çerçevesinde ekonomik ve siyasi bağımsızlığını kazanan ülkelerin topluluğa başvurularının topluluk tarafından ciddi bir şekilde ele alınması muhtemel görünmektedir. Bu da uzun dönemde Türkiye'nin topluluğa üyeliğinin geciktirilmesi ve topluluk-la ilişkilerin sadece gümrük birliği seviyesinde kalmasına müsaade edileceği görünümünü vermektedir.

SUMMARY

European Coal and Steel Community was established with the Paris Agreement in 1951. The first Rome Agreement signed in 1957 created the European Economic Community (EEC) and second Rome Agreement formed the European Atom Energy Community. These three organizations have been communities and created a legal frame work. The agreements have determined the tasks of the communities and created a legal frame work. The Community's financial system has developed a great deal since its establishment.

It was until 1967 that each of these organizations has a segregate budget. Since then, the Brussel Agreement required that all the expenditures of those organizations were to be collected in the budget of EEC.

Currently EC budget includes:

a) The budget of EC, the administrative expenditure of the three organizations mentioned above, Menagement expenditures (Social fund, Agriculturel fund, Regional Development fund) and the expenditure of EURATOM (menagement and Investment spending).

b) The menagement expenditures of European Coal and Steel Community.

c) European Development Fund.

The community finances its expenditures with its own revenue sources. The most of revenues are collected from the VAT shares, Custom duties, financial contributions based on GNP, Agricultural and Sugar cosumption taxes etc.

KAYNAKÇA

AET Yayınları (1986); Türkiye - AET İlişkileri, Doğuş Matbaası.

ALTINTAŞ, Billur (1988); Avrupa Topluluğu Bütçe Yetkisi, Avrupa Topluluğu Konusunda Araştırmalar, MGB.A.P.K.K. Yayın No: 1988/303, Eylül.

Commission of the European C. (1990); XXIV. General Report on the Activities of the European Communities.

ÇUDİN, Şenol (1989); "Avrupa Topluluğu Bütçesi", Maliye Dergisi, MGB.A.P.K.K. Yayını, S: 95, Temmuz-Ağustos.

European Communities (1986); The European Community's Butget, European Documantation, Office for Official Publication of the European Communities.

European Communities (1988); Financial Report 1988, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.

European Communities (1990); Financial Report 1990, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.

GÜNUĞUR, Haluk (1988); Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma TOBB Yayını Barışcan Yayıncılık, Ankara.

HELVACIOĞLU, Munise (1988); Avrupa Topluluğunun Bütçe Kaynakları, Avrupa Topluluğu Konusunda Araştırmalar, MGB.A.P.K.K. Yayın No:1988/303, Eylül.

KİRAZCI, Deniz (1989); "Avrupa Topluluğu Genel Bütçesi", A.Ü.S.B.F. ve Basın-yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara.

SÜRAL, Arıcan (1984); Uluslararası Ekonomik Antlaşmaların Vergi Sistemi Üzerine Etkileri AET ve Türkiye'nin Durumu, MGB.A.P.K.K. Yayın No: 1984/263, İzmir.

ULUDAĞ, Ramazan (1988); Avrupa Topluluğu ve Türk vergi Sisteminin Topluluk Modeline Uyumu, MGB.A.P.K.K. Yayın No : 1988/302, Ankara.

YILMAZCAN, Dilek (1990); AT'nun Genel Bütçesi, Dünya Gazetesi, 12 Mart.