

AB'NİN YENİ MALİ ÇERÇEVESİ (2007-2013)

Ramazan TAŞ*

ABSTRACT

The main purpose of this study is to evaluate the main trends in the fiscal framework of the EU, following the changes in the three main documents (Interinstitutional Agreements, Financial Perspectives and Financial Regulations).

The budgetary priorities which demonstrate the policy priorities of the EU are under change. Agriculture and structural operations as the current budgetary priorities will be replaced by sustainable development and management of natural resources as the new budgetary priorities. Budget resources will be used for establishing a new concept of European Citizenship and transforming the EU from regional power status to global power status in the world.

The new fiscal framework of the EU for the period 2007-2013 is based upon efficiency, effectiveness and synergy principles. New fiscal framework develops four new fiscal instruments to increase the efficiency of the EU fiscal system: The EU budget will be limited in size but its expected impact will be major, all expenditures will be tested by value added criteria, coordination efficiency of fiscal institutions will be upgraded, and a growth adjustment fund will be included into the budget. These fiscal principles and instruments are recommended for all other countries who want to develop their own fiscal system.

Key Words: *EU Fiscal Framework, EU Budget, EU Financial Perspectives, EU Interinstitutional Agreements, EU Financial Regulations*

ÖZET

Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin üç temel dokümanı olan Kurumlararası Anlaşmalar, Finansal Perspektifler ve Finansal Düzenlemeler referans alınarak,

* Dr. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi.

AB'nin mali çerçevesindeki ana trendler değerlendirilmiş, AB'nin 2007-2013 dönemine ait yeni mali çerçevesi analiz edilmiştir.

AB'nin yeni mali çerçevesinde, Birliğin politika önceliklerini yansıtan bütçe öncelikleri değişmiştir. Eski bütçe öncelikleri olan tarım ve yapısal operasyonların yerini, yeni bütçe öncelikleri olarak sürdürülebilir kalkınma ve doğal kaynak yönetimi almıştır. Artık bütçe kaynakları, daha çok Avrupa vatandaşlığı konseptinin oluşturulması ve Birliğin bölgesel bir güç olmaktan çıkıp küresel bir güç olması için kullanılacaktır.

AB'nin yeni mali çerçevesi, etkinlik, etkenlik ve sinerjiden oluşan üç ana prensip üzerine inşa edilmiştir. Birliğin mali sisteminin etkinliğini artırmak amacıyla dört yeni mali araç geliştirilmiştir. Bu araçlar; bütçenin küçültülmesi fakat beklenen etkisinin artırılması, bütün kamu harcamalarının katma değer testinden geçirilmesi, mali kurumların koordinasyon etkinliğinin artırılması ve bütçeye büyüme uyum fonunun ilave edilmesidir. Söz konusu yeni mali prensipler ve mali araçlar, mali sistemini geliştirmek isteyen bütün üye ülkelere tavsiye edilmektedir.

***Anahtar Kelimeler:** AB Mali Çerçevesi, AB Bütçesi, AB Finansal Perspektifleri, AB Kurumlar-arası Anlaşmaları, AB Finansal Düzenlemeleri*

Giriş

1970'li yılların sonuna doğru, o zamanki adıyla Topluluk mali sisteminin politik ve kurumsal dengesi yavaş yavaş bozulmaya başlamıştır. Giderek artan dengesizlikler sonucunda, bütçe yönetimi zorlaşmış, bütçenin kaynak-ihtiyaç dengesizliği büyümüştür. Art arda gelen bütçe krizleri, yeni adıyla Birlik organlarını bütçeleme sürecini geliştirme ve bütçe disiplinini sağlama konusunda harekete geçirmiştir.

Yaklaşık 50 yıl önce, Topluluğun ilk mali çerçevesini 25 Mart 1957 tarihli Roma (Avrupa Topluluğu) Kurucu Antlaşması (268-279 Maddeleri) çizmiştir.

Bu temellerden hareketle, o zamanki adıyla Topluluk, sağlam ve kalıcı bir mali çerçeve oluşturmak üzere ilk adım olarak 1977 tarihli Finansal Düzenlemeyi çıkarmıştır.

İkinci adım olarak 1988 tarihli İlk Kurumlar-arası Anlaşma ve 1999 tarihli yeni Kurumlar-arası Anlaşma yürürlüğe konmuştur. Birliğin üç ana kurumu olan Parlamento, Konsey ve Komisyon arasında varılan bu Kurumlar-arası Anlaşmalar ile birlikte gelecek dönemle ilgili olarak Birliğin temel bütçe öncelikleri ve mali çerçevesi belirlenmeye başlanmıştır.

Üçüncü adım olarak AB Komisyonu 1999 yılında 2000-2006 Döneminin Finansal Perspektifini hazırlamıştır.

Dördüncü adım olarak Komisyon, Temmuz 2004 ayında, aynı zamanda Birliğin Yeni Mali Çerçevesini de oluşturan, 2007-2013 Döneminin Finansal Perspektifini ortaya koymuştur.

Diğer yandan 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan AB Anayasası'nda (Title VII / Article I (M.53-56), Section 6/ Article III (M.170-171), Section 1/ Article III (402-412), Section 3/ Article III (407-415)) Birliğin mali çerçevesi ile ilgili önemli ve detaylı birtakım düzenlemeler getirilmiştir.

Bu çalışmada, 1977 yılından günümüze kadar Topluluk ve Birlik dönemlerinde hazırlanan ve uygulanan temel mali belgeler olan Finansal Düzenlemeler (Financial Regulations), Kurumlar-arası Anlaşmalar (Interinstitutional Agreements) ve Finansal Perspektifler (Financial Perspectives) sırasıyla ve öz olarak incelenecektir. Daha sonra da bu temel mali belgelerden hareketle, AB'nin 2007-2013 dönemine ait yeni mali çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır. Birliğin yeni Anayasası henüz üye devletler tarafından onaylanma aşamasında olduğundan, yeni anayasal düzenlemeler çalışmanın kapsamı dışında tutulacaktır.

Finansal Düzenlemeler ve Mali Çerçeve

Birlik bugüne kadar ilki 1977, ikincisi 2002 tarihinde olmak üzere iki finansal düzenleme çıkarmıştır.

Eski Finansal Düzenleme (1977)

1977 tarihli eski Finansal Düzenlemenin 1. maddesi, düzenlemenin amacını “Topluluk bütçesinin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasıyla ilgili prosedürlerin belirlenmesi” olarak ortaya koymuştur¹. Aynı madde, Topluluk bütçesini de şu şekilde tanımlamıştır: “Topluluk bütçesi, her yıl Topluluğun gelir ve harcama tahminlerini ortaya koyan ve bunlarla ilgili olarak gelir toplama ve harcama yapma yetkisi veren bir belgedir”.

Finansal Düzenlemenin diğer maddeleri ise bütçenin hazırlanması ve uygulanması süreciyle ilgili 16 anahtar kavramı ve temel mali prosedürleri açıklamaktadır. Söz konusu Finansal Düzenleme üzerinde, 1979-1999 tarihleri arasında, on dört defa değişiklik yapılmıştır².

Bu tanımlar ve açıklamalardan hareketle, söz konusu Finansal Düzenlemenin, önceleri Topluluğun, şimdi ise Birliğin finansal mimarisini şekillendiren en eski ve en temel metinlerden biri olduğu söylenebilir.

¹ Financial Regulation of 21 December 1977, AB Resmi Gazetesi (**Official Journal**) L 356, 31.12.1977.

² Bkz, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi <www.europa.eu.int/comm/budget>.

Yeni Finansal Düzenleme (2002)

25 Haziran 2002 tarihli Konsey Düzenlemesi, Birlik Genel Bütçesinin tabi olduğu yeni finansal düzenleme çerçevesini çizmektedir³.

1977 tarihli Finansal Düzenlemenin yerini alan 2002 tarihli bu yeni Düzenleme, Birliğin bütçe yönetiminde aradığı daha sıkı ve daha basit bir yasal ve yönetsel çerçeve ihtiyacını karşılamayı hedeflemektedir. Yeni Finansal Düzenleme, Birlik bütçesini yönetecek genel prensipleri ve temel kuralları koymakla kendini sınırlandırmıştır. Ayrıca bütçe hesaplarının nasıl tutulacağı ve sunulacağı, kamu ihaleleri, hibeler, muhasebe, iç ve dış denetim kurumlarının yetki ve sorumlulukları ile ilgili kurallar da yeni Finansal Düzenleme ile belirlenmiştir. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF), Yapısal Fonlar, Araştırma Geliştirme (ArGe) ve Dış faaliyetlerle ilgili özel hükümler de yeni Finansal Düzenlemede yer almıştır. Diğer yandan Finansal Düzenlemenin uygulanmasıyla ilgili detaylı teknik uyarlamalar ise Komisyon tarafından ayrıca yapılmaktadır.

Finansal Düzenleme, bazı istisnai koşullar altında, bütçede değişiklik yapmaya imkan tanımaktadır. Ek bütçeler ile bütçe değişiklikleri arasındaki ayırımı da ortadan kaldırmaktadır.

Finansal Düzenleme; bütçe ilkeleri, bütçeleme süreci, bütçe yapısı ve bütçe uygulamasıyla ilgili aşağıdaki temel ilkeleri koymaktadır.

Bütçe İlkeleri

2002 tarihli Finansal Düzenleme, 25 Mart 1957 tarihli Roma (Avrupa Topluluğu) Kurucu Antlaşmasında (268-279 Maddeleri) zaten mevcut olan bütçe ilkelerini bir kez daha teyit etmekte, yeni bütçe ilkeleri getirmekte, istisnai durumları asgariye indirmek amacıyla istisnaları katı koşullara bağlamaktadır⁴.

Finansal Düzenleme, sekiz temel bütçe ilkesi ortaya koymaktadır; Birlik ilkesi, yıllık ilkesi, denklik ilkesi, hesap birimi ilkesi, genellik ilkesi, tahsis ilkesi, güçlü finansal yönetim ilkesi ve şeffaflık ilkesi. Görüldüğü gibi, Birlik mali çerçevesi, klasik bütçe ilkelerini benimsemekte, ilave olarak güçlü finansal yönetim ve şeffaflık ilkelerini getirmektedir⁵.

➤ Birlik İlkesi

1957 tarihli Topluluk Kuruluş Antlaşmasınının 268. Maddesinde de yer almış olan birlik ilkesi, Birliğin bütün gelir ve harcamalarının bir tek dökümanda, yani Birlik bütçesinde toplanmasını öngörmektedir.

³ Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002; [Official Journal L 248 of 16.9.2002].

⁴ 1957 Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın tam metni için bkz, Consolidated Version Of The Treaty Establishing The European Community <www.europa.eu.int/eur-ex/en/treaties/dat/>.

⁵ Bütçeleme ilkeleriyle ilgili daha geniş bilgi için bkz, Kenan Bulutoğlu ve Erciş Kurtuluş; **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s.55-59.

➤ Yıllık İlkesi

Yıllık ilkesi gereğince, bütçedeki harcama yetkisi 1 Ocak - 31 Aralık dönemini kapsayan bir mali yıl ile sınırlandırılmıştır. Ancak bu kural, ayrılmış (Differentiated) tahsis ve ayrılmamış (Undifferentiated) tahsis ayırımı yapılarak biraz esnetilmiş bulunmaktadır.

Ayrılmış tahsisler taahhüt ve ödenek tahsislerinden oluşmakta olup, bazıları birden çok yıla yayılmış olabilir. Cari mali yıldaki taahhüt tahsisleri, birden çok mali yıla yayılan faaliyetlerin toplam maliyetini kapsamaktadır. Ödenek tahsisleri ise cari mali yıldaki ve/veya önceki mali yıllardaki taahhütleri karşılamak üzere yapılan ödemeleri kapsamaktadır.

Prensip olarak, mali yılsonuna kadar kullanılmayan cari yıl bütçe tahsisleri silinir. Ancak Finansal Düzenlemenin öngördüğü koşullar ve limitler içinde cari mali yılda kullanılmayan bazı tahsisler gelecek mali yıla devredebilir. Bu kural, mali yılsonunda henüz daha taahhüt edilmemiş olan taahhüt tahsis ödenekleri için geçerlidir. Ödenek tahsisleri de taahhütleri kapsayacak şekilde nakledilebilir. Mali yılsonunda usulüne uygun olarak imza altına alınmış olan yükümlülüklerle karşılık ayrılmış tahsisler otomatik olarak gelecek mali yıla devreder. Finansal Düzenlemeye göre, mali yıl başladığı halde 1 Ocak itibariyle bütçe nihai olarak onaylanmamışsa, “geçici aylık bütçe sistemi” uygulanabilir. Bu durumda geçen mali yıl bütçesindeki mevcut tahsislerin maksimum on iki de birine kadar bütçe harcamaları aylık olarak yapılabilir⁶.

➤ Denklik İlkesi

Denklik ilkesine göre, tahmini bütçe gelirleri ile bütçe ödenek tahsisleri denk olmalıdır. Birlik Kurumları, harcamalarını karşılamak üzere kredi alma yetkisine sahip değildir. Bir mali yılın bütçesi fazla verdiğinde gelecek mali yılın bütçesine gelir olarak girer; açık verdiğinde ise gelecek mali yılın bütçesine ödenek tahsisi olarak girer.

➤ Hesap Birimi İlkesi

İlke olarak, Birlik bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasında, hesapların sunulmasında hesap birimi olarak euro kullanılır. Bununla birlikte, Finansal Düzenlemenin öngördüğü kurallar ve koşullar çerçevesinde bazı faaliyetler ulusal paralarla yapılabilir.

➤ Genellik İlkesi

Genellik ilkesi uyarınca, toplam bütçe gelirleri bütçe harcamalarının tamamını kapsar. Genellik ilkesi iki önemli kuralın uygulanmasını gerektirir: Gelirlerin tahsis edilmezliği (ademi tahsis) kuralı ve gelirlerin harcamalarla telafi edilmezliği (gayri safilik) kuralı.

Gelirlerin tahsis edilmezliği ilkesi, spesifik bütçe gelirlerinin spesifik bütçe harcamalarının finansmanı için kullanımını engeller. Ancak Finansal Düzenleme bu

⁶ **Ibid.**, Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002; [Official Journal L 248 of 16.9.2002].

kurala bazı istisnalar getirmiştir, örneğin Birliğe üye devletlerin bazı araştırma programlarına finansal katkıda bulunması, Avrupa Ekonomik Alanı çerçevesinde üçüncü ülkelerin Birlik faaliyetlerine katkıda bulunması gibi.

Gayri safilik kuralına göre, bütçe harcamaları ile bütçe gelirleri birbirleriyle mahsup edilemez. Ta ki bütçenin bütün kapsamı ve ayrıntısı ortaya çıksın. Bu nedenle Finansal Düzenleme ve Uygulama Kurallarıyla spesifik olarak belirlenmiş istisnalar hariç, bütün gelirler ve harcamalar bütçeye dahil edilir.

➤ Tahsis İlkesi

Tahsis ilkesine göre, bütçedeki değişik ödenek çeşitleri arasında herhangi bir karışıklığa yol açmamak için, her bir bütçe ödeneğinin spesifik bir amaç için tahsis edilmesi ve spesifik bir bütçe harcama kalemiyle ilişkilendirilmesi gerekir. Ancak, bütçe yönetiminde belli bir esneklik sağlamak amacıyla, Finansal Düzenleme tarafından belirlenmiş kurallar içinde kalmak şartıyla, bütçede ödenek transferi de mümkündür. Kurumlara otomatik ödenek transferi yapabilme yetkisi tanınabileceği gibi, Konsey ve Parlamentodan oluşan bütçe otoritelerine bilgi ya da karar için danıştıktan sonra transfer yapabilme yetkisi de verilebilir⁷.

➤ Güçlü Finansal Yönetim İlkesi

Güçlü finansal yönetim ilkesinin amacı, bütçe yönetiminde ekonomiyi (iktisadilik), etkinliği ve etkenliği (sonuç alma) sağlamaktır. Uygulamada bunun gerçekleştirilebilmesi için üçlü bir mekanizma önerilmektedir:

✓ Kaynak-odaklı bütçe yönetiminden faaliyet ve sonuç-odaklı bütçe yönetimine geçiş,

✓ Ölçülebilir performans göstergelerinin, bütçe hedeflerinin gerçekleşme derecesinin izlenmesini ve denetlenmesini kolaylaştıracak şekilde tanımlanması,

✓ Bütün kurumların Komisyon tarafından belirlenmiş ilkelerle uyumlu bir şekilde dönem başı (ex ante) ve dönem sonu (ex post) değerlendirmeler yapması.

➤ Şeffaflık İlkesi

Şeffaflık ilkesinin amacı, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında, bütçe hesaplarının sunulmasında saydamlığı sağlamaktır. Saydamlığı sağlayıcı bir uygulama olarak, Parlamentoda kabul edildikten iki ay sonra, bütçe ve bütçe değişiklikleri Birlik Resmi Gazetesinde yayımlanır⁸.

⁷ Ibid.,

⁸ Ibid.,

Bütçeleme Süreci

Bütçeleme süreci, Kurumlar, Komisyon ve Konsey aşamaları olmak üzere üç temel aşamaya ayrılmaktadır⁹.

➤ Kurumlar Aşaması

Kurumlar kendi harcama ve gelir tahminlerini yapıp her yılın 1 Temmuz tarihine kadar Komisyona gönderirler. Ayrıca kurumlar, bu tahminlerini bilgi olarak Konsey ve Parlamenta da iletirler.

➤ Komisyon Aşaması

Komisyon, bir bütçe tasarısı taslağı hazırlayıp her yıl en geç 1 Eylül tarihine kadar Konseye sunar. Söz konusu bütçe tasarısı taslağı, bütün kurumların harcama ve gelir tahminlerini kapsayan genel bir bütçe özetidir. Konseye, bütçe tasarısı taslağında değişiklik yapma konusunda bir önerge verilebilir.

➤ Konsey Aşaması

Konsey, AB Antlaşmasınının 272 (3). Maddesinin öngördüğü prosedüre uygun olarak gelecek yıl bütçe tasarısını hazırlar ve 5 Ekim tarihine kadar Parlamenta sunar. Eğer Konsey, Komisyonun sunduğu bütçe tasarısı taslağında değişiklik yapmak isterse, değişiklik nedenlerini açıklayan bir izah notunu taslağa eklemek zorundadır.

Parlamento Başkanı, bütçenin Parlamenta oylanarak kabul edildiğini ilan eder. Bu deklarasyon tarihinden başlayarak, özel kaynak sistemi (own resource system) tarafından belirlenmiş olan miktarda katkı payını ödeme yükümlülüğü altına girerler¹⁰.

Birlik bütçe kaynaklarının temelini oluşturan özel kaynak sistemini, biraz ayrıntılarıyla ele almakta yarar var. Özel kaynak sistemi, üye devletlerin herhangi bir ek kararına ihtiyaç duymadan, bazı kaynakların otomatik olarak Birlik bütçesine tahakkuk etmesini sağlayan bir sistemdir. Özel kaynak sistemi tarafından doğrudan Birlik bütçesine aktarılan kaynaklar gümrük vergileri, tarımsal vergiler, şeker vergisi, Katma değer vergisi temelli kaynaklar ve GSMH temelli kaynaklardan oluşmaktadır. Birlik bütçe kaynaklarının ekseriyetini özel kaynaklar oluşturur. Birlik bütçesinin diğer gelirleri ise banka faizi gelirleri, üye olmayan ülkeler tarafından yapılan yardım gelirleri ve personel ödeneklerinden yapılan vergi ve benzeri kesintilerdir.

Özel kaynak sisteminin kökeni, 25 Mart 1957 tarihli Roma (Avrupa Topluluğu) Kurucu Antlaşması'nın 269.Maddesi'nde yatmaktadır. Söz konusu madde, "Diğer gelirler saklı kalmak üzere, Topluluk Bütçesi tamamen özel kaynaklarla finanse edilecektir" hükmünü koymuştur.

⁹ Ibid.,

¹⁰ Özel kaynak sistemi ile ilgili detaylı bilgi için bkz, Council Decision 2000/597/EC Euratom, of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources [Official Journal L 253, 07.10.2000].

Ancak belirlenmiş olan özel kaynaklar Topluluk bütçesinin finansmanında yetersiz kalınca, 1970 tarihinde alınan bir Kararla katma değer vergisi de özel kaynak sistemi içine alınmıştır. 1970 tarihli Karar, katma değer vergisi tabanının maksimum yüzde 1'i oranında bir tavan koymuşken, 1985 tarihli ikinci bir Kararla bu tavan yüzde 1.4' e çıkarılmıştır. Amaç, yeni bir genişleme dalgasıyla İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmasının doğurduğu ekstra maliyetleri karşılamaktır. 1994 tarihinde alınan dördüncü Kararla, tekrar 1970'deki yüzde 1 tavanına geri dönmüştür. 1999 Berlin Konsey Toplantısında ise, Komisyonun yeni bir özel kaynak sistemi hazırlamasına karar verilmiştir.

2002 yılından itibaren yürürlüğe giren yeni özel kaynak sisteminin, sıkı bütçe disipliniyi korumakla birlikte Birlik politikalarını finanse edecek yeterli kaynaklara sahip, eşitlikçi-saydam-maliyet etkin nitelikleri artırılmış, üye devletlerin ödeme gücünü dikkate alan, Birliğin finansal sisteminin işleyişini geliştirecek bir yapıda olmasına çalışılmıştır. Yeni özel kaynak sisteminde özel kaynak tavanı, Birlik GSMH'sının yüzde 1.27'si olarak belirlenmiş, özel kaynakların toplanması için ayrılan avans/özel kaynak oranı yüzde 10'dan yüzde 25'e çıkarılmış, KDV tahsilatından Birliğe aktarılacak maksimum oranın 2002 ve 2003 yıllarında yüzde 0.75, 2004 yılından itibaren ise yüzde 0.50 olması kararlaştırılmıştır. Ayrıca bundan sonra başka bir özel kaynak sistemi getirilmeyeceğine, ancak Komisyonun 2005 yılı sonuna kadar bu konuda bir rapor hazırlamasına karar verilmiştir.

Bütçe Yapısı

Finansal Düzenleme, yukarıda da değindiğimiz gibi sonuç ve faaliyet-temelli (activity-based) bütçeleme metodu öngörmektedir. Bu amaçla Bütçe yapısı, her kurumun gelir ve harcamalarını gösterecek şekilde alt bölümlere ayrılmıştır.

Bütçe yapısı, genelden ayrıntıya doğru sırasıyla Fasıllar(Section), Başlık (Title), Bölüm (Chapter), Madde (Article) ve Kalem (Item) olmak üzere beş alt parçadan oluşmaktadır.

Komisyonun ve diğer kurumların gelir ve harcamaları belli bir politika alanını ifade eden kalemlere (item) ve belli bir faaliyet alanını ifade eden bölümlere (chapter) ayrılmıştır. Her bir bütçe faslı, bazı koşullar altında, avans kalemi ihtiva edebilir. Bütçede aynı zamanda her bütçe faslı için borçlanma ve borç verme operasyonlarını gösteren bir mali plan bulunur.

Bütçedeki gelir ve harcama tahminleri 1 yıllık değil, 3 yıllık olarak hazırlanır. Bütçe gelirleriyle ve harcamalarıyla ilgili olarak, gelecek mali yılın gelir ve harcama tahmini ile birlikte, sonraki yılın ve daha sonraki yılın gelir ve harcama tahminleri gösterilir¹¹.

¹¹ **Ibid.**, Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002; [Official Journal L 248 of 16.9.2002].

Bütçenin Uygulanması

Bütçenin gelir ve harcamalarını Komisyon yürütür. Tabii ki kendi sorumluluğu altında ve kendisine tahsis edilmiş sınırlar içinde. Komisyonun bütçe uygulaması merkeziyetçi, yönetim paylaşımı ve yönetimin yerelleşmesi olmak üzere üç ayrı biçimde gerçekleşir.

➤ Merkeziyetçi bütçe uygulamaları

Komisyon bütçe uygulamasıyla ilgili bazı görevlerini doğrudan kendi departmanları aracılığıyla veya oluşturduğu ajanslar aracılığıyla yürütür, yani merkezi biçimde yapar.

➤ Yönetim paylaşımına dayalı bütçe uygulamaları

Bazı bütçe uygulama görevleri Birliğe üye ülkelerdeki ulusal kamu kuruluşları veya kamu hizmeti işlevi gören özel hukuk tüzel kişilerine devredilir, yani yönetim paylaşımı yapılır.

➤ Ademi merkeziyetçi bütçe uygulamaları

Bazı bütçe uygulama görevleri ise üçüncü ülkelere devredilir, yani yönetim ademi merkezileştirilir.

Komisyon, bütçe hesaplarının temizlenmesi veya finansal düzeltme mekanizmaları gibi bazı uygulama görevlerini ise uluslararası organizasyonlarla ortak yönetim tarzında yürütür.

Ancak bütçe uygulamasından sorumlu bir kurum olarak Komisyon, politik tercihler içeren ve siyasi güç kullanımını ihtiva eden kamu otoritesi görevlerini başkasına devredemez. Dolayısıyla kamu hizmeti misyonu olan kurumlar dışındaki özel hukuk tüzel kişileri sadece teknik uzmanlık hizmeti sunabilir, hazırlık işleri görebilir veya yardımcı (ancillary) görevler yapabilir¹².

Kurumlar-Arası Anlaşmalar ve Mali Çerçeve

Birlik tarihinde bugüne kadar ilki 1988 tarihinde, ikincisi ise 1999 tarihinde olmak üzere İki Kurumlar-arası Anlaşma gerçekleştirilmiştir. Kurumlar-arası Anlaşmalar, genelde AB'nin ana kurumları olan Parlamento, Konsey ve Komisyon arasında ve kurumlar-arası uyum ve koordinasyonun güçlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Kurumlar-arası Anlaşmalar genellikle Finansal Perspektiflerle birlikte hazırlanmaktadır.

İlk Kurumlar-Arası Anlaşma (1988)

Birinci Delors Paketi olarak bilinen 1988-1992 dönemindeki finansal perspektifin uygulanması amacıyla ilk Kurumlar-arası Anlaşma, 1988 yılında gerçekleştirilmiştir¹³. Bu paketin hedefi, Tek Avrupa Senedinin hayata geçirilebilmesi için gerekli olan

¹² Ibid.,

¹³ Bkz, Financial Perspectives System, <www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>.

kaynak ihtiyacını temin etmekte. 1988 sonrasında 1993, 1997 ve 1998 olmak üzere üç ayrı Kurumlar-arası Anlaşma daha yapılmıştır¹⁴.

Yeni Kurumlar-Arası Anlaşma (1999)

2000-2006 döneminin mali perspektifini oluşturmak üzere, 6 Mayıs 1999 tarihinde yapılan yeni Kurumlar-arası Anlaşma ile eski anlaşmalar yenilenmiştir¹⁵. Bu Kurumlar-arası Anlaşma, aynı zamanda teknik uyarlamalar, uygulama koşullarıyla ilgili uyumlar ve 2000-2006 döneminin finansal perspektifi ile ilgili kuralları belirlemektedir.

1999 tarihli yeni Kurumlar-arası Anlaşma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde 2000-2006 döneminin finansal perspektifi belirlenmekte, ikinci bölümde ise bütçeleme sürecinin yeni ilkeleri konmaktadır.

Finansal Perspektifler Ve Mali Çerçeve

Finansal Perspektifler, Birlik mali çerçevesinin belirlenmesinde merkezi bir role sahiptir. Topluluk ve Birlik dönemlerinde bugüne kadar dört ayrı finansal perspektif hazırlanmıştır:

- ✓ Birinci Finansal Perspektif (1988-1992 Birinci Delors Dönemi)
- ✓ İkinci Finansal Perspektif (1993-1999 İkinci Delors Dönemi)
- ✓ Üçüncü Finansal Perspektif (2000-2006 Gündem 2000 Dönemi)
- ✓ Dördüncü Finansal Perspektif (2007-2013 Dönemi)

İlki 5 yıllık, diğer üçü ise 7 yıllık olarak belirlenen finansal perspektifler, Birlik bütçesinde mali disiplini artırıcı, bütçenin değişen zamana ve ihtiyaçlara göre teknik uyarlanmasını sağlayıcı politikalar ve mekanizmalar geliştirmişlerdir.

1988 yılında hazırlanan ilk finansal perspektif, iki ana bütçe otoritesi olan Parlamento ve Konsey arasında giderek şiddetlenen tansiyonun düşürülmesinde, giderek bozulan kaynaklar-harcamalar dengesinin yeniden kurulmasında önemli bir işlev görmüştür. Bütçe disiplininin sağlanmasında ve Birliğin gelecek dönemlerdeki harcamalarının tahmininde gösterdiği başarıdan dolayı, Haziran 2004 tarihinde yapılan Birliğin Geleceği Konvensiyonunda ve Hükümetler-arası Konferansta, Finansal Perspektif uygulamasının Birlik Anayasası'na da konması kararlaştırılmıştır¹⁶.

Finansal Perspektiflerin, bütçe disipliniyi sağlamak ve teknik uyarlamayı gerçekleştirme olmak üzere iki temel amacı vardır.

¹⁴ Eski Kurumlar-arası Anlaşmalar için bkz, Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 [Official Journal C 331 of 07.12.1993], Interinstitutional Agreement of 16 July 1997 [Official Journal C 286 of 22.09.1997], Interinstitutional Agreement of 13 October 1998 [Official Journal C 344 of 12.11.1998].

¹⁵ Interinstitutional Agreement; 18 Haziran 1999 tarihli **AB Resmi Gazetesi** (OJ C 172).

¹⁶ Bkz, The European Union's Financial Framework, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi.

➤ *Bütçe Disiplininin Sağlanması*

Finansal perspektiflerin birinci hedefi, bütçe harcamalarındaki artışı kontrol altında tutarak ve bütçeleme sürecini pürüzsüz bir şekilde işleterek bütçe disiplini güçlendirmek olmuştur. Finansal perspektifler bütçe harcamaları için iki çeşit tavan koymaktadır:

- ✓ Toplam bütçe harcamaları tavanı
- ✓ Her bir harcama çeşidi için tavan

Finansal Perspektif ile aşağıdaki Bütçe Harcama Başlıkları için tavan konmuştur.

Tablo:1- Bütçe harcama başlıkları ve numaraları

Harcama Başlık Numarası	Harcama Başlık Adı
1	Tarım
2	Yapısal Düzenlemeler
3	İç Politikalar
4	Dış Faaliyetler
5	İdari Harcamalar
6	Rezervler (Parasal, Acil Yardım, Garanti)
7	Telafi* / Katılım-Öncesi Yardım**

Kaynak: Financial Perspectives System, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi (www.europa.eu.int/comm/budget).

* 1995-1998: Geçici Telafi Yardımları (Birliğe Yeni Katılan Avusturya, Finlandiya ve İsveç için).

** 2000-2006: Katılım Öncesi Telafi Yardımları (2004 Mayıs ayında Tam üye olan 10 Ülke için).

Bütçe harcama başlıklarının her biri için belli bir tavan konmasının nedeni, harcama ödenekleri arasında transfer yapılmasını önlemektir. Sadece aynı başlık altındaki harcama kalemleri arasında transfer yapılabilmesi için her harcama başlığı olabildiğince geniş tutulmuştur¹⁷.

Toplam bütçe harcamaları genel tavanının belirlenmesinde ise, her bir harcama tavanının toplanması esasına uyulmuştur. Toplam bütçe ödeneği tavanı, hedeflenen GSMH büyümesinin belli bir yüzdesi olarak ifade edilmektedir. Amaç, Birliğin özel kaynakları (own resources) ile harcamaları arasında uyum sağlamaktır. Birliğin özel kaynakları tavanı ile harcama ödenekleri tavanı arasında beklenmedik harcama marjı olmasına rağmen, özel kaynak tavanı aşılamaz¹⁸.

¹⁷ Bkz, Financial Perspectives System, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi.

¹⁸ Ibid., Council Decision 2000/597/EC Euratom, of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources [Official Journal L 253, 07.10.2000].

Bütçeye beklenmedik harcama marjı konulmasının iki amacı vardır;

- ✓ Doğabilecek herhangi bir beklenmedik harcamayı karşılayabilecek şekilde mali perspektifin revizyonunu sağlamak,
- ✓ Ekonomik büyümenin hedeflenenden daha düşük gerçekleşme olasılığına karşı bir emniyet marjı bırakmak.

Gerçekleşen büyüme, hedeflenen büyümeden düşük olduğu durumlarda, Gerçekleşen GSMH da hedeflenen GSMH'dan küçük olacağı için, mutlak rakam olarak belirlenen harcama ödeneği tavanı bu marj ile finanse edilebilecektir. Tabii ki GSMH'nın belli bir oranı olarak ifade edilmiş olan özel kaynak tavanı sınırları içinde kalmak koşuluyla.

➤ Finansal Perspektifin Teknik Uyumu

Komisyon her yıl gelecek yılın finansal perspektifi ile ilgili olarak bir teknik uyumlaştırma (Technical Adjustment) yapmaktadır. Söz konusu uyumlaştırma belli başlı şu üç operasyonla ilgilidir:

✓ Mali perspektif cari fiyatlar üzerinden belirlendiği için, ilgili yılın enflasyonu dikkate alınarak mali perspektifin uyumlaştırılması gerekmektedir. Amaç, bütçedeki her bir harcama başlığının dönem başındaki satınalma gücünü yitirmemesini sağlamaktır.

✓ GSMH'nın belli bir oranı olarak ifade edilmiş olan Bütçe kaynakları tavanının mutlak rakamlara çevrilmesi esnasındaki hesaplamanın Birliğin en yeni GSMH rakamıyla yapılması gerekmektedir. Amaç, toplam bütçe ödenekleri ile kullanılabilir bütçe kaynakları arasında uyum sağlamaktır.

✓ 2000 yılından beri, tarımsal hedefler artık bütçenin 1 numaralı harcama başlığı için bir tavan olarak kullanılmamaya başlanmıştır. Bu durumda tarım alanındaki pek çok harcama kaleminin tavan sınırının değişmesi gerekmiştir¹⁹.

Prosedür olarak bir sonraki yılın bütçesindeki teknik uyarlamalar, içinde bulunulan veri bir yılın başlangıcında ve en son ekonomik veriler ve tahminler ışığında yapılmaktadır. Amaç, ek yeni uyarlamalara ihtiyaç kalmadan, bütçe disiplinini sağlamaktır.

Komisyon finansal perspektifte yaptığı teknik uyarlamaların yanında, aşağıdaki iki durumda mali perspektifte değişiklikler de önerebilmektedir:

¹⁹ *Ibid.*, Financial Perspectives System, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi.

✓ Başlangıç ödenek tahminleri ile fiili harcamalar arasında farklılık oluştuğunda toplam bütçe ödenek tavanının yeniden-tahmini,

✓ 2 nolu harcama başlığı kapsamındaki yapısal operasyonlar için ayrılan ödeneklerin gecikmeler dolayısıyla kullanılmaması durumunda, bu ödeneklerin gelecek yıllara transferi

25 Mart 1957 tarihli Roma (Avrupa Topluluğu) Kurucu Antlaşmasının 272. Maddesinin 9. Fıkrası uyarınca, bütçe otoriteleri, Komisyonun önerileri doğrultusunda, çoğunluk oyuyla finansal perspektifin revizyonuna karar verebilmektedir. Bu yetki, bütçe kaynak tavanına özen göstermekle birlikte, öngörülemez durumlar söz konusu olduğunda Birliğin gerekli önlemleri almasına imkan vermektedir.

Şimdi AB Komisyonunun 2000-2006 dönemi için hazırladığı Finansal Perspektif ile 2007-2013 dönemi için teklif ettiği Finansal Perspektifi inceleyelim. Daha sonra da bu perspektiflerin Birliğin Yeni Mali Çerçevesine nasıl yansydıklarını görelim.

2000-2006 Dönemi AB Finansal Perspektifi

Yukarıda değindiğimiz gibi, 1988 yılından beri Birliğin Yıllık Bütçe Prosedürü ve Birlik harcamaları Parlemanto, Konsey ve Komisyon arasında varılan Kurumlar-arası Anlaşmaya dayandırılmaktadır. Çok yılı kapsayan ve kurumlar tarafından ortak bir şekilde uygulanan bu anlaşmalar, bütçe disiplinini ve bütçenin işlevselliğini artırıcı çözümler geliştirmektedir. Bütçe disiplinini artırıcı önlem olarak Birliğin finansal perspektifi belirlenmektedir. Finansal perspektif, hem toplam harcama miktarı, hem de her bir harcama başlığı için tavanlar belirleyerek, harcamaların Birlik kaynakları limitleri içinde kalmasını sağlamaktadır.

2000 Ajandası kapsamında ve 1993-1999 yıllarını kapsayan finansal perspektif döneminin sona ermesi nedeniyle 6 Mayıs 1999 tarihinde Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve AB Komisyonu arasında yeni bir kurumlar-arası anlaşmaya varılmıştır²⁰.

01.01. 2000 tarihinde yürürlüğe giren ve 2000 Ajandası Finansal Paketinin özünü oluşturan bu anlaşmanın, belirlenen finansal perspektif içinde kalarak Birliğin daha da güçlenmesini ve genişlemesini sağlaması öngörülmüştür.

Bu yeni Kurumlar-arası Anlaşmanın ve 2000-2006 finansal perspektifinin dört temel amacı vardır: Bütçe disiplinini sağlamak, bütçe harcama başlıklarını ve tavanlarını uyarlamak, harcama tavanlarına esneklik kazandırmak ve bütçeleme sürecini iyileştirmek²¹.

²⁰ **Ibid.**, Interinstitutional Agreement; 18 Haziran 1999 tarihli **AB Resmi Gazetesi** (OJ C 172).

²¹ New Interinstitutional Agreement and Financial Perspective (2000-2006), AB Bütçe Genel Direktörlüğü
(The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi.

Bütçe Disiplininin Sağlanması

2000-2006 Finansal Perspektifinin birinci amacı, bütçe disipliniyi daha da sağlamlaştırmaktır. 1 Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe giren 26 Eylül 2000 tarihli Konsey Düzenlemesi, bütçe disiplininin temel hedeflerini belirlemiş ve bütçe disiplininin çerçevesini aşağıdaki şekilde çizmiştir²².

➤ Bütçe Disiplininin Temel Hedefleri

Bütçe disiplininin iki temel hedefi vardır. Ortak tarım politikası (CAP) dahil bütün harcamalar için bütçe disiplininin uygulanması ve bütçe disipliniyi sağlamaya yönelik kuralların basitleştirilmesi.

➤ Bütçe Disiplininin Genel Çerçevesi

1988 yılından itibaren, bütçe disiplini ile ilgili Kararlar ve bütçe disiplini ile ilgili Kurumlar-arası Anlaşmalar, bütçe ödemeleri ve kaynakları arasında istikrarlı bir ilişki kurulmasını sağlamıştır.

Parlamento, Konsey ve Komisyon; bütçe disiplini ile ilgili Kurumlar-arası Anlaşmayı 1999 yılında sonuçlandırmıştır. Söz konusu Kurumlar-arası Anlaşma hükmünce bütçe disiplini bütün harcamaları kapsamakta, uygulanması ise ilgili bütün kurumları bağlamaktadır.

➤ Bütçe Disiplini ile ilgili Yeni Kurallar

26 Eylül 2000 tarihli bu Konsey Düzenlemesi, 1994 tarihli Kararın yerini almıştır²³. 1994 tarihli Karara ek olarak, bütçe disiplini uygulamasını kolaylaştırıcı ve kuvvetlendirici yeni yöntemler ve kurallar getirmiştir.

✓ Bütçedeki tarımsal harcamaların tavanını belirleyen Tarım Rehberi, her yıl Komisyon tarafından bütçe tasarı taslağı sunulurken belirlenecektir. Tarım harcama tavanındaki artış, temel alınan yıl ile bütçesi hazırlanan yıl arasındaki Birlik GSMH'sindeki büyümenin yüzde 74'ü ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca;

-Birlik GSMH deflatörü Komisyon tarafından tahmin edilecektir.

-Gıda yardımı gibi bazı tarımsal harcama çeşitleri tahmini de Komisyon tarafından yapılacaktır.

✓ Kırsal kalkınma politikaları, veterinerlik ve bitki sağlığı önlemleri, tarımsal katılım-öncesi araçlar, katılımın tarımla ilgili kısımları artık tarımsal rehber kapsamına alınmıştır.

²² Bkz, Council Regulation (EC) No 2040/2000 of 26 September 2000 on budgetary discipline, Official Journal L 244, 29.9.2000.

²³ Bkz, Decision 94/729/EC).

✓ Ortak tarım politikası (Alt başlık 1a) ve kırsal kalkınma (Alt başlık 1b) ile ilgili olarak önerilecek ve değiştirilecek bütün yasama girişimleri ile istenecek, yasalaşacak ve uygulanacak bütün ödeneklerin finansal perspektifte belirlenmiş olan miktarlarla uyumlu olması gerekmektedir.

✓ Harcama tavanlarının aşılmasını engelleyici bir prosedür belirlenmiştir. Bu prosedüre göre;

-Orta dönemde harcama alt-başlıklarının aşılması ihtimali belirlediğinde, Komisyon ya kendisi önlem alacak, ya da Konseyin önlem almasını isteyecektir. Konsey, Parlamento'ya danıştıktan sonra, en geç 1 Temmuz'a kadar bir karar alacaktır.

-Aylık erken-uyarı ve denetim uygulamaları. Komisyon, son üç yılın aylık ortalama harcamalarını temel alarak, ortak tarım politikasıyla ilgili her bütçe bölümü için, aylık harcama profili çıkaracaktır. Komisyon, üye ülkelerden aldığı fiili aylık harcama bilgilerini belirlemiş olduğu harcama profilleriyle ilişkilendirerek, Aylık Raporlar halinde Parlamento ve Konseye sunacaktır. Eğer Komisyon, ortak tarım politikasıyla ilgili olan 1a ve 1b alt harcama tavanlarının yıl sonuna kadar aşılabileceği riskini tespit etmişse, yönetim yetkisini kullanarak harcama tavanının aşılmasını önleyici tedbirler alacaktır.

-Tarımsal Rehberin kapsamı genişletilmiştir.

✓ Eğer Komisyonun aldığı önlemler yeterli olmazsa, Komisyonun Konseye birtakım öneriler getirmesi gerekir. Konsey de Parlamenta danışarak iki ay içinde gerekli tedbiri alması icap eder.

✓ Bütçe disiplini güçlendirici araçlardan biri de Parasal Rezervlerdir. 2003 tarihinde yürürlükten kaldırılan parasal rezervlerin işlevi, euro/dolar paritesindeki oynamaların tarımsal harcamalar üzerindeki etkisini telafi etmektir. Komisyon her yıl söz konusu etkiler konusunda bütçe otoritesine rapor sunar. Paritedeki oynaklıkların etkisini telafi için bütçenin parasal rezerv kalemi ile (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu) EAGGF arasında birtakım transferler gerçekleştirilirdi. Tabii ki parasal rezerv fonundan yapılan bu transferler, sadece parite oynamalarının yol açtığı ek maliyetlerin mevcut bütçe tahsisleri ile karşılanamadığı durumlar için geçerliydi.

✓ Komisyon tarafından, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonundan (EAGGF) yapılan aylık avans ödemeleri, Birliğe Üye devletlerin her bir harcama bölümü ile ilgili olarak Komisyona sundukları bilgilere dayandırılmaktadır. 1994 tarihli Karara göre, eğer üye devletlerden gelen bilgiler bütçe kurallarına uygunsuzluğu ve/veya Birlik fonlarının açıkça kötü kullanıldığını gösteriyorsa, Komisyon önceden ek bilgi istemek ve savunmasını almak koşuluyla, tahsis ilkesine uygun olarak ilgili üye devlete yaptığı aylık avans ödemesini azaltabilir veya geçici olarak ödemeyi durdurabilir.

✓ Kredi, Kredi Garantisi ve Acil Yardım Rezervlerinin miktar ve kullanım kuralları ise, bütçe disiplini ile ilgili Kurumlar-arası Anlaşma tarafından detaylarıyla belirlenmiştir. Buna göre, söz konusu rezervlere ihtiyaç doğmadan, rezervleri finanse etmek için zorunlu olan özel kaynaklar (own resources) için üye devletlerden herhangi bir talepte bulunulmayacaktır.

✓ Ayrıca, beklenmedik insani ve acil yardım taleplerine hızla cevap verebilmek amacıyla, her yıl Birlik Genel Bütçesine Birliğe üye olmayan devletlere yapılacak acil yardım rezervi konacaktır. Bu rezervin miktar ve kullanım kuralları da yine 1999 tarihli bütçe disiplini ile ilgili Kurumlar-arası Anlaşmada ayrıntılarıyla belirtilmiştir.

İşte 2000-2006 Finansal Perspektifinin amacı, yukarıda çerçevesini çizdiğimiz bütçe disiplini Birlik düzeyinde ve çok-yıllık temeline daha da artırmaktır²⁴.

Harcama Başlıkları ve Tavanlarının Uyarlanması

2000-2006 Dönemiyle ilgili yıllık bütçe harcama tavanları 1999 yılında belirlenmiştir. Ancak 2004 Mayıs Ayındaki genişleme dalgasıyla birlikte Birliğe 10 yeni üyenin katılacağı hesap edilerek, 2003 yılında, bütçe harcama başlıkları ve harcama tavanları yeniden uyarlanmıştır²⁵.

Finansal Perspektifte, 2003 yılında yapılan uyarlama sonucunda, önceden 7 olan bütçedeki ana harcama başlıkları 8'e çıkartılmıştır²⁶.

➤ Birinci Harcama Başlığı (Tarım)

2004-2006 dönemindeki bütçe harcamaları içinde en büyük payı tarım almaktadır. Birliğin 2000 Ajandası kapsamında uygulamaya geçirilen Ortak Tarım Politikasının reformu için, tarımsal harcamaların 1999 fiyatlarıyla 2000 yılındaki 41.66 Milyar Euro'dan 2006 yılında 45.80 Milyar Euro'ya çıkacağı öngörülmüştür (Tablo:2). Ayrıca tarımsal harcamaların yaklaşık yüzde 10'luk kısmının kırsal kalkınma için kullanılması planlanmıştır.

➤ İkinci Harcama Başlığı (Yapısal Operasyonlar)

Bütçe harcamaları içinde tarımdan sonra ikinci en büyük paya sahiptir. Mayıs 2004 ayındaki yeni genişleme dalgası dikkate alınarak, yapısal operasyon harcamalarının da 1999 fiyatlarıyla 2000 yılındaki 29.17 Milyar Euro düzeyinden 2006 yılında 37.94 Milyar Euro'ya çıkacağı hesap edilmiştir (Tablo:2).

²⁴ *Ibid.*, New Interinstitutional Agreement and Financial Perspective (2000-2006).

²⁵ Bkz, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi.

²⁶ Bkz, 2003/429/EC tarihli Komisyon Kararı; 14 Haziran 2003 tarihli AB Resmi Gazetesi (OJ L 147).

➤ Üçüncü Harcama Başlığı (İç Politikalar)

Trans-Avrupa İletişimAğı, ArGe, Eğitim ve Öğretim, KOBİ Destekleri gibi alt harcama kalemlerini kapsamaktadır. Bütçe harcamaları içinde tarım ve yapısal operasyonlardan sonra üçüncü en büyük paya sahiptir(Tablo:2).

➤ Altıncı Harcama Başlığı (Rezervler)

2003 yılında parasal rezervler ilga edilmiştir. Sadece her biri 200 Milyon Euro olarak belirlenen acil yardım rezervi ve kredi garanti rezervi tutulmaya devam edilecektir. 2006'ya kadar her yıl bütçede,1999 fiyatlarıyla, toplam 400 Milyon Euro'luk sabit bir rezerv miktarı konulacaktır(Tablo:2).

Bütçeye konan Rezervler, bütçenin finansman yönetiminde esnekliği artırmayı amaçlamaktadır. 2003 yılında ilga edilen parasal rezerv ödeneğinin işlevi, euro/dolar paritesindeki beklenmedik hareketlerin tarım harcamaları üzerindeki etkilerini gidermekti. Kredi garanti rezervinin işlevi, Birliğe üye olmayan ülkeler için bir garanti fonu oluşturmaktır. Acil yardım rezervinin işlevi ise, Birliğe üye olmayan ülkelerin spesifik ve beklenmeyen ihtiyaçlarını karşılamaktır.

Yıllık ödenek tavanı 200 Milyon Euro olan bir genel esneklik aracı olarak bütçeye konan acil yardım rezervi ve kredi garanti rezervi, mevcut harcama tavanı limitleri içinde finanse edilemeyen spesifik harcamaların yapılabilmesini amaçlamaktadır. Bu fonun kullanılmayan kısmı, gelecek iki yılın bütçelerine aktarılabilir. Ancak bütçeleme prosedürü uyarınca bu fonun kullanılabilmesi için, Komisyonun önerisi üzerine Parlamento ile Konseyin ortak kabul kararı vermesi gerekmektedir. Kural olarak, üst üste iki yıl, aynı ihtiyaçların karşılanması için kullanılmaktan sakınılmalıdır.

➤ Sekizinci Harcama Başlığı (Telafiler)

12-13 Aralık 2002 tarihinde Kopenhag'daki Konsey toplantısında kararlaştırılmış olan telafi harcamaları, 10 yeni üyenin geçici bütçe telafileri için kullanılacaktır(Tablo:2).

Tablo:2- 2003 Yılında Belirlenen Yeni Bütçe Harcama Başlıkları ve Tavanları
(1999 Fiyatlarıyla, Milyon Euro, AB-25 için)

BAŞLIKNO	BAŞLIK ADI	2004	2005	2006
1	Tarım	42.760 – 44.657	41.930 – 45.677	41.660 – 45.807
2	Yapısal Operasyonlar	29.595 – 35.665	29.595 – 36.502	29.170 – 37.940
3	İç Politikalar	6.370 – 7.877	6.480 – 8.098	6.600 – 8.212
4	Dış Faaliyetler	4.590	4.600	4.610
5	Yönetim	4.900 – 5.403	5.000 – 5.558	5.100 – 5.712
6	Rezervler	400	400	400
7	Katılım-Öncesi Strateji	3.120	3.120	3.120
8	Telafi	0 – 1.273	0 – 1.173	0 – 940

Kaynak: 2003/429/EC tarihli Komisyon Kararı; 14 Haziran 2003 tarihli AB Resmi Gazetesi (OJ L 147).

Tablo:3- Teknik Uyarlamayı İçeren Bütçe Harcama Başlıkları ve Tavanları
(2004 Fiyatlarıyla, Milyon Euro, AB-25 için)

BAŞLIK NO	BAŞLIK ADI	2004	2005	2006
1	Tarım	49.305	50.431	50.575
2	Yapısal Operasyonlar	41.035	41.685	42.932
3	İç Politikalar	8.722	8.967	9.093
4	Dış Faaliyetler	5.082	5.093	5.104
5	Yönetim	5.983	6.154	6.325
6	Rezevler	442	442	442
7	Katılım-Öncesi Strateji	3.455	3.455	3.455
8	Telaflı	1.410	1.299	1.041

Kaynak: 2003/429/EC tarihli Komisyon Kararı; 14 Haziran 2003 tarihli AB Resmi Gazetesi (OJ L 147).

Kurumlar-arası Anlaşma, aynı zamanda belirlenen finansal perspektifin zamanla uyarlanmasına imkan tanıyarak, mali ve finansal esnekliği artırmaktadır. Enflasyona ve Büyümeye göre yapılan Yıllık Teknik Uyarlamaya ilaveten, beklenmeyen durumlar için harcama tavanlarının revizyonuna da imkan tanımaktadır. Ancak bu revizyonlar, Komisyonun önerisi ve Konseyle Parlamentonun ortak kararı ile yapılabilmektedir. Ayrıca Birlik GSMH'sının binde 3'ünden daha az revizyonlar için Konseyin nitelikli çoğunlukla, daha büyük revizyonlar için ise oybirliği ile karar alması gerekmektedir. Parlamentonun ise üye tam sayısının çoğunun toplanması ve beşte üçünün kabulüyle karar vermesi icap etmektedir.

Bütçe Revizyonları ödeneklerin değişik bütçe başlıkları veya alt bütçe kalemleri arasında yeniden tahsisi şeklinde olabilir. Ancak ilk altı bütçe başlığı (tarım, yapısal operasyonlar, iç politikalar, dış faaliyetler, yönetim, rezervler) için ayrılan ödenekler yedinci bütçe başlığı (katılım-öncesi strateji) için kullanılamaz. Böylece Birliğin ilk 15 üyesi için tahsis edilen ödeneklerle genişleme için tahsis edilen ödenekler kesin hatlarıyla ayrılmış bulunmaktadır.

Kurumlar-arası anlaşma uyarınca zorunlu harcamalar üzerinde yapılacak herhangi bir revizyon, zorunlu olmayan harcamaların miktarında her hangi bir azalmaya yol açmayabilir²⁷.

Harcama Tavanlarına Esneklik Kazandırılması

Kurumlar-arası Anlaşma, finansal perspektifin belirlediği harcama tavanlarını aşan ihtiyaçların karşılanabilmesi için, iki tip mekanizma geliştirmiştir:

²⁷ *Ibid.*, New Interinstitutional Agreement and Financial Perspective (2000-2006).

- Esneklik Aracı
- Finansal perspektifin revizyonu

Değişik kaynaklardan hangisinin kullanılacağı ise aşağıdaki sıraya göre belirlenecektir:

- ✓ Öncelikle ihtiyaç duyulan harcama başlığı altındaki ödenekleri yeniden tahsis et,
- ✓ Eğer bu yeniden tahsis ile sağlanan kaynak yeterli gelmediyse, kurallara uygun olarak esneklik aracının tamamını veya bir kısmını kullan,
- ✓ Eğer bu da yeterli değilse, ya da esneklik aracını kullanma kriteri karşılanıyorsa finansal perspektifi revize et. İhtiyaç duyulan harcama başlığının tavanındaki yükselmeyi, başka bir harcama başlığının tavanını azaltarak telafi et,
- ✓ Eğer bu yapılamıyorsa, her hangi bir telafi edici azalma olmaksızın ihtiyaç duyulan harcama başlığı tavanını artır, ancak bunu yaparken toplam Birlik özel kaynakları (own resources) tavanını aşma.

Bütçeleme Sürecinin İyileştirilmesi

2000-2006 Finansal Perspektifi ve Yeni Kurumlar-arası Anlaşma aynı zamanda bütçenin işlevselliğini artıracak kuralları belirlemektedir. Bu kurallar, 1993 tarihli Kurumlar-arası Anlaşma ile ve diğer başka düzenlemelerle çözümlenmemiş olan; genelde kurumlar-arası işbirliğini artırmayı ve bütçe harcamalarının sınıflandırılması, mali ödeneklerin tahsisi gibi spesifik konuları düzenlemektedir. Böylece yıllık bütçeleme prosedürünün işlevselliğini ve bütçe konuları üzerindeki kurumlar arası işbirliğini artırmak için çareler aramaktadır.

Bütçe Konseyi Başkanı, Parlamentodaki Bütçe Komitesi Başkanı ve Bütçeden sorumlu Komisyon Üyesi arasındaki üçlü toplantılar, genellikle aşağıdaki takvime uygun olarak yapılmaktadır:

- ✓ Komisyonun bütçe tasarısı taslağını hazırlamasından önce,
- ✓ Konseyin bütçe tasarısını hazırlamasından önce
- ✓ Parlamento'ya ilk sunumundan önce
- ✓ Parlamento'ya ilk sunumundan sonra
- ✓ Konseye ikinci sunumundan bir gün önce

Daha önce sadece zorunlu olmayan harcamalarla sınırlandırılmış olan uzlaşma prosedürü, artık bütün harcamaları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca kurumlar-arası anlaşma metnine zorunlu harcama tanımı eklenerek ve harcama başlıklarını ve kalemlerini sınıflandıran bir liste iliştilerle, bütçe harcamalarının

zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar olarak sınıflandırılması da uzlaşma prosedürü içine alınmıştır²⁸.

2007-2013 Dönemi AB Finansal Perspektifi

AB Komisyonunun 10 Şubat 2004 tarihli “Genişletilmiş Birliğin ortak geleceğini, politik ve mali çerçevesini belirleyen” Bildirisi²⁹, AB’nin yeni mali çerçevesi için bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir.

AB Konseyi Haziran 2004’te yeni bir adım atmış, yeni mali strateji ile ilgili olarak, özellikle aşağıdaki üç konu üzerinde yoğunlaşmaya karar vermiştir³⁰:

- ✓ Harcama önceliklerinin daha titiz tespiti ve uygulamanın daha sıkı takibi
- ✓ Üye devletlerin harcama düzeylerinin belirlenmesi
- ✓ Birlik harcamalarının katma değer analizinin geliştirilmesi

Temmuz 2004 tarihinde ise Komisyonun 2007-2013 dönemine ait finansal perspektifi açıklanmıştır³¹. AB Komisyonunun 2007-2013 dönemi için öngördüğü yeni finansal perspektif, bütçeleme ve mali planlama-programlama anlayışı ve tekniği açısından önem arzeden, ülkemiz için de uygulanabilirliği olan yeni açılımlar getirmekte, mali disiplini ve etkinliği artırıcı bir takım yeni mali kurallar koymaktadır.

2007-2013 Finansal Perspektifi, bütçeleme sürecinde ve yapısında aşağıda anlatacağımız üç önemli değişiklik yapmaktadır.

- Harcama Başlıkları sayısı sekizden beşe indirildi

Yeni finansal perspektifte bütçe harcama başlıkları sayısı sekizden beşe indirilmiştir. Harcama başlıklarının sayısı azaltılarak bütçe sisteminin esnekliğinin artırılması, bütçe kaynaklarının daha etkin kullanılması amaçlanmıştır.

- Finansal Perspektif dönemi yedi yıldan beş yıla düşürüldü

AB Komisyonu, 2013 sonrası dönemde hazırlanacak finansal perspektiflerin yedi yıl yerine beş yıllık olarak hazırlanmasını önermektedir. Çünkü AB Komisyonu ve Parlamentosu beş yıllık dönemler için seçtiğinden, bütçelerinin de bu dönemlerle uyumlu bir şekilde hazırlanması zaman uyumsuzluğu sorununu ortadan kaldıracaktır.

- Bütçeye büyüme uyarlama fonu konuldu

Yeni finansal perspektifte, bütçede esnekliği artırmak için, önceki perspektifte de var olan harcama tavanlarının revizyonu mekanizmasına ek olarak, iki yeni mekanizma

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ Building our common future - Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013 ; [COM(2004) 101 final] - AB Resmi Gazetesinde yayımlanmamıştır.

³⁰ Bkz, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Com(2004) 487 Final.

³¹ Financial Perspectives (2007–2013); [COM(2004) 487] – AB Resmi Gazetesinde yayımlanmamıştır.

geliştirilmiştir. Birincisi, harcama başlıkları arasında, belli limitler içinde, ödeneklerin yeniden tahsis edilebilmesi sağlanmıştır. İkincisi ise bütçeye büyüme uyarlama fonu konulmuştur. Sürdürülebilir kalkınma başlığı içine konan büyüme uyarlama fonu, bütçe harcamalarının sürdürülebilir kalkınma sürecindeki değişikliklere daha hızlı uyum sağlayabilmesi için kullanılacaktır. Büyüme uyarlama fonuna 1 milyar Euro'luk bir kaynak tahsis edilecek olup, iki yıl kullanılmayan bütçe ödeneklerinin bu fona aktarılmasıyla, maksimum 1 milyar Euro'luk ek bir kaynak daha yaratılabilecektir.

2007-2013 dönemi için, 1 Trilyon 025 Milyar Euro'luk toplam taahhüt ödeneği, 929 Milyar Euro'luk toplam ödeme ödeneği ayrılması öngörülmüştür(Tablo:4).

14 Temmuz 2004 tarihinde AB Komisyonu tarafından hazırlanan 2007-2013 Dönemi Finansal Perspektifinin bütçe yapısı, kompozisyonu ve büyüklükleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir³².

Tablo:4- 2007-2013 dönemi AB bütçesi (2004 fiyatlarıyla, milyon euro)

Harcama Başlığı No	Harcama Başlığı Adı	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Sürdürülebilir Kalkınma	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
1.a	Büyüme ve İstihdam için Rekabet	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1.b	Büyüme ve İstihdam için Birleşme	37.830	46.630	47.485	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125
2	Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
2.a	Tarımsal Piyasa Destekleri ve Doğrudan Ödemeleri	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3	Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik Adalet	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4	Global Partner olarak AB	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
5	Yönetim (b)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
	Telafi (c)	1.041	120	60	60	0	0	0	0
	Toplam Taahhüt Ödenekleri	120.68	133.56	138.70	143.14	146.67	150.20	154.31	158.45

³² Bkz, COM(2004) 498 final of 14 July 2004.

Toplam Ödenek Tahsisatı	114.74	124.60	136.50	127.70	126.00	132.40	138.40	143.10
Ödenek Tahsisatı /GSMH (%)	1.09	1.15	1.23	1.12	1.08	1.11	1.14	1.15
Marj Kullanımı	0.15	0.09	0.01	0.12	0.16	0.13	0.10	0.09
Özel Kaynaklar /GSMH (%)	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24

Kaynak: Financial Perspectives (2007 – 2013); [COM(2004) 487].

Not: (a) 2006 yılına ait bütçe harcamaları aslında 2000-2006 finansal perspektifine göre, yani 8 harcama başlığına göre belirlenmiştir. Ancak referans olması ve karşılaştırmayı kolaylaştırması amacıyla, 2006 bütçe rakamları 2007-2013 finansal perspektifine göre yeniden düzenlenmiştir.

(b) Yönetim harcamaları başlığı, AB Komisyonu dışındaki diğer Birlik Kurumlarının yönetim giderlerini, sosyal güvenlik harcamalarını ve Avrupa Okullarının giderlerini kapsamaktadır. AB Komisyonunun yönetim giderleri ise bütçenin ilk dört harcama başlığı içine dahil edilmiştir.

(c) Telafi giderleri, Bulgaristan'ın Birliğe katılımı giderlerini kapsamakta olup 2010 yılında sıfırlanmış olacaktır.

2007-2013 Finansal Perspektifi, beşe indirilen harcama başlıklarıyla, aynı zamanda Birliğin gelecek dönemdeki beş temel politika önceliğini ortaya koymaktadır³³.

➤ Birinci Harcama Başlığı (Sürdürülebilir Kalkınma)

Bütçe harcamalarında birinci başlığın, önceden olduğu gibi tarıma değil de sürdürülebilir kalkınmaya ayrılması, gelecek dönemde Birliğin birinci önceliğinin sürdürülebilir kalkınma olduğunu göstermektedir. Nitekim bütçeden en büyük pay, önceden olduğu gibi tarıma değil, sürdürülebilir kalkınmaya ayrılmıştır(Tablo:4).

Sürdürülebilir kalkınma başlığı, Tek Pazarın ve Birliğin ekonomik, sosyal, çevresel boyutlarıyla tamamlanması, 2000 Lizbon Stratejisi³⁴ kapsamında izlenecek Araştırma-Geliştirme ve rekabet politikalarıyla 2010 yılına kadar Birliğin Amerikayı sollayarak dünyanın en rekabetçi ekonomisine ve en ileri bilgi toplumuna dönüştürülmesi gibi temel politikaları içermektedir.

AB ekonomisinin dinamik, bilgiye dayalı ve büyüme-istihdam odaklı bir yapıya dönüştürülmesi için, Birliğin her alanda tamamlanması, tarım sektörünün daha rekabetçi

³³ Priorities for the Financial Framework 2007-2013, AB Bütçe Genel Direktörlüğü (The Directorate General for Budgets) resmi web sitesi.

³⁴ Lizbon Stratejisi ile ilgili olarak bkz., A New Start for the Lisbon Strategy, <www.europa.eu.int/growthandjobs/index>.

hale getirilmesi, kırsal kalkınmanın geliştirilmesi, balık stoklarının sürdürülebilir biçimde kullanılması ve çevrenin daha etkin korunması ve geliştirilmesi gerekmektedir. AB bütçe kaynaklarının kullanımında birinci öncelik bu alanlara verilecektir.

Birliğin büyüme ve istihdam açısından rekabet gücünü artırmak amacıyla 2007-2013 döneminde bütçeden 133 milyar euro'luk bir kaynak ayrılmıştır. Bu kaynaklarla firmaların rekabet gücünün, endüstriyel rekabetin, girişimciliğin, küçük ve orta ölçekli işletme (KOBİ)'lerin, inovasyonun, kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerine yatırımın, ekonomik etkinliğe sahip teknolojilerin desteklenmesi, Avrupa Araştırma Alanı oluşturarak ArGeye yapılan kamu harcamalarının payının GSYİH'nın yüzde 1'ine yükseltilmesi, Avrupa'nın trans-Avrupa şebekesiyle (network) birbirine bağlanması, hareketlilik (mobility) programlarıyla eğitim ve öğretim standardının yükseltilmesi, sosyal politika ajandasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Büyüme ve istihdam açısından Birliğin güçlendirilmesi için ise 2007-2013 döneminde bütçeden 339 milyar euro'luk bir kaynak ayrılmıştır. Bu kaynaklar üye devletler ve bölgeler arasındaki eşitsizliklerin azaltılması (convergence), bölgesel rekabetin ve istihdamın artırılması, sınırlararası ve ülkelerarası politikalarla Avrupa alanında işbirliğinin geliştirilmesi olarak belirlenen üç önceliğin gerçekleştirilmesi için kullanılacaktır.

➤ İkinci Harcama Başlığı (Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi)

Doğal kaynakların korunması ve yönetimi için 2007-2013 döneminde bütçeden 405 milyar euro'luk bir kaynak ayrılmıştır. Bu başlık altında, ortak tarım politikası (CAP)'ın reformu, kırsal kalkınma politikası, yeni ortak balıkçılık politikasının geliştirilmesi, çevreyi koruyucu ve geliştirici önlemlerin alınması gibi temel politikalar ve faaliyetler bulunmaktadır. Bu başlık altındaki kaynakların yüzde 72'si tarıma ayrılacaktır. Ancak gelecek dönemde bütçeden tarıma ayrılan yıllık kaynak toplamı 43 milyar euro dolayında dondurulmakta, 2010 yılından itibaren de yavaş yavaş azaltılmaktadır.

➤ Üçüncü Harcama Başlığı (Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik, Adalet)

Gelecek dönemde özgürlüklük, güvenlik ve adalet alanlarındaki eksiklerin tamamlanması ve temel kamusal mallara erişimin sağlanması amacıyla 2005-2013 döneminde bütçeden 25 milyar euro'luk bir kaynak ayrılmıştır. Bu kaynaklarla desteklenecek olan hareket serbestliği, koruma (asylum) ve göç olarak belirlenen üç program çerçevesi yardımıyla, gelecek dönemde yeni bir Avrupa vatandaşlığı konseptinin oluşturulması hedeflenmektedir.

➤ Dördüncü Harcama Başlığı (Global Partner olarak AB)

Gelecek dönemde Birliğin küresel boyutta yeni roller üstlenmesi planlanmaktadır. Böylece şimdiye kadar daha çok bir bölgesel entegrasyon hareketi olarak sadece bölgesel ve ekonomik roller üstlenen Birliğin, gelecek dönemde bölgesellik sınırlarını

aşarak istikrarı ve güvenliği koruma, çatışmaları önleme, kriz yönetimi, yoksullukla savaş, Birleşmiş Milletler Teşkilatının belirlediği Milenyum Kalkınma Hedeflerine ulaşma gibi yeni küresel roller üstlenmesi, böylece bir bölgesel güç olmaktan çıkıp bir global güç haline gelmesi öngörülmektedir.

➤ Beşinci Harcama Başlığı (Yönetim)

Yönetim harcamaları başlığı, AB Komisyonu dışındaki diğer Birlik Kurumlarının yönetim giderlerini, sosyal güvenlik harcamalarını ve Avrupa Okullarının giderlerini kapsamaktadır. AB Komisyonunun yönetim giderleri ise bütçenin ilk dört harcama başlığı içine dahil edilmektedir.

AB'nin Yeni Mali Çerçevesinin Temel Özellikleri

2007-2013 Dönemi Finansal Perspektifinin öngördüğü yeni mali çerçevenin getirdiği yeni mali anlayışı ve yeni mali düzenlemeleri dört ana başlık altında inceleyebiliriz: Bütçenin hacimce sınırlandırılması ama etkisinin artırılması, bütçedeki bütün harcamaların katma değer testinden geçirilmesi, mali koordinasyon etkinliğinin artırılması ve kamu harcamalarında önceliklerin belirlenmesi³⁵.

Şimdi bu yeni mali kuralları ve öngörülen uygulama biçimlerini kısaca inceleyelim.

Bütçe Hacmi Sınırlandırılacak, Beklenen Etkisi Artırılacak

AB üyesi ülkelerde ulusal bütçelerin GSYİH'ya oranı ortalama yüzde 45 düzeylerinde iken, Birlik bütçesinin toplam Birlik Hasılasına oranı için yüzde 1.24'lük bir tavan oran belirlenmiştir. Ancak Birliğin aşama aşama genişlemesi nedeniyle giderek artan maliyetler, bu tavanın yukarıya çekilmesini zorunlu kılmıştır. Son yedi yıldır tespit edilen bu tavan orandaki artış, daima üye ülkelerin bütçelerindeki artışın yarısı düzeyinde kalmıştır.

Mayıs 2004 tarihindeki son genişleme dalgası ile 15 üyeden 25 üyeye çıkan Birliğin GSYİH'sı ve geliri sadece yüzde 5 oranında artarken, Birliğin nüfusu yüzde 30 oranında genişlemiştir. Dolayısıyla 2005'den itibaren Birliğin bütçe harcamaları bütçe gelirlerinden daha çok artacaktır. Örneğin, bu genişleme ile birlikte 8 milyon olan Birlik içindeki çiftçi nüfusa ek 4 milyon çiftçi daha katılmış, desteklenecek çiftçi sayısı yüzde 50 artış göstermiştir. Yani tarımın finansmanı için bütçeden büyük miktarda pay ayrılmaya devam edilecektir.

Birlik Bütçesi, Lizbon Stratejisi kapsamında AB ekonomisinin rekabet ve inovasyona yönelik transformasyonunu destekleyecektir. AB alanı genelinde özellikle özgürlük, güvenlik, adalet konularında Birlik yeni sorumluluklar üstlenecek, çıkabilecek güvenlik krizleriyle uğraşacaktır. Birliğin sınır ötesi operasyonlara aktif katılım ihtiyacı giderek artmakta, Birliğin genişleyen sınırlarıyla birlikte edindiği yeni komşu ülkelerde istikrarı desteklemesi gerekecektir. Bütün bu harcama artışı eğilimlerine

³⁵ *Ibid.*, Financial Perspectives (2007 – 2013); [COM(2004) 487].

rağmen bütçe harcamalarındaki büyüme hızı sınırlandırılacak, katma değer testi ve etkin koordinasyonla bütçe harcamalarından daha yüksek verim, daha çok sonuç alınacaktır.

Birlik politikalarından sonuç alabilmek için, bu politikalar yeterli düzeyde kaynaklarla desteklenmelidir. Ancak harcamaların yapısı ve hacmi birbiriyle orantılı olmalıdır, politikalar da yatırımlardan en yüksek getiriye sağlayacak şekilde uygulanmalıdır. Bu testler geçildiğinde ise gerekli kaynak bulunarak uygulamaya geçilmeli, gerekli hizmetler etkin bir şekilde arz edilmelidir. Kaynak yetersizliği nedeniyle bu hizmetler ihmal edilmemelidir³⁶.

Bütün Harcamalara Katma Değer Testi Uygulanacak

2007-2010 döneminde yapılacak bütün harcamalar AB Komisyonu tarafından “katma değer” açısından test edildi. Harcamaların katma değer yaratıcı özellikte olup olmayacağına test edilmesinde üç kriter kullanıldı: Etkenlik, etkinlik ve sinerji.

➤ Etkenlik kriterine göre, sonuçların ancak Birlik düzeyindeki uygulamalar yoluyla gerçekleştirilebileceği durumlarda kayıp halkaların tamamlanması, bölünmeden kaçınılması, sınırların kalktığı bir Avrupa'nın sunduğu potansiyellerin realize edilmesi gerekmektedir.

➤ Etkinlik kriterine göre, harcanan her bir euro'nun değerinin Birlik düzeyinde daha yüksek olduğu durumlarda, pozitif dışsallıkların vurgulanması, kaynakların ve uzmanlıkların bir havuzda toplanması, uygulamaların daha iyi koordinasyonu söz konusudur.

➤ Sinerji kriterine göre, Birlik düzeyindeki harcamaların tamamlayıcı, özendirici, kaldıraç etkisi doğurucu nitelikte olması, dispariteleri azaltması, standartları artırması ve sinerji doğurması gerekmektedir. Komisyona göre Birliğin hedefleri ile uygulamaları arasında sinerji eksikliği vardır. Yeni Mali Stratejiye göre yapılacak harcamaların değişik uygulama düzeylerinde sistemik tamamlayıcılık sağlayacak nitelikte olması gerekmektedir.

Birlik amaçlarını realize edecek doğru maliye politikası kombinasyonunu oluşturmak ve iyi bir zamanlama (timing) ile uygulamak esastır. Bu bağlamda Komisyon 2013 sonrası bütçesiyle ilgili büyüklükleri 2010'a kadar belirlemiş olacaktır. Yoksa, fonların ulusal düzeyden Birlik düzeyine transferi kendi başına bir amaç değildir. Amaç, harcanan her bir euro'nun en yüksek katma değeri üretmesini sağlamaktır. Eğer Birlik Bütçesinde harcanması durumunda Ulusal Bütçeden daha çok katma değer sağlayacaksa, bu fonlar Birlik bütçesine kaydırılmalıdır, eğer ulusal bütçede daha çok katma değer sağlayacaksa Ulusal Bütçeler içinde kalmalıdır ki vergi mükellefinin parası en iyi bir şekilde değerlendirilmiş olsun. Komisyon, çoğu durumda üye ülkelerin ulusal fonlarının Birlik düzeyinde bir havuzda toplanmasının ulusal bütçeler için önemli tasarruf sağlayacağını düşünmektedir. Özellikle rekabetin ve çevrenin korunması ve geliştirilmesi gibi Birlik düzeyindeki yeni politikalar, yeni fonlara ihtiyaç duymaktadır.

³⁶ Ibid.,

Koordinasyon Etkinliği Artırılacak

Tek Pazarın iyi işleyebilmesi, vergileme ve gümrükleme faaliyetlerinin etkin bir şekilde koordinasyonuna bağlıdır. Üye devletlerin ulusal gümrük ve maliye otoritelerinin de işbirliği ile, yürürlüğe konan Fiscalis ve Gümrük programlarının öngördüğü kuralların uygulanabilirliğinin garanti edilmesi gerekmektedir.

Birlik içinde uygulanan vergi sisteminin operasyonel etkinliğini ve işlevselliğini artırmak amacıyla, AB Parlamentosu ve Konseyi Aralık 2002’de “Fiscalis 2003-2007” Eylem Planını başlatmıştır. KDV, Tüketim Vergileri, Doğrudan Vergiler ve Sigorta Primi Vergilerini kapsayan Fiscalis Programı, 1 Ocak 2003 tarihinde başlamış olup, 31 Aralık 2007 tarihine kadar devam edecektir. Program boyunca katılımcı ülkelerin yöneticileri arasında koordinasyonun artırılması, eğitim ve bilgi paylaşımı ile, ulusal gümrük ve maliye otoritelerinin tek bir otorite gibi davranması hedeflenmektedir³⁷.

Kamu Harcamalarında Öncelikler Belirlenecek

AB Komisyonu, şimdiden gelecek dönemle ilgili harcama önceliklerini tespit etmiştir. 2007-2013 döneminde yapılacak bütçe harcamalarında üç konuya öncelik verilecektir.

- Kayıp halkaları tamamlayan, bütün Avrupa’yı birbirine bağlayan, mal-insan-sermaye hareketliliğini (mobility) sağlayan yatırımlara,
- Kaynakları ve uzmanlığı Birlik düzeyinde daha iyi havuzlayarak üye ülkelerin ulusal bütçeleri üzerindeki baskıyı azaltmaya,
- Harcamaların Birlik hedeflerinin gerçekleştirilmesinde daha tamamlayıcı, daha özendirici ve katalizör nitelikte olmasına³⁸.

Sonuç ve Değerlendirme

AB’nin temel kurumları olan Parlamento, Konsey ve Komisyon arasında gerçekleştirilen Kurumlar-arası Anlaşmalar, Komisyonun hazırladığı Finansal Perspektifler ve Konseyin yaptığı Finansal Düzenlemeler, AB mali çerçevesini çizen ve Birliğin bütçe politikasını belirleyen temel belgelerdir.

Bu çalışmada, yukarıda değindiğimiz temel belgelerden hareketle, Topluluk ve Birlik dönemlerini kapsayan son 30 yıllık süreçte, mali anlayışta ve uygulanan mali çerçevede yaşanan değişim ile 2013 yılına kadar Birliğin mali sisteminde yapılması düşünülen değişim planı ortaya konmaya çalışılmıştır.

AB’nin politika önceliklerini gösteren bütçe öncelikleri değişmektedir. Mevcut bütçe öncelikleri olan tarım ve yapısal düzenlemelerin yerini gelecek dönemde Lizbon Stratejisinin öngördüğü büyüme ve istihdam odaklı sürdürülebilir kalkınma ile doğal

³⁷Fiscalis Programıyla ilgili detaylı bilgi için bakınız; Decision No 2235/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2002.

³⁸ *Ibid.*, Financial Perspectives (2007 – 2013);[COM(2004) 487].

kaynak yönetimi almaktadır. Birliğin bütçe kaynakları, Avrupa vatandaşlığı konseptinin oluşması ve AB'nin bölgesel güç konumundan global güç konumuna yükselmesi gibi yeni vizyonlar için kullanılacaktır.

AB'nin 2007-2013 dönemini kapsayan yeni mali çerçevesi etkinlik, etkenlik ve sinerji ilkelerine dayanmaktadır. Yeni mali çerçeve, mali sistemin etkinliğini artıracak dört yeni ve yenilikçi mali araç getirmektedir. Bütçenin hacimce sınırlandırılması ama etkisinin artırılması, bütçedeki bütün harcamaların katma değer testinden geçirilmesi, mali koordinasyon etkinliğinin artırılması ve bütçe içine büyüme uyarlama fonunun konması. Söz konusu mali ilkelerin ve araçların bütçe sistemini iyileştirmek isteyen bütün ülkeler için uygulanabilir olduğu düşünülmektedir.