

Avrupa Birliği Bütçesinin Geleceği: Bütçe Revizyon Çalışmaları

Semih BİLGE*
Ferdî ÇELİKAY**

Özet

Avrupa Birliği bütçesi, Birlik bünyesinde izlenecek olan ortak politikaların etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinde kullanılan önemli bir araçtır. Avrupa Komisyonu, 2008–2009 döneminde Birliğin bütçesinin revizyonu konusunda çalışmaları yürütmekle görevlendirilmiştir. Bu çalışmada AB bütçe sisteminin temel özellikleri, bütçe revizyonunun hedefleri, revizyonun ne anlama geldiği, revizyon süreci açıklandıktan sonra bu süreçte gerçekleştirilen çalışmalar hakkında açıklayıcı bilgiler verilmiştir. Bütçe revizyon sürecinin hazırlık aşamaları başarıyla tamamlanmış ve Birlik bütçesinde yapısal değişikliklerin yapılması yönünde geniş bir görüş birliği oluşmuştur. 2009 yılı içerisinde tamamlanması hedeflenen revizyon süreci, yaşanan politik ve ekonomik gelişmelerden dolayı sonuçlandırılmamıştır. Fakat Avrupa’da modern bir bütçe için ortaya konulan güçlü değişim isteği ve kararlılık bu sürecin tamamlanmasını sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Bütçesi, Bütçe Revizyonu

Future of The European Union Budget: Budget Review Works

Abstract

The budget of the European Union is an important tool of effective and productive implementation of common policies that are pursued within the Union. The European Commission was authorised with the review of the Union budget for the 2008-2009 period. In this study, after explanation of the basic features of EU budget system, objectives of budget review, the meaning of the review and explanatory information about the works during the process is given. The preparatory phases have been successfully concluded and a wide consensus about

* Yrd. Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, sbilge@ogu.edu.tr

** Arş. Gör., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, feelikay@ogu.edu.tr

the need of structural reforms in the Union budget has been reached. The review process, which had been planned to be completed within 2009, could not be concluded due to political and economic developments in 2009. However, the strong quest in Europe for a change toward a modern budget and the decisiveness will ensure completion of this process.

Key Words: European Union, European Union Budget, Budget Review

JEL Classification Code: H10, H61.

Giriş

5 Kasım 2008’de Avrupa Komisyonu, “Daha İyi Bir Avrupa İçin Çalışma Zamanı” parolası ile “2009 Yılı Yasama ve Çalışma Programı”nı kabul etmiştir. Komisyonun 2009 yılına ilişkin siyasi programı niteliğinde olan bu belge içerisinde, 12 stratejik girişim ile 37 öncelikli girişimin yanı sıra 33 önerinin basitleştirilmesi ve 20 önerinin de geri çekilmesi teklifi bulunmaktadır (Commission Legislative and Work Programme 2009, Acting Now for a Better Europe 05/11/2008, COM -2008–712 Final). 2009 yılında gerçekleştirilmesi planlanan 12 temel stratejik girişimden birisi de AB bütçesinin yeniden gözden geçirilip düzeltilmesi çalışmasıdır. Bütçe revizyonu çalışmaları, 2009 yılı Avrupa Komisyonu çalışma programının en önemli gündem maddelerinden birisini oluşturmaktadır.

AB bütçe sistemi ile gerçekleştirilmesi hedeflenen revizyonun aşamalarının, amaçlarının bilinmesi ve bunlardan gerekli derslerin çıkarılması, AB yolunda tam üyeliğe “aday ülke” statüsünü elde etmiş ülkemiz açısından önem arz etmektedir. AB’ye aday ülke statüsünün kazanılması, kamu yönetimi reformlarının topluluk müktesebatına uygun yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Dolayısıyla “kamu bütçesi” alanında yapılacak düzenlemelerin AB müktesebatına uyumu da önem kazanmıştır. Bunun yanı sıra, AB reformlarının takip edilmesi bütçe süreçlerinin iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve bütçe uygulamalarından daha fazla verim elde edilmesi, kısaca bütçe etkinliğinin sağlanması yönünde ülkemizde yapılacak çalışmalara rehberlik de edecektir. Ayrıca bu sürecin izlenip kavranması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ulaşılmak istenen hedeflerden birisi olan “Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir mali yönetim ve mali sistem” hedefine ülkemizi daha da yakınlatacaktır.

Bu çalışmada ilk olarak kısaca; AB bütçe sisteminin temel özellikleri ve Avrupa Komisyonu belgelerinde bütçe revizyonu ile ilgili düzenlemeler açıklandıktan sonra, bütçe revizyonuna niçin ihtiyaç duyulduğu, bu revizyon ve iyileştirmelerden beklentilerin neler olduğu gibi sorular yanıtlanacak ve bu süreçte gerçekleştirilen çalışmalar hakkında açıklayıcı bilgiler verilecektir.

1. AB Bütçesinin Temel Özellikleri

Avrupa Birliği bütçesi, Birliğin iktisadi, mali, idari ve siyasal faaliyetlerinin temel bir belirleyicisi niteliğinde olup, Birlik bünyesinde izlenecek olan ortak politikaların özgün bir örneğini temsil etmektedir. Bu yönüyle bütçe, Birlik bünyesinde sosyo-ekonomik, politik ve kültürel amaçlara hizmet edecek olan sürekli bir gelişim sürecinin yaşanması noktasında üye devletlerin ortak bir tutumunu sergilemektedir. 2007 genişleme dönemi sonrasında üye sayısı 27’ye yükselen

AB'nin, her geçen gün daha bütünleşmiş bir hal alan günümüz dünyasında özellikle ekonomik ve siyasi konjonktür açısından belirleyici bir aktör konumuna geldiği söylenebilir. Bu yönüyle Birlik bütçesi, sadece Birliğe üye olan devletlerin sosyal ve iktisadi gelişimlerini değil, değişim içerisindeki küresel ekonominin işleyişini de etkilemektedir.

AB bütçesi, belirli bir mali döneme ilişkin gelir ve giderleri gösteren, Birliğin organlarınca gerekli giderlerin gerçekleştirilip, gelirlerin toplanmasına izin veren bir tasarruf niteliğindedir (Karabacak, 2005: 38). Birlik bütçesi, üye devletlerin müşterek bütçeleri niteliğinde olduğundan, ulusal bütçelerden birtakım yönleriyle farklılıklar arz etmektedir. Öncelikle ulusal bütçelerin fonksiyonel ayağı daha kapsamlı ve derinlemesineyken, Birlik bütçesinin idari ve denetim yönü daha ön plandadır. Ayrıca Birlik bütçesi aracılığıyla gelir ve giderlerin kontrollü bir şekilde yönlendirilmek istenmesi, bütçenin denetim işlevinin öne çıkmasına sebep olmuştur. Bundan dolayı Birliğin mali anlamda giderlerini finanse edebilmek maksadıyla borçlanamaması, AB bütçesinin gelir ve giderleri açısından mutlaka denk bağlanması zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir (European Union Public Finance, 2008: 182–183).

Birlik bütçesinin ulusal bütçelerden diğer bir farklı yanı ise; toplam Birlik GSMH'sı ile mukayese edildiğinde çok küçük bir hacime sahip olmasıdır. Üye ülkelerin ulusal ekonomilerinde merkezi yönetim bütçelerinin kendi GSMH'larına payları %40–50 arasında değişirken, Birlik bütçesinin toplam Birlik GSMH'sının yaklaşık %1'ine tekabül ettiği görülmektedir. Yani ulusal bütçelerle bir arada değerlendirildiğinde Birlik bütçesinin nispeten daha küçük bir hacime sahip olduğu söylenebilir (Investing in Our Common Future, The Budget of the European Union, 2007: 12).

1.1. AB Bütçesinin Geçmişi

Avrupa Topluluklarının her birinin tek bir kurum şemsiyesi altında toplanmasına ve Avrupa Birliği'nin günümüzdeki konumuna ulaşılana dek, ortak politikalara hizmet eden kurumların her birinin bünyesinde çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu kapsamda Birlik bütçesinde gerek nicelik gerekse nitelik bakımından gözle görülür bir gelişim yaşanmıştır. İlk kurulduğu dönemde altı üyesi bulunan Birliğin üye sayısının süreç dâhilinde çoğalması, Birlik bütçesinde bahse konu olan gelişimin yaşanmasını sağlayan en önemli faktörlerden biridir. Ayrıca üye devletlerin beklentilerinin artması ve Birliğin üstlendiği görevlerin sosyal, ekonomik ve siyasi temelde küresel bir aktör olma isteğine göre yeniden şekillendirilmesi akabinde, Birlik bütçesinin etkinliği ve verimliliğini temel alan bir sistemin uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir (Güvenç, 2008: 18; Ayazoğlu, 2006: 107).

İlk kuruldukları dönem içerisinde Avrupa Toplulukları'nın her birinin ayrı bütçeleri olduğu ve söz konusu bütçelerin tipik bir uluslararası kuruluş bütçesine benzediği görülmektedir (Wallace, Wallace ve Pollack, 2005: 193). 1965 yılında üye devletlerce imzalanan ve 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon (Birleşme) Antlaşması ile daha önce ayrı olan topluluk bütçeleri birleştirilmiştir (Tokatlıoğlu, 2004: 135). Ayrıca 1970 yılında gerçekleştirilen değişim ile birlikte Birlik bütçesi, üye devletlerin yaptıkları katkılara ek olarak kendi öz kaynaklarına kavuşmuştur. Bu şekilde Birlik bütçesinin gelirleri açısından özerklik sağlanmış, böylece mali anlamda üye devletlerin inisiyatiflerine bağıllık azaltılmıştır. 1980'li yıllara

gelindiğinde ise Birlik içerisinde mali uyumun ve iç pazarın geliştirilebilmesi için kurucu anlaşmalar üzerinde bir dizi düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden biri üyeler arasında kabul edilen Avrupa Tek Senedi'dir. Bu senet ile üyeler arasında topluluk organlarının fonksiyonları yeniden tanımlanmış, bütçeleme başta olmak üzere pek çok konuda parlamento ile konsey arasındaki işbirliği geliştirilmiş ve bütçe sürecinde parlamentonun yetkileri artırılmıştır.

AB'nin mali sistemine önemli değişiklikler getiren bir diğer gelişme, 1987 yılında yayımlanan "Delors Raporu"dur. Bu rapor ile Birlik içerisinde 1988'den itibaren "Mali Perspektif" başlığı altında çok yıllık mali plan ve programlar uygulanmaya başlanmıştır. Bütçe harcamalarını kontrol altına alarak, mali disipliniyi sağlamayı amaçlayan mali perspektiflerle Birlik harcamalarına bir üst sınır getirilmiştir (European Union Public Finance, 2008: 35).

Ulusal devletlerin bütçelerinde olduğu gibi Birlik bütçesinin de hazırlanmasında ve uygulanmasında uyulması gereken bir takım temel prensipler bulunmaktadır. İlgili prensipler 25 Haziran 2002 tarihli Mali Tüzük (Council Regulation) çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu prensipler genellik, birlik, denklik, yıllık olma, doğruluk, şeffaflık, hesap birimi olma, etkin bir mali yönetim aracı olma ve giderlerin belirli bir amaca göre tahsis edilmesi şeklinde sıralanabilir (Council Regulation No: 1605/2002: 8–13). Özellikle bu prensiplere uygun bir bütçenin hazırlanarak uygulamaya konulması mali sistemin güvenilirliği ve etkin bir şekilde yönetimi açısından son derece önemlidir. Bunun yanı sıra Birliğin mali işlemleri ve söz konusu işlemlerin prensiplere uygun yürütülüp yürütülmediği, 1975 Brüksel Antlaşması ile kurulan Sayıştayca yerine getirilmektedir (European Union Public Finance, 2008: 21).

1.2. AB Bütçesinin Gelir ve Giderleri

1980'li yıllara gelindiğinde Avrupa Topluluklarının bir takım bütçeleme sıkıntıları ile karşılaşmaya başladığı görülmektedir. Söz konusu sıkıntıların özünde üç temel sebebin bulunduğu söylenebilir. Özellikle zaman içerisinde, başta Genel Tarım Politikası başlığında gerçekleştirilen harcamalar olmak üzere, bütçenin giderlerinde aşırı bir artış yaşanması, bütçe gelir kaynaklarının ise harcamalar karşısında yetersiz kalması, finansal sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca Margaret Thatcher'ın Birleşik Krallıkça topluluk bütçesine gerçekleştirilen net katkıların fazla olduğunu, bu nedenle azaltılması gerektiğini dile getirmesi üye devletler arasında çeşitli anlaşmazlıkların oluşmasına sebebiyet vermiştir (Nugent, 2006: 431).

Takip eden zaman diliminde Birleşik Krallık'ın dile getirdiği net katkı anlaşmazlığı 1984 yılında gerçekleştirilen Fontainebleau Anlaşması ile çözülmüştür. Bütçe harcamalarının mali disiplin anlayışında gerçekleştirilmesi, bu şekilde harcamaların kontrol altına alınarak bütçeleme sürecinin belirli bir prosedüre sokulması amacıyla 1987 yılında Bakanlar Konseyi, Komisyon ve Avrupa Parlamentosunca imzalanan Kurumlar Arası Anlaşma ile 1988 yılından itibaren mali perspektiflerin uygulanmaya başlanacağına karar verilmiştir. Ayrıca yine aynı süreçte bütçenin finansman yönünü kuvvetlendirmek amacıyla üye devletlerden alınan gayri safi milli gelir payı da artırılmıştır (Nugent, 2006: 431–432).

Günümüzde 2007–2013 yıllarını kapsayan dördüncü mali perspektif yürürlüktedir. İlk düzenlenmiş mali perspektif ile mukayese edildiğinde cari dönem ile arasındaki en önemli farkın bütçe büyüklükleri açısından olduğu görülmektedir.

Zira 1988 yılında 44 milyar ECU[†] olan bütçe harcamalarının, 2008 yılı itibarıyla 120 milyar Euro'ya yükseldiği saptanmaktadır. Birlik bütçesinin haciminde gerçekleşen bu artışın bir nedeni; Maastricht Anlaşması ile topluluğun Birlik haline dönüşmesi, izlenen politikaların kapsam ve türü itibarıyla etkinlik derecesinin artmasıyken, diğeri bir nedense Birliğe üye devlet sayısında meydana gelen artıştır (European Union Public Finance, 2008: 290).

Tablo 1: AB Mali Perspektif Rakamları

İlgili Dönemi	Mali Perspektifler	Toplam Değeri (Milyar Euro)
1988-1992 Yılları (5 Yıllık)*	1. Mali Perspektif	245
1993-1999 Yılları (7 Yıllık)*	2. Mali Perspektif	530
2000-2006 Yılları (7 Yıllık)*	3. Mali Perspektif	645
2007-2013 Yılları (7 Yıllık)**	4. Mali Perspektif	974

Kaynak: *European Union Public Finance, 2008, s. 39, 56, 81.

**EU Budget 2008 Financial Report, 2009, s. 76.

Daha önce de değinildiği gibi, Nisan 1970 tarihinden itibaren Birlik, üye devletlerden sağladığı katkı payları yanında kendine özgü öz kaynaklara da kavuşmuştur. Bu bağlamda günümüzde Birlik bütçesinin gelir kısmı, öz kaynaklar ile diğeri kaynaklardan oluşmaktadır. Öz kaynaklar, geleneksel öz kaynaklar (gümrük tarifeleri, tarım ürünlerinden alınan vergiler ve şeker-glikoz vergileri), katma değer vergisi payı ve gayri safi milli hâsıla payı olmak üzere üç alt kalemden meydana gelmektedir. Birlik bütçesinin diğeri kaynakları ise olağan faaliyetleri sonrasında elde ettiği bir takım gelirlerden ibarettir. Bütçe gelir kalemleri içerisinde en önemli başlıkların GSMH payı ve KDV payına ait olduğu görülmektedir. Geleneksel öz kaynaklar ile diğeri kaynakların gelir bütçesi içerisindeki payı ise oldukça düşüktür (El-Agraa, 2007: 360–361). Şöyle ki 2008 yılı bütçe gelirlerinin %91,7'si öz kaynaklardan %8,3'ü ise diğeri kaynaklardan oluşmaktadır. Birlik bütçesi gelirleri içerisinde üye devletlerden alınan GSMH payı %61, KDV payı %16 ve geleneksel öz kaynaklar ise %14,6 hacime sahiptir. Ayrıca diğeri kaynakların %15,2'si 2007 yılından devretmiş bütçe fazlasından meydana gelmektedir (EU Budget 2008 Financial Report, 2009: 66–67).

Birlik bütçesinin özellikle harcamalar yönünden kontrol edilebilirliğinin arttırılması, kıt kaynakların verimli, etkin ve tutarlı kullanılmasıyla daha fazla ortak ihtiyacın sağlanması ve bütçeye konjonktürel anlamda esneklik kazandırılarak, öncelikli hedeflerin yeniden belirlenmesi temelinde sınıflandırma açısından 2005 yılı itibarıyla bir değışime gidildiği görülmektedir (Nugent, 2006: 435–436).

[†] Avrupa Para Birimi olan ECU (European Currency Unit) Avrupa Para Sistemi'nin kurulduğu 1979 yılında oluşturulmuş, 1981 yılında Birliğin bütçe hesaplarında kullanılan Avrupa Hesap Birimi'nin (European Unit of Account-EUA) yerini almıştır. ECU, Birliğe üye ülkelerin ulusal para biriminin belirli ağırlıklar oranında katıldıkları bir sepetten oluşmuştur. Üye ülke para birimlerinin sepet içindeki ağırlıkları, ülkelerin Birliğin gayri safi milli hâsılası ve iç ticareti içindeki paylarına göre belirlenmiştir. Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasında, 1 Ocak 1999 tarihinde Euro'nun kaydı para birimi olarak kullanılmaya başlanmasıyla ECU (Avrupa Para Birimi) yürürlükten kaldırılmıştır (<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1098>, Erişim 01/08/2009).

Avrupa Birliği, üye ülkeler nezdinde izleyeceği ortak politikaları uygulayabilmesi için özellikle bütçesi aracılığıyla gerçekleştireceği harcamaları bir araç olarak kullanmaktadır. Bu bağlamda Birlik bütçesi, harcamaları Birliğin gelişimi ve değişimi ile aynı doğrultuda seyir izleyen politikaları ile benzer bir yöneylem takip etmiştir. Birlik bütçesi harcamalar itibarıyla incelendiğinde ise özellikle 2005 yılında gerçekleştirilen değişim ile birlikte harcamaların sınıflandırılması temelinde önemli bir takım değişiklikler gerçekleştirildiği görülebilmektedir.

2005 yılı öncesinde Birlik bütçesi harcama kalemleri tarım politikası, yapısal hizmet, iç politika hizmetleri, dış politika hizmetleri, idari harcamalar, katılım öncesi mali yardım ve rezervler olmak üzere yedi başlık altında sınıflandırılmaktaydı (European Commission, The Financial Year 2005, Erişim: 03/02/2009). 2005 yılı sonrasında ise harcamalar sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi, vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet, küresel bir aktör olarak Avrupa Birliği, idare ve telafiler olmak üzere altı başlık altında tasnif edilmeye başlanmıştır. Bu şekilde üye ülkeler arasındaki eş güdümlü gelişme, sürdürülebilir kalkınma ve kaynakların etkin kullanımını sağlayabilmesi bağlamında Birlik bütçesi revize edilmiştir (European Commission, 2008: 101). Birlik bütçesi harcamalarının yaklaşık %90'ı sürdürülebilir kalkınma ile doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi başlıklı kalemlerce gerçekleştirilmektedir. Şöyle ki 2008 yılı harcama bütçesinin %44,2'si sürdürülebilir kalkınma; %43,3'ü ise doğal kaynakların kullanımı ve yönetiminden oluşmaktayken, %5,6'sı küresel bir aktör olarak Avrupa Birliği, %5,5'i idare, %1,2'si vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet, %0,2'si ise telafilerden meydana gelmiştir (EU Budget 2008 Financial Report, 2009: 13).

2. Avrupa Komisyonu Belgelerinde Bütçe Revizyonu

Avrupa Komisyonu tarafından, Usul Kuralları (Rules of Procedure, 2005/960/EC, Euratom) gereğince, Komisyon Başkanı tarafından belirlenmiş politik ana esaslar çerçevesinde önce Çok Yıllı Stratejik Amaçlar ve bu amaçlara uygun Yıllık Politika Stratejileri tespit edilmektedir. Daha sonra tespit edilen bu stratejik amaçlar ve yıllık politika stratejilerine dayalı olarak her yıl için Çalışma Programları ve izleyen yıl için de Ön Bütçe Taslağı hazırlanmaktadır.

Komisyon, 26 Ocak 2005 tarihinde 2005–2009 yıllarını kapsayan stratejik hedeflerini, “Avrupa 2010: Refah, Dayanışma ve Güvenlik için Yenilenmiş Avrupa için Bir Ortaklık” alt başlığı ile duyurmuştur (Strategic Objectives 2005–2009, 26.01.2005 COM 2005–12 Final). Komisyon tarafından 5 yıllık stratejik hedefler belirlendikten sonra her yıl için bu hedeflerle uyumlu Yıllık Politika Stratejisi belirlenmektedir. Yıllık Politika Stratejisiyle (Annual Policy Strategy, http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm, Erişim: 05/08/2009), Komisyon seviyesinde yıllık stratejik çerçeve verilerek, bir önceki senenin başarılarında bir sonraki yıl için siyasi öncelikleri ve önemli girişimleri tanımlanmaktadır. Bu strateji, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve Bölgeler Komitesi ile paylaşılmaktadır. Bu belge ile hedeflenen, gelecek yılın öncelikleri için kurumlar arası diyalogları başlatmak ve sonraki yıl için politik bir gündem oluşturma yolunu açmaktır. Aynı zamanda bu öncelikli girişimlerle ilgili mali ve insan kaynakları paylaştırılarak genel kaynak çerçevesi de kurulmuş olur. Komisyon Şubat 2008'de, “2009 için Yıllık Politika Stratejisi”ni yayınlamıştır

(Annual Policy Strategy for 2009, 13/02/2009 COM 2008-72 Final). 2009 yılı politika stratejisinde belirlenen önceliklerden bir tanesi de “Bütçe Reformu, Değişen Avrupa” başlığını taşıyan bütçe değerlendirmesi çalışmasıdır. Bu belgede, AB harcamalarını ve kaynaklarının tüm yönlerini kapsayan AB bütçesinin bir değerlendirilmesinin yapılması öncelikli amaçlardan bir tanesi olarak belirlenmiştir. Bu süreç “2008/09 Bütçe Revizyonu” olarak adlandırılmıştır.

Komisyon Şubat 2009’da, “2010 için Yıllık Politika Stratejisini” kabul etmiştir. 2010 Yıllık Politika Stratejisine göre “Bütçe Değerlendirmesinin” 2009’da sunulmasının, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Konsey arasında AB’nin finansmanının geleceği hakkında önemli bir tartışma başlatacağı öngörülmektedir. Strateji belgesinde 2010 senesinde komisyonun, yasama önerilerine temel hazırlamak amacıyla bir sonraki Çok Yıllı Mali Çerçevenin ana başlıkları hakkında oy birliği oluşturma peşinde olacağı belirtilmektedir. Mevcut AB harcama programlarının yarıyıl değerlendirmesini de içeren bu çalışmada toplulukların mali çıkarlarını korumanın, komisyonun yüksek önceliğinden biri olmaya devam edeceği açıkça ifade edilmiştir (Annual Policy Strategy for 2010, 18/02/2009 COM 2009–73 Final). Fakat bir sonraki mali dönem için (2014–2020) yapılacak çalışmalarının, üye ülkelerin çıkarlarının farklılığından doğan görüş ayrılıkları dolayısıyla oldukça zorlu geçeceği düşünülmektedir.

Politika stratejisi ile yıllık öncelikler belirlendikten sonra komisyonun her yıl için bir “Çalışma Programı” kabul etmesini gerektirmektedir. Komisyonun yıllık çalışma programı, yıllık politika stratejisini, politika hedeflerine ve komisyonca kabul edilecek operasyonel kararlar programına dönüştürmektedir. Program, ana politik öncelikleri ortaya koyarak bu önceliklerin gerçekleştirilmesinde komisyonun benimsemeyi planladığı yasama girişimlerini, uygulamaları ve diğer kanunları tanımlar. Çalışma programları aslında, komisyonun politika uygulamalarının özünü oluşturan somut uygulamaları içeren stratejik öncelikleri tanımlamaktadır. Komisyon bu programla daha iyi düzenlemeler yapabilmek için yapılan hazırlığın derinliği ve yoğunluğuna bağlı olarak önümüzdeki 12 ile 18 ayda benimsenecek bir dizi “Öncelik Girişimini” geliştirmeyi de taahhüt etmektedir. Kural olarak her bir girişimin, bu girişimlerin muhtemel etkilerinin kapsamlı olarak değerlendirildiği çalışmalarla desteklenmesi gerekmektedir. Bunlara ek olarak, çalışma programları sadeleştirme girişimleri listesi ile komisyonun geri çekmeyi düşündüğü bir takım teklifleri de içermektedir (The Commission's Work Programme, http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm, Erişim: 05/08/2009).

Avrupa Komisyonu, 5 Kasım 2008 tarihinde, 2009 yılı çalışma programını kabul etmiştir. Küresel mali krizin yönetimi, ekonomik küçülmenin kontrol altına alınması, bütçenin gözden geçirilmesi gibi konuların yer aldığı 2009 çalışma programında, Avrupa Komisyonu üyeleri ayrıca, enerji, iklim değişikliği, göç ve sosyal politikaya ilişkin konuları da programa almıştır.

2009 yılı programında; 12 stratejik girişim, 37 öncelikli girişim, 33 önerinin basitleştirilmesi ve 20 önerinin de geri çekilmesi teklifi bulunmaktadır. 37 öncelikli girişim; Perakende Sektörü, Ortak Balıkçılık Politikası Reformu, Genç Hareketliliği, Enerji Verimliliği, Düşük Karbon Teknolojisi, Ulaştırmanın Geleceği, Avrupa İltica Destek Ofisi, Organize Suç Mağdurlarına Yönelik Yardım ve Terörle Mücadele Paketi, Sektörel Sosyal Diyalog, Sağlık Alanında Birlik, Avrupa Kanseri Platformu,

Alzheimer ile Mücadele Girişimi, AIDS ile Mücadele, Kalkınma Yardımlarının Etkinliği gibi başlıklarda sınıflanmıştır.

12 stratejik girişim ise; 2010 sonrası Lizbon Stratejisi, mali piyasalara ilişkin bir takım düzenlemeyi içeren bir paket, AB Mali Piyasaların Denetimi, daha iyi mevzuat düzenlemeyi sağlayacak bir paketi, AB'nin Kopenhag İklim Konferansı'ndaki durumu, Baltık Denizi Stratejisi, adalet-özgürlük ve güvenlik alanlarında Stockholm programı, genişleme politikası, komşuluk politikası ve *Birlik Bütçesinin Revizyonu* başlıklarını kapsamaktadır (Commission Legislative and Work Programme 2009 - List of Strategic and Priority Initiatives: 33–35).

Özellikle son yaşanan uluslararası ekonomik krizle mücadelede bütçe politikalarının öneminin artmasıyla “Bütçe Revizyonu” çalışmaları, 2008 yılı çalışma programındaki 48 öncelikli girişimden bir tanesi iken, 2009 yılı çalışma programında 12 temel stratejik girişimden bir tanesi haline gelmiştir.

3. AB Bütçe Revizyon Çalışmaları

Mali kural ve prosedürlerin gözden geçirilmesi ve basitleştirilmesi, 2004'den beri AB Komisyonu'nun ana amaçlarından bir tanesi olmuştur. Bu dinamik süreçte ilk adım, 2007'de ki Mali Tüzük (OJ L 248, 16/09/2002) revizyonuyla başarıyla tamamlanmıştır. Bu düzenlemeler gerçekleştirilirken 2007–2013 mali perspektifiyle de AB kaynaklarının harcanmasında verimliliği daha da artırıcı ve basitleştirici düzenlemelerde yapılmıştır. Bu ana amacı gerçekleştirmek için atılacak diğer temel adım, 2010'da mali kuralların (Mali Tüzük ve onun Uygulama Tüzüğü, OJ L 357, 31/12/2002) revizyonu ve bütçenin basitleştirilmesini de kapsayan, AB kaynaklarının dağıtım mekanizmalarına odaklanacak olan “İyileşen Bütçe, Değişen Avrupa” sürecidir (SEC 2009 477 Final, 08/04/2009:1).

Bu düzenlemeler hem siyasi hem de mali alanda daha önemli ilerlemeler için yol gösterici olacaktır. Fakat üye devletler ve kurumlar arası uzun görüşmeleri gerektiren bu uygulamaların hayata geçirilmesi zaman alabilecektir. 2007–2013 mali perspektifinin planlanması ve kabul edilmesi sırasında yaşanan derin fikir ayrılıkları ve çıkar çatışmaları, bu yeni sürecin hiç de kolay geçmeyeceğinin bir kanıtı niteliğindedir. Yine de getireceği faydalar düşünülerek mali kuralların ve bütçe revizyonunun gerçekleştirilmesi, 2009 Çalışma Programı ile temel stratejik girişimlerden bir tanesi haline getirilmiştir.

Mayıs 2006'da Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon aralarında anlaşarak AB bütçesinin, komisyonun sorumluluğunda 2008/2009 döneminde temel bir revizyona tabi tutulması konusunda anlaşmışlardır. Bütçe Disiplini ve Güçlü Mali Yönetime ait Kurumlar Arası Anlaşma uyarınca komisyon, 2008/2009 yılında raporlamak üzere CAP (Common Agriculture Policy-Ortak Tarım Politikası) dâhil olmak üzere AB harcamalarının ve Birleşik Krallık indirimi (UK Rebate) dâhil AB kaynaklarının tüm yönleriyle, tam ve geniş kapsamlı bir değerlendirmesini yapmakla görevli kılınmıştır (OJ C 139, 14/06/2006:15). Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon arasındaki 2007–2013 dönemine ait Kurumlar Arası Anlaşma, 2007–2013 dönemi için Çok Yıllı Mali Çerçeveye ve AB anlaşmalarında öngörüldüğü gibi yıllık bütçesel prosedürlerin yönetimiyle ilişkili kurallara resmîyet kazandıran bir dokümandır (Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2007–2013). Ayrıca bu anlaşmaya ek deklarasyonun 3.

maddesinde Avrupa Parlamentosunun da revizyon sürecinin tüm aşamalarında yer alacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

Burada unutulmaması gereken konu; 2008/2009 revizyonun, bütçenin gelecekte reformuna imkân tanıyacak bir süreç olduğudur. Revizyonun anlamı, "bir durumu veya süreci dikkatlice incelemek, tetkik etmek ve yargılamaktır". Reform ise, "bir sistemi, kanunu, kurumu ve benzerlerini daha adil veya daha etkili bir şekilde çalışması için değiştirmek" anlamına gelmektedir (Longman Dictionary of Contemporary English, Erişim: 20/08/2009). Revizyonun sonuçları, AB bütçesinde reform yapma noktasında temel alacağı veriler olacaktır.

3.1. Bütçe Revizyonun Hedefleri

İlk Mali Çerçevenin kabulünden yirmi yıl sonra, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı ve politika gündemi büyük bir reform içerisindedir. Avrupa 1988'deki ilk Mali Çerçveden sonra birçok değişiklik yaşanmıştır:

- Doğu ve Orta Avrupa'da demokratik değişimler meydana gelmiş ve Birlik, 12 Üye Devlettten 27 Üye Devlete yükselmiştir.

- İç Pazar, AB vatandaşlarının hayat standartlarını yükseltmeye yardımcı olarak Euro'nun yolunu açmıştır.

- Küreselleşme, bilimsel ve teknolojik ilerleme ve dünya arenasındaki yeni aktörlerin büyüyen rekabeti Avrupa'nın hem bugünü hem de geleceğini etkilemektedir.

- AB, gitgide yabancı enerji kaynaklarına bağımlı hale gelmektedir ve büyük çevre sorunlarıyla da karşı karşıyadır.

- Avrupa nüfusunun yaşlanması demografik fenomeni ve dışarıdan gelen göçmenlikle ilgili baskılar da AB için karmaşık bir testtir.

- Yeni uluslararası terörizm ve organize suç biçimleri doğmaktadır (MEMO/07/349, 2007:1).

Yaşanan bu gelişmeler, AB bütçesinde yeni bakış açılarını gerekli kılmıştır. Bu değişimin yanı sıra; uluslararası güç olarak dünyada siyasi ve ekonomik ağırlığını artırmak isteyen AB, mali yapısını ve kaynakların dağılımını yeniden gözden geçirmek gerekliliği hissetmiştir. Büyümeye devam eden AB, yeni yükümlölüklerin getirdiği artan harcamalarla yüz yüze kalırken; üye ölkelerden gelen kaynakların aynı kalması harcamaların dağılımında değişiklik yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Avrupalıların hızlı bir değişim ve yükselme çağını yaşadıklarını düşünen ve küreselleşme ile hızlı teknolojik değişimin yeni fırsatlar sunmasının yanı sıra yeni zorluklar da getirdiğine inanan devlet ve hükümet başkanları, 2005 Aralık ayında AB'nin hem gelir hem de harcamaları kapsayan Mali Çerçevenin devamlı temelde modernizasyonu sürdürmek ve pekiştirmek üzere kapsamlı olarak yeniden değerlendirmesi gerektiğine karar vermişlerdir. Bu arayış, 2006 Mayıs ayındaki Kurumlar Arası Anlaşma ile kendisine vücut bulmuştur.

Bütçe revizyon girişiminin temel hedefi, önümüzdeki on yılın önemli zorluklarını karşılamada Avrupa'nın katkısını en iyi şekilde kullanabilmek için harcamaların verimliliğini sağlayacak ve ortak çıkarların sürdürölmesine imkan tanıyacak, ekonomik ve toplumsal katma değeri olan hangi reformların yapılması gerektiğini tartışmak ve bu katkının nasıl finanse edilmesi gerektiğini incelemektir. Ayrıca bu düzenleme ile AB bütçesinin yeni gerçekliklere nasıl uyumlaştırılması

gerektiği konusunda Avrupa çapında yeni bir düşünce tarzının ortaya konulması da hedeflenmiştir. Bu nedenlerden dolayı bu analiz, bir sonraki 2014 ve sonrasını kapsayacak yeni çok yıllık mali çerçeve için komisyonca sunulacak teklifler açısından önemli bir girdi olacaktır (Commission Legislative and Work Programme 2009 - List of Strategic and Priority Initiatives: 33).

Aslında bütçenin yeniden düzenlenmesi düşüncesinin altında, “Gelecekte nasıl bir Avrupa bekliyoruz ve bunu başarmanın yolları nelerdir?” sorusuna aranan cevapların yattığını söylemek yanlış olmayacaktır.

3.2. Bütçe Revizyonunun Kapsamı

Komisyon tarafından bütçe revizyonu çalışmaları, Avrupa Birliği bütçesinin ve finansmanının Mali Çerçeve müzakerelerinden bağımsız şekilde değerlendirilmesi için eşsiz bir fırsat olarak görülmektedir. Bütçe revizyonu sonunda Çok Yıllı yeni bir Mali Çerçeve veya AB bütçesine dair rakamsal önermeler yapılmayacaktır. Bütçe revizyonu, gelecek harcama öncelikleri ve AB bütçesinin finanse edilme yollarının tartışıldığı geniş stratejik bir tartışma platformu olarak görülmektedir (SEC 2007 1188 Final, 12/09/2007:1). Fakat revizyondan elde edilen sonuçlar, Birliğin bütçe reformu konusunda izleyeceği yolu belirlemede dayanak noktası olacaktır.

Bütçe revizyonu tartışmalarında “Yanıt aranacak soruların” bazıları şöyle sıralanmıştır (MEMO/07/349, 2007:2):

- AB bütçesi değişen ihtiyaçları yeterli oranda karşılamış mıdır?
- Çok Yıllı Mali Çerçeveler arasında istikrar gereksinimi ile esneklik gereksinimi arasındaki doğru denge nasıl bulunmalıdır?
- Yeni politika zorlukları (İstisare Raporunda belirlenen) Avrupa’nın önümüzdeki on yıllar boyunca karşılaştacağı kilit konuları etkin bir biçimde özetliyor mu?
- Avrupa katma değeri ilkesinin etkin bir biçimde uygulandığını ölçmek için hangi kriterler kullanılmalıdır?
- Politika amaçları, harcama önceliklerine doğru bir şekilde nasıl yansıtılmalıdır? Nelerin değiştirilmesi gerekmektedir?
- Bütçenin yerine getirilebilme etkinliği ve verimliliği nasıl artırılabilir?
- Bütçe şeffaflığı ve hesap verilebilirliği daha da iyileştirilebilir mi?
- İyileştirilmiş esneklik, AB harcaması getirisi ile AB bütçesine olan politik duyarlılığı azamileştirmeye yardımcı olabilir mi?
- Bütçenin gelir yanı temelini hangi ilkeler oluşturmalıdır ve bu ilkeler kendi kaynak sistemlerine nasıl çevrilmelidir?
- Düzeltme veya dengeleyici mekanizmaları korumak için herhangi bir gerekçe var mıdır?
- Vatandaşlar, politika öncelikleri ve AB bütçesi finansmanı arasındaki ilişki nasıl olmalıdır?

Komisyon ve diğer Birlik kurumları açısından oldukça zorlayıcı olan yukarıdaki sorulardan da anlaşılacağı gibi komisyon, bütçe revizyonu ile mevcut birçok politika alanını ve potansiyel olarak yeni alanları kapsayan, tamamen açık ve hiçbir peşin hüküm olmayan bir ortam oluşturmaya çalışmaktadır. Bu süreç, en iyi katma değere ve en etkili sonuçlara ulaştıracak tekliflerin değerlendirilmesini, Birliğin gelecekteki harcama önceliklerinin yönünü ve yapısını gözler önüne serecektir. Bu aynı zamanda bütçenin nasıl işleyeceği, sürekliliğin sağlanması ve yeni sorunlarla

çözümler arasındaki dengenin nasıl kurulacağını da incelemesi anlamına gelmektedir.

Ancak bu sürecin çok zorlu geçeceği ve Avrupa Komisyonu’nun güçlü bir direnişle karşılaşacağı tahmin edilmektedir. Çünkü ulusal bütçelerden farklı olarak bir birlikteliğin yansıması olan bu bütçenin, üye ülkelerin çıkarlarındaki farklılıklardan doğan görüş ayrılıklarının yanında çeşitli lobi grupları da somut istek ve önerileriyle karşılaşacağı düşünülmektedir. Bütçeye net katkı sağlayan ve net faydalanıcı konumunda olan ülkeler arasında yaşanacak mücadelenin yanı sıra geleneksel İngiltere, Fransa çekişmesi de bu sürecin sancılı geçmesine yol açacaktır.

3.3. Revizyon Süreci

Avrupa Komisyonu, 12 Eylül 2007’de AB Bütçesinin revizyonu üzerine çok sayıda paydaşı içine alan geniş bir danışma sürecini başlatan istişare belgesini (SEC 2007 1188 Final, 12/09/2007) yayınlarak revizyon çalışmalarının ilk adımını atmıştır. Komisyon, yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa seviyesindeki tüm ilgili paydaşları fikirleriyle katkıda bulunmak ve tekliflerini sunmak üzere müzakerelere katılmaya davet etmiş ve görüş ve önerilerini 15 Nisan 2008’e kadar budget-review@ec.europa.eu adresine iletmelerini istemiştir. Çok sayıda paydaşı içine alan böyle bir açık danışma süreci ile komisyon, AB’nin finansmanı ve geleceği üzerine açık ve tabusuz bir müzakereyi teşvik etmeyi hedeflemiştir. Danışma süreci, sürekli gelen talepler nedeniyle 15 Haziran 2008 tarihine uzatılmıştır. Bu arada gönderilen görüşlerin paylaşılması için http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm adresinde özel “Bütçe Revizyonu” sayfası oluşturulmuş ve tüm katılımlar kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Bu sürecin bir parçası olarak BEPA (Bureau of European Policy Advisers-Avrupa Politika Danışmanları Bürosu) tarafından, 3–4 Nisan 2008 tarihlerinde revizyonla ilgili bilimsel girdileri temel alan “AB’de Kamu Maliyesi” isimli bilimsel bir konferans düzenlenmiştir (http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/public_finance_conference_en.htm, Erişim: 20/08/2009). Bu konferansta AB bütçesinin harcama ve finansmanının tüm yönleri, akademisyenler, uluslararası organizasyonlar ve politik kurumlardan oluşan geniş bir katılımı ile değerlendirilmiştir.

15 Haziran 2008’de kamuoyuna danışma süreci başarı ile tamamlanmıştır. Bu danışma süreci boyunca yapılmış katkıları sentezleyen ve analiz eden bir belge 3 Kasım 2008’de rapor halinde yayınlanmıştır (SEC 2008 2739 Final, 03/11/2008). Bu rapor, 12 Kasım 2008’de düzenlenen “İyileşen Bütçe, Değişen Avrupa” başlıklı konferans için hazırlanan dökümanlardan bir tanesidir.

12 Kasım 2008’de gerçekleştirilen “İyileşen Bütçe, Değişen Avrupa” isimli konferans, 12 Eylül 2007’de başlayan danışma sürecinin en önemli ve son ayağını oluşturmuştur. Bu konferansta süreç içerisinde tüm paydaşlarca yapılan katkılar değerlendirilmiş ve AB bütçesi tüm yönleri ile ele alınmıştır. Birliğin dünyadaki yeri, rekabet gücü, dayanışma ve sürdürülebilirlik konuları, Birlik harcamalarının oluşturduğu katma değer, kaynakların dağıtım modelleri ve bütçenin gelecekte nasıl finanse edilmesi gerektiği bu konferansın temel konularını oluşturmuştur.

Komisyon, danışma sürecinde değişik kesimleri kapsayan 300’e yakın katkı almıştır. Tüm üye devletler bu sürece ilişkin resmi katkılarda bulunmuşlardır. Bütçe revizyonu üzerine görüş bildirenlerin dağılımına bakıldığında en büyük payı %34 ile

Kamu/Resmi kuruluşlarının aldığı görülürken; diğer katkıların, Sivil Toplum Kuruluşları %20, özel sektör %14, Üniversiteler/Akademisyenler %13, vatandaşlar %12 ve diğer %7 şeklinde dağıldığı görülmektedir (http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm, Erişim: 20/09/2009). Bütçe revizyonu üzerine çok farklı kesimlerden birçok görüşün sunulması, Avrupa'nın değişimi arzuladığının ve bütçenin de bu değişim için potansiyel güç olarak görüldüğü şeklinde yorumlanabilir.

Danışma süreci sonuçları, komisyonun bütçe revizyon çalışmasının önemli bir dayanağını teşkil edecektir. AB Komisyonu, Mali Programlama ve Bütçe Komiserinin özetlediği geniş katılımlı danışma sürecinin sonuçlarına bakıldığında, görüşler Birliğin karşılaşacağı en önemli üç sorunun; iklim değişikliği, küresel ekonomi içerisinde Avrupa'nın rekabet gücü ve enerji arzı güvenliği olacağı yönündedir. Bu üç temel sorun kadar önem atfedilmese de ülkeler ve bölgeler arasındaki eşitsizlikler, nüfusun azalması ve yaşlanması şeklinde gözüken demografik değişimler, güvenlik tehditleri ve göç konuları Birliğin karşılaşacağı diğer temel sorunlar olarak tespit edilmiştir (Grybauskaite, 2008: 3-4).

Katılımcılar, bu temel sorunlar çerçevesinde AB harcama önceliklerinin değişmesi gerektiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Lizbon stratejisi ile uyumlu olarak ARGE harcamaları ile Birliğin rekabet gücünü arttırıcı harcamalara ağırlık verilmesi, endüstri ve iş yenilikleri için daha geniş bir mali desteğin teşvik edilmesi, çevre, iklim değişikliği ile ilgili doğrudan harcamaların arttırılması, çevre politikaları hedeflerini destekleyen ARGE için daha fazla harcama yapılması, enerji arz güvenliğinin, enerji sektöründeki birbirine bağıllığı geliştirerek, özendirilmesi, araştırma çabalarının enerji etkinliği üzerine yoğunlaştırılması, enerji etkin teknolojilerde yatırım yapılarak, yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesinde doğrudan harcamaların arttırılması bu önceliklerin başında gelmektedir (Grybauskaite, 2008: 5). Kısaca büyüme ve ekonomik ilerlemeye yönelik politikalar, harcama önceliklerinde ilk sıraları almıştır.

Danışma sürecinde asıl eleştiriler, tarım ve uyum harcamaları üzerine yapılmıştır. Tarımsal harcamalarla birlikte uyumu arttırmaya yönelik harcamaların bütçenin 2/3'ünü oluşturduğu düşünülürse bu alanlardaki harcamalara yoğun eleştirilerin gelmesi doğaldır. Uyum harcamaları noktasında belirtilen eleştiriler, bu alanda bir politika değişimi gerektiği noktasındadır. Fonların az gelişmiş üye devlet ve bölgelere yönlendirilmesi, politikaların ekonomik bütünleşmeye odaklanması ve bunların küresel güçlükler cevap verecek şekilde genişletilmesi noktasında görüşler ağırlık kazanmıştır (Grybauskaite, 2008: 6).

Tarım harcamaları, danışma sürecinin en tartışmalı konularından birisi olmuştur. Tarım alanındaki harcamaların reforma ihtiyaç duyduğu sadece bu süreç sonucunda elde edilen bir bulgu değildir. AB bütçesinin %40'dan fazlasını oluşturan tarım harcamalarının etkin bir şekilde gözden geçirilmesi ve rekabet gücü ve ARGE benzeri alanlardaki harcamaların daha da arttırılması konusunda daha önce olmadığı kadar bir baskı vardır (CAP and Competitiveness - Reforming the EU Budget, Erişim: 20/09/2009). Danışma sürecinde de tarımsal harcamaların yeni ortak hedeflerle uyumlu olacak şekilde sürdürülmesi, doğrudan yapılan tarımsal yardımların kademeli olarak kaldırılması, tarımsal harcamalara daha az ödenek ayrılması ve tarım alanındaki harcamalarda reforma ihtiyaç duyulduğu bir kez daha dile getirilmiştir.

Danışma sürecinde AB bütçesinin gelecekte nasıl finanse edileceği üzerine de çeşitli görüşler bildirilmiştir. Siyasal olarak önem verilen amaçları karşılayacak kaynakların temin edilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Geleneksel öz kaynakların geniş bir şekilde desteklenmesi gerektiği; GSMG temeline dayalı katkıların iyi çalıştığı ve genişletilebileceği ve KDV temelli katkıların ortadan kaldırılarak sistemin basitleştirilmesi güçlü bir şekilde tavsiye edilmiştir (Grybauskaite, 2008: 7). Özet olarak; açıklık, basitlik ve şeffaflığın sağlanabilmesi için karmaşık AB gelir sisteminde radikal değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç olduğu sürece katkıda bulunan birimlerce açıkça vurgulanmıştır.

Kaynakların dağıtılması konusunda da danışma sürecinde birçok öneri getirilmiş ve kaynakların daha iyi dağıtımı için verimlilik ve etkinliği güçlendirmeye büyük önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Şeffaflığın artırılması ve Birlik bütçesine kamusal erişimin sağlanması, bütçe yapısının basitleştirilmesi, bütçedeki bütün harcamaların bütünleştirilmesi, bütçenin %80'inden fazlasını yöneten üye ülkelerin sorumluluklarının güçlendirilmesi, değişen ihtiyaçlara anında karşılık verebilmesi için daha fazla bütçe esnekliğinin sağlanması bu etkinlik ve verimliliği geliştirmenin farklı yolları olarak önerilmiştir (Grybauskaite, 2008: 8).

Bütçe revizyon sürecinde gerçekleştirilen etkinlikler, řu sonuçları ortaya çıkarmıştır: “Hızla değişen dünya için Birlik bütçesinin reformu noktasında Avrupa’da güçlü bir değişim isteği vardır. Birliğin, gelecekte zorluklarla karşılaşılması muhtemel rekabet gücü, çevre ve enerji gibi konulara daha fazla kaynak ayırması gerekmektedir. Karmaşık gelir sistemi acilen değiştirilmelidir. AB bütçesi etkin, basit, saydam ve adaletli bir katılım mekanizmasıyla finanse edilmelidir. Bütçe günün değişen koşullarını yansıtan esneklikte, değişen politik hedefleri destekleyici bir kapasiteye sahip olmalıdır.”

Sonuç

AB Bütçesi, AB faaliyetlerinin etkisini uzun dönemde maksimize etmede ve var olan politika amaçlarının gerçekleştirilmesinde AB için önemli bir kaldıraçtır. Günün politik, sosyal ve ekonomik şartlarına uygun olarak AB bütçesi, ortaklaşa kabul edilen politik önceliklerin gerçekleştirilmesine ait etkin ve verimli bir araç haline gelmelidir. řu ana kadar, AB bütçesinin nasıl revize edileceğinin tanımlanabilmesi konusunda çok önemli çabalar harcanmıştır ve yavaş ilerlese de 2008/09 bütçe revizyonu, yarının problemleri ile mücadele etmede bir fırsat olarak görölmektedir.

2009 yılı Yasama ve Çalışma Programında, 12 temel stratejik girişimden birisi olarak kabul edilen 2008/09 bütçe revizyonuna, hazırlık aşamaları başarıyla tamamlamasına rağmen beklenen benimsenme tarihi olan 2009 yılı içerisinde gereken ilgi gösterilmemiştir. Haziran 2009’da gerçekleştirilen Avrupa Parlamentosu seçimleri, Lizbon Antlaşması üzerine İrlanda’da yapılan referandum, yeni Avrupa Komisyonu’nun seçilmesi ve yaşanan ekonomik krizin ön plana çıkması, bütçe revizyonu ile ilgili görüşmeleri engellemiştir.

Bunun yanı sıra bütçenin AB politikalarını karşılayacak şekle gelmesi ve yıllardır süre gelen sorunların çözölmesinin uzun zaman alacağı açıktır. Bütçe konusunda İngiltere ve Fransa arasında uzun süredir yaşanan tartışmalara ek olarak, başta Almanya olmak üzere, Avrupa bütçesine net katkı sağlayan ülkelerin,

kaynakların yeniden dağılımı sürecindeki baskıları, bu çözümü daha da geciktirecek unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır.

2010'da Avrupa hükümetleri, uzun süreceği tahmin edilen Birlik bütçesinin revizyonu sürecine başlayacaklardır. Bu revizyonun 2013'deki bütçe dönemi sona ermeden karara bağlanması gerekmektedir. Bütçe revizyonu ile sunulacak politika seçeneklerinin daha ileri bir seviyeye taşınıp taşınmayacağı ve bunun nasıl gerçekleştirileceği bir sonraki mali dönem olan 2014–2020 Mali Çerçeve tartışmalarıyla belli olacaktır. AB Komisyonu'nun niyeti ne olursa olsun, 2014–2020 dönemi için AB'nin uzun dönemli bütçe yapısıyla ilişkili 27 üye devlet arasında Ortak Tarım Politikası Reformu başta olmak üzere birçok politika alanında sert tartışmaların yaşanacağı açıktır.

Şimdiye kadar diğer siyasi öncelikler ve sorunlar nedeniyle bu girişim arka planda kalmıştır. Fakat AB geniş katılımlı bir kamuoyu danışma süreci sonunda, önümüzdeki on yıllarda karşılaşılabilecek temel sorunları ve bu sorunlarla mücadele noktasında Birlik bütçesinde yapılabilecek değişiklikleri, net bir biçimde ortaya koymuştur ve bu noktada kararlılığını açıkça belirtmiştir. Birliğin bu sorunlarla mücadele etmek için bütçe revizyonu sürecini, para üzerine yapılan alışılagelmiş politik hesaplaşmalara feda etmemesi ve AB bütçesinin geleceğini, Birliğin finansmanında, politikalarında ve amaçlarında uyum sağlayacak şekilde yeniden yapılandırması umut edilmektedir.

Ayrıca Avrupa bütçesi üzerine yapılan bu tartışmaların ve çabaların, Birliğe “aday ülke” statüsünü elde etmiş ülkemiz ilgililerince de izlenmesi, Birliğin temel sorunlarının gözlemlenmesi, değişmesi muhtemel harcama alanlarının ve finansman yöntemlerinin şimdiden benimsemesi ve politika alanlarındaki değişimlere göre gerekli düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir.

Kaynakça

- El-Agraa, A.M. (2007), *The European Union Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nugent, N. (2006), *The Government and politics of The European Union*, Palgrave Macmillan, New York.
- Tokatlıoğlu, Y.M. (2004). *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- Wallace, H., Wallace, W. ve Pollack, M.A. (2005), *Policy-Making in The European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Yıldız, M. (1997). *Avrupa Birliği'nin Finansmanı*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No: 37, s. 195–212.
- Ayazoğlu, B. (2006), “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi”, *Vergi Dünyası*, Sayı: 300, s. 107–115.
- Güvenç, M.H. (2008), “Avrupa Birliği Bütçesi ve Reform İhtiyacı”, *Bütçe Dünyası*, Cilt:3, Sayı: 28, s. 17–28.
- Karabacak, N. S. (2007), “Avrupa Birliği'nin 2007–2013 Dönemi Bütçesi”, *Bütçe Dünyası*, No: 24, s. 16–23.
- Karaca, N. (2002), “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi (The Community Budget: Facts in Figures)”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 141, s. 42–51.

- Common Agricultural Policy 2020 (2009), *CAP and Competitiveness - Reforming the EU Budget*, <http://cap2020.ieep.eu/2009/6/26/cap-to-competitiveness> (20/09/2009)
- Commission of the European Communities (CEC) (2006), *Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2007–2013*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/204&format=HTML> (10/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2005), *Strategic Objectives 2005–2009*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0012en01.pdf (17/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2007) *The Commission is Starting Budget Review 2008/9*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?aged=0&format=HTML&guiLanguage=en&language=EN&reference=MEMO/07/349> (12/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2007), *Reforming the Budget, Changing Europe – Public Consultation in View of the 2008/2009 Budget Review-SEC 2007 1188 Final*, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf (12/09/2007).
- Commission of the European Communities (CEC) (2008), *Reforming the Budget, Changing Europe:Short Summary of Contributions-SEC 2008 2739 Final*, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf (03/11/2008).
- Commission of the European Communities (CEC) (2008), *Read contributions to the public consultation*, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm, (20/09/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2008), *Annual Policy Strategy for 2009*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0072:FIN:EN:PDF> (10/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2008), *Commission Legislative and Work Programme 2009- Acting now for a better Europe*, http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2009_en.pdf (19/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2009), *Streamlining Financial Rules and Accelerating Budget Implementation to Help Economic Recovery-SEC 2009 477 Final*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0477:FIN:EN:PDF> (08/04/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2009), *Annual Policy Strategy for 2010*, http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps_2010_en.pdf (05/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2009), *Commission Legislative and Work Programme 2009 - List of Strategic and Priority Initiatives*, http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2009_roadmap_strategic_initiatives_en.pdf (13/10/2009).
- Commission of the European Communities (CEC) (2009), *Annual Policy Strategy*, http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm, Erişim: 05/08/2009
- Eur-Lex (2002), *Council Regulation No: 1605/2002: Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:en:PDF> (13/10/2009).

- Eur-Lex (2002), *Council Regulation No: 1605/2002, Implementing Rules*-OJ L 357, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:357:0072:0072:EN:PDF> (13/10/2009).
- Eur-Lex (2005), *Rules of Procedure-2005/960/EC, Euratom*, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_347/l_34720051230en00830090.pdf (16/10/2009).
- Eur-Lex (2006), *Interinstitutional Agreement, Declaration No: 3*, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0001:EN:PDF> (06/10/2009).
- European Commission (2005), *General Budget of the European Union for the Financial Year 2005*, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2005_en.pdf, (03/10/2009).
- European Commission (2008), *EU Budget 2008 Financial Report*, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_en.pdf, (09/10/2009).
- European Commission (2008), *European Union Public Finance 2008*, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf, Erişim: 17/09/2008.
- European Commission (2009), *The Commission's Work Programme*, http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm, (05/08/2009).
- European Commission-Eurostat (2009), *Govenment Statics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, Erişim: 09/10/2009
- European Communities (2007), *Investing in Our Common Future. The Budget of the European Union*, <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/62/en.pdf> (17/10/2009).
- Fikir, H. (2003). *Avrupa Birliği Bütçesinde Yapısal Fonların Gelişimi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Grybauskaitė, D. (2008), *Reforming the Budget, Changing Europe, Results of the Public Consultation*, “Reforming the Budget, Changing Europe” Conference, Brussels, 12 November.
- Longman Dictionary of Contemporary English, <http://www.ldoceonline.com/howtouse.html> (20/08/2009).
- İktisadi Kalkınma Vakfı, *ECU (European Currency Unit)*, <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1098> (13/10/2009).