



T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE AVRUPA BORÇ KRİZİ  
KRİZİ SÜRECİNDEKİ İŞLEVSELLİĞİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Halil SERBES

BURSA – 2015

U.Ü. S.B.F.  
MALİYE ANABİLİM DALI  
BÜTÇE VE MALİ  
PLANLAMA BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE AVRUPA BORÇ KRİZİ  
SÜRECİNDEKİ İŞLEVSELLİĞİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ  
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Halil  
SERBES

BURSA  
2015





**T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

# **AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE AVRUPA BORÇ KRİZİ SÜRECİNDEKİ İŞLEVSELLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Halil SERBES**

**Danışman**

**Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

**BURSA – 2015**

T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

.....MALİYE..... Anabilim/Anasanat Dalı,  
Bilim Dalı'nda .....7912.12.991..... numaralı  
.....HALUK SERBES.....'nin hazırladığı  
".....Avrupa Birliği Bütçesi ve Avrupa Birliği'nin Sürdürülebilirlik Politikaları" konulu  
.....Değerlendirilmesi..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik Tezi/Çalışması) ile ilgili tez savunma sınavı, 31/08/2015 günü ...12:00 - 12:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının (başarılı/başarısız) olduğuna ..... (oy birliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Prof. Dr. Şehin GEMİNAR



Uludağ Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Doc. Dr. Selahattin İPEK



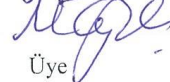
Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Prof. Dr. Mircan Tokatlıoğlu  
Uludağ Üniversitesi



Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

31/08/2015..

## ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Halil SERBES  
Üniversite : Uludağ Üniversitesi  
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Anabilim Dalı : Maliye  
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama  
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi  
Sayfa Sayısı : X+148  
Mezuniyet Tarihi : .... /09/2015  
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

### AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE AVRUPA BORÇ KRİZİ SÜRECİNDEKİ İŞLEVSELLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa Birliği Bütçesi'nin iki temel özelliği vardır. Bunlardan ilki, Avrupa entegrasyon süreci içerisinde ortak politikaların finansmanını sağlamaktır. İkincisi ise, her mali yılın sonunda denk bağlanmasına yönelik getirilen ilkedir. Birlik bütçesinin ikinci özelliği, onun ekonomik ve parasal birlik içerisinde ve siyasal birlik sürecinde işlevsel bir araç olmasını engellemektedir. Çünkü Birlik bütçesine yönelik belirlenen denklik ilkesi, onun özellikle gelirin yeniden dağılımını ve makroekonomik istikrarı sağlayıcı işlevlerini yerine getirmesinde gerekli olan yeterli büyüklüğe ulaşamaması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan ve olumsuz etkileri derinleşerek günümüzde de devam eden borç krizi, ileri sürülen görüşü doğrular niteliktedir. Avrupa Birliği Bütçesi'nin gerek normal dönemlerde gerekse kriz dönemlerinde işlevsel ve politik bir araç olamamasında, Birlik'te inşa edilen ve uygulanmakta olan neo-liberal politikaların da etkisinin olduğu görülmektedir. Borç krizine karşı Birlik'te alınan önlemler de neo-liberal politikaların varlığını ve Birlik bütçesinin işlevsel bir araç olmadığını ve ondan gittikçe uzaklaştırıldığını pekiştirir niteliktedir.

**Anahtar Sözcükler:** Devlet Bütçesi, Ekonomik Entegrasyon Teorisi, Avrupa Birliği Bütçesi, Bütçe Reformu, Çok Yıllı Mali Çerçeve, Borç Krizi, Mali Yönetişim

## ABSTRACT

Name and Surname : Halil SERBES  
University : Uludag University  
Institution : Institute of Social Sciences  
Field : Public Finance  
Branch : Budget and Fiscal Planning  
Degree Awarded : Master  
Page Number : X+148  
Degree Date : .... /09/2015  
Supervisor (s) : Prof. Özhan ÇETİNKAYA

### EUROPEAN UNION BUDGET AND AN ASSESSMENT OF ITS FUNCTIONALITY WITHIN THE PROCESS OF EUROPEAN DEBT CRISIS

European Union Budget has two main features. The first of these is to finance common policies within the process of European integration. The second one is a principle handed towards balancing revenues and expenditures at the end of fiscal years. The principle of equivalence, the second main feature of European Union Budget, restrains that the European Union Budget is a functional instrument within the process of political union and economic and monetary union. Due to the principle of equivalence, the European Union Budget has not enough magnitude to carry out the functions of redistribution of income and macroeconomic stability. Indeed, the debt crisis arising and continuing nowadays by deepening in European Union confirms the argument. Not only the principle of equivalence but also neo-liberal policies implemented within European Union influences that European Union Budget is not a political and functional instrument within both ordinary periods and the times of economic crisis. The measures guarded against debt crisis within European Union reinforces that European Union Budget is not a functional instrument and the neo-liberal policies exists.

**Keywords:** Public Budget, The Theory of Economic Integration, European Union Budget, Budget Reform, Multiannual Financial Framework, Debt Crisis, Fiscal Governance

# İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT .....	iv
KISALTMALAR .....	viii
TABLolar.....	x
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE VE İŞLEVLERİ

I. DEVLET BÜTÇESİ VE İŞLEVLERİ .....	4
A. BÜTÇE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ .....	4
B. BÜTÇENİN İŞLEVLERİ .....	8
1. Bütçenin Geleneksel İşlevleri.....	8
2. Kaynak Tahsisi İşlevi .....	11
3. Gelirin Yeniden Dağılımı İşlevi .....	12
4. Ekonomik İstikrarı Sağlama İşlevi .....	13
II. EKONOMİK ENTEGRASYONLARIN BÜTÇESİ VE İŞLEVLERİ.....	14
A. EKONOMİK ENTEGRASYON TEORİSİ .....	15
1. Ekonomik Entegrasyon Kavramı ve Gerekçeleri.....	15
2. Ekonomik Entegrasyonun Aşamaları .....	18
B. EKONOMİK ENTEGRASYONLARDA BÜTÇE VE İŞLEVLERİ .....	22
1. Ekonomik Entegrasyon Sürecinde Ortak Politikaların Finansmanı ve Bütçe.....	22
2. Ekonomik Entegrasyon Sürecinde Bütçenin İşlevleri.....	24
a. Kaynak Tahsisi İşlevi.....	24
b. Gelirin Yeniden Dağılımı İşlevi .....	28
c. Makroekonomik İstikrarı Sağlama İşlevi .....	29

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE İŞLEVLERİ

I. AVRUPA ENTEGRASYON SÜRECİNİN GELİŞİMİ VE EKONOMİK VE PARASAL BİRLİK .....	33
A. ENTEGRASYONA YÖNELİK İLK ADIMLAR .....	33
B. PARİS VE ROMA ANTLAŞMALARI.....	35
C. LAHEY (HAGUE) ZİRVESİ VE WERNER PLANI .....	38
D. EKONOMİK VE PARASAL BİRLİĞE GEÇİŞ: DELORS RAPORU VE MAASTRİCHT ANTLAŞMASI.....	40
E. MAASTRİCHT ANTLAŞMASI SONRASI .....	45
II. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ.....	48
A. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ'NİN GELİŞİMİ .....	48
1. Topluluk Kurumlarının Bütçeleri ve Tek Bütçeye Geçiş.....	48
a. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Bütçesi .....	48
b. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu .....	49
c. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi .....	50
2. Birlik Bütçesi ve Çok Yıllı Mali Planlar .....	52
a. 1988 Bütçe Reformu ve Birinci Mali Plan (1988 – 1992).....	54
b. İkinci Mali Plan (1993 – 1999).....	56
c. Üçüncü Mali Plan (2000 – 2006).....	57
d. 2007 Bütçe Reformu ve Dördüncü Mali Plan (2007 – 2013).....	58
e. Beşinci Mali Plan (2014 – 2020) .....	60
B. BİRLİK BÜTÇESİNİN HAZIRLIK SÜRECİ VE BİRLİK KURUMLARININ SÜREÇTEKİ ROLÜ .....	61
C. BİRLİK BÜTÇESİNİN İLKELERİ .....	64
D. BİRLİK BÜTÇESİNİN GELİRLERİ VE HARCAMALARI.....	65
1. Gelirler .....	65
a. Geleneksel Özkaynaklar .....	66
b. Katma Değer Vergisi .....	67
c. GSMH Temelli Kaynak .....	69
d. Diğer Gelirler.....	70
e. İngiltere Düzeltmesi.....	70
2. Harcamalar .....	73
a. Dördüncü Mali Plan Öncesi Dönem .....	74



b. Dördüncü Mali Plan ve Sonrası.....	77
(1) Sürdürülebilir Kalkınma (Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme) .....	78
(2) Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi.....	81
(3) Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet (Güvenlik ve Vatandaşlık).....	82
(4) Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği (Küresel Avrupa).....	83
(5) İdari Harcamalar.....	84
III. BİRLİK BÜTÇESİNİN İŞLEVLERİ.....	85
A. KAYNAK TAHSİSİ İŞLEVİ .....	86
B. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI İŞLEVİ.....	88
C. MAKROEKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMA İŞLEVİ.....	92

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BİRLİK BÜTÇESİNİN AVRUPA BORÇ KRİZİ SÜRECİNDEKİ İŞLEVSELLİĞİ

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BORÇ KRİZİ.....	96
A. 2007 FİNANSAL KRİZİ .....	96
B. KRİZİN AVRUPALILAŞMASI: BORÇ KRİZİ.....	102
II. BORÇ KRİZİNDE ALINAN ÖNLEMLER.....	110
A. EKONOMİK KOORDİNASYONU SAĞLAMAYA YÖNELİK ÖNLEMLER.....	110
1. Avrupa 2020 Stratejisi.....	111
2. Avrupa Dönemi .....	113
3. Altılı Paket.....	117
4. İkili Paket .....	119
B. MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK MALİ ANTLAŞMA .....	121
C. MAKROEKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK ÖNLEMLER .....	123
1. Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması (EFSM) .....	123
2. Avrupa Finansal İstikrar Fonu (EFSF).....	125
3. Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM).....	127
III. AVRUPA BORÇ KRİZİ SÜRECİNDE BİRLİK BÜTÇESİNİN İŞLEVSELLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	129
SONUÇ .....	135
KAYNAKLAR.....	138
ÖZGEÇMİŞ .....	148

## KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABF	: Avrupa Balıkçılık Fonu
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ADP	: Aşırı Dengesizlik Prosedürü
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a. g. e.	: Adı Geçen Eser
a. g. m.	: Adı Geçen Makale
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKF	: Avrupa Kalkınma Fonu
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
ATGF	: Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
ATYGF	: Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu
BYMA	: Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı
Çev.	: Çeviren
ÇP7	: 7. Çerçeve Programı
ÇYMÇ	: Çok Yıllı Mali Çerçeve
ÇYMP	: Çok Yıllı Mali Plan
DCI	: Kalkınma İşbirliği Aracı
DKM	: Döviz Kuru Mekanizması
ECOFIN	: Ekonomik ve Mali İşler Konseyi
ECU	: Avrupa Para Birimi
Ed.	: Editör

EFSF	: Avrupa Finansal İstikrar Fonu
EFSM	: Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması
ENPI	: Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı
EPB	: Ekonomik ve Parasal Birlik
ESM	: Avrupa İstikrar Mekanizması
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Kurumu
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HÖ	: Hayatboyu Öğrenme
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım
ISPA	: Katılım Öncesi Yardım Aracı
İBP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KKYATF	: Kırsal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Tarımsal Fonu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OEEC	: Avrupa Ekonomik İşbirliği Organizasyonu
PHARE	: Ekonominin İnşası İçin Polonya ve Macaristan'a Yapılan Yardım
PPBS	: Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi
RİÇP	: Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon Çerçeve Programı
SAPARD	: Tarımsal ve Kırsal Kalkınmaya Yönelik Özel Katılım Programı
TAA-E	: Trans-Avrupa Enerji Ağı
TAA-T	: Trans-Avrupa Taşımacılık Ağı
TAS	: Tek Avrupa Senedi
UF	: Uyum Fonu
UMR	: Uyarı Mekanizması Raporu
YBD	: Yıllık Büyüme Değerlendirmesi

## TABLolar

Tablo-1: Avrupa Birliği Bütçesi'nin Hazırlık Sürecinde Yer Alan Kurumlar ve Görevleri .....	62
Tablo-2: Avrupa Birliği Bütçesi Gelirleri 2000 – 2013 (%) .....	72
Tablo-3: Birlik Bütçesi Harcamalarının Alanlar İtibariyle Dağılımı (Milyon ECU/Euro*) .....	75
Tablo-4: 2007 – 2013 ve 2014 – 2020 Mali Plan Dönemlerinde Harcama Alanlarına Ayrılan Paylar (2011 Fiyatlarıyla).....	85
Tablo-5: Çok Yıllı Mali Planlar İtibariyle Ortak Politikaların Finansmanı (%) .....	86
Tablo-6: 2007 – 2013 Yılları Arasında Ortak Politikaların Finansmanı İçin Ayrılan Kaynaklar (%) ..	87
Tablo-7: Avrupa Birliği: Toplam Katkılar ve Harcamalar .....	90
Tablo-8: Seçilmiş Üye Ülkelerde Cari İşlemler Dengesinin Durumu (%).....	104
Tablo-9: Seçilmiş Üye Ülkelerde Kamu Açıklarının Durumu (%).....	105
Tablo-10: Seçilmiş Üye Ülkelerde Kamu Borçlarının Durumu (%).....	105
Tablo-11: Seçilmiş Üye Ülkelerde ve Birlik Genelinde Büyüme Oranları (%).....	107
Tablo-12: Seçilmiş Üye Ülkelerde ve Birlik Genelinde İşsizlik Oranları (%).....	108
Tablo-13: EUROPE 2020: TANITIM.....	113
Tablo-14: Avrupa Dönemi: Birlik ile Üye Ülkeler Arasında Ortaklık.....	116
Tablo-15: Altılı Paket'te Yer Alan Düzenlemeler.....	118
Tablo-16: Euro Bölgesi Ülkelerinin EFSF'ye Katkıları.....	126
Tablo-17: Üye Ülkelerin ESM'ye Katkı Payları .....	129
Tablo-18: Seçilmiş Federal Devletler İle Avrupa Birliği'nin GSMH ve Federal Devlet Harcama Büyüklükleri Açısından Karşılaştırılması (Milyon*).....	131

## GİRİŞ

Avrupa Birliği, kurucu antlaşmalarında yer alan gümrük birliği ve ortak pazar olma hedeflerini gerçekleştirmiştir. Ekonomik entegrasyon süreci içerisinde Avrupa Birliği'nin günümüzde ulaştığı aşama ekonomik ve parasal birliktir. Normal bir ekonomik ve parasal birlikte para ve maliye politikalarının merkezi düzeyde alınan kararlarla uygulanması gerekmektedir. Ancak Avrupa Birliği'nde para politikası alanında merkezileşme gerçekleşmiş iken; maliye politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında üye ölkelerin kendi karar alma güçlerini sürdürdükleri görölmektedir. Dolayısıyla Birlik içerisinde mali bir birlik kurulmaksızın, yalnızca Euro'nun istikrarını sağlamak adına ortak para politikasının uygulandığı görölmektedir. Birlik içerisinde ortak para politikasının aksine bağımsız maliye politikalarının uygulanması suretiyle oluşturulan ikili yapının varlığı, Avrupa Birliği Bütçesi'nin görünümünü de etkilemektedir.

Avrupa entegrasyon sürecinin başında ortak politikaların finansmanını sağlamak adına oluşturulan Avrupa Birliği Bütçesi, günümüzde ulaşılan ekonomik ve parasal birlik aşamasında mevcut özelliğini korumaktadır. Ancak ekonomik ve parasal birlik aşamasında, Birlik bütçesinin yalnızca ortak politikaların finansmanını sağlayan bir hesap bütçesi olmasından ziyade farklı işlevleri yerine getiren politik bir araç olma özelliğine sahip olması gerekmektedir. Birlik bütçesinden politik bir araç olarak, kaynakların harcama alanları arasında tahsisini sağlayan, gelirin bölgeler, sektörler ve bireyler arasında yeniden dağılımını gerçekleştiren ve nihai olarak Birlik düzeyinde makroekonomik istikrarı sağlayan işlevler üstlenmesi beklenmektedir. Ancak Birlik bütçesinin ifade edilen işlevleri yerine getirebilmesini sağlamak adına yeterli büyüklüğe sahip olması gerektiği düşünölmektedir. Nitekim Birlik bütçesinin yeterli büyüklüğe kavuşmasının, onun bir kaynak aktarım mekanizması olarak kullanılmasına imkan sağlayacağı ifade edilmektedir. Böylece ekonomik ve parasal birlik süreci içerisinde Birlik bütçesinin, bölgeler arasında oluşması muhtemel farklılıkları gidermek adına gelirin yeniden dağılımını sağlayıcı bir işlev üstlenmesinin mümkün olacağı belirtilmektedir. Aynı zamanda herhangi bir üye ölkeden kaynaklanmak suretiyle Birlik'in tamamını etkileyen asimetrik şokların veya ekonomik krizlerin ortaya çıkması halinde, Birlik içerisinde makroekonomik istikrarı sağlayıcı bir işlev üstleneceği de ifade edilmiştir. Ancak Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan ve günümüzde Birlik genelinde durgunluk yaşanmasına neden olan ekonomik kriz, Birlik bütçesinin gelirin yeniden

dağılımını ve makroekonomik istikrarı sağlama işlevlerinden yoksun olduğunu göstermiştir. Bu bağlamda çalışmamızda ileri sürülen önerme, “Avrupa Birliği Bütçesi’nin mevcut tasarımının ve özelliklerinin, gerek normal dönemlerde gerekse kriz dönemlerinde kendisine atfedilen işlevleri yerine getiremediği görülmektedir.” cümlesinde varlık bulmaktadır. İfade edilen önermeye paralel olarak, Avrupa ekonomik entegrasyon süreci içerisinde Avrupa Birliği Bütçesi’nin üstlendiği işlevlerin, Birlik’te yaşanan borç krizi çerçevesinde değerlendirmesi ve incelenmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmamızda doğrudan Türkiye’ye yönelik bilgilere yer verilmemiştir. Ancak çalışmada ele alınan konu gereği, Birlik bütçesine ve Birlik’te yaşanan borç krizine odaklanması, Türkiye boyutunun tamamıyla gözardı edildiği anlamına gelmemelidir. Çalışmada ele alınan konu, Avrupa Birliği ile yakın ilişkilere sahip olan Türkiye’nin gelecek dönemde gerçekleşmesi muhtemel tam üyeliğinin analiz edilmesi açısından önem arz etmektedir. Nitekim Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne olası tam üyeliğinin gerçekleşmesi, gerek Birlik bütçesi gerekse Türkiye’nin kendi ekonomik, mali ve politik durumu açısından olumlu ve olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Aynı zamanda Birlik’te ortaya çıkan borç krizi ile Türkiye’de aynı dönemde hissedilen reel kriz arasında, Avrupa Birliği ile Türkiye’nin içerisinde bulunduğu yoğun ekonomik bağlantılar nedeniyle çeşitli ilişkilerin kurulması mümkündür. Bu bağlamda Birlik bütçesinin ve borç krizinin ele alınması dolaylı da olsa Türkiye’ye yönelik değerlendirmeler yapılmasına imkan sağlayacaktır.

Verilen bilgiler çerçevesinde çalışmanın üç bölümde ele alınması kararlaştırılmıştır. Birinci bölümde kavramsal ve teorik açıklamalara yer verilmiştir. Birinci bölümün ilk başlığında devlet bütçesine ve onun işlevlerine yönelik açıklamalara yer verilmiştir. İkinci başlıkta ise ekonomik entegrasyon teorisine yönelik bilgiler verildikten sonra ulusal bütçelerle de karşılaştırılmasını sağlayacak şekilde ekonomik entegrasyonların bütçelerine ve işlevlerine ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünün üç ayrı başlıktan oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bunlardan ilkinde, genel olarak Avrupa entegrasyon sürecine ve ekonomik ve parasal birliğe yönelik açıklamalara yer verilmiştir. İkinci başlıkta, doğrudan Avrupa Birliği Bütçesi’ne odaklanılmıştır. Bu bağlamda Birlik bütçesinin gelişimi, hazırlık süreci, süreçte yer alan kurumlar ve ilkeleri ve son olarak gelir kalemleri ve harcama alanları ikinci başlığın konularını oluşturmaktadır. Üçüncü başlıkta ise Birlik bütçesinin üstlendiği işlevlere yönelik açıklamalar yapılmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünün konusunu Avrupa borç krizinde Birlik bütçesinin işlevselliğinin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Bu bağlamda üçüncü bölümün ilk başlığı, ABD’de ortaya çıkan finansal kriz ile Avrupa’da yaşanan borç krizine yönelik değerlendirmelere ayrılmıştır. İkinci başlıkta, Avrupa borç krizine karşı alınan önlemlere yer verilmiştir. Üçüncü ve son başlıkta ise Birlik bütçesinin Avrupa borç krizi sürecinde işlevsel anlamda etkinliği değerlendirilmektedir.



# BİRİNCİ BÖLÜM

## BÜTÇE VE İŞLEVLERİ

Birinci bölümün konusunu ulusal devlet bütçeleri ile ekonomik entegrasyonların bütçeleri oluşturmaktadır. Bu çerçevede ilk olarak, devlet bütçesi kavramı tanımlanmaktadır. Ardından onun özelliklerine ve işlevlerine yönelik açıklamalara yer verilmektedir. İkinci başlıkta, hangi gerekçelerle ekonomik entegrasyonlara başvurulduğu ve entegrasyon aşamalarının neler olduğu ifade edilmiştir. Sonrasında ulusal devlet bütçeleri ile karşılaştırma yapmaya imkan sağlayacak şekilde ekonomik entegrasyonlarda bütçelere ve onların üstlendikleri işlevlere yönelik açıklamalara yer verilmiştir.

### I. DEVLET BÜTÇESİ VE İŞLEVLERİ

Toplumda yaşayan bireylerin ekonomideki mevcut kaynaklarla karşılanacak olan ihtiyaçları vardır. Bunların özel ihtiyaçlar ve kamusal ihtiyaçlar olmak üzere iki başlık altında toplanması mümkündür. Özel ihtiyaçlar, özel ekonomi tarafından üretilen ve sunulan mallar ve hizmetler aracılığıyla giderilmeye çalışılmaktadır. Bireyler piyasa tarafından üretilen ve sunulan bu malları ve hizmetleri, piyasada arzın ve talebin karşı karşıya gelmesi sonucu oluşan piyasa fiyatına katlanmak suretiyle elde etmektedirler. Aynı zamanda, bireyler bu malların ve hizmetlerin tüketimiyle bireysel fayda sağlamaktadırlar. Özel ihtiyaçların aksine kamusal ihtiyaçlar, kamu ekonomisi üretim birimleri aracılığıyla üretilen ve sunulan mallar ve hizmetler ile karşılanmaya çalışılmaktadır. Ancak kamu ekonomisinde süreç, özel ekonomide olduğundan farklı işlemektedir. Kamu ekonomisinde, hangi malların ve hizmetlerin üretilip toplumda yaşayan bireylere sunulacağına siyasal karar alma mekanizması aracılığıyla karar verilmektedir. Bu mekanizmanın ifade ettiği siyasal süreç, ekonomide var olan kaynaklar ile bireylerin ortaklaşa yaşıyor olmasından doğan toplumsal ihtiyaçların tatmin derecesini en yükseğe çıkarmayı esas almaktadır<sup>1</sup>. Bu siyasal süreçte, kaynakların bir arada toplandığı ve malların ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında harcandığı en önemli araç bütçedir.

### A. BÜTÇE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Kavram olarak bütçe Latince kökenli olup “bulga” kelimesinden doğmuştur. Deri çanta veya torba anlamına gelen bu kelimenin, tarihsel olarak incelendiğinde ilk kez

---

<sup>1</sup> Nihat Falay, **Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, Güryay Matbaacılık, İstanbul, 1979, s.1.



17.yüzyılda İngiltere’de kullanıldığı anlaşılmaktadır. Sonraki dönemlerde Fransa’da kullanılan ve Avrupa’nın diğer ülkelerine yayılan bu kavram<sup>2</sup>, zaman içerisinde ifade ettiğinden daha büyük ve daha derin bir anlam taşır hale gelmiştir<sup>3</sup>.

Bütçenin ne olduğuna ve hangi özellikleri taşıdığına dair tanımlar yapılmaya çalışıldığında, en genel haliyle, finansal kaynakların beşeri ihtiyaçlara aktarılmasıyla ilgilenen bir araç olduğunu ifade etmek mümkündür<sup>4</sup>. Yapılan bu genel tanımdan sonra, bütçenin izlediği tarihsel seyir de göz önüne alınarak yapılacak daha somut özellikler içeren tanımlar da söz konusudur. Bütçe ilk olarak, “kralın çantası” olmaktan çıkıp parlamenter demokrasilerin bir kontrol ve kaynakların kullanımında hükümetlere bir hesap sorma aracı olarak tanımlanabilecektir<sup>5</sup>. Diğer bir tanıma göre bütçe, bir ortak havuz veya devlet hazinesidir. 1787 tarihli Konsolide Fon yasası (Consolidated Fund Act) ile ifadesini bulan tanıma göre, toplumdaki alınan ve ortak havuzda toplanan kamu kaynakları toplumun ihtiyaçları doğrultusunda harcanacaktır<sup>6</sup>. Aynı zamanda bütçe, kamu tüzel kişilerinin ve yarı resmi veya özel teşekkül ve toplulukların, gelecekteki belirli bir dönem için (genellikle bir yıl) gelirlerini ve giderlerini tahmin etmenin yanında bunların toplanmasına ve yürütülmesine önceden izin veren kanun, tüzük, kararname veya hukuki bir tasarruftur<sup>7</sup>. Öte yandan bütçe, topluca ödenmek suretiyle sunulacak olan kamu hizmetlerinin, bunların maliyetlerinin karşılanmasında kullanılacak araçların ülke paraları cinsinden değerlerini hesaplayan bir listedir<sup>8</sup>. Bu tanıma paralel olarak bütçe, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında bir akçeleme aracı olarak ifade edilebilecektir<sup>9</sup>.

Tarihsel süreç de göz önüne alınarak buraya kadar yapılan tanımlar dikkate alındığında, bütçenin mali yönünün daha ön plana çıktığı görülecektir. Bütçe bu süreç içerisinde bir kontrol aracı olarak görülmüştür<sup>10</sup>. Ancak zaman içerisinde devletlerin büyümesi ve buna bağlı olarak harcama birimlerine daha fazla sorumluluk düşmesi, I. ve II.

---

<sup>2</sup> Hazım Atıf Kuyucak, **Bütçe**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, No: 60, İstanbul, 1952, s.5.

<sup>3</sup> Aaron Wildavsky, **The New Politics of The Budgetary Process**, Second Edition, HarperCollins Publishers Inc., New York, 1992, s.1.

<sup>4</sup> Wildavsky, a.g.e., s.2.

<sup>5</sup> Richard Allen and Daniel Tommasi, **Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transition Countries**, OECD, 2001, s.43.

<sup>6</sup> Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 13. Gözden Geçirilmiş Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, Ekim 2014, s.135.

<sup>7</sup> Nihad S. Sayar, **Kamu Maliyesi II. Cilt: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, 5. Baskı, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Sayı: 236, İstanbul, 1974, s.7.

<sup>8</sup> Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Mart 2003, s.172.

<sup>9</sup> Kenan Bulutoğlu ve Erciş Kurtuluş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s.1.

<sup>10</sup> Alan Walter Steiss, **Financial Management In Public Organizations**, Wadsworth Inc., California, 1989, s.146.

Dünya Savaşları, 1929 yılında yaşanan Büyük Depresyon ve maliye politikasına ve onun araçlarına atfedilen önem bütçeyi salt bir mali belge olmaktan çıkarmıştır<sup>11</sup>. Bu zaman dilimi içerisinde yaşanan gelişmelere paralel olarak bütçe sistemleri değişim göstermiş ve bütçe geleneksel işlevlerinin yanında çağdaş işlevleriyle de anılır hale gelmiştir. Bu çerçevede bütçe üzerine yapılan tanımlar da değişiklik göstermiştir. Bu tanımlardan ilkinde göre bütçe, gelir ve harcama taraflarıyla birlikte maliye politikasının temel amaçları olan kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve makroekonomik istikrarın sağlanması noktasında etkin bir ekonomi politikasının temel aracıdır<sup>12</sup>. Bütçenin çağdaş fonksiyonlarını ön plana çıkararak bu tanımdan sonra, bir başka tanıma göre bütçe, ifade edilen tarihsel sürecinin başındaki, yasama organlarının hükümetleri denetlemeye olanak sağlayan bir kontrol aracı olmanın yanında planlama, rasyonel karar verme, yenilik getirme, kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliği sağlama aracı olarak ifade edilmektedir<sup>13</sup>. Diğer bir tanıma göre bütçe, birçok amaca hizmet etmek üzere tasarlanan metinlerden ve tablolardan oluşan bir belgedir. Bu metinler bütçede yansıtılan kararların açıklamasını yapmanın yanında bu kararların gerekçesini göstermektedir. Çoğu parlamenter sistemde, bütçe genellikle Maliye Bakanları'nın konuşmasında, ekonomik şartları değerlendirmek, hükümetlerin politikalarını belirtmek ve kaynaklar ve harcamalar hakkındaki başlıca teklifleri özetlemek suretiyle önemli yer tutan bir belge niteliğini taşımaktadır<sup>14</sup>. Son olarak bütçe, devlet harcamalarının ve gelirlerinin sistematik ve kapsamlı bir listesini içermenin yanında hem uygulanacak programlar setini en iyi şekilde belirlemek hem de devletin faaliyetlerinde etkinlik düzeyini gerçekleştirmek adına idari ve yasal anlamda destek sağlayan bir belgedir. Bütçe bu süreçte, aynı zamanda, kamuoyunun ilgisine yönelik niteliksel bir bilgi zenginliği sunmaktadır<sup>15</sup>.

Yapılan tanımlar dikkate alındığında, bütçenin tarihsel süreci içerisinde önemli değişim gösterdiğini ifade etmek mümkündür. Bütçenin gösterdiği bu değişimle birlikte, ilk ortaya çıktığında bünyesinde bulundurduğu özelliklere ek olarak birtakım yeni niteliklere kavuştuğunu ifade etmek yerinde olacaktır. İlk etapta, tarihsel süreç göz önüne alınmaksızın, bütçeye ilişkin ifade edilebilecek en genel özellik, onun çoğu insanın anlamakta güçlük

---

<sup>11</sup> A. Premchand, **Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington D.C., 1983, s.36.

<sup>12</sup> İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Güncelleştirilmiş 9. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, Eylül 2011, s.15.

<sup>13</sup> İ. Atilla Dicle, **Kamu Yönetiminde Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS)**, Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara, 1973, s.24.

<sup>14</sup> Richard B. Goode, **Government Finance In Developing Countries**, The Brookings Institution, Washington D.C., 1984, s.13.

<sup>15</sup> Eail R. Rolph and George F. Break, **Public Finance**, Ronald Press Company, New York, 1961, s.50.

çaktığı kendine ait bir dile sahip olduğudur<sup>16</sup>. Bu açıdan bakıldığında bütçe, birçok parçayı ve aktörü (siyasi partiler, yöneticiler, çıkar grupları, seçmenler vb.) bir araya getiren ve onları etkileyen hükümlere sahip olan bir “puzzle<sup>17</sup>” olarak değerlendirilebilecektir.

Tarihsel süreç göz önüne alındığında, bütçeyi tanımlamada kullanılacak özelliklerden ilki ise, bütçenin genellikle gelecek bir yıla ilişkin tahmini gelir ve harcama rakamlarını gösteren bir belge olduğudur<sup>18</sup>. İkinci özellik, bütçenin yasama organı tarafından yürütme organına gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması konusunda izin ve yetki veren bir kanun olduğudur<sup>19</sup>. Bütçede yer alan giderler için bir üst sınır veya harcama tavanı söz konusu iken; gelirler için aynı durum söz konusu değildir. Ancak giderler yalnızca bütçelerde gösterilen yerlere harcanabileceği gibi gelirler de bütçede yer almayan herhangi bir kaynaktan toplanamamaktadırlar.

Üçüncü özellik olarak, bütçenin bir ekonomik politika aracı olduğunu ifade etmek mümkündür. Bütçenin ekonomik politika aracı olması, ona kalkınma planlarıyla uyumlu ve bütçe – plan ilişkisini kuran bir araç olma özelliğini kazandırmıştır. Bu çerçevede bütçe, orta dönemli bir planın yıllık kısmı olmak şeklinde bir vizyon kazanmıştır<sup>20</sup>. Bütçeye ilişkin dördüncü özellik, onun bir maliye politikası aracı olarak ekonomide gerçekleştirilmek istenen amaçlara yönelik çeşitli işlevler üstlendiğidir. Bu işlevler, geleneksel (klasik) ve çağdaş (modern) işlevler olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Bütçenin geleneksel işlevleri, mali – iktisadi, hukuki, siyasi ve denetim işlevleri olmak üzere dört alt başlık halinde ele alınabilecektir. Bütçenin çağdaş işlevleri ise kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımı, ekonomik istikrarı sağlama ve ekonomik kalkınmayı sağlama işlevleri şeklinde ifade edilmektedir. Bütçenin özellikle çağdaş işlevleri, onun yalnızca gelirleri ve giderleri gösteren bir belge olmaktan ziyade politik süreçle de ilişkili olan bir araç olduğunu ifade etmektedir<sup>21</sup>. Bu yönüyle bütçe, bir ulusun politik gücünü göstermenin yanında o ulusun ekonomik hayatını etkilemede bir araç olarak algılanmaktadır<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> David Nice, **Public Budgeting**, Wadsworth Thomson Learning Inc., Belmont, 2002, s.2.

<sup>17</sup> Premchand, a.g.e., s.34 ve Wildavsky, a.g.e., s.8.

<sup>18</sup> Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye: Bütçe**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basın ve Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1980, s.4.

<sup>19</sup> Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 16. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, Ekim 2014, s.338.

<sup>20</sup> Premchand, a.g.e., s.37-38.

<sup>21</sup> Falay, a.g.e., s.15.

<sup>22</sup> Jesse Burkhead, **Government Budget**, Fourth Printing, John Wiley & Sons Inc., London, June 1962, s.59-60.

Bütçenin ortaya çıktığı ve kullanılmaya başlandığı zamanlardan itibaren yapılan tanımlar ve bu tanımlara paralel olarak ortaya çıkarılan özellikleri ifade edildikten sonra, ona belirli amaçları gerçekleştirmek üzere gerek geleneksel gerekse çağdaş anlamda yüklenen işlevleri ele almak yerinde olacaktır.

## **B. BÜTÇENİN İŞLEVLERİ**

Bütçe tarihte kullanılmaya başladığı ilk dönemlerden günümüze kadar gelen süreçte belli başlı işlevler üstlenmiştir. Klasik maliye anlayışının hüküm sürdüğü ilk zamanlarda, bütçe de bu anlayışa paralel olarak “klasik” veya “geleneksel” olarak ifade edilen işlevler üstlenmiştir. Bütçenin üstlendiği bu işlevler, mali – iktisadi, hukuki, siyasi ve denetim olmak üzere dört başlıkta ele alınmaktadır. Ancak zaman içerisinde politik sistemlere, ekonomik teorilere, yönetim yaklaşımlarına, muhasebe ilkelerine ve kamu yönetiminin gidişatına bağlı olarak gerçekleşen değişimler<sup>23</sup> bütçeye geleneksel işlevlerinin yanında yeni işlevler de kazandırmıştır. “Çağdaş” veya “modern” sıfatıyla ifade edilen bu işlevler, kaynak dağılımı, gelirin yeniden dağılımı, ekonomik istikrarı sağlama ve planlama ve ekonomik kalkınmayı sağlama şeklinde ifade edilmektedir.

### **1. Bütçenin Geleneksel İşlevleri**

Bütçenin en eski ve en bilinen geleneksel işlevlerinden biri olan mali işlevi<sup>24</sup>, temelde klasik maliye anlayışının ileri sürdüğü görüşlere dayanmaktadır. Klasik maliye anlayışına göre, bütçenin gelirleri ve giderleri denk olmalıdır. Aynı zamanda bütçe yalnızca gelirleri ve giderleri gösteren bir mali plan özelliği taşımalıdır. Daha geniş bir ifadeyle bütçenin mali işlevi, gelir sağlamaya yardımcı mali araçlar ile sağlanan gelirin gider olarak özgüleneceği hizmetler arasında gerekli maliyet hesapları yapıldıktan sonra, yararlı ve uygun bir denge kurmaya imkan sağlayan nitelikte olmalıdır<sup>25</sup>.

Bütçenin iktisadi işlevi, temelde devletin bireylerden zor kullanarak aldığı vergileri toplumun ihtiyaçları doğrultusunda en etkin şekilde kullanmasına dayanmaktadır. Devlet elde ettiği bu vergilerle toplumun ihtiyaçlarını karşılamak adına harcamalar yapacaktır. Devletin yapacağı bu harcamalar ulusal iktisat açısından büyük önem arz etmektedir; çünkü devlet tarafından bireylerden zor kullanmak suretiyle toplanan gelirler üzerinde bireylerin herhangi bir karar alma hakkı kalmamaktadır. Bundan dolayı devletin bireylerden topladığı gelirleri,

---

<sup>23</sup> Premchand, a.g.e., s.34.

<sup>24</sup> Nihat Edizdoğan ve Özhan Çetinkaya, **Kamu Bütçesi**, Yenilenmiş 5. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2014, s.11.

<sup>25</sup> Gürsoy, a.g.e., s.15.

bireylerin harcayabileceğinden daha etkin ve verimli harcaması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bütçenin iktisadi işlevinde ön plana çıkan amaç, bireylerden toplanan gelirlerin her bir biriminin bütçe aracılığıyla kullanılmasından doğacak faydanın, bireylerin kendilerinin harcaması suretiyle yaratılacak faydadan daha fazla olması gerekmektedir<sup>26</sup>. Bütçenin iktisadi işleviyle gerçekleştirilmek istenen bir diğer amaç, kamu hizmetlerini sunmak üzere belirlenen işlerin önem derecelerine göre bir sıraya ve tercihe tabi tutulması ve böylelikle bu hizmetlerin en az maliyetle sunulmasının sağlanmasıdır<sup>27</sup>.

Bütçenin mali ve ekonomik yönü olduğu kadar hukuki yönü de söz konusudur. Bütçenin hukuki yönünü içerisine alacak şekilde yapılacak açıklamalar, onun geleneksel işlevlerinden olan hukuki işlevini ifade etmektedir. İdare, kendisine yasalarca verilmiş olan görevleri yerine getirirken bu yasalara uygun hareket etme yükümlülüğünü taşımaktadır. İdarenin bu görevlerini yerine getirirken uymakla yükümlü olduğu kanunlardan biri de bütçe kanunudur<sup>28</sup>. Literatürde bütçenin, kanun, idari tasarruf ve kısmen kanun kısmen idari tasarruf olduğunu iddia eden farklı görüşler yer almasına rağmen, esas itibariyle bütçe, yasamanın onayına tabi olması, onayı olmadan yürürlüğe girmemesi ve yürütmeye gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması noktasında yetki ve izin vermesi açısından “kanun” niteliği taşımaktadır. Bütçe kanunu, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına ve bunlarla ilişkili olan uygulama esaslarının belirlenmesine ilişkin hükümleri bünyesinde bulundurmaktadır<sup>29</sup>. Bütçe kanununda yer alan gelirlere ilişkin hükümler, yürütmenin kanunda ifade edilen kaynaklardan başka gelir elde edemeyeceğini içerirken; giderlere ilişkin hükümler ise kanunda gösterilen harcama alanlarından hariç herhangi bir harcama yapılamayacağını ve ödenek şeklinde belirlenen harcama tavanlarının aşılamayacağını ifade etmektedir<sup>30</sup>. Bu durum açık bir şekilde bütçenin hukuki bir işleve sahip olduğunu göstermektedir<sup>31</sup>. Aynı zamanda bütçe kanunu, belirlenen amaçların gerçekleştirilmesine yönelik oluşturulan planların ve programların ve bunlara ilişkin düzenlemelerin, uygulanmasında ve

---

<sup>26</sup> Kuyucak, a.g.e., s.13.

<sup>27</sup> Bedi Necmeddin Feyzioğlu, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976, s.43.

<sup>28</sup> Gürsoy, a.g.e., s.52.

<sup>29</sup> M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat 2011, s.62.

<sup>30</sup> Gürsoy, a.g.e., s.52.

<sup>31</sup> Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya ve Erhan Gümüş, **Kamu Maliyesi**, 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ekim 2012, s.363.

kesinleşmesinde hukuki bir temel teşkil ettiğinden, devlet faaliyetleri hakkında bir “ayna” olma niteliğine sahiptir<sup>32</sup>.

Bütçenin siyasi işlevi, tarihi seyri içerisinde bütçe hakkının ortaya çıkmasıyla birlikte kralların bütçeye dair yetkileri sınırlandırılıp ortadan kalktıktan sonra, parlamenter demokrasilerde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin gelişmesinde ve sürdürülmesinde önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir. Parlamenter demokrasilerde yasama ve yürütme organları arasındaki bu ilişkinin varlığı, yasamanın yürütmeye gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması hususunda halk adına karar vermesinden kaynaklanmaktadır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetkinin doğal bir sonucu olarak, yasama yürütmenin faaliyetlerine ilişkin yine halk adına denetim yapma imkanına kavuşmuş olmaktadır. Bu durum bütçenin siyasi işlevinin çok yönlü olduğunu göstermektedir<sup>33</sup>. Öte yandan, devletin varlığı, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere hangi tür ve ne miktarda kamusal mal ve hizmet üretileceği, bu üretimin finansmanına kimlerin ne ölçüde katılacağı, finansman türlerini bulma ve mal ve hizmet üretme yetkisinin kime verileceği sorularının cevaplanmasını gerekli kılmaktadır. Ayrıca siyasal karar alma mekanizması aracılığıyla toplumun kamusal tercihlerinin belirlenmesi ve sıralanması da gerekmektedir. Soruların cevaplanmasına ve kamusal tercihlerin belirlenmesine ve sıralanmasına ilişkin bu gereklilikler bütçenin siyasi işlevini ortaya koymaktadır<sup>34</sup>.

Bütçenin geleneksel anlamda ifade edilen işlevlerinin sonuncusu ve ilk üç işlevin tamamlayıcısı konumunda olan denetim işlevi<sup>35</sup>, gerçekleştirilen faaliyetlerin önceden belirlenen amaçlara uygun şekilde yapılıp yapılmadığı, yasalarda belirtilen hükümler çerçevesinde hareket edilip edilmediği ve kaynakların dağılımında etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı üzerinde durmaktadır<sup>36</sup>. Buna göre, bütçe aracılığıyla geleneksel denetim olan hukuka uygunluk denetimi ve kamu yönetiminde ve dolayısıyla bütçeleme sistemlerinde yaşanan değişimlere paralel olarak ortaya çıkan performans denetimi yapmak mümkündür. Hukuka uygunluk denetimi ile gerçekleştirilmek istenen, kaynakların elde edilmesinde ve kullanımında bütçede ve ilgili mevzuatlarda yer alan hükümlere uygun hareket edilip edilmediğinin tespit edilmesidir. Son yıllarda, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte önem kazanan performans sisteminin önemli parçalarından biri olan performans denetimi ile

---

<sup>32</sup> Akdoğan, a.g.e., s.338-339.

<sup>33</sup> Gürsoy, a.g.e., s.32.

<sup>34</sup> Figen Altuğ, **Kamu Bütçesi**, 2. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, Ekim 2004, s.3.

<sup>35</sup> Altuğ, a.g.e., s.13.

<sup>36</sup> Gürsoy, a.g.e., s.37.

kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılarak önceden belirlenen performans göstergelerine ulaşıp ulaşılamadığı belirlenmeye çalışılmaktadır<sup>37</sup>. Günümüzde devletin gelirlerine ve harcamalarına ilişkin faaliyetlerinde hem hukuksal açıdan hem de performans açısından denetim yapılması, bütçenin denetim işlevinin ne derece önemli olduğunu ortaya koymaktadır<sup>38</sup>.

## 2. Kaynak Tahsisi İşlevi

Her bir ekonomik sistemde piyasa mekanizmasının cevap vermesi gereken üç temel soru vardır. Bunlar, ne üretileceği, nasıl üretileceği ve üretilen malların nasıl dağıtılacağı ile ilgili sorulardır. Piyasa mekanizmasından beklenen, malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında optimalitenin sağlanmasıdır. Ancak piyasa mekanizmasında var olan kamusal mallar, dışsallıklar, doğal tekeller ve aksak rekabet, eksik ve asimetrik bilgi gibi başarısızlık nedenleri optimalitenin piyasa mekanizması aracılığıyla kendiliğinden sağlanamayacağı anlamına gelmektedir. Ayrıca piyasa mekanizmasının bünyesinde barındırdığı rekabetçi ve kar odaklı yapı, toplumun ihtiyaçlarını gözardı edecektir ve toplumsal anlamda refahın çoğaltılmasında yetersiz kalacaktır. Bundan dolayı, toplumsal refahın çoğaltılmasını politik bir süreç vasıtasıyla gerçekleştirmek devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılacaktır<sup>39</sup>. Devletin bu politik süreçte kullanabileceği en önemli araçlardan biri bütçedir. Devlet, bütçe politikaları aracılığıyla mevcut kaynakları farklı kullanım alanları arasında tahsis ederek toplumsal faydayı çoğaltmaya çalışacaktır<sup>40</sup>. Bu durum bütçenin kaynak tahsisi işlevinin esasını oluşturmaktadır.

Bütçenin kaynak tahsisi işlevi, ekonomideki kaynakların kamu sektörü ve özel sektör, devleti oluşturan birimlerin birbirleriyle rekabet eden talepleri arasında ve diğer işlevler de dikkate alınarak gerçekleştirilmek istenen amaçlar arasında dağılımını ifade etmektedir. Bütçe politikaları vasıtasıyla uygulanacak kaynak tahsisi işlevi, toplumun vergi ödemesi suretiyle yol açılan marjinal refah kaybını, gerçekleştirilecek olan kamu harcamaları ile dengelemeye ve devletin her bir birim paranın harcanması suretiyle elde edeceği marjinal faydanın eşit olmasını sağlamaya hizmet etmektedir<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Mutluer, Öner ve Kesik, **Bütçe Hukuku**, a.g.e., s.68.

<sup>38</sup> Edizdoğan ve Çetinkaya, a.g.e., s.17.

<sup>39</sup> Merl Hackbart and James R. Ramsey, "The Theory of the Public Sector Budget: An Economic Perspective", **Budget Theory In The Public Sector**, Aman Khan and W. Bartley Hildreth (Ed.), Quorum Books, London, 2002, s.175.

<sup>40</sup> Premchand, a.g.e., s.37.

<sup>41</sup> a.g.e., s.67.

Kaynak tahsisi işlevi, temelde ekonomideki mevcut kaynakların alternatif kullanım alanları arasındaki dağılımını ifade etmektedir. Belirli bir plan dahilinde alternatif kullanım alanlarının belirlenmesi ve kaynakların bu çerçevede dağıtılması bütçe aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bütçe bu işlevi yerine getirirken verimliliği sağlamak adına fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi gibi çeşitli analiz yöntemleri kullanılmaktadır<sup>42</sup>. Bütçe bu analiz yöntemlerini kullanmak suretiyle, kaynakların belli bir alana tahsis edilmesinden sonra diğer bir alanda kullanılmaması nedeniyle ortaya çıkması muhtemel alternatif maliyetleri en aza indirmeye veya ortadan kaldırmaya çalışacaktır.

### 3. Gelirin Yeniden Dağılımı İşlevi

Bütçenin gelirin yeniden dağılımı işlevinde, bir ekonomide yaratılan değer bireyler, sektörler, bölgeler ve üretim faktörleri arasında eşit ve adil bir şekilde dağılımı esastır. Devletin, üretim faktörlerinin üretilen gelirden alacağı paya müdahalede bulunmasının arka planında, piyasanın bu dağılımı eşit ve adil bir şekilde gerçekleştirmede başarısız olması yatmaktadır. Piyasanın başarısızlık nedenleri arasında kaynak tahsisi işlevinde olduğu gibi kamusal mallar, dışsallıklar, doğal tekeller ve aksak rekabet ve eksik ve asimetrik bilgi durumları yer almaktadır. Devletin, üretilen; ancak mevcut olan bu başarısızlıklar nedeniyle eşit ve adil bir biçimde dağıtılamayan gelirin, çeşitli mali araçlar vasıtasıyla dağılımını sağlaması gerekmektedir<sup>43</sup>.

Gelirin yeniden dağılımı işlevini gerçekleştirmede devletin başlıca kullanabileceği araç bütçedir<sup>44</sup>. Devlet, bütçe süreci vasıtasıyla belirlenen vergi yapısı, özel harcama programları ve büyümeyi ve tam istihdamı teşvik etmek adına makroekonomik politikaları kullanarak toplumun da kabul edebileceği bir gelir dağılımı düzeyini sağlamaya çalışmaktadır<sup>45</sup>. Devletin gelirin yeniden dağılımını sağlamak adına bütçe aracılığıyla kullandığı mali araçlardan biri artan oranlı gelir vergisidir. Artan oranlı gelir vergisiyle yüksek gelire sahip kimselerden daha fazla vergi alınması sağlanmaktadır. Aynı zamanda artan oranlı tarife yapısıyla elde edilen gelirle, özellikle düşük gelire sahip kimselerin yararlandığı kamu hizmetlerinin finansmanı sağlanmaktadır. Ayrıca yüksek gelire sahip kimseler tarafından satın alınan mallar üzerine konan vergiler ile düşük gelire sahip kimselerin satın almayı tercih ettiği malların farklı vergilendirilmesinden doğan kombinasyon aracılığıyla da

<sup>42</sup> M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2010, s.29.

<sup>43</sup> John Fitzgerald Due, **Public Finance**, John Hopkins Press, Baltimore, 1972, s.119.

<sup>44</sup> Premchand, a.g.e., s.37.

<sup>45</sup> Hackbart and Ramsey, a.g.e., s.180.



gelirin yeniden dağılımı işlevi gerçekleştirilmektedir<sup>46</sup>. Devlet aynı zamanda düşük gelire sahip bireylerin satın aldıkları mallara sübvansiyon sağlayarak ve düşük gelirli bireylere konut edinme desteği sağlayarak da gelirin dağılımında etki yaratabilmektedir<sup>47</sup>.

#### 4. Ekonomik İstikrarı Sağlama İşlevi

Klasik iktisat anlayışında, bütçede gelir ve gider tahminlerinin aynı olmasını ifade eden denklik ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınması hakim olan görüştür. Bu çerçevede, bütçede açık veya fazla olmasının kabul edilmemesi, onun bir ekonomi politikası aracı olarak kullanılmasını engellemektedir. Bu anlayış, 1929 yılında yaşanan kriz ve onun sonunda gözlenen büyüme oranlarında azalma, yüksek işsizlik gibi olumsuzluklarla birlikte sorgulanmaya başlamıştır. Yaşanan bu krize reçete olarak sunulan Keynesyen politikalar mali bir devrime yol açmıştır ve bütçeye bir hesaplama aracı olmasından öte onun ekonomik istikrarı sağlamada bir ekonomi politikası aracı olarak kullanılmasını sağlayacak yeni roller atfedilmiştir<sup>48</sup>. Diğer bir ifadeyle, yetkili kimseler, kendi haline bırakılan piyasa mekanizmasının aşırı işsizliği, yüksek enflasyonu ve düşük büyüme hızını önlemede ve gidermede yetersiz kaldığının ve bütçe kararlarının ekonomik performansı etkilemek suretiyle istikrarı sağlayabileceğinin farkına varmışlardır<sup>49</sup>. Bütçenin ekonomik istikrarı sağlamada yeni görevler üstlenmesi, maliye politikasının para politikası karşısındaki önemini artmıştır. Bu çerçevede, kamu harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) paylarının yükselmesi bütçenin büyüklüğünde bir dönüşümü beraberinde getirmiştir ve bütçe, ekonomi yönetimiyle ilişkilendirilir hale gelmiştir<sup>50</sup>.

Bütçenin önceki iki işlevi olan kaynak dağılımı ve gelirin yeniden dağılımı, temelde ne üretilecek, nasıl üretilecek ve kime dağıtılacak sorularına cevap bulma konularıyla ilgilenmektedir<sup>51</sup>. Bütçenin ekonomik istikrarı sağlama işlevi ise maliye politikasının bir aracı olarak tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi, fiyat istikrarının sağlanması, kabul edilebilir bir büyüme oranının yakalanması ve sürdürülmesi ve ödemeler dengesinde istikrarın sağlanması konularını kapsamına almaktadır<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, **Public Finance In Theory and Practice**, Second Edition, McGraw-Hill Inc., Japan, 1976, s.12.

<sup>47</sup> Mutluer, Öner ve Kesik, **Bütçe Hukuku**, a.g.e., s.67.

<sup>48</sup> Premchand, a.g.e., s.7.

<sup>49</sup> Nice, a.g.e., s.146.

<sup>50</sup> Premchand, a.g.e., s.7.

<sup>51</sup> Hackbart and Ramsey, a.g.e., s.181.

<sup>52</sup> Musgrave and Musgrave, a.g.e., s.13.

Bütçe, ekonomik istikrar işlevinin alt başlıklarından biri olan dengeli bir ekonomik büyümeyi yakalama ve tam istihdamı sağlamada önemli bir araç konumundadır. Bütçe politikası vasıtasıyla belirli sektörlerde veya ekonominin genelinde büyümeye katkı sağlayacak yatırımların artmasında etki yaratılabilecektir. Yaratılması beklenen bu etki, doğrudan harcamalar, altyapının gelişmesine uygun stratejiler, vergi teşvikleri ve ihtiyaca uygun olarak doğrudan veya yapısal olarak verilecek krediler aracılığıyla gerçekleşecektir<sup>53</sup>. Uygulanacak bu politikalarla artan yatırımlar, milli gelirin artmasına ve aynı zamanda yaratılacak yeni iş alanları aracılığıyla işsizliğin azalmasına imkan sağlayacaktır. Bunlara ek olarak bütçe, fiyat istikrarının sağlanmasında da bir araç olarak kullanılabilir. Enflasyonist dönemlerde, toplam talebi toplam arz düzeyine çekmek adına vergi gelirlerini artırmaya ve harcamaları kısma dönük politikalar uygulanacaktır. Deflasyonist dönemlerde ise enflasyonun yüksek olduğu dönemlerin tersine vergi gelirlerini azaltıcı ve harcamaları artırıcı politikalar başvurulacaktır. Böylece her iki dönemde de fiyatlar genel düzeyindeki istikrarın sağlanmasına bütçe ve onun içerisinde yer alan vergiler ve harcamalar vasıtasıyla ulaşılmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede, fiyat istikrarını sağlamak adına gelirlerin ve giderlerin yıllık dengeli ilkesinden taviz verilebilecektir<sup>54</sup>. Aynı şekilde, uygulanacak bütçe politikaları vasıtasıyla, cari açığı kontrol altına almak adına ithalatı azaltıcı ve ihracatı artırıcı önlemler alınıp ödemeler dengesinde istikrarın sağlanmasına yardımcı olunabilecektir<sup>55</sup>.

Temelde bütçenin ekonomik istikrar işlevinin altında yer alan başlıkların sağlanabilmesi, kaynak dağılımı ve gelirin yeniden dağılımı işlevleriyle ilişkilidir. Kaynakların kullanım alanları arasında etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde dağılımı gerçekleştirildikten sonra yaratılan değer bireyler, sektörler, bölgeler ve üretim faktörleri arasında eşit ve adil bir şekilde dağılımı sağlandığında, sağlıklı bir ekonomik yapı oluşacağından, uzun dönemde bütçenin ekonomik istikrarı sağlama işlevi de daha kolay bir biçimde gerçekleşecektir<sup>56</sup>.

## II. EKONOMİK ENTEGRASYONLARIN BÜTÇESİ VE İŞLEVLERİ

Ülkeler çeşitli gerekçelerle ekonomik entegrasyon oluşturmak için bir araya gelmektedirler. Bu bağlamda ekonomik entegrasyonlar belirli aşamalardan oluşan bir süreci

---

<sup>53</sup> Premchand, a.g.e., s.69.

<sup>54</sup> Feyzioğlu, a.g.e., s.45.

<sup>55</sup> Mutluer, Öner ve Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, a.g.e., s.33.

<sup>56</sup> Orhan Şener, **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, 8. Baskı, BETA Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, Şubat 2006, s.24.

içermektedir. Bu süreçte ekonomik entegrasyonların üstlendiği ortak politikaların finansmanı ve belirli faaliyetler için bir bütçeye ihtiyaç duyulmaktadır.

## A. EKONOMİK ENTEGRASYON TEORİSİ

Bu başlık kapsamında ekonomik entegrasyonların oluşturulma gerekçeleri ve nasıl ortaya çıktıkları ile ekonomik entegrasyonun hangi aşamalardan oluştuğu ele alınacaktır.

### 1. Ekonomik Entegrasyon Kavramı ve Gerekçeleri

Entegrasyon kelimesinin kökenleri Latince'ye dayanmaktadır. Latince'de "integratio" kelimesine karşılık gelen entegrasyon, "yenileme, ıslah, tamirat" anlamlarında kullanılmaktadır. Entegrasyonun günlük dilde "parçaları birleştirerek bir araya getirmek" anlamında kullanılması ilk kez 1620 yılında Oxford İngilizce Sözlüğü'nde gerçekleşmiştir<sup>57</sup>.

Tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde entegrasyon kelimesinin kullanımına, ulusal devletlerin ekonomik birleşmesinde, Zollverein dahil olmak üzere gümrük birliği ve 1940'lı yıllar öncesinde uluslararası ticaret üzerine gelişen literatürde, herhangi bir şekilde rastlanmamaktadır<sup>58</sup>. Ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren ortaya çıkan, dünya ekonomisine tam çok yanlılık ile mi yoksa üyeliğe taraftar olanların ve olmayanların ayrılmasını sağlayan bölgesel gruplaşmalar tarafından mı daha faydalı olunacağı üzerine tartışmalar, beraberinde gümrük birliklerine ve serbest ticaret alanlarına ilişkin soruları günyüzüne çıkarmıştır<sup>59</sup>.

Entegrasyon kelimesinin ekonomide ve uluslararası ticarete ilk kez kullanımı, 1954 yılında Dünya 4. İktisat Kongresi'nde gerçekleşmiştir. Kongre'nin konu başlığı "Ekonomik Entegrasyon" olarak ilan edildikten sonra, entegrasyon kelimesinin anlamını açıklayacak ve derinleştirecek gelişmeler gözlenmiştir. İlk gelişme, Kongre'nin başlığına uygun olacak şekilde, uluslararası mal, para ve ödeme akışı önünde engel teşkil eden hususların ortadan kaldırılması suretiyle tek ve büyük bir pazarın oluşturulması konusunun ele alınması olmuştur. İkinci gelişme ise İskandinav ülkeleri arasında gerçekleştirilmesi muhtemel tek ve büyük bir pazarın esaslarının ve şartlarının neler olabileceği tartışılırken, ilk defa ekonomik entegrasyona bir gümrük birliği aracılığıyla ulaşılabileceği görüşünün öne sürülmesi olmuştur. Bundan sonraki dönemde gümrük birliği teorisinin gelişmesi ve Avrupa Ekonomik

<sup>57</sup> Fritz Machlup, "A History of Thought on Economic Integration", Second Edition, **Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral**, Fritz Machlup (Ed.), The Macmillan Press Ltd., London, 1978, s.61.

<sup>58</sup> Machlup, a.g.e., s.62.

<sup>59</sup> Richard N. Cooper, "Worldwide versus Regional Integration: Is there an Optimum Size of the Integrated Area?", Second Edition, **Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral**, Fritz Machlup (Ed.), The Macmillan Press Ltd., London, 1978, s.41.

Topluluğu'nun daha detaylıca incelenmesi, entegrasyon kelimesinin, işbirliği, ticareti serbestleştirme ve birleşme gibi yakın anlamları da içerisine alacak şekilde kullanılmasına imkan sağlamıştır<sup>60</sup>. Görüldüğü gibi entegrasyon kelimesi, parçaları bir bütün haline getirmeyi ifade etmektedir. Ancak entegrasyonun bu anlamdan hareketle, ayrı ve bağımsız ekonomileri bir araya getirerek daha büyük bir ekonomik bölge oluşturmak anlamında kullanılması çok da uzun bir tarihe sahip değildir<sup>61</sup>.

Ekonomik entegrasyon kavramının tarihsel süreç içerisinde kullanımına yönelik açıklamalar yapıldıktan sonra dünya üzerinde hangi gerekçelerle ülkeler arası bütünleşmelere gidildiğinin tespit edilmesi yerinde olacaktır.

Ekonomik entegrasyon denince en basit haliyle akla, bir grup ülkenin kendi aralarında birlik oluşturması gelmektedir<sup>62</sup>. Ancak ekonomik entegrasyonun ne anlama geldiğini daha kapsamlı bir şekilde ifade etmeye yarayan başka tanımlar vardır. Bunlardan ilkinine göre ekonomik entegrasyon, üyeleri arasında ortak çıkarları gözetenek oluşturulan ve üyelerin refahlarını en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan bir bölgesel hareket ve örgütlenmedir<sup>63</sup>.

İkinci tanıma göre ise ekonomik entegrasyon, “bir süreç” veya “bir ilişkiler durumu” olarak ifade edilmektedir. Ekonomik entegrasyon bir süreç olarak algılandığında, farklı bağımsız devletlerin ekonomik birimleri arasında ayrımcılığın kaldırılması adına tasarlanan önlemleri kapsamına almaktadır. Bir ilişkiler durumu olarak ekonomik entegrasyon ise ulusal ekonomiler arasında farklı şekillerde görülebilecek ayrımcılığın olmamasını ifade etmektedir. Ekonomik entegrasyonun bir süreç veya bir ilişkiler durumu olarak algılanması, entegrasyon ve ekonomik işbirliği arasındaki farkları ortaya koymayı gerekli kılmaktadır. Bu farklardan ilki, ekonomik işbirliğinin farklılıkları ve kontrolleri azaltmaya yönelik faaliyetleri içermesi iken; ekonomik entegrasyon sürecinin farklılıkların ortadan kaldırılmasını beraberinde getiren önlemleri kapsamına almasıdır. Ticaret politikalarıyla ilgili uluslararası anlaşmaların uluslararası ekonomik işbirliğine ait iken; ticaret engellerinin kaldırılmasının ekonomik entegrasyona ilişkin bir eylem olması bu farka örnek olarak verilebilecektir<sup>64</sup>. İkinci fark

---

<sup>60</sup> Vedat Demirel, **Ekonomik Entegrasyon ve Politika Harmonizasyonu: Gümrük Birlikleri Teori ve Tatbikatı**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayını 1985/265, Ankara, 1985, s.9.

<sup>61</sup> Machlup, a.g.e., s.62.

<sup>62</sup> Erdal M. Ünsal, **Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Açık Ekonomi Makro İktisadi**, İmaj Yayınevi, Ankara, Eylül 2005, s.409.

<sup>63</sup> Emin Ertürk, **Ekonomik Entegrasyon Teorisi ve Türkiye'nin İçerisinde Bulunduğu Entegrasyonlar**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1993, s.16.

<sup>64</sup> Bela Balassa, **The Theory of Economic Integration**, Third Impression, Richard D. Irwin Inc., London, 1969, s.1-2.

olarak, ekonomik işbirliğinde ulusal egemenlik korunarak sınırlı ekonomik ilişkiler kurulmakta iken; entegrasyonda kararların uluslararası bir otorite tarafından alındığı ifade edilmektedir. Uluslararası otorite kararları alırken, toplumsal faydayı ençoklaştırma amacına uygun olarak hareket etmek durumundadır<sup>65</sup>. Gerçekten de ekonomik entegrasyonun nihai amacı, toplumsal refahta bir artış sağlamaktır. Dolayısıyla uluslararası otoritenin, entegrasyonun istenebilirliğini sağlaması adına, entegrasyonun toplumsal refaha olacak katkısını dikkate alması gerekmektedir<sup>66</sup>.

Dünya üzerinde yaşayan her toplumun, her dönemde karşılaştığı ve cevap aradığı iki temel sorun varolmuştur. Bu sorunlardan ilki, üretime, mübadeleye ve bölüşüme ilişkin sorunlardır<sup>67</sup>. Bu sorunların temeli, bir toplumda üretim faktörlerinin üretim sürecine kanalize edilmesiyle ortaya çıkacak değer ne olacağına ve bu değer toplumsal kesimler arasında nasıl dağıtılacağına dayanmaktadır. İkincisi ise dünya genelinde sınırlı ve yenilenmesi güç olan kaynakların dağılımının sağlanması ve yönetilmesi sorunlarıdır<sup>68</sup>. Burada üzerinde durulan husus, mevcut kaynakların sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasının sağlanması ve toplumun ihtiyaçlarını karşılamada üretimin en etkin şekilde gerçekleştirilmesi vasıtasıyla toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılma çabasıdır. Bunların gerçekleştirilmesi adına ortaya atılan fikirlerden biri, ülkelerin aralarındaki çeşitli ekonomik engelleri kaldırmak suretiyle bütünleşmelerinin sağlanmasıdır.

Ekonomik entegrasyonların temeli, bağımsız ülke ekonomilerinin belirli ortak menfaatler çerçevesinde bir bütün oluşturmasına dayanmaktadır. Entegrasyonların temelinde ortak menfaatlerin yer alması, entegrasyona ilişkin meselelerin iki farklı açıdan değerlendirilmesine yol açmıştır. Birinci yaklaşım, negatif entegrasyon olarak ifade edilmektedir ve serbest ticarete ve mal akışına engel teşkil eden faktörlerin ortadan kaldırılmasını kapsamına almaktadır. İkinci yaklaşım ise, pozitif entegrasyondur. Bu yaklaşıma göre esas olan, üye ülkelerin bir araya gelmek suretiyle oluşturduğu birliğin, dış ilişkilerde de söz sahibi olacak şekilde, birlik çapında belirlenen amaçlara yönelmek adına gereken organizasyonun kurulmasıdır. Bu iki yaklaşım çerçevesinde farklı ölçülerde ekonomik entegrasyonlar oluşturulmuştur<sup>69</sup>. Bunlar, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği,

---

<sup>65</sup> Ertürk, a.g.e., s.7.

<sup>66</sup> Balassa, a.g.e., s.10.

<sup>67</sup> Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, 17. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Eylül 2012, s.41.

<sup>68</sup> Canan Balkır, **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme: Kuram, Politika ve Uygulama AB ve Dünya Örnekleri**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Eylül 2010, s.3-4.

<sup>69</sup> Demirel, a.g.e., s.27.

ortak pazar, ekonomik birlik ve tam ekonomik bütünleşmedir. Ekonomik entegrasyonların bu aşamalarına geçmeden önce, daha ileri bir bütünleşme şekli için atılabilecek ilk adımlardan biri olan; ancak bir ekonomik entegrasyon türü olmayan tercihli ticaret anlaşmalarından bahsetmek yerinde olacaktır. Tercihli ticaret anlaşmaları, uygulamaya taraf olan ülkeler arasında belirli mallar üzerindeki gümrük vergilerini ve ticaret üzerindeki engelleri tek taraflı veya karşılıklı olarak indirmeyi amaçlayan uygulamalardır<sup>70</sup>.

## 2. Ekonomik Entegrasyonun Aşamaları

Ekonomik entegrasyonun ilk aşamasını *serbest ticaret bölgesi* oluşturmaktadır. Serbest ticaret bölgesi, ekonomik entegrasyonun aşamalarından kabul edilmeyen ekonomik işbirliği ve tercihli ticaret anlaşmalarından ayrı olarak, ekonomik entegrasyon aşamaları içerisinde en zayıf safha konumundadır<sup>71</sup>. Serbest ticaret bölgesinin en zayıf safha olma özelliği, üyeleri arasında ticareti kısıtlayan ve engelleyen tarife, miktar ve kota gibi sınırlamaları ortadan kaldırmanın ötesine geçememesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca yaratılan ortak pazarda üretim faktörlerinin hareketliliği söz konusu olmadığı gibi ekonomi politikalarının uyumlaştırılması ve tek merkezden yönetilmesi de söz konusu değildir<sup>72</sup>.

Serbest ticaret bölgesinin, ekonomik entegrasyon aşamalarına dahil edilmeyen tercihli ticaret anlaşmasıyla benzer ve farklı iki yönü mevcuttur. Serbest ticaret bölgesi ile tercihli ticaret anlaşması arasındaki fark, üye ülkeler arasındaki ticarete ilişkin sınırlamaların, serbest ticaret bölgesinde tümüyle kaldırılırken; tercihli ticaret anlaşmasında azaltılmış olmasından kaynaklanmaktadır. İkisi arasındaki benzer nokta ise üye ülkelerin üçüncü ülkelere karşı kendi ticaret politikalarını izleme konusunda serbest olmalarıdır<sup>73</sup>. Aslında serbest ticaret bölgeleri ile tercihli ticaret anlaşmaları arasındaki bu benzer nokta, serbest ticaret bölgeleri ile ondan bir sonraki aşama olan gümrük birlikleri arasındaki farkın konusunu oluşturmaktadır. Çünkü serbest ticaret bölgelerinde üye ülkelerin üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulamak yükümlülüğü yok iken; gümrük birliklerinde serbest ticaret bölgelerinden farklı olarak üye ülkeler tarafından üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulamak zorunludur<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> S. Rıdvan Karluk, **Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar**, 2. Baskı, Tütünbank, Eskişehir, Eylül 1995, s.328.

<sup>71</sup> Ertürk, a.g.e., s.8.

<sup>72</sup> Karluk, a.g.e., s.329.

<sup>73</sup> Ünsal, a.g.e., s.410.

<sup>74</sup> P. Robson (Ed.), **International Economic Integration**, Penguin Books, Harmondsworth, 1972, s.13.

Ekonomik entegrasyonun ikinci aşamasını *gümrük birliği* oluşturmaktadır. Gümrük birliği, serbest ticaret bölgesinden birlik kapsamında yer alan ülkelerin üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi uygulama yükümlülüğü noktasında ayrılmaktadır. Bu çerçevede her gümrük birliğinin bir serbest ticaret bölgesi olduğunu; ancak her serbest ticaret bölgesinin bir gümrük birliği olarak anılamayacağını ifade etmek mümkündür<sup>75</sup>.

Gümrük birliği, temelde üye ülkeler arasındaki tarife ve kotaları kaldırmak suretiyle yalnızca malların ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamak adına ortak bir piyasa yaratılması fikrine dayanmaktadır<sup>76</sup>. Gümrük birliğinin bu özelliği, birliğe üye olan ülkelere bir şeyleri “yapmak” ve “yapmamak” konusunda çeşitli yükümlülükler yüklemiştir. Üye ülkelerin yapmak konusunda üzerine aldığı yükümlülük, üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulamaktadır. Aksine, birliğe üye ülkelerin yapmaması gereken hususlar ise üçüncü ülkelere daha ucuza mal satın alıp kendi malı gibi birlik içerisinde satmamak; birlik izni olmadan pazar payını artırmak adına üreticilerini sübvansane etmemek; üye ülkelerle olan ticarete engeller koymamak; tüketim vergileri üzerinde ayarlamalar yaparak ithalatı engellemek veya yerli malları teşvik etmemek şeklinde sıralanabilecektir<sup>77</sup>. İfade edilen bu özellikler çerçevesinde gümrük birliği, üye ülkeler arasındaki ticarete gümrüklerin ortadan kaldırıldığı, üye olmayan üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesinin uygulandığı ve uygulanan tarife neticesinde elde edilen gümrük gelirlerinin üye ülkeler arasında paylaştırıldığı bir bütünleşme şeklidir<sup>78</sup>.

Gümrük birliği bütünleşme sürecinin bir sonraki aşaması olan ortak pazarda olduğu gibi faktör hareketliliğine imkan sağlamamıştır. Bu açıdan ortak pazar aşamasından ayrılmaktadır. Aynı zamanda bütünleşme sürecinin ileriki aşamalarında gerçekleşecek olan ekonomi politikalarının birleştirilmesi gümrük birliği aşamasında söz konusu olmayacaktır<sup>79</sup>.

Ekonomik entegrasyonlarda gümrük birliğinden sonra gelen aşama faktör hareketliliğini de kapsamına alan *ortak pazardır*. Ortak pazar, üye ülkelerin ticaret sınırlamalarını kaldırmalarına ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir ticaret politikası uygulamalarına ek olarak, üretim faktörlerinin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımına

---

<sup>75</sup> Ünsal, a.g.e., s.410.

<sup>76</sup> Karluk, a.g.e., s.329.

<sup>77</sup> Osman Demir, **Ekonomide Devlet**, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1997, s.112.

<sup>78</sup> Balkır, a.g.e., s.358.

<sup>79</sup> Karluk, a.g.e., s.329.

imkan sağlamaktadır. Bundan dolayı her ortak pazarın aynı zamanda serbest ticaret bölgesi ve gümrük birliği olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak bunun tersi geçerli değildir<sup>80</sup>.

Ekonomik entegrasyon sürecinin ortak pazar aşamasında üretim faktörlerinin serbestçe dolaşımı esastır; ancak üretim faktörlerinin serbestçe hareket edebilmesi yeterli olmayabilecektir. Buna ek olarak, ortak pazarın gerçekleştirilmesiyle sağlanmak istenen hedeflere ulaşmak adına makroekonomik istikrarı sağlamaya yardımcı olacak araçlara ve çeşitli ekonomik ve sosyal politikaların uyumlaştırılmasına ihtiyaç vardır. Bu araçların ve politika uyumlaştırmasının uygulamaya konmaması halinde fiziki, teknik ve mali engellerden kaynaklanan maliyetler, oluşturulan birlik içerisinde enflasyonun, faizlerin ve döviz kurlarının farklı olması ve bunlara ilişkin bir istikrar sağlanamaması sonucunu ortaya çıkaracaktır<sup>81</sup>.

Bu açıklamalar ışığında, ortak pazara ilişkin en önemli ve güncel örnek olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu vermek yerinde olacaktır. Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1980'li yıllarda ortak pazarı gerçekleştirmek adına ekonomik, sosyal ve siyasi anlamda önemli düzenlemeler yapmıştır. 1985 yılında yayınlanan Beyaz Rapor, dış ticareti engelleyici fiziki, teknik ve mali engelleri kaldırmaya yönelik önlemleri uygulamaya koymuştur. Avrupa bütünleşme sürecini gümrük birliğinden daha ileri bir aşama olan ortak pazara taşıyabilmek adına, 1 Temmuz 1987 tarihinde Tek Avrupa Senedi'nin imzalanmasının yanında Roma Anlaşması'nın bazı hükümlerinde değişikliğe gidilmiştir<sup>82</sup>.

Entegrasyonun öncelikli ekonomik amaçları, reel üretim düzeyini ve üye ülkelerin gelirlerini, uzmanlaşma ve rekabeti arttırarak ve arzulanan yapısal değişikliklere olanak sağlayarak büyüme oranlarını yükseltmektir. Bu amaçlar serbest ticaret bölgesi ve gümrük birliğinde olduğu gibi yalnızca mal ticaretiyle; ortak pazarda ise emeğin, sermayenin ve girişimcinin serbestçe hareket etmesi suretiyle faktör hareketliliğiyle gerçekleşmektedir. Ancak bir ekonomik entegrasyonda esas olarak üzerinde durulan soru, bu uzun dönemli amaçların gerçekleştirilmesinde diğer ekonomik politikaların uyumlaştırılmasının ne ölçüde sağlanacağıdır<sup>83</sup>. Dolayısıyla entegrasyonun dördüncü aşamasını teşkil eden *ekonomik birlik*,

---

<sup>80</sup> Ünsal, a.g.e., s.411.

<sup>81</sup> Balkır, a.g.e., s.399-400.

<sup>82</sup> Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2004, s.13.

<sup>83</sup> Robson (Ed.), a.g.e., s.17.



kendisinden önce gelen entegrasyon aşamalarından, ulusal ekonomik politikaların belli bir derecede uyumlaştırılmasıyla farklılaşmaktadır<sup>84</sup>.

Ekonomik birlikte, serbest ticaret bölgesi ve gümrük birliği aşamalarında gerçekleştirilen malların serbest dolaşımının sağlıklı bir şekilde ilerleyebilmesi adına döviz kuru politikalarının ve vergi politikalarının; ortak pazarda gerçekleştirilen üretim faktörlerinin serbest dolaşımının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi adına da para, gelir ve istihdam politikalarının uyumlaştırılması gerekmektedir. Ayrıca para, maliye ve gelir politikalarının uyumlu olmasını sağlayacak yasalara da ihtiyaç vardır<sup>85</sup>. Günümüzde eksiklikleri olmakla birlikte gerçekleştiren en iyi örnek Avrupa Birliği'dir.

Ekonomik entegrasyon sürecinde ilk dört aşama geçildikten sonra gelinen son aşama *tam ekonomik bütünleşmedir*. Entegrasyon sürecinde ilk dört aşamayı atlayıp son aşamaya doğrudan ulaşmak pek mümkün görülmemektedir. Tam ekonomik bütünleşme aşamasına ulaşmak adına, ülkelerin farklı iktisadi yapılarının birbirlerine yaklaştırılması gerekmektedir. Bu durum da entegrasyon sürecinde her bir aşamanın, kendisinden sonra gelecek aşama için istenen şartları hazırlamasını gerekli kılmaktadır<sup>86</sup>.

Tam ekonomik bütünleşme tek bir para sisteminin, uluslararası bir otorite olarak tek bir merkez bankasının, birleştirilmiş bir mali sistemin ve ortak bir dış ticaret politikasının varlığını gerekli kılmaktadır. Tek bir paranın ve merkez bankasının varlığı bu aşamanın parasal birliği de içerisinde barındırdığını ifade etmektedir<sup>87</sup>.

Üye ülkelerin para ve maliye politikalarını birleştirme ve tek para kullanma konularında fikir birliğine varmaları, entegrasyonun bu aşamasının ekonomik niteliğinden daha fazlasına sahip olduğunu gösterme açısından önem arz etmektedir<sup>88</sup>. Ekonomik niteliğinden daha fazlasına sahip olma durumuyla ifade edilmek istenen, ekonomik entegrasyonların yalnızca gümrüklerin ortadan kaldırılması suretiyle gerçekleştirilen mal akışı ve ticaret serbestisi olmadığıdır<sup>89</sup>. Aynı zamanda ekonomik entegrasyonlar, politik faktörler tarafından belirlenen politik bir sürecin son halinin bir parçasını teşkil etmektedirler<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> Balassa, a.g.e., s.2.

<sup>85</sup> Demir, a.g.e., s.113.

<sup>86</sup> Ertürk, a.g.e., s.5.

<sup>87</sup> Karluk, a.g.e., s.331.

<sup>88</sup> Demirel, a.g.e., s.28.

<sup>89</sup> a.g.e., s.10.

<sup>90</sup> Bela Balassa, "Types of Economic Integration", Second Edition, **Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral**, Fritz Machlup (Ed.), The Macmillan Press Ltd., London, 1978, s.30.

Dolayısıyla tam ekonomik bütünleşme aşaması, üye ülkelerin para ve maliye politikalarının birleştirilmesi ve tek paraya geçilmesi açısından “mali federalizm”i; ortak dış siyaset ve ortak milli savunma politikalarının varlığı açısından da “devlet olma fikri”ni bünyesinde barındırmaktadır<sup>91</sup>. “Devlet olma fikri” ise, tam ekonomik bütünleşme aşamasından bir sonraki aşama olan siyasal birliğin ortak hedefler arasına alınmasını gerekli kılmaktadır. Siyasal birlik aşamasında, topluluğun demokratik meşruiyetini, etkililiğini ve uyumunu artırmanın yanında ortak bir dış politika ve güvenlik politikası ile adalet politikası geliştirmek amaçlanmaktadır<sup>92</sup>.

Tam ekonomik bütünleşmenin tarihsel uygulamalarına örnek olarak, tek bir merkez bankası yönetiminde ortak bir para birimi kullanan ve ortak bir iktisat politikası izleyen Amerika Birleşik Devletleri verilebilir<sup>93</sup>. Bir diğer örnek, en güncel haliyle Avrupa Birliği’dir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması, Avrupa Birliği’nin entegrasyon sürecini hızlandırması, ekonomik ve parasal bir birlik haline gelmesi ve aynı zamanda ileriki bir zamanda gerçekleştirilebilecek siyasi birlik hedefini ortak hedefler arasına katması açısından önem arz etmektedir<sup>94</sup>.

## **B. EKONOMİK ENTEGRASYONLARDA BÜTÇE VE İŞLEMLERİ**

Bu başlık altında ilk olarak üye ülkelerin bir araya gelmeleri ile oluşturulan ekonomik entegrasyonlarda gerçekleştirilecek ortak politikalar ve onların finansmanında uluslararası bütçenin ne yönde kullanılacağına yönelik açıklamalar yapılacaktır. Ardından ekonomik entegrasyon sürecinde bütçenin üstlendiği işlevler hakkında bilgiler verilecektir.

### **1. Ekonomik Entegrasyon Sürecinde Ortak Politikaların Finansmanı ve Bütçe**

Ekonomik entegrasyon içerisinde yer alan üye ülkeler, süreç içerisinde ulaşılan aşamanın derecesine göre kendi iktisat politikalarını belirleme ve uygulama konusunda serbesttirler. Örneğin, serbest ticaret bölgesi içerisinde yer alan üye ülkeler üçüncü ülkelere karşı politikalar uygulama konusunda serbestiye sahiptirler. Ancak gümrük birliği aşamasına gelindiğinde, üye ülkelerin üçüncü ülkelere karşı ortak politikalar belirlemeleri gerekmektedir. Ekonomik entegrasyon sürecinde son aşamalara gelindiğinde ise, üye ülkelerin bağımsız olarak belirledikleri iktisat politikaları yerini uluslararası kurumlar tarafından belirlenen politikalara bırakmaktadır. Entegrasyonun nihai aşaması olan siyasi

<sup>91</sup> Demirel, a.g.e., s.28 ve ayrıca bkz: Tokatlıoğlu, a.g.e., s.15-16.

<sup>92</sup> Ece Göztepe, *Avrupa Birliği’nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2008, s.80.

<sup>93</sup> Ünsal, a.g.e., s.411.

<sup>94</sup> Göztepe, a.g.e., s.80.

birlikte, temel olarak para ve maliye politikaları olarak ifade edilen iktisat politikalarına yönelik merkezi düzeyde kararlar alındığı görülmektedir<sup>95</sup>. İki politika alanında uluslararası düzeyde kararların alınması, onların uygulanmasında yeterli ölçüğe sahip merkezi bir bütçenin varlığını gerekli kılacaktır.

İktisat politikalarının uluslararası düzeyde alınması ve merkezi bir bütçenin varlığı federal bir devlet yapılanmasını işaret etmektedir. Nitekim günümüzde Amerika Birleşik Devletleri buna en güzel örnektir. Ancak Avrupa Birliği için aynı durum geçerli değildir. Avrupa Birliği'nde ortak para politikasının uluslararası kurumlar tarafından belirlenmesi ve uygulanması ile parasal birlik gerçekleştirilirken; üye ülkelerin bağımsız maliye politikaları belirlemeleri nedeniyle mali birliğin sağlanamadığı görülmektedir<sup>96</sup>. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nde ortak politikaların finansmanında kullanılacak yeterli ölçekte merkezi bir bütçe büyüklüğünden söz edilemeyecektir. Yeterli ölçüğin olmaması federal devletler düzeyinde üretilen ve sunulan malların ve hizmetlerin, Birlik'te üye ülkeler tarafından gerçekleştirildiği sonucunu doğurmaktadır. O halde sorulması gereken sorular şunlardır:

- Federal devletlerde merkezi düzeyde oluşturulan bütçe aracılığıyla sunulan hizmetler nelerdir?
- Avrupa Birliği'nde bunların hangileri üye ülkeler düzeyinde sunulmaktadır?
- Bu iki sorudan hareketle, oluşturulan Birlik bütçesi ile entegrasyon sürecinin başından itibaren hangi ortak politikalar finanse edilmektedir?

İlk sorunun cevabını 1977 yılında yayınlanan MacDougall Raporu'nda bulmak mümkündür. Rapor'a göre, federal ülke örneklerinin merkezi bütçelerinden genel kamu hizmetlerine (genel idare, savunma, araştırma, kamu düzeni ve sağlığı), sosyal harcamalara ve refah harcamalarına (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik), ekonomik hizmetlere (tarım, taşımacılık, enerji, madencilik vb.) ve diğer hizmetlere (borçlanma faizleri dahil) harcama yapılmaktadır<sup>97</sup>.

İlk sorunun cevabı verildikten sonra sıra ikinci sorunun yanıtlanmasına gelmiştir. Birlik içerisinde yer alan üye ülkeler belirtilen harcama alanlarından eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, savunma alanlarında bağımsız karar alma ve uygulama yetkisine sahiptirler. Üye

<sup>95</sup> Tokatlıoğlu, a.g.e., s.24.

<sup>96</sup> Edward M. Gramlich and Paul R. Wood, "Fiscal Federalism and European Integration: Implications For Fiscal and Monetary Policies", **Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers**, Number 694, December 2000, s.2.

<sup>97</sup> Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, Brussels, April 1977, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 09.06.2015), s.44.

ülkelerin ulusal bütçeleri içerisinde önemli yer tutan bu alanlara yönelik harcamalar yapması, Birlik bütçesinin ölçeğinin federal bütçeler karşısında oldukça düşük kalması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda Birlik bütçesinden tarım, taşımacılık, enerji, araştırma, uluslararası ilişkiler, balıkçılık gibi ortak politika alanlarına kaynak ayrıldığını ifade etmek mümkündür. Aynı zamanda belirtilen ortak politika alanlarına ek olarak, Birlik içerisinde ticari engellerin kaldırılması ile oluşan bölgesel kalkınmışlık farklılıklarını gidermeye yönelik yapısal harcamaların yapıldığı görülmektedir<sup>98</sup>.

## 2. Ekonomik Entegrasyon Sürecinde Bütçenin İşlevleri

Devlet bütçelerinin işlevlerinin sınıflandırılmasında standart bir üçlü ayırım kullanılmaktadır. Kullanılan ayırma göre devlet bütçelerinin temel ekonomik işlevleri kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik istikrarı sağlama olmak üzere üç ayrı başlıkta ele alınmaktadır. İlk işlev olan kaynak tahsisi, kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını amaçlayan ekonomi politikası araçlarını kapsamına almaktadır. İkinci işlev olan gelirin yeniden dağılımı ile bireyler ve bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik faaliyetler gerçekleştirilmektedir. Makroekonomik istikrarı sağlama işlevi ise, fiyat istikrarına, büyümeye ve istihdama yönelik belirlenen makroekonomik amaçların gerçekleştirilmesini ifade etmektedir<sup>99</sup>. Ekonomik entegrasyon sürecinde bütçelerin işlevleri ele alınırken ifade edilen sistematik benimsenecektir.

### a. Kaynak Tahsisi İşlevi

Bir ekonomik ve parasal birlikte kaynak tahsisi işlevi, temel olarak kamusal mal ve hizmet üreten ve sunan birimler arasında mevcut kaynakların optimaliteyi sağlayacak şekilde dağıtılmasını ifade etmektedir. Ancak kaynakların malların ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulması adına tahsis edilmesinde temel bir sorun ortaya çıkmaktadır. Sorunun varlığı malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında ekonomik ve parasal birlikte merkezi düzeyde oluşturulan bütçenin mi yoksa üye ülkelerin ulusal bütçelerinin mi kullanılacağından kaynaklanmaktadır. Ortaya çıkan sorunun tespitinde ve çözümlenmesinde (mali) federalist yaklaşım<sup>100</sup> ve subsidiarite (yerindenlik) ilkesi benimsenmiştir.

Federalist bir sistemde devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının “yatay” anlamda bölünmesi söz konusudur. Ancak buna ek olarak aynı sistemde “dikey” anlamda

<sup>98</sup> Balassa, **The Theory of Economic Integration**, a.g.e., s.232-233.

<sup>99</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, “Economic Federalism and the European Union”, **Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World**, Karen Knop vd. (Ed.), UBCPress, Vancouver, 1995, s.157.

<sup>100</sup> Tokathoğlu, a.g.e., s.47.

gerçekleşen bir bölünmeden de söz edilmektedir. Federalist sistem içerisinde dikey bölünme ile ifade edilmek istenen, federal bir devletin ve onun içerisinde yer alan ve ona bağlı olan federe devletlerin varlığıdır<sup>101</sup>. Bir diğer ifadeyle federalist sistem, kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında merkezileşmiş (federal) bir idare ile yerel (federe) düzeyde faaliyet gösteren idarelerin yer aldığı ve bunlar arasında görev ve yetki paylaşımının olduğu bir mekanizmadır.

Federalist sistem içerisinde merkezi ve yerel birimler arasında, mevcut kaynakların kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında etkin bir şekilde tahsis edilmesi ve kullanılması oldukça önem taşımaktadır. Bu bağlamda kaynakların tahsis edilmesinde ve kullanılmasında etkinliğe ulaşmak adına çeşitli sorular ortaya atılmıştır. Bunlar, “Çeşitli görevlerin farklı devlet birimleri arasında dağılımı en etkin şekilde nasıl gerçekleştirilecektir?<sup>102</sup>”, “Yerel vergiler yerel birimler tarafından sunulan hizmetlerin maliyetlerini karşılamada iyi bir araç mıdır yoksa maliyetlerin karşılanmasında kullanılacak kaynak federal hükümetten mi gelmelidir?<sup>103</sup>” şeklinde ifade edilebilecektir. Soruların varlığı görevlerin ve kaynakların farklı birimler arasında paylaşılmasında merkezileşmenin ve yerelleşmenin önemli olduğunu göstermektedir. Bu noktada ortaya çıkan temel sorun, kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında etkinliğe merkezileşmiş birimler tarafından mı yoksa yerel idare birimleri tarafından mı ulaşılabileceğidir<sup>104</sup>. İdareler arasında görev ve yetki paylaşımı sorununun çözülmesi kaynakların etkin ve verimli bir şekilde tahsis edilmesine ve kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Ekonomide yer alan mevcut kaynakların yerel idare birimlerine tahsis edilmesi ve bu çerçevede kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında aynı birimlere sorumluluklar yüklenmesi her zaman etkin sonuçlar doğurmayabilecektir. Ortaya çıkan etkinsizliğin nedenleri arasında dışsallıklar, kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında ölçek ekonomileri ve etkin olmayan vergi sistemleri yer almaktadır. Etkinsizlik nedenlerinden ilki olan dışsallıklar, yerel idare birimlerinin yalnızca kendi sınırları içerisinde yer alan bölgeleri veya kişileri düşünerek hareket etmeleri halinde ortaya çıkmaktadır<sup>105</sup>. Ancak belirli bir bölgede kamusal bir malın veya hizmetin üretilmesi ve sunulması halinde elde edilen fayda, o bölgenin sınırlarını aşmış diğer yerel idare birimlerinde yaşayan bireyleri

<sup>101</sup> Padoa-Schioppa, a.g.m., s.154.

<sup>102</sup> David N. Hyman, **Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy**, Eight Edition, Thomson/South-Western, Ohio, 2005, s.677.

<sup>103</sup> Harvey S. Rosen, **Public Finance**, Sixth Edition, McGraw Hill, Boston, 2002, s.471.

<sup>104</sup> Tokathioğlu, a.g.e., s.49.

<sup>105</sup> Rosen, a.g.e., s.479.

olumlu veya olumsuz anlamda etkileyebilmektedir. Bölge sınırları dışında yaratılan etki olumlu ise pozitif dışsallık; olumsuz ise negatif dışsallık gerçekleşmiş olacaktır. Ortaya çıkan pozitif veya negatif dışsallıkların gözardı edilmesi halinde kaynakların tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik sağlanamamış olacaktır. Etkinsizliğin giderilmesi adına pozitif dışsallık sağlayan birimin kamusal malın veya hizmetin üretim ve sunum maliyetlerine katılması gerekmektedir<sup>106</sup>. Negatif dışsallık söz konusu olduğunda ise, olumsuz etkilenen birimin üstlendiği ek maliyet telafi edilmelidir.

Dışsallıklardan sonra gelen ikinci etkinsizlik nedeni, kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında ölçek ekonomilerinin varlığıdır. Bazı kamusal malların ve hizmetlerin yaratmış olduğu fayda belirli bir bölge ile sınırlı kalmayıp ulusal sınırların tamamına yayılmaktadır. Bu tür kamusal mallar ve hizmetler aynı zamanda bölünemez, fiyatlandırılmaz ve tüketimde rekabete konu olamaz niteliktedirler. Bu bağlamda faydasının ulusal sınırlara yayılması ve daha çok kişi tarafından tüketilmesi neticesinde maliyetlerde de yaşanan düşüş dikkate alındığında, bunların yerel idare birimlerince üretilmemesi ve sunulmaması gerekmektedir. Aksi takdirde kaynakların tahsis edilmesinde ve kullanılmasında etkinsizliğin doğması kaçınılmaz olacaktır<sup>107</sup>.

Üçüncü etkinsizlik nedeni olarak etkin olmayan vergi sistemleri sayılmıştır. Vergi sistemlerinin etkin olmaması yerel idare birimleri arasında yaşanması muhtemel vergi rekabetine dayanmaktadır. Her bir yerel idare biriminin özellikle sermaye gibi hareketliliği yüksek olan kaynakları kendi sınırları içerisine çekmek adına vergi oranlarında gerçekleştirdiği azalmalar yeterli kaynağı toplayamamasına neden olacaktır<sup>108</sup>. Buna bağlı olarak merkezi idareden kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulması adına yerel birimlere olması gerekenden fazla kaynak aktarımı gerçekleşecektir. Kaynakların olması gerekenden fazla tahsis edilmesi etkinsizlik doğmasına neden olacaktır. Ancak bazı kamusal malların ve hizmetlerin yerel idare birimleri tarafından üretilmesi ve sunulması, özellikle hizmetin faydasının belirli bir bölge ile sınırlı kalması ve o bölgede yaşayan bireylerin tercihlerinin daha kolay yansıtılabilmesi açısından daha etkin olacaktır<sup>109</sup>. Bu bağlamda kamusal malların üretilmesinde ve sunulmasında merkezi idare ve yerel birimler arasında görev ve yetki paylaşımına gidilmektedir ve buna bağlı olarak kaynak tahsisi

---

<sup>106</sup> Tokathoğlu, a.g.e., s.49-50.

<sup>107</sup> Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Şubat 2014, s.48-49 ve Rosen, a.g.e., s.479.

<sup>108</sup> Rosen, a.g.e., s.480.

<sup>109</sup> Çetinkaya, a.g.e., s.49; Tokathoğlu, a.g.e., s.50; Rosen, a.g.e., s.481 ve Hyman, a.g.e., s.679.

gerçekleştirilmektedir. Federal bir sistemde farklı birimler arasında görevlerin ve yetkilerin paylaşılması subsidiarite ilkesi çerçevesinde gerçekleşmekte iken; belirlenen görev ve yetkiler kapsamında kaynakların tahsis edilmesi temel olarak mali federalizmin konusunu oluşturmaktadır.

Federal bir sistemde veya bir ekonomik ve parasal birlikte, kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında tüm yetkilerin ve sorumlulukların merkezileşmesine gerek duyulmamaktadır. Bunun gerekçesi bölgeler arasında farklı tercihler olması durumunda, merkezi idarenin optimaliteyi sağlayacak şekilde politikalar üretebilmesinin zor ve etkinsiz olacağıdır<sup>110</sup>. Subsidiarite ilkesinin varlık nedeni burada ortaya çıkmaktadır. Bu ilke kapsamında belirli bir bölgede yaşayan bireylerin tercihleri ve talepleri esas alınmaktadır. Nitekim Avrupa Birliği'nde de subsidiarite ilkesinin uygulanacağı kabul edilmiş ve kurucu antlaşmalardan olan Maastricht Antlaşması'nda bu ilkeye yönelik hükümlere yer verilmiştir<sup>111</sup>. Maastricht Antlaşması'nın Ortak Hükümler başlığının 5. maddesinde yer alan hükümlere göre subsidiarite ilkesi şu şekilde ifade edilmiştir<sup>112</sup>:

Katmanlı yetki ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibariyle Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer.

Subsidiarite ilkesine uygun olarak merkezi ve yerel birimler arasında kamusal malların ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında görev ve yetki paylaşımı yapıldıktan sonra, bunların gerçekleştirilmesine yönelik kaynak tahsisinin de yapılması gerekmektedir. Federalist bir devlet yapısında veya ekonomik ve parasal birlikte farklı birimler arasında kaynak tahsisi mali federalizm çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Mali federalizm teorisi, temel olarak kamu sektörü ve özel sektör arasındaki görev ve yetkilerin ve farklı idari birimler arasındaki rollerin dağılımına, kamusal malların ve hizmetlerin sunulmasında optimaliteye ve aynı zamanda mali kaynakların ve araçların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına odaklanmıştır<sup>113</sup>. Farklı mali kaynakların ve araçların farklı idari birimler arasında tahsis

---

<sup>110</sup> Jacques Pelkmans, "Governing European Union: From Pre-Federal to Federal Economic Integration?", **Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World**, Karen Knop vd. (Ed.), UBCPress, Vancouver, 1995, s.168.

<sup>111</sup> Stefan Collignon, "The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy", **International Political Science Review**, Vol.28, No.2, 2007, s.157.

<sup>112</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma/Mad.314**, 2011, (<http://www.abgs.gov.tr>, Erişim Tarihi: 31.03.2015), s.4.

<sup>113</sup> Gabriella Csürös, "Characteristics, Functions and Changes (?) Of EU Budget", **Curentul Juridic**, Vol.55, December 2013, s.92.

edilmesi vergi ve özellikle harcama politikaları aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Vergi ve harcama politikalarının varlığı, gerek federal anlamda merkezi bir bütçenin gerekse de yerel birimler düzeyinde bütçelerin oluşturulmasını gerekli kılacaktır. Subsidiarite ilkesinin, mali federalizm teorisinin ve bütçenin kaynak tahsisi işlevinin kesişimi, federal bütçeyi ve yerel birimlerin bütçelerini oluşturan noktaların varlığı ile gerçekleşmektedir. Avrupa Birliği Bütçesi ve üye ülkelerin ulusal bütçelerinin içerisinde bulunduğu mevcut durum göz önüne alındığında, aynı kesişimin Avrupa Birliği için de geçerli olduğunu ifade etmek mümkündür.

### **b.Gelirin Yeniden Dağılımı İşlevi**

Bir ülkenin milli geliri üretim sürecinde yer alan üretim faktörleri arasında her zaman eşit ve adil bir şekilde dağıtılamamaktadır. Piyasa koşulları içerisinde ilk etapta eşitliği ve adaleti sağlamaksızın gerçekleştirilen gelir dağılımı, ortaya çıkan eşitsizlikleri ve adaletsizliği gidermek adına vergi ve harcama politikaları aracılığıyla yeniden gerçekleştirilmektedir. Bütçenin gelirin yeniden dağılımını sağlama işlevi de temel olarak buraya dayanmaktadır. Ancak bir ekonomik ve parasal birlik veya federal devlet için gelirin yeniden dağılımı işlevi farklılık arz etmektedir. Gelirin yeniden dağılımı işlevi, ekonomik ve parasal birlik veya federal devlet için bölgeler arası ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri gidermeyi ifade etmektedir. Dolayısıyla bir ekonomik ve parasal birlik veya federal bir devlet için bütçe politikalarının merkezileştirilmesi önem arz etmektedir. Bütçe politikalarının merkezileştirilmesi sonucu oluşturulacak büyük ölçekli bir bütçe, gelirin yeniden dağılımı işlevinin gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olacaktır.

Ekonomik entegrasyon sürecinin, bütünleştirilmiş alan içerisinde yer alan ülkelerde veya bölgelerde genel anlamda ekonomik refah artışına yol açtığı ifade edilmektedir. Ancak entegrasyon içerisinde ortaya çıkan ekonomik refah artışının her bir ülkeye veya bölgeye eşit oranda dağılmaması söz konusu olabilmektedir. Ekonomik refah artışının her bir ülkeye veya bölgeye eşit oranda dağılmaması, entegrasyon içerisinde bölgesel anlamda ekonomik gelişmişlik farklılıklarının doğmasına yol açacaktır. Bölgeler arasında var olan ekonomik gelişmişlik farklılıkları entegrasyonun bütünü için tehlike arz eder hale gelecektir. Dolayısıyla ekonomik entegrasyon sürecinde ortaya çıkan bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik politikalar uygulanması ve uygulanan politikalar çerçevesinde de mali araçlar kullanılması gerekecektir. Bu bağlamda gerek ekonomik ve parasal birlikte gerekse de federal bir devlette kullanılabilir en önemli araç merkezleştirilmiş bir bütçedir<sup>114</sup>. Ancak

---

<sup>114</sup> Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, a.g.e., s.60 ve Tokathoğlu, a.g.e., s.46.



bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesinde yalnızca merkezleştirilmiş bir bütçenin varlığı yeterli değildir. Bütçenin aynı zamanda ekonomik ve parasal birlik veya federal devlet düzeyinde gelirin yeniden dağılımı işlevini gerçekleştirecek ölçekte ve meşruiyette olması gerekmektedir.

Ölçeği belirlenen ve meşruiyeti sağlanan bütçenin gelirin yeniden dağılımı işleviyle amaçlanan, birincil gelir dağılımı sonucu oluşan farklılıkları azaltmaktır. Gelirin yeniden dağılımı sosyal gruplar, nesiller, ekonomik sektörler, bölgesel birimler ve idari birimler arasında gerçekleştirilecektir. Gelirin yeniden dağılımı işlevini gerçekleştirmek adına genel anlamda uygulanan bütçe politikasının unsurları olarak vergi ve harcama politikaları kullanılacaktır. Belirlenen vergi ve harcama politikalarının gerçekleştirilmesinde vergi muafiyeti, kişisel gelir vergisi, sosyal harcama ve konut destekleri gibi mali araçlar önemli rol oynayacaktır<sup>115</sup>. Bu bağlamda vergilerin ve harcamaların bir politika aracı olarak kullanılabilmesi için, özellikle ekonomik ve parasal birlikte, vergilerin uyumlaştırılmasına ve hatta merkezleştirilmesine ve büyük ölçekli bir bütçe aracılığıyla kurulacak bir kaynak aktarım mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Kurulan kaynak aktarım mekanizması, ekonomik ve parasal birlik içerisinde yer alan gelişmemiş bölgelere, gelişmiş ülkelerin kullanılabilir gelirini azaltmak suretiyle, önemli oranda kaynak sağlayacaktır. Bütçesel transferler olarak da ifade edilen kaynaklar bölgeler arasında iki şekilde aktarılacaktır. Birincisi yatay transferler olarak adlandırılmaktadır ve gelişmişlik açısından daha önde olan bölgelerin geride olan bölgeleri desteklemesini ifade etmektedir. İkincisi ise, dikey transferlerdir. Dikey transferler, sosyal yardımların ve sosyal koruma ödemelerinin merkezi hükümet düzeyinden yerel veya bölgesel birimlere aktarılmasını ifade etmektedir<sup>116</sup>.

### c. Makroekonomik İstikrarı Sağlama İşlevi

Ekonomik entegrasyonlar, sınırları içerisinde malların ve hizmetlerin, sermayenin ve emeğin herhangi bir yapısal ve bölgesel eşitsizliğe yol açmaksızın serbestçe hareket edebilmesini mümkün kılmaya dayanmaktadır<sup>117</sup>. Ekonomik entegrasyonların para ve maliye politikalarının tek merkezden yürütülmesinin planladığı ileri aşamalarında üye ülkeler entegrasyon sınırları içerisinde yer almanın getirdiği bazı sonuçlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bunlar üye ülkelerin ticareti, faiz oranlarını ve para ve maliye politikalarına

<sup>115</sup> Csürös, a.g.m., s.93-94.

<sup>116</sup> Iain Begg, **Funding The European Union**, A Federal Trust Report on the European Union's Budget, March 2005, s.23.

<sup>117</sup> Council – Commission of the European Communities, **Report to the Council and the Commission on the Realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community: Werner Report**, Luxembourg, October 1970, (<http://aei.pitt.edu/>, Erişim Tarihi: 02.03.2015), s.9.

yönelik kararları bağımsız bir şekilde alma ve uygulama imkanlarının aşamalı olarak ortadan kalkması şeklinde görülmektedir<sup>118</sup>. Dolayısıyla üye ülkelerin ülke dışı nedenlerden kaynaklanan bir sorunla karşı karşıya kalmaları, onların mevcut sorunu ortadan kaldırmaya ve istikrarı sağlamaya yönelik araçlardan yoksun olmaları nedeniyle yaşanan olumsuzluğun derinleşmesi ve entegrasyonun tümüne yayılması sonucunu doğuracaktır<sup>119</sup>. Bu bağlamda gerek istikrarın sağlanmasında gerekse bölgelerarası farklılıkların giderilmesinde merkezileştirilmiş bir bütçe politikasıyla beraber yeterli ölçekte merkezi bir bütçeye ihtiyaç duyulmaktadır<sup>120</sup>.

Ekonomik entegrasyonlarda koordine edilmemiş ve farklı ulusal bütçe politikalarının varlığı, parasal istikrarı tehdit etmenin yanında reel ve finansal sektörlerde dengesizliklerin ortaya çıkmasına neden olacaktır<sup>121</sup>. Dengesizliklerin ortaya çıkmaması ve entegrasyona yönelik politik desteğin azalmaması adına ekonomik ve parasal birliğin paralel bir şekilde gelişim göstermesi gerekmektedir<sup>122</sup>.

Federal devletlerde parasal birliğe eşlik eden ve makroekonomik istikrarı sağlama işlevini üstlenen yeterli ölçekte merkezi bir bütçenin varlığı görülmektedir. Bunun yanında federal devletlerin merkezi düzeyde vergi salma hakkına ve eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi önemli alanlarda sosyal harcamalar yapma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Ancak aynı durum Avrupa Birliği için geçerli değildir<sup>123</sup>. Birlik bütçesi Avrupa entegrasyon süreci boyunca üye ülkelerin kaynak transferlerinden oluşan ve yeterli ölçüğe sahip olmayan bir bütçe özelliğini taşımaktadır<sup>124</sup>. Ancak yakın zamanda Birlik'te yaşanan borç krizinin de gösterdiği gibi, Birlik bütçesine makroekonomik istikrarı sağlamanın yanında diğer iki işlevi gerçekleştirmeye imkan sağlayan ve gelirleri azalan bölgelere çeşitli adlar altında mali transferler aktaran otomatik istikrar mekanizması olma niteliğinin kazandırılması gerekmektedir<sup>125</sup>. Birlik bütçesine otomatik istikrar mekanizması olma özelliği, federal

---

<sup>118</sup> Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, a.g.e., s.25.

<sup>119</sup> Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, a.g.e., s.34 ve Tokathoğlu, a.g.e., s.28.

<sup>120</sup> Charles Goodhart, "European Monetary Integration", **European Economic Review**, 40 (1996), s.1088 ve Tokathoğlu, a.g.e., s.44.

<sup>121</sup> Committee For The Study of Economic and Monetary Union, **Report on economic and monetary union in the European Community**, Madrid, April 1989, (<http://aei.pitt.edu/>, Erişim Tarihi: 02.03.2015), s.19.

<sup>122</sup> a.g.e., s.28.

<sup>123</sup> Pelkmans, a.g.m., s.176.

<sup>124</sup> Tokathoğlu, a.g.e., s.184.

<sup>125</sup> Tokathoğlu, a.g.e., s.185 ve Pelkmans, a.g.m., s.177.

devletlerde olduğu gibi, kaynakların farklı yönetim birimleri arasında transfer edilmesi ile sağlanacaktır.

Kaynakların farklı birimler arasındaki transferi, kaynakların paylaşımı ve yardım (transfer) sistemi olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Kaynakların paylaşımı kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, vergi tabanlarının paylaşılmasıdır. İkincisi ise, vergilerin tek bir havuzda toplanması ve sonrasında dağılımının gerçekleştirilmesidir. Kaynakların farklı birimler arasında transfer edilmesinde kullanılan yardım sistemi de kaynakların paylaşımında olduğu gibi iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlar, koşullu (şarta bağlı) ve koşulsuz (şarta bağlı olmayan) transferler olarak ifade edilmektedir<sup>126</sup>.

Kaynakların farklı birimler arasındaki transferinin gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynakların paylaşımı sisteminin, iki temel nedenden dolayı etkin sonuçlar veremeyebildiği görülmüştür. Bunlardan ilki, vergi tabanlarına bağlı olarak özkaynakların arttırılmasında kapasitenin yetersizliğinden dolayı dikey dengesizliklerin ortaya çıkmasıdır. İkincisi ise, bölgelerin sahip oldukları farklı maliyet ve talep baskılarından dolayı ortaya çıkan yatay dengesizliklerdir. Kaynakların paylaşılması neticesinde ortaya çıkan dikey ve yatay mali dengesizlikleri gidermek adına hükümetlerarası transfer (yardım) sisteminin kullanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda yapılan harcamaların, federal devlet bütçeleri içerisinde önemli paya sahip olduğunu ifade etmek mümkündür<sup>127</sup>. Hükümetlerarası transferler, mali federalizmin geçerli olduğu federalist ülkelerde önemli bir politika aracı olarak kabul edilmektedir. Hükümetlerarası transferleri temelde üç farklı işlevi söz konusudur. Bunlar, dışsallıkların içselleştirilmesi, mali denkleğin sağlanması ve geliştirilmiş bir vergi sistemine sahip olunması şeklinde sıralanmaktadır<sup>128</sup>.

Federal devletlerde önemli bir politika aracı olarak kabul edilen hükümetlerarası transferlerin uygulanması ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkeden ülkeye oluşan farklılıkların temelinde, transferlerin koşullu olup olmadığı ve dikey ve yatay anlamda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği yatmaktadır. Bu bağlamda hükümetlerarası transferlerin, genel amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Genel amaçlı transferler, şarta bağlı olarak verilmemektedir ve dikey ve yatay anlamda dengesizliklerin

---

<sup>126</sup> Ehtisham Ahmad and Jon Craig, "Intergovernmental Transfers", **Fiscal Federalism In Theory and Practice**, Teresa Ter-Minassian (Ed.), International Monetary Fund, Washington, 1997, s.73.

<sup>127</sup> Teresa Ter-Minassian (Ed.), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", **Fiscal Federalism In Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington, s.11.

<sup>128</sup> Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", **Journal of Economic Literature**, Vol.37, No.3, September 1997, s.1126.

giderilmesini amaçlamaktadır. Özel amaçlı transferler ise, şarta bağlı transferlerdir. Özel amaçlı transferlerin tahsis edildiği hükümetler, bunların kullanılmasında bağımsız değildir. Bu tarz transferlerin belirli amaçların ve programların gerçekleştirilmesi adına verildiği görülmektedir<sup>129</sup>.

Genel amaçlı transferlerin özel amaçlı transferlerde olduğu gibi birçok türünün olmadığı görülmektedir. Genel amaçlı transferlerin temel özelliği şarta bağlı olarak verilmemesidir. Bu açıdan genel amaçlı transferlerin alıcısı konumunda bulunan hükümetler, bunları ucu açık bir biçimde ve sınırlandırılmaksızın kullanabilmektedirler. Ancak genel amaçlı transferlerin alıcı hükümetler tarafından serbestçe kullanılabilmesi, onların herhangi bir amaca hizmet etmedikleri anlamına gelmemektedir. Aksine genel amaçlı transferler ile gelirin yeniden dağılımının ve makroekonomik istikrarın sağlanmasında katkıda bulunmaktadır. Özel amaçlı transferler ise, kendi içerisinde eşleştirme yardımları, spesifik amaçların gerçekleştirilmesine yönelik yardımlar ve belirli bir programın gerçekleştirilmesine yönelik yardımlar olarak sınıflandırılmaktadır<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Ter-Minassian, a.g.m., s.13.

<sup>130</sup> Ahmad and Craig, a.g.m., s.87.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE İŞLEVLERİ

İkinci bölümde önce Avrupa entegrasyon sürecinin gelişimi ve ardından bu süreçte Avrupa Birliği Bütçesi'nin gösterdiği gelişim üzerinde durulacaktır. Ayrıca Birlik bütçesinin hazırlanması, hazırlık sürecinde yer alan kurumlar ve dikkate alınan ilkeler, bütçenin gelirleri ve harcamaları ve son olarak da işlevleri açıklanacaktır.

#### I. AVRUPA ENTEGRASYON SÜRECİNİN GELİŞİMİ VE EKONOMİK VE PARASAL BİRLİK

Avrupa entegrasyon sürecinin ilk adımları İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde atılmıştır. Bu dönem ile günümüz arasında 70 yıllık bir zaman dilimi söz konusudur. Bu açıdan ele alınacak süreci daha anlaşılır kılmak adına alt başlıklar halinde ele almak yerinde olacaktır.

##### A. ENTEGRASYONA YÖNELİK İLK ADIMLAR

Kurumsallaşmış bir Avrupa'nın yaratılması fikri, İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkımdan çıkarılan dersler aracılığıyla ortaya çıkmıştır<sup>1</sup>. Çünkü İkinci Dünya Savaşı, Avrupa'daki ülkeler arasında ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda büyük bir tahribata yol açmıştır<sup>2</sup>. Avrupa kıtasında yer alan ülkeler, ortaya çıkan bu tahribatı gidermek ve eski düşmanlıklarını geride bırakmak adına, bölgede sürekli barışı sağlamanın bir aracı olacak siyasi bir mekanizma oluşturmanın arayışı içerisine girmişlerdir<sup>3</sup>. Bölgede sürekli barışın sağlanması "bir daha asla ruhu"na uygun hareket etmek suretiyle gerçekleştirilecektir. Bu ruh, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde başlayarak günümüze kadar ulaşan Avrupa entegrasyon sürecinin kurucu ruhudur<sup>4</sup>.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Avrupa'nın ne yönde bir işbirliğine gitmesi gerektiğini açıklayan birbirinden farklı kuramlar mevcuttur. Bunlar federalizm,

<sup>1</sup> Zoltan Horvath, **Handbook On The European Union**, Third Edition, Çev. Peter Szücs, Hungarian National Assembly, [y.y.], 2007, s.25.

<sup>2</sup> Ayhan Kaya vd. (Ed.), **Avrupa Birliği'ne Giriş: Tarih, Kurumlar ve Politikalar**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Ekim 2011, s.3.

<sup>3</sup> Jeremy Rifkin, **Avrupa Rüyası: Amerikan Rüyasından Avrupa Rüyasına**, Çev. Buket Okucu Özbay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Temmuz 2010, s.214.

<sup>4</sup> Robert A. Jones, **The Politics and Economics of The European Union**, Second Edition, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts, 2001, s.3.

fonksiyonalizm ve hükümetler arası işbirliğidir. Bu kuramlardan federalizm ve fonksiyonalizm “dönüştürücü” nitelik taşımaktadır. Bunların “dönüştürücü” niteliği, esin kaynakları olan uluslarüstü fikirlerden gelmektedir. “Dönüştürücü” kuramlar ulus devlet sistemini, tehlikeli, modası geçmiş ve kaderine terk edilmiş olarak görmektedir. Çünkü federalistlere ve fonksiyonalistlere göre, İkinci Dünya Savaşı bir kaza değildir; aksine, Avrupa’daki ulus devletlerin bölünmesinin doğrudan bir sonucudur. Ancak temelde uluslarüstü bir yapıyı savunan “dönüştürücü” kuramlar arasında da fark söz konusudur. Federalistler, Avrupa çapında bir hükümet ve parlamento yaratılması aracılığıyla ulus devletlerin bağımsızlığına doğrudan bir saldırı yapılması taraftarı iken; fonksiyonalistler, bazı devlet fonksiyonlarının uluslarüstü otoritelere transferinin aşamalı bir şekilde geçmesinden yanadırlar. Bu iki kuramın aksine, Avrupa’da işbirliğinin kurulacak hükümetler arası işbirliği mekanizmalarıyla gerçekleşeceğini savunan “iyileştirici” kuram söz konusudur. Hükümetler arası işbirliği kuramı, “dönüştürücü” kuramlar gibi radikal çözümleri savunmak yerine, ülkeler arası mevcut işbirliğinin geliştirilmesini ileri sürmektedir. Bu kurama göre, ulus devletlerin varlığı entegrasyon sürecindeki sistemi daha işler kılacaktır<sup>5</sup>.

Avrupa entegrasyon sürecinin başlangıç aşamasında ileri sürülen “dönüştürücü” ve “iyileştirici” kuramlar, bu süreçte oluşturulan örgütlerin şekillenmesinde etkili olmuştur. Bu dönemde oluşturulan ilk örgüt, 16 Nisan 1948 tarihli Avrupa Ekonomik İşbirliği Organizasyonu (OEEC)’dur. Bu organizasyonun temel amacı, Batı Avrupa’nın ticaretini, ekonomik istikrarını ve kalkınmasını desteklemektir<sup>6</sup>. Ayrıca OEEC, ABD Devlet Sekreteri Marshall’ın Avrupa ülkelerine yardımda bulunmayı taahhüt ettiği, Marshall Planı adıyla anılan, yeniden bir canlandırma planının<sup>7</sup> koordine edilmesi işlevini görecektir<sup>8</sup>. Avrupa Ekonomik İşbirliği Organizasyonu, sonraki dönemde komünist dünyadan olmayan gelişmiş ülkelerin tamamını kapsamına alarak üye sayısını genişletecektir. 1961 yılına gelindiğinde ise, bu örgütün adı Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) olarak değiştirilecektir<sup>9</sup>.

Avrupa Konseyi, bu dönemde kurulan bir diğer örgüttür. Lahey’de gerçekleştirilen Kongre’de oluşturulması düşünülen ve temel çıkış noktası federalist fikirlere dayanan Konsey’in kurumsal yapısı, Kongre sonrasında (Mayıs 1949) Avrupalı hükümetler arasındaki görüşmeler neticesinde şekillenmiştir. Avrupa Konseyi’nin kurumsal yapısı, hiçbir yasama

<sup>5</sup> a.g.e., s.4.

<sup>6</sup> Horvath, a.g.e., s.28.

<sup>7</sup> İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Türkiye ve Avrupa Topluluğu I: Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa’ya Türkiye’nin Yaklaşımı**, Ümit Yayıncılık, Ankara, Nisan 1993, s.40.

<sup>8</sup> Horvath, a.g.e., s.28.

<sup>9</sup> Dick Leonard, **Guide to The European Union**, Sixth Edition, Profile Books, London, 1998, s.3.

gücü olmayan ve üyeleri ulusal parlamentolar tarafından atanan bir Danışma Meclisi ve üye devletlerin Bakanlar Komitesi'nden oluşmaktadır. Federalist fikirler çerçevesinde siyasi birliği kurmayı hedefleyen bu Konsey, İngiltere'nin ulusal egemenliğe sınırlama getirilmesine kesin bir şekilde karşı çıkması ve Danışma Meclisi'nin Bakanlar Komitesi'ne bağlı kılınması noktasında ısrarcı olması nedeniyle bu hedeften uzaklaşmıştır. Bundan dolayı Avrupa Konseyi, Avrupa Ekonomik İşbirliği Organizasyonu örneğinde olduğu gibi hükümetler arası işbirliğine yönelik bir örgüt olmaktan öteye gidememiştir<sup>10</sup>.

## B. PARİS VE ROMA ANTLAŞMALARI

Mayıs 1948'de federalist fikirlere dayanarak uluslararası nitelikte bir Avrupa Konseyi oluşturmak adına toplanan Kongre'de, Avrupalı hükümetlerin bağımsızlıklarını sınırlandıracak bir uluslararası parlamento konusunda gönüllü olmadıkları açık bir şekilde gözlenmiştir<sup>11</sup>. Bu süreçte Avrupa entegrasyonunun, federalist fikirlere dayanmaktan ziyade ekonomik işbirliğine dayalı olarak hazırlanmasının daha uygun olduğuna karar verilmiştir. Buna yönelik teklif ise, Fransız hükümetinin planlama örgütünün başkanı Jean Monnet ve Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman tarafından ileri sürülmüştür<sup>12</sup>. Schuman Bildirisi olarak bilinen ve stratejik iki sanayinin birleşmesini öngören bu teklif ile kıtada her türlü savaş imkansızlaştırmak, barışı sağlamak ve Avrupa entegrasyonuna yönelik ilk somut adımın temellerini atmak amaçlanmaktadır<sup>13</sup>. Bildiri'de birleştirilmesi öngörülen iki sanayi dalı kömür ve çeliktir. Monnet'in ve Schuman'ın ortaklaşa hazırladığı plan dahilinde 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu kuran Paris Antlaşması imzalanmıştır. Topluluk 25 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir ve ilk başkanı Jean Monnet olmuştur<sup>14</sup>.

Schuman Bildirgesi, oluşturulması planlanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun tüm Avrupa ülkelerinin katılımına açık olduğunu ifade etmiştir. Ancak Topluluk, Soğuk Savaş nedeniyle Doğu Avrupa'nın kapsam dışı kalması ve İskandinav ülkelerinin de uluslararası kurumlara sıcak yaklaşmaması nedeniyle "kurucu altı" olarak ifade edilen Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya arasında kurulmuştur<sup>15</sup>. Bu yönüyle

<sup>10</sup> Jones, a.g.e., s.8. ve Georges-Henri Soutou, **Avrupa Birliği Tarihi: 1815'ten Günümüze**, Çev. Eylem Alp, Bilge Kültür Sanat, İstanbul, Şubat 2014, s.310.

<sup>11</sup> Jones, a.g.e., s.8.

<sup>12</sup> Horvath, a.g.e., s.30-31.

<sup>13</sup> Soutou, a.g.e., s.312.

<sup>14</sup> Jones, a.g.e., s.11.

<sup>15</sup> Desmond Dinan, **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, İstanbul, Nisan 2008, s.70.

AKÇT'nin, aslında Batı Avrupa'yı kapsamına alan bir topluluk olduğunu ifade etmek mümkündür.

Avrupa entegrasyon sürecinin ilk somut adımı olarak ifade edilen AKÇT, ulus devletlerin bağımsızlıklarını ortadan kaldıran ve onları uluslarüstü bir otoriteye devreden federalist anlayışı içerisinde barındırmasına rağmen, esas olarak Avrupa ülkeleri arasında teknik işbirliğini teşvik eden fonksiyonalist (sektörel entegrasyon) yaklaşımı benimsemiştir. Fonksiyonalist yaklaşımdan bu süreçte, ülkelerin bağımsızlıklarının sektörlerde yaratılacak işbirliği aracılığıyla aşamalı olarak ulus devletlerden uluslarüstü bir düzeye geçmesini sağlaması beklenmektedir<sup>16</sup>. Dolayısıyla Topluluk'un işleyişi ilk dönemden itibaren uluslarüstü ve hükümetler arası yaklaşımların harmanlandığı bir nitelik arz etmiştir<sup>17</sup>.

Paris Antlaşması ile birlikte kurulan AKÇT'nin ardından özellikle tarım ve savunma alanlarına yönelik gerçekleştirilmesi planlanan bütünleşme hareketleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Özellikle siyasi anlamda birlik kurulmasına doğrudan yardımcı olacak savunma alanında yaşanan başarısız deneyimler, federalistleri entegrasyon sürecini ilerletmek adına yeniden ekonomik alanlara başvurmaya yöneltmiştir<sup>18</sup>. Bu çerçevede oluşturulan "Birleşik Avrupa Devletleri İçin Eylem Komitesi", İtalya ve Benelüks ülkelerinin girişimleri sonucunda Messina'da 1955 yılında ülkelerin dışişleri bakanlarını toplamış ve Paul Henri Spaak başkanlığında bir komite kurmuşlardır<sup>19</sup>. Messina'da gerçekleştirilen toplantı sonucu komitenin yayınladığı raporda yer alanlar, Messina'ya Schuman Bildirisi'nden sonra Avrupa entegrasyon sürecinin ikinci doğuşu olma niteliğini kazandırmıştır<sup>20</sup>.

Messina'nın Avrupa entegrasyon sürecinde ikinci doğuşu simgelemesi, ortak kurumların yaratılması, ulusal ekonomiler arasında aşamalı bir birleşmeyi sağlaması, bir ortak pazar yaratılması ve sosyal politikaların aşamalı bir şekilde uyumlaştırılmasını sağlaması hedeflerinin varlığından kaynaklanmaktadır<sup>21</sup>. Bu hedefleri gerçekleştirmek adına "kurucu altı" olarak ifade edilen Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Fransa, Almanya ve İtalya tarafından Avrupa Ekonomik Topluluğu (Roma)'nu kuran Antlaşma ve Avrupa Atom Enerjisi Kurumu

---

<sup>16</sup> Jones, a.g.e., s.8.

<sup>17</sup> Dinan, a.g.e., s.83.

<sup>18</sup> Horvath, a.g.e., s.32-33.

<sup>19</sup> S. Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, 11. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, Şubat 2014, s.15.

<sup>20</sup> Dinan, a.g.e., s.95.

<sup>21</sup> Sir William Nicoll and Trevor C. Salmon, **Understanding The European Union**, Longman, Harlow, 2001, s.17.



(EURATOM)'nu Kuran Anlaşma 25 Mart 1957 tarihinde imzalanmış ve 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>22</sup>.

Avrupa entegrasyon sürecinde atılan en önemli adımlardan biri Roma Anlaşması'nın imzalanması suretiyle oluşturulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nin yürürlüğe girmesidir. AET ile yaratılmak istenen, ortak pazarın kurulması ve üye ülkeler arasında ekonomi politikalarının uyumunun sağlanmasıdır. AET, yaratılmak istenen ortak pazar ile birlikte, üye ülkeler arasında gümrük vergilerinin, miktar kısıtlamalarının, eş etkili tüm yükümlülüklerin ve kişilerin, hizmetlerin, sermayenin serbestçe hareket etmesine imkan sağlayacak tüm engellerin kaldırılmasını, üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi ve ticaret politikası uygulanmasını sağlamayı hedeflemektedir. Ayrıca AET, tarım ve taşımacılık alanlarında ortak politikalar oluşturulmasını, üye ülkelerin ekonomi politikalarını koordine etmek suretiyle ödemeler dengesindeki bozuklukların giderilmesini, bir Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Yatırım Bankası oluşturulmasını ve denizaşırı ülkelerle ortaklıklar kurulmasını kapsamına almıştır<sup>23</sup>. AET'nin yaratılmak istediği ortak pazarın, gümrük birliği ve çeşitli Topluluk politikaları aracılığıyla ekonomik amaçlara odaklanmış olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak AET yalnızca ekonomik amaçlara odaklanmış değildir. Aksine Roma Antlaşması'nın giriş kısmında, Avrupa halkları arasında daha yakın bir birlik kurma niyetine yer verilmiştir<sup>24</sup>.

Roma Antlaşması'nda yer verilen ekonomik ve sosyal hükümler çerçevesinde AET'nin görevlerini ve faaliyetlerini yerine getirmesini sağlamak adına bir kurumsal yapı inşa edilmiştir. AET için inşa edilen kurumsal yapı, aynı yılda yürürlüğe giren EURATOM için de geçerlidir. AET ve EURATOM için geçerli olan bu kurumsal yapı AKÇT'deki şekle göre tasarlanmıştır. Buna göre AET'nin kurumsal yapısı, bir Komisyon (AKÇT'deki Yüksek Otorite ile eşdeğer), bir Bakanlar Konseyi, bir Meclis ve bir Adalet Divanı'ndan oluşmaktadır. AET ile AKÇT'nin kurumsal yapısı arasındaki en temel fark, AET'nin kapsamında yer alan Bakanlar Konseyi'ne daha fazla güç atfedilmesinden dolayı hükümetler arası işbirliğine dayanmasından kaynaklanmaktadır<sup>25</sup>. Avrupa entegrasyon sürecinin başlangıç döneminde oluşturulan üç temel topluluk olan AKÇT, AET ve EURATOM, 1965 yılında imzalanan ve 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon (Birleşme) Antlaşması ile kurumlarını birleştirmişlerdir.

<sup>22</sup> Horvath, a.g.e., s.33-34.

<sup>23</sup> **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Anlaşma**, Mad. 2-3, 1957, (<http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html>, Erişim Tarihi: 02.03.2015).

<sup>24</sup> Jones, a.g.e., s.14.

<sup>25</sup> Jones, a.g.e., s.15; Nicoll and Salmon, a.g.e., s.15 ve Tekeli ve İlkin, a.g.e., s.45.

1967 yılından sonra bu üç topluluğu ifade etmek üzere Avrupa Toplulukları kavramı kullanılmaya başlanmıştır<sup>26</sup>.

### C. LAHEY (HAGUE) ZİRVESİ VE WERNER PLANI

Lahey Zirvesi 1960'lı yıllarda yaşanan olumsuzlukların üzerine, sekteye uğrayan entegrasyon sürecini yeniden başlatmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Zirve'de entegrasyon sürecinin, "tamamlanma"sına, "genişleme"sine ve "derinleşme"sine yönelik kararlar alınmıştır.<sup>27</sup> Zirve'de entegrasyon sürecine yönelik ortaya konan amaçlar 1970'li yıllarla birlikte somutlaşmaya başlamıştır. Bu süreçte ilk olarak Lahey Zirvesi'nde tamamlanma aşamasına yönelik amaçlananlar gerçekleştirilmiştir. Bunlar, Topluluk politikalarının finansmanında Topluluk'un kendisine ait finansal kaynakların yaratılmasına yönelik teklifin kabul edilmesidir<sup>28</sup>. Bu finansal kaynakların, Topluluk'a ortak tarım politikası kapsamında giren tarımsal ürünler üzerine konan vergilerden ve Topluluk dışından tarımsal olmayan ürünlerin ithalatından ortak gümrük tarifeleriyle alınan gelirlere oluşması kararlaştırılmıştır<sup>29</sup>. Tamamlanmaya yönelik bir diğer gelişme ise Avrupa Parlamentosu'nun bütçe gücünün genişletilmesidir<sup>30</sup>. Lahey Zirvesi'nde ele alınan genişlemeye yönelik amaçlar, İngiltere, Danimarka, İrlanda ve Norveç ile Topluluk'a üyeliklerinin gerçekleştirilmesine yönelik görüşmelerin başlamasıyla gerçekleştirilmiştir. 1972 yılında tamamlanan görüşmeler neticesinde İngiltere, Danimarka ve İrlanda 1973 yılında resmi olarak Topluluk üyesi olurken; aynı dönemde başvuran ülkelerden olan Norveç'in üyeliği ise ülkede yapılan referandum sonucunda olumsuz karar çıkması nedeniyle gerçekleşmemiştir<sup>31</sup>.

Lahey Zirvesi'nde belirlenen amaçların en önemlisi "derinleşme" aşamasında yer almaktadır. Bu aşamada bir ekonomik ve parasal birlik yaratılmasına yönelik hedefin gerçekleşmesi adına Pierre Werner'ın başkanlığını yaptığı bir komiteye bir plan hazırlama talimatı verilmiştir. Verilen bu talimat neticesinde hazırlanan raporda, ekonomik ve parasal birliğin kurulması ile birlikte malların ve hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin, herhangi bir yapısal ve bölgesel eşitsizliğe yol açmaksızın, serbetçe ve rekabetin bozulmasına yol açmayacak şekilde hareket etmesine imkan sağlayacak bir alanın oluşturulacağı ifade

---

<sup>26</sup> Horvath, a.g.e., s.37.

<sup>27</sup> Stephen George and Ian Bache, **Politics in the European Union**, Oxford University Press Inc., New York, 2001, s.99.

<sup>28</sup> Leonard, a.g.e., s.12.

<sup>29</sup> George and Bache, a.g.e., s.99.

<sup>30</sup> Leonard, a.g.e., s.12.

<sup>31</sup> a.g.e., s.13.

edilmiştir<sup>32</sup>. Aynı zamanda raporda ekonomik ve parasal bir birliğin oluşturulmasının ardından gerçekleştirilecekler maddeler halinde sıralanmıştır. Bunlar<sup>33</sup>:

- Topluluk'a üye ülkelerin para birimleri, sabit değişim oranları ve geri dönülmez şekilde birbirine bağlanan dalgalandırmalardan arındırılmış değişim oranlarıyla garanti altına alınacaktır ve tercihen bu para birimlerinin yerini tek bir Topluluk para birimi alacaktır.
- Topluluk'un tümünde likidite sağlanacaktır ve para ve kredi politikaları merkezileşecektir.
- Dış dünya ile ilişki içerisinde olan para politikası Topluluk'un yetki ve görev alanına girecektir.
- Üye ülkelerin sermaye piyasasına dair politikaları birleştirilecektir.
- Kamu bütçelerinin tümünün temel özellikleri, denge durumları ve onları finanse etme yöntemleri Topluluk düzeyinde kararlaştırılacaktır.
- Bölgesel ve yapısal politikalar yalnızca üye ülkelerin görev ve yetki alanına girmekten çıkarılacaktır.
- Sosyal paydaşlar arasındaki sistematik ve sürekli müzakereler Topluluk düzeyinde sağlanacaktır.

Bunların gerçekleştirilmesi halinde, ekonomik ve parasal birlik içerisinde bir kurumsal reforma ihtiyaç duyulacaktır. Bu reform, birlik düzeyinde yeni kurumlar yaratabileceği gibi ulusal otoritelere ait olan gücün Birlik düzeyindeki oluşturulacak kurumlara aktarılması şeklinde de gerçekleşebilecektir. Gücün Birlik düzeyindeki kurumlara aktarılması, politik işbirliğini geliştirecek olan bir süreci ifade etmektedir. Dolayısıyla ekonomik ve parasal birlik, uzun dönemde kaçınılmaz olarak gerçekleşecek olan bir politik birliğin "maya"sı olarak görülmektedir<sup>34</sup>. Ancak Werner Raporu ile ortaya konulan ekonomik ve parasal birlik hedefi, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik olumsuzluklar nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Ekonomik ve parasal birliğin hayata geçirilmesini engelleyen bu olumsuzluklar, II. Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası para sisteminin istikrarını sağlamak üzere kurulan Bretton Woods sisteminin çökmesi, 1973 yılında çıkan Arap – İsrail Savaşı ve yarattığı petrol krizi ve Topluluk'taki üye ülkeler arasındaki ekonomik farklılıkları arttıran stagflasyonun başlangıcıdır<sup>35</sup>.

Yaşanan olumsuzlukların ekonomide yol açtığı durgunluk sonucu düşen büyüme oranları, artan işsizlik ve enflasyon ile karşı karşıya kalınmıştır. Gelinen bu noktada dikkati

<sup>32</sup> Council – Commission of the European Communities, **Report to the Council and the Commission on the Realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community: Werner Report**, a.g.e, s.9.

<sup>33</sup> a.g.e., s.12.

<sup>34</sup> a.g.e., s.12

<sup>35</sup> Horvath, a.g.e., s.38-39 ve George and Bache, a.g.e., s.97.

çeken husus, ortaya çıkan olumsuzlukları gidermede Topluluk çapında faaliyet gösterecek mekanizmaların var olmamasıdır. Mekanizmaların var olmaması neticesinde, ekonomik ve parasal birlik hedefine yönelmiş ülkeler arasında normalde beklenen yakınlaşmanın gerçekleşmesinden ziyade ülkeler kriz sürecinde ekonomi politikaları ve performansları itibariyle birbirlerinden keskin bir şekilde uzaklaşmıştır<sup>36</sup>. Üye ülke hükümetlerinin, bu süreçte kendilerine ait çeşitli tasarruf önlemlerini uygulamaya koydukları görülmüştür. Aynı zamanda üye ülkelerin hükümetlerini, kaynakların Topluluk'un himayesinde gerçekleşecek olan yeni ortak politikalara aktarılması konusunda ikna etmek artarak zorlaşmıştır<sup>37</sup>.

#### **D. EKONOMİK VE PARASAL BİRLİĞE GEÇİŞ: DELORS RAPORU VE MAASTRİCHT ANTLAŞMASI**

1985 yılına gelindiğinde, Batı Avrupa'nın teknolojik anlamda ABD'nin ve Japonya'nın gerisinde kalması, genişletilmiş bir piyasa entegrasyonunun kaçınılmaz olduğunun düşünülmesine neden olmuştur. Avrupa Komisyonu'nun dönem başkanı Jacques Delors, ekonomik büyümenin teknoloji yoğun bir şekilde gerçekleşmesinin ön şartının büyük ve serbest bırakılmış bir iç pazardan geçtiğini ifade etmiştir<sup>38</sup>. Ancak Delors, iç pazarın gerçekleşmesini nihai bir amaç olarak görmemektedir; aksine Delors'a göre iç pazar, daha büyük bir amaç olan ekonomik ve parasal birliğe ulaşmada bir araç niteliği taşımaktadır<sup>39</sup>. Bu çerçevede Komisyon, Lord Cockfield rehberliğinde 1985 yılında tek pazar planını içeren Beyaz Kitap'ı hazırlamıştır. 1992 yılında uygulamaya girecek olan Beyaz Kitap, gerçek bir ortak pazar yaratılmasını sınırlandıracak fiziki (sınır kontrolleri), mali (bütçeleme ve vergileme kuralları) ve teknik (üye ülkelerin farklı kanun metinleri, standartları ve diğer düzenlemeler) engellerin tümünün ortadan kaldırılmasını hedeflemektedir. Beyaz Kitap ile birlikte tanımlanan yaklaşık 300 düzenlemenin 1992 yılına kadar tamamlanması öngörülmüştür<sup>40</sup>.

Beyaz Kitap'ın hazırlanmasından sonra gerçekleştirilen Milan Zirvesi'nde, Kitap'ta yer alan yaklaşık 300 düzenlemenin tamamlanması, Roma Anlaşması'nda yapılması düşünülen değişikliklerin ve karar alma süreçlerinin demokratikleşmesi ve hızlandırılması için diğer yolların tartışılması adına bir Hükümetlerarası Konferans düzenlenmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır. Üzerinde anlaşmaya varılan bu üç konu, 12 üye ülke parlamentosunun

---

<sup>36</sup> Dinan, a.g.e., s.162.

<sup>37</sup> Leonard, a.g.e., s.14.

<sup>38</sup> Horvath, a.g.e., s.41.

<sup>39</sup> Dinan, a.g.e., s.257.

<sup>40</sup> Horvath, a.g.e., s.41.

onayından geçtikten sonra 1987 yılında uygulamaya giren Tek Avrupa Senedi (TAS)'nin imzalanmasına yol açmıştır<sup>41</sup>. Tek Avrupa Senedi, Roma Anlaşması'nın ilk kez kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesine imkan sağlamıştır<sup>42</sup>.

TAS ile birlikte getirilen yeniliklerin izlenmesini sağlamak ve nihai hedef olan Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB)'in aşamalarının nasıl tamamlanacağını incelemek adına 1988 yılında Hannover'de gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi'nde Jacques Delors başkanlığında bir komite kurulmuştur<sup>43</sup>. Komitenin hazırladığı Rapor'da, 1979 yılında uygulamaya konulan Avrupa Para Sistemi<sup>44</sup> hedefinin potansiyelini tam anlamıyla yansıtamadığı ifade edilmiştir. Rapor'a göre, Topluluk'a üye olan bazı ülkeler döviz kuru mekanizmasına henüz katılmamış, maliye politikaları yeterli oranda yakınlaştırılmamış ve bunun belli ülkelerde yüksek bütçe açığına neden olmasından dolayı, para politikası üzerinde orantısız yük dağılımı gerçekleşmiş ve var olan anlaşmazlıklar devam etmiştir. Aynı zamanda APS'nin ikinci aşamasına geçiş sağlanamamış ve Avrupa Para Fonu da henüz gerçekleştirilememiştir<sup>45</sup>.

Delors Raporu, APS'nin potansiyelini yansıtamaması nedeniyle ortaya çıkmış olan eksikliklerin, TAS'de yer aldığı gibi ekonomik ve parasal birlik hedefiyle tamamlanacağını ifade etmektedir. Rapor, Avrupa'da gerçekleştirilecek EPB ile birlikte üretim faktörlerine serbestçe hareket etme imkanı sağlanmasının yanında üye ülkeler arasında sabit döviz kurlarının geri dönülmez şekilde birleştirilmesine ve sonunda tek bir para birimine geçilmesine imkan sağlanacağını ifade etmektedir. Bu aşamanın gerçekleşmesi, ortak bir para politikasının uygulanmasını ve özellikle mali alanda olmak üzere diğer politika alanlarında da uyumun sağlanmasını gerektirmektedir. Ayrıca bu politikaların fiyat istikrarını, büyüme oranlarını, yaşam standartlarının yaklaşmasını, yüksek istihdamı ve ödemeler dengesini düzene sokması gerektiği ifade edilmiştir<sup>46</sup>.

Gerçekleştirilecek EPB'nin sağlıklı bir şekilde işlenmesini sağlamak adına ilişkili olduğu alanlarda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu alanlardan ilki, rekabet

---

<sup>41</sup> Leonard, a.g.e., s.20.

<sup>42</sup> Guglielmo Carchedi, **Başka Bir Avrupa İçin: Avrupa'nın Ekonomik Bütünleşmesinin Sınıf Tahlili**, Çev. Mustafa Topal, Yordam Kitap, İstanbul, Temmuz 2009, s.28.

<sup>43</sup> Nicoll and Salmon, a.g.e., s.38.

<sup>44</sup> Bu sistem, katılımcı ülkelerin döviz kurlarını düzenlemeye ve Batı Avrupa'da para istikrarını sağlayan bir alan kurmaya yönelik bir girişimdir. APS ile Döviz Kuru Mekanizması (DKM), Avrupa Para Birimi (ECU) ve Kredi Mekanizması yaratılmıştır. APS'nin Avrupa entegrasyon sürecinde uygulanmaya başlaması ile birlikte, ileriki zamanlarda hayata geçirilmesi planlanan ekonomik ve parasal birlik için güçlü bir tecrübe sağlandığını ifade etmek mümkündür. (Detaylı bilgi için ayrıca bkz: Nicoll and Salmon, a.g.e., s.34. ve Leonard, a.g.e., s.16).

<sup>45</sup> Committee For The Study of Economic and Monetary Union, **Report on economic and monetary union in the European Community**, a.g.e., s.8.

<sup>46</sup> a.g.e., s.13.

politikası ve piyasa mekanizmasını genişletmeyi amaçlayan diğer önlemlerdir. İkincisi, piyasa güçlerinin işlemesi nedeniyle güçlendirme veya tamamlanma ihtiyacı duyulan coğrafi alanlarda ve ekonomik sektörlerde kaynak dağılımı sürecini geliştirmeye yönelik ortak politiklardır. Üçüncüsü ise bütçe alanındaki bağlayıcı kuralları içeren makroekonomik koordinasyonun sağlanmasına ve hem üye ülkeler arasındaki farklılıkların sınırlandırılmasına hem de Topluluk'ta bir bütün olarak genel bir ekonomik politika yapısının tasarlanmasına imkan sağlayacak diğer düzenlemelerdir<sup>47</sup>. Tüm bunlar dikkate alındığında, TAS'de ve Delors Raporu'nda gerçekleştirmek istenen ekonomik ve parasal birlik hedefi ekonomik konulara odaklanmış şekilde görünmesine rağmen kendilerinden esas olarak uzun dönemli politik sonuçlar doğurmaları beklenmektedir<sup>48</sup>.

1989 yılında Madrid'de toplanan Avrupa Zirvesi'nde, EPB'nin, Delors Raporu'nda ifade edildiği şekliyle, üç aşamada gerçekleştirilmesi ve ilk aşamanın da 1 Temmuz 1990 tarihinde başlaması hususlarında anlaşmaya varılmıştır. 1989 yılının Aralık ayında Strazburg'da toplanan Avrupa Zirvesi'nde ise sonraki iki aşamanın ana hatlarının belirlenmesinin bir Hükümetlerarası Konferans aracılığıyla gerçekleştirileceği konusunda anlaşmaya varılmıştır<sup>49</sup>. Nitekim 1991 yılında Avrupa Konseyi dönem başkanlığını yürüten Lüksemburg'da gerçekleştirilen Konferans'ta, EPB'nin ikinci ve üçüncü aşamasına yönelik önerileri içeren bir taslak metin görüşülmüştür<sup>50</sup>. Taslak metinde yer alan hükümler üzerinde, 1991 yılının Aralık ayında toplanacak Maastricht Zirvesi'nde büyük oranda anlaşmaya varılmıştır<sup>51</sup>.

Üye ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları'nı 1991 yılında Maastricht'de bir araya getiren Avrupa Zirvesi'nde üzerinde anlaşmaya varılan hükümler daha çok ekonomik nitelik taşımaktadır. Ancak 1992 yılında imzalanan ve Avrupa Birliği'nin temellerini atan Maastricht Antlaşması veya diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşması taşıdığı ekonomik nitelikten fazlasını ifade etmektedir. Maastricht Antlaşması, bütünleşme sürecinde ekonomik niteliğin yanında savunma, güvenlik ve adalet ile ilgili konuları da kapsamına almıştır. Bu konuların varlığı Antlaşma'ya üç sütunlu bir yapı olma özelliğini kazandırmıştır. Maastricht Antlaşması'nı oluşturan bu üç sütun, Avrupa Topluluğu, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve

---

<sup>47</sup> a.g.e., s.17.

<sup>48</sup> George and Bache, a.g.e., s.115.

<sup>49</sup> Jones, a.g.e., s.56.

<sup>50</sup> a.g.e., s.57.

<sup>51</sup> Dinan, a.g.e., s.308.

İçişleri'dir<sup>52</sup>. Bu üç sütunun varlığı, Avrupa Birliği'nin gelecek dönemde kurumsal yapısında gerçekleştirilecek değişikliklerle birlikte karar alma mekanizmasının ulusal düzeyden uluslararası düzeye devredileceği bir siyasi birliğe yöneleceğini göstermektedir. Ancak gerçekte durum bu şekilde gerçekleşmemiştir. Avrupa Birliği bir siyasi birliğe dönüşmemiştir ve Birlik içerisinde karar alma mekanizmalarının uluslararası düzeye devredildiği tek alan, birinci sütun kapsamında gerçekleştirilmek istenen EPB'nin parasal birlik aşaması olmuştur. İkinci ve üçüncü sütun içerisinde yer alacak konular ise, temelde üye ülkelerin karar alanına bırakılacak ve hükümetlerarası işbirliği gözetilerek sonuca bağlanacaktır.

Maastricht Antlaşması'nda birinci sütun çerçevesinde yaratılacak olan bir ekonomik ve parasal birliğin, Avrupa Birliği'nin hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olacağı ifade edilmiştir. Bu çerçevede Antlaşma'da, EPB'nin üç aşama ile gerçekleştirileceği öngörülmüştür. Birinci aşama, daha önce de ifade edildiği gibi, Maastricht Antlaşması imzalanmadan önce 1 Temmuz 1990 tarihinde başlamıştır. Bu aşama, üye ülkelerin kendi kurlarını Döviz Kuru Mekanizması ile belirlenen sınırlı bant ( $\pm\%2.25$ ) içerisine taşımalarını ifade etmektedir. Ayrıca bu aşama, sermayenin hareketliliğine yönelik kontrollerin aşamalı bir şekilde kaldırılmasını kapsamına almaktadır. İkinci aşamanın 1 Ocak 1994 tarihinde yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Bu aşama, kur dalgalanmalarının sınırlandırılacağı, birinci aşamada izin verilen ayarlamaların yalnızca istisnai durumlarda gerçekleştirileceği ve Avrupa Merkez Bankası'nın oluşturulmasında öncü konumda olacak Avrupa Para Enstitüsü'nün kurulacağı dönemi ifade etmektedir. Üçüncü aşamanın ise, Maastricht Antlaşması ile belirlenen yakınsama kriterlerinin üye ülkeler tarafından sağlanması halinde 1 Ocak 1997'de; aksi takdirde yalnızca bu kriterlere uyum sağlayan ülkeler arasında 1 Ocak 1999'da başlatılması planlanmıştır. Gerçekten de üçüncü aşama, üye ülkelerin kriterleri yerine getirememesi nedeniyle 1 Ocak 1999 tarihinde başlamıştır. Üçüncü aşama ile birlikte tek para (euro) kullanımı ve Avrupa Merkez Bankası (AMB)'nin kuruluşu gerçekleştirilmiştir. 1999 yılından 2002 yılına kadar kaydi para olarak kullanılan euro, 2002 yılından itibaren kağıt ve demir para olarak nakdi şekilde kullanılmaya başlanmıştır<sup>53</sup>. EPB'nin üçüncü aşamasıyla birlikte tek paranın kullanılmaya başlanması ve AMB'nin kurulması, para politikasını belirleme yetkisinin ulusal kurumlardan uluslararası kurumlara geçtiğini göstermektedir<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.182.

<sup>53</sup> Carchedi, a.g.e., s.227.

<sup>54</sup> Belgin Akçay, "Ekonomik ve Parasal Birlik", Güncellenmiş 2. Baskı, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014, s.358.

Tek paraya geçilmesi ve para politikalarının belirlenmesinde uluslararası bir kurum oluşturulması, para birliğinin tümüyle sağlandığı anlamına gelmemektedir. Para birliğinin tamamlanması ve sağlıklı bir şekilde işlemesi adına üye ülkelerin maliye politikalarının uyumlaştırılması gerekmektedir. Aksi takdirde üye ülkelerin yüksek bütçe açığı ve kamu borcu vermesi ve bunları finanse etmek adına yüksek faiz oranlarına başvurması para birliğinin istikrarını tehlikeye atacaktır. Bu tehlikenin ortaya çıkmasını önlemek adına üye ülkelerin kamu maliyesine, faiz oranlarına ve fiyat istikrarına yönelik göstergelerinin denetim altında tutulması para birliklerinin vazgeçilmez ve tamamlayıcı özellikleri arasında yer almaktadır<sup>55</sup>. Avrupa Birliği'nde de EPB sürecinde, ifade edilen göstergelerin denetim altında tutulmasına yönelik kriterler belirlenmiştir. Bunlar “yakınsama kriterleri” olarak adlandırılmıştır. Bu kriterler<sup>56</sup>:

- Üye ülkenin en iyi performansı gösteren üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalamasının %1.5'ini aşmayacak bir enflasyon oranına sahip olması,
- Üye ülke para biriminin son iki yılda döviz kuru mekanizması tarafından belirlenen dalgalanma aralığı içinde kalması ve bu dönem boyunca devalüe edilmemesi,
- Üye ülkenin fiyat istikrarına göre en iyi performansı gösteren üç ülkenin uzun dönemli nominal faiz oranlarının ortalamasının %2'sini geçmemesi,
- Üye ülkenin bütçe açığının ve kamu borcunun GSYİH'ye oranlarının sırasıyla %3'ü ve %60'ı geçmemesidir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, üye ülkelerin yakınsama kriterlerine uyum sağlaması halinde EPB'nin üçüncü aşamasına 1997 yılında geçilmesi planlanmıştır. Ancak 1997 yılında kriterlere uyum noktasında üye ülkelerin yetersiz kalması, EPB'nin üçüncü aşamasının 1999 yılında başlatılmasına yol açmıştır. 1995 yılında gerçekleşen genişleme (Avusturya, Finlandiya, İsveç) ile birlikte üye sayısı 15'e çıkan Birlik'te, Komisyon'un ve Avrupa Para Enstitüsü'nün önerileri de dikkate alınarak, bu 15 ülkenin 11 tanesi ile EPB'nin üçüncü aşamasının başlatılması kararlaştırılmıştır. Yunanistan yakınsama kriterlerini sağlayamadığı gerekçesiyle EPB'nin dışarısında kalmıştır; ancak izleyen dönemde üyeliği gerçekleştirmiştir.

<sup>55</sup> Oktay Türel, “Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik Süreci: Geçmiş ve Gelecek”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 40, Sayı: 2, Ağustos 2013, s.397.

<sup>56</sup> Leonard, a.g.e., s.124-125 ve Dinan, a.g.e., s.307.



İngiltere, Danimarka ve İsveç ise, ekonomik kriterleri sağlamasına rağmen, politik gerekçeleri sürerek EPB dışarısında kalmayı tercih etmiştir<sup>57</sup>.

Üye ülkelerin Maastricht Antlaşması ile birlikte getirilen yakınsama kriterlerine uyum sağlayamamaları ve işbirliğini bozucu yönde hareket etmeleri neticesinde EPB’de ortaya çıkması muhtemel olumsuz etkileri önlemek amacıyla İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) uygulamaya konulmuştur. İBP ile birlikte yakınsama kriterlerini yerine getiremeyen ülkelere yönelik bazı yaptırımların uygulanması öngörülmüştür. Bunlar, üye ülkelerin yeni tahvil veya borç senedi çıkarmadan önce ekonomilerinde var olan olumsuzluklar ile ilgili ek bilgiler yayınlaması, Avrupa Yatırım Bankası kredilerini kullanamaması, Birlik’te faizsiz bir hesaba para yatırması ve para cezasıdır<sup>58</sup>. Bu yaptırımlara ek olarak İBP ile birlikte, bütçe açığının GSYİH’ye oranının %3’ü aşması halinde, üye ülkeye ilgili oranın mümkün olan en kısa sürede düzeltilmesi için uyarıda bulunacak Erken Uyarı Sistemi de getirilmiştir<sup>59</sup>.

#### **E. MAASTRİCHT ANTLAŞMASI SONRASI**

Maastricht Antlaşması sonrası dönemde iki farklı hükümetlerarası konferans toplanmıştır. Toplanan iki konferans neticesinde iki ayrı antlaşma imzalanmıştır. Bunlardan ilki, 1996 yılının Mart ayında Torino’da gerçekleştirilen ve 1997 yılında imzalanıp 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması’dır. Amsterdam Antlaşması ile 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması’nın eksik kalan yönlerini gözden geçirmek amaçlanmıştır<sup>60</sup>. İkincisi ise Nice Antlaşması’dır. 1999 yılında Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra Köln’de gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi’nde<sup>61</sup>, Amsterdam Antlaşması’nda özellikle beşinci genişlemenin gerektirdiği kurumsal yapının hazırlanamaması nedeniyle yeni bir Hükümetlerarası Konferans toplanmasına ihtiyaç duyulmuştur<sup>62</sup>. Bu çerçevede toplanan Konferans 10 aylık yoğun görüşmelerin ardından Nice Zirvesi ile sonuçlandırılmıştır. Zirve’de tasarlanan ve kurumsal yapının yanında karar alma sürecinde de değişiklikler yapılmasını kapsamına alan Nice Antlaşması 2001 yılında imzalandıktan sonra 2003 yılında yürürlüğe girmiştir<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Leonard, a.g.e., s.126-127.

<sup>58</sup> Akçay, a.g.e., s.363 ve Tokathioğlu, a.g.e., s.80.

<sup>59</sup> Cihan Dura ve Hayriye Atik, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Genişletilmiş 3. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Mart 2007, s.155.

<sup>60</sup> Horvath, a.g.e., s.49.

<sup>61</sup> a.g.e., s.52.

<sup>62</sup> a.g.e., s.82.

<sup>63</sup> a.g.e., s.53-54.

Nice Antlaşması ile istenen sonuca tam anlamıyla ulaşamadığı görülmüştür. Bunun üzerine 2004 yılında gerçekleştirilmesi planlanan Hükümetlerarası Konferans'a öncülük edecek Laeken Zirvesi gerçekleştirilmiştir. Zirve'de ele alınan konular, Birlik içerisindeki yetkilerin daha uygun tanımlanmasından ve dağıtılmasından, Birlik'in araçlarının sadeleştirilmesinden, şeffaflığın, demokrasinin, etkinliğin artırılmasından ve Avrupa vatandaşları için yeni bir anayasa hazırlanmasından oluşmaktadır<sup>64</sup>. Ayrıca Zirve'de anayasanın hazırlanması için bir Konvansiyon'un toplanmasına karar verilmiştir. Valery Giscard D'Estaing başkanlığında oluşturulan Avrupa Konvansiyonu'nun hazırlıklarını 2003 yılının Haziran ayında tamamlamasının ardından Avrupa Anayasası 2004 yılından Roma'da imzalanmıştır ve üye ülkelerin onay sürecine geçilmiştir<sup>65</sup>. Avrupa Anayasası gerçek anlamda bir anayasa niteliği taşımamaktadır; çünkü Birlik içerisinde yer alan üye ülkeler bu süreçte kendi ulusal kimliklerini korumaktadırlar.<sup>66</sup>

Avrupa Anayasası, çoğu ülkede gerek meclislerde gerekse referandum yoluyla yapılan oylamaları sonucunda kabul edilmiştir. Ancak 2005 yılında yapılan halk oylamaları sonucunda Fransa ve Hollanda Anayasa metnini kabul etmemiştir. Bunun üzerine diğer ülkelerin onay sürecini erteleme veya durdurması tikanıklığın ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ortaya çıkan tikanıklık 2007 yılında gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Avrupa Anayasası oluşturulması yerine bir Reform Antlaşması hazırlanması konusunda varılan uzlaşma ile çözülmüştür<sup>67</sup>. Ayrıca Zirve'de Reform Antlaşması'nın hazırlanması sürecinin 2007 yılının sonuna kadar tamamlanması ve 2009'daki Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar üye ülkelerin onay sürecinin sona erdirilmesi kararlaştırılmıştır<sup>68</sup>. Antlaşma, Anayasa'da planlananın aksine, kendisinden önceki antlaşmaların yerini almayacaktır. Bunun yerine Amsterdam ve Nice Antlaşmaları'nda olduğu gibi kendisinden önceki antlaşmaları tamamlayacaktır ve onların eksikliklerini giderecektir<sup>69</sup>.

Reform Antlaşması ile birlikte Avrupa Anayasası'nda gerçekleştirilmesi planlanan Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın adının Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma olarak değiştirilmesi, Maastricht Antlaşması ile oluşturulan üç sütunun kaldırılması, alınacak

<sup>64</sup> a.g.e., s.58-59.

<sup>65</sup> Erhan Akdemir, "Avrupa Bütünleşmesinin Tarihçesi", Genişletilmiş 2. Baskı, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014, s.54.

<sup>66</sup> Soutou, a.g.e., s.367.

<sup>67</sup> T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6. Baskı, Ankara, Eylül 2007, s.61.

<sup>68</sup> Horvath, a.g.e., s.67.

<sup>69</sup> Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.273 ve Horvath, a.g.e., s.67.

kararlarda çifte çoğunluk sistemine geçilmesi hükümleri olduğu gibi kabul edilmiştir. Ancak çifte çoğunluk sisteminin 2014 yılında uygulamaya konulması öngörülmüştür. Bunun aksine Reform Antlaşması, Avrupa Anayasası'nda yer alan Birlik'e ait bayrağın, marşın ve sloganın olmasını ifade eden hükümlere yer vermemektedir. Bunların yanında Antlaşma ile birlikte Avrupa Parlamentosu'nun milletvekili sayısı 750 olarak belirlenmiş ve yetkileri güçlendirilmiştir<sup>70</sup>. Ayrıca Antlaşma'da Avrupa Birliği tarihinde ilk defa üye devletlere Birlik'ten ayrılma imkanını sağlayan hükümlere yer verilmiştir<sup>71</sup>. İçerdiği hükümlerle 2009 yılında yürürlüğe giren Reform Antlaşması 2007 yılında Lizbon'da imzalandığından Lizbon Antlaşması olarak da ifade edilmektedir<sup>72</sup>.

2000'li yıllarda yaşanan derinleşme sürecine genişleme süreci de eşlik etmiştir. Avrupa Birliği 2004 yılında beşinci genişleme, 2007 yılında altıncı genişleme ve 2013 yılında yedinci genişleme ile birlikte üye sayısını 28'e yükseltmiştir. Beşinci genişleme ile birlikte Birlik'e Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ülkeleri katılmıştır. Beşinci genişleme, katılan ülke sayısının çokluğu, bu ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin diğer üye ülkelerin gerisinde olması ve bunun Birlik bütçesi üzerinde yarattığı yükler nedeniyle diğer genişleme hareketlerinden ayrılmaktadır. Beşinci genişlemenin ardından Romanya ve Bulgaristan'ın katılımıyla Birlik'te altıncı genişleme gerçekleşmiştir. Avrupa entegrasyon sürecindeki son genişleme hareketi ise, Hırvatistan'ın Birlik'e katılımıyla gerçekleşmiştir.

Avrupa entegrasyon sürecinde yaşanan en önemli gelişmelerden biri, Birlik'in birçok açıdan sorgulanmasına yol açan ve günümüzde de etkileri hala daha devam eden borç krizidir. İlk etapta ABD'de finansal bir kriz olarak ortaya çıkan ve sonrasında bütünleşmiş finansal sistemler aracılığıyla tüm dünyayı etkileyen küresel ekonomik kriz, üye ülkelerinin yüksek bütçe açığı ve kamu borcuna sahip olmasından dolayı Avrupa Birliği'nde borç krizi olarak görülmüştür. Birlik'te yaşanan krizi önlemeye yönelik politikaların yetersizliği nedeniyle kriz derinleşmiştir. Yüksek bütçe açıkları ve kamu borçlarına ek olarak büyüme oranlarında azalma ve işsizlik oranlarında artış ile birlikte kriz, reel kesimi de olumsuz yönde etkilemiştir. Birlik çapında kriz nedeniyle ortaya çıkan olumsuzluklar yalnızca ekonomik alanla sınırlı kalmamıştır. Ekonomik göstergeleri olumsuz etkileyen kriz, toplumsal alanda da olumsuzluklara yol açmıştır.

<sup>70</sup> Akdemir, a.g.e., s.60; Horvath, a.g.e., s.68 ve Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.280-282.

<sup>71</sup> Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.277.

<sup>72</sup> Akdemir, a.g.e., s.57.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

Bu başlık kapsamında ilk olarak Birlik bütçesinin gelişim sürecine yer verilecektir. Ardından onun hazırlık süreci, sahip olduğu gelirleri ve harcamaları ve son olarak işlevleri ele alınacaktır.

### A. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ'NİN GELİŞİMİ

Avrupa entegrasyon süreci içerisinde Birlik bütçesinin geçirdiği değişiklikler vardır. İlk olarak üç ayrı kurumun bütçelerinin birleştirilmesi suretiyle oluşturulan tek bütçe (Birlik bütçesi) yıllar içerisinde entegrasyon sürecinde yaşanan genişleme ve derinleşme hareketlerine paralel olarak üstlendiği roller ve ölçeği itibariyle gelişim göstermiştir. Bu başlık altında da ifade edilen gelişim sürecinin yanında Birlik bütçesinde reform niteliğinde yaşanan değişimlere yer verilecektir.

#### 1. Topluluk Kurumlarının Bütçeleri ve Tek Bütçeye Geçiş

Tek bütçenin oluşturulmasında üç ayrı kurum olan AKÇT, EURATOM ve AET bütçeleri birleştirilmiştir. Bu başlık kapsamında birleştirilen her bir kurumun bütçesi ele alınacaktır.

##### a. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Bütçesi

Avrupa entegrasyon sürecinin ilk ciddi adımı Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulması ile atılmıştır. AKÇT ile üye ülkelerin gelişmesine katkı sağlamak, işsizliği önlemek, hayat standardının yükseltilmesine imkan sağlamak, kömür ve çelik sektörlerinde tekelleşmeyi önlemek, yatırımları hızlandırmak ve işçilerin konut edinmesine katkıda bulunmak amaçlanmaktadır<sup>73</sup>. Bu amaçları gerçekleştirmek adına gerekli olan harcamaları finanse etmek için Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Bütçesi'nin oluşturulması kararlaştırılmıştır. AKÇT Bütçesi'nin ilk etapta yalnızca idari harcamaları karşılaması düşünülmüştür. Dolayısıyla bu harcamaların karşılanmasında kullanılması için kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirin %1'i aşmayacak şekilde AKÇT Bütçesi'ne aktarılması kararlaştırılmıştır. 1954 yılında AKÇT Bütçesi ile idari harcamaların finansmanını sağlamanın yanında kömür ve çelik sektörlerinde çalışan kişilere parasal ve mesleki yardım, konut kredileri ve işletmelere yatırım kredileri verilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır<sup>74</sup>.

AKÇT, Paris Antlaşması'nın imzalanmasından sonra 1952 yılında yürürlüğe girmiştir. Paris Antlaşması'nın 50 yıl geçerli olduğu ve 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ereceği

<sup>73</sup> Karluk, *Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları*, a.g.e., s.11.

<sup>74</sup> Tokatlıoğlu, a.g.e., s.133.

düşünüldüğünde, AKÇT'nin de bu sürenin sonunda geçerliliğini yitireceğini söylemek mümkündür. AKÇT'nin geçerliliğini yitirmesi, kömür ve çelik sektörlerinin ortak politika alanı olmaktan çıktığı anlamına gelmemektedir. Bu iki sektörle ilgili konular Avrupa Birliği politikaları kapsamına dahil edilmiştir ve Komisyon'un sorumluluğuna devredilmiştir. AKÇT'nin geçerliliğini yitirmeden önceki bütçesi yaklaşık 1.6 milyar euro tutarındadır. Bu tutarın, Avrupa Konseyi'nin Komisyon'dan talepte bulunması sonucu, genel birlik bütçesine aktarılması ve kömür ve çelik sektörleriyle ilgili araştırma faaliyetlerinde kullanılması yönünde anlaşmaya varılmıştır<sup>75</sup>.

### **b. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu**

1958 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ile birlikte kurulan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, AKÇT örneğinde olduğu gibi sektörel bir bütünleşmeyi kapsamına almaktadır. EURATOM kendisine ait bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahiptir. EURATOM Bütçesi, kendisiyle aynı tarihte yürürlüğe giren ve Topluluk için tek bir bütçe öngören AET Bütçesi'nden ayrılmaktadır. EURATOM Bütçesi'nin, işletme bütçesi ve araştırma ve yatırım bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçesi bulunmaktadır. EURATOM'u kuran antlaşmanın mali hükümler başlığını taşıyan ilgili maddelerinde, bütçe gelirlerinin üye ülkelerin mali katkılarından oluşacağı belirtilmiştir. Aynı zamanda Antlaşma'ya bütçenin mali katkıları yerine, AKÇT Bütçesi'nde olduğu şekliyle, vergi gelirleri ile oluşturulabileceği hükmü de konulmuştur. Ancak bu yol EURATOM Bütçesi'nde tercih edilmemiştir. İşletme bütçesine, Almanya, Fransa ve İtalya'nın %28, Belçika ve Hollanda'nın %7.9, Lüksemburg'un ise %0.2 katkıda bulunması hükme bağlanmıştır. Araştırma ve yatırım bütçesinde, Almanya ve Fransa'nın %30, İtalya'nın %23, Belçika'nın %9.9, Hollanda'nın %6.9 ve son olarak Lüksemburg'un %0.2 katkısının olması kararlaştırılmıştır. Üye ülkelerin katkıları ile oluşturulacak gelirlerin, işletme bütçesinde, yönetim giderleri ile güvenlik kontrolü ve sağlığın korunmasıyla ilgili giderlerin finanse edilmesinde; araştırma ve yatırım bütçesinde ise, Topluluk'un araştırma programının uygulanması, eğitim kurumlarının donatımı, Ajansın sermayesine ve yatırım harcamalarına katılımı ve ortak faaliyetlere katılımı için gerekli olan giderlerin karşılanmasında kullanılması kararlaştırılmıştır<sup>76</sup>. 1958 – 1967 yılları arasında EURATOM Bütçesi'nden harcanan toplam tutar 643,2 milyon ECU olarak hesaplanmıştır<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.12.

<sup>76</sup> **Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma**, Mad.171-172-173-174, 1957, (<http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html>, Erişim Tarihi: 02.03.2015).

<sup>77</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği Bütçesi Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ağustos 1998, s.6.

### c. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu, Roma Antlaşması'nın imzalanmasının ardından 1958 yılında Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ile birlikte yürürlüğe girmiştir. AET, sektörel bütünleşmeyi kapsamına alan AKÇT'nin ve EURATOM'un aksine, üretim faktörlerinin serbestçe hareket edebileceği bir ortak pazar yaratılmasını hedeflemek suretiyle genel bir bütünleşme öngörmektedir. Ayrıca AET, ortak pazarın ve sonraki aşama olan ekonomik ve parasal birliğin sağlıklı bir şekilde işlemesine yönelik Topluluk çapında uygulanacak tamamlayıcı ortak politikaları gerçekleştirmeyi kapsamına almıştır. Roma Antlaşması da bu kapsamda gelirlerin ve giderlerin tek bütçede gösterilmesini esas almıştır.

Roma Antlaşması'nın ilgili hükümlerinde Birlik düzeyinde hangi ortak politikaların oluşturulacağı ve AET Bütçesi ile bu politikaların gerçekleştirilmesinde harcanacak kaynakların nasıl elde edileceği açıklanmıştır. Roma Antlaşması'na göre ortak tarım politikası, ortak taşımacılık politikası, işçilerin istihdam imkanlarını geliştirmek ve yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu ve ilk etapta entegrasyonun yol açtığı bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve sonrasında denizaşırı ülkelerle kurulacak ortaklıklarda kullanılmak üzere Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulması, Birlik düzeyinde gerçekleştirilecek ortak politikalar olarak belirlenmiştir. Belirlenen ortak politikaların finansmanında kullanılacak bütçe gelirlerinin, üye ülkelerin mali katkılarıyla oluşturulması kararlaştırılmıştır. Buna göre Almanya, Fransa ve İtalya için %28, Belçika ve Hollanda için %7.9 ve Lüksemburg için %0.2 oranında katkı payları belirlenmiştir<sup>78</sup>.

AET Bütçesi'nin gelirlerinin üye ülkelerin mali katkı payları ile elde edilmesi, bütçenin henüz kendisine has özkaynaklarının bulunmadığını göstermektedir. Ayrıca AET Bütçesi'nin gelirler ve giderler bakımından denk olması gerektiği belirtilmiştir. AET Bütçesi'nin denk olması, onun yalnızca bir muhasebe aracı olarak görüldüğünü ve basit anlamda kaynak dağılımını sağlama işlevinden başka herhangi bir işlevi yerine getirmediğini ifade etmektedir.

Üye ülkelerin katkıları ile elde edilen gelirler, Birlik düzeyinde yürütülmesi kararlaştırılan ortak politikaların finansmanında kullanılacaktır. Kaynak ayrılan bu ortak politikaların başında ortak tarım politikası gelmektedir. Ortak tarım politikası, Avrupa Birliği'nin ilk, en eski ve bütçeden ayrılan pay da dikkate alındığında en önemli ortak

---

<sup>78</sup> Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma, Mad.200, 1957.

politikasıdır<sup>79</sup>. Ortak tarım politikasında karar alma gücü üye ülkelerden Topluluk düzeyine aktarılmıştır. Ancak Topluluk düzeyinde alınan kararların uygulanması sorumluluğu üye ülkelerin kendilerine bırakılmıştır. Bu yönüyle ortak tarım politikasının gerçek anlamda bir ortak politika olarak geliştiği ifade edilmektedir<sup>80</sup>.

Birlik düzeyinde yürütülecek kapsamlı bir alan olmasından dolayı, ortak tarım politikasının belirli ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu ilkelerden ilki, ortak pazardır. Ortak pazar ilkesi, Birlik sınırları içerisinde tarım ürünlerinin serbestçe hareket edebilmesine dayanmaktadır. İkinci ilke, Birlik tercihi olarak ifade edilmektedir. Birlik tercihi, tarımdaki serbest ticaretin Birlik dışındaki ülkeleri de kapsamına alacak şekilde genişletilmemesini ifade etmektedir. Buna göre, Birlik'in tarım ihracatı teşvik edilirken; Birlik dışından yapılacak tarım ürünleri ithalatına karşı korumacı politikalar uygulanacaktır. Üçüncü ilke ise ortaklaşa mali sorumluluktur. Bu ilkeye göre, ortak tarım politikasından kaynaklanan maliyetlerin üye ülkeler arasında paylaşılması kararlaştırılmıştır. Ancak üye ülkelerin bütçeden yaptıkları mali katkılar oranında pay almaları anlamına gelen "tam karşılık ilkesi"nin ortak tarım politikasında uygulanmayacağı ifade edilmiştir<sup>81</sup>. Bu ilkeler çerçevesinde 1964 yılında yürürlüğe konan ortak tarım politikası, zaman içerisinde bütçe harcamalarında önemli artışa yol açmıştır. Harcamalarda gerçekleşen bu artış, tarımsal yardımların artmasından ve üretim fazlasının stoklama ve pazarlama maliyetlerini aniden yükseltmesinden kaynaklanmaktadır<sup>82</sup>.

Ortak tarım politikasının dışında Birlik düzeyinde oluşturulması planlanan ortak taşımacılık politikasında yeterli ilerleme sağlanamamıştır. Bunun yanında sosyal ve bölgesel politikaların gerçekleştirilmesine yönelik iki ayrı fon oluşturulmuştur. Bu fonlardan ilki Avrupa Sosyal Fonu'dur. Bu Fon'un gelirlerinin, AET Bütçesi'nde olduğu gibi, üye ülkelerin mali katkılarından oluşturulması kararlaştırılmıştır. Ancak üye ülkelerin Sosyal Fon'a aktaracakları katkı payları AET Bütçesi'nde yer alan oranlardan farklılık arz etmektedir. Avrupa Sosyal Fonu'na Almanya ve Fransa'nın %32, İtalya'nın %20, Belçika'nın %8.8, Hollanda'nın %7 ve Lüksemburg'un %0.2 katkıda bulunması kararlaştırılmıştır<sup>83</sup>. İkinci fon Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'dur. Birlik içerisinde bölgesel eşitsizlikleri gidermek ve denizaşırı ülkelerle kurulacak ortaklıklarda kullanılmak üzere oluşturulan fonun harcamaları

<sup>79</sup> Ahmet Halis Akder, "Tarım Politikası", Güncellenmiş 2. Baskı, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014, s.413.

<sup>80</sup> Horvath, a.g.e., s.358.

<sup>81</sup> Jones, a.g.e., s.211.

<sup>82</sup> Horvath, a.g.e., s.361.

<sup>83</sup> **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma**, Mad.200, 1957.

genel bütçe dışarısında bırakılmıştır. Bu fondan yapılan harcamalardan 1975 yılından itibaren Karayip ve Pasifik ülkeleri yararlanmaya başlamıştır<sup>84</sup>.

Roma Antlaşması'nda yer alan ortak politikaların zaman geçtikçe uygulanmaya başlanması ve özellikle ortak tarım politikasının 1964 yılında yürürlüğe girmesiyle AET Bütçesi'nin harcamalarında yaşanan artış, Topluluk'un mali sisteminin düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu çerçevede 1967 yılında yürürlüğe konan Füzyon Antlaşması, kurumsal yapıda değişiklikler getirmesinin yanında var olan üç Topluluk'un bütçelerini tek bir bütçe haline getirmiştir.

## 2. Birlik Bütçesi ve Çok Yıllı Mali Planlar

1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması'na kadar mevcut üç Topluluk'un üç ayrı bütçesi vardır. Bunlar AKÇT, EURATOM ve AET Bütçeleri'dir. Füzyon Antlaşması ile birlikte bu üç Topluluk'un bütçesinden idari harcamalar için ayrılan paylar AET Bütçesi'nin içerisinde birleştirilmiştir. Buna ek olarak AKÇT Bütçesi'nin içerisinde yer alan işletme harcamalarının da kapsama alınmasıyla Topluluk bütçesi oluşturulmuştur. Böylece Topluluk bütçesinde iki önemli kalem ortaya çıkmıştır. Bunlar<sup>85</sup>:

- AET Bütçesi'nde yer alan idari harcamalar, Sosyal Fon, Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu, EURATOM işletme ve yatırım harcamaları,
- AKÇT işletme harcamalarıdır.

Füzyon Antlaşması ile Topluluk düzeyinde geçerli olan tek bir bütçe oluşturulması, Topluluk'un mali sistemi için önemli bir adım niteliği taşımaktadır. Topluluk bütçesinin oluşturulmasının ardından atılan bir diğer önemli adım, özkaynaklar sisteminin kabul edilmesidir. Bu sistem ile birlikte bütçe gelirlerinin tamamının üye ülkelerin mali katkıları ile oluşturulmasından vazgeçilmiştir. Özkaynaklar sisteminin kabulü, 1965 yılında yaşanan "boş sandalye krizi"nin 1971 yılında yürürlüğe giren Lüksemburg Uzlaşısı ile birlikte çözülmesi sonucu gerçekleşmiştir. Topluluk bütçesinin özkaynaklarının, üye ülkelerin şeker ve glikoz üzerinden aldığı vergilerden, tarım ürünleri ithalatında alınan prelevmanlardan, üçüncü ülke kaynaklı ithalattan alınan gümrük vergilerinin bir kısmından ve 1975 yılından itibaren

<sup>84</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.e., s.7.

<sup>85</sup> a.g.e., s.7.



tamamından, 1979 ve 1980 yıllarından itibaren katma değer vergisinden aktarılacak paydan ve 1988 yılından itibaren de GSMH paylarından oluşması kararlaştırılmıştır<sup>86</sup>.

Topluluk bütçesinin oluşturulması ve öz kaynakların tahsisi ile temelde Avrupa entegrasyon sürecinin geleceğini şekillendirmesi düşünülen Werner Planı'nın hazırlanması gündeme gelmiştir. Hazırlanan Plan'da bir ekonomik ve parasal birlik yaratılması önerilmiştir. Temelde Avrupa entegrasyonunu ilgilendiren bu konunun bütçe ile olan ilişkisi, Plan içerisinde ortak politikaların finansmanının Topluluk düzeyinde oluşturulacak bir bütçe politikası aracılığıyla gerçekleştirilmesi fikrinden kaynaklanmaktadır. Plan'da ilk etapta Topluluk bütçesinin ekonomik önemini/ağırlığının ulusal bütçeler ile karşılaştırıldığında zayıf olduğu ifade edilmiştir. Plan'da ayrıca yapısal ve bölgesel politikaların bir ekonomik ve parasal birlikte ulusal bütçelerin konusu olmaktan çıkıp Topluluk bütçesinin kapsamına girdiği ve bu politikalar aracılığıyla entegrasyon sürecinde ortaya çıkması muhtemel rekabet aksaklıklarının bu politikaların koordinasyonunu sağlayarak azaltılabileceği ifade edilmiştir. Aynı şekilde sanayileşmenin ve kentleşmenin arttırdığı çevre sorunlarının, Topluluk bütçesinden ayrılacak kaynaklar ile azaltılması öngörülmüştür<sup>87</sup>.

Topluluk'ta bu üç gelişmenin haricinde bu dönemde gerçekleştirilen genişlemeler de bütçeyi etkilemiştir. 1973, 1981 ve 1986 yıllarında gerçekleştirilen üç ayrı genişleme ile Topluluk'un üye sayısı 12'ye yükselmiştir. Üç ayrı genişlemenin gerçekleşmesi, haliyle bütçenin gelirlerinin ve giderlerinin miktar ve bileşiminde değişikliğe uğraması sonucunu doğurmuştur.

80'li yılların sonuna doğru, Werner Planı'nda olduğu gibi, temelde Avrupa entegrasyon sürecini şekillendiren; ancak Topluluk bütçesi ile ilgili önemli hükümlere yer veren iki önemli gelişme ortaya çıkmıştır. Bunlar, Tek Avrupa Senedi ve Delors Raporu'dur. 1987 yılında uygulamaya konan Tek Avrupa Senedi'nde yer alan hükümlerin gerçekleştirilmesini sağlamak adına yayınlanan Delors Raporu'nda, bir ekonomik ve parasal birlik yaratılması hedefi ortaya konulmuştur. Yaratılan ekonomik ve parasal birlikte makroekonomik politika koordinasyonunun sağlanması gerektiği ve bunun araçlarından birinin bütçe politikası olduğu ifade edilmiştir. Topluluk düzeyinde geçerli olacak bir bütçe politikasının olmaması halinde, parasal istikrarın ve Topluluk'un reel ve finansal sektörlerinin tehlike altına gireceği belirtilmiştir. Ayrıca Rapor'da, bütçenin yeterli oranda büyük olmaması

---

<sup>86</sup> a.g.e., s.8.

<sup>87</sup> Werner Report, a.g.e., s.11.

nedeniyle ekonomide istikrarı sağlamada yetersiz kaldığı ifade edilmiştir. Bunun ortadan kaldırılması için ulusal bütçe politikalarının koordine edilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>88</sup>.

80'li yılların sonunda yayınlanan Delors Raporu ile birlikte Topluluk ekonomik ve parasal birliği gerçekleştirme yönünde adımlar atmaya başlamıştır. Ancak bu dönemde bütçeye yönelik tartışmalar yoğunlaşmıştır. Yaşanan tartışmaların ortadan kaldırılması adına bütçede reform yapılması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede Jacques Delors başkanlığındaki Komisyon, reform önerilerini içeren iki ayrı paket yayınlamıştır. Delors I ve Delors II Paketleri olarak bilinen bu öneriler, Topluluk bütçesini yenilemeyi ve Çok Yıllı Mali Planlar'ın kullanılmasını standart uygulama haline getirmeyi kapsamına almıştır<sup>89</sup>.

#### **a. 1988 Bütçe Reformu ve Birinci Mali Plan (1988 – 1992)**

Avrupa entegrasyon sürecinde Birlik bütçesinin yeni bir kimlik kazanmasına katkıda bulunan reform hareketleri 80'li yıllarda da devam etmiştir. Ancak 80'li yıllarda Birlik bütçesine yönelik yaşanan reform hareketlerinin temelinde, Birlik içerisinde var olan olumsuzluklar yatmaktadır. 80'li yıllarda yaşanan olumsuzlukların üç temel gerekçesi vardır. Bunlar, kurumlar arasındaki ilişkilerde yaşanan çatışma, bütçesel dengesizlikler sorunu ve kaynakların Topluluk'un artan ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması olarak ifade edilmektedir<sup>90</sup>.

Gerekçelerden ilki olan kurumlar arasındaki ilişkilerde yaşanan çatışmanın dayandığı nokta, Birlik bütçesine yönelik gerçekleştirilen reformlardan biri olan Parlamento'nun yetkilerinin genişletilmesidir. Parlamento'nun yetkilerinin genişletilmesiyle birlikte, Birlik bütçesinin hazırlık sürecinde iki kurum yetkili kılınmıştır. Parlamento ve Konsey arasında yetki paylaşımına gidilmesi ilk olarak, Birlik bütçesine yönelik değişikliklerin kabul edilmesinde zorlukların ve farklı yorumlara açık olan konuların ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>91</sup>.

Kurumsal anlamda yaşanan çatışmanın ardından ikinci gerekçe olarak, bütçesel dengesizliklerin varlığı öne sürülmüştür<sup>92</sup>. Bütçesel anlamda dengesizliklerin var olduğunu iddia eden ülke İngiltere'dir. İngiltere küçük bir tarım ülkesi olması sebebiyle büyük oranda tarımsal ürün ithalatı gerçekleştirmektedir. Ancak Topluluk'un tarıma yönelik

<sup>88</sup> Committee For The Study of Economic and Monetary Union, a.g.e., s.19-20.

<sup>89</sup> Horvath, a.g.e., s.276.

<sup>90</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, Fourth Edition, Lüksemburg, 2008, s.23.

<sup>91</sup> a.g.e., s.24.

<sup>92</sup> Allen and Tommasi, a.g.e., s.88.

harcamalarından oldukça düşük pay almaktadır. Ayrıca İngiltere Birlik bütçesine katma değer vergisi açısından diğer ülkelerle karşılaştırıldığında daha fazla pay aktarmaktadır. Bu bağlamda İngiltere'nin Birlik bütçesinden yararlandığı pay ile ona aktardığı pay arasındaki miktarın büyüklüğü, bütçesel anlamda bir tartışmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>93</sup>.

İlk iki gerekçenin ardından gelen üçüncüsü ise, Avrupa entegrasyon sürecinde yaşanan derinleşme ve genişleme hareketlerine paralel olarak artan ihtiyaçların mevcut kaynaklar tarafından karşılanamamasıdır. Özellikle tarım sektöründe yaşanan büyüme, yeni Topluluk politikalarının geliştirilmesi ve Yunanistan, İspanya ve Portekiz'i içerisine alan genişleme hareketi çerçevesinde artan harcamaların, geleneksel özkaynaklarda ve KDV kaynağında yaşanan azalışla birlikte finanse edilmesinde güçlükler yaşanmıştır<sup>94</sup>.

80'li yıllarda var olan kurumlar arası çatışma, bütçesel dengesizlikler ve gelirlerin harcamaları karşılayamama durumu, Birlik bütçesine yönelik gerçekleştirilen reformla giderilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda Delors Paketi-I'de yer alan bütçenin disipline edilmesine yönelik önerilen hükümlere dayanan Birinci Mali Plan, 1988 – 1992 yılları arasında uygulanmıştır. Birinci Mali Plan kendisinden sonra uygulanacak olan dört mali plandan farklı olarak beş yıllık bir süreci içerisine almaktadır. Beş yıllık süreç içerisinde 80'li yıllarda yaşanan bütçe tartışmalarını sona erdirmek adına çeşitli yenilikler getirilmiştir. Bu yenilikler bütçenin hem harcama hem de gelir yönünü içerisine almaktadır. Bu yeniliklerden ilki, harcama alanlarına ve toplam bütçedeki artışlara “tavan” olarak da ifade edilen sınırlamalar getirilmesidir. Bu çerçevede tarım harcamalarında bütçe disiplinini sağlamak adına, bu alana yapılacak harcamaların Topluluk'un yıllık GSMH'sinin %74'ünü geçmeyeceği hükme bağlanmıştır. İkinci yenilik, Topluluk bütçesinden yapılacak toplam harcamaların Topluluk GSMH'sinin %1.2'sini geçmeyeceğinin kararlaştırılmasıdır. Üçüncü yenilik, yapısal politikaların gerçekleştirilmesine yönelik harcamaların beş yıl içerisinde ikiye katlanması olmuştur. İlk üç yenilik bütçenin harcama boyutunu ilgilendirmektedir. Ancak dördüncü yenilik, bütçenin özkaynaklar sistemine yeni bir gelir kaleminin eklenmesini ifade etmektedir. Yeni gelir kalemi GSMH temelli kaynak olarak adlandırılmaktadır. GSMH temelli kaynak, harcamaların arttığı dönemde finansman problemlerinin çözümünde ve Topluluk bütçesinin istikrarının sağlanmasında önemli rol oynamaktadır<sup>95</sup>. Topluluk

<sup>93</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2008, a.g.m., s.29.

<sup>94</sup> Allen and Tommasi, a.g.e., s.88.

<sup>95</sup> Müge Hayriye Güvenç, “The Budget of The European Union: Need For a Reform”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 2007, s.71; Jones, a.g.e., s.197 ve Horvath, a.g.e., s.276.

bütçesinin denk olması gerektiği düşünüldüğünde, GSMH temelli kaynağın denkliği sağlamada bir “destek” kaynağı olarak işlev gördüğünü ifade etmek mümkündür<sup>96</sup>.

### **b. İkinci Mali Plan (1993 – 1999)**

Delors Paketi-I’in önerdiği hükümler çerçevesinde şekillenen Birinci Mali Plan’ın beş yıllık uygulanma dönemi sona ermiştir. Topluluk harcamalarının üye sayısının artmasına ve yeni politika alanlarının getirilmesine paralel olarak sürekli bir şekilde artış göstermesi yeni bir mali planın uygulamaya konmasını gerekli kılmıştır<sup>97</sup>. İkinci Mali Plan veya Delors Paketi-II olarak da ifade edilen yeni plan, 1993 – 1999 yılları arasında ve birincisinden farklı olarak yedi yıllık süre zarfında uygulanacaktır.

Birinci Mali Plan’a benzer şekilde İkinci Mali Plan’ın kapsamı, Komisyon’un önerilerini içeren Delors Paketi-II çerçevesinde şekillenmiştir. Delors Paketi-II ise, 1993 yılında yürürlüğe konan Maastricht Antlaşması’nın finansal hükümleri üzerine odaklanmıştır<sup>98</sup>. Maastricht Antlaşması’nda yer alan hükümler, 1992 yılında gerçekleştirilen ortak tarım politikası reformunu takiben tarımsal harcamalarda kısıntıya gidilmesi, Topluluk’un daha az gelişmiş ülkeleri için kurulan Uyum Fonu’nun yapısal harcamaları arttırması ve EPB’nin aşamalarının başarılı bir şekilde tamamlanması suretiyle değişikliklere gidilmesini kapsamına almıştır<sup>99</sup>. Bu çerçevede Topluluk’un harcama tavanlarında ve özkaynaklar sisteminde iki ayrı değişikliğe gidilmiştir. Bunlardan ilki, Topluluk bütçesinin harcamalara yönelik tavanının 1999 yılına kadar %1.2 oranından %1.27’ye çıkarılmasıdır. İkincisi ise, KDV kaynağının aşamalı olarak 1999 yılına kadar %1.4’ten %1 oranına düşürülmesinin kararlaştırılmasıdır. Harcama tavanının arttırılması, Topluluk’a yeni üye olan ve kalkınma anlamında mevcut üyelerin gerisinde yer alan İrlanda’nın, Yunanistan’ın, Portekiz’in ve İspanya’nın yararına olmuştur. Çünkü bütçe kaynaklarının arttırılması ile birlikte, yaratılan Uyum Fonu çerçevesinde, dört üye ülkenin çevre ve taşımacılık alanlarında kullanılmak üzere yeni finansman kaynaklarına erişmeleri sağlanmıştır. Bunların yanında İkinci Mali Plan döneminde, Topluluk’un sınırları içerisinde ve dışarısında gerçekleştireceği faaliyetlere yönelik gelişmeler de yaşanmıştır. Bu dönemde Delors Paketi-I’den farklı olacak şekilde, dış faaliyetler yeni bir harcama kalemi olarak Mali Plan’a dahil edilmiştir. Üye ülkelerin Topluluk’un sınırları içerisinde gerçekleştirilecek olan araştırma-geliştirme, trans-

<sup>96</sup> Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (CVCE), **Reform of the Community Budget**, 2012, ([www.cvce.eu](http://www.cvce.eu), Erişim Tarihi: 24.03.2015), s.2.

<sup>97</sup> Güvenç, **The Budget of The European Union: Need For a Reform**, a.g.e., s.73.

<sup>98</sup> Jones, a.g.e., s.197.

<sup>99</sup> CVCE, a.g.e., s.3.

Avrupa ağırları, eğitim, sanayi, kültür gibi faaliyetler alanlarına kaynak ayrılması konusunda isteksiz olmaları nedeniyle iç politikalara yönelik harcama artışı sınırlı düzeyde kalmıştır<sup>100</sup>.

### c. Üçüncü Mali Plan (2000 – 2006)

2000 – 2006 yılları arasını içerisine alacak olan Üçüncü Mali Plan'ın, üç temel konuyu ele alması gerektiği ifade edilmiştir. Bunlardan ilki, belirli Topluluk politikalarına yönelik değişikliklerin muhtemel etkilerini değerlendirmektir. İkincisi, beşinci genişlemenin ve onunla birlikte Topluluk'a katılacak ülkelerin geçiş döneminde gerçekleştirecekleri düzenlemelerin etkilerini değerlendirmektir. Üçüncüsü ise, tüm aday ülkelere katılım öncesi sağlanacak olan mali yardımların gelişimini izlemek ve değerlendirmektir<sup>101</sup>. Ele alınacak üç konunun esas olarak, ortak politikalarda değişikliğe gidilmesi ve genişlemenin gerçekleşmesi ile birlikte harcamalarda ne yönde ayarlamalar yapılması gerektiğine odaklandığını ifade etmek mümkündür. Bu çerçevede ne kadar harcamaya ihtiyaç duyulacağını tespit edebilmek adına mevcut harcama alanları sınıflandırması kullanılacaktır. Buna göre harcamalar, ortak tarım politikası, yapısal faaliyetler, diğer iç politikalar, Topluluk dışı faaliyetler, idari işlemler ve rezerv alanları arasında tahsis edilecektir<sup>102</sup>.

Birlik'in üye sayısında ve ortak politikalarında gerçekleşecek yeniliklerle birlikte bütçenin gelir ve harcama yapısında da değişikliğe gidilmesi gündeme gelmiştir. Bu çerçevede ele alınan konulardan ilki, bütçe tavanına yöneliktir. Daha önce bütçe tavanı olarak belirlenen %1.27'lik oran Üçüncü Mali Plan döneminde de geçerli olacaktır. Ancak genişlemenin finansmanında kullanılmak üzere ek bir gelire ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır. Bu ek gelir, 2000 – 2006 yılları arasında gerçekleştirilmesi planlanan yıllık %2.5 büyüme oranıyla sağlanacaktır. Üçüncü Mali Plan döneminde ele alınan bir diğer konu, KDV temelli kaynağın mevcut oranda sürdürülüp sürdürülmeyeceğidir. Alınan karar daha önce oranı %1.4'ten %1'e düşürülen KDV kaynağının, aşamalı bir şekilde 2002'de %0.75'e ve 2004 yılında da %0.50'ye indirilmesi yönünde olmuştur. Gerçekleştirilecek indirim neticesinde doğan gelir kaybının, GSMH temelli kaynaktaki artış ile telafi edileceği ifade edilmiştir. Ayrıca İngiltere tartışması neticesinde ortaya çıkan maliyetlerin diğer 14 üye ülke arasında dağıtılmasına karar verilmiştir. Öte yandan 2000 – 2006 yılları arasında yapısal faaliyetler için 275 milyar ECU (1997 fiyatlarıyla) kaynak ayrılacağı hükme bağlanmıştır. Bu tutarın 210 milyar ECU'lük kısmının yapısal harcamalara, 45 milyar ECU'lük kısmının katılım öncesi

<sup>100</sup> Güvenç, **The Budget of The European Union: Need For a Reform**, a.g.e., s.76 ve Horvath, a.g.e., s.276-277.

<sup>101</sup> European Commission, **Agenda 2000: For a stronger and wider Union**, 1997, s.61.

<sup>102</sup> a.g.e., s.62.

mali yardımlara ve geriye kalan 20 milyar ECU'lük kısmın ise Uyum Fonu'na aktarılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Gündem 2000 çerçevesinde 7 yıllık dönemde üye ülkelerin gümrük ve tarım vergilerini topladıktan sonra Birlik bütçesine aktarmaları uygulamasına devam edilmiştir. Ancak vergilerin toplanması sırasında ortaya çıkan maliyetlerin karşılanması adına üye ülkelerin kendi bütçelerine aktardıkları %10'luk oran %25'e çıkarılmıştır<sup>103</sup>.

#### **d. 2007 Bütçe Reformu ve Dördüncü Mali Plan (2007 – 2013)**

2000 – 2006 yılları arasında uygulanan Üçüncü Mali Plan ile Avrupa Birliği'nin beşinci genişlemeye hazırlanması, ortak tarım politikası reformunun gerçekleştirilmesi ve üye ülkelerde ve az gelişmiş bölgelerde yapısal fonların kullanımında etkinliğin sağlanması amaçları gerçekleştirilmeye çalışılmıştır<sup>104</sup>. Ancak 2007 – 2013 yılları arasında uygulanacak olan Dördüncü Mali Plan'da, Avrupa Birliği'nin temel amaçlarında ve politik önceliklerinde değişiklikler meydana gelmiştir. Gerçekleştirilmesi planlanan değişikliklerin temeli, 2004 yılında 27 üye ülkeyi kapsamına alacak şekilde oluşturulan Komisyon teklifine dayanmaktadır. Komisyon tarafından sunulan teklifin başlığı “Ortak Geleceğimizi İnşa Etmek: Politika Değişiklikleri ve Genişletilmiş Bir Avrupa Birliği İçin Bütçenin Anlamı, 2007 – 2013” olarak belirlenmiştir<sup>105</sup>.

Dördüncü Mali Plan döneminde Avrupa Birliği, ortak geleceği kurmak adına iki temel hedef belirlemiştir. Bunlar, küresel rekabette ileriye gidilmesi ve sürdürülebilir büyüme trendinin kalıcı bir şekilde yakalanmasıdır. İki temel hedefin yanında Birlik'in küresel rekabet gücünü arttırmak, yeni ve nitelikli istihdam imkanları yaratmak, özgürlük, adalet, güvenlik kavramlarına yatırımlar yapmak suretiyle AB vatandaşlığı kavramını derinleştirmek ve AB'yi küresel bir güç haline getirmek hedefleri de vardır<sup>106</sup>. Sıralanan hedefler, Avrupa Birliği'nin politika önceliklerinin yeni mali plan döneminde değişikliğe uğrayacağını ifade etmektedir. Avrupa Birliği'nde politika önceliklerinin değişmesi, çeşitli alanlardan elde edilen kaynakların etkin ve verimli bir şekilde harcanmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede Dördüncü Mali Plan dönemine kadar bütçe kaynaklarının tahsis edilmesinde kullanılan harcama sınıflandırması terk edilmiştir. Yeni dönemle birlikte yapılacak harcama sınıflandırmasında beş başlığın kullanılması kararlaştırılmıştır. Bunlardan ilki, sürdürülebilir

<sup>103</sup> Horvath, a.g.e., s.280-281; European Commission, **Agenda 2000: For a stronger and wider Union**, a.g.e., s.62-64 ve Jones, a.g.e., s.198.

<sup>104</sup> Jaroslav Jaks, **Financial Perspectives (Framework) 2007 – 2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement**, EU – China European Studies Centres Programme, 2006, ([http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006\\_eu-china\\_jaks.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_eu-china_jaks.pdf), Erişim Tarihi: 28.03.2015), s.6.

<sup>105</sup> Horvath, a.g.e., s.287.

<sup>106</sup> Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e., s.171.

kalkınmadır. Bu başlık kendi içerisinde, büyüme ve istihdam için rekabet edilebilirlik ve büyüme ve istihdam için uyum olmak üzere iki alt başlığa ayrılmıştır. İkincisi, doğal kaynakların korunması ve yönetimidir. Bu başlık da tarımsal ürünler için yapılan desteklemeler ile doğrudan yardımları kapsamına almıştır. Üçüncüsü, vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalettir. Dördüncüsü, küresel bir ortak olarak Avrupa Birliği'dir. Beşincisi ve sonuncusu ise, idari harcamalar başlığı olarak ifade edilmektedir<sup>107</sup>.

Belirlenen beş harcama başlığı kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerde kullanılmak üzere, 2006 yılında Komisyon, Konsey ve Parlamento tarafından imzalanan Kurumlararası Antlaşma'ya göre, 2007 – 2013 yılları arasında kullanılacak toplam 864.3 milyon Euro (2004 fiyatlarıyla) tutarında taahhüt verilmiştir. Bu tutar Birlik GSMH'sinin yaklaşık %1.05'ine denk gelmektedir. Bu tutara yönelik 2004 yılındaki Komisyon teklifi 1.025 milyon Euro'dur ve oransal anlamda %1.26'ya karşılık gelmektedir<sup>108</sup>. Komisyon teklifi ile üzerinde anlaşmaya varılan tutar ve oran arasındaki farkın büyüklüğü dikkate değerdir. Komisyon gelecek dönemde Birlik çapında gerçekleştirilecek faaliyetlerle birlikte harcamaların da artacağını öngörmüştür. Bu çerçevede daha büyük Avrupa'nın daha az parayla inşa edilemeyeceğini öne sürmüştür ve bu bağlamda bir harcama büyüklüğünün belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir<sup>109</sup>. Ancak derinleşen ve genişleyen Avrupa Birliği'nde, önerilen ve kabul edilen harcama büyüklüklerinin yeterli olmadığını ifade etmek mümkündür.

2007 – 2013 yılları arasında bütçenin kaynaklarına yönelik gelişmeler de mevcuttur. İlk etapta daha önce %1.24 olarak belirlenen özkaynaklar tavanının uygulanmasına devam edilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca 1999 yılında Berlin'de toplanan Avrupa Zirvesi'nde anlaşmaya varılan “İngiltere Tartışması”nda değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliğe göre, Almanya, Hollanda, Avusturya ve İsveç'in üstlendiği yükte azaltmaya gidilmiştir. Dört üye ülkenin üstlenmekten vazgeçtiği yük, geri kalan ülkeler arasında dağıtılmıştır. Aynı zamanda bütçenin finansmanına yönelik, Avrupa Birliği'ne özgü ve otomatik bir kaynak yaratılması üzerinde durulmuştur<sup>110</sup>.

Dördüncü Mali Plan ile birlikte getirilen yenilikler harcama büyüklüğünün ve özkaynaklar tavanının belirlenmesi ile sınırlı kalmamıştır. Bunların yanında Avrupa

<sup>107</sup> Alan Mayhew, **The Financial Framework of the European Union, 2007 – 2013: New Policies? New Money?**, Sussex European Institute, Brighton, 2004, (<http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/sei-working-paper-no-78.pdf>, Erişim Tarihi: 28.03.2015), s.12.

<sup>108</sup> Joachim Schild, “How to shift the EU's spending priorities? The multi-annual framework 2007 – 13 in perspective”, **Journal Public of European Public Policy**, 15:4/June 2008, s.544.

<sup>109</sup> Horvath, a.g.e., s.287.

<sup>110</sup> Mayhew, a.g.m., s.25.

Küreselleşme Uyum Fonu, Avrupa Birliği Dayanışma Fonu ve Acil Yardım Rezervi olmak üzere üç ayrı mekanizma kurulmuştur<sup>111</sup>. Aynı dönemde getirilen bir başka yenilik aday ve potansiyel aday ülkeleri ilgilendirmektedir. Daha önce PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım ve Batı Balkanlar İçin Mali Yardım araçları 2007 yılından itibaren uygulanmak üzere tek bir araçta birleştirilmiştir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) olarak ifade edilen bu araç ile 2007 – 2013 dönemi için aday ve potansiyel aday ülkelere mali yardımlarda bulunulması kararlaştırılmıştır<sup>112</sup>.

#### e. Beşinci Mali Plan (2014 – 2020)

Günümüzde uygulanmakta olan Beşinci Mali Plan, kendisinden önce hazırlanan dört mali plandan iki açıdan farklılık göstermektedir. Bunlardan ilki, Avrupa Birliği'nde yaşanan borç krizi ve durgunluktur<sup>113</sup>. İkincisi ise, Avrupa 2020 Stratejisi'dir. Bu çerçevede Komisyon 2011 yılında hazırladığı öneri metni ile Kurumlararası Antlaşma sürecini başlatmıştır. Komisyon'un önerisinde, Birlik bütçesinin yaşanan krizi atlattırma gerekliliğine ve büyüklüğe ulaştırılmasının yanında Avrupa 2020 Stratejisi'nin temel hedefi olan istihdam yaratacak bir büyümenin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır<sup>114</sup>.

Komisyon "Avrupa 2020 İçin Bir Bütçe" başlığını taşıyan önerisinde, iki özel durumu da dikkate alarak, 2014 – 2020 yılları arasında geçerli olacak toplam taahhüt ödeneklerinin 1.025 milyar Euro ve bunların GSMH'ye oranının da %1.05 olması gerektiğini ifade etmiştir. Aynı zamanda Komisyon önerisinde, harcama ödeneklerinin 972.1 milyar Euro ve bunların GSMH'ye oranının %1 olmasına yer verilmiştir. Ödenek tutarları ve oranlarına ek olarak Komisyon önerisi, az gelişmiş bölgeler üzerine odaklanan uyum politikasına yönelik harcamaların, piyasa ile ilişkili harcamaların ve ortak tarım politikası içerisinde yer alan doğrudan ödemelerin azaltılması gerektiğini kapsamına almıştır. Ayrıca Komisyon önerisi ile kaynakların harcama alanları arasında tahsis edilmesinde önceliklendirmeye gidilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu çerçevede Avrupa'yı birleştirecek altyapı, araştırma ve geliştirme, eğitim ve kültür, komşuluk politikası gibi alanlara öncelikli olarak kaynak tahsis edilmesi önerilmiştir<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Horvath, a.g.e., s.294.

<sup>112</sup> Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.295.

<sup>113</sup> Mario Kölling, "The Multiannual Financial Framework 2014 – 20-Best European value for less money?", **Centro Studi Sul Federalismo Perspectives on Federalism**, Vol. 4, Issue 3, 2012, s.30.

<sup>114</sup> Müge Hayriye Güvenç, "Avrupa Birliği Bütçesi: 2014 – 2020 Yıllarına İlişkin Çok Yıllı Mali Çerçeve", **Maliye Dergisi**, Sayı: 165, Temmuz – Aralık 2013, s.263.

<sup>115</sup> Stefaan De Corte vd., **The Next Multiannual Financial Framework: From National Interest to Building a Common Future**, Centre For European Studies, Brussels, 2012,



Komisyron'un 2011 yılında yayınladığı öneri metni, harcamalarda olduğu kadar özkaynaklar sistemine yönelik köklü değişikliklerin yapılması gerektiğini kapsamına alan hükümlere yer vermektedir. Öneri metninde yer alan hükümler, üye ülkelerin bütçeye yaptıkları katkıların hesaplanmasında kullanılan yöntemlerin basitleştirilmesine ve Birlik'in mali özerkliğini sağlamasına yardımcı olacak yeni özkaynakların oluşturulmasına yöneliktir. Bu çerçevede KDV kaynağının 31 Aralık 2013 tarihi itibariyle kaldırılması ve GSMH katkı payının azaltılması Komisyron tarafından önerilmiştir. Komisyron doğacak gelir boşluğunu doldurmaya yönelik iki yeni özkaynak oluşturulmasını tavsiye etmiştir. Bunlar, finansal işlem vergileri ve yeni bir KDV kaynağıdır<sup>116</sup>. Öte yandan Komisyron'un öneri metninde, İngiltere indirimine ve geleneksel özkaynakların tahsilatında doğan maliyetlere yönelik hükümler de yer almıştır. Buna göre, İngiltere'nin, İsveç'in, Almanya'nın ve Hollanda'nın GSMH katkı paylarından 2014 – 2020 dönemi için bir defaya mahsus indirim yapılması önerilmiştir<sup>117</sup>.

Komisyron'un öneri metni yayımlandıktan sonra Konsey ve Parlamento'nun görüşlerine sunulmuştur. Ancak iki kurum arasında özellikle harcamaların ve gelirlerin büyüklüğüne ve özkaynaklar sisteminde gerçekleştirilecek değişikliklere yönelik anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Konsey ve Parlamento arasında çıkan anlaşmazlık 2013 yılının Kasım ayında sona ermiştir ve Beşinci Mali Plan 1 Ocak 2014 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir<sup>118</sup>. Beşinci Mali Plan'da taahhüt ödenekleri için 959.99 milyar Euro, harcama ödenekleri için ise 908.40 milyar Euro tutarında kaynak ayrılmıştır. Dördüncü Mali Plan ile karşılaştırıldığında ödenek miktarlarında bir azalma olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu azalmanın üye ülkelerin kendi bütçeleri üzerinde hissettikleri baskıdan ve Birlik genelinde bütçe disiplininin sağlanma isteğinden kaynaklandığı ifade edilmektedir<sup>119</sup>.

## **B. BİRLİK BÜTÇESİNİN HAZIRLIK SÜRECİ VE BİRLİK KURUMLARININ SÜREÇTEKİ ROLÜ**

Avrupa Birliği Bütçesi'nin hazırlık aşamasında yer alan kurumlar Avrupa Komisyronu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'dur. Komisyron, Birlik bütçesinin hazırlık sürecini başlatmaktadır ve bütçe onaylandıktan sonra uygulamasını gerçekleştirmektedir. Bütçenin hazırlık süreci, Komisyron'un taslak bütçeyi hazırladıktan sonra Konsey'e ve Parlamento'ya

---

([http://www.researchgate.net/publication/239851794\\_The\\_Next\\_Multiannual\\_Financial\\_Framework\\_From\\_National\\_Interest\\_to\\_Building\\_a\\_Common\\_Future](http://www.researchgate.net/publication/239851794_The_Next_Multiannual_Financial_Framework_From_National_Interest_to_Building_a_Common_Future), Erişim Tarihi: 29.03.2015), s.13.

<sup>116</sup> Güvenç, *Avrupa Birliği Bütçesi: 2014 – 2020 Yıllarına İlişkin Çok Yıllı Mali Çerçeve*, a.g.m., s.265.

<sup>117</sup> a.g.m., s.267.

<sup>118</sup> a.g.m., s.269.

<sup>119</sup> Müge Hayriye Güvenç, *Avrupa Birliği'nin 2014 – 2020 Mali Çerçevesi*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2014, ([www.abmaliye.gov.tr](http://www.abmaliye.gov.tr), Erişim Tarihi: 29.03.2015), s.5.

göndermesiyle başlamaktadır. Konsey ve Parlamento, Birlik'in bütçe otoriteleri olarak ifade edilmektedir. Konsey, Komisyon tarafından gönderilen taslak bütçeyi nitelikli oyçokluğu kuralına göre kabul ettikten sonra Parlamento'ya göndermektedir. Parlamento ise, taslak bütçeyi olduğu gibi kabul etme, veto etme, değişiklik önerisi getirerek geri gönderme ve bütçe hakkında hiçbir karar almama hakkına sahiptir<sup>120</sup>.

Geçmişte Birlik bütçesinin hazırlık sürecinde iki yetkili organ olan Konsey ve Parlamento arasında sorunlar var olmuştur. Yaşanan sorunların en önemli nedenlerinden biri, zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalara yönelik son sözü söyleme yetkisidir. Roma Antlaşması'nın hükümlerinden doğan zorunlu harcamalar (ortak tarım politikası harcamaları) hakkında son sözü söyleme yetkisi Konsey'e verilmiştir. Doğrudan bir antlaşma hükümlerinden kaynaklanmayan zorunlu olmayan harcamalarda (eğitim, araştırma, bölgesel yardımlar) ise, son sözü söyleme yetkisi Parlamento'ya bırakılmıştır. Ayrı harcama alanlarında iki ayrı kurumun yetkilendirilmesinin doğurduğu anlaşmazlıkları gidermek adına, Lizbon Antlaşması ile zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar ayrımı kaldırılmıştır<sup>121</sup>. Ayrımın kaldırılması Parlamento'nun bütçe hazırlık sürecindeki rolünün ve gücünün artmasını sağlamıştır.

Birlik bütçesinin gerek hazırlık gerekse onay aşamaları, kurumların görevleri ve yetkileri dikkate alındığında, Konsey ile Parlamento'nun işbirliği içerisinde hareket etmelerini gerekli kılmaktadır. Hazırlık sürecinin iki temel otoritesi arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlayacak olan kurum ise Komisyon'dur. Üç kurumun haricinde, Birlik bütçesinin hazırlık, onay ve uygulama aşamaları tamamlandıktan sonra, denetim aşamasında devreye girecek olan kurum ise Sayıştay'dır. Sayıştay, Birlik bütçesinde yer alan gelirlerin toplanmasında ve giderlerin yapılmasında hukuka uygun hareket edilip edilmediğini denetlemekle görevlidir.

**Tablo-1: Avrupa Birliği Bütçesi'nin Hazırlık Sürecinde Yer Alan Kurumlar ve Görevleri**

KURUM	GÖREV
Komisyon	Taslak Bütçe Hazırlama
Konsey/Parlamento	Taslak Bütçede Değişiklikler Yapma
Konsey/Parlamento	Bütçeyi Kabul Etme veya Reddetme
Komisyon	Uygulama
Komisyon/Konsey/Parlamento/Sayıştay	Kontrol
Sayıştay	Denetim

**Kaynak:** Jones, a.g.e., s.189.

<sup>120</sup> Jones, a.g.e., s.147 ve Karluk, **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, a.g.e., s.384.

<sup>121</sup> European Commission, **The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists**, 2011, ([www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr), Erişim Tarihi: 01.04.2015), s.69.

Birlik bütçesinin hazırlanması, Avrupa Merkez Bankası dışında kalan Birlik kurumlarının (Konsey, Parlamento, Komisyon, Adalet Divanı, Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Ombudsman, Avrupa Veri Koruma Denetmeni) en geç 1 Temmuz'a kadar harcama tahminlerini oluşturmasıyla başlamaktadır. Ardından Komisyon, oluşturulan harcama tahminlerini bir araya getirmek suretiyle bir bütçe taslağı oluşturmaktadır ve bu taslağı en geç 1 Eylül'e kadar Parlamento'ya ve Konsey'e göndermektedir. Konsey bütçe taslağını kabul ettikten sonra, gerekçelerine de yer verecek şekilde en geç 1 Ekim'e kadar Parlamento'ya sunmaktadır. Parlamento kendisine sunulan bütçe taslağı karşısında üç farklı eylemde bulunabilecektir. Parlamento'nun en geç 42 gün içerisinde, bütçe taslağını onaylaması veya taslağa yönelik herhangi bir karar almaması durumunda bütçe kesinleşmiş olmaktadır. Ancak Parlamento'nun bütçe taslağında değişiklik önermesi halinde, Uzlaşma Komitesi'nin toplanması gerekmektedir. Komite, Konsey'den ve Parlamento'dan gelen eşit sayıda üyeden oluşmaktadır ve toplandığı tarihten itibaren en geç 21 gün içerisinde ortak bir metin üzerinde anlaşma sağlamakla yükümlüdür. Anlaşma sağlandıktan sonra ortak metnin onaylanması için 14 günlük bir süre tanınmıştır. Bütçenin 14 günlük süre içerisinde kesinleşmesi için, Konsey'in ve Parlamento'nun ikisinin birlikte ortak metni onaylaması, metin hakkında herhangi bir karar almaması veya metni birisi onaylarken diğer kurumun metin hakkında karar almaması yeterli olacaktır. Diğer taraftan her iki kurum da ortak metni reddederse veya bir kurum metin hakkında karar almayıp diğer kurum metni reddederse, Komisyon tarafından yeni bir bütçe taslağının sunulması gerekecektir. Ortak metnin Konsey tarafından onaylanmasına rağmen Parlamento tarafından reddedilmesi durumunda da Komisyon yeni bir bütçe taslağı hazırlayacaktır. Aksine ortak metnin Parlamento tarafından kabul edilip Konsey tarafından reddedildiği durumda, Konsey'in red tarihinden itibaren 14 günlük süre içerisinde, Parlamento'da üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü dikkate alınarak metnin ilgili hükümleri tümüyle veya kısmen kabul edilecek ya da reddedilecektir. Uzlaşma Komitesi'nin 21 günlük süre içerisinde anlaşmaya varamaması halinde, Komisyon yeni bir bütçe taslağı hazırlamak zorundadır. Ele alınan hazırlık süreci olumlu şekilde tamamlandığında, Parlamento Başkanı bütçenin kesin olarak kabul edildiğini ilan edecektir<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma/Mad.314**, 2011, (<http://www.abgs.gov.tr>, Erişim Tarihi: 31.03.2015), s.127-128 ve Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s.143.

### C. BİRLİK BÜTÇESİNİN İLKELERİ

1977 yılında yapılan finansal düzenlemenin yerini alan 25 Haziran 2002 tarihli ve 1605 sayılı Konsey Düzenlemesi, Birlik bütçesinin yönetilmesinde dikkate alınması gereken ilkeleri açıklamıştır. Düzenleme'ye göre, bütçe ilkeleri sekiz başlık altında toplanmıştır. Bunlar, birlik, yıllık, denklik, genellik, tahsis, hesap birimi, güçlü finansal yönetim ve şeffaflık ilkeleridir<sup>123</sup>.

*Birlik ilkesi*, gelirlerin ve harcamaların tamamının tek bir bütçe içerisinde yer almasını ifade etmektedir. *Yıllık ilkesi*, bütçede gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yönelik izinlerin bir mali yılı içerisinde alacak şekilde verilmesini ifade etmektedir. Birlik bütçesi için bir mali yıl 1 Ocak – 31 Aralık arası dönemi kapsamaktadır. Bütçenin geçmişte ve günümüzde en çok tartışılan ilkelerinden biri olan *denklik ilkesi*, bütçenin bir mali yıl içerisinde gelirlerin ve giderlerin denk olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla oluşması muhtemel bütçe açığının borçlanılarak kapatılması mümkün değildir. Mali yıl sonunda bütçe açığı oluşması halinde izleyen mali yılın bütçesine harcama ödeneği; bütçe fazlası oluşması halinde ise, yine izleyen mali yılın bütçesine gelir olarak yazılmaktadır<sup>124</sup>.

Bütçenin *genellik ilkesi*, iki alt ilkeden oluşmaktadır. Bunlar, bütçe gelirlerinin belirli harcamalara ayrılmamasını ifade eden tahsis edilmeme ilkesi ve gelirlerin ve giderlerin birbirleriyle mahsup edilmeksizin bütçede ayrı ayrı gösterilmesini ifade eden gayri safi bütçe ilkesidir<sup>125</sup>. *Tahsis ilkesi*, belirli amaçlar gözetilerek kullanılacak ödeneklerin başlıklara ve bölümlere ayrılmasını ifade etmektedir. Bölümlerin kendi içerisinde madde ve kalemlere ayrılması söz konusudur. Komisyon hariç tutulmak kaydıyla, diğer tüm kurumların kendi bütçesinde yer alan ödeneklerin %10'unu geçmeyecek şekilde bir başlıktan diğerine, bir sınırlamaya tabi tutulmaksızın da bölümler ve maddeler arasında ödenek aktarımı yapılması mümkün kılınmıştır. Başlıklar arasında yapılacak ödenek transferlerinin %10'u aşması halinde, transfer kararının Konsey ve Parlamento'nun onayına tabi olması kararlaştırılmıştır<sup>126</sup>.

*Hesap birimi ilkesi*, Birlik bütçesi içerisinde yer alan gelir ve harcama tutarlarının tek bir para birimi cinsinden tutulmasını ifade etmektedir. Bu çerçevede Birlik bütçesi 1999

<sup>123</sup> Ramazan Taş, "AB'nin Yeni Mali Çerçevesi (2007 – 2013)", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, No: 3, 2006, s.134.

<sup>124</sup> Müge Hayriye Güvenç, "Avrupa Birliği Bütçesi", **Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 1**, Ankara, 2010, s.10.

<sup>125</sup> Cihan ve Dura, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, a.g.e., s.241-242.

<sup>126</sup> Güvenç, **Avrupa Birliği Bütçesi**, a.g.m., s.10-11.

yılından itibaren tek paraya geçilmesiyle birlikte Euro cinsinden tutulmaktadır. *Güçlü finansal yönetim ilkesi*, bütçe kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasını ifade etmektedir. Bu ilke çerçevesinde kaynak odaklı bütçe yönetimi yerini sonuç odaklı bütçe yönetimine bırakmıştır. Ayrıca ölçülebilir performans göstergeleri ile birlikte bütçe hedeflerinin gerçekleştirme derecelerinin izlenmesine ve denetlenmesine yönelik kolaylık sağlanmaya çalışılmıştır<sup>127</sup>. Sonuç odaklı bütçe yönetiminin ve ölçülebilir performans göstergelerinin varlığı, Birlik'te performans esaslı bütçeleme sisteminin geçerli olduğunu ifade etmektedir. *Şeffaflık ilkesi*, bütçede yer alan gelir ve gider hesaplarının gerek hazırlık gerekse uygulanma aşamasında net olmasını ve süreçlerin kamuoyuyla paylaşılmasını ifade etmektedir. Şeffaflık ilkesi ile birlikte Parlamento bütçe hesapları üzerindeki denetim yetkisini kurmuş olacaktır. Aynı zamanda bu ilkeye uygun olarak Parlamento tarafından onaylanan bütçeler Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmaktadır<sup>128</sup>.

#### **D. BİRLİK BÜTÇESİNİN GELİRLERİ VE HARCAMALARI**

Bu başlık kapsamında Birlik bütçesinin sahip olduğu gelirlere ve bunların hangi harcama alanları itibariyle tahsis edildiğine yönelik açıklamalar yapılacaktır. Yapılan açıklamalar Birlik bütçesi içerisinde yer alan gelir ve harcama kalemlerinin entegrasyon sürecinde ne yönde değişime uğradığını göstermesi açısından önem arz etmektedir.

##### **1. Gelirler**

Birlik bütçesinin finansmanı, 1958 – 1970 yılları arasında üye ülkelerin bütçeye yaptıkları katkılar ile gerçekleştirilmiştir. Ancak 1970 yılında sonuçlanan Lüksemburg Uzlaşısı ile üye ülkelerin katkıları ile sağlanan finansman yönteminden vazgeçilmiş ve onun yerine “özkaynaklar sistemi” getirilmiştir. Özkaynaklar sistemi, Birlik bütçesinin finansmanına milli gelirleri oranında katkı sağlama konusunda isteksiz davranan üye ülkelere olan bağımlılığı azaltmıştır<sup>129</sup>. Bu çerçevede Birlik bütçesinin dört ayrı gelir kalemine sahip olması kararlaştırılmıştır. Bunlardan ilk ikisi, “geleneksel özkaynaklar” olarak da adlandırılan gümrük vergileri ve tarımsal vergilerdir. Bu iki gelir türünün geleneksel özkaynaklar olarak ifade edilmesi, Avrupa Topluluğu'nun başlangıç aşamasından beri var olan gümrük birliğinin doğasından kaynaklanmaktadır<sup>130</sup>. Diğer ikisi ise, katma değer vergisi (KDV) ve GSMH temelli kaynaktır. Birlik bütçesinin dört gelir kaleminin yanında diğer gelirler başlığı

<sup>127</sup> Taş, a.g.m, s.136.

<sup>128</sup> Güvenç, **Avrupa Birliği Bütçesi**, a.g.m., s.11.

<sup>129</sup> Jeffrey Harrop, “The development of EU budgetary measures and the rise of structural funding”, **Fiscal Federalism and European Economic Integration**, Mark Baimbridge and Philip Whyman (Ed.), Routledge, London, 2004, s.70 ve Horvath, a.g.e., s.266.

<sup>130</sup> Allen and Tommasi, a.g.e., s.91.

kapsamında değerlendirilen gelirleri de vardır. Ancak bunlar Birlik bütçesi içerisinde az bir yer kaplamaktadır.

### a. Geleneksel Özkaynaklar

Avrupa entegrasyon sürecinde gümrük birliği oluşturulması yönünde atılan ilk adım, geleneksel özkaynakların varlık nedenini açıklamaya imkan sağlamaktadır. Çünkü bir gümrük birliğinde entegrasyon sınırları içerisinde yer alan üye ülkeler arasında, malların ve hizmetlerin serbestçe hareket edememesine yol açan kısıtlamaların kaldırılmasının yanında entegrasyon sınırları dışarısında yer alan üçüncü ülkelerle yapılacak ticarete belirlenen ortak gümrük tarifelerinin uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda Birlik'te yer alan üye ülkelerin üçüncü ülkelerle yaptıkları ithalattan, ürünün konusuna göre vergiler alınması kararlaştırılmıştır. Ürünün konusunun ortak tarifelerden kaynaklanması halinde gümrük vergileri; üçüncü ülkelere yapılan tarım ürünleri ithalatından ve ortak tarım politikasından kaynaklanması halinde ise tarımsal vergiler olarak adlandırılması gerektiği ifade edilmiştir<sup>131</sup>. Gümrük vergilerinin ve tarımsal vergilerin yanında şeker ve glikoz üretimi ve stokları üzerinden alınan vergilerin de geleneksel özkaynaklar arasında yer alması kararlaştırılmıştır.

Gümrük vergileri, Birlik'e üye ülkelerin üçüncü ülkelere yaptıkları ithalatta uygulanan ortak gümrük tarifesi nedeniyle elde edilen gelirlerdir. Ortak gümrük tarifesinin varlığı, üye ülkelerin tümünde aynı vergi oranlarının uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Bundan dolayı ithalatın, hangi üye ülke tarafından yapıldığı önemli olmaksızın, Rotterdam ve Anvers gibi en uygun limanlardan gerçekleştirilmesi tercih edilmiştir. Ancak ithalatın en uygun limandan gerçekleştirilmesi tercihi, ithalattan elde edilen gümrük vergilerinin hangi ülkeye ait olacağını sorununu ortaya çıkarmıştır. Sorunun ortadan kaldırılması adına elde edilen gümrük vergilerinin Birlik bütçesine aktarılmasına karar verilmiştir<sup>132</sup>. Gümrük vergilerinin bir payı olarak düşünülen tarımsal vergiler, ortak tarım politikası kapsamında tarımsal ürünler ithal eden ithalatçıların Birlik bütçesine aktardıkları gelirlerdir. Birlik'te tarımsal ürün ithalatından vergi alınmasının nedeni, ürünlerin Birlik içindeki destekleme fiyatı ile dünya fiyatları arasında oluşan farkın giderilmesini sağlamaktır<sup>133</sup>. Bu fark dünya fiyatlarının Birlik içi fiyatlara nazaran daha düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Dünya fiyatlarının düşük olması, onlara tarımsal ürünlerin ticaretinde tercih edilme açısından bir avantaj sağlamaktadır. Ancak üçüncü ülkelerin düşük fiyatlar nedeniyle elde ettiği avantaj,

<sup>131</sup> Rui Henrique Alves and Oscar Afonso, "The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources", *Intereconomics*, May/June 2009, s.178.

<sup>132</sup> Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e., s.163 ve Harrop, a.g.e., s.71.

<sup>133</sup> Horvath, a.g.e., s.267 ve Dura ve Atik, a.g.e., s.249.

Birlik içerisinde tarım üreticilerinin ve yüksek tarım kesimine sahip ülkelerin elde ettiği gelirler için olumsuzluk teşkil etmektedir. Ortaya çıkan olumsuzlukları gidermek adına tarım ürünleri ithalatı üzerine konan tarımsal vergilerin, Birlik'te üretilen ürünlerin önceliklendirilmesini sağlamasından dolayı korumacı özellikler taşıdığını ifade etmek mümkündür.

Zaman içerisinde Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT)'na bağlı olarak tarifelerdeki azalma, Birlik'in tarımsal anlamda "kendine yeter" halindeki yükselme ve çok taraflı ticaret üzerine Uruguay Turu görüşmelerinde anlaşmaya varılan hükümlerin Birlik'te uygulamaya konması nedeniyle gümrük vergileri ve tarımsal vergiler arasında herhangi bir ayırım kalmamıştır<sup>134</sup>. Aynı zamanda yaşanan gelişmelerle birlikte tarımsal vergilerin Birlik ürünlerini koruyucu özelliğinin azaldığını ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda dünya ticaretinde yaşanan gelişmeler, Birlik'i ve dolayısıyla Birlik bütçesinde yer alan özkaynakların paylarını etkilemiştir. 1971 yılında Birlik bütçesinin gelirlerinin yarısından fazlasını (%55) oluşturan geleneksel özkaynaklar, zaman içerisinde hızlı bir azalma göstermiş ve 1999 yılına gelindiğinde %16 düzeyine inmiştir.

Geleneksel özkaynaklar, 1971 yılından itibaren Birlik bütçesinin kendisine ait gelir kalemleri haline gelmiştir. Ancak geleneksel özkaynakların toplanması ve Birlik bütçesine aktarılması işlemlerinden üye ülkeler sorumlu kılınmıştır. Üye ülkelerin bu işlemleri gerçekleştirmelerinden dolayı doğacak maliyetleri söz konusu olacaktır. Özkaynakların toplanmasından ve Birlik bütçesine aktarılmasından doğacak maliyetlerin karşılanması adına üye ülkelere belirli bir oran dahilinde pay ayrılması kararlaştırılmıştır. 2001 yılı öncesinde %10 olarak uygulanan oran, 2001 yılında alınan Konsey kararı ile %25'e çıkarılmıştır. Ancak 2014 yılından itibaren geçerli olmak üzere oranın %20 olarak uygulanması kararlaştırılmıştır<sup>135</sup>.

### **b. Katma Değer Vergisi**

Katma değer vergisinin Birlik bütçesinin özkaynakları içerisinde yer almasına yönelik karar, geleneksel özkaynaklarda olduğu gibi 1970 yılında imzalanan Lüksemburg Uzlaşısı ile alınmıştır. Alınan karar çerçevesinde KDV, Birlik bütçesinin üçüncü özkaynağı olmuştur. Ancak toplanan KDV'nin Birlik bütçesi içerisinde özkaynak payı olarak yer alması hemen gerçekleşmemiştir. Bunun nedeni, Birlik bütçesine aktarılacak KDV payının belirlenmesinde

<sup>134</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, Fifth Edition, Lüksemburg, 2014, s.191 ve Harrop, a.g.e., s.71.

<sup>135</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.e., s.191.

kullanılacak matrah hesabının üye ülkeler arasında yeterli düzeyde uyumlaştırılmamasıdır. Mevcut olan eksiklik 17 Mayıs 1977 tarihinde Konsey tarafından yayınlanan Altıncı Direktif ile giderilmiştir<sup>136</sup>. Altıncı Direktif'te yer alan hükümlerin üye ülkeler tarafından 1979 yılında uygulamaya konması, KDV kaynağının ilk kez 1980 yılında Birlik bütçesinde yer almasına imkan sağlamıştır<sup>137</sup>.

Üye ülkeler arasında matrah hesabının uyumlaştırılması, Birlik bütçesine aktarılacak KDV payının belirlenmesinde yıllık toplam matrahın kullanılacağını göstermektedir. KDV payının belirlenmesi için üye ülkelerin yıllık toplam KDV matrahına belirli bir oran uygulanması kararlaştırılmıştır. Bu oran, başlangıç olarak 1974 – 79 yılları arasında %1 olarak uygulanmıştır. Ardından 1985 yılında alınan Özkaynaklar Kararı ile artan gelir ihtiyacını karşılamaya yönelik %1.4'e yükseltilmiştir. 1994 yılına kadar %1.4 olarak uygulanan oranın 1995 – 99 yılları arasında aşamalı olarak indirilmesine karar verilmiştir. Buna göre, yıllık toplam KDV matrahına uygulanacak oran 1995 yılında %1.32, 1996'da %1.24, 1997'de %1.16, 1998'de %1.08 ve 1999 yılında %1 olarak uygulanacaktır. 1999 yılında toplanan Berlin Zirvesi'nde oranda bir kez daha aşamalı bir şekilde azaltmaya gidilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede oran, 2002 yılında %0.75 ve 2004 yılında da %0.50 düzeyine indirilmiştir. 2007 yılına gelindiğinde alınan yeni bir Özkaynaklar Kararı çerçevesinde, uygulanacak oranın %0.3'e sabitlenmesine ve 2007 – 2013 yılları arasında bu oranın uygulanmasına karar verilmiştir. Oranın %0.3 olarak belirlenmesi, sistemin şeffaf hale gelmesi ve basitleştirilmesi için önemli görülmektedir. 2014 – 2020 yıllarını kapsayan Beşinci Mali Plan dönemi için de aynı oranın uygulanması hükme bağlanmıştır. Ayrıca 2011 yılında Komisyon'un teklifi ile gündeme gelen eski KDV kaynağının yerini alacak yeni bir KDV kaynağının yaratılmasına yönelik çalışmaların sürdürüleceği açıklanmıştır<sup>138</sup>.

Birlik bütçesine aktarılacak KDV payının belirlenmesinde matrah hesabının kullanılması, üye ülkeler arasındaki KDV matrahı/GSMH oranlarının farklı olması nedeniyle adaletsizlik yaratmıştır. Yaratılan adaletsizliğin kaynağını, az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkelere nazaran milli gelirleri içerisinde tüketime ayrılan paylarının yüksek olmasıdır. Var olan adaletsizliği gidermek adına 1988 yılında gerçekleştirilen bütçe reformunda, dikkate alınacak KDV matrahının her üye ülkenin GSMH'sinin %55'ini geçmemesi kararlaştırılmıştır. 1994 yılına kadar %55 olarak uygulanan oranın, 1994 yılında alınan kararla

<sup>136</sup> a.g.e., s.191.

<sup>137</sup> Alves and Afonso, a.g.m., s.178.

<sup>138</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.e., s.192; Harrop, a.g.e., s.71 ve Jones, a.g.e., s.183.



1995 – 1999 yılları arasında aşamalı bir şekilde %50'ye indirilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak kişi başına milli geliri Birlik ortalamasının %90'ından az olan üye ülkeler için, 1995 yılından itibaren her yıl %50 olarak uygulanmıştır<sup>139</sup>.

KDV özkaynağının 1980 yılında Birlik bütçesi içerisindeki payı yaklaşık %44'tür<sup>140</sup>. Bu pay zaman içerisinde yaşanan artışla birlikte Birlik bütçesinin %50'sini geçmiştir. Ancak 1988 yılında gerçekleştirilen bütçe reformuyla birlikte uygulamaya konan GSMH temelli kaynağın Birlik bütçesinin finansmanında artan rolü, 1999 yılına gelindiğinde KDV payının %35.5'e düşmesine yol açmıştır<sup>141</sup>.

### c. GSMH Temelli Kaynak

Birlik bütçesinin dördüncü özkaynağı olarak da ifade edilen GSMH temelli kaynak, 1988 yılında gerçekleştirilen bütçe reformuyla uygulamaya konmuştur. Birlik bütçesinin finansmanında dördüncü bir kaynağa ihtiyaç duyulmasının nedeni, Birlik politikalarının genişlemesi ve ortak tarım politikasından doğan harcamaların kontrolünün zorlaşmasıdır. Bu çerçevede ortaya çıkan sorunun çözümünü sağlamak adına mevcut KDV oranlarında artış gerçekleştirmek yerine GSMH temelli kaynağın uygulamaya konması tercih edilmiştir<sup>142</sup>. KDV karşısında GSMH temelli kaynağın tercih edilmesindeki gerekçe, GSMH temelli kaynak ile üye ülkelerin milli gelirleriyle doğrudan ilişki kurulmak suretiyle KDV'nin aktarılmasında ortaya çıkan adaletsizlikleri gidermek yer almaktadır<sup>143</sup>.

1988 yılından beri uygulanan GSMH temelli kaynak, Birlik bütçesinin finansmanı açısından özkaynaklar sisteminin “köşetaşı” konumundadır. GSMH temelli kaynağın, özkaynaklar sistemi içerisinde köşetaşı olarak nitelendirilmesinin üç temel gerekçesi vardır. Bunlardan ilki, GSMH temelli kaynağın, “artık veya kalıcı” bir kaynak olarak nitelendirilmesidir. Bunun nedeni, geleneksel özkaynakların ve KDV'nin harcamaları karşılayamamaları durumunda, GSMH temelli kaynağın karşılayamadıkları miktar kadar gelir sağlamasıdır. Bu bağlamda GSMH temelli kaynağın, Birlik bütçesinin uygulamaya konmadan önce her zaman dengede kalmasını sağladığını ifade etmek mümkündür. İkinci gerekçe, GSMH temelli kaynağın, Birlik bütçesi için toplanan toplam özkaynaklar miktarına yönelik belirlenen tavanın içerisinde, orta vadede bütçe kaynaklarında istikrarı garanti etmesidir.

<sup>139</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, a.g.e., 2014, s.191 ve Harrop, a.g.e., s.71.

<sup>140</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2008, a.g.e., s.49.

<sup>141</sup> a.g.e., s.69.

<sup>142</sup> Maria Laura Seguiti, “The Role of the European Union Budget in View of EU Enlargement”, **Public Budgeting & Finance**, Summer 2003, s.106.

<sup>143</sup> Horvath, a.g.e., s.268.

Birlik bütçesinde özkaynaklar için belirlenen tavan 1988 yılında %1.15'tir. 1992 yılına gelindiğinde, oran %1.20'ye çıkarılmış ve 1995 yılına kadar bu oranın uygulanmasına devam edilmiştir. 1995 yılından itibaren %1.21 olarak belirlenen oran 1999 yılına kadar aşamalı bir şekilde yükselmiştir ve 1999 yılında %1.27 düzeyine ulaşmıştır. 2001 yılında ise %1.24 olarak belirlenmiştir. 2007 – 2013 yılları arasında 2001 yılında belirlenen oranın sürdürülmesine karar verilmiştir. Üçüncü gerekçe ise, GSMH temelli kaynağın Birlik bütçesinin finansman sisteminde adaleti sağlamaya imkan vermesidir. GSMH temelli kaynak, adaleti sağlama işlevini, her bir üye ülkenin milli geliri oranında katkıda bulunmasını sağlamak suretiyle gerçekleştirmektedir<sup>144</sup>.

Üye ülkelerin milli gelirleri göz önünde bulundurularak toplanan GSMH kaynağı, Birlik bütçesi içerisinde uygulandığı ilk yıllarda ihmal edilebilecek derecede az bir paya sahiptir. Ancak zaman geçtikçe GSMH temelli kaynağın Birlik bütçesindeki payında artış olmuştur. Bu kaynağın 1992 yılındaki oluşturduğu pay yaklaşık %20'ye yükselmiştir<sup>145</sup>. 1992'den sonraki yıllarda da artış gösteren pay 1999 yılına gelindiğinde, Birlik bütçesinin özkaynaklarının yaklaşık %50'sini oluşturmuştur<sup>146</sup>.

#### **d. Diğer Gelirler**

Birlik bütçesinde yer alan özkaynak gelirlerinin yanında diğer gelir kalemlerinden elde edilen gelirler de vardır. Diğer gelirler başlığının altında, daha çok bir önceki yıl bütçesinden cari yıl bütçesine aktarılan fazlalar yer almaktadır. Ayrıca çeşitli vergiler ve harçlar, kurumların idari faaliyetlerinden elde edilen gelirler, gecikmiş ödemeler ve cezalar üzerinden alınan faizler de diğer gelirler içerisinde değerlendirilmektedir<sup>147</sup>. 70'li yıllarda Birlik bütçesi içerisinde önemli yer kaplayan diğer gelirler, zaman içerisinde bütçedeki payı itibariyle az ve ihmal edilebilir bir yer kaplar hale gelmiştir.

#### **e. İngiltere Düzeltmesi**

Birlik düzeyinde uygulanacak ortak politikaların varlığından doğacak harcamaların, Birlik bütçesinin özkaynakları ile finanse edilmesi yönünde alınan karar, Birlik'e mali özerkliğini kazandırması açısından önemlidir. Ancak uygulamaya konan özkaynaklar sistemi ile birlikte üye ülkeler arasında oluşan bütçesel dengesizliklerin yol açtığı tartışmalar ortaya

<sup>144</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2008, a.g.e., s.241; European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.e., s.193 ve Horvath, a.g.e., s.268.

<sup>145</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2008, a.g.e., s.49.

<sup>146</sup> a.g.e., s.69.

<sup>147</sup> Ionela Popa, Denisa Parpandel and Diana Codreanu, "EU budget reform in the context of the current economic crisis", **Theoretical and Applied Economics**, Volume XIX, No. 10(575), 2012, s.134.

çıkılmıştır. Bütçesel dengesizlikler, Birlik bütçesinden net katkı sağlayan ve bütçeye net olarak katkıda bulunan üye ülkelerin varlığından kaynaklanmaktadır. Üye ülkeler arasında ortaya çıkan bütçesel farklılıklara yönelik ilk ciddi tepki İngiltere'den gelmiştir. İngiltere nispeten küçük bir tarım sektörüne sahip olan bir ülkedir. Bundan dolayı İngiltere, ortak tarım politikası için ayrılan paylardan büyük tarım sektörüne sahip olan ülkelere nazaran daha az pay almaktadır. Ancak yüksek oranda tarımsal ürün ithalatı gerçekleştirmesi nedeniyle Birlik bütçesine yaptığı katkı da yüksektir. İngiltere'nin Birlik bütçesinden aldığı paylar ve ona aktardığı paylar dikkate alındığında, aradaki farkın aktardığı paylar lehine daha yüksek olduğu görülmektedir. İngiltere arada var olan farkın azaltılmasına yönelik itirazda bulunmuştur. Bunun üzerine 1984 yılında Fontainebleau'da gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi'nde, aradaki farkın azaltılmasına yönelik kullanılacak düzeltme mekanizması kabul edilmiş ve 1986 yılında uygulamaya konmuştur. Düzeltme mekanizmasının amacı, İngiltere'nin Birlik bütçesine yaptığı katkıları ve Birlik bütçesinden yapılan harcama tahsislerinden aldığı payı değerlendirdikten sonra ortaya çıkan bütçesel dengesizliği azaltmaktır. Bütçesel dengesizlik, İngiltere'nin üye ülkelere dağıtılan bütçe harcamaları içerisindeki payı ile toplam KDV ve GSMH temelli kaynak ödemeleri arasındaki farkı tespit etmek suretiyle hesaplanmaktadır. Elde edilen fark, üye ülkelere tahsis edilen toplam harcama miktarı ile çarpılmaktadır. Hesaplanan bütçesel dengesizliğin %66'lık kısmı İngiltere'ye geri ödenmektedir. İngiltere'nin katkıda bulunacağı tutarın azaltılmasıyla ortaya çıkacak maliyetin, Birlik GSMH'sindeki payına göre üye ülkeler arasında dağıtılmasına karar verilmiştir. 1985 yılından itibaren, Almanya'nın katkıda bulunacağı tutar, normal payının 2/3'ü ile sınırlandırılmıştır. 2002 yılından itibaren ise, Almanya için 1/4 oranının geçerli olması kararlaştırılmıştır ve aynı oran Hollanda'yı, Avusturya'yı ve İsveç'i içerisine alacak şekilde genişletilmiştir. Genişlemenin gerçekleşmesiyle birlikte bütçesel yükün kendilerine aşırı şekilde yüklendiğini iddia eden dört ülke iyileştirme yönünde talepte bulunmuştur. Ardından İngiltere düzeltme mekanizmasının doğurduğu yük kaçınılmaz olarak, Uyum Fonu'ndan yararlanan bir grubu da içerisine alacak şekilde geriye kalan üye ülkeler arasında paylaştırılmıştır<sup>148</sup>.

Birlik bütçesinin gelirlerine yönelik açıklamalar yapılırken, gelirlerin bütçe içerisindeki paylarının yıllar itibariyle ne yönde değişiklik gösterdiği de ele alınmıştır. Ele

---

<sup>148</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, Lüksemburg, 2014, s.35; European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.e., s.194-196; Seguiti, a.g.m., s.107 ve Jones, a.g.e., s.195.

alınan yıllar 1971 – 1999 dönemini kapsamaktadır. Tablo-2’de ise, bu dönem de dikkate alınarak, 2000 – 2013 yılları arasındaki süreçte yaşanan değişiklikler ele alınmıştır.

**Tablo-2: Avrupa Birliği Bütçesi Gelirleri 2000 – 2013 (%)**

Gelir Türleri	AB-15				AB-25			AB-27						AB-28
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KDV	38	33.2	23.5	22.7	13.4	15	15.9	16.5	15.6	10.9	9.8	11.4	10.7	9.4
GSMH Kaynağı	40.5	37	48.1	54.8	66.6	66.2	64.7	62.9	61.3	69.7	71.3	68	70.3	73.7
İngiltere Düzeltmesi	-0.1	-0.1	0.2	0.3	-0.1	-0.1	0	0.1	0.3	-0.3	-0.1	0	0	0.1
Geleneksel Özkaynaklar	16.5	15.5	9.7	11.6	11.9	13.1	13.9	14.1	14.2	12.4	12.3	12.9	11.8	10.3
Maliyetler*	-1.8	-1.7	-6	-3.9	-4	-4.4	-4.6	-4.7	-4.7	-4.1	-4.1	-4.3	-3.9	-3.4
Toplam Özkaynaklar	94.9	85.6	81.4	89.5	91.8	94.1	94.4	93.6	91.4	92.6	93.2	92.3	92.8	93.5
Önceki Yıldan Fazlalar	3.5	12.3	15.7	7.9	5.3	2.6	2.2	1.6	1.3	1.5	1.8	3.5	1.1	0.7
Diğer Gelirler	1.7	2.1	2.9	2.6	2.9	3.3	3.4	4.9	7.3	5.9	5.1	4.2	6.2	5.8

\*: Maliyetler, geleneksel özkaynakların toplanması sırasında ortaya çıkan masrafların belirli bir oran dahilinde üye ülkelere bırakılan kısmını ifade etmektedir.

**Kaynak:** European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.e., s.122.

Tablo-2’de Birlik bütçesinde yer alan özkaynakların 2000 – 2013 yılları arasında, toplam bütçe gelirleri içerisindeki paylarının oransal dağılımı verilmiştir. Tablo-2’de yer alan oransal dağılıma göre, geleneksel özkaynakların toplam bütçe gelirleri içerisindeki payında azalmanın devam ettiği görülmektedir. Geleneksel özkaynakların toplam bütçe içerisindeki payı 2013 yılı itibarıyla %10.3 olmuştur. 2014 yılında ise, bu payın az da olsa bir artışla %12’ye çıktığı görülmektedir<sup>149</sup>. Geleneksel özkaynakların üye ülkeler tarafından toplanması sırasında ortaya çıkan masraflar “maliyetler” başlığı çerçevesinde ele alınmıştır. Yıllar itibarıyla incelendiğinde, toplama maliyetleri az da olsa artış göstermiştir ve 2013 yılında %-3.4 düzeyine ulaşmıştır. Geleneksel özkaynaklardan sonra üçüncü gelir kalemi olarak ifade edilen KDV’nin, 90’lı yılların ortalarından itibaren düşüşe geçen Birlik bütçesi içerisindeki payı, 2000 – 2013 yılları arasında da düşme eğilimini sürdürmüştür. 2000 yılında %38 olan KDV payı, 2013 yılında gelindiğinde önemli bir azalma yaşayarak %9.4 düzeyine inmiştir. Aynı oran 2014 yılı için %13.2 olarak hesaplanmıştır<sup>150</sup>.

Yıllar içerisinde geleneksel özkaynaklar ve KDV kaynağı paylarında yaşanan azalmaların aksine, GSMH temelli kaynakta artış olmuştur. İlk kez 1988 yılında Birlik bütçesinde içerisinde paya sahip olan GSMH temelli kaynak, diğer iki kaynağın harcamaları karşılayamayan kısmını tamamlamada önemli bir rol oynamıştır. GSMH temelli kaynağın

<sup>149</sup> European Commission, **Multiannual Financial Framework 2014 – 2020 and EU Budget 2014: The Figures**, Belgium, 2013, s.24.

<sup>150</sup> a.g.e., s.24.

Birlik bütçesinde yer aldığı ilk yıldan itibaren hızlı bir artış göstermesi, onun sahip olduğu tamamlayıcı rolün doğal sonucudur. Tablo-2’de yer alan verilere göre, 2000’li yılların başlarında Birlik bütçesinin toplam gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturan GSMH temelli kaynak payı, izleyen yıllarda artmaya devam etmiştir ve 2013 yılında %73.7 düzeyine ulaşmıştır. GSMH payı 2014 yılına gelindiğinde, bir önceki yıl ulaştığı düzeyi koruyarak %73.6 olarak gerçekleşmiştir<sup>151</sup>.

Birlik bütçesinin dört özkaynağının haricinde diğer gelirler başlığı altında ele alınan kaynakları da vardır. Bunların 2000 – 2013 yılları arasında Birlik bütçesi içerisindeki payı ortalama %3.9 düzeyindedir. Özkaynaklardan ve diğer gelirlerden ayrı olarak, Birlik bütçesi gelirleri içerisinde yer alan iki kalem daha vardır. Bunlar, İngiltere düzeltmesi ve önceki mali yıldan cari yıl bütçesine aktarılan fazlalardır. Ancak bu iki kalemin Birlik bütçesi içerisindeki payı ihmal edilebilecek oranda azdır.

## **2. Harcamalar**

Avrupa entegrasyon süreci içerisinde, Birlik düzeyinde belirli alanlarda ortak politikalar uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Bunlar içerisinde tarım, bölgesel ve sosyal bütünleşme, ulaşım, enerji gibi alanlar yer almaktadır. Belirlenen ortak politikaların gerçekleştirilmesinde kullanılacak harcamaların Birlik bütçesi aracılığıyla karşılanacağı kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda çeşitli kaynaklardan elde edilen bütçe gelirleri birbirinden farklı harcama alanları arasında tahsis edilmiştir. Özellikle 1988 yılında gerçekleştirilen bütçe reformuyla uygulamaya konan çok yıllık mali planlar, harcama alanlarını ve bunlara ayrılacak kaynakları sistematik hale getirmiştir. Bu çerçevede harcama alanları başlıkları tarım, yapısal faaliyetler, iç politika, dış faaliyetler, rezervler, katılım öncesi yardımlar ve idari harcamalardan oluşturulmuştur. Son olarak Üçüncü Mali Plan (2000 – 2006) döneminde uygulanan bu sınıflandırmada 2007 yılı itibariyle değişikliğe gidilmiştir.

Harcama alanlarının sınıflandırılmasında gerçekleştirilen değişiklik, Birlik bütçesinin geçmiş dönemdeki ve günümüzdeki harcama yapısını analiz etmede kolaylık sağlaması adına, 2007 yılı öncesindeki ve sonrasındaki dönemi ayrı alt başlıklar halinde ele almayı gerekli kılmaktadır.

---

<sup>151</sup> a.g.e., s.24.

### a. Dördüncü Mali Plan Öncesi Dönem

Birlik bütçesinin tek bir bütçe haline getirildiği 1967 yılında ve onu takip eden yıllarda, bütçeden gerçekleştirilen harcamaların en fazla tahsis edildiği ortak politika alanı tarımdır. Ortak tarım politikası, taban fiyatların ve çiftçilere yapılan doğrudan ödemelerin düzenlenmesi yoluyla tarım sektöründe gelirlerin ve ürün çıktılarının artmasını hedefleyen bir sistem olarak ifade edilmektedir. Avrupa Birliği'nde tarımsal ürünlerin ihracatının sübvansede edilmesi sağlanmakta ve taban fiyatların sürekliliğini sağlamak adına ithalata tarımsal vergiler konulmaktadır. Çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler ise, düşüş gösteren tarımsal ürün fiyatlarının telafi edilmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda ortak tarım politikasının "pahalı/maliyetli" bir politika alanı olduğunu ifade etmek mümkündür<sup>152</sup>. Dolayısıyla ortak tarım politikası kapsamında yapılan harcamaların bütçe içerisinde bir harcama kalemi vasıtasıyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede belirlenen harcama kalemi Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu'nun (ATYGF) Garanti Bölümüdür<sup>153</sup>.

Ortak tarım politikasından sonra Birlik bütçesinin harcamalarından en fazla payı yapısal politikalar çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler almaktadır. Birlik düzeyinde gerçekleştirilen yapısal faaliyetler ile temel olarak amaçlanan, üye ülkelerin kişi başına düşen gelir seviyeleri arasındaki farkları en aza indirmek veya yakınlaştırmaktır. Bu kapsamda Birlik'in bölgesel ve sosyal politikalarını gerçekleştirmek adına çeşitli fonlar oluşturulmuştur. Bunlar, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yapısal Fonlar kendi içerisinde ATYGF'nin Yönverme Bölümü, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı (BYMA) olarak sınıflandırılmıştır. Uyum Fonu ise, Birlik'in kişi başına düşen GSMH'sinin %90'ından daha az kişi başına GSMH'ye sahip olan üye ülkelere finansal yardım sağlamak adına kurulmuş bir mekanizmadır<sup>154</sup>.

Birlik bütçesinden yapılan harcamaların büyük bir bölümü ortak tarım politikasına ve yapısal faaliyetlere ayrılmaktadır. Harcamalardan geriye kalan pay ise, Birlik içinde ve dışında gerçekleştirilen faaliyetlere ve idarenin faaliyetlerine ayrılmaktadır. Ayrıca Birlik bütçesi içerisinde, öngörülmeven harcamaları gerçekleştirmek adına rezervler kısmı da yer almaktadır. Bunlardan Birlik içi politikalara yönelik gerçekleştirilen harcamalar içerisinde araştırma ve teknolojik gelişme, Avrupa çapında ulaşım, enerji, telekomünikasyon ağları,

<sup>152</sup> Seguiti, a.g.m., s.107.

<sup>153</sup> Hroje Simovic, "The European Union Budget", **Financial Theory and Practice**, Vol.29/ No.3, 2005, s.250.

<sup>154</sup> Simovic, a.g.m., s.250 ve Seguiti, a.g.m., s.108.

eğitim ve gençlik, evre, adalet, güvenlik, istihdam, medya gibi alanlar yer almaktadır. Birlik'in dış faaliyetlerine yönelik harcamalar, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlamak adına yapılan yardımlar, gıda yardımları ve insani yardımlar, Balkan ve eski Sovyetler Birliği lkeleri ile gelişmekte olan Asya, Latin Amerika, Afrika, Orta Doğu ve Akdeniz'deki ülkelerle yapılan işbirliği politikası çerçevesinde yapılan harcamalardan oluşmaktadır. İdari harcamalar, Birlik'te yer alan kurumların gerçekleştirdiği faaliyetlerin finansmanını sağlamak üzere yapılmaktadır. Birlik bütçesinde yer alan rezervler ise, bütçenin uygulanması sırasında ortaya çıkan beklenmedik durumların aşılmasını sağlamak adına getirilmiştir. Rezervler kendi içerisinde üç ayrı başlığa ayrılmıştır. Bunlar para rezervleri, acil yardım rezervleri ve garantiler olarak ifade edilmektedir<sup>155</sup>. Yapılan açıklamalardan sonra aşağıda yer verilen Tablo-3'te Birlik bütçesinin harcama yapısında yıllar itibariyle gerçekleşen değişim ele alınmıştır.

**Tablo-3: Birlik Bütçesi Harcamalarının Alanlar İtibariyle Dağılımı (Milyon ECU/Euro\*)**

Yıllar	Harcama Alanları							Katılım ncesi Strateji
	ATYGF Garantİ Bölümü	Yapısal Faaliyetler		İ Politikalar	Dış Faaliyetler	İdari Harcamalar	Rezervler	
		Yapısal Fonlar	Uyum Fonu					
1968	1.260	58.5	-	73.4**	1.0	94.7	-	-
1970	3.109	95.4	-	63.4	1.4	115.3	-	-
1975	4.328	375.3	-	115.9	250.9	364	-	-
1980	11.292	1.809	-	364.2	603.9	829.9	-	-
1985	19.728	3.703	-	677.9	963.8	1.305	-	-
1990	28.400	10.600	-	1.791	1.431	2.354	-	-
1993	35.230	19.777	1.500	3.940	3.950	3.280	1.500	-
1994	35.095	20.135	1.750	4.084	4.000	3.380	1.500	-
1995	35.722	21.480	2.000	5.060	4.895	4.022	1.146	-
1996	36.364	22.740	2.250	5.233	5.162	4.110	1.140	-
1997	37.023	24.026	2.500	5.449	5.468	4.232	1.140	-
1998	37.697	25.690	2.550	5.677	5.865	4.295	1.140	-
1999	38.389	27.400	2.600	5.894	6.340	4.359	1.140	-
2000	41.738	30.019	2.659	6.031	4.627	4.638	906	3.174
2001	44.530	30.005	2.715	6.272	4.735	4.776	916	3.240
2002	46.587	30.849	2.789	6.558	4.873	5.012	676	3.328
2003	47.378	31.129	2.839	6.796	4.972	5.211	434	3.386
2004	49.305	35.353	5.682	8.722	5.082	5.983	442	3.455
2005	50.431	36.517	5.168	8.967	5.093	6.154	442	3.455
2006	50.575	37.028	5.904	9.093	5.104	6.325	442	3.455

\*: Birlik'te ilk etapta para birimi olarak ECU kullanılmıştır. Ancak 2002 yılından itibaren tek para birimi olarak Euro kullanılmaya başlanmıştır. Bu nedenle başlıkta iki farklı para biriminin verilmesi gerekli grlmştir.

\*\* : İ politikalar başlığı altında 1968 – 1990 yılları arasında gösterilen harcamalar yalnızca araştırma harcamalarını kapsamına almaktadır.

**Kaynak:** Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Birliği Bütçesi Fonları ve Türkiye'nin Tam yeliği**, s.18'de ve European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, s.36, 48, 54, 74'te yer alan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

<sup>155</sup> Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e., s.168-169 ve Simovic, a.g.m., s.250-251.

1968 – 2006 yılları arasını içerisine alan dönemde, bütçe harcamaları içerisinde en büyük payın ATYGF Garanti Bölümü'ne ayrıldığı görülmektedir. 1968 yılından başlayarak bu alana yönelik gerçekleştirilen harcamaların sürekli artış gösterdiğini ifade etmek mümkündür. Ayrıca ATYGF Garanti Bölümü'ne yönelik gerçekleştirilen harcamalar, toplam bütçe harcamaları arasında oransal anlamda en büyük paya sahiptir. 1968 yılında ATYGF Garanti Bölümü için 1.260 milyon ECU pay ayrılmıştır. 2006 yılına gelindiğinde ayrılan payın 50.575 milyon Euro'ya ulaştığı görülmektedir. Ancak gerçekleştirilen harcamaların miktarındaki artış, bu alana yönelik harcamaların toplam bütçe gelirleri içerisindeki payının sürekli bir şekilde artış gösterdiği anlamına gelmemektedir. Oransal anlamda toplam bütçe gelirlerinden ATYGF Garanti Bölümü'ne ayrılan payın yıllar itibariyle düştüğünü ifade etmek mümkündür. Düşüşün ardındaki temel neden, ortak tarım politikası kapsamında ayrılan payın etkin ve verimli olmayan şekilde kullanılması ve buna bağlı olarak ortaya çıkan reform ihtiyacıdır. Bu bağlamda 70'li yıllarda toplam bütçe harcamaları içerisinde %90'lara ulaşan ATYGF Garanti Bölümü harcama payı, 2000'li yıllara gelindiğinde %40'lar düzeyine inmiştir.

ATYGF Garanti Bölümü'ne ayrılan harcamalardan sonra, Birlik bütçesinin toplam harcamalarından en fazla payı alan yapısal faaliyetlere yönelik gerçekleştirilen harcamalardır. Yapısal faaliyetler, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu olmak üzere iki ayrı fon aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Tablo-3'te Birlik bütçesi içerisinde Yapısal Fonlar'a ve Uyum Fonu'na ayrılan tutarlar ayrı başlıklar altında gösterilmiştir. Uyum Fonu için ayrılan tutarlar 1993 yılı öncesindeki yıllarda gösterilmemiştir. Bunun nedeni Uyum Fonu'nun 1993 yılından itibaren uygulamaya konmasıdır. Tablo-3 incelendiğinde, her iki fonun da uygulamaya konduğu yıllardan itibaren artış gösterdiği görülmektedir. Yapısal faaliyetlere yönelik gerçekleştirilen harcama artışı, gerek miktar açısından gerekse oransal açıdan ortaya çıkmıştır. Yapısal Fonlar'a ayrılan pay yıllar itibariyle incelendiğinde önemli bir artış göstermiştir. Yaşanan artışın temelinde Birlik'in ekonomik ve parasal birlik hedefine yönelmesi yatmaktadır. Ekonomik ve parasal birlikte kalkınmışlık derecesi açısından bölgeler arasında eşitsizlikler doğması muhtemeldir. Bunun giderilmesi adına Birlik çapında ortak politikalar uygulanması ve bunların Birlik bütçesinden gerçekleştirilecek harcamalarla finanse edilmesinin sağlanması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda uygulamaya konan Yapısal Fonlar'ın ve 1993 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Uyum Fonu'nun yıllar içerisinde artış gösterdiğini ifade etmek mümkündür. Yıllar itibariyle yapısal faaliyetlerde bir bütün olarak gerçekleşen harcama



artışının gerisinde yatan bir başka neden, ortak tarım politikası kapsamında ayrılan payların azaltılmasıdır.

1968 – 2006 yılları arasında ortak tarım politikasına ve yapısal faaliyetlere yönelik ayrılan harcamalar, Birlik bütçesinin toplam harcamaları içerisinde önemli bir paya sahiptir. Bazı yıllarda her iki harcama alanı kapsamında gerçekleştirilen harcamalar toplam bütçe harcamalarının %90'ını aşmıştır. Dolayısıyla iki farklı harcama alanına ayrılan kaynakların büyüklüğü, diğer harcama alanlarına oldukça düşük kaynak ayrılması sonucunu doğurmuştur. Tablo-3'ten de görülebileceği üzere, iç politikalar, Birlik dışı faaliyetler, idari harcamalar ve katılım öncesi strateji kapsamında tahsis edilen kaynakların, bu alanlara yönelik ortak politikaların gerçekleştirilmesinde yetersiz kaldığını ifade etmek mümkündür. Yıllar itibariyle incelendiğinde, dört harcama alanı için ayrılan miktarın arttığı görülmektedir. Ancak miktar anlamında gerçekleşen artışın, kesin ve net bir biçimde oransal olarak gerçekleştiğini ifade etmek doğru değildir.

#### **b. Dördüncü Mali Plan ve Sonrası**

Birlik bütçesinin harcama alanlarının sınıflandırılması 2007 – 2013 yıllarını içerisine alan Dördüncü Mali Plan döneminde değişikliğe uğramıştır. Önceki dönemlerde yedi başlık olarak ele alınan harcama alanlarının yeni dönemle birlikte beş ana başlıktan oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bunlar aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır<sup>156</sup>:

1. Sürdürülebilir Kalkınma: 1.a. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edebilirlik ve 1.b. Büyüme ve İstihdam İçin Dayanışma olarak iki alt başlığa ayrılmaktadır;
2. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi;
3. Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet: 3.a. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet ve 3.b. Vatandaşlık olarak iki alt başlığa ayrılmaktadır;
4. Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği;
5. İdari Harcamalar'dır.

Dördüncü Mali Plan ile birlikte önceki dönemlerden farklı olarak belirlenen beş harcama alanının, Birlik'in ulaşmak istediği "Lizbon" hedefleri ile yakın ilişkisi vardır. Lizbon hedefleri özellikle, Birlik çapında büyümenin arttırılması ve istihdam yaratılabilmesi adına rekabet edilebilirliği ön plana çıkaran politikalara odaklanmaktadır. Bu bağlamda Birlik

<sup>156</sup> Mustafa Deniz, "Reforming The European Union Budget: A Social Constructivist Policy Approach", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 2010, s.100-101.

bütçesinin genişletilmiş bir araştırma bütçesi olmasının yanında trans-Avrupa ağlarına ve rekabetçi bir ekonominin yaratılmasına yönelik alanlara daha fazla kaynak aktarılması hedeflenmektedir<sup>157</sup>.

Birlik bütçesinden gerçekleştirilecek harcamalarda dikkate alınacak bir diğer husus, Birlik'te katma değer yaratılmasına yönelik bir anlayış benimsenecek olmasıdır. Benimsenen anlayış gereği, gerçekleştirilen her bir harcamanın Birlik'te katma değer yaratmayacağı ve Birlik bütçesinden ayrılacak kaynakların tüm alanlarda kullanılmayacağı ifade edilmiştir. Bundan dolayı "yerindenlik ilkesi"nin bir gereği olarak ulusal bütçeler ve Birlik bütçesi arasında, harcamalara yönelik ihtiyacın ve amaçların belirlenmesinde önceliklendirmeye gidilmesinin bir zorunluluk olduğu belirtilmiştir<sup>158</sup>. Bu kapsamda harcama alanlarının beş ana başlıkta toplanmasının yanında aynı alanların sıralamasında da değişikliğe gidilmiştir. Önceki mali plan dönemlerinde harcama sınıflandırması içerisinde birinci başlıkta yer alan tarım, 2007 yılından itibaren ikinci ana başlık içerisinde yer almaya başlayacaktır. Lizbon hedefleri doğrultusunda ön plana çıkan büyüme ve istihdam için rekabet edilebilirliğin desteklenmesine yönelik politikalar ise yeni mali plan dönemiyle birlikte birinci başlıkta tarımın yerini almıştır<sup>159</sup>.

### ***(1) Sürdürülebilir Kalkınma (Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme)***

2007 yılından itibaren geçerli olacak harcama sınıflandırmasında birinci ana başlık Sürdürülebilir Büyüme adını almıştır. Bu başlığın rekabet edebilirliği artırmak, Avrupa ekonomisini canlandırmak ve Avrupa çapında yeni iş olanakları yaratmak olmak üzere üç temel amacı vardır<sup>160</sup>. Sürdürülebilir Büyüme başlığı kendi içerisinde iki alt başlığa ayrılmıştır. Bunlardan ilki, 1.a. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edebilirlik'tir. Bu alt başlık kapsamında tahsis edilecek kaynaklar, Avrupa Birliği'nin yüksek düzeyde istihdama, verimliliğe ve sosyal uyuma hizmet edecek olan akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir ekonomiye dönüşmesi adına önem arz etmektedir<sup>161</sup>. Bu bağlamda Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edebilirlik alt başlığı altında, Lizbon stratejisine uygun olarak belirlenen öncelikli ve geliştirilmesi gereken alanlar olarak kabul edilen araştırma-geliştirme, eğitim-öğretim, trans

<sup>157</sup> Begg, a.g.e., s.31.

<sup>158</sup> Gabriele Cipriani, **Financing The EU Budget: Moving Forward or Backwards?**, Rowman&Littlefield International, London, 2014, s.81.

<sup>159</sup> Deniz, a.g.e., s.100.

<sup>160</sup> a.g.e., s.101.

<sup>161</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.49.

Avrupa ağlarının güvenliği, çevresel sürdürülebilirlik, tek pazarın ve sosyal politikaların desteklenmesi adına harcamalar yapılması kararlaştırılmıştır<sup>162</sup>.

1.a. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edebilirlik alt başlığı kapsamında finanse edilmesi kararlaştırılan çeşitli programlar vardır. Bunlar, *Araştırma ve Teknolojik Kalkınma Üzerine Çerçeve Programı, Hayatboyu Öğrenme, Trans-Avrupa Ulaşım ve Enerji Ağları, Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon, Galileo, Internet Plus, Marco Polo-II, Custom 2013 ve Fiscalis 2013* programlarıdır.

Sürdürülebilir Büyüme ana başlığı içerisinde yer alan ikinci alt başlık, 1.b. Büyüme ve İstihdam İçin Dayanışma'dır. İkinci alt başlık kapsamında belirli fonlar kullanılmaktadır. Bunlar, yapısal fonlar ve uyum fonudur. Yapısal Fonlar içerisinde yer alan fonlar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa Tarımsal Yönerme Fonu (ATYF) ve Balıkçılık Yönerme Finansal Aracı (BYFA)'dır<sup>163</sup>. Bu çerçevede Birlik'te bölgesel politikaları gerçekleştirmek adına ABKF ve Uyum Fonu kullanılmaktadır. İstihdama ve sosyal politikalara yönelik harcamaların finanse edilmesinde ise daha çok ASF kullanılmaktadır<sup>164</sup>.

Yapısal Fonlar ile amaçlanan, Birlik'in ortalama kişi başına gelirinin %75'inin altında olan geri kalmış bölgelerinin kalkınmasını ve o bölgelerde gerçekleştirilmesi planlanan değişiklikleri desteklemektir. Yapısal Fonlar'ın bir diğer amacı, özellikle işsizlik oranı Birlik ortalamasının üzerinde olan ve sanayideki işgücünün azaldığı bölgelerin yeniden yapılandırılmasıdır. Aynı zamanda genç nüfusun eğitilmesine ve kırsal alanların kalkınmasının teşvik edilmesine yönelik faaliyetler de Yapısal Fonlar'ın amaçları arasında yer almaktadır<sup>165</sup>.

Yapısal Fonlar'ın varlığı, tek pazarı oluşturmuş ve ekonomik ve parasal birlik sürecine girmiş olan Avrupa Birliği'nde, bölgeler arasında etkin rekabeti sağlamaya yönelik işlev de üstlenmiştir. Bu bağlamda Yapısal Fonlar içerisinde ağırlık, taşımacılık ağları, telekomünikasyon, enerji arzı, beşeri sermaye ve mesleki eğitim gibi fiziksel ve sosyal altyapı

<sup>162</sup> Güvenç, *Avrupa Birliği Bütçesi*, a.g.m., s.18.

<sup>163</sup> Harrop, a.g.m., s.73.

<sup>164</sup> Güvenç, *Avrupa Birliği Bütçesi*, a.g.m., s.18 ve European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.62.

<sup>165</sup> Padoa-Schioppa, a.g.m., s.163.

harcamalarına verilmiştir. Fiziksel ve sosyal altyapının geliştirilmesiyle tek pazar tarafından sunulan fırsatların her bir bölge için erişilebilir olması sağlanmaya çalışılmaktadır<sup>166</sup>.

Yapısal Fonlar içerisinde en büyük paya sahip olan fon, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'dur. ABKF, Avrupa Birliği'nde 1975 yılında uygulamaya konmuştur ve o yıldan itibaren bölgesel politikalar Birlik'te ortak politika alanlarından biri olarak kabul edilmiştir<sup>167</sup>. 1975 yılından itibaren ABKF, Birlik içerisinde yer alan tüm üye ülkelerde bölgesel ve yerel kalkınmayı destekleyen faaliyetlerle birlikte verimli altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde rol üstlenmiştir<sup>168</sup>.

Yapısal Fonlar içerisinde ABKF'den sonra en fazla payı alan ikinci fon, Avrupa Sosyal Fonu (ASF)'dur. ASF, istihdamı desteklemesi ve Birlik'te yaşayan bireylere eşit istihdam olanakları sağlaması bakımından Avrupa Birliği'nin temel mali aracı olarak kabul edilmektedir. ASF'nin istihdama yönelik amaçları dikkate alındığında, Birlik'te Avrupa 2020 Stratejisi kapsamında belirlenen akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme hedefinin ana bileşenlerinden biri olduğunu ifade etmek mümkündür. Aynı zamanda ASF, Birlik'te yer alan tüm bölgelerde istihdam, eğitim, sosyal ilişkiler ve kamu yönetimi alanlarında gerçekleştirilmesi planlanan yapısal reformlara eşlik eden önemli bir araç konumundadır<sup>169</sup>.

Yapısal Fonlar içerisinde yer alan diğer iki fon, Avrupa Tarımsal Yönerme Fonu (ATYF) ile Balıkçılık Yönerme Finansal Aracı (BYFA)'dır. Daha çok tarımsal politikayı kapsamına alan ATYF ile tarımsal üretimde bölgeler arasında ortaya çıkan tarımsal farklılıkları azaltmak hedeflenmektedir. BYFA ise, Birlik içerisinde balıkçılıkla ilgili faaliyetlere yer veren yapısal fon türüdür. Yapısal Fonlar içerisinde yer alan ABKF, ASF ve ATYF "geleneksel yapısal fonlar" olarak da ifade edilmektedir<sup>170</sup>.

Gelirin yeniden dağılımının sağlanmasında Yapısal Fonlar'ın yanında kullanılan bir diğer mali araç Uyum Fonu (UF)'dur. Uyum Fonu 1994 yılında üye ülkelerin aralarında anlaşmaya varmaları sonucu, Birlik'in ortalama kişi başına gelirinin %90'ının altında kişi başına gelire sahip olan dört üye ülkenin (Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya) finansal anlamda desteklenmesi adına oluşturulmuştur<sup>171</sup>. Üye ülkelerin Uyum Fonu'nda yer alan

<sup>166</sup> Pelkmans, a.g.m., s.170.

<sup>167</sup> Carlo Altomonte and Mario Nava, **Economics and Policies of an Enlarged Europe**, Edward Elgar Publishing Inc., Cheltenham, 2005, s.287.

<sup>168</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.m., s.207.

<sup>169</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.66.

<sup>170</sup> Simovic, a.g.m., s.254.

<sup>171</sup> Padoa-Schioppa, a.g.m., s.163.

kaynaklardan yararlanabilmeleri için kişi başına gelirlerinin Birlik ortalamasının %90'ını geçmemesi gerekmektedir. Aksi takdirde üye ülkelerin Uyum Fonu'nda yer alan kaynaklardan yararlanma hakkını kaybetmeleri söz konusudur<sup>172</sup>.

2007 – 2013 yılları arasında Sürdürülebilir Büyüme başlığı için 363.615 milyar Euro kaynak ayrılmıştır. Bu tutar toplam bütçe harcamaları içerisinde %42'lik bir paya denk düşmektedir. Bu yönüyle Sürdürülebilir Büyüme, ikinci başlık olan Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi'nden sonra en fazla kaynak tahsis edilen ikinci harcama alanı olma özelliğini taşımaktadır.

## ***(2) Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi***

Harcama alanlarının sınıflandırılmasında kullanılan ikinci başlık Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi'dir. Bu başlık kapsamında Birlik'in tarıma, kırsal kalkınmaya, balıkçılığa ve çevreye yönelik harcamaları finanse edilmektedir. Bunlar arasında geçmişten günümüze tartışmalı bir şekilde harcama öncelikleri içerisinde en önde gelen harcama kalemi ortak tarım politikasıdır<sup>173</sup>.

Ortak tarım politikası güvenli ve yüksek kalitede yiyecek üretimini teşvik etmektedir. Aynı zamanda tarımda ve gıda işleme sürecinde yenilikler getirilmesi ve çiftçilerin desteklenmesinin yanında Avrupa'lı tarım ürünlerinin teşvik edilmesini de kapsamına almıştır<sup>174</sup>. Bu bağlamda ortak tarım politikasının bütçe sınıflandırması içerisinde iki farklı finansal araç vardır. Çiftçilere yapılan doğrudan yardımların ve kırsal kalkınmanın finanse edilmesinde kullanılan araçlardan ilki, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (ATGF)'dur. İkinci finansal araç ise, Kırsal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Tarımsal Fonu (KKYATF)'dur<sup>175</sup>. İkinci ana başlık kapsamında ortak tarım politikasına tahsis edilen kaynaklardan sonra en fazla payı kırsal kalkınma almaktadır. Kırsal kalkınma kapsamında yapılan harcamalar ile Birlik'te kırsal bölgelerin ekonomik potansiyelinin artırılması, yerleşik halkın uğraş konusu olan faaliyetleri çeşitlendirerek onlara yeni gelir kaynaklarının yaratılması ve KKYATF aracılığıyla kırsal mirasın korunmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi başlığı altında tarıma ve kırsal kalkınmaya ayrılan kaynakların yanında arazilerin ve ormanların etkin ve sürdürülebilir bir şekilde kullanımının sağlanması adına harcamalar yapılmaktadır. Ayrıca doğanın ve biyoçeşitliliğin korunmasına yönelik

<sup>172</sup> Collignon, a.g.m., s.168 ve Padoa-Schioppa, a.g.m., s.163.

<sup>173</sup> Begg, a.g.e., s.33.

<sup>174</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.70.

<sup>175</sup> Deniz, a.g.e., s.122.

önlemlerin arttırılması, atık üretiminin ve sera gazı salınımının azaltılması ve yeşil teknolojilerin ve hava kalitesinin geliştirilmesi için kaynak ayrılmaktadır. Bununla beraber ortak balıkçılık politikası ile birlikte sürdürülebilir balıkçılığın ve balık yetiştiriciliğinin desteklendiği görülmektedir<sup>176</sup>.

Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi'ne, 2007 – 2013 yılları arasında 385.226 milyar Euro'luk kaynak ayrılmıştır. Ayrılan kaynak toplam bütçe harcamalarına oranlandığında %45'lik bir pay ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan pay göz önüne alındığında, harcama sınıflandırması içerisinde ikinci sırada yer alan başlığın toplam bütçe harcamaları içerisinde en büyük payı aldığını görmek mümkündür.

### ***(3) Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet (Güvenlik ve Vatandaşlık)***

Harcama alanlarının sınıflandırılmasında Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet üçüncü ana başlık olarak belirlenmiştir. Üçüncü başlık kapsamında ele alınacak konuların ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik uygulanacak programların Birlik'in iç politikaları ile doğrudan ilgisi vardır. Dolayısıyla 2007 yılı öncesi mali plan dönemlerinde harcama alanları sınıflandırmasında kullanılan iç politikalar başlığının yerini, yeni mali plan dönemiyle birlikte üçüncü başlığın aldığı ifade etmek mümkündür. Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet başlığı kendi içerisinde iki alt başlığa ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, 3.a. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet'tir. Birlik'te özgürlüğün, güvenliğin ve adaletin ortak bir politika alanı olarak belirlenmesi 70'li yıllara dayanmaktadır. Ancak bunlara yönelik atılan iki ciddi adım, Birlik'te kurucu antlaşmalar içerisinde de yer alan Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile atılmıştır. Önceki yıllarda güvenlik ve adalet politikaları arasında gerçekleştirilen işbirliği, Maastricht Antlaşması ile birlikte Birlik'in üç sütunundan birini oluşturur hale gelmiştir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarına yönelik politika fikri ile Amsterdam Antlaşması kapsamında tanışılmıştır. Antlaşma'ya göre Birlik'in, sınır kontrollerine, ilticaya, göçe, suçun önlenmesi ve suçla mücadeleyle yönelik politikalara sahip olması gerekmektedir<sup>177</sup>.

2007 yılı ile birlikte bu alanlara yönelik politikalara harcama alanlarının sınıflandırması içerisinde ayrı bir başlık olarak yer verilmiştir. Çünkü Birlik sınırları içerisinde yaşamın korunması ve vatandaşların özgürlüğünün ve refahının sağlanması önem arz etmektedir. Bu bağlamda Birlik'e sınır yönetimi de dahil olmak üzere, ortak bir iltica alanının, kolluk kuvvetler arasındaki işbirliğinin, terörizmin ve suçun önlenmesi ve onlarla

<sup>176</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.70.

<sup>177</sup> Deniz, a.g.e., s.132.

mücadele edilmesine yönelik adli makamların geliştirilmesi, temel haklara saygı gösterilmesi ve uyuşturucu için küresel bir yaklaşım benimsenmesi noktalarında sorumluluklar yüklenmiştir<sup>178</sup>.

Üçüncü ana başlık kapsamında belirlenen üçüncü başlık ise, 3.b. Vatandaşlık'tır. Vatandaşlık başlığı, vatandaşların yaşam kalitesinin yükseltilmesi, kamu sağlığına yönelik yatırım yapılması, tüketicinin korunmasının geliştirilmesi ve Avrupa'nın kültürünün ve çeşitliliğinin geliştirilmesi konularını kapsamına almaktadır<sup>179</sup>. Bu kapsamda Avrupa 2020 Stratejisi'ne uygun olarak belirlenen "*Gençlik Hareketi (Youth on the move), Yeni İş Olanaklarına Yönelik Gündem (An agenda for new skills and jobs), yoksulluğa karşı Avrupa platformunun oluşturulması ve Yenilikçi Avrupa Birliği*" adı altında çeşitli programlar uygulamaya konmuştur<sup>180</sup>.

Üçüncü başlık kapsamında uygulanacak programlar ve bunlara yönelik gerçekleştirilecek harcamalar ile Birlik sınırları içerisinde güvenli ve yaşanabilir bir alan yaratmak ve yaratılan alanda yaşamını sürdüren bireylerde vatandaşlık bilincini ve Birlik'e dair aidiyet duygusunu geliştirmek hedeflenmektedir. Ancak bunun gerçekleştirilebilmesi adına Birlik bütçesinin harcamalarından ayrılan pay diğer harcama alanlarıyla karşılaştırıldığında oldukça düşüktür.

#### **(4) Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği (Küresel Avrupa)**

Harcama alanlarının sınıflandırılmasında kullanılan dördüncü ana başlık Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği'dir. Daha önce de ifade edildiği üzere, Avrupa'da ülkeler arasında yaşanan çatışmaları önlemek ve uzun süren savaş sonucu ortaya çıkan olumsuzluklarla bir daha karşılaşmamak adına bir birlik oluşturma fikri gündeme gelmiştir. Günümüzde varlığını sürdürmeye devam eden Avrupa Birliği bu fikre dayanmaktadır. Ancak zaman içerisinde Avrupa Birliği, barışın sağlanmasına ve sürekli kılınmasına küresel düzeyde de katkı sağlayacak politikalar benimsemiştir. Benimsenen politikalar neticesinde uygulamaya konan programlara Birlik bütçesinden kaynak tahsis edilmiştir. Kaynak tahsisi 2007 yılından önceki mali plan dönemlerinde dış faaliyetler başlığı altında gerçekleştirilmiştir. 2007 yılından itibaren belirlenen yeni harcama sınıflandırmasında dış faaliyetler başlığı yerine Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği başlığı kullanılmaya başlanmıştır. Birlik'te sınırdışı faaliyetlere kaynak ayrılmasının gerisinde istikrarı, güvenliği ve komşulararası iyi ilişkilerin

<sup>178</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.79.

<sup>179</sup> Deniz, a.g.e., s.136.

<sup>180</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.90.

devamlılığını desteklemek yatmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği dış faaliyetlere kaynak ayırmak yoluyla, kriz yönetiminde ve barışın korunmasına yönelik görevler üstlenilmesinde dünyanın birçok bölgesinde söz sahibi olmak istemektedir<sup>181</sup>. Bu bağlamda dördüncü başlık kapsamında katılım öncesi mali yardım, komşuluk, kalkınma ve ekonomik işbirliği konularında harcamalar yapılmaktadır<sup>182</sup>.

İfade edilen konular kapsamında harcamaların gerçekleştirilebilmesi için çeşitli araçlar belirlenmiştir. Bu araçlardan en önde gelenleri, *Kalkınma İşbirliği Aracı (DCI)*, *Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI)*, *Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)*, *İnsani Yardım*'dır. İfade edilen dört araç, dördüncü başlık kapsamında belirlenmiş olan kaynakların yaklaşık %85'ini kullanmaktadır.

### **(5) İdari Harcamalar**

Harcama alanlarının sınıflandırılmasında kullanılan beşinci ve son ana başlık İdari Harcamalar'dır. Bu başlık kapsamında gerçekleştirilen harcamalar, özellikle Birlik'in kurumsal yapısı içerisinde yer alan çalışanlara yapılan ödemelerden oluşmaktadır. Çalışanlara yapılan ödemeler aylıklardan ve emeklilik ödemelerinden oluşmaktadır. Ayrıca Avrupa Okulları ve Birlik'in kurumsal altyapısı için gerçekleştirilen harcamalar da beşinci başlık içerisinde yer almaktadır<sup>183</sup>.

2007 – 2013 yılları arasında uygulanan mali planda yer alan harcama alanları başlıklandırılmasında bazı değişikliklere gidilmiştir. Yaşanan değişiklikler ilgili harcama başlığının yanında parantez içerisinde verilmiştir. Ancak harcama alanlarının başlıklandırılmasında yapılan değişikliklerden ayrı olarak, 2014 – 2020 mali plan dönemi için üzerinde anlaşmaya varılan bütçe büyüklüklerinde de farklılıklar vardır. İki mali plan dönemi arasında var olan farklılıkları göstermek adına aşağıda yer alan Tablo-4'teki verileri incelemek yerinde olacaktır.

---

<sup>181</sup> a.g.m., s.104.

<sup>182</sup> Deniz, a.g.e., s.141.

<sup>183</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.114.



**Tablo-4: 2007 – 2013 ve 2014 – 2020 Mali Plan Dönemlerinde Harcama Alanlarına Ayrılan Paylar (2011 Fiyatlarıyla)**

	2014 – 2020 (milyar Euro)	2007 – 2013 (milyar Euro)	Karşılaştırma	
<b>1. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme</b>	450.763	446.310	+4.5	%1
<b>1.a. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edebilirlik</b>	125.614	91.495	+34.1	%37.3
<b>1.b. Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum</b>	325.149	354.815	-29.7	-%8.4
<b>2. Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar</b>	373.179	420.682	-47.5	-%11.3
<b>3. Güvenlik ve Vatandaşlık</b>	15.686	12.366	+3.3	%26.8
<b>4. Küresel Avrupa</b>	58.704	56.815	+1.9	%3.3
<b>5. İdari Harcamalar</b>	61.629	57.082	+4.5	%8
<b>Harcamalar Toplamı</b>	<b>959.961</b>	<b>994.176</b>	<b>-34.2</b>	<b>-%3.4</b>
<b>GSYH'ye oranı</b>	<b>%1</b>	<b>%1.12</b>		
<b>Bütçe Dışı Fonlar</b>				
<b>Acil Yardım Rezervi</b>	1.960	1.697		%15.5
<b>Avrupa Küreselleşme Fonu</b>	1.050	3.573		-%70.6
<b>Dayanışma Fonu</b>	3.500	7.146		-%51
<b>Esneklik Aracı</b>	3.300	1.429		%130.9
<b>Avrupa Kalkınma Fonu</b>	26.984	26.826		%0.6
<b>Bütçe Dışı Toplam</b>	<b>36.794</b>	<b>40.670</b>		<b>-%9.5</b>
<b>GSYH'ye Oranı</b>	<b>%0.04</b>	<b>%0.05</b>		
<b>Harcamalar+Bütçe Dışı Toplam</b>	<b>993.755</b>	<b>1.034.846</b>	<b>-41.091</b>	<b>-%3.7</b>
<b>GSYH'ye Oranı</b>	<b>%1.04</b>	<b>%1.17</b>		

**Kaynak:** Council of the European Union, **Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020**, Brussels, Aralık 2013, s.3.

Tablo-4'te yer alan veriler incelendiğinde, günümüzde uygulanmakta olan Beşinci Mali Plan çerçevesinde belirlenen harcama toplamlarının, 2007 – 2013 yılları arasında belirlenen toplamdan küçük olduğu görülmektedir. İki mali plan dönemi arasında harcama büyüklükleri toplamı açısından oluşan farkın -%3.4 olduğu görülmektedir. 2014 – 2020 mali plan dönemiyle birlikte harcama büyüklüklerinde azalmaya gidilmiştir. Nitekim 2014 – 2020 yıllarını içerisine alacak şekilde oluşturulan mali plan GSYH'nin %1'ini oluşturmaktadır. Oranın küçük olması ve bundan dolayı yeterli miktarda harcama yapmaya imkan tanımaması, Birlik bütçesinin işlevlerini gerçekleştirmesi ve bir politika aracı olarak kabul edilmesi konularında tartışmaların doğmasına neden olmuştur.

### **III. BİRLİK BÜTÇESİNİN İŞLEVLERİ**

Birlik bütçesinin işlevleri çalışmanın birinci bölümünde ekonomik entegrasyonlar kısmında yer verilen sınıflandırmaya uygun şekilde kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik istikrarı sağlama olmak üzere üç alt başlık halinde ele alınacaktır.

## A. KAYNAK TAHSİSİ İŞLEVİ

Avrupa entegrasyon sürecinin ilk yıllarından itibaren uygulanan ortak politikaların Birlik bütçesinden finanse edilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır. Birlik bütçesinden finanse edilen ortak politika alanları tarım, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik yapısal faaliyetler, taşımacılık, araştırma-geliştirme, enerji, dış ülkelerle ilişkiler, idari harcamalar olarak ifade edilebilecektir. Belirlenen alanların ortak olarak nitelendirilmesinin gerisinde yatan iki temel gerekçe vardır. İlk gerekçe, ortaklaşa hareket edileceği belirtilen alanlara yönelik alınacak kararlara, Birlik içerisinde yer alan üye ülkelerin uymakla yükümlü olmasıdır. İkinci gerekçe ise, ortak politika alanlarının Birlik bütçesinde yer alan kaynaklarla finanse edilecek olmasıdır.

Aşağıda yer alan Tablo-5'te belirlenen ortak politika alanlarına Birlik bütçesinden ne ölçüde kaynak ayrıldığı oransal olarak verilmiştir. 2007 – 2013 ve 2014 – 2020 mali planları henüz dikkate alınmamaktadır. Çünkü belirtilen iki mali plan döneminde AB'nin önceliklerinin değişmesine paralel olarak değişikliğe gidilmiştir. Buna bağlı olarak son iki mali plan döneminde Birlik bütçesinden hangi ortak politika alanlarına ne ölçüde kaynak ayrıldığının tespiti sonraya bırakılmıştır.

**Tablo-5: Çok Yıllı Mali Planlar İtibariyle Ortak Politikaların Finansmanı (%)**

Harcama Alanları	1988-1992	1993-1999	2000-2006
Tarım	58	50	44
Yapısal Faaliyetler	22	34	31
İç Faaliyetler	-	6	6
Dış Faaliyetler	-	6	5

**Kaynak:** European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.e., s.36,48 ve 64'teki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo-5'te yer alan veriler incelendiğinde, ortak tarım politikası kapsamında gerçekleştirilen harcamaların üç mali plan döneminde de en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Ancak tarıma yönelik harcamaların Birlik içerisinde sürekli tartışma konusu olması, bu alana yönelik reform ihtiyacını doğurmuştur. Buna bağlı olarak tarım harcama paylarının mali dönemler itibariyle düşüş gösterdiği görülmektedir.

Bölgeler arasında gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik kullanılan harcamaların yer aldığı başlık olan yapısal faaliyetlerin ise, tarıma yönelik harcamaların payının aksine, mali planlar itibariyle artış gösterdiğini ifade etmek mümkündür. Bunun gerisinde AB'nin ekonomik ve parasal birliği gerçekleştirmeye yönelmesi yatmaktadır. Üç ayrı mali plan

dönemi itibariyle Birlik'in iç ve dış faaliyetler kapsamında yaptığı harcamaların oransal anlamda bir değişim göstermediği tablodan çıkarılabilecek bir diğer sonuçtur.

İlerleyen yıllarda Birlik'te Lizbon hedeflerine ve Avrupa 2020 Stratejisi'ne uygun olarak, Birlik bütçesinden kaynak tahsis edilecek harcama alanlarının önceliklendirilmesinde değişikliklere gidilmiştir. İlk etapta sınırlı bütçe kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve sonrasında bunu sağlamak adına harcama alanları arasında önceliklerin belirlenmesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda Birlik bütçesinden yapılacak kaynak tahsisinde, günümüzde de geçerli olduğu şekliyle, rekabet edilebilirliği, büyümeyi ve yeni iş olanakları yaratılmasını – istihdamı – teşvik edecek harcamalara öncelik verilmektedir. Ayrıca tarım ve balıkçılık, çevre, araştırma ve geliştirme alanları için de Birlik bütçesinden kaynak tahsis edilmektedir<sup>184</sup>. Aşağıda yer verilen Tablo-6 itibariyle 2007 – 2013 mali plan döneminde belirtilen harcama alanlarına hangi oranlarda kaynak ayrıldığına yönelik veriler sunulmuştur.

**Tablo-6: 2007 – 2013 Yılları Arasında Ortak Politikaların Finansmanı İçin Ayrılan Kaynaklar (%)**

Harcama Alanları	2007 – 2013 Mali Planı
Tarım	44
Yapısal Faaliyetler	34
Büyüme ve İstihdam Politikaları*	9
Balıkçılık	0.6
Çevre	0.16
Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	1.3
Küresel Ortak Olarak AB	6
İdari Harcamalar	6

\*: Araştırma-geliştirme, taşımacılık, enerji alanlarına yönelik harcamalara bu başlık altında yer verilmiştir.

**Kaynak:** European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.120-121.

Tablo-6'da Birlik bütçesinden finanse edilen ortak politika alanları ayrı ayrı ifade edilmiştir. Bunların yeni harcama sınıflandırmasında hangi ana başlıklar altında yer alını ifade etmek yerinde olacaktır. Ortak politika alanlarından tarıma, çevreye ve balıkçılığa yönelik harcamalar Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetilmesi başlığı altında ele alınmaktadır<sup>185</sup>. Son yıllarda Birlik içerisinde rekabet edilebilirliğin, büyümenin ve istihdamın önem kazanmasıyla harcama sınıflandırması içerisinde bunlara yönelik harcamalara birinci ana başlıkta yer verilmiştir. Bu bağlamda bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik yapısal faaliyetler ile büyüme ve istihdam politikalarına yönelik harcamalara

<sup>184</sup> Csürös, a.g.m., s.97.

<sup>185</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.70.

Sürdürülebilir Kalkınma başlığı kapsamında yer verilmiştir<sup>186</sup>. Tabloda yer alan diğer politika alanları harcama sınıflandırmasındaki adlarıyla ele alınmıştır.

Tablo-6’da yer alan veriler ışığında, geçmiş dönemlerde olduğu gibi günümüzde de ortak tarım politikasına yönelik harcamaların Birlik bütçesi içerisinde en fazla paya sahip olduğu görülmektedir. Ortak tarım politikasının ardından en fazla kaynak kullanımının bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasında kullanılan yapısal faaliyetler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Birlik’te son dönemde rekabet edilebilirliği, büyümeyi ve istihdamı arttırmaya yönelik politikalar kapsamında gerçekleştirilen harcamaların, büyüme ve istihdam politikaları başlığı altında üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir. Bunlar içerisinde araştırma-geliştirme politikaları kapsamında gerçekleştirilen harcamaların payı %6.7’ye denk gelmektedir. Bu başlık kapsamında yer alan taşımacılık ve enerji politikalarına yönelik harcamalar ise, Birlik bütçesinde yer alan toplam harcamalar içerisinde yaklaşık %1 paya sahiptir<sup>187</sup>. Birlik’in dış ülkelerle ilişkilerinden ve idari faaliyetlerinden kaynaklanan harcamaların %6 orana sahip olduğu görülmektedir. Birlik’te vatandaşlığa, özgürlüğe, güvenliğe ve adalete yönelik politikalar kapsamında gerçekleştirilen harcamaların ise oldukça düşük bir oranda kaldığını ifade etmek mümkündür.

2014 – 2010 yıllarını içerisine alan mali planda büyük oranda değişim gözlenmemektedir. Bu mali plan döneminde büyüme ve istihdam politikalarına yönelik gerçekleştirilen harcamaların payı %13 olarak hesaplanmıştır. Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik gerçekleştirilen yapısal faaliyetlerin payı %34 olmuştur. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi başlığı kapsamında tarım, çevre ve balıkçılık politikalarına yönelik gerçekleştirilen harcamaların payı %39 olarak belirtilmiştir. 2014 – 2020 yılları arasında Birlik bütçesinden diğer harcama başlıkları kapsamında gerçekleştirilen harcamaların payında değişiklik gözlenmemektedir<sup>188</sup>.

## **B. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI İŞLEVİ**

Ekonomik ve parasal birlikler için teorik olarak ifade edilen bütçenin merkezileşmesi, büyük ölçekli ve meşru olması, bölgesel eşitsizlikleri gidermek adına uygulanan vergi ve harcama politikaları ve kaynak aktarım mekanizması ile gerçekleştirilmesi planlanan bütçesel transferler, kendi de ekonomik ve parasal birlik örneği olan Avrupa Birliği için geçerli değildir. Dolayısıyla ekonomik ve parasal birliklerde gelirin yeniden dağılımını sağlayan

<sup>186</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.m., s.78.

<sup>187</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, s.51.

<sup>188</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.m., s.110.

mekanizmaların varlığı Avrupa Birliği'nde bulunmamaktadır. Bunun temel sebebi, Birlik bütçesinin geliri yeniden dağıtıcı rolünün üye ülkelerin ulusal bütçeleri dikkate alındığında, önemsiz olmasıdır. Gerçekten de Birlik içerisinde yer alan üye ülkeler, ulusal bütçeleri aracılığıyla gelirin bireyler ve bölgeler arasında eşitlik gözetilerek dağıtılmasında önemli role sahiptir<sup>189</sup>.

Birlik bütçesinin gelirin yeniden dağılımı işlevinde üye ülkelerin ulusal bütçelerinde olduğu gibi rol üstlenememesinin gerisinde merkezileşmemiş, yeterli ölçüğe ulaşamamış ve meşruiyetinin sağlanamamış olması yatmaktadır. Birlik bütçesinin merkezileşmemesi, Birlik'teki kamu sektöründeki karar alma mekanizmasının ve dikey yapının – merkezi ve yerel birimler arasındaki yapı – karmaşıklığından kaynaklanmaktadır<sup>190</sup>. Ayrıca Birlik bütçesi, üye ülkelerin ulusal bütçelerinin ve diğer federal bütçe örneklerinin aksine, yeterli ölçüğe sahip değildir. Birlik bütçesinin, Birlik GSMH'sine oranı yaklaşık %1 düzeyindedir<sup>191</sup>.

Birlik bütçesinin ölçüğünün %1 düzeyinde olması, bütçenin kendisine ait vergi kaynakları ve yeterli harcama imkanı olmadığını göstermektedir. Gerçekten de Birlik'te katma değer vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi gibi vergi türlerinin toplanmasında yasal anlamda bir iradenin olmadığı görülmektedir. Bunları üye ülkeler kendileri toplamaktadır ve “katkı” şeklinde Birlik bütçesine aktarmaktadır. Dolayısıyla Birlik'te vergi kaynaklarının toplanmasında yasal anlamda iradenin olmaması, üye ülkeler tarafından toplanan kaynakların aynı ülkelere kontrol edilmesi ve yönetilmesi sonucunu doğurmaktadır<sup>192</sup>.

Kaynakların kontrolünün ve yönetiminin üye ülkeler tarafından sağlanması, Birlik bütçesinin gelirin yeniden dağılımı işlevini gerçekleştirmek adına kullanacağı harcamaların sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda harcamaların sınırlı kalması, Birlik içerisinde bir kaynak aktarım mekanizmasının oluşturulamamasına ve bunun sonucu olarak da bütçesel transferlerin tam anlamıyla gerçekleştirilememesine yol açmaktadır<sup>193</sup>. Bu bağlamda Birlik bütçesinin gerek bağımsız vergi gelirlerine gerekse de bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesine yönelik kullanılacak yeterli harcama büyüklüğüne sahip olmaması, onun meşruiyetinin sorgulanmasını beraberinde getirmektedir. Bu noktada vurgulanması gereken,

---

<sup>189</sup> Kenneth Norrie, “Is Federalism the Future? An Economic Perspective”, **Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World**, Karen Knop vd. (Ed.), UBCPress, Vancouver, 1995, s.151.

<sup>190</sup> Simovic, a.g.m., s.253.

<sup>191</sup> Padoa-Schioppa, a.g.m., s.163.

<sup>192</sup> Brian Ardy, “The Development of the EU Budget and EMU”, **Fiscal Federalism and European Economic Integration**, Mark Baimbridge and Philip Whyman (Ed.), Routledge, London, 2004, s.86 ve Simovic, a.g.m., s.248-249.

<sup>193</sup> Ardy, a.g.m., s.93.

Birlik bütçesinin merkezileşmesi ve ölçeğinin genişletilmesi ile meşruiyetinin sağlanması arasında sıkı ilişki olduğudur. Birlik bütçesinin merkezileşmesi ve ölçeğinin genişletilmesi ile birlikte, Birlik sınırları içerisinde yer alan tüm ülkelerin, bölgelerin ve bireylerin ihtiyaçlarını dikkate alan ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik politikalar içermesi, hem bütçenin kendisinin hem de Avrupa entegrasyon sürecinin demokratik meşruiyetinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır<sup>194</sup>.

**Tablo-7: Avrupa Birliği: Toplam Katkılar ve Harcamalar**

Ülkeler	Toplam Harcama (Milyar Euro)	Toplam Katkı (Milyar Euro)
Belçika	6.797	3.346
Bulgaristan	1.108	347
Çek Cumhuriyeti	3.030	1.462
Danimarka	1.474	2.121
Almanya	12.133	19.672
Estonya	505	137
İrlanda	1.640	1.139
Yunanistan	6.537	1.763
İspanya	13.600	9.877
Fransa	13.163	18.051
İtalya	9.586	14.337
Güney Kıbrıs	184	161
Letonya	911	160
Litvanya	1.653	258
Lüksemburg	1.549	279
Macaristan	5.331	837
Malta	136	57
Hollanda	2.063	3.934
Avusturya	1.876	2.500
Polonya	14.441	3.228
Portekiz	4.716	1.600
Romanya	2.660	1.117
Slovenya	847	327
Slovakya	1.786	577
Finlandiya	1.293	1.803
İsveç	1.758	2.867
İngiltere	6.571	11.274
Hrvatistan	114	-

**Kaynak:** The Guardian, **EU budget: how much does each country pay and where does it get spent?**, (<http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/22/eu-budget-spending-contributions-european-union>, Erişim Tarihi: 06.09.2015) ve European Commission EU Budget Office, ([http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm), Erişim Tarihi: 06.09.2015)

Avrupa Birliği'nde gelirin yeniden dağılımının sağlanmasıyla bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde üye ülkelerin ve Birlik'in birlikte söz sahibi olduğu ikili bir yapı benimsenmiştir. İkili yapının ilk ayağını, ülkeler içerisindeki eşitsizlikleri gidermek adına kendi refah devleti sistemlerini kullanan Birlik'in üye ülkeleri oluşturmaktadır. Üye ülkelerin kendi sınırları içerisinde oluşan eşitsizliklerin aksine, Birlik çapında bölgeler arasında var olan eşitsizlikleri gidermek adına, Birlik düzeyinde belirlenen politikalar ve bunların

<sup>194</sup> Collignon, a.g.m., s.166.

gerçekleştirilmesine yönelik araçlar görevli kılınmıştır. Birlik çapında belirlenen politikalar yapısal, bölgesel ve uyum politikaları olarak ifade edilmektedir<sup>195</sup>.

2007 – 2013 yıllarını içerisine alan mali plan döneminde yapısal fonlar için Birlik bütçesinin toplam harcamalarının %28'i oranında pay ayrılmıştır. Aynı dönemde uyum fonu için ayrılan oran %6 olarak hesaplanmıştır<sup>196</sup>. Bu dönemde gelirin yeniden dağılımına yönelik gerçekleştirilen yapısal faaliyetlere toplam bütçe harcamalarının %34'ü tahsis edilmiştir. 2014 – 2020 yıllarını içerisine alan mali dönemi için de aynı oranın geçerli olduğu görülmektedir<sup>197</sup>.

Birlik içerisinde gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmeye yönelik bir diğer araç, Birlik'in genişleme politikalarıyla da uyumlu olarak, üyeliğe aday olan ülkelere yapılan katılım öncesi mali yardımlardır. Bu kapsamda tahsis edilen kaynaklar Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile kullanılmaktadır. Katılım öncesi mali yardımlar aday ülkelerin ve potansiyel aday ülkelerin, tam üyelik için gerekli olan reformları uygulamaya koymalarını ve Kopenhag Kriterleri kapsamında belirlenen hedefleri yerine getirmelerini sağlamak adına tasarlanmıştır. Yararlananlar arasında Türkiye, Sırbistan, Makedonya gibi aday ülkelerin de bulunduğu katılım öncesi mali yardımlar kapsamında, 2007 – 2013 yılları arasında Birlik bütçesinden yaklaşık 12 milyar Euro kaynak tahsis edilmiştir. Bu tutar toplam bütçe harcamaları içerisinde %1.3'lük bir orana denk gelmektedir<sup>198</sup>. 2014 – 2020 yılları arası mali plan döneminde katılım öncesi mali yardım kapsamında aynı tutarın (12 milyar Euro) geçerli olduğunu ifade etmek mümkündür<sup>199</sup>.

Birlik bütçesinin gelirin yeniden dağılımı işlevini gerçekleştirmede Yapısal Fonlar'ın en önemli paya sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Yapısal Fonlar'ın ardından Uyum Fonu ve katılım öncesi mali yardımlar gelmektedir. Ancak Birlik bütçesinden bölgeler arasında var olan ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri gidermek adına yapılan harcama tutarları ve genel anlamda Birlik bütçesinin ölçeği (Birlik GSMH'sinin %1'i) dikkate alındığında, bütçenin gelirin yeniden dağılımı işlevini tam anlamıyla yerine getiremediğini ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda Birlik bütçesinden bölgeler arasındaki kalkınmışlık farklılıklarını gidermek adına yapılan harcamalar, Birlik'in gelişmesini tamamlamış zengin ülkeleri için avantaj sağlayıcı bir konuma geldiği ifade edilmektedir. Bu noktada cevap verilmesi gereken

<sup>195</sup> Altomonte and Nava, a.g.e., s.285.

<sup>196</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.120.

<sup>197</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.m., s.110.

<sup>198</sup> European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, a.g.m., s.121.

<sup>199</sup> European Commission, **European Union: Public Finance**, 2014, a.g.m., s.213.

soru, Birlik içerisinde kalkınmışlık açısından geride kalmış üye ülkelere yardım niteliğinde aktarılan kaynakların nasıl zengin üye ülkeler için avantaj sağlayıcı konuma geldiğidir. Bu sorunun cevabı tek pazarda ortaya çıkan dışsallık etkisiyle açıklanmaktadır. Dışsallık etkisi çerçevesinde yapılan açıklamaya göre, kalkınmışlık açısından geride olan ülkeler oluşturulan tek pazar ile birlikte piyasalarını zengin ülkelerin mallarına açmaktadırlar. Bu bağlamda zengin ülkeler de geri kalmış üye ülkelerin büyüme oranlarının ve dolayısıyla kişi başına düşen satın alma gücünün artırılmasını sağlamak adına, bu ülkeleri Birlik bütçesine katkı sağlayarak finansal anlamda desteklemektedirler<sup>200</sup>. Bunun ortadan kaldırılabilmesi adına Birlik bütçesinin ölçeğinin genişletilmesi ve üye ülkelerin katkılarıyla finanse edilmekten ziyade kendi kaynaklarıyla finanse edilir hale gelmesi gerekmektedir. Bunun sonucu olarak Birlik bütçesinin merkezileşmesi ve meşruiyetinin sağlanması gerçekleşmiş olacaktır. Böylece Birlik bütçesinin gerçek anlamda geliri yeniden dağıtıcı bir işlev üstleneceğini ifade etmek mümkündür.

### **C. MAKROEKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMA İŞLEVİ**

Birlik bütçesinin makroekonomik istikrarı sağlama işlevine yönelik açıklamalar yapılmadan önce, ilk olarak onun istikrar işlevi ile doğrudan ilişkisi olan ve daha önce de ifade edilen iki temel özelliğinden bahsetmek yerinde olacaktır. Birlik bütçesinin makroekonomik istikrarı sağlama işleviyle doğrudan ilişkili olan özellikleri, ölçeğinin küçük olması ve bütçe içerisinde yer alan gelirlerin ve harcamaların birbirine denk olması gerektiğini ifade eden “denklik kuralı”dır<sup>201</sup>.

Birlik bütçesinin ölçeğinin küçük olması ve denklik kuralı çerçevesinde tasarlanması, onun gelirleri ve harcamaları itibarıyla üye ülkelerin ulusal bütçelerinden farklılık göstermesine ve katı bir şekilde düzenlenmiş bir “hesap bütçesi” niteliği taşımasına yol açmıştır<sup>202</sup>. Gerçekten de Birlik bütçesinin gelirlerinin ve özellikle harcamalarının üye ülkelerin bütçelerine nazaran oldukça düşük miktarda olduğu görülmektedir. Ayrıca Birlik bütçesinin bir “hesap bütçesi” niteliğini taşıması, onun politik anlamda bir araç olmasını engellemektedir. Birlik bütçesinin iki temel özelliğinden yola çıkılarak, Avrupa Birliği’nin parasal anlamda tam bir bütünleşme sağladığı da göz önüne alındığında, cevaplandırılması gereken temel bir soru ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan soru, mali yetkilerin uluslararası düzeyde bir idari birime transfer edilmesi konusunda yeterli uyum sağlayamamış üye

<sup>200</sup> Altomonte and Nava, a.g.e., s.288.

<sup>201</sup> Robert Ackrill, “The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies”, **Journal of Public Policy**, Volume: 20, Issue: 01, April 2000, s.2.

<sup>202</sup> Simovic, a.g.m., s.247.



ülkelerin, içerisinde buldukları parasal birliği ve onun gereği olan tek para birimini sürdürülebilir kılıp kılamayacaklarıdır<sup>203</sup>.

Mali yetkilerin uluslararası bir organa devredilmesi, Birlik'te para politikasında olduğu gibi maliye politikasında da ortaklaşa hareket edilmesini veya ez azından Birlik'e üye ülkelerin maliye politikalarının koordine edilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak mali yetkilerin uluslararası bir organa devredilmemesinin, Birlik'te uygulanan para politikasının sürdürülebilirliğini zedelediği ifade edilmektedir. Bunun gerisinde yatan neden, Birlik'te bütünleştirilmiş maliye politikasının uygulanmasına olanak sağlayan kurumsal anlamda bir düzenlemenin olmaması ve bunun yerine üye ülkelerin kendi maliye politikalarını belirleme serbestisinin olmasıdır<sup>204</sup>. Bu bağlamda kendi maliye politikalarını uygulayan Birlik üyesi ülkelere iki farklı sorumluluk yüklenmiştir. İlki, üye ülkelerin belirledikleri maliye politikası tercihleriyle diğer üye ülkelere potansiyel olarak negatif anlamda dışsallık yaymalarını engellemektir. İkincisi ise, genel anlamda Birlik'in istikrarını bozacak maliye politikası tercihlerini uygulamaya koymamalarıdır<sup>205</sup>. Aksi takdirde üye ülkelerin, para birliğinin istikrarını tehlikeye atacak sistemik bir krize yol açmaları mümkündür<sup>206</sup>.

Para politikasının merkezi düzeyde yürütülmesinin kararlaştırıldığı Avrupa Birliği'nde, hem para politikasının istikrarlı bir şekilde sürdürülmesine destek sağlamak hem de ekonomik ve parasal birliğin derinleşmesini sağlamak adına, üye ülkelere bırakılan maliye politikalarının uygulanmasında dikkate alınması gereken kriterler belirlenmiştir. Maastricht Antlaşması ile belirlenen kriterler dört başlıktan oluşmaktadır. Dört başlıktan üçü enflasyon oranına, ülke parasının devalüe edilmemesine ve faiz oranlarına yöneliktir. Sonuncu başlık, üye ülkelerin maliye politikaları ile yakından ilişkilidir ve bütçe açığına ve kamu borcuna yönelik sınırları içerisine almaktadır. Üye ülkelerin bütçe açığının ve kamu borcunun sırasıyla GSYH'nin %3'ünü ve %60'ını geçmemesi gerekmektedir.

Üye ülkelerin kamu maliyesi göstergelerine yönelik getirilen sınırlamaların varlık nedeni, onların uygulayacakları maliye politikalarının Birlik içerisinde yer alan diğer ülkeler üzerinde etkiler doğurabilecek olmasıdır. Diğer ülkeler üzerinde ortaya çıkması muhtemel etkilerden ilki, herhangi bir üye ülkedeki yüksek bütçe açığının ve kamu borcunun parasal birlik içerisinde yer alan diğer ülkelerin faiz oranlarında artışa neden olacağı endişesidir.

---

<sup>203</sup> Charles Goodhart, "European Monetary Integration", **European Economic Review**, 40 (1996), s.1089.

<sup>204</sup> Collignon, a.g.m., s.164.

<sup>205</sup> Begg, a.g.m., s.30.

<sup>206</sup> Padoa-Schioppa, a.g.m., s.160.

İkincisi, belirli bir bölge için geçerli olan yüksek bütçe açığının merkez bankasının kredibilitesini tehlike altına atabilecek olmasıdır. Ortaya çıkması muhtemel son etki ise, Birlik'in finansal anlamda zorluklar yaşayan bir ülkeyi kurtarma ihtimalinin piyasada yer alan aktörler tarafından olasılık dahilinde sayılmasıdır. Bunların ortaya çıkma ihtimalini engellemek veya azaltmak adına, Maastricht Antlaşması ile kamu maliyesine yönelik belirlenen kriterlerin devamı 1997 yılında kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP)'nda yer alan yaptırımlardır<sup>207</sup>. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin maliye politikalarının koordinasyonunu sağlamak adına adım attığını ifade etmek mümkündür. Ancak Maastricht Antlaşması ve İBP ile atılan adımların Birlik'te makroekonomik istikrarı sağlama konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir.

Esasında ekonomik ve parasal birlik içerisinde makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik iki farklı kurumsal düzenleme aracı söz konusudur. Bunlardan ilki, Avrupa Birliği örneğinde olduğu gibi, ekonomik göstergeler üzerine getirilen ve Birlik içerisinde yer alan üye ülkelerin uymakla yükümlü oldukları mali kurallardır. İkincisi ise, büyük ölçekli merkezi bir bütçedir. Avrupa Birliği bu iki araçtan ilkinin uygulamayı tercih etmiş ve bu yönde düzenlemeler getirmiştir. Ancak Avrupa Birliği'nde federalist ilkelere dayanan ve önemli bir istikrar aracı olan yeterli ölçüğe sahip uluslararası bir bütçenin varlığından söz etmek mümkün değildir<sup>208</sup>.

Birlik'te uluslararası düzeyde yeterli ölçekte bütçenin olmaması, ekonomik faaliyetlerin yaratmış olduğu zamanlar ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesinde istikrarı sağlamaya yönelik transferlerin etkin bir şekilde kullanılamamasına neden olmaktadır<sup>209</sup>. Birlik bütçesinin bölgeler arası transferlerin gerçekleştirilmesinde yeterli ölçüğe sahip olmaması aynı zamanda, Birlik çapında uygulanacak kaynak transfer sisteminin olmadığını göstermektedir. Kaynak transfer sisteminin olmaması ise, Birlik'in yaşanması muhtemel ekonomik şokların önlenmesinde ve hızlı bir şekilde atlatılmasında kullanılacak araçlardan yoksun olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği'nde merkezileşmiş kişisel gelir vergisinin olmaması, bu verginin ülkeler bazında yaşanan durgunluk veya genişleme dönemlerinde etkin bir araç olarak kullanılamamasına neden olmaktadır<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> Gramlich and Wood, a.g.m., s.2-3.

<sup>208</sup> Collignon, a.g.m., s.165 ve Begg, a.g.m., s.20.

<sup>209</sup> Türel, a.g.m., s.415.

<sup>210</sup> Gramlich and Wood, a.g.m., s.12 ve Pelkmans, a.g.m., s.177.

Avrupa Birliği'nin para politikası anlamında tam bir bütünleşme sağlanması ve bunun yanında üye ülkelere bırakılan maliye politikalarının mali kurallar vasıtasıyla sınırlı bir şekilde koordinasyonunu sağlamaya yönelik oluşturduğu ikili sistemin yetersiz kaldığı görölmektedir. Bu bağlamda ekonomik ve parasal birliklerde ve federalist devletlerde bütçelerin makroekonomik istikrarı sağlama kapsamında üstlendikleri işsizliğin azaltılması, büyüme oranlarının artırılması, ekonomik şokların yönetilmesi gibi amaçların<sup>211</sup> Avrupa Birliği'nde yerine getirilemediği görölmektedir. Özellikle küresel ölçekte yaşanan ve Avrupa Birliği'ni de içersine alan ekonomik krizin, Birlik genelinde işsizliğin artması ve büyüme oranlarının azalması yönünde olumsuz etkileri olmuştur. Ancak daha da önemlisi, Birlik bütçesinin makroekonomik istikrarı sağlama işlevi göz önüne alındığında, Birlik'in krizi önlemede ve atlattırma yeterli ölçüde bir mekanizmaya sahip olmadığı görölmektedir.

---

<sup>211</sup> Csürös, a.g.m., s.94.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BİRLİK BÜTÇESİNİN AVRUPA BORÇ KRİZİ SÜRECİNDEKİ İŞLEVSELLİĞİ

Üçüncü bölümde ilk olarak ABD’de ortaya çıkan finansal kriz ele alınacaktır. Ardından finansal krizin AB’ye hangi kanallar aracılığıyla geçtiğine ve orada neden borç krizi olarak görüldüğüne yönelik açıklamalara yer verilecektir. Bunun yanında borç krizine karşı alınan önlemlerin değerlendirilmesi üçüncü bölümün alt başlıklarından bir diğerini oluşturacaktır. Bu bölüm kapsamında son olarak, Birlik bütçesinin işlevsel etkinliğinin Birlik’te yaşanan borç krizi çerçevesinde değerlendirilmesi yapılacaktır.

#### I. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE BORÇ KRİZİ

Avrupa Birliği’nde son dönemde ortaya çıkan ve günümüzde de etkileri hissedilen ekonomik krizin temeli ABD’de ortaya çıkan finansal krize dayanmaktadır. ABD’de ortaya çıkan finansal krizin de geçmiş yıllara uzanan çeşitli gerekçeleri ve dayanak noktalarının olduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda tezin üçüncü bölümünün ilk başlığında, ABD’de ortaya çıkan finansal krizin gerekçelerinin neler olduğu ele alınacaktır. Ardından krizin küresel boyutuna dikkat çekilmek suretiyle, Avrupa Birliği’ne nasıl sıçradığına ve Birlik’te neden borç krizi adını aldığına yönelik açıklamalara yer verilecektir. Son olarak seçilmiş üye ülkelere ve Birlik’in geneline yönelik ekonomik göstergelerin, Birlik’te yaşanan kriz sürecinde nasıl bir seyir izlediği ilk başlığın konusunu oluşturacaktır.

#### A. 2007 FİNANSAL KRİZİ

Avrupa Birliği’nde ortaya çıkan ve etkileri sürmekte olan borç krizine yönelik açıklamalar yapılmadan önce, borç krizinin dayanak noktasını teşkil eden ve ABD’de ortaya çıkan finansal krize ilişkin açıklamalar yapmak yerinde olacaktır. Finansal krize yönelik yapılacak açıklamalarda ilk olarak, küresel çapta bütünleştirilmiş bir finansal sistemin, hangi aşamalardan geçerek ve hangi bileşenler bir araya getirilerek oluşturulduğu ifade edilecektir. Ardından küresel ölçekte oluşturulan finansal sistemin ve bileşenlerinin finansal krizin ortaya çıkmasında etkilerinin olup olmadığı sorgulanacaktır. Aynı zamanda ABD’de ortaya çıkan finansal krizin hangi yollarla Avrupa Birliği’ne sıçradığı, bu başlık kapsamında yapılacak açıklamalardan bir diğerini oluşturacaktır.

Kapitalist sistem içerisinde küresel ölçekte ulaşılan ticari ve sınai kapitalist evrelerden sonra günümüzde geline son aşamanın finansal özellikleri ağır basmaktadır. Günümüzde geline evrenin finansal özelliklerinin ön planda olması, özellikle 1970’li yıllardan sonra finansal piyasaların ve onların araçlarının küresel ölçekte genişlemesi, çeşitlenmesi ve bütünleşmesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Finansal piyasaların ve araçların büyümesinde ve çeşitlenmesinde söz sahibi olan birçok etken vardır. Bunların varlığı yakın zamanda finansal piyasaların merkez üssü olarak kabul edilen ABD’de küresel ölçekte etki yaratacak bir finansal krizin doğmasına yol açmıştır. Bu bağlamda finansal krizin ortaya çıkışında etkili olan gelişmelerin, tarihsel seyri itibariyle kısaca ele alınması yerinde olacaktır.

Finansal piyasaların ve araçların genişlemesinde ve çeşitlenmesinde, özellikle son 40 yıl içerisinde birikimli bir şekilde ortaya çıkan gelişmelerin etkisi vardır. Ortaya çıkan gelişmeleri detaylı bir şekilde açıklayan ve finansallaşma sürecini anlamaya imkan sağlayan çeşitli çalışmalar vardır. Bu kapsamda ele alınacak çalışmalardan ilkinde göre finansallaşma, 1944’te kurgulanan ve doları altın standardına bağlayan ve diğer ülke paralarını da dövize sabitleyen Bretton Woods sisteminin çökmesi, finansı ulusal bir mesele olarak gören ve buna uygun olarak finans sermayesine yönelik düzenleyici politikalar getiren Keynesgil iktisat anlayışının terk edilmesi, finansal piyasaların kuralsızlaştırılmasına paralel olarak ihtiyati fonlar, konut kredileri gibi finansal ürünlerin kullanımının geliştirilmesi ve uluslararası ölçekte genişletilmesi, finansal sistemin kuralsızlaştırılmasını ve serbestleştirilmesini destekleyen iktisat okullarının – kamu tercihi teorisi ve arz yanlı iktisat okulu – ön plana çıkması ve teknolojik gelişme ve ilerlemenin sağlanması ile küresel ölçekte gerçekleşme imkanını yakalamıştır<sup>1</sup>.

Bir diğer çalışmada, aynı zamanda yaşanan krizin nedenleri olarak da kabul edilen finansal sistemin küresel ölçekte bütünleşmesi üç ayrı başlıkta ele alınmıştır. Bunlar makroekonomik nedenler, finansal piyasalardan kaynaklanan nedenler ve politika uygulaması ve düzenleme başarısızlıklarından kaynaklanan nedenlerden oluşmaktadır. Makroekonomik nedenler arasında düşük enflasyon ve faiz oranları, yüksek risk alımı, kimi ülkelerin cari fazla kimilerinin ise açık vermelerine yol açmak suretiyle artan dengesizlikler yer almaktadır. Finansal piyasalardan kaynaklanan nedenler, karmaşıklığı arttıran finansal yenilikler (menkul kıymetleştirme, yeni finansal araçların kullanılması), sistem ölçeğinde göz ardı edilen riskler, yetersiz risk yönetimi, risklerin değerlendirilmesinde başarısızlığa uğrayan kredi

---

<sup>1</sup> Detaylı bilgi için bkz. Erinç Yeldan, “Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde?”, **Çalışma ve Toplum**, 2009/1, s.12-17.

derecelendirme kuruluşları ve sermaye gerekliliği düzenlemelerinden sıyrılan bankalar şeklinde sıralanmıştır. Son olarak politika uygulamalarından ve düzenleme başarısızlıklarından kaynaklanan nedenler arasında kredi kontrolünü azaltan hükümet politikaları, uluslararası uyum ve koordinasyon eksikliği, bankaların tasfiye yöntemi ve finansal sisteme yönelik hükümet garantileri sayılmıştır<sup>2</sup>.

Önceki paragrafta genel hatlarıyla ifade edilen finansallaşma süreci ve onun oluşumuna katkı sağlayan bileşenler, yakın zamanda ABD’de ortaya çıkan ve küresel ölçekte etki yaratan finansal krizin hazırlayıcısı konumundadırlar. Yukarıda finansal krizin hazırlayıcısı konumunda olan bileşenlerin başlıklar halinde ifade edilmesi ile yetinilmiştir. Ancak ortaya çıkan finansal krizi analiz etmek adına bunların belirli bir sıra gözetmeksizin açıklanması yerinde olacaktır.

Yakın zamanda yaşanan finansal krizin ortaya çıkmasında etkili olan ilk gelişme olarak, hegemonik bir güç olan ABD sermayesinin gerçekleşmesi yönünde talepte bulunduğu üç başlığın ifade edilmesi gerekmektedir. Bu talepler aşağıda maddeler halinde ifade edilmektedir<sup>3</sup>:

- Sermaye birikimindeki herhangi bir yavaşlama ve hızlanma koşullarına bağlı olarak ABD ekonomisindeki kredi ve para hacminin genişlemesine veya daralmasına yönelik kararlarda tam özerklik,
- Ulusal sınırlar içerisinde aşınan karlılığı telafi etmek adına, uluslararası alanın (avlanma alanları) genişletilmesinin önüne geçen engellerin kaldırılması,
- Sanayi ve üretim alanında eriyen karların giderilmesi adına, sırasıyla finansal alana ve dolaşım alanına geçilmesini sağlamaktır.

ABD sermayesinin talepleri, finansal piyasaların küresel ölçekte bütünleştirilmesini sağlamak adına önem arz etmektedir. İfade edilen taleplerin gerçekleşmesi ilk olarak, finansal piyasaların bütünleşmesini engelleyen tüm sınırlamaların kaldırılmasıyla sağlanacaktır. Bunun tamamlayıcısı ise, kendisine herhangi bir engelle karşılaşmaksızın geniş bir hareket alanı bulan finansın ulusal bir mesele olmaktan çıkıp küresel ölçekte faaliyette bulunmasıdır. Nitekim özellikle 80’li yılların başlarından itibaren uygulamaya konulan “Thatcher/Reagan politikaları” ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan finansal piyasaların kurlsızlaştırılması ve

<sup>2</sup> Detaylı bilgi için bkz. INTOSAI, **The Causes of the Global Financial Crisis and Their Implications for Supreme Audit Institutions**, 2010, ([www.intosai.org](http://www.intosai.org), Erişim Tarihi: 25.06.2015), s.17-31.

<sup>3</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler, **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, Yordam Kitap, İstanbul, Mayıs 2008, s.32.

serbestleştirilmesi söylemleri ifade edilen talepleri destekler niteliktedir. Ayrıca aynı dönemde uygulamaya konan ve sonraki yıllarda da devam eden özelleştirme politikaları, finansallaşma sürecinin bir diğer bileşenidir. Özellikle 90'lı yıllarda Avrupa Birliği'nin yapısının yeniden şekillendirilmesi ve Sovyet blokunun çökmesinden sonra Avrupa'da yer alan ülkelerin şekillendirilen yapıya dahil edilmesi, Doğu Asya'da yaşanan kriz neticesinde kalkınmacı devlet anlayışının terk edilmesi de ABD sermayesinin talep ettiği finansallaşma sürecinin hızlanmasına katkıda bulunmuştur<sup>4</sup>.

Finansallaşma süreci içerisinde yer alan ve finansal piyasaların küresel ölçekte bütünleşmesine imkan sağlayan bir diğer gelişme menkul-kıymetleştirmedir. Menkul-kıymetleştirmenin temelde ticari bankalar ile yatırım bankalarının arasındaki bağın güçlenmesi, ipotek karşılığı verilen krediler, kuralsızlaştırma ve yüksek risk alımını düzenleyen herhangi bir mekanizma veya politikanın olmaması ile doğrudan ilişkisi vardır. Bunlardan ticari bankalar ile yatırım bankaları arasındaki bağın güçlenmesi 60'lı yılların sonunda yaşanan ve sonraki yıllarda devam eden gelişmelere dayanmaktadır. 60'lı yılların sonunda yaşanan gelişmelerin temelinde, büyük şirketlerin, faiz oranları ve kredi miktarları üzerindeki denetimleri devre dışı bırakmak suretiyle açık finans piyasalarını canlandırmaları ve böylelikle kuralsızlaştırmanın temelini hazırlamış olmaları yatmaktadır. Buna bağlı olarak mevduatlarını kaybeden geleneksel ticari bankaların faaliyet alanlarının daralması, onları işçilerin ve halkın diğer kesimlerinin kişisel gelirlerine yöneltmiştir. Mevduatlarını ve dolayısıyla kar imkanlarını yitiren ticari bankaların mevcut duruma karşı gösterdiği bir diğer tepki ise, onların finans piyasası aracılığına odaklanmaları ve böylece yatırım bankacılığı işlevlerini üstlenmeye başlamalarıdır<sup>5</sup>. 90'lı yıllarda ticari bankacılık ile yatırım bankacılığı arasındaki faaliyetlere yönelik kısıtların kaldırılması konusunda atılan adımlar da gerek finansallaşma gerekse de menkul-kıymetleştirme sürecinin hızlanmasına katkıda bulunmuştur<sup>6</sup>.

Menkul-kıymetleştirme kavramı ile temel olarak, bankaların alacaklarını/ipoteklerini bir fonda toplaması ve bunları parçalar haline getirip yeni menkul kıymetler olarak satması ifade edilmektedir. Yeni menkul kıymetlerin satılması suretiyle bankalar, bunları bilançolarından çıkarma imkanına kavuşmuştur. Böylece ikinci kalite ipotek borçlarından

<sup>4</sup> Hugo Radice, "Kriz Karşı Durmak: Sınıfsal Bir Bakış", **Bu Defaki Kriz**, Leo Panitch, Greg Albo and Vivek Chibber (Ed.), Çev: Umut Haskan, **Yordam Kitap**, İstanbul, Ekim 2012, s.39.

<sup>5</sup> Costas Lapavitsas, "Finansallaşmış Kapitalizm: Kriz ve Finansal Müsadere", **Finansallaşma ve Kapitalizm Krizi**, Costas Lapavitsas (Ed.), Çev: Tuncel Öncel, **Yordam Kitap**, İstanbul, Nisan 2010, s.43-44.

<sup>6</sup> Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), **2007-08 Küresel Finans Krizi ve Türkiye: Etkiler ve Öneriler**, (<http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/247>, Erişim Tarihi: 25.06.2015), s.2.

oluşan parçalar, finansal sistem aracılığıyla dünyanın diğer noktalarında yer alan finans kurumlarının ellerinde tutmuş oldukları menkul kıymetler ile harmanlanmıştır<sup>7</sup>. Menkul-kıymetleştirme ile hedeflenen, alacakların/ipoteklerin parçalara ayrılması suretiyle riski paylaşmak ve bu yolla en aza indirmektir<sup>8</sup>. Ancak hedeflenen gerçekleşmemiştir. Aksine alacakların/ipoteklerin parçalara ayrılarak satılması, özellikle 2007 yılında ABD’de ortaya çıkan finansal krizin temel tetikleyicilerinden birisi olmuştur. O dönemde finansın “demokratikleşmesi” olarak ifade edilen buluş, konut piyasalarındaki risk dikkate alınmaksızın, yoksul kesimlere dahi krediler verilmesi sonucunu doğurmuştur. Nitekim muhtemel bir kriz durumunda geri ödeme güçlüğü çekmesi kesin olan kesimlere verilen kredilerin birikimli bir şekilde artması, ortaya çıkan finansal krizde kredilerin geri ödenememesine ve milyonlarca kişinin evsiz kalmasına yol açmıştır<sup>9</sup>. Bu bağlamda finansal kriz olarak patlak veren ve küresel ölçekte etkilerini hissettiren krizin, hayali değerlerin hüküm sürdüğü finansallaşmış bir ortamda ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür<sup>10</sup>. Aynı zamanda finansallaşmanın ve finansal araçların kullanımının böylesine geliştiği bir ortamda, krizin ortaya çıkması ve dünyaya yayılması sadece bir zaman meselesi olarak düşünülmektedir<sup>11</sup>.

Küresel ölçekte finansallaşma sürecine etki eden bileşenlere yönelik açıklamalar yapıldıktan sonra, finansal krizin ABD’de ortaya çıkışını ve oradan da Avrupa Birliği’ne hangi mekanizmalar ile sıçradığını ifade etmek yerinde olacaktır. Finansal krizin ortaya çıkışı ve gelişim sürecine yönelik açıklamalar yapılırken dört aşama dikkate alınacaktır. Bunlar, menkul-kıymetleştirme ve konut balonunun oluşması, kredilerin balonunu beslemesi, balonun patlaması ve yaşanan likidite kıtlığı, bankaların ödeme güçlüğü çekmesi ve devlet müdahalesidir<sup>12</sup>.

ABD’deki finansal krizin ilk işaretleri, 2005 ve 2006 yılları arasındaki geçiş zamanında konut satışlarında ve fiyatlarında gözlenen düşüş sonucu ortaya çıkmıştır. 2005 ve 2006 yılları aynı zamanda sub-prime<sup>13</sup> kredilerinin geri ödeme güçlüğünün yaşanmaya başladığı süreci ifade etmektedir<sup>14</sup>. Daha önceki yıllarda, sonradan menkul-kıymetleştirilecek olan, sub-prime kredilerinin genişlemesi, konut piyasalarının kötüye gittiği bir ortamda

<sup>7</sup> Lapavitsas, a.g.e., s.29-30 ve Bağımsız Sosyal Bilimciler, a.g.e., s.46-47.

<sup>8</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler, a.g.e., s.46.

<sup>9</sup> Lapavitsas, a.g.e., s.29.

<sup>10</sup> Yeldan, a.g.m., s.12.

<sup>11</sup> Radice, a.g.m., s.39.

<sup>12</sup> Bu sistematığın belirlenmesinde Lapavitsas, a.g.e., s.28-35 aralığında yer alan başlıklar dikkate alınmıştır.

<sup>13</sup> Geri ödeme gücü düşük olan kişilere yüksek faiz karşılığı verilen krediler.

<sup>14</sup> Gerard Dumenil and Dominique Levy, **The Crisis of Neoliberalism**, Harvard University Press, Massachusetts, 2011, s.39.



ipoteğin değeriyle ilişkili olan varlıkların değerinin hızlı bir şekilde dūřmesine yol açmıştır. Yařanan değer kaybı bϋyϋk kredi kayıplarına neden olmuştur ve aynı zamanda bankaların varlığını tehlike altına atmıştır<sup>15</sup>.

Konut piyasasının kϋtϋye gitmesi, konut satışlarının ve fiyatının dūřmesi, kredilerin ϋdenmesinde gϋlϋk yaşanması, ortaya çıkan kredi kayıpları ve bankaların tehlike altına girmesi birbirini destekleyen ve finansal krizin ortaya çıkmasında etkili olan somut gelişmelerdir. Bankaların tehlike altına girmesinin gerisinde, kredilerin geri ϋdenememesi sonucu ortaya çıkan likidite kıtlığı yatmaktadır. Aynı zamanda bankalar likidite kıtlığı sonucu ϋdeme gϋlϋęϋ sorunlarıyla da karşı karşıya kalmışlardır. Bu bağlamda bankaların yaşamış olduğu likidite kıtlığı ve ϋdeme gϋcϋ sorunlarının krizin derinleşmesinde ϋnemli bir rolϋnϋn olduğunu ifade etmek mϋmkϋndϋr<sup>16</sup>. Nitekim yaşanan likidite kıtlığı ve ϋdeme gϋlϋęϋ sorunları, ϋzellikle yatırım bankalarının ve tϋmϋyle finansal sistemin okme tehlikesini beraberinde getirmiştir. Ancak piyasalara olan gϋvensizlięin daha da artmasını ve finansal sistemin tϋmϋyle okϋřϋnϋ engellemek adına yoğun devlet mϋdahalelerine başvurulmuştur. Devlet mϋdahaleleri arasında faiz oranlarının dūřϋrϋlmesi suretiyle bankalar açısından fon maliyetlerinin en aza indirilmesini sağlamak, Amerikan Merkez Bankası (FED) aracılığıyla kamu kredileri vermek, kamu fonlarının bankalara kanalize edilmesi suretiyle onların ipotek zararlarını telafi etmek, banka mevduatlarını garanti kapsamına almak, iflas tehlikesiyle karşı karşıya kalmamalarını sağlamak adına bankalara gϋvence vermek, zayıf bankaların gϋlϋ bankalar tarafından alınması sağlanarak bankacılık sistemi genelindeki baskıyı hafifletmek yer almaktadır<sup>17</sup>. Yapılan devlet mϋdahaleleri kriz sϋrecinde, krizin yϋnetilebilmesini sağlamak adına yalnızca kısa da olsa zaman kazanılmasına olanak sağlamıştır. Ancak devlet mϋdahalelerinin krizin derinleşmesini engelleyemediği gϋrϋlmektedir.

Devlet mϋdahalelerinden ilki, ABD’de finansal sistem içerisinde ϋnemli konumda olan Bear Sterns’in kurtarılmasını sağlamak adına gerçekleştirilmiştir. Bear Sterns’in kurtarılmasını devlet destekli iki kurum olan Fannie Mae ve Freddie Mac’in kamulaştırılması izlemiştir<sup>18</sup>. Finansal piyasalardaki gϋvenin azalmasına yol açan gelişmelerin ardından, krizin esas anlamda derinleştiği sϋrece girilmiştir. Bu sϋre içerisinde 2008 yılı oldukça ϋnem arz etmektedir. ϋnkϋ bir diğer ϋnemli yatırım bankası olan Lehman Brothers’in okmesi 2008

<sup>15</sup> INTOSAI, a.g.m., s.9.

<sup>16</sup> Lapavitsas, a.g.e., s.33.

<sup>17</sup> Costas Lapavitsas, “Giriş: Finansallaşmanın Krizi”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi**, Costas Lapavitsas (Ed.), ev: Tuncel ϋncel, **Yordam Kitap**, İstanbul, Nisan 2010, s.14.

<sup>18</sup> Dumenil and Levy, a.g.e., s.40.

yılında gerçekleşmiştir. Diğer yatırım bankalarının aksine, FED ve Hazine tarafından Lehman Brothers'ın iflas etmesine izin verilmiştir<sup>19</sup>. Böylece ABD'de ortaya çıkan “finansal çöküş” etkileri tüm dünyada hissedilecek bir krizin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır<sup>20</sup>.

Nitekim finansal piyasalarda ortaya çıkan kriz, belirsizliğin artması, ihtiyati tasarrufların yükselmesi ve planlanan yatırım projelerinin ertelenmesi sonucu küresel ölçekte toplam talebin azalması sonucunu doğurmuştur<sup>21</sup>. Finansal olarak başlayan kriz, tüm dünyada toplam talebin ve üretimin azalmasına paralel olarak küresel bir durgunluğa dönüşmüştür. Dolayısıyla kriz, küresel sistem içerisinde ABD ile yakın ilişkiler kuran Avrupa Birliği'nde de en az ABD'de olduğu kadar sert hissedilmiştir. ABD'de ortaya çıkan finansal kriz Avrupa Birliği'ne, finansal piyasalar ve güçlü ticaret ilişkisi vasıtasıyla sıçramıştır<sup>22</sup>. Ancak Avrupa Birliği'nde kriz, yüksek bütçe açıkları ve kamu borçlarına sahip olan üye ülkelerin, bunları finanse etmek adına güçlüğe düşmeleri nedeniyle borç krizi halini almıştır. Avrupa Birliği'nde krizin derinleşmesindeki bir başka etken ise, üye ülkelerin ortak para politikası nedeniyle kendi para politikalarını uygulayamamalarıdır. Ayrıca Birlik'te uygulanan ortak para politikası ile uyumlu ortak bir maliye ve kaynak aktarım mekanizmasını da içeren ortak bir bütçe politikasının olmaması krizin derinleşmesinde ve durgunluğa dönüşmesinde önemli rol oynamıştır.

## **B. KRİZİN AVRUPALILAŞMASI: BORÇ KRİZİ**

2007 yılında ABD'de ortaya çıkan finansal krizin etkileri, 2008 yılında önemli yatırım bankalarının çökmesi sonucu tüm dünyaya yayılmıştır. Krizin gerek finansal sistem gerekse de ticari ilişkiler aracılığıyla yayıldığı alanlardan biri Avrupa Birliği'dir. Ancak ABD'de yaşanan durumun aksine, Birlik'te krizin, üye ülkelerin kamu maliyesi dengesizliklerinden dolayı borç krizi boyutunun ön plana çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda tezin bu başlığı altında Avrupa borç krizine yönelik açıklamalara yer verilecektir. Avrupa borç krizine yönelik açıklamalar yapılırken ilk olarak, üye ülkelerin ve genel olarak Birlik'in kamu maliyesine, büyüme, işsizlik ve enflasyon oranlarına ve cari ödemeler dengesine yönelik ekonomik göstergelere yer verilecektir. Ardından ekonomik göstergeler ile üye ülkelerin borçluluk durumları arasındaki ilişki kurulmaya çalışılacaktır. İki değişken arasındaki ilişkinin kurulması aynı zamanda Birlik'te borç krizinin derinleşmesinde etkili olan nedenlerin ortaya

<sup>19</sup> Lapavitsas, “Finansallaşmış Kapitalizm: Kriz ve Finansal Müsadere”, a.g.e., s.36-37 ve Dumenil and Levy, a.g.e., s.40.

<sup>20</sup> Sungur Savran, **Üçüncü Büyük Depresyon: Kapitalizmin Alacakaranlığı**, Yordam Kitap, İstanbul, Kasım 2013, s.103.

<sup>21</sup> INTOSAI, a.g.m., s.10.

<sup>22</sup> a.g.m., s.11.

çıkarılmasına yardımcı olacaktır. Son olarak borç krizinin yoğun olarak hissedildiği üye ülkelere yönelik uygulanan ve Birlik'in günümüzde de etkisini sürdüren durgunluğa girmesine neden olan kurtarma paketleri ve tasarruf önlemleri hakkında bilgi verilecektir.

ABD'de yaşanan finansal kriz süresince önemli fon büyüklüklerine sahip finansal kuruluşların iflaslarını açıkladıkları görülmüştür. Bunlardan bazıları yapılan devlet müdahalesi aracılığıyla kurtarılmıştır. Aynı durum Avrupa Birliği için de geçerlidir. Ekim 2008'de Avrupalı beş finansal kuruluş kamu fonlarının kullanılması vasıtasıyla kurtarılmıştır. Bunlar, Bradford&Bingley (İngiltere), Dexia (Fransa/Belçika), Glitnir Bank (İzlanda), Fortis (Benelüks ülkeleri) ve Hypo Real Estate Holding (Almanya) şeklinde sıralanmaktadır. İfade edilen finansal kuruluşların kamu fonları aracılığıyla kurtarılması, finansal krizin başından beri Avrupa Birliği'ni etkilediğini göstermektedir. Dolayısıyla Birlik'te yaşanan kriz, Avrupa Birliği'nin kendi yapısal sorunlarını ortaya çıkarmasına rağmen, 2007 yılında patlak veren krizden farklı bir kriz olarak algılanmaması gerektiğini ifade etmektedir. Aksine Birlik'te yaşanan borç krizi, 2007 yılında ortaya çıkan finansal krizin yeni bir aşaması olarak düşünülmektedir<sup>23</sup>. O halde krizin, Avrupa Birliği'nde neden bir borç krizi halini aldığına, Birlik içerisindeki çevre ülkeler olarak ifade edilen üye ülkelerin aşırı kamu borcunun nereden kaynaklandığına ve Birlik'teki yüksek bütçe açıklarının gerçek sebeplerinin neler olduğuna yönelik soruların cevaplanmasına ihtiyaç duyulmaktadır<sup>24</sup>.

Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan borç krizinin temelde iki gerekçesi vardır. Bunlar, Birlik içerisinde uygulanan neo-liberal politikaların varlığı ve Birlik'e üye ülkelerin cari işlem dengeleri arasındaki farklılıklardır. Birlik'te benimsenen neo-liberal politikaların, ABD'de finansal krizin ortaya çıkmasında temel etken olan finansallaşma süreci ile doğrudan ilişkisi vardır. İşçilerin kişisel gelirinin finansallaşması, artan tüketim ve emlak fiyatlarının yükselmesi, Birlik içerisinde yer alan ve krizden daha fazla etkilenen ülkelerde borçluluğun artması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca Avrupa Merkez Bankası tarafından uygulanan tek para politikası sonucu faiz oranlarının düşmesi de borçluluğu arttıran bir diğer gelişme olmuştur<sup>25</sup>. Aynı zamanda finansal kriz sürecinde Birlik'te yer alan finansal kurumların oluşturulan kamu fonları vasıtasıyla kurtarılması da kamunun borçluluk oranını yükseltmiştir. Birlik'te ortaya çıkan borç krizinin temel gerekçelerinden ikincisi, üye ülkeler arasında cari işlem dengeleri

---

<sup>23</sup> Arturo Guillen, "Europe: The Crisis Within a Crisis", **International Journal of Political Economy**, Vol.41, No.3, Fall 2012, s.50-51.

<sup>24</sup> a.g.m., s.56.

<sup>25</sup> Costas Lapavitsas vd., **Eurozone Crisis: Beggar Thyself and Thy Neighbour**, Research on Money and Finance Occasional Report-2, March 2010, s.18.

açısından var olan farklılıklardır. Üye ülkelerin cari işlem dengeleri arasındaki farklılıkları göstermek adına ve bunların borç krizinde oynadığı rolü ifade etmek adına Tablo-8 oluşturulmuştur.

**Tablo-8: Seçilmiş Üye Ülkelerde Cari İşlemler Dengesinin Durumu (%)**

Yıllar	Cari İşlemler Dengesi (%)							
	Almanya	Fransa	Yunanistan	İspanya	İrlanda	Portekiz	İtalya	AB-28
2003	1.9	0.4	-6.5	-3.5	0.0	-6.4	-0.8	-0.2
2004	4.7	0.5	-5.8	-5.2	-0.6	-8.3	-0.3	-0.3
2005	5.1	-0.5	-7.6	-7.4	-3.5	-10.3	-0.9	-0.8
2006	6.3	-0.6	-11.4	-9	-3.6	-10.7	-1.5	-1.2
2007	7.4	-1	-14.6	-10	-5.3	-10.1	-1.3	-1.1
2008	6.2	-1.7	-14.9	-9.6	-5.6	-12.6	-2.9	-2.2
2009	5.9	-1.3	-11.2	-4.8	-2.3	-10.9	-1.9	-0.7
2010	6.4	-1.3	-10.1	-4.5	1.1	-10.6	-3.4	-0.5
2011	6.8	-1.8	-9.9	-3.7	1.2	-7	-3	-0.3
2012	7.4	-2.2	-2.4	-1.2	4.4	-2	-0.3	0.5
2013	7.5	-1.3	0.7	0.8	6.6	0.5	1	1.2

**Kaynak:** Eurostat – Balance of the Current Account'ta yer alan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo-8'de 2003 – 2013 yılları arasında yer alan veriler incelendiğinde, Birlik içerisinde lider konumda bulunan Almanya'nın cari işlem dengesinin pozitif olduğu görülmektedir. Borç krizinin yoğun bir şekilde hissedildiği ülkeler içerisinde yer alan Yunanistan, Portekiz ve İspanya'da ise, kriz öncesi dönemde verilen cari işlemler dengesi açıklarının, özellikle 2007 – 2010 yılları arasında dikkate değer oranda arttığı görülmektedir. Borç krizinden önemli oranda etkilenen diğer ülkeler olan İrlanda ve İtalya'da da cari işlemler dengesinin negatif olduğu görülmektedir; ancak mevcut durum ifade edilen diğer üç üye ülkede olduğu kadar önem arz etmemektedir. Bu noktada Birlik içerisinde yer alan üye ülkelerden Almanya'nın cari fazla verirken; diğer beş ülkenin cari açık vermelerinin gerisinde yatan nedenlerin neler olduğunun tespit edilmesi yerinde olacaktır.

Almanya'nın diğer beş ülkeye nazaran cari fazla vermesinin gerisinde yatan neden, onun rekabet edebilirlik anlamında diğer ülkelerden önde olmasıdır. Almanya'da reel ücretlerin ve birim başına nominal işgücü maliyetlerinin oldukça yavaş şekilde artış göstermesi, onun rekabet edebilirlik anlamında diğer ülkelerin önünde yer alması sonucunu doğurmuştur. Aynı zamanda ifade edilen diğer beş üye ülkenin Euro bölgesine yüksek döviz kurlarıyla giriş yapması, Alman ihracatçılarının rekabet anlamında avantaj sağlamalarını beraberinde getirmiştir<sup>26</sup>. Diğer ülkeler açısından ortaya çıkan rekabet kaybının yol açtığı cari

<sup>26</sup> a.g.e., s.26.

açık, aynı ülkeler tarafından yurtdışından finanse edilerek kapatılmaya çalışılmıştır<sup>27</sup>. Cari açığın yurtdışından finansmanı doğrudan yabancı sermaye yatırımları veya banka kredileri ve portföy yatırımları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bunlardan doğrudan yabancı sermaye yatırımları borçluluğu artırıcı etki yaratmamaktadır; ancak sıcak para olarak da ifade edilen banka kredilerinin ve portföy yatırımlarının borçluluğu artırıcı yönde etkili olduğunu ifade etmek mümkündür. Nitekim beş üye ülkenin cari açığının ve dolayısıyla borçluluğunun artmasında banka kredilerinin ve portföy yatırımlarının önde gelen sebeplerden biri olduğu ifade edilmektedir<sup>28</sup>. Üye ülkelerin kamu borcunun artmasında, kriz süresince yükselme eğilimi gösteren kamu açıklarının da etkisi vardır. Üye ülkelerin kamu borçlarının ve açıklarının kriz öncesindeki ve süresindeki durumunu, Tablo-9 ve Tablo-10'de yer alan veriler aracılığıyla değerlendirmek yerinde olacaktır.

**Tablo-9: Seçilmiş Üye Ülkelerde Kamu Açıklarının Durumu (%)**

Yıllar	Kamu Açığı (%)						
	Almanya	Fransa	Yunanistan	İspanya	İrlanda	Portekiz	İtalya
2003	-4.1	-3.9	-5.8	-0.4	0.8	-4.4	-3.4
2004	-3.7	-3.5	-7.5	0.0	1.4	-6.2	-3.6
2005	-3.3	-3.2	-5.6	1.2	1.3	-6.2	-4.2
2006	-1.5	-2.3	-6	2.2	2.8	-4.3	-3.6
2007	0.3	-2.5	-6.8	2	0.3	-3	-1.5
2008	0.0	-3.2	-9.9	-4.4	-7	-3.8	-2.7
2009	-3	-7.2	-15.6	-11	-13.9	-9.8	-5.3
2010	-4.1	-6.8	-10.8	-9.4	-32.5	-11.2	-4.2
2011	-0.9	-5.1	-10.2	-9.4	-12.7	-7.4	-3.5
2012	0.1	-4.8	-8.7	-10.3	-8.1	-5.6	-3
2013	0.1	-4.1	-12.3	-6.8	-5.8	-4.8	-2.9
2014	0.7	-4	-3.5	-5.8	-4.1	-4.5	-3

**Kaynak:** Eurostat – Government Finance Statistics'te ve Türel, a.g.m., s.421'de yer alan veriler kullanılarak derlenmiştir.

**Tablo-10: Seçilmiş Üye Ülkelerde Kamu Borçlarının Durumu (%)**

Yıllar	Kamu Borcu (%)						
	Almanya	Fransa	Yunanistan	İspanya	İrlanda	Portekiz	İtalya
2003	63.2	64.2	98.3	47.6	30.1	58.1	100.4
2004	64.9	65.7	99.8	45.3	28.3	62	100
2005	67.1	67.2	101.2	42.3	26.2	67.4	101.9
2006	66.5	64.4	107.5	38.9	23.8	69.2	102.5
2007	63.7	64.4	107.2	35.5	24	68.4	99.7
2008	65.1	68.1	112.9	39.4	42.6	71.7	102.3
2009	72.6	79	129.7	52.7	62.3	83.6	112.5
2010	80.5	81.7	148.3	60.1	87.4	96.2	115.3
2011	77.9	85.2	171.3	69.2	111.2	111.1	116.4
2012	79.3	89.6	156.9	84.4	121.7	125.8	123.1
2013	77.1	92.3	175	92.1	123.2	129.7	128.5
2014	74.7	95	177.1	97.7	109.7	130.2	132.1

**Kaynak:** Eurostat – Government Finance Statistics'te ve Türel, a.g.m., s.421'de yer alan veriler kullanılarak derlenmiştir.

<sup>27</sup> Costas Lapavitsas vd., **The Eurozone Between Austerity and Default**, Research on Money and Finance Occasional Report-1, September 2010, s.16.

<sup>28</sup> a.g.e., s.11-13.

Avrupa Birliği'nde ortak para politikasının uygulanması kararlaştırılmıştır. Bunun için uluslararası bir organ olan Avrupa Merkez Bankası oluşturulmuştur. Ancak aynı durum maliye politikalarının belirlenmesinde geçerli değildir. Aksine üye ülkelerin kendi maliye politikalarını ulusal organları tarafından alacakları bağımsız kararlarla belirlemeleri kararlaştırılmıştır. Ancak Birlik'te uygulanan ortak para politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak adına üye ülkelerin uyguladıkları bağımsız maliye politikalarına yönelik sınırlamalar getirilmiştir. Maastricht Antlaşması ile getirilen sınırlamalardan biri, üye ülkelerin kamu maliyesi göstergelerine yöneliktir. Üye ülkelerin kamu maliyesine yönelik sınırlamaları, kamu açıklarının ve kamu borçlarının GSMH'ye oranlarının sırasıyla %3'ü ve %60'ı aşmaması gerektiğini ifade eden hükümlerden oluşmaktadır. Bu çerçevede Tablo-9'da ve Tablo-10'da yer alan veriler incelendiğinde, kriz öncesi yıllarda üye ülkelerin genel itibarıyla kriterleri sağladığı görülmektedir. Krizin uç örneği olan Yunanistan gerek kamu açığı gerekse de kamu borcuna; İtalya yüksek kamu borcu ve son olarak Portekiz ise yüksek kamu açığına sahip olmak üzere kriz öncesi yılların istisnasını oluşturmaktadır. Ancak krizin ortaya çıktığı ve küresel düzeyde hissedildiği yıllar olan 2007 – 2011 arası dönemde, üye ülkelerin kamu açıklarında ve kamu borçlarında hızlı bir artışın gerçekleştiği görülmektedir. Artış özellikle Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İtalya'da gerçekleşmiştir.

Üye ülkelerin özellikle yaşanan kriz sürecinde yüksek kamu açıklarına ulaşmasının gerisinde yatan çeşitli nedenler vardır. Bunlardan ilki, krizle birlikte ortaya çıkan küresel ölçekteki daralmanın, üye ülkelerin milli hasıllarına net dış ticaretten gelen katkıyı azaltması olmuştur<sup>29</sup>. İkinci neden, üye ülkelerin ekonomilerinde yaşanan durgunluğun vergi gelirlerinde azalmaya yol açmasıdır<sup>30</sup>. Üçüncüsü, üye ülkelerin geliri ve istihdamı korumaya yönelik kamu politikaları belirlemesi ve iflas eden finansal kuruluşların kamusal fonlar oluşturmak suretiyle desteklenmesi kamu harcamalarının artması sonucunu doğurmuştur<sup>31</sup>. Dördüncü neden, azalan vergi gelirleri ve artan kamu harcamaları nedeniyle yükselen kamu açığını finanse etmek adına borçlanmaya başvurulmasıdır. Üye ülkelerin borçlanmaya başvurduğu dönemde, ekonomilerinin içerisindeki durum itibarıyla artan risk algısı nedeniyle

---

<sup>29</sup> Türel, a.g.m., s.420.

<sup>30</sup> Mehmet Hondur, "Maliye Politikaları ve Bütçe Uygulamaları", **AB Krizi ve Türkiye'ye Olası Yansımaları**, Kıvılcım Metin Özcan (Ed.), **Stratejik Düşünce Enstitüsü**, Nisan 2012, s.23.

<sup>31</sup> Türel, a.g.m., s.420 ve Lapavitsas vd., **Beggar Thyself and Thy Neighbour**, a.g.e., s.34.

katlanmaya razı oldukları yüksek faiz maliyeti de kamu açıklarının artmasında önemli bir neden olarak ifade edilmektedir<sup>32</sup>.

Sayılan nedenlere bağlı olarak artan kamu açığı, üye ülkelerin kamu borcunun GSMH'ye oranının artması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca özellikle borç krizi sürecinde, maliye politikalarının belirlenmesi anlamında serbestiye sahip olan üye ülkelerin kamu maliyesi göstergelerine yönelik olarak getirilen sınırlamaların yeterli oranda başarıya ulaşmadığı görülmektedir. Aksine yalnızca ortak para politikasının istikrarını sağlamak adına, üye ülkelerin kamu maliyesi göstergelerine yönelik getirilen sınırlamaların, kriz sürecinde üye ülkelerde uygulamaya konan tasarruf paketleriyle birlikte krizi derinleştirerek Birlik genelinde durgunluğa girilmesine yol açtığını ifade etmek mümkündür. Birlik'in durgunluğa girmesi, kriz döneminde üye ülkelerde büyüme oranlarının düşmesi ve ona paralel olarak işsizlik oranlarının artması sonucunu doğurmuştur. Ancak aşağıda Tablo-11'de ve Tablo-12'de yer alan veriler dikkate alındığında, kriz öncesi dönemde büyüme oranlarının çok yüksek olmamakla birlikte pozitif kalmaya devam ettiği görülmektedir. Aynı dönemde işsizlik oranlarında da tek haneli rakamlara rastlanmaktadır.

**Tablo-11: Seçilmiş Üye Ülkelerde ve Birlik Genelinde Büyüme Oranları (%)**

Yıllar	Büyüme (%)							
	Almanya	Fransa	Yunanistan	İspanya	İrlanda	Portekiz	İtalya	AB-28
2003	-0.7	0.8	6.6	3.2	3	-0.9	0.2	1.5
2004	1.2	2.8	5	3.2	4.6	1.8	1.6	2.5
2005	0.7	1.6	0.9	3.7	5.7	0.8	0.9	2
2006	3.7	2.4	5.8	4.2	5.5	1.6	2	3.4
2007	3.3	2.4	3.5	3.8	4.9	2.5	1.5	3.1
2008	1.1	0.2	-0.4	1.1	-2.6	0.2	-1	0.5
2009	-5.6	-2.9	-4.4	-3.6	-6.4	-3	-5.5	-4.4
2010	4.1	2	-5.4	0.0	-0.3	1.9	1.7	2.1
2011	3.6	2.1	-8.9	-0.6	2.8	-1.8	0.6	1.7
2012	0.4	0.2	-6.6	-2.1	-0.3	-4	-2.8	-0.5
2013	0.1	0.7	-3.9	-1.2	0.2	-1.6	-1.7	0.1
2014	1.6	0.2	0.8	1.4	4.8	0.9	-0.4	1.3

**Kaynak:** Eurostat – National Accounts (including GDP)'ta yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

<sup>32</sup> Willi Semmler, "The Macroeconomics of Austerity in the European Union", **Social Research**, Vol.80, No.3, Fall 2013, s.884.

**Tablo-12: Seçilmiş Üye Ülkelerde ve Birlik Genelinde İşsizlik Oranları (%)**

Yıllar	İşsizlik (%)							
	Almanya	Fransa	Yunanistan	İspanya	İrlanda	Portekiz	İtalya	AB-28
2003	17.7	10.6	7	11.3	6.2	5.7	8.9	10.3
2004	20	11	8.4	11.3	6.4	6.2	7.8	10.6
2005	20.1	11.1	8.3	9.3	6	7.5	7.7	10.4
2006	19.8	11	7.3	9	5.7	7.6	6.9	10
2007	18	10.2	7.1	9	6.2	8	6.3	9.3
2008	16.5	9.7	6.9	13.2	8.4	7.6	7.4	9.8
2009	16.7	11.6	8.9	21.8	15.2	10.1	8.4	12.8
2010	15.9	12.8	11.9	24.5	19.4	11.7	9	14.2
2011	13.8	12.8	17	26.2	21.7	13.3	9.3	14.8
2012	12.7	13.7	25.1	31.1	23.3	15.9	12.2	16.8
2013	12.3	13.9	28.7	32.7	20.3	17	14.4	17.9
2014	12	13.9	27.6	31.4	18.7	14.8	15.2	17.3

**Kaynak:** Eurostat – Employment/Unemployment'ta yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Tablo-11'de ve Tablo-12'de yer alan verilere göre, üye ülkelerin geneli itibariyle kriz öncesinde büyüme ve işsizlik oranlarında büyük bir sorun gözlenmemektedir. Ancak veriler üye ülkelerin ekonomilerinin durgunluk tehlikesiyle karşı karşıya kalabileceğini göstermektedir. Bu bağlamda üye ülkelerin ve Birlik genelinin büyüme ve işsizlik oranlarının istenilen seviyelerde olmadığını ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla üye ülkelerin kriz öncesindeki büyüme ve işsizlik oranları orta ve uzun vadede kendileri için sorun teşkil etmektedir. Nitekim sorun Birlik'te izleyen yıllarda ortaya çıkan ilk krizde kendisini göstermiştir.

Üye ülkelerde ve Birlik'in genelinde sorunun özellikle krizin etkilerinin Birlik'te yoğun olarak hissedildiği 2009 – 2011 yılları arasında ortaya çıktığı görülmektedir. İfade edilen yıllar arasında düşük büyüme oranlarının yerini negatif büyüme oranları almıştır. Ekonomilerde yaşanan daralmaya paralel olarak aynı yıllar içerisinde işsizlik oranlarının üye ülkelerde ve Birlik genelinde çift hanelere çıktığı ve sonrasında da tek hanelere inmediği görülmektedir. Üye ülkelerde ve Birlik genelinde büyüme oranlarının düşük seyretmesi ve sonrasında negatife dönmesi, işsizlik oranlarını olumsuz etkilemenin yanında üye ülkelerin kamu borçlarının artmasındaki gerekçelerden biri olarak kabul edilebilecektir.

ABD'de ortaya çıkan finansal krizin Avrupa Birliği'nde borç krizi şeklinde görülmesinin gerisinde yatan dinamiklerin neler olduğu yukarıda yer verilen paragraflarda parçalar halinde belirtilmiştir. Ancak üye ülkelerde kamu borçlarının artışında etkili olan ve buna bağlı olarak krizin borç krizi şeklinde görülmesi sonucunu doğuran dinamiklerin bir bütün halinde görülmesi, krizin ortaya çıkış nedenlerinin daha rahat bir şekilde anlaşılmasına



yardımcı olacaktır. Bu bağlamda üye ülkelerde kamu borçlarının artarak Birlik'te borç krizi sonucunu doğurmasına yol açan gerekçeler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır<sup>33</sup>:

- Birlik genelinde ve borç krizinin yoğun olarak hissedildiği ülkelerde uygulanan neo-liberal politikalar,
- Üye ülkeler arasında var olan cari işlemler dengesine yönelik farklılıklar ve cari açıkların finansman yöntemi,
- Yalnızca ortak para politikasının sürdürülebilirliğine odaklanan ve buna yönelik üye ülkelerin kamu maliyesi göstergelerine getirilen maliye politikası sınırlamaları,
- Ekonomik durgunluk nedeniyle vergi gelirlerinin düşmesine karşın çeşitli nedenlerden dolayı artan kamu harcamalarıyla birlikte kamu açıklarının artması,
- Artan kamu açıklarını finanse etmek adına başvuru borçlanma sonucu katlanılan yüksek faiz maliyeti,
- Yeterli olmayan büyüme oranlarıdır.

Avrupa Birliği'nde kriz yukarıda sıralanan gerekçeler de göz önüne alındığında, borç krizi olarak ifade edilmektedir. Ancak borç krizinin derecesi, krizin yoğun olarak hissedildiği beş ülkenin her birinde aynı oranda gerçekleşmemiştir. Birlik'e üye ülkelerden olan İrlanda ve İspanya'da krizin patlak vermesinde finansallaşma sonucu oluşan konut fiyatı balonu etkili olmuştur. Dolayısıyla özel sektörde başlayan kriz, iflas eden finansal kuruluşların kurtarılmasında kullanılan kamu fonları neticesinde borç krizi halini alarak derinleşmiştir. Yunanistan, Portekiz ve İtalya'da ise krizin, pür anlamda bir borç krizi olduğunu ifade etmek mümkündür. Bunlar arasında Yunanistan'ın borç sorununa ek olarak, kamu açıklarına ve borçlarına yönelik hesapların saydam olmaması ve bunların denetim eksikliği de eklenmektedir. Portekiz ve İtalya'da ise, düşük büyüme oranlarının krizin derinleşmesinde bir diğer sebep olduğu görülmektedir<sup>34</sup>.

Borç krizinin yoğun olarak hissedildiği beş üye ülkeye, krizin olumsuz etkilerini azaltmak adına ihtiyaç duydukları mali yardımların yapılması kararlaştırılmıştır. Üye ülkelere sağlanacak mali yardımlar kurtarma paketleri adıyla anılmaktadır. Neo-liberal ideoloji çerçevesinde oluşturulan kurtama paketleri üye ülkelere çeşitli mali sorumluluklar yüklemiştir. Üye ülkelerin yararlanacakları kurtarma paketleri karşılığında üstleneceği mali sorumlulukların genel adı tasarruf paketleridir. Üye ülkelerin üstlenmek istememeleri

<sup>33</sup> Maddeler halinde sıralanan nedenler tarafımızca oluşturulmuş değildir. Bunların ortaya konmasında çeşitli çalışmalarda yer alan bilgilerden yararlanılmıştır. Bunların daha önce verilen ilgili paragraflarda görülmesi mümkündür.

<sup>34</sup> Aykut Kibritçioğlu, "Avro Bölgesi Ülkelerindeki Güncel Borç Krizi", **İktisat ve Toplum**, Yıl: 1, Sayı: 10, Ankara, 2011, s.34 ve Semmler, a.g.m., s.887-888.

durumunda kurtarma paketlerinden yararlanamamaları sonucunu doğuracak tasarruf paketleri içerisinde kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi, vergilerin arttırılması, ücretlerin azaltılması, piyasaların kuralsızlaştırılması ve kamu işletmelerinin özelleştirilmesi gibi hükümler yer almaktadır. İfade edilen hükümlerin kabul edilmesi halinde verilen kurtarma paketlerinin veya diğer adıyla mali yardımların, kriz sürecinde üye ülkelerin ekonomik durumlarını iyileştirici ve yeni krizin doğmasını önleyici bir rol üstleneceği belirtilmiştir<sup>35</sup>. Aynı zamanda kurtarma ve tasarruf paketlerini tasarlayan ve mali anlamda katkıda bulunan IMF'nin, üye ülkelerin şartları yerine getirip getirmediği konusunda denetimi sağlaması kararlaştırılmıştır<sup>36</sup>. Ancak kurtarma paketleri kriz içerisindeki ülkelerin ekonomik durumunu iyileştirmekten ziyade, krizin daha da derinleşmek suretiyle Birlik'te günümüzde de sürmekte olan durgunluğa dönüşmesine yol açmıştır. Ayrıca kurtarma paketleri güç durumda bulunan üye ülkelere “dayatılan” tasarruf önlemleri dikkate alındığında, bir “mali yardım” niteliği taşımaktan uzaktır. Nitekim kurtarma paketlerine eşlik eden tasarruf önlemlerinin, topluma aşırı sosyal maliyetler yüklediği ve yıllardır inşa edilen refah devletinin kazanımlarını aşındırdığı görülmektedir<sup>37</sup>.

## II. BORÇ KRİZİNDE ALINAN ÖNLEMLER

Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan borç krizi, Birlik içerisinde yer alan üye ülkeler arasında yeterli koordinasyon olmadığı ve üye ülkelerin çeşitli hukuki metinlerde düzenlenmiş olan mali disiplin kurallarına uymadığı yönündeki yıllardır süregelen tartışmaları güçlendirmiştir. Aynı zamanda herhangi bir üye ülkede ortaya çıkarak Birlik'in tümünü tehdit edecek ve Birlik düzeyinde makroekonomik istikrarın bozulmasına yol açacak krizin atlatılmasında ve istikrarın sağlanmasında gerekli mekanizmaların olmadığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda Birlik'te yaşanan borç krizi sürecinde, üye ülkeler arasında ve Birlik genelinde ekonomik koordinasyonu, mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak adına çeşitli önlemler alınmıştır.

### A. EKONOMİK KOORDİNASYONU SAĞLAMAYA YÖNELİK ÖNLEMLER

Birlik'te ortaya çıkan borç krizinin olumsuz etkilerini azaltmak adına, üye ülkeler arasında ekonomik anlamda var olduğu düşünülen koordinasyon eksikliğini gidermeye yönelik önlemler alınmıştır. Bu kapsamda Birlik'in geleceğini şekillendirmesi ve orta ve uzun

<sup>35</sup> Costas Lapavitsas vd., **Breaking Up? A Route Out of the Eurozone Crisis**, Research on Money and Finance Occasional Report-3, November 2011, s.33.

<sup>36</sup> a.g.e., s.31.

<sup>37</sup> Semmler, a.g.m., s.885 ve Guillen, a.g.m., s.55.

vadede işler hale getirilmesi planlanan Avrupa 2020 Stratejisi, Avrupa Dönemi, Altılı Paket ve İkili Paket uygulamaya konmuştur.

### 1. Avrupa 2020 Stratejisi

Avrupa Birliği'nde 2000'li yıllarda, Birlik ekonomisinin rekabetçi, yenilikçi ve bilgi temelli olmaması ve buna paralel olarak Birlik'te düşük büyüme ve yüksek işsizlik oranlarının gözlenmesi tartışılan temel konu olarak göze çarpmaktadır. Bu kapsamda Birlik ekonomisini daha rekabetçi ve yenilikçi hale getirmek suretiyle, onun orta ve uzun vadede istikrarlı ve sürdürülebilir bir büyüme oranına ulaşmasını sağlamak adına birçok yenilik yapılmıştır. Yapılan yeniliklerin en önemlilerinden biri, Lizbon Stratejisi kapsamında Birlik'e yönelik yeni hedeflerin belirlenmesi olmuştur. Ardından Lizbon Stratejisi 2005 yılında reforma uğramıştır. 2005 yılında reforma uğrayan Lizbon Stratejisi'nin odak noktası büyüme ve istihdam olarak kabul edilmiştir. Borç krizinin yaşandığı süre içerisinde gündeme gelen Avrupa 2020 Stratejisi, kriz öncesi dönemde Lizbon Stratejisi kapsamında belirlenen ve önceliklendirilen hedeflerin “yansıması” veya “devamı” olarak düşünülmektedir. Lizbon Stratejisi hedeflerinde olduğu gibi, Avrupa 2020 Stratejisi'nde de “büyüme” ve “yeni iş olanaklarının yaratılması” odak noktası niteliği taşımaktadır<sup>38</sup>. Bu bağlamda Avrupa 2020 Stratejisi ile birlikte, krizle mücadele konusunda kısa dönemli hedeflerden ziyade orta ve uzun dönemli hedeflerin belirlendiği görülmektedir<sup>39</sup>.

Belirlenen orta ve uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilebilmesi ve borç krizinin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması adına Birlik çapında ortaklaşa hareket edilmesi için Avrupa 2020 Stratejisi kapsamında öncelikler belirlenmiştir. Bunlar<sup>40</sup>:

- Akılcı Büyüme: Bilgiye ve yeniliğe dayanan ekonominin geliştirilmesi,
- Sürdürülebilir Büyüme: Kaynakların etkin kullanıldığı, çevreci ve rekabet edebilir bir ekonominin daha fazla desteklenmesi,
- Kapsayıcı Büyüme: Sosyal ve bölgesel uyuma hizmet eden ve daha yüksek istihdama olanak tanıyan ekonominin geliştirilmesidir.

Birlik'te Avrupa 2020 Stratejisi kapsamında belirlenen üç önceliğe uygun olarak, 2020 yılına kadar gerçekleştirilmesi planlanan hedefler de aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır<sup>41</sup>:

<sup>38</sup> A. Constantinescu and L. A. Constantinescu, “The Global Financial and Economic Crisis and The Main Priorities of The European Union For 2020”, **Bulletin of the Transilvania University of Braşov Series V: Economic Sciences**, Vol.6 (55), No.1, 2013, s.172.

<sup>39</sup> Dilek Yiğit, “Küresel Ekonomik Kriz Öncesi ve Krizin Etkileri İle Mücadele Sürecinde Avrupa Birliği'nde Ekonomi Yönetimi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 11, No: 1, 2012, s.152.

<sup>40</sup> European Commission, **Communication From The Commission EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, Brussels, 2010, (ec.europa.eu/eu2020, Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.5.

- 20-64 yaş arası nüfusun istihdam oranının, kadınların, daha yaşlıların ve göçmenlerin de işgücüne katılımını sağlayacak şekilde, 2020 yılına kadar en az %75'e ulaşması,
- Araştırma – geliştirme harcamaları için Birlik'in GSMH'ye oranı olarak ayrılması planlanan %3'lük tutarın sürdürülmesi şartıyla, araştırma – geliştirme harcamalarının girdiden ziyade etkiye odaklanarak, verimlilik ile ilişkisi kurularak ve inovasyonu ön plana alarak gerçekleştirilmesi,
- Sera gazı salınımını 90'lı yıllarla karşılaştırıldığında %20'ye kadar düşürmek, yenilenebilir enerji kaynaklarının tüketiminin payını %20'ye çıkarmak ve enerji verimliliğini %20 arttırmak (20/20/20 Kuralı),
- Okuldan erken ayrılma oranını %15'ten %10'a indirmek suretiyle eğitime katılımı sağlamak ve 30-34 yaş aralığındaki nüfusun yükseköğretimi tamamlama payını 2020 yılına kadar %31'den %40'a çıkarmak,
- Ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayan Avrupalılar'ın sayısını, 20 milyon bireyin yoksulluktan kurtararak %25 oranında azaltmaktır.

Birlik'te Avrupa 2020 Stratejisi ile birlikte belirlenen önceliklerin ve hedeflerin, 2020 yılına kadar gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Belirlenen öncelikler dahilinde hedeflerin gerçekleştirilebilmesi adına uzun vadeli düşünmenin yanında yenilikçi ve bilgi temelli, sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomik ortamın yaratılması gerekmektedir. Böyle bir ortamın yaratılabilmesi adına 2010 tarihinde açıklanan Avrupa 2020 Stratejisi kapsamında, yenilikçi fikirler üretilmesine ve Birlik ekonomisini bilgi temelli bir ekonomiye dönüştürmeye katkı sağlaması düşünülen yedi önemli yenilik uygulamaya konmuştur. Bunlar, “Yenilikçi Birlik”, “Gençlik Hareketi”, “Avrupa İçin Dijital Gündem”, “Avrupa'da Kaynak Etkinliği”, “Küreselleşme Çağında Sanayi Politikası”, “Yeni İş Olanakları İçin Gündem” ve “Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu” şeklinde sıralanmaktadır<sup>42</sup>.

Büyüme ve yeni istihdam olanakları yaratılması kapsamında belirlenen önceliklere ve hedeflere ulaşmak adına uygulamaya konan yedi yenilik ile uyumlu olacak şekilde araçlar belirlenmiştir. Bunlar tek pazar, finansal araçlar (tek bütçe) ve dış politika araçları olarak sıralanmaktadır. Belirlenen üç aracın ortaya çıkan borç çıkmazlarına karşı mücadele etmesinin yanında Avrupa 2020 Stratejisi hedeflerine ulaşmak adına harekete geçirilmesi kararlaştırılmıştır<sup>43</sup>. Aşağıda yer alan Tablo-13'te Avrupa 2020 Stratejisi ile belirlenen öncelikler ve hedefler de dikkate alınarak, getirilen yedi yeniliğe yönelik bilgiler verilmiştir

<sup>41</sup> a.g.e., s.10-11.

<sup>42</sup> Richard Hyman, “Trade Unions, Lisbon and Europe 2020: From Dream to Nightmare”, LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series, No.45, December 2011, s.11.

<sup>43</sup> European Commission, **Communication From The Commission EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, a.g.e., s.6.

**Tablo-13: EUROPE 2020: TANITIM**

<b>TEMEL HEDEFLER</b>		
<ul style="list-style-type: none"><li>• 20-64 yaş arası nüfusun istihdam oranının, kadınların, daha yaşlıların ve göçmenlerin de işgücüne katılımını sağlayacak şekilde, 2020 yılına kadar en az %75'e ulaşması,</li><li>• Araştırma – geliştirme harcamaları için Birlik'in GSMH'ye oranı olarak ayrılması planlanan %3'lük tutarın sürdürülmesi şartıyla, araştırma – geliştirme harcamalarının girdiden ziyade etkiye odaklanarak, verimlilik ile ilişkisi kurularak ve inovasyonu ön plana alarak gerçekleştirilmesi,</li><li>• Sera gazı salınımını 90'lı yıllarla karşılaştırıldığında %20'ye kadar düşürmek, yenilenebilir enerji kaynaklarının tüketiminin payını %20'ye çıkarmak ve enerji verimliliğini %20 arttırmak (20/20/20 Kuralı),</li><li>• Okuldan erken ayrılma oranını %15'ten %10'a indirmek suretiyle eğitime katılımı sağlamak ve 30-34 yaş aralığındaki nüfusun yükseköğretimi tamamlama payını 2020 yılına kadar %31'den %40'a çıkarmak,</li><li>• Ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayan Avrupalılar'ın sayısını, 20 milyon bireyin yoksulluktan kurtararak %25 oranında azaltmaktır.</li></ul>		
<b>AKILLI BÜYÜME</b>	<b>SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME</b>	<b>KAPSAYICI BÜYÜME</b>
<b>İNOVASYON</b> “Yenilikçi Birlik” adıyla Birlik çapında yeniliklerin ve yatırım düzeyinin artırılmasına yönelik araştırmaları finanse etmek için imkanların geliştirilmesi.	<b>İKLİM, ENERJİ VE HAREKETLİLİK</b> “Avrupa'da Kaynak Etkinliği” adı altında ekonomideki karbon salınımını azaltmak, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını arttırmak, taşımacılık sektörünü modernize etmek ve enerji verimliliğini desteklemek.	<b>İSTİHDAM</b> “Yeni İş Olanakları İçin Gündem” adı altında işgücü hareketliliğine imkan sağlayarak ve işgücü talebinin ve arzının daha iyi eşleştirilmesine imkan vererek işgücü piyasalarını modernize etmek.
<b>EĞİTİM</b> “Gençlik Hareketi” altında eğitim sistemlerinin performansını arttırmak ve Avrupa'nın yükseköğreniminin uluslararası anlamda çekiciliğini teşvik etmek.	<b>REKABET EDEBİLİRLİK</b> “Küreselleşme Çağında Sanayi Politikası” kapsamında özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin iş çevrelerini arttırmak ve küresel ölçekte rekabet edebilir güçlü ve sürdürülebilir sanayileşmenin gelişimini desteklemek.	<b>YOKSULLUKLA MÜCADELE</b> “Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu” kapsamında büyümenin faydalarından ve istihdam imkanlarından yararlanılmasını sağlayarak sosyal ve bölgesel uyumu temin etmek.
<b>DİJİTAL TOPLUM</b> “Avrupa İçin Dijital Gündem” adı altında yüksek hızda internetin kullanımını geliştirmek ve hanehalkları ve firmalar için dijital tek pazarın faydalarını elde etmek		

**Kaynak:** European Commission, **Communication From The Commission EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, s.32.

## 2. Avrupa Dönemi

Ekonomik ve parasal birlik içerisinde yer alan üye ülkeler arasında, herhangi bir üye ülke tarafından gerçekleştirilen faaliyet sonucu birliğin bütününe etkileyen pozitif veya negatif dışsallıkların ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim bir ekonomik ve parasal birlik olan Avrupa Birliği'nin genelini etkileyen borç krizi süreci için de aynı durum geçerlidir. Kriz öncesi dönemde Birlik'te yer alan üye ülkelerin ekonomi yönetimleri belirli kurallara ve oransal değerlere bağlanmıştır. Ancak özellikle borç krizinin yoğun olarak hissedildiği ülkelerde kuralların yerine getirilmemesi sonucu, krizin domino etkisi yaratmak suretiyle Birlik geneline yayıldığı görülmektedir. Yaşanan son kriz döneminde üye ülkelerin gerek

birbirlerini gerekse de Birlik genelini etkileme derecesi göz önüne alındığında, üye ülkeler arasında ve Birlik düzeyinde krizi önlemeye ve atlarmaya yönelik yeterli koordinasyonun bulunmadığı yargısına varılmıştır. Bu bağlamda üye ülkelerin ekonomi yönetimlerinde dikkate alınan kuralların ve oransal değerlerin daha ilerisinde bir ekonomi yönetim yapısını sağlayacak adımların atılmasına karar verilmiştir<sup>44</sup>. Bunu gerçekleştirmek adına uygulamaya konan önlemlerden biri de Avrupa Dönemi'dir.

Avrupa Dönemi, üye ülkeler ulusal düzeyde politika kararlarını almadan önce, onlara yıllık olarak ekonomik ve bütçesel anlamda politika koordinasyonunu sağlamaya yönelik yol gösterilmesini ifade etmektedir. Üye ülkeler arasında politika koordinasyonunu sağlamaya yönelik yol gösterme faaliyeti İstikrar ve Büyüme Paktı ile Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü kapsamında gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda Avrupa Dönemi, Avrupa 2020 Stratejisi'nin uygulanmasına da hizmet etmektedir<sup>45</sup>. Bu bağlamda Avrupa Dönemi uygulamasıyla temel olarak, üye ülkelerin ulusal bütçeleri onaylanmadan önce Birlik düzeyinde değerlendirmeler yapılmakta ve üye ülkelere yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır<sup>46</sup>. Üye ülkelerin ulusal bütçeleri onaylamadan önce Birlik'e üye ülkelere yönelik tavsiyelerde bulunma yetkisinin verilmesi, Birlik genelinde yönetişime katkı sağlayacağı düşünülen ve ekonomi politikalarının koordinasyonunu içeren yeniliklerin getirildiği anlamına gelmektedir. Bu bağlamda yaşanan son krizden çıkarılan derslerle birlikte, Avrupa Dönemi uygulamasının ekonomi politikası koordinasyonuna yönelik üç bileşenden oluşması planlanmıştır. Bunlar<sup>47</sup>:

- *Yapısal Reformlar*: Öncelikleri akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme olan Avrupa 2020 Stratejisi kapsamında gerçekleştirilmesi planlananlar bu başlığı içerisine almaktadır. Yapısal reformların Birlik düzeyinde Avrupa 2020 Stratejisi ile getirilen yedi yenilik çerçevesinde gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Üye ülkelerin ise, yapısal reformları Ulusal Reform Programları'nın bir parçası olarak yerine getirmesi gerektiği belirtilmiştir.
- *Bütçesel Gözetim*: İstikrar ve Büyüme Paktı'nın önleyici ve düzeltici yönlerinin genişletilmesiyle gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Aynı

---

<sup>44</sup> Yiğit, a.g.m., s.154.

<sup>45</sup> European Commission, **Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Central Bank, The European Economic and Social Committee, The Committee Of The Regions and The European Investment Bank: Annual Growth Survey 2015**, Brussels, 2014, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.18.

<sup>46</sup> Yiğit, a.g.m., s.155.

<sup>47</sup> Jacques Delors, Sofia Fernandes and Emmanuel Mermet, "The European Semester: only a first step", **Notre Europe**, No.22, February 2011, s.2.

zamanda ulusal bütçelere yönelik birçok kuralın yaratılması gerekmektedir.

- *Makroekonomik Dengesizliklerin Gözetimi:* Ekonomi politikalarının koordinasyonuna yönelik yeni bir bileşendir. Krizin üye ülkeler arasında var olan rekabet farklılıkları nedeniyle Euro'ya ciddi anlamda zarar verdiği düşünülmektedir. Bu bağlamda ekonomik göstergeleri (cari işlemler dengesi, borçluluk durumu vb.) içerisine alan yeni prosedürün Birlik'teki makroekonomik dengesizlikleri önlemek ve düzeltmek adına uygulamaya konması kararlaştırılmıştır.

Avrupa Birliği'nde üye ülkeler arasında ve Birlik genelinde ekonomi politikası koordinasyonunu güçlendirmeyi hedefleyen Avrupa Dönemi'nin belirli bir süreç dahilinde işlemesi kararlaştırılmıştır. Kararlaştırılan sürecin her yıl Kasım ayında Komisyon'un Birlik'in karşılaştığı ekonomik zorlukları tanımlayan ve öncelik tavsiyelerini içeren Yıllık Bütçe Değerlendirmesi'ni yayınlamasıyla başlaması öngörülmüştür. Yıllık Bütçe Değerlendirmesi aynı zamanda üye ülkelerin, bir önceki yılda Ülkeye – Özel Tavsiyeler'i yerine getirip getirmeme konusunda değerlendirilmesini içermektedir. Aynı dönemde Komisyon tarafından yayınlanan Uyarı Mekanizması Raporu, sonuçları Mart ayında raporlanan Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü kapsamında üye ülkelerin Borçluluk Durumları'nı göstermektedir.

Mart ayındaki Avrupa Konseyi (Zirvesi)'nde, Uyarı Mekanizması Raporu temel alınacak şekilde, Birlik'e ve üye ülkelere yönelik önceliklerin kabul edilmesi ve faaliyetlere yönelik yol haritasının çizilmesi gerçekleştirilecektir. Nisan ayında üye ülkelerin Ulusal Reform Programları'nı ve İstikrar veya Yakınlaşma Programları'nı belirlemeleri kararlaştırılmıştır. Mayıs ayına gelindiğinde ise, Komisyon'un üye ülkeler tarafından belirlenen programlara yönelik değerlendirme yapması ve Ülkeye – Özel Tavsiyeleri üye ülkelere önermesi kararlaştırılmıştır. Son olarak Ülkeye – Özel Tavsiyeler'in Konsey tarafından Haziran ayının sonuna kadar resmi olarak kabul edilmesiyle sürecin tamamlandığı görülmektedir<sup>48</sup>. Avrupa Dönemi sürecinin detaylı şekilde ve bir bütün halinde görülebilmesini sağlamak adına aşağıda Tablo-14 verilmiştir.

---

<sup>48</sup> Jonathan Zeitlin and Bart Vanhercke, "Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020", **Swedish Institute for European Policy Studies**, No.7, December 2014, s.24-25.

**Tablo-14: Avrupa Dönemi: Birlik ile Üye Ülkeler Arasında Ortaklık**

	<b>Avrupa Komisyonu</b>	<b>Avrupa Zirvesi/Konseysi</b>	<b>Üye Ülkeler</b>	<b>Avrupa Parlamentosu</b>
<b>Kasım</b>	-Yıllık Büyüme Değerlendirmesi (YBD) ve Uyarı Mekanizması Raporu (UMR) -Taslak bütçe planlarına yönelik Komisyon'un fikri	Maliye Bakanları'nın Komisyon'un taslak bütçe planlarına yönelik fikrini tartışması		
<b>Aralık</b>	Üye Ülkelerle Karşılıklı Görüşmeler		Üye ülkelerin bütçeleri kabul etmesi.	
<b>Ocak</b>		-YBD ve UMR'nin kabul edilmesi. -AB liderlerinin YBD ve UMR'ye dayanan koordinasyona yönelik temel alanlar üzerine anlaşması.		
<b>Şubat</b>				
<b>Mart</b>	Her Bir Üye Ülkeye Yönelik Reform Takvimi ve Dengesizlikler	AB liderlerinin YBD'ye dayanan ekonomik öncelikleri kabul etmesi		Ekonomik öncelikler üzerine diyalog.
<b>Nisan</b>	Üye Ülkelerle Karşılıklı Görüşmeler		Üye ülkelerin Ulusal Reform Programları (ekonomik politikalar)'nı ve İstikrar veya Yaklaşım Programları (bütçesel politikalar)'nı hazırlaması.	
<b>Mayıs</b>	Bütçesel, ekonomik ve sosyal politikalar için Komisyon'un Ülkelere – Özel Tavsiyeleri sunması			
<b>Haziran</b>		Üye ülkelerin Bakanları'nın Ülkeye – Özel Tavsiyeleri tartışması		
<b>Temmuz</b>		AB liderlerinin Ülkeye – Özel Tavsiyelerin son hallerini kabul etmesi.		
<b>Ağustos</b>				
<b>Eylül</b>				
<b>Ekim</b>			Üye ülkelerin taslak bütçe planlarını ve Ekonomik Ortaklık Programları'nı hazırlamaları.	Avrupa Dönemi ve Ülkeye – Özel Tavsiyeleri tartışılması/karara bağlanması.

**Kaynak:** European Commission, **Annual Growth Survey 2015**, a.g.m., s.20.

Tablo-14'te yer alan süreç incelendiğinde, Birlik'teki kurumların ve üye ülkelerin birlikte hareket ettikleri görülmektedir. Birlik'teki kurumların üye ülkelerin bütçelerinin hazırlık sürecinde söz sahibi olması, Birlik içerisinde uluslararası bir yapının kurulup kurulmadığına yönelik tartışmaları beraberinde getirmiştir. Ayrıca Avrupa Dönemi



uygulanması ile tartışılan bir diğer konu, üye ülkelere özgü şekilde yapılan tavsiyelerin yerine getirilip getirilmeme konusunda etkinliğin sağlanıp sağlanmadığıdır<sup>49</sup>.

### 3. Altılı Paket

Birlik'te ekonomik koordinasyonun iyileştirilmesine yönelik alınan önlemlerden bir diğeri Altılı Paket'tir. 2011 yılında Konsey tarafından onaylanan ve aynı yıl içerisinde yürürlüğe giren Altılı Paket, makroekonomik politikaların ve yapısal reformların daha kapsamlı bir şekilde gözetimini sağlayacak düzenlemelerden oluşmaktadır. Aynı zamanda Altılı Paket, içerisinde yer alan düzenlemelere uyum sağlayamayan üye ülkelere yönelik yaptırım uygulanmasını öngörmektedir<sup>50</sup>. Bu bağlamda Altılı Paket kapsamında beş tüzük ve bir direktif uygulamaya konmuştur. Uygulamaya konan yeni düzenlemelerle temel olarak, aşırı dengesizliklerin ortaya çıkmaması ve sürdürülebilir kamu maliyelerinin sağlanması adına gerekli olan koordinasyon düzeyinin sağlanması amaçlanmaktadır. Aynı zamanda bunların gerçekleştirilmesiyle birlikte para birliğinin uzun vadedeki istikrarına katkı sağlanacağı düşünülmektedir<sup>51</sup>.

Altılı Paket ile uygulamaya konan beş tüzük ve bir direktif, üye ülkelerin orta vadeli mali hedeflerine uyum sağlamaları için gerekli olan İstikrar ve Büyüme Paketi'nin önleyici ve düzeltici yönlerini geliştirmeyi amaçlayan düzenlemeleri içermektedir. Ayrıca Aşırı Dengesizlik Prosedürü çerçevesinde kuralları yerine getirmeyen üye ülkelere yönelik uygulanması planlanan otomatik yaptırım mekanizması da Altılı Paket kapsamında yer almaktadır<sup>52</sup>.

İstikrar ve Büyüme Paketi'nin yenilenmesine ve Aşırı Dengesizlik Prosedürü ile otomatik yaptırım mekanizmasına yönelik düzenlemeler, aşağıda yer alan Tablo-15 aracılığıyla genel olarak gösterilmektedir. Düzenlemelere yönelik detaylı açıklamaların Tablo-15 incelendikten sonra yapılması yerinde olacaktır.

<sup>49</sup> European Commission, **Annual Growth Survey**, a.g.m., s.18.

<sup>50</sup> Avrupa Birliği Bakanlığı, **AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem**, Ankara, Ekim 2011, s.2.

<sup>51</sup> Council of The European Union, **Council confirms agreement on economic governance**, Luxembourg, October 2011, ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.1.

<sup>52</sup> Zeitlin and Vanhercke, a.g.m., s.23.

**Tablo-15: Altılı Paket'te Yer Alan Düzenlemeler**

<b>İstikrar ve Büyüme Paktı'nın Önleyici Kısmını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük</b>	<i>-Harcama Kuralı:</i> Harcamalardaki genişleme potansiyel büyüme hızını geçmemelidir. <i>-Kuralı ihlal eden ülkeler ceza, faizli teminat ve/veya Komisyon uyarılarına maruz kalabilecektir.</i>
<b>İstikrar ve Büyüme Paktı'nın Düzeltici Kısmını Oluşturan Mevzuatta Değişiklik Yapan Tüzük</b>	<i>Aşırı Dengesizlik Prosedürü:</i> Borçlarının GSMH'ye oranı %60'ı aşan ülke, borç miktarını 3 yıl boyunca ve her yıl GSMH'sinin %60'ı aşan kısmının 1/20'si oranında azaltmalıdır.
<b>Euro Bölgesinde Bütçe Gözetiminin Etkin Bir Şekilde Uygulanmasına İlişkin Düzenleme</b>	<i>-Önleyici Tedbir:</i> İhtiyati politikalardan ciddi sapmalar, GSMH'sinin %0.2'si oranında faizli teminat uygulamasını devreye sokacaktır. <i>-Düzenleyici Tedbir:</i> Aşırı açık veren ülke, GSMH'sinin %0.2'si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacaktır. <i>-AB tavsiyelerini dikkate almayan ülkelerin teminatları cezaya çevrilebilecektir.</i>
<b>Üye Devletlerin Bütçe Çerçevesi Kapsamındaki Gereksinimlere İlişkin Direktif</b>	<i>-İBP'de yer alan amaçlar ulusal bütçe çerçevelerine yansıtılacak ve kamu maliyesine ilişkin çok yıllık planlama yaklaşımı benimsenecektir.</i> <i>-Muhasebe ve istatistik raporlarında, bağımsız gözetim ve analiz süreçlerinde üye devletlerin uyması gereken asgari koşullarda tanımlanmaktadır.</i>
<b>Makroekonomik Dengesizliklerin Önlenmesine ve Düzeltilmesine İlişkin Düzenleme</b>	<i>-Aşırı Dengesizlik (ADP) Prosedürü:</i> Çeşitli ekonomik göstergelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak dengesizlik riskleri düzenli olarak değerlendirilecek ve ciddi dengesizliklerin tespit edildiği üye devletler için ADP devreye girecektir. <i>-ADP'ye tabi olan üye devlet, belli bir takvim dahilinde gerçekleştireceği eylemleri içeren düzeltici bir eylem planı hazırlayacak; eylemlerin gerçekleştirilmesinde sürekli başarısız olunması durumunda yaptırımlar devreye girecektir.</i>
<b>Euro Bölgesindeki Aşırı Makroekonomik Dengesizliklerin Düzeltilmesine İlişkin Uygulama Tedbirleri Hakkında Düzenleme</b>	ADP tavsiyelerini uygulamakta tekrarlayarak başarısız olunması durumunda, söz konusu ülke GSMH'sinin %0.1'ine tekabül eden miktarda yıllık para cezası ödemek zorunda kalacaktır.

**Kaynak:** Avrupa Birliği Bakanlığı, a.g.m., s.2-3.

Altılı Paket'te İstikrar ve Büyüme Paktı'nın önleyici ve düzeltici yönlerini geliştirmeye yönelik iki yenilik uygulamaya konmuştur. Bunlardan ilki olan harcama kuralına göre, üye ülkelerin harcamalarında genişlemenin, belirlenen potansiyel büyüme oranını aşmaması hükmüne bağlanmıştır. Aksi takdirde kuralı yerine getirmeyen üye ülkeler için ceza, faizli teminat ve Komisyon uyarıları gündeme gelecektir. Ancak üye ülke ekonomilerinde ciddi anlamda daralma yaşanmasıyla birlikte kuraldan sapmaların ortaya çıkması halinde herhangi bir yaptırımın uygulanmaması kararlaştırılmıştır. İstikrar ve Büyüme Paktı'nın düzeltici kısmında ise, Aşırı Dengesizlik Prosedürü (ADP)'nün uygulamaya konması öngörülmüştür. ADP ile birlikte borçlarının GSMH'ye oranı %60'ı aşan ülkelerde, oranın azaltılmasına yönelik tedbirler alınması kararlaştırılmıştır. Üye ülkelerin borçluluğunu

azaltmaya yönelik tedbirlerin üç yıl boyunca ve her bir yılda %60'ı aşan kısmın 1/20 oranında azaltılarak uygulanması planlanmaktadır<sup>53</sup>.

Euro bölgesinde yer alan üye ülkelerin önleyici tedbire yönelik harcama kuralını yerine getirememeleri halinde, GSMH'nin %0.2'si oranında faizli teminata maruz kalacakları öngörülmüştür. Aynı şekilde İBP'nin düzeltici tarafında yer alan ADP'nin hükümlerini yerine getiremeyen üye ülkeler için de GSMH'nin %0.2'si oranında faizsiz teminat uygulanması karara bağlanmıştır. Ayrıca üye ülkelerin kuralları sürekli ihlal etmesi ve AB'nin tavsiyelerine uymamaları neticesinde teminatların ve onlardan elde edilen faiz gelirlerinin cezaya çevrilmesi gündeme gelecektir. Üye ülkelerin Konsey tarafından ADP kapsamında yapılan tavsiyeleri dikkate almamaları ve sürekli ihlal etmeleri durumunda %0.1 oranında para cezasına çarptırılması kararlaştırılmıştır<sup>54</sup>. Belirlenen yaptırımların hızlı bir şekilde uygulanmasını sağlamak adına otomatik yaptırım mekanizmasının kurulması gündeme gelen bir diğer yeniliktir. Nitekim "ters oylama mekanizması" olarak da ifade edilen yeni yaptırım mekanizması ile Komisyon'un yapmış olduğu yaptırım teklifinin, Konsey tarafından reddedilmemesi halinde kendiliğinden kabul edileceği hükme bağlanmıştır<sup>55</sup>.

#### 4. İkili Paket

Euro bölgesinde yer alan üye ülkelerde yaşanan borç kriziyle ilişkili olarak sürmekte olan belirsizlik, üye ülkelerin ekonomik, finansal ve bütçesel durumları arasında negatif dışsallıkların ortaya çıkma potansiyelini arttırdığı görülmektedir. Euro bölgesine üye ülkeler arasında negatif dışsallıkların ortaya çıkma olasılığının artması, Altılı Paket'e benzer şekilde, Avrupa Parlamentosu'nu ve Konseyi'ni, Mayıs 2013'ün sonunda Euro bölgesinde gözetim mekanizmasını genişletmeyi amaçlayan iki yeni düzenlemeyi yürürlüğe koymaya yöneltmiştir. Ekonomik koordinasyonu güçlendirmeye yönelik uygulamaya konan iki yeni düzenleme İkili Paket adını almıştır. İkili Paket ile Euro bölgesinde finansal istikrar konusunda ciddi zorluklarla karşı karşıya kalan üye ülkelerin ekonomik ve bütçesel anlamda denetiminin genişletilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca üye ülkelerin taslak bütçe planlarının

<sup>53</sup> Avrupa Birliği Bakanlığı, a.g.m., s.6.

<sup>54</sup> Council of The European Union, a.g.m., s.3-4.

<sup>55</sup> European Commission, **European Economy: Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact**, Brussels, May 2013, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.15.

değerlendirilmesi ile Euro bölgesine üye ülkelerin aşırı açıklarının düzeltilmesinin sağlanması İkili Paket ile hedeflenen diğer uygulamalardır<sup>56</sup>.

Burada cevaplanması gereken iki soru ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan sorulardan ilki, üye ülkelerin bütçe taslak planlarının denetiminin nasıl sağlanacağına yöneliktir. Diğer soru ise, ekonomik ve finansal anlamda güçlük içerisinde olan üye ülkelerin aşırı açıklarının hangi mekanizmalar aracılığıyla düzeltileceğidir. Bütçe taslak planlarının denetimi, üye ülkelerin bütçe yasa tasarılarını her yıl 15 Ekim'den önce Komisyon'a ve Eurogrup'a iletmeleri ile gerçekleştirilecektir. Komisyon ve Eurogrup üye ülkelerin gönderdiği bütçe yasa tasarılarını, İBP ve Avrupa Dönemi'nin bileşenlerinden biri olan Ülkeye – Özel Tavsiyeler çerçevesinde değerlendirdikten sonra, üye ülkelere tavsiyelerde bulunacaktır. Komisyon'un üye ülkelerin bütçe yasa tasarılarında ciddi bir uyumsuzluk tespit etmesi halinde, üye ülkelerden tasarıların gözden geçirilmesini isteme yetkisi vardır. Aşırı açıkların varlığının üye ülkenin finansal durumunu tehdit ettiğinin tespit edilmesi halinde, üye ülkelere yönelik Avrupa İstikrar Mekanizması'ndan finansal yardım yapılması ve Komisyon'un ve Avrupa Merkez Bankası'nın birlikte gözetimi altında kurtarma paketi sağlanması gündeme gelebilecektir<sup>57</sup>.

Ekonomik ve finansal anlamda güçlük içerisinde yer alan üye ülkelere yönelik gözetimin genişletilmesi, bütçe tasarı planlarının değerlendirilmesi ve üye ülkelerin aşırı açıklarının düzeltilmesine yönelik finansal yardımlar yapılması dikkate alındığında, İkili Paket ile herhangi bir mali kural yaratılmadığı görülmektedir. Aksine İkili Paket içerisinde yer alan düzenlemeler, Altılı Paket içerisinde yer alan hükümlerin devamı ve destekleyicisi niteliğini taşımaktadır<sup>58</sup>. Ancak İkili Paket düzenlemeleri kapsamında üye ülkelerin bütçe taslak planlarını Komisyon'a iletmeleri ve Komisyon'un taslak planlar üzerinde değişiklik isteyebilme imkanına sahip olması tartışmaların doğmasına neden olmuştur. Tartışmaların ortaya çıkmasının nedeni, Avrupa Dönemi uygulamasında olduğu gibi, ulusal parlamentoların bütçeleri üzerindeki yetkilerinin kısıtlanabileceğinin gündeme gelmesidir<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> European Commission, **European Economy: The Two – Pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in Euro area member states**, Brussels, May 2013, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.6-7.

<sup>57</sup> E. De Prest, H. Geeroms and G. Langenus, “New developments in the economic governance of the European Union”, **NBB Economic Review**, June 2012, s.111-112 ve Zeitlin and Vanhercke, a.g.m., s.24.

<sup>58</sup> European Commission, **European Economy: Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact**, a.g.m., s.17.

<sup>59</sup> Dilek Yiğit ve Ali Arı, “Alınan Önlemler ve Etkileri”, **AB Krizi ve Türkiye'ye Olası Yansımaları**, Kıvılcım Metin Özcan (Ed.), **Stratejik Düşünce Enstitüsü**, Nisan 2012, s.45-46.

Üye ülkelerin ulusal bütçeleri üzerindeki yetkilerinin azalması nedeniyle ortaya çıkan tartışmalar, karar alma süreçlerinde hükümetler arası yapının sürdürülmek istendiğinin kanıtı niteliğini taşımaktadır. Bu bağlamda üye ülkeler arasında ekonomik koordinasyonu ve yönetişimi güçlendirmeye yönelik atılan adımlar, Birlik içerisinde federal bir yapının kurulmasına yönelik düşüncenin ertelendiği anlamına gelmektedir.

## **B. MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK MALİ ANTLAŞMA**

Üye ülkelerin bütçe açıklarına ve kamu borçlarına yönelik kısıtlamalar getiren referans değerlere, Birlik'te yaşanan borç krizi sürecinde özellikle krizin yoğun olarak hissedildiği ülkelerde uyulmadığı görülmektedir. Ancak üye ülkelerin referans değerleri yerine getirmemesi sadece kriz dönemine özgü bir durum değildir. Borç krizinin henüz ortaya çıkmadığı dönemlerde de üye ülkelerin referans değerleri yerine getirmediği görülmektedir. Üye ülkelerin referans değerlere uymamasının gerisinde, Birlik içerisinde mali disiplinin sağlanmasında önemli bir bileşen olarak düşünülen İstikrar ve Büyüme Pakti'nin yetersizliğini gündeme getirmiştir. Borç krizi sürecinde İBP'nin yetersiz ve zayıf olduğuna dair düşüncelerin arttığı görülmektedir. İBP'nin yetersiz olduğuna dair artan düşüncelerin gerisinde yatan neden, mali kuralları yerine getirmeyen üye ülkelere karşı yaptırımların uygulanması bakımından zayıf olması ve üye ülkelerin isteğe bağlı maliye politikası uygulayabilmesine yönelik geniş bir alan bırakmasıdır<sup>60</sup>. Bu bağlamda kriz sürecinde İBP'nin yetersizliğini gidermek adına alınan önlem Mali Antlaşma'dır.

Resmi adı İstikrar, Koordinasyon ve Yönetim Üzerine Antlaşma olan Mali Antlaşma, 2012 yılının Mart ayında 25 üye ülke tarafından imzalanmıştır. O dönemde 27 üye ülkenin yer aldığı Birlik'te, İngiltere ve Çek Cumhuriyeti'nin Mali Antlaşma'yı imzalamadığı görülmektedir. Antlaşma'nın imzalanmamak suretiyle reddedilmesi, iki üye ülkenin Avrupa İstikrar Mekanizması'nda yer alan fonlardan yararlanamayacağını göstermektedir<sup>61</sup>. Mali Antlaşma'nın temel amacı, özellikle Euro bölgesi ülkelerinde, İBP'ye dayanarak ve onun uygulanmasını destekleyerek mali disiplinin sağlanmasını güçlendirmektir<sup>62</sup>. Bu bağlamda Mali Antlaşma'nın iki temel hüküm içerdiği görülmektedir. Bunlar<sup>63</sup>:

<sup>60</sup> European Central Bank, "A Fiscal Compact For A Stronger Economic and Monetary Union", **Monthly Bulletin**, May 2012, s.81.

<sup>61</sup> Heiko T. Burret and Jan Schnellenbach, "Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States", **German Council of Economic Experts**, January 2014, s.4.

<sup>62</sup> European Central Bank, a.g.m., s.82.

<sup>63</sup> Daniel Gros and Cinzia Alcidi, "The case of the disappearing Fiscal Compact", **Centre for European Policy Studies**, Brussels, November 2014, s.1.

- Üye devletin yıllık yapısal dengesinin, İBP’de tanımlanan ülkeye – özel orta dönemli hedeflere uygun olması (yapısal açığın GSMH’ye oranının %0.5’ten düşük olması),
- Sözleşmeye taraf üye ülkenin tavsiyelere uymakta başarısız olması halinde, Avrupa Adalet Divanı ile prosedürün başlatılmasıdır.

Mali Antlaşma içerisinde yer alan iki hükümden ilki olan yapısal bütçe açığına yönelik sınırlama, açığın %0.5 referans değerinden düşük olmasının yanında üye ülkelere yönelik birkaç değişkeni bünyesinde barındırmaktadır. Yapısal bütçe açığına yönelik değişkenler, üye ülkelerin borçluluk durumuna bağlı olarak farklılık göstermektedir. Borç yükünün GSMH’ye oranının %60’ın altında olduğu üye ülkelerde, yapısal bütçe açığı kriterinde esneklik sağlanıp oranın %1’i geçmemesi hükme bağlanmıştır. Ancak borç oranı %60’ın üzerinde olan üye ülkeler için %0.5 kriterinin geçerli olacağı kararlaştırılmıştır<sup>64</sup>. Ayrıca yapısal bütçe açığına yönelik belirlenen referans değere uymakla yükümlü olan üye ülkeler için, İBP’de belirlenmiş olan %3’lük orana uygunluk gösterme yükümlülüğü kaldırılmış değildir. İBP’de belirlenmiş olan referans değer, dönemsel etkileri ve bir defaya mahsus ödemeleri içerisine alan genel bütçe açığı kuralını ifade etmektedir. Dolayısıyla üye ülkelerin gerek İBP’de gerekse Mali Antlaşma’da yer alan referans değerlere uygunluk göstermesi gerekmektedir<sup>65</sup>.

Mali Antlaşma’da yer verilen yapısal bütçe açığı kriteri ile üye ülkelerin orta dönemli hedeflerine hızlı bir şekilde yaklaşmalarının sağlanması gerekmektedir. Ancak günlük hayatın içerisinde var olan beklenmedik durumlar üye ülke ekonomilerini etkileyebileceği için, belirlenen orta dönemli hedeflere ulaşamama olasılığı mevcuttur. Üye ülkelerin kontrolü dışında gerçekleşecek beklenmedik olayların varlığı halinde, geçici olarak orta dönemde hedeflenenlerin göz ardı edilmesinin söz konusu olabileceği kararlaştırılmıştır<sup>66</sup>.

Mali Antlaşma ile getirilen iki temel yenilikten ikincisi, Avrupa Adalet Divanı’nın, aşırı açıkların çözümlenmesinde sürece dahil edilmesidir. Herhangi bir üye ülkenin yapısal bütçe açığına yönelik referans değeri yerine getirememesi halinde, Komisyon tarafından tavsiye edilecek düzeltici önlemleri alması gerekmektedir. Ancak üye ülkenin yapısal bütçe açığını azaltmaya yönelik herhangi bir önlem almadığı ve mali disiplin kurallarını yerine getirmediği Komisyon tarafından tespit edildiğinde, Antlaşma’ya taraf üye ülkenin Avrupa

<sup>64</sup> Nevin Economic Reserach Institute, **Information Note on the EU Fiscal Compact Treaty**, No.1, May 2012, s.9 ve Burret and Schnellenbach, a.g.m., s.4-5.

<sup>65</sup> European Union Center of North Carolina, “Macroeconomic Policy Coordination in the EU”, **EU Briefings**, May 2012, s.4-5.

<sup>66</sup> European Central Bank, a.g.m., s.83.

Adalet Divanı tarafından cezalandırılması gündeme gelecektir. Ayrıca herhangi bir üye ülkenin referans değerleri yerine getirmediği diğer bir üye ülke tarafından tespit edilmesi durumunda da doğrudan Avrupa Adalet Divanı'na başvurulması söz konusu olabilecektir. Üye ülkenin kural ihlalinin tespit edilmesinden sonra, Avrupa Adalet Divanı o üye ülkeye yönelik ceza mekanizmasını uygulaması yönünde karar alınmıştır. Böyle bir durumda Avrupa Adalet Divanı'nın üye ülkeye yönelik GSMH'nin %0.1'i oranında para cezası uygulaması öngörülmüştür. Kuralları ihlal eden üye ülkeye uygulanacak para cezasının, taraf ülkenin Euro bölgesi üyesi olması durumunda finansal yardım fonlarına; aksi takdirde ise Birlik bütçesine aktarılması kararlaştırılmıştır<sup>67</sup>.

### C. MAKROEKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMAYA YÖNELİK ÖNLEMLER

Birlik'te yaşanan kriz sürecinde özellikle krizin olumsuz etkilerini yoğun bir şekilde hisseden üye ülkelerin ekonomik ve finansal anlamda içerisinde buldukları güç durumdan çıkmalarını ve istikrara ulaşmalarını sağlamak adına mekanizmalar veya fonlar oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda kriz sürecinde üye ülkelere finansal yardım sağlamaya yönelik Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması (EFSM), Avrupa Finansal İstikrar Fonu (EFSF) ve Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) oluşturulmuştur. İzleyen alt başlıklarda bunların büyüklüklerine ve hangi ülkelere ne miktarda finansal yardım sağlandığına yönelik açıklamalara yer verilecektir.

#### 1. Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması (EFSM)

Avrupa Birliği borç krizi sürecinde bütçe açıklarının ve kamu borçlarının artması nedeniyle finansal anlamda zor durumda bulunan üye ülkeler olan Yunanistan, Portekiz, İspanya, İtalya ve İrlanda'nın borçlanma maliyetlerini düşürmek ve onlara finansal anlamda yardım sağlamak adına oluşturulan mekanizmalardan biri EFSM'dir<sup>68</sup>.

EFSM'nin uygulamaya konması ile iki amaç gerçekleştirilmek istenmektedir. Bunlardan ilki, günlük içerisinde yer alan üye ülkelerin kamu maliyelerinin sürdürülebilirliğini sağlamaktır. İkinci amaç ise, piyasalardan finansman sağlama kapasitesini yeniden inşa etmektir<sup>69</sup>. İki amacı gerçekleştirmek adına 9 Mayıs 2010 tarihinde Ekonomik ve Mali İşler Konseyi (ECOFIN)'nin anlaşmaya varmasıyla oluşturulan EFSM, Avrupa'da kriz sürecinde finansal istikrarı sağlamaya yönelik önlemler paketinin parçası olarak uygulamaya

<sup>67</sup> European Union Center of North Carolina, a.g.m., s.5.

<sup>68</sup> Anne Sibert, "The EFSM and the EFSF: Now and what follows", **Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policies**, Brussels, September 2010, s.2.

<sup>69</sup> Rodrigo Olivares-Caminal, "The EU Architecture to Avert a Sovereign Debt Crisis", **OECD Journal: Financial Market Trends**, Vol. 2011, Issue: 2, 2011, s.5.

konmuştur. ECOFIN tarafından gerçekleştirilen toplantının temel amacı, sorunlu üye ülkelere finansal yardım sağlanmasını resmi hale getirerek piyasalarda var olan baskıyı azaltmaktır. Nitekim toplantının sonunda üye ülkelere finansal yardım sağlamaya yönelik 60 milyar Euro tutarında bir mekanizmanın oluşturulması kararlaştırılmıştır<sup>70</sup>. Kararlaştırılan tutarın tamamının, Birlik bütçesi aracılığıyla finanse edilmesi yönünde anlaşmaya varılmıştır. Birlik bütçesi bir garanti olarak kullanılarak açık piyasalara tahvil ihraç edilmektedir<sup>71</sup>.

EFSM'nin ortaya çıkışına, gelişimine, amacına ve nasıl finanse edildiğine yönelik açıklamalar yapıldıktan sonra, Birlik içerisinde hukuki meşruiyeti açısından sorgulanması da yerinde olacaktır. Nitekim Birlik içerisinde EFSM'nin dayandığı hukuki metne yönelik tartışmalar doğmuştur. Tartışmaların dayandığı hüküm, Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 122. maddesinde yer almaktadır. 122. maddeye göre<sup>72</sup>:

Bir üye devletin zorluklarla karşı karşıya olması veya doğal afetler ya da kontrolü dışındaki olağanüstü durumların sebep olduğu ciddi zorluklardan kaynaklanan önemli bir tehdit altında olması halinde, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine, belli koşullar altında, ilgili üye devlete Birlik tarafından mali yardım verilmesine karar verebilir. Konsey Başkanı, alınan karar hakkında Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirir.

Antlaşma metninden de görülebileceği üzere, güç durumda bulunan üye ülkelere yönelik Birlik tarafından gerçekleştirilecek mali yardımın, üye ülkenin kontrolü dışında yer alan olağanüstü bir olayla veya bir doğal afetle karşılaşması halinde verilmesi hükme bağlanmıştır. Ancak borç krizinin olumsuz etkilerini yoğun şekilde hisseden üye ülkelere yönelik Birlik düzeyinde oluşturulan bir mekanizma aracılığıyla mali yardım yapılması, olağanüstü bir durum veya doğal afet olarak değerlendirilmediği için tartışmalar ortaya çıkmıştır. Aksine borç krizini şiddetli şekilde hisseden üye ülkelerin güç duruma düşmelerinde kendi sorumlulukları olduğu iddia edilmiştir<sup>73</sup>.

EFSM aracılığıyla üye ülkelere yapılan yardımlarda, mekanizmanın tümüyle bağımsız bir şekilde hareket etmediği görülmektedir. Aksine Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve IMF'nin de katılımıyla oluşturulan mali yardım paketlerinin bir parçası konumundadır. EFSM'nin

<sup>70</sup> Gavin Thompson, "The European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)", **House of Commons Library**, May 2011, s.2.

<sup>71</sup> Thompson, a.g.m., s.4 ve European Commission, **European Economy: The Two – Pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in Euro area member states**, a.g.m., s.10.

<sup>72</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyiş Hakkında Antlaşma**, a.g.e., s.48.

<sup>73</sup> Sibert, a.g.m., s.3.



İrlanda'ya ve Portekiz'e yapılan mali yardımlarda yer aldığı görülmektedir. İrlanda'ya yapılan yardımda, mali yardım paketinin toplam tutarının üçte biri (22.5 milyar Euro) EFSM aracılığıyla karşılanmıştır. Aynı şekilde Portekiz'e yapılan mali yardımda, tutarın üçte biri EFSM tarafından finanse edilmiştir. İki yardım paketinde de toplam tutarın geri kalan kısmı EFSF ile IMF tarafından karşılanmıştır<sup>74</sup>.

## 2. Avrupa Finansal İstikrar Fonu (EFSF)

Yüksek bütçe açığı ve kamu borcu nedeniyle Birlik'te yaşanan borç krizinin olumsuz etkilerini en fazla hisseden üye ülke Yunanistan olmuştur. Özellikle borç krizi sürecinde Yunanistan'ın artan bütçe açığının ve kamu borcunun finansmanını sağlamak adına finansal piyasalardan borçlanması için yüksek faiz maliyetine katlanması gerekmiştir. Ancak krizin derinleşmesiyle birlikte Yunanistan'ın içerisine düştüğü durumu göz önüne alan finansal aktörler sağlayacakları kredileri geri alamayacakları endişesiyle Yunanistan'a borç verme konusunda çekingen davranmışlardır. Yunanistan'ın piyasalardan yüksek faiz maliyetlerine katlanarak borçlanmasının veya hiç borçlanamamasının, kamu maliyesinde istikrarın sağlanmasını tehlikeye atmanın yanında Birlik'i negatif dışsallıklar aracılığıyla olumsuz yönde etkileyerek krizin Birlik çapında derinleşmesine yol açacağı öne sürülmüştür. Bunun sonucu olarak Avrupalı politikacılar ve Avrupa Merkez Bankası Yunanistan'ı kurtarmak adına bir yardım paketi hazırlanması yönünde karar almışlardır. Hazırlanan kurtarma paketinin 110 milyar Euro olması yönünde anlaşmaya varılmıştır. Ancak Birlik içerisinde Yunanistan ile birlikte İrlanda, İspanya, İtalya ve Portekiz'in de yüksek maliyetlerle borçlanma durumu söz konusudur. PIIGS ülkeleri olarak ifade edilen ülkelerin içerisinde bulunduğu durum dikkate alındığında, Birlik içerisinde krizin derinleşmesini önlemek adına kurtarma paketlerinden ziyade bir fon oluşturulması kararlaştırılmıştır. Geçici olarak oluşturulan fonun adı Avrupa Finansal İstikrar Fonu (EFSF) olarak belirlenmiştir<sup>75</sup>.

EFSF 7 Haziran 2010 tarihinde, Mayıs 2010'da hazırlanan kurtarma paketinin bir parçası olarak, bir anonim şirket statüsünde kurulmuştur. EFSF'nin kuruluş amacı, Euro bölgesi üye ülkelere geçici olarak finansal yardım sağlayarak Ekonomik ve Parasal Birlik'teki finansal istikrarın korunmasını temin etmektir. Geçici olarak finansal yardım sağlamak adına oluşturulan EFSF'nin 30 Haziran 2013 tarihine kadar faaliyette bulunması ve sonraki dönemde yerini kalıcı bir istikrar mekanizması olarak tasarlanan Avrupa İstikrar

<sup>74</sup> Thompson, a.g.m., s.4.

<sup>75</sup> Richard Sulik, "European Financial Stability Facility", **Sloboda Solidarita**, September 2011, s.3-4.

Mekanizması (ESM)'na bırakması kararlaştırılmıştır<sup>76</sup>. EFSF'nin temel görevi, kriz sürecinde güç durumda bulunan üye ülkelerin sorunlu tahvillerini ihraç edip karşılığında ülkelere finansal yardım sağlamaktır. Bunu sağlamak adına EFSF kapsamında oluşturulan fonun büyüklüğü ilk olarak 440 milyar Euro olarak belirlenmiştir. Ancak 440 milyar Euro'luk tutar içerisinde 250 milyar Euro'luk tutar borç verme kapasitesini oluşturmaktadır. İlerleyen dönemde fonun büyüklüğünde ve dolayısıyla borç verme kapasitesinde artışa gidilmiştir. Yaşanan artışla birlikte fon büyüklüğünün 780 milyar Euro olarak belirlenmesi neticesinde, borç verme kapasitesi 440 milyar Euro'ya çıkarılmıştır. Fon miktarlarının oluşturulması, Euro bölgesi ülkelerinin finansmanı ile gerçekleştirilmiştir. Euro bölgesi ülkelerinin finansmana katılmasında, ülkelerin Avrupa Merkez Bankası'na sermaye katkılarındaki payları dikkate alınmıştır<sup>77</sup>. Aşağıda yer alan Tablo-16'da üye ülkelerin EFSF'nin oluşturulmasındaki katkı miktarlarını görmek mümkündür.

**Tablo-16: Euro Bölgesi Ülkelerinin EFSF'ye Katkıları**

Ülkeler	EFSF Garanti Ödenekleri (Milyar Euro)	EFSF Katkı Payı (%)
Avusturya	21,639	2.78
Belçika	27,032	3.47
Güney Kıbrıs	1,526	0.20
Estonya	1,995	0.26
Finlandiya	13,974	1.79
Fransa	158,488	20.31
Almanya	211,046	27.06
Yunanistan	21,898	2.81
İrlanda	12,378	1.59
İtalya	139,268	17.86
Lüksemburg	1,947	0.25
Malta	704	0.09
Hollanda	44,446	5.70
Portekiz	19,507	2.50
Slovakya	7,728	0.99
Slovenya	3,664	0.47
İspanya	92,544	11.87
<b>Toplam</b>	<b>779,783</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** European Financial Stability Facility – Frequently Asked Questions, 2013, s.2'de yer alan tablodan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Üye ülkelerin katkılarıyla oluşturulan EFSF'nin borç verme kapasitesi içerisinde yer alan fonlardan ülkelere mali yardım yapılması, belirlenen farklı yöntemler vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Üye ülkelere mali yardım yapılmasında kullanılacak yöntemlerden ilki, birincil ve ikincil tahvil piyasalarına müdahale edilmesi suretiyle kullanılmaktadır. İkincisi, finansal kurumların sermaye yapısının yeniden düzenlenmesi amacıyla üye ülkelere

<sup>76</sup> European Commission, **European Financial Stability Facility (EFSF)**, ([www.dipecodir.it](http://www.dipecodir.it), Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.1.

<sup>77</sup> Lapavitsas vd., **Breaking Up? A Route Out of the Eurozone Crisis**, a.g.e., s.32.

kredi sağlanmasıdır<sup>78</sup>. Ancak zor durumda bulunan üye ülkelere yapılan mali yardımlar karşılığında, üye ülkelerin yerine getirmesi gereken şartlar belirlenmiştir. Bunların deflasyonist politikalar aracılığıyla kamu açıklarını azaltarak istikrarın sağlanmasına katkıda bulunacağı iddia edilmektedir<sup>79</sup>. Mali yardımda bulunulan üye ülkelere yönelik getirilen şartlarla birlikte, genel olarak bankacılık sisteminin hızlı bir şekilde yapılandırılması, büyümeye, istihdama ve rekabet edilebilirliğin artırılmasına katkı sağlanması ve mali istikrarın ve sürdürülebilirliğin sağlanması sözleşmeye taraf ülkelere talep edilmektedir. Üye ülkelere yerine getirmesi istenen şartların, IMF'nin kredi sağladığı üye ülkelere uymasını istediği şartlardan pek bir farkı olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda EFSF'nin, Birlik'teki neo-liberal yapı içerisinde yer alan bileşenlerden biri olduğunu ifade etmek zor olmayacaktır.

EFSF ile sözleşmeye taraf ülkelerin belirlenen şartları yerine getirmek kaydıyla farklı miktarlarda yardımlar yapılmıştır. İrlanda'ya yapılan toplam yardım tutarı 17.7 milyar Euro'dur. Portekiz'e yapılan yardım tutarı 26 milyar Euro'dur. EFSF ile üye ülkelere yapılan mali yardımlar arasında en büyük payı Yunanistan almaktadır. EFSF kapsamında ikinci Yunanistan programında yer alan yardım tutarı 109.1 milyar Euro'dur<sup>80</sup>.

### 3. Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM)

Birlik'te yaşanan borç krizine karşı üye ülkelerin ekonomik koordinasyon ve mali disiplin eksikliklerini gidermek adına bir dizi önlem alınmıştır. Alınan önlemler Avrupa 2020 Stratejisi, Avrupa Dönemi, Altılı Paket, İkili Paket ve Mali Antlaşma olarak sıralanmaktadır. Bunların her birinin amacı, kriz sürecinde güç durumda bulunan ülkelerin finansal anlamda istikrarı ve sürdürülebilirliği yakalamalarını sağlamak ve böylece negatif dışsallıklar vasıtasıyla krizin Birlik çapında derinleşmesine engel olmaktır. Ekonomik koordinasyonu genişletmeyi ve mali disiplini sağlamayı hedefleyen önlemlere ek olarak, üye ülkelerin makroekonomik istikrarı sağlamalarına yardımcı olacak önlemler de alınmıştır. Makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik önlemler vasıtasıyla üye ülkelere finansal yardım sağlanması kararlaştırılmıştır. Buna paralel olarak finansal yardımın sağlamak adına geçici olmak kaydıyla Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması ile Avrupa Finansal İstikrar Fonu oluşturulmuştur. Ancak alınan tüm önlemlerin farklı nedenlerle ortaya çıkabilecek bir krizin

<sup>78</sup> European Commission, **European Financial Stability Facility**, a.g.m., s.1.

<sup>79</sup> Lapavitsas vd., **Breaking Up? A Route Out of the Eurozone Crisis**, a.g.e., s.32.

<sup>80</sup> Detaylı bilgi için bkz. **European Financial Stability Facility – Frequently Asked Questions**, January 2013, ([www.efsf.europa.eu](http://www.efsf.europa.eu), Erişim Tarihi: 05.07.2015), s.15-18.

atlatılması noktasında yeterli olup olmayacağı tartışma konusu olmuştur<sup>81</sup>. Bunun üzerine 28-29 Ekim 2010 tarihinde gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi'nde, bir bütün olarak Euro bölgesinin finansal istikrarını sağlamaya yönelik ve geçici mekanizmalar olan EFSM ile EFSF'nin yerini alacak şekilde, kalıcı bir istikrar mekanizmasının oluşturulması konusunda anlaşmaya varılmıştır<sup>82</sup>.

Oluşturulan mekanizmanın adı, Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) olarak belirlenmiştir. ESM'nin oluşturulabilmesi adına Avrupa Birliği'nin İşleyişi'ne Dair Antlaşma'nın 136. maddesinde değişikliğe gidilmesine karar verilmiştir. Yapılan değişiklik ile para birimi Euro olan üye ülkelerin istikrar mekanizması oluşturması ve oluşturulan mekanizma ile birlikte ülkelere yapılacak mali yardımlarda sıkı koşulluluk ilkesinin aranacağı hükme bağlanmıştır<sup>83</sup>. Bu bağlamda ESM'nin kuruluşundaki temel gerekçenin, Euro bölgesinin finansal istikrarını korumak adına ve sıkı şartlar altında, üye ülkelere mali yardım sağlamak olduğu ifade edilmektedir<sup>84</sup>.

ESM ile belirlenen amaca ulaşabilmek adına 700 milyar Euro tutarında bir fon büyüklüğü oluşturulmuştur. 700 milyar Euro'luk tutarın 80 milyar Euro'su ödenmiş sermayeden ve geri kalan 620 milyar Euro'su da ihbarlı (istenebilir) sermayeden oluşması kararlaştırılmıştır. Oluşturulan sermaye yapısı sayesinde ESM'nin mümkün olan en yüksek kredi oranını elde etmesi sağlanmıştır. ESM ile belirlenen borç verme kapasitesi ise 500 milyar Euro'dur<sup>85</sup>.

ESM'nin fon büyüklüğünün oluşturulmasında, EFSF'de olduğu gibi üye ülkelerin Avrupa Merkez Bankası'na sermaye katkı payları dikkate alınmıştır. Üye ülkelerin fonun oluşumuna katkıda bulunması ESM'nin, Euro bölgesinde yer alan üye ülkeler arasında uluslararası bir organizasyon olarak kurulduğunu göstermektedir<sup>86</sup>. ESM'nin uluslararası bir organizasyon olarak kurulması, onun aynı zamanda hükümetler arası bir nitelik arz ettiği göstermektedir. Bu bağlamda ESM'yi mali birliğin bir bileşeni olarak değerlendirmek mümkün değildir. Nitekim Avrupa Komisyonu'na teknik anlamda şarta bağlı ekonomik politikaların gözlemcisi olma statüsünün verilmesi, ESM'nin mali birliğin bir bileşeni

---

<sup>81</sup> European Central Bank, "The European Stability Mechanism", **Monthly Bulletin**, July 2011, s.72 ve Claudia M. Buch, "From The Stability Pact to ESM – What Next?", **IAW Discussion Papers**, No.85, June 2012, s.5.

<sup>82</sup> European Central Bank, "The European Stability Mechanism", a.g.m., s.74.

<sup>83</sup> Yiğit ve Arı, a.g.m., s.47.

<sup>84</sup> Olivares-Caminal, a.g.m., s.13.

<sup>85</sup> European Central Bank, "The European Stability Mechanism", a.g.m., s.82 ve Buch, a.g.m., s.6.

<sup>86</sup> Alina Christova, "The European Stability Mechanism: Progress or Missed Opportunity?", **Baltic Journal of European Studies**, Vol.1, No.2 (10), September 2011, s.52.

olmadığı yönündeki önermeyi destekleyici niteliktedir. Ancak borç krizine karşı makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik alınan önlemlerden biri olan ESM, krizin ortaya çıkmasında katkısı olan hükümetler arası yapının sürdürüldüğünü göstermektedir<sup>87</sup>. Bu bağlamda kriz sürecinde alınan diğer önlemler gibi ESM'nin de krizin atlatılmasında ne derece etkin rol oynayacağı tartışılmaktadır.

Aşağıda yer alan Tablo-17'de üye ülkelerin ESM'nin oluşturulmasındaki katkı paylarını görmek mümkündür.

**Tablo-17: Üye Ülkelerin ESM'ye Katkı Payları**

Ülkeler	ESM Payı (%)	Sermaye Taahhüdü (Milyar Euro)
Avusturya	2.78	19,48
Belçika	3.47	24,34
Güney Kıbrıs	0.19	1,37
Estonya	0.18	1.30
Finlandiya	1.79	12,58
Fransa	20.38	142,70
Almanya	27.14	190,02
Yunanistan	2.81	19,71
İrlanda	1.59	11,14
İtalya	17.91	125,39
Lüksemburg	0.25	1,75
Malta	0.07	0,51
Hollanda	5.71	40,02
Portekiz	2.50	17,56
Slovakya	0.82	5,77
Slovenya	0.42	2,99
İspanya	11.90	83,32
<b>Toplam</b>	<b>100</b>	<b>700,00</b>

**Kaynak:** European Financial Stability Facility – Frequently Asked Questions, 2013, s.26'da yer alan tablodan yararlanılarak oluşturulmuştur.

### III. AVRUPA BORÇ KRİZİ SÜRECİNDE BİRLİK BÜTÇESİNİN İŞLEVSELLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa'da borç krizinin gelişimine ve krize karşı alınan önlemlere yönelik açıklamalar yapıldıktan sonra, üçüncü bölümün son başlığında kriz sürecinde Birlik bütçesinin işlevselliğinin değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Avrupa'da krizin ortaya çıkmasında ve derinleşmesinde, Avrupa entegrasyon sürecinde oluşturulan kurumsal ve ekonomik yapının önemli rolü vardır. Oluşturulan kurumsal ve ekonomik yapının en önemli bileşenlerinden biri de Birlik bütçesidir. Avrupa entegrasyon süreci içerisinde Birlik bütçesine, Birlik çapında gerçekleştirilmesi planlanan

<sup>87</sup> Andre Sapir, "Europe after the crisis: less or more role for nation states in money and finance?", **Oxford Review of Economic Policy**, Volume: 27, Number: 4, 2011, s.616.

ortak politikaların finanse edilmesi rolü yüklenmiştir. Birlik bütçesi kendisine yüklenen rolü yerine getirmek adına çeşitli araçlarla donatılmıştır. Bunlar, Birlik bütçesinin özkaynaklarından ve harcama yapma imkanından oluşmaktadır. Ancak Birlik bütçesinin özkaynakları, federal devletlerde olduğu gibi, Birlik düzeyinde sahip olunan vergi salma yetkisinden kaynaklanmamaktadır. Aksine Birlik bütçesinin özkaynakları, üye ülkelerin ulusal sınırları içerisinde bağımsız bir şekilde vergi salma yetkileri sonucu topladıkları kaynakların belirli bir kısmını Birlik bütçesine aktarmasıyla oluşturulmaktadır<sup>88</sup>.

Birlik bütçesinin kaynakları itibariyle geçerli olan durum, harcama yapabilme ve borçlanma durumları için de benzer nitelik taşımaktadır. Nitekim Birlik bütçesine ilgili mali yıl sonunda denk olma zorunluluğu getirilmesi, Birlik bütçesinin harcama yapabilmesine ve borçlanabilmesine yönelik imkanın kısıtlandığını ifade etmektedir<sup>89</sup>. Bu bağlamda Birlik bütçesinin, bir devlet bütçesinin üstlendiği modern işlevleri gerçekleştirme bakımından yetersiz olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Birlik bütçesinin işlevsel etkinliğinin olmaması, Avrupa’da günümüzde etkileri devam eden son kriz döneminde ortaya çıkmıştır. Özellikle borç krizi sürecinde Birlik genelinde mali disiplini sağlamak adına alınan önlemlerin krizin atlatılmasında yetersiz kalması, Birlik bütçesinin gerek olağan gerekse olağanüstü dönemlerde işlevsel anlamda etkin bir araç olmadığını doğrular niteliktedir.

Birlik bütçesinin bir maliye politikası aracı olarak kullanılamaması, Avrupa Birliği’nin günümüzdeki ve gelecek dönemdeki hedeflerini gerçekleştirememesi sonucunu doğuracaktır. Dolayısıyla Birlik bütçesinin hesap bütçesi olma özelliğinin yanında politik bir araç olarak da kullanılabilmesine yönelik önlemler alınması gerekmektedir. Bu bağlamda alınması gereken iki temel önlem vardır. Bunlar, Birlik bütçesinin ölçeğinin genişletilmesi ve otomatik istikrarı sağlayıcı mekanizmanın kurulmasıdır.

Alınacak olan önlemlerden ilki olan ölçeğin genişletilmesi ile Birlik bütçesi kaynakların dağılımının, gelirin yeniden dağılımının ve makroekonomik istikrarın sağlanmasında etkin bir maliye politikası aracı konumuna gelecektir. Böylece Birlik bütçesinin merkezileşmesi, siyasal bütünleşmenin ve devlet olma fikrinin gündeme gelmesi sonucunu doğuracaktır<sup>90</sup>. Bu bağlamda Birlik bütçesinin ölçek büyüklüğünün, federal devletlerin merkezi bütçelerinin büyüklükleri ile karşılaştırmasını yapmak yerinde olacaktır.

---

<sup>88</sup> Seguiti, a.g.m., s.106-107.

<sup>89</sup> Simovic, a.g.m., s.247.

<sup>90</sup> Tokatlıoğlu, a.g.e., s.52.

Aşağıda yer verilen Tablo-18, federal ülke örneklerinin bütçeleri ile Birlik bütçesinin büyüklüğünün GSMH'lere oranlanması itibariyle karşılaştırılmasını içermektedir.

**Tablo-18: Seçilmiş Federal Devletler İle Avrupa Birliği'nin GSMH ve Federal Devlet Harcama Büyüklükleri Açısından Karşılaştırılması (Milyon\*)**

Ülkeler	2010		2011		2012		2013	
	GSMH	Federal Devlet Harcama Büyüklüğü	GSMH	Federal Devlet Harcama Büyüklüğü	GSMH	Federal Devlet Harcama Büyüklüğü	GSMH	Federal Devlet Harcama Büyüklüğü
Avustralya	1,407,865	356,100	1,488,028	377,739	1,520,944	382,644	1,583,557	413,845
ABD	14,964,372	3,958,320	15,517,926	9,975,310	16,163,158	3,932,056	16,768,053	3,885,842
İsviçre	606,145	62,377	618,324	66,840	624,592	65,786	635,331	67,370
Almanya	2,576,220	412,855	2,699,100	384,502	2,749,900	379,535	2,809,480	373,963
Avrupa Birliği	12,789,852	122,952	13,173,516	124,007	13,425,648	125,527	13,519,751	127,091

\*: Belirtilen tutarlar her bir ülkenin kendi para birimi cinsinden ifade edilmiştir.

**Kaynak:** OECD.Stat/Gross Domestic Product ve Government Expenditure by function (<http://stats.oecd.org/>), Australian Government (<http://budget.gov.au/>), Swiss Federal Statistical Office: Swiss Statistics/National Economy (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index.html>) içerisinde yer alan verilerden derlenip tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo-18'de yer alan veriler ışığında, Avustralya'da ve ABD'de, federal bütçe harcama büyüklüklerinin GSMH'ye oranının %20-25 arasında olduğu görülmektedir. İsviçre ve Almanya için aynı oranın %10-15 arasında olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak Avrupa Birliği'nin ulaştığı GSMH tutarı ve Birlik bütçesinden gerçekleştirilmesi planlanan harcama payı dikkate alındığında, yer verilen ülke örneklerinden oldukça düşük bir orana sahip olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği'nde harcama büyüklüklerinin GSMH'ye oranlanması ile elde edilen pay %1'dir<sup>91</sup>. Birlik bütçesinin büyüklüğünün %1 olmasının gerisinde yatan temel neden, kendisine bir maliye politikası aracı olma özelliğinin ve rolünün yüklenmemiş olmasıdır. Dolayısıyla Birlik bütçesi yalnızca ortak politikaların finansmanından sorumlu olan bir araç olmaktan öteye gidememektedir. Bunun sonucu olarak, ekonomik ve parasal birlik içerisinde Birlik bütçesi, üstlenmesi gereken işlevlerden kaynak tahsisini ve gelirin yeniden dağılımını sağlamayı sınırlı bir şekilde gerçekleştirmektedir. Üçüncü işlev olan makroekonomik istikrarı sağlamayı ise tümüyle gerçekleştiremediği görülmektedir<sup>92</sup>.

Tablo-18'de yer alan federal ülke örneklerinin bütçeleri ayrıca detaylı bir şekilde incelendiğinde, savunma, eğitim, sosyal güvenlik gibi hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik harcamaların toplam bütçe harcamaları içerisinde yer aldığı görülmektedir.<sup>93</sup> Ancak

<sup>91</sup> Belirtilen oranlar Tablo-18'de yer alan verilerden hareketle federal devlet harcama büyüklüklerinin GSMH'lere oranlanması suretiyle elde edilmiştir.

<sup>92</sup> Simovic, a.g.m., s.247.

<sup>93</sup> Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, a.g.e., s.20.

Birlik bütçesi için aynı durumun geçerli olduğunu ifade etmek mümkün değildir. Aksine Birlik içerisinde bağımsızlıklarını korumuş olan üye ülkelerin ulusal bütçelerinden belirtilen hizmetlere yönelik önemli paylar ayrıldığı görülmektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği düzeyinde düzenlenen ortak savunma, eğitim, sosyal güvenlik politikalarının varlığından söz etmek mümkün görünmemektedir.

Birlik bütçesinin işlevsel hale getirilmesini sağlamak adına ölçeğinin genişletilmesinin yanında alınacak diğer önlem, otomatik istikrar mekanizmasının kurulmasıdır. Otomatik istikrar mekanizmasının kurulması temel olarak federalist yapıya sahip ülkelerde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla Birlik bütçesinin işlevsel etkinliğinin artırılmasında ikinci önlem olarak önerilen otomatik istikrar mekanizmasının açıklanmasında, ilk önleminde olduğu gibi federalist yapının dikkate alınması uygun görülmüştür. Bu bağlamda Birlik düzeyinde geçerli olan otomatik istikrar mekanizmasının kurulmasına yönelik önerilerde, federalist ülke örneklerinde geçerli olan uygulamalara bağlı kalınacağını ifade etmek yerinde olacaktır.

Federalist ülkelerde merkezi bütçenin otomatik istikrar mekanizması olma özelliğine kavuşmasında hükümetlerarası transferlerin önemli rolü olduğunu ifade etmek mümkündür. Hükümetlerarası transferlerin ABD, Avustralya, Kanada, İsviçre, Almanya gibi federalist yapıya sahip ülkelerde, federal devlet bütçesi içerisinde önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Örneğin, Avustralya'da genel ve özel amaçlı verilen hükümetlerarası mali yardımların, 2013-2014 mali döneminde 97,9 milyar Dolar tutarında gerçekleştiği görülmektedir. Tablo-18'de verilen aynı mali dönem için geçerli federal bütçe harcama büyüklüğüne oranlandığında, Avustralya'da sağlanan mali yardımların yaklaşık %24'lük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Avustralya'da olduğu gibi Almanya'da da federal devlet bütçesi içerisinde hükümetlerarası mali transferlerin önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Almanya'da mali anlamda eşitliğin sağlanması üç farklı kanal aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bunlar, vergi paylaşımı (dikey eşitlik), gelirin zengin bölgelerden<sup>94</sup> geri kalmış bölgelere Finanzausgleich sistemi aracılığıyla dağılımının sağlanması (yatay eşitlik) ve geri kalmış Lander'lara yönelik federal harcama programlarının uygulanmasıdır<sup>95</sup>. İfade edilen üç farklı yoldan Lander'lara yönelik yardımların ve harcamaların 2013 ve 2014 yılları için sırasıyla 329,4 milyar Euro ve 341,4 milyar Euro olarak gerçekleştiği görülmektedir. Belirtilen iki ülkenin yanında hükümetlerarası mali transferler federal bütçe

<sup>94</sup> Almanya federal yapısı içerisinde bölgeler Lander olarak adlandırılmaktadır.

<sup>95</sup> Begg, a.g.m., s.44.



harcamaları içerisinde önemli yer tutmaktadır. Hükümetlerarası transferlerin 2013 ve 2014 yıllarında tutarları sırasıyla 1,8 trilyon Dolar ve 2 trilyon Dolar olarak hesaplanmıştır.

Federalist yapının uygulandığı ülkelerde, federal devletlerin hükümetlerarası transferleri yerel birimlere gerçekleştirme görevlerinin yanında ulusal düzeyde üretmekle ve sunmakla yükümlü oldukları kamusal mallar ve hizmetler de söz konusudur. Örneğin, federal bir ülke içerisinde yer alan tüm vatandaşlara savunma hizmetinin sunulması federal düzeyde örgütlenmiş birimin sorumluluğunda yer almaktadır<sup>96</sup>. Savunma hizmetinin yanında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, genel kamu hizmetleri (yasama ve idari ilişkiler, dış ilişkiler ve ekonomik yardım vb.) de federal devlet bütçeleri içerisinde yer alan harcamaların başlıklarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla federal devlet bütçeleri içerisinde hükümetlerarası transferlerin gerçekleştirilmesi ve savunma, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlara kaynak ayrılması, aynı zamanda yeterli bir bütçe büyüklüğünü gerekli kılmaktadır. Nitekim günümüzde var olan federal ülke örneklerine yönelik veriler incelendiğinde, belirtilen harcamaları gerçekleştirmek adına yeterli bütçe büyüklüğüne sahip oldukları ve buna bağlı olarak otomatik istikrarı sağlayıcı kaynak aktarım mekanizmalarının işler halde olduğu görülmektedir. Bu bağlamda federal bütçeler içerisinde özellikle sosyal refah harcamalarının gerçekleştirilmesi, toplumda yaşayan bireyler ile doğrudan ilişki kurulabilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda federal ülkelerde gerçekleştirilen hükümetlerarası transferler yatay ve dikey eşitliğin ve istikrarın sağlanmasında önemli rol oynamaktadır<sup>97</sup>.

Federalist yapı ile yönetilen ülkelerde var olan merkezi bütçe büyüklüğüne, ekonomik ve parasal birlik aşamasında olan Avrupa Birliği'nde ulaşılamadığı görülmektedir. Bu bağlamda bütçenin hacminin genişletilmesine yönelik alınması gereken önlemler önceki başlıkta ifade edilmiştir. Ancak Avrupa Birliği'nde Birlik bütçesinin GSMH içerisindeki payının %1 civarında olması, onun aynı zamanda otomatik istikrarı sağlamak adına bir mekanizma olarak düşünülmesini engellemektedir. Federal devletlerde yatay ve dikey anlamda aktarımı gerçekleştirilen ve bölgeler arasında kapasite ve kalkınmışlık farklılıklarını ortadan kaldırmayı hedefleyen hükümetlerarası transferlerin Avrupa Birliği'nde doğrudan uygulanmadığı görülmektedir. Var olan uygulama eksikliği, Birlik içerisinde merkezi konumda olan Birlik bütçesinden yapısal fonlar ve uyum fonu çerçevesinde gerçekleştirilen aktarımlar vasıtasıyla giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak gerek büyüklük gerekse verimli

<sup>96</sup> Oates, a.g.m., s.1121.

<sup>97</sup> Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on The Role of Public Finance In European Integration**, a.g.m., s.20.

şekilde kullanımının sağlanması açısından, Birlik içerisinde bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak adına tahsisi gerçekleştirilen yapısal harcamaların belirlenen amaçları yerine getirme konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir.

Yapısal harcamaların yanında Birlik bütçesinden gerçekleştirilen diğer harcamaların üye ülkelerin katkılarından oluştuğu görülmektedir. Nitekim Birlik bütçesinin kaynaklarının üye ülkelerin katkılarıyla oluşturulması, Birlik düzeyinde kabul edilen vergi salma yetkisinin var olmadığını göstermektedir.<sup>98</sup> Birlik düzeyinde uygulanmakta olan vergi kaynaklarının olmaması, üye ülkelerin maliye politikalarını belirleme ve uygulama konusunda bağımsız olmalarından ve aynı zamanda Birlik'te siyasi birlik aşamasına geçilememesinden kaynaklanmaktadır. Siyasi birlik aşaması bir devlet olma düşüncesini beraberinde getirmesi açısından önemlidir. Siyasi birliğin kurulması, gerek olağan dönemlerde gerekse kriz dönemlerinde kullanılacak otomatik istikrar mekanizmasının oluşturulmasını beraberinde getirecektir. Otomatik istikrar mekanizmasının kurulması ile birlikte, özellikle Birlik'te ortaya çıkması muhtemel kriz dönemlerinde, ulusal paraları üzerindeki egemenlik yetkilerini uluslararası bir örgüte devreden üye ülkelerin düşük ve öngörülebilir faiz oranlarıyla borçlandırılabilmesi mümkün olacaktır<sup>99</sup>. Bu bağlamda otomatik istikrar mekanizması ile krizin derinleşmek suretiyle Birlik'in bütününe etkilemesinin önüne geçilmesine veya hızlı bir şekilde atlatılmasına imkan sağlanacaktır.

---

<sup>98</sup> Gramlich and Wood, a.g.m., s.12.

<sup>99</sup> Thomas Piketty, **Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital**, 2. Basım, Çev: Hande Koçak, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, Ocak 2015, s.610.

## SONUÇ

Ulusal devlet bütçelerinde olduğu şekliyle ekonomik entegrasyonların bütçelerinin de üç temel işlevi vardır. Bunlar kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımını sağlama ve makroekonomik istikrarı sağlama işlevleridir. Günümüzde ekonomik entegrasyonlar içerisinde en önemli örnek olarak kabul edilen Avrupa Birliği Bütçesi için de aynı ayırım geçerlidir. Bu bağlamda gerek olağan dönemlerde gerekse kriz dönemlerinde Birlik bütçesinin işlevsel anlamda değerlendirilmesi çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği Bütçesi üç temel işlevini yerine getirmek adına belirli gelirleri kullanmaktadır. Bunlar, geleneksel özkaynaklar, katma değer vergisi, GSMH temelli kaynaktır. Üye ülkelerin katkıları şeklinde Birlik bütçesinde toplanan kaynaklar belirli ortak politikaların gerçekleştirilmesi adına çeşitli harcama alanları arasında tahsis edilmektedir. Bunlar arasında tarım, büyüme ve istihdam, bölgesel politikalar, Birlik sınırlarının içerisinde ve üçüncü ülkelere yönelik faaliyetler ve idari faaliyetler yer almaktadır. Ancak Birlik bütçesine aktarılan ve harcama alanları arasında tahsis edilen kaynakların hacminin yetersiz olduğuna yönelik tartışmalar Avrupa entegrasyon sürecinde sürekli var olmuştur.

Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan ve günümüzde derinleşerek Birlik genelinde durgunluğa dönüşen borç krizi, Avrupa Birliği Bütçesi'ne yönelik geçmiş dönemde de var olan tartışmaların artarak sürdürülmesi sonucunu doğurmuştur. Birlik bütçesine yönelik tartışmaların temelinde onun sahip olduğu özellikler yer almaktadır. Bunlardan ilki, Birlik bütçesinin her mali yıl sonunda gelirleri ve harcamaları itibariyle denk bağlanması zorunluluğu ve dolayısıyla borçlanma imkanına sahip olmamasıdır. İkincisi ise, yeterli bütçe ölçeğinin bulunmaması ve kaynak aktarım mekanizması olarak kullanılamamasıdır. Birlik bütçesinin sahip olduğu iki özellik, özü yalnızca piyasa bütünleşmesine dayanan Avrupa entegrasyon sürecinde, onun politik anlamda işlevsel bir araç olarak kullanılamaması sonucunu doğurmuştur.

Belirtilen iki özelliğinden dolayı, Birlik bütçesinin günümüzdeki devlet bütçelerinin üstlendiği modern işlevleri yerine getiremediği görülmektedir. Devlet bütçelerinden günümüzde modern işlevler olarak kaynakların harcama alanları arasında etkin ve verimli bir şekilde tahsisini sağlamaları, gelirin bölgeler, sektörler ve bireyler arasında yeniden dağılımını gerçekleştirmeleri, makroekonomik istikrarı sağlamaları ve kalkınma sürecinde bir planlama aracı olmaları beklenmektedir. Dolayısıyla Birlik bütçesinin yalnızca ortak

politikaların finansmanını sağlayan bir araç olmaktan çıkıp modern işlevlerini yerine getirebilmesini sağlamak adına Birlik'te uluslarüstü (merkezi) olarak örgütlenecek bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi düzeyde örgütlenecek yapı devlettir. Birlik'te merkezi bir devletin oluşturulması aynı zamanda entegrasyon aşamalarının sonuncusunu ifade eden siyasi birliğin gerçekleştirilmesi anlamına gelecektir. Oluşturulan siyasi birlik (devlet), borç krizinin ortaya çıkmasında ve derinleşmesinde etkili olan hükümetlerarası işbirliğine dayanan anlayışın yerini federalist bir yapının almasını beraberinde getirecektir. Federalist yapı içerisinde Avrupa Birleşik Devletleri merkezi örgüt; üye ülkeler ise federe devletler (eyaletler) olacaktır. Buna bağlı olarak Avrupa Birliği'nde, günümüzde var olan federal devlet örneklerinde olduğu gibi, ölçeği genişletilmiş ve modern işlevlerini yerine getirebilen merkezi bir bütçe büyüklüğüne ulaşılması mümkün olacaktır.

Birlik'te federalist yapının oluşturulması, üye ülkelerin bağımsız bir şekilde uygulama yetkisine sahip oldukları maliye politikalarının merkezileşmesini beraberinde getirecektir. Ortak para politikasının yanında onunla eşgüdüm halinde uygulanması kararlaştırılacak ortak maliye politikası çerçevesinde, Birlik bütçesi sahip olacağı merkezi konum gereği önemli bir politika aracı olacaktır. Birlik bütçesinde yer alan gelirler ve harcamalar aracılığıyla özellikle bütçenin gelirin yeniden dağılımını ve makroekonomik istikrarı sağlama işlevleri yerine getirilecektir. İfade edilen işlevlerin yerine getirilmesinde, Birlik bütçesinden federal düzeyde kamusal hizmetlerin sunulması adına kullanılacak harcamalar önem arz etmektedir. Birlik bütçesinden özellikle sağlık, eğitim, sosyal güvenlik alanlarına yapılacak harcamalar sosyal refahın artmasına, beşeri sermayenin gelişmesine ve vatandaşların Birlik'e aidiyet duygusuyla bağlanmalarına imkan sağlayacaktır. Ayrıca Birlik bütçesinden federe devlet bütçelerine aktarılacak mali yardımlar (transferler), onun bölgelerarası kalkınmışlık farklılıklarının azaltılmasına ve istikrarı sağlamasına katkı sağlayacaktır.

Ölçeği genişletilmiş merkezi düzeyde geçerli bir Birlik bütçesinin kurulması, Birlik'te yalnızca ortak para politikasının sürdürülebilirliğini sağlamaya odaklanan, rasyonalitesi ve dolayısıyla yaptırım gücü olmayan mali kuralların gözden geçirilmesi sonucunu doğuracaktır. Uygulanan mali kurallar çerçevesinde üye ülkelerin bütçe açığına ve kamu borcuna yönelik kriterler belirlenmiştir. Ancak belirlenen kriterler Birlik'te borç krizinin ortaya çıkmasında temel nedenlerden biri olan yüksek bütçe açıklarının ve kamu borçlarının oluşmasına engel olamamıştır. Bunun gerisinde yatan neden, kamu maliyesi göstergelerine yönelik belirlenen kriterlerin yalnızca fiyat istikrarını sağlamak suretiyle ortak para politikasının sürdürülebilirliğini sağlamayı amaçlamasıdır. Kontrol altına alınan düşük enflasyon

oranlarıyla sermayenin hareketliliğinin yüksek olması nedeniyle elde edeceği kazançların törpülenmesinin önüne geçilmek istenmektedir. İstenilen gerçekleştirilmiştir; ancak üye ülkelerin yaptırım gücü olmayan kriterlere uymaya zorlanmaları ve düşük enflasyon oranları nedeniyle kolayca borçlanabilmeleri onların borçluluk düzeylerinin artması sonucunu doğurmuştur. Artan borçluluk düzeyi üye ülkelerin kendileri ve Birlik'in geneli için tehlikeli düzeye ulaşmıştır. Nitekim artan finansallaşma neticesinde ABD'de ortaya çıkan finansal kriz, finansal piyasalar ve ticaret yoluyla Avrupa Birliği'ne sıçramıştır. Birlik'te ortak bir maliye politikası uygulanmaması ve merkezi bir bütçenin olmaması, borç krizinin derinleşmesine ve günümüzde durgunluğa dönüşmesine yol açmıştır.

Birlik'te yaşanan borç krizine karşı çeşitli önlemler alınmıştır. Bunlar, ekonomik koordinasyonu arttırmaya, mali disiplini sağlamaya ve makroekonomik istikrarı gerçekleştirmeye yönelik önlemler olarak sıralanmaktadır. Alınan önlemler ile üye ülkelerin kamu maliyelerine yönelik istikrarın ve sürdürülebilirliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak alınan önlemlerin, krizin ortaya çıkmasında etkili olan hükümetlerarası işbirliği anlayışı doğrultusunda olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Üye ülkelere yüksek bütçe açıklarını ve kamu borçlarını azaltmalarına yönelik ağır şartlar içeren tasarruf paketlerinin kullanılması bunların başında gelmektedir. Nitekim güç durumda bulunan üye ülkeleri, içerdikleri katı ve ağır şartlar itibarıyla daha da zor duruma düşüren tasarruf paketleri ve genel olarak alınan önlemler, Birlik'te ve üye ülkelerde yaşanan krize çözüm olmak yerine krizi daha da derinleştirmiştir.

Yapılan açıklamalar neticesinde, Birlik bütçesinin gerek olağan dönemlerde gerekse kriz dönemlerinde işlevsel bir araç olmadığı görülmektedir. Birlik bütçesini işlevsel hale getirmek adına ilk olarak federalist bir yapının kurulması gerekmektedir. Buna bağlı olarak merkezi düzeyde yeterli ölçüğe ve borçlanma imkanına sahip bir bütçenin oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulan federal devlet bütçesinden sağlık, eğitim, sosyal güvenlik alanlarına yönelik kamu harcamaları gerçekleştirilmelidir. Ayrıca özellikle piyasa entegrasyonu nedeniyle oluşması muhtemel bölgelerarası kalkınmışlık farklılıklarının azaltılmasında etkili olan mali transferlere federal devlet bütçesi içerisinde yer verilmelidir. Böylece Birlik bütçesine kaynak aktarım mekanizması olarak kullanılmak suretiyle otomatik istikrarı sağlayıcı bir araç olma özelliği getirilmelidir. Aksi takdirde mali bir birlik oluşturulmaksızın yalnızca piyasa odaklı hareket eden ekonomik ve parasal birliğin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bir sonraki aşama olan siyasi birliğe geçilmesi zor görünmektedir.

## KAYNAKLAR

ACKRILL, Robert. "The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies", **Journal of Public Policy**, Volume: 20, Issue: 01, April 2000, s.1-19.

AHMAD, Ehtisham and Jon CRAIG, "Intergovernmental Transfers", **Fiscal Federalism In Theory and Practice**, Teresa Ter-Minassian (Ed.), International Monetary Fund, Washington, 1997, s.73-107.

AKÇAY, Belgin. "Ekonomik ve Parasal Birlik", Güncellenmiş 2. Baskı, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014, s.351-379.

AKDEMİR, Erhan. "Avrupa Bütünleşmesinin Tarihçesi", Genişletilmiş 2. Baskı, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014, s.41-66.

AKDER, Ahmet Halis. "Tarım Politikası", Güncellenmiş 2. Baskı, **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014, s.413-437.

AKDOĞAN, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 16. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, Ekim 2014.

ALLEN, Richard and Daniel TOMMASI. **Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transition Countries**, OECD, 2001.

ALTUĞ, Figen. **Kamu Bütçesi**, 2. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, Ekim 2004.

ALVES, Rui Henrique and Oscar AFONSO. "The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources", **Intereconomics**, May/June 2009, s.177-184.

ALTOMONTE, Carlo and Mario NAVA. **Economics and Policies of an Enlarged Europe**, Edward Elgar Publishing Inc., Cheltenham, 2005.

ARDY, Brian. "The Development of the EU Budget and EMU", **Fiscal Federalism and European Economic Integration**, Mark Baimbridge and Philip Whyman (Ed.), Routledge, London, 2004, s.83-100.

Avrupa Birliği Bakanlığı, **AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem**, Ankara, Ekim 2011.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma/Mad.314**, 2011, (<http://www.abgs.gov.tr>, Erişim Tarihi: 31.03.2015).

Bağımsız Sosyal Bilimciler, **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, Yordam Kitap, İstanbul, Mayıs 2008.

BALASSA, Bela. **The Theory of Economic Integration**, Third Impression, Richard D. Irwin Inc., London, 1969.

BALASSA, Bela. "Types of Economic Integration", Second Edition, **Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral**, Fritz Machlup (Ed.), The Macmillan Press Ltd., London, 1978, s.17-31.

BALKIR, Canan. **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme: Kuram, Politika ve Uygulama AB ve Dünya Örnekleri**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Eylül 2010.

BEGG, Iain. **Funding The European Union**, A Federal Trust Report on the European Union's Budget, March 2005.

BİLİCİ, Nurettin. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

BUCH, Claudia M. "From The Stability Pact to ESM – What Next?", **IAW Discussion Papers**, No.85, June 2012, s.1-32.

BULUTOĞLU, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Mart 2003.

BULUTOĞLU, Kenan ve Erciş KURTULUŞ. **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.

BURKHEAD, Jesse. **Government Budget**, Fourth Printing, John Wiley & Sons Inc., London, June 1962.

BURRET, Heiko T. and Jan SCHNELLENBACH. "Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States", **German Council of Economic Experts**, January 2014, s.1-51.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma**, Mad.171-172-173-174, 1957, (<http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html>), Erişim Tarihi: 02.03.2015).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Anlaşma**, Mad. 2-3, 1957, (<http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html>), Erişim Tarihi: 02.03.2015).

CARCHEDI, Guglielmo. **Başka Bir Avrupa İçin: Avrupa'nın Ekonomik Bütünleşmesinin Sınıf Tahlili**, Çev. Mustafa Topal, Yordam Kitap, İstanbul, Temmuz 2009.

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), **Reform of the Community Budget**, 2012, ([www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)), Erişim Tarihi: 24.03.2015).

CHRISTOVA, Alina. "The European Stability Mechanism: Progress or Missed Opportunity?", **Baltic Journal of European Studies**, Vol.1, No.2 (10), September 2011, s.49-58.

CIPRIANI, Gabriele. **Financing The EU Budget: Moving Forward or Backwards?**, Rowman&Littlefield International, London, 2014.

COLLIGNON, Stefan. "The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy", **International Political Science Review**, Vol.28, No.2, 2007, s.155-184.

Commission of the European Communities, **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, Brussels, April 1977, ([ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), Erişim Tarihi: 09.06.2015).

Committee For The Study of Economic and Monetary Union, **Report on economic and monetary union in the European Community**, Madrid, April 1989, (<http://aei.pitt.edu/>, Erişim Tarihi: 02.03.2015).

CONSTANTINESCU, A. and L. A. CONSTANTINESCU. "The Global Financial and Economic Crisis and The Main Priorities of The European Union For 2020", **Bulletin of the Transilvania University of Braşov Series V: Economic Sciences**, Vol.6 (55), No.1, 2013, s.171-174.

COOPER, Richard N. "Worldwide versus Regional Integration: Is there an Optimum Size of the Integrated Area?", Second Edition, **Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral**, Fritz Machlup (Ed.), The Macmillan Press Ltd., London, 1978, s.41-60.

Council – Commission of the European Communities, **Report to the Council and the Commission on the Realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community: Werner Report**, Luxembourg, October 1970, (<http://aei.pitt.edu/>, Erişim Tarihi: 02.03.2015).

Council of the European Union, **Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020**, Brussels, Aralık 2013.

Council of The European Union, **Council confirms agreement on economic governance**, Luxembourg, October 2011, ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), Erişim Tarihi: 05.07.2015).

CSUROS, Gabriella. "Characteristics, Functions and Changes (?) Of EU Budget", **Curentul Juridic**, Vol.55, December 2013, s.92-107.

ÇETİNKAYA, Özhan. **Mahalli İdareler Maliyesi**, 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Şubat 2014.

DE CORTE, Stefaan vd. **The Next Multiannual Financial Framework: From National Interest to Building a Common Future**, Centre For European Studies, Brussels, 2012, ([http://www.researchgate.net/publication/239851794\\_The\\_Next\\_Multiannual\\_Financial\\_Framework\\_From\\_National\\_Interest\\_to\\_Building\\_a\\_Common\\_Future](http://www.researchgate.net/publication/239851794_The_Next_Multiannual_Financial_Framework_From_National_Interest_to_Building_a_Common_Future), Erişim Tarihi: 29.03.2015).

DELORS, Jacques, Sofia FERNANDES and Emmanuel MERMET. "The European Semester: only a first step", **Notre Europe**, No.22, February 2011, s.1-6.

DEMİR, Osman. **Ekonomide Devlet**, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1997.

DEMİREL, Vedat. **Ekonomik Entegrasyon ve Politika Harmonizasyonu: Gümrük Birlikleri Teori ve Tatbikatı**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayını 1985/265, Ankara, 1985.

DENİZ, Mustafa. "Reforming The European Union Budget: A Social Constructivist Policy Approach", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 2010.

DE PREST, E., H. GEEROMS and G. LANGENUS. "New developments in the economic governance of the European Union", **NBB Economic Review**, June 2012, s.101-120.



DİCLE, İ. Atilla. **Kamu Yönetiminde Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS)**, Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara, 1973.

DINAN, Desmond. **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, İstanbul, Nisan 2008.

D’OULTREMONT, Clementine and Arnout MIJS. “Reforming The System of Financing The EU Budget”, **Royal Institute for International Relations**, January 2013, s.3-34.

DUE, John Fitzgerald. **Public Finance**, John Hopkins Press, Baltimore, 1972.

DUMENIL, Gerard and Dominique LEVY. **The Crisis of Neoliberalism**, Harvard University Press, Massachusetts, 2011.

DURA, Cihan ve Hayriye ATİK. **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Genişletilmiş 3. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Mart 2007.

EDİZDOĞAN, Nihat ve Özhan ÇETİNKAYA. **Kamu Bütçesi**, Yenilenmiş 5. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2014.

EDİZDOĞAN, Nihat, Özhan ÇETİNKAYA ve Erhan GÜMÜŞ. **Kamu Maliyesi**, 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ekim 2012.

ERTÜRK, Emin. **Ekonomik Entegrasyon Teorisi ve Türkiye’nin İçerisinde Bulunduğu Entegrasyonlar**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1993.

European Central Bank, “A Fiscal Compact For A Stronger Economic and Monetary Union”, **Monthly Bulletin**, May 2012, s.79-94.

European Central Bank, “The European Stability Mechanism”, **Monthly Bulletin**, July 2011, s.71-84.

European Commission, **Agenda 2000: For a stronger and wider Union**, 1997.

European Commission, **Communication From The Commission EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, Brussels, 2010, (ec.europa.eu/eu2020, Erişim Tarihi: 05.07.2015).

European Commission, **Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Central Bank, The European Economic and Social Committee, The Committee Of The Regions and The European Investment Bank: Annual Growth Survey 2015**, Brussels, 2014, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 05.07.2015).

European Commission, **European Economy: Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact**, Brussels, May 2013, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 05.07.2015).

European Commission, **European Economy: The Two – Pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in Euro area member states**, Brussels, May 2013, (ec.europa.eu, Erişim Tarihi: 05.07.2015).

European Commission, **European Financial Stability Facility (EFSF)**, ([www.dipecodir.it](http://www.dipecodir.it), Erişim Tarihi: 05.07.2015).

European Commission, **European Union: Public Finance**, Fourth Edition, Lüksemburg, 2008.

European Commission, **European Union: Public Finance**, Fifth Edition, Lüksemburg, 2014.

European Commission, **EU Budget 2013: Financial Report**, Lüksemburg, 2014.

European Commission EU Budget Office, ([http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm), Erişim Tarihi: 06.09.2015).

European Commission, **Multiannual Financial Framework 2014 – 2020 and EU Budget 2014: The Figures**, Belgium, 2013.

European Commission, **Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union**, Brussels, 2011.

European Commission, **Proposal for the 2014 – 2020 Multiannual Financial Framework**, Belgium, 2011, (<http://www.meusac.gov.mt/file.aspx?f=1276>, Erişim Tarihi: 29.03.2015).

European Commission, **The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists**, 2011, ([www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr), Erişim Tarihi: 01.04.2015).

**European Financial Stability Facility – Frequently Asked Questions**, January 2013, ([www.efsf.europa.eu](http://www.efsf.europa.eu), Erişim Tarihi: 05.07.2015).

European Union Center of North Carolina, “Macroeconomic Policy Coordination in the EU”, **EU Briefings**, May 2012, s.1-8.

FALAY, Nihat. **Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, Güray Matbaacılık, İstanbul, 1979.

FEYZİOĞLU, Bedi Necmeddin. **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976.

GEORGE, Stephen and Ian BACHE. **Politics in the European Union**, Oxford University Press Inc., New York, 2001.

GOODE, Richard B. **Government Finance In Developing Countries**, The Brookings Institution, Washington D.C., 1984.

GOODHART, Charles. “European Monetary Integration”, **European Economic Review**, 40 (1996), s.1083-1090.

GÖZTEPE, Ece. **Avrupa Birliği’nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2008.

GRAMLICH, Edward M. and Paul R. WOOD. “Fiscal Federalism and European Integration: Implications For Fiscal and Monetary Policies”, **Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers**, Number 694, December 2000, s.1-24.

GROS, Daniel and Cinzia ALCIDI. “The case of the disappearing Fiscal Compact”, **Centre for European Policy Studies**, Brussels, November 2014, s.1-3.

GUILLEN, Arturo. “Europe: The Crisis Within a Crisis”, **International Journal of Political Economy**, Vol.41, No.3, Fall 2012, s.41-68.

GÜRSOY, Bedri. **Kamusal Maliye: Bütçe**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basın ve Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1980.

GÜVENÇ, Müge Hayriye. “Avrupa Birliği Bütçesi”, **Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 1**, Ankara, 2010.

GÜVENÇ, Müge Hayriye. **Avrupa Birliği'nin 2014 – 2020 Mali Çerçevesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2014, ([www.abmaliye.gov.tr](http://www.abmaliye.gov.tr), Erişim Tarihi: 29.03.2015).

GÜVENÇ, Müge Hayriye. “Avrupa Birliği Bütçesi: 2014 – 2020 Yıllarına İlişkin Çok Yıllı Mali Çerçeve”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 165, Temmuz – Aralık 2013, s.259-274.

GÜVENÇ, Müge Hayriye. “The Budget of The European Union: Need For a Reform”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 2007.

HACKBART, Merl and James R. RAMSEY. “The Theory of the Public Sector Budget: An Economic Perspective”, **Budget Theory In The Public Sector**, Aman Khan and W. Bartley Hildreth (Ed.), Quorum Books, London, 2002, s.172-187.

HARROP, Jeffrey. “The development of EU budgetary measures and the rise of structural funding”, **Fiscal Federalism and European Economic Integration**, Mark Baimbridge and Philip Whyman (Ed.), Routledge, London, 2004, s.69-82.

HONDUR, Mehmet. “Maliye Politikaları ve Bütçe Uygulamaları”, **AB Krizi ve Türkiye'ye Olası Yansımaları**, Kıvılcım Metin Özcan (Ed.), **Stratejik Düşünce Enstitüsü**, Nisan 2012, s.21-27.

HORVATH, Zoltan. **Handbook On The European Union**, Third Edition, Çev. Peter Szücs, Hungarian National Assembly, [y.y.], 2007.

HYMAN, David N. **Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy**, Eight Edition, Thomson/South-Western, Ohio, 2005.

HYMAN, Richard. “Trade Unions, Lisbon and Europe 2020: From Dream to Nightmare”, **LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series**, No.45, December 2011, s.11-28.

INTOSAI, **The Causes of the Global Financial Crisis and Their Implications for Supreme Audit Institutions**, 2010, ([www.intosai.org](http://www.intosai.org), Erişim Tarihi: 25.06.2015).

JAKS, Jaroslav. **Financial Perspectives (Framework) 2007 – 2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement**, EU – China European Studies Centres Programme, 2006, ([http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006\\_eu-china\\_jaks.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_eu-china_jaks.pdf), Erişim Tarihi: 28.03.2015).

JONES, Robert A. **The Politics and Economics of The European Union**, Second Edition, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts, 2001.

KARLUK, S. Rıdvan. **Avrupa Birliği: Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları**, 11. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, Şubat 2014.

KARLUK, S. Rıdvan. **Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar**, 2. Baskı, Tütünbank, Eskişehir, Eylül 1995.

KAYA, Ayhan vd. (Ed.). **Avrupa Birliği'ne Giriş: Tarih, Kurumlar ve Politikalar**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Ekim 2011, s.1-22.

KAZGAN, Gülten. **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, 17. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Eylül 2012.

KİBRİTÇİOĞLU, Aykut. “Avro Bölgesi Ülkelerindeki Güncel Borç Krizi”, **İktisat ve Toplum**, Yıl: 1, Sayı: 10, Ankara, 2011, s.30-41.

KOLLING, Mario. “The Multiannual Financial Framework 2014 – 20-Best European value for less money?”, **Centro Studi Sul Federalismo Perspectives on Federalism**, Vol. 4, Issue 3, 2012, s.26-49.

KUYUCAK, Hazım Atıf. **Bütçe**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, No: 60, İstanbul, 1952.

LAPAVITSAS, Costas. “Finansallaşmış Kapitalizm: Kriz ve Finansal Müsadere”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi**, Costas Lapavitsas (Ed.), Çev: Tuncel Öncel, **Yordam Kitap**, İstanbul, Nisan 2010, s.25-74.

LAPAVITSAS, Costas. “Giriş: Finansallaşmanın Krizi”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi**, Costas Lapavitsas (Ed.), Çev: Tuncel Öncel, **Yordam Kitap**, İstanbul, Nisan 2010, s.9-24.

LAPAVITSAS, Costas vd. **The Eurozone Between Austerity and Default**, Research on Money and Finance Occasional Report-1, September 2010.

LAPAVITSAS, Costas vd. **Eurozone Crisis: Beggar Thyself and Thy Neighbour**, Research on Money and Finance Occasional Report-2, March 2010.

LAPAVITSAS, Costas vd. **Breaking Up? A Route Out of the Eurozone Crisis**, Research on Money and Finance Occasional Report-3, November 2011.

LEONARD, Dick. **Guide to The European Union**, Sixth Edition, Profile Books, London, 1998.

MACHLUP, Fritz. “A History of Thought on Economic Integration”, Second Edition, **Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral**, Fritz Machlup (Ed.), The Macmillan Press Ltd., London, 1978, s.61-85.

MAYHEW, Alan. **The Financial Framework of the European Union, 2007 – 2013: New Policies? New Money?**, Sussex European Institute, Brighton, 2004, (<http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/sei-working-paper-no-78.pdf>, Erişim Tarihi: 28.03.2015).

MUSGRAVE, Richard A. and Peggy B. MUSGRAVE. **Public Finance In Theory and Practice**, Second Edition, McGraw-Hill Inc., Japan, 1976.

MUTLUER, M. Kamil, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK. **Bütçe Hukuku**, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat 2011.

MUTLUER, M. Kamil, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK. **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2010.

Nevin Economic Reserach Institute, **Information Note on the EU Fiscal Compact Treaty**, No.1, May 2012.

- NICE, David. **Public Budgeting**, Wadsworth Thomson Learning Inc., Belmont, 2002.
- NICOLL, Sir William and Trevor C. SALMON. **Understanding The European Union**, Longman, Harlow, 2001.
- NORRIE, Kenneth. "Is Federalism the Future? An Economic Perspective", **Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World**, Karen Knop vd. (Ed.), UBCPress, Vancouver, 1995, s.135-153.
- OATES, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism", **Journal of Economic Literature**, Vol.37, No.3, September 1997, s.1120-1149.
- OLIVARES-CAMINAL, Rodrigo. "The EU Architecture to Avert a Sovereign Debt Crisis", **OECD Journal: Financial Market Trends**, Vol. 2011, Issue: 2, 2011, s.1-32.
- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso. "Economic Federalism and the European Union", **Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World**, Karen Knop vd. (Ed.), UBCPress, Vancouver, 1995, s.154-165.
- PELKMAN, Jacques. "Governing European Union: From Pre-Federal to Federal Economic Integration?", **Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World**, Karen Knop vd. (Ed.), UBCPress, Vancouver, 1995, s.166-182.
- PIKETTY, Thomas. **Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital**, 2. Basım, Çev: Hande Koçak, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, Ocak 2015.
- POPA, Ionela, Denisa PARPANDEL and Diana CODREANU. "EU budget reform in the context of the current economic crisis", **Theoretical and Applied Economics**, Volume XIX, No. 10(575), 2012, s.131-142.
- PREMCHAND, A. **Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington D.C., 1983.
- RADICE, Hugo. "Krizle Karşı Durmak: Sınıfsal Bir Bakış", **Bu Defaki Kriz**, Leo Panitch, Greg Albo and Vivek Chibber (Ed.), Çev: Umut Haskan, **Yordam Kitap**, İstanbul, Ekim 2012, s.36-59.
- RIFKIN, Jeremy. **Avrupa Rüyası: Amerikan Rüyasından Avrupa Rüyasına**, Çev. Buket Okucu Özbay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Temmuz 2010.
- ROBSON, P. (Ed.). **International Economic Integration**, Penguin Books, Harmondsworth, 1972.
- ROLPH, Eail R. and George F. BREAK. **Public Finance**, Ronald Press Company, New York, 1961.
- ROSEN, Harvey S. **Public Finance**, Sixth Edition, McGraw Hill, Boston, 2002.
- SAPIR, Andre. "Europe after the crisis: less or more role for nation states in money and finance?", **Oxford Review of Economic Policy**, Volume: 27, Number: 4, 2011, s.608-619.
- SAVRAN, Sungur. **Üçüncü Büyük Depresyon: Kapitalizmin Alacakaranlığı**, Yordam Kitap, İstanbul, Kasım 2013.

SAYAR, Nihad S. **Kamu Maliyesi II. Cilt: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, 5. Baskı, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Sayı: 236, İstanbul, 1974.

SCHILD, Joachim. “How to shift the EU’s spending priorities? The multi-annual framework 2007 – 13 in perspective”, **Journal Public of European Public Policy**, 15:4/June 2008, s.531-549.

SEGUITI, Maria Laura. “The Role of the European Union Budget in View of EU Enlargement”, **Public Budgeting & Finance**, Summer 2003, s.96-117.

SEMMLER, Willi. “The Macroeconomics of Austerity in the European Union”, **Social Research**, Vol.80, No.3, Fall 2013, s.883-914.

SIBERT, Anne. “The EFSM and the EFSF: Now and what follows”, **Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policies**, Brussels, September 2010, s.1-8.

SIMOVIC, Hrvoje. “The European Union Budget”, **Financial Theory and Practice**, Vol.29/ No.3, 2005, s.245-262.

STEİSS, Alan Walter. **Financial Management In Public Organizations**, Wadsworth Inc., California, 1989.

SOUTOU, Georges-Henri. **Avrupa Birliği Tarihi: 1815’ten Günümüze**, Çev. Eylem Alp, Bilge Kültür Sanat, İstanbul, Şubat 2014.

SULIK, Richard. “European Financial Stability Facility”, **Sloboda Solidarita**, September 2011, s.1-16.

ŞENER, Orhan. **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, 8. Baskı, BETA Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, Şubat 2006.

TAŞ, Ramazan. “AB’nin Yeni Mali Çerçevesi (2007 – 2013)”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, No: 3, 2006, s.131-157.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6. Baskı, Ankara, Eylül 2007.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği Bütçesi Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği**, Ağustos 1998.

TEKELİ, İlhan ve Selim İLKİN. **Türkiye ve Avrupa Topluluğu I: Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa’ya Türkiye’nin Yaklaşımı**, Ümit Yayıncılık, Ankara, Nisan 1993.

TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, **Fiscal Federalism In Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington, s.3-24.

The Guardian, **EU budget: how much does each country pay and where does it get spent?**, (<http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/22/eu-budget-spending-contributions-european-union>, Erişim Tarihi: 06.09.2015).

THOMPSON, Gavin. “The European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)”, **House of Commons Library**, May 2011, s.1-6.



TÜREL, Oktay. “Avrupa Birliği’nde Ekonomik ve Parasal Birlik Süreci: Geçmiş ve Gelecek”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 40, Sayı: 2, Ağustos 2013, s.395-432.

TÜRK, İsmail. **Kamu Maliyesi**, Güncelleştirilmiş 9. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, Eylül 2011.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), **2007-08 Küresel Finans Krizi ve Türkiye: Etkiler ve Öneriler**, (<http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/247>, Erişim Tarihi: 25.06.2015).

ULUATAM, Özhan. **Kamu Maliyesi**, 13. Gözden Geçirilmiş Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, Ekim 2014.

ÜNSAL, Erdal M. **Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Açık Ekonomi Makro İktisadı**, İmaj Yayınevi, Ankara, Eylül 2005.

WILDAVSKY, Aaron. **The New Politics of The Budgetary Process**, Second Edition, HarperCollins Publishers Inc., New York, 1992.

YELDAN, Erineç. “Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde?”, **Çalışma ve Toplum**, 2009/1, s.11-28.

YILDIZ TOKATLIOĞLU, Mircan. **Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2004.

YİĞİT, Dilek. “Küresel Ekonomik Kriz Öncesi ve Krizin Etkileri İle Mücadele Sürecinde Avrupa Birliği’nde Ekonomi Yönetimi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 11, No: 1, 2012, s.135-168.

YİĞİT, Dilek ve Ali ARI. “Alınan Önlemler ve Etkileri”, **AB Krizi ve Türkiye’ye Olası Yansımaları**, Kıvılcım Metin Özcan (Ed.), **Stratejik Düşünce Enstitüsü**, Nisan 2012, s.38-50.

ZEITLIN, Jonathan and Bart VANHERCKE. “Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020”, **Swedish Institute for European Policy Studies**, No.7, December 2014, s.3-77.

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Adı, Soyadı</b>	HALİL SERBES		
<b>Doğum Yeri ve Yılı</b>	BURSA	11.03.1990	
<b>Bildiği Yabancı Diller</b>	İNGİLİZCE		
<b>Eğitim Durumu</b>	<b>Başlama - Bitirme Yılı</b>		<b>Kurum Adı</b>
<b>Lise</b>	2004	2008	SÜLEYMAN ÇELEBİ LİSESİ (YDA)
<b>Lisans</b>	2008	2012	ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ İİBF MALİYE
<b>Yüksek Lisans</b>	2012	2015	ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ SBE MALİYE
<b>Çalıştığı Kurum (lar)</b>	<b>Başlama - Ayrılma Yılı</b>		<b>Çalışılan Kurumun Adı</b>
1.	2013		ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
<b>İletişim (e-posta):</b>	hserbes@uludag.edu.tr		
		<b>Tarih</b> <b>İmza</b> <b>Adı Soyadı</b>	