

# AVRUPA BİRLİĞİ 2014-2020 ÇOK YILLI MALİ ÇERÇEVESİNİN HARCAMA KALEMLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRMESİ\*

## AN EVALUATION OF EU'S OF 2014-2020 MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORKS EXPENDITURES

Semih BİLGE\*\*  
Ferdî ÇELİKAY\*\*\*

### Öz:

Avrupa Birliği (AB) mali sisteminin temel unsurlarından birisi de AB Bütçesidir. Çok Yıllı Mali Çerçevesi, AB'nin yedi yıllık dönemdeki maksimum harcama ve gelir miktarlarını gösteren, hangi politika alanlarına ne kadar kaynak ayrılacağını ve gelirlerin nasıl idare edileceğini belirten bütçe belgeleridir. Bu çalışmada 2014-2020 yıllarını kapsayan şu an yürürlükteki 5. Çok Yıllı Mali Çerçevenin harcama kalemlerindeki değişimler, yaşanan küresel gelişmeler çerçevesinde değerlendirilmiştir. 5. Çok Yıllı Mali Çerçevenin harcama kalemleri, AB 2020 Strateji Belgesindeki hedefleri sağlayacak ve 2008 Küresel Finansal Krizinin etkilerini giderecek biçimde oluşturulmuştur. Sürdürülebilir, akıllı ve kapsayıcı ekonomik büyüme ve istihdamın artırılmasına yönelik harcamalar, geçmiş mali çerçevelerle uyumlu biçimde bütçenin en önemli harcama kalemlerini oluşturmaktadır. Ortak Tarım Politikasına yönelik harcamaların payında sınırlı azalma öngörüldükçe, istihdam ve büyüme sağlayıcı AR&GE, Inovasyon, eğitim ile sosyal politika alanlarına yönelik harcamalarda artışlar yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe, Avrupa Birliği Bütçesi, Çok Yıllı Mali Çerçeve, Kamu Maliyesi.

### Abstract:

EU Budget is one of the major elements of the European Union financial system. Multiannual Financial Frameworks are budget documents which reflect the maximum spending and revenues of the EU in a seven-year period, identify the resources allocated to different policy fields and show the administration of the revenues. The study analyzes the changes in the items of spending in the 5th Financial Framework which covers period between 2014 and 2020, with respect to global developments. The items of spending in the 5th Financial Framework have been identified in a way to attain the objectives in the EU 2020 Strategy Paper and to address the impacts of the global financial crisis in 2008. Spending seeking to improve employment and comprehensive economic growth is one of the main goals in the budget. The share of the spending on Common Agricultural Policy declines whereas the amount of spending on research and development, innovation, education and social policy increases.

**Keywords:** Budget, EU Budget, Multiannual Financial Frameworks, Public Finance.

\* Makale Gönderim Tarihi: 22.02.2016  
Makale Kabul Tarihi: 17.03.2016

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

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

## GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) mali sisteminin temel yapı taşlarından birisi de AB Bütçesidir. Yıllık hazırlanan ve onaylanan AB Bütçesi, AB'nin yedi yıllık dönemdeki harcama ve gelirlerinin maksimum miktarlarını gösteren Çok Yıllık Mali Çerçevesine (Multiannual Financial Framework) uygun olarak yürütülmek zorundadır. Çok Yıllı Mali Çerçevesi, AB bütçesinde yer alan harcama kalemlerine ilişkin ödeneklerin yıllık tavanını önceden belirleyen ve böylece bütçe disiplini ve kaynakların AB'nin politika öncelikleri doğrultusunda ve etkin şekilde dağılımını sağlayan bir araçtır. Çok yıllık bütçeleme açısından mali çerçevelerin sınırlayıcı ve son derece belirleyici roller üstlendiği rahatlıkla söylenebilir. Nitekim mali çerçeveler, Birliğin fiilen uygulanan ve gelecekte uygulanacak olan yıllık bütçelerine harcama kalemleri itibarıyla çeşitli sınırlamalar getirmektedir. Özellikle Birliğin mali anlamda bütçe disiplinine sahip olması amacıyla gider kalemlerine bir çerçeve oluşturmakta ve doğabilecek problemleri ilk elden önleyebilmek için belirlenen çerçevenin dışına çıkılmasına izin vermemektedir. Ayrıca mali çerçeveler aracılığıyla harcamaların çok yıllık bir çerçevede nasıl dağılacakını ve yönetileceğini de göstermektedir (European Commission, 2008: 34-36).

Tarihsel gelişimi açısından mali çerçevelerin ilk defa 1980'li yılların sonunda Birliğin içerisinde bulunduğu mali çıkmazın giderilmesi ve tekrarlanmasının önüne geçilmesi amacıyla uygulamaya konulduğu görülmektedir (Tosunoğlu, 2009: 32). Söz konusu dönemden günümüze Birlik bünyesinde dört mali çerçeve tamamlanmış olup, beşincisi 2014 yılı itibarıyla uygulanmaya başlamıştır. Avrupa Komisyonu tarafından 29 Haziran 2011 tarihinde ortaya konulan mali reform önerisi çerçevesinde hazırlanan 5. Çok Yıllı Mali Çerçeve, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi arasındaki yoğun tartışmalar<sup>1</sup> neticesinde 14 Kasım 2013 tarihinde kabul edilmiş ve 2014 başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmada 2014-2020 yıllarını kapsayan mali çerçevenin Birlik bütçesi açısından getirdiği değişikliklere, mali anlamda gelecek yedi yıllık zaman diliminde Birliğin kaynaklarını aktaracağı alanlara değinilmekte ve mali çerçevede yıllar itibarıyla bütçe kalemlerinde yaşanması öngörülen değişikliklere yer verilerek, öngörülen harcama alanları incelenmektedir.

## 1. BÜTÇE VE ÇOK YILLI MALİ ÇERÇEVELER: AB BÜTÇESİNİN GELİŞİM SÜRECİ

Kuruluşundan günümüze geçen süreçte ortak politika alanlarıyla ilgili her başlıkta olduğu gibi Birlik bütçesinde de köklü reformlar gerçekleştirilmiş, pek çok değişiklik yaşanmıştır (Ellison, 2005: 3). Altı kurucu üyeden 2013 yılı itibarıyla 28 üyeli uluslar üstü bir kimliğe bürünen AB, üye devletlerin beklentilerindeki farklılıklar, Birliğe yüklenmek istenen siyasi ve ekonomik vizyon, küresel rekabet ortamında aktif bir aktör olma arzusu gibi etmenler nedeniyle gerek üye ülkeler ve gerekse küresel iktisadi koşullar üzerindeki etkinliğini ve belirleyiciliğini artırmaktadır (Bilge ve Çelikay, 2009: 151). Bu çerçevede Birlik bütçesinin de değişmesi, gelişim göstermesi ve sosyo-ekonomik hayatta farklı rol-

<sup>1</sup> Komisyon, Parlamento ve Konsey arasındaki tartışmaların detayları için Güvenç 2013'e bakınız.

ler üstlenmesi kaçınılmaz bir sonuç olmuştur. Nitekim 1960'lı yıllarda daha çok idari ve denetim fonksiyonlarıyla donatılmış bir yapıda olan bütçe, özellikle Birliğin sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynakların korunması, küresel konjonktürün belirleyiciliği gibi alanlarda da rol üstlenmeye başlaması ile birlikte iktisadi ve mali yönüyle de dikkatle ele alınması gereken bir araç olmaya başlamıştır (Güvenç, 2008: 18).

AB Bütçe sistemi zaman içerisinde önemli gelişmeler göstermiştir. AB bütçesinin tarihsel bir perspektifte incelenmesi sürecinde ele alınması gereken ilk husus, 1967 yılında yürürlüğe giren Birleşme (Füzyon) Anlaşması'dır (European Commission, 2008: 16). Söz konusu anlaşma öncesinde AB'nin idari, ekonomik ve siyasi anlamda çekirdeği sayılan Avrupa Toplulukları'ndan<sup>2</sup> her birinin ayrı bütçesi bulunmaktaydı. Füzyon Anlaşması ile birlikte topluluk bütçeleri "genel bütçe" başlığında birleştirilmiş, Parlamento, Konsey ve Komisyonları tek çatı altında toplanmıştır. Sadece Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun işletme bütçesi bu işlemde istisna tutulmuştur (Tokatlıoğlu, 2004: 135).

1971 yılında yürürlüğe giren Lüksemburg Antlaşması ise bütçenin finansman kaynakları açısından son derece önemlidir. Bu anlaşma ile mali açıdan "Öz Kaynaklar Sistemi"ne geçilmiş, bu şekilde Birliğin finansal özerkliği büyük ölçüde sağlanmıştır<sup>3</sup>. Böylece idari ve siyasi açıdan Birliğin izleyeceği politikaların etki yelpazesıyla doğru orantılı bir kaynak oluşturulmuştur (Gümüşay, 2005: 8). Lüksemburg Antlaşması'ndan sonra Birlik bütçesinin öz kaynakları prelevmanlar, topluluk dışı ülkelerle gerçekleştirilen ithalat işlemleri üzerinden alınan gümrük vergileri, üye ülkelerin katma değer vergisi hasılatlarının belirli bir kısmı ile üyelerin GSMH'lerinin belirli bir oranı olarak sağlanan gelirden oluşmuştur (Bilici, 2007: 92; Bilge ve Çelikay, 2010: 214).

Avrupa Birliği mali sistemi açısından bir diğer önemli tarih, Birlik bütçesi uygulamalarının denetimini gerçekleştirmek üzere Sayıştay'ın kurulduğu 1975 yılıdır. Üye devletlerce imzalanan Brüksel Antlaşması ile Konsey ve Parlamento adına Komisyonun bütçe ile ilgili mali işlemleri denetim altına alınmıştır (European Commission, 2008: 208). İlki 1972 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere'nin birlik bünyesine alınmasıyla başlayan ve sonuncusu 2013 yılı içerisinde Hırvatistan'ın üyeliğiyle gerçekleşen genişleme hamleleri, bahsedilen idari gelişmelerin dışında bütçeyi gerek hacim ve gerekse etki ettiği alan bakımından doğrudan etkileyen faktörler arasında yer almıştır. Nitekim son beş dönem içerisinde genişleme hamlelerinin mali yapı üzerindeki etkileri Tablo 1'de net bir şekilde gözükmektedir.

Hiç şüphesiz ki Birlik mali anlamda en önemli sorunlarından birini İngiltere ile yaşamış ve halende yaşamaktadır. Bunun nedeni ise İngiltere'nin, Birliğe neredeyse en yüksek GSMH payını sağlamasına karşılık, bütçe harcamalarının çok büyük bir kısmını kapsayan piyasa ve tarım desteklemelerinden neredeyse hiç yararlanmamasıdır (Tosunoğlu, 2009: 25). Bu doğrultuda İngiltere 1984 yılında Fontainebleau Antlaşması ile tazminat hakkı sağ-

<sup>2</sup> Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

<sup>3</sup> Lüksemburg Antlaşması öncesinde Birlik bütçesinin gelirleri üye devletlerin yapmış/yapacak oldukları mali yardımlardan oluşmaktaydı. Bu nedenle Birliğin üzerinde, alacağı kararların en fazla mali yardımda bulunan üye ülke lehine olması doğrultusunda büyük bir baskıdan söz edilebilmektedir (Bilge, 2009: 422).

lamıştır. Düzenleme ile İngiltere'nin Birlik bütçesine net mali katkısı diğer üyeler ile aynı seviyeye getirilmeye çalışılmıştır (Fikir, 2003: 45).

1980'li yıllarda yapılan bir diğer önemli düzenleme ise özellikle Parlamento ve Komisyon'un faaliyetlerini çeşitlendirerek idari organların fonksiyonlarını yeniden belirleyen ve iç pazarın geliştirilmesini amaçlayan Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe konulmasıdır (European Commission, 2008: 260). Bu düzenleme ile üye ülkeler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmiş, bu şekilde Birliğin uluslararası rekabet edebilirlik kapasitesi artırılmak istenmiştir. Dolayısıyla başta bütçeleme süreci olmak üzere pek çok konu başlığında Parlamento, Konsey ve Komisyon arasındaki etkileşim artırılmaya çalışılmıştır (Karaca, 2002: 43). Bunun yanında 1987 yılında yayımlanan Delors Raporu ile mali yapı adeta tekrardan düzenlenmiştir. Rapor daha çok bütçede mali disiplinin sağlanabilmesini hedeflemektedir. Bu kapsamda bütçe harcamaları ile gelirleri arasındaki menfi farkı kapatabilmek için, harcamaların kontrol altına alınmasını ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilerek, orta vadede belirlenen stratejiler çerçevesinde harcamaların yapılmasını öngörmüştür. 1988 yılından günümüze geçen süreçte Birlik bütçesi "Çok Yıllı Mali Çerçeveler" eşliğinde hazırlanmaya başlanmıştır (European Commission, 2008: 35).

2014 yılı itibariyle 2014-2020 yıllarını kapsayan beşinci mali çerçeve uygulanmaya başlanmıştır. 1988 yılından günümüze hiç şüphesiz ki bir yandan üye sayısının 28'e çıkması diğer yandan üye ülkeler arasındaki siyasi, idari ve iktisadi ilişkilerin artması, Birlik bütçesinin gerek nicelik ve gerekse nitelik itibariyle gelişmesine ve farklılaşmasına sebebiyet vermiştir.<sup>4</sup> Özellikle ilk üç mali çerçevede, daha çok iç pazara yönelik sübvansiyonlara ağırlık verilirken, dördüncü çerçeveden itibaren küresel rekabet, büyüme, sürdürülebilir kalkınma gibi iktisadi konulara, iç ve dış göç problemi, kültürel etkileşimin artırılması ve eğitim gibi sosyal alanlara daha fazla ağırlık verildiği görülmektedir (Toprak ve Erdoğan, 2012: 81). Örneğin 2013 yılı içerisinde Avrupa Komisyonu ve Ulusal Ajans'lar eliyle yürütülen Yaşam Boyu Öğrenme Programına, 6,97 milyar Euro tahsis edilmiştir. Bu durum AB'nin bahsedilen sosyal konulara vermiş olduğu önemin en güzel örneklerindedir.

Günümüzde bütçe, Birliğin yıl içerisinde toplayacağı gelirleri ve yapacağı harcamaları göstermektedir. Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon'un yıllık harcama planlarına ilişkin ortak kararını yansıtan bütçe ile gerçekleştirilecek faaliyetlere kaynak tahsis edilmekte ve harcamaları yapacak organlara yetki verilmektedir. Bütçe harcamaları genel olarak sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynakların korunması ve yönetimi, kültürel etkileşimin geliştirilmesi, doğal afet, savaş, yoksulluk gibi küresel problemlerin giderilmesi ve Birliğin yönetimiyle ilgili katlanılan maliyet kalemlerine yapılmaktadır (Güvenç, 2013: 262). Birlik bütçesini ulusal kamu bütçelerinden ayıran en temel özellik ise toplam AB

<sup>4</sup> 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile AB'nin özellikle iktisadi anlamda tam anlamıyla bir birlik haline dönüşmesi, izlediği politikaların çeşitlilik ve kapsam bakımından gelişmesine neden olmuştur. Bunun yanında 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile sosyal ve siyasal yönde ortak politikalar geliştirilmesi doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır. 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması ise Birliğin Doğu Avrupa ülkelerini de bünyesine almasına vize vermiştir. Bu şekilde ekonomik bir işbirliği projesi olarak başlayan AB, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel yönleri olan uluslar üstü bir yapıya bürünmüştür (<http://europa.eu>, Erişim: 04.11.2015)

hasılası içerisinde ulusal kamu bütçelerinin aksine AB GSMH'nin yaklaşık %1 gibi çok küçük bir payını oluşturmasıdır. Nitekim 2007-2013 mali çerçevesindeki toplam harcamaların GSMH'ya oranı %1,12 iken AB'nin ulusal bir aktör olması bakımından her ne kadar bütçe büyüklüğünün artırılması gerektiği dile getirilse de 2014-2020 mali çerçevesinde de bu oranın %1'e gerilediği görülmektedir (Tablo 5).

Çalışma konusu olmamakla birlikte zaman içerisinde Birlik bütçesinin gelir kalemlerinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak 29 Haziran 2011 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nin onayına sunulan ve 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve tartışmalarına da zemin hazırlayan önerilerle (European Commission, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d) Birliğin öz kaynaklar sisteminde de genel bir gözden geçirme öngörülmüştür. Bu dönemde, özellikle Birliğin üye devletlere mali anlamda bağımlılığını hafifletebilmek, mali özerkliğini arttırabilmek amacıyla, 1988 yılından günümüze Birlik bütçesinin en önemli finansal aracı olan Gayri Safi Milli Hâsıla payının ciddi ölçüde azaltılması planlanmıştır. 2012 yılı için Birlik bütçesi öz kaynaklarının yaklaşık %74'ünü oluşturan GSMH paylarının yapılacak düzenleme sonrasında 2020 yılı itibariyle yaklaşık %40'a düşeceği öngörülmüştür (European Commission, 2011b: 5). Bunun yanında bir yandan ülkeler nezdinde Katma Değer Vergisi'nin uyumlu bir yapıya getirilmesi, diğer yandan da üye ülkelere uygulanan istisnaların ortadan kaldırılarak tek düze, basit bir KDV sistemin kurulabilmesi amacıyla "KDV payı" gelir kaleminde de topyekûn bir değişiklik yapılması üzerinde çalışılması önerilmiştir. Yapılacak değişiklik ile öz kaynaklar içerisinde KDV payından elde edilen gelirlerde de ciddi bir artış beklenmektedir. 2012 yılı için Birlik bütçesi öz kaynaklarının yaklaşık %11'ini oluşturan KDV paylarının yapılacak düzenleme sonrasında 2020 yılı itibariyle yaklaşık %18'ini oluşturacağı öngörülmüştür (European Commission, 2011b: 5). Son olarak 2014-2020 mali çerçevesinde öz kaynaklar sistemine "Avrupa Birliği Finansal İşlemler Vergisi" isminde bir gelir kaleminin entegre edilmesi planlanmıştır. Fakat Komisyonun önerdiği bu önemli değişiklikler, yeni bir finansal işlemler vergisi ile KDV sistemindeki değişiklikler, Bakanlar Konseyinin 7-8 Şubat 2013 tarihinde aldığı kararla reddedilmiştir. Yine de öz kaynaklar reformu ile ilgili çalışmaların ertelenmekle beraber sona ermediği, bu konularda çalışma grupları oluşturulması ve faaliyetlerin sürdürülmesi gerekliliği Parla-  
mentonun 15 Kasım 2013'te yayınladığı Ortak Deklarasyonda ifade edilmiştir (European Parliament, 2013). Birlik bütçesi gelir sisteminde yakın zamanda önemli değişikliklerin gerçekleştirilmesi muhtemeldir.

## 2. 2014-2020 ÇOK YILLI MALİ ÇERÇEVESİNDE POLİTİKA ALANLARI

Genel olarak mali çerçeveler, Birliğin yıllık gelirlerinin ve giderlerinin belirlenmesi ile politika alanları itibariyle bütçe kalemlerinin kontrol edilebilmesini sağlamaktadır. Çok yıllık bütçeleme sürecinin en önemli ayağı olan mali çerçeveler, bütçe kalemleri itibariyle harcamalar açısından bir takım kuralları getirmekte ve bütçenin özellikle orta vadede disiplin altına alınmasını hedeflemektedir (Bilge ve Çelikay, 2010: 5-6). Zira Delors Raporu

ile temelleri atılan ve günümüze kadar kararlılıkla uygulanmaya gelen mali çerçevelerin ortaya çıkışında en önemli faktör, Birliğin 1980'li yıllarda mali disiplinsizlik neticesinde karşılaştığı finansal sorunlardır. Mali çerçeveler öncelikle bütçenin alt kalemleri itibarıyla gelecek dönemlerdeki yoğunluğunu ve dağılımını göstermekte, daha da önemlisi harcamaların üst sınırlarını belirlemektedir (European Commission, 2008: 36). İlk uygulanmaya başladığı yıldan günümüze uygulanan mali çerçeveler ve bir önceki mali döneme göre değişimi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 1: Dönemler İtibarıyla Mali Çerçevelerin Gelişimi**

İlgili Dönemi	Uygulama Yılı	Mali Çerçeveler	Bir Önceki Döneme Göre % Değişim
1988-1992	5	1. Mali Çerçeve	-
1993-1999	7	2. Mali Çerçeve	0.912
2000-2006	7	3. Mali Çerçeve	0.267
2007-2013	7	4. Mali Çerçeve	0.521
2014-2020	7	5. Mali Çerçeve	0.014

**Kaynak:** Bu tablo European Commission, European Union Public Finance, 2008, s. 39, 56, 81, European Commission, EU Budget 2008 Financial Report, 2009, s. 76. ve European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynaklarından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 1’de 1988 yılından günümüze geçen süreçte beş mali çerçevenin dönemsel değişimleri yer almaktadır. Tablodan görüldüğü gibi harcamaların bir öncekine göre en fazla arttığı dönem 1993-1999 yıllarını kapsayan 2. Çok Yıllı Mali Çerçevenin uygulandığı dönemdir. Bir yandan Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesi, diğer yandan 1995 yılında yaşanan genişleme sonrasında üç ülkenin Birliğe katılması ve Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu’ndan AB’ye geçişin sağlanmasına bağlı olarak daha efektif ve detaylı politikaların uygulanmaya başlanması bunun en önemli nedenleri olmuştur. 3. Çok Yıllı Mali Çerçeveden, 4. Çok Yıllı Mali Çerçeveye geçerken de harcamalar tutarlarında benzer bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Burada ise özellikle 2004 genişleme evresi sonrasında diğer ülkelere göre daha az gelişmiş Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe girmesi ve 2007 genişleme evresi ile üye sayısının 27’ye yükselmesi etkili olmuştur. Bu bağlamda beş mali çerçeve göz önüne alındığında bir önceki yıla göre en az değişimin, 2014-2020 yıllarını kapsayan 5. Çok Yıllı Mali Çerçeveye geçişte yaşanacağı görülmektedir.

Son yıllarda Avrupa Birliği ve Üye Devletler, ekonomik ve finansal krizin beraberinde getirdiği zorlukları aşabilmek için çok önemli adımlar atmıştır. Yeni Çok Yıllı Mali Çerçevenin de Avrupa’yı krizden çıkarabilecek özelliklere sahip bir AB bütçesini mümkün kılması beklenmektedir.

AB-28 için 2014-2020 dönemine ait harcamalara ilişkin azami ödenek miktarı 2011 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 960 milyar Euro, öz kaynaklar 908,4 milyar Euro olarak hesaplanmıştır. Cari fiyatlara göre yapılan hesaplamalarda ise 2014-2020 dönemine ilişkin harcamalara ilişkin ödenekler 1,082 trilyon Euro, öz kaynaklar ise 1,023 trilyon Euro olarak hesaplanmıştır.



**Tablo 2: 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi (Milyon Euro-2011 fiyatları)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020 Toplam
1-Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme	60.283	61725	62771	64238	65528	67.214	69.004	450.763
1-a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1-b- Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2- Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
3- Güvenlik ve Vatandaşlık	20.53	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4- Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5- İdari Harcamalar	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
6- Telifler	27	0	0	0	0	0	0	27
<b>Toplam</b>	<b>134.318</b>	<b>135.328</b>	<b>136.056</b>	<b>137.100</b>	<b>137.866</b>	<b>139.078</b>	<b>140.242</b>	<b>959.988</b>
<b>Çok Yıllı Mali Çerçeve Dışındakiler</b>								
Acil Yardım Rezervi	280	280	280	280	280	280	280	1.960
Avrupa Küreselleşme Fonu	150	150	150	150	150	150	150	1.050
Dayanışma Fonu	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Esneklik Aracı	471	471	471	471	471	471	471	3.297
Avrupa Kalkınma Fonu	2.952	3.868	3.911	3.963	4.024	4.094	4.174	26.986
Çerçeve Dışı Toplam	4.353	5.269	5.312	5.364	5.425	5.495	5.575	36.793
<b>Genel Toplam</b>	<b>138.671</b>	<b>140.597</b>	<b>141.368</b>	<b>142.464</b>	<b>143.291</b>	<b>144.573</b>	<b>145.817</b>	<b>996.781</b>

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm)

2014-2020 Mali Çerçevesinde AB'nin uzun dönemli bütçesinde ilk kez kesintiye gidilmiştir. 2007-2013 Mali Çerçevesiyle kıyaslandığında reel bazda harcama kalemlerine ilişkin ödeneklerin 34 Milyar Euro, öz kaynakların ise 35 Milyar Euro azaltıldığı görülmektedir. Söz konusu kesintiler, taahhüt ödeneklerinde %3,4, harcama ödeneklerinde ise %3,7 oranında bir kesintiye tekabül etmektedir. Ayrıca İngiltere, Hollanda ve İsveç'e yapılan katkı payı iadesi uygulamasına devam edilmesine, Danimarka'nın da iade alacak ülkelere eklenmesine karar verilmiştir (AB Bakanlığı Bilgi Notu, 2013: 1).

Geçtiğimiz yıllarda yaşanan küresel finansal kriz, üye ülkeleri ve AB'ni derinden etkilemiş, bu nedenle ortak harcama alanlarına aktarılan ulusal kaynaklar sıkça tartışma konusu olmuştur. Bu bağlamda küresel finansal krizin, Birliğin harcama politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki oluşturduğu da rahatlıkla söylenebilir. Özellikle Yunanistan,

İspanya, İtalya ve Kıbrıs Rum Yönetimi gibi krizden derin bir şekilde etkilenen üyele-  
rin, Birliğin mali yapısında oluşturduğu tahribat 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesine  
daha temkinli yaklaşılmasına neden olmuştur (Dabrowski, 2009: 7; Öztürk, Aras ve Kadı,  
2012: 77).

Görüldüğü gibi bir bütün olarak mali çerçeveler, belirli bir dönem boyunca AB'nin ger-  
çekleştirdiği ortak harcamaların hacmi hakkında bilgi vermektedir. Alt kalemleri itibariyle  
ele alındığında ise bünyesinde, ilgili dönemde Birliğin hangi konulara öncelik vereceğinden  
izleyeceği politikaların çeşitliliğine kadar uzanan geniş bir yelpazede çeşitli ipuçları barın-  
durmaktadır.

### 2.1. Ana Kalemleri İtibariyle Harcamaların Değerlendirmesi

2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesinde Tablo 3'te görüldüğü gibi toplam altı genel harca-  
ma kategorisi bulunmaktadır. Yeni sınıflandırmanın bir önceki sınıflandırmaya göre daha sade  
olduğu göze çarpmaktadır. 2007-2013 çerçevesinde ilk iki kalemi 1. Sürdürülebilir Kalkınma,  
2. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi başlıkları oluştururken, yeni çerçevede bu başlık-  
ların yerini 1. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme, 2. Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar başlığı  
almıştır. Diğer kalemlerde ise kapsam itibariyle çok fazla bir değişiklik yapılmamıştır.

**Tablo 3: 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi Harcama Başlıkları**

Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme
1-a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü
1-b- Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum
Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar
Güvenlik ve Vatandaşlık
Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa
İdari Harcamalar
Telafler

7-8 Şubat 2013 tarihli Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde onaylanan 2014-2020  
Çok Yıllı Mali Çerçevenin sadece bütçe harcamalarının miktarını değil niteliğini de güven-  
ce altına alması gerektiği ifade edilmiştir. Daha nitelikli bütçe harcamaları, ulusal bütçeler  
üzerindeki ağır baskılar da göz önünde bulundurulduğunda, daha iyi tasarlanmış politikaları  
beraberinde getirecektir. Bu açıdan tüm kaynakların en etkin şekilde harcanmasına özen  
gösterilmelidir. Harcamaların niteliğinin artırılmasına yönelik çabalar, Birlik politikaları-  
nın yönetim kapasitesinin artırılması, harcamaların özellikle büyüme, istihdam ve rekabet  
edebilirliğe katkı sağlayan alanlarda yoğunlaşması gibi unsurları içermelidir (AB Bakanlığı  
Bilgi Notu, 2013: 4).

5. Çok Yıllı Mali Çerçevenin harcama kalemleri, 3 Mart 2010'da açıklanan AB  
2020 Strateji Belgesindeki (European Commission, 2010: 3-4) hedefleri sağlayacak ve



2008 Küresel Finansal Krizin etkilerini giderecek biçimde oluşturulmuştur. AB 2020 Stratejisi, AB'nin ekonomik krizin olumsuz etkilerinden sıyrılarak ekonomik büyüme, istihdam ve çevre ile ilgili hedeflerini gerçekleştirme için bir yol haritası çizmiştir. AB Komisyonu, 2020 Stratejisi önceliklerini kullanarak, belirlenen hedeflere ulaşabilmesi için 7 ana girişim başlatmayı öngörmüştür. Bu 7 ana girişimden “Yenilikçilik (AR&GE)”, “Eğitim” ve “Dijital Toplum” girişimleri; Akıllı Büyüme kaleminden; “İstihdam ve Vasıflılık” ile “Yoksullukla Mücadele” girişimleri, Kapsayıcı Büyüme kaleminden; “İklim, Enerji ve Hareketlilik” ile “Rekabetçilik” girişimleri de Sürdürülebilir büyüme harcama kalemlerinden finanse edileceklerdir. Bu kalemlerde 2014-2020 Mali Çerçevesinde, Avrupa 2020 Stratejisi hedefleriyle uyumlu bir biçimde kaynak artışına gidildiği gözlenmektedir.

Tablo 4, 2014-2020 Mali Çerçevesinde yer alan ana harcama kalemlerinin yıllara göre toplam Birlik harcamaları içerisindeki paylarına yer vermektedir. Görüldüğü gibi dönem boyunca Birlik bütçesinin yaklaşık %85'i ilk iki başlığa ayrılmıştır. Tablo 4, AB'nin bölgesel dengesizliklerin giderilmesi açısından kırsal kalkınmaya ve sürdürülebilir büyümeye ne kadar önem verdiğinin ve 2008 küresel finansal krizi ile mücadele etmenin yolunun Avrupa çapında yatırımlara dayalı, güçlü, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme ile olacağına inandığının açık bir göstergesidir.

**Tablo 4: Ana Harcama Kalemlerinin Toplam Birlik Harcamaları İçerisindeki Payı**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
1-Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme	44.88%	45.61%	46.14%	46.85%	47.53%	48.33%	49.20%	46.96%
1-a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü	11.62%	12.06%	12.29%	12.91%	13.41%	14.16%	15.03%	13.08%
1-b- Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum	33.26%	33.55%	33.84%	33.95%	34.12%	34.16%	34.17%	33.87%
2- Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar	41.60%	40.69%	39.88%	38.98%	38.06%	37.03%	36.05%	38.87%
3- Güvenlik ve Vatandaşlık	1.53%	1.53%	1.58%	1.63%	1.68%	1.72%	1.76%	1.63%
4- Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa	5.85%	5.97%	6.09%	6.11%	6.20%	6.30%	6.27%	6.12%
5- İdari Harcamalar	6.12%	6.20%	6.31%	6.42%	6.53%	6.62%	6.71%	6.42%
6- Telifler	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

5. Çok Yıllı Mali Çerçevde yıllar içerisinde en büyük pay “Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme” kalemine ait olup, özellikle 2020 yılında Birliğin gerçekleştireceği harcamaların yarısının söz konusu kalem kapsamında gerçekleştirileceği görülmektedir. Toplam harcamalar içerisinde-

ki payı itibariyle ikinci büyük harcama kalemi ise “Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar”dır. Kırsal kalkınmanın sağlanmasına yönelik doğrudan yardımların ve tarım sektörüne yönelik desteklemelerin (Ortak Tarım Politikası-OTP) olduğu bu kalem çerçevenin üzerinde en fazla tartışılan alandır.

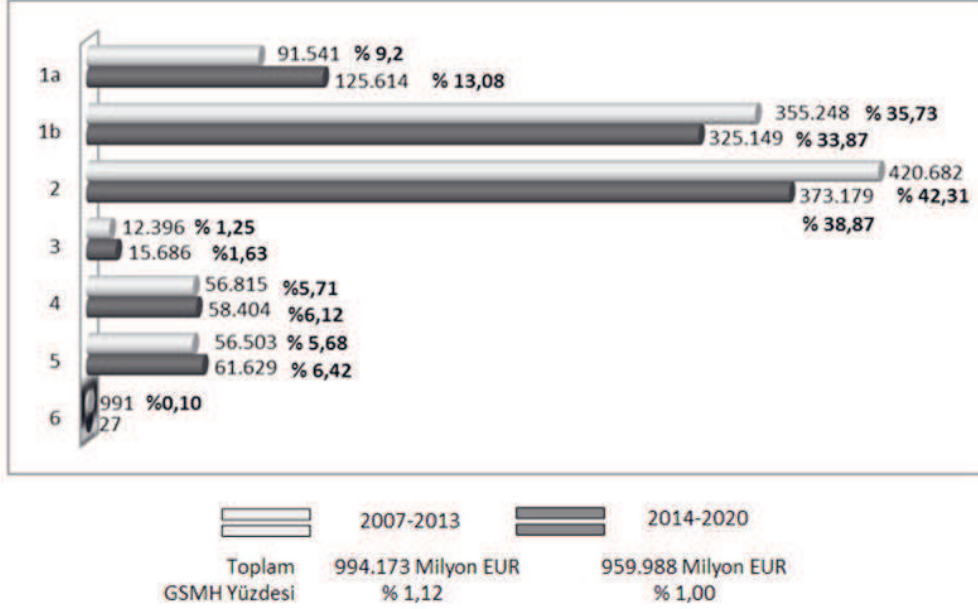
Özellikle üye sayısının 28’e yükselmesi, ekonomisi zayıf AB ülkelerinin varlığı, sosyal ve iktisadi saç ayaklarına sahip uyum politikaların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Mali çerçevede tahmin edilen kaynakların yaklaşık %6’sı “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa” kalemine ayrılmıştır. Birliğin küresel bir aktör olması doğrultusunda uluslararası platformda izleyeceği politikaların göstergesi olan bu kaleme yıllar itibariyle bütçe içerisinde daha fazla pay ayrılması ve AB’nin uluslararası arenadaki mevcut konumunun/etkinliğinin devam edeceğini göstermektedir.

İncelenen mali dönemde “İdari Harcamalar” kalemi ile “Güvenlik ve Vatandaşlık” kalemlerine sırasıyla yaklaşık %6.4 ve %1.6 pay ayrılmıştır. Bu iki kalemin özelliği, yıllar itibariyle bütçe hacminin artmasına bağlı olarak tutar bağlamında bir artış yaşmalarına rağmen bütçe içerisindeki ağırlıklarının çok fazla değişmemesidir. Bunun yanında Birliğin yönetimiyle ilgili harcamaların, Birlik bütçesinde halen göç sorunu, adalet, güvenlik, kamu sağlığı gibi sosyal olguların yer aldığı “Güvenlik ve Vatandaşlık” kaleminden daha fazla paya sahip olması üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Son olarak birlik bütçesinde ayrı bir kalem olarak yer alan ve yeni üye ülkeler için yapılan telafi ödemelerini kapsayan “Telafiler” başlığında sadece 2014 yılında bir harcamanın olduğu, bunun da Birliğe Temmuz 2013’te üye olan Hırvatistan’a yapılacak ödeme olduğu görülmektedir.

Bir önceki çerçeve ile yeni çerçevenin karşılaştırılması, yeni çerçevedeki politika değişikliklerini daha açık biçimde görmemizi sağlayacaktır. Tablo 5’te, 2011 fiyatlarıyla, 2007-2013 Çok Yıllı Mali Çerçevesi Harcama Taahhütlerinin, 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi ile karşılaştırmasına yer verilmiştir.

Akıllı ve Kapsayıcı büyüme kaleminin ilk alt kalemi olan 1a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü kalemindeki artış dikkat çekmektedir. Eski çerçevede harcamaların %9,21’i bu kaleme ayrılırken, yeni çerçevede bu oran %13,08’e çıkmıştır. Bu durum yeni çerçevede büyüme ve istihdamın AB’nin temel önceliği olduğunun net bir kanıtıdır. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme kaleminin diğer bir alt kalemi olan 1b- Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum kaleminde miktar olarak çok az bir düşüş yaşanırken, bu durum oran olarak %35,73’ten, %33,87’ye düşüş olarak yansımıştır. Yeni çerçevedeki en önemli azalış, Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar kaleminde yaşanmıştır. Ortalama olarak %42,31 olan harcamaların %38,87’ye düştüğü görülmektedir. Bu durum Ortak Tarım Politikası (OTP) harcamalarındaki kesintilerden kaynaklanmıştır. Telafiler kalemindeki azalışın (%0,10’dan sıfıra yakın) dışında diğer harcama kalemlerinde artışlar da dikkat çekmektedir. Güvenlik ve Vatandaşlık kaleminin oranı %1,25’ten, %1,63’e; Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa kaleminin oranı %5,71’den, %6,12’ye; İdari Harcamalar kalemi ise %5,68’den %6,42’ye yükselmiştir.

Tablo 5: Harcama Taahhütleri İtibariyle 2007-2013 / 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi



**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm).

Toplam rakam olarak yeni çerçevede, eski çerçeveye göre 34.187 milyon Euro sınırlı bir düşüş görülmektedir. 2007-2013 Çok Yıllı Mali Çerçevesinde Toplam Taahhüt Harcamaları, 994.175 milyon Euro (AB GSMH'na oranı %1,12) iken; 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesinde Toplam Taahhüt Harcamaları, 959.988 milyon Euro'ya (AB GSMH'na oranı %1,00) gerilemiştir.

## 2.2. Alt Kalemleri İtibariyle Harcamaların Değerlendirmesi

Birliğin ele alınan mali dönemde ana harcama kalemlerinin alt bileşenleri açısından nasıl bir kaynak tahsisi planladığı, izlenecek iktisadi ve sosyal politikaların öngörülebilirliği açısından son derece önemlidir. Aşağıda her bir ana harcama kaleminin kendi içerisindeki dağılımı ve yıllar itibariyle gelişimine değinilmektedir.

### 2.2.1. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme

5. Mali Çerçevenin en büyük harcama kalemini, Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme kalemi oluşturmaktadır. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme, iki temel alt başlıktan, 1a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü ve 1b- Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum, oluşmaktadır. 1a- “Büyüme ve istihdam için rekabet gücü” alt başlığında araştırma, inovasyon ve teknolojik gelişmelerin desteklenmesi; işletmelerin ve KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması; eğitim ve beşeri becerilere yatırım yapılması gibi öncelikler ön plana çıkmaktadır. 1b- “Ekonomik, sosyal ve bölgesel uyum” alt başlığında ise bölgesel farklılıkların giderilmesi amacına hizmet eden harcamalar öngörülmüştür.

Tablo 4’te, “Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme” kaleminin 2014-2020 yılları arasında alt bileşenleri itibarıyla dağılımı görülmektedir. Görüldüğü gibi söz konusu kaleme ait kaynakların çok büyük bir kısmı (yaklaşık %72) bölgesel uyum politikası başlığına tahsis edilmiştir. Birliğin uyum politikasına bu kadar fazla kaynak ayırması ve dolayısıyla önemsemesi bölgesel dengeszlikleri giderme noktasında izlediği politikaları sürdürmeyi hedeflediğini göstermektedir.

Tablo 6’da “1a-Büyüme ve istihdam için rekabet gücü” harcamalarının detayları görülmektedir. Eğitim programı “*Erasmus+*” ve Araştırma Programı “*Horizon 2020-Ufuk 2020*” projesinin, 2014-2020 döneminde bütçenin en büyük iki kazananı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bakanlar Konseyinin kararıyla birlikte Horizon 2020’nin bütçeden aldığı payda önümüzdeki yedi yıllık dönem için %30 artış yaşanacak ve toplam 80 milyar Euro’ya ulaşacaktır. Erasmus+’ın payı ise %40 artarak 14.7 milyar Euro’ya ulaşacaktır.

“1a-Büyüme ve istihdam için rekabet gücü” alt başlığında geniş kaynak ayrılan konu (%56) “Araştırma ve Yenilik Programı”dır. Birliğin küresel bilgi üretimi bağlamında öncül bir aktör haline gelmesini hedefleyen Horizon 2020, üç temel üzerine inşa edilmiştir: Bilimsel Mükemmellik, Endüstriyel Liderlik ve Toplumsal Sorunlarla Mücadele (Horizon 2020, <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>). AB, bir taraftan 2008 ekonomik krizinin yaralarını sarmaya çalışırken diğer taraftan kamu borçları krizi ve iktisadi durgunluk ile mücadele etmektedir. Kısa dönemde finansal ve ekonomik önlemler alınırken aynı zamanda yarının ekonomik fırsatlarını yakalamak üzere önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Ekonomik krize çare bulmak, insanların ihtiyaçlarına cevap verebilmek ve AB’nin küresel pozisyonunu güçlendirmek gibi 3 temel amacı bulunan Horizon 2020 ile 2014-2020 döneminde araştırma ve yenilikçilik alanında 80 Milyar Euro değerinde finansman öngörülmektedir. Nitekim yeni dönemde KOBİ’ler bu programa yoğun bir şekilde katılmaları yönünde desteklenmektedir. Araştırmadan satış aşamasına kadar keşfedici bilimsel faaliyetlerle yenilikçiliğe katkı sağlanması amaçlanmakta olup sosyal sorunları (sağlık, temiz enerji ve taşımacılık) dikkate alarak işletmelerin, üniversitelerin ve enstitülerin tamamı için işlemlerin basitleştirilmesi prensibi ile üç temel programı/inisiyatifi bir araya getirmiştir (Tataş, 2013). Yaşamboyu öğrenme ve gençlik programlarının birleştirilmesiyle oluşturulan Erasmus+ programının bütçeden aldığı payın düzenli olarak arttırılması da Birliğin eğitime verdiği önemin bir göstergesidir.

İlk kalem içerisinde ağırlık verilen bir diğer başlık ise enerji ve ulaşım alanında yapılacak projelerle Birlik içerisinde rekabet edebilirlik ve yenilikçilik potansiyelini arttıracak “*Avrupa’yı Birleştirme Mekanizması*”dır. Hiç şüphesiz ki ekonomik ve sosyal uyumun artmasına destek olacak en temel faktörlerin başında, bireylerin ve üretim faktörlerin, özellikle üye ülkeler arasında, yüksek bir hareket kabiliyetine sahip olmaları gelmektedir. Zira bu çerçevede Birliğin “*Avrupa’yı Birleştirme Mekanizması*” programına yıllar içerisinde sürekli artan bir şekilde kaynak ayırdığı görülmektedir.

**Tablo 6: “Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü” Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Galileo Projesi	8.10%	6.10%	4.70%	4.60%	3.90%	3.40%	5.00%	5.00%
	<b>0.90%</b>	<b>0.70%</b>	<b>0.60%</b>	<b>0.60%</b>	<b>0.50%</b>	<b>0.50%</b>	<b>0.80%</b>	<b>0.70%</b>
Copernicus Programı	2.20%	3.10%	3.20%	3.10%	3.00%	3.80%	2.60%	3.00%
	<b>0.30%</b>	<b>0.40%</b>	<b>0.40%</b>	<b>0.40%</b>	<b>0.40%</b>	<b>0.50%</b>	<b>0.40%</b>	<b>0.40%</b>
Nükleer Güvenlik+Sistemlerin Devre Dışı Bırakılması	0.90%	0.90%	0.90%	0.80%	0.80%	0.80%	0.70%	0.80%
	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>
Küresel Sorunlar İçin Uluslararası Araştırma	4.40%	5.00%	1.80%	1.60%	1.40%	1.20%	0.50%	2.20%
	<b>0.50%</b>	<b>0.60%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.30%</b>
Horizon 2020	56.30%	55.80%	57.10%	56.40%	56.00%	55.00%	55.00%	55.90%
	<b>6.50%</b>	<b>6.70%</b>	<b>7.00%</b>	<b>7.30%</b>	<b>7.50%</b>	<b>7.80%</b>	<b>8.30%</b>	<b>7.30%</b>
Firmalar arası Rekabet ve KOBİ'ler	1.70%	1.60%	1.50%	1.60%	1.60%	1.60%	1.70%	1.60%
	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.30%</b>	<b>0.20%</b>
Erasmus+	9.40%	9.00%	9.40%	10.10%	10.90%	11.40%	11.70%	10.40%
	<b>1.10%</b>	<b>1.10%</b>	<b>1.10%</b>	<b>1.30%</b>	<b>1.50%</b>	<b>1.60%</b>	<b>1.80%</b>	<b>1.40%</b>
Sosyal Değişim ve Yenilik	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	0.60%	0.60%	0.60%	0.60%
	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>
Mali İşlemler-Gümrük-Yolsuzlukla Mücadele	0.70%	0.70%	0.70%	0.60%	0.60%	0.60%	0.60%	0.60%
	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>
Uygulayıcı Kurumlar	1.50%	1.80%	1.80%	1.80%	1.50%	1.60%	1.50%	1.60%
	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>
Diğer Harcamalar	1.60%	1.50%	1.50%	1.40%	1.40%	1.30%	1.20%	1.40%
	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>
İhtiyat Fonu	0.60%	1.00%	1.40%	1.50%	1.50%	1.90%	1.90%	1.40%
	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.30%</b>	<b>0.30%</b>	<b>0.20%</b>
Avrupa'yı Birleştirme Programı	11.90%	12.60%	15.30%	15.80%	16.70%	17.00%	17.00%	15.40%
	<b>1.40%</b>	<b>1.50%</b>	<b>1.90%</b>	<b>2.00%</b>	<b>2.20%</b>	<b>2.40%</b>	<b>2.50%</b>	<b>2.00%</b>

\* Açık renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **başlık içerisindeki payını** göstermekteken, koyu renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **toplam birlik harcamaları içerisindeki payını** göstermektedir.

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

“Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme” başlığının bir diğer alt bileşeni ise 1b “Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum” kalemidir. Bu alt başlıkta bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla hizmet eden harcamalar öngörülmüştür. Bu başlıkta birlik içerisindeki iktisadi, sosyal ve bölgesel uyumsuzlukların giderilmesini ve üye ülkelerin zaman içerisinde birbirlerine yakınsama yaşamalarını amaçlamayan politikaların yönlendirildiği söylenebilir. Bu çerçevede Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu aracılığıyla Birliğin büyüme ve istihdamın güçlendirilmesi ile bölgesel işbirliği odaklı önceliklerine katkı sağlanması hedeflenmektedir. Uyum politikaları, Avrupa 2020 hedefleri için AB’nin en büyük aracıdır.

**Tablo 7: “Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum” Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Gençlik İstihdamı Girişimi	3.81%	2.86%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.92%
	<b>1.27%</b>	<b>0.96%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.31%</b>
Bölgesel Yakınsama	49.85%	50.13%	50.38%	50.57%	50.74%	50.90%	51.04%	50.52%
	<b>16.58%</b>	<b>16.82%</b>	<b>17.05%</b>	<b>17.17%</b>	<b>17.31%</b>	<b>17.39%</b>	<b>17.44%</b>	<b>17.11%</b>
Geçiş Bölgeleri	10.13%	9.97%	9.83%	9.72%	9.62%	9.52%	9.44%	9.74%
	<b>3.37%</b>	<b>3.34%</b>	<b>3.33%</b>	<b>3.30%</b>	<b>3.28%</b>	<b>3.25%</b>	<b>3.23%</b>	<b>3.30%</b>
Rekabetçilik	15.83%	15.57%	15.36%	15.19%	15.03%	14.88%	14.75%	15.22%
	<b>5.26%</b>	<b>5.22%</b>	<b>5.20%</b>	<b>5.16%</b>	<b>5.13%</b>	<b>5.08%</b>	<b>5.04%</b>	<b>5.16%</b>
Bölgesel İşbirliği	1.07%	1.51%	2.08%	3.67%	3.63%	3.59%	3.56%	2.75%
	<b>0.36%</b>	<b>0.51%</b>	<b>0.70%</b>	<b>1.24%</b>	<b>1.24%</b>	<b>1.23%</b>	<b>1.22%</b>	<b>0.93%</b>
Uyum Fonu	18.88%	19.52%	21.92%	20.43%	20.56%	20.69%	20.79%	20.41%
	<b>6.28%</b>	<b>6.55%</b>	<b>7.42%</b>	<b>6.93%</b>	<b>7.01%</b>	<b>7.07%</b>	<b>7.11%</b>	<b>6.91%</b>
En Uzak ve Nüfus Yoğunluğu Düşük Bölgeler	0.44%	0.44%	0.43%	0.43%	0.42%	0.42%	0.41%	0.43%
	<b>0.15%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.14%</b>

\* Açık renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **başlık içerisindeki payını** göstermekteyken, koyu renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **toplam birlik harcamaları içerisindeki payını** göstermektedir.

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 7’de görüldüğü gibi özellikle üye ülkeler arasındaki bölgesel dengesizliklerin giderilmesini amaçlayan “Bölgesel Yakınsama” başlığı, harcamaların yaklaşık %50’sini oluşturmaktadır olup, kalem içerisindeki en büyük paya sahiptir. Bunun yanında kalemin %20’sini “Uyum Fonu”, %15’ini “Rekabetçilik”, %10’unu ise “Geçiş Bölgeleri” gibi iktisadi ve sosyal uyumsuzlukları gidermeyi amaçlayan alt başlıklardan oluşmaktadır. Birliğin uyum politikasına toplam birlik harcamalarının yaklaşık %34’ünü, “Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme”

başlığının ise yaklaşık %72'sini kapsayan geniş bir kaynak ayırması ve bölgelerarası denge-sizlikleri giderme noktasında yoğun politikalar izlemeyi hedeflediğini ve bu politikaları önemseydiğini göstermektedir.

### 2.2.2. Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar

Piyasa kaynaklı harcamalar ve doğrudan ödemeler için bir tavan içeren “Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar” kalemi; Ortak Tarım Politikası, kırsal kalkınma, çevre ve iklim ile ilgili programlar ile balıkçılık kaynaklı harcamaları kapsamaktadır. Tablo 8, bu kaleme ait başlıkların 2014-2020 mali çerçevesindeki dağılımlarına yer vermektedir. Görüldüğü gibi kalemin neredeyse tamamı (yaklaşık %97) Ortak Tarım Politikası kapsamındaki “Doğrudan Ödemeler ve Piyasa Harcamaları” ile “Kırsal Kalkınma” başlıklarına yönlendirilmiştir.

**Tablo 8: “Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar” Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Doğrudan Ödemeler ve Piyasa Harcamaları	74.41%	74.44%	74.49%	74.53%	74.48%	74.43%	74.38%	74.46%
	<b>30.96%</b>	<b>30.29%</b>	<b>29.71%</b>	<b>29.06%</b>	<b>28.35%</b>	<b>27.56%</b>	<b>26.81%</b>	<b>28.94%</b>
Kırsal Kalkınma	23.02%	22.91%	22.79%	22.68%	22.66%	22.63%	22.60%	22.76%
	<b>9.58%</b>	<b>9.32%</b>	<b>9.09%</b>	<b>8.84%</b>	<b>8.62%</b>	<b>8.38%</b>	<b>8.15%</b>	<b>8.85%</b>
ADB <sup>1</sup> (Piyasa Ödemeleri Dahil)+BOP <sup>2</sup> +BBYK <sup>3</sup>	1.72%	1.74%	1.75%	1.76%	1.77%	1.79%	1.81%	1.76%
	<b>0.71%</b>	<b>0.71%</b>	<b>0.70%</b>	<b>0.69%</b>	<b>0.68%</b>	<b>0.66%</b>	<b>0.65%</b>	<b>0.68%</b>
Çevre ve İklim Eylemi	0.68%	0.73%	0.77%	0.82%	0.87%	0.92%	0.96%	0.82%
	<b>0.28%</b>	<b>0.30%</b>	<b>0.31%</b>	<b>0.32%</b>	<b>0.33%</b>	<b>0.34%</b>	<b>0.35%</b>	<b>0.32%</b>
Uygulayıcı Kurumlar	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%	0.10%	0.10%	0.09%
	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>
İhtiyat Fonu	0.08%	0.09%	0.10%	0.11%	0.12%	0.13%	0.15%	0.11%
	<b>0.03%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.04%</b>

\* Açık renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **başlık içerisindeki payını** göstermekteken, koyu renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **toplam birlik harcamaları içerisindeki payını** göstermektedir.

\*\*\* (1) Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu, (2) Balıkçılık Ortaklık Protokolü, (3) Bölgesel Balıkçılık Yönetimi Kuruluşları

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Ortak Tarım Politikası, Fransa ve İngiltere'nin başını çektiği gruplar arasında en büyük tartışmaların yaşandığı alandır. Komisyonun 29.06.2011 tarihli önerisinde, Ortak Tarım Politikası harcamalarında daha fazla verimlilik sağlanmasına yönelik birtakım çabalar da dikkati çekmiştir. 2007-2013 Mali Çerçevesinde toplam bütçe harcamala-



rı içerisinde %40,3'lük bir paya sahip olan tarımsal harcamalar, Komisyon önerisi ile %27,5'e çekilmiştir (Güvenç, 2013: 267). Fakat Komisyonun bu önerisi tam anlamıyla kabul görmemiş, OTP harcamaları bütçeden yine büyük bir pay almıştır. Ortak Tarım Politikasının yer aldığı bu kalemin çerçeve bünyesinde ciddi bir hacme sahip olmasına rağmen yıllar içerisinde sınırlı miktarda da olsa azaltılması öngörülmüştür. 2014 yılında harcamaların %41,6'sı iken bu oranın 2020 yılında %36,05'e düşürülmesi planlanmıştır (bkz. Tablo 4). Birliğin en tartışmalı konularından birisi olan OTP kapsamındaki doğrudan ödemelerin reel bazda azaltılması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilse de bütçenin ortalama %38,87'sinin halen tarımsal ve kırsal sübvansiyonlara ayrılması AB bütçesinin verimsiz ve çağdışı olarak değerlendirilmesine neden olabilecektir. OTP alanındaki harcama tartışmalarının politik sebeplerle daha uzun yıllar devam edeceği düşünülmektedir.

### 2.2.3. Güvenlik ve Vatandaşlık

Güvenlik ve vatandaşlık harcama kalemi, İltica ve göç, sınırlar, iç güvenlik, vatandaş katılımını geliştirme, halk sağlığı ve tüketicinin korunmasını güçlendirme bileşenlerini içermektedir.

Tablo 9, 5. Çok Yıllı Mali Çerçevedeki “Güvenlik ve Vatandaşlık” kaleminin yıllar itibariyle kendi alt başlıkları arasındaki dağılımını göstermektedir. Kalemin en fazla kaynak ayırdığı dört alt başlık sırasıyla İç Güvenlik Fonu, Sığınma ve Göç Fonu, Yiyecek Güvenliği ve bu harcama kaleminde geçen politikaları uygulamakla sorumlu organların yer aldığı “Uygulayıcı Kurumlar” bileşenleridir. Özellikle “İç Güvenlik” alt kaleminin yıllar içerisinde gerek kalem içerisinde gerekse Birlik bütçesindeki ağırlığının artacağı öngörülmektedir. Güvenliğin öneminin artmasına paralel olarak AB içinde öne çıkan ve üzerinde durulan bir başka konu ise “göç” olgusudur. AB ülkelerine kaçak yollardan girmeye çalışanların sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu alana yönelik çabalarında orta vadede devam edeceği buna bağlı olarak da 2014-2020 çerçevesinde göç için öngörülen rakamlarda artış olacağı düşünülmektedir. Nitekim 2014 ve 2015 gerçekleştirmelerine (<http://ec.europa.eu/budget>, Erişim: 05.12.2015) baktığımızda bu öngörümüzün gerçekleştiği görülmektedir. Ayrıca Yaratıcı Avrupa Programı ile Haklar ve Vatandaşlık başlıklarının da her geçen yıl Birlik bütçesi içerisinde daha fazla paya sahip olacağı görülmektedir. Buradaki amaç “Avrupa Vatandaşlığı” kavramını birlik içerisinde güçlü bir biçimde benimsetebilmektir. Yine de bir bütün olarak ele alındığında “Güvenlik ve Vatandaşlık” kaleminin Birlik bütçesi içerisindeki payının arzu edilen ve beklenen seviyede olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Birliğe üye pek çok ülkenin göç probleminden, yiyecek güvenliğine, iç güvenlikten tüketici haklarına pek çok sosyal olguyu içinde barındıran bu kaleme daha fazla ağırlık verilmesi gerektiğini ileri sürmeleri bu yargıyı destekler niteliktedir.

Tablo 9: “Güvenlik ve Vatandaşlık” Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Sığınma ve Göç Fonu	18.51%	18.55%	18.11%	17.70%	17.30%	17.36%	16.82%	17.72%
	<b>0.28%</b>	<b>0.28%</b>	<b>0.29%</b>	<b>0.29%</b>	<b>0.29%</b>	<b>0.30%</b>	<b>0.30%</b>	<b>0.29%</b>
İç Güvenlik Fonu	18.51%	18.47%	19.68%	20.83%	22.11%	22.65%	24.83%	21.15%
	<b>0.28%</b>	<b>0.28%</b>	<b>0.31%</b>	<b>0.34%</b>	<b>0.37%</b>	<b>0.39%</b>	<b>0.44%</b>	<b>0.35%</b>
Bilgi ve Teknoloji Sistemleri	0.85%	0.84%	0.81%	0.78%	0.76%	0.73%	0.73%	0.78%
	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>
Adalet	2.16%	2.19%	2.16%	2.14%	2.12%	2.10%	2.07%	2.13%
	<b>0.03%</b>	<b>0.03%</b>	<b>0.03%</b>	<b>0.03%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.03%</b>
Yurttaşlık ve Haklar	2.51%	2.55%	2.52%	2.49%	2.46%	2.43%	2.41%	2.48%
	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>
Sivil Savunma Sistemi	1.30%	1.30%	1.29%	1.27%	1.25%	1.24%	1.22%	1.26%
	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>
Avrupa Vatandaşlığı	1.07%	1.08%	1.07%	1.05%	1.04%	1.02%	1.01%	1.05%
	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>
Yiyecek Güvenliği	11.63%	11.51%	11.10%	10.75%	10.42%	10.09%	9.70%	10.70%
	<b>0.18%</b>	<b>0.18%</b>	<b>0.18%</b>	<b>0.18%</b>	<b>0.17%</b>	<b>0.17%</b>	<b>0.17%</b>	<b>0.17%</b>
Büyüme İçin Sağlık	2.69%	2.66%	2.61%	2.57%	2.50%	2.44%	2.36%	2.54%
	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.04%</b>
Tüketici Programı	1.10%	1.10%	1.09%	1.07%	1.05%	1.04%	1.02%	1.07%
	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>
Yaratıcı Avrupa Programı	8.20%	7.91%	8.07%	8.23%	8.40%	8.57%	8.29%	8.25%
	<b>0.13%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.13%</b>	<b>0.13%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.13%</b>
Uygulayıcı Kurumlar	24.56%	24.78%	23.89%	22.72%	21.85%	21.07%	20.40%	22.65%
	<b>0.38%</b>	<b>0.38%</b>	<b>0.38%</b>	<b>0.37%</b>	<b>0.37%</b>	<b>0.36%</b>	<b>0.36%</b>	<b>0.37%</b>
Diğer	3.93%	3.95%	3.90%	3.85%	3.80%	3.75%	3.70%	3.83%
	<b>0.06%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.07%</b>	<b>0.06%</b>
İhtiyat Fonu	2.99%	3.09%	3.71%	4.54%	4.96%	5.51%	5.42%	4.38%
	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.07%</b>	<b>0.08%</b>	<b>0.09%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.07%</b>

\* Açık renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **başlık içerisindeki payını** göstermekteken, koyu renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **toplam birlik harcamaları içerisindeki payını** göstermektedir.

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

#### 2.2.4. Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa

Tablo 10, küresel vizyona sahip bir Avrupa Birliği yaklaşımı doğrultusunda geliştirilen politikalara ilişkin kaynakların “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa” kalemi başlığındaki dağılımlarına yer vermektedir. Bu kalemde, yıllar içerisinde artan bir seyir izleyerek en fazla kaynağın “Kalkınma İşbirliği Aracı” alt başlığına ayrıldığı görülmektedir. Kalkınma noktasında, ortak politikalar üretilmesi ve katma değer artırılması için işbirliğinin yoğunlaştırılması hedeflenmektedir. Bu alt başlığı birliğin ekonomik, siyasi ve sosyal konularda özellikle komşu ülkelerde ve dünya coğrafyasının farklı bölgelerinde barış, demokrasi, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve modernleşme gibi olguları yönlendirdiği AB’nin Komşuları adlı alt başlık izlemektedir. Ayrıca özellikle Türkiye’yi de yakından ilgilendiren Katılım Öncesi Mali Yardım başlığına ilgili dönemde yaklaşık olarak %18’lik bir yer verildiği görülmektedir.

AB’nin kritik uluslararası sorunlarda ve yüksek tansiyonlu bölgelerde etkin olmadığı gibi küresel ekonomik pozisyonunu tam olarak kullanamadığı ve küresel bir güç olarak kabul edilmek için ciddi bir gayret içinde olmadığını dile getiren görüşler mevcuttur (Dinç, 2015: 189-190). AB’nin bu alanlarda daha etkin ve aktif bir rol oynamasını gerektiğini ifade edenlerin bu harcama kaleminin artırılması yönünde talepleri olabilecektir.

**Tablo 10: “Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa” Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Katılım Öncesi Mali Yardım	18.88%	18.35%	17.91%	17.71%	17.34%	16.92%	16.85%	17.68%
	<b>1.10%</b>	<b>1.10%</b>	<b>1.09%</b>	<b>1.08%</b>	<b>1.08%</b>	<b>1.07%</b>	<b>1.06%</b>	<b>1.08%</b>
Avrupa Komşuluk İlişkileri Aracı	25.35%	23.17%	22.80%	22.90%	22.83%	22.97%	23.28%	23.31%
	<b>1.48%</b>	<b>1.38%</b>	<b>1.39%</b>	<b>1.40%</b>	<b>1.42%</b>	<b>1.45%</b>	<b>1.46%</b>	<b>1.43%</b>
Demokrasi ve İnsan Hakları İçin Avrupa Aracı	2.15%	2.09%	2.04%	2.02%	1.97%	1.93%	1.93%	2.01%
	<b>0.13%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>
İstikrar	3.77%	3.67%	3.58%	3.54%	3.47%	3.38%	3.37%	3.53%
	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.22%</b>
Güvenlik	3.77%	3.67%	3.58%	3.54%	3.47%	3.38%	3.37%	3.53%
	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.22%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.22%</b>
Ortaklık Aracı	1.36%	1.36%	1.38%	1.42%	1.46%	1.51%	1.55%	1.44%
	<b>0.08%</b>	<b>0.08%</b>	<b>0.08%</b>	<b>0.09%</b>	<b>0.09%</b>	<b>0.09%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.09%</b>
Kalkınma İşbirliği Aracı	27.71%	28.20%	28.83%	29.74%	30.42%	30.97%	31.16%	29.62%
	<b>1.62%</b>	<b>1.68%</b>	<b>1.75%</b>	<b>1.82%</b>	<b>1.89%</b>	<b>1.95%</b>	<b>1.95%</b>	<b>1.81%</b>
İnsani Yardımlar	10.86%	10.50%	10.20%	10.02%	9.76%	9.53%	9.34%	10.01%
	<b>0.64%</b>	<b>0.63%</b>	<b>0.62%</b>	<b>0.61%</b>	<b>0.61%</b>	<b>0.60%</b>	<b>0.59%</b>	<b>0.61%</b>

**Tablo 10'un Devamı: "Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa" Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Sivil Savunma Mali Aracı+Acil Müdahale Merkezi	0.23%	0.23%	0.22%	0.22%	0.22%	0.21%	0.20%	0.22%
	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>
Avrupa Gönüllü İnsani Yardım İşbirliği	0.15%	0.17%	0.20%	0.23%	0.27%	0.26%	0.26%	0.22%
	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.01%</b>
Nükleer Güvenlik İşbirliği Aracı	0.37%	0.36%	0.35%	0.34%	0.34%	0.33%	0.31%	0.34%
	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.02%</b>
Makro-Finansal Araç	0.91%	0.89%	0.87%	0.86%	0.84%	0.82%	0.80%	0.85%
	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.05%</b>
Dış Eylemler İçin Güvence Fonu	0.70%	2.74%	2.99%	2.11%	1.81%	1.56%	0.81%	1.81%
	<b>0.04%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.18%</b>	<b>0.13%</b>	<b>0.11%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.11%</b>
Uygulayıcı Kurumlar	0.25%	0.24%	0.24%	0.23%	0.23%	0.22%	0.22%	0.23%
	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>	<b>0.01%</b>
Diğer	1.81%	1.76%	2.27%	1.69%	1.66%	1.62%	1.59%	1.77%
	<b>0.11%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.11%</b>
İhtiyat Fonu	1.71%	2.61%	2.55%	3.41%	3.93%	4.40%	4.96%	3.41%
	<b>0.10%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.24%</b>	<b>0.28%</b>	<b>0.31%</b>	<b>0.21%</b>

\* Açık renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **başlık içerisindeki payını** göstermekteyken, koyu renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **toplam birlik harcamaları içerisindeki payını** göstermektedir.

**Kaynak:** European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

## 2.2.5. İdari Harcamalar

Bu harcama kalemi, kurumların idari harcamalarını göstermektedir. Tablo 10, 5. Mali Çerçeve de yıllık Birlik bütçelerinde yer alan "İdare Harcamalar" kaleminin kendi alt başlıkları itibariyle dağılımını göstermektedir. İdare kaleminin neredeyse %80'i beklendiği gibi Komisyon, Konsey, Parlamento, Sayıştay gibi Birliğin idaresini gerçekleştiren kurumların harcamalarından oluşmaktadır. Ancak bu harcamaların toplam idare harcamaları içerisindeki payında 2014 yılından 2020 yılına sürekli bir düşüş gözükmemektedir. Yönetim harcamalarında tasarruf ve verimlilik anlayışının bu çerçeve de hayata geçirileceği söylenebilir. Kalem içerisindeki bir diğer önemli başlık ise "Emekli Harcamaları ve Avrupa Okulları"na ilişkin olup, bu alt başlıkta sınırlı da olsa yıllar yılı bir artış planlanmıştır.

Tablo 11: “İdari Harcamalar” Başlığının Alt Kalemlerine Göre Dağılımı

İdari Harcamalar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Emekli Harcamaları ve Avrupa Okulları	18,40%	18,90%	19,20%	19,60%	19,70%	19,90%	20,10%	19,40%
	<b>1,11%</b>	<b>1,14%</b>	<b>1,16%</b>	<b>1,20%</b>	<b>1,21%</b>	<b>1,23%</b>	<b>1,25%</b>	<b>1,19%</b>
Kurumların Yönetim Harcamaları	79,70%	79,10%	78,70%	78,20%	78,00%	77,60%	77,20%	78,30%
	<b>4,80%</b>	<b>4,78%</b>	<b>4,77%</b>	<b>4,77%</b>	<b>4,80%</b>	<b>4,81%</b>	<b>4,80%</b>	<b>4,79%</b>
İhtiyat Fonu	1,80%	2,00%	2,10%	2,20%	2,40%	2,50%	2,60%	2,20%
	<b>0,11%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,13%</b>

\* Açık renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **başlık içerisindeki payını** göstermekteyken, koyu renkle yazılmış değerler ilgili kalemin **toplam birlik harcamaları içerisindeki payını** göstermektedir.

**Kaynak:** European Commission, Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, 2011, s. 25. kaynağından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

## SONUÇ

Avrupa Birliği bütçesi, birlik politikalarını hayata geçirmede en önemli mali araçtır. AB Bütçe sistemi, zaman içerisinde önemli gelişmeler/değişimler göstermiştir. Birliğin 28 üyeli bir yapıya bürünmesi, üye devletlerin beklentilerindeki farklılıklar, Birliğe yüklenmek istenen siyasi ve ekonomik vizyon, küresel rekabet ortamında aktif bir aktör olma arzusu gibi etmenler AB bütçesini daha önemli bir kimliğe büründürmüştür. Diğer yandan üye ülkeler arasındaki siyasi, idari ve iktisadi ilişkilerin artması, Birlik bütçesinin gerek nicelik ve gerekse nitelik itibarıyla gelişmesine ve farklılaşmasına sebebiyet vermiştir.

Birliğin 1980’li yıllarda mali disiplinsizlik neticesinde karşılaştığı finansal sorunlar, Çok Yıllı Mali Çerçevelerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1988 yılından itibaren AB bütçeleri, “Çok Yıllı Mali Çerçeveler”in eşliğinde hazırlanmaya başlamıştır. Çok Yıllı Mali Çerçeveler, AB bütçesinde yer alan harcama kalemlerine ilişkin ödeneklerin yıllık tavanını önceden belirleyen ve böylece bütçe disiplinini ve kaynakların AB’nin politika öncelikleri doğrultusunda ve etkin şekilde dağılımını sağlayan bir araçlardır.

Son yıllarda Avrupa Birliği ve Üye Devletler, ekonomik ve finansal krizin beraberinde getirdiği zorlukları aşabilmek için çok önemli adımlar atmıştır. Yeni Çok Yıllı Mali Çerçevenin de Avrupa’yı krizden çıkarabilecek özelliklere sahip bir AB bütçesini mümkün kılması beklenmektedir.

2014 yılı itibarıyla 2014-2020 yıllarını kapsayan beşinci mali çerçeve uygulanmaya başlanmıştır. AB-28 için 2014-2020 dönemine ait harcamalara ilişkin azami ödenek miktarı 2011 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 960 milyar Euro, özkaynaklar 908,4 milyar Euro olarak hesaplanmıştır. Cari fiyatlara göre yapılan hesaplamalarda ise 2014-2020 dönemine ilişkin harcamalara ilişkin ödenekler 1,082 trilyon Euro, özkaynaklar ise 1,023 trilyon Euro olarak hesaplanmıştır.

2014-2020 Mali Çerçevesinde AB’nin uzun dönemli bütçesinde ilk kez kesintiye gidilmiştir. Ayrıca İngiltere, Hollanda ve İsveç’e yapılan katkı payı iadesi uygulamasına devam edilmesine ve Danimarka’nın da iade alacak ülkelere eklenmesine karar verilmiştir. 5. Çok Yıllı Mali

Çerçevenin harcama kalemleri, 3 Mart 2010'da açıklanan AB 2020 Strateji Belgesindeki hedefleri sağlayacak ve 2008 Küresel Finansal Krizinin etkilerini giderecek biçimde oluşturulmuştur.

Ana harcama kalemlerinin toplam Birlik harcamaları içerisindeki payları, AB'nin bölgesel dengesizliklerin giderilmesi açısından kırsal kalkınmaya ve sürdürülebilir büyümeye ne kadar önem verdiğinin ve 2008 küresel finansal krizi ile mücadele etme yolunun Avrupa çapında yatırımlara dayalı, güçlü, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme ile olacağına inandığının açık bir göstergesidir. 2014-2020 Mali çerçevesinde kaynaklar, bilgi ve yenilik bazlı, yüksek istihdam sağlayarak, sosyal ve bölgesel uyumu destekleyen bir ekonomik yapı içeren harcamalar ile kaynaklarını verimli kullanan, yeşil ve daha rekabetçi bir ekonomik yapıyı sağlayacak harcamalara yönlendirilmiştir.

Harcamaların alt kalemlerine bakıldığında; Akıllı ve Kapsayıcı büyüme kaleminin ilk alt kalemi olan 1a- Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü harcama kaleminde önemli bir artış yapılmıştır. Bu durum yeni çerçevede büyüme ve istihdamın AB'nin temel önceliği olduğunun net bir kanıtıdır. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme kaleminin bir diğer alt kalemi olan 1b- Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum kaleminde miktar olarak çok az bir düşüş yaşanmasına karşın bütçenin %33,87'si bölgesel farklılıkların giderilmesine ayrılmıştır. Uyum politikaları, Avrupa 2020 hedefleri için AB'nin en büyük aracıdır.

Yeni çerçevede en önemli azalışın yaşandığı kalem olan Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar harcama kalemi, AB bütçesinin en tartışmalı konusudur. Bir önceki çerçevede ortalama olarak %42,31 olan harcamaların %38,87'ye düştüğü görülmektedir. Bu durum Ortak Tarım Politikası harcamalarındaki kesintilerden kaynaklanmıştır. Komisyon çok daha fazla kesinti öngörmesine karşın bu öneri tam anlamıyla kabul görmemiş, OTP harcamaları bütçeden yine büyük bir pay almıştır. Fakat bu payın yıllar içerisinde sınırlı miktarda da olsa azaltılması öngörülmüştür. 2014 yılında toplam harcamaların %41,6'sı bu kaleme harcanacakken 2020 yılında bu oran %36,05'e düşürülmüştür. Diğer harcama kalemlerinde de artışlar yapılmıştır. Güvenlik ve Vatandaşlık harcamalarının bütçedeki payı %1,25'ten, %1,63'e; Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa harcamalarının payı %5,71'den, %6,12'ye; İdari Harcamaların payı ise %5,68'den %6,42'ye yükselmiştir. Telafiler başlığında ise sadece 2014 yılında Hırvatistan'a yapılacak ödemeye yer verilmiştir.

Ulusal ve sektörel çıkarların çatışmasına sahne olan uzun müzakereler sonucunda hazırlanan bu çerçeve bütçe, ülkemizin ileri ki yıllarındaki ekonomisine ve toplumsal gelişmesine yönelik yapılacak destekler içinde önem arz etmektedir. Nihayetinde Avrupa Birliğinin yayınladığı fon kaynakları ülkemizin gelişmesine yönelik çalışmalara da yön verecektir. Birçok yatırım projesi, toplumsal eşitsizliği gidermeye yönelik hazırlanacak sosyal projelere verilecek hibe miktarları ve bu zamana kadar verilen projelerin yanında daha fazla konuyu da kapsayan projeler için hibe destekleri verilmeye devam edecektir. Ülkemizin AB Mali Çerçevesinde belirlenen politik alanlara yönelik faaliyetlere öncelik vermesi, bu alanları temel alan harcama politikaları belirlemesi ve AB fonlarından daha fazla yararlanması yararımıza olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Birliği Bakanlığı Bilgi Notu (2013). *2014-2020 Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Çerçevesine İlişkin Bilgi Notu*, Şubat, Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı.
- Bilge, S. (2009). Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler, *Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırılmalı Değerlendirilmesi*, Editör: Ercan Sancak, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bilge, S. & Çelikay, F. (2009). Avrupa Birliği Bütçesinin Geleceği: Bütçe Revizyon Çalışmaları, *Maliye Dergisi*, 157, 150-165.
- Bilge, S. & Çelikay, F. (2010). Avrupa Birliği Bütçe Harcamaları ve 2007-2010 Dönemi AB Bütçe Harcamalarının Analizi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12(1), 1-28.
- Bilge, S. & Çelikay, F. (2010). Avrupa Birliği Bütçesi Gelir Kalemlerinde Yaşanan Değişim Sürecinin Analizi, *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, 28, 213-227.
- Bilici, N. (2007). *Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dabrowski, M. (2009). *The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration*, CASE Network Studies and Analyses No. 384, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1436432> / <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1436432>.
- Dinç, C. (2015). Avrupa'nın Küresel Konumu: Sivil Güç-Realist Oyuncu İkilemi, *Avrupa ve Avrupa Birliği (Teori, Güncel İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler)*, (Ed. Cengiz Dinç), Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ellison, D. L. (2005). *Competitiveness Strategies, Resource Struggles and National Interest In the New Europe*, Working Papers, No: 159, Institute for World Economics (Hungarian Academy of Sciences), Budapest, <http://vki.hu/workingpapers/wp-159.pdf>.
- European Commission (2008). *European Union Public Finance 2008*, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public\\_fin/EU\\_pub\\_fin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf) (Erişim: 22.07.2013).
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm), (Erişim: 04.11.2015).
- European Commission (2008). EU Budget 2008 Financial Report, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin\\_report/fin\\_report\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf), (Erişim: 04.11.2015).
- European Commission (2010). EUROPE 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, 3.3.2010, COM(2010) 2020, Brussels, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (Erişim: 15.12.2015).
- European Commission (2011a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Budget for Europe 2020, Brussels, 29.6.2011, COM(2011) 500 Final, Part I, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwkl420/MFF\\_COM-2011500\\_Part\\_I\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwkl420/MFF_COM-2011500_Part_I_en.pdf) (Erişim: 15.12.2015).
- European Commission (2011b). Proposal For a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, Brussels 29.6.2011, COM(2011), 510 Final, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwkl420/proposal\\_council\\_own\\_resources\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwkl420/proposal_council_own_resources_en.pdf), (Erişim: 15.12.2015).



- European Commission (2011c). Proposal for a Council Regulation Laying Down Implementing Measures For the System of Own Resources of the European Union, Brussels 29.6.2011, COM(2011) 511 Final, <http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0511:FIN:EN:PDF>, (Erişim: 15.12.2015).
- European Commission (2011d). Staff Working Paper Commission Report on the Operation of the Own Resources System, Brussels 29.06.2011, SEC (2011) 876 final, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/proposal\\_council\\_own\\_resources\\_\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/proposal_council_own_resources__annex_en.pdf), (Erişim: 15.12.2015).
- European Commission (2011e). Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions.
- European Commission (2012). Amended Proposal for a Council Regulation Laying down The Multiannual Financial Framework for The Years 2014-2020.
- European Commission (2015). Financial Programming and Budget, Multiannual Financial Framework 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm)
- European Parliament (2013). Recommendation on the Draft Council Regulation Laying Down the Multiannual Financial Framework for the Years 2014-2020 (11791/2013 – C7-0238/2013 – 2011/0177(APP)), Brussels, 14.11.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONGML+REPORT+A7-20130389+0+DOC+PDF+V0//EN>, (Erişim: 15.12.2015).
- Fikir, H. (2003). *Avrupa Birliği Bütçesinde Yapısal Fonların Gelişimi*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Gümüşay, A. (2005). *Avrupa Birliği Bütçesi ve Türkiye'nin Üyeliği'nin Birlik Bütçesine Olası Etkileri*, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Güvenç, M. H. (2008). Avrupa Birliği Bütçesi ve Reform İhtiyacı, *Bütçe Dünyası*, 3(28), 17–28.
- Güvenç, M. H. (2013). Avrupa Birliği Bütçesi: 2014-2020 Yıllarına İlişkin Çok Yıllı Mali Çerçeve, *Maliye Dergisi*, 165, 259-297.
- Horizon 2020, <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>, (Erişim: 18.12.2015).
- Karaca, N. (2002). Avrupa Birliği Bütçe Sistemi: (The Community Budget: Facts in Figures), *Maliye Dergisi*, 41, 42–51.
- Öztürk, M., Aras, O. N. & Kadı, O. S. (2012). AB Borç Krizi ve Bunun Türk Dış Ticaretine Olan Etkileri, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 4 (1), 2012, 77-89
- Tataş, F. (2013). 2014-2020 AB genel bütçesinin dağılımı nasıl olacak?, 09 Aralık 2013, 2 Eylül Gazetesi.
- Tokatlıoğlu, Y. M. (2004). *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, İstanbul: Alfa Basım Yayım.
- Tosunoğlu, ř. (2009). *Avrupa Birliği Mali Sistemi ve Genişleme Sürecinin Bütçe Üzerindeki Etkileri*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1989.
- Toprak, M. & Erdogan, A. (2012). Yaşamboyu Öğrenme: Kavram, Politika, Araçlar ve Uygulama, *Journal of Higher Education and Science*, 2 (2), 69-91.

