

T.C.
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI
DIŞ İLİŞKİLER VE AVRUPA TOPLULUĞU KOORDİNASYON DAİRESİ BAŞKANLIĞI

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ YOLUNDA
TÜRKİYE’DE ÖDEME KURULUŞLARININ
YAPILANMASI

AVRUPA BİRLİĞİ UZMANLIK TEZİ

Fatih Feramuz YILDIZ

Ekim – 2005

ANKARA

1. GİRİŞ

OTP'nin temel ilkelerinden "Mali Dayanışma" ya da "Ortak Mali Sorumluluk" ilkesi, OTP'nin maliyetinin üye ülkeler arasında ortak olarak paylaşımını gerekli kılmaktadır. Bu ilkelerin özünde yatan ortaklık ilişkisi nedeniyle üye ülkeler OTP'yi finanse etmek üzere, Topluluk bütçesinde özel bir fon oluşturma yoluna gitmişlerdir. Böylece Nisan 1962'de çıkarılan 25 numaralı Tüzük ile Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur¹. FEOGA, AB Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) uygulamaya geçirilmesi ve kaynak aktarılması için kurulmuş olmakla birlikte, AB üyesi ülkelerdeki tarım politikalarının yönlendirilmesini de hedef edinmiştir. Bunu yerine getirirken de üye ülkelerdeki Ödeme Kuruluşları devreye girer ve OTP'nin uygulanmasını sağlarlar. OTP'deki her reformdan ve düzenlemelerden nasibini alan FEOGA'nın, Ödeme Kuruluşlarının çalışma sistemi üzerinde de bazı yansımaları olmaktadır.

Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerdeki tarım sektörünü, Ortak Tarım Politikası (OTP) çerçevesinde yapılandırmak için faaliyet gösteren Ödeme Kuruluşları (Paying Agencies), üye ülkelerdeki tarımsal ve kırsal desteklemeler ile fiziksel müdahalelere ilişkin tüm uygulama ve ödemeleri yerine getirirler.

Genellikle üye ülkelerdeki Tarım Bakanlıklarının bünyesinde yer alan Ödeme Kuruluşlarına ilişkin genel bir yapı yoktur, ülkeden ülkeye farklılıklar görülmektedir. Ancak yine de Ödeme Kuruluşlarının görevleri hemen hemen aynıdır. Kurumsal yapı ve sayı açısından farklılıklar arz eden Ödeme Kuruluşları, sürekli olarak dönüşen ve reformlara uğrayan OTP'ye paralel olarak gözden geçirilen ve değişen AB kurallar bütününe de bağlı kalmak durumundadırlar. AB Komisyonu, Ödeme Kuruluşlarına ilişkin faaliyetlerde çok titiz davranmakta ve en küçük bir faaliyetin bile yazılı raporunu istemektedir.

Ödeme Kuruluşları, AB üyesi ülkedeki doğrudan gelir desteği (DGD), ihracat geri ödemeleri, müdahale alımları, kırsal kalkınma destekleri, balıkçılık ve su ürünleri destekleri ile ulusal desteklere ilişkin ödemeleri yerine getirmektedir. Ödeme Kuruluşlarının temel görevleri; "ödeme ile ilgili taleplerin kabul edilebilirliğini, Topluluk kurallarına uygunluğunu, ödemelerin doğru ve AB

¹ 1962/25 sayılı ve "OTP'nin Finansmanı" başlıklı Konsey Tüzüğü, *Official Journal* 030 , 20.Nisan.1962, s.991-993

kurallarına uygun olarak muhasebe kayıtlarına geçirildiğini ve AB normların uyumlu olarak rapor hazırlandığını garanti etmek” şeklinde özetlenebilir.

Ödeme Kuruluşlarının bünyesinde olması gereken beş temel birim;

- i) Ödeme yapmaya yetkili birim (banka – vezne işlevi),
- ii) Ödemelerin yönetimi ile ilgili birim,
- iii) Muhasebe birimi,
- iv) İç denetim (hesap denetimi) birimi ve
- v) Teknik hizmetler birimidir.

Ödeme Kuruluşları, bazı fonksiyonlarını delege etse de ödemelerin yönetimi ve karar verilmesi ile iç denetim görevlerini delege edemez. AB Komisyonu’na danışıldıktan sonra Ödeme Kuruluşları akredite edilir. Komisyon, akreditasyon süreci zor ve uzun olduğu için genellikle tek bir Ödeme Kuruluşunu tavsiye eder.

Bir Ödeme Kuruluşunun görevlerini yerine getirebilmesi için bazı kurum dışı idari yapılara da ihtiyaç vardır. Bunlar; Yetkili Otorite, Sertifikasyon Kurumu, delege edilen görevler varsa Delege Organlar ve birden fazla Ödeme Kuruluşu varsa Koordinatör Kurum olarak sıralanabilir.

AB üyesi ülkelerdeki Ödeme Kuruluşlarının sayıları 90 ila 100 civarındadır. Bazı ülkelerde tek bir Ödeme Kuruluşu varken, bazı ülkelerde her bir bölge veya ürün grubu için Ödeme Kuruluşları kurulmuştur. Bazı ülkelerde ise her bir fonksiyon için ayrı bir Ödeme Kuruluşu öngörülmüştür. İlk başlarda sayıca fazla olan Ödeme Kuruluşları gün geçtikçe birleştirilerek azaltılmaktadır. Örneğin Fransa’da 13 tane olan Ödeme Kuruluşu, 8’e indirilmiş ve ileriki dönemde 3’e kadar azaltılması ve nihai olarak tek bir Ödeme Kuruluşunun olması gündemdedir. Hollanda’da ise 10 tane Ödeme Kuruluşu ile yola çıkılmış olup şu anda 6 tane Ödeme Kuruluşu mevcuttur. Ancak 2006 yılı sonunda bunların birleşmesi ve tasfiyesi sonucu 2 Ödeme Kuruluşunun olması planlanmaktadır. 2004’teki son genişlemede üye olan 10 yeni ülkenin 9’unda tek bir Ödeme Kuruluşu vardır. Tarım nüfusu ve arazisi fazla olan Polonya’da ise 2 ayrı Ödeme Kuruluşu vardır. Aday ülkelerden Bulgaristan’daki SAPARD Ajansı (SFA), üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşecektir. Diğer aday ülke olan Romanya’da ise SAPARD Ajansı ile Müdahale ve Ödeme Ajansı 2006 yılında birleşerek üyelikle birlikte Romanya Ödeme Kuruluşu olarak akredite edilecektir.

Türkiye’de Ödeme Kuruluşu konusundaki çalışmalar belli bir aşamaya gelmiş olup, 2007’de yürürlüğe girecek olan IPA Programının Kırsal Kalkınma Bileşeni IPARD kapsamında çalışacak olan bir Kırsal Kalkınma Ajansı (IPARD Ajansı) kurulması planlanmaktadır. Üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşecek olan bu yapı; AB kırsal kalkınma destekler, DGD, balıkçılık destekleri ve bazı ulusal desteklerin yürütülmesinden sorumlu olacaktır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu adını alacak olan bu ajansın kurulmasına dair bir kanun tasarısı hazırlanmaktadır. TMO’nun ise üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşu olarak akredite edilmesi ve müdahale alımları ile ihracat geri ödemelerini yürütmesi düşünülmektedir. Polonya Modeline benzer bir şekilde 2 ayrı Ödeme Kuruluşu kurulmasının desteklendiği bu çalışmada, her bir konu ile ilgili detaylı bilgileri ve önerilen taslak organizasyon şemalarına yer verilmiştir.

Özellikle akademik içerikli kaynak yoksunluğu problemi ile sıkça karşılaşılan bu çalışmada, daha çok Tarım ve Köyşleri Bakanlığı – Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, ABGS ve DPT verileri iler İngiltere/Reading, Brüksel ve Ankara’daki TAİEX seminerlerinden faydalanılmıştır.

Tüm bu kısıtlara rağmen, bu çalışmanın kendi alanında bir ilk olmakla birlikte iddialı bir eser olma niteliğine de sahip olduğunu düşünülmektedir. Ödeme Kuruluşu gibi çok önemli bir konuda, bundan sonra hazırlanacak olan çalışmalara ışık tutacağı düşünülen bu çalışmanın özellikle tarımsal destekleme sistemler gibi konularda geliştirilmeye açık olduğu varsayılmaktadır. Araştırmacılar için faydalı olacağına inanılan bu çalışmada yer alan bilgi, yorum ve önerilerden yararlanılması ümit edilmektedir.

2. ÖDEME KURULUŞLARININ ORTAK TARIM POLİTİKASI İÇİNDEKİ YERİ

Bu bölümde, Ödeme Kuruluşlarının ortaya çıkışına ve varolma nedenlerine değinilmeye çalışılacaktır. Müdahale Kurumlarından Ödeme Kuruluşuna dönüşüm sürecinin yanı sıra, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu'nun (FEOGA = EAGGF) bu mekanizma içindeki konumu ve Ödeme Kuruluşlarının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (OTP) içindeki yeri belirtilecektir.

2.1 Müdahale Kurumları

Bazı AB üyesi ülkelerde eskiden beri süregeldiği şekilde, Müdahale Kurumları kendi başlarına ayrı bir kuruluş statüsünde olup sadece müdahale işlevini görse de, yukarıda değinildiği üzere artık Ödeme Kuruluşları ile aynı terminoloji içerisinde isimlendirilmektedirler. Tarihsel süreç içerisinde kimi Müdahale Kurumları Ödeme Kuruluşuna dönüşerek başka görevler üstlenmişlerdir. Kimi Müdahale Kurumları ise tasfiye edilmiş veya Ödeme Kuruluşu çatısı altına girmiştir.

Aslında Müdahale Kurumları, AB Ortak Tarım Politikası çerçevesi içerisinde, tarımsal ürünlerin fiyat düzenlemeleri, üretim ve pazarlama aşamalarında verilen sübvansiyonlar, müdahale alımları, kalite kriterleri, fiyatlardaki aylık artışlar, depolama, iç ve dış satışlar gibi tüm faaliyetlerden sorumlu kurumlar olup AB üyesi ülkelerin tümünde müdahale kurumu bulunmaktadır. Bununla birlikte, ülkelerin sahip oldukları müdahale kurumlarının hem sayısı hem de organizasyon yapıları önemli farklılıklar göstermektedir².

AB'de Müdahale Kurumları için belirli bir sayı kısıtı yoktur. Örneğin, Fransa'da birden çok Müdahale Kurumu varken, Belçika'da yalnızca bir Müdahale Kurumu vardır³. Ancak Komisyon, koordinasyonun sağlıklı olması için bir kurum bulunmasını tavsiye etmektedir. Ne kadar çok Müdahale Kurumu olursa, bürokratik işlemler o kadar çok uzayacak ve Müdahale Kurumuyla Komisyon

² Fatih Feramuz YILDIZ, AB'de Müdahale ve Ödeme Kurumları, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası – *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı : 69-70-71, Ankara, 2004. s.41

³ YILDIZ, a.g.e., s.41

arasındaki işlemler de o kadar çok gecikecektir. İletişimin daha sağlıklı olabilmesi için tek bir Müdahale Kurumu bulunması daha faydalıdır.

Bazı ülkelerdeki Müdahale Kurumları kendi başlarına ayrı bir kuruluş statüsündedir. Bazı ülkelerde ise Müdahale Kurumları, Ödeme Kuruluşlarının içinde yer almakta veya Ödeme Kuruluşunun bir yan birimi olarak faaliyet göstermektedir. Buna örnek olarak Finlandiya Müdahale Biriminin, Finlandiya Ödeme Kuruluşunun bir yan birimi olarak faaliyet göstermesi verilebilir. Finlandiya Müdahale Birimi (INTERVENTIO), OTP çerçevesinde tarım piyasalarında istikrarı sağlamak amacı ile destekleme mekanizmalarının uygulanmasından sorumlu olup Finlandiya Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde yer alır ve bu Bakanlığın Ödeme Kuruluşu olarak görev yapan organının da bir yan birimidir⁴.

İngiltere’de ise 1973 yılından beri İngiliz Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanlığı’na bağlı olarak görevlerini yerine getiren Müdahale Kurumu (IB : Intervention Board); “Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanlığı’nın tüm görev ve yetkileriyle birlikte ve bir yeniden yapılanma çerçevesinde Birleşik Krallık Çevre, Gıda ve Kırsal Kalkınma Bölümüne (DEFRA)” dönüşmesi sonucunda (2001 yılı) oluşturulan Kırsal Ödemeler Kurumu (RPA) içerisinde yer almıştır. DEFRA bünyesinde bulunan RPA, tüm Birleşik Krallık için hem bir Ödeme Kuruluşu hem de bir Müdahale Kurumu olarak görev yapmaktadır.

İsveç Tarım Ofisi (JORDBRUKSVERKET), tarım, bağ – bahçe ve ren geyiği yetiştiriciliği sektörlerinde ve tarım ve gıda politikaları alanında uzman devlet otoritesi konumundadır⁵. Bu nedenle; ilgili sektörlerle ait gelişmeleri izleme, analiz etme ve Hükümete rapor etme ile politik kararların uygulama sorumluluğuna sahip olan İsveç Tarım Ofisi, Müdahale Kurumu olarak da görev yapmaktadır.

Federal Tarım ve Gıda Kurumu (BLE), Almanya’nın tümünde OTP’nin uygulanmasından sorumlu bir Müdahale Kurumudur. BLE, Ortak Tarım Politikasının finansmanında Merkez Bankasından daha öncü bir kurum olarak görevlerini yerine getirmekle birlikte, uygulama sorumluluğuna sahip değildir. Aşağıdaki bölümlerde, BLE’nin Almanya’daki Ödeme Kuruluşu olma işlevi ve bu dönüşüm süreci ele alınmıştır.

⁴ YILDIZ, a.g.e., s.41

⁵ YILDIZ, a.g.e., s.42

Belçika Müdahale ve İhracat Geri Ödemeleri Kurumu (BIRB), OTP çerçevesinde tarım sektöründe müdahaleden sorumlu kurum olarak yer almaktadır. Belçika Tarım Bakanlığı'nın bünyesinde yer alan BIRB, AB'nin müdahale alımlarıyla ilgili mevzuatını uygulamak üzere bitkisel ve hayvansal üretimlerin müdahale alımlarından sorumludur. İthalat – ihracat sertifikalarının ve ihracat geri ödemelerinin verilmesi ise kurum bünyesindeki 'ihracat geri ödemeleri biriminin' sorumluluk alanına girmektedir. BIRB, Federal Hükümet ve özel sektör temsilcilerinden oluşan bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir.

Avusturya Müdahale Kurumu olan Tarım Piyasası Kurumu (AMA); Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Bakanlığı'nın denetimine tabi olup tarımsal pazarlamadan ve AB piyasa düzenine uyumdan sorumlu kurum olarak görev yapmaktadır. AMA; piyasa düzenlerinin uygulanması, teşvik önlemlerinin yürütülmesi, piyasa ve fiyatlara ilişkin rapor sunulması, kalitenin yükseltilmesine yönelik önlemler, tarımsal pazarlamanın teşvik edilmesi ve Avusturyalı çiftçilere telafi edici ödemelerin verilmesi gibi görevleri yerine getirir. AMA, tarımsal pazarlamayı teşvik etmekle yükümlü kılınmış olup, bu görevi bağlı şirketi Agrarmarkt Austria Marketing GsmBH vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bu şirketin görevi ise; kalitenin yükseltilmesine yönelik önlemler, özellikle tarımsal ürünler ve bunlardan imal edilen ürünler için kalite yönetmeliklerinin geliştirilmesi ve uygulanması ile tarımsal pazarlamanın teşvik edilmesinden ibarettir. Aşağıdaki bölümlerde görüleceği üzere diğer birçok Müdahale Kurumu gibi AMA da artık Ödeme Kuruluşu olarak nitelendirilmektedir.

Ulusal Hububat Müdahale Ofisi (ONIC), Fransız Tarım Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın (Fransa'da, Maliye Bakanlığı; Ekonomi, Finans ve Sanayi Bakanlıklarının bir araya gelmesi ile organize olmuştur) gözetim ve denetiminde hububat destekleme fiyatında ve piyasanın idaresinde önemli bir role sahip olan bir Müdahale Kurumudur. ONIC, Fransa bünyesinde OTP'nin hububat sektöründe yürütülmesinden sorumludur. ONIC'in diğer sorumlulukları arasında; hububat piyasasını düzenlemek amacı ile depolama faaliyetinde bulunulması, üreticilerin güvenliğinin sağlanması amacı ile fiyat yükselişlerinde hububat alımının yapılması, şartlar uygun olduğunda dünya ve Avrupa pazarlarında satış yapılması, ihracat sertifikasının verilmesi, hububat ve işlenmiş ürün ihracatında ihracat geri ödemelerinin yapılması, hububat sektörünün arz ve talebi doğrultusunda istatistiki

verilerin hazırlanması, sektörün izlenmesi, üretim ve tüketim politikalarının oluşturulması ile OTP kapsamında hububat, yağlı ve proteinli tohum üreticilerine tazminat ödenmesi sayılabilir. Aşağıdaki bölümlerde anlatıldığı üzere, artık ONIC de bir Ödeme Kuruluşu bünyesine dönüşmüştür.

Macaristan'da ise çok daha farklı bir yapılanma süreci olmuştur. 1998 yılında Macaristan tarımsal sektörünü yönetmek için kurulan ve Macaristan Müdahale Kurumu olarak çalışan Tarımsal Müdahale Merkezi (AIC), daha sonradan kurulmuş olan SAPARD Ajansı ile 1 Temmuz 2003'te birleştirilerek, Ödeme Kuruluşu faaliyetinin de yürütecek olan Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansına (ARDA) dönüşmüştür.

Hollanda Müdahale Kurumu olan LASER, Hollanda Tarım, Doğal Kaynaklar ve Balıkçılık Bakanlığı'nın uygulama birimi olarak görev yapmakta ve özellikle Bakanlık politika birimlerine yardımcı olmaktadır⁶. LASER'in ana görevi, kırsal alanlarda ve tarım sektöründe alınan önlemlere ilişkin politika oluşturmak ve uygulamaktır. Garanti ve lisans verilmesi ile, kayıt ve müdahale ile desteklerin ve kredilerin tahsis edilmesi de LASER'in görevleri arasında yer almaktadır. Sonraki bölümlerde göreceğimiz üzere LASER, bazı başka yapılarla birleşmiş ve Hollanda'daki en önemli Ödeme Kuruluşlarından birisi olan NSIR'a dönüşmüştür.

Görüldüğü üzere üye ülkeler için belli bir katı yapı yoktur. Her ülkenin içinde bulunduğu koşullara ve sahip olduklara ilgili kurumlara göre bir yapılanmaya gidilebilmektedir. AB üye ülkelerden sadece, organizasyonunda ve denetiminde kolaylık sağlaması açısından, ülke çapında yalnızca bir Müdahale Kurumu oluşturmalarını ve akredite etmelerini istemektedir.

AB üyesi ülkelerde bulunan Müdahale Kurumları birbirinden farklı özellikler gösterebilmektedir. AB tüzükleri, bu konuda genel ilkeleri belirlerken, ilkelere uygun olmak koşulu ile uygulama konusunda üye ülkelere serbesti tanımaktadır. Başka bir deyişle, üye ülkeler kendi ülkelerinin sosyo – ekonomik koşullarını dikkate alarak, Müdahale Kurumlarını yapılandırmaktadırlar. Bu çerçevede, kimi ülkelerde Müdahale Kurumlarının yönetimleri özel sektör ve kamunun temsilcilerinden oluşurken (Belçika), kimi ülkelerde Müdahale Kurumları Tarım Bakanlıklarının altında (Finlandiya) örgütlenmekte, kimi ülkelerde ise birden fazla Bakanlığın (Fransa'da Tarım ve Maliye Bakanlıklarının) gözetim ve denetimi

⁶ YILDIZ, a.g.e., s.43

altında çalışmaktadırlar⁷. Diğer taraftan, ülkeler zaman içinde Müdahale Kurumlarının yapılanmalarını değiştirmektedirler. Bu kapsamda olmak üzere İngiltere 2001 yılında bir yapı değişikliği gerçekleştirmiş, Hollanda ise 1983 yılından bu yana üçüncü organizasyon yapısını kurmuştur. Macaristan'da ise her 2 yıl da bir Tarım Bakanlığı bir re-organizasyona gitmekte dolayısıyla da tarım kurumlarında da değişiklikler gündeme gelmektedir.

AB üyesi ülkelerde bulunan Müdahale Kurumları aynı zamanda ülkelerin ekolojik özelliklerine göre ve tarımsal ürünlerin tümü ya da bir kısmı için de faaliyette bulunmaktadırlar. Bazı ülkelerde ise, birden fazla olacak şekilde kurulan Müdahale Kurumları, bu ürün – ürün gruplarını ihtisaslarına göre paylaşarak faaliyetlerini sürdürmektedirler.

AB sisteminde, genel olarak, belirli bir müdahale fiyatı açıklanmakta ve piyasa fiyat düzeyi müdahale fiyatı düzeyinden yüksek olduğu sürece piyasaya müdahale edilmemektedir. Ters durumda, müdahale alımı yapılarak fiyat dengesi sağlanmakta, bu şekilde oluşturulan stoklar ise zaman içinde ihaleler yolu ile satışa konu olmaktadır. Tüm bu sistemin organizasyonundan sorumlu olan Müdahale Kurumları, müdahale stoku tutabilmek için ya kendi depolarını kullanmakta ya da sözleşme ile özel sektör depolarından yararlanmaktadır⁸.

AB OTP'si içerisinde müdahale ve ihracat geri ödemelerinin öneminin azalmasıyla birlikte, Müdahale Kurumlarının sayısında belirgin bir azalma olduğu ve bu kurumların artık Ödeme kuruluşlarına dönüştüğü veya bu yapıların çatısı altında yan bir birim olarak görev yaptıkları gözlemlenmektedir.

2.2 Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA)

OTP'nin temel ilkelerinden "Mali Dayanışma" ya da "Ortak Mali Sorumluluk" ilkesi, OTP'nin maliyetinin üye ülkeler arasında ortak olarak paylaşımını gerekli kılmaktadır⁹. "Mali Dayanışma" ilkesi kapsamında OTP'ye ilişkin tüm harcamalar üyeler arasında ortaklaşa paylaşılırken, OTP kapsamında alınan tüm gelirler de aynı şekilde ortak gelir olarak kabul edilmektedir. Bu ilkenin özünde yatan ortaklık

⁷ YILDIZ, a.g.e., s.44

⁸ YILDIZ, a.g.e., s.45

⁹ Hatice YAZGAN, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu, *AB Uzmanlık Tezi*, TKB – DİATK, Ankara, 2003, s.27

ilişkisi nedeniyle üye ülkeler OTP'yi finanse etmek üzere, Topluluk bütçesinde özel bir fon oluşturma yoluna gitmişlerdir. Böylece Nisan 1962'de çıkarılan 25 numaralı Tüzük¹⁰ ile Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur.

FEOGA, 5 Şubat 1964 ve 17/64/EEC sayılı Tüzük kurallarına göre, Garanti ve Yönverme Bölümleri olmak üzere, farklı amaçlara hizmet veren 2 bölüme ayrılmıştır¹¹. FEOGA'nın "Garanti Bölümü", fiyat destekleri dahil, OTP'nin işleyiş mekanizmaları ile kalkınmada öncelikli yöreler dışındaki kırsal kalkınma önlemleri, bazı veterinerlik ve tarımsal yayım harcamalarını kapsar. "Yönverme Bölümü" ise Garanti Bölümünce kapsanmayan kırsal kalkınma önlemleri ve yapısal tedbirlere ilişkin harcamalarda bulunmaktadır. 1999 Berlin Zirvesi'nde getirilen bazı yeni düzenlemeler ile kırsal kalkınma önlemleri, veterinerlik harcamaları ve Aday Ülkelerin Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı'na (SAPARD) ilişkin harcamaları FEOGA kapsamına alınmıştır¹².

2.2.1 FEOGA'nın Bölümleri

FEOGA kapsamında yapılan harcamaların yaklaşık %90'ı Garanti Bölümü'ne tahsis edilmiştir. FEOGA harcamalarının 1997, 1998 ve 1999 yıllarına ilişkin dağılımı Tablo – 1'de verilmiştir¹³. Buna göre; Garanti Bölümü harcamalarının, Yönverme harcamalarının yaklaşık 10 katından daha fazla olduğu görülmektedir. Yaklaşık 44 milyon ECU civarında bir bütçesi olan FEOGA ile ilgili bir diğer, Garanti Bölümü harcamalarının fonksiyonel dağılımı olup Tablo – 2'de görülmektedir¹⁴. Buna göre; doğrudan gelir desteğinin (DGD) %67.8 ile ilk sırayı aldığı gözlemlenmektedir. Bunu ihracat geri ödemeleri ve depolama yardımları izlemektedir. Her ne kadar bu iki fonksiyona yönelik destekler azalsa da hala önemli bir yer tutmaktadırlar.

¹⁰ 20 Nisan 1962 tarih 1962/25 sayılı "OTP'nin Finansmanı" başlıklı Konsey Tüzüğü, *Official Journal* 030, s.991-993

¹¹ 27 Şubat 1964 tarih 1964/17 sayılı "FEOGA'dan Alınacak Yardımların Şartları" başlıklı Konsey Tüzüğü, *Official Journal* 034, s.586-594

¹² Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, 5. Baskı, Ankara, 2002, s.134

¹³ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (TKB), *Avrupa Birliğine Giden Yolda Türk Tarımı*, Yayın No:2, Ankara, 2000, s.23

¹⁴ TKB, a.g.e., s.24

Tablo – 1. FEOGA Harcamalarının Dağılımı (1997-1998-1999)

FEOGA HARCAMALARI	1997	1998	1999
FEOGA-Garanti	40.423 milyon ECU	39.133 milyon ECU	40.940 milyon ECU
FEOGA-Yönverme	3.580 milyon ECU	3.521 milyon ECU	3.774 milyon ECU
FEOGA-Toplam	44.003 milyon ECU	42.654 milyon ECU	44.714 milyon ECU

Tablo – 2. Garanti Bölümü Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1999)

Doğrudan gelir desteği	% 67,8
İhracat geri ödemeleri	% 15,09
Depolama yardımı	% 5,94
Tüketim yardımı	% 3,99
İşleme ve pazarlama yardımı	% 3,70
Yönlendirme primi	% 1,60
Müdahale alımları	% 0,60
Diğer destekler	% 1,86

FEOGA'nın Garanti Bölümü'nden 1999 yılında harcama yapılan sektörler ise Tablo – 3'te verilmektedir¹⁵. Buna göre; Garanti Bölümünden yapılan desteklerin %44.1'i tarla bitkilerine yöneliktir. Zeytinyağı desteği %5.6 iken tütün ile lif bitkileri ve ipek böcekçiliği destekleri %2.4'er düzeyindedir. Öte yandan hayvancılık ile ilgili destekler çok daha azdır. Sığır eti için ayrılan pay %12.2, süt ve süt ürünlerinin payı %6.5, koyun-keçi etine verilen destek %4.3 iken domuz eti ile kümes hayvanlarına verilen destekler ise %1'e bile ulaşmamaktadır. Yani AB

¹⁵ TKB, a.g.e., s.23

tarafından Garanti Bölümünden verilen destekler daha çok bitkisel ağırlıklıdır. Hayvancılık konusunda Amerika Birleşik Devleti (ABD) ile rekabetten kaçınan AB, verdiği destekleri daha çok bitkisel ürünlere kaydırarak daha rekabetçi bir konum kazanmıştır.

Tablo – 3. Garanti Bölümünden Harcama Yapılan Sektörler (1999)

Ortak Piyasa Düzenine Tabi Olan Ürünler	Harcama (milyon €)	Harcamanın FEOGA İçindeki Payı (%)
Tarla Bitkileri (hububat,yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler)	17.831	44,1
Sığır eti	4.916	12,2
Süt ve süt ürünleri	2.621	6,5
Zeytinyağı	2.251	5,6
Şeker	1.937	4,8
Meyve-Sebze	1.701	4,2
Koyun-Keçi eti	1.755	4,3
Tütün	980	2,4
Lif bitkileri ve ipek böceği	968	2,4
Şarap	661	1,6
Kurutulmuş yem	388	1,0
Domuz eti, kümes hayvanları	365	0,9
Diğer tarım ürünleri	305	0,8
Diğer hayvancılık ürünleri	49	0,1
Diğer harcamalar	1 095	2,7
Ek tedbirler	2 167	6,5

FEOGA harcamalarının 2000, 2001, 2002 ve 2003 yıllarına dağılımı aşağıda yer alan Tablo – 4'te verilmiştir¹⁶. Bu tabloda, ürün bazında yapılan harcamalar yer almaktadır.

¹⁶ TKB, a.g.e., s.27, (yeniden uyarlanmıştır)

Tablo – 4. Yıllar İtibariyle FEOGA harcamaları (2000-2003 arası)

Ürün Grupları	2000		2001		2002		2003	
	(Milyon €)	(%)	(Milyon €)	(%)	(Milyon €)	(%)	(Milyon €)	(%)
Ekilebilir Ürünler	16663	42.5	17848	41.5	17916	41.8	16790	37,5
Şeker	1910	4.8	1704	3.9	1 401	3.2	1482	3,3
Zeytin Yağı	2210	5.6	2473	5.7	2 366	5.4	2341	5,2
Kurutulmuş Yem ve sebzeler	381	0.9	384	0.9	385	0.9	389	0,9
Tekstil Bitkileri	991	2.4	831	1.9	966	2.2	908	2,0
Sebze ve Meyve	1551	3.9	1654	3.8	1650	3.8	1609	3,6
Şarap	766	1.9	1153	2.6	1392	3.2	1381	3,1
Tütün	984	2.4	1000	2.3	983	2.2	973	2,2
Diğer tarım ürünleri	350	0.9	308	0.7	300	0.7	303	0,7
Süt ve süt ürünleri	2544	6.4	2345	5.5	1912	4.4	2672	6,0
Siğir ve dana eti	4540	9.3	6978	16.1	8095	18.4	8404	18,8
Koyun ve keçi eti	1736	3.5	1620	3.7	672	1.5	1805	4,0
Domuz eti, kümes hayvanları eti ve yumurta	2579	5.3	721	2.1	767	1.9	204	0,5
Balıkçılık ürünleri	9	0.0	17	0.0	17	0.0	14	0,0
TOPLAM (yalnızca piyasa düzenleri)	35088	89.6	38485	89.7	38206	89.4	40082	89,5
Kırsal Kalkınma	4 176	10.4	4495	10.3	4595	10.6	4698	10,5
GENEL TOPLAM	39264	100	42980	100	42801	100	44780	100

Yukarıdaki tabloda yer alan verilere bakıldığında 2000 – 2003 yılları arasında kapsayan bir karşılaştırma yapılabilir. Buna göre; ekilebilir ürünler için yapılan

harcamalarda bir azalış gözlemlenirken benzer bir azalma da domuz, kümes hayvanları ve yumurta sektöründe yaşanmıştır. Öte yandan, sığır ve dana eti harcamaları iki katına çıkmıştır. Şeker, tütün ve zeytinyağı ile sebze – meyvedeki kısmı azalmaların yanı sıra, tekstil bitkileri ve diğer tarım ürünleri neredeyse sabit harcama düzeyine sahiptir. Özet olarak, sabit kalan piyasa düzenleri ve kırsal kalkınma harcamalarının iç yapılarında birtakım değişiklikler olduğu ve artık hayvansal üretime yönelik harcamaların arttığı gözlemlenmektedir. Ekilebilir ürün harcamalarındaki genel artış ve sığır – dana eti ile ilgili genel artışın sebepleri arasında 2000’li yıllarda patlak veren deli dana hastalığı gösterilebilir. Bu durum, AB’nin gıda güvenliği, hijyen ve hayvan sağlığına yönelik hassasiyetlerin artmasına ve nihayetinde de veterinerlik ve gıda güvenliği ile bitki sağlığı konularının tarım ve kırsal kalkınma konularından ayrılmasına yol açmıştır.

Aşağıda yer alan tablo (Tablo – 5) yukarıda ileri sürülenleri destekler niteliktedir¹⁷. Buna göre; 1999 yılında FEOGA’dan yapılan bitkisel ürün harcamaları hayvansal ürün harcamalarının yaklaşık 3 katı iken, 2003 yılında bu oran 2 kata kadar düşmüştür. Sabit kalan bitkisel ürün harcamalarının yanı sıra hayvansal ürün harcamalarının önemli oranda arttığı görülmektedir. Öte yandan kırsal kalkınma harcamaları da önemli oranda artmıştır.

1999’da yaklaşık 80 milyon € olan AB bütçesi, 2001’de 101 milyon €’ya ve 2003’te 97 milyon € civarında gerçekleşirken, FEOGA ve OTP’nin maliyetinin de arttığı görülmektedir. AB bütçesi içindeki toplam tarım harcamaları 1999 yılında 45 milyon € civarındayken; 2003 yılında bu rakamın yaklaşık 48 milyon €’ya yükseldiği gözlemlenmiştir. Bu artışın, FEOGA’nın Garanti Bölümünden yapılan harcamaların yükselmesinden be bunun da hayvansal ürünlü harcamaların artmasında kaynaklandığı söylenebilir. Özet olarak, hayvansal ürünlere yapılan harcamalardaki artış, Garanti Bölümü harcamalarını ve hatta OTP maliyetinin de etkilemektedir.

¹⁷ TKB, a.g.e., s.28

Tablo – 5. AB Bütçesinde OTP'nin Yeri (1999 – 2003 arası)

	1999 (milyon €)	2000 (milyon €)	2001 (milyon €)	2002 (milyon €)	2003 (milyon €)
AB Bütçesi	79 248.9	77 878.8	101 051.0	95 656.4	96 991.6
Yönlendirici İlke	45 188.0	46 549.0	48 788.0	50 867.0	51.889.0
1.FEOGA Garanti	39 540.8	40 466.7	42 083.3	44 230.2	44 780.5
-Bitkisel Ürünler	26 739.1	25 812.3	26 713.6	27 349.0	26 176.0
-Hayvansal Ürünler	9 440.0	9 275.7	9 558.3	10 859.6	13 099.0
-Bağlı harcamalar	773.4	1 173.0	1 447.5	1 426.6	807.5
-Kırsal Kalkınma	2 588.3	4 176.4	4 363.8	4 595.0	4 698.0
-Parasal Rezerv	(500)	(500)	(500)	(250)	0
2.FEOGA Yönverme	5580.4	1387.3	3508.9	2 957.1	3 122.7
3. Diğer Tarımsal Harcamalar	145.8	49.1	49.8	55.3	42.1
4.Toplam tarım harcamaları	45 267.0	41 903.1	45 642.0	47 242.6	47 945.3
5.OTP Kapsamındaki değişiklikler	2 390.9	2 395.2	1 972.9	1 892.6	1 901.9
-Olağan vergiler	1 187.3	1 198.4	1 132.9	1 121.7	1 173.1
-Şeker Vergileri	1 203.6	1 196.8	840.0	770.9	728.8
OTP'nin net Maliyeti	42 876.1	39 507.9	43 669.1	43 350.0	46 043.4

1992 yılına gelene dek, harcamaların büyük çoğunluğunu müdahale alımları, depolama giderleri, ihracat iadeleri gibi ürünlere fiyat desteği sağlayan harcamalar oluşturmaktaydı. 1992 Mac Sharry reformundan sonra, bu tür

önlemlerin Garanti Bölümü içindeki payı hayli azalarak, çiftçilere doğrudan gelir desteği şeklindeki tutarlar daha fazla paya sahip olmaya başlamıştır.

Ayrıca 1992 yılında oluşturulan Mac Sharry reformları sonucu, belirli kırsal kalkınma tedbirleri için yapılacak harcamalar da Garanti Bölümü kapsamına alınmıştır. Gündem 2000 reformu ile tek bir Tüzük olarak birleştirilen kırsal kalkınma önlemleri de 2000 yılından itibaren Garanti Bölümünden karşılanmaktadır. Garanti Bölümü'nün tüm harcamaları "zorunlu harcamalar" olarak bilinmektedir. Zorunlu harcamalar, Garanti Bölümünün tamamı, Yönverme Bölümünün bir kısmı, balıkçılık alanındaki harcamalar ve gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımları içermektedir. AB Bütçesinin $\frac{3}{4}$ 'ünü oluşturan bu harcamaların miktar ve içeriğinde son söz Avrupa Konseyi'nindir.

Yönverme Bölümü ise AB üyelerine tarımsal yapılarının iyileştirilmesi için yatırım, altyapı, eğitim ve benzeri alanlarda proje bazında verilecek destekleri kapsamaktadır. Bu projeler, orta ve uzun dönemde tarım sektöründeki yapısal uyumu gerçekleştirmeye çalışmakta, ayrıca verimliliği arttırmaya yönelik çalışmaları mali yönden desteklemektedir. Projelere üye ülkeler ile Topluluğun ortak finansman sağlaması, Yönverme Bölümü'nü Garanti Bölümü'nden ayıran temel farktır. Yönverme bölümünün toplam FEOGA bütçesi içindeki payı, Garanti bölümüne göre çok düşüktür. Ancak zaman içinde yapısal politikalara verilen önemin de artmasıyla, Garanti bölümü harcamaları azalırken, Yönverme bölümü harcamaları artmaktadır.

Yönverme Bölümü, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası kapsamında yapısal politika önlemleri ve belirli kırsal kalkınma tedbirlerini finanse etmektedir. Aslında Garanti Bölümü gibi 1957 Roma Antlaşması ile oluşturulan bu bölüm, 1970 yılında yapısal politikaların oluşturulmaya başlandığı zamanlarda işlemeye başlamıştır.

FEOGA'nın Garanti ve Yönverme Bölümleri arasındaki temel fark, Yönverme Bölümü finansmanına üye ülkelerin de doğrudan katılmalarıdır. Topluluk Bütçesi Garanti Bölümü harcamalarını doğrudan karşılarken, Yönverme Bölümü harcamalarına kısmen katılır.

Yönverme Bölümü; tarımsal yapılara ilişkin üye devlet politikalarının koordine edilmesi, Manshold Planı ile ortak bir yapı politikası oluşturulması için mutabakata varılması ve geniş kapsamlı, bölgesel özelliklerin dikkate alındığı ve

bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılmaya çalışıldığı ve kırsal kalkınma politikalarının önem kazanması gibi farklı evreler sonucu çeşitli yatırımların finansmanına katılmıştır. Yönverme Bölümü kapsamında üye ülkelerin tarımsal yapılarının geliştirilmesi amacıyla altyapı ve yatırımlar proje bazında desteklenir. Söz konusu Bölümden verilecek destek miktarı, üye ülkenin ekonomik potansiyeli ve projenin nitelikleri gibi belirli kriterler ışığında değerlendirilerek karşılaştırılır.

2.2.2 FEOGA'nın AB Bütçesindeki Yeri

FEOGA mali anlamda özerk bir fon olmayıp, Topluluk bütçesinin bir parçasını oluşturduğundan Topluluğun genel bütçe prosedürüne tabidir¹⁸. Bu açıdan Topluluk bütçesinin gelir ve gider kaynakları ile genel işleyişinin anlaşılması, FEOGA'nın yer aldığı mekanizma ve prosedürün anlaşılması ve Ödeme Kuruluşlarının FEOGA ve OTP ile olan ilişkisini tarif etmek açısından yararlı olacaktır.

Topluluğun kurulmasını takiben Topluluk bütçesi üyelerin mali katkılarından oluşmaktaydı. 21 Nisan 1970 tarihinde alınan bir kararla Topluluğa mali özerklik tanınarak, "Öz Kaynaklar" denilen bir sistem oluşturulmuştur. 1 Ocak 1978'den itibaren de bütçe tamamen sözkonusu öz kaynaklarla finanse edilmeye başlanmıştır.

1992 yılından itibaren Toplulukta "Tek Pazar"ın gerçekleştirilmesi yönünde önemli bir olay olan Avrupa Tek Senedi, üye ülkelerin GSMH'lerinin (GSMH) belirli bir yüzdesine eşit oranda bir kaynağın Topluluk Bütçesine devredilmesine imkân sağlayarak ve Bütçe ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosunun yetkilerini artırarak, Topluluğun harcamalarının finansmanında yeni imkânlar ve yollar sağlamıştır.

Konsey tarafından 24 Haziran 1988 tarihinde kabul edilen ve 15 Temmuz 1988 tarihli Topluluklar Resmi Gazetesinde yayınlanarak yürürlüğe giren (88/376/EEC) Konsey Kararı ile de Bütçenin öz kaynakları şu şekilde tespit edilmiştir¹⁹:

- Tarım vergileri, şeker ve izoglüköz resimleri,

¹⁸ YAZGAN, a.g.e., s.41

¹⁹ YAZGAN, a.g.e., s.42

- Gümrük vergileri,
- Katma Değer Vergisi'nden alınan pay ve
- Gayri Safi Milli Hasılaya bağlı Ek Kaynak (Dördüncü Kaynak).

1988 yılında aldığı kararda Konsey, GSMH katkı payı olarak adlandırılan bu kalemden üye ülkelerin ödeyecekleri katkı paylarının aşağıda belirlenen oranlarda olmasını da kararlaştırmıştır. Aynı Karara göre, üye ülkelerin GSMH katkı payı olarak adlandırılan bu kalemden ödeyecekleri toplam tutar, Topluluk GSMH'sinin yüzde 1,20'sini aşamayacaktır. Bütçe ile ilgili diğer bir önemli düzenleme de; 12 Kasım 1994 tarihli Topluluklar Resmi Gazetesinde yayımlanan (94/728/EC) Konsey Kararı'dır. Buna göre, Bütçenin gelir kalemleri diğer düzenlemede olduğu gibi kalmış; ancak, KDV katkı payı oranı, kademeli olarak yüzde 1'e indirilirken, GSMH katkı payı yüzde 1,27'ye yükseltilmiştir.

AB bütçesine dair bazı verileri değerlendirmek gerekirse, aşağıdaki tablo (Tablo – 6) yardımıyla bazı sonuçlara ulaşılabılır. Bu tabloda, AB bütçesinin hangi kalemlerden elde edildiğine dair 1988, 1993, 2000, 2002 ve 2003 verileri vardır²⁰. Buna göre; tarım vergileri, şeker ve izoglükoz resimlerinden elde edilen gelir 1988 yılındaki AB bütçesinin %6.2'lik kısmını oluştururken zaman içerisinde bu oran önce 2.9 ve 2.1 daha sonra ise 2003 yılında %1.5'a kadar düşmüştür. Benzer bir şekilde; gümrüklerden elde edilen gelirlerin %22.3'lük bir payı varken, daha sonra bu pay %11'e kadar gerilemiştir. AB bütçesinde vergilerin ve gümrük gelirlerindeki bu azalışın arkasındaki nedenin; DTÖ görüşmeleri kısıncında ve ABD'nin baskısı altında kalan AB'nin, OTP'de reformlara gitmesi ve gümrük vergilerini azaltması olduğu düşünülmektedir. Tüm bunlara karşın AB bütçesinin önemli bir kısmı artık dördüncü kaynaklardan gelmektedir. Üye ülkelerin GSMH'lerinden aktarılan bu payın artması AB bütçesini destekler niteliktedir. Üye ülkelerin ekonomileri geliştikçe otomatik olarak GSMH'dan AB bütçesine ayrılan paylar da artmıştır. OTP reformları sonucu gümrük vergileri ve resimlerden gelen finansman azalınca, önceleri sadece %10'lar civarında olan dördüncü kaynak gelirleri 2003 yılında %61'e kadar çıkmıştır. AB'nin, gelirlerindeki azalmayı bu şekilde dengelemek istediği görülmektedir.

²⁰ DTM, a.g.e., s.133

Tablo – 6. AB Bütçesi Gelirleri (1988 – 1993 – 2000 – 2002 – 2003)

GELİR ÇEŞİDİ	1988		1993		2000		2002		2003	
	(milyon €, %)	milyon €	milyon €	%	milyon €	%	milyon €	%	milyon €	%
Vergiler, Resimler	2606	6.2	1930	2.9	2038	2.1	1420	1.2	1426	1.5
Gümrük Vergileri	9310	22.3	11056	16.8	11665	13.0	10300	10.7	10714	11
KDV	23928	57.2	34490	52.5	34049	38.1	22601	23.6	24121	25
Dördüncü Kaynak	4446	10.6	16518	25.2	37805	42.3	46605	48.7	59404	61
Diğer Kalemler	1554	3.7	1680	2.6	3883	4.3	16768	17.6	1837	2
TOPLAM	41844	100.0	65674	100.0	89440	100.0	95656	100	97503	100

Aşağıda yer alan tabloda ise (Tablo – 7) yıllar itibariyle AB harcamalarının fonlara dağılımı gösterilmektedir²¹. Buna göre 1973, 1988, 1993 ve 2000 yılları için en büyük harcamanın FEOGA – Garanti Bölümü için yapıldığı görülmektedir. Ancak, 1973 yılında %76.8 ile en yüksek payı alan FEOGA – Garanti Bölümü harcamalarının, 2000 yılında %45'e kadar gerilediği görülmektedir. Buna karşın, yapısal fonlara ayrılan pay %5.5'ten önce 15.1 ve 30.7'e ve nihayetinde de 2000 yılında yaklaşık %35'e kadar çıkmıştır. Bunun arkasındaki neden ise Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) için ayrılan payın artmasıdır. Öte yandan Uyum Fonu (Cohesion Fund) ve araştırma giderleri ile harcamaları da nispeten artmakla birlikte, bu artış asla büyük oranlarda olmamıştır. Dış faaliyetlere ayrılan harcamam miktarları ise önemli derecede artmıştır.

²¹ DTM, a.g.e., s.134

Tablo – 7. Yıllar İtibariyle AB Harcamalarının Sektörel Dağılımı

SEKTÖRLER	1973		1988		1993		2000	
	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%
FEOGA - Garanti	3.614	76.8	26.395	62.1	34.936	52.4	41.494	45
Yapısal Fonlar	259	5.5	6.419	15.1	20.478	30.7	31.957	34.6
FEOGA - Yönverme	11	0.2	1.141	2.7	2.914	4.4	3.510	3.8
ABKF (ERDF)			2.980	7	9.546	14.3	14.226	15.4
ASF (ESF)	248	5.3	2.299	5.4	5.383	8.1	7.675	8.3
Uyum Fonu	-	-	-	-	795	1.2	2.800	3
Araştırma v.s.	70	1.5	1.129	2.7	2.232	3.3	3.600	3.9
Dış Faaliyetler	63	1.3	768	1.8	2.857	4.3	5.542	6.0
İdari Harcamalar	245	5.2	1.906	4.5	3.319	5	4.723	5.1
Diğer	253	5.4	4.404	10.4	960	1.4	2.621	2.3
TOPLAM	4.505	100	41.022	100	64.783	100	89.441	100

FEOGA kurulduğundan bu yana Topluluk bütçesinden yapılan harcamalarda en fazla paya sahip kalem olması nedeniyle hem büyük önem taşımış, hem de çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır (Bakınız Tablo – 8). İlk yıllarda %90'lara varan bir oranı kapsayan FEOGA'nın payı, daha sonraki yıllarda Topluluğun diğer ortak politikalarına yapılan harcamalarının artması ve eleştiriler karşısında OTP'nin sürekli reforma tabi tutulması ile nispeten azalmıştır. 1999 Berlin zirvesinde getirilen düzenlemeye göre; FEOGA'ya bütçeden aktarılacak öz kaynaklar için üst limit (toplam AB GSMH'sinin %1.27'si) belirlenmiştir. Bu oran 1988 yılı için %1.15, 1992 yılı için ise %1.20 olarak tespit edilmiştir.

FEOGA aslında AB bütçesinin bir bölümü olup, gelirleri AB bütçesinin genel gelirlerinden oluşmaktadır. AB Bütçesinin gelirlerini; ortak gümrük vergisi, tarımsal vergiler, katma değer vergisi gelirleri (1999 yılı için KDV'nin % 1'i), üye ülkelerin gayri safi milli gelirlerinden bütçeye yaptıkları aktarmalar (bu oran son yıllarda %

1,27 olarak uygulanmaktadır) ve diğer gelirler (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu vergilerinin bir bölümü, AB organlarında çalışanların ücretlerinden kesilen gelir vergisi ile sosyal güvenlik kesintileri, AB organlarınca taşınır ve taşınmaz mal satışlarından sağlanan kira, faiz ve döviz gelirleri, borç alma ve verme işlemlerinden sağlanan gelirler, Birlik programlarına katkı, ücret karşılığı yapılan hizmet gelirleri ve geri ödenen harcamalar, önceki mali yıldan devreden bakiyeler) oluşturur. 1980 yılına kadar AB Bütçesi'nde % 70 ve üzerinde pay oluşturan FEOGA'nın yapılan reformlar çerçevesinde yıllar itibariyle toplam bütçe içerisindeki payı giderek azalmıştır. Bununla birlikte, 1998 yılında 81.834 milyar ECU olan AB bütçesinin 45.378 milyar ECU'sünü (% 55,7) FEOGA oluşturmaktadır.

Tablo – 8. 2003 Yılı Topluluk Bütçesi Sektörel Dağılımı²²

Sektör	Ayrılan Miktar (Milyon Euro)	Yüzde (%)
FEOGA Garanti Bölümü	44 780,45	44,9
Yapısal işlem ve harcamalar, mali mekanizma, diğer tarımsal ve bölgesel operasyonlar, ulaşım ve balıkçılık	34 164,03	34,3
Eğitim, gençlik, kültür, medya, bilgi, sosyal boyut ve istihdam	984,80	1,0
Enerji, Euratom nükleer konuları ve çevre	304,10	0,3
Tüketicinin korunması, iç pazar, sanayi, Trans-Avrupa ağları ve özgürlük, güvenlik ve adalet	1 267,88	1,3
Araştırma ve teknolojik gelişim	4 055,00	4,1
Dış faaliyetler	8 504,86	8,5
Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası	47,50	14,2
Garantiler ve rezervler	217,00	0,2
İdari harcamalar	5 360,07	5,4
TOPLAM	99 685,69	100,0

²² TKB, a.g.e., 29

Yukarıdaki tabloda (Tablo – 8) görüldüğü üzere 2003 yılında dahi en önemli bütçe kalemi FEOGA – Garanti Bölümünün payıdır. Yapısal faaliyetler ve bölgesel işlemler ile ulaşım ve balıkçılık için ayrılan pay %34 civarında olup, en önemli ikinci kalem konumundadır.

Tüm bu detaylı bilgiler ve rakamlar ışığında, FEOGA'ya ve OTP'ye ilişkin birkaç eleştiriye yer vermek gerekmektedir. Kurulduğu yol olan 1962'den beri eleştirilere maruz kalan FEOGA, bu problemlerin kaynağı olan OPT ile özdeşleştirilmektedir.

Bu eleştirileri birkaç madde halinde sıralayabiliriz:

- Stoklama giderlerinin artması,
- Üretim fazlalarının bütçede aşırı yük oluşturması,
- Müdahale alımlarının üretimi körüklemesi ve bütçe maliyetlerinin artması,
- Desteklerin büyük toprak ve işletme sahiplerinde toplanması sonucu küçük ve orta ölçekli aile gelirlerinin azalması,
- Genişleme sonucu tarımsal nüfusun, tarımsal desteklerin ve de sorunların artması.

2.3 Ödeme Kuruluşlarının FEOGA ile İlişkisi ve OTP İçindeki Yeri

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA), AB Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) uygulamaya geçirilmesi ve kaynak aktarılması için kurulmuş olmakla birlikte, AB üyesi ülkelerdeki tarım politikalarının yönlendirilmesini de hedef edinmiştir. Birçok sorundan dolayı FEOGA ve OTP'ye ilişkin yoğun eleştiriler getirilmiştir. Bu nedenle, OTP'de birçok reform gündeme gelmiştir. FEOGA'nın da, 2007 – 2013 yılları için geçerli olan IPA Programı (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) kapsamında bazı değişikliklere uğraması ve Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAFG) ve Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) gibi iki ayrı fona bölünmesi planlanmaktadır.

AB Komisyonu, üye ülkelere sözkonusu harcamalar için yapılacak ön ödemeleri karşılamak üzere işletme sermayesi için kaynak aktarabilir. FEOGA'dan aktarılacak kaynakların doğru yere gitmesi ve uygulamaların AB kurallarına göre yapılabilmesi için üye ülkelerin Tarım Bakanlıkları bünyesinde kurulan Ödeme Kuruluşları, AB Komisyonu'ndan gelen tarımsal destekleri yönetir. Her mali yılın

sonunda, üye ülkelerdeki Ödeme Kuruluşları, yapılan ödemelerin yıllık kayıtlarını ve sözkonusu ödemelerin usulüne uygun, tam, kesin ve doğru biçimde yapıldığını AB Komisyonu'na garanti ederek belirlenen formata göre hazırlanan raporlarını sunarlar. Komisyon, Ödeme Kuruluşlarının hesaplarını Mayıs ayından önce ibraz eder ve her yıl Temmuz ayından önce Fon'un idaresine ilişkin bir raporu AB Konseyi ve Parlamentosu'na sunar²³.

Görüldüğü üzere, Ödeme Kuruluşları, AB Komisyonu ile aday ülke arasında kilit bir görev üstlenmiştir. AB Komisyonu'nun ilgili organlarınca denetimden (dış denetim) geçirilen Ödeme Kuruluşları, üye ülkedeki siyasi baskıdan uzak ve özerk bir konumda faaliyet göstermektedir. Üye ülkedeki Yetkili Otorite tarafından akredite edilen Ödeme Kuruluşları, Sertifikasyon Kurumu tarafından da denetlenirler.

Tüm bu iç ve dış denetimlerin gerekçesi, AB Komisyonu'ndan bilgi ve AB tarım bütçesini yönetmekle görevli FEOGA'dan mali kaynak aktaran Ödeme Kuruluşlarının görevlerini daha iyi yerine getirmesidir. OTP'deki her reformdan ve düzenlemelerden nasibini alan FEOGA'nın, Ödeme Kuruluşlarının çalışma sistemi üzerinde de bazı yansımaları olmaktadır.

Aslında ilk zamanlarda AB bünyesinde, AB tarım politikalarını yürütmekle sorumlu olan Müdahale Kuruluşları (Intervention Agencies) mevcut idi. Üye ülkeler, AB standartlarına uygun mekanlarda düzenli piyasa ve fiyat izleme, depolama, satın alma, satış ve stok kontrolü ile müdahale ürünlerinin kullanımına ilişkin kontrol sistemleri de dahil olmak üzere AB müdahale sistemlerini bu kurumlar vasıtasıyla uygulamak durumundaydılar.

FEOGA Garanti Bölümü düzenlemeleri içinde Müdahale Kuruluşlarına ilişkin Tüzükler yer almaktadır. Buna göre; 1643/89 sayılı tüzük Müdahale Kurumlarının gerçekleştirdikleri işlemlere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler öngörmektedir²⁴. Yeri gelmişken burada ayrıca; AB üyesi ülkelerde faaliyet gösteren Müdahale Kurumlarının bu faaliyetleri sırasındaki finansman giderlerinin hesaplanması için kullanılan yöntem ve faiz oranına ilişkin ayrıntılı hükümler

²³ 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EC) sayılı "Ortak Tarım Politikasının Finansmanı" hakkındaki Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 160 , s.103-112

²⁴ 13 Haziran 1989 tarih ve 1643/89 sayılı "Müdahale Kurumlarınca Tarımsal Ürünlerin Depolanmasına Dair İşlemler" hakkındaki Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 162 , s.12-17

öngören 411/88 sayılı Komisyon Tüzüğü²⁵; Müdahale kurumları tarafından gerçekleştirilen depolama esnasında tarım ürünlerinde ortaya çıkan miktar kayıplarına ilişkin tolerans sınırının tanımlandığı 147/91 sayılı tüzüğü²⁶; devlet tarafından yapılan müdahale alımlarının finansmanı ile ilgili yıllık hesaplarda dikkate alınacak gider kalemlerini, bunların ve muhafaza nedeniyle ortaya çıkan miktar kayıplarının muhasebeleştirilmeleri konularını içeren 3492/90 sayılı tüzüğü²⁷; AB'de faaliyet gösteren müdahale kurumlarının uyguladığı muhasebe kurallarına ilişkin hükümler öngören 3597/90 sayılı tüzüğü²⁸ ve devlet müdahale stoklarının değerlendirilmesine ilişkin AB sistemi konusunda hükümler öngören 2148/96 sayılı tüzüğü²⁹ belirtilmesinde fayda görülmektedir.

Özellikle 1992 yılındaki Mac Sharry reformlarından sonra, Müdahale Kuruluşu yerine Ödeme Kuruluşu terminolojisinin ön plana çıktığını görmekteyiz. Bunun nedeni, tarımsal desteklerin üretimi aşırı artırması sonucu reformlara gidilmesi ve tarımsal desteklerin, üretim, müdahale ve ihracat geri ödemelerinden daha çok, kırsal kalkınma ve doğrudan gelir desteğine kaymasıdır. Bu ve benzeri nedenlerle, daha önceleri müdahaleci yapısı ağırlık kazanan bu kurumlar, ödeme ve uygulama birimleri daha belirgin olan organizasyonlara dönüşmüştür.

Önceleri, ağırlıklı olarak müdahale alımlarını gerçekleştiren bu kurumlar, kırsal kalkınma, balıkçılık ve su ürünleri ile doğrudan gelir desteği gibi diğer uygulamalara geçince Ödeme Kuruluşu olarak adlandırılmaları kaçınılmaz olmuştur. Dolayısıyla, Müdahale Kurumları da Ödeme Kuruluşlarının şemsiyesi altında, müdahale işlevini gören birimlere indirgenmişlerdir.

2003 yılında yapılan son OTP reformu ile müdahale alımlarının ve ihracat geri ödemelerinin giderek kademeli olarak azaltılması planlanmaktadır. DTÖ ve Uruguay Turu neticesinde alınan kararlar doğrultusunda, kırsal kalkınma ve tarımsal çevreye prim veren AB desteklemelerinin, politika uygulama araçları da kabuk değiştirmektedir. Bu yeni araçlar, Kırsal Kalkınma Ajansları ve Ödeme

²⁵ 12 Şubat 1988 tarih ve 411/88 sayılı “Müdahale Kurumlarınca Yapılan Müdahalelere İlişkin Finansmanın Hesaplanmasına Dair Metot ve Faiz Oranları” hakkındaki Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 040, s.25-27

²⁶ 22 Ocak 1997 tarih ve 147/91 sayılı “Tarımsal Ürün Müdahalelerindeki Depolama Kayıplarına İlişkin Tolerans Sınırları” hakkındaki Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 017, s.9-10

²⁷ 27 Kasım 1990 tarih ve 3492/1990 sayılı “Müdahalelerin Finansmanı ve Miktar Kayıplarının Muhasebeleştirilmesiyle” ilgili Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 337, s.3-6

²⁸ 12 Aralık 1990 tarih ve 3597/90 sayılı “Müdahale Kurumları Muhasebe Kurallarına” ilişkin Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 350, s.43-46

²⁹ 09 Kasım 1996 tarih ve 2148/96 sayılı “Devlet Müdahale Stoklarının Değerlendirilmesine” ilişkin Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 288, s.6-13

Kuruluşları olarak göze çarpmaktadır. Sıkça birbiriyle karşılaştırılan bu iki yapı üzerine ileriki bölümlerde daha geniş ve detaylı olarak durulacaktır.

Yukarıda özetlendiği üzere, Müdahale Kurumları olarak ortaya çıkan bu yapılar zaman içerisinde isim ve işlev değiştirerek, Ödeme Kuruluşlarına dönüşmüşlerdir. Aşağıdaki bölümde, Müdahale Kurumlarına ilişkin olarak daha detaylı bilgileri bulabilirsiniz.

Kırsal kalkınma desteklerinin önem kazanmasıyla, SAPARD Ajansı olarak akredite edilen Kırsal Kalkınma Ajansları da, üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşlarına dönüşen bir diğer yapılanmadır. FEOGA'nın da EAFG ve EAFRD gibi iki ayrı fona bölünmesi düşünülmektedir. Ancak, değişen OTP ve kurumsal yapılar içerisinde değişmeyen tek şey, AB Komisyonu ile üye ülke arasındaki kilit rolü üstlenen özerk organizasyonlarının varlığıdır. Bugünlerde, Ödeme Kuruluşu olarak adlandırılan bu yapılar ileride farklı adlar altında akredite edilseler de işlevleri temelde aynı kalacaktır: "AB tarım desteklemelerini yerine getiren herhangi bir fondan kaynak aktararak, üye ülkedeki tarım sektörünü, DTÖ ve bütçe daralmasından etkilenen reformlar kışkıracısındaki OTP'ye uyumlaştırmak".

3. ÖDEME KURULUŞLARI

Ödeme Kuruluşları (Paying Agencies), Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde, genellikle Tarım Bakanlığı bünyesinde görev yapan ve AB kurallarına göre ödeme yapma yetkisi verilmiş kurumlardır. Ödeme Kuruluşları, üye ülkelerde Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) yürütülmesi için ayrılan finansmanın kullanılmasını sağlarlar. OTP harcamaları, FEOGA'nın (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu) Garanti ve Yönerme bölümlerinden gerçekleştirilir. AB'nin yıllık bütçesinin yarısından biraz fazlasını oluşturan bu harcamalar, kullanıcılara üye ülkelerdeki Ödeme Kuruluşları yoluyla ödenir³⁰.

Üye devletler OTP finansmanının karşılanmasına ilişkin tüm uygulamalarda ulusal kanunlarına göre hareket ettiklerinden Ödeme Kuruluşlarının idari yapıları ve uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak genel geçerliliği olan şeylerin başında, ilgili AB tüzüklerinde yer alan kurallara uyulması, uluslar arası muhasebe standartlarının kabul edilmesi, Ödeme Kuruluşunun diğer fonksiyonlarından bağımsız bir İç Denetim Biriminin olması ve hesapların AB kurallarına göre aklanmasıdır. Bunlar, üye ülkelerdeki tüm Ödeme Kuruluşları için geçerli olan genel kaidelerdir.

AB Ödeme Kuruluşlarının yöneticileri 1996 yılından beri her dönem başkanlığında en az bir kez toplanmaktadır. Toplantılara Parlamento, Konsey ve Komisyon temsilcileri de katılmaktadır³¹.

3.1 Ödeme Kuruluşlarının Görevleri

Ödeme Kuruluşları, temel olarak;

- ödeme taleplerinin kabul edilebilirliğini,
- söz konusu ödeme yapılmadan önce ödemeye konu olacak faaliyetlerin Topluluk kurallarına uygunluğunu,
- ödemelerin doğru olarak yapılıp, muhasebe kayıtlarına tam olarak geçirilip geçirilmediğini ve

³⁰ YAZGAN, a.g.e., s.62

³¹ YAZGAN, a.g.e., s.63

- gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edilip edilmediğini ulusal düzeyde kontrol eder³².

Ödeme Kuruluşları tarafından yapılan ödemeler genellikle aşağıdaki gibidir :

- Doğrudan gelir ödemeleri,
- İhracat geri ödemeleri,
- Müdahale alımları,
- Balıkçılık ve su ürünleri destekleri,
- Kırsal Kalkınma destekleri ve
- Ulusal destekler.

Ödeme Kuruluşları, OTP'nin üye ülkelerde uygulanmasını takip etmek ve AB'den gelen finansal kaynakların, kurallarına göre dağıtılmasını sağlamakla görevlidir. Bunu yerine getirirken ilgili AB tüzüklerine göre hareket etmek durumunda bulunan Ödeme Kuruluşları, iç ve dış denetim kriterlerini de karşılamak durumundadır. AB Komisyonu, Sertifikasyon Kurumu ve Yetkili Otorite tarafından dış denetimden geçirilen Ödeme Kuruluşları, kendi içinde ve varsa Delege Organlar bünyesinde de iç denetimi gerçekleştirmek durumundadır. Her bir organın, idari yapının ve örgütlenmenin ayrı bir fonksiyonu vardır. Nitekim, OTP gibi karmaşık ve maliyetli bir politikanın yürütülmesi de ancak böyle olmaktadır.

Bu görev zincirinde, üye devletlerin de birtakım yükümlülükleri vardır. Üye devletler, ödeme yapmakla görevlendirdiği kurumlar hakkında ayrıntılı bilgileri, şayet birden fazla kurum ödeme yapmakla görevlendirildi ise, AB'ye sunulacak tüm verileri ülke çapında toplamakla sorumlu kuruma ilişkin detaylı bilgileri AB Komisyonuna iletmekle yükümlüdürler. Ayrıca, Topluluk kurallarının yeknesak olarak uygulanmasını sağlayacak tedbirleri almak zorundadırlar. Ödeme Kuruluşlarının isimleri, akreditasyon statüleri, ilgili kuruluş yasaları ve yönetmelikleri ile OTP Topluluk kurallarının uygulanmasına ilişkin yapılan ödemelerin iç denetim ve muhasebe sistemine ilişkin idari koşullar hakkında bilgiler³³ de Komisyon'a zamanında ulaştırılmalıdır. Üye devletler tüm bunlara ek

³² 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EC) sayılı "Ortak Tarım Politikasının Finansmanı" hakkındaki Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 160 , s.103-112

³³ 25 Ekim 1999 tarih ve 2390/1999(EC) sayılı "1663/95 sayılı Tüzüğün Uygulanmasına İlişkin Detayları" belirleyen Komisyon Tüzüğü (*Official Journal* L 295, s.1-63), her üye devletin 30 işgünü içinde ve belirlenmiş formatta Garanti Bölümü kapsamında yapılan ödemelere ilişkin tutulan hesapların bilgisayar ortamına aktarılarak Komisyon'a gönderilmesine ilişkin ayrıntılı kurallar öngörmektedir. 16 Şubat 1996 tarih ve 296/96/EC sayılı "FEOGA Garanti Bölümüne Yapılan Harcamaların Aylık Kaydı" konulu Komisyon Tüzüğü (*Official Journal* L 039, s.5-8) de, Garanti Bölümünce karşılanacak harcamalar için üye devlet

olarak, ödemelere ilişkin tüm ek bilgileri ve gerekli fiziksel ve idari denetimlerin yapıldığına ilişkin belgeleri de bulundurmalarıdır.³⁴

21 Aralık 1989 tarih ve 4045/89/EEC sayılı Konsey Tüzüğü³⁵, FEOGA Garanti Bölümü kapsamında yapılan ödemelere ilgili ticari belgelerle ilgili işlemlerin üye devletlerce tam ve doğru olarak gerçekleştirilmesi için gerekli incelemeler yapılmasına ilişkin kurallar içermektedir³⁶. Buna göre üye devletlerin incelemeleri başlatabilmesi için yapılan ödemelerin belirli tutarlara ulaşması gerekmektedir. Belirli bir dönem içerisinde gerçekleştirilecek bu incelemelerde, yapılan ödemelerin belirli kaynaklardan gelen bilgilerle doğrulanmalıdır. Bunu yapacak olan organlardan birisi de Ödeme Kuruluşlarının bünyesindeki İç Denetim Birimleridir.

22 Nisan 1997 tarih ve 723/97 sayılı Konsey Tüzüğü FEOGA Garanti Bölümü harcamalarının kontrolüne ilişkin üye devlet eylem programlarının uygulanmasına ilişkindir³⁷. Buna göre, Topluluk Komisyon tarafından uygun bulunan yeni eylem programlarının uygulanması için üye devletlerin üstlendiği harcamalara katkıda bulunmaktadır. Söz konusu programlar için öngörülen önlemler araştırma hizmetlerinin oluşturulması ve yeniden organizasyonu ile ilgili harcamaları da kapsayabilmektedir. Üye devletler almayı düşündükleri Topluluk finansmanına ilişkin eylem programlarını, uygulamanın başlayacağı yıldan önceki takvim yılının 1 Haziran tarihini geçirmemek kaydıyla sunmalarıdır.

15 Eylül 1997 tarih ve 1780/97 sayılı Komisyon Tüzüğü de, Garanti Bölümü harcamalarının kontrolünde, üye devletlerin denetimi sağlamak için oluşturdukları birimin eğitim, ekipman gibi masraflarını karşılamak için oluşturdukları eylem programlarının bir kısmının Topluluk tarafından karşılanmasına ilişkin kuralları kapsamaktadır³⁸.

Hazineleri ya da bağlı bir mali kurum aracılığı ile açılacak hesap adı ve numarasının Komisyon'a bildirileceği ve Ödeme Kuruluşlarının bu harcamalar için kullanılacak hesapların ayrıntılarıyla ilgili tüm bilgileri muhafaza etmelerine ilişkin hükümler içermektedir.

³⁴ 19 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EG) sayılı Konsey Tüzüğü

³⁵ 21 Aralık 1989 tarih ve 4045/89 sayılı "FEOGA Garanti Bölümünden Alınan Finansman Kaydının Üye Ülkelerce Tutulması" konulu Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 388, s.18-23

³⁶ YAZGAN, a.g.e., s.64

³⁷ 22 Nisan 1997 tarih ve 723/97 sayılı "FEOGA Garanti Bölümü Harcamalarının Kontrolüne İlişkin Üye Devlet Eylem Programlarının Uygulanması" konulu Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 108, s.6-8

³⁸ 15 Eylül 1997 tarih ve 1780/97 sayılı "723/97 Sayılı Konsey Tüzüğü'nün Uygulanmasına" dair Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 252, s.20-23

24 Nisan 1996 tarih ve 745/96 sayılı Komisyon Tüzüğü'ne göre³⁹; FEOGA Garanti Bölümü harcamalarının usulüne uygun biçimde yapılmaması sonucu Topluluk hukukunun ihlal edilmesi sonucunu doğuran işlemler sözkonusu olduğunda, bu işlemlerin kasten mi yoksa ihmal sonucu mu olduğunu tespit etmek açısından önemlidir. Bu konu tespit edilirken üye devletlerin ulusal mevzuatı uygulanır. Sözkonusu sürecin yürütülebilmesi için hukuka aykırı işlemin 100.000 ECU'yu geçmesi ve bir yıl boyunca aynı kişi tarafından işlenmesi gerekmektedir. Buna göre; Topluluk fonlarından kullanılan ve FEOGA Garanti Bölümünü zarara uğratan bu işlemlerle ilgili tüm saptamalar üye devletlerce yapılmaktadır. Tüm bu önlemlerin amacı, yetkisi olmayan kişilerin verilere ulaşmasını ve hukuka aykırı biçimde uygulamasını önlemektir.

AB'de Ödeme Kuruluşlarının nasıl bir formatta Komisyona rapor sunacağı belli olmakla birlikte, her bir Ödeme Kuruluşunun kullandığı bilişim sistemi ve bilgisayar veri tabanı farklıdır. Ülke koşullarına ve beliren ihtiyaçlara binaen bu sistemler değişmektedir. Önemli olan bu bilgisayar sistemlerinin güvenilir olması ve zamanında rapor iletilmesinin sağlanmasıdır. Bu bilgisayar sistemi delege edilerek dışarıdaki bir kurumun bünyesinde de olabilir. Ancak, sistemin güvenilirliğinin yanı sıra, kayıtlı olan verilerin başka bir amaçla kullanılmayacağı da garanti edilmelidir.

Her ne kadar müdahale ve ihracat geri ödemelerinin azalması ve hatta neredeyse 2012'den sonra sona ermesi söz konusu olsa bile Ödeme Kuruluşunun öneminin artacağını ileri sürülebilir. Özellikle kırsal kalkınma ve tarımsal çevre ile ilgili topluluk finansmanı harcamalarında Ödeme Kuruluşları önemli roller üstlenecektir. OTP, AB'nin en etkili ve en çok pay ayrılan ortak politikası olma özelliğini korumaktadır. OPD'de birçok değişiklikler olmaktadır ve gelecekte OPD'nin yapısının iyice değişeceği anlaşılmaktadır. Ancak, tüm bu değişiklikler Ödeme Kuruluşlarına olan ihtiyacı ortadan kaldırmaz hatta bu yeni ve reform niteliğindeki politika değişimlerinin etkili uygulanması için Ödeme Kuruluşlarının varlığı elzemdir. Bu yeni politikaların hayata geçirilmesi ve uygulanmasında Ödeme Kuruluşları daha aktif rol almalıdır. Bu sayede, AB Komisyonu ve üye ülke

³⁹ 24 Nisan 1996 tarih ve 745/1996 sayılı "1469/94 Sayılı Konsey Tüzüğü'nün Uygulanmasına" dair Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 102, s.15-18

arasında kilit bir rol üstlenen Ödeme Kuruluşları, daha da zorlu ama bir o kadar da prestijli bir sürece girecektir.

Son 10 yeni üye ülkeye bakıldığında Ödeme Kuruluşu konusunda bir yenilik görülmektedir. AB bünyesinde ilk defa uygulanan SAPARD (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı) Programı kapsamında, SAPARD Ajansı olarak faaliyet gösteren Kırsal Kalkınma Ajansları, daha sonra üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür. Adaylık sürecinde sadece AB kaynaklı kırsal kalkınma ve ulusal fonlardan gelen desteklere ait ödemeleri yapan bu ajanslar; üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüş ve DGD, müdahale alımları, ihracat geri ödemeleri, balıkçılık ve su ürünleri ile diğer alanlardaki destekleri de yerine getirmeye başlamışlardır.

Bu noktada, Türkiye için en uygun yapıyı son 10 yeni üyede aramak gerektiğini söyleyebiliriz. Her ne kadar AB – 15 ülkelerindeki örnekler de bizim için faydalı olsa da asla model olamayacaklardır. Çünkü işleyen bir sistemin içine enjekte edilen SAPARD Ajansları, sadece Estonya, Litvanya, Letonya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya ve Macaristan gibi en son üyeler ile Bulgaristan ve Romanya gibi aday ülkelerde varolmuştur.

Hırvatistan ve Türkiye için ise SAPARD, PHARE, ISPA ve CARDS programlarının bir benzeri olan IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) Programı uygulanacaktır. IPA Programının beş bileşeninden birisi olan Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) bünyesinde faaliyet gösterecek olan IPARD Ajanslarının, SAPARD benzeri ajanslar olacağı göz önüne alınırsa, Türkiye'nin, son 8 üye ülke ile aday 2 ülkenin tecrübelerinden faydalanması gerekliliği bir kez daha net şekilde görülecektir.

3.2 Ödeme Kuruluşlarının Yapısı

Ödeme Kuruluşlarının içinde birçok farklı departman, birim veya daire ya da direktörlük gibi üniteler olsa da her hangi bir Ödeme Kuruluşunun bünyesinde sahip olması gereken 5 birim şu şekilde sıralanabilir :

- ödeme yapmaya yetkili birim (banka işlevi),
- ödemelerin yönetimi ile ilgili birim,
- muhasebe birimi,

- iç denetim (teftiş) birimi ve
- teknik hizmetler.

3.2.1 İç Denetim Birimi

Ödeme Kuruluşlarınca, belirli bir dönem içerisinde gerçekleştirilecek incelemelerde, yapılan ödemelerin belirli kaynaklardan gelen bilgilerle doğrulanması gereklidir. Bunu sağlamak için etkin bir denetim sistemi olmalıdır. Ödeme Kuruluşu içindeki hesap denetimini, İç Denetim Birimi üstlenirken, üye ülkedeki Yetkili Otorite ve Sertifikasyon Kurumu da bazı denetimleri gerçekleştirir. Üye ülkedeki dış denetimi bu organlar yaparken, Avrupa Hesap Denetçileri Kurulu (ECA, European Court of Auditors) ve Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Birimi (OLAF, European Anti-Fraud Office) gibi bazı AB Komisyonu organları da, Ödeme Kuruluşları'nı denetler.

Burada üye devletlerin dikkat etmeleri gereken nokta, ödemeyi yapan birimden farklı olarak bir İç Denetim Biriminin oluşturulması ve sözkonusu denetim biriminin gerekli incelemeleri gerçekleştirmesidir. Bu birimin sorumlu olduğu alanlar (raporların hazırlanması, hesap denetimi, Ödeme Kuruluşunun faaliyetlerine ilişkin öneriler ve incelemeleri yapacak personelin eğitimi vb.) ilgili AB Tüzüklerinde ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Sözkonusu birim, Tüzüklerde belirtilen kurallara uygun olarak incelemesini gerçekleştirdikten sonra raporunu AB Komisyon'a göndermekle yükümlüdür. İç Denetim Birimi olarak adlandırılan bu birimler, Ödeme Kuruluşunun fonksiyonel hizmetlerinden bağımsız olmalı ve doğrudan Ödeme Kuruluşunun Başkanı'na rapor sunmalıdır. AB Komisyonu'nun ısrarla üzerinde durduğu bu birimin Ödeme Kuruluşu içerisinde çok etkili bir fonksiyonu vardır. AB Komisyonu, bu birimin raporlarına ve çalışma sistemine oldukça itibar etmekte ve Ödeme Kuruluşu'nun AB kurallarına uygun bir biçimde çalışması için İç Denetim Biriminin vazgeçilmez olduğuna inanmaktadır.

İç Denetim Birimi, AB'nin üzerinde önemle durduğu konulardan biridir. İç denetimi gerçekleştirecek sözkonusu birim, "bağımsız" olarak denetim görevini gerçekleştirmeli ve etkin bir muhasebe ve uluslararası düzeyde kabul edilmiş kontrol standartlarını karşılayan bir mali raporlama sistemi oluşturulmalıdır. İç denetimi gerçekleştirecek bu birim, uygun denetim tecrübesi ve eğitimine sahip iyi

dil bilen ve Topluluk Programlarının uygulanması konusunda yeterli bilgiye sahip personelden oluşmalıdır.

İç Denetim Biriminin, Ödeme Kuruluşu içindeki rolü çok önemlidir⁴⁰. İç muhasebe sistemlerinin, örgütün iç kontrollerinin ve yürütülen faaliyetler ile delege edilen fonksiyonlara ilişkin risk yönetiminin denetlenmesi için objektif bir izleme aracı oluşturmakla görevli olan İç Denetim Birimi; herhangi bir Ödeme Kuruluşunun ayrılmaz bir parçasıdır.

İç Denetim birimi, görev tanımındaki şeyleri karşılamak için aşağıda yer alanları da yerine getiren; politika, prosedür ve işlemleri kapsayan bir risk yönetimi, kontrol ve idari değerlendirmesi ile sistematik bir gözden geçirme metodunu kurar:

- Ödeme Kuruluşunun hedeflerini oluşturmak ve amaçların başarılmasını takip etmek,
- Ödeme Kuruluşunun amaçlarını belirlemek, değerlendirmek ve amaçlara ulaşmadaki riskleri yönetmek,
- Ödeme Kuruluşu Başkanının sorumluluğundaki politikalara ilişkin istişarede bulunmak, değerlendirmek ve tavsiyelerde bulunmak,
- Kaynakların ekonomik, etkili ve etkin kullanımının sağlamak,
- Ödeme Kuruluşunun varlıklarını ve faiz gelirlerini, yolsuzluk, sahtecilik ve düzensizlik gibi tüm kayıplardan korumak,
- Yönetimin tüm sistemleri ekonomik, etkili ve etkin bir şekilde kurması ve uygulamasını sağlamak için denetlenen alanların organize edilmesi,
- İç ve dış raporlama ve muhasebe sistemlerini içeren bilgi, hesap ve verilerin doğruluklarını ve güvenilirliklerini temin etmek,

İç Denetim Birimi Direktörü, Ödeme Kuruluşu Başkanına, yapılan denetim faaliyetleri ve sonuçları hakkında olmak üzere yılda en az bir kez rapor sunmalıdır⁴¹. Hesap Denetimi Komisyonuna taslak şekli gönderilen bu yıllık raporun amacı, İç Denetim Biriminin, Ödeme Kuruluşunun risk yönetimi, kontrol ve idare yöntemlerinin etkinliği ve yeterliliği konusundaki bağımsız görüşlerini yansıtmaktır. İç Denetim Birimi, her denetim görevinden sonra sonuçlara ve denetim faaliyetine ilişkin resmi bir rapor hazırlar ve eğer uygunsa önerilerle birlikte denetlenen birime gönderilir. Bu birimin önerilere dair cevapları alındıktan

⁴⁰ John POWELL, AB Komisyonu – Genişleme Genel Müdürlüğü, TAIEX Sunumu, Brüksel, 15.Kasım.2004

⁴¹ POWELL, a.g.e.

sonra nihai rapor hazırlanır ve ilgili yerlere dağıtılır. Denetim süresine ilişkin değerlendirmeler ise denetim sonunda yönetim ile tartışılır. İç Denetim Birimi Direktörü, devam eden çalışmalar ve bunların sonuçları hakkında düzenli olarak Hesap Denetimi Komisyonuna rapor sunmalıdır. Hesap Denetimi Komisyonu toplantılarında, hassas denetim sonuçları ve materyale ilişkin raporlarda tartışılıp değerlendirilecektir.

Sahtecilik ve yolsuzluğa karşı mücadele ilgili birimlerin görevleri arasındadır. Hesap denetimi görevi dolayısıyla, iç hesap denetçileri sahteciliğe karşı tetikte olacaklardır. Hesaplardaki herhangi bir sahtecilik ve yolsuzluk gerçekleştiğinde veya olmasından şüphe edildiğinde, İç Denetim Birimi, nasıl hareket edilmesi gerektiği konusunda ilgili birim yönetimi ile ilişkiye geçer. İç Denetim Birim, saptanan veya şüphelenilen tüm sahtecilikler konusunda bilgilendirilmelidir. İç Denetim Birimi, yönetimin isteği üzerine rapor edilen ya da şüphelenilen sahteciliği ve yolsuzluğu araştırma görevini üstlenebilir. Ancak her görevlendirmede iş tanımı ve denetime konu bilgi kaynaklarının düzeyi hakkında bir fikir birliği olmalıdır. İç Denetim Birimi elemanları, hangi belge ve dokümanları inceleyeceklerini bilmelidirler ve bunlara erişim hakkına mutlaka sahip olmalıdırlar. Araştırma tamamlandıktan sonra yönetime bir rapor verilir ve yönetim, raporun uygulamaya geçirilmesine yönelik olarak ilgili kontrollerin yapılması veya sıklaştırılması için karar verme sorumluluğunu üstlenerek gelecekteki olumsuzlukları engellemeye çalışır.

İç Denetim Birimi Direktörü, İç Denetim Biriminin sayı, derece, nitelik ve tecrübe açısından yeterli bir personel çeşitliliğine ulaşmasını sağlamakla yükümlüdür. Uygun niteliklere ve tecrübeye sahip personelin istihdam edilmesiyle birlikte bu personelin eğitimi ve profesyonel gelişiminin sağlanması da İç Denetim Birimi Direktörünün görevleri arasındadır. İç Denetimi Birimi personeli dürüstlük, tarafsızlık, yeterlilik ve güvenilirlik gibi etik değerlere sahip olmalıdırlar. Denetim işlevinden dolayı, bu değerlerle aykırı olarak oluşan uyuşmazlıklar üst yönetime bildirilmelidir. İç Denetim Birimi, uluslararası kabul gören iç hesap denetim standartlarıyla uyumlu olarak çalışmalıdır. Standartlar, İç Denetim Biriminin nasıl oluşturulması ve işlevlerini nasıl üstlenmesi gerektiğini belirler. Bu standartlar, Ödeme Kuruluşu personeli, Delege Organlardaki ortak personel ve diğer sözleşmeli personel için de geçerlidir. İç Denetim Biriminin Direktörü, birimin

çalışmalarının uluslararası iç hesap denetim standartlarına uymasını garanti altına alan bir gözden geçirme süreci izlemelidir. Gözden geçirme süreci devam ederken; yapılan işle ilgili yeterli denetimi, bir iç değerlendirme işlemi ve devam eden gelişmeleri de kapsamalıdır.

İç Denetim Birimi, çalışmalarını yürütürken denetim kılavuzu, denetim görev kitabı, çalışma planı, ihtiyaç analizini içeren aylık ve ara dönem hesap denetim planı ile yıllık hesap denetimi planını göz önüne almak durumundadır.

Tam olarak çalışan bir İç Denetim Birimi, Ödeme Kuruluşunun akreditasyonu için zorunlu olup, kontrol sistemlerinin uygunluğu, yeterliliği ve verimliliği üzerine bir iç görüş hazırlar. İç Denetim Birimi, daha önce dış denetim organlarına belirlenen ve çok önem verilen eksikliklere eğilmek için yönetime imkan sunar. İç Denetim Birimi ayrıca, Ödeme Kuruluşu içindeki spesifik kontrollerin ve kurum içindeki eksikliklerin izlenmesi için dahili bir sistem kurulmasını sağlar.

Ödeme Kuruluşunun belirlenen görevlerini yerine getirmesinde daha etkin çalışabilmesi için risk yönetimi, iç kontrol ve işbirlikçi bir yönetim anlayışının varlığını garanti eden İç Denetim Birimi, denetimin gerçekleştirildiği tüm alanlara yönelik eleştiri, tavsiye ve raporlarını da doğrudan Ödeme Kuruluşu Başkanına sunar. Ödeme Kuruluşunun faaliyetlerinin geliştirilmesi ve daha iyi bir işlerlik kazanması için öneriler getiren bu birim, Hesap Denetimi Komisyonunun ve Ödeme Kuruluşunun üst düzey yöneticilerinin isteği üzerine; özel soruşturmalar yürütebilir, sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele için denetim yapabilir veya sağlık kontrolleri projelerinin ya da güvenlik denetimi gibi diğer konulara ilişkin teftişleri de yürütebilir.

İç Denetim Birimi Direktörü, Ödeme Kuruluşu içinde bağımsız bir bölümdür ve doğrudan Ödeme Kuruluşu Başkanına bağlı olarak çalışır, gerektiğinde Hesap Denetimi Komisyonu'nun Başkanı ile direkt irtibata geçebilir. İç Denetim Biriminin stratejik planı ile yıllık hesap denetim planı, Ödeme Kuruluşu Başkanınca onanır. İç Denetim Biriminin, Ödeme Kuruluşunun faaliyetlerine karışması ve katılması asla sözkonusu değildir. Ödeme Kuruluşunun faaliyetlerinden tamamen bağımsız olan İç Denetim Biriminin, bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde hiçbir sorumluluğu, otorite kurması, emir alma veya verme yetkisinin bulunması veya katılımında bulunması düşünülemez.

İç Denetim Birimi elemanlarının, denetledikleri sistemlerin kurulması, işlerlik kazanması, yönetilmesi ve devredilmesi gibi faaliyetlerde yer almamaktadırlar. Ancak bu durum, bu faaliyetlerin yorumlanması, analiz edilerek rapor hazırlanması ve gelişmesi, değişmesi için önerilerde bulunması için bir engel teşkil etmez. İç Denetim Birimi elemanları hiçbir baskı altında kalmadan, bu faaliyetler ilişkin eleştiri, değerlendirme, görüş, rapor ve önerilerini Ödeme Kuruluşu Başkanına sunarlar. Sadece tavsiyede bulunmak ve rapor hazırlamak gibi görevleri olan bu personelin, bağımsız olarak çalışmaları, işlerini kolaylaştırmakta ve Ödeme Kuruluşu içinde özgür ve yansız bir çalışma ortamına sahip olmalarını garanti etmektedir.

Ödeme Kuruluşunda yürütülen tüm faaliyetlere ilişkin raporlara ve bilgilere ulaşma hakkı olan İç Denetim Birimi elemanları, istedikleri dokümanı elde etme konusunda, Ödeme Kuruluşu veya delege edilen görevleri yerine getiren delege kurumların personeline desteklenmelidir. İç Denetim Birimi, hazırladıkları raporlarda yer alan herhangi bir tavsiye veya değerlendirmeye ilişkin olarak Ödeme Kuruluşu Üst Yönetiminden, belli bir zaman dilimi içinde cevap isteme ve geri bildirim alma hakkına sahiptirler.

3.2.2 Muhasebe Birimi

Her Ödeme Kuruluşunun mutlaka bir muhasebe birimi olmalı ve ilgili tüm kayıtlar burada saklanmalıdır. Bu kayıtların güvenilirliği ve doğru olması temin edilmelidir. AB Komisyonu'na ve üye ülkedeki ilgili denetim organlarına ait denetçilerin bu bilgileri ve kayıtları inceleme olanağı bulunmalıdır. AB Komisyonu, AB kurallarına uygun olarak bir fon akım şeması görmek istemektedir. Bu nedenle, muhasebe ve kayıt biriminin etkin ve ilgili AB tüzüklerine uygun bir şekilde çalışması gerekmektedir.

Ödeme Kuruluşları içerisindeki Muhasebe Birimi, tüm kayıtları tutmanın yanı sıra kurumsal hafızanın da oluşturulması için geçerlidir. Bunun için gerekli olan şey ise güçlü bir Bilgi İşlem Biriminin olmasıdır. Muhasebe Birimi içerisinde olmayan ama etkili bir şekilde bir veri tabanına sahip olan bu birim sayesinde, Ödeme Kuruluşunun bilgi teknolojileri alanındaki tüm işlemleri yapılabilir. Başvuran çiftçi ve

yararlanıcılara ait tüm bilgiler ile destek verilen bütün ürünlere ait bilgilerin kaydının tutulduğu bu veritabanında, bunlara ait matrisler de yer alacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, bilgi işlem kayıtlarının güvenilirliğidir. Bu bilgiler özenle saklanmalı ve yararlanıcılarla yapılan sözleşmelerde belirtildiği üzere, başka amaçlar için kullanılmamalıdır. Bu bilgilere erişim hakkı olmayan kişilerin bu bilgilere ulaşması engellenmeli ve bilgilerin güvenliği temin edilerek bu konudaki suiistimal ve spekülasyonlara fırsat verilmemelidir.

3.2.3 Ödeme Yönetimi Birimi

Ödeme Kuruluşları içerisinde Finansman ve Muhasebeler Dairesi, Ödemeler Dairesi veya Ödeme İcra ve Yetki Dairesi gibi isimler altında, ödemelerin yönetiminin yapıldığını görebiliriz.

Ödeme Kuruluşları, OPD kapsamındaki ürünlerin fiziksel müdahalesi ve ihracat geri ödemesi ile DGD gibi fonksiyonları yerine getirdiği için kimi Ödeme Kuruluşlarında, her bir ürün için ayrı bir ödeme yönetimi birimi varken, bazılarında ise tüm ödemeler tek bir elden yönetilmektedir.

Bilinmesi gereken temel şey, Ödeme Kuruluşları içerisinde güçlü bir birimin bu işi yapması gerektiği ve bunu yaparken de Entegre İdari Kontrol Sistemleri (IACS) verilerine göre hareket etmesi gerektiğidir. Üyelikle birlikte bu sistemi kurması gereken üye ülkeler, IACS olmadan AB kaynaklı herhangi bir desteği veremez. Birçok yeni üye ülke, üyeliğe kısa bir süre kala IACS sistemini kurmuş ve işletmeye başlamışlardır. Bu nedenle, artık üyelikle birlikte herhangi Ödeme Kuruluşunun IACS olmaksızın AB kaynaklı tarımsal destek veremeyeceğini kesin bir dille söyleyebiliriz. Çoğu ülkede de bu sistemler, Ödeme Kuruluşları bünyesinde kurulmaktadır. Bundan dolayı, IACS biriminin de olması gereken temel birimlere dahil edebiliriz.

Ödeme Kuruluşu içerisindeki bazı görevler delege edilerek ilgili diğer kurumlara devredilebilir. Ödeme Kuruluşu bünyesindeki 5 temel birimden, “ödeme yapmaya yetkili birimin” yerine getirdiği hizmetler ile “teknik hizmetler” başka bir kuruma devredilebilir.

Günümüzde, bankacılık sistemi sayesinde Ödeme Kuruluşları, ödemelerin yönetimini kendileri yaparak ödeme talimatlarını vermekte ve ilgili bankalar da, çiftçinin veya kullanıcının hesabına parayı aktarmaktadırlar.

Teknik Hizmetler Birim(ler)i de başka kurumlara geçici veya kalıcı olarak devredilebilir. Ancak bunun pek sağlıklı olmayacağı söylenebilir. Belli bir geçiş süreci içinde bu birimin yürüteceği fonksiyonlar başka bir kuruluş tarafından yürütülse de, Ödeme Kuruluşunun tam olarak faaliyete geçmesiyle birlikte, bu fonksiyonların Ödeme Kuruluşu bünyesindeki Teknik Hizmetler ve Kontrol birimlerince yürütülmesi gerektiği kanaatini taşımaktayım.

Üye devletler OTP finansmanının karşılanmasına ilişkin tüm uygulamalarda ulusal kanunlarına göre hareket ettiklerinden, Ödeme Kuruluşlarının idari yapıları ve uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Her bir Ödeme Kuruluşu içinde yukarıda sayılan birimler dışında birçok birim de yer almaktadır. Ancak bu Ödeme Kuruluşlarının AB kurallarına uygun olarak işleyip işlemediği çeşitli AB kurumları tarafından kontrol edilmektedir.

7 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü'ne göre, üye devletler tarafından akredite edilen Ödeme Kuruluşlarının sayıları Komisyon'a danışıldıktan sonra üye devlet tarafından belirlenir. Komisyon üye devletlere, bu sayının Tüzükte belirtilen koşullara uygun olup olmadığı, Fon'un işleyiş kurullarındaki bazı şeffaflık kurallarına uyulup uyulmadığı konusunda uyarılarda bulunabilir. Akreditasyon sürecinin uzun zaman alması ve zor olması nedeniyle aday ülkelerin tek bir Ödeme Kuruluşu oluşturmaları önerilmektedir. Aynı zamanda Komisyon, aday ülkelerde sadece bir Ödeme Kuruluşunun kurulmasının daha işlevsel olduğunun altını çizmektedir.

Kimi Ödeme Kuruluşları sadece belli bir bölge için faaliyet gösterdiklerinden merkezi bir yapıya sahip değildirler ya da sadece belli bir alanda sınırlı kalmışlardır. Bazı Ödeme Kuruluşları ise sadece belli bir ürün için görev yaparlar. Kimi Ödeme Kuruluşları ise tüm ülke sathında örgütlenmişlerdir. Kısacası, ilerideki bölümlerde açıklanacağı üzere üye ve aday ülkelerdeki Ödeme Kuruluşlarının yapıları arasında farklılıklar vardır. Ancak, temel yapı aynıdır. Bu temel yapının üzerine, her bir ülke için bazı değişik uygulamalar ve farklı organizasyonlar vardır.

3.3 Ödeme Kuruluşları Dışındaki İdari Yapılar

Ödeme Kuruluşlarının görevlerini yerine getirmesi için bazı kurum dışı idari yapılara ihtiyaç vardır. Bunlar, Yetkili Otorite, Sertifikasyon Kurumu, Koordinatör Kurum ve Delege Organlardır.

3.3.1 Yetkili Otorite

Her Üye Devlet bünyesinde Ödeme Kuruluşları ile ilgili olarak yetkili bir otorite vardır veya oluşturulur. Bu, genellikle Tarım Bakanlığı veya Ülke Genel Sekreterliği olabilir ancak yine de işlemlerin yürütülmesi için bir çalışma takımına ihtiyaç olabilir. Yetkili Otorite; Üye Devletin, Ödeme Kuruluşlarının akreditasyonunu vermek, izlemek ve gerektiğinde geri almaktan ve akreditasyon için bir veya daha fazla koşul yerine getirilmiyorsa, gerekli düzenlemelerin yapılması için gerekli zaman sınırını belirlemekten sorumlu bir organdır.

Yetkili Otorite; akreditasyon kriterlerini düzenler, Ödeme Kuruluşunu kriterlere uygunluk açısından akreditasyon öncesi gözden geçirir, Ödeme Kuruluşunu akreditasyon ile görevlendirir ve akreditasyonla ilgili olarak AB Komisyonuna bilgi verir. Ulusal Yetkili Otorite, bu aşamadan sonra, Komisyon ve Ödeme Kuruluşu arasında mali transferleri yapan ve iletişimi sağlayan bir birim haline gelir.

Yetkili Otorite görevini yürütmek üzere doğrudan Tarım Bakanına veya Tarım Bakanlığı Müsteşarına bağlı olan bir ekibin kurulması gerekmektedir. Bu ekipte, Bakanlığın finansal ve mali konularında görev yapan en üst düzey temsilcileri, AB'den sorumlu Müsteşar Yardımcısı, ilgili genel müdürler, daire başkanları ile AB konusunda ve Ödeme Kuruluşu konusunda çalışan uzmanların olması gerekmektedir. Bu ekip, "*Akreditasyon Organı*" olarak çalışır ve Yetkili Otorite görevinin yerine getirilmesini sağlar. Akreditasyon Organının alacağı kararlar, Yetkili Otorite görevini üstlenen Tarım Bakanlığının kararları haline gelir.

Komisyon uzmanları, özellikle başlangıç aşamasında sadece 1 tane Yetkili Otorite olmasını önermektedirler⁴². Üye ülkelerde Yetkili Otorite genellikle Tarım Bakanlığıdır. Ancak bazı ülkelerde Maliye Bakanlığı bu görevi yürütürken, kimi üye

⁴² Pawel JANOWSKI, AB Komisyonu – Tarım Genel Müdürlüğü, TAIEX Sunumu, Brüksel, 15.Kasım.2004

ülkelerde her iki bakanlığın bu görevi paylaştığı görülmektedir. Ancak her iki bakanlığın da eş Yetkili Otorite olduğu durumlarda karmaşa çıkmaktadır. Her bir bakanlık farklı kararlar almakta ve Sertifikasyon Kurumunun belirlenmesinden, Ödeme Kuruluşunun saptanmasına kadar birçok konuda anlaşmazlıklar çıkmaktadır.

Fransa'da Maliye Bakanlığı ile Tarım Bakanlığı Yetkili Otorite görevini paylaşmaktadırlar. Ancak Maliye Bakanlığının daha etkili olması nedeniyle kararların alınması aşamasında birçok problem çıkmaktadır⁴³. Maliye Bakanlığı olaya tamamen mali bir bakış açısıyla yaklaştığı için olayın sosyal ve tarımsal boyutu göz ardı edilmektedir. Fransa'daki 13 Ödeme Kuruluşunun sayısının azaltılması ve bu sayının 3'e ve ilerideki bir dönemde ise 1'e indirilmesi düşünceleri, Maliye Bakanlığının ısrarları ve AB içerisinde bu yöndeki bir eğilim ortaya çıkmasının bir sonucudur. Fransa Tarım Bakanlığı ise olayın biraz dışında kalmaktadır.

Yetkili Otorite konusundaki benzer bir sorun Romanya'da yaşanmıştır⁴⁴. Romanya'da, Ödeme Kuruluşu konusundaki Yetkili Otorite hep Tarım Bakanlığı olarak görülmekteydi. Ancak, müzakerelerin başlamasıyla birlikte Yetkili Otoritenin kararlaştırılması sürecine birçok kamu kuruluşu dahil olmuş ve karmaşa çıkmıştır. Hata bu konuda PHARE Programı (Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı) kapsamında AB projesi bile hazırlanmıştır. Sonuçta da Yetkili Otoritenin belirlenmesi ancak üç senede gerçekleşmiş ve uzun tartışmalar sonucunda Romanya Maliye Bakanlığı tek Yetkili Otorite olarak kabul edilmiştir. Şimdilerde ise Romanya tarım sektörü, Maliye Bakanlığının aşırı bir mali disiplin içinde ve diğer tüm unsurları göz ardı eden bir yaklaşımla yürüttüğü politikalar nedeniyle sıkıntı içerisinde.

Bu ve benzer nedenlerden dolayı, üyelik sürecinden önce daha müzakereler başlamadan Türkiye'de Yetkili Otoritenin belli olması ve AB Komisyon ile Ödeme Kuruluşu konusunda sadece bu Yetkili Otoritenin muhatap olması gerekmektedir. Adaylık sürecinde AB'ye üye olmadan önce, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulmuş olan Ulusal Fon, halihazırda tüm sektörler için Yetkili Otorite görevini yürütmektedir. Ancak üyelikle birlikte her bir bileşen, her sektör için ayrı

⁴³ Fatih Feramuz YILDIZ, *AB ile Müzakere Sürecinde Türkiye'de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması*, TKB – Türk Tarım Dergisi, Sayı:163, Ankara, 2005. s.36

⁴⁴ YILDIZ, a.g.e., s.35

bir Yetkili Otorite belirlenecektir. Bu nedenle daha şimdiden, şahsi kanaatime göre üyelik sonrasında bu görevi üstlenebilecek en anlamlı kurum olan, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın Yetkili Otorite olarak seçileceği karara bağlanmalıdır.

3.3.2 Sertifikasyon Kurumu

Sertifikasyon Kurumu, yıl içerisinde gerçekleştirilen denetleme işlerine dayalı olarak Ödeme Kuruluşlarının FEOGA'ya ilişkin yıllık hesaplarını sertifikalandırmakla sorumludur. Sertifikasyon Kurumunun teknik yeterliğe sahip, Ödeme Kuruluşları ve Koordinatör Kurumdan bağımsız bir kurum olması gerekmektedir.

Tüm Üye Devletler, AB Komisyonuna yıllık hesapları sunarken, Sertifikasyon Kurumu tarafından hesapların tam, doğru ve gerçek olduğunu onaylayan bir sertifikayı da birlikte sunması gerekmektedir. Herhangi bir sebepten dolayı Sertifikasyon Kurumu, Ödeme Kuruluşunun yıllık hesaplarını sertifikalandırmazsa (onaylamazsa), bu durum Yetkili Otorite tarafından akreditasyonun geri çekilmesi ile sonuçlanabilir.

1663/95 sayılı AB Tüzüğü, bir Ödeme Kuruluşunun kurulması ile ilgili teknik ve idari alt yapıyı tanımlamaktadır⁴⁵. Bu tüzük ile Ödeme Kuruluşunun kurulması, Koordinatör Kurumun rolü, sertifikasyon düzenlemeleri, hesapların aklanması, planlanmamış ve bir defaya mahsus gerekli aklama kararları ve FEOGA ödemelerini yapan üye ülkelerin uyması gereken akreditasyon kriterleri bir çerçeveye oturtulmuştur⁴⁶.

1663/95 sayılı AB Tüzüğü'nün 3.Maddesine göre Sertifikasyon Organı;

- işlevsel olarak Ödeme Kuruluşu ve Koordinatör Kurum ile Yetkili Otorite'den bağımsız olmalı,
- uluslararası kabul gören standartlarla uyumlu olarak hesap denetiminde bulunmalı,
- mali yıl süresince ve mali yıl sonunda hesap denetimlerini yerine getirmeli,
- hesapların “doğru, tam ve yanlışsız” olduğunu ve “iç prosedürlerin başarılı” olduğunu doğrulayan bir sertifika hazırlamalı ve

⁴⁵ 07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı “FEOGA Garanti Bölümü Hesaplarının Aklanması” konulu Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 158 , s.6-12

⁴⁶ POWELL John, AB Komisyonu – Genişleme Genel Müdürlüğü, TAİEX Sunumu, Brüksel, 16.Kasım.2004

- detaylı bir rapor hazırlamalıdır.

Sertifikasyon Kurumunun işlevsel olarak Ödeme Kuruluşu ve Koordinatör Kurum ile Yetkili Otoriteden bağımsız olması bir zorunluluktur. Sertifikasyon Kurumu; Ödeme Kuruluşu, Koordinatör Kurum ve Yetkili Otorite'nin günlük işlerinde ve faaliyetlerinde yer alamaz. Sertifikasyon Kurumu, çevrenin, finansal sistemlerin, yönetim ve örgütsel yapılar ile iç denetim / teftiş gibi konulardan ibaret olan hesap denetimi işini tam olarak benimseyip yerine getirmeli ve bunun öneminin farkında olmalıdır.

Sertifikasyon Kurumu, uluslararası kabul gören standartlarla uyumlu olarak hesap denetiminde bulunmalıdır. Uluslararası alanda kabul edilmiş hesap denetimi ve teftiş standartlarını kendine temel alan Sertifikasyon Kurumu; denetim planları, yaklaşımları ve raporlama sistemlerini içeren ve uluslararası kabul gören bir hesap denetimini takip etmelidir.

Mali yıl süresince ve mali yıl sonunda hesap denetimlerini yerine getirmesi gereken Sertifikasyon Kurumu, mali yılın sona ermesinden sonra hesap denetimine başlayamaz. Sertifikasyon Kurumu; mali yıl içerisinde (16 Ekim'de başlayıp, 15 Ekim'de sona erer) denetimlerini sürdürmeli ve mali yılın bitmesinden sonra da hesap denetimini yapmalıdır. Denetim planları buna göre ayarlanmalıdır. Yıl ortasında ise ara rapor imkanı bulunmalıdır.

Sertifikasyon Kurumu, hesapların "doğru, tam ve yanlışsız" olduğunu ve "iç prosedürlerin başarılı" olduğunu doğrulayan bir sertifika hazırlamalıdır. Sertifikasyon Kurumu, güvence sağlayan belli bazı testleri uygulayıp yerine getirmeksizin bu sertifikayı hazırlayamaz. Normalde %1 civarında olan bir materyalite (hata düzeyi) belirlenmeli, iş belgeleri ve kayıtlarına ait örneklerle ilgili temel testleri uygulamalı ve elde edilen sonuçları kullanarak Ödeme Kuruluşunun bütün hesaplarına ilişkin bir nihai karar çizmeye çalışmalıdır. Sertifikasyon Kurumu örneklerin seçiminde uygun istatistiksel modellerden yararlanmalıdır (MUS vb.). Yerine getirilen işler kaydedilmeli ve değerlendirilmelidir, eğer gerekiyorsa sonuçlar öngörülere tabi tutulmalıdır (ilgili AB tüzüğü, Kılavuz No: 8).

Sertifikasyon Kurumu, detaylı bir şekilde hazırlayacağı raporunda, Ödeme Kuruluşunun fonksiyonlarını ve aktivitelerini detaylı bir biçimde gözden geçirmiş ve mutlaka yeterli inceleme yapmış olmalıdır. Sertifikasyon Kurumu, kontrolleri ve temel testleri, ön – performans verilerini, gözden geçirme ve inceleme raporları ile

gözleme bilgilerini içeren ve Ödeme Kuruluşu tarafından yönetilen planlar, düzenlemeler ve tasarımlarla ilgili çeşitli denetim testlerini uygulamalıdır. Akreditasyon kriteri için Ödeme Kuruluşunun işbirliği değerlendirmelidir. Sertifikasyon Kurumu ayrıca İç Denetim Biriminin çalışmalarını, Ödeme Kuruluşunun örgütsel yapısını göz önünde bulundurarak değerlendirmelidir. Tüm bunlar yapılırken, hesapların uygunluğu kurallarla bağdaştırılmalı ve müdahale stokları incelenerek gözden geçirilmelidir. Bir önceki yılın kılavuzları da takip edilmelidir (ilgili AB tüzüğü, Kılavuz No: 7; rapor yapısının modeli).

Sertifikasyon Kurumunun yıllık hesapları takip etmesi 1663/95 sayılı AB Tüzüğü'nün 5.Maddesinde mali raporlar olarak ifade edilmektedir. Buna göre; 104 numaralı Tablo; 12 adet aylık ara hesap ile 13.cü ara hesabı (nihai yıllık hesap) kapsamaktadır. Varyans (değişiklik) Tablosu ise 12 aylık ara hesap ile yıllık hesap arasındaki farklılıkları açıklar. Müdahalelere de burada değinilmektedir.

Diğer bazı mali raporlar (tablolar) da mevcuttur. 105 numaralı Tablo ile Borçlular hakkındaki hükümler yer almakta olup 2245/95 sayılı AB Tüzüğe atıf vardır. 106, 107 ve 108 numaralı Tablolar ise sadece, "1259/99 sayılı AB tüzüğü'nde yer alan ve üye ülkelerin çiftçilere verilen ödemeleri azaltıp kırsal kalkınma önlemleri için fon yönlendirilmesi yapmasına imkan veren modülasyon hükümlerini kabul eden" üye ülkelere uygulanır. Müdahale işlemlerine ilişkin özet ve mali yılın sonundaki stokların yeri ve kalitesine ilişkin beyanname ve raporlar da bu tüzük içerisinde belirlenmiştir.

1663/95 sayılı AB tüzüğü'nün⁴⁷ ek kısmında bazı akreditasyon kriterleri de yer almaktadır. Bunlar:

- Akreditasyon eylemi
- Ödeme Kuruluşunun üç farklı fonksiyonu : yetkilendirme – yasal otorite, ödemelerin yürütülmesi ve ödemelerin muhasebesi.
- İç denetim, teftiş ve teknik hizmetler, servisler
- Fonksiyonların delegasyonu, dağıtılması
- Fonksiyonların birbirinden ayrılması
- Otorite, yönetim ve fiziksel kontrollerin dokümantasyon kanıtları
- Yazılı prosedürler
- Bilişim Sisteminin güvenliği

⁴⁷ 07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü

- Avanslar ve garantiler
- Müdahale stoklarının muhasebesi
- Muhasebe prosedürleri
- İç Denetim Biriminin çalışma usulleri
- Negatif harcamalar
- Ödemeler çabuk ve etkili biçimde yapılmalıdır.

Sertifikasyon Kurumu ile ilgili anahtar Tüzükleri şu şekilde sıralayabiliriz⁴⁸:

- 729/70 : 1258/99 sayılı tüzük⁴⁹ ile yeniden düzenlenen OTP'in finansmanı⁵⁰
- 1663/95 : FAOGA Garanti bölümü hesaplarının aklanması ile ilgili olan ve 729/70 sayılı tüzüğün uygulanması ile ilgili detaylar⁵¹
- 2245/99 : yıllık hesaplardaki borçlular kısmının kapsamı⁵²
- 2390/99 : hesapların aklanmasının desteklenmesine ilişkin muhasebe bilgilerinin yapısı ve içeriği⁵³

ve bunların dışında daha birçok bireysel işlerin uygulanması ile ilgili tüzük ve yasalar.

Avrupa Topluluğu Kılavuzları :

AT kılavuzları, akreditasyon ve sertifikasyon işlemlerinde ek yardım ve yol gösterici bir rol oynamaktadırlar⁵⁴.

- Kılavuz No.1: 729/70 sayılı tüzüğün Madde 4.4 kısmındaki hükümlerin uygulanmasında yer alan, akreditasyonun reddi veya geri çekilmesini gerektiren durumlarla ilgili olan ve bir ödeme kuruluşunun akreditasyonuna ilişkin belirleme kriterleri
- Kılavuz No.2: Sertifikasyon Kurumu; sertifikanın yapısı, içeriği ve bileşenleri ile raporlar ve uluslararası kabul gören hesap denetimi standartlarının uygulanması

⁴⁸ POWELL, a.g.e.

⁴⁹ 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EC) sayılı "Ortak Tarım Politikasının Finansmanı" hakkındaki Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 160 , s.103-112

⁵⁰ 21 Nisan 1970 tarih ve 729/70 sayılı "OTP Finansmanı" konulu Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 094, s.13-18

⁵¹ 07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü

⁵² 22 Ekim 1999 tarih ve 2245/99 sayılı "FEOGA Garanti Bölümü Hesaplarının Aklanması Prosedürleri" konulu Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 273 , s.5-6

⁵³ 25 Ekim 1999 tarih ve 2390/99 sayılı "2663/95 Sayılı Tüzükte Belirtilen Hesapların Aklanmasının Muhasebe ve Şekline" ilişkin Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 295, s.1-63

⁵⁴ POWELL, a.g.e.

- Kılavuz No.3: Bir Ödeme Kuruluşunun hesaplarının sertifikalandırılma prensipleri
- Kılavuz No.4: Müdahale işlemleri ve stoklar
- Kılavuz No.5: Borçluların kayıtları
- Kılavuz No.6: Avanslar ve güvenceler
- Kılavuz No.7: Sertifikasyon Kurumunun raporlama modeli
- Kılavuz No.8: Örnekleme ve hata değerlendirmesi
- Kılavuz No.9: Diğer kurum, kuruluş ve organlara işlerin delege edilip dağıtılması
- Kılavuz No.10: Fiziksel incelemeler
- V1/661/97 REV.2: Bilgisayar Güvelliği Kılavuzu

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (FEOGA), Sertifikasyon Kurumunun geliştirilmesi için bazı önemli noktaları dikkate almaktadır. Hesap Denetimi Yaklaşımına göre Sertifikasyon Kurumunun, toplam harcamaların %1'i düzeyinde materyalite (hata düzeyi) belirlemesi gerekmektedir. Ayrıca, kontrol çevresi değerlendirilmeli, risk değerlendirmesi yapılmalı, doğal risk, kontrol riski ve temel risk gibi risk çeşitleri belirlenerek oluşan örneklerin ölçüleri belirlenmelidir. Kalıcı güvenliğin sağlanması için Sertifikasyon Kurumu; görevlerin birbirinden ayrılmasını, yazılı prosedür ve kuralların varolmasını, başvuru işlemleri ve kontrol prosedürlerinin sürekliliğini, bilgisayar destekli geçerlilik işlemini, personelin tecrübesinin yeterli olduğunu, yerinde denetim işlemlerinin gerekliliğini, bir önceki yılda hata oluşma oranının düşük olmasını ve uyulması gereken AB kurallarına göre dizayn edilmiş iç prosedürlerin varlığını garanti etmelidir.

Sertifikasyon Kurumu, uygulanan testlerin güvenilir olması için kontrol testlerinden ve temel testlerin birleşiminden güvenilir sonuçlar çıkmasını sağlamalıdır. Diğer analitik çalışmalarla desteklenen testlerin yasal dayanağı da mutlaka olmalıdır. Uygulanan testlerin uyumunu öğrenmek için kullanılan uyum testleri, kontrollerin sınanmasını ve Ödeme Kuruluşunun 1663/95 sayılı Tüzüğü⁵⁵ ek kısmında bulunan kılavuzlarla bağlantılı olmasını kapsamaktadır. Ödeme Kuruluşunun kontrolleri "İşlevsel kontroller", "Fiziki inceleme ve kontrol",

⁵⁵ 07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü

“Ödemenin kontrolü”, “Hesapların kontrolü”, “Bilgisayar sistemi kontrolü” ve “İç Denetim” gibi konularda olmalıdır.

Ödeme Kuruluşu kontrollerinin değerlendirilmesi bazı kriterlere göre yapılır. Buna göre :

- Sadece geçerli başvurular işleme konulmalı,
- Başvurular, ödemelerden önce tasarlanan planlara göre geçerlilik kazanmalı,
- Başvurular, fiziki incelemeye göre geçerlilik almalı,
- Tüm başvurular, ödemelerden önce bütün olarak değerlendirilmeli ve yetkilendirilmeli,
- Geri borç ödemeleri de dikkate alınmalı,
- Bilgisayar yazılım sistemi tam olarak kontrol edilmeli,
- Mevcut veritabanı uygun bir biçimde güncellenmeli,
- Başvurular, hesap defterlerine kaydedilmeli,
- Akreditasyon kriterleri ve akreditasyonla ilgili işlemler gözden geçirilmeli,
- Tüzüklerdeki bazı planların aşırı karmaşık olması ve hata riskini artırması gibi belli özel riskler belirlediğinde; “yasaların resmi tercümesinin sağlanması, iyi bir personel eğitim sürecinin yapılması ve planlara ait kuralların, önerilerin geliştirilmesi için İç Denetimin sağlıklı yapılması” gibi yumuşatıcı ve riski hafifletici kontroller yerine getirilmelidir.

Seçilen bazı örneklerin test edilmesi de ayrı bir konudur. Ödemelerin %100’ü kontrol edilemez bu nedenle Sertifikasyon Kurumunun her bir ödeme örneğini kontrol edecek şekilde temel nitelikli testleri yürütmesi gerekmektedir. Örnekleme, hesap denetimi kanıtlarını sağlamak için kullanılan tekniklerden birisi olup hesaplarla ilgili güvenliğin oluşturulmasına yardımcı olmaktadır.

8 numaralı Kılavuza göre hesap denetimi testlerinden sağlanan güvenilirlik düzeyi, Komisyon kılavuzlarının %95’i civarında olmalıdır. Bu güvenilirliğin birazı sistem testlerinden elde edilebilir. Eğer sistem testlerinden sağlıklı, iyi sonuçlar alınır detaylı örnekleme testlerinden sağlanan güvenilirliğin yüzdesi %85’e düşürülebilir. Bu düşürme işlemi sadece iyi doğrulanıp, ayarlanmış bazı belli durumlarda olabilir fakat yine de bu güvenilirliği azaltma işlemi genelde tavsiye edilmez ve önceden AB Komisyonu ile görüşülerek karar alınması gerekir. Burada yapılacak ilk iş ilgili nüfus kitlesi belirlenerek minimum düzeyde tutulmasıdır.

Sözkonusu Kılavuza göre her bir kitlede 223 ile 406 arasındaki bir örneklem büyüklüğü test edilmelidir. Düzenlenen bu sistemin her ne kadar en iyi yaklaşım olmadığı bilirse ve AB Komisyonunun bu yönetimin en iyi yol olduğunu belirtmemiş olsa da sertifikasyon işlemlerinde kullanmak için kabul edilebilir bir metottur.

Nihai olarak bunca teknik bilgiden sonra, Sertifikasyon Kurumunun üye ülkelerde AB'nin tarımsal harcamalarındaki doğruluğun, bütünlüğün ve güvenilirliğin sağlanmasında önemli bir bileşen olduğu rahatlıkla söylenebilir. Sertifikasyon Kurumu, teknik olarak kaliteli bir organ olmalı ve uluslar arası kabul gören hesap denetimi standartlarını uygulamalıdır. İyi bir hesap denetimi planının gerekli olduğu sertifikasyon işlemlerinde topluluğun ilgili tüzüğündeki kılavuzlar takip edilmelidir.

Birçok ülkede Sertifikasyon Kurumu Yetkili Otorite tarafından kararlaştırılmıştır. Birleşik Krallık, Danimarka, İsveç ve Macaristan gibi bazı ülkelerde devlet kurumları Sertifikasyon Kurumu olarak görev yaparken; Estonya, Polonya ve Bulgaristan gibi kimi ülkelerde ise Maliye Bakanlığındaki özel bir birim bunu yerine getirmektedir. Geri kalan birçok diğer ülkede ise Yetkili Otoritenin ihale açması ve teklif alması usulü ile Sertifikasyon Kurumu belirlenmekte ve PricewaterhouseCoopers, Arthur Andersen, Ernst & Young vb. özel denetim firmaları bu işlevi yerine getirmektedir.

Kimi Komisyon uzmanları, daha az maliyetli olacağından devlet birimlerinden birisinin Sertifikasyon Kurumu olmasını önermektedirler⁵⁶. Sertifikasyon Kurumunun, Ödeme kuruluşundan bağımsız olması ve güçlü bir bilgisayar veritabanı kullanması gerekmektedir.

Birleşik Krallık'ta 4 milyar Euro civarındaki Ödeme Kuruluşu bütçesi 15 – 20 kişilik bir çalışan grubu tarafından denetlenmektedir. Ancak, yılın belli zamanlarındaki denetimlerde 2 – 3 hafta boyunca 50 – 60 kişilik bir yarı zamanlı (part – time) ekip (bu denetim elemanları genellikle bir diz üstü bilgisayar ile ofis dışında denetim işlerinde çalışır) de görev almaktadır. Estonya'da ise sertifikasyon işlemleri; Maliye Bakanlığı bünyesindeki sertifikasyon biriminde 4 – 5 kişilik bir grup ve Sertifikasyon Kurumu olan PricewaterhouseCoopers bünyesindeki 7 – 8 kişilik bir ekiple yürütülmektedir. Bulgaristan'da 3 – 4 kişinin yürüttüğü

⁵⁶ POWELL, a.g.e.

Sertifikasyon görevini, Polonya'da 50 civarında personel yapmaktadır. Bunun nedeni de, Polonya'nın coğrafi büyüklüğü, ürün deseni genişliği, çiftçi sayısının fazla olması ve neticede 2 ayrı Ödeme Kuruluşunun olmasıdır.

Yetkili Otorite, hangi kuruluşun Sertifikasyon Kurumu olacağına karar verebileceği gibi bu kuruluşu süresiz olarak görevlendirebilir veya belli bir zaman dilimi (genellikle 3 veya 5 yıl) için Sertifikasyon Kurumu olarak seçebilir. Yabancı uzmanlar, Sertifikasyon Kurumunun belli bir süre için belirlenmesini sağlıklı bulmaktadırlar⁵⁷. Zaman içerisinde OTP ve ödeme kuruluşlarının görev alanlarında değişimler olacağı için Sertifikasyon Kurumunun da buna göre belli bir zaman dilimi için görevlendirilmesi daha sağlıklıdır.

Türkiye'de Sertifikasyon Kurumu için aday gösterilebilecek en akıllıca organ, Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı olabilir. Daha önce Merkezi İhale ve Finans Birimi (CFCU) ile Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) akreditasyonunu gerçekleştiren bu organın, üyeliğe kadar Türkiye'deki olası Ödeme Kuruluşu aday kurumların ve Kırsal Kalkınma Ajansının (SAPARD Ajansı benzeri IPARD Ajansı) dış hesap denetimini gerçekleştirmesi önerilebilir. Üyelikle birlikte belirlenecek olan yeni Yetkili Otorite, bu konuda ya ihaleye çıkacak ya da herhangi bir resmi kurumu bu iş için görevlendirecektir. Üyelikten sonraki bu süreçte Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve diğer kurumların ismi geçse de, AB konusundaki en tecrübeli aday yine Hazine Müsteşarlığı ve Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı olacaktır.

Bir Sertifikasyon Kurumu, Ödeme Kuruluşunun diğer işlevlerinden bağımsız olmakla birlikte raporunu direkt olarak Yetkili Otoriteye bildirir. Ayrıca, Sertifikasyon Kurumu hazırlamış olduğu raporun taslak halindeki formatını Ödeme Kuruluşuna gönderir ve taslak rapor ile ilgili olarak Ödeme Kuruluşunun görüşlerini ve itirazlarını öğrenir. Ödeme Kuruluşunun bakış açısını dikkate alınabilir. Ancak, raporun son hali Ödeme Kuruluşuna bildirilmez ve Sertifikasyon Kurumu nihai raporunu direkt olarak Yetkili Otoriteye ulaştırılır. Yetkili Otorite de AB Komisyona rapor verir.

Dış denetim görevini üstlenen Sertifikasyon Kurumu yöneticileri, Ödeme Kuruluşu bünyesindeki İç Denetim Biriminin denetimlerine güvenmek durumundadır. İç Denetim Biriminin risk değerlendirmesi ve test kontrolü üzerine

⁵⁷ POWELL, a.g.e.

yapılan çalışmalarını desteklemek için bazı çalışmalar yaptığında dolayı, Sertifikasyon Birimi bu çalışmaların çıktılarında güvenmelidir. Ancak, dış denetçi olan Sertifikasyon Kurumu elemanları, denetim raporu ve denetim prosedürlerinin belirlenmesi sorumluluğunu tek başlarına taşıdıklarını akıllarından çıkarmamalıdır.

Sertifikasyon Kurumunun, İç Denetim Birimine güvenebilmesi için bazı konulardan emin olması gerekmektedir. İç Hesap Denetçilerinin; Ödeme Kuruluşunun üst yönetiminden yeterince bağımsız çalışabildiklerinden, nitelik ve yetenekler açısından yeterli olduklarından, denetimleri belli standartlara uygun olarak yaptıklarından ve üzerlerindeki güvenceye dair bir kontrol listesi olduğundan emin olabilen Sertifikasyon Kurumu çalışanları, İç Denetim Birimine ve hazırladıkları raporlara güvenebilir.

Ödeme Kuruluşlarının dış denetimi konusunda çalışan Sertifikasyon Kurumu çalışanları, İç Denetim Birimi elemanlarından, kendi adlarına bir iç denetimi işini yapmalarını isteyerek ve bu işi yaparken onları gözlemleyerek test edebilirler. Bu sayede İç Denetim biriminin güvenilirliğini sınavan Sertifikasyon Kurumu, artık diğer işlerde de güven duyabilir.

Kaba bir değerlendirmeden sonra Sertifikasyon Kurumunun aşağıdaki konularda İç Denetim Birimine güvenmesi gerektiğini söylenebilir⁵⁸:

- İç denetimlerin etkinliğini değerlendirme ve ölçme,
- Sahteciliğin saptanması ve önlenmesiyle ilgili yardım,
- Denetlenen organın iç tüzükleriyle uyum,
- Dışarıdaki kurumların hesap denetimi ve
- Kaynakların etkin kullanımı.

Sertifikasyon Kurumunun, İç Denetim Birimine güvenmesi ve çalışmalarının doğruluğunu garanti etmesi için öncelikle, kontrol listesini gözden geçirerek tamamlamalı ve planlama safhasında İç Denetim Birimi çalışmalarına güvence verilip verilmeyeceği kararlaştırılmalıdır. Eğer bir güvence verilecek ve İç Denetimi Biriminin çalışmalarından faydalanılacaksa, İç Denetim Birimi Direktörü ile bir toplantı yapılarak, doğrudan Sertifikasyon Kurumu adına iş göreceği olan İç Denetim Biriminin bu görevi ile ilgili bir iş tanımı kararlaştırılmalıdır. Görevin tamamlanmasından sonra, Sertifikasyon Kurumu tarafından denetim ve kontroller

⁵⁸ POWELL, a.g.e.

yapılarak, planlanmış bu görev devrinin uygun olup olmadığı ve çıktılara güvenilip güvenilemeyeceği karara bağlanmalıdır.

Yukarıda görüldüğü üzere Sertifikasyon Kurumu bazı durumlarda önceden planlamasını yaparak, Ödeme Kuruluşu bünyesindeki İç Denetim Birimini, kendi görevlerini görmek üzere dış denetim işinde kullanabilir. Bunun en güzel örneği Estonya'da görülmektedir. Ernst & Young Danışmanlık Firması Şubat 2004'te Estonya'daki Ödeme Kuruluşu olan ARIB'in (Tarımsal Kayıt ve Enformasyon Kurumu) ön – akreditasyon uygulayıcısı olarak kabul edilmiş ve Mart 2004'te hesap denetimlerine başlamıştır. Ancak, aynı yılın Mart / Nisan aylarında, bazı zorunluluklardan ve geçiş sürecinin getirdiği sıkıntılardan dolayı, Ernst & Young Danışmanlık Firmasının yerine getirmesi gereken bazı akreditasyon öncesi denetim işlerini, ARIB'in İç Denetim Bölümü gerçekleştirmiştir⁵⁹.

Sertifikasyon Kurumunun, İç Denetim Birimini kullanmasının bazı koşulları vardır⁶⁰. Her şeyden önce, İç Denetçilerin teknik becerilerinin uygun olması ve bir eğitimden geçirilmeleri şarttır. Değerlendirme geçerliliğinin ve danışma genişliğinin yeterli boyutlarda olması gerekmektedir. Yani değerlendirme yaparken olası hata aralıkları yüksek bırakılmalı ve danışmanlık hizmetinin her an geçerli ve işler bir biçimde olması sağlanmalıdır. Varılan sonuçları doğrulayacak geçerli maddi kanıtın var olmasına ve olağan dışı sorunların çözümüne gayret edilmelidir. İç Denetim Biriminin güvenilirliğini sınamak için çalışmaları test edilerek gözden geçirilmelidir.

Tüm bunları yaparken Sertifikasyon Kurumu içerisinde bir zaman kullanımı planlamasını da içerecek resmi bir planlama sistemi kabul edilmelidir. Denetim süreci içerisinde ve sonrasında varsayılan ziyaretler de burada yer almalıdır.

Bir Sertifikasyon Kurumunun hesap denetimi planlarının ana hatları mutlaka çizilmelidir⁶¹. Buna göre hesap denetimi süreci altı aşamadan oluşmalıdır:

- İş kavramak, muhasebe ve iç kontrol sistemlerini anlamak,
- Materyaliteyi, hata yüzdesini ve maddi riskleri belirlemek,
- Hesap denetimi planındaki hesap denetimi prosedürlerini tasarlamak,

⁵⁹ Karina GORGAZJAN, Estonya ARIB İç Denetim Birimi Direktörü, TAIEX Sunumu, Brüksel, 15.Kasım.2004

⁶⁰ POWELL, a.g.e.

⁶¹ POWELL, a.g.e.

- Hesap denetimi prosedürlerini (kontrol testleri, bağımsız analitik prosedürler ve diğer bağımsız prosedürler) yerine getirmek,
- Sonuçları değerlendirmek ve
- Edinilen fikirlere göre bir rapor hazırlamak.

İşi kavrayıp anlamaktan kasıt; işi anlayan hesap denetçilerinin; işteki riskleri değerlendirip problemleri belirlerken ve hesap denetimi etkin olarak gerçekleştirip hesap denetimi raporunu ortaya koyarken sıkıntı çekmelerini engellemektir. Bunu yaparken de önceki deneyimlerinden, yaptıkları ziyaret ve görüşmeler ile ilgili mevzuat ve tüzüklerin yanı sıra; medya, Ödeme Kuruluşunca hazırlanan raporlar ve Sayıştay ile AB organları gibi diğer dış kaynaklı bilgi odaklarından yararlanabilirler.

Materyalite denen şey aslında hataların yüzdesi olup finansal değer, doğal düzen ve raporlar hakkındaki görüşleri tamamen değiştirebilecek olan içerik açısından değerlendirilir. Normal olarak giderin %1 seviyesindedir.

Hesap denetimi planında ise en önemli şey, anahtar faktörlerin belirlenmesidir. Bunlardan ilki denetimin amacını ortaya koyan tanım ve altyapı bölümüdür. Denetimin amaçları kısmında ise birincil ve ikincil hedefler ortaya konur. Kapsamda ise denetime konu olan varlıklar ile hesap denetimi alanları belirtilir. Risk bölümünde ise üstlenilen risk değerlendirme işlevini özeti, doğal risk ve kontrol riski gibi şeyler yer alır. Metodoloji, güvenilirlik düzeyi ve uluslararası standartlara bağımlılık gibi şeyleri içeren hesap denetimi yaklaşımı ile strateji planı, tanımlanmış topluluklar ve dikkat edilmesi gereken faktörler gibi konuları içeren örnekleme stratejisi de hesap denetimi planının anahtar hatlarından.

Hesap denetimi tekniklerine göz atıldığında ise ziyaretler, görüşmeler, tekrarlanan uygulama, analitik değerlendirme, uyum kontrolleri ve bağımsız testler gibi maddi kanıt elde etmedeki metotlar ile diğer referans çalışmalar ilk anda göze çarpar⁶². Hesap denetiminin organizasyonunu yaparken ise; bir denetim takımı oluşturulması, kayıtların tutulması, bilgi işleme teknolojisinin varlığı ve veritabanının güvenilirliği, zaman çizelgesine uyum ve raporlama gibi kriterler dikkat etmek gerekmektedir.

Sertifikasyon Kurumunun hesap denetiminde, daha önceden ve eş zamanlı olarak yapılmış olan referans çalışmalara güvenmenin bazı avantajlarından söz

⁶² POWELL, a.g.e.

edilebilir⁶³. Bunlar: daha etkili bir hesap denetiminin gerçekleşmesi, iş yününün azalması, daha iyi risk tanımlarının oluşması ve daha iyi beceri altyapısıdır.

3.3.3 Koordinatör Kurum

AB üyesi bir ülkede birden fazla Ödeme Kuruluşu olması durumunda, AB'ye sunulacak tüm verileri ülke çapında toplamakla sorumlu bir Koordinatör Kurum (Coordination Body) oluşturulması gerekmektedir. Üye devletler, ödeme yapmakla görevlendirdiği kurumlar hakkında ayrıntılı bilgileri, AB'ye sunulacak tüm verileri ülke çapında toplamakla sorumlu olan Koordinatör Kurum'a verirler. Koordinatör Kurum da bu bilgileri Komisyon'a iletmekle yükümlüdür.

Koordinatörün Kurumun başlıca 2 temel görevi bulunmaktadır;

- Ülke çapında mevcut ödeme kurumlarına ilişkin bilgileri Komisyona iletmek üzere bir araya getirip düzenlemek,
- "Sertifika Kurumunun" yıllık raporları ile AB Komisyonunun raporlarına istinaden, 1258/99 sayılı tüzüğün 4.7 maddesi doğrultusunda, bir ödeme kurumuna akreditasyonun verilmesi ya da akreditasyona sahip bir ödeme kurumunun akreditasyonunun devam ettirilmesi veya geri alınması hususunda, "Yetkili Otorite" öneride bulunmak.

07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün 2.maddesine göre bir Ödeme Kuruluşu, her iki görevi birbirine karıştırmamak kaydıyla hem Ödeme Kuruluşu hem de Koordinatör Kurum olarak görev yapabilir. Nitekim birçok AB üyesi ülkede bu yol tercih edilmiştir. Ancak, az olmakla birlikte kimi ülkelerde ise koordinasyon görevi için ayrı bir organ, Koordinatör Kurum olarak seçilmiştir.

Türkiye'de Polonya benzeri olarak iki ayrı Ödeme Kuruluşu'nun olması durumunda, mutlak surette bir Koordinatör Kuruma ihtiyaç olacaktır. Eğer bu Koordinatör Kurum, ayrı bir yapılanma şeklinde olacaksa IACS'ın da bu yapı içerisinde koşullanması yerinde olacaktır. Ancak koordinasyon görevi için ayrı bir kurum kurmak maddi açıdan gereksiz olabilir. Bu nedenle muhtemelen Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesindeki güçlü bir birim bu koordinasyon işini yapabilir. Veya, belirlenen Ödeme Kuruluşlarından birisi de pekala bu görevi üstlenebilir.

⁶³ POWELL, a.g.e.

3.3.4 Delege Organlar

Bir Ödeme Kuruluşu ödeme, muhasebe ve iç denetim dışındaki tüm fonksiyonlarını devredebilir. Hatta kimi zaman iç denetim görevinin bile geçici olarak devredildiği durumlar olmuştur. Ödeme Kuruluşları, ödemelerin yapılması (vezne işlemi), teknik servis ve bilgi işlem hizmetleri gibi bazı görevlerini, ilgili kurum, kuruluş ve özel şirketlere veya organizasyonlara dağıtarak delege edebilir. Üretici örgütleri de bu Delege Organlardan olabilir. Sorumluluk Ödeme Kuruluşunda kalmak kaydı ile Delege Organlar, belli bir ürün veya bölge için Ödeme Kuruluşu gibi faaliyet gösterirler. Ancak burada unutulmaması gereken nokta; her ne kadar Ödeme Kuruluşu, fonksiyonlarını delege edip dağıtsa bile bu fonksiyonların yerine getirilmesinden ve işlerin yürütülmesinden kendisinin sorumlu olduğudur.

Hem Ödeme Kuruluşunun hem de Delege Organların bünyesinde İç Denetim Birimi olmalıdır. Ancak burada iki farkı risk oluşmaktadır. İlk risk, Delege Organların bünyesindeki İç Denetim Birimlerinin AB kurallarına uygun denetim yapmamasıdır. Delege Organlar, Ödeme Kuruluşlarının spesifik kurallarına ve AB Komisyonunun denetim yöntemlerine göre değil de, kendi mevzuatlarına göre hareket ettiklerinden dolayı bazı sıkıntılar meydana gelmektedir. Bu nedenle Delege Organların iç denetim sisteminde mutlaka uluslararası standartlara göre denetim yapılmalı ve AB Komisyonu tarafından kabul gören prosedürler uygulanmalıdır. Delege Organların çalışma kuralları, mevzuatları ve diğer usul ve esasları AB'ye uyumlaştırılmalıdır. İkinci risk ise delege edilen fonksiyonlarda, raporların ve geri bildirimlerin gecikmesidir. Delege Organların raporlarını geciktirmesinden dolayı işler yavaşlar ve aksar. Bu tip problemlerin mutlaka giderilmesi şarttır.

Ödeme Kuruluşunun birçok fonksiyonunu delege edip dağıtmasına rağmen hala bunlardan sorumlu olması yukarıda zikredilen karışıklıklara yol açmaktadır. Tüm bunların önüne geçmek için Ödeme Kuruluşu bazı şeylere dikkat etmelidir. Öncelikle Ödeme Kuruluşu bu fonksiyonu delege ederken, Delege Organın delege edilen işlevleri yerine getireceğinden ve kurallara uygun hareket edeceğinden emin olmalıdır. Sorun bununla da bitmez. Genellikle delege edilen fonksiyonlarda,

rapor toplamak ve geri bildirimleri zamanında almak çok zordur. Gecikmeler ve yanlış anlaşılmalardan olmaktadır. Bunun önüne geçilmesi için güvenilir kayıt ve dokümantasyon sistemi, eşgüdümlü bir koordinasyon yönetimi ve sağlıklı kontrol yaklaşımları tercih edilmelidir.

3.4 Akreditasyon

Tespit edilen Yetkili Otorite, Ödeme Kuruluşu olarak seçilecek olan kurumların uyması gereken akreditasyon kriterlerine karar verir. Bu akreditasyon kriterleri çerçevesinde Ödeme Kuruluşları belirlenir. Bu kriterlerin çizildiği çerçevenin dışına çıkan bir Ödeme Kuruluşu, Yetkili Otorite tarafından uyarılır ve gerekirse akreditasyonu geri çekilir.

Herhangi bir kurumun, Ödeme Kuruluşu olma konusundaki akreditasyonunun geri alınması durumunda, o kurum bir daha asla Ödeme Kuruluşu olamaz. Geçici akreditasyon; bir Ödeme Kuruluşunun tüm kriterleri karşılamadığı durumlarda uygulanır ve genellikle sistemin uygulamaya konulduğu ilk yıllarda kullanılır.

Sertifikasyon Kurumu, Ödeme Kuruluşlarının yapılarını ve hesap denetimlerini inceleyerek bir sertifika ile birlikte Yetkili Otoriteye sunar. Sertifikasyon Kurumunun raporu doğrultusunda işlem yapan Yetkili Otorite, Ödeme Kuruluşunu akredite eder.

Herhangi bir kurum, Ödeme Kuruluşu olarak görev yapabilmek için AB Komisyonu tarafından da akredite edilmelidir. Bunun için Ödeme Kuruluşunun AB Komisyonu ve Avrupa Adalet Divanı ile AB Sayıştay'ının denetiminden (dış denetim mekanizması) geçmesi ve kendi İç Denetim Birimini de aktif olarak çalıştırması (iç denetim mekanizması) gerekmektedir.

Bir Ödeme Kuruluşunun Akredite edilmesi için;

- Önce bir Yetkili Otorite belirlenmelidir,
- Seçilen Yetkili Otorite akreditasyon kriterlerini belirlemelidir,
- Yetkili Otorite hangi kurumun ödeme kuruluşu olacağına karar vermelidir,
- Yetkili Otorite, belirlenen akreditasyon kriterlerine uygun olarak karar verilen Ödeme Kuruluşunu yeniden yapılandırmalıdır,
- Yetkili Otorite akreditasyon eylem planını hazırlamalıdır,

- Bu plan AB Komisyonuna gönderilir,
 - AB Komisyonu, belirlenen Ödeme Kuruluşunun yapısının ve ilgili prosedürlerin Topluluk kurallarıyla olan uygunluğunu inceler
- Bazı belli başlı akreditasyon kriterlerine bir göz atacak olursak :
- Yasal bir dayanak oluşturularak yetki ve sorumluluklar belirlenmeli,
 - Kurumun tüm seviyesindeki işlerle ilgili prosedür ve talimatlar yazılı olmalı,
 - Yasal otorite, ödeme ve muhasebe fonksiyonları birbirinden ayrılmalı,
 - İç Denetim Birimi kurularak iç denetim sistemi oturtulmalı,
 - Teknik servisler (Ödeme Kuruluşu bünyesi içinde veya dışında) oluşturulmalı,
 - Kontrol yapıldığına kanıt olması için Yetkili Otoritenin önerilerine dair detaylı kontrol listeleri oluşturulmalı,
 - Aylık uyum prosedürleri hazırlanmalı,
 - Tam bir hesap izlenimi olmalı,
 - Başarılı bir avans ve garanti yönetimi olmalı,
 - Merkezi bir borçlu hesap kaydı tutulmalı ve
 - Müdahale stoklarının iyi yönetilmesi gözetilmeli.

Üye devletler tarafından akredite edilen Ödeme Kuruluşlarının sayıları AB Komisyonuna danışıldıktan sonra üye devlet tarafından belirlenir. AB Komisyonu üye devletlere bu sayının Tüzükte belirtilen koşullara uygun olup olmadığı ve işleyiş kurallarına uyulup uyulmadığı konusunda uyarılarda bulunabilir.

3.5 Hesapların Aklanması

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (FEOGA) ile ilgili hesapların aklanmasında Ödeme Kuruluşları, Sertifikasyon Kurumları, aklama prosedürleri, planlama ve misyonlar ile iç teftiş (hesap denetimi) ve kontrol konuları ön plana çıkmaktadır.

FEOGA hesaplarının aklanması ile ilgili sistemin amaçlarını incelendiğinde; harcamalarla ilgili mali kontrolün geliştirilmesi, üye ülkelerle işbirliği içinde olunması, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı'ndan gelen talepler doğrultusunda etkili ve ses getirici bir yöntemin tercih edilmesi görülmektedir.

Akreditasyon için gerekli olan kriterler yukarıda sıralanmış olmakla birlikte, bir Ödeme Kuruluşunun yapması gerekenlerin de belirtilmesinde fayda vardır. Buna göre bir Ödeme Kuruluşu;

- ödemeler yapılmadan önce başvuruların ve şikayetlerin Topluluk kurallarına göre değerlendirilmiş olmasını,
- ödemelerin kayıtlarının doğru bir şekilde tutulmasını ve
- gerekli dokümanların Topluluk kurallarına uygun bir biçim ve formatta, belirtilen zamanında teslim edilmesini garanti etmelidir.

Ödeme Kuruluşları bazı fonksiyonlarını ilgili olan diğer kuruluşlara delege edebilir. Buna örnek olarak Yerel Otoritelerin ve diğer organizasyonların yürütme işlemini üstlenmesi (gümrük idarelerinde ihracat geri ödemelerinin yapılması) verilebilir. Ancak, her ne kadar yürütme işlemi Delege Organlar tarafından yerine getirilse bile, Ödeme Kuruluşu sorumluluk altında olmaya devam etmektedir. Bu nedenle, Ödeme Kuruluşları, kendi elemanları vasıtasıyla bu delege kurumları sık sık denetlemektedirler. Tavsiyelerde bulunmakta ve Topluluk kurallarına göre işlemlerin yapılmasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Çünkü Ödeme Kuruluşunun akredite edilmesinde eğer varsa Delege Organlar da dikkate alınır.

Hesapların aklanmasında önemli bir rol üstlenen Sertifikasyon Kurumlarının seçimi ile ilgili en önemli kriter, bu sertifikasyon organının ödeme yapan kurumlardan bağımsız olmasıdır. Yeterli bir etkinlik düzeyine sahip olması gereken bu sertifikasyon organları, uluslar arası kabul gören hesap denetimi (audit) ile uyumlu bir şekilde faaliyet göstermeli ve tüm bunları yerine getirebilecek bir kapasiteye sahip olmalıdır.

Burada, finansman ve kontrol mekanizmasına da kısaca değinilmesinde fayda görülmektedir. Buna göre, Üye Ülkeler parayı harcadıktan sonra AB Komisyonu'ndan parayı talep ederler. Komisyon, Üye Ükelere avans olarak geri ödemede bulunur. Daha sonra Komisyon bildirilen, deklare edilen başvuruları ve ödemeleri kontrol ederek hesapları aklar.

Hesapların aklanması ile ilgili olarak 1996 yılından itibaren reformlara girişilmiştir. 1258/99 sayılı Konsey Tüzüğü'nün⁶⁴ 6. ve 7. maddeleri ile 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü'nde bu reformların uygulama kuralları konulmuştur⁶⁵.

⁶⁴ 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EC) sayılı Konsey Tüzüğü

⁶⁵ 07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü

1663/95 sayılı tüzük ile Ödeme Kuruluşlarının çerçevesi, çalışma yapısı ve standartları belirlenmiştir. Hesapların nasıl tutulacağına dair kuralların yer aldığı bu tüzükte ayrıca üye bir ülkede olması gereken yapılar da belirtilmiştir.

Ödeme Kuruluşları, OTP reformlarına uyum ve tepki birimleri olup, OTP'nin uygulanmasında üye ülkelerdeki uzantıları yönetmekle görevlidirler. Ödeme Kuruluşlarının resmi akreditasyonu Üye Ülke bünyesinde yapılır ancak akreditasyon kriterleri AB Komisyonunca belirlenir. Hesapların öncelikle sertifikalandırılması gerekmektedir ki bunun uygunluğunu tespit ederken, yıllık hesap döngüleri değil de bir yıldan daha fazla bir süreyi (24 ay) kapsayan FEOGA bütçe yılı kullanılır.

Yıllık harcamalara ait hesaplar, Üye Ülkece objektif kriterlere ve AB kurallarına uygun olarak kontrol edildikten sonra FEOGA mali yılının bitiminden 4 ay sonra (15 – 16 Ekim) AB Komisyonu'na gönderilir. Ayrıca, denetim sertifikasını da içeren Sertifikasyon Kurumunun hesap denetimi raporu da AB Komisyonu'na iletilir.

Hesapların aklanması, 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/99 sayılı Konsey tüzüğü'nün 7.maddesine göre yapılır⁶⁶. Bu tüzüğe göre; Ekim ayı için harcama, 1 ile 15 Ekim arasında yapılmış olması halinde Ekim ayına ve 16 ile 31 Ekim arasında yapılmış olması halinde ise Kasım ayına yüklenecektir. Peşinatlar harcamanın yapıldığı ayı izleyen ikinci ayın, üçüncü iş gününe kadar, Üye Devletlere ödenecektir.

AB Komisyonu, harcamanın Topluluk kurallarına uygun olarak yapılmadığını fark etmesi halinde, sözkonusu tüzüğü'nün 2. ve 3.Maddelerinde belirtilen Topluluk finansmanı dışına çıkarılan harcamalar konusunda karar verebilecektir. Finansmanı reddetme kararı alınmadan önce, Komisyon kontrollerinin sonuçları ve ilgili Üye Devletin cevapları, her iki tarafın da alınacak karar üzerinde anlaşmaya varmak için çaba göstermesinden sonra ancak yazılı olarak bildirilecektir. Herhangi bir anlaşmaya varılmamış olması halinde, Üye Devlet dört ay içinde, her iki taraf arasında arabuluculuk yapması açısından bir prosedürün başlatılmasını talep edebilecektir Bunun sonuçlarını da, finansmanın reddedilmesine ilişkin bir karar alınmasından önce bir raporla birlikte incelenmesi için Komisyona gönderecektir. Komisyon, bulunan uygunsuzluk derecesine göre,

⁶⁶ 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EC) Konsey Tüzüğü

çıkacak miktarları değerlendirecek ve Topluluğa zarar veren bir ihlalin ve mali kaybın kapsamını da değerlendirmeye alacaktır.

Akredite olmuş Ödeme Kuruluşlarının hesaplarının sertifikalandırılmasına dayanan *hesapların aklanması işlemi*, çiftçilere önceden yapılan ödemelerin ve sunulan hesapların doğruluğunu, kurallara uygunluğunu ve AB tüzüklerine uyumlu olarak intikal edilmesini garanti eder. OTP'deki belli alan ve düzenlemelere göre yapılan *uyumluluğun aklanması işlemi* ise çiftçilerin başvurularının yasal ve idari kontrollerini yapan Üye Ülkenin yönetim ve denetim fonksiyonlarının etkili ve verimli olmasını garanti eder⁶⁷.

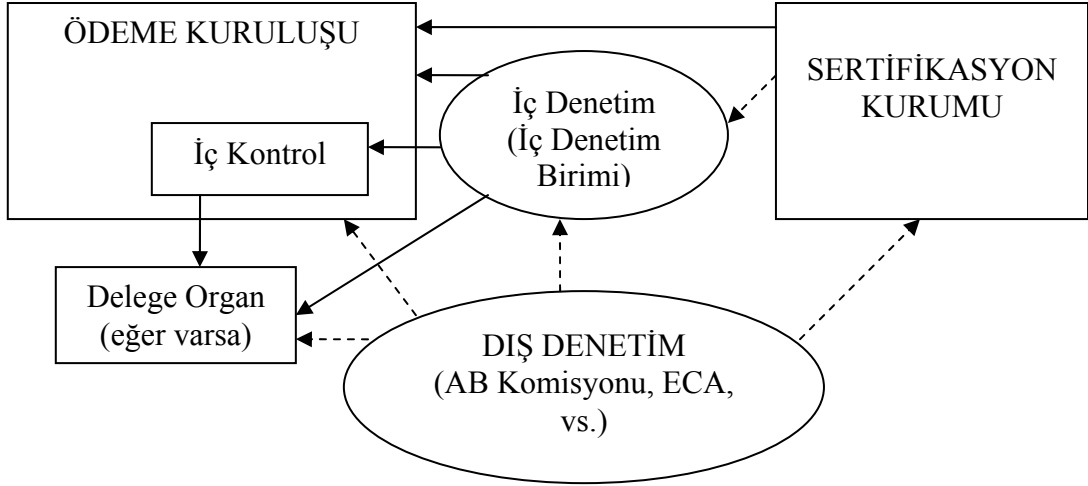
Hesapların aklanması, yapılan ödemelerin intikalinin ve mevcut hesapların birbirleriyle tam ve doğru olarak uyuşmasını ifade eder. Uyumluluk aklanması ise çiftçiler tarafından yapılan başvurulara ait destekleme işlemlerinin yasal ve düzenli olmasını sağlayan yönetim ve kontrol prosedürlerinin etken ve verimli olması anlamına gelir.

Burada dikkat edilmesi gereken bir husus, “iç denetim” ile “iç kontrol” fonksiyonlarının birbirinden farklı olmasıdır. İç denetim olayı; Ödeme Kuruluşu bünyesinde bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren ve görevleri yukarıdaki bölümlerde çok detaylı bir biçimde ele alınan İç Denetim Biriminin; hesap denetimi, idari denetim ve işlevsel denetim yaparak Ödeme Kuruluşu Başkanına doğrudan sunulmak üzere mali, idari ve sosyal öneriler içeren raporlar sunmasıdır. İç kontrol ise Ödeme Kuruluşu bünyesinde faaliyet gösteren personelin, idari açıdan denetlenmesi ve kuralla uygun olarak çalışılıp çalışılmadığının tespit edilmesidir.

Aşağıdaki şekilde (Şekil – 1) yukarıda özetlendiği şekilde iç denetim ve iç kontrolün birbirinden farkı şekilsel olarak gösterilmektedir. İç kontrol, daha çok teknik servislerdeki personelin verdiği hizmetin denetimden geçirilmesi ve prosedürlere uygun işlem yapılmasının sağlanmasını garanti eder. Yukarıda açıklandığı üzere iç denetim ise hesap denetiminin ve Ödeme Kuruluşunun daha iyi nasıl çalışabileceği üzerine yapılan analizlerin doğrudan Ödeme Kuruluşu Başkanına sunulması işlemidir. Tüm bu sistem, aşağıdaki gibi sembolize edilebilir.

⁶⁷ Michele OTTATI, AB Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğü, TAIEX Sunumu, Brüksel, 17.Kasım.2004

Şekil – 1. İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim



İç kontrol; Ödeme Kuruluşunun fonksiyonlarının etkinliğini artırmak için gerçekleştirilir ve verimliliği sağlamak için yapılması gereken minimum kontrol oranına ulaşılmasına gayret edilir. Kalite kontrol izlemesinin değerlendirildiği iç kontrol sisteminde, yerel ofislerin bilgilendirilmesi, buradaki personelin eğitilmesi ve varsa Delege Organlarla iletişimin sağlıklı olması esastır. İç Denetim Biriminin yerine getirdiği hesap denetimlerinde, Ödeme Kuruluşunun diğer fonksiyonlarından tamamen bağımsız bir şekilde çalışılır. Burada, Ödeme Kuruluşunun iç kontrol sistemine ait prosedürler de incelenir⁶⁸.

Hesapların aklanması sırasında, finansal harcamalara ilişkin ret cevapları veya düzeltmeler de olabilir. Bu yaklaşımın hem iç hem de dış kontrolün sağlanması açısından ikili bir rolü ve tavsiye edici, yön verici bir etkisi vardır⁶⁹. Finansal itiraz ve düzeltmeler, 1258/99 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 8.maddesindeki ilkeler gözetilerek yapılır ve Üye Ülke 2 ay içinde cevap verme hakkına sahiptir⁷⁰. Bu sürenin yetmemesi düşünülüyorsa Üye Ülke, AB komisyonundan daha fazla bir süre isteyebilir. İtirazlara ilişkin varılan nihai karar beğenilmezse, ikili toplantılara geçilir ve burada da bir sonuç alınmazsa, bir *uzlaşma organı* belirlenir. Tarafsız olması için AB kurumlarından olmayan 5 üyenin bulunduğu uzlaşma organı, Üye Ülkenin itirazlarını dikkatle inceler ve 4 ay içinde kararını AB Komisyonuna iletir.

⁶⁸ OTTATI, a.g.e.

⁶⁹ OTTATI, a.g.e.

⁷⁰ 17 Mayıs 1999 tarih ve 1258/1999(EC) Konsey Tüzüğü

Komisyon uzlaşma organının bu kararını dikkate alabilir veya göz önüne bile almayabilir. Çünkü uzlaşma organının kararlarının, AB Komisyonu açısından bir bağlayıcılığı yoktur. En sonunda AB Komisyonu son kararını ve durumu Üye Ülkeye bildirir ve bu süreç sona erer.

Topluluk yasalarına uyumu sağlayalım derken kimi zaman bazı yanlışlıklar da olabilmektedir. Bunun düzeltilmesi gereklidir. Bireysel hatalardan ve dikkatsizlikten, örnek seçimindeki yanlışlıklardan ve tahminin kestirmelerden kaynaklanan bu hataların düzeltilmesi ve mali düzenlemelerin yenilenmesi gereklidir. Yolsuzluk vakaları dışındaki tüm diğer olaylarda 24 ay içinde düzeltme yapılabilir⁷¹. Finansal kayıp riskine dayanan tek fiyat (her şey içinde olan) düzeltmeleri normalde, Üye Ülke içindeki kontrol sistemlerinde kullanılmaz. %2, %5, %10 veya %20 ya da daha üzerinde olan bu tip düzeltmelerde anahtar kontroller ve yardımcı kontroller kullanılır. Üye ülkelerin, bu düzeltmelerin miktarının değiştirilmesi (daha çok indirilmesi) yönündeki itiraz hakları saklı tutulur. Anahtar kontroller deyince, başvuruya ilişkin eşlik edici bileşenler (alan, ağırlık, kontrol kalitesi, IACS, GIS, ürünün doğası ve çapraz kontroller) akla gelmektedir. İdari kontroller, bazı risk analizi çeşitleri, onaylanan uygulamalar, prosedürlere ilişkin öneriler ve başvuruların zamanlamasına yönelik kısıtlar ise yardımcı kontroller olarak değerlendirilebilir.

Ödeme Kuruluşu, tüm bu kontrollerin performansını ve doğruluğunu, tutulan kayıtlar ve dokümanlar ile belgelemek durumundadır. Hesapların aklanmasında da engelleyici (tavsiyelerle gelecekteki yanlışlıkların ve hatalı ödemelerin önüne geçmek) ve düzeltici (Ödeme Kuruluşlarının yeterince dikkat göstermediği durumlarda yapılan finansal düzeltmeler) olmak üzere iki tür hesap denetimi vardır. hesapların aklanması sürecinde, Üye Ülkelere, kendilerini ve yaptıkları ödemeleri savunma hakkı verilir. AB Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğündeki J.1, 2, 3 ve 4 numaralı dairelerde ise risk analizlerinin yanı sıra yıllık ve üç yıllık planlar yapılır. AB Sayıştay (ECA) ile olan koordinasyonu da bu birimler yürütür.

Risk analizleri; zaman riski (son denetimden sonra ne kadar süre geçtiği), harcama riski, Üye Ülke riski ve bütçe riski (risk ağırlıklı harcama) şeklinde olmak üzere değişik risk türlerini ihtiva eder. 3 yıllık planın, risk analizine dayandığını ve işlem, öncelik, kaynak sırlamasına göre bazı seçimler içerdiğini söyleyebiliriz. Tüm

⁷¹ OTTATI, a.g.e.

anahtar tedbirlerinde yer aldığı bu planlarda esas olan şey sürekliliktir. Yıllık planlar ise detaylı sektör analizi ve kontrol ziyaretleri, eşit davranma ilkesi, Üye Ülkelerle iletişim kurma prensibi ve FEOGA aklama kararlarının paylaşılması gibi şeyleri içerir.

AB Komisyonu kurumlarınca yapılan hesap denetimleri, yıllık denetim planı, ödeme bilgilerini içeren X-tabloları, Sertifikasyon Kurumu raporları, daha önceki denetim raporları, Üye Ülkelerle faks aracılığı ile kurulan iletişim bilgileri ve gereken durumlarda da müdahale esasları çerçevesinde şekillenir. Bu ziyaretler gerçekleştirilirken; öncelikle faks ya da e-posta aracılığı ile iletişim sağlanır. Yerinde kontrollerle denetimler gerçekleştirilir. Yerinde denetimlerin sonunda kapanış toplantıları yapılır. Daha sonra Üye Ülkeye resmi mektup gönderilerek cevap beklenilir. Üye Ülkenin cevabına göre uzlaşma organına gidilebilir. Özet raporun çıkmasından sonra FEOGA Komitesi toplantısında görüşülen denetim raporu, Komisyon kararı olarak çıkarken gerekli finansal düzeltmeleri de içerir.

AB Komisyonu kurumlarının yaptığı ziyaretlerde, Üye Ülke resmi organlarının iş birliğine açık olmaları temenni edilir. Risk analizleri, kontrol istatistikleri ve ilgili diğer bilgilerin de mevcut olmasının yanı sıra iyi bir hazırlık yapılmış olması beklenmektedir. Zamanın etkili kullanıldığı ve sürprizlere yer vermeyen bir ziyaret programında kimi zaman idari ve kontrol mekanizmalarındaki sunum yapımları da gerekebilir.

4. ÜYE ÜLKELERDEKİ ÖDEME KURULUŞLARI

Son yıllar itibarıyla üye ülkelerdeki toplam Ödeme Kuruluşu sayısı 91'dir. Bazı ülkelerde tek bir Ödeme Kuruluşu mevcutken, bazı ülkelerde her bir ürün grubu veya bölgeye göre Ödeme Kuruluşları oluşturulduğu için çok sayıda Ödeme Kuruluşları bulunmaktadır. Ancak, bu durumda üye ülke, söz konusu Ödeme Kuruluşlarının Topluluk kurallarını harmonize şekilde uygulamalarını sağlayacak önlemleri almaktadır.

Ödeme Kuruluşlarının idari yapıları ve uygulamaları da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerdeki Ödeme Kuruluşları, doğrudan gelir ödemeleri, ihracat geri ödemeleri ve müdahale alımları fonksiyonlarının tümünü yerine getirir. Bazı ülkelerde ise her bir fonksiyon ayrı bir Ödeme Kuruluşu tarafından yerine getirilmektedir. Örneğin Birleşik Krallıkta; İrlanda, İskoçya ve Galler için doğrudan ödemeler (DGD) ayrı ayrı Ödeme Kuruluşlarıca yerine getirilirken, diğer fonksiyonlar için Birleşik Krallık genelinde tek bir Ödeme Kuruluşu (RPA) mevcut olup, ormancılıkla ilgili DGD'yi yürüten Orman Komisyonu ile birlikte toplam 6 Ödeme Kuruluşu vardır. Fransa ve Hollanda'da mevcut ortak piyasa organizasyonlarına göre ayrı ayrı Ödeme Kuruluşları oluşturulduğu için sayıları oldukça fazladır. İlk başlarda, Fransa'da ürün bazında oluşturulmuş 13, Hollanda'da ise 10 Ödeme Kuruluşu bulunmaktaydı. Ancak, ilerideki kısımlarda görüleceği üzere Fransa ve Hollanda'da Ödeme Kuruluşu sayılarının azaltılması gündemdedir. Almanya ve İtalya'daki Ödeme Kuruluşlarında biri ihracat geri ödemelerinden diğeri ise müdahaleden sorumlu iki ayrı birim vardır. Almanya'daki Ödeme Kuruluşu sayısı 21, İtalya'daki ise 7'dir.

Lüksemburg, İrlanda ve Yunanistan'da, tüm ödemeler doğrudan Tarım Bakanlıkları tarafından yapılmaktadır. İngiltere ve Danimarka'da ise, ödemeler Bakanlıkların özel birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Lüksemburg, Yunanistan ve Danimarka'da 1'er Ödeme Kuruluşu mevcuttur. Bu sayı Finlandiya'da da 1 olup, Tarım ve Ormancılık Bakanlığı Ödeme Kuruluşu olarak görev yapmaktadır. Belçika'da 4 ayrı Ödeme Kuruluşu varken, İspanya'da 19, Avusturya'da ise 3 ayrı Ödeme Kuruluşu ya da bu görevi yürüten belli kurumlar vardır. Portekiz ve İrlanda'da 2, İsveç'te ise 1 tane Ödeme Kuruluşu vardır. Ancak verilen bu rakamlar; tarımsal desteklerin yanı sıra balıkçılık, su ürünleri ve

konumuz dışında olan ormancılık desteklerini de veren Ödeme Kuruluşlarına aittir. Dolayısı ile ileriki kısımlarda detaylı tartışılırken aslında tarımsal destek veren Ödeme Kuruluşlarının sayısının biraz daha az olduğu görülecektir.

Son genişlemede üye olan 10 yeni ülkeye bakıldığında ise Polonya'da 2 ayrı Ödeme Kuruluşu olduğu ancak Estonya, Litvanya, Letonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Kıbrıs Rum Kesimi ve Malta'da tek bir Ödeme Kuruluşu kurulduğu görülmektedir.

4.1 AB – 15 Ülkeleri (Eski Üyeler)

4.1.1 Birleşik Krallık

Birleşik Krallık bünyesindeki Ödeme Kuruluşları biraz farklılık göstermektedir. İlk başlarda 6 farklı Ödeme Kuruluşu mevcut idi. Müdahale Kurumu olarak görev yapan IBEA (Intervention Board Executive Agency) ile Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanlığının (MAFF) bir kısmının Ekim – 2001'de birleşmesiyle kurulan RPA (Birleşik Krallık Kırsal Ödeme Kurumu), artık Britanya'daki tüm FEOGA Ödeme Kuruluşlarının koordinasyonunu üstlenmiştir. Eski durumda Koordinatör Kurum görevini IBEA yürütmekteydi⁷². MAFF'ın geri kalan kısımları ise yeniden re-organize edilerek, Birleşik Krallık Çevre, Gıda ve Köyişleri Bakanlığı (DEFRA) adını almıştır. RPA ise DEFRA'nın bağımsız ve icraci bir ajansı olarak çalışmakta olup FEOGA Ödeme Kuruluşu olarak akredite edilmiştir.

RPA, ulusal bazda yapılanmış olup yukarıda değinildiği üzere Britanya'daki diğer tüm FEOGA Ödeme Kuruluşlarının da koordinatörlüğünü üstlenmiştir. FEOGA'dan RPA'ya aktarılan kaynaklar daha sonra diğer Ödeme Kuruluşlarına aktarılmaktadır. İskoçya Ödeme Kuruluşu olan SEERAD (İskoçya Çevre ve Köyişleri Yöneticiliği) ise bu Ödeme Kuruluşlarından sadece birisidir. Daha önceki ismi İskoçya Tarım Dairesi (SOAD) olan bu Ödeme Kuruluşu, sadece İskoçya'daki DGD desteklerini yerine getirmekle yükümlü olup yıllık ortalama 570 milyon €

⁷² European Commission – DG Agri, Draft Notes on List of Accredited EAGGF Paying Agencies,, 04.09.1996, s.26

civarında FEOGA kaynaklı tarımsal desteğe ait ödemeleri yürütür⁷³. Bahse konu re-organizasyon ile yeniden yapılandırılan Kuzey İrlanda Tarım Dairesi (DANI) ise, Kuzey İrlanda Tarım ve Kırsal Kalkınma Dairesi (DARDNI) ismini almıştır. FEOGA'dan yıllık 202.5 milyon € tutarında kaynak aktaran DARDNI, DGD desteklerinin Kuzey İrlanda'daki organizasyonundan sorumlu olup, Kuzey İrlanda'nın Ödeme Kuruluşudur⁷⁴. Galler Tarım Dairesi Ofisi (WOAD) de bu yenilenmeden nasibini almıştır. Galler Tarım Dairesi Ulusal Asamblesi (NAWAD) ismiyle, Galler Ödeme Kuruluşuna dönüşen bu kurum, Galler'deki DGD desteklerini yerine getirmekte ve FEOGA'dan yıllık 275 milyon € kaynak aktarmaktadır. Birleşik Krallık'ta MAFF bünyesinde görev yapan Ormancılık Komisyonu (Forestry Commission) ise hala Britanya Ormancılık Ödeme Kurumu (FC) olarak görev yapmaktadır. Yıllık 21.2 milyon € civarında FEOGA fonunu ormancılık alanlarında kullanılmasını sağlayan FC, Birleşik Krallık'taki bir başka Ödeme Kuruluşudur. Tam anlamıyla bir Ödeme Kuruluşu olmasa da, Galler Kırsal Kesim Konseyini (CCW) burada zikretmeliyiz. Çünkü CCW, yıllık olarak yaklaşık 4.9 milyon civarındaki bir kaynağı, FEOGA'dan alarak Galler'deki kırsal kesime yönlendirmektedir.

Yukarıda isimleri verilen NAWAD (Galler), DARDNI (Kuzey İrlanda) ve SEERAD (İskoçya) bağlı oldukları ülkelerin DGD ödemelerini yerine getirmektedir. FC ormancılık ile ilgili destekleri ve CCW de kırsal kesimle ilgili bazı sosyal – tarımsal destekleri vermektedir. İngiltere'deki DGD ödemeleri ise RPA aracılığı ile yürütülür. Bu 5 ödeme kurumuyla birlikte RPA'nın FEOGA'dan aldığı AB kaynaklı fonlar yıllık olarak yaklaşık 4,2 milyar €'ya ulaşmaktadır. Bunun 3.2 milyar €'su RPA aracılığıyla dağıtılmaktadır.

Burada üzerinde asıl durulması gereken kurum, Britanya'daki Ödeme Kuruluşlarının koordinasyonunu da sağlayan RPA olmalıdır. Aşağıda, konuyla olan ilgisine binaen ve Türkiye'deki çalışmalara örnek olması amacıyla RPA ile ilgili bazı detaylı bilgilere yer verilmektedir.

Genel merkezi İngiltere'nin Reading şehrinde olan RPA (Rural Payment Agency), Birleşik Krallık Çevre, Gıda ve Köyişleri Bakanlığı (DEFRA) bünyesinde bağımsız bir ajans olarak görev yapan ve AB Ortak Tarım Politikası kapsamında

⁷³ Fatih YILDIZ, Semiha AKIN, Oğuz ERDOĞAN, İngiltere Kırsal Ödeme Kurumu Seyahat Raporu, Ankara, 2004. s.1, (yayımlanmamış)

⁷⁴ www.rpa.gov.uk (15.06.2004)

yıllık yaklaşık 3,2 milyar Euro düzeyindeki bir tarımsal harcamayı, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonundan (FEOGA) aktaran bir Ödeme Kuruluşudur. RPA, İngiltere için DGD ödemelerini yürütürken, tüm Birleşik Krallık geneli için de müdahale alımları, ihracat geri ödemeleri ve kırsal kalkınma desteklerini yerine getirir. Hayvan kimlik kayıtlarının tutulması, arazi ve çiftçi kayıtlarının yapılması, IACS, BSE'ye ilişkin imha işlemleri ve süt kotaları ile diğer Ödeme Kuruluşlarının denetlenmesi ve kontrolden geçirilmesi gibi işlemler de RPA'nın görevleri arasındadır⁷⁵.

2002 – 2003 yıllarına ait dönemde, RPA'nın kendi sorumlu olduğu alanlara ilişkin 3,2 milyar Euro (€) düzeyindeki tarımsal harcamalar başlıca şu kalemlerden oluşmaktadır:

– DGD ödemeleri (İngiltere)	: 2,3 milyar €
– Müdahale depolama masrafları	: 0,06 milyar €
– BSE (Deli Dana) imha masrafları	: 0,5 milyar €
– İhracat Geri Ödemeleri	: 0,4 milyar €
TOPLAM	: 3,26 milyar €

Görüleceği üzere söz konusu harcamaların 2,3 milyar € düzeyindeki büyük kısmını (% 70) doğrudan gelir desteği (DGD) harcamaları oluşturmaktadır. DGD ödemelerinin başlıca kalemini “ekilebilir ürünler (hububat, yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler)” için 41.300 çiftçi beyanına karşılık yapılan 1,3 milyar € dolayındaki ödeme oluşturmaktadır. Harcamaların kalan %15'lik kısmı (0,5 milyar €) Deli Dana Hastalığı görülen hayvanların imhası için, %13,5'lik kısmı ihracat geri ödemeleri (0,438 milyar €) ve çok küçük bir kısmını (%1,5) müdahale stoklama masraflarından (0,05 milyar €) oluşmaktadır⁷⁶.

1992 yılında AB'de başlatılan reform süreci (MacSharry) ile müdahale fiyatlarının düşürülmesi ve DGD'nin uygulamaya sokulması ile diğer üye ülkelerde olduğu gibi İngiltere'de de müdahale alımları ve stokları hızla azalmıştır. Müdahale alımları 2002/2003 kampanya döneminde cüzi miktardaki süttozu ile (860 ton) sınırlı kalmış olup, diğer ürünlerde ise (hububat, et, tereyağı) hiç müdahale alımı

⁷⁵ www.rpa.gov.uk (14.07.2004)

⁷⁶ YILDIZ, AKIN, ERDOĞAN, a.g.e., s.2

gerçekleşmemiştir. Hali hazırda (Mart 2004 itibariyle) müdahale stoku olarak 3398 ton hububat, 12870 ton tereyağı ve 47.502 ton süttozu bulunmaktadır⁷⁷.

2004 Şubat verilerine göre RPA'nın personel sayısı 3793'tür⁷⁸. Personelin sayısal olarak dağılımı aşağıdaki gibidir:

- Yönetim Kurulu (Merkez Birim Yöneticileri ile Bölge Müdürleri) : 17
- İç Denetim Birimi : 26
- Operasyonel Birimler : 2785
- Bilgi Sistemleri : 142
- Finansman Birimi : 149
- İnsan Kaynakları Departmanı : 103
- Hukuk Müşavirliği : 15 (9 avukat ve 6 idareci)
- Yolsuzlukla Mücadele ve Uyum Birimi : 55
- Workington Britanya Sığır Hareketleri Bölümü : 501

Merkezi Reading'de olan RPA'nın Bristol, Cambridge, Carlisle, Crewe, Exeter, Newcastle, Northallerton, Nottingham, Workington ve Worcester'de bölge ofisleri bulunmaktadır. RPA personelinin bölgesel ofislerdeki sayıları ise şu şekildedir:

- Reading : 862 kişi,
- Carlisle : 360 kişi,
- Workington : 501 kişi,
- Crewe : 107 kişi,
- Exeter : 462 kişi,
- Newcastle : 432 kişi,
- Northallerton : 454 kişi,
- Nottingham : 174 kişi ve

⁷⁷ YILDIZ, AKIN, ERDOĞAN, a.g.e., s.3

⁷⁸ Peter CREWE, İngiltere RPA Yönetim Kurulu Başkanı, TAIEX Sunumu, Reading, 25.Mart.2004

- Kontrolörlerin görev yaptığı ve Birleşik Krallığı 3 ayrı bölgeye ayıran Bristol, Cambridge ve Worcester'de ise toplam 441 kişi.

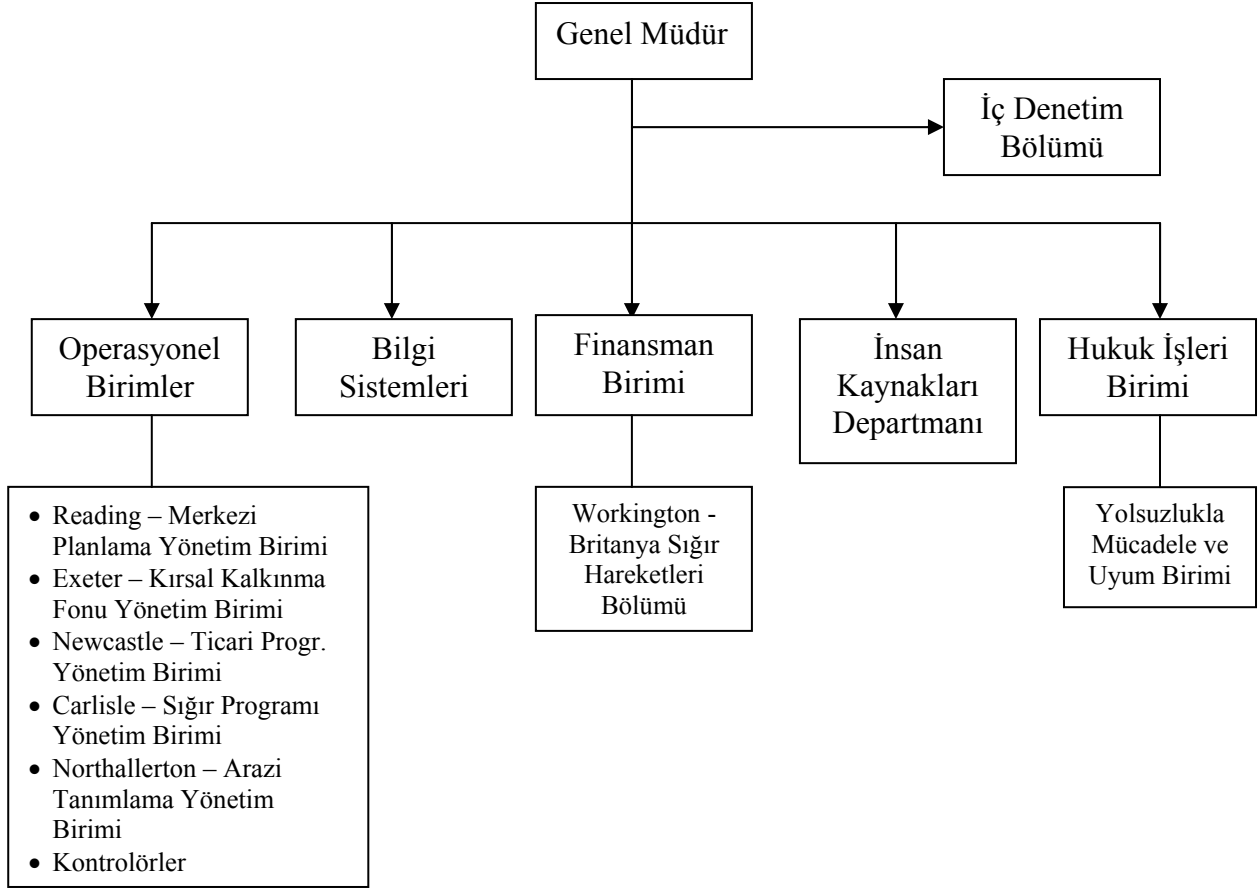
RPA'nın DGD hizmetlerinde görevlendirdiği 1240 personelin dağılımı aşağıda görülmektedir:

- Ekili ürünlere ait ödemelerde : 500 kişi,
- Yıllık koyun prim ödemelerinde : 40 kişi,
- Canlı hayvan (sığır) ödemelerinde : 650 kişi ve
- Süt kotalarına ait ödemelerde : 50 kişi.

RPA Yönetim Kurulu, Bölge Müdürleri ve tüm Merkez Birimleri Başkanlarından oluşmakta olup, üye sayısı 17 civarında olmakla birlikte toplantılara katılanların sayısı değişebilir⁷⁹. Aylık olarak toplanan ve üst düzey idari ve karar alma mekanizması olan Yönetim Kurulu, RPA'nın yönetilmesindeki stratejik kararların alınmasından sorumludur. Ayrıca, RPA'nın Çerçeve Belgesinde ortaya koyduğu hedeflere ulaşmasını sağlamak için kolektif olarak hareket etmesinin sağlamakla yükümlüdür. RPA Yönetim Kurulunda; "RPA Genel Müdürü, Operasyonel Birimlerin Müdürü, Finansman Birimi Müdürü, İş Geliştirme Müdürü, Bilgi Sistemleri Müdürü, İnsan Kaynakları Departmanı Müdürü, Hukuki İşler Müdürü, OTP Programları Müdürü, Operasyon Geliştirme Müdürü, Mali Kontroller Müdürü, Ticari Kontroller Müdürü, İç Denetim Birimi Başkanı, Meslek Kalite Müdürü, 6 ayrı bölgesel ofisin (Exeter, Carlisle, Newcastle, Northallerton ve Reading) müdürleri, Merkezi Program Yönetim Birimi (CSMU) Başkanı, Kontrolörlük Hizmetleri Başkanı, Yolsuzlukla Mücadele ve Uyum Birimi (CFCU) Başkanı, Genel Müdürlük Büro Başkanı ve Genel Müdür Asistanı" yer alabilir. Aşağıdaki şekilde, RPA'nın organizasyon şeması görülmektedir.

⁷⁹ YILDIZ, AKIN, ERDOĞAN, a.g.e., s.5

Şekil – 2. İngiltere Kırsal Ödemeler Kurumunun (RPA) Organizasyon Şeması⁸⁰



Operasyonel Birimler genel olarak OTP çerçevesinde, beyanların doğruluğunu denetleyip hak edişlerin yerine getirilmesini sağlamakla yükümlüdürler. Şekilden de anlaşılacağı üzere Operasyonel Birimlere bağlı olarak değişik bölgelerdeki sığır programları, ticari programlar ve kontrolörlük görevleri yürütülmektedir. Reading şehrindeki Merkezi Planlama Yönetim Birimi, OTP'nin uygulamaya geçirilebilmesi için operasyon grubunca yürütülen kontrol işlemleri ile akreditasyonu sağlamak ve bu iki görev için bir üst koordinasyon mercii olarak program yönetimi birimlerine destek vermekle yükümlüdür. Bu birim ayrıca AB Komisyonu, Ulusal Denetim Ofisi, AB Sayıştay ve İç Denetim Bölümü arasındaki kontrol ve akreditasyon ile ilgili konulardaki karşılıklı işlemleri yürütmek ve yerinde sağlıklı idari raporlama ve uygulamanın en iyi şekilde yapılmasını temin etmele

⁸⁰ CREWE, a.g.e.

de görevlendirilmiştir. Diğer şehirlerde kurulmuş olan ve OTP'nin uygulanmasından sorumlu olan yönetim birimlerinin görevleri ise, plan mevzuatı ile ortaya konan bütün parametreler kapsamında ve DEFRA ile AB'de politika oluşturucu kesimler arasında varılan mutabakatlar dikkate alınarak programların geliştirilmesi ve yürütülmesini sağlamaktır. Aynı zamanda, denetim ve akreditasyon gereklilikleri de dikkate alan bu birimler; arazi kayıt, süt kotaları ve mandıra sübvansiyonları, ekilebilir ürünlerin DGD uygulamaları, koyun yetiştiriciliği ile ilgili prim ödemeleri ve gümrüklerle olan elektronik bağlantı projesinin yürütülmesi gibi konularda da çalışmaktadırlar.

RPA Operasyonel Birimleri içerisindeki Kontrolörlük Bölümü, OTP uygulamaları altında yapılan mali yardımlara (DGD, İhracat Geri Ödemeleri, Müdahale Alımları) ilişkin beyanların doğruluğunu temin etmek amacıyla, "yerinde kontrollerin" yapılmasından ve ilgili mevzuata uygunluğunu temin edilmesinden sorumludur. Bu bölümde, 441 kontrolör çalışmakta olup, İngiltere'de 40 dan fazla ofiste (3'ü İskoçya'da) ve 3 ayrı bölgede (1.Kuzey İngiltere ve İskoçya, 2. Orta İngiltere, 3.Güney İngiltere) denetim görevini yerine getirirler⁸¹.

RPA Finansman Birimi, kurum içerisindeki finansal yönetimden sorumludur. RPA'nın finans yönetiminin üç unsuru vardır:

- Mali kontrol : RPA'nın tüm mali bilgilerinin işlenmesi, kaydedilmesi ve bu konuda hesap verilmesi.
- Ticaret Kontrolü : RPA'nın kaynaklarının verimli ve etkin bir şekilde desteklenmesi ve AB akreditasyon kriterlerine uyumun sağlanması.
- Sözleşmeler ve tedarik : Etkin tedarik ve yönetim yoluyla, tedarik ve sevkiyat konusunda en iyi uygulamanın gerçekleştirilmesi.

RPA'nın Hukuki Müşavirliğinde, aynı zamanda RPA Yönetim Kurulunun bir üyesi olan Hukuki İşlerden sorumlu bir Müdür, avukatlardan oluşan bir ekip ve RPA destek personeli bulunmaktadır. Müdür dahil olmak üzere avukatlar DEFRA Hukuki İşler Genel Müdürlüğü'nün üyeleridir. Bu ekip, RPA'nın Reading şehrinde bulunan merkez binasında görev yapmaktadır. Yani, RPA'nın Hukuk müşavirliği Birimi aslında DEFRA'nın Hukuki İşler Genel Müdürlüğünce yürütülmektedir. DEFRA tarafından verilen hizmetler genel olarak iki alanda sınıflandırılabilir; dava açma ve yasal danışmanlık.

⁸¹ www.rpa.gov.uk (20.04.2004)

RPA bünyesindeki Yolsuzlukla mücadele ve Uyum Birimi, RPA ve onun sorumluluğunda yürütülen programlara karşı yapılabilecek sahtekarlık işlemlerini ortaya çıkarma, araştırma ve RPA'nın böyle durumlara karşı caydırıcı önlemleri alma konusundaki yükümlülük ve sorumluluklarını yerine getirmekle mükelleftir. İlgili AB mevzuatı (4045/89 sayılı tüzük) doğrultusunda İngiltere'deki denetimleri yürüten bu birimde çalışan ekip, söz konusu tüzük çerçevesinde 2001 – 2002 yılları Denetim Programına göre toplam 314 adet soruşturma gerçekleştirmiştir. 2002 – 2003 denetim yılında ise bu birime 225 yeni olay intikal etmiş, 11 olayın bir kısmı için daha önce ödemesi yapılan meblağın geri iadesinin yapılması, bir kısmı için ise ödemelerin durdurulması tavsiye edilmiştir. Suç unsuru tespit edilen 8 olay ise mahkemeye intikal ettirilerek tüm davalar kazanılmıştır.

RPA'nın Finansman Birimine bağlı olarak çalışan Britanya Sığır Hareketleri Bölümü Workington'da yerleşiktir. Hayvan kimlik kayıt ve izleme konusunda görev yapan bu bölüm, aslında DEFRA'nın merkezi hizmet birimlerindedir.

RPA'nın İç Denetim Bölümü, RPA'nın risk yöntemi ve iç kontrol sisteminin yeterliliği konusunda güvence ve tavsiye sağlamaktadır. İç Denetim Bölümü, 18 sistem denetimi, 5 geçici denetim ve temel sistemler üzerinde 31 takip denetimi yapmıştır. Ayrıca, Bakanlar Kurulu başkanlığındaki Hükümet Denetleme Komitesinin de bir parçasını oluşturan bu bölümün yürüttüğü program geliştikçe, kontrollerle ilgili danışmanlık ve inceleme görevlerini de üstlenmiştir.

RPA'nın, Britanya'daki diğer Ödeme Kuruluşları ile AB Komisyonu arasında koordinasyon görevini gördüğü yukarıdaki satırlarda belirtilmişti. İşte bu görevi yürütmek için RPA bünyesinde bağımsız bir Koordinatör Kurum oluşturulmuştur. Reading şehrindeki Genel Merkez binasında koşullanan 12 kişilik bir ekip aracılığı ile görev yapan bu kurum, Koordinatör Kurum Başkanı ile İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda Tarım Bakanlıklarından gelen temsilcilerin oluşturduğu bir Yönetim Kurulu'na rapor sunar.

Birleşik Krallıkta, Ödeme Kuruluşları konusundaki tek Yetkili Otorite DEFRA olup, Sertifikasyon Kurumu görevini ise Ulusal Denetim Ofisi yürütmektedir. Böylelikle Yetkili Otorite ile Sertifikasyon Kurumunun birbirlerinden bağımsız ve yansız çalışmaları amaçlanmıştır. Benzer bir durum yeni üye olan 10 ülkede de görülmektedir.

4.1.2 Fransa

Fransa, Ödeme Kuruluşları açısından çeşitlilik göstermekte olup 13 farklı Ödeme Kuruluşu vardır⁸². Ürün bazında bir yapılanmanın olduğu Fransa'da, her bir ürün grubu için ayrı Ödeme Kuruluşları mevcut olup, Mart 2005 itibari ile 13 olan Ödeme Kuruluşu sayısının, 8'e indirilmesi ve ileriki bir dönemde bu sayının 3'e kadar düşürülmesi planlanmaktadır⁸³. Bazı yorumlara göre bu sayının, AB içindeki genel eğilimin bir neticesi olarak, 1'e inmesi ve Fransa'da tek bir Ödeme Kuruluşunun oluşturulması gündeme gelecektir⁸⁴. Birçok sakıncası olan bu eğilimi ileriki bölümlerde daha detaylı tartışacağız.

Fransa'daki 13 Ödeme Kuruluşunun isimleri ve faaliyet alanları şöyledir⁸⁵:

- CNASEA : Yapısal tedbirler,
- FIOM : Balıkçılık,
- FIRS : Şeker,
- PECHE : Kırsal kalkınma (DECONCENTRES),
- ODEADOM : Muz,
- ONIC : Hububat,
- ONIFLHOR : Meyve – sebze ve tütün,
- ONIOL : Sıvı ve katı yağlar, proteinli bitkiler, tekstil (SIDO)
- OFIVAL : Et,
- ONIVINS : Şarap,
- ONILAIT : Süt ürünleri,
- SAV : Alkol,
- TRESOR : Kırsal kesim desteklemeleri

Bu Ödeme Kuruluşları, kendi ürün gruplarındaki DGD, müdahale alımları ve ihracat geri ödemelerini gerçekleştirmektedir.

Burada, gerek konuyla ilgisi nedeniyle gerekse diğerlerine oranla daha fazla ön plana çıkan ve Fransa içinde daha önemli bir yeri olan ve ONIC'e daha fazla yer verilmesi uygun görülmektedir.

⁸² European Commission – DG Agri, a.g.e., s.12

⁸³ Micheal FERRET, Fransız Hububat Ödeme Kurumu (ONIC) Danışmanı, TAIEX Sunumu, 25.Kasım.2004

⁸⁴ Fatih Feramuz YILDIZ, Ödeme Kuruluşları Konferansı, TKB Konferans Salonu, 09.Haziran.2005

⁸⁵ TMO, AB Mevzuat Uyum Koordinasyon Şubesi, AB'de Ödeme Kuruluşları Sunumu, 13.Mayıs.2005

1936 yılında Fransa Tarım Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının (Fransa'da, Maliye Bakanlığı; Ekonomi, Finans ve Sanayi Bakanlıklarının bir araya gelmesi ile organize olmuştur⁸⁶) ikili kontrolü altında kamusal bir organizasyon olarak kurulan ONIC, 50 kişilik bir Merkez Konsey tarafından yönetilir. Merkez Konsey'de; üretici örgütlerinden 26 temsilci, fırıncı – değirmenci ve tüccar kesiminden 17 temsilci ve işçi sendikalarından da 5 temsilci yer alır. Ayrıca 4 tane de tüketici hakları derneklerinden gelen temsilciler vardır.

ONIC'in Merkez Konseyi yılda üç kez toplanır. Konsey'e bağlı olarak çalışan 17 kişilik Daimi Komite ise her ay toplanarak tarımsal hububat piyasasına ilişkin değerlendirmeler yapar. ONIC'in 17 adet bölge müdürlüğü ve La Rochell'de bir laboratuvarı vardır⁸⁷. Fransa hububat piyasasının idaresinden sorumlu olan ONIC; üretici birlikleri, kooperatifler, lisanslı depolar, tüccarlar ve işleyiciler ile işbirliği halinde 60 yıldan fazla bir süredir görev yapmaktadır.

ONIC'in görevleri ise;

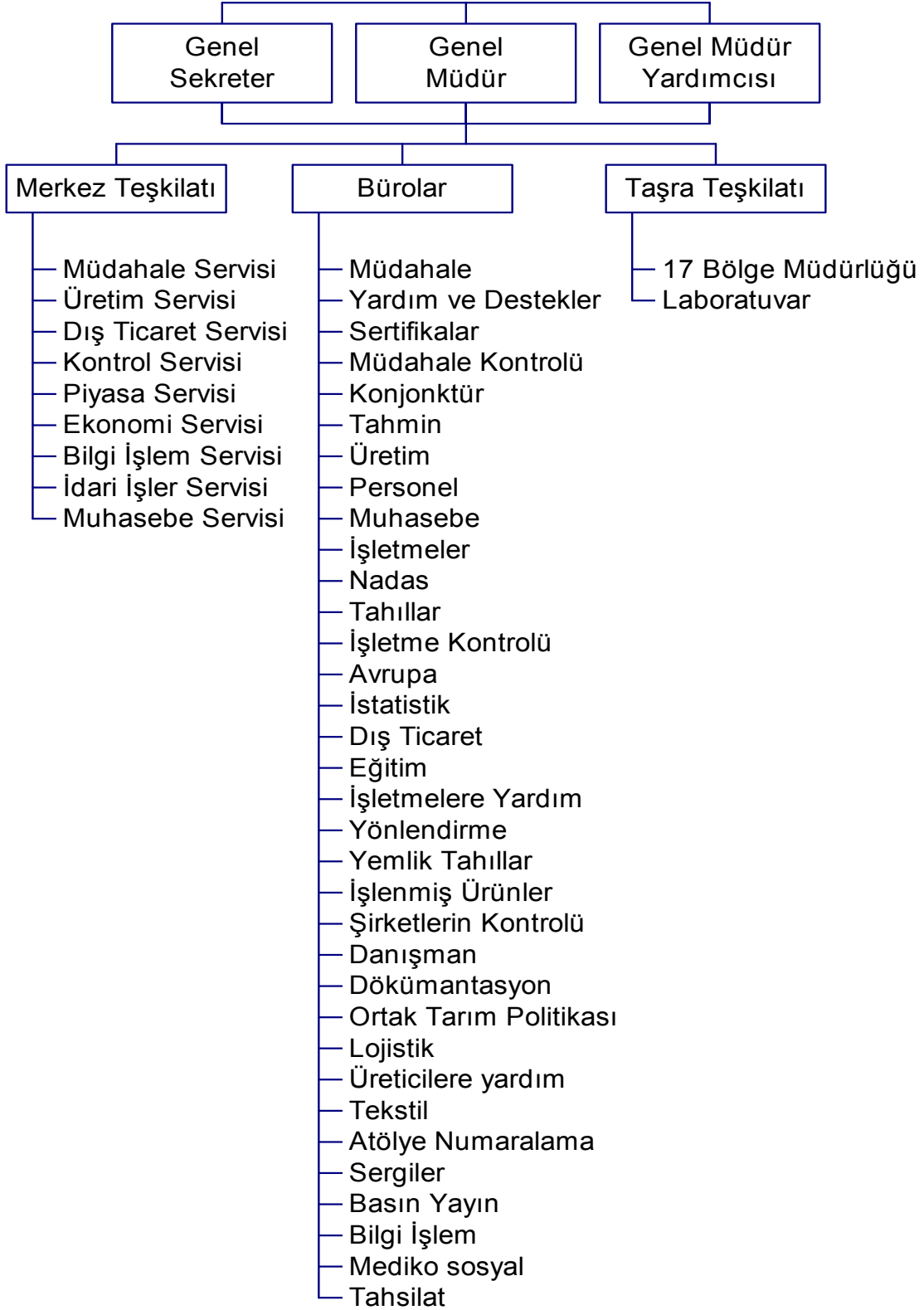
- piyasa fiyatları müdahale fiyatları seviyesine düştüğünde müdahale alımı yapmak ve depolamaya gitmek,
- hububat alımı yaparken şirketlere kefalet sağlayarak, üreticiler için ivedi finansman olanağı (yaklaşık yıllık 1 milyar € civarında) sağlamak,
- ihracat ve ithalat sertifikaları düzenlemek,
- ürün ihracatında geri ödemeleri gerçekleştirmek,
- müdahale stoklarının satışı için AB Komisyonunun onayını müteakip olarak ihale tekliflerini almak ve Komisyona iletmek,
- hububat ve yağlı tohumlar üreticilerine DGD ödemesi yapmak,
- ekim alanlarını denetlemek,
- AB Fransız Delegasyonuna temsilci göndermek ve
- Fransa'nın hububat üretim ve ekim politikalarına yön vermek olarak sıralanabilir.

Aşağıdaki şekilde ise kabaca ONIC'in organizasyon şeması yer almaktadır.

⁸⁶ Fatih Feramuz YILDIZ, AB'de Müdahale ve Ödeme Kurumları, s.42

⁸⁷ www.tmo.gov.tr (11.07.2005)

Şekil – 3. Fransa Hububat Ödeme Kuruluşunun (ONIC) Organizasyon Şeması



ONIC'in yıllık 63 milyon € tutarındaki bütçesinin yarısı Fransa Tarım Bakanlığı tarafından diğer yarısı ise çiftçi mallarının pazarlanmasında ONIC adına ton başına yapılan 1 €'luk kesintilerden karşılanmaktadır. ONIC ayrıca üretim, depolama, işletme, pazarın gelişmesi, organik tarımın artırılması ve ürün çeşitliliğini artırma gibi konularda çiftçilere parasal destek vermektedir.

OTP'de yapılan reformlarla birlikte 1993 yılında tarım bütçesi uygulamalarında radikal bir devrim olmuş ve 1993'e kadar 2.000 muhatabı olan Fransız hububat müdahale birimi ONIC'in muhatap olduğu yararlanıcı sayısı bir anda 450.000'e çıkmıştır⁸⁸. AB Bütçesinde oluşan riskleri dengelemek ve oluşan sorunlar yumağını ortadan kaldırmak için 1995 yılı düzenlemeleri ile birlikte Ödeme Kuruluşlarının ortaya çıkması sonucu yeni bir dönüm noktasına girilmiş ve 1995'e kadar sadece Müdahale Kurumu olan ONIC, bundan böyle Ödeme Kuruluşu olarak faaliyet göstermeye başlamıştır.

ONIC'in Ödeme Kuruluşu fonksiyonunu üstlenmesinden sonra, doğrudan gelir desteklerinin (DGD) dağıtılması sürecinde yağlı tohum ve proteinli tohum ile ilgili faaliyet gösteren ödeme kuruluşu ONIOL da ONIC'e dahil olmuştur. ONIOL'un geriye kalan görevlerini SIDO yürütmektedir. Nisan 2004'te şeker ile ilgili Ödeme Kuruluşu olan FIRS'ın da ONIC yapısında yer almasıyla ilgili çalışmalar başlamıştır. Bu iki katılımı birlikte ONIC'in çalışma alanına giren ürün sayısı artmıştır.

Önceleri 13 tane Ödeme Kuruluşunun bulunduğu Fransa'da geçtiğimiz üç yıl içinde, Ödeme Kuruluşlarının birleştirilmesi çalışmaları sonucunda şu anda faaliyet gösteren ödeme kuruluşu sayısı 3'e inmek üzeredir⁸⁹. Bu kurumlar şunlardır;

- Hububat, yağlı tohumlar, proteinli tohumlar ve şeker sektörü Ödeme Kuruluşu (ONIC + ONIOL + FIRS)
- Hayvancılık ve süt sektörü Ödeme Kuruluşu (OFIVAL + ONILAIT + FIOM)
- Şarap, yaş meyve-sebze ve tütün sektörü ödeme kuruluşu (ONIVINS + SAV + ONIFLHOR + ODEADOM)

Bu üç ödeme kuruluşu, ithalatta yapılan kesintileri karşılamamaktadır. Bu kesintileri karşılama görevi gümrük idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bu durum geçici olup şu anda bir ara dönem yaşanmaktadır. Ödeme Kuruluşları

⁸⁸ FERRET, a.g.e.

⁸⁹ FERRET, a.g.e.

konusunda Tarım Bakanlığı ile birlikte eş yetkili otorite olan Maliye Bakanlığı'nın direktmesi sonucu bu 3 Ödeme Kuruluşunun tek bir çatı altında toplanması planlanmaktadır. Ancak böyle bir yapılanma sonucunda çok büyük sıkıntılar ortaya çıkacak; her konuda tam olarak yetişmiş elemanlar bulunmayacağı için birleşme sonrası kurumdan ayrılan elemanların yeri doldurulamayacaktır. Tek bir Ödeme Kuruluşu olması nedeniyle ileride personel indirimine gidilmesi durumunda geri planda kalan bölümler kapatılacak bu da bazı sektörler için bir kurumsal körlük oluşmasına yol açacaktır⁹⁰. AB Komisyonu'nun en ufak bir yanlışlık durumunda ceza uyguladığını ve ödemelerde kesintiye gittiğini göz önünde bulunduracak olursak, bu durum üye ülkelerin Ödeme Kuruluşları için yeni riskler ortaya çıkaracaktır.

Fransız hububat ödeme kurumu ONIC'te, yarısı genel merkezde diğer yarısı da bölge ofislerinde olmak üzere yaklaşık olarak 800 kişi çalışmaktadır. ONIC, şu birimlerden oluşmuştur:

- Genel Merkez
- İç Denetim Birimi (10 kişi)
- Kontrol ve Yetkilendirme Birimi
- Muhasebe Birimi
- Denetim ve Teknik Servis birimi
- Piyasa Takibi ve Pazar İnceleme birimi
- Bilgi İşlem Birimi
- İç ve Dış Ticaret Birimi

Ödeme Kuruluşları bünyesindeki ödemeler zincirinin en önemli unsuru ödemelerin belli süreler dahilinde yapılması gerektiğidir. İlgili AB yönetmelikleri, müdahalelerde ödemelerin 35 gün içinde yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede süreler kapsamında ONIC, DGD için 16 Kasımdan itibaren 3 ay içinde ödeme yapabilmektedir. ONIC'te, ödeme sürecinde 4 aşama bulunmaktadır;

- 1) Verilen bilgiler doğrultusunda ödenecek miktarın belirlenmesi.
- 2) Ödemelerin denetiminin yapılması. Burada önce idari kontrol söz konusudur. Çiftçiler, Tarım Bakanlığının Bölge Müdürlüğü bürosuna gidip dosyalarını verdikten sonra, bu dosyalarda yer alan veriler, uzaktan algılama sistemi ile denetime tabi tutulur. Kontroller bitince bütün dosyalar Bölge Müdürlüğünden Merkeze gelir ve ONIC çiftçiye ödenecek miktarı belirler.

⁹⁰ FERRET, a.g.e.

- 3) Ödeme emrinin çıkması. Ödeme emri, ONIC'in muhasebe biriminden çıkar. ONIC bünyesindeki bu birim Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bu muhasebe servisinin başındaki kişi yaptığı hatalardan kendi maaşı ile sorumludur. Bu tür muhasebe yetkilileri için özel bir sigorta sistemi söz konusudur. Ancak sistem, bilerek yapılan hataları karşılamamaktadır.
- 4) Ödemenin yapılması. Muhasebe incelemesinden sonra çiftçiye ödeme yapılır ve ödeme ile ilgili kayıtlar Komisyona gönderilir. Ödeme her zaman çiftçinin adına banka hesabına yapılıyor. Bu durum özel bir uygulama olup sadece Fransa'ya özgüdür. Ödemelerde vekalet söz konusu değildir.

ONIC'in iç yapısına göre; başvurusunu yapan çiftçilerin yaklaşık %10'u IACS sistemi ile denetlenmektedir. Fransız Tarım Bakanlığı'nın Bölge Ofisleri tarafından incelenip Paris'te yerleşik bulunan ONIC Merkezi'ne iletilen başvurular, burada da onaylandıktan sonra ONIC'in muhasebe sistemine girmekte ve 2. kez denetimden geçmektedir. Bu muhasebe sisteminin içerisinde Fransız Maliye Bakanlığı'ndan da bir yönetici bulunmaktadır. Muhasebe bölümündeki çalışanların bir kısmı özel sigorta şirketleri tarafından hatalara karşı sigortalanır (yolsuzluk için sigortalama durumu söz konusu değildir). Muhasebe sistemi denetiminden de geçen başvuru dosyaları ödemenin yapılması için bankaya bildirilmekte ve ödeme gerçekleştirildikten sonra da ödemelerin muhasebesi tutulup kayıtlara geçirilmektedir. Bu muhasebe kayıtları da Komisyon'a gönderilmektedir.

Her ülke 1258/99 sayılı AB Tüzüğü uyarınca akreditasyon verebilecek özel bir birimi oluşturur. Bu birim, yani Yetkili Otorite, Fransa'da eşit şekilde Maliye ve Tarım Bakanlığı yüksek bürokratlarından oluşmaktadır. 1663/95 sayılı yönetmelikte belirtildiği üzere bu birim "Yetkili Otorite" olarak adlandırılır. Yetkili Otorite, verdiği akreditasyonlar hakkında AB Komisyonuna bilgi verir. Akreditasyon verilmesinde usulsüzlük söz konusu olursa; akreditasyon geri çekilir ve o ödeme kuruluşuna bir daha AB fonları ile çalışma hakkı verilmez. Fransa'da akreditasyon her 3 yılda bir yenilenmektedir.

Fransız Ödeme Kuruluşlarının sertifikasyon belgeleri yetkili Sertifikasyon Kurumu tarafından verilmektedir. Fransa'da Sertifikasyon Kurumu, çoğunluğunu Fransa Sayıştay üyelerinin oluşturduğu bir birimdir. Bağımsızlığına gölge düşmemesi için Fransa Sayıştay Başkanı bu birimde yer almamaktadır. Sertifika verilirken oldukça kapsamlı bir rapor hazırlanır. Sertifikasyon Kurumu, her kuruluş için belli sayıda dosyayı ele almakta ve bir hata payı çıkarmakta daha sonra da, bazı yorumlar ve öneriler

getirilerek raporlar hazırlamaktadır. Sertifikanın belirttiği hesapların tam ve doğru olması, bütün detayları içermesi ve sertifikasyon işleminin uluslararası denetim kuralları çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Sertifika, AB Komisyonunun hesaplarının ibrasında temel oluşturur ancak Komisyon her zaman Sertifikasyon Kurumunun kararlarına uymayabilir.

Fransa'daki Ödeme Kuruluşlarının koordinasyonunu, ACOFA (Tarım Sektöründeki Müdahale Kurumları İçin Merkez Kurumu) isimli kuruluş yerine getirmektedir. ACOFA'nın Koordinatör Kurum olarak görev yaptığı Fransa'da, Ödeme Kuruluşu sayısındaki azalma, kurumlar arası koordinasyon açısından bir avantaj olsa da, birleşen Ödeme Kuruluşlarının yeni kurumsal yapılarında kurum içi koordinasyon zaafı ortaya çıkmıştır.

4.1.3 Hollanda

Hollanda'daki Ödeme Kuruluşları da aynen Fransa'da olduğu değişik bir yapıda olup, son yıllarda Fransız Ödeme Kuruluşlarının yaşadığı sürece benzer bir yapılanma ile yeniden organize edilmişlerdir. İlk başlarda Hollanda'da 10 tane Ödeme Kuruluşu vardı. Bunların isimleri ve faaliyet alanları⁹¹:

- DLB (Tarımsal Arazi Yönetimi ve Organizasyonu Ofisi): tarımsal alanların yönetilmesi, organizasyonun yapılması,
- HPA (Merkezi Tarımsal Pazarlama Kurulu): tarla bitkileri, bitkisel sıvı ve katı yağlar ile proteinli ürünlere ait ihracat iadeleri ile ithalat ve ihracat lisanslarının düzenlenmesi,
- LASER (Landelijke Service Regelingen): tüm tarımsal ürünlere ait DGD ve müdahale alımlarının gerçekleştirilmesi
- PGF (Meyve ve Sebze Pazarlama Kurulu): meyve ve sebze ürünlerine ait işlemler,
- MVO (Margarin, Katı ve Sıvı Yağ Pazarlama Kurulu): sıvı ve katı yağ sektörü işlemleri ve pazarlaması,
- PPE (Kümes Hayvanları ve Yumurtacılık Pazarlama Kurulu): kümes hayvanları ve bunların ürünlerine ait pazarlama işlemleri,
- PVV (Et ve Et Ürünleri Pazarlama Kurulu): et ve et ürünleri piyasa işlemleri,

⁹¹ European Commission – DG Agri, a.g.e., s.18

- PV (Balıkçılık ve Su Ürünleri Piyasa Kurulu): Balıkçılık ve su ürünleri destekleri,
- PZ (Süt Ürünleri Piyasa Kurulu): süt ve süt ürünleri sektörü pazarlama faaliyetleri,
- STOAS (Tarımsal Eğitim Kurumu): tarımsal amaçlı eğitimlerin gerçekleştirilmesi olarak özetlenebilir.

Ancak, zaman içerisinde bazı değişimler olmuş ve Hollanda'daki Ödeme Kuruluşu sayısı, 10'dan 6'ya düşürülmüştür⁹². Bu durumda;

- DLG: ormancılık ve çevre ile ilgili faaliyetleri,
- HPA: tarla bitkileri, bitkisel sıvı ve katı yağlara ilişkin ihracat iadeleri ile ithalat ve ihracat lisansları işlemlerini,
- LASER: tüm tarımsal ürünlerde DGD ve müdahale alımları ile balıkçılık desteklerini,
- PT: meyve ve sebze sektörü ile ilgili faaliyetleri,
- PZ: süt ve süt ürünlerine ait işlemleri ve
- PVE: et, yumurta ve hayvansal kaynaklı sıvı ve katı yağlara ilişkin ödemelerin yapılmasından sorumlu olmuşlardır.

Ancak bu re-organizasyon ile yetinmeyen Hollandalılar, Ödeme Kuruluşlarının sayısını 2006 yılı sonu itibarıyla 3'e indirmeyi planlamaktadırlar⁹³. Buna göre;

- DLG: kısmen kırsal kalkınma destekleri ile ormancılık ve çevre tedbirlerine ilişkin ödemelerden,
- NSIR: kısmen kırsal kalkınma destekleri ile DGD ve müdahale alımlarından,
- Ürün Kurulları: proteinli bitkiler, yağlı tohumlar, tarla bitkileri, büyükbaş, et ve et ürünleri, balıkçılık destekleri, yumurta ve süt ürünlerine ilişkin pazar düzenlemelerini ve müdahalelerini yapmakla görevlendirilmişlerdir⁹⁴.

Burada kısaca DLG ve NSIR adlı iki kurumdan bahsedilmesinde fayda vardır. DLG, Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü benzerinde bir yapılanma olup, kırsal kalkınma ile ilgili bazı çalışmaları yürütmektedir. Daha çok ormancılık ve çevre ile ilgili kırsal önlemlerin alınmasından ve uygulanmasından sorumlu olan DLG'nin kurumsal yapısı ve görevleri ülkemizdeki eski Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile benzerlik arz etmektedir.

⁹² TMO-APK, AB'de Ödeme Kuruluşları Sunumu, 13.Mayıs.2005

⁹³ YILDIZ, Ödeme Kuruluşları Konferansı, 09.Haziran.2005

⁹⁴ Dick BRUINSMA, Hollanda Ödeme Kurumu (NSIR) Dış İlişkiler Direktörü, Sunum, 04.Mayıs.2005

NSIR (National Service for the Implementation of Regulations) ise ilgili tüzüklerin uygulanmasını sağlayan ulusal bir servis olup; LASER isimli Hollanda Ödeme Kuruluşunun, önemli bazı temel tarımsal kayıtları kontrol altına alan DBR kurumunun, DLL isimli multi-medya çağrı merkezinin ve gübrecilik hizmetleri veren BHF'nin 2004 yılında birleşmesiyle kurulmuştur. Lahey'deki NDIR merkez ofisinin yanı sıra, Roermond, Groningen, Assen, Deventer, Dordrecht ve Diemen'de de yerel NSIR ofisleri vardır.

NSIR, Hollanda Tarım, Doğa ve Gıda Kalitesi Bakanlığı'na bağlı bir Ödeme Kuruluşu olarak çalışmakta ve temelde 3 ayrı direktörlük şeklinde faaliyetlerini yürütmektedir. Bu direktörlüklerin yanı sıra İç Denetim Bölümü de NSIR bünyesinde. Tüzüklerin uygulanması görevini yürüten Uygulama Direktörlüğü şu birimlerden meydana gelir⁹⁵:

- Assen şehrindeki Çağrı Merkezi ve Kayıt Birimi,
- Groningen'deki Bitkisel Ürünler Birimi,
- Deventer'deki Hayvansal Ürünler Birimi,
- Roermond'taki Doğa Kaynakları ve Piyasa Destek Birimi,
- Dordrecht ve Diemen'deki Ulusal Planlama birimi ve
- Assen'deki Gübrecilik Hizmetleri Birimi.

Projeler Direktörlüğü ise OTP Reformlarının Uygulanması, Gübrecilik Politikaları ve Kırsal Kalkınma Planları gibi birimlerden oluşmaktadır. Yardımcı Destekler Direktörlüğü de; İnsan Kaynakları Bölümü, Mali Kontrol – Plan ve Koordinasyon Birimi, Proje Yönetimi ve Organizasyon Yönetimi Bölümleri, İletişim Birimi, Hukuk İşleri birimi ve Bilişim Teknolojileri Biriminden oluşmaktadır.

Halihazırda mevcut Ödeme Kuruluşlarının koordinasyon görevini, Hollanda Tarım, Doğa ve Gıda Kalitesi Bakanlığı bünyesindeki belirlenen bir ofis yürütmektedir⁹⁶. Bakanlığın Koordinatör Kurum görevinin yanı sıra Yetkili Otorite görevini de üstlendiğini görmekteyiz. Bunu yapmak için de Bakanlığın Finans Departmanı, akreditasyon ile görevlendirilmiştir⁹⁷. Ayrıca Bakanlığın Hesap Denetimi Biriminin, Sertifikasyon Kurumu görevini yürüttüğü görülmektedir.

⁹⁵ BRUINSMA, a.g.e.

⁹⁶ European Commission, Draft Notes on List of Accredited EAGGF Paying Agencies, 04.09.1996, s.18

⁹⁷ BRUINSMA, a.g.e.

4.1.4 Yunanistan

Yunanistan'da Ödeme Kuruluşu görevini, AB Garanti ve Yönverme Fonu Adına Ödeme ve Kontrol Ajansı (OPEKEPE) yürütmektedir. 1998 yılında kurulan OPEKEPE'nin genel merkezi Atina'da olup birçok yerel ofisi vardır. OPEKEPE'nin görev alanları aşağıdaki gibidir⁹⁸:

- Müdahaleye tabi tüm ürünlerde (sebze, hububat, zeytinyağı, protein içeren ürünler, balıkçılık, şeker pancarı, tütün, et, süt) müdahale alımları
- Tüm ürünlerde DGD ödemeleri
- Tüm ürünlerde ihracat iadeleri
- Kırsal kalkınma için tedbirlerin yerine getirilmesi ve ödemelerin yapılması

Tarım Bakanlığının bütçesinden pay alan OPEKEPE, FEOGA'dan ve diğer AB fonlarından kaynak aktarmaktadır. Yunanistan Ödeme Kuruluşu OPEKEPE, tasfiye edilen Tarımsal Ürünler Ticareti Yönetimi Genel Müdürlüğü (GEDIDADEP), Zeytinyağı Kontrol Ajansı, Ulusal Pamuk Örgüt ve Ulusal Tütün Örgütünün finansal kaynaklarının karşılandığı Tarım Ürünleri Garantileri Özel Bütçesini (ELEGEP) de yönetmektedir.

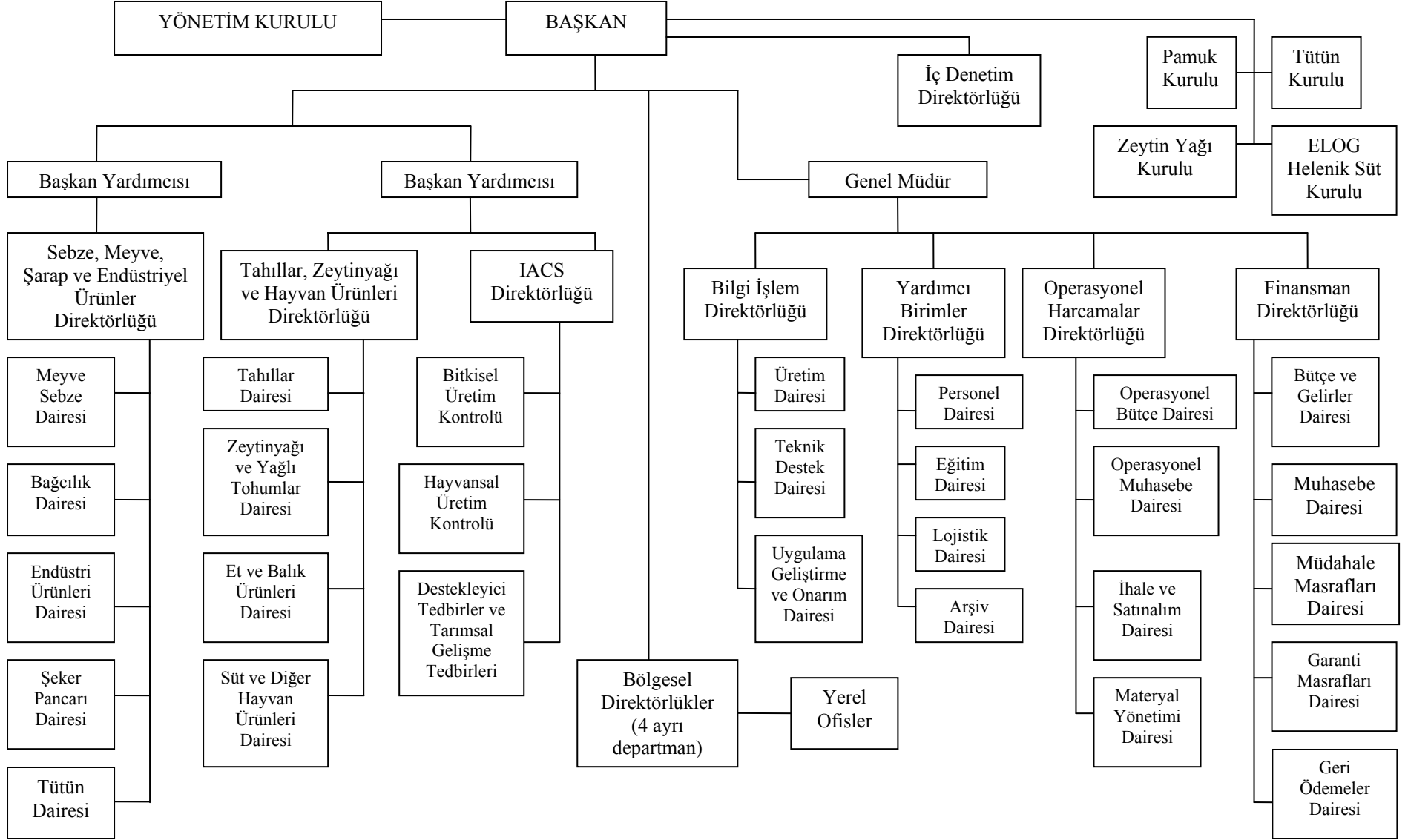
OPEKEPE, Yunanistan'daki diğer ajans ve organlarla sıkı bir işbirliği içerisinde çalışarak Yunan çiftçilerine ve hayvan yetiştiricilerine destek vermektedir. Örneğin, pamuk rejimi konusunda çalışan paydaşlar aynı zamanda Bakanlıktaki Merkezi Pamuk Departmanında da yer alırlar. Aynı şekilde, tütün politikaları uygulama birimlerinde üretici grupları, tütün tüccarları ve Bakanlığın Merkezi Tütün Departmanı ile Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğünden temsilciler çalışmaktadır. Tüm bu grupların verimli bir şekilde çalışması doğru ve kanıtlanabilir kontrol ve yardım prosedürlerinin geliştirilmesine bağlıdır. Bu nedenle, değişik sektörlerdeki birçok paydaşla sıkı bir işbirliği içerisinde olunması sadece OPEKEPE'nin görevini yerine getirmesi için değil, aynı zamanda nihai faydalanıcıların da memnuniyetinin sağlanması için de gereklidir.

OPEKEPE'nin organizasyon şeması aşağıda gösterilmektedir⁹⁹.

⁹⁸ TMO-APK, a.g.e.

⁹⁹ YAZGAN, a.g.e., s.83 (geliştirilmiş ve yeniden uyarlanmıştır)

Şekil – 4. Yunanistan Ödeme Kuruluşunun (OPEKEPE) Organizasyon Şeması



Yukarıda sadeleştirilmiş organizasyon şeması bulunan OPEKEPE'nin merkez servislerinde, Başkan ve Başkan Yardımcılarının Ofislerinin yanı sıra Genel Müdürlük Ofisi, Hukuki İşler Ofisi, Basın – Halkla İlişkileri ve Tanıtım Ofisi ile Bölgeler Arası İletişim ve Yatay Konular Ofisi yer almaktadır.

İç Denetim Direktörlüğünün altında Planlama ve Değerlendirme Dairesi, İnceleme ve Kontrol Dairesi ile Denetim Tasarımı Dairesi mevcuttur.

Sebze, Meyve, Şarap ve Endüstriyel Ürünler Direktörlüğü; IACS Direktörlüğü; Tahıllar, Zeytinyağı ve Hayvan Ürünleri Direktörlüğü ile İdari ve Yardımcı Birimler Direktörlüklerinin bölgelerde yerel ofisleri vardır. Bölgesel direktörlükler Komotini, Serres, Selanik, Kozani, Ioannina, Larissa, Patra, Lamia, Tripoli, Heraklion şehirleri ile Ege Adalarında yer almaktadır.

Yukarıdaki sadeleştirilmiş organizasyon şemasında yer almayan ancak doğrudan Başkan'a bağlı olan "Özerk Zeytinyağı Destekleme ve Kontrol Yönetimi Komitesi" mevcut olup 6 farklı bölgede, bu komiteye bağlı olarak çalışan yerel ofisler vardır. Bu komitenin; planlama, teknik kontrol ve danışmanlık ile idari ve ekonomik işler gibi üç ayrı direktörlüğü vardır. Kontrol Tasarımı, Bilgi İşlem, Araştırma, Lojistik ve Finansman Bölümleri bu direktörlüklerin idari yapısı altında yapılanmıştır. Ayrıca bir de Hukuk Müşavirliği bulunmaktadır.

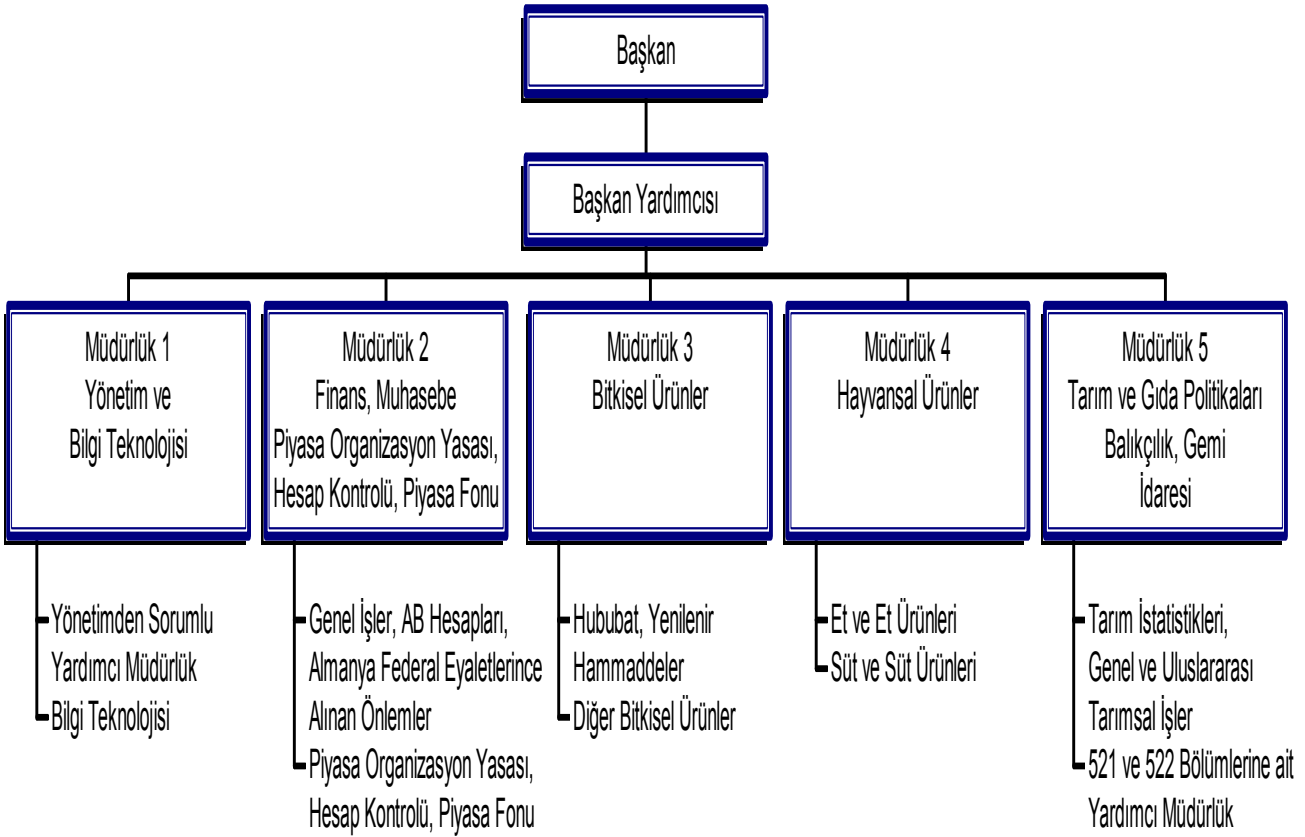
4.1.5 Almanya

Almanya da Ödeme Kuruluşları açısından bol bir ülkedir. 2 tane ürün bazında ve 19 tane de eyalet bazında olmak üzere toplam 21 ayrı Ödeme Kuruluşu vardır¹⁰⁰. Federal Tarım ve Gıda Kurumu BLE, tüm Almanya çapındaki özel sektör, çiftçi girişimleri ve kamu kurumları için depolama yardımları ile tüm ürünler için müdahale alımlarını yapan bir Ödeme Kuruluşudur¹⁰¹. HAUPTZOLLAMT isimli Ödeme Kuruluşu ise ülke çapındaki tüm tarım ürünleri için ihracat geri ödemelerini gerçekleştirmektedir. Aşağıda BLE'nin organizasyon yapısı görülmektedir.

¹⁰⁰ TMO-APK, a.g.e

¹⁰¹ YILDIZ, AB'de Müdahale ve Ödeme Kurumları, s.41

Şekil – 5. Almanya Depolama ve Müdahale Ödeme Kuruluşunun (BLE) Yapısı¹⁰²



Yukarıdaki merkez teşkilatın yanı sıra BLE'nin, 5 ayrı şehide Bölge Müdürlükleri vardır. bunlar;

- Münih Bölge Müdürlüğü,
- Berlin Bölge Müdürlüğü,
- Hamburg Bölge Müdürlüğü,
- Mannheim Bölge Müdürlüğü ve
- Weimar Bölge Müdürlüğüdür.

Ayrıca bu 5 bölge müdürlüklerine bağlı olarak çalışan toplam 20 adet Şube Müdürlüğü de mevcuttur.

19 ayrı eyalette bulunan bölgesel Ödeme Kuruluşları ise DGD ödemelerinden sorumludurlar. Bunu yaparken IACS verilerini kullanma zorunlulukları vardır. Almanya'daki Koordinatör Kurum Maliye Bakanlığı iken artık

¹⁰² TMO-APK, a.g.e.

bundan vazgeçilmiş ve Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı'nın Yetkili Otorite görevinin yanı sıra bu fonksiyonu da üstlenmesine karar verilmiştir.

Almanya'da bu kadar çok fazla Ödeme Kuruluşu olmasının nedeni bu kurumların fikir babasının Almanlar olmasından kaynaklanmaktadır. Daha doğrusu Alman çiftçiler demek daha yerinde olacaktır. Çünkü Almanya'daki Ödeme Kuruluşlarının birçoğu (özellikle bölgesel olanları) tamamen çiftçi örgütlenmeleri aracılığı ile idare edilmektedir. 1992 MacSharry Reformu ve 1995 yılındaki düzenlemeler ile birlikte var olan Müdahale Kurumları yerine daha etkin olan ve İç Denetim Birimine sahip Ödeme Kuruluşlarının görev yapması fikri doğmuştur. Buna önderlik eden Almanya'nın desteğinin alınarak Ödeme Kuruluşları ile ilgili bir proje gerçekleştirmek çok akıllıcadır. Daha ileriki kısımlarda Türkiye'deki çalışmalara ve önerilere değinilirken, Türk Ödeme Kuruluşlarının yapılandırılmasında, Alman uzmanların katkısının olması ve bununla ilgili yürütülecek projelerde seçilecek olan konsorsiyum içinde mutlaka Alman şirketlerinin olması gereği detaylıca açıklanacaktır. Bu Konsorsiyum'da, iklimi ve ürün çeşitliliği açısından Türkiye'ye benzeyen bir Akdeniz ülkesi (Fransa) ile en son üye olan 10 ülkeden birisinin (bazı benzerliklerinden dolayı Polonya olabilir) seçilmesi yerinde bir yaklaşım olacaktır.

4.1.6 İtalya

İtalya ise Ödeme Kuruluşları açısından bambaşka bir tecrübeyi bize sunmaktadır. Çoğu ülkede ilk anda sayıca fazla bir oranda kurulan Ödeme Kuruluşları birleştirilip veya tasfiye edilirken, İtalya farklı bir macerayla yola devam etmiştir. Önce tek bir Ödeme Kuruluşu olan İtalya'da daha sonra 4 ve nihayetinde bölgesel Ödeme Kuruluşların da eklenmesiyle toplam 7 ayrı Ödeme Kuruluşu oluşmuştur.

Sahtekarlıkların ve usulsüzlüklerin en çok yapıldığının sanıldığı ve meşhur binlerce plastik zeytin ağacı dikme olayı ile futbol sahasını DGD ödemesinde tarımsal arazi olarak gösterme cesaretinin sergilendiği İtalya'da, AIMA adlı Ödeme Kuruluşu, müdahale alımları ile DGD ödemelerine bakmaktaydı¹⁰³. Daha sonra AGEA ismini alan bu kuruluş hala varlığını korumaktadır. İhracat iadelerini

¹⁰³ European Commission – DG Agri, s.16

gerçekleştiren DCC adındaki Ödeme Kuruluşu ise SAISA ismini almıştır¹⁰⁴. Pirinç ve çeltik ödemelerini ENR gerçekleştirirken, kırsal kalkınma destekleri de IGFOR isimli Ödeme Kuruluşunun faaliyet alanındadır. Tüm bunların dışında İtalya'da 4 ayrı bölgesel Ödeme Kuruluşu vardır.

Her zaman farklı uygulamaları ile diğer tüm AB ülkelerinden ayrılan İtalya'da, tespit edilen usulsüzlük ve yolsuzlukların artması ile daha etkin denetimi sağlamak amacıyla Ödeme Kuruluşu sayısı ürün bazında ve bölgesel alanda artırılmıştır. Tüm bunların yanı sıra, kırsal kalkınma desteklerinin AB içerisinde önem kazanmasıyla, bu destekleri mevcut Ödeme Kuruluşlarından birisine havale etmek yerine İtalyanlar, ayrı bir kurum (IGFOR) kurmuşlardır.

Bu özellikleri ve Türkiye ile olan iklim ve ürün nitelikleri nedeniyle İtalya örneğinin Türkiye'deki çalışmalar için çok çarpıcı olabileceği tespiti bu çalışma ile ayrıca vurgulanmaktadır.

4.1.7 Belçika

Belçika'da, bitkisel ve hayvansal ürünlerdeki ihracat geri ödemeleri ile müdahale alımlarını Belçika Müdahale ve İhracat İadeleri Ödeme Kurumu (BIRB) yapmaktadır¹⁰⁵. Belçika Tarım Bakanlığı ise DGD ödemelerini gerçekleştirir. Wallone bölgesinde, ormancılıkla ilgili eşlik edici önlemlere ait desteklemeleri, Wallona Eyaleti Tarım Dairesi tarafından özel sektör girişimiyle yürütülmektedir. VLAAMSE GEMEENSCHAP isimli Ödeme Kuruluşu ise Belçika'daki çevre ve kırsal kalkınma desteklerini idare temekle görevlidir.

Belçika'daki orijinal tespit ise özel sektörün katılımına yöneliktir. Neredeyse Belçika Tarım Bakanlığı'nın bir genel müdürlüğünün (DG3) yerine getirdiği DGD ödemeleri dışındaki tüm desteklemeler özel sektör eliyle yürütülmektedir. Bu olay aslında bir başka alternatifi akla getirmektedir. Gerçi Türkiye için böyle bir öneri getirmek pek mümkün değildir ama özellikle ilk geçiş yıllarında, yetersiz kalınan bölge veya ürün sektörlerinde, özel sektörün Delege Organ olarak kullanılması belki faydalı olabilir.

¹⁰⁴ TMO-APK, a.g.e.

¹⁰⁵ European Commission – DG Agri, s.2

Belçika'da Yetkili Otorite ve Koordinatör Kurum görevleri Belçika Tarım Bakanlığında iken¹⁰⁶, zaman içerisinde Belçika Ekonomi Bakanlığı'nın etkinliğini artırması nedeniyle koordinasyon görevi Ekonomi Bakanlığı'na devredilmiştir¹⁰⁷. Sertifikasyon Kurumu görevini ise özel bir hesap denetimi firması üstlenmiştir.

4.1.8 İspanya

İspanya da farklılık gösteren bir başka AB üye ülkesidir. Balıkçılık desteklerini veren FROM ve müdahale alımları, ihracat iadeleri ile ulusal destekler gibi fonksiyonları yürüten FEAGA (İspanya Tarımsal Garanti Fonu) isimli kurumlar İspanyol Ödeme Kuruluşlarının önde gelenleridir. 3 farklı bölgede yürütülen DGD ödemeleri için ise bölgesel bazlı Ödeme Kuruluşları var idi¹⁰⁸.

Ancak AB içerisinde DGD'nin önem kazanması ve kırsal kalkınma desteklemelerinin ön plana çıkması ile birlikte İspanya'da, bölgesel bazlı Ödeme Kuruluşlarının sayısını artırma ihtiyacı doğmuştur. Bugün İspanya'da 17 adet bölgesel DGD Ödeme Kuruluşu vardır¹⁰⁹. Toplamda ise 19 ayrı Ödeme Kuruluşu mevcuttur.

Yetkili Otorite görevi İspanya Tarım Bakanlığı, Koordinatör Kurum görevi FEAGA tarafından ve Sertifikasyon Kurumu görevi de İspanya Ekonomi Bakanlığı tarafından yürütülür.

4.1.9 Portekiz

Aynı zamanda Koordinatör Kurum da olan Portekiz Ulusal Tarımsal Garanti ve Müdahale Kurumu (INGA), ülke çapında tüm ürünlerin müdahale alımlarını ve ödemeleri gerçekleştirir. INGA ayrıca balıkçılık alanındaki desteklemeleri de yürütür. Bir başka Ödeme Kuruluşu olan IFADAP ise eşlik edici diğer tedbirlerin yerine getirilmesinden sorumludur¹¹⁰.

¹⁰⁶ European Commission DG - Agri, s.2

¹⁰⁷ TMO-APK, a.g.e.

¹⁰⁸ European Commission DG - Agri, s.10

¹⁰⁹ TMO-APK, a.g.e.

¹¹⁰ TMO-APK, a.g.e.

Portekiz’de Yetkili Otorite Maliye Bakanlığıdır. Ayrıca bu bakanlığın bünyesindeki Hesap Denetçileri Kurulu da Sertifikasyon Kurumunun görevlerini üstlenmişlerdir¹¹¹.

4.1.10 Avusturya

1995’de AB’ye üye olan ve bir anda 10 Ödeme Kuruluşu ile yola çıkan Avusturya’da bu sayı daha sonra 6’ya düşmüştür¹¹². Buna göre; Tarım Piyasası Kurumu (AMA) Avusturya’daki bitkisel ve hayvansal ürünlerin müdahale alımlarını, ihracat ve ithalat lisanslarını düzenlemektedir. Kırsal kalkınma destekleri ile şarapçılık tedbirlerini BLMF (Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Federal Bakanlığı) uygulamaktadır. ZA Salzburg isimli Ödeme Kuruluşu ise diğer tüm eşlik edici tedbirleri uygulamaktadır. Ayrıca Salzburg, Tirol ve Vorarlberg’te ormancılık desteklemelerini yapan 3 ayrı bölgesel Ödeme Kuruluşu da vardır.

Günümüzde ise AMA’nın görevleri arasında DGD olduğunu, BLMF’in benzer şekilde çalıştığını ve bölgesel ödeme kurumlarının ortadan kalktığını görmekteyiz. ZA Salzburg ise artık sadece ihracat geri ödemelerinden sorumludur.

Yetkili Otorite ve Koordinatör Kurum görevlerini Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Federal Bakanlığı (BLMF) yürütürken, Sertifikasyon Kurumu görevini yine bu bakanlığın içerisindeki bir denetim birimi gerçekleştirir.

Bu noktada, konuyla olan ilgisi nedeniyle ve eldeki mevcut bilgilerin değerlendirilmesi amacıyla AMA’ya biraz daha geniş yer ayrılmıştır. 1993 yılında bir kanun aracılığı ile kurulan AMA, Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Federal Bakanlığı bünyesinde olmakla birlikte hukuki açıdan bağımsız bir ajanstır. Çalışanların maaşı ve bütçesi bu Bakanlığının sorumluluğundadır. AMA, piyasa tedbirlerinin uygulanması ve sistemin yerleştirilmesi ile üye olacak ülkelere yönelik bilgilendirme ve danışma işini yapmaktadır.

1995 yılında yani AB’ne yeni üye olunduğu dönemde Avusturya’da 10 tane Ödeme Kuruluşu bulunurken, kontrollerin çok iyi yapıldığının belirlenmesi ile 1998 yılında çoğu görevler, Avusturya hükümeti ve AB tarafından AMA’ya devredilmiştir.

¹¹¹ European Commission DG - Agri, s.23

¹¹² European Commission DG – Agri, s.21

AMA 20 OPD'nin yönetilmesinden sorumludur¹¹³. AB'den gelen fon kaynaklarının oluşturduğu bütçenin %95'inin kullanımı AMA aracılığı ile yapılmaktadır ve bu kurum AB'ye üye olmadan sadece 2 sene önce kurulmuştur. AMA; AB Komisyonu ve Avusturya Devleti tarafından denetlenmektedir. Bakanlığın Genel Kontrol Birimi ve Muhasebe Bölümü tarafından, bağımsız bir muhasebe şirketi tarafından ve kendi bünyesi içindeki İç Denetim Birimince kontrol edilen AMA, ISO 9001 sertifikası nedeniyle bu sertifikayı veren makam tarafından da kontrol edilmektedir. Ayrıca bir kontrol heyeti de tedbirlerin kontrolünü yapmaktadır. AMA, Tahıl ve Buğday İktisat Fonu, Süt Fonu, Değirmen Fonu, Hayvan ve Et Fonu gibi kurumların yerini almıştır.

AMA'nın en önemli görevleri şunlardır:

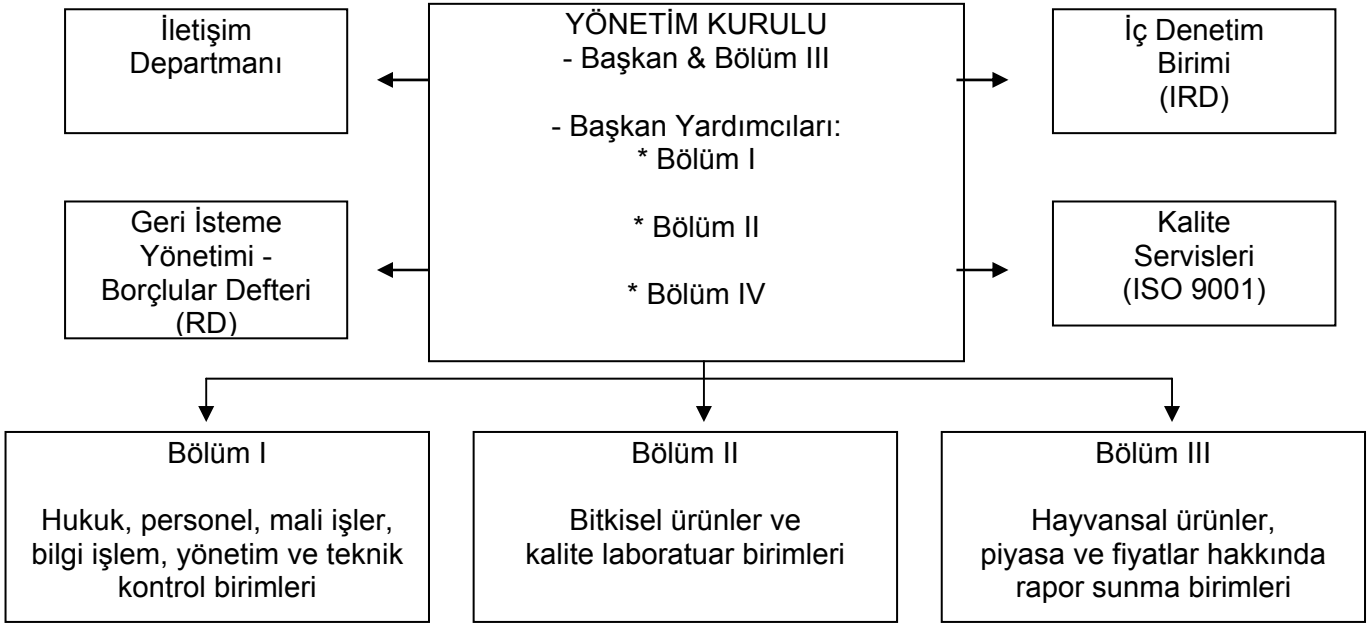
- piyasa düzenlerinin uygulanması,
- teşvik önlemlerinin yürütülmesi,
- piyasa ve fiyatlar hakkında merkezi olarak rapor sunulması,
- kalitenin yükseltilmesine yönelik önlemlerin alınması ve
- tarımsal pazarlamanın teşvik edilmesi,
- piyasa kanunlarının yerine getirilmesi,
- IACS sisteminin yürütülmesi
- hayvanların işaretlenmesi,
- piyasa müdahaleleri gerçekleştirilmesi,
- ithalat ve ihracat lisanslarının düzenlenmesi,
- kalite kriterlerinin sağlanması ve
- tarım ürünlerinin pazarlaması.

Aşağıdaki şekilde, AMA'nın organizasyon şeması yer almaktadır¹¹⁴.

¹¹³ www.ama.at (30.11.2004)

¹¹⁴ www.ama.at (30.11.2004)

Şekil – 6. Avusturya Tarım Piyasası Kurumunun (AMA) Organizasyon Şeması



Konusu tarımsal pazarlama olan Bölüm IV, 1995 yılında kurulan bağlı şirket Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH tarafından yönetilmektedir.

AMA Yasası; İdare Meclisi, Yönetim Kurulu ve Kontrol Komisyonunu AMA'nın organları olarak tanımlamaktadır. AMA içindeki somut görev dağılımı içtüzük tarafından düzenlenir. İdare Meclisi denetim kuruluna tekabül eder. Dört işçi ve işveren tarafının temsilcileri ile Devlet Denetim Kurumunun temsilcileri bu meclisin üyesidir. Steiermark Tarım ve Orman Eyalet Meclisi'nin başkanı ÖkR Gerhard Wlodkowski İdare Meclisinin başkanıdır. Yönetim Kurulu ise AMA'nın yürütülmekte olan işlerinden sorumludur.

Diğer AB piyasa düzeni kurumları örnek alınarak piyasa katılımcıları beş ihtisas kurulunda AMA'nın faaliyetine dahil edilirler. Aşağıda belirtilen alanlar için ihtisas kurulları kurulmuştur:

- Tahıl, yağlı tohumlar, şeker ve nişasta
- Meyve, sebze ve diğer bitkisel ürünler
- Süt ve süt ürünleri
- Hayvan ve et
- Yumurta ve tavuk eti

Tarım sektörünün ve Avusturya'daki ilgili kuruluşların ortağı olan AMA, kendisine yasa tarafından verilen piyasa düzeni kurumu, merkezi piyasa ve fiyat raportörü ve tarımsal pazarlama kurumu görevlerinden çok daha fazlasını yapmaktadır. AMA, bunun dışında, Avusturyalı çiftçilere önemli telafi edici ödemelerin yerine getirilmesiyle de görevlidir. Örneğin AMA, çoğu piyasa düzeni primlerinin yanı sıra Avusturya Ulusal Çevre Programından (ÖPUL) ödemeleri veya dağlık bölgeler ile diğer mağduriyet bölgelerindeki çiftçiler için telafi edici ek ödenekleri de yerine getirmektedir. AMA bunları yaparken kendisini sosyal bir faaliyeti yerine getiren bir hizmet kurumu olarak görmektedir. Ancak AB'ye, federal devlete ve eyaletlere ait kamu kaynaklarının tahsisinin doğru bir hareket tarzını ve titiz bir kontrolü gerektirdiği AMA tarafından bilinmektedir¹¹⁵.

Tüm bunlara ilaveten, merkezi sığır veri bankasının oluşturulması ve sığırların işaretlenmesi gibi yeni görevler ile yönetimin basitleştirilmesine yönelik yeni araçların kullanımı gibi yeni hizmet türleri de AMA'nın görev alanına girmektedir.

2003 yılında AMA'ya 375.000 başvuru yapılmış, 1 milyar 690 milyon € yardım alınmıştır. Bunun 628 milyon €'su Tarım Çevre Tedbirleri, 280 milyon €'su Dezavantajlı Alanlar, 120 milyon €'su diğer Kırsal Kalkınma Tedbirleri, 363 milyon €'su Arazi Tedbirleri, 219 milyon €'su Hayvan Primleri ödemelerine ayrılmıştır.

AMA tarafından her çiftçiye bir form gönderilerek işletmeye ait bilgiler alınmaktadır. Her eyalette bulunan odalar tarafından danışma toplantıları düzenlenmekte ve faydalanıcıların bu bölgesel odalara en geç Mayıs ayına kadar belirtilen formları doldurulup vermesi gerekmektedir. Form doldurulurken çiftçi yardım talep ederse Ziraat Odası gerekli yardımı sağlamak ve başvuru formlarının doldurulması hususunda danışmanlık yapmaktadır. Toplanan talepler kontrol edilerek en geç Haziran'a kadar bölgesel odaların bilgisayarlarına işlenmektedir. Daha sonra buradaki bilgiler toplanarak AMA'ya gönderilmekte ve burada ilk olarak bilgisayar yardımıyla risk analizi yapılmaktadır. Öncelikli kontrol edilecek işletmeler belirlenerek bu kontroller Haziran'ın başından Ağustos'a kadar gerçekleştirilmektedir. Bu arada AMA içerisinde işletme kontrollerine devam edilmekte ve ortaya çıkan hatalar, bir rapor halinde, talebin gönderildiği odaya geri

¹¹⁵ www.ama.at (30.11.2004)

gönderilerek orada düzeltilmektedir. Bazı hataların sonradan düzeltilmesi mümkün değildir ve bununla ilgili kurallarda talimatlar bulunmaktadır. Ağır bir hata görülmesi durumunda işletme kontrolü de yapılmaktadır. Tüm kontroller yapıldıktan sonra, kontroller hakkında raporlar hazırlanmaktadır. Her ödeme için yazılım programı (software) hazırlanıp kontrol edilmekte ve kontrol raporları ile sonuçlar elde edilir. Bundan sonra AMA, Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Federal Bakanlığında çiftçilere ödenecek miktarı talep eder ve kararname onaylandıktan ve para çiftçinin hesabına gönderilir. Kararnameler çiftçi eline geçtikten sonra ya da banka havalesinden sonra temyiz dönemi başlamaktadır ve temyiz için kanuni dayanağa göre 2-3 hafta arasında süre verilmektedir.

AMA tarafından verilen proje yardımları şu şekildedir:

- Kırsal kalkınma ile ilgili diğer tedbirler (Talebin % 7'si, alınan yardımların % 12'si),
- Tarım çevre tedbirleri (Talebin % 51'i, Alınan yardımların % 62'si) ve
- Dezavantajlı bölgelere yapılan yardımlar (Talebin % 42'si, alınan yardımların % 26'si)

Bunların dışında kalan diğer tedbirlerin içeriği ise;

- Tarım İşletmelerine yapılan yatırımlar (toplam bütçenin % 40'ı),
- Genç çiftçiler için yerleşim primi (% 15),
- Yetişkinler eğitimi (% 6),
- Tarım Ürünlerinin işleme ve pazarlanması primleri (%7),
- Ormancılık tedbirleri (%7) ve
- Kırsal kesimlerin uyum sağlama ve kalkınma için verilen yardımlar (Madde 33 tedbirleri) (% 23) şeklindedir.

Yapılan ödemelerin diğerlerinden farkı, yılda bir kere değil ödemelerin yılda 10 kere yapılıyor olmasıdır. AB'nin Ödeme yeri ile ilgili talimatı 1663/95 numaralı Tüzükte yer almaktadır.

Yukarıda organizasyon şeması verilen AMA'nın fonksiyonel açıdan 5 temel organı vardır: "Onaylama, Ödeme, Kayda Geçirme, İç Denetim Servisi ve Teknik Kontrol Servisi".

Onaylama işlemleri, AMA'nın merkez ofisinde değil de merkez dışı birimlerde uygulanmaktadır. Avusturya'da 17 tane onaylama organı bulunmaktadır ve sözleşme bazında işbirliği yapılmaktadır. Yardım talepleri, bu onaylama organlarından geçirilir ve bütün Avusturya için AMA içerisindeki merkezi bir birimde "risk analizi"ne tabi tutulur. Daha sonra %5 oranında, işletme başında ve yerinde kontrol için seçimler yapılır. Bu seçimden sonra teknik kontrol servisi eyaletler içerisinde bölgesel ofisleri aracılığıyla kontrollerini gerçekleştirir. Bu ofislerin elemanları, kontrol yapılacak yere giderek yerinde kontrolleri yapar ve daha sonra raporlarla beraber onaylama organlarına geri gönderir.

Tüm bu işlemler, merkezi AMA'da bulunan Bilgi İşlem Merkezinde Online olarak yapılmaktadır. Onaylama organlarındaki bilgiler yazılıma geçirilerek, burada tekrar bilgilerin doğruluğu kontrol edilmektedir. Avusturya'da tüm tedbirler için tüm bilgilerin işlendiği yazılım programı sadece 1 tanedir ve muhasebe ağıyla da bir bağlantısı vardır.

AMA'nın bölgesel ofislerin yaptığı kontrollerin kapsamı şu şekildedir¹¹⁶:

- Arazi yardımı isteyen işletmelerin en az %5'inin kontrol edilmesi (yazın 8500, kışın ise yaklaşık 3500 işletme)
- Hayvan primi almak için yapılan talebin % 5'i (yaklaşık 35.000) kadar denetim yapılması ve
- Kırsal kalkınmanın diğer tedbirleri için olan talebin %5'i (yaklaşık 30.000) civarında kontrollerin gerçekleştirilmesi.

Bir kontrolü yaparken hem çevre, hem hayvancılık hem de diğer tedbirler için denetim yapılması ilkesi benimsenmiştir.

AMA'da ve bölgesel odalarda çalışanların toplamı 1000 kişi kadardır. Teknik ofislerde çalışanlardan 100 kişi sabit ücretli olup part-time çalışan eleman sayısı ise 212'dir. Part-time çalışanlar IACS kontrolleri için yaz aylarında görevlendirilirler. Part-time çalışanların kontrol raporlarının %50'si sürekli çalışanlar (full-time) tarafından kontrol edilerek güvenilirlikleri sürekli olarak

¹¹⁶ www.ama.at (30.11.2004)

izlenmektedir. Bu birimler, ISO 9001-2000 sertifikasına sahip olduğu için belli standartlar seviyesinde çalışmak durumundadır. Bunların yaptığı çalışmalar genel olarak işletme kontrolü, işe alınan elemanların eğitimi, yapılan kontrole ait raporların uzmanlık bölümüne gönderilmesi ve kalite teminatıdır.

Toplam 22 AB ortak piyasa düzeninden (OPD) 20'sinin yönetimi, piyasa ve fiyatlar hakkında merkezi olarak rapor verilmesi ve de tarımsal pazarlamanın teşvik edilmesinden oluşan ve yasadan kaynaklanan asıl görevlerinin yanı sıra AMA, aslında Avusturya tarımı ve diğer kuruluşlar için bir dolu yeni görev ve hizmet ifasıyla görevlendirilmiştir.

AMA'nın faaliyetleri aşağıdakileri de kapsamaktadır:

- Tarım ürünlerinin desteklenmesi: AMA, AB ihale usullerine göre, tarımsal ürünleri piyasaya destek ve stabilizasyon amacıyla kamusal depolama için satın alımlar yapar. Örneğin AMA 2000 yılı başında 76.417,772 ton arpa, 52.708,180 ton mısır ve 14.228,928 ton çavdarı destekleme stoklarına almıştır. 2001 yılında ayrıca sığır eti de yine destekleme stoklarına alınmıştır.
- Süt kotalarının yönetilmesi: AMA ruhsatlı 98 alıcı (mandıralar) ile birlikte Avusturya'ya ait 2,563.309 tonluk AB süt kotasını yönetir. Bu miktar 68.500 süt üreticisine tek tek işletme olarak dağıtılmıştır. 1999/2000'de AMA ayrıca "D" tipi kotalardan "A" tipi kotalara dönüşüm için yapılan 9.302 başvuruyu sonuçlandırmış, 6.281 adet pazarlanabilirlik olayını ve 2.293 leasing olayını tetkik ederek, 28.836 doğrudan satış bildirimini ele almıştır. Ayrıca, 18.514 tonluk bir miktarı içeren 1.711 "D" tipi kota tahsisi de sonuçlandırılmıştır.
- Bunun dışında AMA, ticaret ve imalat şirketleri için ithalat ve ihracat lisansları düzenlemekte ve diğer hususların yanı sıra kuruluşlara para yardımı ve kredi olanağı, örneğin tereyağı kaymağı için, da sağlamaktadır.
- AMA yetkili bir kuruluş olarak sığırların işaretlenmesini ve Avusturya'daki yaklaşık 2,1 milyon sığırın, merkezi sistemde kaydedilmesini de görev bilmiştir¹¹⁷. Merkezi sığır veri bankasına her yıl toplam 4 milyon bildirimde bulunmaktadır. Modern Internet mesaj sistemi "RinderNET" bu mesajların uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Burada toplanan veriler; teşvik uygulamasında, veterinerler tarafından diğer amaçlarla hizmet etmek için, AB istatistiği için ve sığır etinin etiketlenmesinde birçok kez kullanılmaktadır.

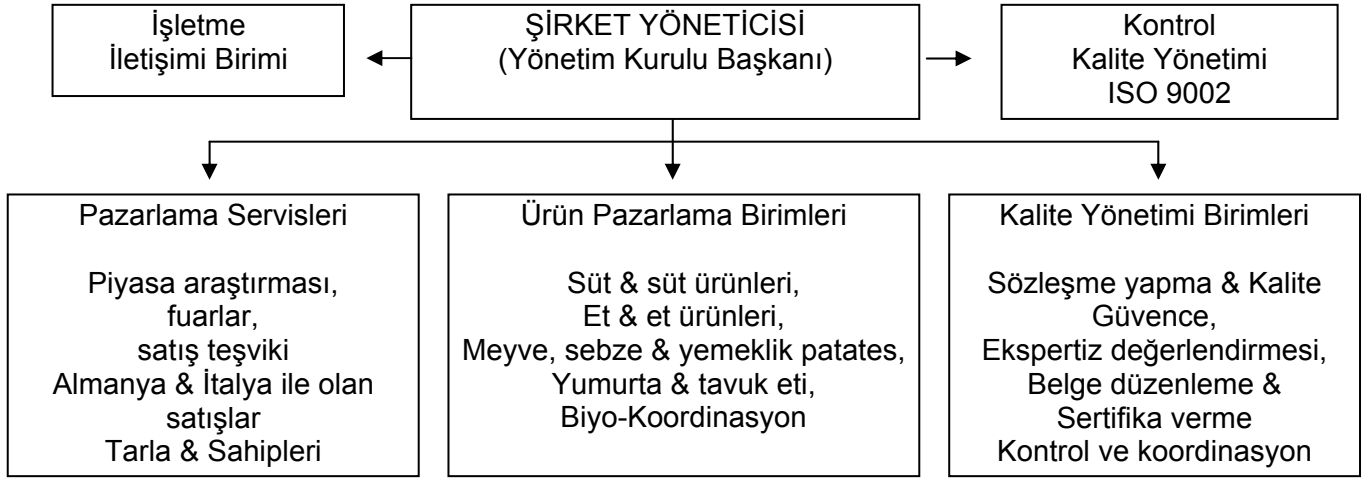
¹¹⁷ www.ama.at (30.11.2004)

- Piyasa ve fiyatlar hakkında merkezi olarak rapor sunma: AMA yumurta ve tavuk eti, tahıl ve yağlı tohumlar, süt ve süt ürünleri, meyve ve sebze ve de hayvan ve etlerle ilgili olarak devamlı piyasa raporları yayımlayarak piyasada şeffaflığı geliştirerek, piyasa katılımcılarına daha iyi karar gerekçeleri sunmaktadır. Bunun dışında her ay “Veriler-Olgular-Bilgiler” başlıklı genel raporlar ve tahıl ve yağlı tohumlar, süt ve süt ürünleri ve de hayvan ve etlerle ilgili olarak ilan gazeteleri yayımlanmaktadır. Tüm bu yayınlar İnternet erişim sitesi olan www.ama.at adresinden ücretsiz olarak elde edilebilir. Ayrıca AB’ye düzenli olarak fiyat bildirimlerinin de verilmesi gerekmektedir.
- AMA çeşitli teşvik uygulamalarıyla da görevlidir:
 - 34 değişik önlemi ve yaklaşık 7,54 milyar ATS tutarında ödemeyi içeren Çevre Programı ÖPUL (1995 ve 1998),
 - 78 değişik önlemi içeren Çevre Programı ÖPUL – 2000,
 - Dağlık bölgeler ile diğer mağduriyet bölgelerindeki çiftçiler için yaklaşık 2,8 milyar ATS tutarında telafi edici ek ödenek,
 - Yaklaşık 2 milyar ATS ödeme ve hemen hemen 200.000 başvuru için çeşitli hayvan primleri şeklinde AB telafi edici ödemeler,
 - Ormancılık önlemlerinin teşvik edilmesi,
 - Yaklaşık 5 milyar ATS tutarında kültür bitkileri alanı ödemeleri (KPF) ve
 - Piyasa düzenlerinin ve ödemelerini kontrol edilmesi (2000 yılında: 106.000’nin üzerinde denetim raporu gerçekleştirilmiştir).
- AMA Kalite Laboratuvarı (Q\LAB\austrıa) Avusturya’da EN 45001 ve 1992 tarihli Yetkilendirme Yasası’na göre izin verilmiş ilk gıda maddeleri kontrol laboratuvarıdır. Bu laboratuvar, gıda maddeleri ana üretiminden perakende ticarete kadar analiz ve ekspertiz konusunda uzmanlaşmış olup müşteri odaklı bir hizmet kuruluşudur.

Yukarıda değinildiği üzere, AMA’ya bir yasa aracılığı ile bağlanmış olan Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH şirketi, AMA’nın yürütmesi gereken tarımsal pazarlamayı teşvik etme görevini üstlenmiştir. Bu şirketin organizasyon şeması aşağıda görülmektedir¹¹⁸.

¹¹⁸ www.ama.at (30.11.2004)

Şekil – 7. Avusturya Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH Şirketinin Yapısı



Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH firmasının görevleri 1.7.1995 tarihindeki kuruluşundan bu yana 1992 tarihli AMA Yasası'nın 3. maddesiyle belirlenmiştir. Bunlar:

- Kalitenin yükseltilmesine yönelik önlemler, özellikle tarımsal ürünler ve bunlardan imal edilen ürünler için kalite yönetmeliklerinin geliştirilmesi ve uygulanması ile
- Tarımsal pazarlamanın teşvik edilmesidir.

Bunun için klasik tanıtım, satış teşviki ve halkla ilişkilerde uygulanan araçlar kullanılır. Hedef, insanların dikkatini gıda maddelerinde kalitenin, tazeliğin ve kaynak güvenilirliğinin önemine çekerek tarımsal ürünlerin satışını teşvik etmektir. Avusturya pazarının yanı sıra AB içindeki diğer pazarlar, daha çok da Alman ve İtalyan pazarları, bu şirketin pazarlama faaliyetlerinin merkezini oluşturmaktadır.

Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH firması çeşitli kalite güvence programları konusunda yetkili olup işaret olarak çeşitli semboller verilmektedir. AMA'nın kalite damgası, gıda maddesinin yüksek bir kaliteye sahip olduğu ve anlaşılabilir bir kaynaktan geldiği ve de bağımsız bir şekilde kontrol edildiği konusunda tüketiciye güvence veren bir menşe ve kalite işaretidir. AMA biyo işaretini ise sadece biyolojik yoldan üretilen gıda maddeleri taşıyabilir. AMA tarafından verilen "bos sembolü" ise, sığır eti için kullanılan ve hayvanın dünyaya

gelmesinden sofradaki tabağa gelene kadar kesintisiz ve anlaşılabilir bir güvence veren tanıtma işaretidir.

AMA, yasa uyarınca, aidata tabi bir dizi husustan dolayı (diğerlerinin yanı sıra üzüm bağı alanlarının işletilmesi ve şarabın satışa sunulması için de) tarımsal pazarlama aidatı tahsil etmekle yükümlüdür. Aidatlar AMA'nın geliri olup aidat tahsili nedeniyle oluşan idare masrafları çıkartıldıktan sonra pazarlama önlemlerinin uygulanması için Agrarmarkt Austria Marketing GmbH firmasına ve Österreichische Weinmarketingservice GmbH firmasına (şarap alanından gelen aidatlar) verilmektedir.

Bunun sonucunda yıllık yaklaşık 200 milyon ATS tutarında bir bütçe ortaya çıkmaktadır. Genel pazarlama faaliyetlerinin finanse edilmesi dikkate alınmazsa, ödenen tarımsal pazarlama aidatları büyük ölçüde hangi sektörden geliyorsa o sektör için kullanılır. Örneğin süt sektöründen alınan tarımsal pazarlama aidatları süt ve süt ürünlerinin pazarlanmasında kullanılır.

4.1.11 İrlanda

İrlanda'da 2 ayrı Ödeme Kuruluşu vardır. Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı (DAFF) İrlanda çapında balıkçılık ve su ürünleri haricindeki tüm ürünlere ait DGD, müdahale alımları, ihracat geri ödemeleri ve kırsal kalkınma önlemlerini yürütürken, Denizcilik ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı (DMNR) ise balıkçılık ve su ürünleri ile ilgili Ödeme Kuruluşu fonksiyonunu eda eder¹¹⁹. Yetkili Otorite ve Koordinasyon Kurumu görevi de DAFF tarafından yürütülmektedir.

4.1.12 Danimarka, Lüksemburg, Finlandiya ve İsveç

Danimarka'da Tarım Bakanlığı bünyesindeki AB Genel Müdürlüğü, tüm tarımsal ve kırsal desteklemeleri gerçekleştirir ve Ödeme Kuruluşu olarak görev yapar. Ülke içindeki koordinasyonu da bu birim yaparken, Sertifikasyon Kurumu görevini Tarım Bakanlığının bünyesindeki İç Hesap Denetimi Birimi üstlenmiştir.

Lüksemburg küçük bir ülke olduğundan dolayı tek bir Ödeme Kuruluşu yetmiş hatta tabiri caizse artmıştır bile. Tarım, Bağcılık ve Kırsal Kalkınma

¹¹⁹ European Commission, Draft Notes on List of Accredited EAGGF Paying Agencies, 04.09.1996, s.15

Bakanlığı Ödeme Kuruluşu görevini üstlenirken, Maliye Bakanlığı ise Yetkili Otorite ve Sertifikasyon Kurumu fonksiyonlarını yürütmektedir.

Finlandiya'da ise Tarım ve Ormanlık Bakanlığı tüm görevleri (yetkilendirme, akreditasyon ve koordinasyon) yürütür ve Ödeme Kuruluşu işlevini yerine getirir. Özel bir hesap denetimi şirketi de Sertifikasyon Kurumudur.

Bu üç ülkeden farklı olarak İsveç'te, Ödeme Kuruluşu görevi İsveç Tarım Kurulunca (SJV) yürütülmektedir. Tüm desteklemeleri yerine getiren SJV, Sertifikasyon Kurumu olan İsveç Ulusal Denetim Ofisi (RRV) tarafından denetlenmektedir. Yetkili Otorite ise Başbakanlıktır.

4.2 Yeni Üye Ülkeler (AB – 10) ve Bulgaristan ile Romanya

En son AB üyesi olan ülkelere bakıldığında bunların birçoğunun Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) olduğu ve eski komünist devletlerden teşekkül ettiği gözlemlenmektedir. Bu bölümde, başta MDAÜ ülkeleri olmak üzere 2004'teki genişlemede AB'ye dahil olan devletlerin Ödeme Kuruluşları ile aday ülke konumunda olup 2007'de AB üyesi olması beklenen Bulgaristan ve Romanya'daki Ödeme Kuruluşlarına değinilecektir.

26 Ocak 2000'de AB Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı'nın (Special Accession Programme For Agriculture and Rural Development -SAPARD-) Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde (MDAÜ) mali idaresine ilişkin bir tebliği kabul etmiştir. Kabul edilen kurallar, SAPARD Programının hızlı bir şekilde uygulanmasını, tahsisatların uygun şekilde kullanılmasını ve etkin kontrolünü, aynı zamanda da katılım sonrası Topluluk yardımının idaresi için aday ülkelerin hazır olmalarını sağlamaktadır.

Kabul edilen yeni kurallara göre¹²⁰; her bir aday ülkenin, FEOGA Garanti bölümü ve katılım öncesi araçları düzenleyen yönetmeliklerle (1258/1999, 1663/95 ve 1266/1999) paralel bir şekilde Ödeme ve Uygulama Kurumu (paying and implementation agency) kurması öngörülmekte ve SAPARD'ın yönetiminin, her bir ülkenin kendi sorumluluğunda olan bu kuruluşlara aktarılması gerekmektedir.

Ödeme Kuruluşu, Yetkili Ulusal Otorite (Ulusal Fon) tarafından akredite edilecek, AB Komisyonu da bu akreditasyonu onaylayacaktır. Akreditasyon, bazı

¹²⁰ YAZGAN, a.g.e., s.67

ülkelerde oldukça uzun bir zaman süreci içinde tamamlanabilmektedir. Prosedürün tamamlanabilmesi için ödeme kurumlarının yazılı prosedürler, görevlerin ayrılması, ön proje onayı ve ön ödeme kontrolleri, ödeme prosedürleri, muhasebe prosedürleri, bilgisayar güvenliği, iç teftiş gibi bir takım temel akreditasyon kriterlerini karşılamaları gerekmektedir. İlgili prosedür tamamlandıktan sonra ilk yılda “Mali Memorandum” imzalanır ve Topluluk finansmanı Ulusal Fona devredilecek duruma gelir. Ancak Ulusal Fon da; hazine yönetimi, fonların alınması, Ödeme Kuruluşuna dağıtımı, bilgisayar güvenliği ve iç teftişe ilişkin bazı temel kriterleri karşılayabilmelidir.

Ulusal Fon, bu aşamadan sonra, Komisyon ve Ödeme Kuruluşu (Paying Agency) arasında mali transferleri yapan ve iletişimi sağlayan bir birim haline gelecektir. Bu da; projelerin seçimi aşamasından, ödemelerin yapılması aşamasına kadar üye devletlere –her ne kadar Komisyonun genel bir sorumluluğu olsa da– tüm yönetim aşamalarının devredildiği, adem-i merkezîyetçi uygulamaların bir yansımasıdır. Aday ülkeler AB’ye tam üye olduğunda Komisyon ile Ödeme Kuruluşu arasındaki mali ilişkileri düzenleyen Ulusal Fon ortadan kalkacak, FEOGA’dan karşılanacak finansman Tarım Bakanlıkları bünyesinde oluşturulan “Ödeme Kuruluşu”na (Paying Agency) aktarılacaktır.

MDAÜ’lerdeki Ödeme Kuruluşları; idare, kontrol, muhasebe, finansman ve doğrudan ödeme konularından sorumludur. Aynı şekilde, ilgili müracaatlara cevap verir, projelerin kabul edilebilirlik kriterlerine uygun olup olmadığını kontrol eder, nihayetinde proje seçimini yapar, Ödeme Kuruluşu ve potansiyel olarak faydalanacak kişiler (beneficiaries) arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkileri yürütür. Ödeme Kuruluşlarının oluşturulması, ulusal mevzuatın doğrudan ödemeye ilişkin AB mevzuatına uyumunu sağlayacak, AB gereksinimlerine uyacak bir doğrudan ödeme mekanizması ve kurumsal yapısının meydana gelmesini kolaylaştıracaktır. Aynı şekilde, MDAÜ’lerde, Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (The Integrated Administration and Control System -IACS-) kapsamındaki düzenlemelerin yapılmasını da hızlandıracaktır. IACS düzenlemeleri, tarımsal üreticilerin ve işletmelerin istatistikî kayıtlarının tutulması, tarımsal parsellerin tanımlanması, hayvanların kaydı için alfanumerik sistemlerin oluşturulması gibi konularla ilgilenmektedir.

Türkiye için örnek alınması gereken kurumların, MDAÜ'lerdeki Ödeme Kuruluşları olduğu söylenebilir. Özellikle de kırsal kalkınma işlevini üstlenecek olan Ödeme Kuruluşu için MDAÜ'lerdeki Ödeme Kuruluşları örnek alınabilir. SPARD Programı kapsamındaki kırsal kalkınma desteklerini yürüten Kırsal Kalkınma Ajansları (SAPARD Ajansları) üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür.

Türkiye ve Hırvatistan gibi aday ülkeler için SAPARD, PHARE, ISPA ve CARDS programlarının bir benzeri olan IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) Programı uygulanacaktır. IPA Programının beş bileşeninden birisi olan Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) bünyesinde faaliyet gösterecek olan IPARD Ajanslarının, SAPARD benzeri ajanslar olacağı göz önüne alınırsa, Türkiye'nin, son 8 üye ülke ile mevcut aday 2 ülkenin (Bulgaristan ve Romanya) tecrübelerinden faydalanması gerekliliği bir kez daha net şekilde görülecektir.

4.2.1 Polonya

Polonya'nın, son 10 yeni üye içerisinde Türkiye ile olan benzerliklerinden dolayı ayrı bir yeri vardır. Gerek nüfus yapısı, gerek çiftçi sayısının fazlalığı ve gerekse tarım arazilerinin alanları göz önüne alındığında Türkiye ile Polonya'nın tarım sektörlerinin benzeştiği söylenebilir.

Polonya; 2 milyon tarım işletmesi, ortalama 7-8 ha işletme büyüklüğü ve 29,6 milyon ton hububat üretimi (9,8 m ton buğday, 4,3 m ton çavdar, 3,5 m ton arpa, 1,4 m ton yulaf, 3,7 m ton tritikale, 2,3 m ton mısır) ile 10 yeni AB üyesi içerisinde tarımda önde gelen bir ülkedir. Ortalama buğday verimi ise dekar başına 350 kg'dır. Polonya'da kooperatifçiliğin gelişmemesinin ana nedeni eski komünist rejim zamanında diğer benzer ülkelerde tanınmayan bir uygulama olan, çok küçük çiftliklerin özel üretim yapmasına izin verilmesidir. Dolayısıyla serbest piyasa ekonomisine geçildiğinde çok sayıda küçük işletme ile sisteme dahil olmuşlardır. Ancak AB'ye tam üyelikten itibaren, AB'nin hububat alımlarına getirdiği minimum 80 ton uygulamasına ve müdahale alımlarında uygulanan sıkı kalite kriterlerine uyabilmek için çiftlikler birleşmiş veya diğer çiftçiler tarafından araziler satın alınarak ölçekler büyümüş ve ortalama işletme büyüklüğü 6 hektardan 8 hektara çıkmıştır.

Polonya'da 2 ayrı Ödeme Kuruluşu vardır. Adaylık sürecinde SAPARD Ajansı olarak çalışan ARMA (Tarımda Yeniden Yapılanma ve Modernizasyon Kuruluşu), üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüş ve kırsal kalkınma desteklerinin yanı sıra balıkçılık destekleri, DGD ve ulusal kaynaklı ödemeleri de yürütmeye başlamıştır. Polonya Tarım Piyasaları Ajansı olan AMA (Agricultural Market Agency) da üyelikle birlikte müdahale alımlarından ve ihracat geri ödemelerinden sorumlu Ödeme Kuruluşu olarak akredite edilmiştir.

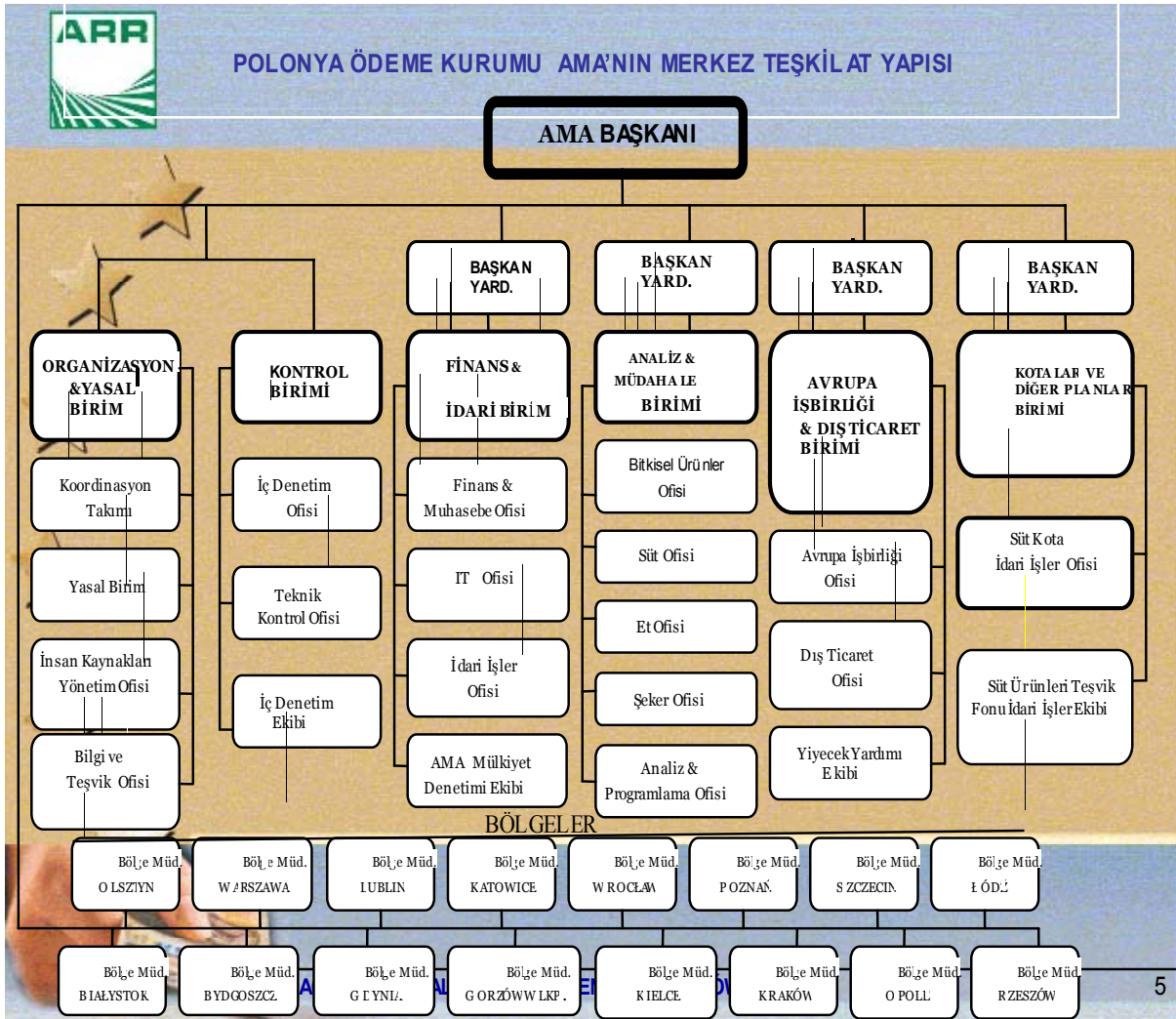
Şimdi bu çalışmanın aşağıdaki kısımlarında, iki ayrı Polonya Ödeme Kuruluşuna (AMA ve ARMA) ait detaylı bilgiler incelenecektir.

Tarım Piyasaları Kurumu (AMA) Başbakanlığa bağlı olan bir devlet kuruluşudur. 7 Haziran 1990 tarihli kanun ile kurulan AMA'nın başkanı, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Başbakan tarafından atanmaktadır. AMA, Ödeme Kuruluşu olarak görevini tam yerine getirmek için 1999 yılından itibaren PHARE programları desteğiyle, hazırlıklara başlamıştır. 2001 yılında AMA, Polonya'daki iki ödeme kurumundan birisi olarak belirlenmiştir. Maliye Bakanlığının 19 Nisan 2004 tarihli Tüzüğü ile AMA, Ödeme Kuruluşu olarak akredite edilmiştir¹²¹. Aşağıda AMA'nın (ARR; Agencja Rynku Rolnego) organizasyon şeması yer almaktadır¹²².

¹²¹ TMO-APK, a.g.e.

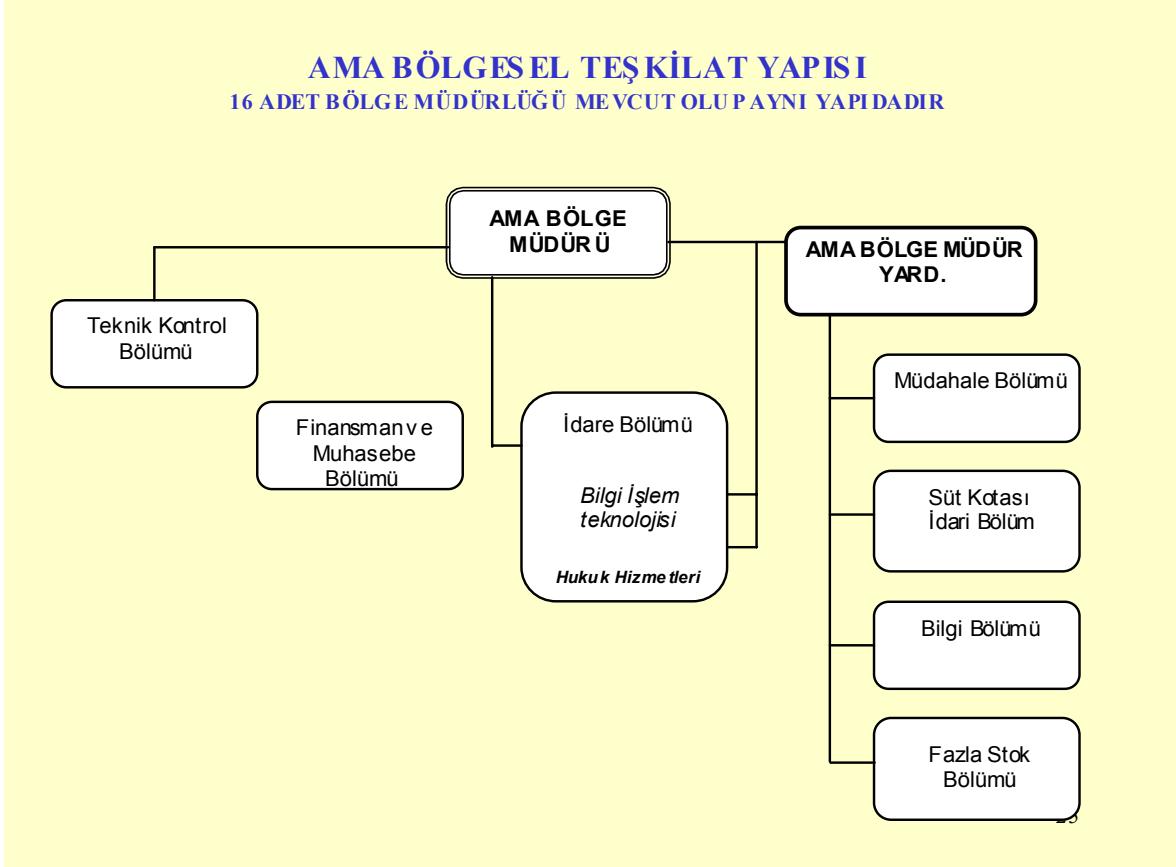
¹²² www.tmo.gov.tr (09.03.2005)

Şekil – 8. Polonya Tarım Piyasası Kurumunun (AMA) Organizasyon Şeması



Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere, AMA'nın 16 tane bölge ofisi vardır. Bölgesel ofislerin müdürleri AMA Başkanı tarafından göreve atanır ve görevden alınır. Bu müdür, AMA'nın bölgeler bazındaki sorumluluklarını yerine getirmekle ve tüm işlerini düzenlemekle yükümlü olmanın yanı sıra bölgesel fonksiyonları da icra eder. Bölgesel ofislerin yönetsel organizasyonu AMA kurallarına uygun olarak yapılır ve Kurum Başkanı tarafından uygulanır. Aşağıdaki şekilde Polonya Tarım Piyasası Kurumu olan AMA'nın bölgesel ofislerinin organizasyon şeması görülmektedir.

Şekil – 9. Polonya Tarım Piyasası Kurumunun (AMA) Bölgesel Ofislerinin Yapısı¹²³



Bir bölge ofisinin görevlerini sıralayacak olursak;

- Tarım Piyasaları Kurumu'nun Haziran 1990 yılından bu yana bölgesel olarak uygulamaya koyduğu müdahale yükümlülüklerini yerine getirmek,
- Ülkesel çıkarlara uygun olarak tarım ve gıda ürünleri ile ara ürünler de dahil olmak üzere ilgili ürünlerde Tarım Piyasaları Kurumu'nun etkinliğini sağlamak ve
- Tarımsal ve gıda orijinli ürünlerde pazara yönelik analiz ve araştırmalar yapmak.

AMA'nın personel sayısına bir göz atacak olursak:

- AMA Genel Müdürlüğü 1999'da 150 kişi istihdam etmiştir,
- Bu sayı 2001'de AMA Genel Müdürlüğü 250'ye çıkmıştır,

¹²³ www.tmo.gov.tr (09.03.2005)

- 2003'te ise AMA'nın 490 çalışanı vardı (bölge müdürlükleri ile birlikte 905 kişi).

26 Ocak 2005 itibariyle AMA'da (Genel Müdürlük ve Taşra Teşkilatında) 1282 kişi istihdam edilmiş olup bunun 625'i Genel Müdürlükte ve 657'si ise Bölge Müdürlüklerinde çalışmaktadır.

AMA'da Başkan Yardımcıları, Daire Başkanları, Merkez Ofis ve Bölgesel Ofislerin Yöneticileri, çalışmalarını ile ilgili tüm aktiviteleri Başkan'a rapor ederler. Başkan'ın danışacağı ve tavsiye alabileceği bir başka birim de Danışma Kurulu olup¹²⁴, üç yılda bir seçilen üyelere oluşur ve üyelerce seçilen bir Başkan, Danışma Kurulu'na başkanlık eder.

Polonya Tarım Piyasaları Kurumu (AMA), tarım ürünleri ve gıda maddeleri piyasalarında istikrarı sağlamak için ulusal çaplı tarımsal müdahale politikalarının önlemlerini uygulamaya koyar. Bunun yanı sıra, bu tarımsal müdahale politikaları ile iç ve dış pazarlardaki ham ve işlenmiş tarım ürünlerinin müdahale alımı ve satımı, tarımsal ürünlerin satın alım, depolama ve ithalat fiyatlarının sübvansede edilmesi, Polonya gümrüğünden ithalat ve ihracat lisanslarının yayımlanması, tarım ürünlerinin üretimindeki kotaların uygulanması ve ürün işleme ve satış fiyatlarını sübvansede edilmesi gibi tarımsal gelirleri koruma yöntemleri ile de istikrarın sağlanması hedeflenir.

AMA'nın müdahale politikaları şunları kapsamaktadır :

- iç ve dış pazarlarda, işlenmiş ve işlenmemiş ürünlerin müdahale alımı ve satımı
- satın alım fiyatlarının sübvansede edilmesi
- depolama yardımları
- ihracat geri ödemeleri
- Polonya gümrüğünden ithalat ve ihracat yapılması izinleri
- belli bazı gıdalar için üretim kotalarının belirlenmesi
- düşük fiyatlı ürünlerin üretilmesi ve satılması yardımları
- tarımsal ürünlerin piyasadan çekilmesi
- patates ve patates nişastasını üreticilerine telafi edici ödemelerin yapılması
- Kurumun üstlendiği görevlerin yerine getirilmesi için, garantili yatırım kredileri dışındaki, kredi garantilerinin verilmesi

¹²⁴ www.arr.gov.pl (25.04.2005)

Özel belli hükümlerle değiştirilmedikçe, Tarım Piyasaları Kurumu AMA, belli başlı bazı işleri aşağıdaki zaman periyotlarında yapar¹²⁵:

1. 01 Kasım – 31 Aralık ; buğday ve pirinç müdahale alım ve satımı
2. 01 Mayıs – 30 Ekim ; tereyağı müdahale alımı
3. 01 Haziran – 30 Eylül ; yağsız süttozu ihracat geri ödemeleri
4. Pazar fazlalıkları dönemi; diğer işlenmiş ve işlenmemiş ürünler

Polonya Tarım Piyasaları Kurumu Konseyi, AMA Başkanına danışmanlık hizmeti veren bir tavsiye organıdır. Konsey, 20 üye ile başkandan oluşup 3 yıllık bir görev süresine sahiptir. Konsey başkanı, konsey tarafından atanır veya görevden alınır. Konseyin sekiz üyesi, Ziraat Odaları temsilcileri ve tüketici kuruluşları temsilcileri gibi tarımsal – gıda üreticileri ve kullanıcılarının temsilcilerinden oluşur ve konsey başkanınca göreve atanır veya görevden alınırlar. Konsey üyeleri aslında devlet yönetimini temsil eder, örneğin Maliye Bakanı, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanı ile Ekonomi – Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanı, ilgili Bakanlığın önerisi üzerine Bakanlar konseyi Başkanı tarafından konseye atanır veya konseyden çıkartılır.

Polonya Tarım Piyasaları Kurumu Konseyi'nin hali hazırdaki üyelerine bir göz atıldığında: Bağımsız Müstakil Çiftçiler Ticaret Birliğinden 2 temsilci; Tarım Üreticileri Birliği Federasyonundan 3 temsilci; Tarımsal Örgütler ve Çiftçi Odaları Ulusal Birliğinden 2 temsilci; Polonya Cumhuriyeti Tarım Ticareti Birliklerinden 2 temsilci; Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ekonomi – Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Tarım Çalışanları – Kiracıları ve Toprak Sahipleri Federasyonu Birliği, Tüccarlar – Tohum İşleyicileri ve Yem Üreticileri Odası Ekonomik Birliği, Ziraat Odaları Ulusal Konseyi, Polonya Tüketiciler Federasyonu, Polonya Soğuk Ürünler Birliği, Ulusal Süt Kooperatifçileri Birliği, Özel Süt Üreticileri Birliği, Ulusal Hayvan Üretimi Araştırma Enstitüsü ve Chlodnie Iglopool Ltd. Şirketinden birer (1) temsilci olmak üzere 21 kişinin Konsey'de yer aldığı görülmektedir.

Ödeme ile ilgili 3 işlev, AMA'nın gerek teşkilat birimleri gerekse ayrı birimleri tarafından yerine getirilir. Her bir işlev aşağıdaki teşkilat birimleri tarafından yerine getirilir.

¹²⁵ www.arr.gov.pl (25.04.2005)

- Ödemenin Yetkilendirilmesi İşlevi; bölgesel ofislerce yapılır. Zaten Polonya’da Ortak Tarım Politikası uygulamalarından AMA Genel Müdürlüğü ve Bölge Müdürlükleri sorumludur.
- Ödemenin Yapılması İşlevi; sadece Finansman ve Muhasebe Ofisindeki Finansman Birimi tarafından yapılır ve
- Ödemelerin Muhasebeleştirilmesi İşlevi ise; sadece Finansman ve Muhasebe Ofisindeki Muhasebe Birimi tarafından yapılır.

AMA bünyesindeki “teknik kontrolörlük” hizmeti kapsamında aşağıdaki kontrolörlük faaliyetleri gerçekleştirilmektedir:

- Müdahale depolarının, üretim ve ürün işleme tesislerinin yetki kontrollerinin gerçekleştirilmesi,
- Depoya giren, depoda muhafaza edilen ve depodan çıkışı yapılan ürünlerin miktar kontrolünün gerçekleştirilmesi,
- Ürün numunelerinin alınması ve analiz için laboratuara gönderilmesi ile
- Ürünlerin temel kalite özelliklerinin ilk elden değerlendirilmesi.

AMA iki ayrı kuruma bazı görevlerini delege etmiştir. Bu Delege Organlar Gümrük İdareleri ve IJHARS adlı kurumdur¹²⁶. Buna göre; IJHARS (Tarımsal Gıda Ürünleri Kalite Denetleme Kurumu) yetki devri yapılan alanda uzmanlık isteyen kontrol işlevini icra etmektedir. Bunlar:

- Numune alınması,
- Fiziksel-kimyasal analiz yapılması,
- Kalite testlerinin yapılması,
- Süt tozunun kimyasal ve mikrobiyolojik analizlerinin yerine getirilmesi,
- Kalite parametrelerinin belirlenmesi,
- Ham maddelerin ve nihai ürünlerin laboratuvar kontrollerinin gerçekleştirilmesi,
- Radyoaktif madde seviyesinin laboratuvar analizlerinin tamamlanması ve
- Müdahale stoklarının fiziksel ve hacimsel analizlerinin yürütülmesidir.

Polonya Gümrük İdaresi ise AMA için; tarım gıda ürünlerinin ihracat teyitlerinin yapılması ve seçilen kontrol görevlerinin gerçekleştirilmesi gibi işlemleri yerine getirir.

¹²⁶ www.tmo.gov.tr (09.03.2005)

AMA tüm bu işleri Ödeme Kuruluşu olarak yürütürken ilgili tarafların ve paydaşların bilgilendirilmesini de üstlenmiştir. AMA'nın bilgilendirmeye tabi tuttuğu harici ve dahili taraflar şunlardır¹²⁷:

Harici taraflar (OTP uygulamaları katılımcıları):

- Çiftçiler,
- Üreticiler,
- İthalat / ihracatçılar vs.

Dahili taraflar ise:

- Maliye Bakanlığı,
- Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı ve
- Avrupa Komisyonudur.

Bir Ödeme Kuruluşu olarak AMA'nın sorumluluklarından bir tanesi de; girişimcileri ve çiftçileri OTP uygulamalarının faydalarından yararlanmak üzere hazırlamak ve bilgilendirmektir. AMA bunu gerçekleştirmek için şimdi burada detayına girilmesine gerek olmayan bir çok eğitim faaliyeti yürütmektedir. Bu faaliyetler şöyle özetlenebilir:

- OTP uygulamaları katılan taraflar için broşür ve diğer bilgi materyalinin hazırlanması ve dağıtımı,
- OTP uygulamaları katılan taraflar için eğitim toplantıları organize edilmesi,
- Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığının organize ettiği çalışma gruplarının toplantılarına iştirak edilmesi ve
- AMA'nın internet erişim hizmetinin ve sayfasının (www.arr.gov.pl) güncellemesi.

Polonya'da Haziran ve Temmuz aylarında hasat edilen ürünün % 70'i yem sanayinde kullanılmaktadır. Çünkü Polonya'da çok gelişmiş hayvancılık sektörü mevcuttur. Hasat edilen ürünün % 30'u ise ticarete konudur. Polonya'daki kooperatiflerin ticarete küçük rolü vardır. buna karşılık özel sektör şirketleri son derece aktiftir. Bunu gören AMA, AB'ye geçiş döneminde, %100 sermayesi kendine ait olan tüm depo ve siloların içinde olduğu ELEWARR adında 500.000 ton depolama kapasiteli bir şirket kurmuştur. Bu şirket AMA'nın müdahale dönemi olan 1 Kasım'a kadar piyasadan alım yapmakta ve üreticinin parasını peşin olarak

¹²⁷ www.arr.gov.pl (25.04.2005)

ödemektedir. Tamamen piyasa koşullarına göre çalışan bu şirket, satın alımların finansmanı için gayri menkullerini ipotek olarak kullanmaktadır.

Polonya'da yaklaşık 5,5 milyon ton civarında depolama kapasitesi mevcuttur. En büyük pay 500.000 ton ile AMA'nın kurduğu ELEWARR şirketine aittir. Geri kalan depolama kapasitesi özel sektör şirketleri, değirmenciler, yemciler ile küçük ve büyük çiftçilere aittir. Hasat sonrası piyasaya çıkan ürün AMA'nın müdahale dönemi başlangıcı olan 1 Kasım'a kadar yukarıda belirtilen piyasa aktörleri tarafından toplanmaktadır. Polonya'da çiftlikler çok parçalı ve küçük olduğundan nakit ihtiyaçlarından dolayı ürünler serbest piyasada bu malları toplayanlara pazarlanmakta, toplayıcılar da ürünün genel kalitesini düzelterek ya serbest piyasada pazarlamakta ya da müdahale kurumunun minimum alım tonajı olan 80 tonu karşılayacak şekilde AMA'ya satmaktadırlar.

Adaylık sürecinde Polonya SAPARD Ajansı olarak çalışan ARMA'nın (Tarımda Yeniden Yapılanma ve Modernizasyon Kuruluşu), üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüştüğünü ve kırsal kalkınma desteklerinin yanı sıra, balıkçılık destekleri, DGD ve ulusal kaynaklı ödemeleri de yürütmeye başladığı yukarıda ifade edilmişti. Şimdiyse bu noktadan itibaren ARMA ile ilgili detaylı bilgilere yer verilecektir.

Polonya Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı, SAPARD Ajansı'nın belirlenmesinde Yetkili Otorite görevini üstlenmiş ve ARMA'yı SAPARD Ajansı olarak seçmiştir¹²⁸. ARMA, SAPARD Ajansı görevini yürütürken 2000 – 2006 yılları için yaklaşık 1.21 milyar € tutarındaki AB kırsal kalkınma desteğinin Polonya tarım sektörüne aktarmaktadır. Buna, 1.06 milyar € civarındaki özel sektör ve faydalanıcı katkısı ile 393 milyon civarındaki ulusal bütçeden gelen destek eklenince toplam olarak 2.67 milyar € tutarındaki bir kaynak Polonya'daki tarımsal ve kırsal kalkınma için harcanmaktadır¹²⁹.

ARMA, 29 Aralık 1993'te, kendi teşkilat kanunu ile kurulmuş olan bir ajans olup, tarım ve kırsal alanlardaki ulusal politikaları gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir. Merkez ofisi Varşova'da yerleşik olan ARMA, 16 tane bölgesel ofisle birlikte faaliyetlerine başlamıştır. Diğer SAPARD ajansları gibi ARMA'nın da

¹²⁸ Operational Programme for Poland, Proposal as 12.09.2000, www.mard.gov.pl (23.05.2005)

¹²⁹ YILDIZ, Ödeme Kuruluşları Konferansı, 09.Haziran.2005

uygulama ve ödeme olmak üzere iki ayrı görevi vardır. ARMA'nın uygulama işlevi aşağıdaki şekilde gerçekleşir:

- SAPARD Programı kapsamında başvurularla ilgili duyurular yapılması,
- Tam proje başvurularının kabulü, onayı ve yollanması,
- Başvuruların şeklen ve yasal olarak Programa uygunluğu ve SAPARD Programı'nın koşulları ve kriterleri açısından değerlendirmesi,
- Projelerin ekonomik ve yapılabirlik açısından değerlendirmesi,
- Projelerden Ulusal Tarım ve Kırsal Kalkınma Programına uyanlarının, sıralama için Bölgesel (3. tedbir kapsamındakiler) ya da Ulusal (1. tedbir kapsamındakiler) Seçim Komitelerine gönderilmesi,
- Faydalanacak kişilerle sözleşme yapılması, (Sözleşme, proje uygulama şemasını da içermelidir)
- Proje onayından önce ve sonra gerekli kontrollerin yapılması ve
- Sözleşmelerin kontrolü ve izlenmesi ve belirli faaliyetlerin ilgili göstergelere göre izlenmesi.

ARMA'nın ödeme işlevi ise şu şekilde gerçekleştirilir:

- Ödeme taleplerinin değerlendirilmesi,
- Ön kontrollerin ve ödeme uygunluğunun bildirilmesi,
- Ödemelerin ve taahhütlerin yönetilmesi (Faydalanıcıdan gelen talep doğrultusunda karar verilmesi ve ilgili miktarın hesaplanması),
- Ödemenin gerçekleştirilmesi ve
- Muhasebeleştirme.

ARMA'nın, SAPARD Ajanslarına özgü iki uzman birimi daha vardır; taahhütlerin ve ödemenin doğrulanması ile birlikte faydalanıcının fiziksel kontrolü için görevlendirilen bağımsız bir İç Denetim Birimi ve Teknik Kontrol Birimi. Bu işlevler, ARMA'nın organizasyon yapısı içerisinde birbirlerinden ayrılacak ve asla birbirlerinin işine karışmasına müsaade edilmeyecektir. SAPARD Ajanslarının uygulama ve ödeme birimleri işlevsel ve idari açıdan birbirinden farklı olmak durumundadır. Bu nedenle ARMA'nın uygulama fonksiyonlarını yürüten birimleri, ödeme ve iç denetim ile teknik kontrol birimlerinden ayrı yapılanmış olup, bazı finansal fonksiyonları yürüten departmanların bir kısmı gibi, ARMA Bölgesel Ofislerinin görev alanında olacaktır. Bu Bölgesel Ofisler, Polonya Tarım ve Kırsal

Kalkınma Bakanlığı ve ARMA için, başvuruların sayısı ve ödenmesi kabul edilen projeler konusunda rapor hazırlayacaklardır.

Polonya’da, SAPARD Ajansına yapılan proje başvurularının seçimi ve sıralanmasını yapmakla görevli olan Proje Seçim Komitesi işlevini, Ulusal Yönetim Komitesi üstlenmiştir. Ulusal Yönetim Komitesi, proje sıralamasına önerilerde bulunması ve "balıkçılık, gıda ürünlerinin üretim ve pazarlama süreci, kırsalda ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve kırsal kalkınma" gibi konularda projelerin finanse edilmesini sağlamak için kurulmuştur. Bu Komitede Tarım ve Kırsal Kalkınma, Ekonomi, İş ve Sosyal Güvenlik, Finans ve Çevreden sorumlu Bakanlıkların temsilcileri, Avrupa Entegrasyon Komitesinin Başkanı, sektörel örgütler, işveren örgütleri, yerel yöneticiler ve konuyla ilgili diğer uzmanlar bulunmaktadır. Komite, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanı tarafından yönetilmektedir. Komitenin sekretarya görevini ise, Katılım Öncesi Yardımlar Ve Yapısal Fonlar Departmanı yürütmektedir. Komite, kendi yasa ve prosedürlerine göre işlemekte olup belirlenmiş kriterlere dayanarak projelerin sıralamasını yapmaktadır.

ARMA’yı, MDAÜ’lerdeki diğer SAPARD Ajanslarından ayıran en önemli fark, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde proje seçimi yapılmasıdır. Kırsal Kalkınma, Katılım Öncesi Sosyal Ve Ekonomik Uyum, PHARE, SAPARD, Kırsal Kalkınma Programı gibi programlar için Polonya’da, il düzeyinde özel bir Ek Komite kurulması planlanmıştır. Yukarıdaki paragrafta belirtildiği üzere Ulusal Yönetim Komitesi, Polonya çapında proje seçim ve sıralamasını yaparken, bahse konu ek komiteler, ARMA’nın bölgesel ofislerinin olduğu 16 ayrı yerde kurulan Bölgesel Yönetim Komiteleri olarak kurulmuş olup görevli oldukları bölge bazında çalışmaktadırlar. Bir Bölgesel Yönetim Komitesinin görevlerini; "proje sıralama listesine ilişkin öneriler getirilmesi, projeler arasında kaynakların dağıtılması ile yerel ve bölgesel öneme göre proje sıralama listesine ilişkin tavsiyelerde bulunulması" şeklinde özetleyebiliriz. Bölgesel Yönetim Komiteleri sadece gerekli olduğunda toplanır. Proje sıralama önerileri, belirtilmiş kriterlere göre yapılır. Bölgesel Yönetim Komitesine, kendi bölgede uygulanan çeşitli yardım programları çerçevesinde, yüklenilen bu faaliyetlerin koordinasyonundan sorumlu olan yerel yönetici (Vali) başkanlık eder. Komitenin sekreterliği ise Valilik ofisi bünyesinde olmalıdır.

Polonya İzleme Komitesinde, oy veren ya da vermeyen üyeler olarak, Komisyon Temsilcileri, Polonya'nın İlgili Bakanlıkları, Bölgesel Hükümet İdaresi yetkilileri, Bölgesel Otoriteler, Sosyo-Ekonomik Ortaklar ve Sivil Toplum Kuruluşlarından (STK) temsilciler vardır. Polonya'da Sertifikasyon Kurumu görevini ise Polonya Maliye Bakanlığı üstlenmiştir. Maliye Bakanlığı'nın yanı sıra Bölgesel Hesap Aklama Odalarınınca da denetlenen ARMA, Polonya Yüksek Hesap Denetimi Kurulu (NIK) tarafından da ulusal kaynaklı hesap kontrollerine tabi tutulmaktadır.

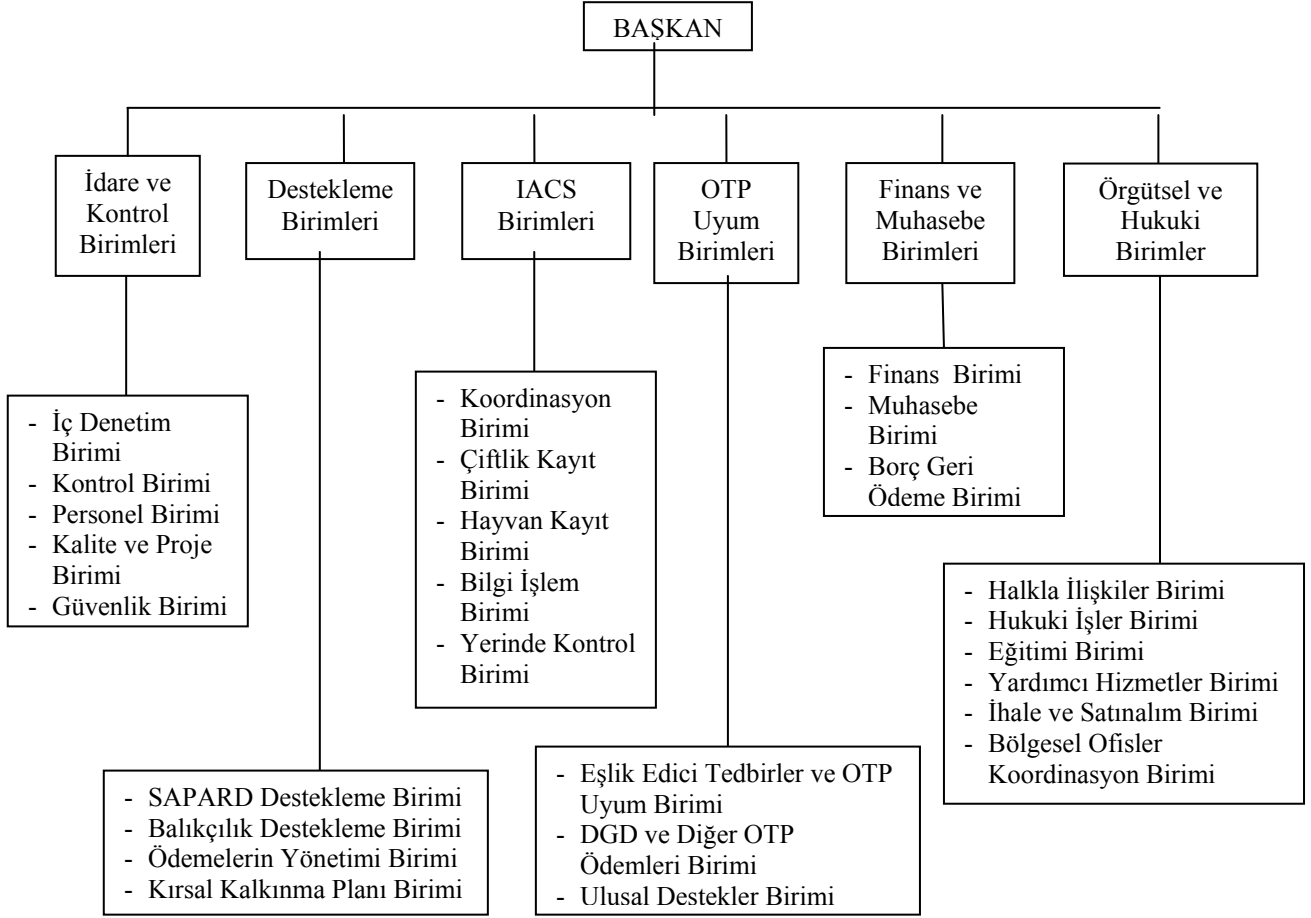
Adaylık sürecinde üye oluncaya kadar SAPARD Ajansı olarak çalışan ARMA, diğer tüm SAPARD Ajansları gibi üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüştüğü için personel artırımına gitmek durumunda kalmıştır. Bunun yanı sıra bölgesel ofislerine ilave olarak ARMA'nın birçok yerel ofisi açılmıştır. Nisan 2005 tarihi itibarıyla ARMA'nın; Merkez Ofis, 16 Bölgesel Ofis ve 312 tane de Yerel Ofisinde 8.000 çalışanı vardır. Ayrıca bazı dönemlerde, yarı – zamanlı eleman istihdam edilmekte olup toplam sayı 14.000'e ulaşmaktadır¹³⁰.

Mevcut durumda Polonya'da Yetkili Otorite görevi Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı arasında paylaşılmaktadır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı Koordinatör Kurum görevini de yerine getirirken, Sertifikasyon Kurumu işlevi de Maliye Bakanlığının faaliyet alanındadır.

Aşağıda ARMA'nın organizasyon şeması yer almaktadır.

¹³⁰ YILDIZ, Ödeme Kuruluşları Konferansı, 09.Haziran.2005

Şekil – 10. Polonya Ödeme Kuruluşu ARMA'nın Organizasyon Şeması



Yukarıdaki şekilden anlaşılacağı üzere, ARMA'nın bölgesel ve yerel ofislerin koordinasyonu kurumun genel merkez birimlerince yerine getirilmektedir. Ayrıca, balıkçılık ve ilgili diğer desteklemeler SAPARD Programı ile aynı direktörlük içerisinde.

İç Denetim Bölümünün dışında ayrıca iç kontrolü sağlayan bir kontrolörlük servisi mevcuttur. Projelerin kalite açısından denetlenmesi de yine benzer bir birim tarafından yürütülmektedir.

DGD, ulusal destekler ve diğer eşlik edici tedbirler de ARMA tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, IACS sisteminin de ARMA bünyesinde oluşturulması bir başka ayırt edici husustur.

4.2.2 Macaristan

Macaristan'daki süreç ise biraz daha farklıdır. Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezi (AIC, Agricultural Intervention Center) ile Macaristan SAPARD Ajansının birleşmesiyle oluşan ARDA (Macaristan Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansı), üyelikle birlikte Macaristan'daki tek Ödeme Kuruluşu haline gelmiştir.

Macaristan'ın Müdahale Kurumu olarak görev yapan Tarımsal Müdahale Merkezinin (AIC) tarihsel gelişimine bakıldığında, Macaristan'daki tarımsal pazarı yönetmek için Nisan 1998'de AIC'nin kurulduğu görülmektedir. İlk zamanlarda, Tarımsal Müdahale Merkezi AIC, "piyasa müdahalesi, iç pazar desteklemeleri, ihracat lisansı ve sübvansiyonları" idare etmek için kurulmuş bir merkez ofisiydi. Ancak daha sonra SAPARD Programının başlamasıyla AIC'nin başka görevler üstlenmesine sıcak bakılmaya başlanmıştır.

Aralık 1999'da, tarım ve kırsal kalkınma için olan 2000-2006 yıllarına ilişkin SAPARD planını AB Komisyonuna sunan Macaristan aslında, AIC'yi SAPARD Ajansı olarak belirlemek istemiştir. Bu nedenle, 2000 yılı başında Tarımsal Müdahale Merkezi'nde (AIC) SAPARD'a yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı yetkililerinin devreye girmesiyle 2000 yılı ortalarında bu düzenlemeden vazgeçilmiştir.

Tüm bu süreç boyunca olayların dışına itilen Macaristan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı, bütün bu olumsuz gelişmelere rağmen Ulusal Tarım ve Kırsal Kalkınma Stratejisini hazırlamış ve Ulusal Tarım ve Kırsal Kalkınma Planını tamamlamıştır. Ekim 2000'de, Macaristan'ın SAPARD Planı Komisyon tarafından kabul edilmiş ve Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı (MARD) bünyesinde bir SAPARD Ajansı oluşturulmuştur. Bunun yapılmasında en büyük etken; 2222/2000 sayılı Komisyon Tüzüğüne¹³¹ göre SAPARD Ajansının, "uygulama ve ödeme" fonksiyonlarını yürütmekle öngörülmesidir. Macaristan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı; bu fonksiyonlarından dolayı SAPARD Ajansının, Bakanlığın organizasyon yapısı içinde yer almasına karar vermiştir.

SAPARD Ajansı'nın kurulmasıyla birlikte, SAPARD'ın uygulanabilmesi için, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığının vilayet ofislerinin Tarımsal Müdahale

¹³¹ 07 Haziran 2000 tarih ve 2222/2000 sayılı "Üyelik Öncesinde MDAÜ'ler için Tarım ve Kırsal Kalkınma Tedbirlerini İçeren Topluluk Yardımlarını Düzenleyen 1268/99 Sayılı Tüzüğün Uygulanmasına Dair Finansal Kuralları" belirleyen Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 253, s.5-14

Merkezi tarafından kullanılması gündeme gelmişti. Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nın vilayet ofisleri aslında Bakanlığın organizasyon bünyesinde yer almamasına rağmen Bakanlığın temsilcisi konumundaydılar. Bu ofislerin geleneksel bir görevi de yatırım destekleme başvurularının kabulünü ve işleme girmesini sağlamaktı.

Yani anlaşılacağı üzere, Macaristan'da tam bir kargaşa hakim olmuştur. SAPARD'ın yerel ofislerinin AIC tarafından yönetilmesi gibi garip teklifler bile taraftar bulabiliyordu. Tüm bu sorunlardan dolayı, Macaristan SAPARD Ajansının akredite olması çok uzun zaman almış ve Macar SAPARD Ajansı, ayrılan yıllık para miktarlarını bile harcayamamıştır. Bu nedenle AB Komisyonu ile yapılan çetin pazarlıklar sonucu, "n+2" kuralı Macaristan için "n+4" şekline dönüştürülmüştür¹³². Yani Macaristan SAPARD Ajansı, 2000 yılı için ayrılan SAPARD bütçesini 2004 yılına kadar kullanabilecektir. Macaristan'da SAPARD Programının başlaması öylesine gecikmiştir ki, AB kırsal kalkınma desteklerine başvuracaklar için yapılan ilk çağrı, ancak Ağustos 2003'te SAPARD Ajansı tarafından yayımlanmıştır. Bu da gösteriyor ki, Türkiye'deki IPARD Ajansı çalışmalarında, Bakanlıklar arasındaki koordinasyon ve iletişim iyi kurulmalı ve kurumsal çıkarlar bir kenara bırakılarak, kavgadan uzak ve yapıcı bir işbirliği ortamı oluşturulmalıdır.

SAPARD Ajansının akreditasyon kriterlerini sağlayacak olan uygulama ve ödeme yapılarının geliştirilmesini hızlandırmak için, 2000 yılı yaz aylarında, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı tarafından aşağıdaki kararlar alınmıştır :

- Uygulama faaliyetlerinin yukarıda bahsi geçen, Bakanlığın 19 vilayet ofisine dağıtılmasından vazgeçilmiştir.
- SAPARD Ajansının, Macaristan'ın her istatistiksel planlama bölgesinde bir bölgesel ofis kurması kararlaştırılmıştır.
- Personel ve bütçe tahsisi artırılmıştır.
- Üst yönetim yenilenmiştir.

Bu arada, SAPARD Ajansının insan kaynakları ihtiyaçlarının belirlenmesi için görev ve sorumluluklar ile zaman gereksinmelerinin ayrılmasına ilişkin dokümanların düzenlendiği bir analiz yapılmıştır. Yeni personelin işe alınması (29 Temmuz 2001'den 2002 yılı sonuna kadar olan süreçte personel sayısı 286'ya

¹³² www.abgs.gov.tr (14.02.2005)

ulaşmıştır) ile hem işlemlerin hem de dokümanların geliştirilmesiyle tecrübeli personel kapasitesi artırılmıştır.

SAPARD Ajansı nihayet, ilk önce Macar Yetkili Otoritesi ve daha sonra da AB Komisyon tarafından Kasım 2002’de akredite edilerek aşağıdaki konularda uygulamaları gerçekleştirmesi için görevlendirilmiştir:

- Tarımsal arazi yatırımları
- Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
- Kırsal altyapının geliştirilmesi ve ilerleme sağlanması
- Teknik destek ve yardım

2002 yılı başlarına kadar süren yeni yapılanma ile birlikte ve Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı’nın kurumsal yapılanma stratejisi çerçevesinde; SAPARD Ajansı’nın üyelik sonrası dönemde, Avrupa Garanti ve Yönerme Fonu’nun (EAGGF) Yönerme Fonu bölümüne yönetilen finansal ölçütlerin uygulanmasında ara organ olarak kullanılmasına karar verilmiştir. Yani, Macar SAPARD Ajansının, Polonya’daki ARMA gibi bir başkalaşım sürecine girerek kırsal kalkınma ve bazı diğer desteklerden sorumlu Ödeme Kuruluşuna dönüşmesi planlanmıştır¹³³.

Bu arada, Tarımsal Müdahale Merkezi (AIC) ise, kırsal kalkınma ve OTP reformları çerçevesinde müdahale ve DGD uygulamalarını yürütecek olan bir Ödeme Kuruluşu olmak için hazırlanırken, müzakere görüşmeleri başladığında Macaristan kendi kurumsal yapılanma stratejisini değiştirmiştir. Buna göre; Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı, SAPARD Ajansının kurumsal bir yeniden yapılanmadan geçerek, akreditasyon döneminde kazandığı tecrübelerden faydalanmayı karara bağlamıştır. Bunun için de ayrı bir Ödeme Kuruluşu kurulması ilkesi benimsenmiştir.

Eylül 2002’de, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı’nın Yönetmelik Sekreteryası altında, yasama ve hareket planlarının hızlandırılarak, tek bir Ödeme Kuruluşu kurulması için çalışacak olan ve AB’nin tarımsal kurumları içinde yer alan bir “Programlama Ofisi” kurulmuştur. Bu faaliyetleri yürütebilmek için de Entegre İdari ve Kontrol Sistemlerine (IACS) ayrı bir önem verilmiştir.

Ancak alınan tüm bu kararlara ve yapılan onca plana rağmen yine bir vazgeçme olayı görülmüş ve strateji değişikliğine gidilmiştir. En nihayetinde ise

¹³³ www.fvm.hu (25.08.2005)

çıkar yol olarak, 1 Temmuz 2003'de, SAPARD Ajansı ile Tarımsal Müdahale Merkezi (AIC) birleştirilmiştir. Bu birleşme sonucunda Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansı (ARDA) oluşturmuştur. Aynı yılın sonunda ARDA, Macaristan Yetkili Otoritesi tarafından akredite edilmiştir. ARDA'nın 19 ayrı bölgesel ofisi vardır. Bunlara ek olarak yerel ofisleri de olan ARDA'nın 1000'den fazla personeli olup, bu sayı yarı – zamanlı (part - time) çalışanların istihdam edilmesiyle mevsimlik olarak artışlar göstermektedir.

Macaristan'da Ulusal Yetkili Otorite Merkezi, Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde müsteşarlık düzeyindedir. Ulusal Fon ise Ulusal Yetkili Otorite Merkezi'nin bünyesinde olup doğrudan kontrolü altındadır. Her SAPARD Ajansı için mutlaka var olması gereken Yönetim Otoritesi (Managing Authority) ise Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nın bünyesinde bir bölüm olup, Yönetim Otoritesi'nin başkanı aynı zamanda üyelik müzakerelerini yürüten bir üst düzey Bakanlık yöneticisidir.

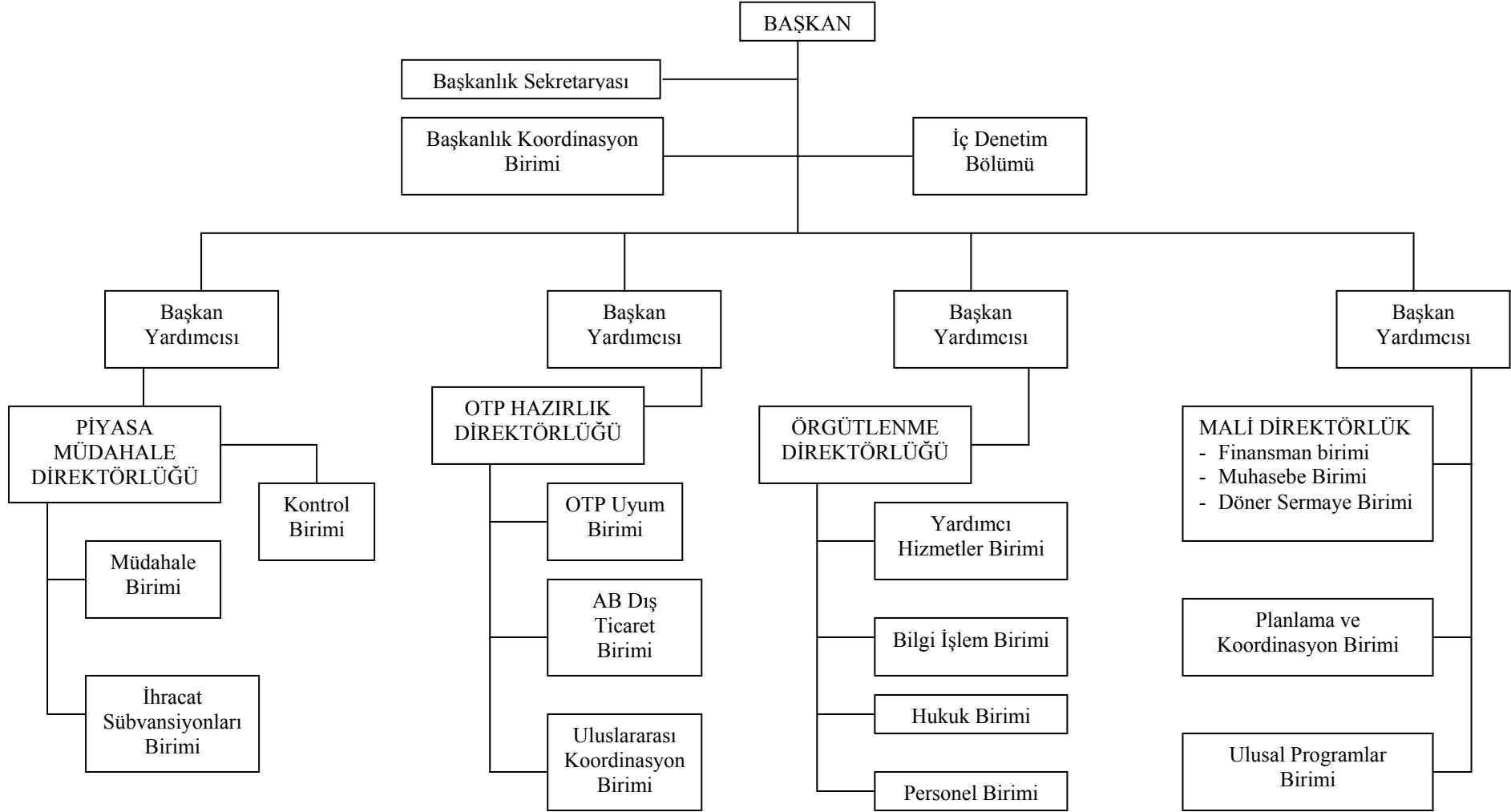
İzleme Komitesi'ne, kırsal kalkınmadan sorumlu olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nın müsteşar yardımcısı başkanlık eder. İzleme Komitesi'nde; "Bakanlığın ilgili teknik bölümlerinden, paydaş olan diğer Bakanlıklardan, tarım ve kırsal sektör ile ilgili sosyal ve ekonomik ortaklardan, hükümet kontrol ofisinden, başbakanlık ofisinden ve AB Komisyonundan" temsilciler yer alır.

Macaristan'da 2001 yılı sonunda gerekli olan tüm organlar kurulmuş olmasına rağmen, yukarıda anlatılan kargaşa, kavga ve gereksiz yeniden yapılanmalardan dolayı akreditasyon gecikmiştir. AB Komisyonunun yaptığı izleme ziyaretlerine paralel olarak gerekli olan kanunlar çıkartılmış ve uygulamaya konmuştur.

SAPARD Ajansının akreditasyon süreci, İç Denetim Biriminin yaptığı kurumsal değerlendirme raporu ile başlamış ve Şubat 2002'de sona ermiştir. Akreditasyon Paketi, Mart 2002'de Ulusal Yetkili Otorite Ofisi'ne gönderilmiştir. Ulusal Otorite Ofisi de, Nisan 2002'de bir ön-akreditasyon değerlendirmesi yapması için Devlet Denetleme Ofisi'nden görüş almıştır. Devlet Denetleme Ofisi, Ağustos 2002'de ön-akreditasyonu bitirerek, AB Komisyonu'nun Eylül 2002'de yapacağı değerlendirme için alt yapı ve malzeme sağlamıştır. Komisyon, Ekim 2002'de denetimi devreye sokmuş ve Kasım ayında kararını almıştır.

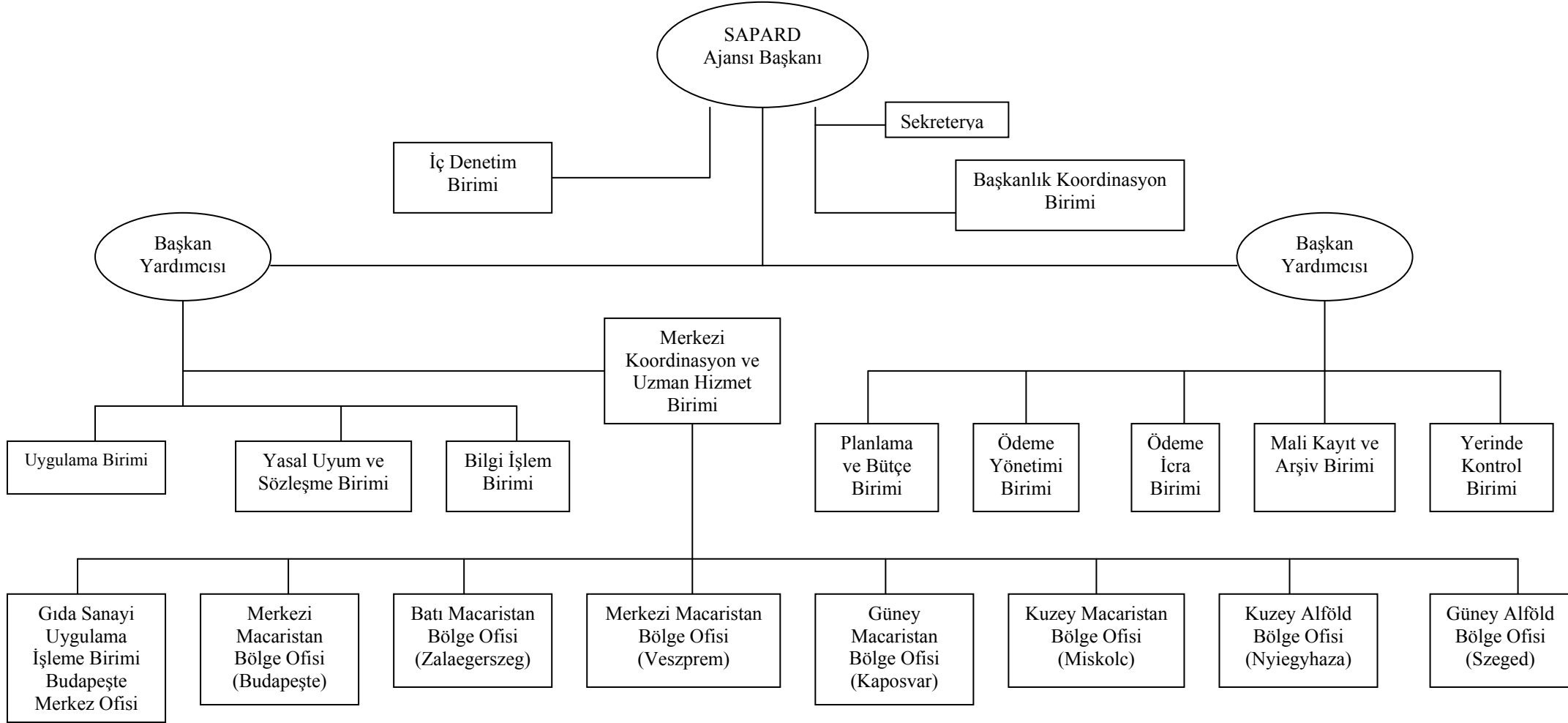
Aşağıdaki şekillerde, AIC ve SAPARD Ajansının organizasyon şemaları yer almaktadır. AIC ve SAPARD Ajansının birleşmesiyle oluşan ARDA'nın organizasyon şeması da aşağıda görülmektedir. Buna göre, her bir destek için farklı bir daire başkanlığı kurulmuş ve bunların direkt olarak ARDA Başkanı ile çalışması esas alınmıştır. Ulusal Kırsal Kalkınma Planının uygulamalarına ilişkin tüm faaliyetlerin koordine edilmesi görevini Doğrudan Ödemler (DGD) Dairesi bünyesindeki Eşlik Edici Tedbirler Birimi üstlenmiştir. 19 bölgesel ofis personeli idari ve fiziki kontrolleri yaptıktan sonra Eşlik Edici Tedbirler Birimi, planların, ödemelerin ve bunlara ilişkin onayların düzenlenmesini sağlar. Bölgesel Hizmetler Dairesi ise yerinde kontrollerin gerçekleştirilmesinden sorumludur. Bölgesel ofisler tarafından yapılan yerinde kontrollere ilişkin raporlar, bu daire tarafından ön incelemeye tabi tutulur. Daha sonra Eşlik Edici Tedbirler Birimi sonuçları değerlendirir ve gerekli olan onaylamayı yapar. Tüm bu süreç içinde kontrol faaliyetlerine ilişkin danışmanlık ve denetim işlevi, İç Denetim Dairesi tarafından yerine getirilir.

Şekil – 11. Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezinin (AIC) Organizasyon Şeması¹³⁴



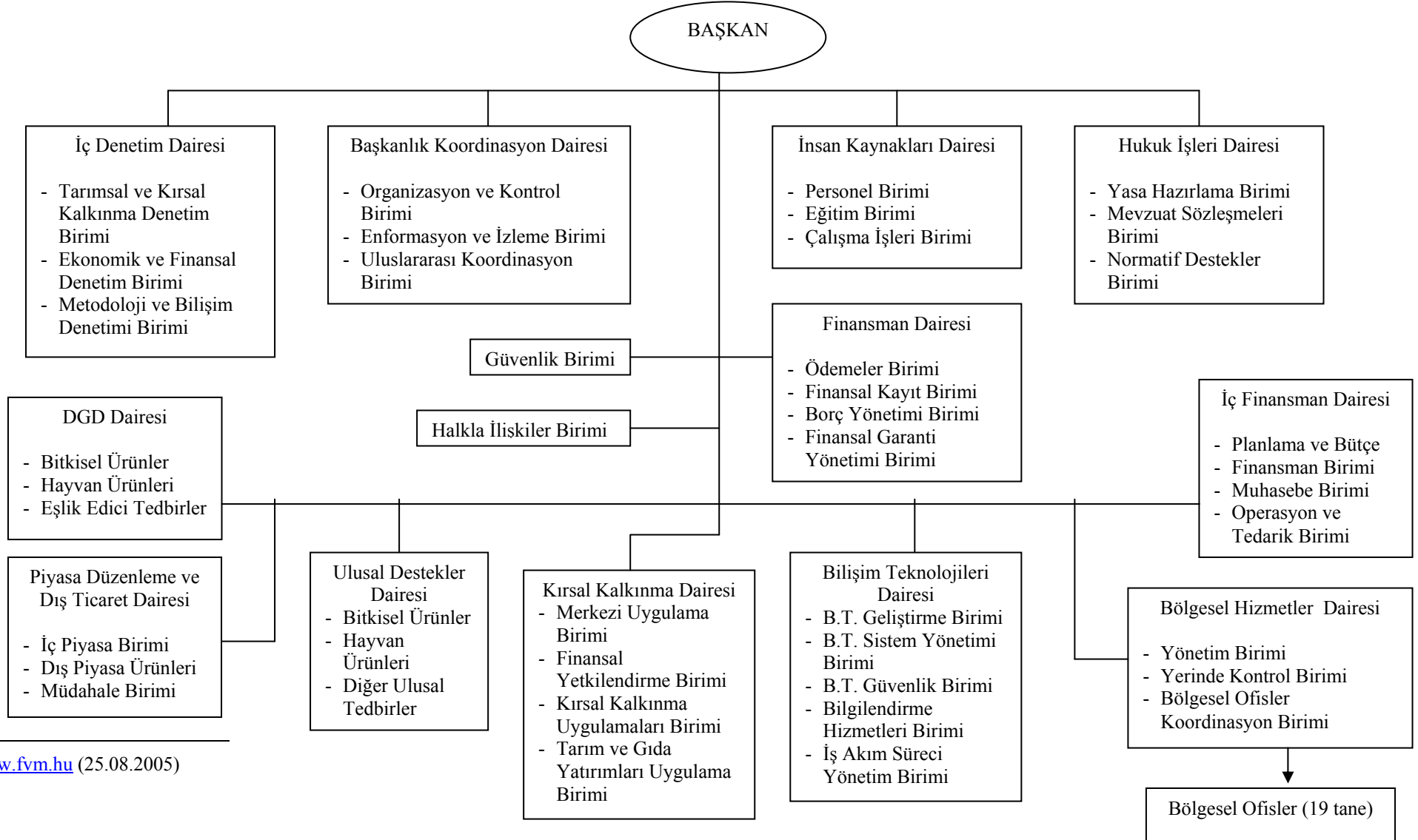
¹³⁴ YAZGAN, a.g.e., s.82 (yeniden uyarlanmıştır)

Şekil – 12. Macaristan SAPARD Ajansının Organizasyon Şeması¹³⁵



¹³⁵ YAZGAN, a.g.e., s.84

Şekil – 13. Macaristan Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansının (ARDA) Yapısı¹³⁶



¹³⁶ www.fvm.hu (25.08.2005)

4.2.3 Estonya

Estonya'da ARIB (Tarımsal Kayıt ve Enformasyon Kurumu) adlı kurum, Estonya'nın Ödeme ve Müdahale Kurumu olarak görev yapmaktadır. ARIB Tarım Bakanlığı bünyesinde 2000 yılında kurulmuştur. Müdahale ve ticari mekanizmaları da içeren tüm OTP süreçlerini yöneten ARIB, kırsal kalkınma için de Ödeme Kuruluşu olarak değerlendirilmektedir. Kısacası Estonya'daki tüm AB kaynaklı tarımsal desteklemeleri yürütmektedir.

ARIB, 2001 yılında Komisyon tarafından SAPARD Ajansı olarak akredite edilmiştir. ARIB'in örgütsel ve kurumsal yapısındaki re-organizasyon, Ekim 2003'te hükümet gündemine gelmiş ve 2003 sonunda parlamentoda kabul edilmiştir. Böylelikle ARIB, üyelikle birlikte SAPARD Ajansından Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür. 2004 yılı başında ARIB, 10 bölüm ve 320 civarında personel ile faaliyet göstermektedir¹³⁷.

Estonya'da Tarım Bakanlığı Yetkili Otoritedir ve ARIB, Estonya'da FEOGA fonlarından sorumlu tek Ödeme Kuruluşudur. Özel PricewaterhouseCoopers firması, Estonya'daki Sertifikasyon Kurumudur. ARIB, üç fonksiyonunu delege etmiştir:

- 3.ülkelerle olan ticaretten Gümrük İdaresi sorumludur,
- Özel depolama ve süt ürünleri müdahalesinden Veterinerlik ve Gıda Kurulu sorumludur ve
- Tahıl müdahalesi ise Tarımsal Araştırma Merkezi'ne delege edilmiştir.

ARIB'in idari kapasitesinin artırılması için bazı dış yardımlar söz konusu olmuştur :

- 2001 yılında başlayan Tarımsal Destek Sistemleri İdaresinin Geliştirilmesi
- 2004 Ocak'ta başlayan Tarımsal Bilgi Sistemlerinin Geliştirilmesi
- 2002'de başlayan Tarım Piyasaları Düzenleme Sistemi
- 2003 yılı PHARE programı projesi : Piyasa Düzenleme Önlemleri İdaresinde Bilgi Sistemlerinin Geliştirilmesi
- 2003 yılı PHARE programı projesi : FEOGA Garanti Bölümü Kırsal Kalkınma Planı Önlemleri İdaresinde Bilgi sistemlerinin Geliştirilmesi

¹³⁷ K. GORGAZJAN, TAIEX Sunumu, 15.Kasım.2004

ARIB'in Estonya'daki faaliyetlerine bir göz attığımızda, 2003 yılı sonundaki bazı hazırlık aşamasındaki işleri öyle sıralayabiliriz¹³⁸:

■ Kırsal Kalkınma ve Tek Arazi Ödeme Sistemi (SAPS)

- Tarımsal Çevre, Az Gelişmiş Bölgeler (LFA), Tek Arazi Ödeme Sistemi (SAPS) ve Doğrudan Gelir Ödemeleri (Top-up) ile ilgili çalışmalarda; yönetim prosesindeki ve başvuru formlarındaki detaylı akım şemaları tamamlanmıştır. İç prosedürler, ulusal yasaların hazırlanması, programlamaya ilgili dokümantasyonun yapılması ve bir Bilgi Teknolojisi firması ile işbirliği içerisinde yürütülen sistem analizi çalışmaları ise devam etmektedir.

- Topluluk standartları, yarı-geçimlik çiftçilik ve ormancılık kurallarına uyum sağlama desteklerine ilişkin çalışmalarda; ana kurallarla ilgili öneriler ve işlemlerin genel iş akımı şemaları ile bazı ulusal tüzüklerin taslakları tamamlanmıştır. Bu konularla ilgili detaylı, yoğun çalışmalar Ocak 2004'te başlamıştır.

■ Estonya Ödemeler Sisteminin (EPS) Uygulanmasına ilişkin çalışmalarda; sistemin analizi bitirilmiştir. A düzeyde önemliliğe sahip işlerin Mart 2004'te bitirilmesi planlanmıştır. B düzeyde önemliliğe sahip faaliyetler de Ekim 2004'te bitirilecektir.

■ Pazar Düzenleme Mekanizmalarına ilişkin çalışmalarda; idari işlemlere ilişkin detaylı iş akış şemaları, ihracat lisansları ve güvenliği çözümleri için bilgi işlem programlamasına dair görev tanımları (ToR) bitirilmiştir. Ulusal yasalar, iç prosedürler, delege organlarla ARIB arasındaki anlaşmalara ilişkin çözümler içeren bilgi işlem programlaması ise devam etmektedir.

■ OTP'yi Uygulayan Ulusal Yasaların Geliştirilmesi

- Nisan 2004'e kadar OTP'yi uyumlaştıran ulusal yasaların çoğu hazırlanmıştır.

- Yasalar, Tarım Bakanlığı ile ARIB'in yakın işbirliği içerisinde hazırlanmıştır.

- Tarım Bakanlığı Ocak 2004'te aşağıdaki akreditasyon kriterlerini hazırlamıştır:

“Genel organizasyon yapısı, personel, yazılı prosedürler, görevlerin ayrılması, delege edilen fonksiyonlar, ödeme öncesi kontroller, ödeme işlemleri, muhasebe prosedürleri, bilgi işlem güvenliği, iç denetim”

- İç Denetim Bölümü taslak prosedürlerin, iş akış şemalarının ve kontrol planlarının ön incelemelerine Kasım 2003'te başlamıştır.

- Ön inceleme ve tekrar gözden geçirmenin Aralık 2003'te bitirilmesi planlanmıştır.

¹³⁸ K. GORGAZJAN, TAIEX Sunumu, 15.Kasım.2004

- Pazar Düzenleme Mekanizmaları işlemlerindeki bazı değişikliklerden dolayı ön inceleme kontrollerinin Şubat 2004'te sonlanması düşünülmüştür.

ARIB'in akreditasyon sürecini incelediğimizde, Ernst & Young Danışmanlık Firmasının Şubat 2004'te geçici akreditasyon uygulayıcısı olarak kabul edildiğini ve Mart 2004'te de hesap denetimlerine başladığını görmekteyiz. Aynı yılın Nisan ayında, Ernst & Young Danışmanlık Firmasının bazı akreditasyon öncesi denetim işleri bazı zorunluluklar ve sıkıntılardan dolayı ARIB'in İç Denetim Bölümünce gerçekleştirilmiştir. ARIB'in akreditasyonu, şunları içermektedir :

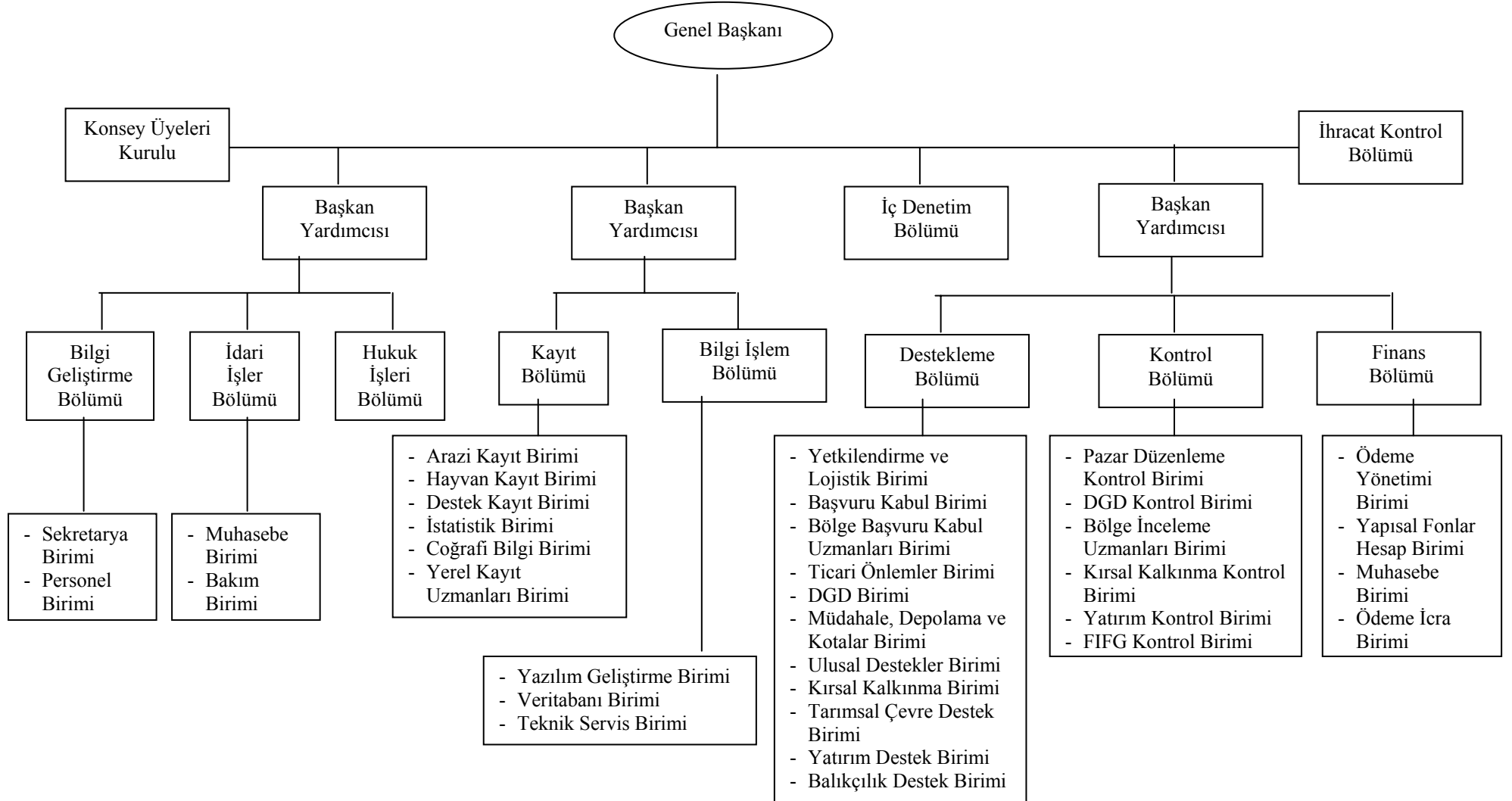
- Dış ticaret (süt, tahıllar ve Ek-1'de olmayanlar)
- Süt ve sığır etinde özel depolama
- Süt ve tahıllar için müdahale
- Süt dağıtımı ve satışı
- Tek çiftlik ödemesi
- Az Gelişmiş bölgeler
- Tarımsal – çevre
- Doğrudan ödemeler

ARIB'in akreditasyonu, 3 Mayıs 2004'te geçici olarak onaylanmıştır Bilgi işlem sistemlerinin geliştirilmesi ise 2004 yılı boyunca devam etmiştir. Tarım Bakanlığı'nın İç Denetim Birimi de, 2004 yaz aylarında takip edici bir denetim sürecini yürütmüştür.

Aşağıdaki şekilde ARIB'in organizasyon şeması görülmektedir¹³⁹. Buna göre; ARIB'in başında bir Genel Başkan yer almaktadır. Başkanın yanı sıra konsey üyelerinin yer aldığı bir kurul ve Genel Başkan'a bağlı olarak 3 başkan yardımcısı vardır. İç Denetim Bölümü ile İhracat Kontrol Bölümü ise direkt olarak ARIB Genel Başkanına bağlıdır. 8 farklı bölüm ise, Başkan Yardımcılarına bağlı olarak çalışmaktadır.

¹³⁹ K. GORGAZJAN, TAIEX Sunumu, 15.Kasım.2004

Şekil – 14. Estonya Tarımsal Kayıt ve Enformasyon Kurumunun (ARIB) Yapısı



4.2.4 Litvanya

SAPARD Programı ile birlikte Litvanya'da Tarım Bakanlığı Yetkili Otorite olarak görev yapmaya başlamış ve bu Bakanlık bünyesindeki Kırsal İşler Kalkınma ve Bilgi Merkezi (RBDIC), SAPARD planının hazırlanmasında etkin rol oynamıştır. Planın hazırlanmasında Tarım Bakanlığı ana koordinasyon birimi olarak görev yapmıştır. Bu süreçte ekonomik ve sosyal paydaşlar kadar yerel otoriteler de yer almaktadır. Bakanlıklar arasında oluşturulan bir koordinasyon komitesi bu süreci denetler. Litvanya SAPARD Planının temelini, Litvanya Hükümet Planı, Litvanya Tarım Stratejisi, İlk Ulusal Kalkınma Planı, ve Ulusal Tarım-Çevre Programı oluşturmaktadır.

1997 yılında kurulan Kırsal Kalkınma Fonu, Litvanya tarım sektörünün yeniden yapılanmasını ve piyasa ekonomisinin şeffaflığını hedef edinmiştir¹⁴⁰. Yıllık bütçesi yaklaşık 100 milyon €'dur. Kırsal Kalkınma Fonu şu programlar aracılığı ile çalıştırılır:

- Tarım-gıda piyasa düzenleme önlemleri,
- Öncelikli yatırım önlenmeleri,
- Teknik yardım, eğitim ve araştırma,
- Kırsal Kredi Garanti Fonu.

Litvanya'da, Yetkili Otorite görevini 1999 yılında Maliye Bakanlığı içinde kurulmuş olan Ulusal Fon üstlenmiştir. 2000 yılında, SAPARD Programını bölgesel düzeyde yürütmek amacıyla 10 yerel bölgede, Kırsal Kalkınma Program Birimleri kurulmuştur. Yönetim Otoritesi görevini ise Tarım Bakanlığı bünyesindeki Ekonomi ve Finans Bölümü ile Tarım-Gıda ve Avrupa-Entegrasyon Bölümleri yürütmektedir. Sertifika Organı olarak PricewaterhouseCoopers firması seçilmiş olmakla birlikte, Tarım Bakanlığının ilgili birimleri de hesap denetimi yapmaktadır. Litvanya Kırsal Kalkınma Programları İzleme Komitesininin 16 üyesi olup görevleri;

- Tarım ve Kırsal Kalkınma Programının uygulanması hakkındaki yıllık ve mali raporu istişare edip onaylamak,
- Programa yapılacak ilaveler ve programdaki düzeltmeler konusunda teklifte bulunmak,

¹⁴⁰ Litvanya Tarım Bakanlığı Yetkilileri Sunum Notları, TKB Konferans Salonu, Ankara, 07.06.2005

- Programın uygulanmasının etkililiğini ve kalitesini arttırmak amacıyla danışmanlık yapmak ve
- Her önlem kapsamında uygun proje kriterleri belirlemek olarak özetlenebilir.

Litvanya'da Tarım Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Ulusal Ödeme Kuruluşu (NPA, National Paying Agency), tarım işletmelerindeki yatırımlar, tarımsal ürünler ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının geliştirilmesi konuları, alternatif gelir sağlayacak ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi, kırsal altyapının geliştirilmesi ve mesleki eğitim konularında alınacak önlemlerin yerine getirilmesiyle görevlidir. NPA'nın tarihçesini ele aldığımızda, karşımıza aşağıdaki tarihsel kilometre taşları çıkmaktadır¹⁴¹:

- 11 Kasım 1999: NPA, Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.
- 13 Aralık 1999: NPA'nın çalışma yönetmeliği Tarım Bakanlığınca kabul edilmiştir.
- 5 Ocak 2000: Evaldas S. Cijauskas, Tarım Bakanının talimatı ile ilk NPA Başkanı olarak atanmıştır.
- 26 Kasım 2001: Avrupa Komisyonu, SAPARD destek fonlarının serbestçe uygulanabilmesi için NPA'yı akredite etmiştir.
- 6 Ocak 2002: NPA'nın SAPARD programına ilişkin imzaladığı ilk anlaşma tahıllara yöneliktir.
- 16 Ekim 2003: Valentinas Miltenis, Tarım Bakanının onayıyla NPA Başkanı olarak atanmıştır.
- 22 Nisan 2005: Saulius Silickas NPA Başkanı olarak göreve başlamıştır.

Litvanya Ulusal Ödeme Kurumu NPA, SAPARD fonlarınca desteklenen projelerin seçiminde ve değerlendirilmesinde yer alır ve programların idaresinden sorumludur. Bu kurumun amacı; yasalarla ortaya konmuş olan Ulusal Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikasına uygun olarak hazırlanan önlemlerin yerine getirilmesidir.

Litvanya Ulusal Ödeme Kurumu'nun görevlerini sıralarsak :

- Ülke desteği ve SAPARD programı doğrultusunda tarımsal ve kırsal kalkınmayı teşvik etmek ve kontrolü sağlamak.
- AB Yapısal Fonlarının 2000-2006 yılları için kullanımını, Ulusal Kırsal Kalkınma Programı dahilinde yerine getirmek.

¹⁴¹ Litvanya Tarım Bakanlığı Yetkilileri Sunum Notları, 07.06.2005

- Uyumlu olarak, ulusal tarım ve gıda sektörüne ilişkin diğer ülke destek önlemlerini uygulamak.
- Tarım işletmelerindeki yatırımlar, tarımsal ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi, pazar geliştirilmesi ve alternatif gelir sağlayacak ekonomik faaliyetler konusunda çalışmak.

NPA'nın akreditasyon sürecine baktığımızda ilk olarak Litvanya Hükümetinin, Maliye Bakanlığını SAPARD Ajansını akredite etmesi için görevlendirdiğini görüyoruz. Maliye Bakanlığı bünyesindeki Ulusal fon, 1663/95 sayılı Tüzük çerçevesinde SAPARD Ajansının akredite edilmesi işlemlerini başlatmıştır. NPA'nın bünyesinde ilk olarak İç Denetim Bölümü göreve başlamıştır. Ulusal Fon ise, bağımsız hesap denetçilerini destekleme fonlarının kontrolü için görevlendirmiştir. Bu bağımsız hesap denetçileri ekibi uluslar arası denetim kurallarına göre kontrollerini yapmış ve raporunu Maliye Bakanlığına sunmuştur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) ile Ulusal Fon yetkilileri, bu raporlar doğrultusunda NPA'nın SAPARD Ajansı olmasına geçici akreditasyon ile onay vermişlerdir.

NPA, üç farklı fonksiyonunu delege etmiştir:

- Ulusal Gıda ve Veterinerlik Servisi, ulusal ve AB alanındaki veterinerlik, hijyen ve hayvan sağlığı ile hayvan refahı konularındaki görevleri üstlenmiştir,
- Bölgesel Çevre Koruma Daireleri, ulusal ve AB alanındaki çevre kurallarına uyum çalışmalarını yürütmekte ve
- Tarım Bakanlığı Balıkçılık Departmanı da, balıkçılık ve su ürünleri desteklerini gerçekleştirmektedir.

2000 – 2001 mali yılında, NPA'nın toplam 116 personeli olup bunlardan 82 tanesi, daha önceden bahsedilen yerel ofislerde (Kırsal Kalkınma Programı Birimleri) çalışmaktaydı. Bu aşamada NPA'nın merkez ofisi bünyesindeki birimler ve personel dağılımı şu şekildeydi;

- Başkan, Başkan Yardımcısı ve 4 İç Denetçi (İç Denetim Birimi)
- SAPARD Dairesi (Proje Değerlendirme Biriminde 6 kişi ve Proje Yönetimi Biriminde 3 kişi)
- Finansman ve Muhasebe Dairesi (Ödeme Başvuruları Birimi ile Muhasebe ve Kayıt Biriminde 4'er kişi, Ödemeler Biriminde ise 2 kişi)

- Ulusal Destek Programları Dairesi (DGD Birimi ve Ulusal Destekler Birimi)
- Kontrol Birimi (3 kişi), Hukuk ve Personel Birimi (3 kişi), Bilgi İşlem birimi (3 kişi), Halkla İlişkiler Birimi, Sekreteryaya ve Yardımcı Hizmetler Birimi

2003 yılında NPA'nın merkezindeki personel sayısı 34'ten 102'ye ve toplam çalışan sayısı da 184'e çıkmış bulunuyordu. Tüm personel 4 daire başkanlığı ve bu dairelerin dışında kalan 6 farklı birimde çalışmaktaydı. Öte yandan İç Denetim birim, diğer 4 daire ve 6 birimin aksine, Başkan Yardımcısından bağımsız olarak doğrudan NPA Başkanı'na bağlı olarak faaliyetlerini yürütmekteydi. 10 ayrı bölgedeki Kontrol Birimleri ise NPA merkez ofisindeki Kontrol ve Koordinasyon Birimi tarafından yönetilmekteydi¹⁴².

NPA'nın ilgili birimleri tarafından yürütülen, proje uygulama ve ödeme sürecini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

Yerel bölgelerde görev yapan Kırsal Kalkınma Programları Birimleri, faydalanıcılardan proje başvurularını, formları ve iş planları ile diğer gerekli dokümanları teslim alıp değerlendirdikten sonra uygun olan projeleri kayıt altına alır ve NPA'nın merkez ofisine iletirler. Bu birimler (10 farklı bölgedeki Kontrol Birimleri), kendilerine gelen ve kayıt altına alınan projelerin gerçekliğini test etmek için yerinde kontroller yaparlar. Bu kontrollere ilişkin raporlar da NPA'ya gönderilir. NPA merkez ofisindeki Proje Değerlendirme Biriminde incelenen projeler, NPA'da oluşturulan Proje Seçim Komitelerince onaylandıktan sonra, kabul edilen projelerin teklif sözleşmesinin hazırlanması için Proje Değerlendirme Birimine geri gönderilir. Reddedilen projelere ilişkin bilgilendirme yazısı da Proje Değerlendirme Birimince hazırlandıktan sonra faydalanıcılara iletilir.

Kabul edilen projesine ilişkin tüm yatırım harcamalarını tamamlayan faydalanıcılar, gerekli olan tüm dokümanları ve ödeme talebi formlarını, bölgesel ofislerdeki Kırsal Kalkınma Programları Birimlerine sunar. Dokümanları inceleyen ve gerekli yerinde kontrolleri gerçekleştiren yerel ofis kontrol birimi çalışanları, tüm belgeleri NPA merkez ofisindeki Finansman ve Muhasebe Dairesine gönderirler. Bu daire bünyesindeki Ödeme Başvuruları Birimi, ilgili başvuruya ilişkin olarak ödeme başvurusu değerlendirme raporunu hazırlar ve uygun olanları aynı daire içindeki Muhasebe ve Kayıt Birimine havale eder. Uygun bulunmayan ödeme başvuruları ise reddedilir. Muhasebe ve Kayıt Birimi, NPA'nın banka hesabına ilgili

¹⁴² www.npa.gov.lt (17.07.2005)

para miktarının transfer edilmesi için, Ulusal Fon'a gönderilmek üzere bir ödeme emri özeti hazırlar. Para transferinin gerçekleşmesiyle Ödemeler Birimi, faydalanıcının hesabına para transfer edilmesi için bir resmi yazı hazırlar. Finansman ve Muhasebe Dairesi Başkanı ile NPA Başkanı bu resmi belgeyi imzalar ve Ulusal Fon'daki SAPARD EURO (€) hesabından, NPA'ya para havale edilmesinden sonra en geç 3 işgünü içinde faydalanıcının hesabına para yatırılır.

Üyelikle birlikte SAPARD Ajansı konumundan, FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüşen NPA'nın görevlerinde de artış gözlenmiştir. Buna paralel olarak NPA'nın personel sayısında da büyük bir artış gerçekleşmiştir. Buna göre 2005 yılında NPA'daki personel dağılımı şu şekildedir¹⁴³.

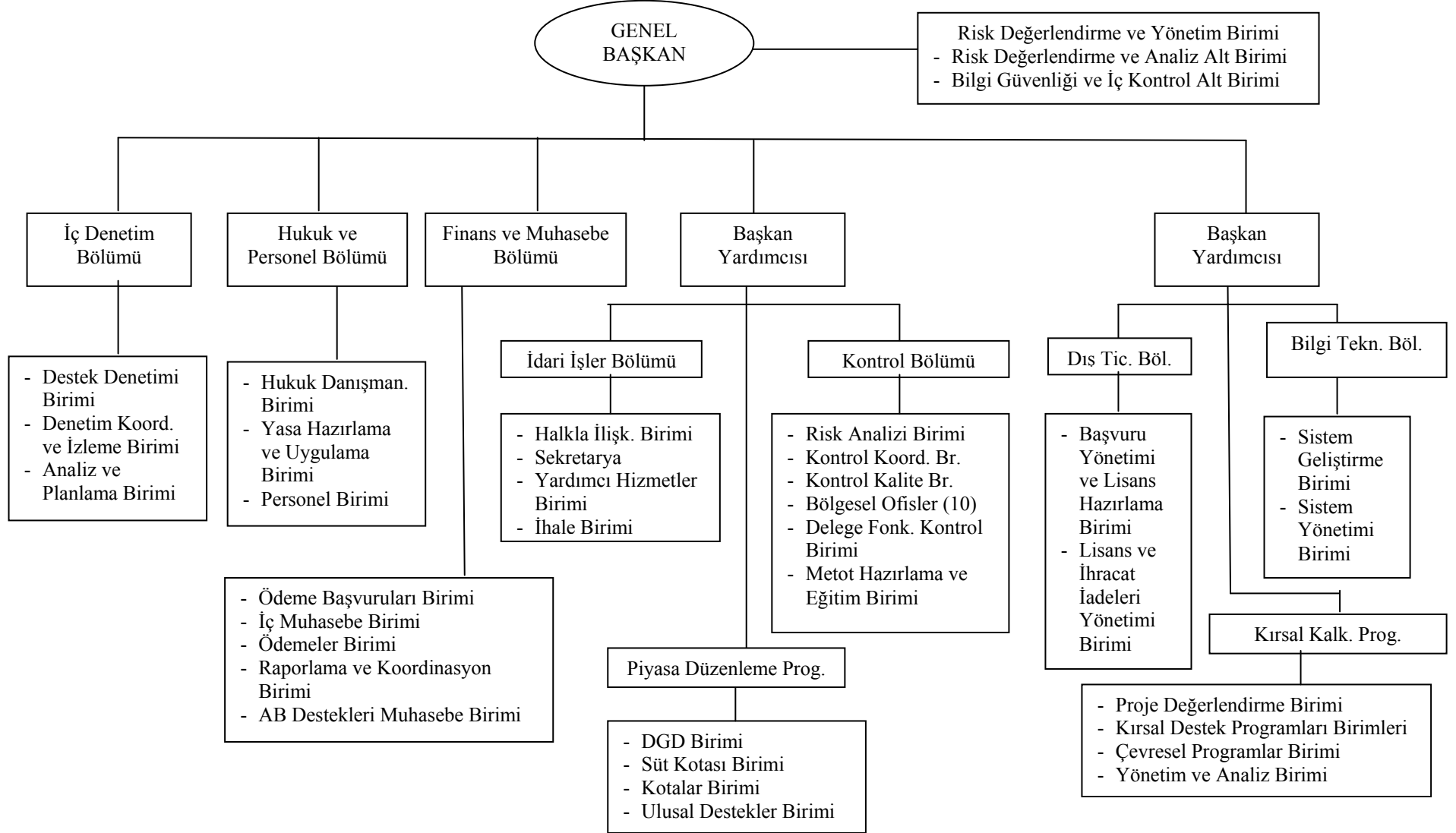
Tablo – 9. Litvanya Ulusal Ödeme Kuruluşunun Personel Yapısı (2005)

DEPARTMAN	Tam zamanlı personel	Geçici Personel
Üst Düzey Yönetim	3	
Risk Değerlendirme ve Yönetim Birimi	5	
Finans ve Muhasebe Bölümü	52	5
Bilgi Teknolojisi Bölümü	14	
İdari İşler Bölümü	24	1
Hukuk ve Personel Bölümü	15	
İç Denetim Bölümü	16	
Dış Ticaret Bölümü	22	5
Kırsal Kalkınma Programları Birimleri	64	45
Piyasa Düzenleme Programları Birimleri	61	21
Kontrol Bölümü	45	5
Bölgesel Ofisler	200	110
TOPLAM	521	192

Aşağıda ise üyelikle birlikte FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüşen NPA'nın nihai organizasyon şeması yer almaktadır.

¹⁴³ Litvanya Tarım Bakanlığı Yetkilileri Sunum Notları, 07.06.2005

Şekil – 15. Litvanya Ulusal Ödeme Kuruluşunun (NPA) Organizasyon Şeması



Üyelikle birlikte FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüşen NPA'nın yerine getirdiği destekleme önlemleri şunlardır:

- Doğrudan Gelir Destekleri,
- Süt Üretim Kotaları,
- Üretim Kotaları (Kuru yem, keten, patates nişastası),
- Kırsal Kalkınma Tedbirleri,
- Ticaret Düzenlemeleri,
- Müdahale Alımları,
- Diğer Piyasa Düzenleme Önlemleri,
- Yapısal Tedbirler (Tek Ödeme), FEOGA Yönverme,
- Balıkçılık Destekleri ve
- Ulusal Kaynaklı Ödemeler

Bu aşamadan sonra NPA bazı fonksiyonları da delege etmek zorunda kalmıştır. Bunlar:

- Tarımsal Bilgi ve Kırsal İş Merkezi; bina – çiftçi ve süt kotası kayıtlarını,
- Ulusal Gıda ve Veterinerlik Ofisi; hayvan kayıtları, gıda kalitesi ile veterinerlik işleri kontrolünü,
- Ulusal Süt Analizi Şirketleri; üretilen sütün kalitesini test etmeyi,
- Tarım Bakanlığı Tohum ve Hububat Bölümü; kuru yem tohum kalite kontrol lisanslarının düzenlenmesini,
- Litvanya Tarım ve Gıda Ürünleri Piyasa Düzenleme Ajansı; birçok müdahale önlemlerinin yönetimini,
- Maliye Bakanlığı Gümrükler Dairesi; ithalat ve ihracat kontrollerini,
- Belediyeler; başvuruların toplanmasını ve duyurulmasını,
- Çevre Bakanlığı; iyi tarım uygulamaları ile çevresel standartlar ve ormancılık tedbirlerinin kontrolünü,
- Ulusal Ekoagos Şirketi; ekolojik kontrollerin yapılmasını,
- Ulusal Bitki Koruma Birimi; bitkisel üretimde iyi tarım uygulamalarının kontrolünü,
- Tarım Bakanlığı Balıkçılık Dairesi; balıkçılık tedbirlerini yürütmeyi ve
- Ulusal Sığır Yetiştiricileri Kontrol Birimi ise nadir bulunan türlerin kontrolünü üstlenmişlerdir.

Her ne kadar NPA tüm bu görevlerini delege edip dağıtsa da, her birinin yürütülmesi ve kurallara uygun olarak sürdürülmesinden sorumludur.

4.2.5 Letonya

Letonya'nın 2002 yılında hazırlamış olduğu bir proje fişine göre¹⁴⁴, Kırsal Destekleme Servisi RSS (Rural Support Service), Letonya'daki Ödeme ve Uygulama Ajansı olarak görev yapacak ve SAPARD Ajansı olarak akredite edilecek olan bu birim, diğer tüm SAPARD Ajansları gibi üyelikle birlikte FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüşecektir. Bu proje fişiyle, Tarım Bakanlığının piyasalarda oynadığı rolün de daha etkin bir hale gelmesi de amaçlanmıştır.

Letonya'nın SAPARD Kırsal Kalkınma Planı'nı onaylayan karar, 25 Ekim 2000'de Avrupa Komisyonu tarafından alınmıştır. Litvanya Tarım Bakanlığı SAPARD Programını uygulamak üzere; hem uygulama hem de ödeme birimi görevlerini yürüten SAPARD Ajansı niteliğinde Kırsal Destekleme Servisini (RSS) görevlendirmiş ve akredite etmiştir. AB OTP ve FEOGA garanti ödemelerinin temel öğeleri konusunda Kırsal Destekleme Servisi'nin, Ödeme Kuruluşu fonksiyonlarını yürütmesi planlanmıştır.

RSS hakkındaki kuruluş kanunu 27.04.2000'de yürürlüğe girmiştir. Buna göre RSS, SAPARD programının idaresinden sorumlu otoritedir ve ilerleyen süreçte bu kurum OTP önlemlerinin idaresiyle ilgili, gelecekteki AB üyeliğinin getirdiği yükümlülükleri üstlenme kabiliyetini temin eder. Bu da RSS'nin kademeli olarak IACS prensiplerini benimseyeceği anlamına gelmektedir. Ayrıca, Letonya Kırsal Destekleme Servisi RSS'nin üyelikle birlikte tek Ödeme Kuruluşu olması kararlaştırılmıştır.

Tarım Bakanlığı 2003'te IACS'ın kurulması ve uygulaması işlevlerinin genişletilebilmesi için hükümetten ek finans talebinde bulunmuştur. Bakanlık, IACS fonksiyonlarının genişlemesine bağlı olarak, RSS personelinin %40 oranında artacağını tahmin etmiştir. Devlet bütçesi yakın zamanda AB entegrasyonu bağlamında gözden geçirilecektir. Bu durum Kırsal Destekleme Servisi bütçesini etkileyecektir¹⁴⁵.

¹⁴⁴ www.europa.eu.int (20.05.2005)

¹⁴⁵ www.rss.gov.lv (22.06.2005)

SAPARD Ajansı'nın ilk akreditasyonu için, Kırsal Destekleme Servisi kendisinin bilgisayarla veri işlemenin bazı öğelerini içeren manuel bir sistem uygulayacağını kabul etmiştir. Bununla birlikte, tamamen bilgisayarlaşmış bir IT (bilgi teknolojisi) sistemi hazırlanmıştır. Bu sistemin manuel sisteme paralel olarak uygulanması planlanmaktadır. Tüm olarak bilgisayarlaşmış sistemin tamamlanmasından sonra yeni bir akreditasyon denetimi de söz konusudur. İyi düzenlenmiş bir SAPARD idare sistemi, Letonya Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulan IACS için iyi bir temel olmuştur. Bu sistem adım adım geliştirilmektedir.

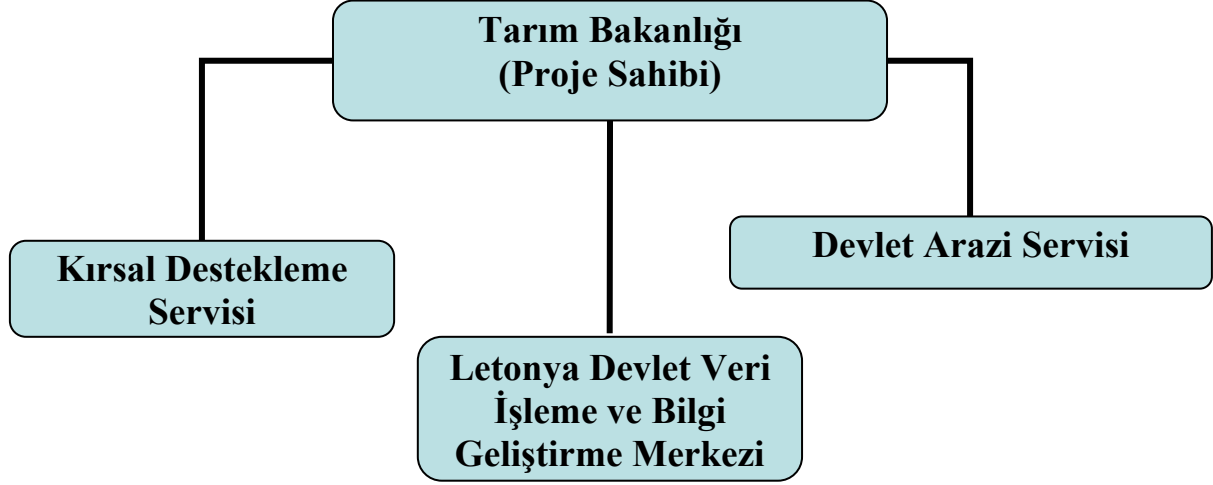
2001 yılında Tarım Bakanlığı, tarımsal desteklerin idaresi için yasal temel oluşturacak olan IACS'ın kurulmasıyla ilgili tüzükleri hükümete sunmuştur. Bir veri tabanı oluşturmak için IACS'ın temel öğeleri ve diğer kayıtlar arasında bağlantı kurmak gerekli olduğundan dolayı, Letonya'da IACS'ın kurulmasıyla ilgili olarak yürütülecek faaliyetler arasında "RSS'nin bölgesel ofislerinin birleşik bir ağ oluşturmaları için altyapı bağlantısının kurulması" da yer almaktaydı. Çalışmaların sonucunda, AB'nin isteklerine uygun olarak IACS'ın gelecekteki gelişimi için bir öneriler listesi hazırlanmıştır.

Söz konusu proje fişinde, SAPARD Ajansı'nda bilgisayar destekli, uygun bir idari bilgi sistemi uygulanması; destek planlarının yönetimi başta olmak üzere, OTP mekanizmalarının uygulanmasında başrolü oynayan Kırsal Destekleme Servisi'nin hazır olması; AB OTP mevzuatıyla uyumun sağlanması; tarımsal yönetimle ilgili olarak merkezi ve bölgesel düzeyde Kırsal Destekleme Servisi personelinin eğitilmesi (ödeme ve kontrol performansı ve yönetimi) gibi başlıklar, Kırsal Destekleme Servisi ve Tarım Bakanlığı'nın rolünün güçlendirilmesine yönelik faaliyetler olarak sıralanmıştır.

IACS'ın uygulanması ile ilgili olarak, IACS ve paydaş kurumlar için gerekli olan farklı kayıtların birbiriyle bağlantısını kuran, örnek bir yapı ve uyumlu bilgisayar sistemi ile ağın kurulması (ilgili kuruluşlar: Kırsal Destekleme Servisi ve onun bölgesel ofisleri, Tarım Bakanlığı, Devlet Arazi Servisi, Letonya Devlet Veri İşleme ve Bilgi Geliştirme Merkezi) hedeflenmektedir.

Letonya Tarım Bakanlığı, bu projenin koordinasyonundan sorumlu olurken, projenin uygulanması Kırsal Destekleme Servisi'nde gerçekleşmektedir. Aşağıdaki şekilde ise projede yer alan kurumlar görülmektedir.

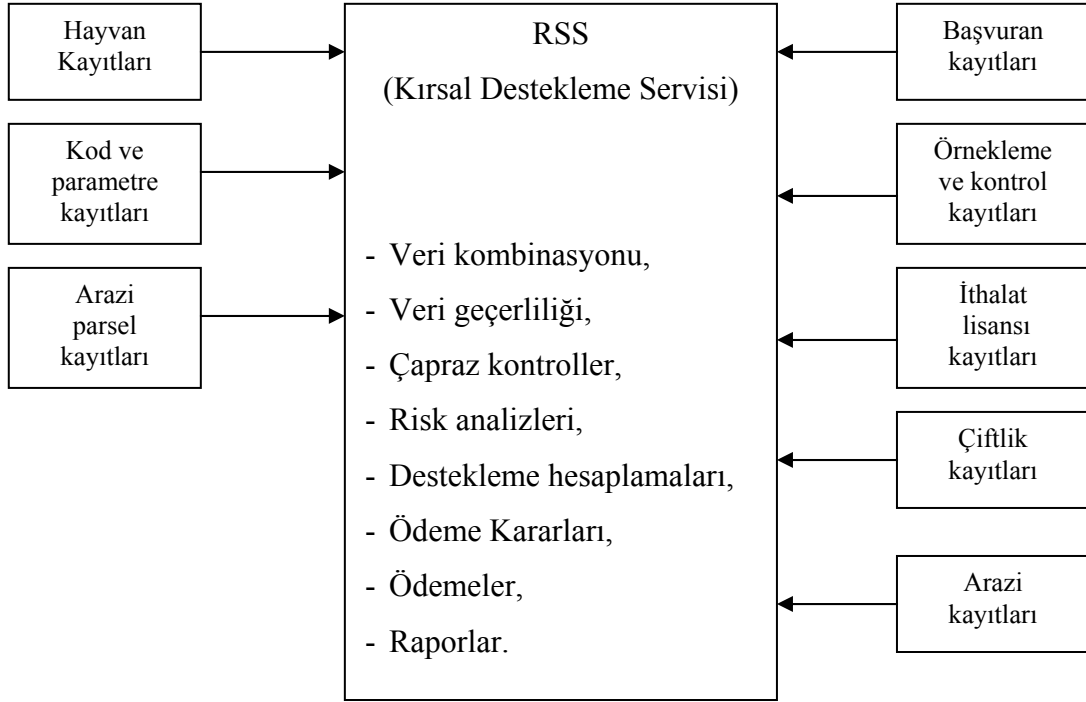
Şekil – 16. OPT'ye Uyum İçin Letonya Tarım Mekanizmalarının Geliştirilmesi Projesi



Yukarıda kurumsal çerçevesi anlatılan ve uygulama şekli gösterilen sözkonusu projenin başarılı olarak yürütülebilmesi için bir İzleme Komitesi oluşturulmuştur. Kıdemli program görevlisinin başkanlık ettiği İzleme Komitesinde; Tarım Bakanlığı, Kırsal Destekleme Servisi RSS, Letonya Devlet Veri İşleme ve Bilgi Geliştirme Merkezi, Devlet Arazi Servisi ve Uluslararası Finans Ajansları ile İşbirliği İçin Özel Görevler Bakanlığı Sekreteryasından temsilciler yer almaktadır. İzleme komitesi en az üç ayda bir kez toplanmaktadır. Farklı fikirler ortaya çıkarsa, sorunları politik düzeyde halletmek Tarım Bakanlığı'nın sorumluluğundadır.

Aşağıdaki şekilde ise Letonya Kırsal Destekleme Serisi RSS'nin bilgi sistemleri görülmektedir.

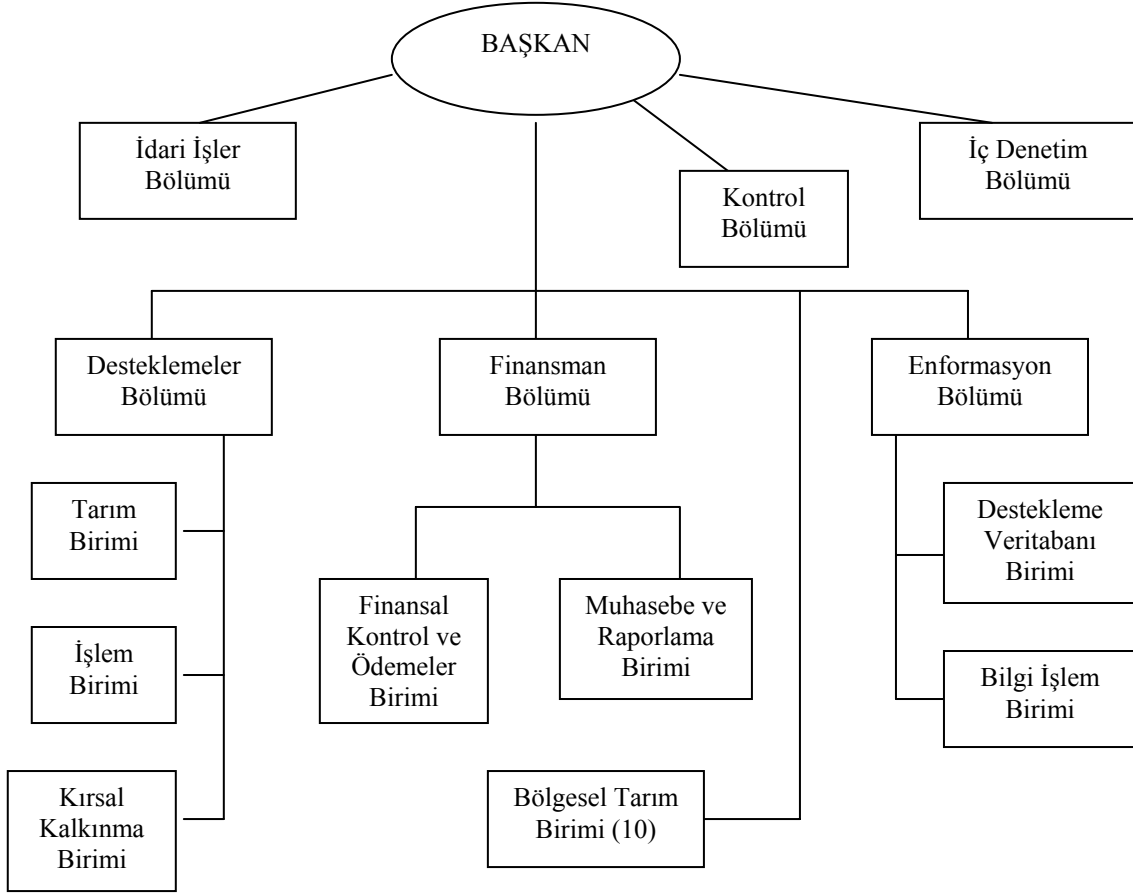
Şekil – 17. Letonya Kırsal Destekleme Servisi Bilgi Sistemleri



Yukarıdaki şekilde yer alan hayvan kayıtları ilk olarak sisteme dahil olan bileşendir. Çiftlik kayıtları ile arazi kayıtları ise RSS dışındaki diğer kurumların verileridir. Bu 3 bileşen ile yola çıkan sisteme daha sonra kod ve parametre kayıtları, arazi parsel kayıtları, başvuran-müşteri kayıtları, ithalat lisansı kayıtları ile örneklem ve kontrol kayıtları dahil olmuştur.

Aşağıdaki şekilde ise RSS'nin organizasyon yapısı görülmektedir. Bu şekilden görüleceği üzere, İç Denetim, İdari İşler ve Kontrol Birimleri doğrudan RSS Başkanına bağlıdır. 10 farklı bölgedeki tarım birimleri ise RSS'in yereldeki uygulamalarını takip ederler. Desteklemeler Bölümü ise tarım, kırsal kalkınma ve işlemler olmak üzere üç birime ayrılmıştır. Finansman ve Enformasyon Bölümlerinin altında ise ikişer tane birim oluşturulmuştur.

Şekil – 18. Letonya Ödeme Kuruluşunun (RSS) Organizasyon Şeması¹⁴⁶



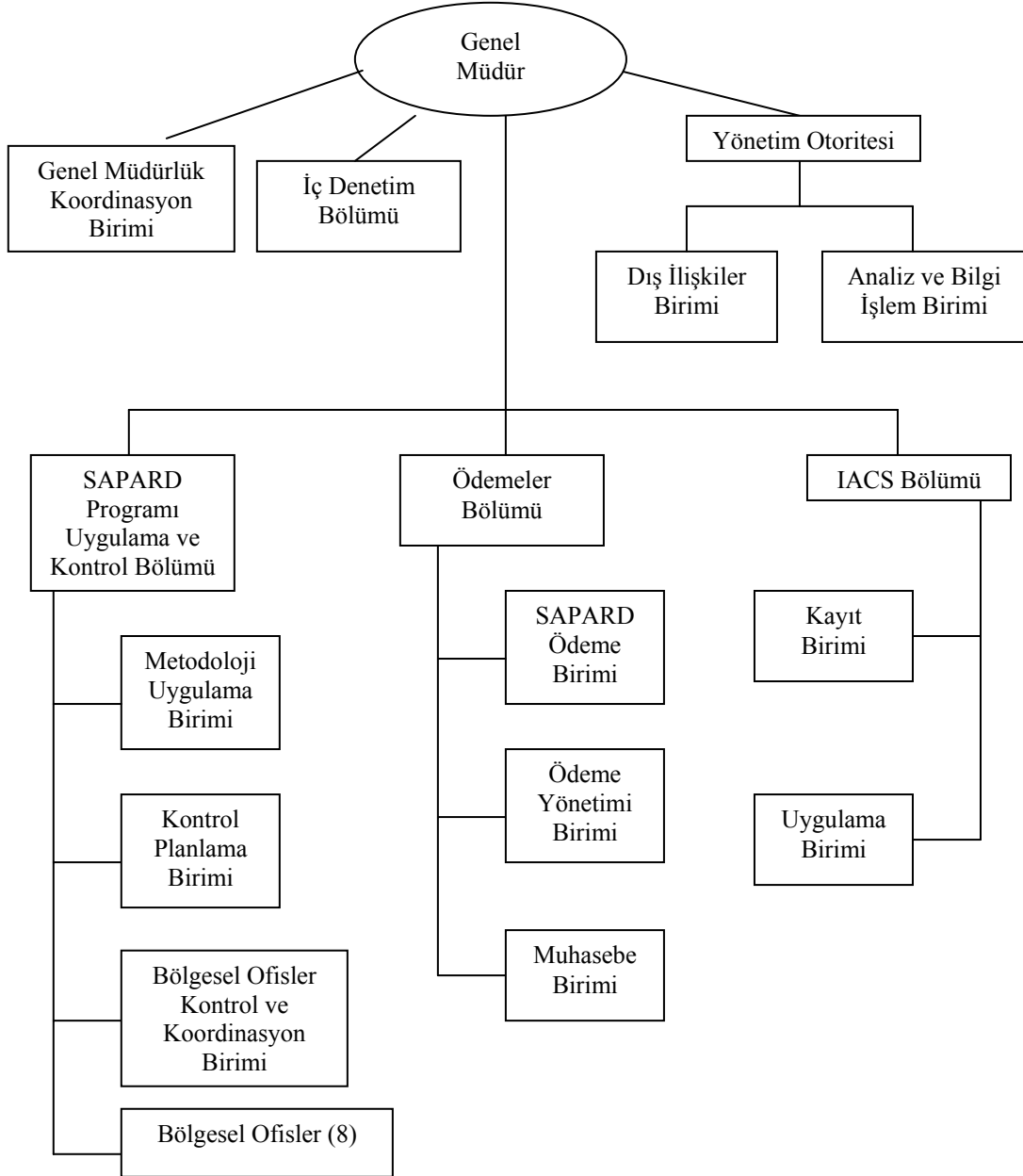
4.2.6 Çek Cumhuriyeti

Çek Cumhuriyetinde, Devlet Tarımsal Müdahale Fonu (SAIF) SAPARD Ajansı olarak belirlenmiş ve üyelikle birlikte SAIF, FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür. SAIF'in organizasyon şeması aşağıdaki şekilde yer almaktadır¹⁴⁷. Yukarıdaki şekilde, SAPARD Ajansı konumundaki organizasyon yapısı verilen SAIF'in en dikkat çekici özelliği Yönetim Otoritesinin (Managing Authority) kurum içinde yapılandırılmış olmasıdır. NUTS II düzeyine göre 8 ayrı bölgede uygulama ve ödeme ofisleri kurulmuştur.

¹⁴⁶ www.rss.gov.lv (22.06.2005)

¹⁴⁷ www.saif.gov.cz (30.07.2005)

Şekil – 19. Çek Cumhuriyeti Devlet Tarımsal Müdahale Ofisinin (SAIF) Yapısı



31 Aralık 1998’de SAPARD Fonlarının takibi ve yönetilmesi için Maliye Bakanlığı bünyesinde Ulusal Fon kurulmuştur. Üyeliğe kadar Yetkili Otorite görevini üstlenen Ulusal Fon, SAPARD Ajansı ile AB Komisyonu arasındaki mali transferleri gerçekleştirmiştir.

Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulan SAPARD Ajansı SAIF’in kurumsal yapısı içindeki Yönetim Otoritesi, SAPARD Programı uygulaması konusundaki bilgilerin Çek Cumhuriyeti ve AB Komisyonu arasındaki akışından ve istatistiksel

ve finansal verilerin bir araya getirilmesinden sorumludur. Ekonomik analizleri yapma ve izleme, orta vade ile açık değerlendirmeler için tutulan bilgileri koruyan Yönetim Otoritesi her yıl, yapılan ve yapılacak girişimler konusunda, Ulusal SAPARD İzleme Komitesi'nden de tavsiye alarak Komisyon'a bilgi verir ve danışır. Bu arada, Topluluğun program ve sonuçları açısından oynadığı rol konusunda kamuoyu da bilgilendirilir. Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ile koordinasyon içerisinde çalışan Yönetim Otoritesi, ayrıca Ulusal SAPARD İzleme Komitesi'nin Sekreteryası işlevini de üstlenmiştir. Topluluğun rolü konusunda halkı bilgilendirmek için düzenlenen çalışmalarını koordine eden Yönetim Otoritesi, AB Komisyonu ile doğrudan iletişimi kuran birimdir. SAPARD Ajansı'nın dış ilişkilerini yürüten bu birim, SAPARD Programı için analizler yapar ve bilgi işlem sisteminin yürütülmesini sağlar.

SAIF, kırsal alanlardaki proje değerlendirme ve sıralama işlemlerini, bu bakanlık ve Tarım Bakanlığı arasında yapılan bir anlaşma ile Bölgesel Kalkınma Bakanlığına delege etmiştir.

İç Denetim Bölümü, SAPARD Ajansı'nın çalışmasını geliştirmeyi amaçlayan bağımsız, objektif ve rapor düzenleyici bir danışman birimdir. Burada; risk yönetiminin takip edilmesine, idare ve iç kontrol süreçlerinin etkinliğini geliştirme ve değerlendirmeye ilişkin sistematik ve metotsal bir yaklaşımı ifade eden faaliyetler yürütülür. 3 yıllık ve yıllık denetim planındaki amaçları ve işin kapsamını belirleyen İç Denetim Birimi, SAPARD Ajansının iç kontrol sisteminin yeterli ve etkili olarak çalışmasını da denetlemektedir. Hesapların doğru, tam ve zaman açısından yerinde olduğunun doğrulanması ve sahtecilik dahil her tür yolsuzluğa karşı SAPARD Ajansının mal ve çıkarlarının yeterli şekilde korunup korunmadığının araştırılması da bu birimin faaliyet alanları arasındadır. Tüm bu görevlerini ifa ederken İç Denetim Birimi, Sertifikasyon Kurumu, Yüksek Denetim Ofisi, Maliye Bakanlığı, Tarım Bakanlığı Gözetim ve Denetim ve İç Kontrol Birimi ile diğer devlet yönetimi otoriteleri ve denetimle yetkili AB görevlileri ile işbirliği içerisinde çalışılır.

SAPARD Ajansı Genel Müdürlük Koordinasyon Birimi ise;

- Yönetim konuları ve Genel Müdürlük Sekreteryası hizmetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Yasal hizmetlerin hazırlanması ve muhtemel davalarda SAPARD Ajansı'nın temsil edilmesi,

- SAPARD Ajansı'nın işleriyle ilgili tüm ulusal yasaların izlenmesi,
- SAPARD Ajansı'nın çalışmalarından doğan sözleşmelerin hazırlanması,
- SAPARD Ajansı personelinin, özel iş tanımlarına dayanarak değerlendirilmesi,
- SAPARD Ajansı'nın akreditasyonu ve akreditasyon şartlarına uyulup uyulmadığına anlamak için yapılan kontroller için destekleyici belgeler hazırlanması,
- Diğer Bakanlıklarla, özellikle de Bölgesel Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çevre Bakanlığı ve Çek Ulusal Bankası ile yapılan görüşmeler için bilgi hazırlanması ve
- Her çeyrek yılın son iki ayı içerisinde, idari ya da hukuki prosedürle ilgili herhangi bir usulsüzlüğün Komisyon'a bildirilmesi gibi görevleri yürütmektedir.

Doğrudan 8 bölgesel ofisi yöneten SAPARD Programı Uygulama ve Kontrol Bölümü, kurallara uyulması ve SAPARD Programının uygulanması için gerekli metodolojik direktif ve el kitapçıklarını yayımlar. Proje seçimlerini gerçekleştiren bu bölüm, kabul edilen projelere ilişkin sözleşmeleri de yapmaktadır. Tarımsal Ajansların işbirliğine dayalı olarak başvurulara ait nokta (yerinde) kontrollerini yürüten SAPARD Programı Uygulama ve Kontrol Bölümü, bu kontrollerin sonuçlarını değerlendirir ve işlemden geçirir, kritik noktaları ve kontrol sürecindeki risk bölgelerini tanımlar ve kontrol eder. Bu bölüm merkez ve bölgesel ofis personelinin ve SAPARD Programının güncel konularıyla ilgili olarak halkın sürekli olarak eğitilmesini de gerçekleştirir.

Çek Cumhuriyetinde SAPARD Programlarının izlenmesi için Ulusal düzeyde ve NUTS II düzeyinde 8 bölgede İzleme Komiteleri kurulmuştur. Ulusal SAPARD İzleme Komitesine Tarım Bakanlığı Müsteşarı başkanlık eder ve diğer Bakanlıklardan da benzer düzeyde katılımcılar yer alır. İlgili diğer resmi kurumlardan ve STK'lardan temsilcilerin de yer aldığı Ulusal İzleme Komitesi SAIF tarafından gerçekleştirilen AB kırsal kalkınma projelerini değerlendirir ve izler.

Hem ulusal hem de bölgesel düzeyde kurulan Proje Seçim Komitelerinin üyeleri, Bölgesel Kalkınma Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Tarım Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Bölgesel Proje Seçim Komitelerinde, 10 – 12 civarında

üye vardır. Ulusal Proje Seçim Komitesinde ise 8 bölgeden gelen temsilcilerin yanı sıra ilgili devlet kurumlarının uzmanları yer alır.

Çek Cumhuriyeti Devlet Müdahale Fonu olan SAIF, gerek adaylık sürecindeki SAPARD Ajansı aşamasında gerekse üyelikten sonraki FEOGA Ödeme Kuruluşu safhasında, uygulamaları gerçekleştirirken başta Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ile Çevre Bakanlığının ve yerel yönetimlerinin fikirlerini almıştır. Maliye Bakanlığının ve Ulusal Fon'un görüşleri ise mali ve ekonomik ağırlıklı konular için değerlendirme aracı olmuştur.

4.2.7 Slovakya

Slovakya Cumhuriyeti'nde, Tarım ve Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması süreci diğer aday ülkelerden farklı olarak çok geniş katılımlı bir şekilde ve toplumun tüm kesimleriyle işbirliği içerisinde yürütülmüştür. Planının öneri sürecine Başbakanlık, Hükümet Ofisi, tüm Bakanlıklar, Toplum, Bilim Ve Teknik Kalkınma Strateji Ofisi, Kırsal Kalkınma Ajansı olarak seçilen Tarımsal Ödeme Ajansı APA, Slovak Şehir ve Belediyeleri Birliği, Çiftçi ve Tarımla Uğraşan İşadamları Derneği, Toprak Sahipleri Ve Tarımla Uğraşan İşadamları Derneği, Tarımla Uğraşan İşadamları Derneği ile Slovak Tarım ve Gıda Odası katılmıştır. Planın oluşturulması safhasında ise; Bölgesel Kalkınma Çalışma Komisyonlarının üyeleriyle, Tarımsal ve Gıda Ekonomisi Araştırma Enstitüsü çalışanlarıyla, Tarım Üniversitesinin temsilcileriyle, Tarım Parlamentosunun temsilcileriyle, Kırsal Kalkınma Müzakere Grubuyla, Toprak Sahipleri ve Tarımla Uğraşan İşadamları Derneği yetkilileriyle, Tarımla Uğraşan İşadamları Derneği üyeleriyle, Profesyonel Dernek ve Birlikleri, Gıda Endüstrisi Araştırma Enstitüsü ve APA'nın Bölgesel Ofislerin yöneticileri ve çalışanlarıyla geniş katılımlı toplantılar yapılarak görüşleri alınmıştır.

Slovakya Maliye Bakanlığında kurulan Ulusal Fon, Yetkili Otorite görevini yürütürken, Tarım Bakanlığı bünyesindeki Yapısal Politikalar ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü ise Yönetim Otoritesi fonksiyonunu üstlenmiştir. SAPARD Ajansı olarak seçilen Tarımsal Ödemeler Kurumu APA'nın, NUTS III düzeyinde bölgesel ofisler kurması ve uygulama fonksiyonunu bu bölgesel ofisler aracılığı ile gerçekleştirmesi planlanmıştır. Ancak bu sınırlı kalmıştır. Slovakya Tarım Bakanlığının 36 ayrı bölgedeki yerel ofis çalışanları, başvurulara ait bilgilerin toplanması, broşürlerin dağıtılması,

kontrollerin yapılması ve başvuru formlarının toplanması gibi konularda, varılan anlaşma gereği, APA personeline yardımcı olmaktadır. Ulusal Fon tarafından Sertifikasyon Kurumu görevini yürütmekle görevlendirilen Yüksek Denetim Ofisi, SAPARD Ajansından bağımsız ayrı bir kuruluştur.

1 Aralık 1999'da, Slovakya Tarım Bakanlığının bütçe dairesi şeklinde kurulan Slovakya Ödeme Kuruluşu, 1 Ocak 2000 tarihinde re-organizasyondan geçerek faaliyet alanları genişletilmiş bir şekilde Tarımsal Ödeme Kurumu (APA) olarak yapılanmıştır. 31 Ağustos 2000 tarihinde 45 çalışanı olan APA, daha sonra bu sayıyı artırmak durumunda kalmıştır. Tarım Bakanlığı tarafından SAPARD Ajansı olarak seçilen APA'nın 8 ayrı bölgede (NUTS II) bölgesel ofisleri kurulmuştur. Ayrıca geri kalan 28 yerde temas birimleri oluşturulmuştur. APA'nın Bratislava'daki merkez ofisinde; yapısal politika yönetimi, doğrudan ödemeler, pazar organizasyonları ve ulusal destekleme programları şeklinde bir aktivite ayrışımı gözlenmektedir¹⁴⁸.

Slovakya'da izleme komiteleri ulusal düzeyde ve bölgesel düzeyde kurulmuş olup yukarıda bahsi edilen kurumların yanı sıra, özel sektör şirketlerinin, STK'ların, sivil inisiyatiflerin ve derneklerin de yer aldığı bir komite ortamı mevcuttur. Tüm bu proje uygulama, ödeme, seçim ve izleme işlemleri SAPARD Ajansı İç Denetim Biriminin de aralarında bulunduğu, Maliye Bakanlığı Vergi Dairesi, Ulusal Fon, Tarım Bakanlığı, Hükümet Ofisi, Yüksek Denetim Ofisi ve AB Komisyonu gibi denetim otoritelerince denetlenmektedir.

Ulusal İzleme Komitesine Tarım Bakanının seçtiği bir üst düzey Tarım Bakanlığı görevlisi başkanlık eder. Bu komitede; Maliye, Bayındırlık ve Bölgesel Gelişme ile Çevre Bakanlığından gelen yetkililer, Slovakya Tarım ve Gıda Odası temsilcileri, tarım kooperatifleri ve ticaret birliklerinin yetkilileri ile orman sahipleri dernekleri, kırsal parlamenterler, bölgesel ve yerel yönetimlerin yöneticileri ve çevreyle ilgili özel sektör temsilcileri yer almaktadır¹⁴⁹.

Üyelikle birlikte APA'nın organizasyonunda ve personel rejiminde belirgin bir oranda değişiklik olmuştur. 2005 yılı başında APA'nın personel sayısı ve birimlere dağılımı şu şekildedir¹⁵⁰.

¹⁴⁸ www.mpsr.sk (11.08.2005)

¹⁴⁹ www.apa.sk (22.08.2005)

¹⁵⁰ www.apa.sk (22.08.2005)

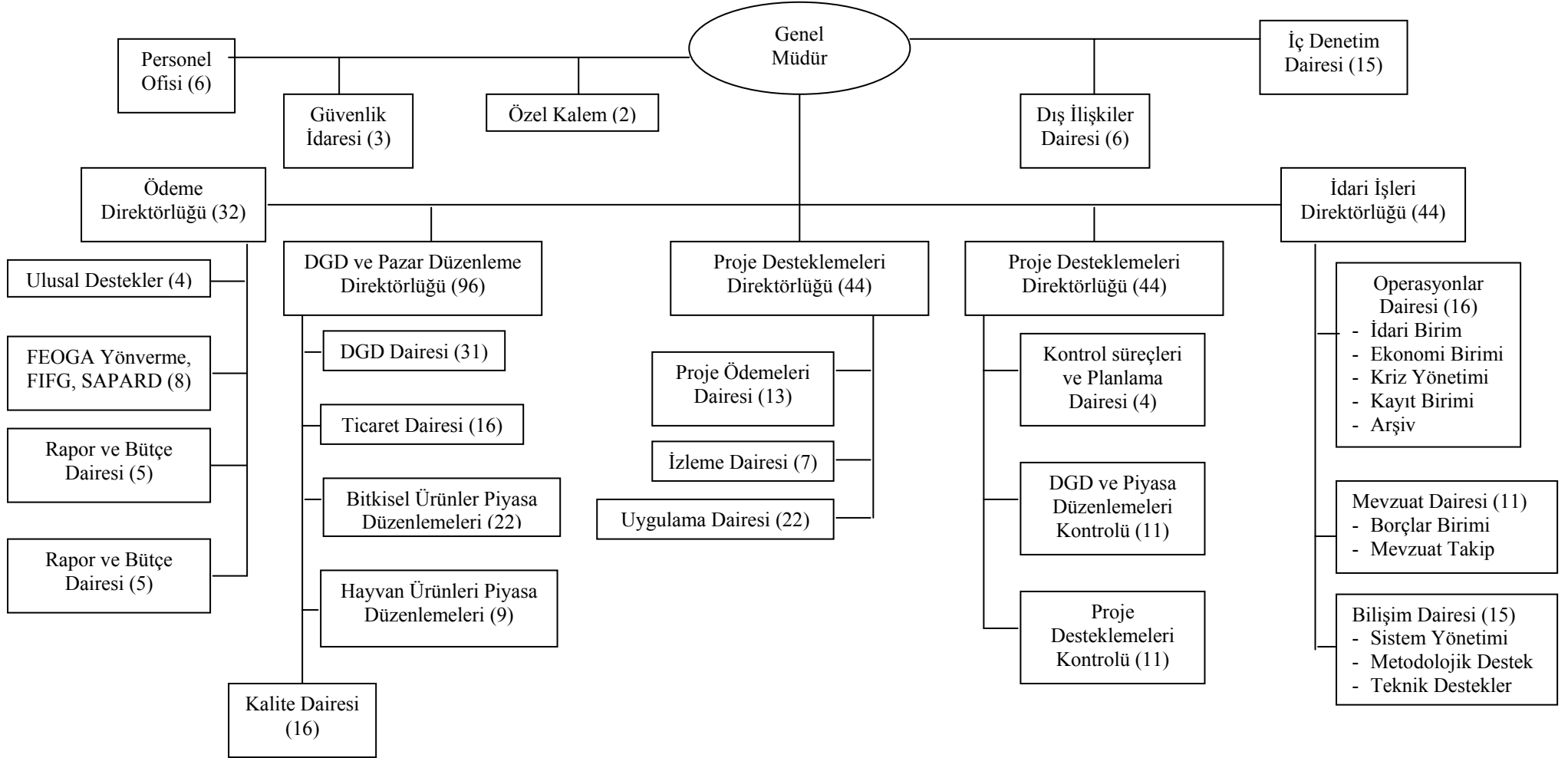
Tablo – 10. Slovakya Tarımsal Ödeme Kuruluşunun Personel Dağılımı (2005)

APA'nın Birimleri	Personel Sayısı
Genel Müdür ve Özel Kalem	1 + 2 = 3
Personel Ofisi	1 + 5 = 6
İç Denetim Dairesi	1 + 14 = 15
Dış İlişkiler Dairesi	1 + 5 = 6
Güvenlik İdaresi	1 + 2 = 3
İdari İşler Direktörlüğü	2 + 16 + 11 + 15 = 44
Ödeme Direktörlüğü	2 + 4 + 8 + 5 + 13 = 32
DGD ve Piyasa Düzenleme Direktörlüğü	2 + 31 + 16 + 22 + 9 + 13 + 3 = 96
Proje Desteklemeleri Direktörlüğü	2 + 13 + 7 + 22 = 44
Kontrol Direktörlüğü	2 + 4 + 11 + 11 = 28
GENEL MERKEZ OFİSİ TOPLAMI	277
8 Bölgesel Ofis Toplamı	32 + 64 + 16 + 12 + 40 = 164
28 Temas Birimi Toplamı	56 + 28 + 56 = 140
BÖLGESEL BİRİMLER TOPLAMI	304
TOPLAM ÇALIŞAN SAYISI	581

Aşağıdaki şekilde ise bu personelin birimlere olan ayrımı ve APA'nın organizasyon şeması görülmektedir¹⁵¹.

¹⁵¹ www.apa.sk (22.08.2005)

Şekil – 20. Slovakya Tarımsal Ödeme Kuruluşu Organizasyon ve Personel Yapısı



Yukarıdaki şekilde genel merkez ofisi görülen APA'nın 8 Bölgesel Ofisinde; Kontrol, Kayıt, Bilişim ve Teknik Destekler, Uygulamalar ve Finans gibi alt birimlerinde toplam 164 personel görev yapmaktadır. Ayrıca, 28 ayrı Temas Birimi bünyesindeki; Kontrol, Kayıt ve Değerlendirme gibi alt birimlerinde ise toplam 140 kişi görev almaktadır.

4.2.8 Slovenya

Slovenya Cumhuriyeti Tarım Piyasaları ve Kırsal Kalkınma Kurumu (AAMRD), SAPARD Ajansı olarak görev yapmış ve üyelikle birlikte FEOGA Ödeme Kuruluşu haline gelmiştir. 7 Ocak 1999 tarihinde Slovenya Hükümeti, SAPARD katılım aracı fonlarının uygulanabilmesi için Tarım, Orman ve Gıda Bakanlığı bünyesinde bir Ödeme Kuruluşu kurulmasını kararlaştırmıştır¹⁵². AAMRD, bu görevi yürütmek üzere seçilmiştir. Bunun yanı sıra, Maliye Bakanlığı bünyesindeki birimler olan Ulusal Fon'un Yetkili Otorite ve Bütçe Denetim Otoritesinin de Sertifikasyon Kurumu olmasına karar verilmiştir. Ulusal düzeydeki koordinasyon işlerini ise AB İşleri Bakanlığı bünyesindeki Dış Yardımlar Dairesi üstlenmiştir.

Slovenya'daki Ulusal Fon, ulusal bütçenin bir parçası olup, bütçe kaynaklarını tamamlar, fon uyumunun gelişiminin ve şeffaflığının artırılmasını sağlar ve finansal yönetimdeki tekrarlanmaları önler. Ulusal Düzenleme Otoritesi ise; Ulusal Fonu yönetir ve mali anlaşma çerçevesindeki katılım öncesi fonlarının idaresinden sorumludur. Ulusal Düzenleme Otoritesi şu görevleri de yürütür:

- AB Komisyonuna kaynaklar için başvuruda bulunmak ve kaynakların transferini yürütmek,
- AB Komisyonu tarafından onaylanan mali anlaşma belgesini sonuçlandırmak ve uygulamadan sorumlu her birimle birlikte imzalamak,
- Mali anlaşma hükümlerine uygun olarak, ulusal ve diğer fonların akışını sağlamak,
- Mali anlaşma ile belirlenen mekanizma ile uyumlu olarak, fonların uygulayıcı birimlere transferini sağlamak ve
- Finansal raporları AB Komisyonuna iletmek.

¹⁵² www.maff.gov.si (17.06.2005)

Ortak İzleme Komitesi tüm katılım öncesi yardım programlarını gözden geçirir ve Ulusal Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkili ile AB Delegasyonu ve AB Komisyonu temsilcilerinden oluşur¹⁵³. Katılım öncesi enstrümanların her biri için ayrı bir İzleme Komitesi oluşturulur. Bu Komiteler, Ortak İzleme Komitesi'ne yardım eder. Bu Komiteler, her projenin ve programın düzenli olarak izlenmesinden ve detayların düzenlenmesinden sorumludur. SAPARD İzleme Komitesi ise bahse konu İzleme Komiteleri'nden biri olup, kendi prosedürleri ve kuralları ile uyumlu olarak programı izler. Yıllık raporlarını da Ortak İzleme Komitesine sunar.

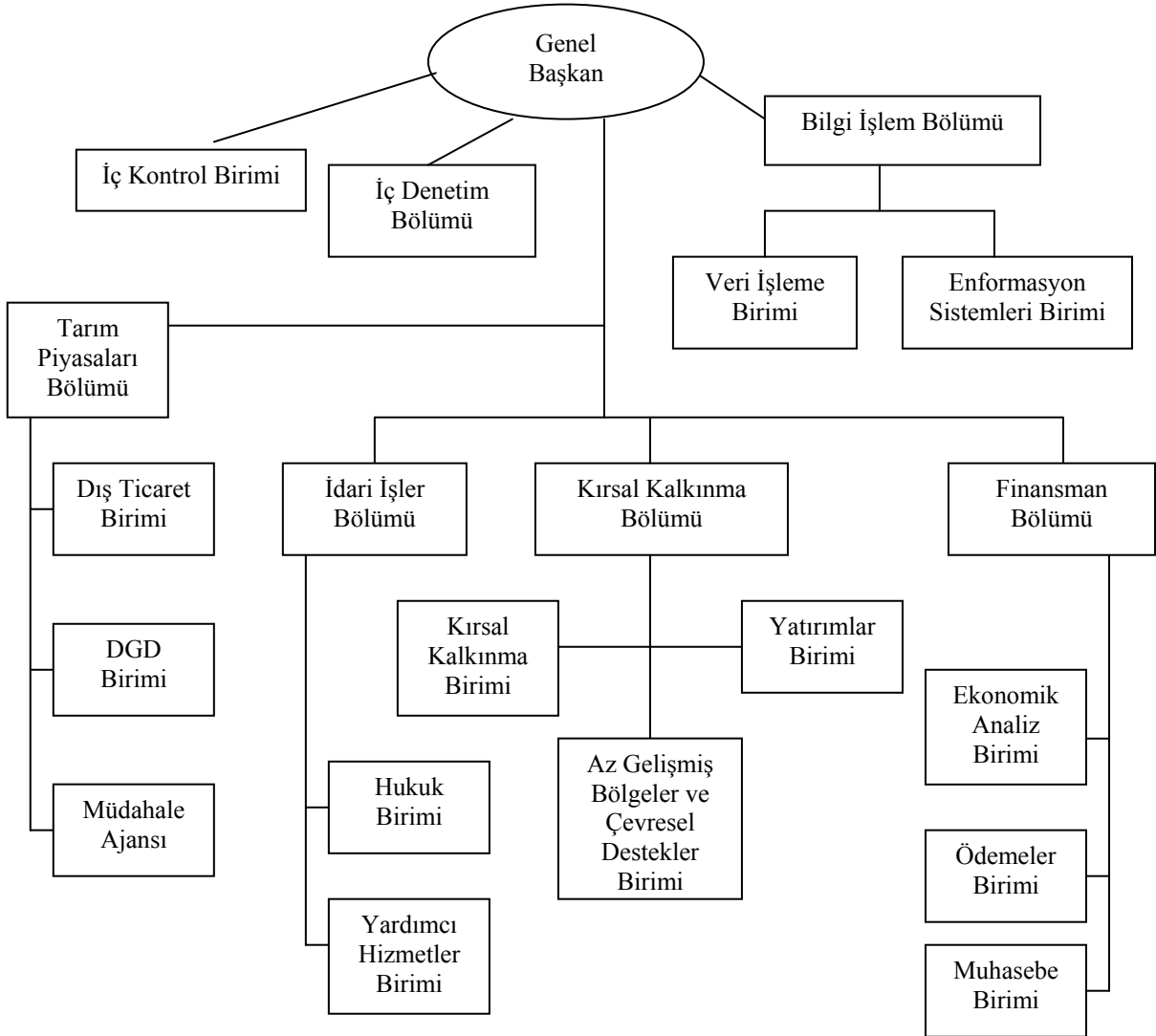
7 yıllık (2000-2006) Kırsal Kalkınma Planının uygulanmasını izlemek ve danışmanlık yapmak amacıyla Tarım, Orman ve Gıda Bakanlığı içinde ayrı bir İzleme Komitesi oluşturulmuştur. Bu Komite, Ulusal Yardım Koordinatöründen, Ulusal Düzenleme Otoritesinden, Düzenleme Otoritesinden, SAPARD Ajansı Uygulama Biriminden ve Komisyonun ve sosyal paydaşların temsilcilerinden oluşur.

Yönetim Otoritesi görevini üstlenen Tarım, Ormancılık ve Gıda Bakanlığı, SAPARD Programı için kırsal kalkınma planının hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve denetiminden sorumlu iken; bu planda ortaya konan önlemler, SAPARD Ajansı seçilen AAMRD tarafından yürütülür. AAMRD'nin organizasyon şeması aşağıdaki şekilde yer almaktadır¹⁵⁴.

¹⁵³ www.eurpa.eu.int (30.05.2005)

¹⁵⁴ www.aamrd.gov.rs (03.08.2005)

Şekil – 21. Slovenya Tarım Piyasaları ve Kırsal Kalkınma Kurumunun Yapısı



4.2.9 Malta

Malta'da Çevre ve Köyleri Bakanlığı, Ödeme Kuruluşu görevini üstlenmiştir. Küçük bir ülke olan Malta'da, FEOGA ve FIGG kaynaklı tarımsal ve kırsal desteklemeleri, bu bakanlığın bir birimi olan Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Merkezi tarafından gerçekleştirilmektedir. Malta'da Ödeme Kuruluşu çalışmaları ile IACS sistemi kurulmasına yönelik çalışmalar paralel bir şekilde sürdürülmüştür¹⁵⁵. 2002 yılı Kasım ayında başlayan "MT02/IB/AG 05/TL" numaralı AB proje fişi ile Malta Ödeme Kuruluşunun (Malta Tarımsal Araştırma ve

¹⁵⁵ www.mrae.gov.mt (21.08.2005)

Geliştirme Merkezi) düzenlenmesi gerçekleştirilmiş olup tarımsal önlemlerin, bu önlemlere ilişkin prosedür detaylarının, veri işleme sisteminin ve İç Denetim Birimi ile İnceleme Direktörlüğünün çalışma esasları belirlenmiştir.

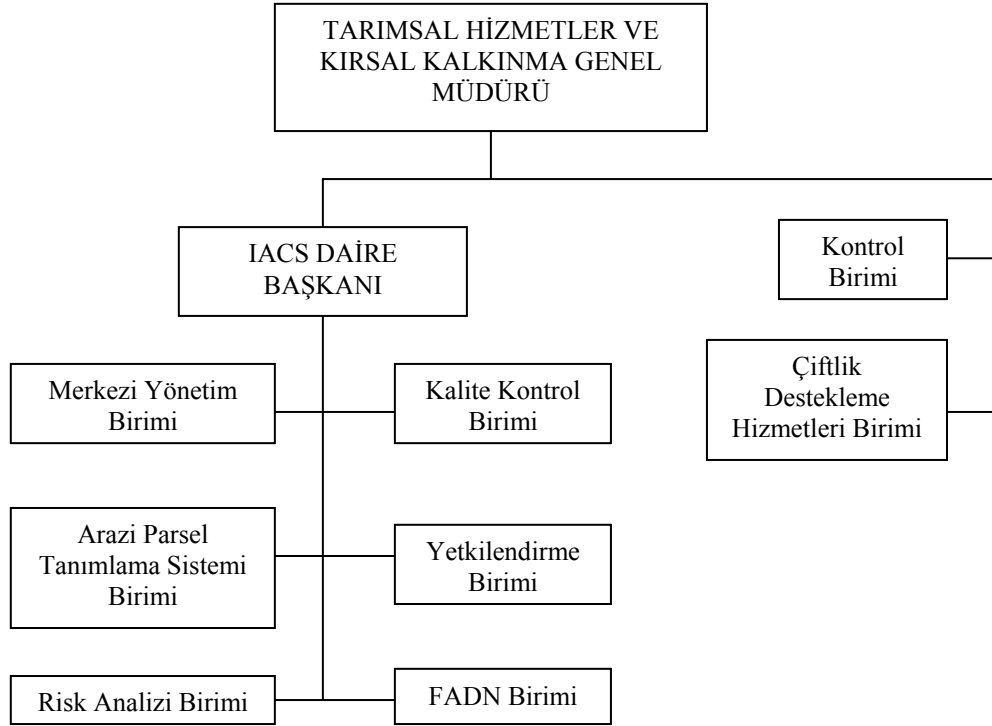
“MT2003/IB/AG/01/TL” numaralı proje fişi ile birlikte ise Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde Ödeme Kuruluşu ve gerekli olan diğer yapılar oluşturulmuştur. Ayrıca IACS sisteminin çalışması için gerekli olan idari ve teknik yapılanmaların düzenlenmesi sağlanmıştır. Ayrıca, Ödeme Kuruluşu konusundaki eğitim faaliyetleri Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığına devredilmiştir. Ödeme Kuruluşunun, bu bakanlık ile olan koordinasyon ve yönetim görevini ise bu bakanlığın Tarımsal Hizmetler ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürü üstlenmiştir.

Yukarıda belirtilen proje fişleri kapsamındaki kurumsal çerçeveye bakıldığında, Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığı bünyesindeki Ödeme Kuruluşu, IACS Dairesi, Kırsal Kalkınma Dairesi, Tarım Dairesi ile Gıda ve Veterinerlik Genel Müdürlüğü arasında çok yakın ilişkiler bulunduğunu görmekteyiz.

IACS Dairesi, 6 farklı birimden meydana gelmekte olup her birinin ayrı görevleri vardır. Buna göre, Çevre ve Köyişleri Bakanlığı bünyesindeki Tarımsal Hizmetler ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğüne bağlı olan IACS Dairesinin; “Merkezi Yönetim”, “Arazi Parsel Tanımlama Sistemi”, “Risk Analizi”, “Kalite Kontrol”, “Yetkilendirme” ve “FADN (Çiftlik Muhasebe Veri Ağı)” gibi alt birimleri vardır.

Ayrıca, direkt olarak sözkonusu Genel Müdüre bağlı olarak çalışan; proje başvuru kabul ve ön-kontrol” işlemlerini yapan “Çiftlik Destekleme Hizmetleri” ile yerinde kontrolleri gerçekleştiren “Kontrol” gibi iki ayrı birim daha vardır. Bunlar, aşağıdaki şekilde gösterilmektedir:

Şekil – 22. Malta IACS Sisteminin Yapılanması¹⁵⁶

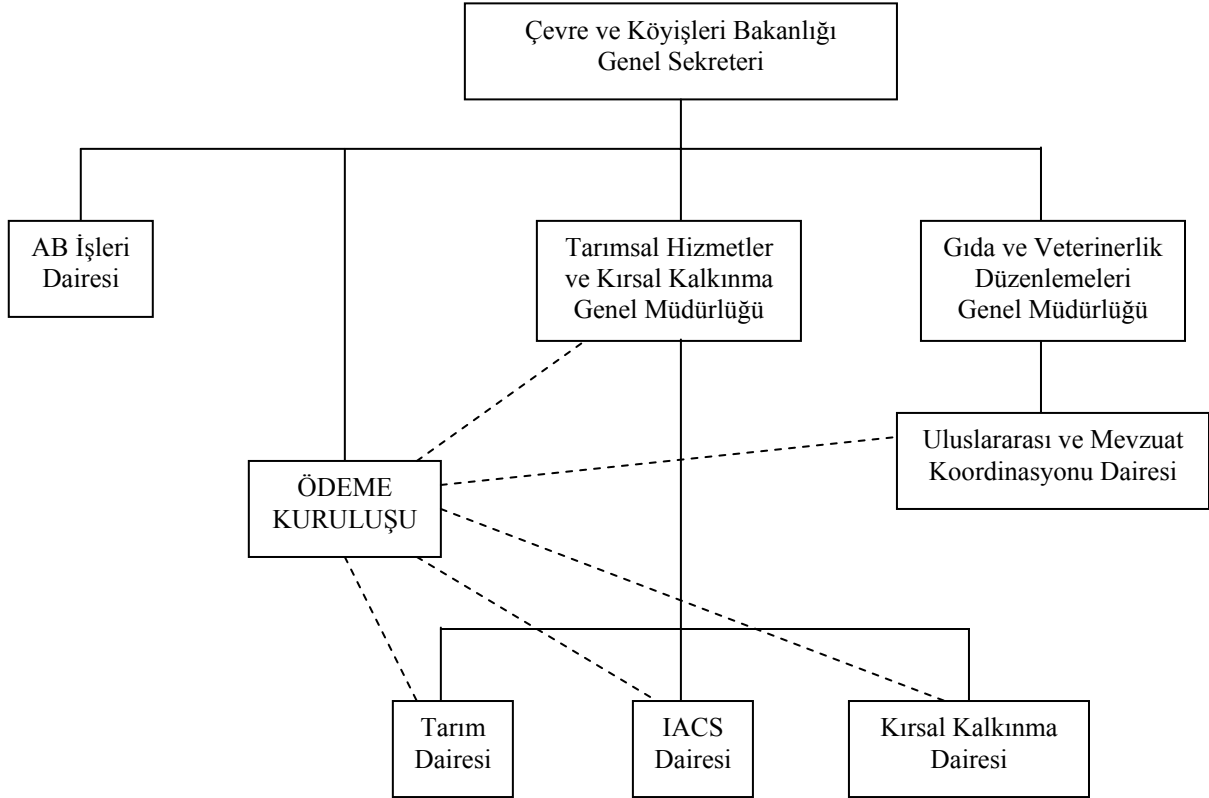


Aşağıdaki şekilde ise Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığı bünyesindeki Ödeme Kuruluşu, IACS Dairesi, Kırsal Kalkınma Dairesi, Tarım Dairesi ile Gıda ve Veterinerlik Genel Müdürlüğü arasındaki ilişkiler yumağı gösterilmektedir¹⁵⁷. Buna göre; Ödeme Kuruluşu, Tarımsal Hizmetler ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü ile dolaylı ilişkide olup, bu genel müdürlüğün içindeki Tarım Dairesi, IACS Dairesi ve Kırsal Kalkınma Dairesi ile dolaylı bir iletişim içindedir. Ödeme Kuruluşu ayrıca, Gıda ve Veterinerlik Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü bünyesindeki Uluslararası ve Mevzuat Koordinasyonu Dairesi ile dolaylı bir ilişki içerisindedir. Ayrıca, Çevre ve Köyişleri Bakanlığı bünyesindeki AB İşleri Dairesi de Ödeme Kuruluşu ile ilintili bir başka birimdir.

¹⁵⁶ www.mrae.gov.mt (21.08.2005)

¹⁵⁷ www.mrae.gov.mt (21.08.2005)

Şekil – 23. Malta Ödeme Kuruluşunun Kurumsal İlişkileri



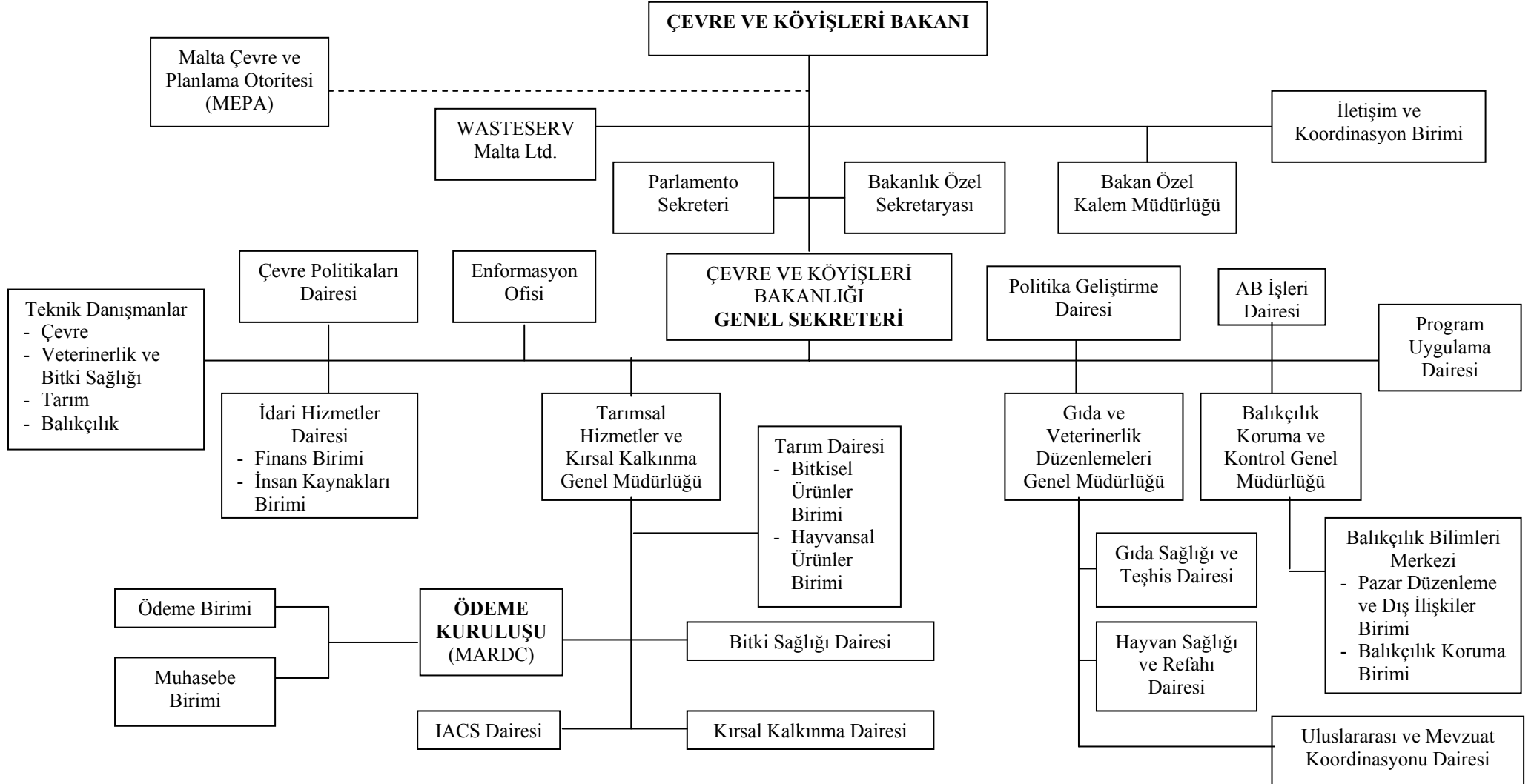
Malta Ödeme Kuruluşu, Çevre ve Köyişleri Bakanlığının bünyesinde yapılanmakla birlikte, bu bakanlık içerisindeki Genel Sekreter ve Parlamento Sekreteri ile birlikte çalışır. Ödeme Kuruluşunun birçok görevi ilgili Bakanlığın değişik birimlerine dağıtılarak delege edilmiştir. Ayrıca Malta Merkez Bankası ve Ticaret Bankası ile protokoller imzalanarak ödemelerin yapılması işlevi bu iki bankaya havale edilmiştir.

IACS ile ilişkilendirilen Ödeme Kuruluşu bu yapısı ile 2004 yılı Şubat ayında akredite edilerek üyeliğe ve üyelikle birlikte gerçekleştireceği tarımsal desteklemeler sistemine hazır hale gelmiştir.

Aşağıda, Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığı ile bu bakanlık içerisinde yapılandırılan Ödeme Kuruluşunun organizasyon yapısı görülmektedir¹⁵⁸.

¹⁵⁸ www.mrae.gov.mt (21.08.2005)

Şekil – 24. Ödeme Kuruluşunun, Malta Çevre ve Köyışleri Bakanlığı İçindeki Yeri



Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere, Malta Ödeme Kuruluşu görevini gören Malta Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Merkezi (MARDC), tüm uygulama ve operasyonel fonksiyonlarını, Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığının değişik birimlerine dağıtmıştır. Sadece muhasebe ve kayıt ile ödemelerin yönetim gibi fonksiyonlar Ödeme Kuruluşu bünyesinde yürütülmektedir.

4.2.10 Kıbrıs Rum Kesimi

Kıbrıs Rum Kesiminde ise Tarım Bakanlığı bünyesindeki Kıbrıs Tarımsal Ödemeler Kurumu (CAPO), FEOGA ve FIFG desteklerinin dağıtılmasından sorumlu Ödeme Kuruluşudur¹⁵⁹.

CAPO, bazı görevlerini delege etmiştir. Süt ve süt ürünleri ile ilgili görevler, Kıbrıs Süt Endüstrisi Organizasyonuna (CMIO) delege edilirken; Kıbrıs'ta yaygın olarak yetiştirilen meşhur Kıbrıs üzümleri, bağları ve şarap sektörü ile ilgili düzenlemeler Bağcılık ve Şarapçılık Komisyonuna delege edilmiştir. Bazı fonksiyonların yerine getirilmesi işi de Tarım Bakanlığı bünyesindeki birimlerce üstlenilmiştir.

4.2.11 Bulgaristan

Bulgaristan'da SAPARD Ajansı işlevini gören Devlet Müdahale Fonu (SFA), Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı 230 tane merkezi tam-zamanlı çalışan personelden oluşmaktadır. Birimde; 9 üyeden oluşan bir yönetim birimi (management board), bir uzman idari müdür, ve 2 yardımcı idari müdür, bir seçim komitesi, işlevsel birim, mali birim, yatırım kredi birimi, kısa dönem ulusal planlar birimi, muhasebe birimi, iç hesap teftiş birimi, hukuk işleri birimi, yönetim birimi, ve bilgi işlem birimi bulunmaktadır¹⁶⁰. Bu kurumun Bulgaristan'ın idari merkezlerinde 28 bölgesel ofisi ve 6 il ofisi mevcuttur.

Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesindeki Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğünün, Yönetim Otoritesi; Ulusal Fonun, Yetkili Otorite; ve Maliye Bakanlığının ilgili birimlerinin ise Sertifikasyon Kurumu görevini üstlendiği

¹⁵⁹ www.capo.gov.cy (22.08.2005)

¹⁶⁰ YAZGAN, a.g.e., s.70

Bulgaristan'da; SAPARD Ajansının kısa sürede ve çok başarılı bir şekilde kurulduğu görülmektedir. Bu konuda en yavaş kalan Macaristan'ın aksine, Bulgaristan en hızlı yapılanan aday ülke olmuştur. Ancak ne var ki; uygulama safhasına gelindiğinde, Bulgaristan'ın aynı başarıyı gösteremediğini ve SAPARD Bütçesinden kendine ayrılan payın ancak yarısından biraz fazlasını kullanabildiği ifade edilebilir.

Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü bünyesindeki SAPARD Programları Dairesi (SAPARD Task Force), hem Yönetim Otoritesi hem de İzleme Komitesi için sekreteryaya hizmetlerini yürütür. 1 Ocak 2000'deki yeniden yapılanmayla birlikte Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde yeniden yapılandırılan Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü'nün 17 çalışanı vardır. SAPARD Programları Dairesinin de 9 personeli bulunmaktadır.

Taşradaki proje uygulamaları ve başvuru işlemlerindeki bazı faaliyetler, Tarım ve Orman Bakanlığı, Bölgesel Kalkınma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Çevre ve Su Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığının ilgili birimlerine devredilmiştir. İzleme Komitesine Tarım ve Orman Bakanlığı Müsteşarı başkanlık ederken, AB Komisyonu, Avrupa Kalkınma Bankası, Maliye Bakanlığı, Bölgesel Kalkınma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Çevre ve Su Bakanlığı, Bulgaristan Sanayi ve Ticaret Odası ve sendikalar ile STK'lardan temsilciler de İzleme Komitesinde yer alırlar.

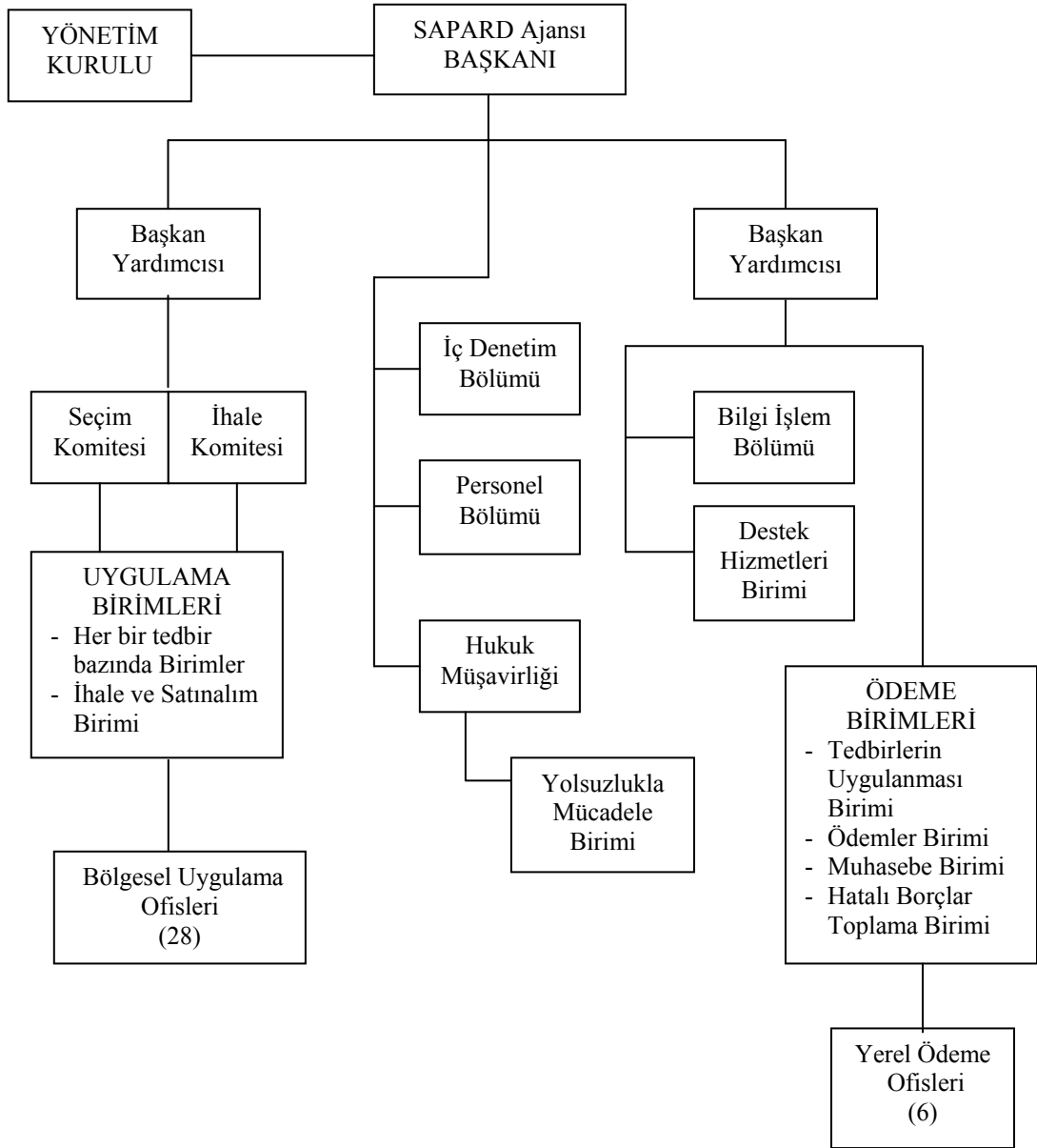
Aşağıdaki şekilde Bulgar SAPARD Ajansı SFA'nın organizasyon şeması yer almaktadır¹⁶¹. Buna göre, Yönetim Otoritesi olan Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğünden gelen temsilciler ile SFA üst düzey yöneticilerinin oluşturduğu bir Yönetim Kurulu vardır. Bu Yönetim Kurulu, AB Komisyonu ile olan tüm iletişimi sağlamaktadır. Uygulama ve Ödeme Birimleri birbirlerinden hem idari hem de işlevsel olarak tamamen ayrılmışlardır. İç Denetim, Hukuk ve Personel Bölümleri doğrudan Ajansın Başkanına bağlıdır. Bilişim Teknolojisi Birimi ile Destek Hizmetleri Birimi, Ödeme Birimlerinin bağlı olduğu Başkan Yardımcısının altında çalışırlar. Uygulama Birimlerinin bağlı olduğu Başkan Yardımcısının sorumluluğunda kurulan Proje Seçim Komiteleri ile İhale ve Satınalma Komitesi üyeleri geçici olup, Ajans çalışanı olmayıp diğer kurumlardan gelen temsilcilerdir. 28 farklı bölgedeki Bölgesel Uygulama Ofisleri NUTS III düzeyinde yapılmış olup, AB kırsal kalkınma projelerinin uygulanmasını ve izlenmesini sağlarlar.

¹⁶¹ www.sfa.gov.bg (20.04.2005)

Sofya, Plovdiv, Yambol, Varna, Pleven ve Montana şehirlerinde yerleşik olan 6 il ofisleri ise, Yerel Ödeme Ofisleri olarak görev yapmakta ve uygulanan projelere ait ödemelerin gerçekleşmesini sağlamaktadırlar.

SAPARD Ajansının yerel ve bölgesel ofislerinin yanı sıra, 28 ayrı bölgedeki Tarım ve Orman Bakanlığının taşra teşkilatları da SAPARD projelerinin uygulanmasında görev alır.

Şekil – 25. Bulgaristan SAPARD Ajansının (SFA) Organizasyon Şeması



Şekilden de görüleceği üzere Uygulama Birimleri, Tarım ve Kırsal Kalkınma Planında belirlenen tedbirler bazında yapılmıştır. Her bir tedbir için bir Uygulama

Birimi oluşturulmuştur. Bunlara ek olarak İhale ve Satınalma Birimi de Uygulama Birimleri arasındadır. Ödeme Birimlerinde ise uygulamaların tedbir bazında takip edilmesi, kayıtların ve muhasebenin tutulması ile ödemelerin gerçekleştirilmesi gibi görevler üstlenen birimler vardır. İç Denetim, Personel ve bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Birimi kurulmuş olan Hukuk Müşavirliği Bölümleri, doğrudan Ajans Başkanına bağlıdır. Uygulama ve Ödeme fonksiyonları ise tamamen birbirinden bağımsız olarak 2 ayrı Başkan Yardımcısının gözetiminde yürütülür.

4.2.12 Romanya

Romanya'da ise çok farklı bir süreç yaşanmıştır. Macaristan'dakine benzer kavgaların ve kurumlar arası çekişmelerin yaşandığı Romanya'da ilk başlarda SAPARD Ajansı konusundaki Yetkili Otorite olarak kabul gören Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı bu süreçten dışlanmış ve Kamu Maliyesi Bakanlığı bu görevi üstlenmiştir. Bu bakanlığın içinde yapılandırılan Ulusal Fon, bu görevi yürütmektedir. Sertifikasyon Kurumu görevini ise doğrudan Parlamentaoya bağlı olan ama fonksiyonlarını yürütmekte özerk olan Sayıştay üstlenmiştir.

Yetkili Otorite ve Sertifikasyon Kurumu görevlerinin, yukarıda adı geçen iki kuruluşa verilmesi ne kadar yerinde bir karar ise, Yönetim Otoritesi görevinin AB Entegrasyon Bakanlığına verilmesi de bir o kadar yanlış bir karardır. Ancak bu o kadar da kolay olmamış ve Yönetim Otoritesini seçmek için 3 yıl boyunca yaşanan tartışmalar sonucunda AB kaynaklı bir proje yürütülmüş ve bu projenin sonuçlarına göre karar netleşmiştir. Tamamen tarım ve kırsal kalkınma ile ilgili olan bir programın uygulama görevini Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı yerine AB Entegrasyon Bakanlığına verilmesi ilk bakışta akıllıca gözükse de bu işlevin, uygulayıcı ve icracı olan Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığına verilmesinin daha uygun olduğu ileri sürülebilir. Ancak, alınan karar, tarım sektörü paydaşlarının tüm itirazlarına rağmen değişmemiş AB Entegrasyon Bakanlığı bünyesindeki ISPA ve SAPARD Programları Koordinasyon Dairesi, Yönetim Otoritesi faaliyetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir.

Bunca kavga ve karmaşanın arasında SAPARD Ajansı, Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı bünyesinde 1 Merkez ve 8 Bölgesel Ofis ile kurulmuş, daha

sonra ise 42 yerel ofise sahip olmuştur¹⁶². Bu yerel ofisler Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığının taşra teşkilatlarının bünyesindedir. Ajans bünyesinde yer alması gereken Teknik Servis Biriminin bazı görevleri, gerekli görülürse, Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı ile Ulaştırma, Konut ve Kamu İşleri Bakanlığının yerel birimlerine delege edilebilir. Ancak delege edilen görevlerde, Ajansın ilgili birimlerinin teknik denetiminin olması şarttır.

Romanya, İzleme Komitesinin AB Entegrasyon Bakanlığı koordinasyonunda olması bakımından da diğer SAPARD ülkelerinden farklılık göstermektedir. Diğer ülkelerde Tarım Bakanlıkları bünyesinde oluşturulan bu yapı, Romanya'da Yönetim Otoritesi olan AB Entegrasyon Bakanlığı bünyesinde çalışmaktadır. AB Entegrasyon Bakanlığı içerisinde seçilen bir birim de, İzleme Komitesinin sekretarya hizmetlerini görmektedir.

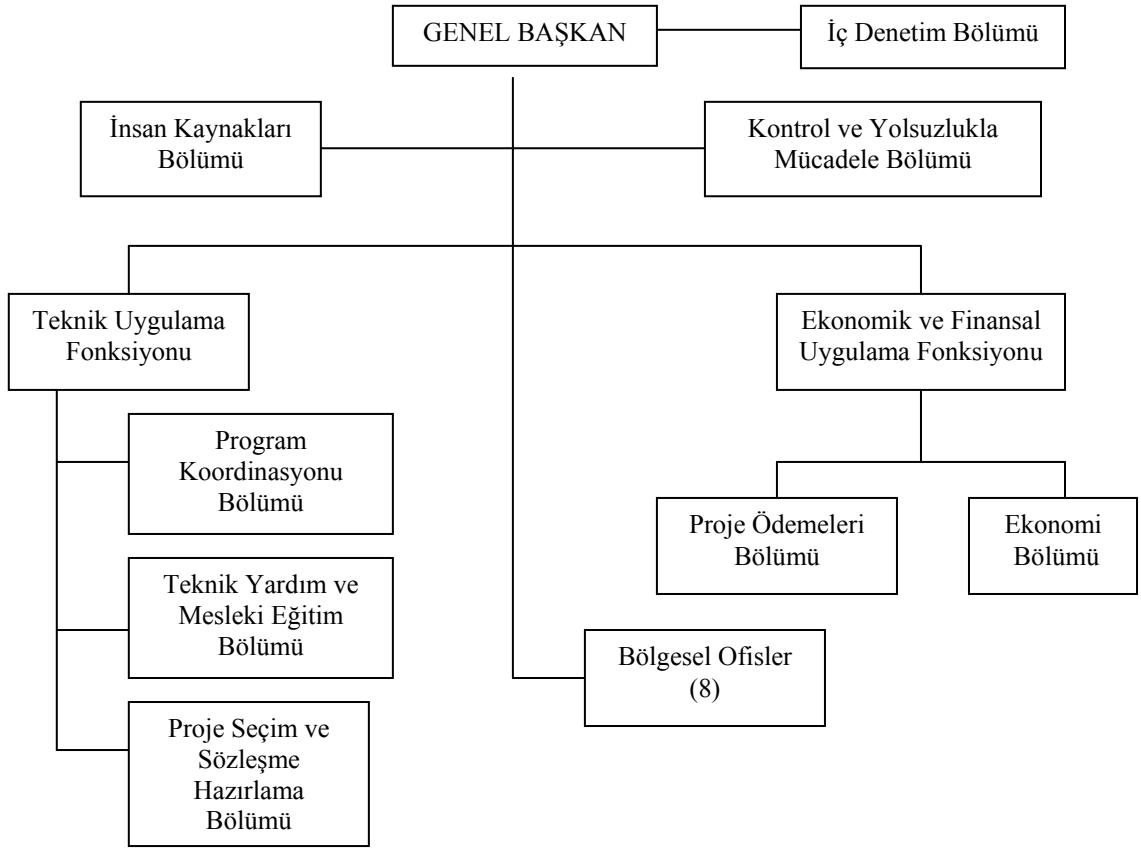
Romanya'da bazı teknik hizmetlerin delege edilebileceğine dair karar alındığına yukarıda değinilmişti. Bu çerçevede tarım ve balıkçılık ürünlerinin pazarlanması ve üretiminin geliştirilmesi tedbirine ilişkin uygulamalar, Romanya Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı bünyesindeki Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğüne delege edilmiştir. Kırsal altyapının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi yönündeki tedbir ise Ulaştırma, Konut ve Kamu İşleri Bakanlığının yerel birimlerine havale edilmiştir.

Romanya SAPARD Ajansının organizasyon yapısı ise aşağıdaki şekilde gösterilmektedir¹⁶³.

¹⁶² YILDIZ, Ödeme Kuruluşları Konferansı, 09.Haziran.2005

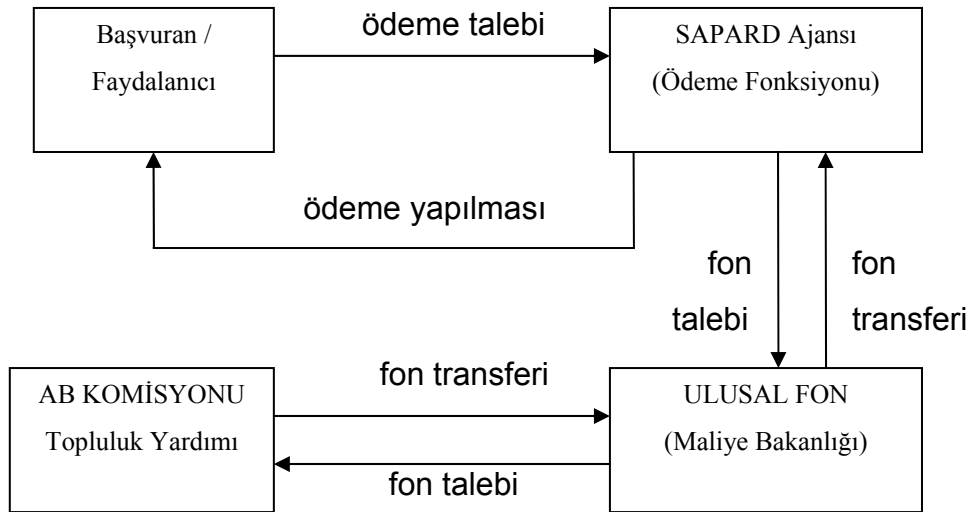
¹⁶³ www.europa.eu.int (14.03.2005)

Şekil – 26. Romanya SAPARD Ajansının Organizasyon Şeması



Aşağıdaki şekilde ise Romanya SAPARD Ajansı ödeme mekanizması gösterilmiştir¹⁶⁴.

Şekil – 27. Romanya SAPARD Ajansının Ödeme Mekanizması

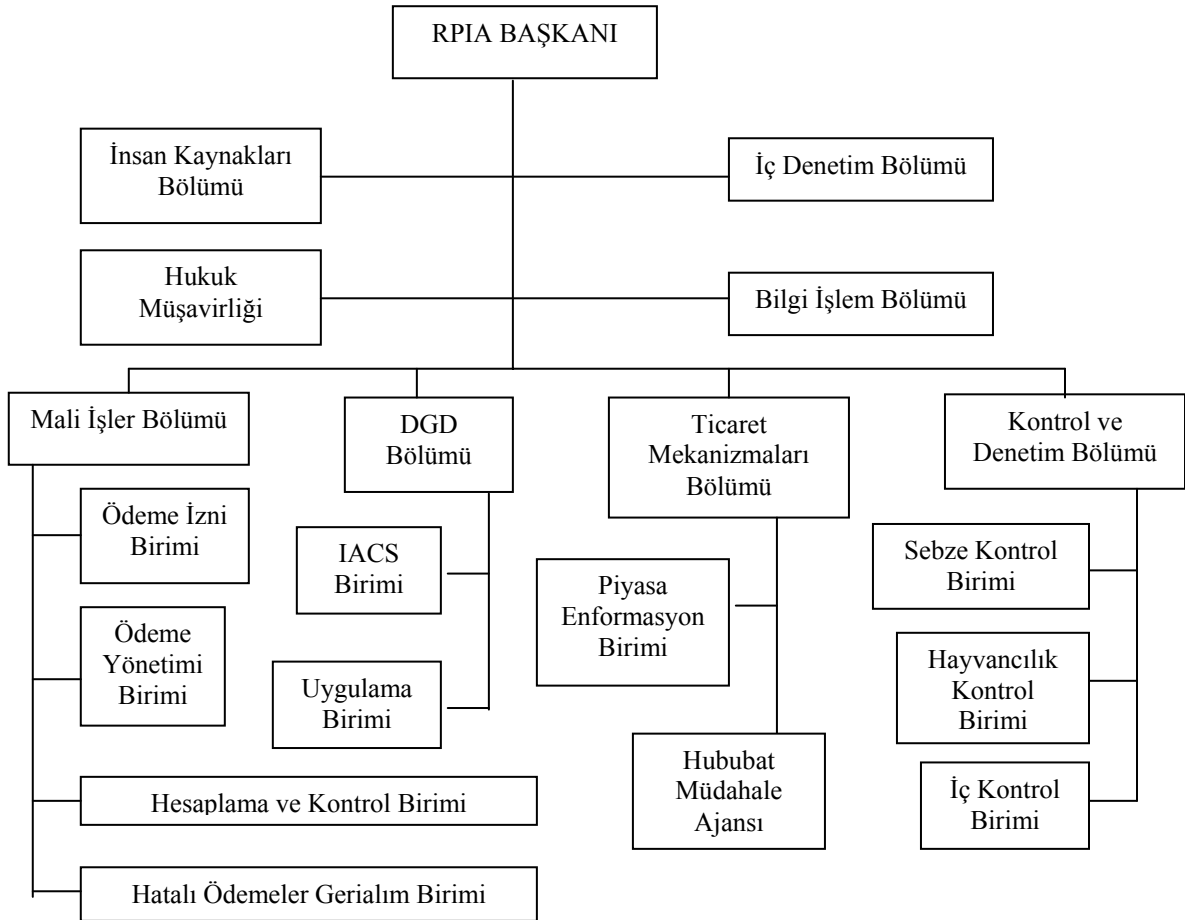


¹⁶⁴ www.europa.eu.int (14.03.2005)

Romanya SAPARD Ajansından bahsedilmişken, Romanya Ödeme ve Müdahale Ajansına değinilmemesi asla düşünülemez. Halen faaliyette bulunan Romanya Ödeme ve Müdahale Ajansı (RPIA), 2006 yılında SAPARD Ajansı ile aynı çatı altında birleşerek, Romanya'nın AB kaynaklı tarımsal desteklemelerini gerçekleştiren Ödeme Kuruluşunu oluşturulacaktır. RPIA, sebze, hayvancılık, hububat ve bazı tarım piyasalarında müdahale ve ödemelerde bulunmaktadır. IACS mekanizması da RPIA bünyesinde oluşturulmuştur. Yapılan müdahalelere ve piyasa düzenlemelerine ilişkin ödeme izinlerini, ödemelerin gerçekleştirilmesini ve ödemelerin hesaplanarak kontrol edilmesini yürüten RPIA, SAPARD Ajansının akreditasyonundan bir çok ders çıkarmıştır.

Bu bağlamda, 2006 yılında SAPARD Ajansı ile aynı çatı altında birleşecek olan RPIA'nın organizasyon şeması aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil – 28. Romanya Ödeme ve Müdahale Ajansının (RPIA) Yapısı



5. TÜRKİYE'DE ÖDEME KURULUŞU ÇALIŞMALARI

Ortak Tarım Politikası harcamalarının üye ve aday ülkelerde yönetiminden sorumlu olan; ödeme taleplerinin kabul edilebilirliğini, söz konusu ödeme yapılmadan önce ödemeye konu olacak faaliyetlerin Avrupa Topluluk kurallarına uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp, muhasebe kayıtlarına tam olarak geçirilip geçirilmediğini ve gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edilip edilmediğini ulusal düzeyde kontrol eden Ödeme Kuruluşlarının yapılarının anlaşılması ve altyapısal önlemlerin alınması gerekliliği, Türkiye'nin Helsinki Zirvesi ile AB'ye aday ülke kabul edilmesi ile daha da netleşmiştir.

Türkiye tam üye olduğunda, hem Topluluk bütçesine katkıda bulunacak, hem de Topluluk bütçesinden, spesifik olarak da FEOGA kapsamında ülkelere aktarılan kaynaklardan faydalanacaktır. Aday ülke statüsündeki ülkelerin Ortak Tarım Politikasının temelini oluşturan Ortak Piyasa Düzenlerine dahil edilmesi ancak sözkonusu kurumsal altyapı ile paralel şekilde oluşturulduğunda anlam kazanabilecektir. AB'ye aday diğer ülkelerin bir çoğunda bahsi edilen Ödeme Kuruluşları oluşturulmuştur. Aday ülke statüsünde olan Türkiye'nin de biran önce Ödeme Kuruluşu alanında hazırlıklarını geliştirmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasının gereklerini yerine getirmek adına, bir an önce bu altyapıyı oluşturması ve bunun yapıtaşı kabul edilebilecek olan Ödeme Kuruluşunu kurması gerekmektedir. Türkiye henüz aday ülke statüsünde olduğundan ve Türkiye'deki diğer mali kurumların bünyesinde, konuyla ilgili diğer bazı birimler olmasından dolayı çalışmalar, söz konusu kurumlarla da koordineli bir şekilde sürdürülmektedir.

Türkiye'nin öncelikle, SAPARD Ajansı benzeri olan IPARD Ajansını kurması gerektiği öne sürülebilir. AB kırsal kalkınma desteklerini, projeler aracılığı ile gerçekleştirecek olan bu yapının, Kırsal Kalkınma Ajansı olarak kurulması ve ilgili IPA tüzüklerinin 2007'de çıkmasıyla birlikte IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi planlanmaktadır. 2007 – 2013 yılları arası için IPARD Ajansı olarak çalışacak bu kurumun, Türkiye'nin tam üyeliğinin gerçekleşmesi halinde, Ödeme Kuruluşuna dönüşmesi daha kolay ve akıllıca bir yöntem olacaktır. Öte yandan, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin de, OPD kapsamındaki ürünlerle ilgili müdahale alımlarını ve

ihracat geri ödemelerini gerçekleştiren bir kurum şekline dönüşmesi gereklidir. Ancak OPD'deki hızlı değişimlerden ötürü bunun, ancak üyelikten kısa bir süre önce gerçekleşmesi daha kuvvetle muhtemeldir.

İlerleyen konularda bu iki konuya daha detaylı bir biçimde değinilecektir.

5.1 OTP'ye Hazırlık Projesi ve OPD Bileşeni

Ödeme Kuruluşunun Türkiye şartlarına uygun bir şekilde oluşturulması ya da mevcut kurumların yapılarının Ödeme Kuruluşuna dönüştürülerek, Ödeme Ajansı işlevini kazanabilmesi amacıyla; 2004 yılı Türkiye – AB Mali İşbirliği Programına sunulmak üzere bir proje fişi oluşturulmuştur. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) yetkilileri ile Komisyon Temsilcileri arasında gerçekleştirilen görüşmelerden sonra üzerinde bazı değişiklikler yapılarak son şekli verilen 3 – bileşenli bir proje 2004 yılı Haziran ayında Komisyon onayına sunulmuştur. Üç bileşeni olan “AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanması İçin Hazırlık Projesi”nin, diğer iki bileşeni (IACS ve Kırsal Kalkınma) kabul edildiği halde, içinde Ödeme Kuruluşu ile ilgili proje fişinin yer aldığı OPD bileşeni projeden çıkarılmış ve ileriki yıllara bırakılmıştır.

Bunun nedeni, Ödeme Kuruluşu yapılanmasının, çok dinamik ve değişken bir zeminde işleyen OPD sistemi ile ilişkilendirilmesidir. Her ne kadar Ödeme Kuruluşları OPD kapsamındaki ürünlerin müdahalesinden sorumlu olsalar da, 10 yıla yakın bir süre sonra üye olacak Türkiye için bu yapılanmanın henüz erken olduğu varsayılmaktadır. Oysa ki, OPD bileşeni şeklinde değil de, Yatay Konular başlığı altında bir bileşen oluşturularak ve daha çok DGD, Balıkçılık ve ulusal kaynaklı desteklemeleri içerecek şekilde bir yapılanmaya gidilseydi, bahse konu projenin bu bileşenin de kabul edilme şansı daha fazla olabilirdi.

Söz konusu projenin OPD Bileşeni kapsamında, Ödeme Kuruluşu oluşturulmasına ilişkin çalışmaların daha düzenli ve daha yapıcı olması için teknik yardım sağlayabilmek amacıyla bir ihale yapılmış ve teklifi uygun bulunan EURATA firması aracılığı ile ülkemize gelen uzmanlarla 17 Şubat 2004 tarihinden itibaren bu konuda çalışmalara başlanmıştır¹⁶⁵. Oluşturulan ekip çalışması sonucunda Ödeme Kuruluşu oluşturulması konusunda bir Eylem Planı (Action

¹⁶⁵ www.tmo.gov.tr (30.06.2004)

Plan) hazırlanmıştır. Sözkonusu eylem planı, beş aşamalı olup yukarıda bahsi geçen 3 – bileşenli “AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanması İçin Hazırlık Projesi” kapsamında değerlendirilmiştir. Ayrıntılar aşağıda yer almaktadır:

5.1.1 Türkiye’de Ödeme Kuruluşu Kurulmasına Yönelik Eylem Planı

A. Ödeme Kuruluşunun faaliyetlerini, görevini ve misyonunu detaylı bir şekilde açıklamak için, bilgi kaynakları oluşturmak.

1. Akreditasyon prosedürü ile ilgili doküman oluşturulması. (1663/1995 Sayılı AT tüzüğü) (ÜD = Üye Devletin sorumluluğu)
2. Ödeme kurumunun temel birimlerini ve Tarım Bakanlığı (Yetkili Otorite) ile ödeme kurumu arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir organizasyon şeması hazırlamak. (ÜD+YÜ = Üye Devletin ve Yararlanıcı Ülkenin sorumluluğu)
3. 4045/1989 EC sayılı tüzükte¹⁶⁶ öngörülen inceleme, araştırma faaliyetlerinin teşvik edilmesi için bir yapı oluşturulması. (ÜD)
4. Başvuruların onaylanması - doğrudan ödemeler, fiziksel müdahale, ihracat geri ödemeleri, kırsal kalkınma ve diğer piyasa destekleme önlemleri ile ilgili prosedür için farklı başvuruların belirlenmesi ve bir prosedür haritası hazırlanması. Bazı onaylamalar, gümrükler ve Bakanlıkların yerel ofisleri gibi üçüncü kişilerce yapılabilir. (ÜD+YD)
5. Teknik hizmetlerle üçüncü kişiler tarafından yapılan hizmetler arasında ilişkiyi ortaya koymak amacıyla taslak doküman hazırlanması. (ÜD)
6. Başvuru miktarının hesaplanması - Hesaplama Ödeme Kurumunun kendisi tarafından ya da gümrükler ve Bakanlıkların yerel ofisleri gibi üçüncü kişiler tarafından yapılabilir. (ÜD)
7. Kullanıcıların neden ve hangi durumlarda, 2220/1985 sayılı AT Tüzüğüne¹⁶⁷ göre Güvenlik ve Garantiye sahip olması gerektiğinin belirlenmesi. (ÜD)
8. Yetkilendirmeyi takiben, kullanıcıların talep miktarı hakkında bilgilendirilmesi. (ÜD)

¹⁶⁶ 21 Aralık 1989 tarih ve 4045/89 sayılı “FEOGA Garanti Bölümünden Alınan Finansman Kaydının Üye Ülkelerce Tutulması” konulu Konsey Tüzüğü, *Official Journal* L 388, s.18-23

¹⁶⁷ 22 Temmuz 1985 tarih ve 2220/85 sayılı “Tarımsal Ürünlerin Güvenlik ve Garanti Sistemine Dair Uygulamalara” yer veren Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 205, s.5-11

9. Ödeme sürecinin açıklanması - Ödeme Kuruluşundan kullanıcılara para aktarımı bir banka aracılığı ile yapılmakta, Ödeme Kuruluşunun fon ihtiyacı ise Hazine tarafından karşılanmaktadır. (ÜD+YÜ)
10. Harcamaların muhasebesi ve hesaplanması ve FEOGA kaynaklı fonların geri ödenmesi. (296/1996 sayılı tüzük¹⁶⁸) (ÜD)
11. Tüm verileri ve yıllık hesaplar için gerekli olan veri kaynaklarının tanımlanması. (1747/2003 sayılı AT Tüzüğü¹⁶⁹) (ÜD)
12. 1663/1995 sayılı AT tüzüğünde¹⁷⁰ yer alan yıllık hesap standartlarının desteklenmesi için bir yöntem belirlenmesi. (ÜD)
13. Ödeme Kuruluşu tarafından yapılacak ulusal ve AB çapındaki ödemelerin açıklanması. (ÜD)
14. Yararlanıcıların listelerini muhafaza etmek için bir sistem oluşturulması. (ÜD)
15. İç Denetim - İç denetimin işlevlerinin, görevlerinin ve raporlarının tanımlanması. İç denetim, raporlarını doğrudan Ödeme Kuruluşu başkanlığına iletir. (1663/1995 sayılı tüzük) (YÜ+ÜD)
16. Dış Denetim / Sertifikasyon Kurumu - Dış denetim, raporlarını Topluluğa iletir (296/1996 sayılı tüzük). (YÜ+ÜD)
17. Yolsuzlukla mücadele biriminin tahkikat, ortaya çıkarma ve raporlama süreçlerinin açıklanması. (ÜD)
18. Birden fazla Ödeme Kuruluşuna ihtiyaç olması halinde, 1663/1995 sayılı tüzükte öngörülen Koordinasyon Kurumunun teknik şartnamesinin hazırlanması. (YÜ+ÜD)

B. Alternatif Ödeme Kuruluşu yapılarına ilişkin anlaşılır bir karşılaştırmasının hazırlanması.

1. En az 4 Ödeme Kuruluşu yapısının alternatifi belirlenmesi. (ÜD)
2. Farklı Ödeme Kuruluşu yapılarının karşılaştırılması. (YÜ+ÜD)

¹⁶⁸ 16 Şubat 1996 tarih ve 296/96 sayılı “FEOGA Garanti Bölümüne Yapılan Harcamaların Kaydının Üye Ülkelerce Aylık Tutulmasına” dair Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 039, s.5-8

¹⁶⁹ 19 Eylül 2003 tarih ve 1747/2003 sayılı “2390/99 sayılı Tüzüğü Değiştiren ve FEOGA Garanti Bölümü Hesaplarının Aklanması İçin Komisyona Sunulacak Muhasebe Bilgilerini” düzenleyen Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 259, s.1-58

¹⁷⁰ 07 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı “FEOGA Garanti Bölümü Hesaplarının Aklanması” konulu Komisyon Tüzüğü, *Official Journal* L 158, s.6-12

- Etkinlik
 - Ekonomik olma
 - Etkililik
 - Hacim/Kapsam
3. Ödeme Kuruluşu alternatifleri karşılaştırmalarının bu konudaki karar vericilere sunulması. (ÜD)
 4. Türk yetkililer tarafından Ödeme Kuruluşu yapısına karar verilmesi. (ÜD)

C. Karar verme sürecindeki paydaşların belirlenmesi.

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- Toprak Mahsulleri Ofisi
- Devlet Planlama Teşkilatı
- Çevre ve Orman Bakanlığı
- Ziraat Odaları
- Ticaret Odaları
- Tarım Kredi Kooperatif Birlikleri
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destek Kurulu
- Maliye Bakanlığı
- Hazine Müsteşarlığı
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- Dış Ticaret Müsteşarlığı

D. Ödeme Kuruluşunun kuruluş zaman çizelgesini oluşturmak için üst kademedeki paydaşlarla bire bir değerlendirme toplantılarının yapılması.

1. Üst düzey paydaşların belirlenmesi. (YÜ)
2. Tüm üst düzey paydaşlarla birlikte Ödeme Kurumunun kuruluş zaman çizelgesi ile ilgili ihtiyaçların belirlenmesi. (YÜ)
3. Ödeme Kurumunun işleyişi ile ilgili zaman çizelgesinin hazırlanması. (YÜ+ÜD)
4. Zaman çizelgesinin tüm paydaşlar tarafından incelenmesi. (YÜ)
5. Paydaşların gözden geçirilmiş zaman çizelgesini onaylamaları. (YÜ)

E. Ödeme Kuruluşunun bilgi veri sistemi yapısının işlevsel olarak nasıl oluşturulacağı ile ilgili eylem planının hazırlanması.

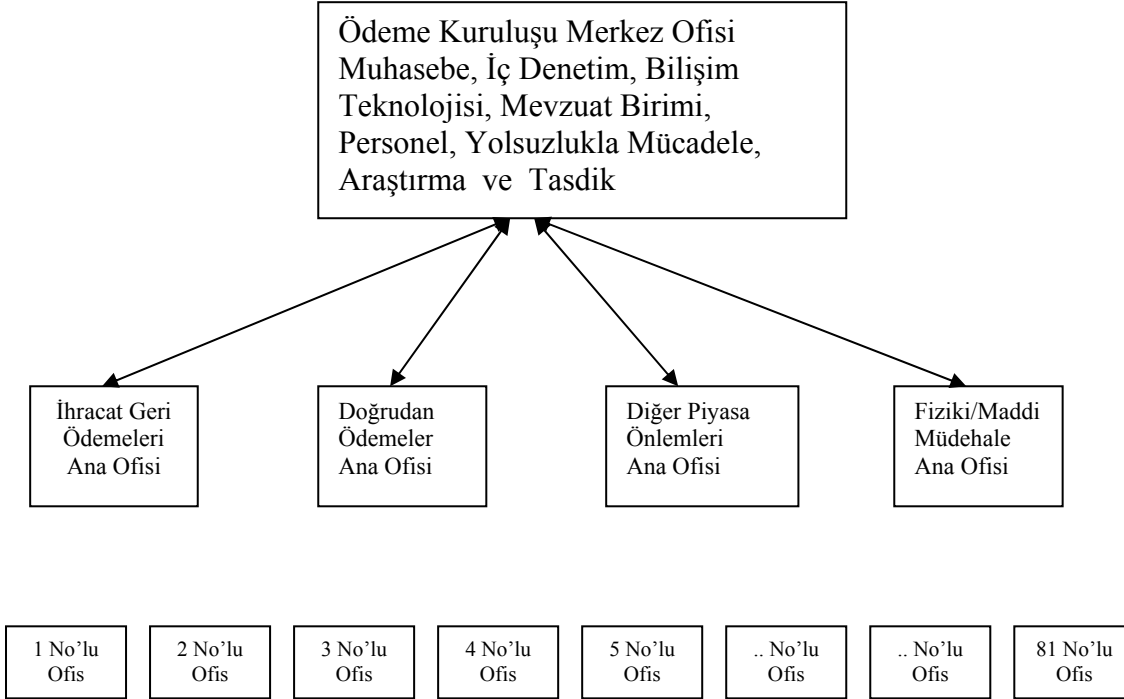
1. Kullanıcı ihtiyaçlarının belirlenmesi. (YÜ+ÜD)
 - Planlar
 - Hesaplar
 - IACS ve Büyükbaş Hayvan Hareketleri Sistemi gibi diğer sistemlerle ortak bir program hazırlanması.
2. Yazılım, donanım, bakım ve 10 yıllık araç-gereç maliyetinin karşılanması amacıyla ihale teklif çağrısı yapılması. (YÜ)
3. İhale masraflarının değerlendirilmesi. (YÜ)

5.1.2 Türkiye İçin Alternatifler

Söz konusu proje kapsamında Türkiye için dört farklı Ödeme Kuruluşu alternatifi oluşturulmuştur. Bunlardan ilki, “Bölgesel Ofisleri Olan Tek Bir Ödeme Kuruluşu” öngörmektedir. Tüm fonksiyonların tek Ödeme Kuruluşu tarafından gerçekleştirildiği ve bölgesel ofisler tarafından sadece DGD işlemlerinin gerçekleştirildiği bu modelde, bölgesel ofislerin sayısı ihtiyaca göre belirlenmektedir. İkinci alternatif; “Doğrudan Ödemeler Dışındaki Tüm Faaliyetlerin Merkezde Toplandığı Ödeme Kuruluşu” modelidir. Bu modelde tüm ana faaliyetler merkez tarafından idare edilmektedir. Seksen bölge ofisi tarafından ise yalnızca doğrudan ödemelerle ilgili işlemler yürütülmektedir. Üçüncü model, “Almanya Modeli Benzeri Ödeme Kuruluşu”dur. Bu alternatifte, ihracat geri ödemeleri ile fiziksel müdahale ve lisans ödemeleri için ayrı Ödeme Kuruluşları bulunmakta, diğer işlemler için ise iki seçenek sunulmaktadır; ya bu işlemleri yapan iki ayrı Ödeme Kuruluşu ya da doğrudan ödeme konusunda yerel ofisleri olan tek bir Ödeme Kuruluşu. Dördüncü ve son alternatif, “Fransa Modeli Benzeri Ödeme Kuruluşu”dur. Bu modelde her ürün grubu için bir Ödeme Kuruluşu yer almakta ve her Ödeme Kuruluşu tüm işlevleri yerine getirmektedir. Ancak Ödeme Kuruluşu sayısının fazla olması bir Koordinasyon Kurumunu gerekli kılmaktadır.

Şimdi bu dört alternatifte bir göz atacak olursak :

Şekil – 29. Türkiye İçin 1. Alternatif: Bölgesel Ofisleri Olan Tek Bir Ödeme Kuruluşu¹⁷¹



Bölgesel/yerel ofisleri olan bu tek Ödeme Kuruluşu yapısında, Merkezi Ofisin işlevleri uygulama ve muhasebe olup, sadece bir tek Ödeme Kuruluşu olduğu için, bir Koordinasyon Kurumuna ihtiyaç yoktur. Merkezi Ofis içinde, İç Denetim Birimi ve FEOGA Komitesi temsilcisi de yer almaktadır.

Her ana ofis, belirlenen tek bir program çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir. Diğer piyasa önlemleri, Kırsal Kalkınmayı da içermektedir.

Bu bölgesel/yerel ofisler sadece doğrudan ödeme işlemlerini gerçekleştirmektedir.

¹⁷¹ AB Ortak Tarım Politikasına Hazırlık Projesi Raporu (yayımlanmamış)

Şekil – 30. Türkiye İçin 2.Alternatif: Doğrudan Ödemeler Dışındaki Tüm Faaliyetlerin Merkezde Toplandığı Ödeme Kuruluşu¹⁷²

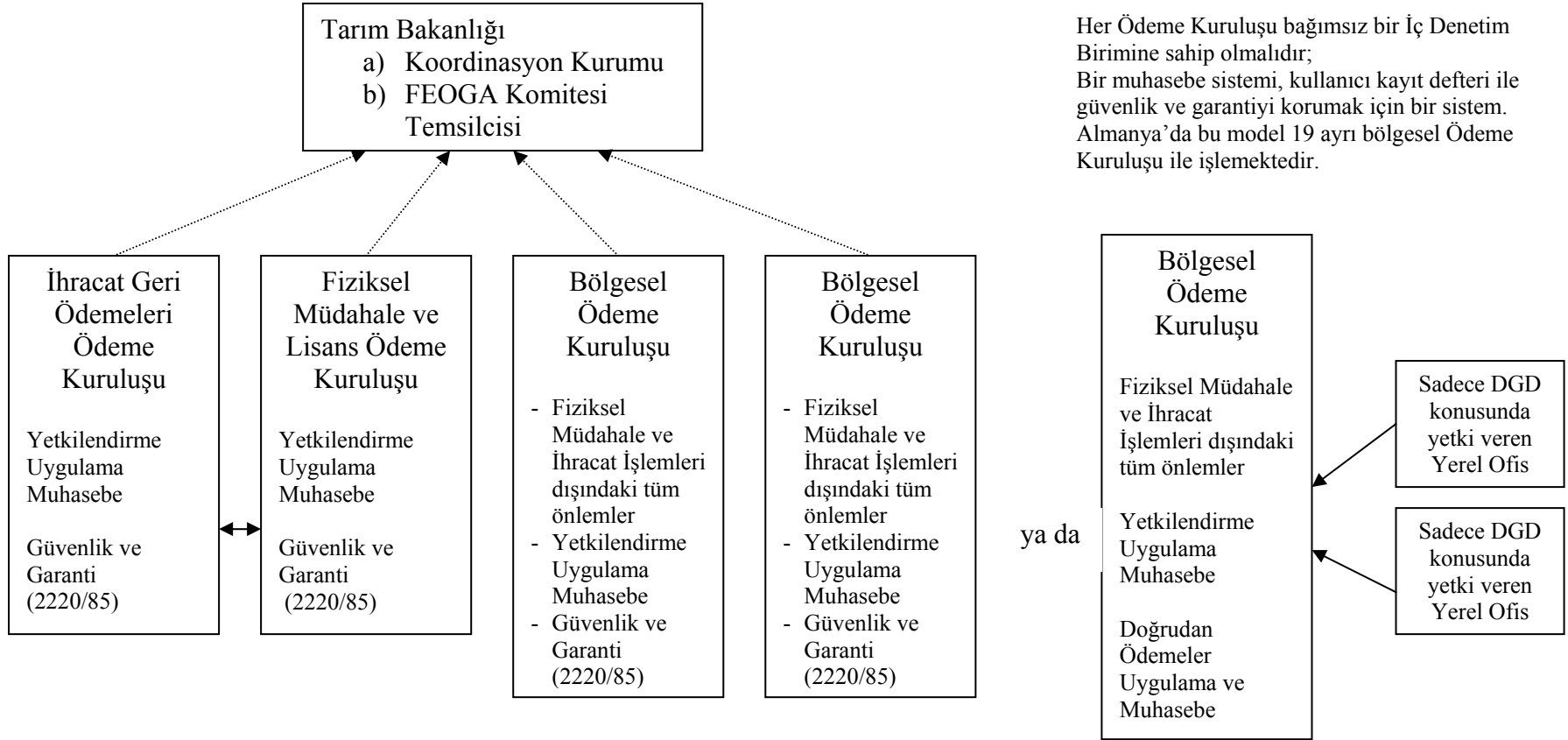


Yalnızca bir tane Ödeme Kuruluşu olduğu için bir Koordinasyon Kurumuna ihtiyaç yoktur. Doğrudan ödemeler dışındaki diğer faaliyetler; ihracat geri ödemeleri, lisans yönetimi, fiziksel müdahale, kırsal kalkınma ve piyasa destekleme önlemleridir..

Yerel ofisler merkezden idare edilmektedir. Bu ofislerde, doğrudan ödeme talepleri ile ilgili işlemler ile ödemeler ve muhasebe işlemleri için izin verilen taleplerin de tüm sevkleri yapılmaktadır..

¹⁷² AB Ortak Tarım Politikasına Hazırlık Projesi Raporu (yayımlanmamış)

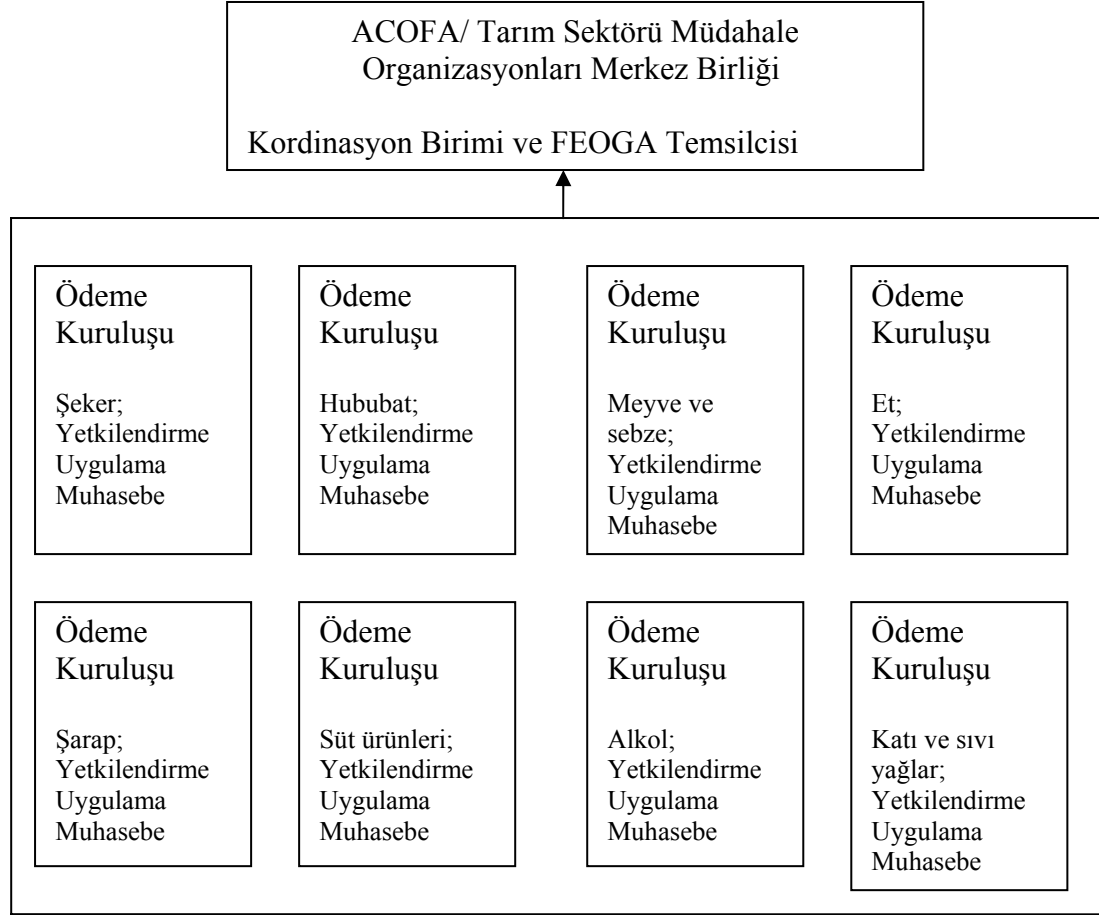
Şekil – 31. Türkiye İçin 3.Alternatif: Almanya Modeli Benzeri Ödeme Kuruluşu¹⁷³



Her Ödeme Kuruluşu bağımsız bir İç Denetim Birimine sahip olmalıdır; Bir muhasebe sistemi, kullanıcı kayıt defteri ile güvenlik ve garantiyi korumak için bir sistem. Almanya’da bu model 19 ayrı bölgesel Ödeme Kuruluşu ile işlemektedir.

¹⁷³ AB Ortak Tarım Politikasına Hazırlık Projesi Raporu (yayımlanmamış)

Şekil – 32. Türkiye İçin 4.Alternatif: Fransa Modeli Benzeri Ödeme Kuruluşu¹⁷⁴

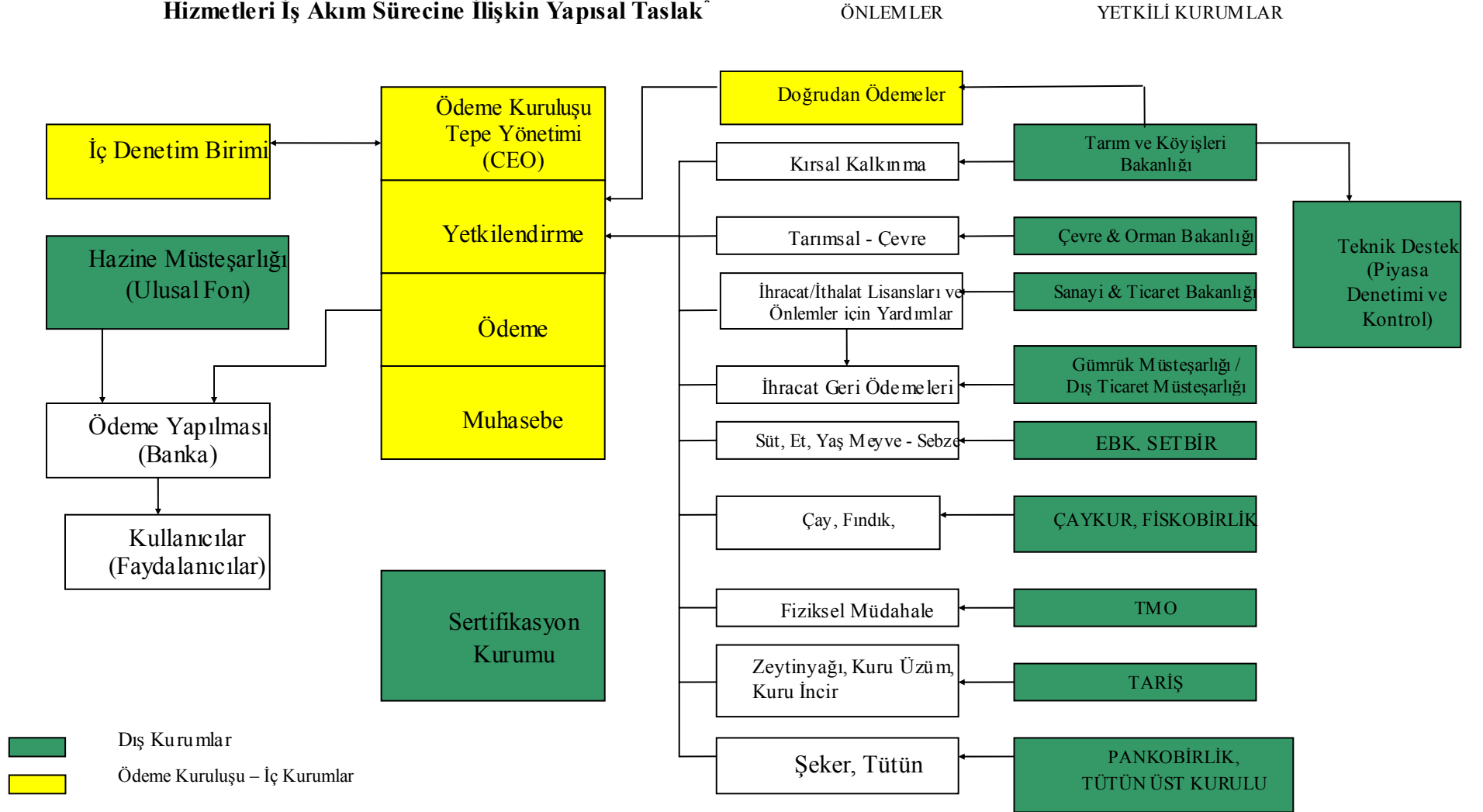


1996 yılında oluşturulan Fransız Modeli 13 Ödeme Kurumundan oluşturmaktadır. Her birinin İç Denetim Birimi, muhasebe sistemi ve tek bir referans numarası ile sağlanan kullanıcı kayıt defteri olmalıdır. Ödeme Kuruluşunun sayısının çok olması, Koordinasyon Kurumunun daha fazla çalışması anlamına gelmektedir. Koordinasyon Kurumu, özellikle aylık raporlar hazırlar ve hesapların temizlenmesi işlemini yürütür.

¹⁷⁴ AB Ortak Tarım Politikasına Hazırlık Projesi Raporu (yayımlanmamış)

Ödeme Kuruluşu oluşturulmasına ilişkin bu dört farklı alternatif yapısı incelediğinde, hiç birisinin tam anlamıyla Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılayamadığını ancak "Bölgesel Ofisleri Olan Tek Bir Ödeme Kuruluşu" modelinin ülkemiz için en uygun ve en avantajlı model olduğu görülmüştür. Tüm fonksiyonların tek bir Ödeme Kuruluşu tarafından gerçekleştirildiği bu modelde, bölgesel/yerel ofisler tarafından sadece doğrudan ödeme işlemleri gerçekleştirilmekte ve bölgesel/yerel ofislerin sayısı ihtiyaca göre belirlenmektedir. Bu modele göre, tek bir yararlanıcı veri tabanı olduğu için işlerin takip edilmesi daha kolay olmakta ve daha iyi bir finansal kontrole olanak sağlanmaktadır. Tek bir Ödeme Kuruluşu olduğu için bir Koordinasyon Kurumuna da ihtiyaç duyulmamakta ve bu durum, modeli daha ekonomik ve kolay uygulanabilir kılmaktadır. Bu modelde ayrıca İhracat Geri Ödemeleri, Fiziki/Maddi Müdahale, Doğrudan Geri Ödemeler ve kırsal kalkınmayı da içeren Diğer Piyasa Önlemleri ile ilgili ana ofisler bulunmaktadır. Bölgesel / yerel ofislerde sadece doğrudan ödeme işlemleri gerçekleştirilmekte olup sayıları 81 ile dağıtılabileceği gibi birkaç il için birleşik / ortak bir bölgesel ofis de olabilir. Ancak, Yerel Yönetimler Yasa Tasarısının kanunlaşması sözkonusu olursa, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının il düzeyinde taşra birimi olmayacağı için Ödeme Kuruluşunun bu yerel/bölgesel ofislerinde, belediye ve/veya valilik bünyesindeki tarım dairesi bünyesinde görev alan tarım uzmanları çalışmalıdır. Bu yerel ofislerden gelen bilgiler, Ödeme Kuruluşu içindeki Doğrudan Ödeme Ana Ofisinde toplanmaktadır. İhracat geri ödemeleri, fiziksel müdahale ve kırsal kalkınma ile ilgili olan diğer piyasa önlemleri için ise sadece birer tane ana ofis düzeyinde ofis bulunmaktadır.

Şekil – 33. Türk Ödeme Kuruluşunun Mali ve Teknik Hizmetleri İş Akım Sürecine İlişkin Yapısal Taslak*



* AB Ortak Tarım Politikasına Hazırlık Projesi Raporu (yayımlanmamış) / (Yeniden Uyarlanmıştır)

5.2 Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu

Yukarıda detaylıca anlatılan OTP Hazırlık Projesinin OPD Bileşeni ve Eylem Planı ile ilgili çalışmalar neticesinde Ödeme Kuruluşuna ilişkin çalışmaları yürütecek bir Alt Çalışma Grubunun varlığına ihtiyaç hasıl olmuştur. Bu bağlamda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca (TKB) yürütülen ve Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesine bağlı olan OPD Çalışma Grubunun bünyesinde, Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu oluşturulmuştur¹⁷⁵.

Ancak Haziran – 2004'te Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı arasındaki toplantılar ve Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi kararlarına göre yapılan yeni düzenlemelerle birlikte, oluşturulan Yatay Konulara İlişkin Düzenlemelere Uyum Çalışma Grubunun bünyesinde, “Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonuna Yönelik İdari Yapıların Oluşturulması” isminde bir Alt Çalışma Grubunun kurulması kararlaştırılmıştır¹⁷⁶. Bu alt çalışma grubu, yoğun bir şekilde Ödeme Kuruluşu üzerine çalıştığı için zaman içerisinde “Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu” adını almıştır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığında (DİATK) görevli olan AB Uzmanlarının koordine ettiği Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu, ilk toplantısını 29 Eylül 2004 tarihinde gerçekleştirmiştir. Ödeme Kuruluşu konusunda çalışan DİATK AB Uzman ve Uzman Yardımcıları, 2004 yılı Haziran ayında, AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanması İçin Hazırlık Projesi kapsamında elde edilen bulguları ve AB'deki Ödeme Kuruluşlarının yapılarına ilişkin detaylı bilgiler içeren “AB'de Ödeme Kurumları ve Türkiye'de Ödeme Kurumlarının Kurulması” konulu bir rapor hazırlayarak, ilgili daire başkanlığı ile ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığının üst düzey yöneticilerine sunmuşlardır. Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubunun ilk toplantısında, bu rapor katılımcılara dağıtılmıştır. Alt Çalışma Grubunun Başkanı ve Koordinatörü olan AB Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından, AB'de Ödeme Kuruluşları konulu detaylı bir sunumlar yapılmıştır.

Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubunun toplantılarına ve faaliyetlerine katılan Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bünyesindeki kurumlar şunlardır:

¹⁷⁵ www.tarim.gov.tr (11.08.2004)

¹⁷⁶ www.abgs.gov.tr (09.10.2004)

- Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı (DİATK)
- Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı (APKK)
- Tarımsal Üretim Genel Müdürlüğü (TÜGEM)
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
- Tarımsal Desteklemeler Genel Müdürlüğü (TEDGEM)
- Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (TAGEM)
- Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO)
- Tarımsal İşletmeler Genel Müdürlüğü (TİGEM)

Ayrıca, Türk Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ile eski Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü temsilcileri de bu ilk toplantıda yer almışlardır. Bu toplantıda, 2004 – Ekim sonunda tekrar toplanılması, bu zamana kadar DİATK AB uzmanlarınca hazırlanan raporun incelenmesi ve yazılı olarak kurum görüşlerinin bildirilmesi kararlaştırılmıştır.

27 Ekim 2004 tarihinde gerçekleştirilen 2.toplantıda iki ayrı gündem maddesi ele alınmıştır:

- i) Ödeme Kuruluşunun oluşturulmasına ilişkin yapısal çalışmalar
- ii) AB mevzuatı ile ilgili çalışmalar ve milli mevzuatın hazırlanması.

2.Toplantıya katılan kurum temsilcilerinin, “Azaltılmış Fransa Modeli” ve “Bölgesel Ofisleri Olan Tek Ödeme Kuruluşu” adı altındaki iki alternatifi destekledikleri görülmüştür. İlgili AB mevzuatlarının Türkçe’ye çevrilmesi için; Türkiye İncir, Üzüm, Pamuk, Zeytin Ve Zeytinyağı Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TARİŞ), Pancar Ekicileri Kooperatifleri Genel Müdürlüğü (Pankobirlik), Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üretici Birliği (SETBİR), T.C. Şeker Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK) gibi özel bütçeli ve tercüme imkanları daha geniş olan kurumların da Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu toplantılarına katılmasına karar verilmiştir. Böylelikle, tarım sektöründeki paydaşlarla da iletişime geçilmiş olunması hedeflenmiştir.

10 Kasım 2004’te Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubunun 3.Toplantısı yapılmıştır. Alt Çalışma Grubu toplantılarına yeni katılan T.C. Şeker Kurumu, TAPDK, TARİŞ, Pankobirlik ve SETBİR temsilcileri için, o zaman kadar yapılan çalışmalar özetlenmiş ve Ödeme Kuruluşları konusunda bilgiler verilmiştir. Bu toplantının en

önemli sonucu, 2003 Yılı Ulusal Programında yer alan ilgili AB mevzuatının katılımcı kurumlara paylaştırılarak Türkçe tercümelerinin elde edilmesi yoluna başvurulmasıdır. Bu yöntem ile ilgili AB mevzuatı Türkçeleştirilmiştir.

3.Toplantıdaki bir diğer önemli husus, 25 Kasım 2004 tarihinde, AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü - Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi olan TAİEX tarafından, ABGS'de düzenlenen ve Fransa Müdahale Ofisi ONIC' Danışmanlarının vereceği, "Ödeme Kuruluşları" konulu sunumuna katılım sağlanmasıdır.

25 Kasım 2005 tarihinde Ankara'da düzenlenen ve Ödeme Kuruluşları konulu TAİEX Sunumu, bir anlamda, Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu üyelerinin toplantı yapmasına, görüş alış – verişinde bulunmasına olanak sağlamıştır. Gün boyu devam eden sunum ve toplantılara ara verildiğinde, Türkiye'de kurulması düşünülen ve SAPARD Ajansı benzeri olan Kırsal Kalkınma Ajansı (KKA) ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından koordine edilen Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) çalışmaları tartışılmıştır.

Bu çerçevede, ileriki bölümlerde detaylıca değinileceği üzere, BKA'lar ile KKA'nın yapısının çok farklı olduğu, bu kurumların birbirleriyle karıştırılmasının çok sakıncalı olacağı ve BKA'ların asla KKA'nın görevlerini yürütemeyeceği fikri hasıl olmuştur. Buna göre, BKA'lar bölgesel kalkınma odaklı çalışmakta olup, daha çok sosyal ve ekonomik konulara ve KOBİ'lerin geliştirilmesine önem verirler. KKA ise, tarım ve kırsal kalkınmaya öncelik veren ve çiftçiler ile tarımsal – gıda üretimi yapan üreticilere dönük çalışmaktadır.

Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu, 4. ve son toplantısını 13 Mayıs 2004'de gerçekleştirmiştir. Toplantılara uzun bir süre ara verilmesinin nedeni, Alt Çalışma Grubunu koordine eden DİATK AB uzmanlarının, Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Çalışma Grubunun faaliyetlerine de katılmasıdır. Bu bağlamda, AB Komisyonunca, Türkiye'de SAPARD Ajansı benzeri bir Kırsal Kalkınma Ajansı'nın kurulması istenmiştir. AB uzmanları da işte bu yapılanmaya yönelik olarak çalıştıklarından dolayı, Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubunun toplantıları düzenli olarak yapılamamıştır. Ancak, faaliyetlere hiç ara verilmemiş ve ilgili AB tüzüklerinin tercümeleri sıkı bir şekilde takip edilerek paylaşılan mevzuatın hemen hemen hepsinin Türkçe'ye çevrilmesi sağlanmıştır.

Toplantılara ara verilen bu 5 aylık süreç içerisinde, Alt Çalışma Grubuna başkanlık yapan AB Uzmanları, 5 Mart – 12 Mart ve 20 Mart 2005 tarihlerinde, dönemin Tarım ve Köyişleri Bakanına üst düzey Bakanlık yöneticilerine, Ödeme Kuruluşları ve Kırsal Kalkınma Ajansları ile Bölgesel Kalkınma Ajansları konulu üç farklı sunum yapmışlardır. Nitekim bu konularla ilgili olarak Bakan, Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları ile diğer üst düzey yetkililerin bilgilendirilmeleri ile Ödeme Kuruluşu ve SAPARD Ajansı çalışmalarında belirgin bir hızlanma sözkonusu olmuştur.

Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu, 13 Mayıs 2005 tarihli son toplantısında, yukarıda değinilen BKA'lar ile KKKA arasındaki farklara yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda, üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşecek olan Kırsal Kalkınma Ajansının, mutlaka kendi yerel ofislerine sahip olması ve Bölgesel Kalkınma Ajansları bünyesi içerisinde yer alma fikrine karşı çıkılması kararlaştırılmıştır. Yetkili Otorite konusunda Tarım Bakanlığı Çerçeve Kanununda atıfta bulunulması ve Tarım Bakanlığının, Ödeme Kuruluşu konusunda Yetkili Otorite olarak seçilmesi isteği karara bağlanmıştır. Nitekim, taslak kanun üzerinde çalışan TKB – Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu (APKK) yetkilileri, çerçeve metne bu yönde bir ilave yapmışlardır. 13 Mayıs 2005 tarihindeki 4.Toplantıda ayrıca, Bakanlık dışındaki diğer tarım sektörü paydaşlarının ve bilhassa Ziraat Mühendisleri Odası (ZMO), Türkiye Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği (TZYMB), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Gıda Mühendisleri Odası (GIDAMO), İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), ilgili kooperatifler ile STK'ların katılımıyla geniş çaplı bir tanıtım toplantısının yapılması kararlaştırılmıştır. Bundan sonraki ikinci adım ise benzer bir toplantının ABGS, Hazine Müsteşarlığı, DPT, Başbakanlık Müsteşarlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, T.C. Ziraat Bankası ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi resmi kurum ve kuruluşların katılımıyla yapılacaktır. Buna göre, Ödeme Kuruluşu ve SAPARD Ajansı benzeri Kırsal Kalkınma Ajansı konusunda bilgilendirilen bu kurumların üst düzey yöneticileri ve konuyla ilgili uzmanları, daha işbirlikçi bir anlayış içerisinde çalışarak, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının AB Müzakere sürecindeki bu zorlu yapılanma macerasına katkıda bulunacaklardır.

Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubuna başkanlık eden AB Uzmanları, tüm bu süre zarfında değişik toplantılara ve görüşmelere katılarak, Ödeme Kuruluşu

konusunda Türkiye'deki çalışmalardan haberdar olunmasını sağlamışlardır. Bu bağlamda, 15 – 16 – 17 Kasım 2004 tarihlerinde, Brüksel'de düzenlenen “Ödeme Kuruluşlarının Akreditasyonu” ve “Ödeme Kuruluşlarının Denetlenmesi” konulu 2 ayrı TAİEX seminerine katılan AB uzmanları, 30 Mayıs ila 03 Haziran tarihleri arasında Ankara'da düzenlenen “AB Kırsal Kalkınma Programı ve SAPARD Ajansları” konulu TAİEX seminerlerinde de yer almışlardır. AB SAPARD Programı eski Direktörü tarafından verilen 5 günlük bu seminerlerde, konuyla ilgili çeşitli sunumlar ve karşılıklı tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 16 Eylül 2005'te, ilgili diğer resmi kurumların, STK'ların, özel sektörün ve tüm tarım sektörü paydaşlarının geniş katılımının gerçekleştiği bir bilgilendirme toplantısı yapılmıştır. Ödeme Kuruluşlarına ilişkin bu bilgilendirme toplantısı ile gerek Bakanlığın diğer birimleri, gerek ilgili Bakanlıklar ve kuruluşlar işbirliğine davet edilmiştir.

Bu arada, 4 Mayıs 2005 günü, Hollanda Ödeme Kurumu NSIR'ın Dış İlişkiler Direktörü ile Ankara'da bir görüşme yapan AÇG üyeleri, özellikle balıkçılık ve su ürünleri desteklerini gerçekleştiren Ödeme Kuruluşları hakkında bilgi almışlardır. Bu bağlamda, Hollandalı uzmanlarca 26 – 27 Eylül 2005 tarihlerinde Türkiye'de bir seminer düzenlenmiştir. Bu seminer ile konuyla ilgili tüm detayların tartışılmış ve Ödeme Kuruluşuyla ilgili olarak Hollanda'nın tecrübelerinden faydalanılmıştır.

Son zamanlarda ise AB Uzmanları, Türkiye'de kurulması planlanan ve IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi düşünülen Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu ile ilgili kuruluş kanun tasarısı ve gerekçesi üzerine çalışmaktadırlar. 2005 yılı içerisinde kanun tasarısının Meclisten geçerek yasalaşması ve bahse konu kurumun 2006'da çalışmalarına başlayarak IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi beklenmektedir.

5.3 AB Katılım Öncesi Aracı (IPA) ve Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)

Bazı yeni uygulama ajanslarının yer alacağı Katılım Öncesi Aracı (IPA, Instrument for Pre-Accession) Programı, 2007 – 2013 yılları arasındaki AB Mali Yardımlarının ve Katılım Öncesi Yardım Mekanizmasının niteliklerini belirlemektedir. IPA Programı, daha önceki ISPA, SAPARD, PHARE ve CARDS programlarının birleşmesinden oluşmaktadır.

IPA = SAPARD + PHARE + ISPA + CARDS

Bu bağlamda, bu farklı 4 program ile AB – Türkiye Mali İşbirliği Programının içeriklerinin 2007’den itibaren IPA adı altında yürütüleceğini söyleyebiliriz¹⁷⁷. Daha henüz tartışmaları devam eden ve AB Komisyon ile Üye Ülkeler arasında IPA üzerindeki yetki paylaşımının belli olmadığı, bu yeni sistemin yaklaşık 15 milyar € civarında bir bütçeye sahip olacağı tahmin edilmektedir.

Çok yıllık programlamaya tabi olacak olan IPA’nın “n+2+1” modelini benimsemesi planlanmaktadır. Ancak daha henüz hiçbir şey netleşmemiştir. İlgili AB tüzüklerine ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Ancak belli olan şey, IPA Programının beş ayrı bileşenine sahip olmasıdır¹⁷⁸. Bunlar:

- Kurumsal Kapasite Geliştirme,
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği,
- Bölgesel Kalkınma
- İnsan Kaynaklarını Geliştirme ve
- Kırsal Kalkınma

Kurumsal Kapasite Geliştirme Bileşeninin içerikleri şu şekildedir:

- AB mevzuatı ile uyum sağlanması,
- Kamu Yönetimi Reformu,
- Adalet ve İçişlerinde Reform,
- Sivil Toplum Gelişimi ve İnsan Hakları,
- Çevresel Politikalar,
- Eğitim Sisteminde Reform ve Profesyonel Eğitim,
- Sağlık Sisteminde Reform,
- Ulaştırma, Bilgi, Enerji ve Diğer İletişim Ağlarının Geliştirilmesi,
- KOBİ’leri ve Ticaret Amaçlı Diğer Altyapıları Destekleme,
- Mali Kontrol

IPA’nın Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni kapsamında, sınır ötesi işbirliği ile uluslar üstü ve bölgeler arası işbirliği gibi konular bulunmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Bileşenini içeriği ise;

¹⁷⁷ İnci ATAÇ RÖSCH, IPA Programı Sunumu, ABGS, Ankara, 15.04.2005

¹⁷⁸ SCHRODER, Financial Cooperation Committee Meeting, Presentaiton, EUGS, Ankara, March.10.2005

- Ulaştırma Altyapısı,
- Su, kirli su ve hava kalitesine vurgu yapan Çevre Altyapısı,
- Yenebilir enerjiler ile enerji verimliliğine odaklı Enerji Altyapısı,
- Eğitim Yatırımları,
- Sağlık Altyapısı ve
- KOBİ'lerin Desteklenmesi şeklindedir.

İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşeni;

- İşçilerin ve Girişimcilerin Adaptasyonu,
- İstihdam,
- Sosyal Kapsam,
- Reformlar İçin Ortaklık,
- İnsan Sermayesine Yatırımlar (bilimsel ve mesleki eğitim)
- Kapasite Geliştirme,

Kırsal Kalkınma Bileşeni altında ise henüz kesinleşmemekle beraber şu tedbirler yer almaktadır¹⁷⁹:

1. AB standartlarında yeniden yapılandırma ve durumun iyileştirilmesi için çiftlik yatırımları, tarımsal işletmelerin desteklenmesi,
2. AB standartlarında yeniden yapılandırma ve durumun iyileştirilmesi için tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik yatırımlar,
3. Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi,
4. Kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi,
5. Üretici gruplarına teknik destek verilmesi,
6. Tarım – çevre ve hayvan refahı programları (pilot düzeyde),
7. Yerel ortaklıklar yoluyla yerel kırsal kalkınma stratejileri ve entegre kırsal kalkınma stratejilerinin ortaya konulması ve uygulanması için kırsal toplulukların hazırlanması (pilot düzeyde),
8. Eğitim,
9. Teknik yardım.

IPA Programına uyum için Türkiye'nin yapması gerekenlerin başında;

- ilgili bileşenlerdeki alanlar için stratejiler çıkarılması,

¹⁷⁹ ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, Katılım Öncesi Aracı (IPA) – Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Ankara, s.3, www.abgs.gov.tr (11.08.2005)

- kaynakların gerektiği gibi kullanılabilmesi için kurulması zorunlu olan idari yapıların oluşturulması ve
- süreç, yöntem ile prosedürlerin belirlenmesi sayılabilir.

Bölgesel Kalkınma ile İnsan Kaynakları Bileşenleri için ortak bir Koordinatör Kuruluş belirlenebilir¹⁸⁰. Bunun için, İŞKUR'un (İş ve İşçi Bulma Kurumu) desteğini almış olan DPT'nin içindeki birim örnek alınabilir. Bu koordinatör kuruluş sadece AB ile iletişimi ve ülke içindeki koordinasyonu sağlamakla kalmayacak ayrıca bir Yetkili Otorite gibi çalışacaktır. Yönetimden Sorumlu Kuruluş ise bir anlamda Yönetim Otoritesi olarak Uygulayıcı Kuruluşları seçecek ve yapılandıracaktır. Bölgesel Kalkınma için DPT bünyesinde yürütülen Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Kırsal Kalkınma dışındaki diğer bileşenler için ise çevre, insan kaynakları ve ulaştırma ile ilgili bazı olası ajansları örnek verebiliriz. Bu uygulama ajanslarının akreditasyonu 1.5 – 2 yıl gibi uzunca bir sürede gerçekleşebileceği için biran önce çalışmalara başlatılması ve devam eden çalışmaların ise hızlandırılarak bitirilmesi gerekmektedir.

Kırsal Kalkınma için uygulayıcı kurum olarak Kırsal Kalkınma Ajansı kurulması gerekmekte olup bu konu, ileriki bölümlerde detaylıca incelenecektir.

Her bir IPA bileşeni için koordinatör kuruluş, yönetimden sorumlu kuruluş, uygulayıcı kuruluş ve faydalanıcılar (kurum + kişi toplulukları) belirlenmeli ve çalışmalar bu çerçevede ilerlemelidir. İleride kurumlar arası sürtüşme ve görev – yetki paylaşımı kavgası olmaması için bu konular hızlı, çabuk, etkili ama hassas bir şekilde ele alınmalıdır. Bunun yanı sıra, sektör stratejisi çalışmalarına alışık olmayan Türk kamu hizmeti görevlileri ile koordinasyon eksiklikleri ve kurumlardaki idari kapasite yetersizliği, Türkiye'yi bekleyen diğer handikaplardır. Bu tür olası sorunlarını aşan bir Türkiye, IPA Programından payına düşeni alma konusunda daha şanslı olacaktır.

5.3.1 IPA Programı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)

Konuyla olan ilgisinden dolayı, aşağıdaki satırlarda Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) üzerinde detaylı bir biçimde durulmuştur.

¹⁸⁰ RÖSCH, IPA Programı Sunumu, 15.04.2005

IPARD, daha önce aday ülkeler için uygulanan SAPARD Programı ile ilkeler ve uygulama açısından büyük benzerlikler taşımaktadır. Bu bileşenin temel amacı; AB OTP'sıyla ilgili müktesebatın hazırlanmasına ve aday ülkelerdeki tarım sektörü ile kırsal alanların sürdürülebilir bir biçimde adaptasyonu için bazı önceliklere ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır¹⁸¹. Bu bağlamda desteklenecek faaliyetlerde öncelik:

- pazar verimliliği, kalite ve sağlık standartlarının iyileştirilmesi ile
- kırsal alanlarda yeni istihdam oluşturulması gibi konulara verilmektedir.

IPARD, IPA içerisindeki diğer bileşenlerden farklı olarak, fonların tüm mali kontrolünün aday ülkeye tevdi etmekte yani Geliştirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS) getirmektedir. Bu sistem; ulusal akreditasyon ve akredite olan kuruluşun izlenmesi Komisyon tarafından akredite olmuş IPARD Ajansına fon yönetiminin devri ve uygulamaların daha sonra denetlenmesi gibi ilave unsurları öngörmektedir.

Bütün bunlar, IPARD'la ilgili farklı bir uygulama ve programlama mekanizması ortaya koymaktadır:

- Programlama için fonların hangi faaliyetlere (tedbirler) yönelik projeler için hangi koşullarda kullanılabileceğini gösteren bir Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması, planın Komisyon'la müzakere edilerek onaylanması ve
- Uygulama mekanizması için ise öncelikle bir Kırsal Kalkınma Uygulama ve Ödeme (IPARD) Ajansının kurulması, Ajansın planda öngörülen tedbirlerin her birisi için ayrı ayrı olmak üzere, akredite edilmesi ve projelere desteklerin verilmeye başlanabilmesi için ilgili tedbirle ilgili Komisyon tarafından yönetim devrinin yapılması düşünülmektedir.

IPA'nın diğer bileşenlerinde ilgili diğer idari yapılar oluşturulana kadar, Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) aracılığıyla fonların kullanılması mümkün iken, IPARD kaynaklarının kullanılması için fonların yönetimin IPARD Ajansına (Kırsal Kalkınma Uygulama ve Ödeme Ajansı) devrine yönelik kararın alınmış olması gerekmektedir. Yukarıda bahsedilen programlama ve uygulama mekanizmasına yönelik düzenlemeler tamamlanmadan bu devir kararı alınamadığından, kırsal kalkınma projeleri için herhangi bir kaynak kullanılması mümkün olamamaktadır. Bu nedenle Türkiye'de IPARD Ajansı kurulması

¹⁸¹ ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, a.g.e., s.1

yönündeki çalışmalar olgunlaştırılmalı ve tüm kurumlar buna yönelik olarak faaliyetlerini geliştirerek bahse konu ajansı kuracak olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığına yardımcı olmalıdırlar.

IPARD Bileşeninin Programlama Mekanizmasını incelediğimizde, aday ülkelerin kendi tarım sektörü ve kırsal alanların ihtiyaçları çerçevesinde Kırsal Kalkınma Planı hazırlamaları gerektiği görülmektedir. Bu Plan içerisinde IPARD kapsamında öncelikli faaliyetler (tedbirler) seçilerek, bu kapsamda desteklenebilecek projelere ilişkin her türlü detaya yer verilmesi gerekmektedir. Kırsal Kalkınma Planında aşağıda belirtilen bilgilerin bulunması gereklidir:

- Mevcut durumun (farklılıklar, sorunlar, daha önce ayrılan kaynaklar, bunların etkileri vb.) sayılarla tanımı;
- Sektör analizi esasında önerilen stratejinin tanımı, hedefleri, seçilen öncelikler, coğrafik kapsamı;
- Yukarıda belirtilen hususları geçerli kılan ön değerlendirmede yer alan sonuç ve tavsiyeler;
- AB, ulusal ve bazı durumlarda diğer uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak kaynakları özetleyen gösterge niteliğinde bir finansman tablosu;
- Planı uygulamak için seçilen tedbirlerin ve faydalanıcıların tanımı,
- İzleme ve değerlendirme gibi planın doğru biçimde uygulanmasını temin etmeye yönelik düzenlemeler;
- Programın uygulanmasından sorumlu yetkili merci ve diğer sorumluların isimleri ve
- Yetkili merciler, organlar ile sosyo-ekonomik ve çevreyle ilgili tarafları birleştirmek için yapılan düzenlemeler ile bunlarla yapılan işişarelerin sonuçları.

Görüldüğü üzere, planda önceliklerin ve bu öncelikler altında desteklenecek faaliyetlerin (tedbirlerin) belirlenmesinde, sektör analizi büyük öneme sahiptir. Sektör analizinde, aşağıdaki bilgiler bulunmalıdır¹⁸²:

- Sektördeki üretici/çiftçi, işleme sanayi, pazar ve ticaret ve hükümet politikalarındaki mevcut durumun tanımı,
- Bunların AB standartlarına ulaşma düzeyinin analizi,
- Geçmişteki eğilimler ve geleceğe yönelik muhtemel gelişmeler,

¹⁸² ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, a.g.e., s.2

- Sektör düzeyinde güçlü ve zayıf yanların tanımlanması ve
- Sektör için tavsiyelerin yer aldığı sonuçlar.

Planın aşağıdakiler doğrultusunda ön değerlendirmesinin yapılması gereklidir:

- Güçlü, zayıf yönler , fırsat ve tehlikelerin (SWOT) analizi,
- Hedef ve ihtiyaçların tanımı,
- Önerilen stratejinin beklenen ekonomik, çevre ve sosyal etkilerine ilişkin açıklamalar,
- Mevcut durum tanımları,
- Sayısallaştırılmış hedef düzeyi,
- Program süresince yapılacak değerlendirmeler.

Bütün bunlardan anlaşılacağı üzere, hazırlanacak planda sektör analizi esas alınarak hangi alt sektörlere öncelik verileceği, bu sektörlerde hangi faaliyetlerin ve tedbirlerin ele alınacağı, bu tedbir ve faaliyetlere yönelik projeleri gerçekleştireceklerin kimler olacağı, projeler için ne tür harcamaların uygun olduğu, bunların seçim kriterlerinin neler olacağı gibi ayrıntılı hükümler ile uygulama mekanizmalarına yer verilmesi gerekmektedir. Kırsal Kalkınma Planı daha sonra bağımsız kişiler tarafından ön değerlendirmeye tabi tutulmakta, onların tavsiyeleri doğrultusunda nihai şekli verilen plan, Komisyonla müzakere edilerek, Kırsal Kalkınma Programı adını alacak ve uygulamaya esas belge niteliği kazanmaktadır.

IPARD'ın uygulanmasının, SAPARD uygulaması ile aynı olması beklendiğinden, planı ve programı hazırlamak, Komisyonla müzakere etmekten sorumlu bir Yönetim Otoritesinin (merciinin) belirlenmesi gereklidir. Programın izlenmesi için ayrıca bir İzleme Komitesi kurulması da gerekmektedir. İlgili kamu kurum ve kuruluşları, sosyal taraflar ve Avrupa Komisyonunun temsilcilerinden oluşan İzleme Komitesi esas itibarı ile yardımın ve uygulamanın etkinliği ve kalitesini temin etmekle yükümlüdür. Bu bağlamda İzleme Komitesi:

- Her bir tedbire yönelik seçim kriterlerini gözden geçirir ve onaylar,
- Belirlenen hedefler doğrultusunda ilerlemeleri izler,
- Başta farklı tedbirler için belirlenen hedeflere ulaşılması olmak üzere, uygulama sonuçlarını inceler,

- Komisyona gönderilmeden önce yıllık ve nihai uygulama raporlarını gözden geçirir ve onaylar,
- AB fonlarının tahsisine yönelik herhangi bir Komisyon kararı ile ilgili her türlü değişiklik ile ilgili önerileri inceler ve kabul eder;
- Belirlenen hedeflere ulaşılmasını hızlandıracak ve kolaylaştıracak uygun ayarlama ve düzeltmeler konusunda IPARD Ajansına tavsiyelerde bulunur.

IPARD Bileşeninin Uygulama Mekanizmasını incelediğimizde, EDIS kapsamında aday ülkelerin kendi idari kapasitelerini geliştirmesi beklenmekte ve programın yönetimi ile kontrolünün ilgili ülkenin sorumluluğunda kurulmuş bir Ödeme Kuruluşu tarafından yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda kırsal kalkınma için ayrılacak fonların kullanılması için bir IPARD Ajansı kurulması zorunludur¹⁸³. Ajansın, AB Ortak Tarım Politikası harcamalarının yapıldığı Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonunun (FEOGA) Garanti Bölümünde öngörülen hesapların ibrasına yönelik işlemler (son denetim, hesapların ibrası ve uygunluğu kararı) gibi kapsamlı uygulamalardan sorumlu olması düşünülmektedir. İşlemler ve sorumluluklar FEOGA ile aynı olduğundan, IPARD Ajansının adaylık sürecinde gerekli deneyimi kazanması ve üyelik sonrasında, FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüştürülmesi beklenmektedir.

Burada özellikle dikkat edilmesi gereken husus, FEOGA'da hesapların ibrası sırasında bazı ödemelerin usulüne uygun olarak yapılmadığı tespit edildiğinde, usulsüz olan ödemelerin üye devletten geri alınması uygulamasıdır. Bu geri alınamadığı takdirde, ilgili ülkeye bir sonraki yılda yapılacak tahsisatlarda indirimle gidilmektedir. IPARD Fonları için de benzer bir uygulama sözkonusu olacaktır.

IPARD Ajansının temel görevleri kısaca aşağıdaki gibidir:

- Başvuruların istenmesi, Planda belirlenen kriterler kapsamında projelerin seçimi,
- Tahsisat (taahhüt) ve ödemelerin onaylanması,
- Ödemelerin yapılması,
- Tahsisat (taahhüt) ve ödemelerin muhasebesi,
- Kontroller (proje öncesi ve sonrası),
- Raporlama.

¹⁸³ ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, a.g.e., s.4

IPARD Ajansının temel olarak, personel ve yaptıkları işler bakımından birbirinden bağımsız iki birimden oluşması gerekmektedir. Bu birimler ve görevleri şu şekildedir.

Tablo – 11. IPARD Ajansının Temel Birimleri ve Görevleri¹⁸⁴

UYGULAMA BİRİMİ	ÖDEME BİRİMİ
<ul style="list-style-type: none">- Proje başvurularının ilgili esaslar çerçevesinde kontrolü- Proje öncesi ve sonrası sahada denetimler- Proje kapsamında işe başlanması onayının verilmesi- Proje kapsamındaki işlerdeki ilerlemelerin izlenmesi- İç denetim	<ul style="list-style-type: none">- Ödemenin yapılması- Muhasebe- İç denetim- Ödeme taleplerinin kontrolü- Proje sonrası saha denetimlerinin yapılması- Ödeme onayının verilmesi

Yukarıda da belirtildiği üzere, fon kaynaklarının kullanılabilmesi için Planda yer alan her bir tedbirle ilgili olarak, Ajansa yönetim devrinin yapılması gerekmektedir. Bu devir bir Komisyon Kararı ile yapılabilmektedir. Bu kararın verilebilmesi için, kurumun ilgili tedbirler konusunda akredite olması gerekmektedir.

Akreditasyon işlemi daha karmaşık bir idari yapıyı gerektirmekte olup kabaca iki aşamalıdır:

1. Yetkili merciin yani Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin (NAO) belirlenmesi (halihazırda ülkemizde bu belirleme yapılmış olup, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Başbakan Yardımcısı ve Devlet Bakanı Sayın Ali Babacan'dır). Sistemde NAO'nun görevleri, IPARD Ajansının idari, ödeme, kontrol ve muhasebe işlemleri ile projelerin seçimi, ihalesi, sözleşmelerin yapılması ve satın alma kurallarını içeren yapılarının AB tarafından belirlenen kriterler çerçevesinde inceleyerek akredite etmek; program süresince akreditasyon kriterlerinin uygulanmasını izlemek; topluluk katkısı fonların bütün mali

¹⁸⁴ ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, a.g.e., s.5

sorumluluğunu üstlenmek ve Komisyona yıllık muhasebe kayıtlarını göndermektir.

NAO aynı zamanda tasdik (onama) kuruluşunu belirlemek durumundadır. IPARD Ajansından bağımsız olan bu kuruluş Ajansın ve IPARD Euro hesabının yıllık hesapları ile ilgili belge düzenlemek, Ajansın yönetim ve kontrol sistemlerinin yeterliliği konusunda yıllık rapor sunmak ve fonlara ilişkin eş-finansmanı doğrulamakla yükümlüdür. Yani bu kuruluş, Sertifikasyon Kurumu görevini üstlenecektir.

2. Ulusal Fon kapsamında ayrı bir "IPARD Euro hesabının" açılması ve Ulusal Fon'da IPARD'dan sorumlu bir birim oluşturulması.

IPARD Ajansının akreditasyonu ve yönetimin devrilmesi süreçleri de oldukça külfetli bir dönemi kapsar. Öncelikle NAO, denetim listesini hazırlamalıdır. Bu listeye IPARD ve Ulusal Fon'un çalışma usul ve esasları ile yapısı incelenmektedir. Ajansın ve Ulusal Fonun ön akreditasyon raporu uluslararası kabul gören denetim standartları esasında bağımsız bir kuruluş tarafından hazırlanmalıdır. Bu tamamlandıktan sonra, NAO kendi denetimini de yaparak, Ajansı akredite etmektedir. Akreditasyon kararı AB Komisyonuna gönderildikten sonra, Komisyon tarafından yapılacak değerlendirmeler sonrasında fonların yönetimi devri kararı alınmaktadır.

Akreditasyon sırasında dikkat edilen temel hususlar kısaca aşağıdaki gibidir¹⁸⁵:

- Projelerin kabulü, seçimi, ödeme onayları, ödemelerin yapılması ve harcamaların muhasebesi gibi konularda çalışan personelin ve birimlerin görev ve sorumluluklarının birbirinden ayrı olması,
- Yapılan işler için yazılı prosedürlerin varlığı,
- Gözetim, eğitim, personelin rotasyona tabi tutulması veya hassas mevkilerde çalışanların daha kapsamlı biçimde gözetimi, yazı yazma ve imzalamadaki sorumluluklar vb.,
- Her türlü onayın kontrol listeleri ve destekleyici belgeleri esas alması ,
- Başvuru ve ödeme taleplerinin sadece yeterli denetimlerden sonra kabul edilmesi,

¹⁸⁵ ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, a.g.e., s.6

- Başvuruların zamanında işleme konulması,
- Bilgisayar sistemine erişimin kontrol edilmesi ve korunması,
- Tahsisat ve ödemelerin gerçekleştirilmesi için muhasebe ve hesaplara giren her bir kalem için tam bir denetim zinciri oluşturulması,
- İç denetim sistemi,
- Satın alma kuralları (kamu, özel),
- Görevlerin devri (ödemelerin akdedilmesi ve muhasebesi hariçtir),
- Usulsüzlükler dahil olmak üzere, alacakların farkedilmesi ve kaydedilmesine ilişkin sistem,
- Faydalanıcılar için tanıtım ve kılavuzlar,
- Uygun bir raporlama sistemi.

Fon kaynaklarının kullanımına yönelik olarak kapsamlı mali yönetim kurallarının bulunması gerekmektedir. Bunun için projelerin yaşama kabiliyetinin bulunması (fizibilite çalışmaları ve iş planı), başta ekonomik ve maliyet etkinliği konusu olmak üzere uygun mali yönetim prensiplerinin bulunması, farklı fonların aynı projelere yönlendirilmesini engellemek için gerekli kontrol mekanizmasının kurulu olması gerekmektedir.

IPARD kaynaklarından alınan fonlar ile projelerin desteklenmesi sürecine baktığımızda IPARD'ın kullanım koşullarının oldukça farklı olduğunu görmekteyiz. Buna göre Kırsal Kalkınma Planında yer alan tedbirler (öncelikler) çerçevesinde uygun olan nitelikteki projeler desteklenmektedir. Proje başvuruları IPARD Ajansına geldiğinde, bu başvurular önceden belirlenmiş olan bazı seçim kriterleri çerçevesine göre kontrol edilmektedir.

IPARD kapsamında desteklenecek projelere ayrılacak kaynakta proje sahiplerinin yapacakları katkı oranları da değişmektedir. IPARD'daki temel kural, IPARD kaynaklarının projelere yapılacak kamu katkısının en fazla %75'i olmasıdır. Kamu katkısı ise projelerin mahiyeti ve faydalanıcılara göre değişmektedir. Örneğin proje sahibi (faydalanıcı) bir çiftçi veya özel sektör kuruluşu ise, proje bedelinin %50'si kamu katkısı şeklinde finanse edilmektedir. Yani proje maliyetinin yarısı proje sahibi tarafından karşılanırken, diğer yarısı için kamu katkısı (ki bunun %75'i IPARD, %25 ulusal bütçe kaynakları) şeklinde finanse edilmektedir.

Uygulamadaki temel ilkelerden birisi, projeler için verilecek kamu katkısının (IPARD+ulusal bütçe) proje tamamlandıktan sonra yapılmasıdır. Yani proje sahibi,

projesi Kabul edildikten sonra gerekli yatırımı yapmakta, desteği ise projeyi tamamladıktan sonra yapacağı ödeme talebi sonrasında geri alabilmektedir. Bu durum özellikle sektörde proje yapmak isteyenlerin, projeye başlamadan önce gerekli mali kaynaklara sahip olması gerektiği anlamına gelmektedir. Birçok konuda çiftçilerin bu yatırımları tamamlamak için yeterli kaynağı olmayacağı göz önüne alınarak, bu projelerin başlatılması ve tamamlanması için onlara kredi gibi birtakım finansman kolaylıklarının sağlanması gerekmektedir.

IPA Programı ile gelen bir yenilik de yapısal fonlarda değişim olmasıdır. Buna göre; FEOGA ile FIFG ve bu iki fonun kaynakları yapısal fonlar sisteminden çıkarılacaktır. Yeni sistemde FEOGA ikiye ayrılacak ve Garanti Bölümü, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAFG) adı altında yapılandırılacaktır. FEOGA Yönverme Bölümü ile diğer kırsal kalkınma destekleri ise yeni kurulacak olan Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) bünyesinde birleştirilecektir. Balıkçılık Mali Yönlendirme Aracı (FIFG) ise bazı değişikliklerden geçerek Avrupa Balıkçılık Fonu (EFF) adını alacaktır.

5.3.2 Kırsal Kalkınma Ajansı

Yukarıdaki bölümlerde kuruluş aşamaları, bünyesindeki birimleri ve SAPARD Ajansı şeklindeki faaliyetleri detaylıca anlatılan Kırsal Kalkınma Ajansları, 2007 – 2013 yılları arasında AB'ye aday ülkelerde IPARD Ajansı olarak çalışacaklardır. Aday ülkelerde sadece 1 tane Kırsal Kalkınma Ajansı (KKA) kurulur.

AB Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) ve Balıkçılık Yönlendirme Finansal Fonu'ndan (FIFG) kaynak aktaran KKA'lar, kırsal alandaki tarım faaliyetlerini geliştirmek için tüm AB aday ülkelerinde kurulmaktadır. Daha sonra üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşu'na dönüşen KKA'lar, ülke çapındaki yerel ofisleri aracılığı ile kırsal kalkınma projeleri için hizmet vermektedir. KKA'ları ile uygulaması ve ödemesi yönetilen AB Kırsal Kalkınma Projelerine; çiftçiler, çiftçi örgütlenmeleri, kooperatifler, tarımla ilgili özel sektör şirketleri ve belediyeler başvurabilmektedirler. Kırsal Kalkınma Ajanslarının hem uygulama hem de ödeme olmak üzere iki ayrı görevi olup, AB kurallarına uyum açısından KKA'nın, bu

uygulama ve ödeme fonksiyonları birbirinden bağımsız olmalıdır¹⁸⁶. Bu iki görev kabaca şöyle özetlenebilir.

Uygulama Görevi :

- Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji ve programı kapsamında, teklif edilen projeleri kabul etmek ve belirlenmiş kriterler kapsamında detaylı olarak incelemek.
- Kırsal Kalkınma Planına göre sunulan projeleri seçmek, belediyelerce hazırlanan kamu projelerinin mal alım ihalelerini yapmak ve başvuru sahipleri ile şart ve hükümlerin yer aldığı sözleşmeleri (Offer Letter) düzenlenmek ve imzalamak.
- İşe başlama sürecini belgelemek.
- Projeye başlama müsaadesini verilmek, proje öncesi ve sonrası nokta kontrollerini yapmak.
- Proje devamlılığını ve uygulanmasını izlenmek, risk analizi sonucuna göre izlenecek projeleri seçmek.
- Projelerin tedbirler bazında ilerlemesine yönelik rapor hazırlamak.

Ödeme Görevi :

- Ödeme taleplerini incelenmek.
- Nokta kontrollerine göre ödeme yapılmasını sağlamak, ödeme uygunluğunu belirlemek.
- Ödeme yetkisini kullanmak.
- Ödemeleri gerçekleştirmek.
- Ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarını tutmak.
- Ödemelerden sonra, yararlanıcıların gerekli koşulları yerine getirip getirmediğini kontrol etmek ve idari yapılarla koordinasyonu sağlamak.

Türkiye’de kurulacak olan bu KKA’nın, diğer yeni üye ülkelerdeki SAPARD Ajansları gibi özerk bir yapıda olması gerekmektedir. Çünkü, gerek AB Komisyonu’nun aktarılan fonların harcamalarının kontrol edebilmesi ve gerekse usulsüzlüklere yol açan siyasi baskıların bertaraf edilebilmesi ancak bu şekilde olabilir.

¹⁸⁶ Fatih Feramuz YILDIZ, Semiha AKIN, Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türk Tarımına Etkileri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – *Türktarım Dergisi*, Sayı : 163. Ankara, 2005. s.41

KKA'lar ile ilgili yapılara bakıldığında Yetkili Otorite, Yönetim Kurulu, İzleme Komitesi, Proje Seçim Komitesi, İhale Komitesi ve Yerel Ofisler, ilk anda göze çarpan yapılardır. KKA'yı akredite eden ve karar verici konumda olan Yetkili Otorite için AB üye ve aday ülkelerinde genellikle Tarım Bakanlıkları seçilmiştir. Yönetim Kurulu (Yönetim Otoritesi, Managing Authority) ise Kırsal Kalkınma Ajansı'nın yürüttüğü programlara ilişkin raporları AB Komisyonu'na iletir, istatistiki bilgileri toplar ve programa ilişkin teklifleri ajansa danışarak düzenler. Ulusal Kırsal Kalkınma Programı uygulamalarını denetleyen İzleme Komitesi, Yetkili Otoritenin çıkaracağı bir yönetmelik ile kurulur ve denetleme görevini yürütür. Her bir kırsal kalkınma tedbiri için oluşturulan Proje Seçim Komiteleri, proje başvurularını değerlendirir ve belli puanlar üzerinden sıralama yaparak uygulanmaya değer projeleri seçer. Eğer proje başvuruları, belediyeler tarafından hazırlanan kamu projeleri ise, İhale Komitesi bu kamu projeleri ile ilgili mal ve hizmet alımı ihalelerini düzenler¹⁸⁷.

KKA'nın yerel ofisleri çok önemli görevler ifa etmektedirler. Uygulamadan sorumlu yerel ofisler, başvuru formlarının ve projelerin kabulünden, bu dokümanların ön değerlendirmeden geçirilmesinden ve uygun olan projeler ile projelere ilişkin detaylı raporların KKA merkezine iletilmesinden sorumludur. Projeye ilişkin uygulama takibini 'Uygulama Ofisleri' yaparken, proje ile ilgili finansmanın ve fon harcanmasına ilişkin hesapların kontrolü, yerel alanlarda kurulmuş olan 'Ödeme Ofisleri' tarafından yerine getirilmektedir. KKA'nın bünyesinde ayrıca İç Denetim, İnsan Kaynakları, Hukuk Müşavirliği, Bilgi İşlem ve IACS, Yolsuzlukla Mücadele, Eğitim, IPA Programları Takibi, AB Mevzuat Uyumu ve Proje Yönetimi gibi bölümlerin de bulunması gerekmektedir¹⁸⁸.

Türkiye'de Kırsal Kalkınma Ajansı ile ilgili çalışmalar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde sürdürülmekte olup, konuyla ilgili iki adet proje fişi bulunmaktadır. 2004 yılında yürürlüğe giren ilk proje fişine göre, kırsal kalkınma ile ilgili stratejinin hazırlanması ve özellikle kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hedeflenmiştir. 2005 yılı başında hazırlanan diğer bir proje fişine göre ise 2007 yılı sonuna kadar *IPA Kırsal Kalkınma Ajansı'nın* kurulması planlanmaktadır. Buna göre, Bakanlık içerisinde SAPARD Ajansı benzeri olarak kurulması planlanan bu

¹⁸⁷ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.41

¹⁸⁸ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.41

Kırsal Kalkınma Ajansı, IPA Programı'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte bu programın kırsal kalkınma bileşeni olan IPARD çerçevesinde, IPARD Ajansı olarak çalışacaktır.

Bu konudaki çalışmalar devam etmekte olup, IPARD Ajansının, "Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu" adı altında kurulmasına yönelik bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. 2005 yılı sonbaharında, Ulusal Kalkınma Planının hazırlanmaya başlanması ile birlikte daha somut adımlar ortaya konacaktır. Bu kurumun, 2006 yılı içerisinde faaliyete geçmesi ve Hazine Müsteşarlığındaki Ulusal Fon tarafından akredite edilmesiyle çalışmalarının hızlanacağı düşünülmektedir. Bu kurumun, IPA Tüzüklerinin 2007'de yürürlüğe girmesiyle birlikte, AB Komisyonu tarafından Türkiye için IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi de planlanmaktadır.

5.3.3 Bölgesel Kalkınma Ajansları

20.Yüzyılda bir çok ülkede, bölgesel sorunların giderilmesi amacıyla Ekonomik Kalkınma Ajansları (EKA) kurulmuştur. Bu kurumların amacı, bölgelerin potansiyelini ve sorunlarını göz önüne alarak geliştirmiş oldukları politikalar aracılığıyla o bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölge halkının bu gelişmeye katılımını ve gelişmeden faydalanmasını sağlamaktır. Bölgesel ve yerel kalkınma kavramının gelişmesiyle birlikte, Ekonomik Kalkınma Ajansları deyimi, yerini Bölgesel Kalkınma Ajanslarına (BKA) bırakmıştır¹⁸⁹. ABD'deki Tennessee Vadisi'nin kalkındırılması için kurulmuş olan Tennessee Valley Authority (TVA), bölgesel gelişme ile ilgili olarak kurulan ilk kuruluştur. İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler sonucu, gelişmiş Batı ülkelerinde bölgelerarası farklılıklar daha da belirginleşmiştir. Fransa'da Paris ve çevresinin ülkenin diğer bölgelerinden daha ileri bir gelişme düzeyine sahip olması, İtalya'da kuzey/güney farklılaşmasının tamamen iki farklı İtalya örneği oluşturacak düzeye ulaşması, İngiltere, İskoçya ve Galler'de eski sanayi bölgelerinin çökmesi sonucu yeniden yapılanma ihtiyacının ortaya çıkması gibi nedenler, Avrupa ülkelerinde de bölgesel kalkınmaya dönük politikaların ve mekanizmaların oluşturulmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda, Avusturya, Belçika, Almanya, Hollanda, İtalya,

¹⁸⁹ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.38

Portekiz, İspanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'da bir çok Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal ve ekonomik farklılaşmalar nedeniyle bölgesel kalkınma konusunun gündeme geldiği ülke sınırlı sayıdadır. Brezilya'da 1959'da kurulan Kuzeydoğu Bölgesi Kalkınma Ajansı (SUDENE), bu örneklerden biridir. Ayrıca Kanada, Hindistan ve Japonya'da da benzer kurumlar olduğu bilinmektedir.

BKA'lar, merkezi hükümetten ayrı ve bağımsız olan bir yönetim tarzıyla, tanımlanmış belli bir bölgede, sosyo-ekonomik ve kültürel şartların geliştirilmesi ve bölgenin canlandırılması amacıyla kurulmakla beraber, tamamen veya kısmen kamu sektörü tarafından finanse edilen kuruluşlardır. BKA'lar, bölgeler için faaliyet göstermelerine karşın, merkezi hükümetler tarafından kurulmuşlardır. Hemen hemen hepsinde bir yönetim kurulunun mevcut olduğu bu kurumlar, genellikle kamu kuruluşu niteliğinde olsalar da, özel kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuk kurallarına tabidirler. Kamu sektörü tarafından maddi açıdan desteklenen BKA'lar, yerel sermayenin, STK'ların ve özel sektörün de desteğini almaktadır¹⁹⁰.

BKA'ların hedefleri; uzun dönemli bölgesel ekonomik kalkınma için uygun koşulların yaratılması gibi açılardan ekonomik, bölgenin çekiciliğini arttırmak açısından çevresel, bölgenin sosyo-kültürel değerlerinin geliştirilmesini sağlama gibi açılardan ise sosyal amaçlı olarak sınıflandırılabilirler. Birçok BKA'nın finansal kaynakları, yardımlardan oluşmaktadır. Avrupa ülkelerindeki BKA'ların bütçelerinin kaynakları, hizmet ettikleri alanın büyüklüğüne, yasal yapılarına ve sundukları hizmetin kapsamına göre farklılıklar gösterir¹⁹¹. Birçok Avrupa ülkesinde yerel ve bölgesel yetkili idareler tarafından kurulan BKA'lar, ödeneklerini, kendilerini destekleyen politik yapılardan almaktadır.

AB'ye uyum sürecindeki yükümlülükler; finansal, fiziksel ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımı; çevresel duyarlılığın artması ve yerel örgütlenme kapasitesinin gelişmesi amacıyla BKA'lara özel önem verilmekte ve üye ile aday ülkelerde bu ajansların kurulması teşvik edilmektedir. Avrupa Bölgeler Politikasının ekonomik kalkınmaya dayalı sac ayağını oluşturan BKA'lar, Fransa, İspanya ve Belçika'da özel kanunlarla, İskoçya ve İngiltere'de hükümet kararları yoluyla,

¹⁹⁰ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.39

¹⁹¹ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.39

Almanya, Yunanistan ve Danimarka gibi ülkelerde ise çerçeve kanunlar aracılığıyla kurulmuşlardır¹⁹².

BKA aracılığı ile AB fonlardan yararlanmak isteyen özel ve tüzel kişiler, projeler vasıtasıyla buldukları yöredeki BKA'ya başvurur ve projelerin uygun bulunması halinde sözkonusu AB desteklerinden faydalanırlar. Daha çok KOBİ'lere yönelik olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının projeleri, ekonomik ve sosyal boyutludur¹⁹³. AB'ye üye ve aday ülkeler tarafından, Ulusal ve Bölgesel Kalkınma Stratejileri ile hedef ve öncelikleri kapsayan Ulusal Kalkınma Planları hazırlanmaktadır. Bu planlar, AB'den sağlanacak yardımlara temel teşkil etmekte olup, bu yardımların idaresi genellikle ülkelerin planlama ve koordinasyondan sorumlu merkezi birimleri tarafından yerine getirilmektedir. İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırmasına (NUTS) göre belirlenen her bir bölge için ayrı bir BKA kurulmakta ve her bir ajans, sadece bulunduğu yöre dahilinde çalışmaktadır.

Avrupa Birliği'nin PHARE (Polonya ve Macaristan için Ekonominin Yeniden Yapılandırılması) ve ISPA (Katılım Öncesi Yapısal Araç) gibi programları aracılığı ile Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan (ESF) kaynak alan BKA'lar, AB'deki 150'den fazla BKA'yı bünyesinde bulunduran "Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği" (EURADA) ile iletişim halindedirler. BKA'lar; Avusturya, Belçika, Fransa ve İrlanda'da 1950'lerde, Almanya, Birleşik Krallık, İtalya ve Hollanda'da 1960-1970 yılları arasında, Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka'da 1980'lerde, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna'da ise 1990'larda kurulmuştur.

Ülke çapındaki diğer ajanslardan bağımsız olan her bir BKA'nın, kendisine ve bölgesine ait ayrı çalışma planı mevcuttur. Belli bir merkezi idarenin olmadığı bu sistemde, genel koordinasyon ve AB'den gelen fonların dağıtım işlevi, seçilen bir merkezi kurum tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye'de bu görevi Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) üstlenmiştir¹⁹⁴.

Türkiye'de yürütülen Bölgesel Kalkınma Ajansları çalışmalarına göz atıldığında, AB'ye katılım öncesi süreçte, bölgesel gelişme için tahsis edilen fonların kullanımı da dahil olmak üzere, AB yardım programlarını uygulayacak

¹⁹² YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.39

¹⁹³ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.40

¹⁹⁴ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.40

yeni bir kurumsal çerçevenin (BKA'ların) oluşturulmasına başladığını göremekteyiz. Bu çerçevede oluşturulmakta olan yapı içerisinde, merkezi düzeyde Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) ile DPT görev alırken, yerel seviyede de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve bunlara bağlı Tek Durak Ofisleri (İl Düzeyinde Proje Destek Ofisleri) yer almaktadır. Türkiye – AB Mali İşbirliği Programı çerçevesinde finanse edilecek bölgesel program ve projelerin tasarlanması, operasyonel faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kamu kesimi arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve çevre iller arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla İstatistikî Bölge Birimleri Düzey-2 (NUTS II) bazında 26 tane BKA'nın kurulmasına karar verilmiştir¹⁹⁵. Ulusal Kalkınma Planlarının hazırlık çalışmaları ise halihazırda DPT tarafından sürdürülmektedir¹⁹⁶.

BKA'ların kurulmasına yönelik olarak DPT tarafından hazırlanan taslak kanun ile, Bölgesel Kalkınma Ajansları ve ileride Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak olan Kırsal Kalkınma Ajansının taşra teşkilatları, Kalkınma Ajansları gibi anlamsız ve genel bir ifadeyle aynı çatı altında birleştirilmek istenmiştir. Bu karmaşık durum, tarım sektöründe çok ciddi sıkıntılar meydana gelmesi ve tarımın, bölgesel kalkınma ve kırsal kalkınma çalışmalarından dışlanması anlamına gelmektedir. Söz konusu kanun tasarısına göre Kalkınma Ajansları;

- bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması,
- yerel sanayi odaklarının ve KOBİ'lerin geliştirilerek desteklenmesi,
- kırsal alandaki istihdamın artırılması ve kırsal ekonominin desteklenmesi,
- AB'ye uyumun sağlanması ve AB bölgesel gelişme politikasının uygulanması ve
- altyapı hizmetlerinin desteklenmesi gibi konularda faaliyet göstereceklerdir.

Tasarıya göre, danışma işlevi ağırlık kazanan ve kamu-özel sektör işbirliği temeline göre çalışacak olan Kalkınma Ajanslarının, genel koordinasyonu DPT tarafından sağlanacaktır. Pilot uygulamalardan sonra, kuruluş aşamasına geçilecek ve her bir ajansın kurulması ayrıca bir Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanacaktır. Ajanslar; Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve

¹⁹⁵ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.40

¹⁹⁶ www.dpt.gov.tr (26.04.2005)

Tek Durak Ofisleri gibi bölümlerden meydana gelmektedir¹⁹⁷. Kamu kurumları ile özel sektör temsilcilerinden ve sivil toplum kuruluşları yetkililerinden meydana gelen Kalkınma Kurulu, ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını değerlendirir, Yönetim Kuruluna tavsiyelerde bulunur ve bunları bir rapor ile DPT'ye iletir. Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu ise ajans bütçesini onaylar, personel rejimini belirler ve Genel Sekreteri seçer. Genel Sekreterlik, ajansın icra organı olup illerdeki Tek Durak Ofislerinin de en üst amiridir. Desteklenen proje ve faaliyetleri izleyen, değerlendiren, denetleyip raporlayan Genel Sekreterlik, Yönetim Kurulu kararlarını uygular ve ajansın mal alım satımından, personelin işe alınmasına veya işten çıkarılmasına kadar birçok işlevi yerine getirir. İllerde, ajansı temsil edecek ve faaliyetleri yürütecek olan Tek Durak Ofisleri ise en fazla beş uzmandan oluşmakla birlikte faydalanıcılara ücretsiz olarak hizmet verecektir.

5.3.4 Kırsal Kalkınma Ajansları ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaştırılması

Yukarıda temel bilgileri verilen Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar) ile Kırsal Kalkınma Ajansının (KKA) birbirleriyle karıştırıldığı görülmektedir. Çalışmanın bu kısmında, BKA'lar ile KKA arasındaki farklılıklara değinilerek konunun daha da iyi anlaşılması ve bu iki yapının neden bir arada düşünülemediği açıklanmak istenmiştir.

BKA'lar ile KKA arasındaki en önemli farklılıklar sıralanacak olursa:

- KKA, aday ülkelerin AB kırsal kalkınma desteklerinden yararlanması amacıyla kurulur. BKA'lar ise bölgeler arası gelişmişlik farkının giderilmesi amacıyla kurulmaktadır.
- KKA'ya FEOGA ve FIFG'den, BKA'lara ise ERDF ve ESF'den fon aktarılır.
- KKA'nın merkezi bir yönetim ofisi olup, yerel ofisler doğrudan bu merkez ofise bağlıdır. BKA'lar ise bölgesel bazda kurulmuş olup her bir ajans sadece belli bir bölge için çalışır ve tüm BKA'lar birbirlerinden bağımsızdır.
- KKA, sadece tarımla ilgili kırsal kalkınma faaliyetlerine yoğunlaşırken; daha çok KOBİ'lere dönük olan BKA'lar, tarım dışındaki diğer sektörlere yönelik olarak da faaliyet gösterir.

¹⁹⁷ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.40

- KKA özerk bir kamu kuruluşu olup, kendi iç işlerinde mali ve idari yönden Bakanlıktan bağımsızdır. BKA'lar ise kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulur.
- KKA'nın yerel ofislerinin teşkilatlanma biçimi ile BKA'ların örgütlenme ve çalışma sistemleri yapısal anlamda birbirlerinden farklıdır.
- KKA'nın kurulması ayrı bir kanuna tabi olup, çalışma usul ve esasları bu kanunla belirlenir. Konu ile ilgili detaylar, hali hazırda çalışmaları devam eden iki proje fişi ile belirlenecektir. BKA'ların kuruluşu ise aşamalı olarak gerçekleştirilecek olup her bir BKA için Bakanlar Kurulu kararı gerekecektir.
- AB üye ve aday ülkelerinde KKA ve BKA'ları, benzer bir projelendirme silsilesi içerisinde çalışmalarına rağmen, birbirlerinden ayrı çalışma sistemleri olup çoğu ülkede bu iki ayrı kurum, farklı çatı altında çalışmaktadır.
- Her iki ajans türünün bağlı buldukları AB Programı ve referans aldıkları AB mevzuatı birbirinden çok farklı olup benzerlik göstermezler.

DPT koordinasyonunda yürütülen BKA'lar ile ilgili çalışmaların, diğer kamu kurumlarının ve bakanlıkların görüşleri alınmadan hazırlanmış olduğu düşünülmektedir. BKA'lar ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak olan KKA'nın, birbirleriyle karşılaştırılması bu düşünceyi destekler niteliktedir. BKA'larının bölgesel ofislerinin yanı sıra, KKA'nın taşra teşkilatını da içerisinde barındırması düşünülen Kalkınma Ajansları ile ilgili kanun tasarısına bakıldığında, Kalkınma Kurulları içerisinde tarım sektörü temsilcilerinin yer almadığı görülmektedir¹⁹⁸. Zaten özel sektör ağırlıklı ve sanayi ile ticaret odalarının egemenliğinde olacağı tahmin edilen BKA'ların, bölgesel ofislerinde ve kalkınma kurullarında, mutlak surette kooperatifler, ziraat odaları, üretici birlikleri ve tarım ürünlerinin üretimi, satışı ve/veya pazarlanmasıyla ilgili faaliyette bulunan işletmeler gibi tarım sektörü paydaşları da yer almalıdır. BKA'ların destekleyeceği projelerin birçoğu tarım ve kırsal kalkınma gibi alanlarda olup, tarım sektörünün dışlandığı bir yapının bu projelerin denetim ve izlenmesinde ne kadar başarılı olacağı da tartışmalıdır.

Ayrıca bu kanun tasarısına göre her bir BKA'nın, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı düşünüldüğünde, merkez ili henüz kesin olarak belirlenmemiş olan

¹⁹⁸ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.42

bölgelerde, yöre milletvekilleri arasında tartışmalar oluşacağı öngörülmektedir. Her ilin milletvekilinin, kendi ilinin bölge merkezi olması ve BKA'nın kendi ilinde kurulması için siyasi baskı yapacağı açıktır. Bu gibi nedenlerden dolayı; teknik, bürokratik ve politik açılardan bu kanun tasarısının tam bir hayal kırıklığı olduğu söylenebilir.

DPT koordinasyonunda devam eden Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP), sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için kapasite oluşturmayı hedefleyen bir bölgesel kalkınma programı olup, uygulanmaya 2004 yılında başlamıştır. Bitlis, Hakkari, Muş ve Van illerini kapsayan programın başarılı bir başlangıç yaptığı da söylenemez¹⁹⁹. Hibe teklif çağrıları çok fazla geciken ve 2005 yılına sarkan programda, projelere başvuru yapacak olan sektör gruplarının bile programdan haberi yoktur. Toplam bütçesi 45 Milyon € tutarındaki program çerçevesinde dört alt bileşen bulunmaktadır²⁰⁰. Tarım ve Kırsal Kalkınma (15.6 milyon €), Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (8.5 milyon €), Turizm ve Çevre (7.5 milyon €) ile Sosyal Kalkınma (1.9 milyon €) gibi dört ayrı bileşenin tamamında yetkili kurum DPT olup diğer kurumlardan herhangi bir katılım istenmemiş ve işbirlikçi bir ortam sağlanmamıştır.

Tarım ve kırsal kalkınma ile ilgili tüm bölgesel kalkınma projelerinde ve faaliyetlerinde mutlak surette Tarım ve Köyişleri Bakanlığının (TKB) temsilcileri yer almalıdır. Projelere başvuracak olan yerel aktörlerin kapasitelerinin geliştirilmesi için Tarım ve Köyişleri Bakanlığının il ve ilçelerdeki taşra teşkilatı kullanılabilir. Bakanlığın taşra teşkilatındaki personelin, proje döngüsü yönetimi ve bölgesel kalkınma gibi konularda eğitilmesiyle birlikte, çiftçiler ile direkt temasta olan bu dinamiklerin de harekete geçirilmesi mümkün olacaktır. Böyle yapılmadığı takdirde, tarım sektörüyle hiç alakası olmayan kişilerin inisiyatifinde kalacak olan tarım ve kırsal kalkınma projelerinden herhangi bir verim beklemek mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla da bu bileşen için ayrılan fon kullanılamayacak veya diğer bileşenlere kaydırılacak ya da değerlendirme dışı kalacaktır.

Son zamanlarda ise, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması düşünülen ve bu konuda iki ayrı proje fişi ile hazırlık çalışmaları yürütülen KKA'nın, yerel teşkilatlarının BKA'lar içerisinde yer alması gibi anlamsız öneriler

¹⁹⁹ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.42

²⁰⁰ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.43

konusulmakta idi²⁰¹. Gerek yönetim bilimi gerekse AB IPARD Ajansı Kurallarına aykırı olan bu teklifi anlamak mümkün değildir. BKA'larda çalışan personelin aynı anda KKA ile ilgili görevleri de yerine getirilmesi düşünülemez. Bu, akla yatkın bir öneri değildir. AB ile ilgili projelere, çok kısıtlı süreler içerisinde başvurulduğu ve değerlendirildiği düşünülürken, her iki ajans projelerini de aynı personelin yürütmesi imkansızdır. KKA'nın yerel ofislerinin BKA'lar içerisinde yer alması, ilk anda son derece masumane ve ulusal kaynakların israfının önlenmesine yönelik bir teklif gibi algılansa da aslında bu sistem, birçok sakıncayı bünyesinde bulundurmakta ve değişik soruların akla gelmesine yol açmaktadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının il ve ilçelerdeki teşkilatlarına ait bina, ekipman ve teçhizat ile ofis imkanlarının bir kısmının, yine bu bakanlık bünyesinde yer alacak olan KKA'ya devredilmesi çok daha kolay ve daha pratik bir çözümdür. Özetle bu konuda yapılması gereken şey, KKA ve BKA'nın farklı çatılar altında çalışması ve buna göre hazırlıkların devam ettirilerek kuruluş çalışmalarının bitirilmesidir. Nitekim bu gerçeğin farkına varan DPT yetkilileri de yanlışlarından dönmüş ve gerek BKA'ların akreditasyonu ve gerekse IPARD Ajansının akredite edilebilmesi için yukarıda savunulduğu şekilde, ayrı bir yapılanmaya gidilmesinin zorunlu olduğu kanısına sahip olmuşlardır.

Özellikle tarımsal ürün yetiştiriciliği ve hayvancılığın yaygın olduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı taşra personelinin desteği alınmadan başarılı bir bölgesel kalkınma hamlesi düşünülemez²⁰². Çiftçi ve köylü ile en yakın mesafede ve en sıcak ilişkiler içerisinde olan Tarım Bakanlığı personeli, kırsaldaki proje hazırlama kapasitesinin geliştirilmesi ve bölgesel politikalar konusunda toplumsal bilinçlendirilme yapılması hususunda en etkili faktörlerdir. Bu faktörleri hesaba katmaksızın yapılan girişimler, istenilen sonuçları asla vermeyecektir. BKA'ların merkezi koordinasyonundan sorumlu olan DPT'de yapılacak yeni düzenlemeler ile merkezi bir yönetim oluşturulacak ise, bu birimde mutlak surette Tarım ve Köyişleri Bakanlığının temsilcileri yer almalıdır. Bölgelerde tarım ve kırsal kalkınma bileşeni çerçevesinde yürütülen projelerin izlenmesi ve değerlendirilmesi için kurulacak olan proje izleme ve değerlendirme komitelerinde,

²⁰¹ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.43

²⁰² YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.43

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yetkililerinin olması halinde projelerin daha objektif ve daha anlamlı bir biçimde değerlendirilme şansı olacaktır.

Kurulacak olan Kırsal Kalkınma Ajansının; 2007 yılında IPARD Ajansı akredite edileceği ve tam üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşeceği hatırlanacak olursa, tarım sektörü için ne kadar gerekli bir yapılanma olduğu bir kez daha görülecektir. Müdahale alımları, ihracat geri ödemeleri, doğrudan gelir desteği, balıkçılık ve su ürünleri destekleri, kırsal kalkınma tedbirlerine ilişkin uygulamalar ile ulusal desteklerin yerine getirilmesinden sorumlu olan Ödeme Kuruluşlarının, işlevlerini tam olarak yerine getirmesi için, BKA ve KKA ayrımı net olarak yapılmalıdır²⁰³. Türk tarımı için son derece tehlikeli ve yanlış bir tehdit olarak görülmesi gereken bu karmaşanın giderilmesi için biran önce Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde, özerk bir yapıda ve kendi yerel ofisleri ile birlikte KKA'nın yani "Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun" kurulması gerekmektedir.

Bölgesel Kalkınma Ajansları ile Kırsal Kalkınma Ajanslarını karşılaştığımızda; özet olarak, KKA'nın yapısının, BKA'ların yapısından çok farklı olduğunu, üye ve aday ülkelerde her iki ajans türünün de ayrı ayrı olarak çalıştığını görmekteyiz. Hem BKA'ların hem de KKA'nın farklı politikalar (AB Bölgeler Politikası ile AB Kırsal Kalkınma Politikası) için uygulama görevlerini yürüttükleri, farklı fon kaynaklarını kullandıkları, teşkilat yapılarının farklı olduğu, proje seçim ve değerlendirme süreçlerinin ayrı bir biçimde ele alındığı söylenebilir²⁰⁴. Bu bağlamda, Kırsal Kalkınma Ajansı ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının birbiri ile karıştırılmaması gerekmekte olup, bu iki farklı yapının aynı kurumsal çatı altında birleştirilmesi asla düşünülemez. Bir kez daha anlaşılmalıdır ki, Bölgesel Kalkınma Ajansları asla Kırsal Kalkınma Ajansını ikame edecek bir yapılanma değildir. Tam tersine BKA'lar, KKA'nın çalışmalarını destekler nitelikte olup, KKA'ya paralel olarak çalışan yapılardır.

Son olarak yapılması gereken şeylerin başında, KKA'nın Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde kurulmasını söyleyebiliriz. Kendi yerel ofisleri ve taşra personeli ile daha etkili bir kırsal kalkınma politikası ve uygulamasını hayata geçirecek olan KKA; IPARD Ajansı olarak akredite edilecektir. İleride üyelikle

²⁰³ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.43

²⁰⁴ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.44

birlikte, Kırsal Kalkınma ve DGD'den ve hatta Balıkçılık Destekleri ile Ulusal Desteklerden de sorumlu olan bir Ödeme Kuruluşuna dönüşecek olan bu IPARD Ajansı, tarımsal desteklemeler konusunda ülkemizin mesafe kat etmesini sağlayacaktır. Başarılı bir IPARD Ajansı uygulaması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması gereken IACS, FADN, Veterinerlik Kontrol Hizmetleri ile Gıda Güvenliği ve Kontrol Ajansı gibi diğer idari yapılanmalara da örnek teşkil edecektir²⁰⁵.

5.4 Toprak Mahsulleri Ofisince Yürütülen Çalışmalar

Ödeme ve müdahale ajanslarına ilişkin olarak Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğüne (TMO) yoğun çalışmalar yürütülmektedir. TMO'nun, üyelikle birlikte OPD'ye tabi tüm ürünlerin müdahale alımlarını ve ihracat geri ödemelerini gerçekleştirmesi yönünde bir eğilim olduğundan dolayı, TMO Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığına bağlı AB Mevzuat Uyum ve Koordinasyon Şubesi, konuyla ilgili çalışmalarını hızlandırmıştır.

TMO'ya benzer bir şekilde görev yapan AB üyesi ülkelerin Ödeme ve Müdahale Kurumları incelendiğinde, özellikle Fransız Hububat Ödeme Kuruluşu ONIC ile Polonya Tarımsal Piyasalar Kurumu AMA dikkatleri çekmektedir. Bu bağlamda, 23 ve 24 Kasım 2004 tarihlerinde Ankara'da, ONIC Danışmanlarınca OPD hububat yönetimi konulu seminerler ve 25 Kasım günü ise Ödeme Kuruluşları konulu bir sunum yapılmıştır. Ayrıca, 23 ve 25 Mayıs 2005 tarihlerinde Polonya Tarımsal Piyasalar Kurumu AMA'nın üst düzey yöneticileri ve uzmanları, TMO'da bir dizi sunum yaparak Polonya'nın tecrübelerini aktaran bir seminer gerçekleştirmişlerdir²⁰⁶. Tüm bunların yanı sıra, gerek ONIC gerek AMA ve gerekse diğer AB üyesi ülkelere giderek Ödeme Kuruluşlarını ve müdahale faaliyetlerini yerinde inceleyen TMO uzmanları, TMO'nun yeniden organize edilmesi ve Ödeme Kuruluşuna dönüşmesi hususunda bazı önemli noktaları kaydetmişlerdir. Buna göre²⁰⁷; oluşturulacak Ödeme Kuruluşu OPD'ye tabi tüm ürünlerin müdahale alımlarını ve ihracat geri ödemelerini gerçekleştirerek, tarımsal piyasaları düzenleyici bir görev üstlenecektir. Bu kurumun mutlak surette yerel

²⁰⁵ YILDIZ, AKIN, a.g.e., s.44

²⁰⁶ TMO-APK, a.g.e.

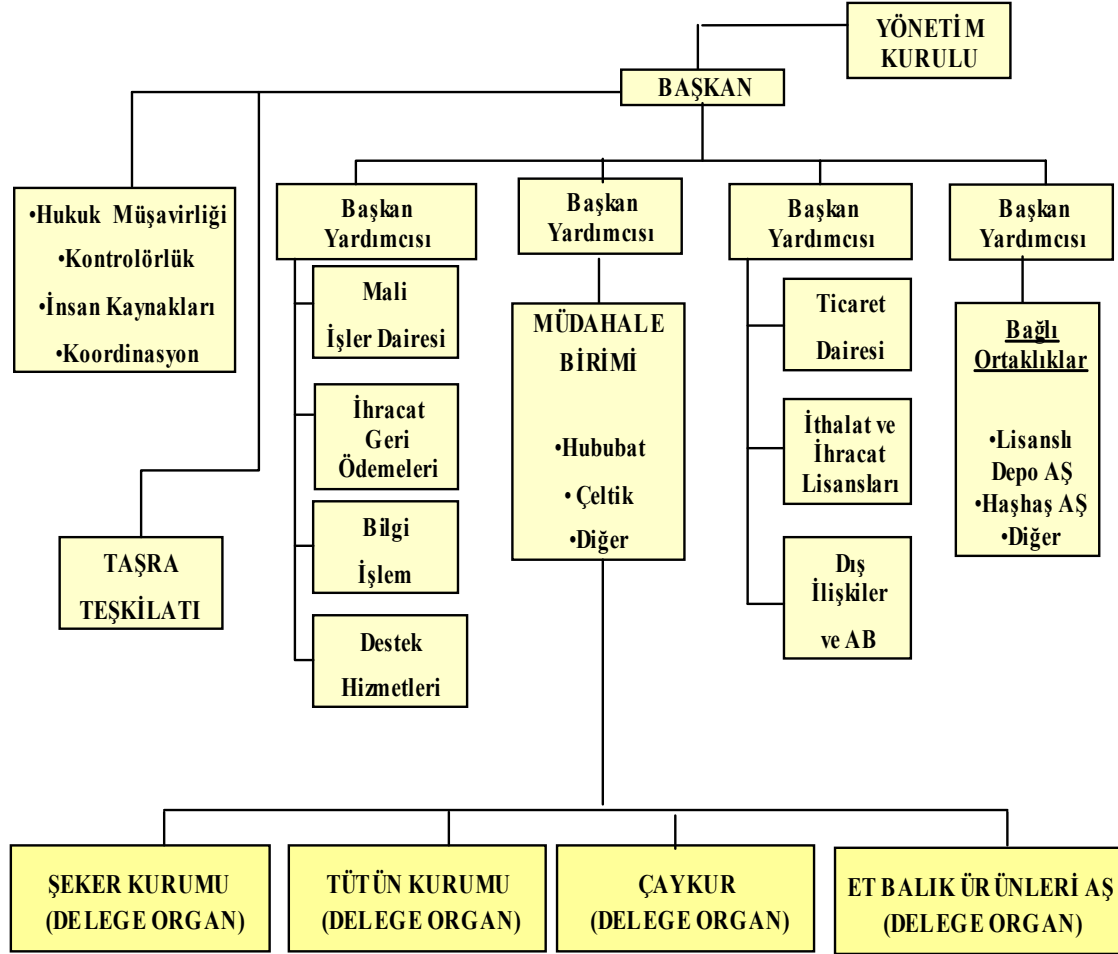
²⁰⁷ TMO-APK, a.g.e.

teşkilatı olmalıdır. AB kurallarına göre faaliyette bulunabilmek için, diğer ülkelerde olduğu gibi yerel ofisler kurulması şarttır. Ödeme Kuruluşları ister sadece müdahale alımı faaliyetini yerine getirsın, isterse sadece DGD ödemelerini gerçekleştirsin, kendi ihtiyaçlarına göre tasarlanmış bir taşra teşkilatına sahip olmalıdır. Fransa'nın hububat ve çeltik Ödeme Kuruluşu olan ONIC hem müdahale alımları ve ihracat geri ödemelerini, hem de DGD ödemelerini yapmakta olup, 17 adet Bölge Müdürlüğüne sahiptir. Polonya'nın sadece müdahale alımı ve ihracat geri ödemelerinden sorumlu ödeme kurumu olan AMA'nın ise 16 adet Bölge Müdürlüğü vardır.

TMO uzmanlarına göre, Türkiye'de iki ayrı Ödeme Kuruluşu olması daha uygundur. AB'nin yeni üyelerde Ödeme Kuruluşu sayısının 1 adet olmasını, koordinasyon kolaylığı nedeniyle tavsiye etmesinin yanı sıra; AB Komisyonunun Ödeme Kuruluşlarını akredite etmeden önce özellikle çok gelişmiş bir bilgi işlem alt yapısı istediğini ve bunun da çok pahalı bir sistem olduğu için mümkün olan en ekonomik yapının kurulması gerektiği hatırlanırsa, tek bir Ödeme Kuruluşunun ne kadar zor çalışacağı bir kez daha anlaşılmaktadır. Ödeme Kuruluşlarını yapılandırırken daha sağlıklı bir karar verebilmek için Türkiye ile benzer birçok özelliği olan Polonya'daki modelin esas alınması düşünülebilir. Polonya Modelinin Türkiye için daha makul bir yaklaşım olduğu en azından Almanya veya Fransa benzeri modellerden daha iyi bir yöntem olduğu ileri sürülebilir. Bu modele göre TMO'da bazı kurumsal değişimlere gidilmesi ve Polonya Tarım Piyasaları Kurumu olan AMA benzeri bir yapılanma ve görev dağılımının olması gerekmektedir. Kurulacak olan IPARD Ajansı (Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu) ise Polonya'daki Tarımda Yeniden Yapılanma ve Modernizasyon Ajansı olan ARMA benzeri bir süreçten geçmelidir.

Bu yeni modelde, IPARD Ajansı üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşecek ve Polonya ARMA kurumu gibi; kırsal kalkınma, DGD, ulusal destekler ile balıkçılık ve su ürünleri düzenlemelerinden sorumlu olacaktır. TMO ise re-organizasyondan geçecek ve "Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu" adını alacaktır. Ancak, bu yeni yapının "Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumu" şeklinde isimlendirilmesi daha uygundur. Bu yeni yapıya ilişkin olarak TMO tarafından önerilen teşkilat modeli aşağıdadır.

Şekil – 34. Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu (TMO) Yapısı²⁰⁸



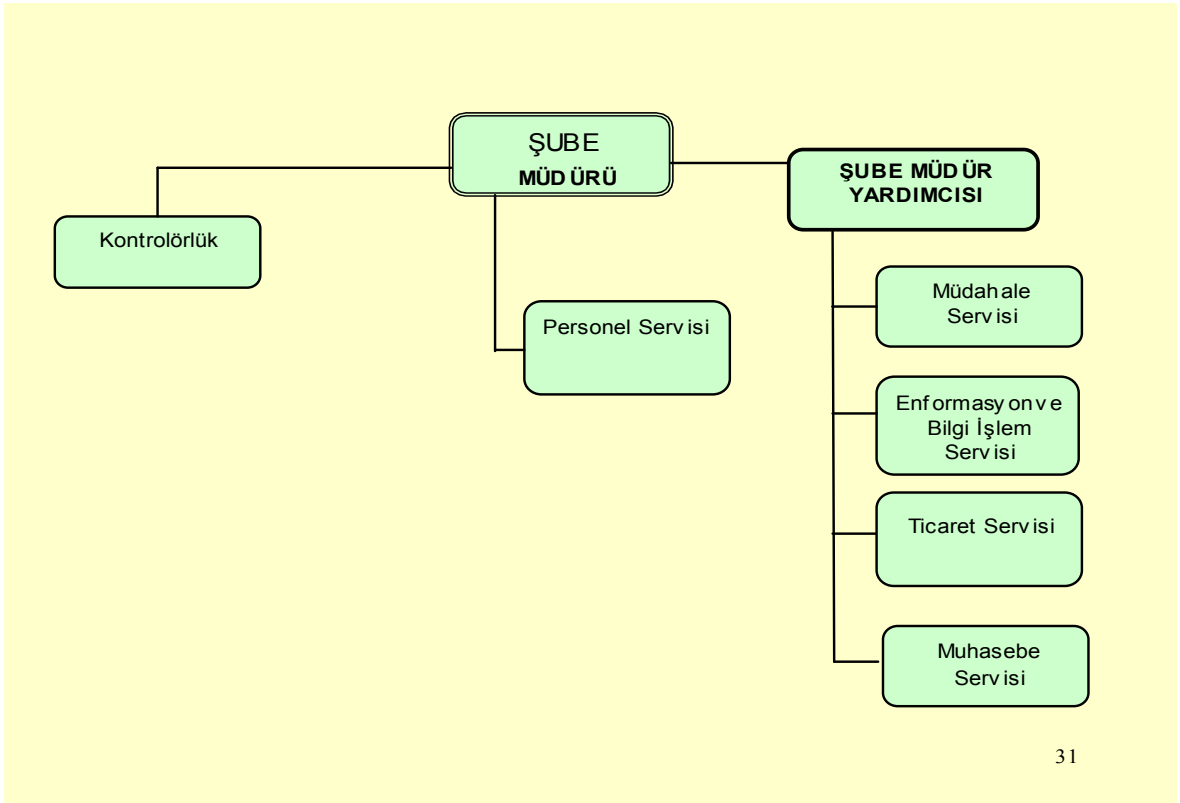
Yukarıdaki şekilden görüleceği üzere, TMO'nun re-organize edilmiş hali olan Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu; şeker, tütün, çay, et ve balık ürünleri konusundaki görevlerini ilgili diğer kurumlara delege etmek durumundadır. Bu kurumun biranda OPD'deki tüm ürünler için müdahale birimi olarak çalışabileceğini söylemek hayal olur. Belli bir geçiş sürecinde, bahse konu Delege Organların yanı sıra başka delege birimler de olabilir. Pankobirlik, Fiskobirlik, TARİŞ ve benzeri diğer kurum ve kuruluşların üyeliğin ilk birkaç yılında Delege Organ olarak çalışması düşünülebilir. Ancak, her ne kadar bazı görevler bu kurumlara delege edilse bile sorumluluk Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumunun üzerinde olacaktır. Nitekim, belli bir süre sonra bu görevlerin

²⁰⁸ TMO-APK, a.g.e.

Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumuna geçmesi veya Delege Organların TMO'ya dahil edilmesi bile söz konusu olabilir. Şimdiden buna hazırlıklı olunmalıdır. TMO yetkilileri daha şimdiden bu ihtimali düşünerek fikir geliştirmelidirler.

TMO tarafından önerilen taşra teşkilatının ve taşradaki şube müdürlüklerinin yapısı ise aşağıdaki gibidir.

Şekil – 35. Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu Taşra Teşkilatı²⁰⁹



Taşradaki örgütlenme, daha sonradan üstlenilecek olan bazı görevlere göre yeniden şekillenebilir. Ancak temel nokta, yereldeki uygulamaların ve ürün gruplarındaki müdahalelerin AB kurallarına uygun, tam zamanında ve doğru olarak gerçekleştirilebilmesidir.

Ödemelerini 35 güne kadar gerçekleştiren AB Müdahale Kurumlarının alım miktarları ekmeklik buğday, arpa, mısır ve sorgum gibi ürünler için minimum 80 ton; makarnalık buğday için minimum 20 ton ve çeltik için ise minimum 10 ton

²⁰⁹ TMO-APK, a.g.e.

kadardır. Ancak, AB üyesi ülkeler bu miktarların üzerinde alım miktarları da tespit edebilmektedirler. Örnek verilecek olursak Fransa'da minimum 500 ton, Hollanda'da minimum 250 ton civarında müdahale alımı gerçekleştiği görülmüştür. AB'deki hububat müdahale dönemlerine bakıldığında: İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz'de 1 Ağustos – 30 Nisan tarihleri arasında; İsveç ve Finlandiya'da 1 Aralık – 30 Haziran tarihleri arasında; Fransa, Polonya ve diğer üye ülkeler için ise 1 Kasım – 31 Mayıs arasında işlemlerin gerçekleştiği görülmektedir²¹⁰. Tüm bu fiziksel müdahalelerini yapan AB Ödeme Kuruluşlarının kendi mülkiyetlerinde depoları mevcut olmayıp, bu ihtiyaçlarını özel sektöre ait depolardan kiralama yöntemiyle karşılamaktadırlar. Hali hazırda AB'de hububat müdahale fiyatı 101.3 €/ton gibi Dünya fiyatlarına yakın bir seviyede olmasına karşın, Fransa 2004/05 müdahale döneminde (1 Kasım-31 Mayıs) 3 milyon ton müdahale alımı beklemektedir²¹¹. Şubat 2005 itibariyle AB'deki Ödeme Kuruluşlarına müdahale alımı için teklif edilen miktar 8.5 milyon tondur.

Yukarıdaki paragrafta özetlendiği üzere, Ödeme Kuruluşlarının fiziksel mal alımı, muhafazası ve satımı gibi fonksiyonları sona ermemiştir. Her ne kadar 2003 yılındaki OTP reformunun etkileri ile fiziksel müdahale azalsa ve bunun yerine AB'deki kırsal kalkınmaya olan eğilim artsa da Ödeme Kuruluşlarının müdahale görevinin süreceğini söylenebilir.

Hal böyle iken, Türkiye için iki ayrı Ödeme Kuruluşuna ihtiyaç olduğu iddiası geçerliliğini korumakla birlikte, bu modeli savunanların eli güçlenmiştir. Polonya modeli benzeri olan bu sistemde, IPARD Ajansının üyelikle birlikte Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumuna dönüşmesi ve DGD, kırsal kalkınma, ulusal destekler ve balıkçılık destekleri gibi işlevleri yerine getirmesi salık verilebilir. Ayrıca, TMO'nun yerini alacak olan Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumunun da müdahale alımlarını ve ihracat geri ödemelerini düzenlemesi önerilebilir. Yani kısacası Türkiye'deki tarım uzmanları ve tüm tarım sektörü paydaşları, 2 ayrı Ödeme Kuruluşunun varlığına şimdiden kendilerini alıştırmalıdır. Bunun da ötesinde, her birey ve her kurum kendi üzerine düşen görevi yerine getirmek için şimdiden hazırlıklara başlamalıdır.

²¹⁰ TMO-APK, a.g.e.

²¹¹ TMO-APK, a.g.e.

5.5 Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu Çalışmaları

Bu çalışmanın en başından beri bahsedilen SAPARD Ajansı benzeri olan IPARD Ajansı yani Kırsal Kalkınma Ajansı ile ilgili birçok bilgiye yer verilmiştir. Bu yapıyla ilgili olarak “Tarım ve Kırsal Kalkınma Uygulama ve Ödeme Kurumu” adı altında bir çalışma olduğu ve ilgili kanun tasarisinin hazırlanmakta olduğu yukarıdaki bölümlerde anlatılmış idi. Aşağıda ise bu konudaki hazırlıkların ve ilgili çalışmaların detaylarına inilmiştir.

İlk başlarda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bünyesinde kurulacak olan Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğünün altında bir daire başkanlığı olarak oluşturulması düşünülen IPARD Ajansının, böyle bir yapılanma ile akredite edilmeyeceği ortaya çıkınca bu yanlış düşünceden vazgeçilmiştir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun oluşturulmasına yönelik çekirdek çalışmalar, Türkiye – AB Mali İşbirliği kapsamındaki 2 ayrı proje fişi çerçevesinde ilerlemiştir. Bunlardan 2004 yılında hazırlanan ilk proje ile AB mevzuatı ile uyumlu Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması, bu planın uygulanması için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve gerekli ihtiyaçların belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu proje fişi ile ayrıca IPARD Programı kapsamında uygulanacak tedbirler ile kırsal kalkınma için kurumsal ve mali çerçeve belirlenecektir. Bu bağlamda, TKB – APKK ve DPT yetkililerince oluşturulan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, Yüksek Planlama Kurulunun görüşüne sunulmuş olup onaylanma aşamasındadır. Kırsal Kalkınma Planı çalışmaları ise 2005 sonbaharında başlayıp 2006 yılı Eylül ayında tamamlanacaktır. Aynı proje fişi kapsamında, AB’den alınacak olan “teknik desteğin” (TA, Technical Assistance) ise Şubat 2006’da başlaması hedeflenmektedir. 2004 Proje Fişi için eşleştirme (twinning) ortağı olarak Hollanda – Avusturya konsorsiyumu seçilmiş olup kontrat çalışmaları bitirilerek AB Komisyonunun görüşlerine sunulmuştur. Eşleştirme faaliyetlerinin de 2005 Eylül – 2006 Eylül arasında yürütülmesi düşünülmektedir.

AB Komisyonu’nun isteği üzerine; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı APKK tarafından yürütülen Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Çalışma Grubu ve DİATK AB Uzmanlarınca koordine edilen Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubunun işbirliği ile Kırsal Kalkınma Ajansı (IPARD Ajansı) kurulması yönünde ikinci bir proje fişi hazırlanmış ve AB Komisyonu’nun görüşüne sunulmuştur. 2005 Proje Fişi olarak

isimlendirilen bu proje ile Türkiye'nin ihtiyaç ve şartlarına uygun, Ulusal Kırsal Kalkınma Planını uygulayacak olan ve akredite edilmiş bir IPARD Ajansının kurulması için AB'den destek alınması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, AB'den teknik destek, yatırım desteği alınması ve eşleştirme olanağından faydalanılması düşünülmektedir. 2005 Proje Fişi kapsamında IPARD Ajansının merkez ofisinin kurulması, bilgisayar alımı, personel eğitimi ve medyadaki tanıtımın yapılması temin edilecektir. Bu projenin teknik destek ihalesi Ekim 2005'de başlayacak ve 2007'de proje tamamlanacaktır.

Bir proje ofisi şeklinde çalışacak olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu, MDAÜ'lerdeki SAPARD Ajanslarının benzeri olarak faaliyet gösterecek ve adaylık süreci içerisinde AB kırsal kalkınma desteklerini gerçekleştirecektir. IPARD Ajansı olarak akredite edilecek olan bu yeni yapının mutlaka Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde özerk bir şekilde olması gerekmektedir. Gerek AB projelerinin uygulanması gerekse fon akımı işleyişinin sağlıklı olması için bu elzemdir.

Projelerin değerlendirilmesinde ile uygulanmasında yer alacak ve ödemelerin gerçekleşmesini sağlayacak kilit konumdaki personelin, bazı niteliklere sahip olması ve bu personele ilişkin atamaların AB Komisyonu'nun tepkisini almayacak ve siyasi içerik taşımayacak şekilde olması gerekmektedir. Söz konusu personelin; üniversitelerin ilgili bölümlerinden mezun olması, başta kırsal kalkınma, ödeme kuruluşu, proje uygulama ve değerlendirme, AB mali sistemi ile AB genel konularında en az 3 sene çalışmış olmaları önerilebilir. Bu personelin ücret durumu da çok özenle değerlendirilmelidir. AB Komisyonu uzmanlarının ve Türk yetkililerinin de ortak düşüncesi; diğer SAPARD Ajanslarında ve DPT'ye bağlı olan Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığında (Ulusal Ajans) çalışan emsal personelden az olmayan bir ücretlendirme sisteminin olması yönündedir.

IPA Programıyla birlikte IPARD Ajansı olarak akredite edilecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu, Ödeme Kuruluşu niteliklerini taşıyacak şekilde yapılmalıdır. Daha en baştan bunun düşünülmesi ve organizasyon modelinin ona göre hazırlanması gerekmektedir. Aksi halde ya re-organizasyona gidilmek durumunda kalınacaktır ki bu öyle sanıldığı kadar kolay değildir; ya da aceleye getirilen aksak yapı ile yola devam edilecektir.

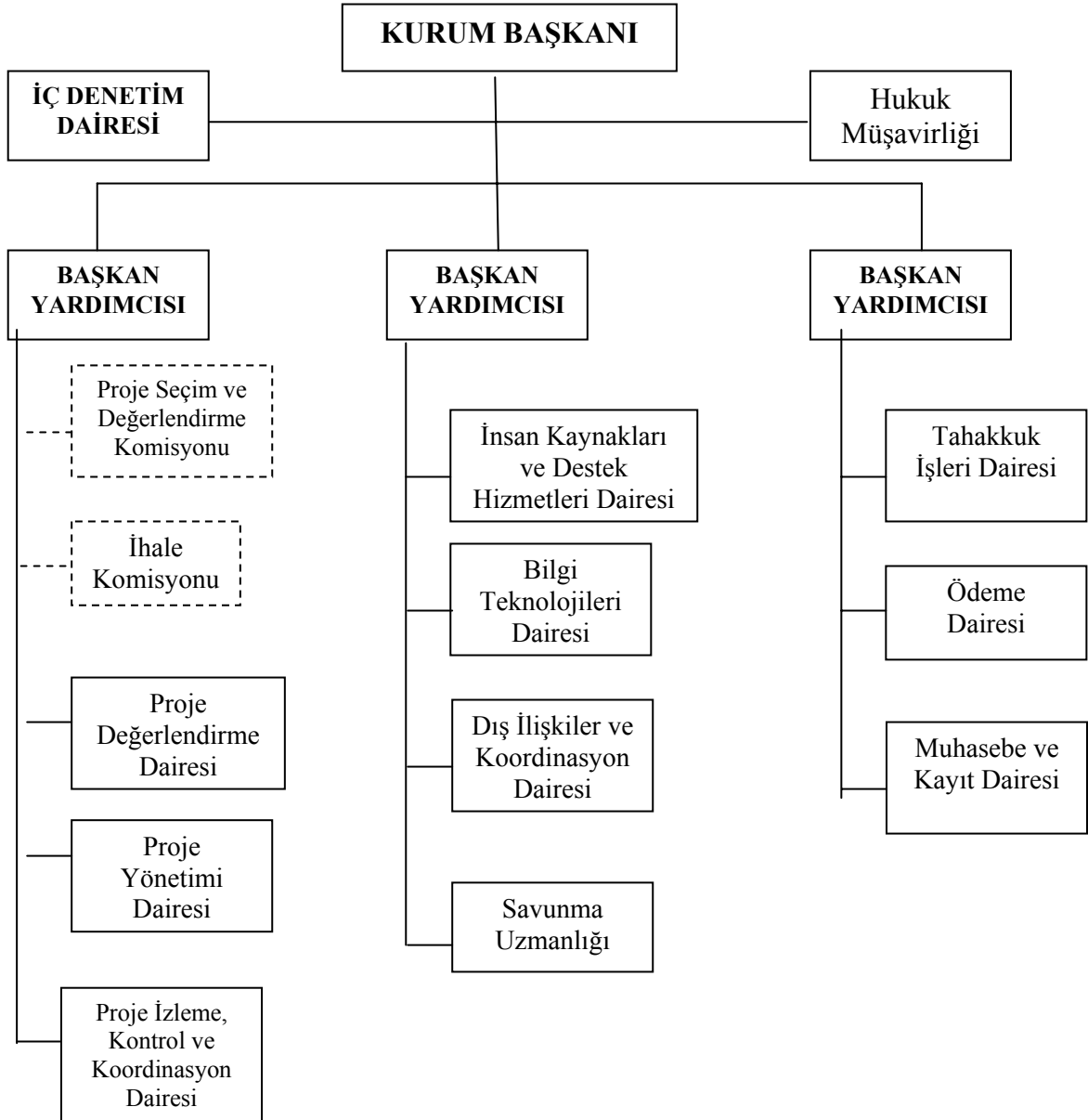
Hazırlanmakta olan kanun tasarısına göre; bu kurum, Tarım ve Köyüleri Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak çalışacak ve aşağıdaki görevleri üstlenecektir:

- a) Program kapsamında seçilen tedbirlerle ilgili proje tekliflerini kabul etmek, projelerin uygunluğunu incelemek, teknik çalışmalar ve iş planları çerçevesinde projelerin seçimi, ihale edilmesi ve sözleşme yapılması gibi işlemleri yapmak, proje öncesi ve sonrası yerinde kontrolleri yapmak, projelerin tedbirler bazında ilerlemesine yönelik raporlar hazırlamak;
- b) AB ilgili fonlarından, ulusal kaynaklardan ve lehdarlardan sağlanacak ortak finansman modeli ile uygulanacak projelere ait ödeme taleplerini incelemek, ödeme emirlerini hazırlamak, ödemeleri tahakkuk ettirmek ve ödemelere ilişkin muhasebe işlemlerini yürütmek, yerinde kontrollere göre ödemeleri yapmak;
- c) Projelerin diğer birimlerle ve Bakanlıklarla olan işlemlerini koordine etmek;
- d) Faaliyetleri, iç hukuk sistemine ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin taraf olduğu uluslararası antlaşma ve sözleşmelere uygun olarak yürütmek;
- e) Ödemelerle ilgili mevzuat gelişmelerini takip etmek ve uygulamak;
- f) Yıl içi ödeme faaliyet raporlarını hazırlamak ve ilgili yerlere sunmak;
- g) Ödemelerden sonra, lehdarların gerekli koşulları yerine getirip getirmediğini kontrol etmek ve idari yapılarla olan koordinasyonunu sağlamak;
- h) AB Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ve ilgili tüzüklerinde yer alan Kırsal Kalkınma ile ilgili görevleri yerine getirmek;
- i) AB ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti arasında imzalanan Çok Yıllık Mali Anlaşma ve halihazırda akredite olmuş çalışma usul ve esaslarına uyumlu olan Yıllık Mali Sözleşmelere uygun olarak AB Katılım Öncesi Mali Aracının Kırsal Kalkınma Bileşeninin (IPARD) uygulanmasını temin etmek ve
- j) Gerekli görülmesi halinde, Ödeme Yetki ve İcra ile Muhasebe Kayıt dışındaki diğer görevleri ilgili kuruluşlar eliyle yürütmek.

Akreditasyon işlemlerinin zor ve uzun zaman alması, ayrıca her bir yerel ofis için de akreditasyon almak gerektiğinden dolayı ilk aşamada sadece bazı pilot bölgelerdeki ofisleriyle birlikte kurulacak olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu daha sonra taşra teşkilatını geliştirecek ve yeni bölgesel / yerel ofisler açacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu; Uygulama Birimleri, Ödeme Birimleri, İç Denetim Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliğinden oluşan Danışma ve Denetim Birimleri ile Yardımcı Hizmet Birimlerinden meydana getirilecektir. Aşağıdaki şekilde ise, hazırlanan kanun tasarisına göre, bu yeni yapının AB IPARD Ajansları ile uyumu olan yapısı verilmektedir.

Şekil – 36. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu Organizasyon Şeması



Yukarıdaki şekilde, Uygulama Birimleri olarak “Proje Değerlendirme Dairesi Başkanlığı”, “Proje Yönetimi Dairesi Başkanlığı” ve “Proje İzleme, Kontrol ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı” düşünülmektedir. “Tahakkuk İşleri Dairesi Başkanlığı”, “Ödeme Dairesi Başkanlığı” ve “Muhasebe ve Kayıt Dairesi Başkanlığı” ise Ödeme Birimleridir. Yardımcı Hizmet Birimlerinden kasıt ise; “İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı”, “Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı”, “Dış İlişkiler ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı” ile “Savunma Uzmanlığı”dır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun organizasyon şemasına ve taslak kuruluş kanununa bakıldığında, projelerin değerlendirilmesi ve seçilmesi işlevini üstlenecek olan ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve ilgili diğer kurumlardan gelecek olan temsilciler ile bir komisyon oluşturulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun Uygulama Birimlerindeki personel tarafından ön değerlendirilmeleri ve sıralamaları (ranking) yapılan projeler, sözkonusu komisyon olan “Proje Seçim ve Değerlendirme Komisyonu”nda değerlendirilecek ve nihai karara varılacaktır. İhale Komisyonu ise söz konusu projelerin satın alım ihalelerini izlemekle görevli olacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun Ödeme Birimleri ise AB kırsal kalkınma projelerinin uygulanmasından doğan finansal ödemeleri gerçekleştirecektir. Hem Uygulama Birimlerinin hem de Ödeme Birimlerinin taşrada ayrı ayrı yerel ofisleri olmalıdır. Bunun nedeni, AB kurallarına göre uygulama ve ödeme fonksiyonunun birbirinden tamamen bağımsız olmasını sağlamaktır. Bunu yapmak için de, bu iki ayrı fonksiyonu gerçekleştiren birimlerin faaliyetlerinin, hem merkezde hem de taşrada, birbirlerinden ayrı yapılandırılması düşünülmüştür. Ancak yukarıda değinildiği üzere, AB Komisyonu ile varılan bir ön mutabakat çerçevesinde, akreditasyonun daha hızlı ve kolay gerçekleşebilmesi için ilk başlarda yerel ofislerin kurulmamasına karar verilmiştir. Daha sonraları, seçilen pilot bölgelerde yerel ofisler kurulacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun uygulama ve ödeme fonksiyonlarından bağımsız olan İç Denetim Dairesi ise AB kurallarına uygun olarak, doğrudan Başkana bağlıdır.

5.6 AB Müzakere Sürecinde Ödeme Kuruluşlarının Seçimi ve Nihai Yapılanmaya İlişkin Öneriler

AB ile müzakerelerine başlama kararının alındığı 3 Ekim 2005 ve ilk başlık olan bilim ve araştırma sektörü için müzakere sürecinin başladığı 20 Ekim 2005 gibi iki önemli tarihin etkisinin hissedildiği şu günlerde, Ödeme Kuruluşları konusundaki çalışmalarla ilgili yoğun günler yaşanmaktadır. Bir yandan Tarım ve Köyişleri Bakanlığının kanun tasarısı çıkartılmaya çalışılmakta, bir yandan kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün eksikliği fark ettirilmemeye çalışılmakta, öte yandan kurulması düşünülen Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğünün görev ve sorumlulukları sorgulanmaktadır. IPARD Ajansı konusundaki 2 proje fişinin yankıları ile TMO'nun yaptığı çalışmaların sonuçları da eklendiğinde, var olan karmaşanın biraz daha arttığı görülmektedir. Bunlara ek olarak Tarım ve Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği'nin Ödeme Kuruluşu olmak için bir proje yürütmesi ve özelleştirme kapsamında çıkarılan Et ve Balık Ürünleri A.Ş'nin, ana statüsüne Ödeme Kuruluşu olmak için bir madde koydurmaya çalışması da düşünülürse, Ödeme Kuruluşlarıyla ilgili sürecin çok daha hızlandığı fark edilecektir. Böylesine bir ortamda Ödeme Kuruluşu hakkında sağlıklı öneriler getirmek şöyle dursun, doyurucu bilgilere ulaşmak bile bir problem haline gelmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde, konuyla ilgili bazı projeksiyonlar geliştirilmeye çalışılmış ve bazı çözüm yolları önerilmiştir.

Aşağıdaki bölümlerde IPARD Ajansı olarak seçilecek olan "Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu" ve "Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumu"na dönüşmesi önerilen TMO'nun yapılanmasına dair tavsiyeler ve bu ikisinin yürüteceği faaliyetlere ilişkin alternatifler tartışılmaktadır.

5.6.1 Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumuna İlişkin Öneriler

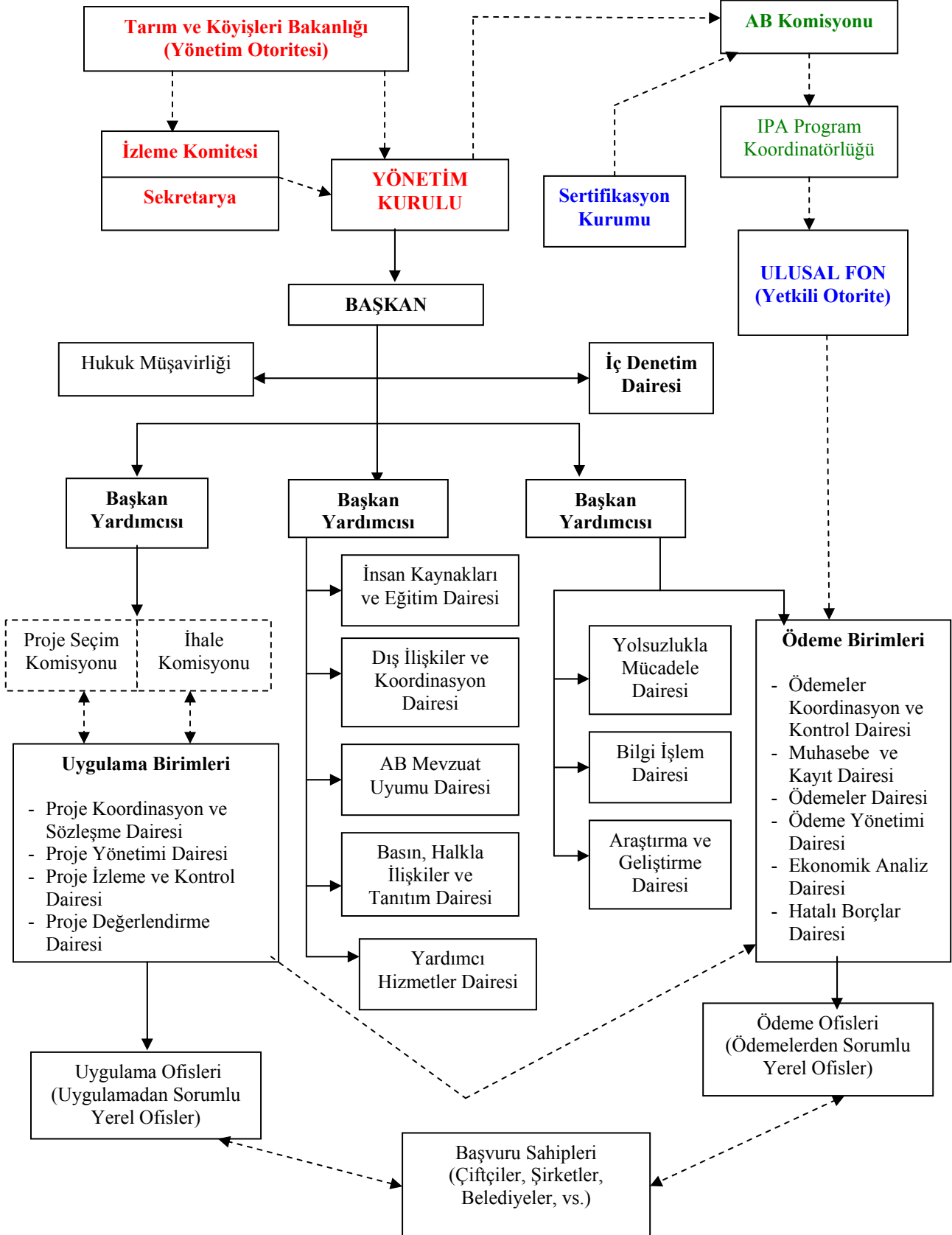
Her şeyden önce yapılması gereken ilk şey, IPARD Ajansının kuruluş yapısının ele alınması olmalıdır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu adı altında kurulacak olan bu yapının üyeliğe kadar olan süreçte AB IPARD projelerinin uygulanmasını sağlamakla görevli olacağı bilinmektedir. Ancak, bu yapı üyelikle birlikte FEOGA veya onun yerini alacak olan Avrupa Tarımsal Garanti

Fonu (EAFG) ve Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) ile FIG'nin yerini alacak olan Avrupa Balıkçılık Fonu (EFF) için Ödeme Kuruluşuna dönecektir. Üyelikten sonra DGD, kırsal kalkınma destekleri, balıkçılık ve su ürünleri ödemeleri ile ulusal destekleri de gerçekleştirmesi önerilen Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu, daha şimdiden bu pozisyon düşünülerek kurulmalıdır. İlk planda, adaylık sürecinde, Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu bünyesinde IACS sistemine gerek olmasa bile ileride mutlaka bu sistemin konuşlandırılması gerekecektir. IACS için en iyi yapılanma alternatiflerinin Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu ya da Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü bünyesi olduğu düşünülmektedir.

Aşağıda önerilen şekil (Şekil – 37), bazı farklı şeyleri ve IPARD Ajansı için bazı değişik alternatifleri anlatmaktadır. En tepeden başlanırsa; üyeliğe kadar Hazine Müsteşarlığındaki Ulusal Fon, Yetkili Otorite görevini ve kurulması muhtemel Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü de Yönetim Otoritesi olmalıdır. Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü, TKB Müsteşarının başkanlık ettiği ve ilgili tüm kurum ve kuruluşlar ile STK'ların ve özel sektörün yer aldığı İzleme Komitesinin Sekreteryaya görevini de üstlenir. TKB Müsteşarının olmadığı durumlarda İzleme Komitesine Kırsal Kalkınma Genel Müdürü vekalet eder. Hazine Müsteşarlığı Kontrolörleri ise üyeliğe kadar Sertifikasyon Kurumu faaliyetlerini gerçekleştirebilirler. Yönetim Kurulu, ilgili TKB Müsteşar Yardımcısının Başkanlığında oluşturulabilir. Burada, IPARD Ajansı Başkan ve Başkan Yardımcıları ile özel sektörden, akademisyenlerden ve ilgili tarımsal STK'lardan birer temsilci mutlaka olmalıdır. Bunun yanı sıra Tarım ve Köyişleri Bakanlığını temsilen Kırsal Kalkınma Genel Müdür Yardımcıları da bu Yönetim Kuruluna girebilir. TKB Müsteşar Yardımcısının olmadığı durumlarda Yönetim Kuruluna IPARD Ajansı Başkanı vekalet eder.

Uygulama Birimleri; projelerin uygulanmasını, izlenmesini ve etkililiğinin hesaplanmasını sağlarlar. Alınan başvurular sonucunda değerlendirilen projeler; TKB ve diğer ilgili kuruluşlardan gelen temsilcilerin de olduğu Proje Seçim Komisyonlarında değerlendirilerek kabul veya ret edilirler. Geçici olarak yapılanan bu komisyonlar, tedbirler bazında oluşturulur. Proje Seçim Komisyonlarınca kabul edilen projelerin sözleşmeleri hazırlanır. İhale komisyonu ise projelere ilişkin satın alımların takibini yapar.

Şekil – 37. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu İçin Adaylık Sürecinde Önerilen Yapı



Yukarıda önerilen şekil ile ilgili olarak bazı detay bilgilere yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Buna göre; Ödeme Birimlerindeki kontrol ve koordinasyon işi ile hatalı borçların geri toplanması Ajanstaki ayrı daireler tarafından yürütülmelidir. Ekonomik analizlerin yapılması ve finansal yönetimin gerçekleştirilmesi de gerekmektedir. Ödemeler ile ilgili işlemler hem merkezde hem de taşrada AB kurallarına göre cereyan etmelidir.

Bu Ajans için eğitim, halkla ilişkiler ve basında tanıtım çok önemlidir. Merkez ve taşra personeli ile delege edilen görevleri yürüten birimlerin personelinin eğitilmesi şarttır. Projelerin kamuoyu nezdinde tanıtımı ve duyurulması da bir o kadar gereklidir.

Yolsuzlukla Mücadele Bölümü ile Araştırma ve Geliştirme Bölümü, Ajansın hayati önemdeki organlarıdır. Her ne kadar İç Denetim Bölümü, doğrudan Ajans Başkanına bağlı olarak danışmanlık ve hesap denetimi gibi önemli görevleri yürütse de, bu birimin müeyyide uygulama ve Ajans personeli üzerinde etkili olma gibi bir durumu yoktur. İşte Yolsuzlukla Mücadele Dairesi burada devreye girmekte ve özellikle Ödeme Birimlerinde çalışan personelin kurallara uygunluğunu sağlamaktadır. İnsani hataların ve iyi niyetli yanlışlıkların dışındaki kötü emelleri engellemek için böyle bir birime ihtiyaç vardır. Ayrıca, faydalanıcıların da kişisel art niyetlerini bertaraf etmek için de böyle bir birim gereklidir. Çünkü bu birimin müeyyide uygulama ve ceza kesme hakkı vardır. Kısacası bu birim, Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun sigortasıdır.

Araştırma ve Geliştirme Dairesi de bir o kadar gereklidir. Zaman içinde IPARD Ajansı formatından çıkarak tam anlamıyla bir Ödeme Kuruluşuna dönüşecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun stratejik kararları için projeksiyonlar geliştirecek olan bu birim, üyelikle birlikte hangi desteklerin kurum bünyesine alınması ve bunların ne şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği yönünde analizler yapacaktır. Hem uygulama hem de ödeme görevleri için araştırma ve istatistik bilgilerini toparlayan ve ileriye dönük alternatifler geliştiren Araştırma ve Geliştirme Bölümünün önemi; "risk analizleri yapılması ihtiyacının baş göstermesi, projelerin başlaması, uygulamadaki sıkıntıların artması, ödeme sorunlarının birikmesi, AB ile olan müzakerelerin ilerlemesi ve DGD, IACS, FADN, Balıkçılık ve Su ürünleri desteklerinin nasıl yönlendirileceğinin tartışılmaya

başlaması” ile daha net anlaşılacaktır. Kısacası bu birim, Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun ileriye dönük vizyonunu belirlemektedir.

Buraya kadar olan kısımda Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun adaylık sürecindeki yapısı tartışılmıştır. Üyelikle birlikte tam olarak bir Ödeme Kuruluşu olarak akredite edilecek olan bu kurumun; DGD, ulusal destekler ile balıkçılık desteklerini de içeren bir yapıya dönüşmesi ve şahsi kanaatime göre IACS sistemini de içine alması gerekecektir.

Bu yeni durumda “IACS Direktörlüğü”; içinde DGD, Balıkçılık ve Ulusal Desteklemeler Bölümü ile OTP Uyum ve Desteklemelerin Yönetimi Bölümü gibi birimlerin olduğu “Desteklemeler Direktörlüğü”; “İdare ve Kontrol Direktörlüğü”; “Mali Direktörlük”; bünyesinde Planlama, Kontrol, Az Gelişmiş Bölgeler ile Çevre ve Ormancılık Uygulamaları gibi bölümlerin olduğu “Kırsal Kalkınma Direktörlüğü” ve içinde Risk Analizi, Yatırımlar, Uygulama Kapasitesi Geliştirme, Araştırma ve İstatistik, Ekonomik Analizler Bölümü gibi birimlerin olduğu “Strateji Direktörlüğü” kurulması önerilebilir.

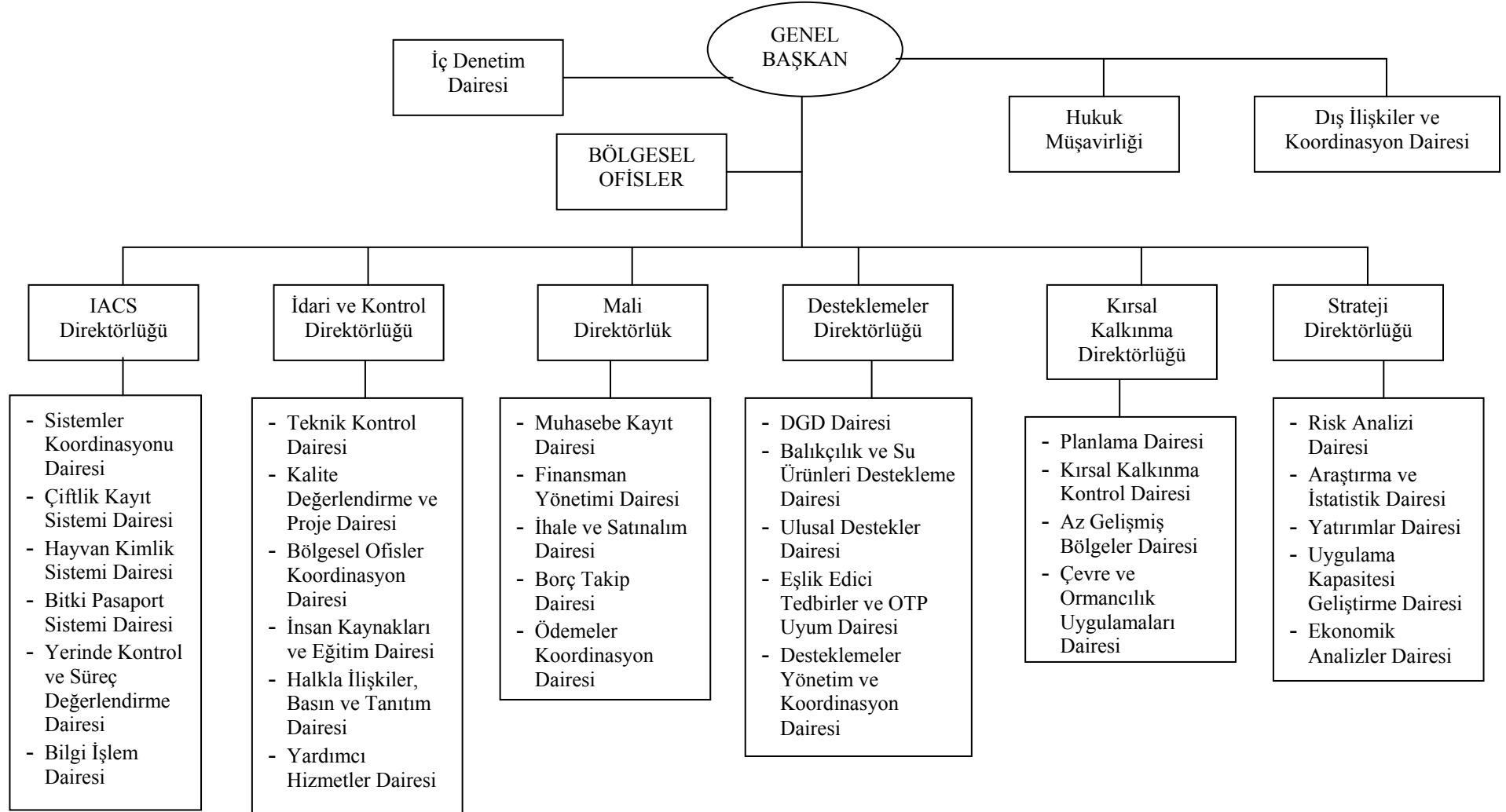
IACS Direktörlüğü; Sistemler Koordinasyonu, Çiftlik Kayıt Sistemi, Hayvan Kimlik Sistemi, Bitki Pasaport Sistemi, Yerinde Kontrol ve Süreç Değerlendirme ile Bilgi İşlem gibi birimlerden oluşabilir.

İdari Kontrol Direktörlüğünün; Teknik Kontrol, Kalite Değerlendirme ve Proje Dairesi, İnsan Kaynakları ve Eğitim, Halkla İlişkiler, Basın ve Tanıtım ile Yardımcı Hizmetler gibi bölümleri ihtiva etmesi tavsiye edilebilir.

En ilginç olan ve çokça itirazı geleceği ve gereksiz diye nitelendirileceğinden korkulan ama bir o kadar da kurulması elzem olan Strateji Direktörlüğünün, çok önemli işlevler üstleneceğini düşünülmektedir.

Çok fazla bölüm içermesinden dolayı eleştiriye açık olan ve aşağıdaki şekilde organizasyon şeması gösterilen bu yapılanmanın, yatay bir şekilde örgütlenmesi ve iyi nitelikli, az sayıda ama çalışkan personel istihdam etmesi durumunda başarılı olması işten bile değildir.

Şekil – 38. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu İçin Üyelik Sürecinde Önerilen Yapı



5.6.2 Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumunun Yapılanması

Bu noktadan itibaren biraz da TMO'nun yapısına ve üstleneceği görevlere ilişkin önerilere yer verilmiştir. Yukarıdaki kısımlarda, Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumuna dönüşmesi planlanan TMO ve faaliyetleri ile ilgili olarak önerilen yapıya ait olarak aşağıda gösterilen organizasyon şemasına bir göz atıldığında, bazı alternatiflerin geliştirildiği görülmektedir.

Buna göre, öncelikle Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu yerine, "Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumu" diye bir isimlendirme olmalıdır. Üyelikten önce yeniden yapılanmasını bitirmesi gereken TMO'nun; pazarlama ve dış ticaret konusunda kendisini geliştirmesi gerekmektedir. Ayrıca OTP Mevzuat Uyumu için ayrı bir daire kurulmalıdır. Bağlı Ortaklıklar ve Delege Organlar ile olan iletişim, raporlama, izleme, koordinasyon ve kontrol için ayrı bir bölüm gerekmektedir. Piyasa Düzenlemeleri Dairesi ise müdahale, depolama ve benzeri ürün pazarı uygulamalarını yönetir.

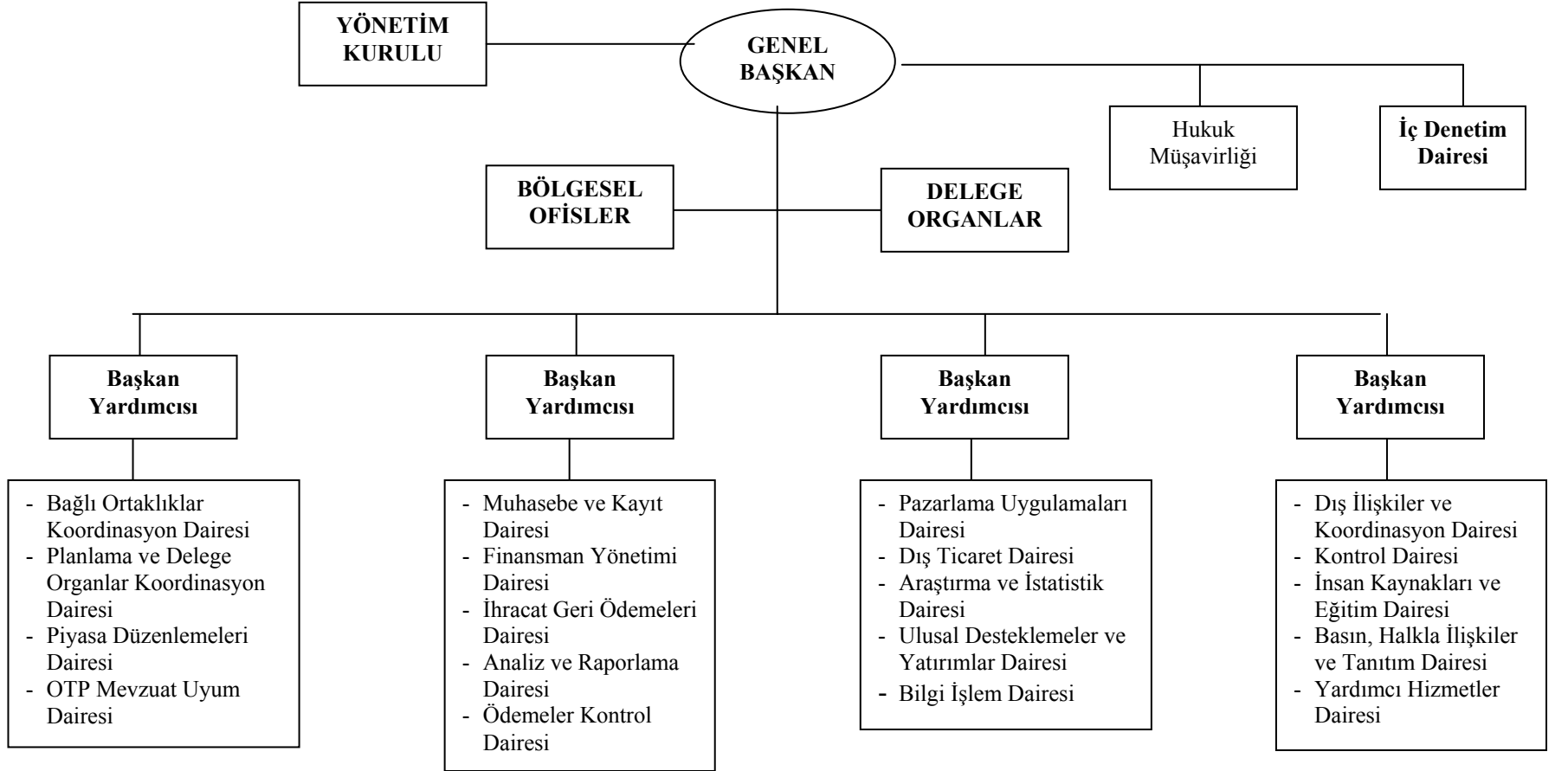
İhracat geri ödemeleri ve dış ticaret birimleri birbirinden farklıdır. İhracat ve ithalat lisans işlemlerinin yürütüldüğü Dış Ticaret Dairesi, geri ödemeleri yapan İhracat Dairesinden ayrı olarak görev yapar. Analiz ve Raporlama Dairesi ile Araştırma ve İstatistik Daireleri ise uygulamaların gerçekleşmesinin kolaylaşması için yardımda bulunur ve öneri üretirler.

Her ne kadar İç Denetim Dairesi kurum içi hesap denetimini sağlasa da, iç kontrolü yapacak bir kontrolörlük sistemi de bulunmalıdır.

Ancak yine de Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumunun kurulması ve TMO'nun görevlerinin belirlenmesi için şu anda biraz erken olduğu söylenebilir. 2003 yılı OTP reformu ile müdahale alımlarının ve ihracat geri ödeme desteklerinin kısmen azaldığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle son genişlemenin etkilerinin beklenmesi ve Türkiye'nin tam üyeliğine kadar olan zaman zarfında OTP'de oluşacak değişimlerin izlenmesi daha yararlı olacaktır.

Yukarıda izah edilen Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumuna ilişkin önerilen yapı aşağıdadır.

Şekil – 39. Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumu İçin Önerilen Yapı



5.6.3 Önerilmeyen Alternatif: Tek Ödeme Kuruluşunun Olması

Türkiye için iki ayrı Ödeme Kuruluşu olması yönündeki düşüncelerin desteklendiği bu çalışmada, tek bir Ödeme Kuruluşu olması yönündeki alternatif önerilmemektedir.

Türkiye'nin geniş ürün yelpazesi, bölgeler arası farklılıkların yüksek oradan olması, tarım sektörü altyapısının geri kalmış olması, üretim ve kalite açısından AB'nin gerisinde olunması ve tarımsal nüfusun fazlalığı gibi etmenler karar verilmesini zorlaştırırsa da, benzer bir tarım sektörüne sahip olan Polonya'da bile 2 ayrı Ödeme Kuruluşunun tercih edilmesi Türkiye'de de 2 ayrı Ödeme Kuruluşu olmasına yönelik düşünceleri destekler niteliktedir.

Her ne kadar 2003 yılı OTP reformu ile müdahale alımlarının ve ihracat geri ödeme desteklerinin azaldığı bilinse de, FEOGA Garanti harcamalarını yürütecek özel bir fon (EAFG) oluşturulması ve FEOGA'nın ikiye ayrılarak tasfiye edilecek olması, müdahale ve ihracattan sorumlu ayrı bir Ödeme Kuruluşunu gerekli kılabilir. Avrupa Tarımsal Garanti Fonu EAFG'nin yapısal fonlardan çıkarılarak yeniden uyarlanması, fiziksel müdahale ve ihracat geri ödemelerinin öneminin azalmasına rağmen daha uzunca bir süre AB içerisinde var olacağı iddiasını güçlendirmektedir.

Kaldı ki öyle olmasa ve AB'nin müdahale ve üretime yönelik destekleri sıfırlansa bile, verimliliği ve kalitesi düşük olan ürünlerimizin imal edilmesinin desteklenmesine ihtiyaç vardır. AB ile olan müzakereler devam ederken bu konu mutlaka masaya yatırılmalı ve AB'den bir geçiş süreci istenmelidir. Türk çiftçisinin kalite ve verimlilik açısından AB'li üreticileri yakalayabilmesi için mutlak surette desteklenmesine ihtiyaç vardır. Üyelikten önce bu desteklemeler kesinlikle başlatılmalıdır. Aksi halde Türkiye üye olsa bile, tarım sektörü ve çiftçisi için geç kalınmış olabilir. Üyelikten sonraki bir geçiş süreci boyunca da devam edecek olan ulusal kaynaklı desteklemeler için "ödenek azlığı veya ülkenin ekonomik durumunun kritik olduğu" yönündeki itirazlar asla mazeret olarak kabul edilemez.

Bu ülkede bir gece içerisinde onlarca bankanın tabiri caizse hortumlandığı, değişik spekülasyonlar ile nice paralar kazanıldığı ve Türkiye'nin zarara sokulduğu düşünülürse; tarımsal desteklemelerin ülke ekonomisini etkilediği yönündeki iddiaların geçersizliği bir kez daha ortaya çıkacaktır. Ekonomi ve finans

çevrelerinde meydana gelen ve daha çok ekonomik krizlere dayalı bu acımasız değişimlerin ceremesini çeken Türk çiftçisi yıllarca politik bir sömürü aracı olmanın ötesine de geçememiştir. Her iki yanlış uygulamada göreceli sorumluluğu çok daha az olan tarımsal üreticimizin, desteklenmesi aslında stratejik bir karar ve tercih olmalıdır.

Artık günümüzdeki savaşların silahlarla değil de ekonomik güçle yapıldığı bilinmektedir. Kendi kendine yeterli olmak isteyen gelişmiş ülkeler, tarımsal nüfusları çok az olmasına karşın bu nüfus ile orantısız bir şekilde aşırı destekleyici tarımsal politikalar gütmektedirler. Kendi yiyeceğini üretebilen, dışa bağımlı olmayan ve biyo-güvenliğini sağlamış olan toplumların; enerji imkanlarına, askeri silahlara ve nükleer tesislere sahip olan ülkeler kadar güçlü olmadığını kim söyleyebilir? Artık çağımızın silahları olarak genetik-gıdaları ve tarımsal kırsal ekonominin canlılığının olmasını kabul edebilir. Zirai faaliyetlerin geliştirilmesi, biyo-genetik ve tarım sektöründe lider konumda olunması da bir ülkeyi güçlü kılan diğer faktörlerdir.

Hal böyle iken, TMO'ya ve TMO'nun dönüşmesinin tavsiye edildiği Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumuna ihtiyaç vardır. Yukarıdaki paragraflarda anlatılanları yapabilmek için; yıllardır çiftçinin ve üreticinin yanında yer almış ve ekonomik fonksiyonunun yanında sosyal bir yönü de olan TMO'nun desteğinin alınması ve Ödeme Kuruluşu sisteminde yerinin olması şarttır.

Tüm bu sebeplerden dolayı, her ne kadar AB içerisinde tek bir Ödeme Kuruluşu olması yönünde bir eğilim olsa da, Türkiye için en azından şimdilik böyle bir ihtimal sözkonusu değildir.

Eğer siyasi otorite Türkiye'de tek bir Ödeme Kuruluşu olmasına karar verirse, TMO ve IPARD Ajansı'nın, aynen Romanya'da olduğu üzere, üyelikten kısa bir süre önce birleşmesi ve yeniden re-organize olarak, hazırlıklarını tamamlaması gerekmektedir ki, bu model şu aşamada, asla bir alternatif olarak önerilmemektedir.

6. SONUÇ

Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının yapılandırılması ve AB ile müzakere sürecinde sistemin kurulmasını ele alan bu çalışmada, AB üyesi ülkelerin Ödeme Kuruluşları detaylıca anlatılmıştır. Bir Ödeme Kuruluşunun çalışabilmesi için gerekli olan dış idari yapılar ile iç birimlerin görevlerinin de açıklandığı bu eserin ilk bölümlerinde; AB Ortak Tarım Politikası ve FEOGA’ya da yer verilerek bu ikisindeki değişimlerin Ödeme Kuruluşlarına olan etkileri incelenmiştir. Son kısımlarda ise Türkiye’deki çalışmalara değinilmiş ve önerilerde bulunulmuştur.

İlk bölümde Ödeme Kuruluşlarının ortaya çıkışına ve varolma nedenleri, FEOGA ve OTP üzerinden ele alınmıştır. Bu bağlamda, Ödeme Kuruluşlarının FEOGA ile olan ilişkisine ve OTP içindeki yerine değinilmiştir. Buna göre Ödeme Kuruluşları, AB Ortak Tarım politikasının üye ülkelerde uygulanması işlevini görmektedir. Bunu yaparken de FEOGA’dan gelen fonları kullanan Ödeme Kuruluşları, 1992 yılı MacSharry reformları ve OTP’deki 1995 yılı düzenlemelerinden sonra kurulmaya başlamıştır. Aslında önceden Müdahale Kurumları vardı. Zaman içerisinde bu yapılar ya Ödeme Kuruluşuna dönüşmüş ya da Ödeme Kuruluşu şemsiyesi altında varlıklarını devam ettirmişlerdir.

Ödeme Kuruluşları, aşağıdaki desteklemeleri gerçekleştirirler:

- Doğrudan gelir ödemeleri,
- İhracat geri ödemeleri,
- Müdahale alımları,
- Balıkçılık ve su ürünleri destekleri,
- Kırsal Kalkınma destekleri ve
- Ulusal destekler.

Ödeme Kuruluşları, iç ve dış denetim kriterlerini de karşılamak durumundadır. AB Komisyonu, Sertifikasyon Kurumu ve Yetkili Otorite tarafından dış denetimden geçirilen Ödeme Kuruluşları, kendi içinde ve varsa Delege Organlar bünyesinde de iç denetimi gerçekleştirmek durumundadır.

Sürekli olarak OPD’de birçok değişiklikler olmaktadır ve gelecekte OPD’nin yapısının iyice değişeceği anlaşılmaktadır. Ancak, tüm bu değişiklikler Ödeme Kuruluşlarına olan ihtiyacı ortadan kaldırmaz hatta bu yeni ve reform niteliğindeki politika değişimlerinin etkili uygulanması için Ödeme Kuruluşlarının varlığı

elzendir. Bu yeni politikaların hayata geçirilmesi ve uygulanmasında Ödeme Kuruluşları daha aktif rol almalıdır. Bu sayede, AB Komisyonu ve üye ülke arasında kilit bir rol üstlenen Ödeme Kuruluşları, daha da zorlu ama bir o kadar da prestijli bir sürece girecektir.

Son 10 yeni üye ülkeye bakıldığında Ödeme Kuruluşu konusunda bir yenilik görülmektedir. AB bünyesinde ilk defa uygulanan SAPARD (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı) Programı kapsamında, SAPARD Ajansı olarak faaliyet gösteren Kırsal Kalkınma Ajansları, daha sonra üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür. Adaylık sürecinde sadece AB kaynaklı kırsal kalkınma ve ulusal fonlardan gelen desteklere ait ödemeleri yapan bu ajanslar; üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüş ve DGD, müdahale alımları, ihracat geri ödemeleri, balıkçılık ve su ürünleri ile diğer alanlardaki destekleri de yerine getirmeye başlamışlardır.

AB – 15’de Koordinasyon Kurumu, Yetkili Otorite ve Sertifikasyon Kurumu görevlerinin üstlenen birimler, aynı organizasyon içinde yer alabilmektedirler. Bu görevlerin, herhangi bir bakanlığın değişik birimlerince yerine getirildiği üye ülkeler vardır. Eski AB üyesi ülkelerin oturmuş bir düzenleri ve çalışma usulleri olduğu için görev tanımları net bir şekilde yapılmakta ve AB kurallarının, OTP uygulamalarının gerçekleşmesinde herhangi bir sorun çıkmamaktadır. Ancak, son 10 yeni üye ülke ile Bulgaristan ve Romanya gibi mevcut aday ülkeler için bu sistem önerilmemekte ve tüm görevlerin ayrı birimlerce üstlenilmesi zorunlu tutulmaktadır. Bunun nedeni ise daha henüz komünist sistemden yeni kurtulan ve Avrupa ile entegrasyona henüz geçen bu ülkelerdeki kurumların sadece tek bir işlevle görevlendirilmesinin daha sağlıklı olduğunun düşünülmesidir.

Bu noktada, Türkiye için en uygun yapıyı son 10 yeni üyede aramak gerektiği söylenebilir. Her ne kadar AB – 15 ülkelerindeki örnekler de bizim için faydalı olsa da asla model olamayacaklardır. Çünkü işleyen bir sistemin içine enjekte edilen SAPARD Ajansları, sadece Estonya, Litvanya, Letonya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya ve Macaristan gibi en son üyeler ile Bulgaristan ve Romanya gibi aday ülkelerde varolmuştur.

Hırvatistan ve Türkiye için ise SAPARD, PHARE, ISPA ve CARDS programlarının bir benzeri olan IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) Programı uygulanacaktır. IPA Programının beş bileşeninden birisi olan Kırsal Kalkınma

Bileşeni (IPARD) bünyesinde faaliyet gösterecek olan IPARD Ajanslarının, SAPARD benzeri ajanslar olacağı göz önüne alınırsa, Türkiye'nin, son 8 üye ülke ile aday 2 ülkenin tecrübelerinden faydalanması gerekliliği bir kez daha net şekilde görülecektir.

Yetkili Otorite konusunda Fransa ve Romanya'da bazı sorunlar yaşanmıştır. Bundan dolayı, üyelik sürecinden önce daha müzakereler başlamadan Türkiye'de Yetkili Otoritenin belli olması ve AB Komisyon ile Ödeme Kuruluşu konusunda sadece bu Yetkili Otoritenin muhatap olması gerekmektedir. Adaylık sürecinde AB'ye üye olmadan önce, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulmuş olan Ulusal Fon, halihazırda tüm sektörler için Yetkili Otorite görevini yürütmektedir. Ancak üyelikle birlikte her bir bileşen, her sektör için ayrı bir Yetkili Otorite belirlenecektir. Bu nedenle daha şimdiden, üyelik sonrasında bu görevi üstlenebilecek en anlamlı kurum olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın Yetkili Otorite olarak seçileceği konusu karara bağlanmalıdır.

Türkiye'de Sertifikasyon Kurumu için aday gösterilebilecek en akıllıca organ, Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Hazine Kontrolörleri olabilir. Daha önce Merkezi İhale ve Finans Birimi (CFCU) ile Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) akreditasyonunu gerçekleştiren bu organın, üyeliğe kadar Türkiye'deki olası Ödeme Kuruluşu aday kurumların ve Kırsal Kalkınma Ajansının (SAPARD Ajansı benzeri IPARD Ajansı) dış hesap denetimini gerçekleştirmesi düşünülebilir. Üyelikle birlikte belirlenecek olan yeni Yetkili Otorite, bu konuda ya ihaleye çıkarak özel bir hesap denetimi firmasını ya da herhangi bir resmi kurumu bu iş için görevlendirecektir. Üyelikten sonraki bu süreçte Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve diğer kurumların ismi geçse de, AB için gerekli olan idari yapıların hesaplarının denetimi konusundaki en tecrübeli aday yine Hazine Müsteşarlığı ve Hazine Kontrolörleri olacaktır.

Türkiye'nin üyeliğe geçişiyle birlikte biranda çok sayıda Ödeme Kuruluşu olması sakıncalı olacaktır. Nitekim gerek Fransa, gerek Hollanda ve gerekse diğer üye ülkelerde görüldüğü üzere, Ödeme Kuruluşlarının sayısının teke indirilmesi yönünde bir eğilim oluşmaktadır. Bu bağlamda, sadece TMO'nun müdahale görevleri konusunda ürün veya bölge bazında bazı Delege Organlar belirlenebilir. Ancak bu durum sadece belli bir süre için geçerli olmalıdır. İlerleyen zamanlarda Delege Organ sayısının azaltılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

Türkiye için ikiden fazla Ödeme Kuruluşunun olması gereksizdir. Polonya Modeli benzeri olan 2 ayrı Ödeme Kuruluşunun yanı sıra geçici olarak bazı Delege Organlar belirlenebilir ama Ödeme Kuruluşu sayısında bir fazlalık olmamalıdır. Polonya'daki Ödeme Kuruluşları olan AMA ve ARMA bazı görevleri kendi aralarında bölüşmüşlerdir. AMA, OPD'ye tabi olan ürünlerin müdahale ve ihracat geri ödeme işlemlerini gerçekleştirirken; ARMA, DGD, kırsal kalkınma ve balıkçılık desteklerinin yanı sıra ulusal destekleri de yürütmektedir. Buna benzer bir sistem Türkiye'de de uygulanabilir. TMO, re-organizasyondan geçerek AMA benzeri bir Ödeme Kuruluşuna dönerken; IPARD Ajansı olarak çalışacak olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu da ARMA benzeri bir şekilde görev üstlenebilir.

Türkiye için örnek alınması gereken kurumların, MDAÜ'lerdeki Ödeme Kuruluşları olduğu söylenebilir. Özellikle de kırsal kalkınma işlevini üstlenecek olan Ödeme Kuruluşu için. SAPARD Programı kapsamındaki kırsal kalkınma desteklerini yürüten Kırsal Kalkınma Ajansları (SAPARD Ajansları) üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür.

Türkiye öncelikle SAPARD Ajansı benzeri olan IPARD Ajansını kurmalıdır. AB kırsal kalkınma desteklerini, projeler aracılığı ile gerçekleştirecek olan bu yapının, Kırsal Kalkınma Ajansı olarak kurulması ve ilgili IPA tüzüklerinin 2007'de çıkmasıyla birlikte IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi gerekmektedir. 2007 – 2013 yılları arası için IPARD Ajansı olarak çalışacak bu kurumun, Türkiye'nin tam üyeliğinin gerçekleşmesi halinde, Ödeme Kuruluşuna dönüşmesi daha kolay ve akıllıca bir yöntem olacaktır. Öte yandan, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin de, OPD kapsamındaki ürünlerle ilgili müdahale alımlarını ve ihracat geri ödemelerini gerçekleştiren bir kurum şekline dönüşmesi gerekmektedir. Ancak OPD'deki hızlı değişimlerden ötürü bunun, ancak üyelikten kısa bir süre önce gerçekleşmesi daha yerinde olacaktır.

Katılım Öncesi Aracının (IPA) beş farklı bileşeninden birisi olan Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) çerçevesinde yapılandırılacak olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun, AB kırsal kalkınma desteklerinin yürütüldüğü bir proje ofisi olarak çalışması önerilmektedir. 2007'de IPA Tüzüklerinin çıkmasıyla birlikte IPARD Ajansı olarak akredite edilecek olan bu ajans Türkiye için önemli bir kazanç olacaktır.

Bu çalışmada, Türkiye için 2 ayrı Ödeme Kuruluşu olması fikri savunulmuş ve TMO'nun dönüşmesinin önerildiği Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumunun üyelikle birlikte OPD'ye tabi ürünler için müdahale ve ihracat geri ödemelerini yapan bir Ödeme Kuruluşuna dönüşmesi, Türkiye gibi ürün yelpazesi ve arazi yapısı geniş olan bir ülke için avantaj olarak kabul edilmelidir. Bu kurumun, ilk başlarda tütün, şeker, çay, et ve süt ürünleri ile meyve-sebze için bazı Delege Organlar belirlemesi zorunludur. Ancak bu kurumun, pazarlama ve dış ticaret ile araştırma ve istatistik işlevlerini görecektir birimlere de ihtiyacı vardır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu ile ilgili kanun tasarısında bazı kurumsal eksiklikle mevcuttur. Bunların başında Yolsuzlukla Mücadele ve Araştırma Geliştirme Bölümleri ile Hatalı Borçlar Takip Dairesi ve Ekonomik Analiz Bölümleri gelmektedir. Üyeliğe kısa bir süre kala, IACS ve DGD sistemlerinin de bu kurum içerisinde yer alması düşünülebilir. Ayrıca ulusal kaynaklı ödemeler ile balıkçılık destekleri de Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu bünyesinde yürütülebilir.

Türkiye için iki ayrı Ödeme Kuruluşu olması yönündeki düşüncelerin desteklendiği bu çalışmada, tek bir Ödeme Kuruluşu olması yönündeki alternatif önerilmemektedir. Türkiye'nin geniş ürün yelpazesi, bölgeler arası farklılıkların yüksek oranda olması, tarım sektörü altyapısının geri kalmış olması, üretim ve kalite açısından AB'nin gerisinde olunması ve tarımsal nüfusun fazlalığı gibi etmenler karar verilmesini zorlaştırırsa da, benzer bir tarım sektörüne sahip olan Polonya'da bile 2 ayrı Ödeme Kuruluşunun tercih edilmiş olması, Türkiye'de iki ayrı Ödeme Kuruluşu belirlenmesi savını destekler yöndedir.

Her ne kadar 2003 yılı OTP reformu ile müdahale alımlarının ve ihracat geri ödeme desteklerinin azaldığı bilinse de; FEOGA Garanti harcamalarını yürütecek özel bir fon (EAFG) oluşturulması ve FEOGA'nın ikiye ayrılarak tasfiye edilecek olması, müdahale ve ihracattan sorumlu ayrı bir Ödeme Kuruluşunu gerekli kılmaktadır. Avrupa Tarımsal Garanti Fonu EAFG'nin yapısal fonlardan çıkarılarak yeniden uyarlanması, fiziksel müdahale ve ihracat geri ödemelerinin öneminin azalmasına rağmen daha uzunca bir süre AB içerisinde var olacağı iddiasını güçlendirmektedir. Hal böyle iken, IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi düşünülen Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumunun yanı sıra, TMO'ya ve

TMO'nun dönüşmesi muhtemel Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumuna da mutlak surette ihtiyaç vardır.

Ancak bu çalışmadaki tüm karşı görüşlere rağmen, dönemin siyasi otoritesi Türkiye'de tek bir Ödeme Kuruluşu olmasına karar verirse, TMO ve IPARD Ajansı'nın aynen Romanya'da olduğu üzere, üyelikten kısa bir süre önce birleşmesi ve yeniden re-organize olarak, hazırlıklarını tamamlaması tavsiye edilebilir.

Bu noktada, Polonya ve Fransa'daki tecrübelerden ders çıkarılması ve Macaristan'ın düştüğü hataya düşülmemesi gerektiğini bir kez daha hatırlatmakta fayda vardır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyesi ülkelere oranla çok daha büyük bir oranda kırsal nüfusa ve tarım çalışanına sahip olduğu düşünülürse, Ödeme Kuruluşunun kurulmasının önemi bir kez daha anlaşılacaktır. Bu kadar kalabalık bir tarımsal nüfusun verilerinin kaydedilmesi, kayıtların saklı tutulması ve tüm işlerin zamanında gerçekleştirilebilmesi için iyi eğitilmiş, nitelikli ve yeterli sayıda personele ihtiyaç vardır. Malta ve Kıbrıs gibi göreceli olarak küçük ülkelerde bile Ödeme Kuruluşu bünyesinde 25 – 30 ile 40 – 50 arasında çalışanın bulunduğu düşünülürse, ülkemiz için tek bir Ödeme Kuruluşu oluşturulması durumunda en az 25 – 30 bin personele ihtiyaç duyulacağını tahmin etmek o kadar da zor olmasa gerek.

Görüldüğü üzere Ödeme Kuruluşu konusu geniş kapsamlı olduğu kadar bir o kadar da tartışmaya açıktır. Bu nedenle, konuyla ilgili olarak çalışan kişilerin sayısı artırılarak her bir alt konu için ekipler oluşturulmalı ve bu ekiplerden düzenli olarak raporlar istenmelidir.

Bu nedenle, Ödeme Kuruluşunun yapısal taslağı ile ilgili faaliyetleri belirlerken olayın bu boyutu da dikkate alınmalı ve Ödeme Kuruluşu tek başına düşünülmemelidir. Başka bir deyişle Ödeme Kuruluşunu sadece müdahaleden sorumlu ya da yalnızca kırsal kalkınma ve ihracat ile ilgili işlemleri yürüten bir birim olarak da düşünülmemelidir. Ödeme Kuruluşunun diğer ilgili yapılarla olan bağlantıları gözden kaçan bir konudur. Bu bağlamda, IACS ve DGD gibi konular IPARD Ajansından ayrı olarak düşünülemez. Arazi parsel tanımlama sistemi, coğrafi bilgi sistemleri, hayvan – arazi ve çiftçi kayıtlarının yapıldığı tüm programlar

ve yapılanmalar mutlaka üyelikten önce Ödeme Kuruluşları içerisinde yapılandırılmalıdır.

Türkiye, 4 milyon civarındaki tarım işletmeleri ve 20 milyonu aşan tarımsal nüfusu ile farklı beklentilere yol açmaktadır. Kayıtlı olarak, yaklaşık 2.7 milyonu aşkın çiftçinin bulunduğu Türkiye’de, kurulması planlanan Ödeme Kuruluşunun çok güçlü bir bilgisayar veri ağına ve gelişmiş bir teknik alt yapıya sahip olması gerekmektedir. Ülkemizin çok çeşitli ürün çeşidi, parçalanmış tarım arazileri ve büyük çiftçi nüfusu hesaba katılırsa, Ödeme Kuruluşundaki ilgili birimlerde, kullanıcıların ve ürünlerin destek / girdi ve ödeme kayıtlarının tutulması esnasında yaşanabilecek olası sıkıntılar düşündürücü boyutlara ulaşacaktır. Bunları gidermek için iyi eğitilmiş ve düzenli çalışan bir personel yapısının yanı sıra teknik anlamda yeterli bir bilgisayar veri ağı ve güçlü bir veri tabanı programı gerekmektedir.

Hali hazırda etkin olarak faaliyet gösteren TARİŞ, ETBİR, Türk Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği, Çaykur, Fiskobirlik, Tütün Üst Kurulu gibi kurumlar ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş., Pankobirlik ve SETBİR gibi kuruluşlar da bu Ödeme Kuruluşlarının yapısında paralel otorite ofisleri veya bir diğer adıyla Delege Organlar olarak düşünülebilirler.

AB’de Ödeme Kuruluşları için herhangi bir katı yapının ve belli bir modelin bulunmadığı düşünülecek olursa, ülkemiz için en uygun olan yapının tercih edilmesi gerekmektedir. Ancak, çok fazla kurumun koordinasyonu ile uğraşmak da bir dezavantajdır. Bu nedenle, yukarıda sık sık vurgulandığı üzere 2 farklı yapının olduğu Polonya Modeli benzeri bir sistem önerilmektedir. Bunlar:

- Adaylık sürecinde IPARD Ajansı olarak AB kırsal kalkınma projelerini yürütecek ve üyelikle birlikte DGD, balıkçılık ve ulusal destekleri de gerçekleştirecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu ve
- TMO alt yapısı üzerine bina edilen ve üyelikle birlikte OPD’ye tabi tüm ürünlerin müdahale alımları ile ihracat geri ödemelerini yürütecek olan Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumu

KAYNAKÇA

1. ABGS Tarım ve Balıkçılık Dairesi, Katılım Öncesi Aracı (IPA) – Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Ankara, 2005.
2. AKDER A.Halis, ÇAKMAK H.Erol, **DTÖ ve AB'deki Gelişmeler ışığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı**, TÜSİAD Yayınları, No:397, İstanbul, Haziran 2005
3. ARCHER Cliff, BUTLER Fiona, **The European Community Structure & Process**, Pinter Publishers, London, 1992.
4. ATAY Ahmet, **Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu ve Balıkçılık Mali Yönlendirme Aracının Hedef Kapsam ve Yöntemlerinin İrlanda Örneği Çerçevesinde Değerlendirilmesi**, *Uzmanlık Tezi*, ABGS – Tarım ve Balıkçılık Dairesi, Ankara, 2004
5. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Ankara, 2003
6. BAŞ Erhun, **Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası Alanında 2003 ve 2004 Yıllarında Gerçekleştirilen Reformların Genişleme Süreci ve Türkiye'nin Adaylığı Göz Önüne Alınarak İncelenmesi**, *Uzmanlık Tezi*, ABGS – Tarım ve Balıkçılık Dairesi, Ankara, 2004
7. BRUINSMA Dick, Hollanda Ödeme Kurumu (NSIR) Dış İlişkiler Direktörü, Sunum, 04.Mayıs.2005
8. CREWE Peter, İngiltere Kırsal Ödemeler Kurumu (RPA) Yönetim Kurulu Başkanı, TAİEX Sunumu, Reading, 25.Mart.2004
9. DEMİRCİ Aytül GÜNEŞER, **Bölgesel Kalkınma Ajansları**, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl.4, Sayı.15, 2003, s.16-20.
10. Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, 5. Baskı, Ankara, 2002.
11. EKEMAN Ebru, **21.Yüzyılın Eşliğinde Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikası**, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, 1999.
12. ERAKTAN Gülcan, **Ortak Tarım Politikası**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), OTP Uzmanlık Kursu Ders Notları, Ankara, 1997.

13. ERAKTAN Gülcan, **Ortak Tarım Politikası Çerçevesinde Tarımsal Pazar Politikaları**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), OTP Uzmanlık Kursu Ders Notları, Ankara, 2002.
14. ERAKTAN Gülcan, **AB’de Yapısal Politikalar ve Kırsal Politikalar**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), OTP Uzmanlık Kursu Ders Notları, Ankara, 2002.
15. ERAKTAN Gülcan, **AB’de Tarımsal Gelir ve Tarımsal Sosyal Politikalar**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), OTP Uzmanlık Kursu Ders Notları, Ankara, 2002.
16. ERAKTAN Gülcan, **Ortak Tarım Politikasının Temelleri**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), OTP Özel Kursu Ders Notları, Ankara, 03.06.2005
17. ERAKTAN Gülcan, **Ortak Tarım Politikasında Zaman İçindeki Gelişmeler ve Reformlar**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), OTP Özel Kursu Ders Notları, Ankara, 10.06.2005
18. ERAKTAN Gülcan, **Türk Tarım Politikasında AB’ye Uyum Çalışmaları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası – *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı:64-65, Ankara, 2002.
19. ERAKTAN Gülcan, **Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası, Pazar ve Müdahale Politikaları**. “Küreselleşme ve AB ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu”, Gaziantep, 2003. s.167-181
20. ERAKTAN Gülcan, **Genişleme Sürecinin Avrupa Birliği ve Ortak Tarım Politikasına Etkileri**, Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, Tokat, 16–18.Eylül.2004, s.1-11
21. European Commission, DG Agri, **Draft Notes on List of Accredited EAGGF Paying Agencies**, 04.09.1996
22. FERRET Micheal, Fransız Hububat Ödeme Kurumu (ONIC) Danışmanı, TAİEX Sunumu, 25.Kasım.2004
23. GORGAZJAN Karina, Estonya ARİB İç Denetim Birimi Direktörü, TAİEX Sunumu, Brüksel, 15.Kasım.2004
24. ILDIRAR Mustafa, **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Nobel Yayın Dağıtım, Adana, 2004.

25. JANOWSKI Pawel, AB Komisyonu – Tarım Genel Müdürlüğü, TAİEX Sunumu, Brüksel, 15.Kasım.2004
26. KUMRAL Neşe, “*Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki*”, Ege Genç İşadamları Derneği (EGİAD), Ekonomik Raporlar, No.10, 1994.
27. Litvanya Tarım Bakanlığı Yetkilileri Sunum Notları, TKB Konferans Salonu, Ankara, 07.06.2005
28. OKTAY Erdoğan, ÇUKUR Tayfun, **AB’ye Aday Ülkelerin Tarım Sektörünün Birliğe Uyumunda Uygulanan SAPARD Projesi ve Konunun Türkiye Açısından Genel bir Değerlendirilmesi**, Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, Tokat, 16–18.Eylül.2004, s.132-138
29. OTTATI Michele, AB Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğü, TAİEX Sunumu, Brüksel, 17.Kasım.2004
30. POWELL John, AB Komisyonu – Genişleme Genel Müdürlüğü, TAİEX Sunumu, Brüksel, 15.Kasım.2004
31. RÖSCH İnci ATAÇ, IPA Programı Sunumu, ABGS, Ankara, 15.04.2005
32. SCHRODER, Financial Cooperation Committee Meeting, Presentaiton, EUGS, Ankara, March.10.2005
33. (TKB) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, **Avrupa Birliğine Giden Yolda Türk Tarımı**, Yayın No:2, Ankara, 2000.
34. (TMO) Toprak Mahsulleri Ofisi - APK, AB Mevzuat Uyum Koordinasyon Şubesi, AB’de Ödeme Kuruluşları Sunumu, 13.Mayıs.2005
35. VAROL Sinan, **Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı**, TKB – DİATK, Ankara, 2003.
36. YAVUZ Fahri, TAN Sibel, TUNALIOĞLU Renan, DELLAL İlkay, **Tarımsal Destekleme Politikalarının FEOGA Çerçevesinde Ortak Tarım Politikasına Uyumunu Üzerine Bir Çalışma**, Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, Tokat, 16–18.Eylül.2004, s.44-52
37. YAZGAN Hatice, **Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu, AB Uzmanlık Tezi**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi, Ankara, 2003.
38. YILDIZ Fatih Feramuz, **Ortak Tarım Politikası ve Ortak Balıkçılık Politikası Işığında AB için Yeni bir Ortak Politika Önerisi : Ortak Gıda Politikası**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi

- (ATAUM), "AB ve Uluslararası İlişkiler Temel Eğitim Programı – 33.Dönem", *Dönem Sonu Ödevi*. Ankara, 2004
- 39.YILDIZ Fatih Feramuz, **AB’de Müdahale ve Ödeme Kurumları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası – *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı : 69-70-71, Ankara, 2004. s.41-45
- 40.YILDIZ Fatih Feramuz, **AB ile Müzakere Sürecinde Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – *Türktarım Dergisi*, Sayı : 163. Ankara, 2005. s.34-37
- 41.YILDIZ Fatih Feramuz, **AB ile Müzakere Sürecinde Kırsal Kalkınma Ajansı**, TZOB Yayın Organı – *Çiftçi ve Köy Dergisi*, Sayı: 246, Ankara, Haziran 2005. s.32-34
- 42.YILDIZ Fatih Feramuz, **AB ile Müzakere Sürecinde Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının Yapılandırılması**, Ankara Üniversitesi – Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), "OTP Özel Kursu", *Dönem Sonu Ödevi*. Ankara, 2005
- 43.YILDIZ Fatih Feramuz, AKIN Semiha, **Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türk Tarımına Etkileri**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – *Türktarım Dergisi*, Sayı : 163. Ankara, 2005. s.38-44
- 44.YILDIZ Fatih Feramuz, Ödeme Kuruluşları Konulu Konferans Notları, TKB Konferans Salonu, 09.Haziran.2005
- 45.YILDIZ Fatih, AKIN Semiha, ERDOĞAN Oğuz, İngiltere Kırsal Ödeme Kurumu Seyahat Raporu, Ankara, 2004, basılmamış
- 46.AB Komisyonu Türkiye Temsilciliğinin İnternet Erişim Sayfası, <http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ga111.html>
- 47.AB Komisyonu Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi (TAIEX) İnternet Erişim Sayfası, <http://taiex.be>
- 48.AB Genel İnternet Erişim Sayfası www.europa.eu.int
- 49.Avusturya Tarım Piyasası Kurumu İnternet Erişim Sayfası, www.ama.at
- 50.Birleşik Krallık Kırsal Ödemeler Kurumu İnternet Erişim Sayfası, www.rpa.gov.uk
- 51.Bulgaristan Devlet Tarım Fonunun İnternet Erişim Sayfası, www.sfa.gov.bg
- 52.Çek Cumhuriyeti Devlet Tarımsal Müdahale Ofisi İnternet Erişim Sayfası, www.saif.gov.cz

53. ERAKTAN Gülcan, ÖREN Necat, *AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri*, www.google.com.tr
54. ERTUĞRUL Cemil, *Türk Tarımının OTP'ye Uyumunun Olası Ekonomik Etkileri*, www.google.com.tr
55. FISCHLER Franz, "Agriculture and Enlargement - 44 days to go". Press Conference Brussels, EU Commission – DG Enlargement, 18 March 2004. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?EN&guiLanguage=en>
56. GÜLÇUBUK Bülent, *AB ve Türkiye'de Kırsal Yapı ve Kırsal Kalkınma*, www.google.com.tr
57. Kıbrıs Tarımsal Ödemeler Ofisi İnternet Erişim Sayfası, www.capo.gov.cy
58. Letonya Kırsal Destekleme Servisi İnternet Erişim Sayfası, www.rss.gov.lv
59. Litvanya Ulusal Ödeme Kurumu İnternet Erişim Sitesi, www.npa.gov.lt
60. Macaristan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı İnternet Erişim Sayfası, www.fvm.hu
61. Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığı İnternet Erişim Sayfası, www.mrae.gov.mt
62. Operational Programme for Poland, Proposal as 12.09.2000, www.mard.gov.pl
63. Polonya Tarım Piyasası Kurumunun (ARMA) İnternet Erişim Sayfası, www.arr.gov.pl
64. Slovakya Cumhuriyeti Kamu Bakanlığı İnternet Erişim Sayfası, www.mpsr.sk
65. Slovakya Tarımsal Ödeme Kuruluşu (APA) İnternet Erişim Sayfası, www.apa.sk
66. Slovenya Cumhuriyeti Tarım, Orman ve Gıda Bakanlığı İnternet Erişim Sayfası, www.maff.gov.rs
67. Slovenya Cumhuriyeti Tarım Piyasaları ve Kırsal Kalkınma Kurumu (AAMRD) İnternet Erişim Sayfası, www.aamrd.gov.rs
68. T.C. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği İnternet Erişim Sayfası, www.abgs.gov.tr
69. T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı İnternet Erişim Sayfası, www.dpt.gov.tr
70. T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı İnternet Erişim Sayfası, www.tarim.gov.tr
71. Toprak Mahsulleri Ofisi İnternet Erişim Sayfası, www.tmo.gov.tr

ÖZET

Avrupa Birliği ÷lkelerindeki Ödeme Kuruluşları, belli bir yapıya sahip olmamalarına ve her Üye ÷lkede içinde değişik biçimde kurulmalarına rağmen, temelde Ortak Tarım Politikasının uygulanmasından sorumlu olan ve genellikle Tarım Bakanlıklarının bünyesinde yer alan özerk kurumlardır. Müdahale alımları, ihracat geri ödemeleri, DGD, balıkçılık destekleri, kırsal kalkınma tedbirleri ve ulusal desteklere ilişkin uygulamaları ve ödemeleri gerçekleştiren Ödeme Kuruluşları, bazı görevlerini ilgili kurumlara delege etse de iç denetim, ödemelerin yürüt÷lmesi ve muhasebe gibi fonksiyonlarını devredemez.

AB üye ve aday ÷lkelerindeki yapılanmaların detaylıca incelendiği bu çalışmada, yeni üye ÷lkelerdeki benzer kurumların, Türkiye'deki Ödeme Kuruluşu yapılanması için örnek olabileceği düşün÷lmektedir. Buna göre, Polonya Modeline benzer bir şekilde, Türkiye için iki ayrı Ödeme Kuruluşu kurulabilir. 2007'de devreye girecek olan IPA Programı çerçevesinde kurulacak olan IPARD Ajansı ile Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğünün re-organize edilerek dönüştür÷leceği bir başka yapının, üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşu görevini üstlenmesi beklenebilir. Eğer Türkiye için tek bir Ödeme Kuruluşu olmasına karar verilirse, bu iki ayrı kurumun tek bir çatı altında birleştirilmesi gerekecektir ki, bu durum asla bir alternatif olarak tavsiye edilmemektedir.

Anahtar Kelimeler : Avrupa Birliği, Ödeme Kuruluşu, Kırsal Kalkınma Ajansı, IPARD Ajansı

ABSTRACT

In European Union, although they don't have a definite structure and have been established in different forms in each Member State, Paying Agencies are fundamentally responsible for implementing of Common Agricultural Policy and generally founded in the structure of the Ministries of Agriculture as the autonomous bodies. Fulfilling the implementations and payments of interventions, export refunds, direct payments, fishery aids, rural development supports and national aids, Paying Agencies cannot delegate the internal audit, authorisation of payments and accounting functions although they may delegate some duties to related bodies.

In which EU member states' and candidate countries' structures are examined in detail, this study suggests that the new member countries bodies would be the example for the establishment of Paying Agencies in Turkey. According to this, 2 different Paying Agencies will be established for Turkey in a similiar way to Poland Model. It may be expected that in the scope of IPA Program which may be put into force in 2007, the IPARD Agency and another body which may be re-orginazed form of the Turkish Grain Board, those two new structures would be accredited as Paying Agencies by the accession. In that period, if the establishment of a single Paying Agency is determined for Turkey, those two different structures will be needed to join in a body. But, this situation is never proposed as an alternative.

Key Words : European Union, Paying Agency, Rural Development Agency, IPARD Agency

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar Dizini	vii
Tablolar Dizini	xiii
Şekilleri Dizini	xiv
2. GİRİŞ	1
3. ÖDEME KURULUŞLARININ ORTAK TARIM POLİTİKASI İÇİNDEKİ YERİ	4
2.1 Müdahale Kurumları	4
2.2 Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA)	8
2.2.1 FEOGA'nın Bölümleri	9
2.2.2 FEOGA'nın AB Bütçesindeki Yeri	16
2.3 Ödeme Kuruluşlarının FEOGA ile İlişkisi ve OTP İçindeki Yeri	21
4. ÖDEME KURULUŞLARI	25
3.1 Ödeme Kuruluşlarının Görevleri	25
3.2 Ödeme Kuruluşlarının Yapısı	29
3.2.1 İç Denetim Birimi	30
3.2.2 Muhasebe Birimi	34
3.2.3 Ödeme Yönetimi Birimi	25
3.3 Ödeme Kuruluşları Dışındaki İdari Yapılar	37
3.3.1 Yetkili Otorite	37
3.3.2 Sertifikasyon Kurumu	39
3.3.3 Koordinatör Kurum	50
3.3.4 Delege Organlar	51
3.4 Akreditasyon	52
3.5 Hesapların Aklanması	53
5. ÜYE ÜLKELERDEKİ ÖDEME KURULUŞLARI	60
4.1 AB – 15 Ülkeleri (Eski Üyeler)	61

4.1.1 Birleşik Krallık	61
4.1.2 Fransa	69
4.1.3 Hollanda	75
4.1.4 Yunanistan	78
4.1.5 Almanya	80
4.1.6 İtalya	82
4.1.7 Belçika	83
4.1.8 İspanya	84
4.1.9 Portekiz	84
4.1.10 Avusturya	85
4.1.11 İrlanda	94
4.1.12 Danimarka, Lüksemburg, Finlandiya ve İsveç	94
4.2 Yeni Üye Ülkeler (AB – 10) ve Bulgaristan ile Romanya	95
4.2.1 Polonya	97
4.2.2 Macaristan	110
4.2.3 Estonya	118
4.2.4 Litvanya	122
4.2.5 Letonya	129
4.2.6 Çek Cumhuriyeti	133
4.2.7 Slovakya	137
4.2.8 Slovenya	141
4.2.9 Malta	143
4.2.10 Kıbrıs Rum Kesimi	148
4.2.11 Bulgaristan	148
4.2.12 Romanya	151
6. TÜRKİYE’DE ÖDEME KURULUŞU ÇALIŞMALARI	155
5.1 OTP’ye Hazırlık Projesi ve OPD Bileşeni	156
5.1.1 Türkiye’de Ödeme Kuruluşu Kurulmasına Yönelik Eylem Planı	157
5.1.2 Türkiye İçin Alternatifler	160

5.2 Ödeme Kuruluşu Alt Çalışma Grubu	167
5.3 AB Katılım Öncesi Aracı (IPA) ve Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)	171
5.3.1 IPA Programı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)	175
5.3.2 Kırsal Kalkınma Ajansı	182
5.3.3 Bölgesel Kalkınma Ajansları	185
5.3.4 Kırsal Kalkınma Ajansı ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaştırılması	189
5.4 Toprak Mahsulleri Ofisince Yürütülen Çalışmalar	194
5.5 Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu Çalışmaları	199
5.6 AB Müzakere Sürecinde Ödeme Kuruluşlarının Seçimi ve Nihai Yapılanmaya İlişkin Öneriler	204
5.6.1 Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumuna İlişkin Öneriler	204
5.6.2 Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Müdahale Kurumunun Yapılanması	210
5.6.3 Önerilmeyen Alternatif: Tek Ödeme Kuruluşunun Olması	212
7. SONUÇ	214
<u>KAYNAKÇA</u>	221

Kısaltmalar Dizini

AAMRD	: (Agency for Agricultural Markets and Rural Development) Slovenya Ödeme Kuruluşu (Tarım Piyasaları ve Kırsal Kalkınma Kurumu)
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)
ACOFA	: Fransız Koordinasyon Kurumu (Tarım Sektöründeki Müdahale Kurumları İçin Merkez Kurumu)
AGEA	: İtalya Müdahale ve DGD Ödeme Kuruluşu
a.g.e	: Adı Geçen Eser
AIC	: (Agricultural Intervention Centre) Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezi
AMA	: (Agricultural Market Agency) Avusturya Ödeme Kuruluşu (Tarım Piyasası Kurumu)
AMA	: (Agricultural Market Agency) Polonya Ödeme Kuruluşu (Tarım Piyasaları Ajansı)
APA	: (Agricultural Paying Agency) Slovakya Ödeme Kuruluşu (Tarımsal Ödeme Ajansı)
APKK	: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı
ARDA	: (Agricultural and Rural Development Agency) Macaristan Ödeme Kuruluşu (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansı)
ARIB	: (Agricultural Registration and Intervention Board) Estonya Ödeme Kuruluşu (Tarımsal Kayıt ve Enformasyon Kurumu)
ARMA	: (Agricultural Reorganization and Modernisation Agency) Polonya Ödeme Kuruluşu (Tarımda Yeniden Yapılanma ve Modernizasyon Ajansı)
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu (ESF)
AT	: Avrupa Topluluğu (EC)
BIRB	: (Belgian Intervention and Export Refunds Board) Belçika Müdahale ve İhracat İadeleri Ödeme Kurumu

BKA	: Bölgesel Kalkınma Ajansı
BLE	: Almanya Depolama ve Müdahale Ödeme Kuruluşu (Federal Tarım ve Gıda Kurumu)
BMLF	: Avusturya Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Federal Bakanlığı
CAP	: (Common Agricultural Policy) Ortak Tarım Politikası
CAPO	: Kıbrıs Rum Kesimi Ödeme Kuruluşu (Kıbrıs Tarımsal Ödemeler Ofisi)
CARDS	: (Community Assistance to Reconstruction Development and Stability) Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Birlik Yardımı
CARPE	: (Common Agricultural and Rural Programme) Ortak Tarımsal ve Kırsal Politika
CCW	: (Rural Category Council for Wales) Galler Kırsal Kesim Konseyi
CFCU	: (Central Finance and Contract Unit) Merkezi Finans ve İhale Birimi
CMIO	: (Cyprus Milk Industry Organisation) Kıbrıs Süt Endüstrisi Organizasyonu
DAFF	: İrlanda Tarımsal Ödeme Kuruluşu (İrlanda Tarım, Gıda ve Orman Bakanlığı)
DARDNI	: (Department of Agricultural and Rural Development – Northern Ireland) Kuzey İrlanda Ödeme Kurumu
DEFRA	: (Department of Environment, Food and Rural Affairs) Birleşik Krallık Çevre, Gıda ve Köyişleri Bakanlığı
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DIATK	: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı – Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
DLG	: Hollanda Ödeme Kuruluşu (Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü)
DMNR	: İrlanda Balıkçılık Ödeme Kuruluşu (İrlanda Denizcilik ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı)
DPT	: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EAFG	: (European Agriculture Fund for Guarantee) Avrupa Tarımsal Garanti Fonu

EAFRD	: (European Agriculture Fund for Rural Development) Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu
EAGGF	: (European Agricultural Guarantee and Guidance Fund) Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu – FEOGA
EC	: (European Community) Avrupa Topluluğu
ECA	: (European Court of Auditors) AB Sayıştay
EDIS	: Geliştirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi
EFF	: (European Fishery Fund) Avrupa Balıkçılık Fonu
EKA	: Ekonomik Kalkınma Ajansı
ELEGEP	: Yunanistan Tarım Ürünleri Garantileri Özel Bütçesi
ELEWARR	: Polonya Tarım Piyasası Kurumu (AMA) Piyasa Müdahale Şirketi
ENR	: İtalya Çeltik Ödeme Kuruluşu
ERDF	: (European Regional Development Fund) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ESF	: (European Social Fund) Avrupa Sosyal Fonu
EURADA	: (European Regional Development Agencies Assembly) Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği
FADN	: (Farm Accountancy Data Network) Çiftlik Muhasebe Veri Ağı
FC	: (Forestry Commission) Birleşik Krallık Ormancılık Ödeme Kurumu
FEGA	: İspanya Müdahale ve Destekleme Ödeme Kuruluşu (İspanya Tarımsal Garanti Fonu)
FEOGA	: (Fonds Européen D'orientation Et De Garantie Agricole) Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu – EAGGF
FIFG	: (Financial Instrument for Fishery Guidance) Balıkçılık Mali Yönverme Aracı
FROM	: İspanya Balıkçılık Ödeme Kuruluşu
FVO	: (Food and Veterinary Office) Gıda ve Veterinerlik Bürosu
GATT	: (General Agreements for Tariffs and Trade) Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması
GIDAMO	: TMMOB Gıda Mühendisleri Odası
GIS	: (Geographical Indicators System) Coğrafik İşaretler Sistemi
HAUPTZOLLAMT	: Almanya İhracat İadeleri Ödeme Kuruluşu

IACS	: (Integrated Administrative Control Systems) Entegre İdari Kontrol Sistemleri
IB	: İngiltere Müdahale Kurumu
IGFOR	: İtalya Kırsal Destekleme Ödeme Kuruluşu
IJHARS	: Polonya Tarımsal Gıda Ürünleri Kalite Denetleme Kurumu
INTERVENTIO	: Finlandiya Müdahale Birimi
IPA	: (Instrument for Pre-Accession) Katılım Öncesi Aracı
IPARD	: (Instrument for Pre-Accession – Rural Development Component) Katılım Öncesi Aracı – Kırsal Kalkınma Bileşeni
ISPA	: Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı
IT	: (Information Technology) Bilişim Teknolojisi
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
JORDBRUKSVERKET	: İsveç Müdahale Kurumu (İsveç Tarım Ofisi)
KKA	: Kırsal Kalkınma Ajansı
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
LASER	: Hollanda Müdahale Kurumu
MAGP	: Çok Yıllık Rehber Programları
MARD	: (Ministry of Agriculture and Rural Development) Macaristan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı
MARDC	: (Maltese Agricultural Research and Development Centre) Malta Ödeme Kuruluşu (Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Merkezi)
MEPA	: (Malta Environment Planning Authority) Malta Çevre Planlama Otoritesi
MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi
NAO	: (National Authorising Officer) Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
NAWAD	: (National Assembly of Wales, Agricultural Department) Galler Ödeme Kuruluşu
NGO	: (Non-Governmental Organization) Sivil Toplum Kuruluşu
NIK	: Polonya Yüksek Hesap Denetimi Kurulu
NPA	: Litvanya Ödeme Kuruluşu (Ulusal Ödeme Ajansı)
NSIR	: Hollanda Ödeme Kuruluşu (Ulusal Denetim ve Uygulama Servisi)
NUTS	: (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması

OBP	: Ortak Balıkçılık Politikası
OLAF	: (Office Européen De Lutte Anti-Fraude = European Anti-Fraud Office) Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Birimi
ONIC	: Fransa Hububat Ödeme Kuruluşu (Ulusal Hububat Müdahale Ofisi)
OPD	: Ortak Piyasa Düzenleri
OPEKEPE	: Yunanistan Ödeme Kuruluşu (AB Garanti ve Yönverme Fonu Adına Ödeme ve Kontrol Ajansı)
OTP	: Ortak Tarım Politikası
ÖPUL	: Avusturya Ulusal Çevre Programı
Pankobirlik	: Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği Genel Müdürlüğü
PHARE	: (Coordinated Support For The Reconstructing of Economics of Poland and Hungary) Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı
RBDIC	: Litvanya Tarım Bakanlığı Kırsal İşler Kalkınma ve Bilgi Merkezi
RPA	: (Rural Payment Agency) Birleşik Krallık Kırsal Ödemeler Kurumu
RPIA	: (Romania Paying and Implementing Agency) Romanya Ödeme ve Müdahale Ajansı
RRV	: İsveç Ulusal Denetim Ofisi
RSS	: Letonya Ödeme Kuruluşu (Kırsal Destekleme Servisi)
SAIF	: Çek Cumhuriyeti Ödeme Kuruluşu (Ulusal Tarımsal Müdahale Fonu)
SAPARD	: (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı
SEERAD	: (Scottish Executive, Environment & Rural Affairs Department) İskoçya Ödeme Kurumu
SETBİR	: Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği
SFA	: Bulgaristan SAPARD Ajansı (Devlet Tarım Fonu)
SJV	: İsveç Ödeme Kuruluşu (İsveç Tarım Kurulu)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu (NGO)
SUDENE	: Brezilya Kuzeydoğu Bölgesi Kalkınma Ajansı
TA	: (Technical Assistance) Teknik Yardım
TAGEM	: TKB – Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü

TAPDK	: Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
TARİŞ	: Türkiye İncir, Üzüm, Pamuk, Zeytin ve Zeytinyağı Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TEDGEM	: TKB – Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü
TİGEM	: TKB – Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TKB	: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜGEM	: TKB – Tarımsal Üretim Genel Müdürlüğü
TVA	: (Tennessee Valley Authority) Tennessee Vadisi Otoritesi
TZOB	: Türkiye Ziraat Odaları Birliği
TZYMB	: Türkiye Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği
VLAAMSE GEMEENSCHAP	: Belçika Çevre ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kuruluşu
WTO	: (World Trade Organization) Dünya Ticaret Örgütü
ZMO	: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası

Tablolar Dizini**sayfa no**

Tablo – 1. FEOGA Harcamalarının Dağılımı (1997-1998-1999)	10
Tablo – 2. Garanti Bölümü Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (1999)	10
Tablo – 3. Garanti Bölümünden Harcama Yapılan Sektörler (1999)	11
Tablo – 4. Yıllar İtibariyle FEOGA harcamaları (2000 – 2003 arası)	12
Tablo – 5. AB Bütçesinde OTP'nin Yeri (1999 – 2003 arası)	14
Tablo – 6. AB Bütçesi Gelirleri (1988 – 1993 – 2000 – 2002 – 2003)	18
Tablo – 7. Yıllar İtibariyle AB Harcamalarının Sektörel Dağılımı	19
Tablo – 8. 2003 Yılı Topluluk Bütçesi Sektörel Dağılımı	20
Tablo – 9. Litvanya Ulusal Ödeme Kuruluşunun Personel Yapısı	126
Tablo – 10. Slovakya Tarımsal Ödeme Kuruluşunun Personel Dağılımı	139
Tablo – 11. IPARD Ajansının Temel Birimleri ve Görevleri	179

Şekiller Dizini	sayfa no
Şekil – 1. İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim	57
Şekil – 2. İngiltere Kırsal Ödemeler Kurumunun (RPA) Organizasyon Şeması	66
Şekil – 3. Fransa Hububat Ödeme Kuruluşunun (ONIC) Organizasyon Şeması	71
Şekil – 4. Yunanistan Ödeme Kuruluşunun (OPEKEPE) Organizasyon Şeması	79
Şekil – 5. Almanya Depolama ve Müdahale Ödeme Kuruluşunun (BLE) Yapısı	81
Şekil – 6. Avusturya Tarım Piyasası Kurumunun (AMA) Organizasyon Şeması	87
Şekil – 7. Avusturya Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH Şirketinin Yapısı	93
Şekil – 8. Polonya Tarım Piyasası Kurumunun (AMA) Organizasyon Şeması	99
Şekil – 9. Polonya Tarım Piyasası Kurumunun (AMA) Bölgesel Ofislerinin Yapısı	100
Şekil – 10. Polonya Ödeme Kuruluşu ARMA'nın Organizasyon Şeması	109
Şekil – 11. Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezinin (AIC) Organizasyon Şeması	115
Şekil – 12. Macaristan SAPARD Ajansının Organizasyon Şeması	116
Şekil – 13. Macaristan Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansının (ARDA) Yapısı	117
Şekil – 14. Estonya Tarımsal Kayıt ve Enformasyon Kurumunun (ARIB) Yapısı	121
Şekil – 15. Litvanya Ulusal Ödeme Kuruluşunun (NPA) Organizasyon Şeması	127
Şekil – 16. OPT'ye Uyum İçin Letonya Tarım Mekanizmalarının Geliştirilmesi Projesi	131
Şekil – 17. Letonya Kırsal Destekleme Servisi Bilgi Sistemleri	132
Şekil – 18. Letonya Ödeme Kuruluşunun (RSS) Organizasyon Şeması	133

Şekil – 19. Çek Cumhuriyeti Devlet Tarımsal Müdahale Ofisinin (SAIF) Yapısı	134
Şekil – 20. Slovakya Tarımsal Ödeme Kuruluşu Organizasyon ve Personel Yapısı	140
Şekil – 21. Slovenya Cumhuriyeti Tarım Piyasaları ve Kırsal Kalkınma Kurumunun (AAMRD) Organizasyon Şeması	143
Şekil – 22. Malta IACS Sisteminin Yapılanması	145
Şekil – 23. Malta Ödeme Kuruluşunun Kurumsal İlişkileri	146
Şekil – 24. Ödeme Kuruluşunun, Malta Çevre ve Köyişleri Bakanlığı İçindeki Yeri	147
Şekil – 25. Bulgaristan SAPARD Ajansının (SFA) Organizasyon Şeması	150
Şekil – 26. Romanya SAPARD Ajansının Organizasyon Şeması	153
Şekil – 27. Romanya SAPARD Ajansının Ödeme Mekanizması	153
Şekil – 28. Romanya Ödeme ve Müdahale Ajansının (RPIA) Organizasyon Şeması	154
Şekil – 29. Türkiye İçin 1. Alternatif: Bölgesel Ofisleri Olan Tek Bir Ödeme Kuruluşu	161
Şekil – 30. Türkiye İçin 2. Alternatif: Doğrudan Ödemeler Dışındaki Tüm Faaliyetlerin Merkezde Toplandığı Ödeme Kuruluşu	162
Şekil – 31. Türkiye İçin 3. Alternatif: Almanya Modeli Benzeri Ödeme Kuruluşu	163
Şekil – 32. Türkiye İçin 4. Alternatif: Fransa Modeli Benzeri Ödeme Kuruluşu	164
Şekil – 33. Türk Ödeme Kuruluşunun Mali ve Teknik Hizmetleri İş Akım Sürecine İlişkin Yapısal Taslak	166
Şekil – 34. Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu (TMO) Yapısı	196
Şekil – 35. Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu Taşra Teşkilatı	197
Şekil – 36. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu Organizasyon Şeması	202
Şekil – 37. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu İçin Adaylık Sürecinde Önerilen Yapı	206

Şekil – 38. Tarım ve Kırsal Kalkınma Ödeme Kurumu İçin Üyelik Sürecinde Önerilen Yapı	209
Şekil – 39. Tarım Ürünleri Piyasa Düzenleme ve Ödeme Kurumu İçin Önerilen Yapı	211