

4. Oturum

OLAY İNCELEMESİ: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “Türkiye’de Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) oluşturulması (Çiftçilere yönelik Destek Programları için) ve Arazi Parsel Tanımlama Sisteminin (LPIS) kurulmasına yönelik Düzenleme”.

Genel tarım politikası kapsamında doğrudan destek programlarına yönelik ortak kurallar getiren ve çiftçilere yönelik belirli destek programlarını oluşturan, 29 Eylül 2003 tarih ve 1782/2003 sayılı KONSEY YÖNETMELİĞİNE (AK) İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Çiftçilere yapılan doğrudan destek ödemelerinin tarımsal arazi, tarımsal üretim ve faaliyet konularına ilişkin kurallara uygun olması gerekmektedir. Söz konusu kurallar çevre, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve güvenliği ile iyi tarımsal uygulamalar ve çevresel koşullara ilişkin temel standartların sağlayabilmelidir.

İdare ve kontrol mekanizmalarının etkinlik ve kullanılabilirliğinin artırılması amacıyla, Avrupa Komisyonu’nun belirli yardım programlarına yönelik entegre bir idare ve kontrol sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Söz konusu sistem aşağıda belirtilen öğelerden oluşacaktır:

- bilgisayarlı veri tabanı
- tarım parsellerine yönelik tanımlama sistemi
- Madde 21’de belirtildiği şekilde ödeme izinlerinin tanımlanması ve kaydedilmesine yönelik sistem
- yardım başvuruları
- entegre kontrol sistemi
- yardım başvurusunda bulunan çiftçilerin kimliklerinin kaydedilebileceği tek bir sistem.

“Türkiye’de Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) oluşturulması (Çiftçilere yönelik Destek Programları için) ve Arazi Parsel Tanımlama Sisteminin (LPIS) kurulmasına yönelik Düzenleme”’ye ilişkin DEA’dan PROBLEM TANIMLAMA

Bu Etki Değerlendirmesinde ele alınan problem, Türkiye’de çiftçilere sunulan destek programlarının idare sistemiyle ilgilidir. Mevcut sistemde iki önemli eksiklik söz konusudur:

- Mevcut sistem etkin değildir; fonlarda önemli oranda açık olmasına ve bazı çiftçilerin destek programlarının kapsamı dışında tutulmasına neden olmaktadır. Bu durum, sistemin organizasyon ve teknik kapasitesinden kaynaklanmaktadır.
- AB gereksinimlerine uygun değildir; Türkiye ve AB arasında yapılan kapsamlı müzakerelerin ardından Türkiye mevcut sistemi uyumlaştırmayı taahhüt etmiştir. Bu, sistemin organizasyon ve teknik kapasitesini içermektedir.

Arazilerin tarım dışı amaçlarla kullanılması ya da yanlış kullanım nedeniyle toplam alanda ortaya çıkan sürekli azalış düşünüldüğünde, mevcut tarım arazi miktarının sabit tutulmasına duyulan ihtiyaç, çiftçilerin davranışlarını daha sorumlu bir tarım faaliyetine doğru geliştirmeyi teşvik etmek amacıyla çiftçilere yönelik bir destek programının gerekli olduğu anlamına gelmekteydi. Böylece, çiftçilere yönelik destek programı, arazi kullanımı ve idaresine ilişkin gereksinimler ile çiftçilerin destek programına yönelik bir kontrol sistemini içerecek şekilde hazırlanmıştır.

Türkiye’deki yıllık çiftçi destek programları ile 1.3 Milyar Avro’ya yakın destek verilmektedir.

Mevcut Çiftçi destekleri idare sistemi, Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemine (UÇKS) dayalı olup, çiftçiler tarafından sunulan beyan ve bilgileri içermektedir: başvuru mektubu, çiftçi kayıt formu, kimlik belgesi, kimlik numarası, vergi numarası, çiftçi belgesi, arazi mülkiyet ya da kira sözleşmesi. Çiftçiler, bu belgeleri ilçe/il müdürlüklerine sunmaktadır – toplam 81 adet il ve 803 adet ilçe mevcuttur. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı personeli UÇKS'nin uygulanmasını desteklemekle sorumludur.

Bir çiftçinin UÇKS'ne ilk girişinde bu bilgilerin kaydedilmesinin ardından, sözkonusu çiftçinin kaydedilen bilgileri her yıl gözden geçirmesi/güncellemesi gerekmektedir. Eğer herhangi bir değişiklik var ise, çiftçi değişiklik bilgilerini sunacaktır; yok ise, sadece mahsul/ürün bilgilerini verecektir.

Birçok durumda, çiftçi ilde yaşamamakta ve yılda bir kez başvurusunu sunmak ve parayı almak için il'e gitmektedir. Arazi ya terk edilmiş/ilgisiz bir şekilde bırakılmakta ya da diğer çiftçiler tarafından kullanılmaktadır. Ayrıca, arazi bölümlerinin ölçümünde hatalar yapılmakta ve çiftçilerin arazi bölümlerinin boyutunu kasti olarak olduğundan daha büyük bildirdiği durumlar olmaktadır.

Tahminlere göre, %8,1 oranından kayıtlı arazi yasalara aykırı kullanılmaktadır, yani yanlış kullanılmaktadır.

18 Nisan 2006, 5488 sayılı Tarım Kanunu, 23ncü maddesi uyarınca: “ Haksız destek ödemeleri, ödeme tarihinden itibaren 21.07.1953 tarihli 6153 sayılı Kamu Krediler Tahsili Usulü hakkındaki kanunun 51nci maddesinde belirtilen temerrüt faiz oranlarına göre hesaplanan yasal faiz ile birlikte geri ödenecektir. Bu kanuna göre temerrüt faiz oranı %2,5'dur.”

Ayrıca, bazı çiftçilerin mevcut idare sisteminin kapsamına alınmaması sorunu da sözkonusudur. Bunlar, araziyi kullanan ancak arazinin sahibi olmadıkları için tapu senedi olmayan ya da bu belgeleri alacak kapasitesi olmayan çiftçilerdir.

Türkiye, katılım öncesinde AB ile uyumlaştırmaya gitme taahhüdünde bulunmuştur ve bununla ilgili önemli bir alan da AB üye devletlerindeki IACS ile uyumlaştırma ihtiyacını ortaya çıkaran “Genel tarım politikası kapsamında doğrudan destek programları ve çiftçilere yönelik belirli destek programlarının oluşturulmasına ilişkin kuralları” (KONSEY YÖNETMELİĞİ (AK) No 1782/2003, 29 Eylül 2003) içermektedir. Türkiye, 2012 yılına kadar IACS'yi uygulamayı taahhüt etmiştir. Katılım sonrasında, Türkiye AB bütçesinden çiftçi destek fonu almayı beklemektedir.

IACS, tarım desteklerinin etkin idaresi ve kontrolüne ilişkin mekanizmaları içermektedir. Bunların amacı çiftçilere doğru ödemelerin yapılmasını sağlamak, yanlış beyanları önlemek ve arazilerini işleyen çiftçilerin destek programlarına başvurabilecek duruma gelmesini sağlamaktır.

ALTERNATİF ÇÖZÜM METOTLARININ BELİRLENMESİ

Bu bölümde, aşağıda sorunu çözmeye ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik çözümler açıklanmıştır:

- Opsiyon 1: “Hiçbirşey Yapmamak”
- Opsiyon 2: AB ülkelerinin en iyi uygulamalarına dayanarak, AB Entegre İdare ve Kontrol Sistemiyle (IACS) uyumlaştırma.

Problem, düzenleme gerektiren çiftçilere yapılan devlet ödemelerinin idaresi konusuyla ilgili olduğundan, düzenleyici olmayan alternatifler dikkate alınmamıştır.

Çiftçi destek sisteminin oluşturulmasında AB ülkelerinin Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS)'nin özelliklerine ilişkin en iyi uygulamalarının bir kombinasyonu olan sadece tek bir düzenleyici opsiyon düşünülmüştür.

Opsiyon 1: Hiçbirşey Yapmamak

“Hiçbirşey Yapmamak” opsiyonu, mevcut sistemin problem tanımında belirtilen şekilde tutulması anlamına gelmektedir.

Teklif edilen IACS sistemiyle karşılaştırıldığında mevcut sistemin başlıca zayıf noktaları, ülke çapında bir Arazi Parsel Tanımlama Sistemi ile yerinde kontrolden önce beyan edilen bilgileri (alan ve arazi kullanımı) kontrol etmek üzere tasarlanmış bir Uzaktan Algılama Sistemi'nin olmamasıdır. Bu sistem, bölgenin güncel uydu görüntüleri üzerinde yapılan analize dayanır; herhangi bir tutarsızlığın tespit edilmesi durumunda, şahsen denetleme yapmak üzere ilgili yere bir denetmen gönderilebilir.

Herhangi bir işlemde bulunulmaz ise, tarımsal üretime katkıda bulunmadıkları halde (kullanıcılar/çiftçiler yerine) destek talep eden arazi sahiplerinin sayısında artış olabilir.

Opsiyon 2: AB Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) ile Uyumlaştırma

AB ülkelerindeki en iyi uygulamalar esas alınarak IACS'nin uygulanması aşağıdaki yatırımları gerektiriyor:

Yatırımlar	Tahmin edilen rakam (Mil. Avro)	AB Projeleri katkısı (Mil. Avro)	Türkiye'nin Katkısı (Mil. Avro)
LPIS Dijitasyon	49.2	40.3	8.9
IACS yazılım ve SPS PA	14.5	11.0	3.5
Sürekli mahsüller için IACS / LPIS uygulaması başlatılması	23.4	23.4	0.0
IACS ve LPIS personel eğitimi	1.9	1.8	0.1
Risk değerlendirmesi metodolojisi, yerinde kontrol (OSC) ve OSC için personel eğitimi	0.4	0.4	0.0
LPIS ve IACS için yazılım bakımı ve iyileştirme konsepti geliştirme	0.1	0.1	0.0
Karşılıklı uygunluk	0.4	0.4	0.0
TOPLAM	89.9	77.4	12.5

Yeni sistemin kurulması 4 yıl sürecektir (2012'ye kadar)

IACS, bir düzenleme ile kabul edilecektir: Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) Uygulanmasına yönelik Kararname.

IACS'in uygulanması için yıllık 7,5 Milyon Avro ek bütçe kaynağına ihtiyaç duyulacağı öngörülmektedir. Bu bütçe Türkiye'nin devlet bütçesinden karşılanacaktır.

Eğer IACS sistemi uygun ve etkin bir biçimde uygulanırsa, Türkiye'nin AB'ye katılımında sonra AB çiftçi destek sistemi bütçesinden alabileceği destek 8,5 Milyar Avro'ya çıkabilir.

Bu çalışma için Türkiye'nin AB'ye katılımının 9 yıl sonra gerçekleşeceğini (2017'de) varsayınız.