

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(EKONOMİ-MALİYE) ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE
KIRSAL KALKINMAYA YÖNELİK MALİ YARDIMLAR
DEĞİŞİMLER
VE TÜRKİYE'NİN UYUM ÇALIŞMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Semiha AKIN

Ankara-2008

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(EKONOMİ-MALİYE) ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE
KIRSAL KALKINMAYA YÖNELİK MALİ YARDIMLAR
DEĞİŞİMLER
VE TÜRKİYE'NİN UYUM ÇALIŞMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Semiha AKIN

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Bülent GÜLÇUBUK

Ankara-2008

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(EKONOMİ-MALİYE) ANABİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE
KIRSAL KALKINMAYA YÖNELİK MALİ YARDIMLAR
DEĞİŞİMLER
VE TÜRKİYE'NİN UYUM ÇALIŞMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Bülent GÜLÇUBUK

Tez Jürisi Üyeleri

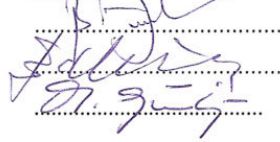
Adı ve Soyadı

Doç. Dr. Bülent GÜLÇUBUK

Doç. Dr. Erdoğan GÜNEŞ

Doç. Dr. Ayşe GÜNDÜZ HOŞGÖR

İmzası



Tez Sınavı Tarihi: 28.07.2008

TEŞEKKÜR

Öncelikli olarak bu çalışmamda benden değerli katkılarını esirgemeyen ve engin bilgisi, yorumları ve önerileri ile çalışmama ışık tutan danışman hocam, kıymetli bilim adamı Doç.Dr. Bülent GÜLÇUBUK'a,

Bana her zaman maddi manevi destek olup çalışmamı bitirmem konusunda beni cesaretlendiren sevgili eşim Emrah AKIN'a,

Hayatım boyunca olduğu gibi bu çalışmam sırasında da benden manevi desteklerini esirgemeyen sevgili annem ile babam Yügen ve Burhanettin KÖROĞLU, sevgili kayınvalidem Neriman AKIN ve özellikle değerli yorumlarıyla tezime katkıda bulunan kardeşim Murat KÖROĞLU'na,

Bütün yüksek lisans öğrenimim boyunca maddi manevi katkılarını esirgemeyen ve her zaman yanımda olduklarını hissettiren değerli dostlarım, Esra DAĞLIOĞLU, Elif Pınar BAŞARIR, Fatma ATEŞ, Şahika ATILGAN, Cihan NAZLI, Murat ASLAN ve özellikle her türlü fedakarlığı gösteren Betül ULUCAN'a,

Literatür araştırmam esnasında çalışmalarından faydalandığım mesai arkadaşlarım Fatih Feramuz YILDIZ, Mehmet Serdar TURHAN ve Metin CAN'a,

Çalışmamı tamamlamam konusunda moral ve motivasyonumu üst düzeyde tutmama yardımcı olan sevgili Emine ÇELİK'e,

Ve, yüksek lisans öğrenimim boyunca bana sonsuz anlayış gösteren Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanı, sayın Başkanım Mevlüt ÖZEN'e,

tüm içtenliğimle teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR DİZİNİ	iv
ÇİZELGELER DİZİNİ.....	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Amacı ve Önemi	1
1.2. Materyal ve Yöntem	3
1.3. Literatür Özeti	4
2. KAVRAMSAL TEMELLER.....	11
2.1. Kırsal Alan	11
2.2. Kırsal Kalkınma.....	13
2.3. Avrupa Birliği.....	14
2.4. Mali Yardımlar	17
3. DÜNYADA KIRSAL KALKINMA ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİMLER	18
3.1. Dünyada Kırsal Kalkınma Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yönelimler-Yaklaşımlar	19
3.2. Dünya Bankası Kırsal Kalkınma Yaklaşımlarında Yeni Strateji.....	19
3.3. Birleşmiş Milletler Milenyum Kalkınma Hedefleri	20
3.4. Dünya Ticaret Örgütü’nün Yeni Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikaları Yaklaşımı	21
3.5. Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınma Konusunda Yeni Yaklaşımlar	23
4. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KIRSAL KALKINMA.....	24
4.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası.....	24
4.1.1. Ortak Tarım Politikasının temel unsurları	24
4.1.2. OTP’de dönüşümler	26
4.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında Değişim ve Reformlar	26
4.2.1. OTP reformlarının gerekçesi	26
4.2.2. OTP reformları ve reformların getirdikleri	28
4.3. Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınmaya Geçiş ve Nedenleri	34
4.3.1. Kırsal kalkınmaya geçiş	34
4.3.2. 2007–2013: Yeni kırsal kalkınma yaklaşımı ve politikası.....	38
4.4. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Bütçesi ve Genel Bütçe İçinde Mali Yardımların Payı.....	39
4.4.1. OTP bütçesi	39
4.4.2. Genel bütçe içinde mali yardımların payı ve mali yardımların verilme usulleri	40
5. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ADAY ÜLKELERE YÖNELİK MALİ YARDIMLARI.....	43
5.1. Aday Ülkelere Yönelik Mali Yardımlarda Genel Çerçeve	43
5.1.1. Aday ülkelere mali yardım verme gerekçesi ve mali yardımların genel unsurları	43
5.1.2. Mali yardımların finansman döngüsü.....	44
5.2. 2000–2006 Dönemi Mali Yardımları	45
5.2.1. PHARE	46
5.2.2. ISPA.....	46
5.2.3. SAPARD	47
5.2.4. CARDS	49
5.3. 2007–2013 AB Mali Perspektifinde Yeni “Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı” IPA.....	49
5.3.1. 2007–2013 AB mali perspektifi.....	49
5.3.2. IPA’nın yasal dayanakları	51
5.3.3. IPA kapsamındaki aday ve potansiyel aday ülkeler	54
5.3.4. IPA’nın bileşenleri	55

5.3.5. IPA kapsamındaki mali yardımların dağılımı	58
5.3.6. IPA uygulama süreci	61
5.3.7. IPA kurumsal yapılanma	62
6. TÜRKİYE’DE KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE UYUM SÜRECİ.....	67
6.1. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Çalışmalarının Tarihçesi	67
6.1.1. Planlı dönem (1963 yılı) öncesi politikalar-uygulamalar	67
6.1.2. Planlı dönem (1963 yılı) sonrası politikalar-uygulamalar	69
6.1.3. Türkiye’de kırsal kalkınma politikalarını oluşturan genel unsurlar.....	78
6.2. Türkiye-AB Mali İşbirliğinin Gelişimi.....	81
6.2.1. Merkezi olmayan uygulama sistemi (DIS)	84
6.2.2. IPA kapsamında Türkiye’de oluşturulan kurumsal yapılanma	87
6.3. Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yapılan Çalışmalar	91
6.3.1. Kırsal kalkınma alanında AB’ye uyum kapsamındaki değişimler	91
6.3.2. Avrupa Birliği’ne katılım süreci kapsamındaki düzenlemeler.....	92
6.4. 2007-2013 AB Mali Perspektifinde “Kırsal Kalkınma için Katılım Öncesi Araç” IPARD.....	95
6.4.1. IPARD’a ilişkin uygulama esasları.....	95
6.4.2. IPARD kapsamında Türkiye’de yürütülen çalışmalar.....	96
6.5. IPARD Kapsamında Kurumsal Uyum, IPARD Programı ve IPARD Ajansı.....	100
6.5.1. IPARD programı.....	100
6.5.2. Türkiye’deki IPARD programı hazırlanması çalışmaları	104
6.5.3. IPARD Ajansı.....	105
6.5.4. Türkiye’de IPARD Ajansı kurulması çalışmaları	108
6.5.5. NUTS sitemi çerçevesinde kurumsal yapılanma.....	115
6.6. Değerlendirme	117
7. TARTIŞMA VE SONUÇ	121
KAYNAKÇA.....	127
EKLER.....	132
ÖZET.....	154
ABSTRACT	155

KISALTMALAR DİZİNİ

AA	Audit Authority (Denetim Otoritesi)
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABY	Avrupa Yatırım Bankası
AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
CAO	Competent Accrediting Officer (Yetkili Akreditasyon Görevlisi)
CARDS	Community Assistance to Reconstruction Development and Stability (Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Birlik Yardımı)
CFCU	Central Finance and Contracting Unit (Merkezi Finans ve İhale Birimi)
DB	Dünya Bankası
DIS	Decentralized Implementation System (Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EAFG	European Agriculture Fund for Guarantee (Avrupa Tarımsal Garanti Fonu)
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development (Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu)
EC	European Community (Avrupa Topluluğu)
EDIS	Extended Decentralized Implementation System (Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi)
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu)
FCC	Financial Cooperation Committee (Mali İşbirliği Komitesi)

GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla
HC	Health Check
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IPA	Instrument for Pre-Accession (Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı)
IPARD	Instrument for Pre-Accession for Rural Development (Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı-Kırsal Kalkınma Bileşeni)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Acession (Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı)
IT	Information Technologies (Bilgi Sistemleri)
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletme
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (AB Kırsal Kalkınma Girişimi)
MDAÜ	Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MFIB	Merkezi Finans ve İhale Birimi
MIFF	Multi-annual Indicative Financial Framework (Çok Yıllık Gösterge Finansman Çerçevesi)
MIPD	Multi-annual Indicative Planning Document (Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi)
NAC	National Aid Coordinator (Ulusal Yardım Koordinatörü)
NAO	National Authorising Officer (Ulusal Yetkilendirme Görevlisi)
NF	National Fund (Ulusal Fon)
NIPAC	National IPA Coordinator (Ulusal IPA Koordinatörü)
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması)

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OLAF	Office Européen De Lutte Anti-Fraude = European Anti-Fraud Office (Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Birimi)
OPD	Ortak Piyasa Düzeni
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler İşbirliği Örgütü
OTP	Ortak Tarım Politikası
ÖUKP	Ön Ulusal Kalkınma Planı
PAO	Programme Authorizing Officer (Program Yetkilendirme Görevlisi)
PHARE	Coordinated Support for the Reconstructing of Economics of Poland and Hungary (Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı)
PO	Program Otoritesi (Operating Structure)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı)
SÇB	Stratejik Çerçeve Belgesi
SPO	Senior Programme Officer (Kıdemli Program Görevlisi)
TERRA	Turkey Earthquake Relief and Rehabilitation Aid (Türkiye Deprem Kurtarma ve Rehabilitasyon Yardımı)
TKB	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 1. 2000–2006 Yılları Arasında Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetlerine Sağlanan Mali Yardım (Milyon Avro).....	45
Çizelge 2. 2000–2006 Döneminde Katılım Öncesi Fonların Ülkelere Yıllık Tahsisleri (Milyon Avro)	49
Çizelge 3. IPA Çerçevesinde 2007–2010 Yıllarını Kapsayan Süreçte Bileşen Bazında Türkiye İçin Öngörülen Yardım Miktarları (Milyon Avro)	59
Çizelge 4. Türkiye Dışındaki Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere 2007–2010 Sürecinde IPA Kapsamında Sağlanacak Mali Yardımlar (Milyon Avro)	60
Çizelge 5. 1963–1995 Döneminde Gümrük Birliği Öncesi Türkiye’ye Verilen Yardımlar (Milyon Avro)	82
Çizelge 6. 1996–1999 Gümrük Birliği Dönemi (Milyon Avro)	83
Çizelge 7. Tarımsal Veriler Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması	94
Çizelge 8. SAPARD ve IPARD Tedbirleri Karşılaştırması	101
Çizelge 9. IPARD Kapsamındaki Kurum, Otorite ve Birimlerin Fonksiyon Dağılımı	106
Çizelge 10. NUTS Bölgesi Eşik Değerleri	115

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.	IPA Kapsamı	51
Şekil 2.	IPA Öncesi DIS Yapılanması	86
Şekil 3.	Türkiye’de IPA Yönetim Mekanizması	90
Şekil 4.	IPARD Yapısı	96
Şekil 5.	IPARD Ajansı Genel Organizasyon Yapısı	113

1. GİRİŞ

1.1. Amacı ve Önemi

Tarım sektörü; ulusal gelire yaptığı katkı, istihdam sağladığı nüfus ve gıda ve sanayi açısından temel ihtiyaç maddelerini üreten bir sektör olması nedeniyle stratejik bir önemi haizdir. Tarım işletmelerinin yapısındaki bozukluk, teknoloji kullanımındaki yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlara bağlı olarak çoğu tarım ürününde ve büyükbaş hayvancılıkta Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile rekabet edebilme kapasitesi düşüktür. Önümüzdeki dönemde, verimlilik artışını sağlamaya, teknoloji kullanımını teşvik etmeye ve işletme yapılarını iyileştirmeye yönelik etkin politikaların hayata geçirilmesinde geç kalınması durumunda, tarımsal üretimde ve üretici gelirlerinde beklenen artış sağlanamayacak dahası azalmalar ortaya çıkabilecek, daha da önemlisi Türkiye çoğu stratejik tarım ürününde dışa bağımlı hale gelebilecektir. Bu nedenle Türkiye, özellikle verimlilik ve rekabet gücünün artmasını sağlayacak etkin teknoloji kullanımını ve kırsal ve tarımsal altyapı ile tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesine yönelik AB kaynaklarının en etkin şekilde kullanılmasını sağlayacak kurumsal yapılanmayı ve programlamayı gerçekleştirmek zorundadır. Aksi takdirde, Türk tarımı, gerek AB, gerek dünya pazarları karşısında ciddi bir rekabet sorunu yaşayacaktır.

Mayıs 2004 ve Ocak 2007'deki genişleme dalgaları AB'nin önemli politika alanlarındaki reform sürecini hızlandırmıştır. Bu sürecin bir yansıması olarak Avrupa Komisyonu, 2007–2013 programlama dönemini de kapsayacak şekilde kırsal kalkınma, tarım ve yapısal fonlar alanlarında uyguladığı politika ve finansman araçlarını aday ülkeler için gözden geçirmiştir. Reforme edilmiş yapı, 2007 - 2013 döneminde uygulanacak olan ve Türkiye dahil tüm aday ve potansiyel aday ülkeleri kapsayan Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracının (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) tasarımıyla kendini göstermektedir.

Türkiye 2004 yılında aday ülke statüsünü kazandığı için, AB tarafından 2000–2006 yılları için aday ülkelerin yararlanması amacıyla hazırlanan Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) fonlarından yararlanamamıştır.

Bunun yerine, içinde Türkiye'nin de yer aldığı AB'ye aday ülkeler için, mali yardım mekanizması, 2007–2013 yıllarını kapsayan bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. Bir önceki mali dönemde aday ülkeler ve Türkiye için söz konusu olan katılım öncesi programların yerine, bunları tek bir çatı altında toplayan ve IPA adı verilen yeni bir program öngörülmüştür.

Günümüze kadar Türkiye Avrupa Birliği'nden pek çok konuda mali yardım almıştır. Ancak bunlardan hiçbiri 2007–2013 döneminde uygulanacak IPA-Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı kadar önemli olmamıştır. Geçiş yardımı ve kurumsal yapılanma, sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının gelişimi ve kırsal kalkınma konularını kapsayacak olan bu program Türkiye için AB'ye üyelik yolunda büyük katkı sağlayacak ve elde edilen destekler ile bir anlamda üyeliğe hazırlık dönemi yaşanacaktır.

Yeni aday ülkelerin, AB kırsal kalkınma politikaları uygulamalarına hazırlanmaları, yapısal fonların yönetimi konusunda bilgi ve tecrübe edinmeleri ve bu ülkelerin tarım sektörleri yapılarının ve kırsal alanlarda yaşayan nüfusun hayat standardının yükseltilmesini sağlayacak olan Kırsal Kalkınma için Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPARD), IPA'nın en önemli bileşenidir. IPARD'ın programlama ve uygulama unsurlarının eski aday ülkelere uygulanan SAPARD ile yöntem ve kurallar açısından büyük ölçüde benzerlik gösterecek olması Türkiye'nin hazırlık çalışmaları için olumlu bir özelliktir. Bu bağlamda, SAPARD uygulayıcısı ülkelerin uygulama prosedürlerinde farklı örnekler görülmektedir. Bu örneklerin iyi bir şekilde değerlendirilmesi ve Türkiye açısından en uygun olacak yapının seçilmesi, gelecekte programın uygulama etkinliği ve verimliliği açısından önemli bir role sahiptir.

IPA'nın diğer bileşenlerinde idari yapılar oluşturulana kadar, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) aracılığı ile fonların kullanılması mümkün iken, IPARD kaynaklarının kullanılması için AB tarafından fon yönetimi yetkisinin devredildiği bir kurumun oluşturulması gerekmektedir. Aksi takdirde Türkiye'nin IPARD fonlarından yararlanması söz konusu olamayacaktır.

Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde AB tarafından kırsal alanların kalkındırılmasına yönelik olarak verilen fonlar hakkında bilgi vermek ve özellikle kırsal kalkınmaya yönelik mali yardımları açıklayarak, bu fonlardan etkin bir şekilde faydalanabilmesi için yapılması gerekenleri ortaya koyabilmek bu tezin ana amacıdır. Kırsal kalkınma uygulamalarının en önemli finansal desteğini oluşturan IPARD fonlarından yararlanmak için kurulan IPARD Ajansı kurumsal yapılanmasında yaşanan gecikmeler ve bunun sonucunda fon kullanımının hala gerçekleştirilememiş olması ve bu sürecin incelenerek özellikle benzer nitelikler taşıyan üye ülke Macaristan örneği çerçevesinde değerlendirilmesi tezin temel gerekçelerindendir. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde henüz kırsal kalkınma çerçevesindeki kurumsal yapılanmasını tamamlayamamış olması, bu nedenle de IPARD fonlarından yararlanılamaması ve bu alanda yaşanan belirsizlikler, bu tezin ana sorunsalını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, öncelikle kavramsal temeller açıklanmış, daha sonra dünyada kırsal kalkınma anlayışında yaşanan değişimlerden bahsedilmiş ve AB'deki kırsal kalkınma süreci ele alınmıştır. Ayrıca, AB'nin aday ülkelere yönelik mali yardımları ayrıntılı olarak açıklanmış, Türkiye ile AB arasındaki mali ilişkilerin tarihçesine yer verilmiş, daha sonra da IPA öncesi Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi, IPA Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı ve bileşenleri, IPARD kapsamındaki Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi, IPARD Programı ve IPARD Ajansının yapısı ile Türkiye'nin IPA ve IPARD çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ele alınmıştır.

1.2. Materyal ve Yöntem

Çalışmanın temel materyalini AB ülkelerinin konu ile ilgili ülkelerdeki yayınları, AB'nin ilgili Komisyon kararları, tüzük, yönetmelik ve direktifler oluşturmaktadır. Ayrıca, AB ülkelerine yapılan resmi inceleme ve çalışma raporlarından, Türkiye'de yapılan toplantılarda AB uzmanlarınca sunulan bilgilerden ve daha önce konu ile ilgili yapılmış çalışmalardan da yararlanılmıştır.

Bu kapsamda, Türkiye'ye ait bulgulara Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca (TKB) yayınlanmış olan II. "Tarım Şurası-Kırsal Kalkınma Politikaları Komisyon Raporu", Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) tarafından hazırlanmış olan

“Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi” ile 8. ve 9. Kalkınma Planları ve Özel İhtisas Komisyonu Raporları, bu konuda yapılmış araştırma, istatistik, rapor ve AB ile müzakerelerdeki tarama sürecinde hazırlanan veriler incelenmiştir.

Çalışmada inceleme yapılırken; literatür taranmış, Türkiye ve Topluluk mevzuatı değerlendirilmiş, izlenilen politika ve uygulamaların sosyal, ekonomik ve kurumsal açıdan olası sonuçları yorumlanmış ve konu ile ilgili değerlendirmelerde bulunulmuştur ve üye ülke Macaristan örneği incelenerek çıkarımlarda bulunulmuştur.

1.3. Literatür Özeti

Çakmak (1990), Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikasının Yapı ve İşleyişi, Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar” adlı çalışmasında, Topluluk bölgesel politikası, yapısal fonlar ve diğer mali araçlar hakkında bilgi vermiş, Avrupa bölgesel politikası çerçevesinde yapısal fonlar ve diğer mali araçlar arasındaki koordinasyon ve uyumu ele almış, Topluluk bölgesel kalkınma politikasını ve yapısal fonları değerlendirmiş ve Türkiye açısından önem taşıyabilecek hususlara değinmiştir.

Dedeoğlu (1996), “Adım Adım Avrupa Birliği” çalışmasında bütünleşme teorisi çerçevesinde Avrupa’da “parasal birlik-siyasal birlik” ilişkisinin karşılıklı etkileşiminin sonuçlarına yer vermiştir.

Bilici (1997), “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye” adlı çalışmasında Avrupa Birliği’nin genel bütçesi aracılığıyla yapılan ve genel bütçe dışında kalan mali yardımları bir bütün olarak ele almıştır. Çalışmasında ayrıca, mali kaynakların üye olan ve olmayan ülkeler arasındaki dağılım oranlarını inceleyerek Birliğin üye olmayan ülkelere yönelik mali yardımlarını ve Türkiye’nin bu mali yardımlarla ilişkisini değerlendirmiştir.

Şahin (1998), “Avrupa Birliği Bütçesi–Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği” adlı çalışmasında Avrupa Birliği bütçesinin tarihçesi, gelir ve gider kalemleri hakkında bilgi vermiş ve bütçenin hazırlanma sürecini ele almıştır.

Fazlıoğlu (2002), “Kadının Kırsal Kalkınmadaki Yeri: GAP Örneği” adlı çalışmasında, kadının güç ve yetki yapılanmasındaki yerini ve cinsiyetler arası rol dağılımını irdeledikten sonra toplumsal kurum ve süreçlerde kadının konumuna ilişkin tespitler yapmış ve GAP bölgesinde kadının kalkınma sürecinde yer almasına yönelik uygulamalara değinmiştir.

Gençkol (2003), “Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye” adlı çalışmasında, AB’de mali işbirliğinin doğuş nedenleri ve gelişimi hakkında bilgi verdikten sonra Afrika-Karayip-Pasifik, Akdeniz, Merkezi ve Doğu Avrupa ile mali işbirliği ışığında Türkiye ile mali işbirliğini değerlendirmiştir.

Varol (2003), “Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı” isimli çalışmasında OTP hakkında kısaca bilgi verdikten sonra OTP’nin reform sürecini ele almış ve tarım politikasının yönetimini ve finansmanı inceleyerek, OTP’nin uygulanması için gerekli başlıca yapıları ortaya koymuştur.

Cesur (2004), “Avrupa Birliği’nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma” isimli çalışmasında AB’de ve Türkiye’de tarıma yönelik mali yardım uygulamalarını, Türkiye’nin OTP’ye uyumunu ve AB’nin son genişleme sürecini incelemiş ve genişleme sürecinde OTP’de meydana gelen değışimler ve AB’nin mali yardım politikası konularını ele almıştır.

Karabacak (2004), “Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Proje Yönetimi Yaklaşımı” adlı çalışmasında Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliğine, Türkiye için katılım ortaklığı belgesinde ve AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin ulusal programda yer alan öncelik ve taahhütlere ilişkin mekanizmalara yer vermiştir. Ayrıca, mali yardımların yöneleceği projelerin biçim ve içerik açısından taşınması gereken standartları proje yönetimi yaklaşımı ile ele almıştır.

Odabaşı (2004), İKV Yayınları tarafından çıkan “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Fonları ve Kullanım Koşulları” adlı çalışmasında yeni mali işbirliği döneminin kurumsal yapısını, işleyişini ve kullanıcılar açısından pratik yönlerini

açıklayan bilgilere yer vermiştir. Çalışmasında Türkiye-AB mali işbirliği ve Türkiye'nin katılımına açık olan AB programlarına ilişkin kısa açıklamalara yer vermiş, ayrıca Türkiye'nin yararlandığı AB fonları ve destek mekanizmaları, merkezi olmayan yapılanmanın işleyişi ile fonlara başvuru ve ihale prosedürlerini ayrıntılı olarak incelemiştir.

Öztürk (2004), “Avrupa Birliği Kaynaklı Proje ve Programların İzleme ve Değerlendirilmesi” isimli çalışmasında izleme ve değerlendirme sisteminin AB mali yardımlarını kullanan aday ülkelerde hangi prosedürler içerisinde uygulandığını belirterek Türkiye'deki mevcut durumun çerçevesini çizmiş ve bu alanda yaşanan sorunlara değinerek çözüm önerileri getirmiştir.

Çakmak ve Akder (2005), “DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı” adlı çalışmalarında, tarımda ve tarım politikalarında Türkiye'nin konumunu değerlendirdikten sonra Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın Türkiye'ye etkilerini ele almış ve tarımda ve tarım politikalarında 2030'lu yıllara ilişkin öngörülerine yer vermişlerdir.

Eraktan (2005), “Ortak Tarım Politikasında Zaman İçindeki Gelişmeler ve Reformlar” adlı çalışmasında, Ortak Tarım Politikasının amaçlarını, ilkelerini ve uygulama alanlarını incelemiş ve tarihsel süreç içinde Ortak Tarım Politikası reformlarını ele almıştır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Hizmete Özel Yayın (2005), “AB Mali Yardımları, Teknik Destek Programları ve Projeler” adlı çalışmada Türkiye-AB Mali işbirliği süreci, AB mali yardımlarının kullanıldığı öncelikli alanlar, müktesebatın uygulanması ve kurumsal yapılanmaya destek araçları ile idare işbirliği konuları ele alınmıştır. Çalışmada ayrıca, eşleştirme, ikili mali işbirliği programları, adaylık döneminde mali yardımlara ilişkin Türkiye'deki sistem (DIS-Merkezi olmayan yapılanma) ve katılım öncesi yardım çerçevesindeki programlama ve proje hazırlama sürecine yer verilmiştir.

Yıldız (2005), “Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması” adlı çalışmasında ödeme kuruluşlarına ve ödeme kuruluşlarının Ortak Tarım Politikası içindeki yerine ilişkin bilgi vermiş ve Türkiye’de ödeme kuruluşlarına ilişkin çalışmaları değerlendirmiştir.

Yıldız ve Yardımcıoğlu (2005), “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması” adlı çalışmalarında, AB mali yardımlarının amacı, önemi, AB bütçesinin tarihi gelişimi ve yapısı hakkında bilgi vermiş ve Türkiye ile mali işbirliğini ele almıştır.

Acar (2006), “Türkiye’nin Kalkınma Stratejileri Doğrultusunda ve AB Sürecinde Tarım” adlı çalışmasında AB’ye üyelik yolunda Türk tarımının çözüm bekleyen başlıca sorunlarını analiz etmiş ve bunların çözüm yollarına ilişkin öneriler sunmuştur. Ayrıca tarımsal destekleme politikaları alanında meydana gelen gelişmelere değinerek Uruguay Turu öncesi ve sonrası dönemde yaşanan değişimleri özetlemiş ve AB Ortak Tarım Politikası çerçevesinde başlıca destek mekanizmalarını ele almıştır.

DPT (2006), “Dokuzuncu Kalkınma Planı”nda 2007–2013 dönemine ilişkin uluslararası gelişmeler ve temel eğitimler doğrultusunda, Türkiye ekonomisine ilişkin geçmiş dönemdeki gelişmeler ile mevcut ekonomik ve sosyal gelişmeler ele alınmıştır.

Ekim (2006), “Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Türkiye’nin Uyumunu” adlı çalışmasında, kırsal kalkınma kavramı ve Türkiye’de kırsal kalkınmaya ilişkin bilgi vermiş, Avrupa Birliği’nde kırsal kalkınma politikalarını değerlendirerek Türkiye’de kırsal kalkınma politikalarının AB ile uyumlulaştırılmasına ilişkin önerilerde bulunmuştur.

Gülçubuk (2006), “AB ve Dünyada Kırsal Kalkınmada Ortaya Çıkan Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Uyum Sürecindeki Yaklaşımları” adlı çalışmasında, kırsal nüfus miktarında ortaya çıkan değişimleri ve ulusal kalkınma planında kırsal kalkınma yaklaşımını ele almış, kırsal kalkınmada ortaya çıkan yönelimlere değinmiş

ve AB'ye uyum sürecinde kırsal kalkınmanın yerini değerlendirerek öneriler getirmiştir.

İliaz (2006), “AB Bütçesi ve 2007–2013 Mali Perspektif” adlı çalışmasında, AB bütçesinin tarihsel gelişimini, gelir ve gider kalemlerini ele aldıktan sonra AB'nin yeni mali perspektifine ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur.

İKV (2006), “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları” adlı çalışmada OTP'nin hangi nedenler, amaçlar ve ilkeler çerçevesinde oluşturulduğu ve nasıl işlediği konularına yer verilmiştir. OTP'nin 2003 yılı reformlarına kadar gerçekleşmiş olan reformlara, 2003 yılı reformlarına, bu reformlar dışında kalan ve 2004 yılında reform kapsamına alınan zeytinyağı, tütün, pamuk ve şerbetçiotu sektörlerine geniş yer verilmiştir. Ayrıca 2007–2013 Kırsal kalkınma politikası ve şeker rejimi reformu detaylı olarak incelenmiştir.

Sarı (Odabaşı) (2006), İKV Yayınları tarafından çıkan “Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye” adlı çalışmasında AB uyum politikasının tarihsel gelişimi, yapısı ve işleyişine ve genişlemenin uyum politikası üzerindeki etkileri ile ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve bölgesel farklılıkların azaltılması konusunda yapılan çalışmalara yer vermiştir. Ayrıca 2007–2013 dönemi mali çerçeve kapsamındaki üye ve aday ülkelere yönelik destekleri inceleyerek uyum politikasına etkilerini ele almıştır.

Can (2007), “Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği” isimli çalışmasında, AB'deki kırsal kalkınma programları, SAPARD Ajansları ve uygulamaları ile AB'nin genişleme sürecinde uyguladığı kırsal kalkınma politikalarına yer vererek, AB'ye üye devletlerin SAPARD uygulamalarını ele almıştır. Ayrıca Türkiye'de uygulanması gereken kırsal kalkınma politikaları, IPA ve IPARD ile IPARD Ajansı olarak akredite edilmesi beklenen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun yapısı, işleyişi ve uygulamasına ilişkin çalışmaları açıklamıştır.

Gösterici ve Ormanoğlu (2007), “Avrupa Birliği ‘IPA’ Mali Yardım Sistemi/2007–20013 Dönemi Uygulaması adlı çalışmalarında, Katılım Öncesi Yardım Aracı’nı (IPA) tanıtmış, IPA’nın amacını, IPA’dan yararlanacak ülkeleri ve IPA bileşenlerini açıkladıktan sonra IPA’nın uygulama süreci ve Türkiye’de öngörülen IPA yapılanma sürecini ele almıştır.

Hausner (2007), “The European Budget in the Years 2007 to 2013 and the Common Agricultural Policy” adlı çalışmasında, AB ortak tarım politikasını ve yapısal politika aracını açıkladıktan sonra 2007–2013 dönemini finansal açıdan ele almış ve AB üyeleri arasındaki servet dağılımının adaletsizliğini değerlendirmiştir.

Örnek (2007), hazırlamış olduğu “Kırsal Kalkınma El Kitabı”nda, AB’nin kırsal kalkınma anlayışını ve bu alanda gelişen ve değişen politikalarını analiz etmiş ve Türkiye’de bugüne kadar edinilen kırsal kalkınma deneyimlerini ve AB yolundaki gereksinimleri değerlendirmiştir.

Ulucan (2007), “IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu” isimli çalışmasında, IPARD kapsamında Türkiye’de yürütülen akreditasyon çalışmaları konusunda özellikle de AB mevzuatı temelinde incelemeler yapmıştır. Çalışmasında öncelikle Türkiye ile AB arasındaki mali ilişkileri tarihi bir çerçevede ele almış, daha sonra IPA öncesi Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi, IPA Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı ve bileşenler ile IPARD kapsamındaki Merkezi olmayan Uygulama sistemini incelemiştir. Çalışmanın asıl bölümünü ise IPARD Ajansının akreditasyonu, akreditasyon kriterleri ve akreditasyon süreci ile Türkiye’nin bu alanda yürüttüğü faaliyetler oluşturmaktadır.

Dıraor (2008), “Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma” adlı çalışmasında, Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) deneyimi ve IPARD (Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı) ile ilgili güncel gelişmeleri değerlendirmiştir. Çalışmasında ayrıca, Türkiye’nin ilk defa uygulayacağı Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS) doğrultusunda yararlanacağı IPARD kırsal kalkınma fonlarının kullanım kapasitesini

artırmaya yönelik önerilere yer vererek, bu alanda gerekli politika yaklaşımı ve kurumsal yapılanmaya ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur.

Kıymaz (2008), “Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması” adlı çalışmasında, Türkiye’nin Avrupa Birliği ile 2008 sonrası dönemde tarım alanında yürüteceğı ilişkiler, Dünya Ticaret Örgütü nezdinde yürütölen ileri tarım müzakerelerinin olası sonuçları ve tarımda serbestleşmenin ölkö tarımına etkilerini değerlendirmiş, bu bağlamda Türkiye’de uygulanabilecek politika seçeneklerini ortaya koymuştur.

2. KAVRAMSAL TEMELLER

2.1. Kırsal Alan

Kırsal alanın tarifi bir bakıma kırsal kalkınma faaliyetlerinin gerçekleştirilebileceği mekânları belirlemektir. Ülkemizde tek ve genel geçer bir kırsal alan tanımı yerine farklı sektörler ve çalışmalar için çeşitli fiziki ve sosyolojik tanımlar da yapılmaktadır. Örneğin, “kentsel alanların dışında kendine özgü doğal coğrafi özelliklere sahip, sayıca fazla, küçük ve dağınık yerleşimlerin yaygın, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu alanlar” kırsal alan olarak tanımlanmaktadır. Başka bir tanıma göre kırsal alan; “belediye mücavir alan sınırları dışındaki mekanlar” ya da “doğal coğrafi çevre” olarak kabul edilmektedir (DPT, Rapor, 2006).

Kırsal alanlar ayrıca yaşam ve ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde doğal kaynakların kullanım ve değerlendirilmesine bağlı olduğu, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme sürecinin nispeten yavaş işlediği, gelenek ve törelerin, yaşam biçimini ve kurallarını etkilediği ve teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansıma oranının büyük ölçüde zamana yayıldığı alanlar olarak tanımlanmaktadır (Can, 2007: 3).

Türkiye’de genel olarak üretim ilişkileri açısından kırsal alanlar, il ve ilçe merkezleri dışındaki üretime kaynak oluşturan alanlar olarak kabul edilmektedir. Buna göre, istatistiki verilere göre Türkiye nüfusunun %35’i kırsal alanlarda yaşamaktadır. Ancak bu tanım da çok sağlıklı bir sonuç vermemektedir; çünkü Türkiye’de kent statüsünde değerlendirilen, istihdam ve ekonominin ağırlıklı olarak tarıma dayandığı, kırsal yaşam biçimlerinin yaygın olduğu bazı il ve ilçe yerleşim birimleri kırsal alan niteliğindedir. Diğer yandan, kırsal alan statüsünde değerlendirilen bazı yerleşim birimleri de sanayi ve turizm alanında gelişmiş kentsel alan niteliği sergilemektedir (Gülçubuk, 2006).

OECD (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ise, kırsal alanları nüfus yoğunluğu kriterine göre tanımlamıştır. Bu değerlendirmede; nüfus yoğunluğu km²

başına 150 kişinin altında olan yerler kırsal alan sayılmakta ve bölgeler üç gruba ayrılmaktadır:

(a) Nüfusunun %50'den fazlasının “kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, kırsallığı baskın bölgeler”,

(b) Nüfusunun %15–50 arasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, “önemli ölçüde kırsal bölgeler”,

(c) Nüfusunun %15'inden azının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler ise, “kentselliği baskın bölgeler” olarak sınıflandırılmaktadır.

Avrupa Birliği'nde ise, kırsal alanın herkes tarafından kabul edilebilir bir tanımı yoktur. AB'de her üye devlet kendine göre kırsal alanı tarif etmiştir. Bunlar genelde sosyo-ekonomik kriterler temeline oturan tanımlamalardır ve birbirinden çok farklıdır. Bu tanımlamalarda kırsal alanlar arazi parçası olarak ele alınıp, tarımsal desen, arazi kullanımı, kentlere yakınlık gibi kıstaslar göz önüne alınabilmekte ya da sosyo-kültürel özelliklere bağlı olarak bir ayırım yapılmaktadır.

Bu tanımlamanın yanında, 1988 yılında yayımlanan “Kırsal Toplumun Geleceği” adlı Avrupa Komisyonu Belgesi kırsal alanları ulusal ekonomilerle entegre olma derecesine göre sınıflandırmıştır. Buna göre;

(a) Entegre kırsal alanlar; büyüyen bir nüfus, tarım dışı sektörlere dayanan bir istihdam, bunun yanında toprağın kullanılmasında tarımın hala kilit role sahip olması, çevresel, sosyal ve kültürel miras yönünden tehditlerle karşı karşıya kalınması ve büyük şehirlere yakınlık, bu tür alanların özelliklerindendir.

(b) Orta derece kırsal alanlar; nispeten kentsel alanlardan uzaklık, tarım ve tarım dışı sektörlerin değişen oranlarda karışımı bir ekonomik yapı, geniş ölçekli çiftliklere rastlanılması bu tür alanlarda görülen niteliklerdir.

(c) Tam kırsal alanlar; çok düşük nüfus yoğunlukları, çok düşük gelir seviyesi, yaşlı nüfus, tarımsal istihdama dayanan ekonomi, düşük yeterlilikte temel hizmet sunumu, çevreden izole olmaya sebep olacak coğrafi özellikler bu tür alanların özellikleri olarak sayılabilir (www.zmo.org.tr).

Bu tanımlamalar çerçevesinde, genel olarak kırsal alanlar denince; nüfus yoğunluğunun düşük olduğu, ekonomik hayatın daha çok tarım üzerine kurulu bulunduğu, doğal koşulların ve geleneksel değerlerin hayatın şekillendirilmesinde etkin olduğu ve eğitim, sağlık, haberleşme gibi sosyal imkanların yeterince gelişmemiş olduğu yerleşim birimleri akla gelmektedir. Kırsal alanlar, ayrıca, kentli nüfus ile güçlü sosyal bağları olan ve bu kesim için dinlenme hizmeti sunan mekanları da ifade etmektedir (Can, 2007: 4).

2.2. Kırsal Kalkınma

Kırsal kalkınma, kavramsal olarak yalnızca tarımla sınırlanamayacak, çok boyutlu öğeler içeren bir olgudur. İçerik itibarıyla, “kırsal kalkınma”; kırsal alanda pazar verimliliği, kalite ve sağlık standartlarının iyileştirilmesi, yeni istihdam ve alternatif iş alanlarının yaratılması gibi konuları kapsayan önemli bir politika alanıdır. Bu yönüyle de, özünde sağlık, eğitim, istihdam, ulaşım, yerleşme, haberleşme, bölgesel gelişme, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) gibi politika alanları ile entegre bir yaklaşımla yorumlanması gereken ve bir bakıma da mozaik niteliği taşıyan çok boyutlu bir kavramdır.

Kırsal kalkınma kavramı, Türkiye’de uzun süre ağırlıklı olarak tarım politikasının bir uzantısı olarak algılanmış ve tarımsal kalkınma merkezinde şekillendirilmiştir. Ancak son dönemlerde ve özellikle de AB sürecinin bir yansıması olarak, kırsal kalkınmanın tanımı ile ilgili algılamaların değiştiği ve tarım dışı temaların ağırlık kazandığı gözlemlenmektedir. Bu anlayışa paralel olarak, 9. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda kırsal kalkınma, “kırsal yerleşimlerde yaşayanların, insanca yaşam koşullarına erişim olanaklarının artması, kalkınma temelinde değişim taleplerinin desteklenmesi, bireylerin kendi öz güçlerini keşfetmesi ve ona dayanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, gelirlerinin artması, eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşım oranının yükselmesi, doğal kaynakların korunarak kullanılması ve zenginliklerin kırsaldaki bireyin hayatına yansıması süreci” olarak tanımlanmıştır (Dıraor, 2008: 2).

Başka bir tanımda ise; kırsal alanların varlığının devam ettirilebilmesi ve kentli kesime göre daha geri ekonomik ve sosyal imkanlara sahip kırsal toplumun yaşam şartlarının iyileştirilebilmesi için geliştirilen girişimlere, genel olarak, kırsal kalkınma adı verilmektedir. Bu bağlamda kırsal kalkınma, kentsel alanların dışında bulunan dezavantajlı yaşam ve çalışma ortamlarında, mevcut doğal kaynakların istismarına neden olmadan, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmek yoluyla, hayat standartlarının ve gelir düzeylerinin yükseltilmesi ve refahın arttırılmasıdır (Can, 2007: 4).

Birleşmiş Milletler (BM) Örgütünce yapılan tanıma göre ise kırsal kalkınma; “küçük toplulukların içinde bulundukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri çabaların devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun tümüyle kaynaştırılması ve ulusal kalkınma çabalarına katkıda bulunmalarının sağlanması sürecidir” (Gülçubuk, 2006).

AB boyutunda kırsal kalkınma kavramının uzun yıllar tarım odaklı olarak algılandığı görülmektedir. Özellikle Macsharry Reformu ve Gündem 2000 sonrasında ivme kazanan AB’nin Ortak Tarım Politikası (OTP) reformları kapsamında, kırsal kalkınma vurgusunun giderek belirginlik kazandığı görülmektedir. Gündem 2000 ile kırsal kalkınma destekleri ile çevre ve hijyen standardı ilişkisi kurulmuştur. 2007-2013 dönemi AB mali perspektifinde, kırsal kalkınma artık tek bir OTP kalemi altında değil, ayrı fon tahsisatı yapılarak bütçelendirilmiş bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır (Dıraor, 2008: 2).

2.3. Avrupa Birliği

II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler ve soğuk savaşın yarattığı güvenlik endişesi sonucunda, Avrupa’da bir “bütünleşme hareketi” oluşturulmuş ve kıtada kalıcı bir barışın sağlanması için çalışmalar yapılmıştır.

Avrupa bütünleşmesine giden yolun başındaki üç temel neden; Doğu’dan yani Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nden alınan siyasi ve askeri tehdit, Amerika Birleşik Devletleri’nden alınan ekonomik tehdit ve Batı Avrupa’da tarih boyunca yaşanan geleneksel Alman-Fransız gerginliğidir. Avrupa Birliği yolundaki

girişimler, bu üç temel olguya karşı bir “reaksiyon” olarak oluşmuştur. Bu amaçla, 1951 yılında Paris Antlaşması imzalanarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) oluşturulmuş ve Avrupa bütünleşmesi için bir temel atılmıştır. Daha sonra bu temel, askeri ve siyasi girişimlerle desteklenmeye çalışılmış ancak bu konuda yaşanan başarısızlıklar, ekonomik entegrasyonu sağlamadan, siyasi ve askeri entegrasyonun sağlanamayacağını göstermiştir. Bu kapsamda, ekonominin tüm sektörlerini kapsayacak bir entegrasyon oluşturma yönünde çalışmalar başlamış ve 1957 yılında imzalanan Roma Atlaşmaları ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) oluşturularak “ortak pazar” hedefi ortaya konmuştur. Ancak, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı temeline dayanan ortak pazar hedefine ulaşma konusunda birçok engel ortaya çıkmış ve 1985 tarihinde, AB Komisyonu tarafından hazırlanan “Beyaz Kitap” ile 1992 yılı sonunda gerçekleştirilmek üzere, “iç pazar” hedefi ortaya konmuştur (Dedeoğlu, 1996: 62).

1970’li ve 1980’li yıllar AB’nin genişleme yıllarıdır. Başlangıçta altı olan üye sayısı, önce 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka’nın kabulüyle dokuza, ardından 1981’de Yunanistan’ın, 1986’da da İspanya ve Portekiz’in dahil olmasıyla on ikiye çıkmıştır. Sonraki genişleme, 1995 yılında İsveç, Avusturya ve Finlandiya’nın birliğe dahil olmasıyla gerçekleşmiştir. Daha sonra 1 Mayıs 2004 tarihinde AB tarihindeki en büyük genişleme gerçekleşmiş; Estonya, Litvanya, Letonya, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Malta ve Güney Kıbrıs birlik üyesi olmuştur. Altıncı ve son genişleme 1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya’nın üye olmasıyla gerçekleşmiştir. Günümüzde AB, 27 üyeli 487 milyon nüfuslu, çok büyük ve kalabalık bir birliktir (Acar, 2005).

Günümüzde AB, 13.4 trilyon Dolar Gayrisafi Milli Hasılası ve 3.990-76.040 dolar kişi başına düşen Gayrisafi Milli Hasılası ile parasal birlik aşamasını tamamlayıp, ekonomik birlik aşamasına geçmeyi hedefleyen ve bu çerçevede ekonomik ve siyasal hedefleri olan bir bölgesel bütünleşme projesidir (www.abgs.gov.tr).

Türkiye-AB İlişkileri ilk olarak, Roma Antlaşması'nın imzalanmasından kısa süre sonra 1959 yılında üyelik başvurunun yapılmasıyla başlamış ve 1963 yılında imzalanıp 1964 başında yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'yla Türkiye'ye "Ortak Üye" statüsü tanınmıştır. Ankara Anlaşması "hazırlık," "geçiş," ve "son dönem" olmak üzere üç aşamadan oluşan bir geçiş sürecinden sonra birliğe katılmayı öngören bir hukuksal metindir. 1970 tarihinde imzalanıp 1973'te yürürlüğe girmiş olan Katma Protokol, AB ile ilişkilerimizi belirleyen ikinci önemli belgedir. Başlangıçta 25 yıllık bir geçiş sürecinden sonra tam üyelik hedeflenmiştir. Ancak Türkiye'deki askeri müdahaleler, Avrupa'daki ekonomik krizler ve dünya konjonktüründeki dramatik değişiklikler gibi faktörler bu takvimden sapılmasına neden olmuş ve ilişkiler zaman zaman askıya alınmıştır. Nihayet 1987 yılında tam üyelik başvurusunun yapılmasıyla AB macerasında yeni bir döneme girilmiştir (Acar, 2005).

AB ile ilişkilerdeki en önemli gelişme, Türkiye'nin, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet başkanları Zirvesinde oy birliği ile " AB'ye aday ülke" olarak ilan edilmesi ve bu karar doğrultusunda 18 Kasım 2000 tarihinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)'dir. KOB, üyeliğe aday her ülkenin ekonomik ve siyasal koşullarının incelendiği ve mevcut durumun AB'ye üyelik için gerekli standartlara nasıl yükseltilebileceğinin irdelendiği belgedir.

Adaylığın kesinleşmesi ile Türkiye-AB ilişkileri yeni bir boyut kazanmış ve ülkemiz tarafından 2001 yılında, ortaklığın siyasi ve ekonomik kriterlerini, üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesini ve Türk mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlaştırılmasını kapsayan Ulusal Programı hazırlamıştır. Söz konusu Ulusal Program, gerekli değişiklikler çevresinde 2003 yılında revize edilmiş ve bu tarihten sonra katılım müzakerelerine başlamanın ön koşulu olan siyasi kriterlere odaklanılarak, kapsamlı anayasal ve yasal reformlar gerçekleştirmiştir (İKV, 2006).

17 Aralık 2004 Zirvesinde alınan karar doğrultusunda, 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakereleri başlamış ve ülkemiz ile AB arasındaki ilişkilerde yeni bir döneme girilmiştir. Bu çerçevede, Kopenhag siyasi kriterlerine uyum düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik kriterlere uyum sağlanması ve 35 fasıl altında toplanan AB

müktesebatına ilişkin müzakerelerin sonuçlandırılarak katılım sürecinin tamamlanması amaçlanmaktadır.

2.4. Mali Yardımlar

Mali yardımlar, uluslararası veya uluslararası kuruluşlar tarafından, üyesi olan ya da olmayan bir ülkeye belirli bir amaç çerçevesinde kredi ve hibe şeklinde sağlanan maddi katkılardır (Bilici, 1999 sayfa). Bu çerçevede AB, kuruluşundan bu yana Birliğe üye ve aday ülkeler ile üçüncü ülkelere çeşitli mali yardımlar yapmaktadır. Üye ülkelere yapılan AB mali yardımları, Birliğin ortak politikalarının finansmanının sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. Finansman sağlanan bu ortak politikalar; tarım politikasını, bölgesel kalkınma politikasını, sanayi-KOBİ politikalarını, araştırma-çevre-ulaştırma gibi politikaları örnek olarak vermek mümkündür. AB'nin geri kalmış bölgelerinin refah düzeyinin artırılması da ortak politikaların önemli bir tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Bu politikanın uygulaması da zengin ülkelere alınıp, fakir ülkelere ve bölgelere yardım şeklinde gerçekleştirilmektedir. Yapılacak yardımların miktarı, ülkelerin ve bölgelerin; ekonomik kalkınmışlığı, nüfusu, işsizlik oranı gibi çeşitli kriterlere göre belirlenmektedir (www.abmerkezi.org.tr).

Aday ülkeler açısından bakıldığında, AB ile yürütülen mali işbirliği ve bu kapsamda yapılan mali yardımlar, aday ülkeler ile AB arasındaki ilişkinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Esasen bir aday ülkeye yapılan mali yardımın temel amacı, aday ülkeyi AB üyeliğine hazırlamaktır (Gösterici; Osmanoğlu, 2007).

AB tarafından Türkiye'ye yönelik mali yardımlar adaylık öncesi dönemde de söz konusu iken, adaylık sonrası dönemde bu yardımlar daha sistematik bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu kapsamda, mali yardımlar Kasım 2005 tarihinde güncellenmiş olan Katılım Ortaklığı Belgesi hedefleri ve de Türkiye tarafından KOB'dan hareketle hazırlanan AB Müktesebatının Benimsenmesine Dair Ulusal Program'da belirtilen öncelikler çerçevesinde yürütülmektedir.

3. DÜNYADA KIRSAL KALKINMA ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİMLER

Dünya genelinde, tüm insanların mutlu ve refah içinde yaşadığı bir ortam dileği ve stratejisi ile kırsal alanlarda yaşayanlara yönelik kalkınma arayışları hızlanmıştır. Artık dünyanın herhangi bir noktasındaki kırsal alanın sorunu, sadece sorunu yaşayanların karşı karşıya kalma durumunda olduğu bir yaşam şartı olmaktan çıkmıştır. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası (DB), Avrupa Birliği, Gönüllü Kuruluşlar ve Hükümetler, kırsal kalkınma olgusuna daha fazla kaynak, bilgi ve zaman ayırma durumuna gelmişlerdir.

Çevre, küresel kirlenmeler, dramatik göç hareketleri; toprak kirlenmeleri, içilebilir su kaynaklarının sınırlılığı ve dezavantajlı nüfus grupları her toplumu ve bireyi doğrudan ilgilendirmektedir. Bu sorunlar, yerel halkların ve ulusların tek başlarına çözebilecekleri boyutta da değildir. Küresel bir çalışmanın, stratejinin gerektirdiği bu sorunlar, ancak küresel yaklaşımlar ve ulusal önceliklerle çözülür hale gelmiştir. Burada da, kırsal kalkınma çabaları öncelikle devreye girmektedir (TKB, 2004).

Kırsal kalkınma yaklaşımları, teknolojik gelişmeler ve sosyo-ekonomik koşullar çerçevesinde zaman içerisinde farklılaşmış; ülkelerin kültürel, sosyal, ekonomik ve idari özelliklerine göre uygulamada farklılıklar göstermiştir. Kırsal kalkınma yaklaşımlarına 1980'li yıllara kadar tarımda modernizasyon ve devlet müdahaleleri egemen olurken, bu tarihten sonra serbest piyasa, sürdürülebilir kalkınma, katılım, yönetim gibi kavramlar kırsal kalkınma politikalarını şekillendiren kavramlar olmuştur (Gülçubuk, 2006).

Bu çerçevede dünya genelinde ve Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve AB gibi uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde kırsal kalkınma anlayışında yaşanan değişimler şu şekilde özetlenebilir:

3.1. Dünyada Kırsal Kalkınma Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yönelimler-Yaklaşımlar

Başlangıç tarihi 19. yüzyılın ilk dönemlerine dayanan “kırsal kalkınma yaklaşımları”, zaman içinde teknolojik ve sosyo-ekonomik faktörler ile ortaya çıkan değişikliklerin etkisi ile farklılaşmıştır. 1960’larda “modernizasyon”, 1970’lerde “devlet müdahaleleri”, 1980’lerde “serbest pazar” ve 1990’larda “katılım ve yetkilendirme” ile karakterize edilebilecek bu farklılaşma sırasında öne çıkan popüler fikirler ve terminolojiler de dikkat çekici olmuştur. Örneğin, 1980’lerde duyulmaya başlanan gıda güvenliği ve açlık analizlerinden, 1990’larda “sürdürülebilir geçim” kavramı türemiştir.

2000’li yıllarda kırsal yoksulluğun azaltılması ve dolayısıyla kırsal kalkınmaya katkı sağlanmasında, gelişmekte olan ülkeler ve destek kuruluşlarında çok sektörlü yaklaşım ön plana çıkmıştır. Kırsal kalkınmaya yön veren ve bu alandaki mevcut terminolojinin de yaratıcıları olan uluslararası kuruluşların ve ülke gruplarının günümüzdeki politika ve uygulamalarında da çok sektörlü yaklaşım görülmektedir (TKB, 2004).

Küreselleşen dünyada kırsal kalkınma politikaları da değişim göstererek ortak payda olan kırsal toplumun refahı için tarım merkezli çok fonksiyonel ve entegre yaklaşıma sahip politikalara dönüşmektedirler. AB ve ABD gibi, uluslararası anlaşmalara ve dünya ticaretine yön veren gelişmiş ülkeler ticarette serbestleşme yaklaşımı çerçevesinde zaman içerisinde doğrudan destekledikleri tarım sektörünü şimdi “kırsal toplum”, “kırsal alan” ve “kırsal kalkınma” kalıpları içerisinde dolaylı olarak desteklemeye devam etmektedirler (Gülçubuk, 2006).

3.2. Dünya Bankası Kırsal Kalkınma Yaklaşımlarında Yeni Strateji

Dünya Bankası, 2003 yılı içinde kırsal kalkınma stratejilerinde bir değişiklik yapmak üzere bir dizi çalışmalar gerçekleştirmiştir. DB’nin bu şekilde bir yeni strateji arayışına girmesinin en büyük nedeni, dünyada yoksul olarak değerlendirilen nüfusun % 75’inin kırsal alanlarda yaşıyor oluşu, gıda üretiminin artmış olmasına karşın açlık sıkıntısı çekenlerin sayısının yükselmesi, küreselleşmenin ortaya

çıkardığı sorunların artması ve doğal kaynakların tahribinin hızlanarak devam etmesidir. Bu arada ortaya çıkan teknolojik yenilik ve gelişmeler ile çevre duyarlılığı, katılım, iyi yönetim, mikro-kredi gibi kavramlar da mevcut stratejilerde güncellemeleri ve yenilikleri zorunlu kılmıştır (TKB, 2004).

Dünyada gelişen olaylar karşısında, ülkelerin ulusal ve uluslararası politika ve uygulamalarında değişiklikler olmuştur. Bunların yansıması olarak, yerinden yönetim, yönetişimin geliştirilmesi, özelleştirme ve özel sektörün rolünün artması, sivil toplumun rolünün güçlenmesi ve kurumsal çatışmalar gibi unsurlarda artışlar ortaya çıkmıştır. Tüm bunları veri olarak alan DB, kendi uygulamalarına yönelik olarak, “Yeni Kırsal Kalkınma Stratejisi” belirlemiştir. Bu stratejinin misyonu olarak ise “yoksulluğun azaltılması” hedeflenmiştir (Gülçubuk, 2006). Ayrıca 1980’li yıllarda Türkiye gibi ithalat ikamesi stratejisi uygulayarak kalkınmaya çalışan ülkelerde oluşan “Borç Krizi” ve bunun sonucunda Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası’nın devreye girişiyle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan ya da uygulatılan “Yapısal Uyum Politikaları” rekabetçi piyasa ekonomisi ve serbestleşmeye geçiş anlamında yeni bir yapılanmayı getirmiştir (Kıymaz, 2008: 39).

3.3. Birleşmiş Milletler Milenyum Kalkınma Hedefleri

Eylül 2000’de gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Milenyum Zirvesi’nde tüm üye ülkeler tarafından imzalanan “Milenyum Bildirgesi”, iyi yönetim ve demokrasi, insan hakları, silahlı çatışmaların önlenmesi ve barışın yapılandırılması gibi konularda küresel bir uzlaşmayı yansıtmaktadır. Ülkeler; yoksulluk, açlık, hastalıklar, okuma yazma bilmeyenler, çevresel bozulma ve kadınlara karşı ayrımcılık gibi evrensel konulara çözüm getirmek amacıyla bir takvime bağlanan ve ölçülebilir olan “Milenyum Kalkınma Hedefleri”ni belirlemişlerdir. (Gülçubuk, 2006).

Bunlar,

- Mutlak yoksulluk sınırı altında yaşayan insan sayısının yarı yarıya azaltılması,
- Kız ve erkek herkesin temel eğitim almasının sağlanması,

- Kadınların durumunun güçlendirilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi,
- Beş yaş altı çocuk ölümlerinin 2/3 oranında azaltılması,
- Anne sağlığının geliştirilmesi, gebelik ve doğum sırasındaki anne ölüm oranlarının 3/4 oranında azaltılması,
- Salgın hastalıkların yayılmasının durdurulması,
- Çevresel kaynakların kaybının önüne geçilmesi,
- Kalkınma için küresel ortaklıklar kurulmasıdır.

Ülkeler, bu hedeflerine bağlılıklarını ve taahhütlerini 2002 Ağustos ayında Johannesburg’da düzenlenen, “Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi”nde de tekrarlamışlardır. BM, bu hedeflere ulaşma konusunda gelişmekte olan ülkelere dört konuda teknik ve mali destek sağlamaktadır. Bunlar; uygulama, izleme, araştırma ve savunuculuktur. Bunları yaparken de ülkelerin ulusal programları çerçevesinde BM kuruluşlarını, DB’nı ve IMF’yi bir araya getirmektedir (TKB, 2004).

3.4. Dünya Ticaret Örgütü’nün Yeni Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikaları Yaklaşımı

DTÖ Anlaşmaları, DTÖ’nün kuruluşu, yapısı ve işleyişine esas teşkil eden Kuruluş Anlaşmasının ekleri olarak kabul edilmektedir. Eylül 1986’da başlayıp, 15 Aralık 1993’te tamamlanan Uruguay Turu sonucunda DTÖ Kuruluş Anlaşmasına ek olarak DTÖ Tarım Anlaşması da imzalanmıştır. Bu anlaşma, dünya tarım ürünleri ticaretinde serbest piyasa mekanizması prensiplerine dayalı ve adil bir sistem oluşturmak açısından atılmış en önemli adımdır. Prensip, mal ticareti üzerine olan tüm DTÖ anlaşmalarının, tarıma da uygulanma alanı bulunmaktadır. Yalnız, bu anlaşmalar ile Tarım Anlaşması arasında bir anlaşmazlık olduğu durumlarda, Tarım Anlaşmasının hükümleri geçerli olmaktadır.

DTÖ Tarım anlaşması ile ülkelerin tarımsal üretimi ve tarımsal ürünler ticaretini doğrudan desteklemeleri sınırlandırılırken, yeşil kutu içinde yer alan kırsal kalkınmaya yönelik desteklemelere bir sınırlama getirilmemektedirler. Böylece dünya ülkeleri kırsal kalkınma ve tarımın çok fonksiyonluluğu adı altında bu

sınırlamalara karşın tarımı dolaylı olarak desteklemeye devam etmektedir (Gülçubuk, 2006).

İzleyen süreçte, 2001 yılı Kasım ayında Katar'ın Doha kentinde ve 2003 yılının Eylül ayında Meksika'nın Cancun şehrinde Bakanlar Konferansı düzenlenmiş ve "İleri Tarım Müzakereleri" olarak adlandırılan sürecin son halkasında 2004 yılında Cenevre'de bir Çerçeve Anlaşma imzalanmıştır. Söz konusu anlaşma ile pazara giriş, iç destekler ve dışsatım sübvansiyonları yeniden düzenlenmiştir (Günaydın, 2005: 65).

DTÖ'nün Doha Turu kapsamında yer alan ve Aralık 2005 tarihinde gerçekleştirilen Hong Kong görüşmeleri sonucunda, DTÖ'nün tarımsal ürün ticaretine dönük yaklaşımının, bir reform programı ile daha adil ve piyasa merkezli bir ticaret sistemi oluşturması kararlaştırılmıştır (Kıymaz, 2008: 48).

Son yıllarda, DTÖ bünyesinde yapılan tarım konusundaki müzakerelerde genel olarak dünya tarım ürünleri ticaretinde yüksek payları olan AB, ABD, Cairns Grubu ve en büyük tarım ürünleri ithalatçısı olarak Japonya'nın söz sahibi olduğu görülmektedir. Ancak GYÜ'ler bu süreçte Uruguay Turu ve öncesi görüşmeler ile kıyaslandığında daha aktif katılım göstermiştir (Günaydın, 2005: 69).

Sonuç olarak, dünya ticaretinde çok küçük bir paya sahip olsa da tarım, bu konudaki bütün müzakere süreçlerini durdurabilecek kadar büyük bir öneme sahiptir. Ülkelerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesi ve ortak bir noktaya ulaşma konusunda taviz vermekten çekinmeleri tartışmaları anlamsız bir şekilde uzatmakta ve uluslararası ticarete serbestleşmeyi sağlamak üzere çıkılan yolu iyice tıkamaktadır. Bu çerçevede hem gelişmiş ülkelerin hem de gelişmekte olan ülkelerin kazançlı çıkabilmesi ve sonuçtan aynı anda memnun olması zor ulaşılabilecek bir hedef olmakla birlikte, biraz daha karşılıklı anlayış ve kurallara uyma konusundaki özen sayesinde imkânsız da değildir. Şüphesiz ki, burada en büyük rol hem güçlü hem de tavizler konusunda son derece tutucu olan gelişmiş ülkelere düşmektedir. Gelişmekte olan ülkelere açık kapı bırakmadan ve kalkınma yolunda destek sağlamadan adil bir dünya ticaret düzeninden söz etmek mümkün değildir.

3.5. Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınma Konusunda Yeni Yaklaşımlar

AB kırsal kalkınma politikaları; Ortak Tarım Politikalarının bir parçası olarak tarım sektörünün yapısal sorunları ile ilgilenen bir politikadan, mal ve hizmet üretiminin yanında tarımın Birlik üzerindeki çok yönlü etkisini ve kırsal alanların karşı karşıya kaldığı sorunları dikkate alan bir politikaya dönüşmüştür. OTP’de ve yapısal fonlarda AB tarımının rekabet edebilirliğinin artırılması, çevreyle ilgili konuların entegre edilmesi, genişlemeye hazırlıklı olunması ve kırsal kalkınma politikasının daha kolay uygulanabilir ve entegre hale getirilmesi amacıyla Gündem 2000 reform anlaşması kabul edilmiştir (Gülçubuk, 2006). Gündem 2000 ile et, süt ve hububatta müdahale fiyatı indirimleri uygulanırken üreticilere yönelik doğrudan ödemeler artırılmış, kırsal kalkınma ve çevre amaçlı desteklere daha fazla kaynak ayrılması kararlaştırılmış ve kırsal kalkınma, OTP’nin ikinci ayağı haline gelmiştir (Kıymaz, 2008: 63).

AB’nin 2007–2013 yılları için öngördüğü “Kırsal Politika” ile Ortak Tarım Politikasının piyasalara müdahale eden birinci ayağı giderek doğrudan gelir desteğine dönüştürülmekte ve zamanla bu ayaktaki müdahale araçları sadece sınırdaki müdahaleler, ortak gümrük tarifesi ve standartlar olacak şekilde kısıtlanmaktadır. Tarife düzeyleri de DTÖ müzakerelerine göre biçimlenmekte ve bu durumda “klasik” anlamdaki tarım politikası araçlarının çoğu kırsal kalkınma alanına kaydırılmaktadır (Çakmak; Akder, 2005: 47).

AB bugün OTP kapsamında tarıma yönelik doğrudan destekleri azaltarak, kırsal kalkınma bütçesine ağırlık vermektedir. Bir önceki dönemle karşılaştırıldığında, 2007–2013 AB bütçesinde kırsal kalkınmaya daha yüksek miktarda kaynak ayırdığı görülmektedir. Bu eğilim, 2013 sonrası dönemde de tarıma yönelik doğrudan desteklerin giderek azalacağı ve kırsal kalkınma kapsamında öncelikli alanlarda proje uygulamalarına daha fazla fon aktarılacağına sinyallerini vermektedir. Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerinin yaygınlaştığı ve küresel rekabetin hızla arttığı son dönemlerde, AB’nin uluslararası platformdaki konumunu güçlendirmesi için önümüzdeki dönemde tarım dışı alanlarda rekabet edebilirliği artırıcı kırsal kalkınma desteklerine ağırlık vermesi olası görülmektedir (Dıraor, 2008: 72).

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KIRSAL KALKINMA

4.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

4.1.1. Ortak Tarım Politikasının temel unsurları

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tarım politikalarının gerek ekonomik gerek siyasi anlamda ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanan Ortak Tarım Politikası, Topluluğun ilk ortak politikası olmakla birlikte, halihazırda Birlik bütçesinin yaklaşık yarısını oluşturması bakımından AB'nin en önemli politikalarından biridir.

Ortak Tarım Politikası'nın karar alma sürecinde Birlik, üye devletler üzerinde diğer politikalarda olmadığı kadar yetki sahibidir. Bu çerçevede OTP'nin fiyat ve pazar mekanizmalarının belirlenmesi tümüyle Birliğin yetkisindedir. Karar alma sürecinde Komisyon yasa taslaklarını hazırlamanın yanı sıra, piyasaların denetlenmesi ve gerektiğinde değişiklik yapılmasından sorumludur. Konsey, Komisyon'un kendisine ilettiği yasa tasarıları üzerine karar almadan önce Parlamento'ya danışmaktadır. OTP'ye ilişkin zorunlu harcamaların miktar ve içeriğinin belirlenmesinde ise son söz Konsey'e aittir (Commission of the EC, 1991).

OTP, üç temel ilkeye dayanmaktadır:

Tek Pazar ilkesi, üye ülkelerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir Tek Pazar oluşturulmasını öngörmektedir. Bunun için ortak fiyat ve rekabet kuralları, üye ülkelerde istikrarlı bir döviz kuru ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir koruma gereklidir. Tek Pazar ilkesi ile hedeflenenler arasında, malların üye ülkeler arasında serbest dolaşımı sağlanmış, ancak bu tek pazarın oluşması için yeterli olmamıştır (Eraktan, 2005). 1999 yılından itibaren Euro'nun kullanılmaya başlanması ile döviz kurları dalgalanmaları sona ermiş, bu da tarım ürünleri tek pazarının oluşmasına katkı sağlamıştır.

Topluluk tercihi ilkesi, Birlik içinde üretilen ürünlere öncelik tanınmasını amaçlamaktadır. Bunun için AB tarım ürünlerinin ithalata karşı korunması,

ihracatının ise sübvansede edilmesi gereklidir. Topluluk üreticilerinin ucuz dış rekabete karşı korunması için, iki temel koruma mekanizması oluşturulmuştur. Bunlardan ilki, bugün yerini Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ile gümrük tarifelerine bırakmış olan “prelevman” adlı değişken vergidir. Bu vergi, ithal ürünlerden alınmakta ve bu ürünlerin fiyatını Topluluk fiyatına yükseltme amacını taşımaktadır. İkinci temel koruma aracı ise ihracat iadesi uygulamasıdır. Topluluk ürünlerinin, fiyatların daha düşük olduğu dış pazarlara ihraç edilebilmesi için kullanılan bu araç, Topluluk ürünlerine rekabet gücü kazandırmayı hedeflemekte ve daha çok iç tüketimin yetersiz olduğu ya da önemli miktarda üretim fazlası bulunan ürünler için kullanılmaktadır.

Ortak mali sorumluluk ilkesi, OTP’ye ilişkin tüm harcamaların Birlik üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilmesini amaçlamaktadır. Bu ilke çift yönlü işlemekte ve bir yandan OTP’ye ilişkin harcamalar Topluluk üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilirken, diğer yandan OTP çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirler, Topluluğun ortak geliri olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede, mali sorumluluğun paylaşılması amacıyla, Nisan 1962’de AB bütçesinde Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu- Fonds Europeen d’Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) oluşturulmuş ve böylece Ortak Piyasa Düzeni’ne (OPD) geçilmiştir (EC DG Agri, 2004: 42).

OTP’nin başlangıcından beri Birlik, üreticilerinin gelir düzeyini iki ana mekanizma yoluyla desteklemeyi amaçlamıştır. Bunlar, çiftçinin eline geçmesi hedeflenen fiyatın altında kalmayacak şekilde ithal ürünlere gümrük vergisi ve diğer eş etkili vergiler uygulanması ve piyasa fiyatlarının kabul edilen asgari fiyatın veya müdahale fiyatının altına düşmesi sorunu oluştuğunda arz fazlasının satın alınmasıdır. Söz konusu iç pazar desteğinin Birlik dışından yapılacak düşük fiyatlı ithalat yoluyla zarara uğratılmasının engellenmesi amacıyla, Birlik tarafından ithalat vergi sistemi uygulanmıştır. Bunun sonucu olarak, Birlik dışından yapılan tarım ürünleri ithalatında ürünlerin eşik fiyat altında girmesini önlemek için değişken nitelikli vergiler ve asgari ithalat fiyatı belirlenmiştir. 1995 yılının Temmuz ayında yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması, eşik fiyat

uygulamasına son verirken, değişken nitelikli vergileri tarifelere dönüştürmüştür (www.avrupa.info.tr).

4.1.2. OTP’de dönüşümler

OTP’de 1992 yılında MacSharry önerilerinin kabul edilmesiyle gerçekleşen temel reformlar çerçevesinde, destekleme fiyatları azaltılmıştır. Süt ürünleri kotalarında indirim yapılarak, doğrudan ödemeler ile zorunlu nadasa bırakma uygulamalarına geçilmiştir. 1999 yılının Mart ayında sonuçlanan Gündem 2000 paketi çerçevesinde, OTP tarihindeki en kapsamlı reformlar gündeme gelmiştir. Söz konusu paket, MacSharry reformlarını dikkate alarak, destekleme fiyatlarında ve hedeflenen doğrudan ödemelerde yapılacak indirimleri yeniden ele almıştır. Ayrıca, kırsal kalkınma fonları AB’nin bütünü için ilk kez ödenebilir hale getirilmiştir. Bununla birlikte, piyasa rejimleri ve kırsal kalkınma politikaları kapsamında sağlanan destekler, çevre ve temizlik gibi konularda asgari standartların sağlanması koşuluna bağlanmıştır (EC DG Agri, 2003).

Gündem 2000’in getirdiği yeniliklerden biri de, üreticilere doğrudan ödeme sağlayan bütün Ortak Piyasa Düzenlemelerini kapsayan yeni bir tüzüğün belirlenmesi olmuştur. Yeni “Yatay Tüzük” ile üye ülkelere bazı yetkiler verilmiş ve sisteme esneklik getirilmiştir. Bunun yanı sıra, Avrupa Konseyi’nin Aralık 2002 Kopenhag Zirve’sinde, AB’ye yeni üye olacak 10 ülkeye 2004 – 2006 dönemi için, kırsal kalkınma da dahil olmak üzere tarım alanında toplam 5,1 milyar Euro tahsis edilmesi yönünde karar alınmıştır. Söz konusu Zirve’de doğrudan gelir desteğine dair düzenlemeler yanında, yeni üye ülkelerin çiftçilerinin üyelik gerçekleştikten hemen sonra, OTP pazar önlemlerinden tam olarak faydalanabilecekleri, 500 milyonluk bir pazara ulaşma imkanlarının olacağı, ürünlerine daha iyi fiyat alabilecekleri ve istikrarlı bir gelire sahip olacakları kararları ortaya konmuştur (www.avrupa.info.tr).

4.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında Değişim ve Reformlar

4.2.1. OTP reformlarının gerekçesi

OTP reformları sadece yakın zamanda gündeme gelmiş bir olgu değildir. Reform tartışmaları OTP’nin oluşumuyla birlikte başlamış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaç ve öncelikler doğrultusunda OTP günümüze kadar birçok kez yenilenmiştir.

Yapılan tüm reformların ortak noktası ise daha sade, daha etkin ve bütçeye daha az mali yük getiren bir OTP oluşturmaktır (Varol, 2003).

OTP'nin ilk yıllarında gıda arzı güvenliği ve çiftçilere makul bir gelir düzeyi sağlanması için geliştirilen piyasa ve fiyat destek mekanizmaları zaman içerisinde, arz-talep dengesinin sağlanması, bütçe harcamalarının kontrol altına alınması, DTÖ taahhütlerinin yerine getirilmesi ve genişleme gibi öncelikler çerçevesinde yerini büyük ölçüde doğrudan gelir desteği ve kırsal kalkınma tedbirlerine bırakmıştır. Bunun yanında soğuk savaşın sona ermesi ve tarım ürünleri ticaretinin daha fazla serbestleşmesiyle gıda arzı güvenliğinin sağlanması önemini yitirmiş, tüketici talepleri doğrultusunda gıda kalitesi, gıda güvenliği ve çevre gibi yeni öncelikler ortaya çıkmıştır (TZOB, 2006).

OTP'nin kuruluşunda belirlenen amaçların 2. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasındaki dönemin ihtiyaçları dikkate alınarak hazırlanmış olması, söz konusu amaçların zamanla değişen koşullara göre yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. OTP'nin amaçlarının gözden geçirilmesi, OTP'nin uygulanmasında kullanılan mekanizmaların da yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiş ve bu çerçevede Ortak Tarım Politikası'nda kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulmuştur (Eraktan, 2005).

Son yıllarda gerçekleştirilen OTP reformları ile doğrudan ödemelerin çok büyük bir kısmının üretimle bağı kesilmiş, çiftçilerin doğrudan ödemelerden yararlanmaları çapraz uyum standartlarını yerine getirme şartlarına bağlanmış ve kırsal kalkınma politikası, yeni tedbirler ve finansman kaynakları ile daha da güçlendirilmiştir. Böylece bir taraftan üreticilerin piyasa talepleri doğrultusunda üretim yapmalarına imkân sağlanırken, diğer taraftan yeni önceliklerin gerçekleştirilmesi, ortaya konulan yaptırım mekanizması ve yardım tedbirleri ile desteklenmiştir (İKV, 2006:70).

Bugün gelineen noktada, AB tarım sektörü daha piyasa odaklı, daha çevre dostu, tüketici ve vergi mükelleflerinin taleplerine daha duyarlı, daha rekabetçi ve dünya ticaret kuralları ile daha uyumludur. Ancak müdahale alımları, yüksek gümrük vergileri, ihracat iadeleri zaman içinde azalsa da varlığını hala sürdürmektedir.

Ayrıca ihtiyacın üzerinde üretimi teşvik etmeden üretici gelirlerin desteklenmesi hedefine büyük ölçüde ulaşılsa da üye devletlerin bazı ürünlerde üretime bağlı ödemeleri korumalarına imkan tanınması, bu ürünlerde talebin üzerinde üretim yapılmasını teşvik etmeye devam etmektedir (www.bts.gen.tr).

4.2.2. OTP reformları ve reformların getirdikleri

Günümüze kadar yapılan OTP reformları kısaca şu şekilde özetlenebilir:

1988 Reformu

Seksenli yıllarda Toplulukta ortaya çıkan ürün fazlaları ve buna bağlı tarıma yönelik harcamalardaki artış 1988 Reformunun en önemli nedenidir. Ürün fazlalarının dünya piyasalarına aktarılması sonucu dünya fiyatlarındaki hızlı gerileme ve Uruguay Round görüşmelerinde Topluluğa politika değişiklikleri yapması yönündeki baskı da Topluluğu reform arayışlarına gitmeye zorlamıştır (EC DG Agri, 2005:14-15).

Uygulanan politikaların çiftçi gelirlerini artırmadaki rolü, ancak yükselen fiyatların üretim miktarını, dolayısıyla gayri safi üretim değerini artırması şeklinde olmuştur. Politikalardan da daha çok büyük üreticiler yararlanmıştır. Bu istenmeyen gelişmeleri dizginlemek için, tarımsal üretim ve yapıda değişiklikler yapılması, düzenleyici mekanizmalar geliştirilmesi ve bütçe disiplininin kurulması yönünde kararlar alınmıştır (İKV, 2000).

Bu çerçevede öngörülen 1988 Reformu önlemleri şunlardır:

- Ortak sorumluluk vergisinin yaygınlaştırılması,
- Erken emeklilik,
- Set-aside (arazilerin boş bırakılması),
- Garanti eşiği,
- Üretimin azaltılması,
- Bütçe dengeleyici unsurlar,
- Sıkı fiyat politikası.

Tüm bu önlemlere rağmen, 1988 reformunun etkisi zayıf olmuş ve stok birikimi engellenememiştir. Bununla birlikte, OTP'nin yapısını esnekletiren bu reformlar, Garanti Bölümünün FEOGA içindeki payını önemli ölçüde azaltmıştır (İKV, 2006).

1992 Mac Sharry Reformu

1991 yılı başında bir tartışma dokümanı olarak hazırlanan Mac Sharry Planı çerçevesinde, 1996 yılına kadar uyulması gereken ve tarım politikalarında reform olarak adlandırılacak bir takım değişiklikler yapılmıştır. Sözkonusu reformun asıl nedeni; yürürlükteki uygulamaların üreticiler arasında adil gelir dağılımı sağlamaması ve çevre sorunlarının ve satılamayan ürün fazlalarının engellenememesidir. Ayrıca, Maastricht Antlaşması sonrası getirilen kırsal politika yaklaşımının hayata geçirilmesi ve sürmekte olan Uruguay Round görüşmelerinin ortaya çıkardığı gelişmeler de önemli birer etken olmuştur.

1992 Mac Sharry Reformu kapsamında şu önlemler öngörülmüştür:

- Fiyat politikasından yardım ağırlıklı politikalara kayış,
- Fiyatlarda tedrici gerileme,
- İthalat ve ihracatın lisansa bağlanması,
- DTÖ kurallarına uyum (tarifelendirme, tarife kotaları, gümrük vergisi, ihracat sübvansiyonu),
- Mavi kutu önlemleri (arazilerin boş bırakılması zorunluluğuna bağlı yardım mekanizmaları).

MacSharry Reformları sayesinde üretim fazlaları bir ölçüde azalmış ve Topluluk fiyatları dünya fiyatlarına yaklaşmışsa da, AB'nin yeni genişleme sürecinde karşılaşacağı sorunlara çözüm bulunması ve Dünya Ticaret Örgütü'nün yeni tur müzakerelerinde (Millenium Round) AB'nin elinin güçlendirilmesi için, bir revizyona daha ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda, "Gündem 2000" ile tarım sektöründe yeni düzenlemelere gidilmiştir (EC DG Agri, 2004:9-10).

Gündem 2000

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine (MDAÜ) yönelik genişleme sürecine paralel olarak oluşturulan Gündem 2000 ile tarım alanında uygulanan stratejiler değiştirilmiştir. Bütçe, pazar politikası önlemleri için ortalama 38 milyar Avro ve kırsal alanların kalkındırılması ile ilgili olarak da 4.3 milyar Avro ile sınırlandırılmıştır (DTM & TOBB, 2002).

Gündem 2000 reform paketi ile Roma Antlaşmasında yer alan klasik OTP amaçlarının dışına çıkılarak çevreye duyarlı ve rekabeti artırıcı yeni amaçlar belirlenmiştir.

Bu çerçevede;

- AB tarım sektörünü, hem Topluluk piyasalarında hem de dünya piyasalarında rekabetçi bir konuma getirmek,
- Kırsal çevre ve peyzajın korunması ve zenginleştirilmesine katkıda bulunacak üretim metotlarını teşvik etmek,
- Tüketicilere gıda güvenliği ve kalitesini garanti etmek,
- OTP'yi sadeleştirmek,
- Kırsal kesimin ekonomik kalkınmasını desteklerken, çiftçilerin gelir düzeyinin sürdürülmesine katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Bu amaçlara ulaşmak için öngörülen Gündem 2000 önlemleri şunlardır:

- Garanti fiyatlarının düşürülmesi,
- Çevreyle dost üretim tekniklerinin teşvik edilmesi,
- Kırsal alanlara yönelik olarak entegre kırsal kalkınma yaklaşımının desteklenmesi,
- Kalite üzerine yoğunlaşma,
- Mevzuatın basitleştirilmesi,
- Yeni genişleme süreci için hazırlık yapılması.

Gündem 2000 reformuyla birlikte AB, kırsal politikalara ve çevre politikalarına ağırlık veren bir yaklaşıma kaymıştır. Böyle bir yaklaşım, OTP'den

kaynaklanan ihtiyaçlar yanında, küreselleşme koşullarında DTÖ kurallarına uyum için de uygun düşmektedir. Dolayısıyla, Topluluğun, kırsal ve çevresel politikalarla tarım sektörüne kaynak aktarımı, hem OTP'nin kendi gelişim süreci hem de DTÖ kurallarına uyum için son derece elverişli bir durum yaratmıştır (Varol, 2003).

2004 Ara Dönem Değerlendirmesi

Bir taraftan tarım kesimindeki sorunların tümüne henüz çözüm bulunamamış olması ve DTÖ görüşmeleri hazırlıkları, diğer taraftan tarım alanında yeni sorunların ortaya çıkmasını engelleyecek önlemlere olan ihtiyaç, yeni OTP reformu arayışlarını da beraberinde getirmiştir (www.dtm.gov.tr). Bu yeni reform ile hedeflenenler; AB tarım ürünlerinin piyasa odaklı olmasının sağlanması, rekabet gücünün artırılması, OTP'nin basitleştirilmesi ve genişleme sürecinin kolaylaştırılması ile DTÖ Doha Kalkınma turu müzakerelerinde OTP'yi en iyi şekilde savunmak olmuştur.

2004 Ara Dönem Değerlendirmesi çerçevesinde üç temel düzenleme söz konusudur:

1. Tek Ödeme Planı: Basit bir sistem olarak çiftçilere üretimden bağımsız yardım verilmesi esas alınmaktadır. Çiftçilerin garanti edilmiş bir gelire sahip olmaları, üretimlerini piyasa ihtiyaçlarına göre ayarlamaları ve çevre üzerindeki olumsuz etkilerin azaltılması hedeflenmiştir (TZOB, 2006:14-15).

2. Çapraz Uyum: Gündem 2000 reformu ile uygulama konulmuş ve 2004 reformu ile güçlendirilmiş bu düzenleme, doğrudan ödemededen yararlanan bütün çiftçiler için zorunlu hale getirilmiştir. Yardım almak isteyen çiftçiler, üye devletler tarafından belirlenen tarım arazilerinin iyi çevresel ve tarımsal koşullarda tutulmasına yönelik standartlara ve çevre koruma, gıda güvenliği, kamu, bitki ve hayvan sağlığı ve hayvan refahı alanlarındaki AB Direktifleri ve Tüzükleri ile belirlenen standartlara uymak zorundadır (EC DG Agri, 2004:22).

3. Modülasyon ve Mali Disiplin: Bu düzenleme ile büyük çiftçilere ödenen yardımların azaltılarak bunların kırsal kalkınma alanına yatırılması öngörülmektedir. Yardım miktarı kademeli olarak azaltılacaktır. Gündem 2000 çerçevesinde gönüllü

olan bu uygulama ek finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla zorunlu hale getirilmiştir.

Yönlendirici İlkeler, LEADER, Şeker Reformu

Yaşanan gelişmeler neticesinde OTP'nin reforma tutulma ihtiyacı devam etmiş ve Eylül 2005'te Avrupa Konseyi tarafından yeni bir kırsal kalkınma tüzüğü kabul edilmiştir. Söz konusu tüzük ile 2007–2013 yılları için AB kırsal kalkınma politikasının hedefleri ve “Kırsal Kalkınma Fonu” tarafından desteklenecek tedbirlerin kapsamı ortaya konmaktadır. 2006 yılında ise AB Tarım Bakanları tarafından “Yönlendirici İlkeler” belirlenmiştir.

Bu ilkeler şöyledir:

- Kırsal kalkınmaya yönelik AB desteğinin en fazla katma değer yaratacak alanlara gitmesi,
- Diğer AB politikaları ile tutarlılık,
- Temel Topluluk önceliklerinin kırsal kalkınma politikası ile ilişkilendirilmesi,
- Yeni piyasa odaklı OTP'nin uygulanmasına ve bunun gerektirdiği yeniden yapılanmaya destek olunması.

Yeni Kırsal Kalkınma Tüzüğü ve Yönlendirici İlkeler çerçevesinde yeni bir kırsal kalkınma politikası belirlenmiştir.

“Yeni Kırsal Kalkınma Politikası” hedefleri için öngörülen tedbirler şöyledir:

- Tarım ve ormancılık sektörünün rekabet gücünün artırılması,
- Çevre ve kırsal alanların geliştirilmesi,
- Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve kırsal ekonominin geliştirilmesi.

Kırsal kalkınmanın yerel düzeyde gerçekleştirilmesi amacıyla da “LEADER” (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale: European Union Initiative for Rural Development) yaklaşımı uygulanmaktadır. LEADER, aşağıdan yukarıya katılımcı bir yaklaşımdır. Özel-kamu ortaklığı ile gelişir, yerel kalkınma

stratejilerini teşvik eder. Diğer üç hedefi tamamlayıcı niteliktedir. Bu çerçevede bölgesel yerel kalkınma stratejileri belirlenir.

OTP kapsamında yaşanan bir diğer gelişme de “Şeker Rejimi Reformu”dur. 1968 yılında oluşturulan Şeker Ortak Piyasa Düzeni, diğer sektörlerde gerçekleştirilen ve destek fiyatlarının azaltılması ve doğrudan ödemelerin üretimle ilişkisinin kesilmesini içeren reformların dışında kalmıştır. Bu çerçevede 1 Temmuz 2006 tarihinde Şeker Reformu yürürlüğe girmiştir (TZOB, 2006:23).

Reformun hedefleri şunlardır:

- AB şeker sektörünün OTP reform süreci ile uyumlu hale getirilmesi,
- Rekabet gücünün artırılması,
- Piyasa odaklı üretimin artırılması,
- DTÖ görüşmelerinde AB’nin müzakere gücünün artırılması.

Şeker sektörü reformu ile AB’nin yıllık şeker üretiminin 6–7 milyon ton azalması beklenmektedir. Böylece şeker sektörünün istikrarlı bir seviyeye ve fiyat düzeyine ulaşması, AB şeker ihracatının önemli ölçüde düşmesi ve DTÖ çerçevesindeki AB taahhütlerinin karşılanması hedeflenmektedir (İKV, 2006).

Health Check (OTP’nin Gözden Geçirilmesi)

2004’te başlayan Ortak Tarım Politikası ara dönem değerlendirmesi, 2007–2008 yılları için bazı gözden geçirme hükümleri de getirmiş olup, bu hükümler, Health Check’in (HC) temelini oluşturmaktadır. HC, 2009–2013 yıllarını kapsayan dönemde yapılacak politika ayarlamalarını ifade etmektedir. Bu kapsamda AB Komisyonu, Kasım 2007’de yayımlamış olduğu bir bildiri ile OTP’de yapılacak gözden geçirmelere ilişkin önerilerini sunmuş ve 6 ay sürecek bir danışma süreci başlatmıştır. Bu tartışmalar neticesinde, Komisyon 2008 Mayıs ayında aynı çerçevede ancak daha detaylı bir teklif sunmuştur. Avrupa Parlamentosu ve üye ülkeler tarafından değerlendirilen bu teklif sonucunda 2008 yılı sonunda ilgili mevzuatın yürürlüğe girmesi beklenmektedir (www.europa.eu.int).

HC’nin amacı, şu üç temel soruna değinmek ve çözüm bulmaktır:

- Tek Ödeme Planının (TÖP) daha etkin ve basit hale getirilmesi,
- Piyasa destekleme araçlarının, küreselleşen dünyada ve 27 üyeli AB’de sürdürülebilmesi,
- İklim değişikliğinden, biyoyakıtların kullanımının artması ve su yönetimine kadar yeni ortaya çıkan konularla başa çıkılabilme yolları.

AB içerisinde ve uluslararası alanda önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak yeni ihtiyaçlar ve öncelikler çerçevesinde OTP reformları devam edecektir. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu, 2008 yılı başında meyve ve sebze sektörüne; Nisan 2008’de de şarap sektörüne ilişkin reform önerilerinde bulunmuştur (www.sanayi.gov.tr). Sonuç olarak; genişleme perspektifi ve DTÖ müzakereleri geçmişte ve günümüzde olduğu kadar, gelecekte de OTP reformlarını yönlendiren temel unsurlar olmaya devam edecektir.

4.3. Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınmaya Geçiş ve Nedenleri

Avrupa Birliği OTP’yi oluşturduğu tarihten bu yana üye ülkeler arasındaki bölgesel kalınlık farklarını giderme konusunu da dikkate almakla birlikte daha çok Topluluk genelindeki tarımsal yapıyı geliştirmek ve bu konuda bir standart yakalamak amacıyla politikalar izlemiş ve bu çerçevede üretim miktarı, ürün fiyatları, ürün standartları, kotalar ve ortak piyasa düzenleri gibi tarım odaklı yaklaşımlar benimsemiştir. Ancak zamanla OTP çerçevesinde belirlenen hedeflere ulaşılmış hatta AB tarım ihracatçısı konumuna gelmiştir. OTP amaçlarının gerçekleştirilmesi beraberinde OTP reformlarını getirmiş ve özellikle AB’nin genişleme dalgaları sonrasında üye ülkelerin kırsal alanlarının kalkındırılması konusu da ele alınması gereken önemli bir husus olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede bu ülkelerin kırsal yapının iyileştirilmesi ve yeni üyelerin mevcut AB standartlarına ulaşmasının sağlanması amacıyla bakış açısı değiştirilmiş ve OTP içinde kırsal kalkınmaya verilen önem her geçen gün artırılmıştır.

4.3.1. Kırsal kalkınmaya geçiş

AB’de kırsal kalkınma konusu her zaman gündemde yer edinmiş ancak, konu genel olarak tarım politikalarının tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmüştür. 1968

yılında “Mansholt” olarak bilinen tarım reformu planında tarım işletmelerinin modernizasyonu, tarım nüfusunun azaltılması ve tarımda çalışanların sosyo ekonomik bilgilerinin ve mesleki yeterliliklerinin artırılması hedef olarak belirlenmiştir.

1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi ile Birlik 1992 yılında Tek Pazar oluşturma hedefini üstlenmiş, bu çerçevede malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımındaki engellerin kalkması, bunun yanında Topluluğun farklı bölgeleri arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması hedef alınmıştır. Maastricht Anlaşması ile Topluluğu kuran Antlaşmanın ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasına yönelik hedeflerle ilgili 130A nolu maddesine eklenen “kırsal bölgeler de dahil olmak üzere” ibaresi ile kırsal kalkınmaya yasal dayanak sağlanmıştır (www.zmo.org.tr).

1988 yılında Komisyon tarafından “Kırsal Toplumun Geleceği” adlı bir tebliğ hazırlanmıştır. Bu tebliğ kırsal alanların sadece coğrafyaya dayalı olarak ele alınmaması gerektiğini, bu alanların ekonomik ve sosyal hayatın çok farklı aktivitelerine sahne olan karmaşık bir yapı teşkil ettiğini belirtmiş, kırsal alanların sadece içinde barındırdığı nüfusa iş ve hayat veren alanlar olmadığı, bunun yanında toplumun tüm kesimlerine hitap eden, ekolojik dengenin kurulduğu çok fonksiyonlu alanlar olduğu vurgulanmıştır.

Bu tebliğde, kırsal kalkınma için üç esas hedef belirlenmiştir;

- Ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması,
- Tarım konusunun tekrar düzenlenerek kırsal ekonominin bir bütün olarak ele alınması,
- Çevrenin ve doğal kaynakların korunması (EC-DG Agri, 1998).

Yine aynı yıl 2052/88 sayılı Konsey Tüzüğü ile yapısal fonlar, etkinliklerinin artırılması amacıyla yeniden düzenlenmiş, Topluluğun yapısal politikalarında 5 temel hedef belirlenmiş ve fonlar bu hedeflere göre yönlendirilmiştir. Buna göre, FEOGA-Yönlendirme Bölümü Hedef 1 ve Hedef 5’in finansmanında kullanılacaktır.

Hedef 1 ile kalkınmada geri kalmış bölgelerde yapısal uyum ve gelişmenin desteklenmesi öngörülmüş, Hedef 5a ile tarım ve ormancılıkta üretim ve işleme yapılarının düzenlenmesinin hızlandırılması amaçlanmıştır, bu çerçevede çiftliklere yatırım yardımı, 55 yaşın üstündeki çiftçiler için erken emeklilik primleri, çevre dostu uygulamalara destek, gıda dışı amaçlı tarım ürünlerinin teşviki, işleme ve pazarlama için yatırım yardımları gibi konular kapsam dahiline alınmıştır, Hedef 5b ile kırsal alanlarda ekonomik çeşitliliğin teşvik edilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefler çerçevesinde yürütülen programlar 2000 yılına kadar devam etmiştir.

Bu hedeflerin dışında kırsal alanlarda gerçekleştirilen projelerde karşılıklı dayanışma ortamı yaratmak, deneyimleri paylaşmak, yenilikleri desteklemek üzere LEADER denen Birlik girişimleri başlatılmıştır. LEADER I (1991–1994) programına 217 bölgesel çalışma grubu katılırken, LEADER II (1994–1999) programına 850 çalışma grubu katılmıştır. Bunların devamı olan LEADER+ programı 2000–2006 yıllarını kapsamış olup, FEOGA-Garanti Bölümü tarafından finanse edilmiştir (EC-DG Agri, 2003).

1996 yılında düzenlenen “Kırsal Kalkınma” konulu konferans Cork deklarasyonu ile tamamlanmıştır. Bu deklarasyon ilerde Topluluğun kırsal kalkınma politikasını belirlemek üzere önemli bir doküman olmuştur.

Bu deklarasyonda şu hususlar vurgulanmıştır:

- Kırsal alanlarda sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması amacıyla kapasitenin teşviki,
- Kırsal alanlarda katılımcı yaklaşımları artırma,
- Politika uygulamalarının ve karar mekanizmasının yerinden bir yönetimle yapılması,
- Sürdürülebilir kırsal kalkınma programlarının birbirleriyle koordine edilmesi.

Kapsamlı reform paketi Gündem 2000’le birlikte 2000–2006 yılları arasında geçerli olmak üzere yapısal fonların hedefleri üçe indirilmiştir. Buna göre Hedef 1, kalkınmada geri kalmış bölgelerin yapısal uyum ve gelişmesinin desteklenmesini amaçlamıştır. Bu hedef kapsamındaki bölgeler kişi başına Gayrı Safi Yurtiçi

Hasıla'sı (GSYH) Birlik ortalamasının %75'inden az olan bölgelerdir. Yapısal fon kaynaklarının yaklaşık üçte ikisinin bu hedefe aktarılması öngörülmektedir. Eski sistemde Hedef 6 kapsamındaki bölgeler bu hedef kapsamına alınmıştır. Hedef 2 ile yapısal zorluklarla karşı karşıya olan bölgelerin desteklenmesi hedeflemektedir. Bu hedef kapsamında; sanayi, hizmetler ya da balıkçılık sektörlerinde yaşanan değişikliklerden etkilenen bölgeler, ekonomik çeşitlilik bulunmaması sebebiyle ciddi bir düşüş içinde bulunan kırsal bölgeler ve ekonomik faaliyetlerin kaybı sebebiyle güçlük içinde bulunan kentsel bölgeler yer almaktadır. Hedef 3 ile de eğitim, mesleki eğitim ve istihdam konularında modernleştirme çabaları kapsama alınmıştır. Son hedef, diğer hedeflerin uygulanmadığı bölgelerde yürürlükte olacaktır (www.zmo.org.tr).

Gündem 2000 ile yeni bir kırsal kalkınma çerçevesi çizilmiştir. Yeni kırsal kalkınma anlayışı ile Avrupa'nın kırsal bölgeleri için sürdürülebilir bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Kırsal kalkınma, piyasaya rekabet edebilirlik getiren reformların tamamlayıcısı olmuştur.

Önlemler paketi ile daha güçlü tarım ve orman sektörü yaratmak, kırsal alanların rekabet edebilirliğini geliştirmek ve Avrupa'nın kırsal mirasını ve çevreyi korumak hedeflenmiştir. Önlemler ile orman sektörü, ilk kez kırsal kalkınma politikasının bütünleşik parçası olmuştur. (İKV, 2006)

OTP'nin ikinci temel unsuru olarak nitelendirilen kırsal kalkınma yaklaşımı içinde tarımsal işletmeler, genç çiftçilerin oluşturulması, erken emeklilik, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasının iyileştirilmesi, az elverişli bölgeler ve çevresel açıdan kısıtlı bölgeler ile ormancılık, tarımsal çevre, kırsal alanların uyumu ve gelişimi için önlemler ve idari ve mali hükümler yer almıştır. Bu haliyle, önceki yapısal önlemler, Gündem 2000 ile kırsal kalkınma önlemleri içinde değerlendirilmiştir. Politikaların birbiri ile çok bağlantılı olması, OTP içinde kırsal politika kavramını ortaya çıkartmıştır. Zaman içinde pazar politikasının önemini bir ölçüde kaybetmesi, tarım politikası içinde kırsal alanların kalkındırılmasının öneminin artmasını sağlayabilecektir (Cesur, 2004: 46).

4.3.2. 2007–2013: Yeni kırsal kalkınma yaklaşımı ve politikası

2007–2013 dönemi AB mali perspektifinde, kırsal kalkınma artık tek bir OTP kalemi altında değil, ayrı fon tahsisatı yapılarak bütçelendirilmiş bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni kırsal kalkınma politikası, OTP’nin ikinci sac ayağı olarak düşünülmektedir. İlk kez bu dönemde, “doğal kaynakların korunması ve yönetimi” başlığı altında ve AB’nin tarıma yaptığı doğrudan yardımlardan da ayrı olarak kırsal kalkınma başlığına yer verilmiştir. Bu bütçe kalemi altında 2007–2013 mali dönemi için yaklaşık 88,5 milyar Avro kaynak tahsis edilmiştir (EC-DG Agri, 2006).

AB’nin 2007–2013 dönemi kırsal kalkınma yaklaşımı kapsamında, 2007–2013 döneminde üye ülkelerin tarım ve kırsal kalkınma alanındaki projelerine fon aktaracak olan “Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu”na (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD) ilişkin 1698/2005(EC) sayılı Konsey Tüzüğünde dört öncelik belirlenmiştir. Bu öncelikler ve program bütçesinden kaynak aktarılması gereken minimum oranlar şu şekilde belirlenmiştir:

- Yeniden yapılanma, Ar-Ge, inovasyon aracılığıyla tarım ve ormancılık alanlarında rekabet edebilirliğin artırılması (%10),
- Arazi yönetimini destekleyerek, çevre ve kırsal alanların geliştirilmesi (%5),
- Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılması ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi (%10),
- AB Kırsal Kalkınma Girişimi (LEADER) (%5).

1698/2005(EC) sayılı Konsey Tüzüğünde yer alan bu öncelik alanlarından görüldüğü gibi, AB politikalarında kırsal kalkınma algısı zaman içinde, rekabet edebilirlik, çevre ve arazi yönetimi ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi başlıklarına yönelmiştir (www.europa.eu.int).

Yeni dönemin öncelik alanları dahilinde, 2007–2013 dönemi AB kırsal kalkınma politikası temel olarak; insana, mekana ve çevreye duyarlı planlamayı öne çıkaran, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmayı hedefleyen bir yaklaşımla, özellikle rekabet edebilirlik, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, tarım dışı istihdam,

insan kaynaklarına yatırım, mesleki eğitim, yerel girişimler, kırsal altyapı, çevre ve korunan alanlar, kırsal peyzaj ve arazi yönetimi gibi temalara yönelmiştir. Bu yönüyle, kırsal kalkınma politikasının sadece tarımla ilgili olan ve tarımla uğraşan nüfusa göre tasarlanan bir politika alanı olmaktan uzaklaştırılması amaçlanmıştır (Dıraor, 2008: 5).

4.4. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Bütçesi ve Genel Bütçe İçinde Mali Yardımların Payı

4.4.1. OTP bütçesi

Kırsal kalkınma kavramının yaygınlaşması ve AB tarımsal destekleri içinde yer almaya başlamasıyla birlikte AB Ortak Tarım Politikası zaman içerisinde değişmiş ve AB bütçesi içerisindeki yeri de farklılaşmıştır (Şahin, 1998: 3).

OTP harcamaları, 2005 yılına kadar Roma Antlaşması uyarınca oluşturulmuş olan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) tarafından karşılanmakta iken, 2005 yılında çıkarılan 1290 sayılı tüzükle bu fon, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAFG) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (EAFRD) olarak ikiye ayrılmıştır. Fonun ilk kısmından OTP harcamaları ve ortak piyasa düzenleri kapsamındaki harcamalar karşılanırken, ikinci kısım yalnızca kırsal kalkınma ile ilgili harcamaları kapsamaktadır. Zaman içinde, ilk kısmın payı azaltılarak, ikinci kısma ağırlık verilmesi hedeflenmektedir (Kıymaz, 2008: 84). Bu fon, Birlik genel bütçesinin bir parçası olduğu için mali anlamda özerk bir fon değildir. Birliğin genel bütçe uygulama ve işleyişi, bu fonun finansmanında da geçerlidir (Hausner, 2007).

FEOGA kurulduğundan bu yana Birlik bütçesinden en fazla pay ayrılan fon olmuştur. Oluşturulduğu ilk yıllarda Birlik bütçesinin %90'ını teşkil eden FEOGA'nın payı yıllar içinde önemli ölçüde azalmıştır. Ancak, bu oranın hala bütçenin %40'ı seviyesinde olması, OTP'nin Birlik bütçesindeki en büyük ve önemli kalem olmaya devam ettiğini göstermektedir (Acar, 2006).

Tarımın AB'nin 2007 yılı bütçesindeki payı %43'tür. Tarım sektörünün GSMH içindeki payı ise %2-3 gibi oldukça düşüktür. Bu nedenle de AB içinde

tarımın bütçe payının daha da azaltılması gerektiğini düşünenler çoğunluktadır. Özellikle İngiltere, Hollanda, İsveç gibi ülkeler, tarım sektörünün GSMH içindeki payının düşüklüğüne dikkat çekerek, tarımsal desteklerin tamamen kaldırılmasını savunmaktadır. Bu konuda İngiltere, “İngiltere Çeki” adı verilen bir avantaja sahiptir. İngiltere, bütçenin yarısının tarım harcamalarına ayrıldığını ve bu pastadan yeterli pay alamadığını ileri sürerek, bu farkın kendisine iade edilmesini talep etmiştir. Bu çerçevede, İngiltere’nin bütçeye yaptığı katkıyla, bütçeden aldığı arasındaki farkın %66’sı bu ülkeye geri verilmektedir (Sarı, 2006). Buna karşın; Fransa, İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi tarım sektörü GSMH’si içinde önemli yer tutan tarım ihracatçı ülkeler ise tarımsal desteklerin sürdürülmesini istemekte ve tarımın bütçedeki payının aynı şekilde devam etmesini savunmaktadır. Ancak, son zamanlarda genel olarak bu oranın azaltılarak %33 düzeyine düşürülmesi konusunda bir eğilim mevcuttur. AB’ye üye ülke sayısının artması ve bu ülkelerin tarımsal yapılarının az gelişmiş olmasından kaynaklanan OTP bütçesinin çok fazla büyüyeceği endişesi, bu eğilimin en önemli sebebidir (www.europa.eu.int).

4.4.2. Genel bütçe içinde mali yardımların payı ve mali yardımların verilme usulleri

2000–2006 döneminde mali yardımlar, AB bütçesinin harcama kalemlerinden biri olup, Birlik harcamaları tarım, yapısal faaliyetler, iç politikalar, dış faaliyetler, katılım öncesi yardımlar ve idari harcamalar olmak üzere altı temel başlık altında toplanmaktaydı (Seguiti, 2003). Bu çerçevede, tarım harcamaları, ortak tarım politikası amaçlarını gerçekleştirmek üzere destekleme alımları gibi alanlarda kullanılmakta ve harcamaların en önemli bölümünü oluşturmakta iken, yapısal faaliyetlere ilişkin harcamalar Birlik içerisinde ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak üzere, bölgelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkları azaltmak amacıyla, yapısal fonlar vasıtası ile yapılmaktaydı. İç politikalara yönelik harcamalar; araştırma ve teknolojik gelişme, Avrupa çapında ulaşım, enerji ve telekomünikasyon ağları, eğitim ve gençlik, çevre, medya, kültür, bilgi ve iletişim gibi alanlarda kullanılmış, dış faaliyetlere yönelik harcamalar; üçüncü ülkelerle mali işbirliği çerçevesinde dağıtılmıştır. Katılım öncesi harcamalar ise aday ülkelere yönelik olmuştur. Ayrıca, bütçenin küçük bir bölümünü oluşturan idari harcamalar söz konusu olmuştur.

2007–2013 dönemi mali perspektifi çerçevesinde harcama kalemleri değiştirilmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından 2007–2013 dönemi için oluşturulan yeni mali perspektif önerisine göre, mali perspektifte yer alan başlıkların, diğer bir deyişle temel harcama kategorilerinin sayısı beşe düşürülmüştür. Bunun sistemi daha esnek bir hale getireceği ve kaynakların daha etkin kullanımına katkıda bulunacağı düşünülmektedir (www.butce.org).

Yeni sisteme göre, harcama kategorileri aşağıdaki başlıklardan oluşacaktır:

- Sürdürülebilir kalkınma: Bu başlık Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik ile büyüme ve istihdam için uyum olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.
- Doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir yönetimi,
- Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet,
- Küresel bir partner olarak Avrupa Birliği: Bu başlık, katılım öncesi araçlar, Avrupa Kalkınma Fonu'nun AB bütçesine dahil edilmesi ve acil yardım ve kredi garantileri için ayrılmış mevcut rezervler de dahil tüm dış faaliyetleri içermektedir.
- İdari Harcamalar: Bu başlık, Komisyon, emekliler ve Avrupa okulları dışındaki kurumların harcamalarını kapsamaktadır. Komisyon'un idari harcamaları artık doğrudan operasyonel faaliyetler altında yer alacaktır (Hausner, 2007).

27 üyeli Avrupa Birliği'nin 2007–2013 dönemi bütçesi 864.3 milyon Avro'dur. Bu da Topluluk GSMH'sinin %1.05'ine tekabül etmektedir.

Bu çerçevede, toplam harcamalar içerisinde farklı harcama kalemlerinin payı şu şekildedir:

- 1- Sürdürülebilir kalkınma (% 44.2),
- 2- Doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir yönetimi (% 43),
- 3- Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet (% 1.2),
- 4- Küresel bir partner olarak Avrupa Birliği (% 5.7),
- 5- İdari Harcamalar (% 5.8),

6-Bulgaristan ve Romanya'ya üyeliklerinin ilk üç yılında yapılacak telafi ödemeleri (% 0.1). (www.europa.eu.int)

2000–2006 dönemi mali perspektifinde Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı–Coordinated Support for the Reconstructing of Economics of Poland and Hungary (PHARE), Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı–Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA) ve Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı–Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD) programlarını kuran tüzüklerde, hangi aday ülkeye ne miktarda yardım yapılacağı belirtilmemiştir. Her aday ülke “eşit muamele ilkesi”ne göre yardım almıştır. Kriter olarak; en fazla ihtiyaç duyulan miktarı belirtmek olmak üzere, nüfus, yüzölçümü, tarımsal alan büyüklükleri gibi faktörler belirleyici olmuştur. PHARE programında alan itibarıyla büyük ve fakir ülkeler yardımlardan daha fazla yararlanırken, ISPA’da çevre ve ulaşım kapsamında ülke büyüklüğü ve nüfus ön plana çıkmakta, SAPARD’da ise ISPA’ya paralel büyük tarımsal alanları ve düşük kişi başına geliri olan ülkeler bu imkanlardan daha fazla yararlanmaktadır. Bu kapsamda, “Yeni Katılım Öncesi Araç” IPA kapsamında da benzer bir yöntem izlenecektir (Skreb, 2006).

5. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ADAY ÜLKELERE YÖNELİK MALİ YARDIMLARI

5.1. Aday Ülkelere Yönelik Mali Yardımlarda Genel Çerçeve

Kuruluş amacı; ekonomik ve sosyal açıdan dengeli, kalkınmış ve barış içinde bir bölge sağlamak olan AB, çok farklı ekonomik ve sosyal yapıları sahip ülkelere olmaktadır. Ülkeler arasında da çok belirgin olan bu farklılıklar AB'yi, zayıf bölgelere yardımda bulunmaya yönlendirmektedir. Birlik içerisinde bölgeler arası gelişmişlik açısından önemli farkların bulunması ve bu farklılıkların zaman içerisinde devam etmesi, AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik bir politikaya sahip olmasının temelini oluşturmakta ve uzun ömürlü bir AB'nin mümkün olabilmesi için bu yardımlar gerekli görülmektedir. Ayrıca bu husus, diğer komşu ülkeler ve bölge ülkeleri için de geçerli olan bir uluslararası gerçektir. Güçlü ve zayıf ekonomilerin bir araya gelmesi sonucu kurulan AB'de dengeli bir gelişmeyi sağlamak, ancak dayanışma ilkesinin hayata geçirilmesi ve telafi mekanizmalarının çalıştırılmasıyla sağlanabilecektir (Yıldız; Yardımcıoğlu, 2005).

5.1.1. Aday ülkelere mali yardım verme gerekçesi ve mali yardımların genel unsurları

Avrupa Birliği, kuruluşundan itibaren Birlik üyesi ülkelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere, kurucu anlaşmalar temelinde çeşitli mali yardımlar yapmaktadır. AB'nin muhtelif hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla yapılan bu yardımlar vasıtasıyla, mali yardımdan faydalanan ülkelere, hibe ya da kredi şeklinde önemli miktarda kaynak aktarılmaktadır (Şahin, 1998: 8). Aday ülkeler açısından bakıldığında, AB ile yürütülen mali işbirliği ve bu kapsamda yapılan mali yardımlar, AB ve aday ülkeler ilişkisinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Esasen, bir aday ülkeye yapılan mali yardımın temel amacı, aday ülkenin AB üyeliğine hazırlanmasını sağlamaktır (Gösterici; Ormanoğlu, 2007). Bu çerçevede, aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik olarak yapılacak katılım öncesi yardımlar, mevcut hukuksal ve kurumsal altyapının, AB standartlarına ve uygulamalarına yakınlaştırılması ve uyumlaştırılmasını hedeflediğinden; demokratik kurumların ve hukukun üstünlüğü prensibinin güçlendirilmesi, kamu yönetiminde reform yapılması, ekonomik reformların gerçekleştirilmesi, insan hakları ve azınlık haklarına saygı ilkesi ile

cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi, sivil toplumun ve bölgesel işbirliğinin güçlenmesinin desteklenmesi, sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun azaltılması gibi konularda bu ülkelerin yapacağı çalışmalara destek vermeyi amaçlar ve bu yüzden genel olarak kurumsal yapılanma odaklıdır. Söz konusu yardımlar, özellikle bu ülkelerin Topluluk müktesebatı ile tarım ve uyum politikasını benimsemesi ve uygulamasına yönelik olduğundan, dönüşüm sürecinde, aday ülkede ortaya çıkan kaynak ihtiyacı, belirli oranlarda AB tarafından karşılanmaktadır (Ulucan, 2007: 2).

5.1.2. Mali yardımların finansman döngüsü

AB mali yardımları, mevzuatla belirlenen kurallara göre verilir. Aday ülkeler için AB finansman döngüsü aşağıdaki adımları kapsar:

i) Bütçesel karar: AB tarafından ilgili ülkeye tahsis edilecek miktarın kararı Brüksel’de AB üye ülkeleri tarafından ülkenin büyüklüğü, nüfusu gibi çeşitli faktörler ve belli alanlardaki reform gereksinimlerine göre alınır.

ii) Fonların ulusal programlara dağılımı: Avrupa Komisyonu ve aday ülke ortak kararıyla, katılım için öncelikli yatırım ihtiyaçları, finansman için sunulan sektörel önergelerin kalitesi, AB finansmanı için başvuran Bakanlıkların uygulama kapasitesi gibi faktörler göz önünde bulundurularak alınır. Her kısım için fonların dağılımı programlanır (Seguiti, 2003).

iii) Çeşitli ulusal programların içinde fonların ihalesi: Ulusal Programın imzalanmasını takiben, projelerin uygulaması, ihale süreci ile başlar. Bu fonların ihale edilmesinde rekabet ortamının yaratılması AB kamu satın alma prosedürlerine göre yapılır. Başarılı başvuru/teklif sahipleriyle, projelerin uygulanması için üstlendikleri aktiviteler kapsamında sözleşmeler imzalanır.

iv) Fonların ödemesi: Projelerin zamanında, doğru ve başarılı biçimde uygulanmasını takiben, yüklenicilere ödemeleri yapılır. Bu ödemeler ancak yüklenicilerin yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve AB satın alma kurallarına uymaları koşuluyla yapılır.

Türkiye’de AB fonlarının kullanılmasının sorumluluğu Türk Hükümeti’nin elindedir. Bununla beraber Avrupa Komisyonu tüm ihale sürecinde AB prosedürlerinin izlenmesini sağlar. Bu nedenle Ankara’da bulunan Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Avrupa Komisyonu’nu temsilen, her projenin ihale ve sözleşme aşamasında önceden onay verir. Türkiye AB fonlarının uygulamasında, AB kural ve prosedürlerine göre sağlam finansman yönetim tecrübesine sahip olduğunda “önceden onay” mekanizması “sonradan kontrol” mekanizması ile değişecektir. Bu durum, Avrupa Komisyonu’nun tüm sorumluluğu Türk Kurumlarına bırakacağı ve sadece fonlar yüklenicilere aktarıldıktan sonra ve/veya projeler uygulandıktan sonra rastgele kontroller yapacağı anlamına gelmektedir (www.avrupa.info.tr)

5.2. 2000–2006 Dönemi Mali Yardımları

AB aday ülkelere çeşitli programlar aracılığı ile yardımda bulunmaktadır. Topluluk, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine katılım öncesi mali yardım sağlamada PHARE, SAPARD ve ISPA olmak üzere üç temel araç kullanmıştır (Mikos, 2001). Söz konusu araçlarla AB tarafından 2000–2006 yılları arasında; Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya gibi Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetlerine sağlanması taahhüt edilen yardımlar Çizelge 1’de verilmiştir.

Çizelge 1. 2000–2006 Yılları Arasında Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetlerine Sağlanan Mali Yardım (Milyon Avro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOPLAM
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520	3.640
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
TOPLAM	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840

Kaynak: Köroğlu, 2002: 12.

Ayrıca, Birlik tarafından 2000–2006 yılları arasında Batı Balkan ülkelere CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation- Kalkınma, İstikrar ve Yeniden Yapılanma için Topluluk Yardımı) yardımı verilmiştir.

5.2.1. PHARE

AB, bölge ülkeleri ile ilişkilerin gelişmesi ve işbirliğinin artırılması amacıyla genel bütçesinden bölgesel fonlar tahsis etmektedir. Özellikle, planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçen ülkelerin Batı Avrupa ve dünya ekonomisi ile birleşmesini amaçlayan bu fonların önde geleni PHARE'dir (Coordinated Support For The Reconstructing of Economics of Poland and Hungary - Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı). 18 Aralık 1989 itibarıyla AB Konseyi kararı (EEC-3906/89) ile yürürlüğe giren fon Polonya ve Macaristan ekonomisindeki kurumsal değişime yardımcı olması amacıyla kurulmuş ve 1990-1996 yılları arasında diğer bölge ülkelerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Şahin, 1998).

PHARE; SAPARD ve ISPA programlarının içermediği alanlarda, bölgesel kalkınma politikaları dahil, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, Topluluk programlarına iştirak ile sınai kalkınma ve Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmelerin (KOBİ) geliştirilmesine ilişkin projelere finansman sağlayan bir programdır (Sarı, 2006).

5.2.2. ISPA

AB, katılım öncesi stratejisi uyarınca, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çevre ve ulaşım altyapısını geliştirmeye yönelik projeleri desteklemek amacıyla ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession - Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı) programını oluşturmuştur. AB Konseyi'nin 1267/99 no'lu tüzüğü çerçevesinde kurulan ISPA programı için 2000-2006 yılları arasında her yıl bir milyar Avro bütçe tahsis edilmiştir. ISPA, ulaştırma ve çevre koruma alanındaki alt yapı yatırımlarına finansman sağlamaktadır (Mikos, 2001).

ISPA programından yararlanan 10 ülke: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'dır. ISPA programı kapsamında adı geçen ülkelerdeki çevre ve ulaştırma altyapısının AB standartlarına getirilmesini amaçlayan ve maliyeti 5 milyon Avro'nun üzerindeki projelere destek verilmiştir (Odabaşı, 2004).

5.2.3. SAPARD

AB üyeliğine aday 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi için geliştirilen genişleme stratejisi çerçevesinde -Gündem 2000-, bu ülkelerdeki tarımsal yapıyı yeniden şekillendirmek amacıyla, katılım öncesi mali araç SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı) oluşturulmuştur.

SAPARD Programı bir yandan aday ülkelerin Topluluk Müktesebatını uygulamalarına yardımcı olmayı hedeflerken, bir yandan da adayların üyelik yolunda tarım sektöründe ve kırsal alanlarda yaşadıkları sıkıntıları aşmalarını sağlamayı amaçlamıştır. (www.zmo.org.tr).

SAPARD'ın uygulamasında üç unsur öne çıkmaktadır:

- Bunlardan birincisi; AB Yapısal Fon prensiplerine dayalı olarak ve 2000–2006 yılları için 7 yıllık olarak hazırlanan “Ulusal Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Planı” adı verilen SAPARD programlarıdır. Bu programlar aday ülkelerin sektörün sorunlarını çözmelerinde ve Topluluk Müktesebatına yaklaşımlarında yararlanmak istedikleri tedbirleri bir öncelik sırasında ortaya koyan, fonun kullanımı için uygun şartları ve muhtemel yararlanıcıları sıralayan geniş ve ayrıntılı metinlerdir.
- İkinci unsur; İki Taraflı Mali Anlaşmalardır. Her bir ülke ile bütün program süresinde geçerli olacak ve programın kontrolü ve idaresi ile ilgili kuralları içeren birçok yıllık mali anlaşma ve bunun ardından her yıl, çok yıllık anlaşmayı gerektiğinde yeniden düzenleyecek ve ilgili yıl için Topluluğun mali katkısını belirleyecek olan bir yıllık mali anlaşma imzalanır. Bu anlaşmalarla Topluluk kaynaklarının program çerçevesinde kullanım hakkı ilgili ülkeye devredilmiş olur.
- Yedi yıllık programlar ve ikili anlaşmalardan sonra SAPARD Programının uygulamaya başlayabilmesi için gerekli olan son şart bir SAPARD Ajansının kurulmasıdır. Bu ajans iki rol üstlenecektir. Birincisi; Programdaki tedbirleri uygulamak, ikincisi ise; projelerden faydalanacaklara ödemeleri yapmaktır. Bu iki rolün ilk ayağında Ajans, teklif ilanlarını yapmakla, başvuruların uygunluğunu kontrol etmekle, projeleri seçmekle, seçilen projeler için yerinde

kontrolleri yapmakla ve daha önceden belirlenmiş bir dizi kriter çerçevesinde uygulama hakkında rapor hazırlamakla sorumludur. Ödemelerle ilgili olarak da Ajans, ödeme başvurularını kontrol etmekle, yerinde kontroller yapmakla, uygunluk kriterlerinin yerine getirilip getirilmediğini denetlemekle ve faydalanıcılara zamanında ödemelerin yapılmasını sağlamakla görevlidir. PHARE programını uygulamak üzere çeşitli ülkelerde kurulmuş olan Ulusal Fon yetkili bir otorite olarak Ajansı akredite eder, yani Ajansın faaliyetlerini, ödemelerini, kontrol ve muhasebe işlemlerini uluslararası kabul edilmiş standartlarda yaptığını onaylar. Son olarak akreditasyon Komisyon tarafından bir karar ile teyit edilir (Sarı, 2006).

SAPARD, kapsamında, 2000 yılından 2006 yılına kadar, 10 ülkeye toplam 3.640 milyon Avro'luk kaynak ayrılmıştır. SAPARD kapsamındaki yardımlar, Ortak Tarım Politikası finansman kuralları uyarınca mali katkı şeklinde verilmiştir. Bu programda adem-i merkezi bir yapılanmaya gidilerek, projelerin yönetimi aday ülkelerin sorumlu olduğu uygulama birimlerine devredilmiştir (Gençkol, 2003). Ancak, Komisyonun doğrudan kullandığı yönetim görevleri de bulunmaktadır. Özetle program, aday ülkeleri Ortak Tarım Politikası ve Tek Pazar'a hazırlamak amacını taşımıştır (Skrep, 2006).

PHARE, ISPA ve SAPARD programları katılım öncesi mali yardım aracıdır ve bu fonlardan, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye üye olan; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Slovenya, Slovakya, Polonya bu tarihten itibaren daha fazla faydalanamamışlardır.

PHARE, ISPA ve SAPARD programlarında katılım öncesi dönem (2000–2006) yıllarında yapılan ülke bazındaki mali yardımlar Çizelge 2'de verilmektedir.

Çizelge 2. 2000–2006 Döneminde Katılım Öncesi Fonların Ülkelere Yıllık Tahsisleri
(Milyon Avro)

ÜLKE	PHARE	ISPA (En Düşük)	ISPA (En Yüksek)	SAPARD
Macaristan	96	72,8	104	38,1
Çek Cum.	79	57,2	83,2	22,1
Slovenya	25	10,4	20,8	6,3
Polonya	398	312	384,8	168,7
Estonya	24	20,8	36,4	12,1
Slovakya	49	36,4	57,2	18,3
Romanya	242	208	270,4	150,6
Bulgaristan	100	83,2	124,8	52,1
Litvanya	42	41,6	62,4	29,8
Letonya	30	36,4	57,2	21,8
TOPLAM	1085	1040 (Ortalama)		520

Kaynak: Gençkol, 2003: 127.

5.2.4. CARDS

CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation-Kalkınma, İstikrar ve Yeniden Yapılanma için Topluluk Yardımı), Avrupa Birliğinin 2000–2006 yılları arasında Batı Balkan ülkelerine verdiği yardımdır.

Program kapsamında, Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Sırbistan ve Karadağ, Makedonya ve Kosova desteklenmiştir. CRADS kapsamında yatırım ve yeniden yapılanma alanları için 4.6 Milyar Avro tahsis edilmiştir (www.abgs.gov.tr).

5.3. 2007–2013 AB Mali Perspektifinde Yeni “Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı” IPA

5.3.1. 2007–2013 AB mali perspektifi

AB’nin mali yardım mekanizması, 2007–2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) olarak adlandırılan bu yeni düzenleme ile AB, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlamayı amaçlamaktadır. 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile hukuki çerçevesi ortaya konan IPA (Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı); bir önceki

mali dönemde uygulanan PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye için söz konusu olan katılım öncesi programların yerine, bunları tek bir çatı altında toplayan yeni bir program öngörmektedir. Amaç, katılım öncesi yardımları modernleştirmek ve bunları tek bir çerçeve ile tek bir tüzükte düzenlemektir.

Bu değişimin çok önemli noktalarından birisi de, IPA'nın aday ülkelere, AB'nin gözetimi altında da olsa, programlayarak ve sözleşme bazlı projeler uygulatarak fonları kendi başına kullanma fırsatı vermesidir. Ancak bu ülkelerin fonları yönetebilmesi için, AB tarafından akredite edilmiş kurumların oluşturulmasını gerekli kılan merkezi olmayan idare sistemini hayata geçirmeleri gerekmektedir (Ulucan, 2007: 13).

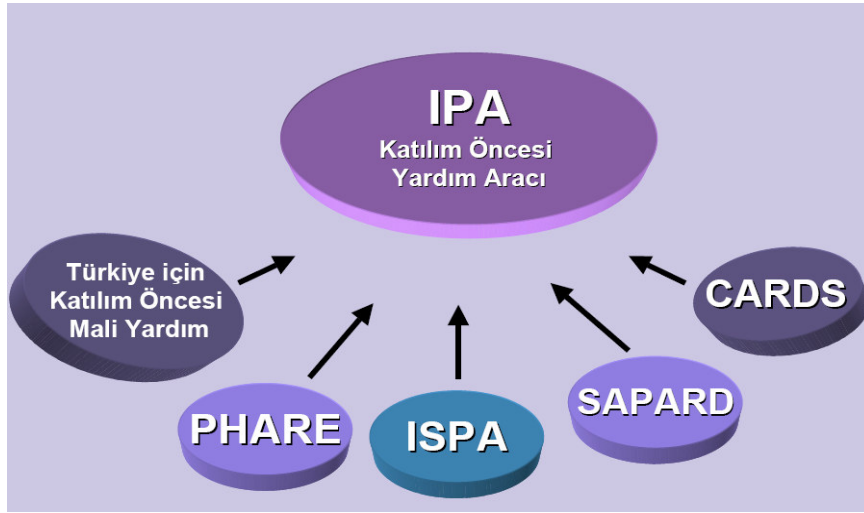
IPA, AB mali yardımlarının programlama ve dağıtım sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla tasarlanmıştır. IPA, daha önce uygulanan mali yardım programlarında olduğu gibi, üyelik perspektifi çerçevesinde, aday ve potansiyel aday ülkelerin AB standartlarına, politikalarına ve müktesebatına uyum çabalarına destek olacaktır (Gösterici; Ormanoğlu, 2007).

IPA uygulaması, aday ve potansiyel aday ülkelerin özellikle aşağıda belirtilen alanlardaki çabalarına destek vermek amacını taşımaktadır:

- Demokratik kuruluşları güçlendirme ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması, insan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması, ilerletilmesi ve azınlık haklarına saygı,
- Kamu yönetimi reformu,
- Ekonomik reformların yürütülmesi,
- Sosyal içirme (sosyal dışlanmayla mücadele),
- Cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve ayrımcılığın önlenmesi,
- Sivil toplumun desteklenmesi,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, barış ve yeniden yapılanmanın ilerletilmesi,
- Kurumsal yapılanma,
- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlama,
- Yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunma.

Ayrıca, aday ülkelerin kabul ve uygulama anlamında AB müktesebatına tam uyumunun sağlanması ve özellikle Topluluğun ortak tarım ile uyum politikası uygulamalarına ve yönetimine hazır hale getirilmesi de IPA'nın aday ülkelere özgü amaçlarındandır (Odabaşı, 2004).

IPA Programı, daha önceki ISPA, SAPARD, PHARE ve CARDS programları ile Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardımın birleşmesinden oluşmaktadır.



Şekil 1: IPA Kapsamı

Kaynak: (www.europa.eu.int)

5.3.2 IPA'nın yasal dayanakları

IPA ile ilgili kuralları ortaya koyan ve uygulama prosedürlerini belirleyen yasal dayanaklar şu şekildedir:

- i) 25 Haziran 2002 tarih ve 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü (Mali Tüzük)
- ii) 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü
- iii) 12 Haziran 2007 tarih ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü
- iv) Çerçeve Anlaşma
- v) Sektörel Anlaşma
- vi) Finansman Anlaşmaları

i) 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü (Mali Tüzük)

25 Haziran 2002 tarih ve 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü, Avrupa Topluluklarının genel bütçesine uygulanabilen, genel bütçenin oluşturulması ve yürürlüğü ile ilgili kuralları, yani mali konuları düzenleyen bir tüzüktür. Esasında üye ülkeleri ilgilendiren bu tüzüğün aday ülkeler için 53. maddesi önem taşımaktadır. Çünkü bu maddede merkezi olmayan uygulama sistemine ilişkin de bir düzenleme yer almaktadır.

Söz konusu tüzüğün 53. maddesine göre; “AB Komisyonu bütçeyi aşağıda sayılan şekillerde uygulamaktadır:

- merkezi temelde,
- paylaşılmış ya da merkezi olmayan şekilde,
- uluslar arası organizasyonlar ile ortak yönetim şeklinde.

Komisyonun bütçeyi merkezi temelde uyguladığı konularda, uygulama görevleri doğrudan kendi birimleri tarafından ya da dolaylı olarak yürütülür. Paylaşılmış yönetim şeklinde uyguladığı konularda ise, bütçe uygulama görevleri üye ülkelere belli kurallar çerçevesinde devredilir.

Komisyonun bütçeyi merkezi olmayan yönetim temelinde uyguladığı durumlarda, uygulama görevleri yine belli kurallar çerçevesinde üçüncü ülkelere devredilir. Paylaşılmış ya da merkezi olmayan yönetim durumlarında, fonların ilgili kurallara uygun olarak kullanılmasını temin etmek üzere Komisyon, hesapların aklanması veya uygunluk tespiti mekanizmalarını uygular. Bu yöntemleri kullanarak Komisyon bütçe uygulamasının nihai sorumluluğunu yine kendisi üstlenir. (Ulucan, 2007: 36)

ii) 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü

17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Tüzük, IPA-Katılım Öncesi Araç ile ilgili kuralları ortaya koymaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere, IPA 2007–2013 yılları arasında aday ve potansiyel aday ülkelere katılım öncesi süreçte uygulanan bir yardım aracıdır. Daha önce uygulanan araçların hepsini tek bir yapıda topladığı için beş bileşeni bulunmaktadır.

iii) 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü

12 Haziran 2007 tarih ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü, IPA'yı kuran 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulama kurallarına ilişkindir. Tüzüğü'nün ikinci bölümü olan ve “yönetim ve kontrol sistemleri” adını taşıyan hükümler, merkezi olmayan yönetim, akreditasyon ve yönetim yetkisinin devrine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Buna göre; AB Komisyonu bir bileşene ilişkin olarak yönetim yetkisinin devri kararını vermeden evvel, söz konusu ülkenin 1605/2002 sayılı Tüzüğü'nün 56(2). maddesinde yer alan şartları karşıladığına emin olmalıdır. Özellikle söz konusu ülkede yönetim ve kontrol sistemlerinin kurulmuş ve gerekli akreditasyon kararlarının verilmiş olması gereklidir. Bu nedenle, yönetim ve kontrol sistemleri başta akreditasyon kriterlerine ilişkin alanlarda olmak üzere, etkin bir kontrol sağlamaya yetecek şekilde düzenlenmelidir. (Ulucan, 2007: 38)

iv) Çerçeve Anlaşma

IPA'yı kuran 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 17. maddesi ile bu tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün 7. maddesine göre, faydalancı ülkelerden her biri, katılım öncesi mali yardımların uygulanmasına ilişkin kuralları ortaya koymak için Komisyon ile bir çerçeve anlaşma imzalar.

Çerçeve Anlaşmalar, Komisyon ve üçüncü ülkelerle imzalanan ve taraflar arasındaki işbirliğinin yasal çerçevesini belirleyen uluslar arası anlaşmalardır ve IPA'yı oluşturan beş bileşen altındaki mali yardımların uygulanmasına ilişkin ortak ilkeleri ortaya koyarlar.

v) Sektörel Anlaşma

718/2007 sayılı Tüzüğü'nün 7. maddesine göre, Çerçeve Anlaşma, gerekiyorsa bileşenlere özgü durumları düzenleyen bir veya birden fazla sektörel anlaşma ile tamamlanabilir.

Sektörel anlaşma söz konusu tüzüğü'nün 2. maddesinde şöyle tanımlanmaktadır: “Sektörel Anlaşma, Komisyon ve faydalancı ülke arasında imzalanan, ilişkin olduğu IPA bileşenine özgü olan ve Çerçeve Anlaşmada ya da Finansman Anlaşmalarında düzenlenmeyen konuları ele alan anlaşmadır.”

IPA'nın beşinci bileşeni olan kırsal kalkınma için de bileşene özgü hükümler içeren bir sektörel anlaşma imzalanacaktır. Sektörel anlaşma da dahil tüm anlaşmalar imzalandıklarında, IPARD mali yardımlarının uygulanması için yasal çerçeve oluşacaktır. IPARD Programı ile bu Anlaşmalardaki hükümler arasında herhangi bir ihtilaf çıktığında, Anlaşma hükmü uygulanacaktır. (Ulucan, 2007: 40)

vi) Finansman Anlaşmaları

1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 13. maddesi ile 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün 7. maddesinde finansman anlaşmasına ilişkin atıf yapılmıştır. 718/2007 sayılı Tüzüğü'nün 2. maddesine göre Finansman Anlaşması; Komisyon ile faydalanıcı ülke arasında yıllık veya çok yıllık olarak, bu Tüzük kapsamındaki bir program ya da uygulamaya ilişkin AB katkısını onaylayan Komisyon kararından sonra imzalanan anlaşmadır. Çerçeve Anlaşmada yer almayan hususlar Finansman Anlaşmalarıyla hükme bağlanır.

5.3.3. IPA kapsamındaki aday ve potansiyel aday ülkeler

1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü'nde, mali yardımlardan yararlanabilecek ülkeler iki gruba ayrılmıştır:

- i) Avrupa Birliği'ne aday ülkeler
- ii) Avrupa Birliği'ne potansiyel aday ülkeler

Aday ülkeler, IPA Tüzüğü'nün (1) sayılı ekinde belirtilmiştir. Hırvatistan, Türkiye ve Makedonya bu grupta yer almaktadır. Potansiyel aday ülkeler ise IPA Tüzüğü'nün (2) sayılı ekinde yer almaktadır. Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ ve Sırbistan ile Kosova potansiyel aday ülkeler grubunda yer almaktadır. Esasen bu ayırım, IPA kapsamındaki yardım başlıklarından yararlanma biçimlerine göre oluşturulmuştur. Bu ayırımın bir diğer önemli nedeni, potansiyel aday ülkelerin AB mali yardımlarının yönetimi ve mali kontrolü konusunda “merkezi bir yönetime” tabi olmalarıdır. Diğer bir ifadeyle, potansiyel aday ülkelerde mali yardımların yönetimi, “sözleşme otoritesi” sıfatını taşıyan AB Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir. Çünkü mali yardımların kullanımı ve mali kontrolü konusunda potansiyel aday

lkelerde gerekli idari ve hukuki kapasite bulunmamaktadır. Esasen IPA'nın amaçlarından biri de, potansiyel aday ülkelerin söz konusu kurumsal ve yasal kapasitelerini artırmak ve belli bir süre sonunda merkezi uygulamadan, merkezi olmayan uygulama sistemine geçmektir.

IPA'nın bütçesi 11,468 milyar Avro olup, söz konusu bütçenin anılan aday ve potansiyel aday ülkeler için ayrılan toplam miktar olduğu düşünüldüğünde, ilerleyen süreçte projeler arasında rekabetin artacağı açıktır (www.sanayi.gov.tr).

5.3.4. IPA'nın bileşenleri

IPA kapsamında yapılacak mali yardımlar beş ana başlık altında toplanmıştır. IPA bileşenleri olarak adlandırılan bu başlıklar şunlardır:

- i) Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
- ii) Sınır Ötesi İşbirliği
- iii) Bölgesel Kalkınma
- iv) İnsan Kaynaklarının Gelişimi
- v) Kırsal Kalkınma

Yukarıda sayılan beş bileşenden ilk ikisi olan Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma ile Sınır Ötesi İşbirliği bileşenleri, tüm aday ve potansiyel aday ülkeler için söz konusu olmakla birlikte, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Kırsal Kalkınma bileşenleri sadece aday ülkeler tarafından kullanılabilir (Ntilek, 2006).

i). Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma

Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni, IPA uygulamasının en önemli bileşenidir. Bu bileşenin faydalanıcıları hem aday hem de potansiyel aday ülkelerdir. Müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemi reformu ve mali kontrol gibi konular bu bileşen kapsamında ele alınmaktadır. Bu bileşenle, AB müktesebatının benimsenmesi, politik ve ekonomik kriterlerin yerine getirilebilmesi yoluyla kurumların kapasitelerinin artırılması, ilgili birimler arasında

koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır (STB, 2005). Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni altındaki mali yardımlar, aday ve potansiyel aday ülkelerin Topluluk program ve ajanslarına katılımını desteklemek amacıyla da kullanılmakta ve bölgesel ve yatay programlara bu bileşenden destek sağlanmaktadır (Ntilek, 2006).

ii) Sınır Ötesi İşbirliği

Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni, aday ve potansiyel aday ülkelerin birlikte yararlanabileceği bir bileşendir. Bu bileşen, aday ve potansiyel aday ülkelerin birbirleri arasında veya ikili işbirliği şeklinde ya da bu ülkelerin AB üyesi ülkelerle bölgesel veya uluslararası sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir. Bu şekildeki işbirliği, ilgili tüm ülkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek, istikrar, güvenlik ve refahı büyütmek ve bu ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamak amacını gütmektedir. Sınır bölgelerinde sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı geliştirmek; çevre, halk sağlığı, organize suçlara karşı mücadele konularında ortak mücadele yürütmek; etkin sınır güvenliğini sağlamak; yasal ve idari işbirliğini arttırmak ve yerel düzeyde insan ilişkilerini geliştirmek, Sınır Ötesi İşbirliği bileşeninin desteklediği alanlardır (Ulucan, 2007: 16).

iii) Bölgesel Kalkınma

Bölgesel Kalkınma bileşeninden yalnızca aday ülkeler yararlanabilir. Söz konusu bileşen, aday ülkelerin AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklarına, özellikle de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu hazırlıklarına yönelik olarak, bu ülkelerin politika geliştirmelerine destek sağlamaktadır. Bölgesel Kalkınma Bileşeninin öncelik alanları şunlardır: ulaştırma altyapısı, çevre altyapısı (özellikle su, atık su ve hava kalitesi konuları), enerji altyapısı (yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konuları), eğitim altyapısı, sağlık altyapısı ve bilişim teknolojileri dahil KOBİ'lere destektir (www.abgs.gov.tr).

Genel olarak ülkenin iç ekonomik ve sosyal uyumunun yanı sıra AB ile uyumun desteklenmesini amaçlayan bu bileşen, söz konusu kapsamlı hedefe ulaşmak için üç alt bileşene ayrılmıştır:

- Çevre - % 35-40
- Ulaştırma - % 30-35
- Bölgesel Rekabet - % 25-35

iv) İnsan Kaynaklarının Gelişimi

İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşeni ile aday ülkeler, politika geliştirme ve AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar, özellikle de Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'na uyum hazırlıkları konusunda desteklenir. Bu bileşen altında, istihdamın artırılması, sosyal içerme (sosyal dışlanmayla mücadele), eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdam kalitesinin artırılması ve çalışanların kapasite artırımı gibi alanlardaki faaliyetler desteklenmektedir (Gösterici; Ormanoğlu, 2007). Bunlar yapılırken Topluluğun istihdam, kadın-erkek eşitliği, sosyal içerme ve eğitim alanındaki ilkelerinin gözetilmesi öngörülmektedir.

Bu bileşenin hedefleri:

- İşsizlik oranının azaltılması ve iş oluşturma hızının artırılması,
- İş gücüne kadınların katılımının artırılması,
- Piyasanın, rekabet gücünü yükseltmek için iş gücünün yeterli beceri ve nitelikleri elde etmesine yardımcı olmaktır (STB, 2005).

Bu program kapsamındaki fonlar aşağıdaki gibi tahsis edilecektir:

- İstihdam - % 40–50,
- Eğitim ve öğretim - % 30–40,
- Sosyal Katılım - % 20–25.

v) Kırsal Kalkınma

Kırsal Kalkınma bileşeni ile aday ülkeler, politika geliştirme ve Topluluğun Ortak Tarım Politikasının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar konusunda desteklenmektedir. Ayrıca bu bileşen ile kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir uyumuna ve aday ülkelerin Ortak Tarım Politikası ve ilgili diğer müktesebatın uygulanmasına yönelik hazırlıklarına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır. Bu bileşen altında; tarımsal işletmelere destek, tarım ürünlerinin

işlenmesi ve pazarlanması, kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve üretici birliklerine teknik destek gibi faaliyetler değerlendirilmektedir (Karabacak, 2004: 25).

Bu program kapsamındaki fonlar aşağıdaki gibi tahsis edilecektir:

- Tarımsal sektörün uyarlanması – en düşük % 50,
- Kırsal alanların kalkınması – en yüksek % 20.

Bu bileşenin bir diğer amacı da, özellikle üyelik sonrasında gündeme gelecek olan Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu kapsamındaki faaliyet türlerini finanse ederek aday ülkeyi üyelik sonrası fonlara hazırlamaktır (Dıraor, 2008: 68).

Hâlihazırda AB'ye aday ülke konumunda olan Türkiye ve Hırvatistan, yukarıda belirtilen bileşenlerin tamamından yararlanabilecektir. 2007–2013 döneminde AB'ye aday olabilecek ülkeler ise sadece ilk iki bileşen altında destek alabileceklerdir.

5.3.5. IPA kapsamındaki mali yardımların dağılımı

20 Haziran 2007 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kamuoyuna duyurulan Stratejik Planlama Dokümanı ile 2007–2010 dönemi için söz konusu ülkelere ayrılacak yardım miktarları ve alanları kesinleşmiştir. Bu kapsamda, yardımların yapılacağı aday ve potansiyel aday ülkeler için belirlenen öncelikler ile yardım tutarları şöyledir:

Türkiye: 2007–2010 yılları için ülkemize toplam 2.256 milyon Avro tahsis edilmiştir. Söz konusu yardımların, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığının istikrarına yönelik projelerin yanı sıra, Türkiye-AB Sivil Toplum Diyalogu'nun teşvik edilmesine yönelik projelere odaklı olacağı ifade edilmektedir. Ayrıca anılan yardımlar ile Türkiye'nin AB Uyum Politikasına ve Kırsal Kalkınma alanlarına katılım sürecine yardımcı olunmasının hedeflendiği belirtilmektedir (www.dtm.gov.tr). Bu çerçevede Türkiye için öngörülen yardım miktarları çizelge 3'te verilmiştir.

Çizelge 3. IPA Çerçevesinde 2007–2010 Yıllarını Kapsayan Süreçte Bileşen Bazında Türkiye İçin Öngörülen Yardım Miktarları (Milyon Avro)

Bileşen	2007	2008	2009	2010
Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	252,2	250,2	233,2	211,3
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	6,6	8,8	9,4	9,6
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1
İnsan Kaynaklarının Gelişimi	50,2	52,9	55,6	63,4
Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3
Toplam	497,2	538,7	566,4	653,7
GENEL TOPLAM				2.256

Kaynak: Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi (MIPD), 2006.

Çizelge 3’te görüldüğü üzere, Türkiye’ye 2007 yılında tüm bileşenler bazında toplam 497,2 milyon Avro, 2008 yılında toplam 538,7 milyon Avro, 2009 yılında toplam 566,4 milyon Avro ve 2007–2010 dönemimde toplam 2.256 milyon Avro yardım yapılması öngörülmektedir.

Hırvatistan: Kurumsal yapılanma, AB’nin Ortak Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikalarına uyum öncelikli projelerin desteklenmesi için 438,5 milyon Avro tahsis edilmiştir.

Makedonya: Özellikle adalet ve güvenlik güçlerini kapsayacak şekilde Kamu Yönetimi Reformu, yerel altyapının geliştirilmesi, söz konusu ülkenin AB mevzuatı ve standartlarına uyumu ile AB’nin Kırsal Kalkınma ve Uyum Politikalarına adaptasyonuna yardımcı olacak projeler için 210,4 milyon Avro tahsis edilmiştir (Ulucan, 2007: 18-19).

AB tarafından potansiyel aday ülkeler olarak belirlenen Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ ve Sırbistan için ise sırasıyla 212,9; 226; 97,3 ve 572,4 milyon Avro yardım yapılması öngörülmektedir. Anılan yardımların, hukuk devleti ve

yönetimin iyileştirilmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi ve AB mevzuatına kendi mevzuatlarını yakınlaştırmaları amaçlarına yönelik ayrılması kararlaştırılmıştır. Diğer taraftan, Kosova'ya bölgede modern, istikrarlı, demokratik ve çok kültürlü bir toplum temeline dayanan ve hukuk devleti anlayışının yerleştiği bir ülke olması hedefiyle 199,1 milyon Avro düzeyinde yardım yapılması öngörülmektedir (www.avrupa.info.tr).

Son olarak, ülke bazlı yardımların dışında, Çok Yararlanıcılı Program (Multi-Beneficiary Programme) kapsamında anılan ülkelere, bölgesel işbirliği, altyapı, adalet ve iç işleri, iç pazar ve ticaret, pazar ekonomisi, sivil toplumun güçlendirilmesi ve desteklenmesi, eğitim, gençlik ve araştırma alanlarında yapılacak projeler için toplam 402,7 milyon Avro düzeyinde yardım yapılacağı ifade edilmiştir (Ntilek, 2006).

IPA kapsamında, Batı Balkan ülkeleri 2007–2010 dönemini oluşturan 4 yıllık süreçte 2,7 milyar Euro civarında para alacaktır. 8 Kasım 2006'da Komisyon tarafından kabul edilen Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçeve'ye (MIFF) göre ülke bazında planlanan tahsisatlar Çizelge 4'te gösterilmektedir:

Çizelge 4. Türkiye Dışındaki Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere 2007–2010 Sürecinde IPA Kapsamında Sağlanacak Mali Yardımlar (Milyon Avro)

Ülke	2007	2008	2009	2010	2007-10
Hırvatistan	141,2	146,0	151,2	154,2	592,6
Makedonya	58,5	70,2	81,8	92,3	302,8
Sırbistan	186,7	190,9	194,8	198,7	771,1
Kosova	68,4	64,7	66,1	67,3	266,5
Karadağ	31,4	32,6	33,3	34,0	131,3
Bosna Hersek	62,1	74,8	89,1	106,0	332,0
Arnavutluk	61,0	70,7	81,2	93,2	306,1
Toplam	609,3	649,9	697,5	745,7	2.702,4

Kaynak: Çok Yıllık Gösterge Mali Çerçeve (MIFF), 2006.

Çizelge 4'te görüldüğü üzere, aday ve potansiyel aday ülkeler için 2007 yılında toplam 609,3 milyon Avro, 2008 yılında toplam 649,9 milyon Avro, 2009

yılında toplam 697,5 milyon Avro ve 2007–2010 döneminde toplam 2.702,4 milyon Avro yardım yapılması öngörülmektedir.

5.3.6. IPA uygulama süreci

IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere, bileşen bazında sağlanacak mali yardımların kullanımı belli süreçlerin tamamlanmasına bağlıdır. Söz konusu süreçleri dört aşamada değerlendirmek mümkündür:

i) Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçeve Belgesi (Multi-Annual Indicative Financial Framework / MIFF): AB Komisyonu her yıl, IPA çerçevesinde izleyen üç yıl için verilecek mali yardımların dağılımını gösteren ve uygulama planı niteliğindeki bir Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçeve Belgesi hazırlayarak AB Parlamentosuna ve AB Konseyine sunar.

Mali Çerçeve Belgesi, mali yardımların IPA bileşenleri ve ülkeler bazında dağılımı konusunda AB Komisyonunun görüşünü yansıtır. Bu belge, IPA'dan faydalanan ülkeleri ve her bileşen altında yapılacak yardım miktarını gösterir. Mali Çerçeve Belgesi, üç yıllık programlama döngüsü esasına dayanmaktadır. Diğer bir anlatımla, “N” içinde bulunulan yılı ifade etmek üzere Mali Çerçeve Belgesi, “N”, “N+1” ve “N+2” yılları için hazırlanır (www.abgs.gov.tr).

ii) Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi (Multi-Annual Indicative Planning Document / MIPD): IPA sürecinin ikinci aşamasında, ilgili ülke ve AB Komisyonunun yakın işbirliğiyle, Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi hazırlanır. Çok Yıllı Planlama Belgesi, Mali Çerçeve Belgesi ile bir ülkeye ayrılan yardım fonunun, IPA bileşenleri altında gerçekleştirilecek faaliyetler ve temel önceliklere göre dağılımını gösterir.

Çok Yıllı Planlama Belgesi, katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar, ilerleme raporları, Konsey kararları ve Komisyonun hazırlamış olduğu strateji belgelerinde tanımlanmış olan ihtiyaç, sorun ve önceliklere dayalı olarak hazırlanır.

iii) Operasyonel Programlar: IPA sürecinin üçüncü aşamasında, ilgili aday ülke tarafından her bir IPA bileşeni için Operasyonel Program hazırlanır ve AB Komisyonuna sunulur. Operasyonel Programlar, Çok Yıllı Planlama Belgesindeki amaç ve önceliklere ulaşmak için yapılacak faaliyetleri ve uygun önlemleri tanımlar ve gösterir.

IPA kapsamında fon kullanacak aday ülkenin, gerekli kurumsal yapıyı oluşturması ve programlama dokümanlarını hazırlaması şarttır.

iv) Finansman Anlaşmaları: Son olarak, her bir aday veya potansiyel aday ülke tarafından hazırlanarak Komisyon'a sunulan ve IPA bileşenlerinin her biri altında yapılacak faaliyetleri proje bazında gösteren programlar doğrultusunda, daha önce bahsedilen 1085/2006 ve 718/2007 sayılı tüzüklerde atıf yapılan ayrı bir finansman anlaşması yapılır (www.europa.eu.int).

5.3.7. IPA kurumsal yapılanma

IPA kapsamındaki mali yardımlardan faydalanabilmek için, yararlanıcı ülkenin gerekli idari yapıları oluşturması zorunludur. Bu idari yapıların ne olduğu ve bunların fonksiyonları, IPA Uygulama Tüzüğünde açıklanmaktadır. IPA mali yardımlarını, merkezi olmayan uygulama sistemi vasıtasıyla kullanan bir aday ülkenin IPA Uygulama Tüzüğünde belirtilen idari birim ve otoriteleri kurması gerekir. Yararlanıcı ülke, bu birim ve otoriteler arasında uygun görevler ayrımını sağlar. Bu birim ve otoriteler kurulup işlemeye başladıktan sonra AB Komisyonu, yardım fonları üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkeye verir. Söz konusu idari birim ve otoritelerin görev ve fonksiyonları aşağıda özetlenmiştir:

i). Ulusal IPA Koordinatörü (National IPA Coordinator / NIPAC): Yararlanıcı ülke tarafından, kamudaki yüksek düzeyli memurlar arasından atanır. IPA kapsamında, AB Komisyonu ile yürütülen ilişkilerin genel sorumluluğunu üstlenir ve mali yardımların koordinasyonunu sağlar. IPA Uygulama Tüzüğü kapsamındaki programların koordinasyonu ve uyumundan sorumludur. Yıllık IPA uygulama raporunu hazırlar ve AB Komisyonuna sunar (Gösterici; Ormanoğlu, 2007).

ii) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşenleri Sektörel Koordinatörü (Sectoral Coordinator): Sektörel Koordinatör, “3-Bölgesel Kalkınma” ve “4-İnsan Kaynaklarının Gelişimi” bileşenlerinin koordinasyonunu sağlamak üzere, yararlanıcı ülke tarafından görevlendirilir. Sektörel Koordinatör, bir kamu idari birimidir. Ulusal IPA Koordinatörünün sorumluluğu altında görev yapar. Söz konusu bileşenlerin uygulanmasına doğrudan katılımı yoktur. Sektörel Koordinatör, III ve IV sayılı bileşenler altında verilen yardımların koordinasyonunu sağlar. Stratejik Uyum Çerçevesi taslağını hazırlar. Sektörel strateji ve programlar arasında eşgüdümü sağlar.

iii) Yetkili Akreditasyon Görevlisi (Competent Accrediting Officer / CAO): Yetkili Akreditasyon Görevlisi, yüksek düzeyli bir kamu görevlisidir ve yararlanıcı ülke tarafından atanır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin ve Ulusal Fonun akreditasyonundan, izlenmesinden ve akreditasyonun askıya alınmasından veya geri çekilmesinden sorumludur (STB, 2005).

iv) Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer / NAO): Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, yararlanıcı ülke tarafından tayin edilen yüksek düzeyli bir kamu görevlisidir. Ulusal Fonun başkanı olarak AB fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenir. İşlemlerin yasallığından ve düzenliliğinden sorumludur. IPA kapsamındaki mali yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemesi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altındadır (Ulucan, 2007: 7).

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi:

- Yardım fonlarının uygulama birimlerine ve/veya nihai kullanıcılara transferinin genel sorumluluğunu taşır.
- Eş-finansmanla ilgili unsurların varlığını ve doğruluğunu onaylar.
- Her türlü usulsüzlüğün süratle tanımlanmasını ve iletilmesini sağlar.
- Uygulama birimlerinin akreditasyonundan, izlenmesinden ve akreditasyonun askıya alınması veya geri alınmasından sorumludur.
- IPA kapsamında verilen mali yardımlara ilişkin yönetim sistemlerinin varlığını ve etkili işlemlerini sağlar.

- Yararlanıcı ülke ile AB Komisyonu arasındaki mali nitelikli bilgi alışverişinde temas noktasıdır.
- IPA fonların yönetimiyle ilgili iç kontrol sisteminin etkin ve etkili işlemlerini sağlar.
- Yönetim ve kontrol sistemleri hakkında rapor hazırlar.
- Denetim otoritesinin denetim raporlarındaki bulgularının sonuçlarını takip eder.

v). Ulusal Fon (National Fund / NF): Ulusal Fon, yararlanıcı ülkede merkezi yönetim bütçeleme sürecinde yetkili olan bir bakanlık bünyesinde kurulan birimdir. Merkezi hazine olarak görev yapar ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında, IPA kapsamındaki yardımların mali yönetimini yürütür. Banka hesaplarının organizasyonu, AB Komisyonundan fonların talep edilmesi, Komisyondan alınan fonların uygulama birimlerine veya nihai kullanıcılara transferi ve Komisyona mali rapor verme sorumluluğu, Ulusal Fona aittir (Odabaşı, 2004).

vi) Uygulama Birimleri (Operating Structures / OS): IPA Uygulama Tüzüğüne göre, her IPA bileşeni altındaki yardımın yönetimine ve uygulanmasına yönelik bir Uygulama Birimi bulunmalıdır. Uygulama Birimi, yararlanıcı ülkenin kamu idaresi bünyesinde tek bir kurum olabileceği gibi, birkaç kurumun bir araya gelmesinden de oluşabilir. Uygulama Birimi, ilgili bileşen operasyon programının sağlam mali yönetim ilkelerine uygun bir şekilde yönetiminden ve uygulanmasından sorumludur.

Uygulama birimi:

- Yıllık veya çok yıllık programları hazırlar.
- Programı izler, Sektörel İzleme Komitesinin çalışmalarına rehberlik ve liderlik yapar.
- Sektörel yıllık raporunu ve nihai uygulama raporlarını hazırlar. Bu raporları AB Komisyonuna, Ulusal IPA Koordinatörüne ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine gönderir.
- Uygulama Birimini oluşturan farklı kurumların iç denetimini sağlar.
- Usulsüzlüklerin raporlanmasını sağlar.
- İhale, sözleşme ve ödeme süreçlerini düzenler.

- Harcamalarla ilgili tüm süreçlere ve onaylara ilişkin bilgilerin, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Ulusal Fona iletilmesini sağlar. (STB, 2005)

vii) Denetim Otoritesi (Audit Authority): Yararlanıcı ülke tarafından, diğer tüm yönetim ve kontrol sistemlerindeki aktörlerden fonksiyonel olarak bağımsız bir Denetim Otoritesi oluşturulur. Denetim Otoritesi, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili ve sağlam işlemlerini sağlamaktan sorumludur (www.avrupa.info.tr).

Denetim Otoritesi, her yıl yıllık denetim çalışma planı hazırlar ve uygular. Yıllık çalışma planı, ilgili olduğu yıl başlamadan Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve AB Komisyonuna sunulur. Denetim, faaliyet ve işlem örneklerinin denetimi ve prosedürlerin incelenmesini içerir. Ayrıca, yıllık denetim planı, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemesi ve Komisyona sunulan muhasebe bilgilerinin güvenilirliğinin doğrulanmasına yönelik denetimleri de kapsar. Denetim Otoritesi, denetim faaliyetleri sonucunda, yıllık denetim faaliyet raporu hazırlayarak, AB Komisyonuna, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine iletir. Denetim Otoritesi, faaliyetlerini, uluslararası kabul edilmiş denetim standartlarına uygun olarak yürütür (Karabacak, 2004: 47).

viii) IPA İzleme Komitesi: Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine sahip yararlanıcı ülkeler, ilk finansman anlaşmasının yürürlüğe girmesinden itibaren altı ay içinde, bir IPA İzleme Komitesi oluşturur. Komite, IPA bileşenlerinin uygulanmasında uyumu ve koordinasyonunu sağlar. IPA İzleme Komitesi, genel olarak bütün program ve faaliyetlerin uygulanmasında etkinliğin, kalitenin ve uyumun sağlanmasına ve çok yıllık gösterge planlama belgelerinde ve finansman anlaşmalarında yer alan hedeflere ulaşılmasına odaklanır.

IPA İzleme Komitesi; AB Komisyonu temsilcileri, Ulusal IPA Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Uygulama Birimlerinin temsilcileri ve Sektörel Koordinatörden oluşur. AB Komisyonu temsilcisi ve Ulusal IPA Koordinatörü, Komite toplantılarına eş başkanlık yapar. Komite yılda en az bir kez toplanır.

ix) Sektörel İzleme Komiteleri: IPA bileşenleri altında kurulan Sektörel İzleme Komiteleri, IPA İzleme Komitesine yardım eder. Gerektiğinde sivil toplum temsilcileri de Sektörel İzleme Komitelerine dahil edilebilir. Her bir Sektörel İzleme Komitesi, ilgili olduğu program ve faaliyetlerin uygulanmasının etkinliği ve kalitesine; her bir bileşen için öngörülen özel hükümlere ve ilişkili sektörel ve/veya finansman anlaşmasına göre yapılandırılır. Sektörel İzleme Komiteleri, IPA İzleme Komitesine rapor verir. Programların uygulanmasında kaydedilen ilerlemeler ve Denetim Otoritesi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi veya Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından ifade edilen, yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin değerlendirmeler hakkında IPA İzleme Komitesine bilgi verir (www.dtm.gov.tr).

6. TÜRKİYE’DE KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE UYUM SÜRECİ

6.1. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Çalışmalarının Tarihçesi

Türkiye dünyada sosyal ve ekonomik kalkınmasını belirli bir plan ve program içinde yürütme gereğini duyan ve planlı bir kalkınmayı daha 1930’lu yıllarda uygulamaya koyan çok az ülkeden biridir. Cumhuriyet’in kuruluşundan beri kırsal alanları kalkındırmak, ulusal kalkınma çalışmalarına entegre etmek ve kent-kır dengesizliğini gidermek amacıyla yerel, bölgesel ve ulusal ölçeklerde önemli çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar, ülkemizin geçirdiği ekonomik süreçler ve planlama açısından iki dönem olarak incelenebilir. Bunlar, “planlı dönem öncesi” çalışmalar ile “planlı dönem sonrası” çalışmalardır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında tarımsal üretimdeki sıkıntıları gidermek ve gıda güvencesini sağlamak ve özellikle küçük üreticilere istihdam ve iş alanları oluşturacak yaklaşımlar hep ön planda yer almıştır. Bu yıllarda nüfusun büyük bölümünün kırsalda yaşaması ve tarımla uğraşması, insan kaynaklarının zayıf olması, kırsal kalkınma politikalarında kamu odaklı yaklaşımları ön plana çıkarmıştır. Bundan hareketle, çalışmalar özellikle temel insani gereksinimlerin karşılanmasında yoğunlaşmıştır. Bu süreçte önemli gelişmeler kaydedilmiş ve model sayılabilecek girişimlerde de bulunulmuştur (Gülçubuk, 2006).

6.1.1. Planlı dönem (1963 yılı) öncesi politikalar-uygulamalar

Türkiye’de kırsal yerleşimlerin kalkındırılması ve kırsal nüfusun yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar, Cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar gitmektedir. Modernleşme ve çağdaşlaşma hareketleri, tarımda ve kırsal kesimin kalkınma çabalarında da etkisini göstermiştir. Nüfusun çok önemli bir bölümünün köylerde yaşadığı ve ekonominin ağırlıklı olarak tarıma dayandığı bu ortamda, tarımsal ve kırsal kalkınmanın ulusal kalkınmadaki rolü, kalkınma ve çağdaşlaşma çabalarında tarıma ve kırsal nüfusa özel bir önem verilmesini zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda, 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girmiştir (Can, 2007: 9).

Planlı dönem öncesi yapılan çalışmalardan bazıları aşağıda özetlenmektedir:

i). Köy Kanunu

Kırsal kesimin çağdaşlaşmasını sağlamaya yönelik Köy Kanunu iki açıdan önemlidir. Birincisi, bu yasa ile kalkınmanın köyden başlama gereği vurgulanmış, ikincisi de köylere hukuki bir kişilik tanınmış ve ilk defa köy kanunu ile köy toplulukları özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Köye tanınan özerklikle birlikte, seçilen yönetsel organlara ve köy halkına köy yaşamı için gerekli alt yapı ve benzeri hizmetleri yapma ve daha iyi yaşam koşulları yaratma yükümlülüğü getirilmiştir (Gülçubuk, 2006). Ayrıca, köy okullarının öğretmen ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak çözüm arayışları sürdürülmüştür. Bu arayışlar sonucunda, kırsal kökenli çocukların başta öğretmenlik olmak üzere köy için gerekli ve geçerli mesleki donanımına kavuşturularak tekrar köylerin sosyo-ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak üzere köylerde istihdam edilmesini sağlayan Köy Enstitüleri 1940'ta yasal dayanağa kavuşmuştur (Can, 2007: 9).

ii) Birinci İktisat Kongresi

1930'lu yıllarda kalkınma arayışlarını sürdüren Türkiye'de, işe nereden başlanacağı belirlenmesi amacıyla, İzmir'de "Birinci İktisat Kongresi" düzenlenmiştir. Kongrede ülkenin kalkınma sorunları ele alınmış ve kırsal kesimin sorunlarına ilişkin olarak Aşar Vergisinin kaldırılması, köyde dirliğin gerçekleştirilmesi, tarımın makineleştirilmesi önerilmiş ve tarımda kapitalistleşme sürecinin hızlandırılması savunulmuştur. Kongrede ayrıca, tarımsal kredi sorununun çözümlenmesi, kırsal kalkınmanın en etkin aracı olarak kabul edilen tarımsal eğitimin bu amaca göre yönlendirilmesi ve yeniliklerin çiftçiye bizzat uygulatılarak benimsetilmesi gibi öneriler yapılmıştır (Gülçubuk, 2006).

iii) Birinci Köy Kongresi

Köyle ilgili çalışmaların kazandığı önem karşısında, Tarım Bakanlığı tarafından 1938'de düzenlenen "Birinci Köy ve Ziraat Kongresi", tarımla ilgili teknik konular yanında, köylerin bazı sosyal ve ekonomik sorunlarını da kapsamıştır. Köy kalkınması ve tarımsal gelişme için girişilecek ulusal seferberlikte, mali plan için sağlanacak kaynaklar konusunda da bir çalışma yapılmıştır. Ayrıca, köyün toplumsal

yapısı, yaşantısı ve ekonomik gereksinimleri dikkate alınarak “köy kalkınması hakkında rapor” hazırlanmıştır (Gülçubuk, 2006).

iv) Köy Enstitüleri

1930’ların sonunda gelişen köy enstitüleri, Türkiye’de kırsal kalkınma faaliyetleri açısından önemli bir deneyimdir. Köy enstitülerinin amacı köylerin kalkınması için gerekli öğretmenleri yetiştirmek ve bu öğretmenler sayesinde yurttaşlık haklarını kullanan, savunan çağdaş bir toplum yaratarak köyü canlandırmaktır (Örnek, 2007: 36). Bu çerçevede, özellikle kır kökenli çocukların başta öğretmenlik olmak üzere köy için gerekli ve geçerli mesleki bilgilerle donatılıp yeniden köye gönderilmesiyle tabanın değişmesi ve böylece köylerin kalkınması sorumluluğunun o bölge içinden yetişmiş aydın köylülere emanet edilmesi hedeflenmiştir. Bu girişim, hem geri kalmış bölgelerin toplumsal, kültürel ve ekonomik olarak kalkınmasını sağlayan hem de olası göç hareketlerini önleyen bir proje olmuştur. Dünyada örnek bir eğitim denemesi olarak Köy Enstitüleri girişimi ile özellikle eğitimde fırsat eşitliği, uygulamalı eğitim, yerel önderlik konularında önemli sonuçlar elde edilmiştir (Gülçubuk, 2006). Ancak, ülkenin kalkınmasında önemli bir araç olan ve Türkiye’de birçok aydının yetişmesinde rol oynamış köy enstitüleri 1954 yılında kapatılmıştır (Örnek, 2007: 36).

6.1.2. Planlı dönem (1963 yılı) sonrası politikalar-uygulamalar

Türkiye 1963 yılından itibaren kamunun gerçekleştireceği ekonomik ve sosyal faaliyetlerin daha verimli ve rasyonel yapılabilmesi için “planlı kalkınma” dönemini başlatmıştır. Hükümetlerin gerçekleştireceği faaliyetlerin, programların Beş Yıllık Kalkınma Planlarına (BYKP) bağlı olarak yürütülmesi süreci bu dönemde başlamıştır (TKB, 2004).

1963–1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte, Türkiye’de planlı dönem başlamış, sosyo-ekonomik kalkınmanın etkin ve rasyonel bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla planlı kalkınma ilkesi benimsenmiştir. Planlı dönemle birlikte, gerek kırsal alana altyapı ve kamu hizmetlerinin sunumu, gerekse kırsal kalkınmanın hızlandırılması amacıyla çeşitli stratejiler geliştirilerek

uygulamaya konmuştur. Bu süreçte, kırsal kesimdeki yaşam kalitesinin kentsel kesime yaklaştırılması, kırsal alana götürülen hizmetlerin maliyetlerinin azaltılması ve daha geniş topluluklara ulaşarak hizmet etkinliğinin ve kalitesinin artırılması gibi amaçlarla farklı hükümet dönemlerinde aşağıdaki yaklaşım ve modeller geliştirilmiştir:

- Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları dönemlerinde kırsal nüfusun gönüllü işbirliği içinde teşkilatlanması ve kamu kesimi ile gerekli işbirliğini kurması, hizmet maliyetlerine katılması ve sahiplenmesi ilkelerini temel alan toplum kalkınması yöntemi benimsenmiş, ancak Türkiye geneline yaygınlaştırılamamıştır (Ekim, Recep, 2006: 52–53).
- 1963–1965 yılları arasında pilot olarak “örnek köy” uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bu uygulamalarda amaç, köye götürülen hizmetlerde eşgüdüm ve aktörler arasında işbirliğini sağlamak ve hizmetlerden çevre köyleri de faydalandırmaktır.
- 1965–1970 yılları arasında köyün kendine yeterli bir yerleşim birimi durumuna gelmesi ve köy-kent ayrımının azaltılması amaçlarıyla, altı ilde “Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması” uygulamaya konulmuştur.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1973–1977) ise köy kümelerinde merkezi bir yerleşim birimini hizmet istasyonu olarak geliştirerek kırsal toplumu geliştirmeyi amaçlayan Merkez Köy yaklaşımı benimsenmiştir (Örnek, 2007:36).
- 1977 yılı hükümet programında benimsenen “köy-kent” modeli, merkez köy çalışmalarının yerini almıştır. Uygulama için iki pilot yöre seçilmekle birlikte, köy-kent uygulaması 1979 yılında sona ermiştir. 1980’li yıllarda merkez köy niteliğindeki yerleşmeler belirlenerek kırsal alana yönelik hizmetlerin bu merkezler aracılığıyla çevre yerleşmelere ulaştırılması hedeflenmiştir. 1983–1990 yılları arasında, merkez köylerde özellikle eğitim, sağlık, sosyal tesisler, ulaşım, elektrik, içme suyu gibi altyapı hizmetlerinde, örgütlenme, yem ve süt fabrikası

gibi kırsal sanayi tesislerinin yaygınlaşmasında bazı anlamlı gelişmeler görülmüştür.

Planlı dönemden sonra Hükümetler tarafından desteklenen kırsal kalkınma çalışmalarının başlıcaları şunlardır:

i) Kırsal Kalkınma Projeleri

1970’li yıllardan bu yana, Türkiye’nin farklı yörelerinde hem doğal kaynakların daha iyi değerlendirilebilmesi, hem de kırsal kesimde gözlenen sosyo-ekonomik farklılıkların mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırılması için önemli bir bölümü dış kaynaklarla finanse edilen “kırsal kalkınma projeleri” uygulanmaktadır. Bu projeler kırsal alanda altyapıyı iyileştirmeyi, burada yaşayan nüfusun gelirlerini artırmayı, yaşam düzeylerini yükseltmeyi, bitkisel ve hayvansal üretimi geliştirmeyi ve kırsal nüfusu harekete geçirmeyi amaçlamaktadır. Bu projeler ve uygulanacağı yerler, kalkınma planlarında “kalkınmada öncelikli yöreler” için belirlenen ilkeler doğrultusunda ve uluslararası finans kuruluşlarının tercih ve önceliklerine uygun olarak belirlendikten sonra, uluslararası finans kuruluşlarına teklif edilmektedir. Kırsal kalkınma projelerinin başarısı, finansman ve örgütlenme sorunları nedeniyle sınırlı kalabilmektedir (Gülçubuk, 2006).

Kırsal kalkınma, Türkiye’de bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesinde stratejik önemini korumaktadır. Planlı dönem süresince, bölgesel gelişmeye ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına özel bir önem verilmiş, kalkınma planlarının sektörel öncelikleri ile mekansal boyutların birleştirilmesine yönelik olarak çeşitli dönemlerde muhtelif bölgesel gelişme planları hazırlanmıştır.

Bugüne kadar gerçekleştirilen çalışmalar, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının önemli ölçüde az gelişmiş bölgelerin kırsal niteliği ve tarım ağırlıklı ekonomik yapıları ile ilişkili olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, kırsal kalkınmanın bölgesel gelişme politikaları ile uyumu önem taşımaktadır. Ayrıca Türkiye’nin AB üyeliği sürecinde, kırsal kalkınma ekonomik ve sosyal uyuma yönelik politikaların önemli bir öncelik alanını oluşturmaktadır. Özellikle, 2003

yılında Ulusal Programın revize edilmesi sonrasında gerek ulusal politika ve program belgelerinde gerekse AB'ye katılım perspektifi gereğince hazırlanan belgelerde, kırsal kalkınmanın önemi giderek daha fazla vurgulanmıştır (Can, 2007: 11).

Türkiye'de pek çok uluslararası organizasyon tarafından desteklenen ve çeşitli kuruluşların uygulayıcılığı ile gerçekleştirilen kırsal kalkınma projelerinden bazıları şunlardır:

a) Çorum-Çankırı Entegre Kırsal Kalkınma Projesi

Türkiye'nin ilk kırsal kalkınma projesi olan Çorum-Çankırı Entegre Kırsal Kalkınma Projesi ile 23 Haziran 1975 tarihinde Dünya Bankası ile yapılan 75 milyon dolarlık proje anlaşması gereği, 63 köyde hamam, çamaşırhane, köy konağı ve umumi tuvalet gibi sosyal tesis yapımı planlanmış olup, 1982 yılı sonu itibarıyla Çorum'da 22 köyde, Çankırı'da ise 10 köyde tesislerin yapımı tamamlanmıştır. Proje kapsamında çiftçilere tarımsal üretimin artırılması amacıyla orta ve uzun vadeli, düşük faizli krediler verilmiştir. Projelerin toplam maliyeti 207,2 milyon Dolar olmuştur. Proje sonucunda uygulandığı bölgede nadas alanlarında önemli oranda azalma görülmüş, tarımsal ürünlerin üretim alanları, verimleri ve üretim miktarları da kayda değer şekilde artmıştır.

b) Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi

Türkiye'nin ikinci kırsal kalkınma projesi olan Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, 1984-1989 yılları arasında uygulanmıştır. Proje ile tarımsal üretimin artırılması, çiftçilerin gelir düzeylerinin yükseltilmesi, iş olanaklarının geliştirilmesi, göçün engellenmesi, kredi hizmetlerinin yaygınlaştırılması, çiftçilerin eğitim seviyelerinin yükseltilmesi ve İldeki bin kırk altı köyde yaşayan yaklaşık 76 bin çiftçinin sosyo-ekonomik yönden kalkındırılması hedeflenmiş olup, projenin toplam maliyeti 137 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Bunun 40 milyon doları Dünya Bankası kaynaklarından, 20 milyon doları Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) tarafından, 77 milyon doları da ulusal kaynaklardan karşılanmıştır. Ancak toplam 60 milyon dolar olan dış kaynağın sadece 45 milyon doları proje kapsamında kullanılabilmektedir. Proje sonunda tarımsal üretimde artış sağlanmış, yeni tarım tekniklerinin kullanım oranı yükselmiş, kentlere göç önemli oranda azalmış, yeni köy

yolları yapılarak 192 köye içme suyu götürülmüş ve 42.055 çiftçiye uygulama döneminde toplam 18,8 milyar TL kredi kullandırılmıştır.

c) Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi

Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, 1990–1999 yılları arasında uygulanmış, proje ile mevcut altyapının iyileştirilmesi, tarımsal üretimin artırılması, köylere içme suyu ve ulaşım ağlarının yapılması, sulama tesislerinin kurulması ve çiftçi ailelerinin özellikle de kadınların yaşam standartlarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Projenin toplam maliyeti 52,5 milyon Dolar olmuştur. Bunun 20,5 milyon Doları Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) tarafından karşılanmıştır.

d) Sivas-Erzincan Kırsal Kalkınma Projesi

Sivas-Erzincan Kırsal Kalkınma Projesi, kadın çiftçilerin bulunduğu kooperatiflerin desteklenmesi, çevre koruma ve küçükbaş hayvancılığın geliştirilmesi, tarımsal verimliliğin ve çiftçi gelirlerinin artırılması amacıyla hazırlanmış toplam 28 milyon dolar bütçeli bir projedir. Bunun 17 milyon doları IFAD, 6,5 milyon doları Petrol İhraç Eden Ülkeler İşbirliği Örgütü (OPEC), 3 milyon doları Türkiye Cumhuriyeti ve 1,5 milyon doları da ABD’li çiftçiler tarafından karşılanacaktır. Projenin 2004–2011 yılları arasında uygulanması öngörülmüş olup, uygulamaya 2004 yılının ikinci yarısında başlanmıştır (Ekim, Recep, 2006: 57–60).

ii) Köy-Kent Projesi ve Benzer Yaklaşımlar

a) Merkez Köy Yaklaşımı

Kırsal alandaki yerleşmelerin, sayısal çokluğu ve dağınıklığının merkezi idare tarafından götürülen hizmetlerin yetersiz kalmasına ve kaynak kaybına neden olduğu gerekçesi ile 3. Beş Yıllık Kalkınma Planında “Merkez köy”lerin oluşturulması öngörülmüştür. Söz konusu Planda kırsal alan yerleşmeleri arasında anılan amaçlara hizmet edecek durumda olan köylerin merkezi idarece önceden tespit olunan sosyal, ekonomik ve fiziki kriterlere göre seçilmesinin esas olacağı, ancak merkezi idarenin gerekli gördüğü durumlarda köy mahalli idarelerinin de görüşlerinin değerlendirilebileceği belirtilmiştir (DPT,1973).

1974 yılında tüm bu çalışmalar tamamlanmış ve ülke genelinde merkez köyler belirlenmiştir. Fakat, bu çalışmalar neredeyse daha uygulamaya aktarılmadan 1977 yılı Hükümet Programında “Köy-kent”ler uygulaması kırsal kalkınma politikası olarak benimsenmiştir.

b) Tarım-Kent Yaklaşımı

Tarım-kentleri, hizmet ve olanak yönünden köylerin birleştirilmesini esas alan bir projedir. Bu proje ile kırsal birimlerin 8–10 tanesinin hatta yakın yerleşimli yörelerde daha fazlasının cazibe odağı haline gelmesi ve belli koşullar içerisinde birleşmelerinin sağlanması ve böylece ortaya çıkacak 5–6 bin kadar tarım-kentine orta vadede kentlerde bulunan altyapı, sosyal, ekonomik ve kültürel olanakların götürülmesi planlanmıştır. Bu yaklaşımda, örgütlenme tipi olarak “üretici birlikleri” öngörülmekte ve oluşacak merkez köy yerine ise “köy sosyal yerleşme birimleri” kavramları temel alınmaktadır.

c) Köy-kent yaklaşımı

Köy-kent yaklaşımı, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı sırasında gündeme gelmiştir. Planda, kırsal alanda dağınıklığın ortaya çıkardığı sorunlar ele alınmakta ve neler yapılabileceği tartışılmaktadır. Plana göre; “Tarihsel olayların oluşturduğu, giderek ekonomik, sosyal ve fiziksel faktörlerle biçimlenen ve çok sayıda birimlerden meydana gelen dağınık kırsal yerleşme dokusu, gerek köy kalkınmasının, gerek ulusal kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Yerleşme birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı, bu yörelere merkezden götürülen hizmetlerin ve müşterek mahalli ihtiyaçlardan olan yol, içme suyu, elektrik ve benzeri hizmetlerin yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri kaynakların yetersizliği nedeniyle, kanunlarla belirlenmiş olan görevlerini gereği gibi yerine getirememektedirler. Ayrıca, kırsal yerleşme dokusunun niteliği merkezi idare tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırını gereksiz şekilde genişletmekte, maliyeti artırmakta, hizmetten tüm kırsal nüfusun yararlanmasını sınırlamakta”; sonuç olarak kamu tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin etkinliği azaltılmaktadır (DPT, 1973-1977).

Kalkınmanın köyden değil, köylüden başlaması ilkesine dayanan köy-kentler; çevrelerindeki yerleşme yerlerinde bulunmayan hizmetlerin toplandığı bir merkez olma niteliğinden başka üretimin sanayiye dönüştürüldüğü, istihdam yaratıcı yatırımların gerçekleştirildiği, köyün kentleştirilerek kentteki hizmetlerin sunulduğu merkezler olma işlevleri yüklenmiştir. Köy-kent uygulamalarında, köyde yalnız fiziki düzenlemeler ve altyapı yatırımları yapılması ile kalkınmanın sağlanamayacağı kabul edilmekte; tarımsal üretim, kredi, satış ve tüketim kooperatiflerini de içine alan bir örgütlenme ve çevre düzenlemesiyle yaşanabilir ve sürdürülebilir bir ortam yaratılması ve bu sayede köylülerin kentlerdeki yaşam düzeyine kavuşturulması amaçlanmaktadır (Gülçubuk, 2001).

d) Ordu İli Mesudiye İlçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi Uygulaması

Türkiye'nin gündemine taşındığı tarihten bu yana 30 yıl geçmiş olan köy-kent yaklaşımı, 2000 yılı içerisinde Mesudiye ilçesi köylerine yönelik olarak planlanmış ve yaşama geçirilmiştir.

Çavdar köyü merkezli 9 köyü kapsayan proje ile Çavdar ve yöresi köylerinde sosyo-ekonomik yaşam düzeyinin yükseltilmesi, alt ve üst yapı hizmetlerinin verimli ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi, tarımsal üretimin öncelikle kooperatifleşme yoluyla geliştirilmesi, yöre halkının yaşam standartlarının kent koşullarına yaklaştırılması ve nüfusun üretken hale getirilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

Proje merkezi olarak Mesudiye ilçesinin seçilmesinin gerekçesi; yörenin etkin, hareketli ve eğitimli bir nüfus yapısına sahip olması, yörenin zengin olan doğal kaynaklarının nüfusun yetersizliği nedeniyle verimli olarak kullanılamaması, bölgenin hayvansal üretim ve ormancılık açısından uygun olması, mer'a ve terk edilen tarım alanlarının yeniden kazanılması ile dayanışmaya ve örgütlü davranışa uygun insan yapısı nedeniyle kooperatifçiliğin rahat uygulanabileceği bir ortam bulunması, grup merkezi köyünün belirlenmesinin kolay ve gerçekçi olması, bütün köylerin aynı havzada yer alması, seçilen köylerin toplu yerleşim kültürüne sahip olması ve bağlı köyler arasında sosyal gerilimler bulunmamasıdır (Gülçubuk, 2001).

Projenin üç aşamada uygulanması öngörülmüştür. Birinci aşamada; içme suyu, kanalizasyon ve sulama gibi altyapı hizmetlerinin tamamlanması, ikinci aşamada; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin sağlanması, üçüncü aşamada ise; ekonomik ve kırsal kalkınmaya yönelik olarak seracılık, meyvecilik, su ürünleri yetiştiriciliği ve mer'a ıslahı gibi hizmetlerin gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

Başlatıldığı tarihten bu yana, çok büyük oranda kamu kaynaklarının kullanılmasıyla, proje kapsamında yapılan işler şu şekilde özetlenebilir: 75 kilometrelik yol yapımı, 12 kilometre yolun asfaltlanması, 9 köyü birbirine bağlayan yolların yapımı-onarımı, içme suyu temini, 9 köyde köy konağı ve ilköğretim okulunun inşası, sağlık ocağı, köye yönelik futbol sahaları, gezici kütüphane, ambulans, meyvecilik-hayvancılık-seracılık çalışmaları ve orman ürünleri entegre tesisi ile 250 yeni konutun inşaatı gerçekleştirilmiştir. (Gülçubuk, 2001).

iii) Kırsal Alanda Kadın ve Kalkınmadaki Rolü

Kalkınma çalışmalarında kadın ve çocuklar toplumların en dezavantajlı grupları olarak kabul edilmektedirler. Kadınlara karşı yapılan ve kadının yaptığı işin erkek tarafından yapılan işe nazaran daha az değerli ve daha az saygın kabul edilmesi, ülkeler çapındaki değerlendirmelerde ve kayıtlarda daha az “kayda değer” bulunması, kadının üretimdeki kaynaklara erkeğe oranla daha az erişimi, aile gelirinin kontrolünde kadının çok az söz hakkına sahip olması, kamusal alanda yönetim ve denetim rollerini daha az oranda üstlenebilmesi anlamını taşıyan negatif ayrımcılıktan dolayı, statüsü ve konumu ne olursa olsun kadın dezavantajlı duruma düşmektedir. Tarım ağırlıklı bir toplum özelliği gösteren ülkemizde de kadının özellikle tarımsal üretimdeki, payı küçümsenmeyecek kadar fazladır (Fazlıoğlu, 2002).

2007 yılı Ekim ayı itibarıyla kırsal alanda toplam istihdam 9.183.000 kişi olup, bunun %58'i yani 5.283.000 kişi tarım alanında çalışmaktadır. %42'lik oranı oluşturan 3.900.000 kişi ise tarım dışı alanlarda faaliyet göstermektedir. 2.809.000 kişi ile tarım alanında çalışan nüfusun %53'ünü erkekler, 2.474.000 kişi ile de %47'sini kadınlar oluşturmaktadır. Aynı dönem itibarıyla kentsel alandaki toplam istihdam 13.568.000 kişi olup, 602.000 kişi ile bu rakamın sadece %4'lük kısmı

tarım alanında çalışmakta, %96'lık bir oran oluşturan 2.966.000 kişi ise tarım dışı sektörlerde faaliyet göstermektedir. Tarımsal istihdamda, 348.000 kişi ile erkeklerin payı %58, kadınların payı ise 254.000 kişi ile %42'dir. Kırsal alanda kadının iş gücüne katılma oranı kentsel alandaki iş gücüne katılma oranına göre daha yüksektir. Kırsal alanda tarım kesiminde istihdam edilen kadınların çoğunluğu marjinal işlerde çalışan ücretsiz aile işçisi konumundadır.

Tarım kesimindeki kadınların üretime katılım düzeyleri, ailenin sahip olduğu arazi ve hayvan varlığına, gelire ve ürün desenine göre değişmektedir. Ancak, tarımda mekanizasyon düzeyi artıkça kadın tarımsal üretimden kopmakta ve çalışma potansiyeli ev kadınlığına yönelmektedir. Az topraklı ailelerde kadınlar mevsimlik işçilik başta olmak üzere bitkisel ve hayvansal üretimin her aşamasına katılmaktadır (TKB,2004).

Kırsal kesimde yaşayan kadınlar aynı zamanda eğitim açısından da oldukça olumsuz koşullarda bulunmaktadırlar. Kadınlar üretimde en az erkekler kadar rol sahibi iken, eğitimde ve sosyal hayatın içinde erkeklerden daha az pay almaktadır. Son yıllarda ülke genelinde kızların okullaşma oranlarını artırmaya yönelik tüm çabalara rağmen, halen kırsalda önemli oranda kız çocuğu okula gönderilmemektedir. Aileler erkek çocuklarını daha büyük yerleşim yerlerindeki okullara gönderirlerken, bu davranışı kız çocukları için daha az sergilemektedir. İlköğretim çağındaki kız çocukları, ailedeki küçük kardeşlerin bakımından, hayvanların gözetilmesinden ve evdeki temizlik gibi işlerden sorumlu tutulmaktadır.

Kırsal kesim kadınlarına yönelik yapılan çalışmaların genel bir değerlendirilmesi yapıldığında; Türkiye'de son yıllara kadar gerçekleştirilen kırsaldaki yaygın çalışmalarının daha çok erkeklere yönelik olduğu, kadınlar için uygulanan yaygın eğitim çalışmalarının ise, üretimin dışındaki geleneksel yapılar ile belirlenen rol, görev ve sorumlulukları olan ev işleri, aile ve çocuk bakımı konularını kapsadığı görülmektedir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü bünyesindeki "Kadın Çiftçiler Dairesi" Başkanlığının kurulmasıyla bu kitleye yönelik çalışmaların artırılması beklenmektedir (DPT, 2006).

Ülkemizde kadının istihdam sorunu, aynı zamanda bir tarımsal ve kırsal istihdam sorunudur. Çünkü çalışan kadınların önemli bir bölümü kırsal alanda olup tarım sektöründe istihdam edilmektedir. İşgücü piyasalarındaki çeşitli yapısal sorunlardan kaynaklanan varsayımlardan hareketle denilebilir ki, kadın istihdamının ağırlıklı olarak kırsalda olması kadın için tarım dışı istihdam sorununu, kadın istihdamının tarım dışı sektörlerde düşük kalması kadın için ücretsiz istihdam sorununu, kadın istihdamının çoğunlukla tarım istihdamında olması ise bu sorunlara ilave olarak kadının yakın gelecekte işgücünden çıkması gibi birtakım temel sorunları doğurmakta, bu ise ulusal istihdam göstergelerini menfi yönde etkilemektedir. Bu durum, katılım müzakerelerine başlanan AB'nin 2000 yılında Lizbon Zirvesinde "Avrupa İstihdam Stratejisi"yle belirlediği 4 temel hedeften biri olan 2010 yılında işgücüne katılım oranının kadınlarda %60 olması hedefinden uzaklaşmasına neden olacaktır. Çünkü, yukarıda da belirtildiği gibi 2007 yılı Ekim ayı itibarıyla kadının işgücüne katılım oranı % 24,4'tür.

Diğer taraftan, geçimlik veya yarı geçimlik düzeyde tarımsal üretimde bulunan işletmelerde işgücünün önemli oranda kadın işgücünden temin edildiği bilinmektedir. Gerek ailenin gıda gereksiniminin giderilmesi ve bazı durumlarda erkeklerin tarım dışı iş kollarında istihdam edilmesi nedeniyle tarımsal üretimin kadın işgücüne bırakılması gerekse kadın işgücünün başka sektörlerde istihdam edilme olanağının bulunmaması gibi nedenlerle kadınlar çoğu durumda tarım arazisinin işlenmesinde ve geçimlik/yarı geçimlik üretimin sürdürülmesinde önemli bir rol üstlenmiştir. Bu sebeplerle, AB sürecinde hazırlanacak olan ulusal istihdam stratejisinde kırsal istihdam ve kırsaldaki kadın istihdamı için özel çalışmaların yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. (DPT, 2006).

6.1.3. Türkiye’de kırsal kalkınma politikalarını oluşturan genel unsurlar

Türkiye’de kırsal kalkınma politikaları genelde Hükümet Politikaları çerçevesinde oluşturulmakta ve dolayısıyla da her Hükümet döneminde yeni öncelikler ve yeni yaklaşımlar belirlenmektedir. Bu durum, Türkiye’de sürdürülebilir tarım politikası uygulamayı zorlaştıran sebeplerden biridir.

Son dönem itibarıyla, Türkiye’de mevcut ve ileriye dönük olarak belirlenen Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikaları aşağıda sıralanan belgeler çerçevesinde ortaya konulmaktadır:

- i) Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004–2006)
- ii) Tarım Strateji Belgesi (2006–2010)
- iii) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2006–2013)
- iv) Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi (2001–2023)

Ön Ulusal Kalkınma Planı; AB’ye üyelik sürecinde, Türkiye-AB mali işbirliği çerçevesinde ekonomik ve sosyal uyum kapsamında 2004–2006 döneminde sağlanacak katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmek üzere hazırlanmıştır. Bu Plan’da, Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi ortaya konulmuştur.

Ön Ulusal Kalkınma Planı’nın (ÖÜKP), “bölgesel gelişme” ekseninde, kırsal kalkınmaya özel bir önem verilmekte ve kırsal alanda;

- İstihdam alanlarının artırılması ve gelir artıracak tedbirlerin desteklenmesi,
- Tarımsal arazilerin daha etkin kullanılması için kapasitenin geliştirilmesi,
- Modern tarımsal tekniklerin kullanılması yoluyla kırsal kesimdeki nüfusun yaşam kalitesinin artırılması,
- Turizm, tekstil, dokumacılık ve el sanatları gibi tarım dışı sektör istihdamının sağlanması,
- Dezavantajlı alanlarda tarım dışı gelir getirici tedbirlerin yaygınlaştırılması suretiyle kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi öngörülmektedir (Gülçubuk, 2006).

Tarım Strateji Belgesi; 30.11.2004 tarih ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiş olup, söz konusu belge 2006–2010 yılları arasında tarım sektörünün kalkınma, hedef ve stratejilerinin geliştirilmesini ve politikalarının oluşturulmasını sağlamaktadır. Strateji hazırlanırken AB Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına Uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması esas alınmış, piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak

destekleme araçlarının uygulanması, tarım ve kırsal kalkınmada bütüncül yaklaşım, katılımcılık ve kaynakların etkin kullanımı ilkeleri benimsenmiştir. Bu çerçevede, strateji belgesinin temel amacı ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır (Ekim, Recep, 2006: 68).

Dokuzuncu Kalkınma Planı, Türkiye’de sosyal ve ekonomik yönden kalkınmanın planlanması ve uygulamaya aktarılması çerçevesinde daha önce beşer yıllık olarak hazırlanan kalkınma planları ile karşılaştırıldığında, 2007–2013 dönemini kapsayan daha uzun vadeli bir plan olması açısından önem taşımaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı, “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001–2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. Devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile her alanı detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Plan vizyonunun gerçekleştirilebilmesi için rekabet gücünün ve istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması ve kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması gibi stratejik amaçlar gelişme eksenini belirlemiştir (DPT, 2006).

Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi; 2001–2023 dönemini kapsamaktadır. Stratejinin temel amacı; çağdaş uygarlık düzeyini aşma hedefi doğrultusunda, Türkiye’nin 21. yüzyılda kültür ve uygarlığın en ileri aşamasına ulaşarak dünya

standardında üreten, gelirini adil paylaşan, küresel düzeyde etkili bir dünya devleti olmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, devletin yeniden yapılandırılması, toplumun eğitim ve sağlık düzeyinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, bilim ve teknoloji yeteneğinin güçlendirilmesi, altyapı hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve çevrenin korunması sağlanarak ekonomik ve sosyal yapıda dönüşüm gerçekleştirilmesine önem verilmektedir (Can, 2007: 13).

6.2. Türkiye-AB Mali İşbirliğinin Gelişimi

31 Temmuz 1959'da Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğuna ortaklık başvurusuyla başlayan ve günümüze kadar gelen süreçte, Türkiye pek çok AB mali yardımından faydalanmıştır (Gençkol, 2003).

Türkiye ile AB arasındaki mali ilişkileri dört ana başlık altında toplamak mümkündür:

- Gümrük Birliği Öncesi Dönem
- Gümrük Birliği Dönemi
- Adaylık Dönemi - Katılım Öncesi Mali Yardım
- Marmara Depremi Sonrası Verilen Mali Yardımlar

1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1963–1995)

Gümrük Birliği öncesi dönemde Türkiye'ye yönelik mali yardımlar esas olarak Ankara Anlaşmasına ek Mali Protokoller çerçevesinde yürütülmüştür. Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişmesini teşvik etmek amacıyla 1964–1981 yılları arasında üç ayrı Mali Protokolün yanı sıra bir Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. 1981 yılı sonrasında hazırlanan 600 milyon Euro tutarındaki Dördüncü Mali Protokol ise Yunanistan'ın vetosu nedeniyle yürürlüğe konulamamıştır. 1980'de Topluluk, Türkiye'deki güç şartlarla bağlantılı olarak bir Özel Yardım Paketi hazırlamış (özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde uygulanacak toplam 11 proje için hibe) ve ayrıca 1991 yılında Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkelere yapılan mali yardımlar kapsamında kredi sağlanmıştır.

Mali Protokoller kapsamındaki yardım ağırlıklı olarak kredi olmak üzere kredi ve hibelerden oluşmakta ve krediler Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve Topluluk kredilerini kapsamaktadır. Bu dönemde, Topluluk tarafından taahhüt edilen ve kullanılan yardımlara ilişkin veriler Çizelge 5’te verilmektedir:

Çizelge 5. 1963–1995 Döneminde Gümrük Birliği Öncesi Türkiye’ye Verilen Yardımlar (Milyon Avro)

Yardımlar (1963–1995)	Taahhüt	Kullanılan
Kredi (faizsiz veya düşük faizli)	1.152	927
Hibe	453	78
TOPLAM	1.605	1.005

Kaynak: Ulucan, 2007.

Çizelge 5’te görüldüğü üzere, Türkiye’ye 1963–1995 döneminde toplam 1.605 milyon Avro yardım taahhüt edilmiş ancak bu miktarın 1.005 milyon Avro’su kullanılmıştır.

2. Gümrük Birliği Dönemi (1996–1999)

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliği sonrasında Türkiye’ye AB bütçe kaynaklarından ve Topluluğun Akdeniz ülkelerine yönelik programından kredi ve hibe yardımları yapılması öngörülmüştür. Topluluğun tek taraflı bir deklarasyonu ile taahhüt edilen bu yardımlar, Gümrük Birliği’nin Türkiye ekonomisi üzerindeki olası olumsuz etkilerini gidermek üzere tasarlanmış olmakla birlikte, gerek miktar gerekse nitelik olarak yetersiz kalmıştır (Ulucan, 2007: 4).

Bu dönemde sadece Avrupa-Akdeniz Programı kapsamında taahhüt edilen yardımların kısıtlı olarak kullanıldığını ve bunun yanı sıra bütçe kaynaklı yardımların uygulamaya geçirilmediğini görmekteyiz. Bu döneme ilişkin veriler Çizelge 6’da sunulmaktadır:

Çizelge 6. 1996–1999 Gümrük Birliği Dönemi (Milyon Avro)

Yardımlar (1996–1999)	Taahhüt	Kullanılan
Kredi*	1.507	557
Hibe**	768	52
TOPLAM	2.275	609

Kaynak: Ulucan, 2007.

* Gümrük Birliği kararına ek protokolde verilmesi öngörülen 750 milyon Avro'luk Avrupa Yatırım Bankası kredisi Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılamamıştır.

** Gümrük Birliği içinde rekabetçi yapının desteklenmesi için verilmesi öngörülen 375 milyon Avro'luk hibe Yunanistan tarafından veto edilmiştir. Dolayısıyla veto edilerek kullandırılmayan kaynaklar (1.125 milyon Avro), kullanılanlardan (609 milyon Avro) fazla olmuştur.

Çizelge 6'da görüldüğü üzere, Türkiye'ye 1996–1999 dönemimde toplam 2.275 milyon Avro yardım taahhüt edilmiş ancak bu miktarın sadece 609 milyon Avro'su kullanılmıştır.

3. Adaylık Dönemi – Katılım Öncesi Mali Yardım (1999–2006)

Avrupa Birliği'nin 10–11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesi'nde ülkemizin tam üyeliğe adaylığının kabul edilmesiyle, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri yeni bir sürece girmiştir. Söz konusu bu değişiklik Türkiye-AB mali işbirliğine de yansımıştır. Adaylıkla beraber AB'den Türkiye'ye sağlanan mali yardımların mahiyetinde ve miktarında önemli değişimler gerçekleşmiştir (Odabaşı, 2004.)

Türkiye'nin 1999 yılında adaylığının açıklanmasının ertesinde, diğer aday ülkelerle birlikte, 2000–2006 dönemi için PHARE, ISPA ve SAPARD programlarından yararlanması beklenmiştir. Ancak AB söz konusu programların bütçelerinin kesinleştiğini ve değiştirilmesinin mümkün olmadığını gerekçe göstererek, Türkiye için MEDA programına ilaveten yeni kaynaklar oluşturulacağını belirtmiştir. Bu kapsamda, Ülkemize yönelik katılım stratejisi çerçevesinde yapılacak hibe nitelikli yardımların tek bir çerçeve altında toplanması amacıyla hazırlanan ve kısaca “Tek Çerçeve” (Single Framework) olarak bilinen Yönetmelik, AB Balıkçılık Konseyinin 17 Aralık 2001 tarihli toplantısında kabul edilmiştir (STB, 2005).

Tek Çerçeve, Türkiye'nin halihazırda AB'den hibe yardım aldığı üç kaynağı, (MEDA II Programı 2000–2006 dönemi yıllık ortalama 127 milyon Avro, Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi Programı 2001–2003 dönemi için toplam 135 milyon Avro ve Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine ilişkin Avrupa Stratejisi Programı için yıllık 5 milyon Avro) standart prosedürlere dayanan tek bir program çerçevesinde yeniden düzenlemiş ve sağlanacak yardımın yalnızca Katılım Ortaklığı'nda belirtilen öncelikler için kullanılmasını güvence altına almayı amaçlamıştır. Ayrıca Tek Çerçeve'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, bugüne kadar MEDA yönetmeliği çerçevesinde karmaşık ve uzun bürokratik işlemlere tabi olan ülkemize yönelik mali yardımların taahhüt ve tahsis süreci, diğer adaylarla aynı prosedürlere bağlanmıştır (Karabacak, 2004: 53).

4. Marmara Depremi Sonrasında Verilen Mali Yardımlar

Ülkemizde 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem felaketi ertesinde AB üyelerinin ve özellikle Yunanistan'ın mali yardım konusundaki bilinen tutumlarında önemli değişiklikler olmuştur. Nitekim AB, bu tarihten itibaren insani yardım amaçlı olarak 35 milyon Avro tutarında hibe yardımı sağlamış bulunmaktadır.

2000 yılı Marmara Depremi Acil Yardım ve Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında, Avrupa Yatırım Bankası tarafından 600 milyon Avro tutarında TERRA (Turkey Earthquake Relief and Rehabilitation Aid) başlığı altında bir kredi sağlanmıştır. TERRA 2000–2003 dönemini kapsamakta olup, kredinin 450 milyon Avro tutarındaki (TERRA 1) kısmı projeler için ayrılmıştır. 150'şer milyonluk iki dilime ait anlaşmalar, 9 Şubat ve 6 Kasım 2000'de imzalanmıştır. Söz konusu kredinin (TERRA 2) KOBİ desteği için tahsis edilen 150 milyon Avro tutarındaki kısmına ait anlaşmalar ise 21 Haziran 2000 ve 14 Aralık 2001'de imzalanmıştır (Gençkol, 2003).

6.2.1. Merkezi olmayan uygulama sistemi (DIS)

Türkiye 2001 yılından beri AB'den katılım öncesi destek almakta ve fonlar her yıl ulusal programlar kapsamında yıllık bazda programlanmaktadır. 2007 itibariyle Türkiye için bu katılım öncesi Mali Araç, hem aday hem de potansiyel

aday ülkeler için katılım öncesi destek sağlayan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile değiştirilmiştir (www.avrupa.info.tr).

Türkiye'ye yönelik mali yardımlar başlangıçta merkezi olarak Brüksel'den yönetilirken, yardımların artmasıyla bu durum faydalanıcı ülkenin daha fazla sorumluluk alarak yeni bir yönetim yapısıyla idaresini gerekli kılmıştır. Türkiye'nin katılım öncesi aşamada Topluluk desteğini yönetmesine imkan vermek üzere kurumsal çerçeveyi sağlaması için, 18 Temmuz 2001'de merkezi olmayan sistemin çeşitli fonksiyonlarını katılım öncesi strateji çerçevesinde yönetmek üzere belirlenen ulusal kurumlar için yasal ve idari dayanağı oluşturan ve böylece gerekli kurumların oluşturulmasına olanak sağlayan bir genelge yayınlanmıştır. 2003 yılında ise merkezi olmayan yönetim yapısı oluşturularak, Türkiye'de "Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi" kurulmuştur.

Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi tarafından yönetilecek katılım öncesi mali yardımların kullanımı; mali işbirliği programlaması kapsamında projelerin geliştirilmesi, ihale prosedürlerinin gerçekleştirilmesi ve değerlendirilmesi, sözleşmelerin hazırlanması, ödemelerin yapılması ve projelerin izlenmesi gibi bir dizi faaliyeti içermektedir (Ulucan, 2007: 7).

Böyle bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmasının nedenlerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- AB mali yardımlarının, kademeli bir geçiş süreciyle, AB Komisyonu yerine bizzat aday ülkeler tarafından programlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesini, kısaca yönlendirilmesini sağlamak,
- Aday ülkelerde, AB mali yardımlarının kullanımının ulusal bütçelerden farklı bir yapı içerisinde gerçekleşmesini sağlamak ve kullanım esaslarını farklılaştırmak,
- AB mali yardımlarının programlama, sözleşme hazırlama, ihale, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarının ve işlevlerinin birbirlerinden bağımsız birimler tarafından eşgüdümlü olarak yürütülmesini sağlamak.

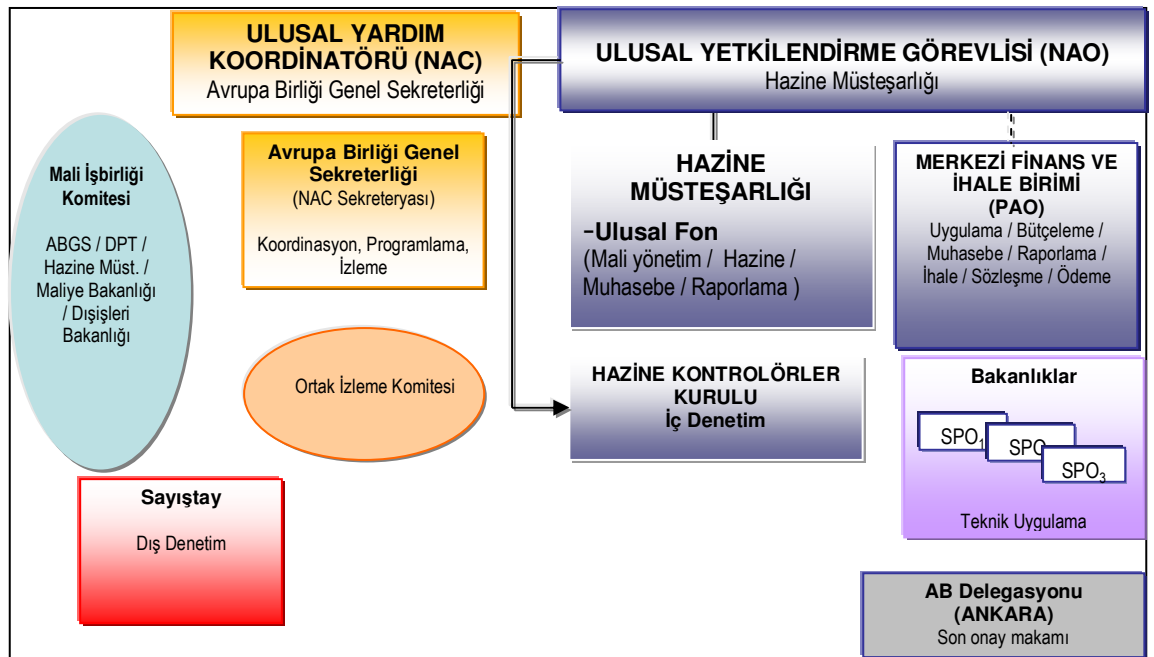
DIS, özünde, ihale, sözleşme ve ödeme aşamalarından oluşan proje yönetim sorumluluğunun Avrupa Komisyonu'nun denetimi altında ortak ülkelerdeki makamlara

aktarımı ile ilgilidir. Türkiye’de, 2001 yılında Türkiye’de bir DIS kurulması kararını takiben, sistemin tamamlayıcı bir parçasını oluşturan gerekli altyapılar oluşturulmuştur (Sarı, 2006).

DIS’in Türkiye’de yönetimi ve uygulanması için Türk makamlarınca oluşturulan ana unsurlar şunlardır:

- Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin (NAO) başkanlığında Ulusal Fon (NF),
- Ulusal Yardım Koordinatörü (NAC) ve Sekreterliği,
- Program Yetkilendirme Görevlisi (PAO) başkanlığındaki Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB),
- İlgili Bakanlıklardaki Kıdemli Program Görevlileri,
- Mali İşbirliği Komitesi (FCC).

Türkiye’de IPA öncesinde öngörülen bu yapılanma Şekil 2’de görülmektedir:



Şekil 2: IPA Öncesi DIS Yapılanması

Kaynak: www.avrupa.info.tr

Türkiye’de DIS sistemi kapsamında yönetilen AB mali kaynakları için Avrupa Komisyonu Delegasyonunun ön (ex-ante) onayı gerekmektedir. Üye ülkeler için ise EDIS (Extended Decentralised Implementation System) sistemi çerçevesinde Avrupa Komisyonunun onayına gerek kalmamaktadır.

Aday ülkelerde IPA’nın dört bileşeni için DIS sisteminin uygulanması öngörüldükten, IPARD kapsamında EDIS uygulaması başlayacağından, bu bileşen çerçevesinde EDIS’e uygun bir yapılanmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, yeni dönemde kırsal kalkınma alanında AB fonlarını aday ülkelerin kullanımına açacak olan IPARD, birçok yönden Türkiye için bir ilk olma özelliği taşımaktadır. Türkiye 1999 Helsinki Zirvesi ile aday ülke statüsü kazanmasına karşın, aday ülkelerin yararlanmış olduğu SAPARD Programı kapsamında yer alamamıştır. Bu nedenle IPARD ile Türkiye ilk kez AB fonlarından kırsal kalkınma alanındaki önceliklerine uygun projeleri uygulamaya geçirebilecektir (STB, 2005).

6.2.2. IPA kapsamında Türkiye’de oluşturulan kurumsal yapılanma

Türkiye’de IPA sonrasında DIS yapılanmasında değişikliğe gidilmiş ve görevlendirilen kurum ve otoriteler ile koordinasyon ve izleme komiteleri 11.07.2007 tarihli Taslak Başbakanlık Genelgesi’nde aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

Kurum ve Otoriteler:

1. Yetkili Akreditasyon Görevlisi (Competent Accrediting Officer - CAO):

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, ulusal yetkilendirme sürecinin izlenmesi ve ihtiyaç halinde gerekli tedbirlerin alınması hizmetlerini yürütmekten sorumlu Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan’dır.

2. Katılım Öncesi Mali İşbirliği Ulusal Koordinatörü (National IPA Co-ordinator -NIPAC): Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliğinin koordinasyonunu sağlayacak Katılım Öncesi Mali İşbirliği Ulusal Koordinatörlüğü görevi Avrupa Birliği Genel Sekreteri tarafından, sekreteryaya hizmetleri ise Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülecektir.

3. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer - NAO):

Avrupa Birliğinden sağlanacak fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemesinden sorumlu, ve aynı zamanda Ulusal Fon'un başkanı olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiştir.

4. Stratejik Koordinatör (Strategic Co-ordinator):

IPA Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşenleri kapsamındaki yardımların koordinasyonundan Stratejik Koordinatör sıfatı ile DPT Müsteşarı sorumlu olacaktır. Sekreteryaya hizmetleri DPT tarafından yürütülecektir.

5. Program Yetkilendirme Görevlisi (Programme Authorising Officer - PAO):

Katılım öncesi mali işbirliği kapsamındaki projelerin uygulanmasında, sağlam ve yeterli mali yönetimi sağlamakla görevlendirilen PAO, NIPAC'a danışılmak suretiyle NAO tarafından atanır.

6. Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB):

Yeni dönemde de mali işbirliği kapsamında projelerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, ödeme ve raporlama işlemleri MFİB tarafından yerine getirilecektir.

7. Program Otoritesi (PO - Operating Structure):

Stratejik Çerçeve Belgesinde yer alan stratejiler ile uyumlu olmak üzere ilgili operasyonel programların hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlardır. Söz konusu kurumlar, 2007–2009 dönemi için görevlendirilmiştir. Program otoritesi olarak belirlenen bu kurumlarda müsteşar yardımcısı veya kurum başkanı düzeyinde sorumlular belirlenecektir.

8. Kıdemli Program Görevlisi (Senior Programme Officer - SPO):

PAO'nun gözetimi altında esas itibarıyla projelerin teknik uygulamasından sorumlu olarak, yararlanıcı kuruluşlarda görevli personeldir. SPO'lar, proje hakkında yeterli bilgiye sahip uygun düzeyde yöneticiler arasından atanacaktır. Projeler kapsamında elde edilen faydanın azami düzeyde olması ve SPO'ların görev ve sorumluluklarını gereğince yerine getirebilmesi için, gerekli idari kapasite sağlanması ve en az 3

olmak üzere yeterli sayıda nitelikli personel ile desteklenmesi hususlarına azami önem verilecektir.

9. Denetim Otoritesi (Audit Authority-AA): Katılım öncesi mali işbirliğinin yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Denetim Otoritesi, sistemdeki tüm kurumlardan işlevsel olarak bağımsızdır ve hiçbir kurumda doğrudan veya dolaylı olarak görev alamaz.

Koordinasyon ve İzleme Komiteleri

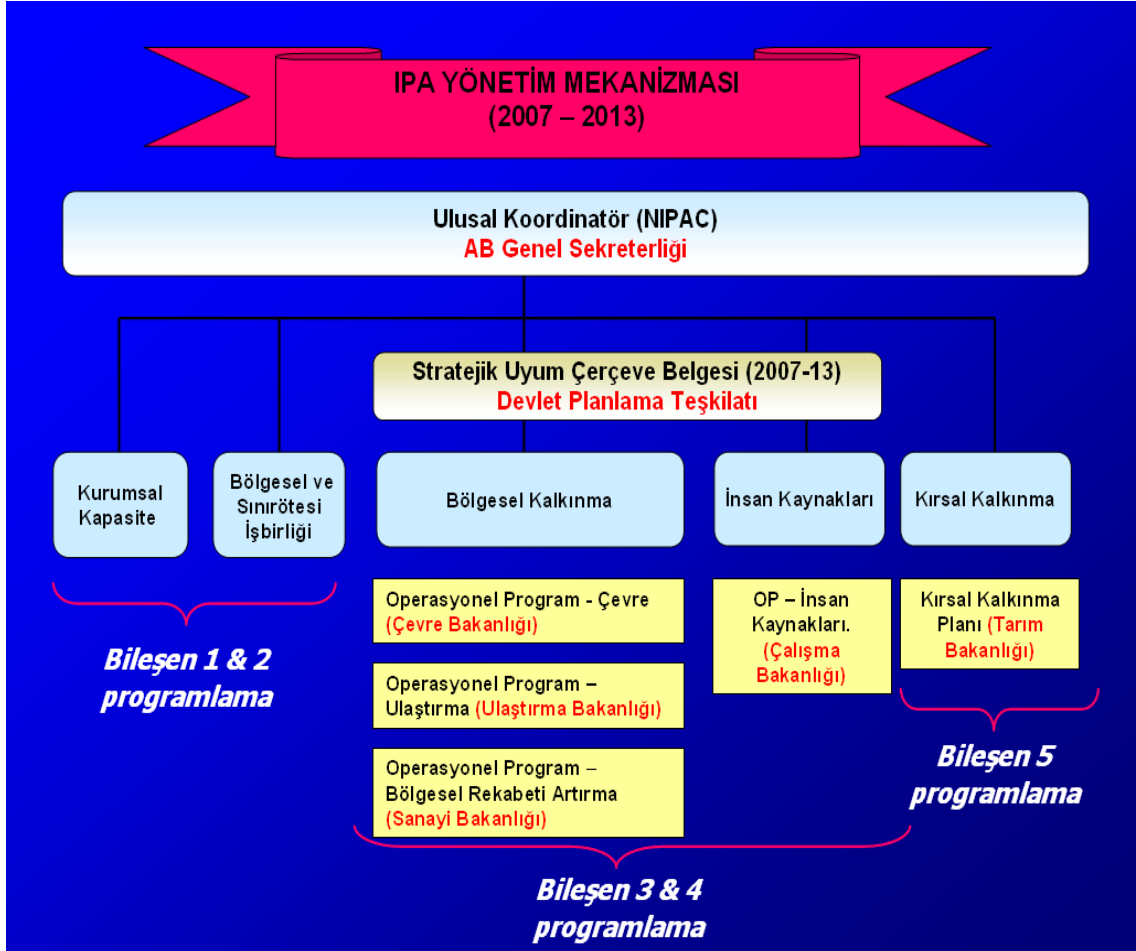
1. Mali İşbirliği Komitesi: Baş müzakereci başkanlığında, NIPAC, NAO, Stratejik Koordinatör, Dışişleri ve Maliye Bakanlığı Müsteşarlarından oluşur. Sekreteryası, NIPAC koordinasyonunda DPT ve Hazine Müsteşarlıkları ile Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları tarafından yürütülür.

2. Sektörel İzleme Komiteleri: IPA 1. ve 5. bileşenler için bileşen, 3. ve 4. bileşenler için her bir operasyonel program bazında bir izleme komitesi oluşturulmuştur. 2. bileşen kapsamında komşu ülkelerle yürütülen ortak programlarda ise oluşturulacak komitelere katılım sağlanacaktır. 5. bileşen kapsamında oluşturulan izleme komitesi de “Kırsal Kalkınma İzleme Komitesi”dir.

3. IPA İzleme Komitesi: NIPAC ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, NAO, PAO, Stratejik Koordinatör ve program otoritesi kurumların temsilcilerinden oluşur.

IPA’nın 3., 4. ve 5. bileşenleri çerçevesinde ülkemizde oluşturulacak kurumsal yapılanma üyelik sonrası AB Yapısal Fon mevzuatının uygulanması için gerekli olan yapıların oluşturulmasına temel teşkil edecektir.

IPA yönetim mekanizması Şekil 3'te görülmektedir:



Şekil 3: Türkiye’de IPA Yönetim Mekanizması

Kaynak: www.abgs.gov.tr

ABGS, IPA’nın tüm bileşenlerini koordine etmekten sorumlu Ulusal IPA Koordinatörü; DPT, IPA’nın 3. ve 4. bileşenleri çerçevesinde Stratejik Koordinatör görevini yürütmektedir. Hazine Müsteşarlığı, yardımın mali yönetiminden sorumlu Ulusal Fon görevini yürütürken; IPA’nın 3., 4. ve 5. bileşenleri ile ilgili Bakanlıklar olan Sanayi ve Ticaret, Çevre ve Orman, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ise Program Otoritesi görevini üstlenmişlerdir. Sistemin mali kontrol görevini Hazine Müsteşarlığı Kontrolörler Kurul Başkanlığı, projelerin mali uygulamasını ise Merkezi Finans ve İhale Birimi yerine getirmektedir.

6.3. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yapılan Çalışmalar

6.3.1. Kırsal kalkınma alanında AB'ye uyum kapsamındaki değişimler

Türkiye'de toplam istihdamda tarımın payı 2007 yılı itibarıyla %26,4 iken, tarımsal alan yaklaşık 26 milyon hektar düzeyindedir (TKB, 2008).

Üretim açığı ile kalite ve maliyet sorunları olan Türk tarımının verimliliği sınırlıdır. Çevre, kırsal kalkınma, işlevsellik temel özelliklerini taşıyan ve sürekli reforma tabi tutulan AB tarımsal yapısına uyum sağlaması için Türkiye'nin kalite ve verimlilik artışı ve maliyet düşüşü sağlayabilme konularında büyük ölçüde çaba sarf etmesi gerekmektedir.

Helsinki Zirvesi'nden bu yana 43. kez gerçekleştirilen Mayıs 2004 tarihli AB-Türkiye Ortaklık Konseyi toplantısında tarım ürünleri ticaretine ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır. Buna göre; 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi kararına atıfta bulunularak, Türkiye'nin AB'den canlı sığır ve sığır etine ithal izni vermeyişi belirtilmekte ve bu çerçevede, sığır eti ve diğer hayvansal ürünleri etkileyen ithalat yasağının hızla kaldırılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır (www.dtm.gov.tr). 2004 yılı İlerleme Raporu'na göre ise tarım başlığındaki müktesebata genel uyum, pek çok alanda tamamlanamayan iyileştirme çalışmaları ve mevzuat eksikliği dolayısıyla sınırlı bulunmuştur.

Tarım sektörünün başlıca önceliği, bir kırsal kalkınma stratejisinin uygulanmasıdır. Hayvan sağlığı, bitki sağlığı ve gıda konularında, müktesebatın aktarılması ve uygulanması da tam uyumu sağlamak için önemli ölçüde çabayı gerekli kılmaktadır. Hayvan hastalıklarının ortadan kaldırılması ile kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi için bir stratejinin oluşturulmasına özel önem verilmesi gerekmektedir.

Türkiye tarafından Temmuz 2003 tarihinde hazırlanarak yürürlüğe giren Ulusal Program'da tarım alanında yer verilen öncelikler kapsamında, yatay konulara ilişkin düzenlemelere uyum, veteriner mevzuatına uyum, bitki sağlığı mevzuatına uyum ve gerekli kurumsal kapasitenin oluşturulması, ulusal kırsal kalkınma ve

ormancılık stratejisinin oluşturulması, gıda güvenliği ve kontrolü, ortak piyasa düzenlerinin oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ile tarım piyasalarının daha etkin izlenmesi hususları yer almaktadır. Türkiye’de, Ulusal Program’daki bu öncelikler çerçevesinde, AB Ortak Tarım politikasına uyuma yönelik çalışmalar yürütülmektedir (www.avrupa.info.tr).

6.3.2. Avrupa Birliği’ne katılım süreci kapsamındaki düzenlemeler

3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönem sonunda, AB’ye üyelik hedefi doğrultusunda, Kopenhag siyasi kriterlerine uyum düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik kriterlere uyum sağlanması ve 35 fasıl altında toplanan AB müktesebatına ilişkin müzakerelerin sonuçlandırılarak katılım sürecinin tamamlanması amaçlanmaktadır (www.abgs.gov.tr).

AB’ye katılım süreci; hukukun üstünlüğü temelinde, uzun dönemli ve karşılıklı yarar ilkesi doğrultusunda, akılcı bir yaklaşım içinde yürütülecektir.

Katılım süreci, ülkemizin gelişmesinin hızlandığı ve hem ülke içinde hem de AB ortalamalarına göre gelişmişlik farklılıklarının azaldığı kapsamlı bir yenilenme ve reform sürecinin yaşanacağı bir dönem olarak değerlendirilmelidir. Bu sürecin sonunda, Türkiye; AB’nin ekonomik ve sosyal standartlarına yakınsama sağlamış olacaktır (DPT, 9.KKP, 2006).

8. Plan dönemi başında GSYİH içerisinde %14,8 olan tarımın payı, 2005 yılında %9,4’e gerilerken, tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı 2000 yılındaki %36 seviyesinden 2005 yılında %29,5 seviyesine inmiş ve 2007 yılında da %26,4’e düşmüştür.

Tarımsal işletmelerde genel olarak hayvancılık ve bitkisel üretim bir arada yapılmakta olup, işletmelerin küçük ölçekli ve çok parçalı yapıda olması verimliliğin düşük seviyelerde kalmasına yol açmaktadır. 2001 yılında çıkarılan 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun miras hukukuna ilişkin hükümleri, yeterli tarımsal varlığa sahip

olmayan tarımsal işletmelerin paylaşırma dışında bırakılması konusunu dzenlemiş ve arazi parçalılığı sorununun daha da ağırlaşmasını engellemiştir.

2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün (KHGM) kapatılması, arazi toplulaştırma, drenaj, toprak muhafaza, gölet, yeraltı suyu ve yerüstü suyu sulaması yatırımlarının yürütülmesi konusunda ilave önlemler alınması ihtiyaını ortaya çıkarmıştır. (www.zmo.org.tr)

2002 yılından bu yana fiyat desteği yerine uygulanmakta olan Doğrudan Gelir Desteği demeleri ile üretici gelirlerinde belirli bir istikrar sağlanması amaçlanmıştır. 2004 yılında Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile “Tarım Stratejisi 2006–2010” belgesi kabul edilmiştir. Bu doğrultuda 2006 yılında çıkarılan 5488 sayılı Tarım Kanunu ile üreticiler için üretim planlaması yapabilmelerini sağlayacak öngörülebilir ve istikrarlı bir ortam oluşturulması amaçlanmaktadır. Üretici ve üretim düzeyini risklere karşı korumak amacıyla 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu 2005 yılında çıkarılmıştır. Piyasaların oluşması ve risk yönetimine katkı sağlamayı amaçlayan Tarım rnlerinde Lisanslı Depoculuk Kanunu da 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasal altyapısı 2004 yılında Organik Tarım Kanunu ile oluşturulmuş olan organik tarım üretimi hızla artmaktadır. Ayrıca, yeni bitki çeşitlerinin geliştirilmesi, bu bitkiler ile bunların ıslahı haklarının korunması amacıyla 2004 yılında Yeni Bitki eşitlerine Ait Islahı Haklarının Korunmasına ilişkin Kanun çıkarılmıştır. Üreticilerin örgütlenmesinin geliştirilmesi amacıyla da 5200 sayılı Tarımsal retici Birlikleri Kanunu 2004 yılında yürürlüğe girmiş ancak henüz üreticilerin değişik amaçlara uygun şekillerde örgütlenmelerini destekleyici bir ereve oluşturulamamıştır (www.tarim.gov.tr).

Kurum içi ve kurumlar arası eşgüdüm eksikliği ile kurumsal kapasite yetersizliği gibi nedenler hayvan ve bitki sağlığı ile gıda güvenliği politikalarının uygulanmasında sorunlara yol açmaktadır. Bu kapsamda, yem ve gıda mevzuatını bir arada ele alan gelişmelere paralel olarak AB’deki hayvan sağlığı ve zabıtası ile yem, zirai mücadele ve karantina ile gıda konularındaki mevzuatın bütüncül bir şekilde ele alınması önem taşımaktadır. (DPT, 9.KKP, 2006).

Türkiye ile 27 üyeli AB tarıma ilişkin bazı temel göstergeler açısından Çizelge 7’de karşılaştırılmaktadır:

Çizelge 7. Tarımsal Veriler Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması

	Türkiye	AB-27	AB-25
Toplam nüfus (milyon)	72,3	558,8	-
Tarımsal nüfus (milyon)	20,4	31	-
Tarımsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı (%)	26,4	5	-
Ekilebilen tarımsal arazi miktarı (milyon ha)	26,6	182,1	-
Tarımsal işletme sayısı (milyon adet)	3,1	15,1	-
İşletme büyüklüğü (ha)	6,1	17,5	-
Tarımsal GSMH (milyon \$)	38.000	181.916	-
Tarımın toplam GSMH’ye oranı (%)	10,3	1,6	-
Tarımda istihdam (milyon kişi)	6,532	12,996	-
Toplam istihdamda tarımın payı (%)	26,6	-	5
Tarımda kişi başı GSMH (\$)	1.681	-	9.286
Tarımsal ihracat miktarı (milyon \$)	9.771	-	83.681
Tarımsal ithalat miktarı (milyon \$)	6.410	-	112.613
İhracatta tarımın payı (%)	11	-	6,3
İthalatta tarımın payı (%)	5,5	-	7,7
Tarımsal destek miktarı (milyar \$)	4,744	-	-
Çiftçi başına tarımsal destek (\$)	280	-	-
Tarımsal harcamaların bütçedeki payı (%)	2,5	-	40

Kaynak: FAO 2004 Statistical Year Book; Eurostat 2004 Statistical Year Book, TÜİK, TKB 2008.

Çizelge 7’ye göre, 2007 yılı itibarıyla 27 üyeli AB’nin toplam nüfusu 558,8 milyon kişi iken Türkiye’nin nüfusu 72,3 milyon kişidir. Buna karşılık AB’nin tarımsal nüfusu 31 milyon kişi iken, Türkiye’nin tarımsal nüfusu 20,4 milyon kişidir. Tarımsal nüfusun, toplam nüfus içindeki payı Türkiye’de %26,4 iken AB’de sadece %5’tir. Türkiye’de tarımsal GSMH, 38.000 milyon Dolar iken AB’de 181.916 milyon Dolar olup, tarımın toplam GSMH’ye oranı ise sırasıyla % 10,3 ve %1,6’dır. Ayrıca tarımsal işletme büyüklüğü, tarımda kişi başına düşen GSMH ve tarımsal harcamaların bütçedeki payı alanlarında da Türkiye ile AB arasında oldukça büyük farklılık vardır. Sonuç olarak Türkiye’nin tarım yapısı hem AB-25 hem de AB-27 ile

karşılaştırıldığında nüfusun büyük bir kısmının geçimini sağladığı ancak GSMH'ye katkısı ve bütçe içindeki payı düşük olan, geliştirilmesi ve modernleştirilmesi gereken bir sektör yapısı ortaya koymaktadır.

6.4. 2007-2013 AB Mali Perspektifinde “Kırsal Kalkınma için Katılım Öncesi Araç” IPARD

6.4.1. IPARD’a ilişkin uygulama esasları

IPA-Kırsal Kalkınma bileşeni (IPARD) daha önce aday ülkeler için oluşturulan Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı-SAPARD ile ilkeler ve uygulama açısından büyük benzerlikler taşımaktadır. Bu bileşenin temel amacı, Ortak Tarım Politikası ile ilgili müktesebatın uygulanmasına yardımcı olmak ve aday ülkelerde tarım sektörü ve kırsal alanların sürdürülebilir biçimde adaptasyonu için bazı önceliklere ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır. Bu bağlamda desteklenecek faaliyetlerde öncelik; pazar verimliliği, kalite ve sağlık standartlarının iyileştirilmesi ve kırsal alanlarda yeni istihdam yaratılması konularına verilmektedir.

IPA'nın diğer bileşenlerinden farklı olarak, IPARD ile fonların tüm mali kontrolü aday ülkeye devretmekte, yani Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS) getirilmektedir. 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 (Ulucan, 2007: 28).

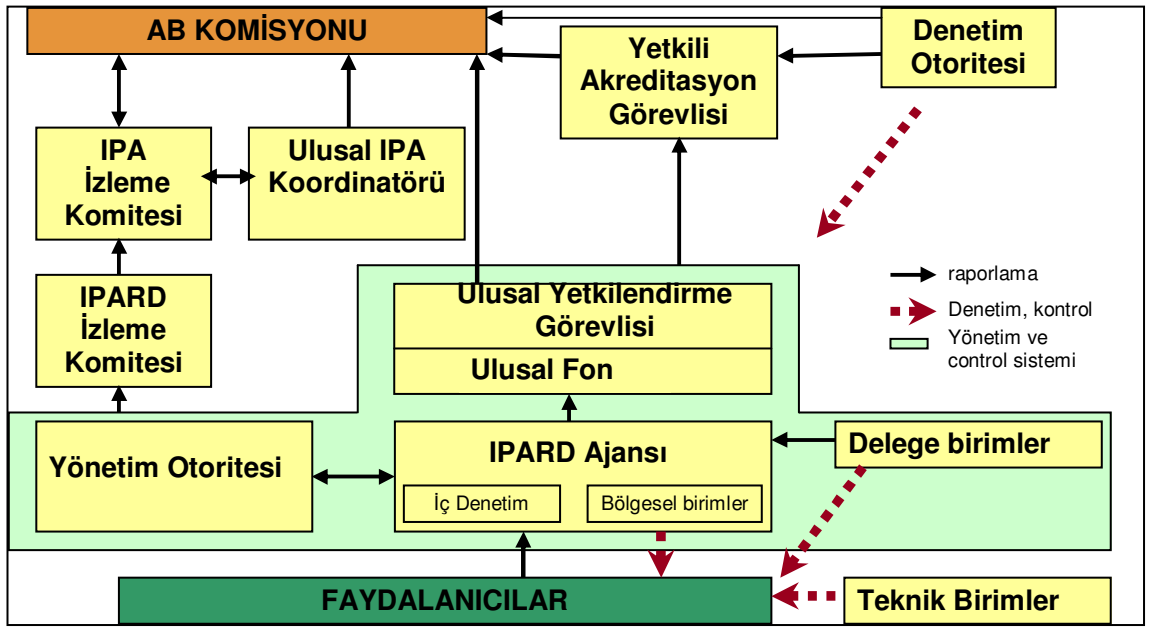
Bütün bunlar, IPARD ile ilgili farklı bir uygulama ve programlama mekanizması ortaya koymaktadır:

- Programlama kapsamında fonların hangi faaliyetlere (tedbirler) yönelik projeler için, hangi koşullarda kullanılabileceğini gösteren bir Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması ve planın AB Komisyonu ile müzakere edilerek onaylanması,
- Uygulama mekanizması için öncelikle bir IPA Kırsal Kalkınma (IPARD) Ajansının kurulması, Ajansın planda öngörülen tedbirlerin her biri için ayrı ayrı

olmak üzere akredite edilmesi ve projelere desteklerin verilmeye başlanabilmesi için ilgili tedbirle ilgili Komisyon tarafından yönetim devrinin gerçekleştirilmesi,

- IPA'nın diğer bileşenlerinde ilgili diğer idari yapılar oluşturulana kadar, Merkezi Finans ve İhale Birimi aracılığıyla fonların kullanılması mümkün iken, IPARD kaynaklarının kullanılması için fonların yönetiminin IPARD Ajansına devrine yönelik kararın alınmış olması gerekmektedir.

IPARD Yapısı, Şekil 4'te verilmiştir:



Şekil 4: IPARD Yapısı

Kaynak: www.sanayi.gov.tr

Yukarıda bahsedilen programlama ve uygulama mekanizmasına yönelik düzenlemeler tamamlanmadan bu devir kararı alınamadığından, kırsal kalkınma projeleri için herhangi bir kaynak kullanılması mümkün olamamaktadır (Sarı, 2006).

6.4.2. IPARD kapsamında Türkiye’de yürütülen çalışmalar

IPARD için Türkiye’deki hazırlıkların geldiği aşamayı değerlendirmek için, öncelikle IPARD fonlarına yönelik temel referans dokümanı olan ve 2007 – 2013 dönemi için ilk kez hazırlanacak olan IPARD Planı’na temel oluşturacak AB ve

Türkiye kırsal kalkınma önceliklerini içeren strateji belgelerini değerlendirmek gereklidir. Kopenhag Kriterleri ve müktesebata uyum için üyelik sürecinde AB Komisyonunun, Türkiye'den gerçekleştirmesini beklediği kısa ve orta vadeli öncelikler 2003 ve 2006 yıllarında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) açıkça ifade edilmektedir. 2003 yılı KOB'da tarım başlığı altında yer alan kırsal kalkınma ile ilgili kısa vadeli öncelikler içerisinde, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin hazırlanması ve orta vadeli öncelikler arasında da birliğin kırsal kalkınma politikasını uygulamaya yönelik gerekli kurumsal yapıların oluşturulması yer almaktadır. Buna paralel olarak, KOB'a cevaben Türkiye'nin 2003 yılında hazırladığı Ulusal Program'da ise AB müktesebatına uyum sağlanması için öngörülen ulusal öncelikler, mevzuat değişiklikleri ve düzenlemeler arasında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin hazırlanması ve kırsal kalkınma politikasını uygulamaya yönelik gerekli kurumsal yapıların kurulması ile ilgili taahhütler yer almıştır (www.abgs.gov.tr).

Kısa vadeli öncelik olarak belirlenen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin hazırlanması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve DPT'nin koordinasyonunda ilgili kurumlarla işbirliği halinde yerine getirilmiştir. Stratejide, kırsal kesimin yaşadıkları yörelerde kalıcı iş imkanlarına ve yüksek yaşam standartlarına ulaşabilmesi için temel vurgu, yerel öz kaynaklara dayanmasına ve doğal ve kültürel varlıkların korunmasına yöneltilmiştir. Bu Strateji, kırsal kalkınma amacıyla kullanılacak olan ulusal, uluslararası ve AB kaynaklı fonlar için temel referans belgelerinden biri olmak üzere hazırlanmıştır. Bu yönüyle Strateji, bir sonraki aşamada hazırlanacak Ulusal Kırsal Kalkınma Planı'na ve 2007–2013 dönemi IPARD Planına temel teşkil etmektedir. (Dıraor, 2008: 91).

2006 yılı KOB tarım ve kırsal kalkınma başlığında ise Birliğin kırsal kalkınma politikası araçlarını uygulamaya yönelik olarak Türkiye'nin gerekli mevzuat ve kurumsal yapılanmayı oluşturması gerekliliğine yapılan vurgu kısa vadeli öncelik olarak yinelenmektedir. Bu yönüyle IPARD fonları için IPARD Planı ve IPARD Ajansı başta olmak üzere kurumsal yapılanma ile ilgili çalışmalar öncelik kazanmaktadır (www.tarim.gov.tr).

2006 yılında yayınlanan KOB'da Türkiye için, tarımsal ve kırsal kalkınma politikası alanında özellikle arazi parsel tanımlama sistemi, gıda güvenliği, veterinerlik, entegre yönetim ve kontrol sisteminin kurulması ve IPARD Planı'nın uygulanması için gerekli idari yapının oluşturulması öncelik olarak belirlenmiştir. Benzer bir yaklaşımla, Türkiye için 2005 Yılı İlerleme Raporu, fonlar için bir Ödeme Ajansı (IPARD Ajansı) ve entegre idare ve kontrol sistemi kurulması, kırsal kalkınma tedbirlerinin uygulanması için kapasitenin artırılması, çiftçilerin ve ekilen arazilerin kayıtlarının tamamlanması ve TKB'nin idari kapasitesinin iyileştirilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu konularda Türkiye'de önemli gelişmelerin olduğu görülmektedir. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun (TKDK) kurulmasına ilişkin Kanunun 18 Mayıs 2007 tarihli ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile birlikte, Türkiye'de IPARD fonları için bir Uygulama ve Ödeme Ajansı oluşturulması yönündeki girişimler hukuki bir zemin kazanmıştır. Ayrıca AB-Türkiye Mali İşbirliği Programlaması kapsamında Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin kurulması için hazırlanan proje kapsamında pilot düzeyde çalışmalar yürütülmektedir. Program Otoritesi olan TKB'nin IPARD Planı'nı hazırlaması ve IPARD Ajansının kurulması çalışmalarını yönlendirmek amacıyla iki çalışma grubu oluşturulmuştur. Yapılan çalışmalarda, IPARD Planı'nın AB'deki kırsal kalkınma anlayışına uygun olarak hazırlanması ile fonun yönetim, uygulama, izleme ve kontrol yapılarının AB kurallarına uyumlu olarak ve zaman sınırlılığı da dikkate alınarak hayata geçirilmesi öncelikli konular olmuştur (Dıraor, 2008: 93).

Ayrıca merkezi olmayan uygulama sistemine ilişkin düzenlemeler kapsamında, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliğine yönelik yeni yapılanmaya ilişkin hukuki altyapıyı oluşturan ve Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonu kuran Mutabakat Zabitleri 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanmıştır. Söz konusu belgeler 30 Ocak 2003 tarihinde TBMM tarafından onaylanmış ve 4 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (www.avrupa.info.tr).

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi AB mali yardımlarının kullanımında Türkiye'ye çok önemli sorumluluklar yüklediği için, sistemin tam anlamıyla işler

hale gelmesi konuyla ilgili tüm kurum ve kuruluşlarımızın yoğun çalışmalar yaptığı uzun bir süreci gerektirmiştir. Sonuç olarak, Avrupa Komisyonu yürüttüğü detaylı incelemeler ışığında, oluşturulan mekanizmanın gerekli şartları taşıdığına ilişkin kararını 8 Ekim 2003 tarihinde vermiş ve bu tarihten itibaren mali yardımlar kapsamındaki projelerin fiili uygulaması başlamıştır (www.abgs.gov.tr).

21.11.2007 tarihli ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/30 sayılı AB'den Sağlanan Fonların Yönetimine ilişkin Başbakanlık Genelgesinde ise görev tanımı yapılan bir diğer kilit aktör, Denetim Otoritesidir. Söz konusu Genelge ile IPA kapsamında Denetim Otoritesi görevini yürütmek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu (HKK) görevlendirilmiştir. HKK, 1. aşama akreditasyon sürecinde, NAO ve UF'nin IPA kapsamındaki görevleri için kurumsal kapasitelerinin yeterli olup olmadığını CAO tarafından yapılan yetkilendirme aracılığıyla değerlendirecektir. CAO'nun, NAO ve UF'ye yönelik vereceği akreditasyon kararı ile başlayan 2. aşama akreditasyon sürecinde ise; Program Otoritesi olarak belirlenen TKB'nin ve IPARD Ajansı görevini yürütecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun kurumsal kapasitesi değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Her iki akreditasyon aşamasında da bağımsız bir denetim kuruluşu tarafından, akreditasyona tabi tüm kuruluşların kurumsal kapasitelerinin ön değerlendirmesi yapılacaktır. IPA kapsamında Denetim Otoritesi olarak belirlenen HKK, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin ve kurallara uygun bir biçimde işleyişini denetlemekten sorumludur (Dıraor, 2008: 151).

Bu yeni dönemde AB mali işbirliği kapsamındaki fonların daha etkin kullanılması için, mevcut kurumsal yapının gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmesi ve kurumların çalışmalarına esas teşkil edecek usul ve esasların belirlenmesi amacıyla ayrıca 21.11.2007 ve 2007/30 sayılı Genelge'den daha önce, 11.07.2007 tarihinde taslak bir Başbakanlık Genelgesi oluşturulmuştur. Bu taslak genelge çerçevesinde Kurumsal Yetki ve Sorumluluklar ile Koordinasyon ve İzleme Komiteleri belirlenmektedir. Genelge henüz yayımlanmamış olmakla birlikte, taslakta konu edilen kurum ve otoriteler resmi olarak sorumluluklarını yürütmeye başlamıştır.

6.5. IPARD Kapsamında Kurumsal Uyum, IPARD Programı ve IPARD Ajansı

6.5.1. IPARD programı

2007–2013 döneminde, SAPARD Planı ile benzer yapıda destek verilmesi öngörülen dokuz tedbir için, fonların aktarılacağı sektörlerin ve kırsal hedef kitlenin tanımlandığı, Topluluk, özel sektör ve kamudan aktarılacak kaynakların bütçe dağılımının tedbir bazında açıklandığı ve öncelikli tedbirlerin belirlendiği yedi yıllık bir IPARD Planının hazırlanması gerekmektedir (Dıraor, 2008: 94).

IPARD Programının temel amacı; AB Ortak Tarım Politikasıyla ilgili müktesebatın hazırlanmasına ve aday ülkelerdeki tarım sektörü ile kırsal alanların sürdürülebilir bir biçimde adaptasyonu için bazı önceliklerin gerçekleştirilmesine ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır. Bu bağlamda desteklenecek tedbirlerde öncelik; pazar verimliliği, kalite ve sağlık standartlarının iyileştirilmesi ile kırsal alanlarda yeni istihdam oluşturulması gibi konulara verilmektedir (www.abgs.gov.tr).

IPARD, IPA içerisindeki diğer bileşenlerden farklı olarak, fonların tüm mali kontrolünü aday ülkeye devrettiğinden, IPARD Bileşeninin Programlama Mekanizması kapsamında, aday ülkelerin kendi tarım sektörü ve kırsal alanların ihtiyaçları çerçevesinde Kırsal Kalkınma Planı hazırlamaları gerekmektedir. Bu Plan içerisinde IPARD kapsamında öncelikli tedbirler seçilerek, bu kapsamda desteklenebilecek projelere ilişkin her türlü detaya yer verilmesi önem taşımaktadır.

Hazırlanacak planda sektör analizi esas alınarak hangi alt sektörlerle öncelik verileceği, bu sektörlerde hangi faaliyetlerin/tedbirlerin ele alınacağı, bu faaliyetlere yönelik projeleri gerçekleştireceklerin kimler olacağı, projelerdeki hangi tür harcamaların uygun olduğu, bunların seçim kriterlerinin neler olacağı gibi ayrıntılı hükümler ile uygulama mekanizmalarına yer verilmesi gerekmektedir. Plan daha sonra bağımsız kişiler tarafından ön değerlendirmeye tabi tutulup, onların tavsiyeleri doğrultusunda son şekli verildikten sonra, Komisyonla müzakere edilerek “program” adını almakta ve uygulamaya esas belge niteliği kazanmaktadır (Ulucan, 2007: 31).

Daha önce Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri tarafından SAPARD kapsamında hazırlanmış olan kırsal kalkınma planları, “SAPARD Planı” olarak adlandırılmıştır. Ancak, 2006’nın sonunda SAPARD sona ermiş ve IPARD yürürlüğe girmiştir. SAPARD katılım öncesi yardımından, IPARD’a geçişin nedeni; programı daha basite indirmek ve takibini ve uygulamasını daha da kolaylaştırmaktır. Genel kural olarak AB Komisyonu, aday ülkelerin seçebileceği tedbirleri belirler ve bir tüzük yayımlayarak duyurur. Aday ülke de AB Komisyonu tarafından belirlenen tedbirler arasından kendi ülke yapısına en uygun olanları seçer ve hazırlayacağı Kırsal Kalkınma Planına koyar. Bu çerçevede, AB Komisyonu SAPARD kapsamında 15 tedbir belirlemişken IPARD için bu sayı sadece 9 tedbir olarak kalmıştır. Bu tedbirler Çizelge 7’de gösterilmektedir:

Çizelge 8. SAPARD ve IPARD Tedbirleri Karşılaştırması

SAPARD TEDBİRLERİ	IPARD TEDBİRLERİ
1. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumlarının iyileştirilmesi için çiftlik yatırımları	1. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumlarının iyileştirilmesi için çiftlik yatırımları
2. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumlarının iyileştirilmesi için tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik yatırımlar	2. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumlarının iyileştirilmesi için tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik yatırımlar
3. Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi	3. Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi
4. Kırsal ekonomik tedbirlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi	4. Kırsal ekonomik tedbirlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi
5. Hayvan-bitki sağlığı ve gıda maddeleri kalitesini geliştirmek ve tüketicinin korunmasını iyileştirmek	5. Üretici grupları
6. Çevreyi ve kırsal alanı korumak için geliştirilen tarımsal üretim metotları	6. Tarım-çevre ve hayvan refahı programları (pilot düzeyde)
7. Çiftlik geliştirme, kurma ve çiftlik yönetim servisi kurulması	7. Yerel ortaklıklar yoluyla yerel kırsal kalkınma stratejilerinin ortaya konulması ve uygulanması için kırsal toplulukların hazırlanması (pilot düzeyde)
8. Üretici grupları	8. Eğitim
9. Köylerin yenilenmesi, geliştirilmesi ve kırsal mirasın korunması	9. Teknik yardım
10. Arazi iyileştirme ve yeniden parselleme	-
11. Arazi kayıtlarının kurulması ve güncellenmesi	-
12. Mesleki eğitimin iyileştirilmesi	-
13. Tarımsal su kaynaklarının yönetimi	-
14. Ormancılık, tarımsal alanların ormanlaştırılması, özel sektörün elinde bulunan ormanlık alanlara yatırım ve orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması	-
15. 1268/1999 numaralı tüzük ile getirilen önlemler için teknik yardım	-

Kaynak: Turhan; Akdağ, 2006.

AB tarafından IPARD kapsamında aday ülkeler için 3 öncelik ve bu 3 önceliğin altında 9 adet tedbir belirlenmiş olup, her ülkenin kendi koşullarına göre uygun tedbirleri seçmesi ve seçilen bu tedbirler temelinde planlarını hazırlamaları öngörülmektedir.

Bu öncelik ve tedbirler şunlardır:

Öncelik 1- Pazar etkinliğinin geliştirilmesi ve Topluluk standartlarının uygulanması

- AB standartlarına yükseltilmesi ve yeniden yapılandırılması için tarımsal işletmelere yatırım
- AB standartlarına yükseltilmesi ve yeniden yapılandırılması için tarım ve su ürünleri işleme ve pazarlama tesislerine yatırımlar
- Üretici gruplarının kurulmasına destek

Öncelik 2- Tarımsal çevre tedbirlerinin uygulanması için hazırlayıcı faaliyetler ve LEADER yaklaşımı

- Çevreye ve kırsal kesime ilişkin faaliyetlerin uygulanması için hazırlık
- Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin uygulanması ve hazırlık

Öncelik 3- Kırsal ekonominin geliştirilmesi

- Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi
- Kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi
- Eğitim
- Teknik yardım (Turhan; Akdağ, 2006).

IPARD uygulanmasının, SAPARD uygulaması ile çok benzer bir yapıda olması beklendiğinden, öngörülen yapı çerçevesinde planı hazırlamak ve Komisyonla müzakere etmekten sorumlu bir Yönetim Otoritesinin belirlenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda, Yönetim Otoritesi aşağıdaki görevleri yürütür:

- IPARD Programı taslağını oluşturmak,

- IPARD Programı kapsamındaki kriterlere ve mekanizmalara uygun olarn faaliyetlerin onaylanması ve finanse edilmesini sağlamak,
- IPARD Programını izlemek ve gerekli dokümanları sağlayarak IPARD İzleme Komitesinin çalışmasına yardımcı olmak,
- Sektörel yıllık ve son uygulama raporlarını, IPARD Ajansının görüşünü aldıktan ve IPARD İzleme Komitesinin incelemesinden geçtikten sonra Komisyona, NIPAC ve NAO'ya sunmak,
- Raporlama ve bilgi sistemini kurmak, sürdürmek ve güncellemek (www.europa.eu.int).

IPARD Ajansı tarafından üstlenilmediği durumlarda, Yönetim Otoritesi IPARD Programının ilerlemesine ilişkin mali ve istatistiki bilgileri bir araya getirecek bir sistem kurar ve bu verileri IPARD İzleme Komitesine ve Komisyona gönderir. Yönetim Otoritesi, IPARD Programı ile ilgili değişiklik önerilerini IPARD Ajansı ile görüştüktan ve IPARD İzleme Komitesinin onayını aldıktan sonra Komisyon'a ve NIPAC'a sunar. IPARD Programında değişiklik yapılmasına ilişkin Komisyon kararı verildikten sonra, bu değişiklikler konusunda ilgili birim ve otoriteleri bilgilendirme görevi Yönetim Otoritesine aittir. Yönetim Otoritesi her yıl, IPARD Programı ve sonuçları ile ilgili olarak AB'nin oynadığı rol konusunda halkı bilgilendirmeye yönelik girişimler konusunda, IPARD İzleme Komitesinden de tavsiye alarak Komisyonu bilgilendirir ve Komisyonun görüşünü alır. IPARD Programı değerlendirmelerinin zamanında ve genel izleme ve değerlendirme çerçevesine uyumlu olarak yapılmasını, ilgili ulusal otoritelere ve Komisyona bu değerlendirmelerin gönderilmesini temin eder. Tanıtımların AB'nin bu konuda aday ülkeler için öngördüğü kurallara uygun olarak yapılmasını sağlar.

Yönetim Otoritesinin görevlerinden bazılarının başka birimlere delege edilmesi durumunda, bu görevlerin etkin ve doğru bir şekilde yerine getirilmesinden yine Yönetim Otoritesi sorumlu olacaktır.

Programın izlenmesi için ayrıca Tarım ve Köyışleri Bakanlığı başkanlığında, bir İzleme Komitesi kurulması gerekmektedir. NIPAC, NAO, DPT Müsteşarlığı gibi ilgili 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 (Ulucan, 2007: 32).

Bu bağlamda İzleme Komitesi şu görevleri yürütür:

- Her bir tedbire yönelik seçim kriterlerini gözden geçirir ve onaylar,
- Belirlenen hedefler doğrultusunda ilerlemeleri izler,
- Farklı tedbirler için belirlenen hedeflere ulaşılması öncelikli amaç 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.

6.5.2. Türkiye’deki IPARD programı hazırlanması çalışmaları

Kırsal kalkınma Planına (2007–2013) temel teşkil edecek; Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi; 25.01.2006 tarihli ve 2006/1 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilmiş ve 04.02.2006 tarihli ve 26070 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi, iç kaynaklar, 2007 yılından sonra sağlanacak AB kırsal kalkınma fonları ve diğer dış kaynaklı fonların kullanımına çerçeve oluşturmaktadır (Can, 2007: 67).

IPARD Planı oldukça detaylı analizlere dayanarak hazırlanmıştır. Kırsal kalkınmanın çok aktörlü bir alan olmasından hareketle, hazırlık çalışmalarının kurumlar arası diyalog ve işbirliği ortamında yürütülmesi bir zorunluluk teşkil etmiş ve bu amaçla, konu ile ilgili kurumların katılımıyla TKB koordinasyonunda bir Plan Hazırlık Çalışma Grubu oluşturulmuştur.

AB Kırsal Kalkınma Politikasına uyum çalışmalarına destek sağlamak üzere, AB Mali İşbirliği 2004 Yılı Programlamasında kabul edilen “AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanmasına Hazırlık” başlıklı projenin bir bileşeni olarak “Kırsal

Kalkınma Planının Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi” tasarlanmıştır. Proje ile Program Otoritesi olarak görev yapacak olan TKB’nin ve ilgili kurumların kırsal kalkınma konusunda kurumsal kapasiteleri değerlendirilerek, planın uygulanması ve izlenmesi için gerekli çalışmaların yapılması; ekipman, insan kaynağı, bilgisayar altyapısı ihtiyacının tespiti, planın uygulanması için gerekli yönetmeliklerin hazırlanması ve AB mevzuatı ile uyumlaştırılması ile kırsal kalkınma tedbirlerine ilişkin kamuoyu bilgilendirme çalışmaları ve uygulama rehberleri hazırlanması sağlanmıştır. (Dıraor, 2008: 95)

Eşleştirme (Twinning) ortağı olarak Hollanda-Avusturya konsorsiyumunun seçildiği proje, 16 Şubat 2006 tarihi itibarıyla faaliyete geçmiş ve 13 ay sonra Mart 2007’de beklenen çıktılar elde edilmiş olarak tamamlanmıştır. Kırsal Kalkınma Planının hazırlığı da bu proje ile ilişkilendirilmiştir. Bu yönüyle teknik yardım ekibi, IPARD bileşeni ile ilgili ulusal bazda yürütülen çalışmaları hızlandırıcı bir etki yaratmıştır.

IPARD Planının nihai hali 2007 yılı Kasım ayında Avrupa Komisyonuna iletilmiş olup, 19 Aralık 2007 tarihinde Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Komitesi’nde görüşülerek kabul edilmiş ve 25 Şubat 2008 tarihinde resmen kabul edilerek, Ülkemiz tarafından uygulanacak olan “IPARD Programı” şeklini almıştır.

6.5.3. IPARD Ajansı

Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamında aday ülkelerin kendi idari kapasitelerini geliştirmesi beklenmekte ve bu kapsamda programın yönetimi ve kontrolünün ilgili ülkenin sorumluluğunda kurulmuş bir ödeme ajansı tarafından yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda kırsal kalkınma için ayrılacak fonların kullanılması için bir IPARD ajansı kurulması zorunludur.

IPARD Ajansının uygulama ve ödeme olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır. Ancak bu iki temel görevin dışında, Ajansın iç denetimini gerçekleştirmek üzere, tüm birimlerden bağımsız ve doğrudan Ajansın Başkanına bağlı bir iç denetim birimi oluşturulması gereklidir. Bu hizmetin veya eşdeğer

prosedürün amacı, kurumun iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde çalışmasının sağlanmasıdır. İç Denetim Birimi, yukarıda da belirtildiği gibi, Ajansın diğer birimlerinden bağımsız olacak ve doğrudan Başkana rapor verecektir. Kuruluşun en önemli görevlerinin başında iç denetim gelmektedir. Bu bağlamda, kabul edilen prosedürler, yeterli ve AB düzenlemeleriyle uyum sağlayacak düzeyde olmalıdır. Muhasebe işlemi doğru olarak ve zamanında yapılmalıdır. İç denetim, uluslararası standartlara göre yürütülmelidir. Raporlanan denetim sonuçları, iç kontrolün bir parçası olan iç denetimin etkililiğini göstermek için Denetim Otoritesi ve AB görevlilerine de sunulur. Tam olarak çalışan bir İç Denetim Birimi, IPARD Ajansının akreditasyonu için zorunluluk taşımaktadır. (Ulucan, 2007: 33).

Sektörel Anlaşma ile IPARD kapsamındaki kurum, otorite ve birimler için belirlenen fonksiyonlar Çizelge 8’de görülmektedir:

Çizelge 9. IPARD Kapsamındaki Kurum, Otorite ve Birimlerin Fonksiyon Dağılımı

Genel Fonksiyonlar	Özel Fonksiyonlar	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi	Ulusal Fon	Uygulama Birimleri	
				IPARD Ajansı	Yönetim Otoritesi
Yönetim Fonksiyonları	İzleme				*
	Değerlendirme				*
	Raporlama				*
	Koordinasyon				*
Ödeme Fonksiyonları	Tahakkuk ve taahhütlerin kontrolü			*	
	Tahakkuk ve ödemelerin kontrolü		*	*	
	Ödemelerin gerçekleştirilmesi			*	
	Taahhüt ve ödemelerin muhasebesi		*	*	
	Hazine		*		
Uygulama Fonksiyonları	Seçim			*	
	Tanıtım			*	*
	Teminat	*			

Kaynak: IPARD Sektörel Anlaşma Taslağı, 2008.

Bu çerçevede, IPARD Ajansı aşağıdaki uygulama ve ödeme görevlerini yerine getirmektedir:

- İhale, sözleşme ve ödeme prosedürlerinin düzenlenmesi,
- NAO, Ulusal Fon ve Yönetim Otoritesinin, görevleriyle ilgili olarak ihtiyaç duydukları tüm bilgileri alabilmelerinin sağlanması,
- IPARD Programı kapsamındaki kriter ve mekanizmalara uygulanabilir ve ilgili Topluluk mevzuatı ve ulusal kurallara uyan faaliyetlerin seçilmesi ve kontrol edilmesi,
- Açıklanan harcamaların kurallara uygun olarak gerçekleşmesini, ürün veya hizmetlerin onay kararına uygun olarak alınmasını ve faydalanıcılardan gelen ödeme taleplerinin doğru olmasını sağlayan kontrollerin yürütülmesi,
- Başvuruların alınmasına ilişkin çağrı yapılması, uygunluk şartları ve ilgili kuralların tanıtılması,
- Proje başvurularının; uygunluk kriterleri, ilgili kurallar, AB ile yapılan Anlaşmalar ve kamu ihale kuralları açısından kontrolünün yapılması,
- IPARD Ajansı ve faydalanıcılar arasında sözleşmeden doğan yükümlülüklerin yazılı olarak belirlenmesi,
- Yerinde kontrollerin gerçekleştirilmesi,
- Uygulanan projelerdeki ilerlemelerin temini için faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- Uygulanan tedbirlerdeki ilerlemelerin raporlanması,
- Faydalanıcıların Topluluk katkısından haberdar olmasının sağlanması.

IPARD Ajansı, Topluluk eş-finansmanı için uygun olan projelere ilişkin olarak kamu katkısının, toplam tutarın %50'sini geçmemesini temin eder.

Adaylık döneminde bu fonksiyonları yürütecek olan Ajans'ın, adaylık sürecinde gerekli deneyimi kazanarak üyelik sonrasında AB Ortak Tarım Politikası çerçevesindeki Kırsal Kalkınma için Avrupa "Ödeme Ajansı" şekline dönüştürülmesi beklenmektedir. Bu nedenle IPARD Ajansı ile ilgili çalışmaların AB mevzuatına uygun bir şekilde ve titizlikle yürütülmesi büyük önem taşımaktadır.

6.5.4. Türkiye’de IPARD Ajansı kurulması çalışmaları

Adaylık döneminde Avrupa Birliği tarafından sağlanan hibe nitelikli katılım öncesi fonların kullanılabilmesi için tüm aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin (DIS) kurulması zorunlu hale gelmiştir. Söz konusu sistem 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulmuştur.

2007–2013 döneminde ise AB’den sağlanacak fonlar Avrupa Konseyi’nin 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü’nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü esasları çerçevesinde kullanılacaktır. Bu yeni dönemde AB mali işbirliği kapsamındaki fonların daha etkin kullanılması için 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapının gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmesi ihtiyacı doğmuş ve bu çerçevede daha önce bahsedilen, 11.07.2007 tarihli yeni bir Başbakanlık Genelgesi taslağı oluşturulmuştur. Söz konusu taslağa göre;

- Yetkili Akreditasyon Görevlisi olarak Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan,
- Ulusal IPA Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreteri,
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı,
- Stratejik Koordinatör olarak DPT Müsteşarı (IPA Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşenleri için),
- Denetim Otoritesi olarak Hazine Kontrolörler Kurulu belirlenmiştir.

Sözkonusu genelge taslağına göre; Program Otoritesi olarak Yönetim Otoritesi görevini yürüten “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı” ile IPARD Ajansı görevini yürütmek üzere de kurulmuş olan “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” belirlenmiştir (www.tarim.gov.tr).

Türkiye’de IPARD Ajansı “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” olarak adlandırılmıştır ve bu konuya yönelik temel çalışmalar, Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamındaki 2005 Proje Fişi olarak isimlendirilen “IPARD Ajansı Kurulması Projesi” ile yürütülmektedir. Bu proje ile Türkiye’nin ihtiyaç ve şartlarına

uygun olarak, IPARD Programını uygulayacak olan IPARD Ajansının kurulması ve akredite edilmesi için AB'den destek alınması amaçlanmıştır. Bu bağlamda, AB'den teknik destek ve yatırım desteği alınmakta ve eşleştirme olanağından faydalanılmaktadır (Ulucan, 2007: 74).

12 Mart 2007 tarihinde uygulanmaya başlanan 19 aylık proje kapsamındaki çalışmalar sürdürülmektedir. Projenin iki ayağı bulunmaktadır; bunlardan birincisi IT (Bilgi Sistemleri) ile ilgili, diğeri ise Ajans'ın kuruluş çalışmaları ile ilgilidir. IT konusundaki proje büyük ölçüde tamamlanmıştır. Ajans'ın kurulmasına ilişkin çalışmalar ise hızla devam etmektedir. Türkiye'nin bir an evvel AB'nin IPARD kapsamında tahsis ettiği fonlardan yararlanabilmesi için bir taraftan mevzuat çalışmaları diğeri taraftan projeye ilişkin faaliyetler çok yoğun bir şekilde sürdürülmektedir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, uzunca bir süre devam eden kanun çalışmalarının ardından, 18 Mayıs 2007 tarih ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5648 sayılı "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"un aynı gün yürürlüğe girmesiyle birlikte resmen kurulmuştur. Kanuna göre Kurum, bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olmak üzere kurulmuştur.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna göre, uygulamaya yönelik 7 tane yönetmelik hazırlanması gerekmektedir. Bu Yönetmeliklerden, Kurum bünyesinde çalışan mevzuat hazırlığı konusunda görevlendirilen çalışma grubu ve Yönetim Otoritesi görevini yürüten Tarım ve Köyşleri Bakanlığı-Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanmaktadır.

Bu yönetmelikler şunlardır:

- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği,

- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Akreditasyonu ve Akreditasyon Kriterlerin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanlığı Proje Değerlendirme ve Seçim Komisyonun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanlığı İl Koordinatörlüklerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- Avrupa Birliğinden Sağlanan Mali Yardımlar Kapsamındaki Diğer Mali Konulara İlişkin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- IPARD İzleme ve Komitesinin Teşekkülü ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- Yönetim Otoritesinin Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği.

Bu yönetmeliklerin ilk 5'i Kurumun, diğer 2'si ise Yönetim Otoritesinin sorumluluğu altında bulunmaktadır.

Türkiye'de IPARD Ajansının kurulması ve akreditasyonuna yönelik olarak yürüyen proje kapsamındaki çalışmalar, kısa dönemli yabancı uzmanların desteğiyle gerçekleşen yoğun aktiviteler yoluyla sürdürülmektedir. Bu çalışmalar kapsamında, Ajansın akreditasyonunu sağlayacak dokümanlar hazırlanmaktadır. Bunların başında, uygulama rehberleri, iş tanımları, görev tanımları, iş akış şemaları, organizasyon şemaları ve her birime ait doküman formları gelmektedir (www.tarim.gov.tr).

TKDK'nın kurulması ve akreditasyonu kapsamında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından şimdiye kadar yürütülen çalışmalar şu şekildedir:

Kurumun bütçesi 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bütçesi altında yer almıştır.

- Kurum Başkanı atanmıştır.
- Bakanlık tarafından Merkez teşkilatı için bina tahsisi gerçekleştirilmiştir.
- İl Koordinatörlüklerinin yerleri ve sayıları belirlenmiştir. İlk olarak, 20 ilde il koordinatörlükleri kurulacaktır. İlgili il Valilikleri tarafından bina tahsisleri yapılmıştır.

- Personel ihtiyacı iş yükü analizi yapılarak değerlendirilmiştir. Merkezde 50 personel, Bakan Olur'u ile görevlendirilmiştir. Kalıcı personel alımı için Ağustos ayı itibarıyla sınav ilanına çıkmıştır.
- İllerde Valilikler tarafından kamu kurum ve kuruluşlarından personel görevlendirilmesi yapılmıştır.
- Bilgi teknolojileri (donanım, yazılım) ve ofis malzemeleri alımı için firmalarla kontratlar imzalanmış ve çalışmalar tamamlanmıştır. Bu kapsamda, Kurumun il koordinatörlükleri ve merkez teşkilatında ofis ve bilgisayar donanım ekipman teslimatı gerçekleştirilmiş olup, yazılım konusundaki çalışmalar devam etmektedir.
- Kurumun merkez ve il koordinatörlükleri organizasyon şemaları hazırlanmıştır.
- Kurumun merkez ve il koordinatörlüklerindeki birimlerin iş tanımları hazırlanmıştır.
- Kurumun merkez ve il koordinatörlükleri personelinin görev tanımları belirlenmiştir.
- Kurumun başvurular ve ödeme taleplerinin ele alınması, iç denetim faaliyetlerine ilişkin iş akış şemaları ile personelin bu işlemler için gerçekleştireceği prosedürleri gösteren uygulama rehberi ve ekindeki dokümanlar hazırlanmıştır.
- IPARD Programında yer alan her bir tedbir/alt tedbir için başvuru formları ve iş planları ile faydalanıcılar için başvuru formları rehberi hazırlanmıştır.
- Kurum tarafından hazırlanan Eğitim Programları çerçevesinde;
 - Personelin eğitimini sağlayacak eğiticilerin eğitimi,
 - Merkez ve ilgili kurumların personelinin eğitimi,
 - İl koordinatörlüklerinde görevlendirilecek yaklaşık 340 personelin eğitimi tamamlanmıştır.

Kurumun akreditasyonu için çok önemli olan bu çalışmalar kapsamında, akreditasyon kriterlerine nasıl uyulacağı konusu açıklık kazanmaktadır. CAO tarafından akredite edilen NAO, ikinci aşama akreditasyonun bir parçası olarak IPARD Ajansını akredite etmekle görevlidir. Bu nedenle, ulusal akreditasyon sürecinin tamamlanabilmesi için, IPARD Ajansının yapılandırılmasının zamanında tamamlanmış olması gerekmektedir. IPARD Ajansının yapısı ve görevleri, SAPARD Ajansı ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Ajans, fonlara ilişkin uygulamanın

yapılmasından ve ödemelerle ilgili her tür işlemin gerçekleştirilmesinden sorumludur.

Bu kapsamda IPARD Ajansı görevini yürütecek olan, TKDK, Kanunun 5. maddesinde ifade edildiği şekliyle, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet biriminden; taşra teşkilatı ise, il koordinatörlüklerinden oluşmaktadır. Kurumun ana hizmet birimleri, uygulamadan sorumlu Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü ve ödemededen sorumlu Finansman Genel Koordinatörlüğüdür. Kurumun iç denetim birimi, İç Denetim Koordinatörlüğü adı altında ayrı olarak yapılandırılmıştır. Kanunda ayrıca, Planın İzleme ve Yönlendirme Komitesi ile Proje Değerlendirme ve Seçim Komisyonuna ilişkin hükümler de yer almaktadır.

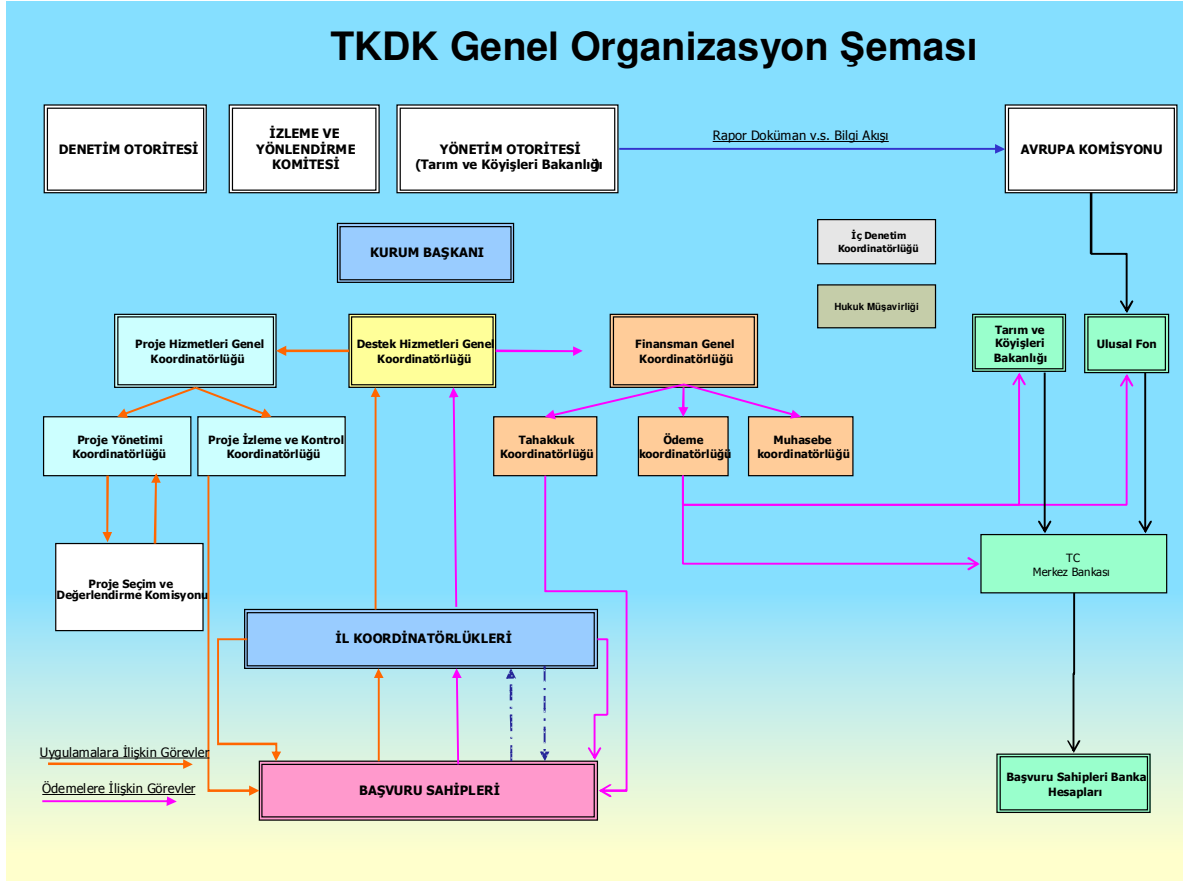
Kurumun yerel yapılanması ise il düzeyindedir. Kanunun 12. ve 13. maddelerinde kırsal kalkınma program ve destekleme uygulamalarının yapılacağı illerde, uygulamanın yerelde yürütülmesinden sorumlu olacak il koordinatörlüklerinin görev ve yetkileri tanımlanmıştır.

Kurumun yereldeki yapılanmasının temelini oluşturan il koordinatörlükleri ile merkezde proje seçim ve değerlendirmesini yapan yapılar arasında görev çakışması bulunmamaktadır. İl koordinatörlükleri, proje başvurularını ön incelemeye tabi tutarak, kontrol listelerine göre başvuruda eksikliklerin olup olmadığını kontrol edecektir. Merkezde ise daha detaylı bir inceleme ve projelerin seçimi yapılacaktır.

IPARD Planında belirlenen her bir tedbir başlığı için tanımlanan faydalanıcılar, TKDK tarafından kabul edilen projeler için fon talep etmektedir. TKDK tarafından değerlendirilen harcamalar uygun görüldüğü takdirde, fon talebi Ulusal Fona iletilecek ve Ulusal Fon aracılığıyla Komisyondan alınan Topluluk kaynağı, IPARD Euro Hesabı üzerinden aynı aşamaları takip ederek, fon talebinde bulunan faydalanıcıya transfer edilecektir.

Ödemeler IPARD kapsamında yararlanıcılara YTL cinsinden yapılacaktır. Oluşan kur farkı AB fonlarından karşılanamamaktadır. Euro hesabının yönetiminde bu farklılıkları dikkate alacak şekilde hareket edilmesi gerekmektedir (Dıraor, 2008).

TKDK'nın genel organizasyon yapısı ile birimler ve ilgili kurumlar arasındaki iletişim Şekil 5'te görülmektedir:



Şekil 5: IPARD Ajansı Genel Organizasyon Yapısı

IPARD kapsamında ele alınması gereken bir diğer önemli husus, SAPARD için de geçerli olan eş finansman kriteridir. Daha önce de belirtildiği gibi, fonlar kapsamında kamu sektörüne yönelik yatırım projelerine ilişkin AB katkısı en fazla %75 seviyesine ulaşabilmekte ve en az %25'lik bir oranın aday ülke tarafından ulusal katkı payı olarak karşılanması gerekmektedir. Gelir getirici yatırımlar için öngörülen asgari %50'lik hibe desteğinin %75'i AB, %25'i ise Türkiye Cumhuriyeti

tarafından karşılanacak, geriye kalan %50'lik kısım ise yatırımcının öz kaynakları ile finanse edilecektir.

Avrupa Komisyonu, IPA Uygulama Tüzüğü'nün 173. maddesinde, yatırımın türüne, tedbirin niteliğine ve hedef gruplara (faydalanıcılara) göre farklılaştırılmış eş finansmanla ilgili spesifik düzenlemeler öngörmektedir. Özellikle kamu tahsisatı ile ilgili olarak belirlenen bu yatırım tavanları, genç çiftçiler tarafından kurulan tarım işletmelerine yatırımlar ile dağlık alanlardaki tarım işletmelerine yatırımlar başta olmak üzere Program kapsamındaki tedbirlerin tamamına ilişkin eş finansman oranını içermektedir. (www.sanayi.gov.tr)

Eş finansman kuralına göre, kırsal kalkınma ile ilgili proje teklifi kabul edilen proje sahibi, gerekli yatırımı önce kendisi yapmakta, fon kapsamında finansman desteğini ise projesini tamamladıktan sonra yapacağı ödeme talebi ile geri alabilmektedir. Ancak, bu durum en az sermaye birikimine sahip kesim olan tarım sektörü için finansman ihtiyacını gündeme getirmektedir. Bu nedenle eş finansman ilkesi, özellikle kırsal kesimdeki küçük çiftçilerin bu yatırımları tamamlamak için yeterli kaynağı sağlamasında sorun yaratacaktır (www.avrupa.info.tr).

Sonuç olarak, IPARD Ajansının uygulama ve proje seçim süreçlerinde, yeterli personel kapasitesine sahip olması ve iyi tanımlanmış süreç ve prosedürlerle faaliyetlerini yürütmesi, fon kullanım kapasitesi açısından büyük öneme sahiptir. EDIS uygulaması, Avrupa Komisyonu Delegasyonunun ön (ex ante) onay yetkisini kaldıracağı için, ön onay sürecinin uzun sürmesinden kaynaklanan gecikmeler IPARD kapsamında giderilebilecektir. Bu durum, IPARD fonlarını mevcut DIS uygulaması altında finanse edilen tüm program ve projelerden ayırmakta ve avantaj sağlamaktadır.

Ancak EDIS ile birlikte gündeme gelen bu avantajın iyi değerlendirilmesi ve olumsuz tecrübelerin tekrarlanmaması için, kurumsal yapılanmanın gerekliliklere uygun olarak tasarlanması büyük önem taşımaktadır (Dıraor, 2008: 137).

6.5.5. NUTS sistemi çerçevesinde kurumsal yapılanma

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir istatistiği bir veri tabanının oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği genelinde Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından geliştirilen İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması- Nomenclature of Units for Territorial Statistics (NUTS) kullanılmaktadır.

NUTS sınıflandırması ilk olarak 1970'lerin başına Eurostat tarafından her hangi bir hukuki dayanağı olmadan Eurostat ve üye ülkeler arasındaki gayri resmi bir mutabakata göre oluşturulmuştur. Ancak konunun son yıllarda öneminin artmasından dolayı, 26.05.2003 tarih ve 1059/2003 sayılı Tüzükle hukuki nitelik kazanmıştır. (www.ec.europa.eu)

NUTS Tüzüğü NUTS bölgelerinin ortalama büyüklüğü için en düşük ve en yüksek eşikleri Çizelge 9'da belirtildiği şekilde ortaya koymaktadır:

Çizelge 10. NUTS Bölgesi Eşik Değerleri

Seviye	En Düşük	En Yüksek
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Kaynak: www.ec.europa.eu

NUTS sınıflandırması, temel olarak üye ülkelerde var olan kurumsal bölümlendirmelere dayanır. Bölgeler AB terminolojisinde NUTS I, NUTS II ve NUTS III olarak adlandırılmakta, planlama ve bölgeler arası karşılaştırmalar bu sınıflandırmaya göre yapılmaktadır.

NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS I bölgelerine, her bir NUTS I bölgesini NUTS II bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS II bölgesini NUTS III bölgelerine böler. Söz konusu sınıflandırma ülkeden ülkeye NUTS I ve NUTS II;

NUTS I ve NUTS III; NUTS II ve NUTS III düzeylerinin kullanımı şeklinde farklılık gösterebilir. Eksik kalan üçüncü düzeyin tamamlanması için bir sonraki düzeydeki idari birimler gruplanarak, birleştirilir. İlave olarak NUTS bölgelerinin belirlenmesi için nüfus aralıkları tespit edilmiştir (Hasanoğlu; Aliyev, 2006.)

Birliğin Bölgesel Politikasının oluşturulmasında ve Avrupa Komisyonunun Konseye sunduğu raporlarda, bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri saptanırken, kullanılan göstergeler ve istatistiki değerler NUTS esaslıdır. Avrupa Birliği'nde bölgeler planlama ve teşvik programları bu kümelendirme çerçevesinde yapılmaktadır (www.ec.europa.eu).

Türkiye'de de bu doğrultuda, Topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistiksel bölge olarak bilinen Avrupa Birliği NUTS sistemi, 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla, ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının tanımlanmasına ilişkin Kararın yürürlüğe konulması; Bakanlar Kurulunca 28/08/2002 tarihinde kararlaştırılmıştır” denmektedir.

Kararın 1. maddesinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlanmıştır. 2. ve 3. maddelerinde ise şu şekilde “düzey” sınıflandırması yapılmıştır:

Madde 2: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller “Düzey 3” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak “Düzey 1” ve “Düzey 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır.

Madde 3: “Düzey 3” kapsamındaki İstatistiki Bölge Birimleri 81 adet olup, il düzeyindedir. Her il bir İstatistiki Bölge Birimini tanımlamaktadır. “Düzey 2” İstatistiki Bölge Birimleri, “Düzey 3” kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir. “Düzey 1” İstatistiki Bölge Birimleri ise “Düzey 2” İstatistiki Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir.

Türkiye’de IPARD çalışmaları kapsamındaki kurumsal yapılanmada d, hem IPARD Programının hazırlığında, hem de TKDK’nın il koordinatörlüklerinin oluşturulmasında, “Düzey 3” kapsamındaki 81 il dikkate alınmıştır. Program kapsamında 20 tanesi ilk faz olan 2007–2010 döneminde; 22 tanesi ise ikinci faz olan 2010–2013 döneminde olmak üzere 42 il uygulama alanı olarak belirlenmiştir. TKDK il koordinatörlükleri de ilk önce 20 ilde kurulmuş olup, daha sonra geri kalan 22 ilde kurulması planlanmaktadır.

6.6. Değerlendirme

IPA Kırsal Kalkınma bileşeni kapsamındaki desteklerin kullanılabilmesinin sağlanması çerçevesinde; AB Kırsal kalkınma ve Ortak Tarım Politikası uygulamalarına hazırlık yapmak, tarımsal işletmelerin ve işleme ve pazarlama zincirinin, AB standartlarına ulaşmasına destek vermek, kırsal alanların gelişmesine ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesine katkıda bulunmak, Avrupa Birliğinden gelen hibe fonlarının kullanım alanlarını belirlemek ve Birliğe üyelik yolunda Tarım ve Kırsal Kalkınma faslına yönelik uyum çalışmalarını hızlandırmak amacıyla IPARD Planı hazırlanmış ve bu planı yürütmek üzere de IPARD Ajansı olarak Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur.

Türkiye’de IPARD Planında kapsamında uygulanacak tedbirler şunlardır:

- Tarımsal işletmelerin topluluk standartlarına yükseltilmesi ve yeniden yapılandırılması için tarımsal işletmelere yatırım
- Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının geliştirilmesi ve topluluk standartlarına yükseltilmesine dair yatırım

- Ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi
- Üretici Örgütlerinin desteklenmesi
- Teknik yardım

Bu tedbirlerin uygulanması ile 2007–2013 döneminde Türkiye’nin tarım sektörünün şu kazanımları elde etmesi beklenmektedir:

- Tarım sektörünün rekabet gücü artacak,
- Yeni iş imkanları gelişecek ve gizli işsizliğin önüne geçilecek,
- Kırsal nüfusun gelir düzeyi yükselecek ve yaşam koşullarında iyileşme sağlanacak,
- AB hibeleri ve ulusal katkı çerçevesinde tarım sektöründeki yatırımlar artacak,
- AB standartlarında üretim yapan işletmelerin sayısı artacak ve tarımsal ürünlerin AB pazarına erişimi kolaylaşacak,
- Çiftçi, üretici örgütleri, STK ve kamu kuruluşlarının proje yapma kapasiteleri gelişecek, böylelikle, sorun çözmede katılımcılık artacaktır.

IPARD Planının uygulanması ile bu kazanımların elde edilebilmesi için TKDK kuruluş çalışmalarının bir an önce tamamlanması, bu konudaki bürokratik ve politik engellerin aşılması ve aşağıda belirtilen Macaristan SAPARD deneyiminden ders çıkarılarak kurumsal yapılanmada çıkar çatışmalarının önlenmesi gerekmektedir.

Aralık 1999’da, tarımın ve gıda işleme sanayiinin rekabet edebilirliğini artırmak, çevresel korumaya odaklanmak ve kırsal alanların adaptasyonunun desteklenmesi öncelikleri çerçevesinde 8 adet tedbir ile 2000–2006 yıllarına ilişkin SAPARD Planını AB Komisyonuna sunan Macaristan, Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezi’ni SAPARD Ajansı olarak belirlemek istemiştir. Bu nedenle, 2000 yılı başında Tarımsal Müdahale Merkezi’nde SAPARD’a yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, 2000 yılı ortalarında bu düzenlemeden vazgeçilmiştir. (Can, 2007: 82)

Macaristan'ın Müdahale Kurumu olarak görev yapan Tarımsal Müdahale Merkezi'nin tarihsel gelişimine bakıldığında, Macaristan'daki tarımsal pazarı yönetmek için Nisan 1998'de Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezi'nin kurulduğu görülmektedir. İlk zamanlarda, Tarımsal Müdahale Merkezi, "piyasa müdahalesi, iç pazar desteklemeleri, ihracat lisansı ve sübvansiyonları" idare etmek için kurulmuş bir merkez ofisi olmuştur. Ancak daha sonra SAPARD Programının başlamasıyla Macaristan Tarımsal Müdahale Merkezi'nin başka görevler üstlenmesine sıcak bakılmaya başlanmıştır. Bu süreç zarfında Macaristan Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı, 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 bünyesinde bir SAPARD Ajansı oluşturulmuştur. SAPARD Ajansı'nın kurulmasıyla birlikte, SAPARD'ın uygulanabilmesi için, Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nın il ofislerinin Tarımsal Müdahale Merkezi tarafından kullanılması gündeme gelmiştir. Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nın il ofisleri Bakanlığın organizasyon bünyesinde yer almamasına rağmen Bakanlığın temsilcisi konumunda olup, bu ofislerin geleneksel bir görevi de yatırım destekleme başvurularının kabulünü ve işleme girmesini sağlamaktı. Bu durum, SAPARD Ajansı kurumsal yapılanmasında Macaristan'da bazı problemler ve çıkar çatışmaları yaşanmasına sebep olmuş ve bunun sonucunda da Macaristan SAPARD Ajansının akredite olması çok uzun zaman almıştır. Macar SAPARD Ajansı, ayrılan yıllık para miktarlarını bile harcayamamıştır. Bu nedenle AB Komisyonu ile yapılan müzakereler sonucunda, fon kullanımının fonun tahsis edildiği yılı takip eden 2 yıl boyunca da kullanılabileceği anlamına gelen "n+2" kuralı Macaristan için "n+4" şekline dnştirlmştir. Macaristan SAPARD Ajansı, 2000 yılında ayrılan SAPARD bütçesini 2002 yılına kadar kullanması gerekirken, uygulama değiştirilmiş ve söz konusu bütçeyi 2004 yılına kadar kullanması sağlanmıştır. Macaristan'da SAPARD Programındaki gecikmelerden dolayı, AB kırsal kalkınma desteklerine başvuracaklar için yapılan ilk ağrı, Ağustos 2003'te SAPARD Ajansı tarafından yayımlanmıştır. (Yıldız, 2005: 111-112)

SAPARD Ajansı, 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.

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 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 (Yıldız, 2005: 114).

Ülkemizde de IPARD fonlarının kullanılmasında bir gecikme söz konusudur. Bu çerçevede fonların 2007 yılında kullanılmaya başlaması nedeniyle, 2007 yılı “n” yılı olarak belirlenmişken yaşanan gecikme dolayısıyla bir değişiklik yapılmış ve 2008 yılı “n” yılı olarak kabul edilmiştir. Bu durumda, “n+3” kuralı kapsamında 2007 yılı fonlarını 2011 yılı sonuna kadar kullanabilmek mümkün olacaktır. Ancak daha fazla gecikme yaşanmaması için Macaristan’ın SAPARD deneyimi iyi incelenmeli ve kurumsal çatışmaların ve politik tartışmaların önüne geçilmelidir.

7. TARTIşMA VE SONUÇ

Türkiye’de kırsal kalkınma politikaları, özellikle AB’ye giriş sürecinde önem kazanmıştır. Türkiye’de AB’ye katılım süreci öncesinde de kırsal kalkınma çalışmaları yapılmış, fakat bu politikalar ve çalışmalar AB’nin bugünkü politikaları içerisinde tanımlanmış olduğu kırsal kalkınma politikalarından oldukça farklıdır.

AB’nin 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile üyelik müzakerelerinin başlaması kararını almasını müteakiben AB’ye uyum sürecimiz hız kazanmıştır. Bu sürecin en önemli konularından birisi olan kırsal kalkınma alanında AB perspektifine uygun ulusal bir politikanın şekillendirilmesi, sektörel önceliklerin belirlenmesi ve bu önceliklerin planlanarak uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. AB’deki yeni reform eğilimine paralel olarak, kırsal kalkınma çerçevesinde ulusal ve AB kaynaklı fonlardan verilen destekler, özellikle tarım dışı sektörler aracılığıyla kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, alternatif ve istikrarlı gelir kaynaklarının yaratılması, tarım dışı istihdamın artırılması, çevrenin korunması, arazi yönetimi, sosyal ve fiziki kırsal altyapı ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması gibi konulara odaklanmalıdır.

Türkiye’nin katılımı AB tarımsal alanında %23 oranında bir büyüme yaratacaktır. ayrıca 2007 yılı itibarıyla tarımda çalışan nüfus oranı %26,4 olan Türkiye’nin üyeliği ile AB’nin kırsal yapısında büyük bir değişiklik yaşanacağı ve bunun mevcut OTP’yi değiştirir nitelikte olacağı açıktır. Bu nedenle Türkiye AB’ye uyum sürecinde tarım ve kırsal kalkınma politikalarında bir takım değişikliklere gitmek zorundadır.

Türkiye’de kırsal alanlarla ilgili belli başlı sorunlar; tarım dışı sektörlerin tarımdan ayrılacak iş gücünü hazmetme kapasitesinin düşüklüğü, gençlerin kırsal alandan kentsel alanlara akması ve kırsal alanda çalışan nüfusun yaşlanması, kırsal alana yönelik kamu hizmetlerinin yetersizliği ve iyi yaşam koşullarını sağlamaya yönelik tarım dışı ekonomik aktivitelerin yetersizliği olarak özetlenebilir (Örnek, 2007: 35). Bu sorunları çözebilmek amacıyla Avrupa Birliği’nin 2007–2013 mali

döneminde Türkiye için ayırdığı IPARD fonlarından yararlanmak için, ülkemizde etkin bir IPARD yapılanmasının oluşturulması gerekmektedir. Bunun için en önemli unsur da IPARD Ajansı görevlerini yürütecek olan bir Kurumun oluşturulması ve akredite edilmesidir.

Ülkemizde Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu adıyla kurulan IPARD Ajansının, faydalanıcılara kırsal kalkınma hibe desteklerini sağlayabilmesi için, ülkemizin ihtiyaçlarını karşılayabilecek ve faydalanıcıların AB standartlarına uyumunu sağlayabilecek bir programlama çalışmasına ve uygulamaya yönelik iyi hazırlanmış prosedürlere sahip olması gerekir. Kurumunun akreditasyonunda sorun yaşanmaması için, söz konusu prosedürler akreditasyon kriterlerine uyumlu, ayrıntılı, yazılı, şeffaf olmalı ve IPARD Programı kapsamındaki genel hedefler, öncelikler ve tedbirlerle uyumlu olmalıdır.

IPARD Programı uygulamasının, Türkiye tarım sektörünün ve kırsal yaşam alanlarının bütün sorunlarına çözüm olacağını düşünmek yanlış olur. Ancak Türkiye tarımı ve kırsal alanları için önemli miktarlarda sayılabilecek bu mali destek yerinde ve etkin şekilde kullanılırsa, birçok faydalanıcıya önemli katkılar sağlayacaktır.

MIFF Belgesinde yer alan Komisyon taahhüdü dikkate alınarak, 2007–2013 döneminde; IPARD aracılığıyla tarım ve kırsal kalkınmaya AB’den en az 684,4 milyon Avroluk kaynağın tahsis edileceği ve özel sektör eş finansmanı ve ulusal katkı da eklendiğinde, 7 yıllık IPARD döneminde, en az 1,825 milyon Avroluk kaynağın kullanılabilir olacağı öngörülmektedir. Diğer aday ülkelerle ve yeni üye olan ülkelerle karşılaştırıldığında, AB’nin Türkiye için tahsis ettiği mali yardımların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Kaynakların oldukça sınırlı bir düzeyde tahsis edilmiş olması, IPA’nın diğer bileşenlerine tahsis edilen fonlar için de gözlenen bir durumdur. 2007–2010 dönemini kapsayan programlamanın ilk bölümü için tahsis edilen fon miktarı Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçeve Belgesinde netleşmiştir. Bu nedenle ilk 4 yıla ilişkin bu tahsisatları artırmaya yönelik müzakere yapmak için geç kalınmıştır. Ancak programlamanın ikinci yarısı olan 2010–2013 dönemine yönelik olarak belirlenecek mali tahsisatların artırılmasına ilişkin görüşmelere şimdiden hazırlanılması ve bu görüşmelerde benimsenecek stratejiler

üzerinde, MDA ülkeleri örneklerinden yola çıkılarak öneriler geliştirilmesi gerekmektedir. Çünkü kırsal kalkınma fonlarının bu sektörde yaratacağı etki, doğru tedbirlerin seçimi ve coğrafi odaklanmanın iyi yapılması kadar, tahsis edilen fon miktarı ile de yakından ilişkilidir (Dıraor, 2008: 123).

Önerilerde fon tahsisatı ve kriterler bazında yapılan karşılaştırmalı ülke analizlerinin kullanılması faydalı olacaktır. Ancak IPARD bileşeni Komisyonla müzakerelerde tek başına bir başlık olarak ele alınmamalıdır. IPA kapsamındaki 5 bileşenin tamamı için Türkiye'ye aktarılan kaynaklar son derece sınırlıdır. Bu nedenle, IPARD da dahil olmak üzere IPA fonlarının miktarının artırılması için, ilk aşamada; Stratejik Koordinatör sıfatıyla DPT, IPA Ulusal Koordinatörü sıfatıyla ABGS, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sıfatıyla Hazine Müsteşarlığı ve Program Otoritesi sıfatıyla görev yapacak olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı temsilcilerinin yer aldığı teknik ve üst düzeyde iki ayrı komitenin kurulması gereklidir. Teknik komitede, ülke örnekleri ve AB fon kriterleri üzerine gerekli çalışmaların yapılması ve konunun Baş müzakereci sıfatıyla AB ile ilişkilerden sorumlu Bakan'a aktarılması ve Bakan başkanlığında bu üst düzey komitenin kaynak tahsisatını AB Komisyonu ile müzakere etmesi gerekmektedir.

IPARD bileşeni, bugüne kadar gerçekleştirilen AB fonları uygulamalarından ve Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin (DIS) öngörüldüğü IPA'nın diğer dört bileşeninden farklı olarak, fonların tüm mali kontrolünün aday ülkeye bırakılmasını öngörmektedir. Bu IPARD'ın çok önemli ve ayırt edici bir yönüdür. Bu yönüyle IPARD, AB'ye üye olan ülkelerin tabi olduğu ve EDIS olarak adlandırılan Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini, halen aday ülke statüsündeki Türkiye'nin gündemine getirmektedir. EDIS, ulusal düzeyde akredite edilen kurumun izlenmesi, Komisyon tarafından fon yönetiminin devri ve uygulamaların nihai aşamada denetlenmesi gibi ilave unsurları öngörmektedir. Bu yönüyle, mevcut AB fon sisteminin önemli bir parçası olan Avrupa Komisyonu Delegasyonunun "ön onay" şartını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum aday ülkeye, uygulamadaki ön onaydan kaynaklanan gecikmeleri gidermek suretiyle, zaman kazandırmakta ve kolaylık sağlamaktadır. Fon yönetimi ile ilgili yetkilerin aday ülkeye devredilecek

olması, AB kurallarına uygun etkin mekanizmaların zamanında kurularak, hayata geçirilmesi zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Bütün bu unsurlarıyla IPARD, Türkiye’de kırsal kalkınma bileşeni kapsamında finanse edilecek projeler için farklı bir uygulama ve programlama mekanizmasının tasarlanmasını gerekli kılmaktadır. Halen sadece üye ülkelerin tabi olduğu EDIS kurallarının, aday ülke statüsündeki Türkiye’de IPARD kapsamında ilk kez uygulanacak olması, AB fonlarının kullanımı açısından Türkiye için önemli fırsatların yanı sıra ön hazırlık yapılması gereken sorun alanlarını da beraberinde getirmektedir.

Kırsal kalkınma fonlarından EDIS kuralları çerçevesinde yararlanacak olan ülkemizin bu fonları amacına uygun şekilde ve etkin kullanması için sistemin programlama ve uygulama süreçlerinin doğru kurgulanması gerekmektedir. Bu sayede, hem akreditasyon süreci hem uygulama aşamasında önümüze çıkabilecek risklerin de şimdiden önüne geçmek mümkün olabilecektir. Programlama ve uygulama mekanizmasına yönelik düzenlemelerin tamamlanmaması halinde, EDIS için Komisyon tarafından yetki devri kararı verilmeyecek ve kırsal kalkınma projelerinin AB fonları tarafından finanse edilmesi mümkün olamayacaktır.

Türkiye AB fonları çerçevesinde, kırsal kalkınmayı finanse etmek için adaylık dönemi boyunca IPARD Programından; üyelikten sonra ise Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu imkânlarından faydalanacaktır. Daha önce de vurgulandığı gibi, üyelik sonrası gündeme gelecek olan bu fonlardan finanse edilen alanlarla SAPARD ve IPARD uygulamalarında finanse edilen alanlar paralellik taşımaktadır. Nitekim, Üyelik sonrası fonlar kapsamında, tarım ve ormancılık sektörünün rekabetçiliğinin artırılması, çevre ve arazi yönetimi, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yerel stratejileri uygulama kapasitesinin ve yerelde kurumlar ve taraflar arası işbirliğinin artırılması konularına yönelik projeler finanse edilmektedir.

IPARD Programı için oluşturulan bazı yapılanmalar üyelikle birlikte, Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu kaynaklarını kullanabilmek için gerekli yapılara dönüştürülecektir. Örneğin üyelik öncesi dönemde IPARD Programı kapsamında faydalanıcılara, başvuruların ve harcama kalemlerinin uygunluğu

kontrol edildikten sonra, ödeme yapılması IPARD Ajansının görevi iken, üyelik sonrası dönemde 'Ödeme Ajansı' olarak belirlenecek olan bir ya da birden fazla kurumun görevi olacaktır (Dıraor, 2008: 126).

Ayrıca yine üyelik sonrası dönemde, IPARD fonlarının Ajans tarafından faydalanıcılara aktarılmasından sonra yapılan işlemlere ilişkin raporlama, finansal düzeltmeler ve hesapların kapanması konularının doğrudan Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Bu bakımdan EDIS kuralları doğrultusunda IPARD için oluşturulacak kurumsal yapılanmaların, üyelik sonrası için de geçerli olması, Türkiye'nin üyelikle birlikte tabi olacağı kurallara ve yapılanmalara uyumunu önemli ölçüde hızlandıracaktır.

AB'nin IPA kapsamında verdiği destekler eş-finance kuralına tabidir. Bu kurala göre, kırsal kalkınma ile ilgili proje teklifi veren ve projesi desteklenmeye hak kazanan proje sahibi, gerekli yatırımı önce kendisi yapmakta, IPARD kapsamındaki finansman desteğini ise projesini tamamladıktan sonra yapacağı ödeme talebi ile geri alabilmektedir. Ancak bu durum, sermaye birikimi açısından güçlü olmayan tarım sektörü için ciddi bir finansman ihtiyacını gündeme getirmektedir. Eş finansman ilkesi, özellikle kırsal kesimdeki küçük çiftçilerin ve küçük işletmelerin yatırımlarını tamamlamak için yeterli kaynağı sağlamasında sorun yaratacaktır. Bu nedenle, özellikle küçük çiftçiler başta olmak üzere kırsal kesimin eş finansman koşulunu yerine getirebilmesini kolaylaştırıcı alternatif kredi imkânlarının oluşturulması, faydalanıcıların sermaye yetersizliğinin giderilmesi için bir zorunluluktur. Özel bankaların çok sayıda küçük üreticiye küçük miktarlarda kredi verilmesini riskli ve idari açıdan masraflı bir iş olarak görmeleri, kredilerde uygulanan kefalet ve ipotek zorunlulukları, üretim yapan ile arazi sahibinin aynı kişiler olmaması nedeniyle küçük çiftçilerin tapu kriterinden kaynaklanan sorunlar yüzünden kredi alamamaları gibi yapısal problemlerin de çözülmesi gerekmektedir. Aksi halde eş finansmanı sağlayamayan kırsal kesimdeki hedef kitlenin projeleri fikir aşamasından öteye geçemeyecektir.

Türkiye'de kırsal kesimin banka kredilerine erişimi ve bankalarla çalışma kültürü yeterli değildir. Ziraat Bankası, Halk Bankası, Şekerbank, Denizbank ve

Tarım Kredi Kooperatifleri aracılığıyla krediye erişim imkânı bulunmaktadır. Ancak sektörde Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın küçük ölçekli kredi faaliyetleri sınırlı düzeydedir. Bu nedenle IPARD kapsamında yürütülecek çalışmalarda, eş finansman kuralının yaratabileceği olumsuz etkileri azaltabilecek, projelerin başlatılması ve tamamlanması için finansman kolaylığı sağlayabilecek önerilerin oluşturulması gereklidir.

Türkiye’de kırsal kesimde kadının konumunu iyileştirmek ve eğitim düzeyi ve yaşam kalitesini artırmak çözülmesi gereken acil sorunlardan biridir. Uygulanacak olan IPARD Planında yer alan tedbirler çerçevesinde, kırsal kesimde kadının eğitiminin sağlanması ve istihdamdaki payının artırılması bir ölçü de olsa mümkün olabilecektir. Özellikle “tarımsal işletmelerin Topluluk standartlarına yükseltilmesi ve yeniden yapılandırılması için tarımsal işletmelere yatırım” ve “ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi” tedbirleri kapsamında bu öncelikler gerçekleştirilebilecektir.

Süreci hızlandıracak olan IPA Çerçeve Anlaşması 11 Temmuz 2008 tarihinde imzalanmıştır. Bunu takiben imzalanacak olan Sektörel Anlaşmanın, Türkiye’nin idari ve hukuksal yapısına uygun olmasına dikkat edilmeli, AB Komisyonu ile yapılacak görüşmelerde çok titiz davranılmalıdır. Bundan sonra çalışmaların daha da hızlanması gerekmektedir. 2007–2013 dönemi için öngörülen mali yardım sürecinde 2008 yılı sonuna yaklaşılmakta olmasına rağmen hala fon kullanımı gerçekleştirilememiştir.

TBMM Genel Kurulu’nda bekleyen TKDK Kanununda değişiklik yapılmasını öngören Kanun Taslağının bir an evvel kesinlik kazanarak, TKDK personelinin atamasının yapılması ve 2008 Aralık ayında başlaması öngörülen akreditasyon süreci için gerekli hazırlıkların tamamlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, M., Doğan, M., 2006, “AB’ye Üyelik Yolunda Türk Tarımı: Sorunlar, Zorluklar ve Fırsatlar”, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları, İstanbul, TÜGİAD.
- Acar, Mustafa, 2005, “Sihirli Anahtar Terminatöre Karşı: Avrupa Birliği Nedir, Ne Değildir?”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1.
- Avrupa Birliği Komisyonu, 2006, Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi.
- Bilici, Nurettin, 1999, Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye, Ankara, Akçağ Yayınları.
- Can, Metin, 2007, Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye’nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği, T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- Cesur, Özden, 2004, Avrupa Birliği’nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma, Ankara, ATAUM Araştırma Dizisi No:21.
- Çakmak, Bekir, 1990, Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikasının Yapı ve İşleyişi, Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar, Ankara, Başbakanlık.
- Çakmak, E., Akder, H., 2005, DTÖ ve AB’deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı, TÜSİAD Yayın No:397, İstanbul.
- Commission of the European Communities, 1991, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, Germany, Bulletin of the EC.
- Dedeoğlu, Beril, 1996, Adım Adım Avrupa Birliği, İstanbul, Çınar Yayınları.
- Dıraor, Burcu Miraç, 2008, “Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma” - Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2764, Ankara.
- Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, 2005, Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu, Yayın No: 134, Ankara.
- Eraktan, Gülcan, 2005, Ortak Tarım Politikasında Zaman İçindeki Gelişmeler ve Reformlar, Ankara, Ortak Tarım Politikası Uzmanlık Kursu Ders Notu, ATAUM.
- European Economic and Social Committee, 1997, Grants and Loans from the European Union, Brussel, A guide to community funding.

- European Commission Directorate-General for Agriculture, 1998, Rural Development, Booklet, Belgium.
- European Commission Directorate-General for Agriculture, 1998, Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD), Booklet, Belgium.
- European Economic and Social Committee, 2002, Ways Forward for Sustainable Agriculture, Brussel, Booklet.
- European Commission Directorate-General for Agriculture, 2003, Rural Development in the European Union, Fact Sheet, Germany.
- European Commission Directorate-General for Agriculture, 2004, The Common Agricultural Policy Explained, Booklet, Brussel.
- European Commission Directorate-General for Agriculture, 2005, The Common Agricultural Policy -2003 Review-, Booklet, Luxembourg.
- European Commission Directorate-General for Agriculture, 2006, The EU Rural Development Policy 2007–2013, Fact Sheet, Brussel.
- European Union European Commission Representation to Turkey, 2003, EU Funded Programmes in Turkey 2003–2004, Ankara.
- Ekim, Recep Murat, 2006, “Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Türkiye’nin Uyumu”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Birliği Programı Yüksek Lisans Tezi.
- Fazlıoğlu, Aygöl, 2002, “Kadının Kırsal Kalkınmadaki Yeri: GAP Örneği”, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü ve Tarım Ekonomisi Derneği V. Tarım Ekonomisi Kongresi, 18-20 Eylül 2002, Erzurum.
- Gençkol, Metin, 2003, “Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye”, Ankara, DPT Yayın No: 2679.
- Gösterici H., Ormanoğlu, B., 2007, “Avrupa Birliği IPA Mali Sistemi 2007-2013 Dönemi Uygulaması”, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007.
- Gülçubuk Bülent, 2006, “Avrupa Birliği ve Dünya’da Kırsal Kalkınmada Ortaya Çıkan Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Uyum Sürecindeki Yaklaşımları”, Tekgıda-İş Dergisi, Tekgıda-İş Sendikası Yayın Organı, Sayı:96, Nisan 2006, s. 9-24.
- Hasanoğlu M., Aliyev Z., 2006, “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Sayıştay Dergisi, Sayı:60.
- Hausner, Karl Heinz, 2007, “The European Budget in the Years 2007 to 2013 and the Common Agricultural Policy”, Intereconomics, January/February 2007. (54-60)

- Iliaz, Ntilek, 2006, AB Bütçesi ve 2007–2013 Mali Perspektif, 2006, Journal of Turkish Weekly.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İstanbul, İKV Yayınları.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, 2006, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları, İstanbul, İKV Yayınları No: 193.
- Karabacak, Hakan, 2004, Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi İşbirliği ve Proje Yönetimi Yaklaşımı, Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Kıymaz, Taylan, 2008, Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2754, Ankara.
- Köroğlu (Akın), S., “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar-Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, ATAUM, 7. Dönem Ortak Tarım Politikası Ödevi, 2002, Ankara, s.12.
- Mikos, Philip, 2001, “The European Commission Perspective on Rural Development: Integrating New Trends into Multi-sectoral Approaches”, Development Policy Review (545-552) .
- Odabaşı, Arzu, 2004, Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Fonları ve Kullanım Koşulları, İstanbul, İKV Yayınları No: 180.
- Örnek, Aylin, 2007, Kırsal Kalkınma El Kitabı, Heinrich Böll Stiftung Derneği, İstanbul.
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı AB Koordinasyon GM, 2005, AB Mali Yardımları, Teknik Destek Programları ve Projeler, Ankara, Hizmete Özel Yayın.
- Sarı (Odabaşı), Arzu, 2006, Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye, İstanbul, İKV Yayınları No: 196.
- Seguiti, Maria Laura, 2003, “The Role of the European Union Budget in View of EU Enlargement”, Public Budgeting & Finance, Summer (96–117).
- Skreb, Marina Kesner, 2006, The Pre-Accession Programmes, Zagreb, Institute of Public Finance, Glossary.
- Şahin, Ragıp, 1998, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, Ankara, T.C. Başbakanlık DPT Yayını.
- Turhan, M.S., Akdağ, K., 2006, “AB Üyeliği Yolunda Kırsal Kalkınma Planı ve Bu Plan Kapsamında Alınacak Tedbirler”, Türktarım Dergisi, 167, Ankara.

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, Sekizinci Beş Yıllık Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı & Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 2002, Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, 5. Baskı.
- T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2004, II. Tarım Şurası Kırsal Kalkınma Komisyon Raporu, Ankara.
- T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2008, Tarımsal Veriler, Haziran 2008, Ankara.
- Günaydın, Gökhan, 2005, “Tarımda Yapısal Dönüşüm”, Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA), AB Hazırlık ve Müzakere Dönemleri ile Üyelik Koşullarında Türkiye Tarım Sempozyumu 4-5 Mayıs 2005, Ankara, Yayın No:46.
- Türkiye Ziraat Odaları Birliği, 2006, AB Müzakere Sürecinde OTP’ye Uyum ve Tarımda Acil Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Çalışma Raporu.
- Ulucan, Betül, 2007, IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Varol, Sinan, 2003, “Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı”, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası “AB Genişleme Sürecinde Türkiye-Tarımsal ve Kırsal Politikalar” Konulu Sempozyum, 8 Ocak 2003.
- Yıldız, Fatih, 2005, Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması, TKB Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Yıldız, H., Yardımcıoğlu, F., 2005, “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2.
- [http://www.abgs.gov.tr/Katılım Oncesi Mali Yardimlar](http://www.abgs.gov.tr/Katılım%20Oncesi%20Mali%20Yardimlar) (Erişim Tarihi: 07.12.2007)

- <http://www.abmerkezi.org.tr/makale2.php> (Erişim Tarihi: 07.07.2008)
- http://www.avrupa.info.tr/AB_Mali_Destegi/Oncelikleri (Erişim Tarihi: 18.09.2007)
- <http://www.bts.gen.tr/gundem> (Erişim Tarihi: 18.09.2007)
- <http://www.butce.org/Html/dergi/24/nihalk.pdf> (Erişim Tarihi: 21.10.2007)
- http://www.dtm.gov.tr/AB_Teknik_Mevzuat (Erişim Tarihi: 27.08.2007)
- http://europa.eu.int/pre-accession_html (Erişim Tarihi: 19.06.2008)
- http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html (Erişim Tarihi: 19.06.2008)
- www.sanayi.gov.tr/IPAWeb/KatilimOncesiMaliYardimlar (Erişim Tarihi: 17.10.2007)
- www.tarim.gov.tr (Erişim Tarihi: 06.09.2007)
- www.zmo.org.tr/etkinlikler (Erişim Tarihi: 03.02.2008)

EKLER

EK 1. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN

Kanun No. 5648

Kabul Tarihi : 4/5/2007

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Tanımlar, Kuruluş, Görev ve Yetkiler

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir.

Tanımlar

MADDE 2 – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Bakan: Tarım ve Köyişleri Bakanını,
 - b) Bakanlık: Tarım ve Köyişleri Bakanlığını,
 - c) Başkan: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanını,
 - ç) Komisyon: Proje Değerlendirme ve Seçim Komisyonunu,
 - d) Komite: İzleme ve Yönlendirme Komitesini,
 - e) Kurum: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunu,
 - f) Program: Ulusal düzeydeki strateji ve planlarla uyumlu olarak hazırlanan kırsal kalkınma programlarını,
- ifade eder.

Kuruluş

MADDE 3 – (1) Bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olmak üzere Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur.

Görev ve yetkiler

MADDE 4 – (1) Kurumun görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, eğitim, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.
- b) Proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim kriterlerine göre değerlendirmek.
- c) Desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak.

ç) Proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek.

d) Proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak.

e) İlerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak.

f) Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek.

g) Kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak.

ğ) Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.

(2) Kurum, görevleri ile ilgili konularda; kamu veya özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler, sivil toplum kuruluşları, Avrupa Komisyonu ve uluslararası kuruluşlarla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

(3) Kurum, ödeme talimatının verilmesi ve muhasebe ile ilgili görevleri hariç olmak kaydıyla, görevlerinden bazılarını Bakanlık taşra birimleri vasıtasıyla yerine getirebilir. Ancak, görevlerin bu suretle yerine getirilmesi Kurumun sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Kurum, görevlerin yerine getirilmesi aşamalarında diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

Teşkilât

Teşkilât

MADDE 5 – (1) Kurum, merkez ve taşra teşkilâtından oluşur.

(2) Merkez teşkilâtı ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı hizmet biriminden, taşra teşkilâtı ise il koordinatörlüklerinden meydana gelir.

(3) Kurum merkez teşkilâtı ekli (1) sayılı cetvelde gösterilmiştir.

Başkanın görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 6 – (1) Kurumun en üst amiri olan Başkan, Kurumun icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Bakana karşı sorumlu olup, aşağıdaki görev, yetki ve sorumluluklara sahiptir:

a) Kurumu Anayasaya, kanunlara, hükümet programına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetir.

b) Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirir, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturur, performans ölçütleri belirler, Kurumun çalışma programını ve bütçesini hazırlar, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapar. Belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine eder, izler ve değerlendirir.

c) Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, Kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar.

ç) Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

d) Program kapsamında desteklenecek proje ve faaliyetleri onaylanmak üzere Komisyona sunar, desteklenecek kişi ve kuruluşlarla sözleşme imzalar, bunlara

ödeme yapılmasına onay verir. Sözleşmede yapılacak değişiklikleri ve sözleşmelerin sonlandırılmasını onaylar.

e) İhtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporların hazırlanmasını sağlar, bunları yetkili kurum ve makamlara sunar.

(2) Başkan ve Kurumun her kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri uygun araçlarla ilgililere duyurulur.

Hizmet birimleri

MADDE 7 – (1) Kurumun ana hizmet birimleri şunlardır:

a) Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü.

b) Finansman Genel Koordinatörlüğü.

(2) Kurumun danışma ve denetim birimleri şunlardır:

a) Hukuk Müşavirliği.

b) İç Denetim Koordinatörlüğü.

(3) Kurumun yardımcı hizmet birimi Destek Hizmetleri Genel Koordinatörlüğüdür.

Hizmet birimlerinin görevleri

MADDE 8 – (1) Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü, Proje Yönetimi Koordinatörlüğü ile Proje İzleme ve Kontrol Koordinatörlüğünden oluşur.

(2) Proje Yönetimi Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Programla ilgili duyuru ve tanıtımları yapmak.

b) Başvuru kılavuzlarını, başvuru formlarını ve gerekli diğer dokümanları hazırlamak, faydalanıcılara yönelik eğitim, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.

c) Başvuruları kabul etmek, proje ve faaliyetlerin belirlenen uygunluk kriterleri çerçevesinde ön incelemelerini yapmak, yaptırmak, desteklenecek proje ve faaliyetlerin seçimini yapmak üzere Komisyona sunmak.

ç) Desteklenmesi uygun görülen kişi ve kuruluşlarla yapılması öngörülen sözleşmeleri hazırlamak.

d) Uygun bulunmayan başvurulara gerekçeli cevap vermek.

e) Desteklenen proje ve faaliyetlerle ilgili ihale işlemlerini yürütmek.

f) Proje başvuruları ile ilgili detaylı raporlar hazırlamak ve bunları ilgili yerlere sunmak.

g) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(3) Proje İzleme ve Kontrol Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Uygulanan ve tamamlanmış proje ve faaliyetlerin yerinde kontrollerini yapmak, yaptırmak, gerçekleştirmelerini izlemek, bunlarla ilgili rapor ve öneriler hazırlamak.

b) Proje ve faaliyet uygulamalarını sözleşmede yer alan hükümler doğrultusunda kontrol etmek ve gerektiğinde sözleşmelerde değişiklik yapılmasını veya sözleşmelerin sona erdirilmesini Başkana teklif etmek.

c) Projeler çerçevesinde yapılacak satın almaları ve diğer ihale süreçlerini kontrol etmek ve uygulamada muhtemel darboğaz, hata ve suiistimalleri önleyici tedbirleri almak.

ç) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(4) Finansman Genel Koordinatörlüğü; Tahakkuk Koordinatörlüğü, Ödeme Koordinatörlüğü ve Muhasebe Koordinatörlüğünden oluşur.

(5) Tahakkuk Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Ödeme talepleri ile ilgili bilgi ve belgelerin sözleşmede ve ilgili mevzuatta belirtilen hükümlere uygunluğunu incelemek.

b) Ödeme belgelerini düzenlemek.

c) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(6) Ödeme Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Hak edişlerle ilgili ödeme belgelerini incelemek, yerinde kontrolleri yapmak ve uygun bulunan ödemelerin faydalanıcıların hesabına aktarılmasını sağlamak.

b) Ödeme ile ilgili bilgileri ilgili birimlere vermek.

c) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(7) Muhasebe Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Uygulamayla ilgili muhasebe işlemlerini gerçekleştirmek.

b) Yapılan sözleşmelerde Kurum adına doğan yükümlülükleri ve gerçekleştirilen ödemeleri veri tabanına kayıt etmek.

c) Ödemelere ilişkin kayıtların üçer aylık ve yıllık raporlarını hazırlamak, ilgili birimlere iletmek.

ç) Ödemelerle ilgili hesap ve belgeleri iç ve dış denetime hazır bulundurmak.

d) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların ilgili kurumlar aracılığıyla teminine yönelik işlemleri yapmak.

e) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(8) Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır:

a) Hukukî konular ve düzenlemeler hakkında görüş oluşturmak.

b) Kurumun menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukukî tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak.

c) Adli ve idarî davalarda ve her türlü icra takiplerinde gerekli bilgi ve belgeleri hazırlamak ve hazırlanmasını sağlamak, Kurumun dava ve icra takip işlerini yürütmek.

ç) Gerekli görüldüğünde ilgili birimlerin de görüşlerini alarak ihbarname ve ihtarname düzenlemek veya bunlara karşı cevap hazırlamak.

d) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(9) İç Denetim Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Kurumun iç denetimini ulusal ve uluslararası denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirmek.

b) Kurumun iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.

c) Hesap ve işlemlerin doğru, tam ve zamanında yapılıp yapılmadığını kontrol etmek.

ç) Kurumun işlemlerinin malî anlaşmalar ve programlara uygunluğunu kontrol etmek ve raporlamak.

d) Başkan tarafından denetimle ilgili verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(10) Destek Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü; Bilgi Sistemleri Koordinatörlüğü ile İnsan Kaynakları ve İdarî İşler Koordinatörlüğünden oluşur.

(11) Bilgi Sistemleri Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Kurumun bilgi işlem sistemlerini kurmak, ihtiyaç duyulan veri tabanlarını oluşturmak, güvenliğini sağlamak ve geliştirmek.

b) Faaliyet ve projelerle ilgili kayıtların elektronik ortamda saklanmasını sağlamak.

c) İlgili birimler ve diğer veri kaynakları arasında bilgi alış verişini sağlamak.

ç) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

(12) İnsan Kaynakları ve İdarî İşler Koordinatörlüğünün görevleri şunlardır:

a) Kurumun insan kaynakları politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve Başkana tekliflerde bulunmak.

b) Kurum personelinin atama, istihdam, eğitim, nakil, sicil, terfi, görevlendirme, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.

c) Kurumun ihtiyacı olan her türlü mal ve hizmet satın alma, kiralama, bakım, onarım, temizlik, araç-gereç malzeme temini, aydınlatma, ısıtma, su, haberleşme, sağlık ve benzeri her türlü idarî ve malî hizmetleri yürütmek.

ç) Genel evrak, arşiv ve dokümantasyon faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek.

d) Kurum personelinin yurt içi ve yurt dışında yapacağı çalışmaları organize etmek.

e) Kurumun basın, yayın ve halkla ilişkiler görevlerini yürütmek.

f) Kurumda sivil savunma ile ilgili hizmetleri yürütmek.

g) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

İzleme ve Yönlendirme Komitesi

MADDE 9 – (1) İlgili kamu kurum ve kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve sivil toplum kuruluşlarının kırsal kalkınma program ve destekleri ile ilgili, izleme ve değerlendirme süreçlerine katkı ve katılımlarını sağlamak amacıyla İzleme ve Yönlendirme Komitesi kurulmuştur. Komitenin sekretarya hizmetleri Bakanlıkça yürütülür.

(2) Komitenin başkanı Bakanlık Müsteşarıdır. Komitede Başkan ile Bakanlık, İçişleri, Maliye, Sanayi ve Ticaret, Kültür ve Turizm ile Çevre ve Orman Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilâtı ve Hazine Müsteşarlıkları ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinden en az genel müdür düzeyinde birer temsilci yer alır. Komiteye, Avrupa Komisyonu temsilcileri ile diğer ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri istişarî düzeyde iştirak edebilir.

(3) Komitenin görevleri; kırsal alandaki gelişmeler ile kırsal kalkınma program ve desteklerinin ulusal politika ve stratejilere uygun, birbirleri ile tutarlı, uyumlu ve etkin bir şekilde uygulanması amacıyla; proje ve faaliyet başvuru şartları, seçim ve değerlendirme kriterlerinin kırsal kalkınma hedeflerine uygunluğu konusunda görüş oluşturmak; uygulama ve gelişmeleri hedeflere ulaşma açısından belirli aralıklarla izlemek, değerlendirmeleri incelemek; hedeflere ulaşılması veya malî yönetim de dahil olmak üzere yönetim ve uygulamanın etkinleştirilmesi konusundaki önerilerini ilgili kurum ve makamlara bildirmek, mevzuat ile Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde öngörülen diğer istişarî görevleri yürütmektir.

(4) Komitenin çalışma usûl ve esasları, Komitede temsil edilen kuruluşların görüşleri alınarak Bakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelik ile belirlenir.

Proje Değerlendirme ve Seçim Komisyonu

MADDE 10 – (1) Komisyon; Kurum Başkanının başkanlığında, asgarî daire başkanı düzeyinde olmak kaydıyla, Bakan tarafından farklı ana hizmet birimlerinden belirlenecek en fazla dört Bakanlık temsilcisi, İçişleri, Bayındırlık ve İskan, Sanayi ve Ticaret, Kültür ve Turizm ile Çevre ve Orman Bakanlıklarının birer daimî temsilcisinden oluşur. Başkan, gerekli durumlarda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarından en fazla üç temsilciyi toplantılara davet edebilir. Daimî temsilcilerin görev süresi azamî iki yıl olup, görev süresi tamamlanmadan herhangi bir şekilde üyeliklerinin sona ermesi halinde, kalan süreleri sırasına göre yedek üyelerce tamamlanır. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir.

(2) Komisyon, Başkanın daveti üzerine üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir defa toplanır. Komisyon toplantılarına Başkanın yokluğunda

Başkanın görevlendireceği bir Genel Koordinatör başkanlık eder. Komisyon toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Eşitlik durumunda, Başkanın oyu yönünde karar alınır.

Komisyonun görev ve yetkileri

MADDE 11 – (1) Komisyonun görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Program kapsamında desteklenecek proje ve faaliyet listelerini ve bunlara ilişkin raporları görüşmek ve desteklenecek projeleri onaylamak.
- b) Uygulamada koordinasyonu sağlayıcı, işbirliğini geliştirici tedbirler ve karşılaşılan sorunların çözümü konusunda Kuruma görüş sunmak.

İl koordinatörlükleri

MADDE 12 – (1) Kırsal kalkınma program ve destekleme uygulamaları başlatılmadan, yapılanma süreci de dikkate alınarak, illerde il koordinatörlüğü kurulur. Program veya destekleme kapsamında bulunmayan illerde il koordinatörlüğü kurulamaz.

(2) İl koordinatörlüklerinin sevk ve idaresinden il koordinatörü sorumludur. İl koordinatörlüğünde projelerin gerektirdiği ölçüde yeterli personel istihdam edilir.

İl koordinatörlüklerinin görevleri

MADDE 13 – (1) İl koordinatörlüklerinin görevleri şunlardır:

- a) İl düzeyinde duyuru ve tanıtımları yapmak, faydalanıcılara yönelik eğitim, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.
- b) Desteklenecek proje ve faaliyetlerin seçimi ve izleme konusunda ilde görevlendirilebilecek personelin seçimine ilişkin önerilerini ilgili birimlere bildirmek, bunlara ilişkin veri tabanı hazırlamak.
- c) Başvuruları almak, proje ve faaliyetlerin başvuru şartlarına göre ön incelemelerini yapmak, uygun başvuruları Kuruma intikal ettirmek.
- ç) Ön değerlendirme sonucunda uygun bulunmayan başvurulara gerekçeli cevap hazırlayarak Kuruma iletmek.
- d) İlde uygulamanın etkinliğini artırmak amacıyla valilikler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gerekli koordinasyonu sağlamak, valiliğe ve ildeki diğer kurum ve kuruluşlara Kurumun ildeki faaliyetleri ile ilgili bilgi vermek ve ihtiyaç duyulan hallerde gerekli destekleri bu birimlerden talep etmek.
- e) Proje ve faaliyetlerin yerinde kontrolü ve izleme faaliyetlerini yürütmek.
- f) Görev alanı ile ilgili konularda merkez birimlerine gerekli raporlama çalışmalarını yapmak.
- g) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Personel Rejimi

Kurum personelinin statüsü, hakları ve atanmaları

MADDE 14 – (1) Kurumda hizmetler 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle yürütülür. Kurum personeli emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tâbidir. Kurum personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.

(2) Başkan Bakanın önerisi üzerine müşterek kararla atanır. Genel Koordinatör, Hukuk Müşaviri, Koordinatör, il koordinatörleri, uzman, denetçi ve danışmanlar Başkanın teklifi üzerine Bakan onayıyla, bunların dışında kalan diğer personel ise Başkan tarafından atanır.

(3) Kurumda istihdam edilecek personelde Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen genel şartlara ek olarak; Başkan, genel koordinatör, koordinatör, il koordinatörü, uzman, denetçi ve danışman pozisyonlarında istihdam edilecekler için ziraat, veterinerlik, su ürünleri, gıda, kimya, orman, çevre, inşaat, jeoloji, bilgisayar, endüstri, elektrik ve elektronik, makine, hukuk, kamu yönetimi, iktisat, maliye, işletme, uluslararası ilişkiler, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, şehir ve bölge planlama, istatistik, sosyoloji dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından en az lisans düzeyinde eğitim görmüş ve istihdam edileceği alanla ilgili olarak asgarî; Başkan, genel koordinatör, koordinatör, hukuk müşaviri ve danışman için sekiz yıl, il koordinatörü için altı yıl, uzman ve denetçi için üç yıllık iş tecrübesine sahip olma şartları aranır.

(4) Merkez teşkilâtında; Başkan, genel koordinatör, hukuk müşaviri, koordinatör, uzman, denetçi, danışman ve mütercim pozisyonlarında istihdam edileceklerin İngilizce, Almanca veya Fransızca dillerinde yapılan Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında asgarî (B), il koordinatörlüklerinde il koordinatörü, uzman ve denetçi pozisyonunda istihdam edileceklerin ise asgarî (C) düzeyinde puan almış olmaları veya dil yeterliliği bakımından buna denkliği kabul edilen uluslararası geçerliliği olan bir belgeye sahip olmaları zorunludur.

(5) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde sayılan kurum ve kuruluşlarda çalışanlardan durumları, bu maddede sayılan nitelik ve şartlara uygun olanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatı ile Kurumda sözleşmeli olarak istihdam edilebilir. Bu şekilde istihdam edilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz. Bu şekilde görevlendirilen personel kurumundan aylıksız izinli sayılır ve asıl kadrosuyla ilgisi devam eder. Bunların terfileri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kurumlarınca yapılır. Bu hükme göre görevlendirilenler, görevde kaldıkları sürece, malî ve sosyal haklarını Kurumdan alırlar.

(6) Kurumun merkez teşkilâtında istihdam edilecek personel sayısı yüzelli kişiden fazla olamaz. Sekreterlik, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

(7) Kamu kurum ve kuruluşlarından Kurumda istihdam edilen kamu görevlileri, görevleri sona erdiğinde kurumlarında müktesseplerine uygun bir göreve atanırlar. Bunların Kurumda geçen hizmet süreleri kazanılmış hak aylıklarının tespitinde dikkate alınır.

(8) Sözleşmeli personele verilecek her türlü ödemeler dahil net ücretler; Başkana Başbakanlık merkez teşkilâtında görev yapan genel müdür, genel koordinatörlere Başbakanlık merkez teşkilâtında görev yapan genel müdür yardımcısı, hukuk müşaviri, koordinatör ve il koordinatörlerine Başbakanlık merkez teşkilâtında görev yapan daire başkanları, uzman ve denetçilere Başbakanlık uzmanları, diğer görevlilere ise Başbakanlık merkez teşkilâtındaki benzer görevler için öngörülmüş bulunan ücretleri aşmamak kaydıyla, Bakan tarafından belirlenir.

(9) Kurum, desteklenecek proje ve faaliyetler ile ilgili başvuruların değerlendirilmesi, izlenmesi, duyurulması ve tanıtımı ile faydalanicılara yönelik eğitim ve danışmanlık hizmeti verilmesi amacıyla; özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde, istisna veya hizmet akdi ile yerli ve yabancı uzmanları, kısmi zamanlı olarak

çalıştırabilir. Kurumda bu şekilde çalıştırılacak personel sayısı, Kurumun toplam personel sayısının yüzde otuzunu geçemez.

(10) Sözleşmeli personelin bu maddede belirlenenler dışında kalan görev ve yetkileri, hizmete alınma, görevlendirme, görevde yükselme ve görevden alınma şekilleri ile sözleşme esasları, unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Gelir ve Giderler

Gelir ve giderler ile yönetilecek hesaplar

MADDE 15 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Genel bütçeden Bakanlık bütçesine bu amaçla konulacak ödenek.
- b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.
- c) Diğer gelirler.

(2) Kurumun giderleri şunlardır:

- a) Proje ve destekleme giderleri.
- b) Tanıtım ve eğitim giderleri.
- c) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- ç) Yönetim ve personel giderleri.
- d) Görevlerle ilgili diğer giderler.

(3) Kurum bütçesi malî yıl itibarıyla Kurum tarafından hazırlanır ve Bakan onayıyla yürürlüğe girer.

(4) Kurumun alacaklarının tahsilinde Kurum tarafından 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılır.

(5) Avrupa Birliğinin tahsis edeceği malî yardımlar ve sağlanacak ulusal katkı, Avrupa Birliği ile yapılan ilgili anlaşmalardaki hükümler çerçevesinde açılacak hesaplarda tutulur. Bu hesapların yönetilmesi, kullanılması, nemalandırılması, kullanılmayan kısmının Avrupa Birliğine iade edilmesi veya kullanılmasına ilişkin hususlar ilgili anlaşmalar çerçevesinde belirlenir.

(6) Kurum, bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Program ve Destekleri

Genel hükümler

MADDE 16 – (1) Avrupa Birliği tarafından kırsal kalkınma için sağlanan malî kaynakların programlanması, kullanılması ve malî yönetimine ilişkin usûl ve esaslar ile Kurumun yetki ve sorumlulukları Avrupa Birliği ile imzalanan anlaşmalar çerçevesinde belirlenir. Bu anlaşmalara göre yetkili kılınan ulusal makam ve kurumlar tarafından fonların kullanımı konusunda Kurumun ulusal akreditasyonu sağlanır ve izlenir.

(2) Program çerçevesinde Avrupa Birliğinden sağlanan fonların malî yönetimi, Sertifikasyon Kurumunun belirlenmesi ve Kurumun ulusal düzeyde akreditasyonunun sağlanması ve akreditasyonu ile ilgili kuralların uygulanmasının takibi ile ilgili çalışmalar ulusal yetkilendirme görevlisi olarak belirlenen merci tarafından yapılır.

(3) Kurumun yönetim ve kontrol sistemlerinin raporlanması ve Kurum hesaplarının yıllık olarak incelenmesi ile ilgili çalışmalar, kamu ya da özel sektör kuruluşları arasından belirlenecek olan bir denetim kurumu tarafından yapılır.

Avrupa Birliği desteklerinin programlanması

MADDE 17 – (1) Bakanlık, kırsal kalkınmaya yönelik olarak sağlanan Avrupa Birliği kaynaklarının, kalkınma plan ve programları ile ulusal stratejiler doğrultusunda, diğer iç ve dış kaynaklı kırsal kalkınma program, faaliyet ve destekleri ile Avrupa Birliği tarafından sağlanan diğer kaynaklarla tutarlı ve uyumlu bir şekilde ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde programlanmasından sorumludur. Bu şekilde hazırlanacak operasyonel nitelikli kırsal kalkınma programı Yüksek Planlama Kurulunun onayı ile yürürlüğe konulur.

(2) Kırsal kalkınma programının izlenmesi ve değerlendirilmesi, etkinlik ve etkililiğin sağlanması yönünde tedbirlerin alınması, programda değişiklik yapılmasına ilişkin gerekli çalışmaların yürütülmesi konularında Bakanlık yetkili ve sorumludur.

Kurumun sorumlulukları

MADDE 18 – (1) Kurum, ilgili mevzuat, Avrupa Birliği müktesebatı ve anlaşmalar çerçevesinde uygulamanın etkin, etkili ve doğru bir şekilde gerçekleştirilmesi, ödemelerin zamanında ve uygun bir şekilde yapılması, desteklenen proje ve faaliyetlerin sözleşme hükümlerine uygun bir şekilde yürütülmesinin sağlanması, buna ilişkin kontrol ve izlemenin gerçekleştirilmesi, ilgili kurum ve makamlara görevleri ile ilgili bilgi, belge ve raporların tam ve zamanında intikali ile görevli ve sorumludur.

(2) Kurum, ilgili anlaşmalarla belirlenen yetkili makam ve kuruluşların kırsal kalkınma programı uygulamalarının ve malî yönetimin etkinleştirilmesi ve akreditasyonla ilgili hususlarda tavsiye ve taleplerinin yerine getirilmesi, bilgi ve belge taleplerinin zamanında sağlanması ile yükümlüdür.

ALTINCI BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Dış denetim

MADDE 19 – (1) Kurumun dış denetimi, 16 ncı maddedeki hükümler saklı kalmak kaydıyla, Sayıştay tarafından gerçekleştirilir.

Yönetmelik

MADDE 20 – (1) Kurumun insan kaynakları ve personel seçimine, Komisyon ve il koordinatörlüklerinin çalışmasına, Avrupa Birliğinden sağlanan malî yardımlar kapsamındaki diğer malî konular ile akreditasyon kriterlerinin uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

(2) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde hazırlanarak yürürlüğe konulur.

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Kurumun nitelikli personel ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla, bir yıl süreyle istihdam edilen personelde yabancı dil yeterliliği şartı aranmayabilir.

Yürürlük

MADDE 21 – (1) Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 22 – (1) Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

17/5/2007

(I) SAYILI CETVEL

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU
MERKEZ TEŞKİLÂTI

<u>Başkan</u>	<u>Ana Hizmet Birimleri</u>	<u>Danışma ve Denetim</u>
<u>Birimleri</u>	<u>Yardımcı Hizmet Birimi</u>	
Başkan	1. Proje Hizmetleri Genel	1. Hukuk Müşavirliği 1.
Destek Hizmetleri		
Koordinatörlüğü	Genel Koordinatörlüğü	
a) Proje Yönetimi	2. İç Denetim Koordinatörlüğü	a) Bilgi Sistemleri
Koordinatörlüğü	Koordinatörlüğü	
b) Proje İzleme ve Kontrol	b) İnsan Kaynakları ve	
Koordinatörlüğü	İdarî İşler Koordinatörlüğü	
2. Finansman Genel		
Koordinatörlüğü		
a) Tahakkuk Koordinatörlüğü		
b) Ödeme Koordinatörlüğü		
c) Muhasebe Koordinatörlüğü		

EK 2: IPA BAŞBAKANLIK GENELGESİ

21 Kasım 2007
ÇARŞAMBA

Resmî Gazete

Sayı : 26707

GENELGE

Başbakanlıktan:

Konu: AB'den Sağlanan Fonların Yönetimi

GENELGE

2007/30

Avrupa Birliği ile yürütülmekte olan katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde 2007-2013 döneminde sağlanacak hibe şeklindeki fonlar, Avrupa Konseyi'nin 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü esasları çerçevesinde kullanılacaktır.

Bu kapsamda sağlanacak fonlardan, tam üyelik hedefimiz ve üyelik sonrası kullanılacak yapısal fonlar dikkate alınmak suretiyle, azami derecede faydalanılması büyük önem taşımaktadır.

2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapı çerçevesinde yürütülen AB ile ülkemiz arasındaki mali işbirliği mekanizmasının gözden geçirilerek 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, IPA Tüzüğü uyarınca aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetim Otoritesi atanmıştır.

1. Yetkili Akreditasyon Görevlisi (Competent Accrediting Officer - CAO): Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması veya kaldırılmasından sorumlu Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'dır.

2. Denetim Otoritesi (Audit Authority - AA): Katılım öncesi mali işbirliğinin yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Denetim Otoritesi, Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı Tüzüğü kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan işlevsel olarak bağımsızdır.

Başlıca görevleri;

a) Her yıl, yönetim ve kontrol mekanizmalarının etkin işlediğini ve Avrupa Komisyonuna sunulan muhasebe bilgilerinin güvenilir olduğunu teyit etmek amacıyla yıllık denetim planı hazırlayarak bilgi için Yetkili Akreditasyon Görevlisine sunmak ve uygulamak,

b) Yıllık denetim faaliyet raporu hazırlayıp yıl sonuna kadar Avrupa Komisyonu ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine sunmak ve bir kopyasını Ulusal Yetkilendirme Görevlisine göndermek,

c) Yönetim ve kontrol mekanizmalarının etkin ve ilgili mevzuata uygun çalıştığına dair her yıl bir denetim görüşü hazırlayıp, yıl sonuna kadar Avrupa Komisyonu ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine sunmak ve bir kopyasını Ulusal Yetkilendirme Görevlisine göndermek,

d) Programların kısmen veya tamamen kapanışı için Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından Avrupa Komisyonu'na sunulan nihai harcama beyannamesinin geçerliliği ve doğruluğu hakkında Avrupa Komisyonu'na ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine görüş

vermek.

Denetim Otoritesi, Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı Tüzüğü'ne ilişkin tüm yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetler. Bu kapsamdaki kurumlar, Denetim Otoritesi tarafından yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin istenilen her türlü bilgiyi, belgeyi, kayıtları, raporları ve bilgi sistemlerini sunmak ve bu bilgileri denetime hazır bulundurmak zorundadırlar.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Recep Tayyip ERDOĞAN
Başbakan

EK 3: IPA BAŞBAKANLIK GENELGESİ TASLAĞI

T.C. BAŞBAKANLIK

(TASLAK - 11.07.2007)

SAYI :

KONU :

GENELGE-2007/.....

I. GİRİŞ

Avrupa Birliğinin (AB) 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesinde ülkemizin aday ülke olarak kabul edilmesi ve 3 Ekim 2005 tarihinde AB'ye üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, Türkiye-AB ilişkileri yeni bir boyut kazanmıştır. Adaylık döneminde Avrupa Birliği tarafından sağlanan hibe nitelikli katılım öncesi fonların kullanılabilmesi için tüm aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin (Decentralised Implementation System - DIS) kurulması zorunlu hale gelmiştir. Söz konusu sistem 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulmuştur. AB'den sağlanan katılım öncesi mali işbirliği kapsamındaki hibeler AB'ye üyelik perspektifinde Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda ortaya konulan öncelikler çerçevesinde bu sistem aracılığıyla kullanılmaktadır.

2007-2013 döneminde ise AB'den sağlanacak fonlar Avrupa Konseyi'nin 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü esasları çerçevesinde kullanılacaktır. IPA Tüzüğü'nün amacı, aday ülkeleri üyeliğe hazırlık yönünde desteklemek ve üyelik sonrası kullanılacak olan yapısal fonlara hazırlamaktır.

IPA kapsamında Türkiye'ye sağlanacak fonlar beş bileşen altında kullanılacaktır. Bunlar;

1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
2. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarını Geliştirme
5. Kırsal Kalkınma

olarak belirlenmiştir.

Bu bileşenler altında AB'den sağlanacak fonlar, AB'ye tam üyelik hedefimiz doğrultusunda, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da yer alan önceliklerin yanısıra 3. ve 4. bileşenler için hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi (SÇB) ve Operasyonel Programlar ile 5. bileşen için hazırlanan Kırsal Kalkınma Planının strateji ve öncelikleri çerçevesinde kullanılacaktır.

Bu kapsamda sağlanacak fonlardan ülkemizin, tam üyelik hedefini destekleyici nitelikte ve azami derecede faydalanması büyük önem taşımaktadır.

Bu yeni dönemde AB mali işbirliği kapsamındaki fonların daha etkin kullanılması için, 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapının gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmesi ve kurumlarımızın çalışmalarına esas teşkil edecek usul ve esasların aşağıda yer aldığı şekilde belirlenmesi ihtiyacı doğmuştur.

II. KURUMSAL YETKİ VE SORUMLULUKLAR

IPA kapsamında rol alacak kurumlar ile bunların görev, yetki ve sorumlulukları aşağıda yer almaktadır:

1.Yetkili Akreditasyon Görevlisi (Competent Accrediting Officer - CAO): Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, ulusal yetkilendirme sürecinin izlenmesi ve ihtiyaç halinde gerekli tedbirlerin alınması hizmetlerini yürütmekten sorumlu Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'dır.

2.Katılım Öncesi Mali İşbirliği Ulusal Koordinatörü (National IPA Co-ordinator - NIPAC): Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliğinin koordinasyonunu sağlayacak Katılım Öncesi Mali İşbirliği Ulusal Koordinatörlüğü görevi Avrupa Birliği Genel Sekreteri tarafından, sekreteryaya hizmetleri ise Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülecektir. NIPAC'ın başlıca görevleri;

- a) IPA çerçevesinde sağlanacak AB mali işbirliğinin katılım süreci ile ilişkilendirilmesi ve fonların bu amaç için kullanılmasına yönelik genel koordinasyonu sağlamak,
- b) Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni ile Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği bileşenine ilişkin programlama sürecini koordine etmek; DPT ve Hazine Müsteşarlıkları ile Dışişleri ve Maliye Bakanlığı temsilcileriyle birlikte, bu programlar kapsamına alınacak projeleri seçmek,
- d) Kurumsal Yapılanma ve Sınır Ötesi İşbirliği Komitesine başkanlık etmek,
- e) Finansman Anlaşmalarının hazırlanma ve imzalanma süreçlerini NAO ve ilgili bakanlıklarla işbirliği halinde koordine etmek,
- f) Mali işbirliği sürecine ilişkin yıllık ve nihai izleme raporlarını hazırlamak ve IPA İzleme Komitesinin değerlendirmesi sonrasında Avrupa Komisyonu, NAO ve Stratejik Koordinatöre göndermek,
- g) IPA İzleme Komitesinin eş başkanlığı ve sekreteryaya hizmetlerini yürütmek,
- h) Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni ile Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği bileşenine ilişkin izleme ve değerlendirme faaliyetlerini yürütmek,
- i) Genel sürece ilişkin Avrupa Komisyonu ile yapılan temaslarda koordinasyonu ve bilgi akışını sağlamak,

- j) Yıllık programlama dokümanlarını Avrupa Komisyonuna iletmek,
- k) Mali işbirliği program ve faaliyetlerine ilişkin olarak kamuoyunu bilgilendirmek,
- l) IPA çerçevesinde Avrupa Birliği mali işbirliği kapsamındaki fonların kullanılması ile ilgili kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerinin genel koordinasyonunu sağlamak,
- m) Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni altında Ortak İzleme Komitesinin oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek,
- n) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer sorumlulukları yerine getirmektir.

3. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer - NAO): Avrupa Birliğinden sağlanacak fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemlerinden sorumlu, ve aynı zamanda Ulusal Fon'un başkanı olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiştir. NAO'nun başlıca görevleri;

- a) İşlemlerin düzgün ve mevzuata uygunluğu hususunda güvence vermek,
- b) Komisyondan fon temin etmek ve fonların uygulayıcı birimlere/yararlanıcılara doğru bir şekilde aktarılmasını sağlamak,
- c) Eş finansman unsurlarının varlığını ve doğruluğunu teyit etmek,
- d) Usulsüzlüklerin tespit edilerek ilgili makamlara bildirilmesini ve gerekli inceleme ve soruşturmanın yapılmasını sağlamak,
- e) Usulsüzlüklere ilişkin inceleme ve soruşturma raporlarını Avrupa Komisyonuna bildirmek,
- f) Usulsüzlük konusu tutarların geri alınmasını sağlamak,
- g) Avrupa Komisyonu ile ülkemiz arasındaki mali bilgi alışverişini yürütmek,
- h) Program otoritelerini akredite etmek, izlemek ve gerekirse akreditasyonu askıya/geri almak,
- i) Fonların yönetimine ilişkin sistemlerin etkin işleyişini sağlamak,
- j) Fonların yönetimine ilişkin iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde tesis edilmesini sağlamak,
- k) Yönetim ve kontrol sistemleri hakkında rapor hazırlamak,
- l) Uygun bir raporlama ve bilgi sisteminin işleyişini sağlamak,
- m) Denetim raporlarında yer alan hususların takibini yapmak,
- n) Yönetim ve kontrol sistemlerinde meydana gelen önemli değişiklikleri CAO ve Avrupa Komisyonu'na derhal bildirmek,
- o) IPA Uygulama Tüzüğü'nün ilgili hükümleri kapsamında Avrupa Komisyonuna yıllık güvence beyanında bulunmak,
- p) NIPAC'a danışarak Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) ve diğer uygulama birimlerinin (implementing agency) Program Yetkilendirme Görevlilerini (PAO) atamak,
- q) MFİB ve diğer uygulama birimleri ile finansman anlaşması yapmak,
- r) Ulusal ve diğer eş finansman kaynaklarının akışını sağlamak ve yönetmek,
- s) AB fonları ile finanse edilen programların finansmanına ilişkin işlemlerin muhasebe sistemi vasıtasıyla kayıtlarını gerçekleştirmek,
- t) Gerektiğinde fonların yeniden tahsisatı hususunda Avrupa Komisyonuna talepte bulunmak,
- u) Proje fişlerinde olabilecek mali içerikli değişiklik taleplerini değerlendirmek ve Komisyona iletmek,

- v) Projelerin uygulanması esnasında ortaya çıkabilecek süre uzatımı taleplerini değerlendirmek ve Komisyona iletmek,
- w) AB fonlarının kullanımına dair MFİB ve diğer uygulama birimleri ile Ulusal Fon tarafından hazırlanan mali ve ilerleme raporlarını Avrupa Komisyonu Delegasyonu ve NIPAC'a iletmek,
- x) Kullanılmayan fonları Avrupa Komisyonuna iade etmek,
- y) AB ile ülkemiz arasında imzalanan Çerçeve Anlaşmada yer alan diğer sorumlulukları yerine getirmektir.

AB projelerinin uygulanması esnasında ortaya çıkabilecek usulsüzlük ve/veya düzensizliklere ilişkin olarak ilgili kurumlar tarafından;

- a) Usulsüzlük ve düzensizlik konularıyla ilgilenecek görevli/lerin belirlenmesi,
- b) Usulsüzlük ve/veya düzensizliğin, tesbit eden kişi tarafından gerektiğinde normal prosedürün dışına çıkılarak doğrudan NAO'ya rapor edilebilmesinin sağlanması,
- c) Usulsüzlüğün doğrudan rapor edilmesi halinde rapor eden kişinin herhangi bir disiplin cezasına maruz kalmaması,

hususlarına riayet edilmesi gerekmektedir.

4.Stratejik Koordinatör (Strategic Co-ordinator): IPA Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşenleri kapsamındaki yardımların koordinasyonundan Stratejik Koordinatör sıfatı ile DPT Müsteşarı sorumlu olacaktır. Sekreteryahizmetleri DPT tarafından yürütülecektir. Koordinatörün başlıca görevleri;

- a) Stratejik Çerçeve Belgesini ilgili kurum ve kuruluşların katılımıyla hazırlamak ve Mali İşbirliği Komitesine onay için sunmak,
- b) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu ile yapılan temaslarda koordinasyonu ve bilgi akışını sağlamak,
- c) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri kapsamındaki Operasyonel Programların, Stratejik Çerçeve Belgesi ile uyumunu ve operasyonel programların birbirleri arasındaki tamamlayıcılığını sağlamak,
- d) Stratejik Çerçeve Belgesi düzeyinde izleme ve değerlendirme faaliyetlerini yerine getirmek,
- e) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinin uygulanmasına ve Yapısal Fonlara ve Uyum Fonuna hazırlık için kapasite geliştirmeye yönelik tedbirleri almak; rehberlik, eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütmek
- f) Yatırım içeren projelerin Yatırım Programıyla ilişkilendirilmesini sağlamak,
- g) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer sorumlulukları yerine getirmektir.

5.Program Yetkilendirme Görevlisi (Programme Authorising Officer - PAO): Katılım öncesi mali işbirliği kapsamındaki projelerin uygulanmasında, sağlam ve yeterli mali yönetimi sağlamakla görevlendirilen PAO, NIPAC'a danışılmak suretiyle NAO tarafından atanır. PAO'nun başlıca görevleri:

- a) Programlar kapsamındaki ihale, sözleşme, ödeme, muhasebe ve raporlama işlemlerinin, AB mevzuatı ve finansman anlaşmalarında yer alan hükümler çerçevesinde yerine getirilmesini sağlamak,

- b) Harcamaların doğruluğunu teyit etmek amacıyla yapılan kontrol ve uygulanan diğer yöntemlere ilişkin NAO ve Ulusal Fona gerekli her türlü bilgiyi sunmak,
- c) Raporlama ve bilgi sistemini oluşturarak düzenli şekilde güncellemek ve ilgili makamlara uygulamaya ilişkin düzenli olarak rapor sunmak,
- d) Usulsüzlüklere ilişkin raporlama ve ilgili tutarların geri alınması hususunda gerekli işlemleri yapmak,
- e) MFİB'nin kuruluşuna ilişkin mutabakat zaptı, IPA Uygulama Tüzüğü, Çerçeve Anlaşma ve uygulamaya ilişkin diğer anlaşma, protokol ve prosedürlere ilişkin rehberlerde belirtilen diğer görevleri yapmak.

6.Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB): Yeni dönemde de mali işbirliği kapsamında projelerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, ödeme ve raporlama işlemleri MFİB (Uygulama Birimi) tarafından yerine getirilecektir. Başlıca görevleri:

- a) Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen hizmet, mal, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin, genel bütçeleme, ihaleye çıkma, sözleşme imzalama, ödeme, muhasebe ve kontrol ile mali raporlamasını (tüm harcama, usulsüzlük tespitleri ve projenin uygulamasına dair nihai raporlamalardan) yapmak,
- b) Projeler kapsamındaki faaliyetlerin finanse edilebilir olup olmadığının gözden geçirmek,
- c) Projelerin fiziki ve mali sürecini izlemektir.

7.Program Otoritesi (PO-Operating Structure): Stratejik Çerçeve Belgesinde yer alan stratejiler ile uyumlu olmak üzere ilgili operasyonel programların hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlardır. Bu bağlamda aşağıda adı geçen kurumlar 2007 – 2009 dönemi için görevlendirilmiştir. Program otoritesi olarak belirlenen bu kurumlarda müsteşar yardımcısı veya kurum başkanı düzeyinde sorumlular belirlenecektir.

Program Otoritesinin başlıca görevleri;

- a) Operasyonel programın hazırlanmasına, izlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin teknik çalışmaları yürütmek,
- b) Operasyonel programının uygulanmasını sağlamak,
- c) Yıllık proje paketinin oluşturulması amacıyla kuruluşlardan proje tekliflerini almak, değerlendirmek ve teklifleri görüşleri ile birlikte Stratejik Koordinatöre iletmek,
- d) Proje seçim komitesini oluşturmak (Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme bileşenlerinde DPT ve Hazine Müsteşarlıkları, ABGS, Maliye Bakanlığı ve İller Bankası ile ilgili program otoritesi kurum temsilcilerinden),
- e) Projelerin belirlenen kriterlere ve usullere uygun seçimini sağlamak,
- f) AB fonlarından finanse edilecek yatırım içeren projelerin Yatırım Programıyla ilişkilendirilmesini sağlamak amacıyla DPT Müsteşarlığına göndermek,
- g) Proje sahibi kuruluşların proje geliştirmelerine teknik destek sağlamak,
- h) Operasyonel program için oluşturulacak sektörel izleme komitesine eş başkanlık yapmak,

- i) Operasyonel programlara ilişkin yıllık ve nihai uygulama raporlarını hazırlamak ve sektörel izleme komitesinin değerlendirmesi sonrasında Avrupa Komisyonuna, NIPAC, NAO ve Stratejik Koordinatöre iletmek,
- j) Operasyonel programının etkin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik olarak idari kapasiteyi geliştirmek ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütmek,
- k) Operasyonel programlara ilişkin olarak Stratejik Koordinatörün talep ettiği teknik çalışmaları yapmak, bilgi ve belgeleri sağlamak,
- l) MFİB tarafından yürütülen ihale ve sözleşme yapma süreçlerine ilişkin hizmetleri yürütmek (Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri kapsamındaki program otoriteleri, en geç 2011 yılından başlamak üzere),
- m) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer sorumlulukları yerine getirmektir.

Görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi sırasında bazı görevlerin ayrılığı prensibi doğrultusunda, program otoritelerinde oluşturulacak kurumsal yapılanmada, en az aşağıda sayılan alt birimler ayrı ayrı oluşturulacak ve yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edilecektir;

- a) Programlama,
- b) İzleme ve Değerlendirme,
- c) Teknik Uygulama,
- d) İç Kontrol,
- e) İhale-Finans (en geç 2011 yılından başlamak üzere ihale, sözleşme, ödeme ve muhasebe birimleri ayrı ayrı).

Sözkonusu alt birimlerin kurulmasını müteakip buralarda görev alacak personelin fiilen göreve başlamaları ivedilikle sağlanacaktır. İhale-finans işlevi en çok 2010 yılı sonuna kadar program otoritesi kurumlar adına MFİB tarafından yerine getirilecektir. Program otoritesi kurumlar bu zaman zarfında ihale-finans işlevinin kendilerince üstlenilmesine ilişkin gerekli tüm hazırlıkları titizlikle yapacaklardır. Bu dönemde MFİB’de görevlendirilmek üzere program otoritesi kurumlardan sağlanan personel, ihale-finans işlevinin program otoritelerince üstlenilmesiyle birlikte bu birimlerde görevlendirilecektir.

8. Yararlanıcı Kuruluş: Görev sahaları itibarıyla hazırlayacakları projelerle AB mali işbirliği kapsamındaki fonlardan yararlanacak ve projelerin uygulayıcısı olan kuruluştur. Yararlanıcı kuruluş, proje fikirleri bağlamında yapılabirlik raporlarının fiilen hazırlanması veya hazırlattırılması, ihale öncesi teknik şartnamelerin hazırlanması, projenin gerçekleştirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumlu olacaktır.

9. Kıdemli Program Görevlisi (Senior Programme Officer - SPO): PAO’nun gözetimi altında esas itibarıyla projelerin teknik uygulamasından sorumlu olarak, yararlanıcı kuruluşlarda görevli personeldir. SPO’lar, proje hakkında yeterli bilgiye sahip uygun düzeyde yöneticiler arasından atanacaktır. Projeler kapsamında elde edilen faydanın azami düzeyde olması ve SPO’ların görev ve sorumluluklarını gereğince yerine getirebilmesi için, gerekli idari kapasite sağlanması ve en az 3 olmak üzere yeterli sayıda nitelikli personel ile desteklenmesi hususlarına azami önem verilecektir. SPO’nun başlıca görevleri;

- a) Projelerin teknik olarak uygulanması ve raporlanmasını sağlamak,
- b) Usulsüzlük ve düzensizlikleri raporlamak,
- c) PAO ile yapılan uygulamaya ilişkin anlaşmada belirtilen görev ve sorumlulukları ifa etmek.

10. Denetim Otoritesi (Audit Authority – AA): Katılım öncesi mali işbirliğinin yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Denetim Otoritesi, sistemdeki tüm kurumlardan işlevsel olarak bağımsızdır ve hiç bir kurumdan doğrudan veya dolaylı görev almaz. Başlıca görevleri;

- a) Her yıl, yönetim ve kontrol mekanizmalarının etkin işlediğini ve Avrupa Komisyonuna sunulan muhasebe bilgilerinin güvenilir olduğunu teyit etmek amacıyla yıllık denetim planı hazırlayarak CAO'ya sunmak ve uygulamak,
- b) Yıllık denetim faaliyet raporu hazırlayıp yıl sonuna kadar Komisyon, CAO ve NAO'ya sunmak,
- c) Yönetim ve kontrol mekanizmalarının etkin ve ilgili mevzuata uygun çalıştığına dair her yıl bir denetim görüşü hazırlayıp, yıl sonuna kadar Komisyon, CAO ve NAO'ya sunmak,
- d) Programların yürütülmesi veya tamamlanması aşamasında, NAO tarafından Komisyona bilgi ve talep gönderildiğinde veya son harcama tablosunun gönderilmesinden itibaren en geç üç ay içerisinde, harcama bilgisi ve varsa ödeme taleplerine ilişkin denetim görüşünü Komisyon ve CAO'ya göndermek.

Denetim Otoritesi, gerek Hazine Müsteşarlığının, gerekse bu Genelge'de belirtilen program otoritelerinin tüm sistemlerini ve faaliyetlerini denetleyebilir. Bu kapsamdaki tüm kurum ve kuruluşlar, Denetim Otoritesi tarafından istenilen her türlü bilgiyi, belgeyi, kayıtları, raporları ve bilgi sistemlerini istenildiğinde denetime hazır bulundurmak ve sunmak zorundadırlar.

11. İç Denetçi: Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında yer alan kurumların iç denetim işlevi, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde atananlar arasından, kurumlarınca öngörülen yeterli sayıdaki iç denetçi tarafından yerine getirilir.

III. KOORDİNASYON VE İZLEME KOMİTELERİ

1. Mali İşbirliği Komitesi (MİK):

A. Komitenin Oluşumu: Başmüzakereci başkanlığında, NIPAC, NAO, Stratejik Koordinatör, Dışişleri ve Maliye Bakanlığı Müsteşarlarından oluşur. Sekreteryası, NIPAC koordinasyonunda DPT ve Hazine Müsteşarlıkları ile Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları tarafından yürütülür.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında AB'den sağlanan fonların IPA bileşenleri arasında yıllık ön tahsisatını değerlendirmek,

- b) Avrupa Komisyonuna iletilecek yıllık programları, operasyonel programları ve Stratejik Çerçeve belgesini onaylamak,
- c) Mali işbirliği sürecinin genel işleyişini izlemek ve yönlendirmek,
- d) Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında AB'den sağlanan fonların programlamasına ilişkin genel koordinasyonu temin etmek.

2. Sektörel İzleme Komiteleri: IPA 1. ve 5. bileşenler için bileşen, 3. ve 4. bileşenler için her bir operasyonel program bazında bir izleme komitesi oluşturulmuştur. 2. bileşen kapsamında komşu ülkelerle yürütülen ortak programlarda ise, oluşturulacak komitelere katılım sağlanacaktır.

a. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: NIPAC başkanlığında NAO, PAO, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları, DPT Müsteşarlığı, ilgili hallerde diğer kamu kurumları temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Komisyonu temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Yıllık programın hazırlanmasını yönlendirmek,
- b) Program uygulamalarındaki gelişmeleri değerlendirmek,
- c) Program hedef ve gerçekleştirmelerindeki gelişmeleri değerlendirmek,
- d) İhale planı ve buna ilişkin tavsiyeleri görüşmek,
- e) Sorunlu konuları görüşmek ve uygun çözümler önermek,
- f) Usulsüzlük olaylarını, telafisi ve daha sonra tekrarlanmaması için alınan tedbirleri görüşmek,
- g) Denetim Otoritesince hazırlanan yıllık denetim planı ile yapılan denetimler sonucu belirtilen bulgu ve tavsiyeleri görüşmek,
- h) Proje seçim kriterlerini karara bağlamak,
- i) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer görevleri yerine getirmektir.

b. Çevre Operasyonel Programı İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Çevre ve Orman Bakanlığı ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, NIPAC, NAO, DPT Müsteşarlığı, ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlar ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Operasyonel programın hazırlanmasını yönlendirmek,
- b) Program kapsamına alınacak projeler için seçim kriterlerini değerlendirmek ve onaylamak,
- c) Program için belirlenen hedeflere ulaşılması konusunda gelişmeleri ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek, izleme ve değerlendirme raporlarını onaylamak,
- d) Gelişmelere bağlı olarak programlara ilişkin değişiklik önerilerini incelemek,
- e) Gerek duyarsa, hedeflere ulaşılabilmeyi veya yönetimin iyileştirmesini sağlamak amacıyla programlara ilişkin program otoritesine değişiklik önerisinde bulunmak,
- f) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer görevleri yerine getirmektir.

c. Ulaştırma Operasyonel Programı İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Ulaştırma Bakanlığı ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, NIPAC, NAO, DPT Müsteşarlığı, ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlar ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Operasyonel programın hazırlanmasını yönlendirmek,
- b) Program kapsamına alınacak projeler için seçim kriterlerini değerlendirmek ve onaylamak,
- c) Program için belirlenen hedeflere ulaşılması konusunda gelişmeleri ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek, izleme ve değerlendirme raporlarını onaylamak,
- d) Gelişmelere bağlı olarak programlara ilişkin değişiklik önerilerini incelemek,
- e) Gerek duyarsa, hedeflere ulaşılabilmeyi veya yönetimin iyileştirmesini sağlamak amacıyla programlara ilişkin program otoritesine değişiklik önerisinde bulunmak,
- f) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer görevleri yerine getirmektir.

d. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, NIPAC, NAO, DPT Müsteşarlığı, ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlar ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Operasyonel programın hazırlanmasını yönlendirmek,
- b) Program kapsamına alınacak projeler için seçim kriterlerini değerlendirmek ve onaylamak,
- c) Program için belirlenen hedeflere ulaşılması konusunda gelişmeleri ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek, izleme ve değerlendirme raporlarını onaylamak,
- d) Gelişmelere bağlı olarak programlara ilişkin değişiklik önerilerini incelemek,
- e) Gerek duyarsa, hedeflere ulaşılabilmeyi veya yönetimin iyileştirmesini sağlamak amacıyla programlara ilişkin program otoritesine değişiklik önerisinde bulunmak,
- f) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer görevleri yerine getirmektir.

e. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, NIPAC, NAO, DPT Müsteşarlığı, ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlar ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Operasyonel programın hazırlanmasını yönlendirmek,
- b) Program kapsamına alınacak projeler için seçim kriterlerini değerlendirmek ve onaylamak,
- c) Program için belirlenen hedeflere ulaşılması konusunda gelişmeleri ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek, izleme ve değerlendirme raporlarını onaylamak,
- d) Gelişmelere bağlı olarak programlara ilişkin değişiklik önerilerini incelemek,
- e) Gerek duyarsa, hedeflere ulaşılabilmeyi veya yönetimin iyileştirmesini sağlamak amacıyla programlara ilişkin program otoritesine değişiklik önerisinde bulunmak,

- f) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer görevleri yerine getirmektir.

f. Kırsal Kalkınma İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı başkanlığında, NIPAC, NAO, DPT Müsteşarlığı, ilgili diğer kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Operasyonel programın hazırlanmasını yönlendirmek,
- b) Program uygulamalarındaki gelişmeleri değerlendirmek,
- c) Program hedef ve gerçekleştirmelerindeki gelişmeleri değerlendirmek,
- d) Proje ve faaliyet başvuru şartları, seçim ve değerlendirme kriterlerini belirlemek,
- e) AB ile imzalanacak olan Çerçeve Anlaşmada yer alacak diğer görevleri yerine getirmektir.

3. IPA İzleme Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: NIPAC ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, NAO, PAO, Stratejik Koordinatör ve program otoritesi kurumların temsilcilerinden oluşur.

B. Komitenin Görevleri;

- a) Uygulamada IPA bileşenleri arasında uyum ve koordinasyonu sağlamak,
- b) Finansman anlaşmaları ve belirlenmiş hedeflere ulaşılması amacına yönelik olarak, uygulamada tüm program ve projeler arasında genel etkinlik, kalite ve uyumu sağlamak; bu amaçla NIPAC, NAO ve/veya sektörel izleme komitelerine önerilerde bulunmaktır.

Sonuç olarak, ülkemizin adaylık sürecinin başarılı bir şekilde yürütülmesinde, kurumlarımızın koordineli ve etkin bir çalışma ortamı oluşturarak, sağlanacak kaynakları AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda ve ulusal politika önceliklerimiz ile uyumlu bir şekilde kullanmaları ve böylece ülkemizin kalkınma sürecine yeterli katkıyı vermeleri büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle, yeni dönem mali işbirliğinin yukarıda ana hatları belirtilen yeni kurumsal yapılanma ve belirtilen çalışma usul ve esasları çerçevesinde yürütülmesi hususunda gereğini önemle rica ederim.

Recep Tayyip ERDOĞAN

Başbakan

Akın, Semiha, Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Mali Yardımlar Değişimler ve Türkiye'nin Uyum Çalışmaları

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Bülent Gülçubuk

Yüksek Lisans Tezi, 166 s.

ÖZET

Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğuna ortaklık başvurusuyla başlayan ve günümüze kadar gelen süreçte, Türkiye pek çok Avrupa Birliği mali yardımından faydalanmıştır. Mali yardımlar başlangıçta merkezi olarak Brüksel'den yönetilirken, yardımların artmasıyla bu durum Türkiye'nin daha fazla sorumluluk alarak yeni bir yönetim yapısıyla idaresini gerekli kılmıştır. Bundan hareketle, 2003 yılında, "Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi" kurulmuştur. İçinde Türkiye'nin de yer aldığı AB'ye aday ülkeler için mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile hukuki çerçevesi ortaya konan IPA (Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı); bir önceki mali dönemde uygulanan PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye için sözkonusu olan katılım öncesi programların yerine, bunları tek bir çatı altında toplayan yeni bir program öngörmektedir. Yeni dönemde AB mali işbirliği kapsamındaki fonların daha etkin kullanılması için, daha önce oluşturulan merkezi olmayan yapılanma sisteminde bazı değişiklikler gerçekleştirilecektir. Bu çerçevede, IPA'nın beşinci bileşeni olan Kırsal Kalkınma bileşeni kapsamında uygulama birimi IPA Kırsal Kalkınma Ajansı'nın kurulması ve fonların kullanılabilmesi için uygulamaya geçmesi büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmada, IPARD çerçevesindeki yeniden yapılanma dönemine ilişkin bazı temel noktalara açıklık getirilmeye çalışılmış ve Türkiye için bir değerlendirme yapılarak 2011-2013 dönemi ve sonrasına ilişkin IPARD fonlarının miktarının artırılması için girişimde bulunulması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun görevini daha etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için bazı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Kırsal Kalkınma, IPA, IPARD, Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS), IPARD Ajansı.

Akın, Semiha, Financial Aids Related to the Rural Development In the EU Changes and Harmonization Studies of Turkey
Supervisor: Assoc. Dr. Bülent Gülçubuk
Master Thesis, 166 p.

ABSTRACT

Turkey has benefited from many kinds of EU financial aid from the partnership application to the European Economic Community until today. In the starting point, these financial aids were managed from Brussels. When the aids have been increased, this situation required a new management system which gives to Turkey more responsibility. On this purpose, in 2003 “Decentralized Management System” has been established in Turkey. The financial aid mechanism of EU for candidate countries which covers Turkey has been described for a seven-year period between 2007 and 2013. IPA, the Instrument for Pre-Accession, established with the Council Regulation dated 17 July 2006 and numbered 1085/2006, envisages a new program which combines PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS and pre-accession programs for Turkey which were implemented in the former financial period. In this new period, some amendments should be made in the previous “Decentralized Management System” to use the funds more efficiently. In this document, the rules for the IPARD Agency’s, which is called in Turkey “Agriculture and Rural Development Support Institution” (ARDSI), organization and accreditation and the other structures and authorities have been studied, and, for the Turkish case, the necessity of taking the initiative to increase the amount of the IPARD funds have been emphasized, and suggestions have been made for ARDSI to function better.

Key Words: European Union, Rural Development, IPA, IPARD, Extended Decentralized Implementation System (EDIS), IPARD Agency.