

AB Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Fazıl Akın OLGUN¹, Gözde SEVİLMİŞ¹

¹Ege Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, 35100, İzmir/Türkiye

Makale Künyesi

Araştırma Makalesi

Sorumlu Yazar

Akın OLGUN
akin.olgun@ege.edu.tr

Geliş Tarihi: 30.01.2017
Kabul Tarihi: 15.03.2017

Tarım Ekonomisi Dergisi
Cilt: 23 Sayı: 1 Sayfa: 25-36

DOI 10.24181/tarekoder.317836

Özet

Bu çalışmada, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) ve Türkiye'de önceki dönemlerde uygulanan kırsal kalkınma destekleri ile IPARD destekleri arasındaki temel farklılıklar ele alınmaktadır.

Kırsal kalkınma desteklerinin amacı, kırsal alanlarda altyapı yatırımlarını desteklemek, kırsal alanlardaki yaşam koşullarını iyileştirmek, istihdamı artırmak ve IPARD amaçlarına benzer şekilde ürün kalitesini artırmaktır. Diğer yandan, bunların yanı sıra IPARD'ın temel amacı işletmelerin Topluluk standartlarına ulaşmasına katkıda bulunmaktır.

IPARD'ın zaman içerisinde ülkemizde proje kültürünün yerleşmesine ve fon kullanımındaki artış ile kırsal kalkınmaya daha fazla katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Anahtar kelimeler: kırsal kalkınma, IPARD, IPA, mali yardımlar

European Union Instrument for Pre-accession Assistance-Rural Development (IPARD) Programme and Assessment in terms of Turkey

Abstract

In this study, European Union Instrument for Pre-accession Assistance in Rural Development (IPARD) Programme and the fundamental differences between the rural development aids implemented in earlier period in Turkey and IPARD funds are examined.

The objective of rural development aids is to improve the infrastructure investments in rural areas, to improve the living conditions of rural areas, to increase employment and the product quality similar to IPARD objectives. On the other hand, besides these objectives the main IPARD objective is to contribute to the upgrading of the enterprises to the Community standards.

In the course of time, IPARD is expected to contribute more for locating the project culture in our country and increasing the use of funds and rural development.

Key words: rural development, IPARD, IPA, financial aids

1.GİRİŞ

AB ile 1963 yılında Türkiye-AT Ortaklık Anlaşması'nın imzalanmasıyla başlayan ortaklık ilişkisi 1/95 sayılı ortaklık konseyi kararıyla gümrük birliğinin oluşturulmasıyla devam etmiştir (Olgun ve Işın, 1999). Günümüzde ise adaylık ve müzakere süreci kapsamında 2014-2020 yıllarını kapsayan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile sürmektedir.

IPA'nın kırsal kalkınma bileşeni olan ve 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından onaylanan IPARD kapsamında; tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanmaktadır.

Türkiye'de bugüne kadar uygulanan kırsal kalkınma projeleri ve desteklerine göre birçok açıdan farklılıklar gösteren IPARD destekleri ile önemli değişimler olmuş ve bundan sonra da olacaktır. Özellikle koordinasyon, desteğin sıkı bir şekilde denetlenmesi ve proje bitiminde de bunun sürdürülmesi ve üretici gruplarının kurulmasına destek önemi getirmesi IPARD uygulamalarını oldukça öne çıkarmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin aday ülke statüsünü kazanmasının ardından ülkemize yönelik kapsamı ve miktarı genişleyen mali yardımların ve AB Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programının (IPARD) Türkiye – AB mali işbirliği çerçevesinde genel bir değerlendirmesini yaparak bu programın Türkiye'de kırsal kesimin kalkındırılması ve kırsal nüfusun yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik olarak önceki dönemlerde uygulanan kırsal kalkınma destekleri arasındaki temel farklılıkları ortaya koymaktır.

Bu çalışmanın materyali esas itibarıyla iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım materyal daha önce bu ve benzer konularda diğer araştırmacılar tarafından hazırlanan kitap, araştırma, inceleme, derleme, tez, makale ve benzeri çalışmalardan oluşurken ikinci grup materyal ise konu ile ilgili kurumların yayınlamış oldukları ve özellikle istatistiksel verilerin yer aldığı yayınlardan alınan verilerden oluşmuştur.

2.BULGULAR ve TARTIŞMA

2.1.Aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik bütünleşik katılım öncesi araçlar

Avrupa Birliği, Birlik içindeki ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması, bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla üye ülkelere yardımda bulunduğu gibi küresel aktör sıfatıyla Birlik üyesi olmayan ülkelere de yardımda bulunmaktadır.

AB ilk olarak 1990 yılında Birliğe üye olacak ülkelere yardım etmek amacıyla katılım öncesi mali yardım araçları oluşturmaya başlamıştır. Yeni anlayış aday ülkelerin, ancak katılım öncesi olarak adlandırılan bir hazırlanma sürecinde başarılı olmaları halinde üye olabilmelerini öngörmektedir.

Katılım öncesi süreç, aday ülkenin Topluluk müktesebatı (Acquis communautaire) ile politikalarına uyum sağlayabilmesi için bir dizi ekonomik, siyasal, sosyal ve kurumsal reformları gerçekleştirmesini öngörmektedir. AB, bu aşamada hem aday ülkenin mali yükünü azaltmak hem de reformların öngördüğü biçimde hızlanmasını sağlamak üzere, katılım öncesi strateji çerçevesinde özel yardımlar sağlamaktadır.

Bu amaçla AB, 2000-2006 döneminde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinden Birliğe aday ülkeleri üç temel araçla desteklemiştir. Bunlar; Polonya ve Macaristan Ekonomisinin Yeniden Yapılandırılması için Eylem Programı (PHARE- Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) (Anonim, 2007), Katılım Öncesi Yapısal Politikalar için Araç (ISPA- Instrument for Structural Policies for Pre Accession) (Anonim, 2012a), ve Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı'dır (SAPARD-Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) (Anonim, 2012b). Bu mali araçlara 2001 yılında Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı (CARDS-Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkan) (Anonim, 2012c) da eklenmiştir. İlave Türkiye için Katılım Öncesi Mali Araç oluşturulmuştur.

Bu araçlardan; PHARE, katılıma yönelik idari ve kurumsal yapılanmayı güçlendirirken; ISPA, ulaştırma ve çevre sektöründe büyük ölçekli altyapı yatırımlarını finanse etmiş; SAPARD, aday ülkelerin Ortak Tarım Politikasına uyumu doğrultusunda ve kırsal kalkınma alanında mali destek sağlamış, CARDS ise Batı Balkanlarda yeniden yapılanma, istikrar ve ortaklık sürecine katkı sağlamıştır. Söz konusu programlar kapsamında Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine ve Batı Balkan Ülkelerine katılım öncesi yardım olarak 25 Milyar Avro'nun üzerinde yardım yapılmıştır.

2.2.Türkiye-AB mali işbirliği

1963 yılında Türkiye-AT Ortaklık Anlaşması'nın imzalanmasının ardından başlayan ortaklık ilişkisinin ilk yıllarından Türkiye'ye resmi adaylık statüsü verilmesine kadar geçen süre adaylık öncesi dönem, 2000 yılından 2020 yılına kadar olan dönem ise adaylık dönemi olarak adlandırılmıştır.

1963 tarihli Türkiye-AT Ortaklık Anlaşması'ndan 1996 yılında oluşturulan Gümrük Birliği'ne kadar geçen süre Türkiye'nin mali yardımlardan mali protokoller aracılığıyla yararlandığı ve bu kapsamda üçüncü ülke olarak tanımlandığı bir dönemdir.

Bu dönemde mali yardımlar genellikle Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişimine teşvik sağlamak amacıyla yapılmış mali protokoller çerçevesinde yürütülen kamu ve özel sektör projeleri, genellikle altyapı ve sanayi yatırımlarına yönlendirilmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı). Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden önceki dönemde, 1,433 Milyon Avro tutarında yardım öngörülmesine rağmen çoğu kredi niteliğinde toplam 1 Milyar Avro kullanılmıştır (Dinç, 2014).

Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden resmi adaylık statüsü kazandığımız 1999 yılına kadar olan dönemde, Gümrük Birliği'ne bağlı yeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardımları içermektedir. Bu dönemde çoğu kredi şeklinde kullanılan toplam yardım 755.3 Milyon Avro tutarındadır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı). Bu doğrultuda verilen mali yardım, Türkiye'nin yeni rekabet şartlarına uyum sağlayabilmesi, ekonomik farklılıkların azaltılması ve özellikle karayolları, limanlar ve demiryolları gibi alanlarda altyapının geliştirilmesi amacıyla kullanılmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı).

11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin aday ülke statüsü kazanmasının ardından ülkemize yönelik mali yardımların miktarı ve kapsamı genişletilmiştir. Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma) ilişkin 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001 sayılı Tüzüğün yayımlanması ile çeşitli başlıklar altında sağlanmakta olan AB mali yardımları tek bir çatı altında toplanmıştır.

1999 yılında aday ülke konumuna gelen Türkiye 2001 sonu itibarıyla hibe nitelikli fonlardan tek bir çerçeve altında yararlanmaya başlamış ve 2002-2006 döneminde bu fonlar kapsamında yaklaşık 1.3 Milyar Avroyu toplam 164 proje için kullanmıştır (Çizelge 1) (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı).

Çizelge 1. 2002-2006 döneminde Türkiye tarafından kullanılan AB mali yardımları

	2002	2003	2004	2005	2006	Toplam
Bütçe (Milyon Avro)	126	144	250	300	500	1,320
Proje Adedi	18	28	38	35	45	164

Kaynak: T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Balkan ülkelerinin desteklendiği PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS Programları ile ülkemiz için oluşturulan Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Araç 2007 yılına kadar kullanılmış ve bu yıldan itibaren Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) olarak adlandırılan tek bir çerçeve mekanizma kapsamına alınmıştır.

IPA'nın temel amacı aday ülkenin AB'ye üye olma yolundaki ihtiyaç ve önceliklerine hizmet eden projelerin desteklenmesidir. Projeler aracılığıyla kullanılan fonlar, AB müktesebatına uyumu ve bu uyum için gerekli idari kapasite oluşturulmasını hedeflemektedir.

Bununla beraber ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına (bölgesel kalkınma, tarımsal ve kırsal kalkınma, sınır ötesi işbirliği ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletme (KOBİ) projeleri) yönelik projelerin desteklenmesi söz konusu mali yardımın bir diğer hedefidir.

IPA'nın tarımı ilgilendiren beşinci bileşeni Kırsal Kalkınma (IPARD) kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanmaktadır.

Söz konusu hibe programlarının Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) tarafından, toplam 42 ili kapsayacak şekilde uygulanmaktadır.

2013 yılında IPA'nın ilk dönemi sona ermiştir. IPA'nın 2014-2020 yıllarını kapsayan II. döneminin yasal çerçevesini oluşturan temel belge olan "Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin, Katılım Öncesi Yardım Aracını (IPA II) oluşturan 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı Tüzüğü" 15 Mart 2014 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzük, 1 Ocak 2014 ile 31 Aralık 2020 tarihleri arasında yürürlükte olacaktır.

Avrupa Komisyonu, 2014 – 2020 bütçe dönemi çerçevesinde IPA'nın 2. dönemi için yapı ve işleyişe yönelik bazı değişiklikler getirmiştir. Yeni dönemin başlangıcında Avrupa Komisyonu tarafından her ülkenin ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde bulundurularak yararlanıcı her bir ülke için 7 yıllık strateji belgeleri olan "Ülke Strateji Belgeleri" hazırlanmıştır.

IPA II Dönemi'nde Türkiye'ye verilmesi planlanan mali yardımın kapsamı, miktarı ve öncelik alanları Avrupa Komisyonu tarafından Ağustos 2014 tarihinde kabul edilen "2014-2020 Türkiye İçin Endikatif Strateji Belgesi"nde (Indicative Strategy Paper for Turkey 2014-2020) ele alınmaktadır (Anonim, 2014).

2.3. IPA I ve II dönem bütçeleri

Avrupa Birliği'nin 2007-2013 yılları arası için bütçesi 864.3 Milyar Avro olarak belirlenmiştir. IPA I dönemi için yararlanıcı ülkelere tahsis edilen fon ise 9.94 Milyar Avro tutarında olup Çizelge 2'de yer verilmiştir.

Çizelge 2. IPA I dönemi AB mali yardımının aday/potansiyel aday ülkelere göre dağılımı

	Yüzölçümü (km ²)	Avro/km ²	Nüfus-2006	Avro/Kişi	Toplam (Milyon Avro)	Oran (%)
Hırvatistan	56,94	17.634	4,443,000	224.6	998	10.0
Makedonya	25,713	23.918	2,039,000	301.6	615	6.2
Türkiye	78,562	6.119	72,520,000	66.1	4,795	48.2
Arnavutluk	2,875	206.957	3,149,000	188.9	595	6.0
Bosna Hersek	1,209	12.810	3,843,000	170.7	656	6.6
Karadağ	13,812	17.087	624,000	378.2	236	2.4
Sırbistan	77,474	17.890	7,425,000	186.7	1,386	13.9
Kosova	10,887	58.326	2,070,000	306.8	635	6.4
İzlanda*	-	-	-	-	30	0.3
Toplam	1,022,126	9.489	96,113,000	103.5	9,944	100.0

Kaynak: T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı

IPA, katılımcı ülke Hırvatistan'ın yanı sıra aday statüsündeki ülkeleri (İzlanda, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye) ve potansiyel aday statüsündeki ülkeleri (Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Kosova) kapsamaktadır.

IPA I döneminde yararlanıcı ülkeler için tahsis edilen tutarın yaklaşık yarısını oluşturan 4.8 Milyar Avro, nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü dikkate alınarak Türkiye için ayrılmış durumdadır (Çizelge 3).

Çizelge 3. IPA I döneminde Türkiye için ayrılan AB mali yardım miktarları (milyon avro)

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256.7	256.1	239.6	217.8	231.3	227.5	238.5	1,667.5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2.1	2.9	3.0	3.1	5.1	2.2	2.2	20.6
III. Bölgesel Kalkınma	167.5	173.8	182.7	238.1	293.4	356.1	366.9	1,778.4
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50.2	52.9	55.6	63.4	77.6	83.2	91.2	474.1
V. Kırsal Kalkınma	20.7	53.0	85.5	131.3	172.5	187.4	204.2	854.6
Toplam	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	856.3	903.0	4,795.2

Kaynak: T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı

2014-2020 yılları arasında ise Avrupa Birliği'nin hangi politika alanlarına ne kadar fon tahsis edeceği ve gelirlerini nasıl yöneteceğine ilişkin genel rotasını ortaya koyan temel belge olan “Çok Yıllı Mali Çerçevesi”, Avrupa Parlamentosu'nun 19 Kasım 2013 tarihli onayının ardından 2 Aralık 2013 tarihinde Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiş ve 1 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2014-2020 Mali Çerçevesinde, taahhüt ödenekleri için 959.99 Milyar Avro, harcama ödenekleri için ise 908.40 Milyar Avro tutarında fon tahsis edilmiştir. 2014-2020 yılları için IPA II dönemine ayrılan toplam fon tahsisatı 11.7 Milyar Avro'dur (Anonim, 2016).

Bu yardımdan Türkiye'nin 4.45 Milyar Avro tutarında yararlanması öngörülmekte olup Çizelge 4'de yer almaktadır.

Çizelge 4. IPA II döneminde politika alanları ve sektör bazlı endikatif fon miktarları (milyon avro)

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	2014-2020
AB'ye Katılım İçin Reformlar	355.1	196.6	240.3	137.2	652.2	1,581.4
<i>Demokrasi ve Yönetişim</i>		540.2		416.3		956.5
<i>Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar</i>		388.9		236.0		624.9
Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma	155.8	265.8	247.0	261.4	595.3	1,525.3
<i>Çevre ve İklim</i>		297.1		347.5		644.6
<i>Ulaştırma</i>		386.0		56.8		442.8
<i>Enerji</i>		59.0		34.4		93.5
<i>Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon</i>		187.8		156.6		344.4
İstihdam, Sosyal Politika, Eğitim, Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Sağlanması ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	37.4	62.9	65.9	68.9	199.9	435.0
<i>Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politika</i>		235.1		199.9		435.0
Tarım ve Kırsal Kalkınma	72.0	100.9	77.0	158.1	504.2	912.2
<i>Tarım ve Kırsal Kalkınma</i>		408.0		504.2		912.2
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği						
<i>Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği</i>						
Toplam	620.4	626.4	630.8	636.4	1,940.0	4,453.9

Kaynak: Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020)

Böylece bir önceki döneme benzer şekilde, Türkiye IPA II Dönemi'nde mali yardımdan en çok yararlanacak aday ülke olarak öne çıkmaktadır.

2.4. Katılım öncesi yardım aracı kırsal kalkınma (IPARD)

IPA'nın beşinci bileşeni olan Kırsal Kalkınma Bileşeni (*Instrument for Pre-accession- Rural Development- IPARD*), aday ülkelerin politika geliştirmelerinin yanı sıra AB'nin Ortak Tarım Politikasının uygulanması ve yönetimine hazırlık konusunda da desteklemektedir.

Bu çerçevede, AB'ye aday tüm ülkelerin IPARD Kırsal Kalkınma Programı hazırlaması ve akreditasyon kriterlerini sağlamış bir kurumsal yapı (IPARD Ajansı) ile bu programı uygulaması zorunludur.

IPARD Programı, programın yönetim otoritesi olan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından diğer kamu kuruluşları ile yakın işbirliği halinde; yerel kuruluşlar, sosyal, ekonomik ve çevresel ortaklar, sivil toplum kuruluşları, bilgi merkezleri ve üniversitelerin görüşleri alınarak hazırlanmıştır. IPARD Programı, Avrupa Komisyonu tarafından 25 Şubat 2008 tarihinde onaylanmıştır.

Program ile tarım sektöründeki birçok faaliyet alanı desteklenmekte olup bu desteklerin alt ve üst limitleri ile destek oranlarına Çizelge 5'de yer verilmiştir.

IPARD destekleri, AB müktesebat uyumunun en fazla gerekli olduğu dört sektöre (süt, kırmızı et ve tavuk eti, balık ve meyve-sebze) odaklanmış olup sektörlere yönelik gıda zincirinin en zayıf olduğu kısımlara yönelik uygulamalara yer verilmektedir.

Kırsal ekonominin geliştirilmesi kapsamında; kırsal alanlarda arıcılık, tıbbi ve aromatik bitkiler ve süs bitkilerini içeren sektörlerde çiftlik içi ve dışı faaliyetler, yerel ürünler ve geleneksel sanatlarda mikro işletmelerin geliştirilmesi, kırsal turizm ve kültür balıkçılığı (su ürünleri yetiştiriciliği) ele alınmaktadır.

Çizelge 5. Yatırım limitleri ve destek oranları

Tedbirler	Yatırımların Alt ve Üst Sınırları (Avro)	Destek Oranı (%)
Süt Besiciliği	15,000 – 1,000,000	50 – 65
Et Besiciliği		
<i>Kırmızı Et</i>	20,000 – 1,000,000	
<i>Kanatlı Eti</i>	15,000 – 500,000	
Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması		50
<i>Süt İşleyen İşletmeler</i>	50,000 – 3,000,000	
<i>Süt Toplama Merkezleri</i>	25,000 – 1,000,000	
Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması		
<i>Kırmızı Et Kesimhaneleri</i>	30,000 – 3,000,000	50
<i>Kırmızı Et İşleme Tesisleri</i>		
<i>Kanatlı Eti Kesimhaneleri</i>		
<i>Kanatlı Eti İşleme Tesisleri</i>		
Meyve ve Sebzelerin İşlenmesi ve Pazarlanması	50,000 – 1,250,000	50
Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması	50,000 – 1,500,000	
Arıcılık, Süs Bitkileri Yetiştiriciliği, Tıbbi ve Aromatik Bitkiler	50,000 – 250,000	
Yerel Ürünler	10,000 – 400,000	
Kırsal Turizm	15,000 – 500,000	50
Kültür Balıkçılığı	15,000 – 400,000	

Kaynak: IPARD Programı (2007-2013)

İlk çağrısına 1 Temmuz 2011 tarihinde çıkılan IPARD I Programı, 7 Ekim 2015 tarihindeki 15. Çağrı ile tamamlanmıştır. IPA I döneminde 15 proje başvuru çağrısına çıkılmış olup bu süre zarfında imzalanan sözleşme sayısı ile IPARD Ajansı olan TKDK tarafından sağlanan destek miktarı Çizelge 6'da yer almaktadır (Anonim, 2017).

Çizelge 6. Desteklenen proje sayısı ve TKDK destek tutarı (avro)

	İmzalanan Sözleşme Sayısı	AB Katkı (A)	TC Katkısı (B)	TKDK Katkısı (A+B)
1. Çağrı	4	353,561.47	117,853.82	471,415.29
2. Çağrı	58	15,621,075.48	5,207,025.16	20,828,100.64
3. Çağrı	91	23,909,979.89	7,969,993.33	31,879,973.11
4. Çağrı	52	10,229,844.47	3,409,948.20	13,639,792.63
5. Çağrı	46	10,711,917.48	3,570,639.20	14,282,556.68
6. Çağrı	44	11,326,665.28	3,775,555.47	15,102,220.75
7. Çağrı	43	11,245,737.63	3,748,579.63	14,994,317.26
8. Çağrı	111	21,671,302.78	7,223,768.52	28,895,071.30
9. Çağrı	981	79,750,020.99	26,583,348.28	106,333,369.27
10. Çağrı	417	21,895,530.86	7,298,513.54	29,194,044.40
11. Çağrı	4,530	176,867,608.33	58,955,871.98	235,823,480.31
12. Çağrı	1,679	238,935,719.46	79,645,241.54	318,580,960.99
13. Çağrı	2,318	127,419,312.12	42,473,106.14	169,892,418.26
14. Çağrı	484	138,099,933.15	46,033,311.48	184,133,244.63
15. Çağrı	289	78,731,948.68	26,243,983.22	104,975,931.91
Toplam	11,147	966,770,158.07	322,256,739.51	1,289,026,897.43

Kaynak: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

IPA I. döneminde uygulanan IPARD Programı süresince ilk 15 çağrı kapsamında; 11,147 adet sözleşme imzalanmış, 1,289,026,897.43 Avro destek verilmiştir.

Alt tedbir bazında ilk 14 çağrı kapsamında (14. çağrı için 1. Proje Değerlendirme ve Seçim Komisyonu toplantısında seçilen projeler yer almaktadır) verilen destekler Çizelge 7'de sunulmuştur.

Çizelge 7. Alt tedbir bazında genel durum

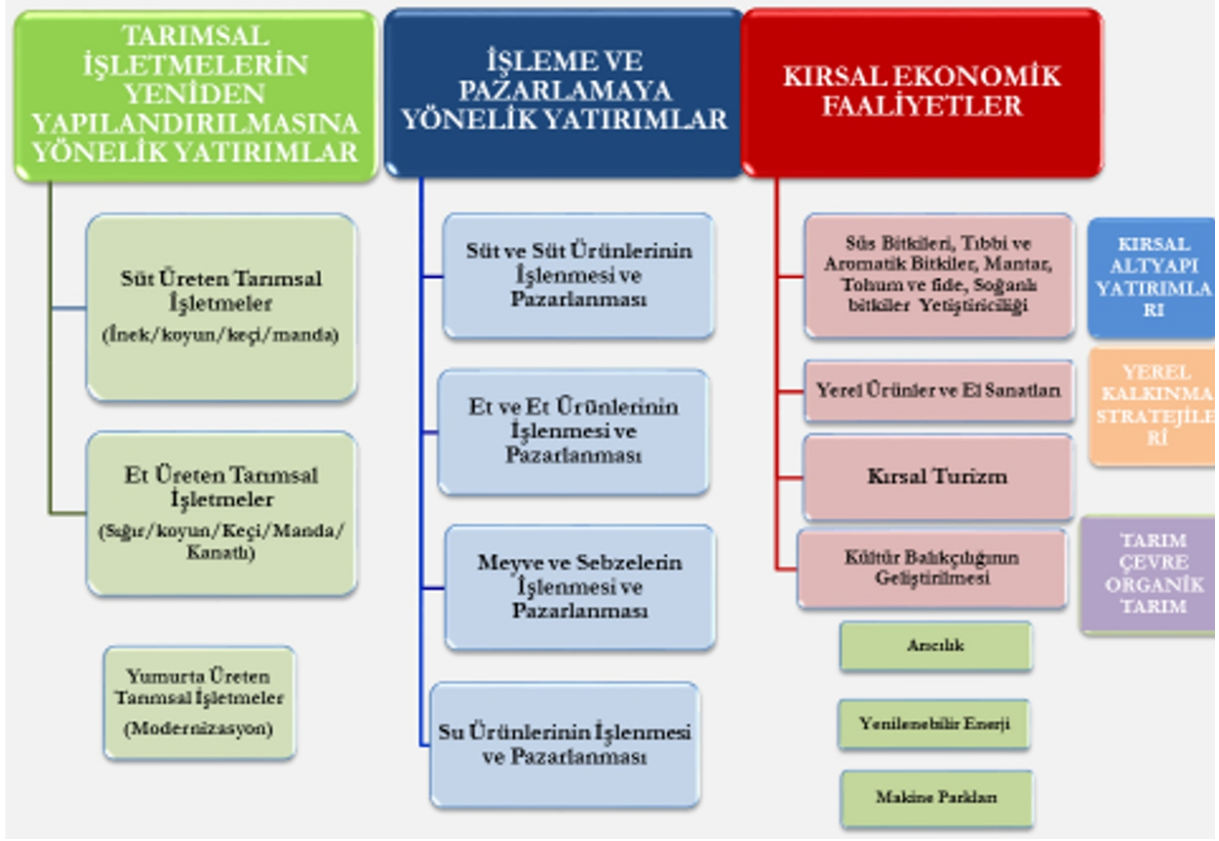
Alt Tedbir	Sözleşme Sayısı	Toplam Yatırım Tutarı	Toplam Destek Tutarı (TL)	Ödenen Hibe Tutarı (TL)
Süt Üreten Tarımsal İşletmeler	1,001	1,925,175,121.05	1,211,704,572.89	431,815,299.91
Et Üreten Tarımsal İşletmeler	1,129	1,431,871,181.82	883,858,209.36	735,823,344.57
Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması	185	426,942,150.10	213,515,215.16	90,132,712.47
Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması	124	389,260,324.88	194,630,162.27	59,822,562.84
Meyve ve Sebzelerin İşlenmesi ve Pazarlanması	149	357,306,535.90	178,653,267.70	68,389,927.70
Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması	22	54,985,326.44	27,492,663.20	14,689,112.87
Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi	7,457	575,410,128.42	287,685,142.23	243,747,272.01
Yerel Ürünler ve Mikro İşletmelerin Geliştirilmesi	309	242,949,328.39	121,474,663.92	46,996,356.72
Kırsal Turizm	342	324,493,028.61	162,246,513.81	38,382,784.69
Kültür Balıkçılığının Geliştirilmesi	23	12,420,583.93	6,210,291.95	1,807,996.27
Teknik Destek	11	335,400	335,400	82,565.00
TOPLAM	10,752	5,741,149,109.54	3,287,806,102.47	1,731,689,935.05

Kaynak: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

2.5. IPAR II. döneminde IPARD programındaki yenilikler

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı koordinasyonunda ilgili kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla hazırlanan 2014-2020 dönemi IPARD Programı 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından resmen onaylanmıştır.

IPAR II'de, IPAR I'den farklı olarak sektör yaklaşımı benimsenmiş olup desteklenecek sektörler Şekil 1'de yer almaktadır.



Kaynak: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

Şekil 1. IPARD II programı kapsamında desteklenecek sektörler

Bütçeler tedbir bazında belirlenmiştir. Tüm tedbirlerde, “motorlu araçlar” uygun harcama kapsamı dışına alınmıştır.

IPARD II ile yumurta üretimi, kaz yetiştiriciliği, manda sütü üretimi için destek kapsamı genişletilmiş ve süt ve et besiciliğinde üst hibe oranı % 70'e çıkarılmıştır. Süt, et, meyve-sebze ve su ürünleri işleme ve pazarlama yatırımlarında üst hibe oranı % 60'a yükseltilmiştir. Arıcılık, süs bitkileri, tıbbi ve aromatik bitki yetiştiriciliği, yerel ürünler ve el sanatları, kırsal turizm ve kültür balıkçılığı yatırımlarında % 50 olan üst hibe oranı % 65'e çıkarılmıştır.

IPARD I kapsamında olmayan mantar yetiştiriciliği, makine parkları ve işletmenin veya tesisin kendi elektrik tüketimini karşılayabilmesine yönelik yenilenebilir enerji yatırımları da IPARD II ile birlikte destek kapsamına alınmıştır.

Yenilenebilir enerji destekleriyle ilk olarak 11 bine yakın projede kendi enerjisini rüzgar, güneş, jeotermal ve biyokütle gibi yenilenebilir kaynaklardan sağlayacak projelerin mali açıdan desteklenmesi, ikinci olarak müstakil bir destek alanı olarak gerçek ve tüzel kişilere ve üçüncü olarak da nüfusu 10 binin altında olan belediyelerin 1 megavat altındaki enerji üretimleri için destek sağlanması planlanmaktadır.

IPARD II Programında, kırsal alanlar için sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanmasında yerel katılım ve ortaklığı teşvik etmek sureti ile kırsal politikaları geliştirme kaynağı olan LEADER (Links between actions for the development of rural economy) yaklaşımı pilot olarak uygulanmaya başlamıştır (Altundağ, 2008).

LEADER, AB'nin kırsal kalkınmayı sağlamak için kullandığı önemli bir araçtır. 1991 yılında başlatılan bu yaklaşım, topluluk düzeyinde seçilmiş alanlarda entegre bir kırsal kalkınma için pilot uygulamaları teşvik etmektedir. Yeniliklere açık ve tabandan tavana doğru LEADER yaklaşımı, saha bazını esas almakta ve fonların yerel-mahalli yönetimler tarafından yönetilmesi prensiplerine göre uygulanmaktadır.

LEADER yaklaşımı IPARD Programında, “202-Yerel Kırsal Kalkınma Stratejilerinin Hazırlanması ve Uygulanması” tedbiri kapsamında ele alınmaktadır.

LEADER tedbiri kapsamında biri Şanlıurfa ili Birecik ilçesinde ve diğeri Çorum ili İskilip ilçesinde olmak üzere iki pilot Yerel Eylem Grubu (YEG) oluşturulmuştur.

Türkiye'nin kuzeyi ve güneyindeki bu kırsal alanlar, sahip oldukları yerel ürünler ve turizm potansiyelleri nedeni ile seçilmiştir. Bu yaklaşım, yerel aktörlerin kendi yerel bölgelerinde uygulanacak projeler ve gerçekleştirilecek strateji ile ilgili olarak karar alma süreçlerine katılmaları anlamına gelmektedir. Ekonomik ve sosyal ortaklar ile çiftçiler, kırsal alanda yaşayan kadınlar, gençler ve bunların dernekleri gibi sivil toplumun diğer temsilcileri karar verme düzeyinde bir ortaklık yapısı oluşturmaktadırlar.

Seçilmiş YEG'lerin kapasitesinin geliştirilmesi, harekete geçirilmesi, yetenek kazandırılması ve işletme maliyetlerinin tamamı LEADER tedbiri kapsamında desteklenecektir.

IPA'nın seçilmiş sektörlerindeki öncelikleri ortaya koyan "Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi" kapsamında "Tarım ve Kırsal Kalkınma" sektörü başlığı altında 2014-2020 dönemi için ayrılan bütçe 912.2 Milyon Avro tutarındadır (Anonim, 2014).

IPARD II için ayrılan fon miktarı Çizelge 8'de yer almakta olup 801 Milyon Avro iken "Kurum ve Kapasite Oluşturma" alt sektörü için ayrılan fon miktarı 111.2 milyon Avro'dur.

Çizelge 8. IPA II. dönemi IPARD fon miktarları (milyon avro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Toplam	69	69	69	148	148	149	149	801

Kaynak: IPARD Programı (2014-2020)

IPA II döneminde projelerin; 801 Milyon Avro AB katkısı ve 244 Milyon Avro ulusal katkı ile birlikte toplam 1 Milyar 45 Milyon Avro hibe (yaklaşık 4.5 Milyar TL) tutarında desteklenmesi planlanmaktadır. Tedbir bazında finansal plan Çizelge 9'da yer almaktadır.

Çizelge 9. IPARD II. dönemi için tedbir bazında finansal plan (avro)

Tedbirler	Toplam Kamu Katkısı	AB Katkısı Miktarı	AB Katkısı Oranı (%)	Ulusal Katkı Miktarı	Ulusal Katkı Oranı (%)
Tarımsal İşletmelere Yatırım	448,560,000	336,420,000	75	112,140,000	25
Üretici Örgütlerinin Kurulmasına Destek	-	-	-	-	-
Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması	234,960,000	176,220,000	75	58,740,000	25
Tarım Çevre – İklim- Organik Tarım	18,847,059	16,020,000	85	2,827,059	15
LEADER	26,700,000	24,030,000	90	2,670,000	10
Kırsal Altyapı Hizmetleri	94,235,294	80,100,000	85	14,135,294	15
Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme	202,920,000	152,190,000	75	50,730,000	25
Eğitimin Geliştirilmesi	-	-	-	-	-
Teknik Destek	18,847,059	16,020,000	85	2,827,059	15
Danışmanlık Hizmetleri	-	-	-	-	-
Ormanların Kurulması ve Korunması	-	-	-	-	-
TOPLAM	1,045,069,412	801,000,000	76.6	244,069,412	23.4

Kaynak: IPARD Programı (2014-2020)

3. IPARD ile kırsal kalkınma destekleri arasındaki temel farklılıklar

1970'li yıllardan beri uygulanan kırsal kalkınma projeleri ile ülkemiz tarımının gelişimi adına bazı olumlu gelişmelerin sağlandığı bir gerçektir. Fakat tamamlanmış kırsal kalkınma projelerinin uygulaması aşamasında bazı eksikliklerin görüldüğü de bir gerçektir.

Bugün Türkiye'de kırsal alanda, fiziksel sorunların yanı sıra sosyal ve ekonomik sorunlar da mevcuttur. Oluşturulan politikalar ve yapılan uygulamalarda tüm bu sorunlar bir bütün olarak ele alınmamış; kır ve kent bütünlüğü sağlanamamış ve politikalar, sosyal ve ekonomik gerçeklerden bağımsız düşünülmüştür.

Projelerin hazırlanmadan önce geniş kapsamlı ve ayrıntılı sosyo-ekonomik incelemenin yapılarak illerin doğal kaynakları, tarımı, sanayisi, işgücü gibi potansiyellerinin iyice etüt edilmemesi kısa, orta ve uzun vadede nelerin yapılabileceğini net olarak ortaya koyamamıştır. Dolayısıyla, kırsal alanda yaşayan kesimin yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik politikalar oluşturulamamıştır.

Daha önce uygulanan kırsal kalkınma destek süreçlerinin detaylı olarak incelenmesi, bunların başarıya tam olarak

ulaşmasını engelleyen başlıca eksiklikler veya yanlışlıkların tespit edilmesi, ülkemiz tarımının gelişimi için IPARD desteklerinden azami ölçüde yararlanabilmek adına son derece yararlı olacaktır.

Diğer kırsal kalkınma destekleriyle kıyaslandığında IPARD desteklerinin, temel farklılıklarının olduğu görülmektedir.

Bütün dünya ülkelerinin temel amacı kırsaldan kente göçü azaltmak ve insanların bu alanlarda yaşamalarına ortam oluşturmaktır (Gülçubuk, 2006). Geçmiş tecrübeler doğrudan desteklerle bunun sağlanmasının mümkün olmadığını göstermektedir. Diğer yandan kırsal kalkınma amacıyla kullanılan, projeye ve yatırıma verilen destekler doğrudan desteklerden çok daha etkin olmaktadır. IPARD destekleri, ekonomik canlılık sağlarken aynı zamanda istihdam yaratmakta ve sosyal açıdan kırsalda yaşayan insanlarda yatırım isteği oluşturmaktadır.

IPARD Programı ile Türkiye'de kırsal kalkınma alanında yeni bir destekleme modeli yaratılmıştır. Bu model ile öncelikle ulusal ve AB standartlarını karşılayan, kapasiteleri belli bir düzeyde olan modern pek çok tarımsal işletmesi kazandırılmıştır. Avrupa Birliği standartları yazılı ve yüksek standartlar olup IPARD, Türkiye'deki tarım işletmelerini bu standartlara yükseltmeyi hedeflemektedir.

Program çerçevesinde hem programlamada hem de üretimde hayvan sağlığı, hayvan refahı, gıda güvenilirliği, insan sağlığı, çevre koruma gibi alanlarda faydalanıcıların işletmelerinin Avrupa standartlarına ulaşması beklenmektedir (Aydın ve Yıldırım, 2013). TKDK tarafından desteklenen işletmelere Avrupa Birliği standartlarında üretim yapıldığına dair belge verilmektedir.

IPARD destekleri ile kurulan işletmeler, bölgelerindeki diğer işletmelere de örnek teşkil etmektedir.

Başvuru dosyalarının; projeli, onaylı, izinli, ruhsatlı, kanuni gereklilikleri içeren dosyalar olması nedeniyle TKDK sayesinde, Türkiye'de proje kültürü gelişmektedir. Programın uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda hazırlanmasının zor olduğu konusunda epey tepki ile karşılaşılmış olsa da proje kültürünün gelişmesiyle birlikte şikayetler azalmaktadır.

Uluslararası kaynaklı kırsal kalkınma destekleri ve IPA'nın diğer bileşenlerinden farklı olarak IPARD, fonların tüm mali kontrolünü aday ülkeye aktararak, Topluluk fonlarının üye ülkelerde kullanılmasında geçerli sistem olan "Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi"ni (EDIS) getirmektedir. Bu sistemde uygulamada, 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. Bu değişik akreditasyon modelleri içerisinde en ileri düzeyde ortaklığı ifade eden modeldir. Bu şekilde akreditasyona tabi tutulan TKDK yönetim ve kontrol sisteminin en temelinde İyi Mali Yönetim İlkeleri (SFM-Sound Financial Management) vardır. Bu, kaynağın etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamaya yönelik bir temel içermektedir. Bütün bunlar, IPARD'la ilgili farklı bir uygulama ve programlama mekanizması ortaya koymaktadır.

Geçmişte uygulanan kırsal kalkınma desteklerinde, projelerin uygulanması sırasında ve sonrasında izleme ve değerlendirme çalışmalarının yeterince yapılmaması, projelerin uygulama sürecinin tamamlanmasıyla bitmiş ve görevin tamamlanmış kabul edilmesi ve daha önce uygulanmış projelerde edinilen deneyimlerin yeni projelerin planlanması aşamasına aktarılmaması yeni modellerin geliştirilmesini engellediği gibi var olan eksiklikleri ve hataları da devam ettirmiştir.

Öte yandan IPARD fonlarıyla desteklenen tüm projeler, Kurum ile faydalanıcı arasında imzalanan sözleşmeler gereğince, son ödeme tarihinden itibaren 5 yıl boyunca izlenmektedir (Bilici, 2010). Bu süreç esnasında herhangi bir usulsüzlüğün tespiti halinde ise verilen desteklerin geri alınmasına ilişkin prosedür devreye girmektedir. Özetle, IPARD fonları izleme kültürünün de gelişmesine katkı koymuştur.

IPARD fonlarından faydalanan işletmelerin artması dolaylı olarak makine üreticileri için de hızlı bir pazar artışı yaratmış olup bunun sonucunda da sektörün gelişimine katkı koymuştur. Bu durum tarımsal makine üreten firmaların gelişimini hızlandırarak, kalitenin artmasına ve rekabetin gelişmesine yol açmıştır.

TKDK tarafından sadece ekonomik olarak sürdürülebilir işletmeler desteklenmektedir. Bu çerçevede bir kaç hayvanla üretim yapan işletmeler yerine; örneğin süt hayvancılığında en az on, besicilikte ise en az otuz hayvana sahip işletmelerin kurulması desteklenmektedir.

IPARD çerçevesinde faydalanıcılar sadece mali olarak desteklenmemekte, faydalanıcılara ve potansiyel faydalanıcılara yönelik İl Koordinatörlükleri vasıtasıyla işletme sürdürülebilirliği eğitimleri de düzenlenmektedir. Bu kapsamda; arıcılık, tıbbi aromatik bitkiler, süt ve et üreten tarımsal işletmelere yönelik, spesifik tedbir bazında ilgili üretim teknikleri ve talep edilen konulara ilişkin eğitimler gerçekleştirilmektedir.

Böylece bir yandan kırsalda ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesine katkı sağlanırken diğer yandan kırsal nüfus yerinde tutulmaktadır.

İlaveten projelerin yerelde çarpan etkisi yüksek olmakta olup örneğin arıcılık projeleri sayesinde kovan üretimi de bir iş kolu haline gelmektedir.

IPARD fonlarından yararlanma kapsamında faydalanıcıların ön finansman imkanına kavuşturulması için TKDK ile 18 banka ve Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği arasında yapılan protokol çerçevesinde faydalanıcıların kredi imkanlarına erişimleri arttırılmıştır.

IPARD fonlarıyla desteklenen projeler, yerel girişimcilik kültürünün de gelişimine olumlu katkıda bulunmaktadır.

4.SONUÇ

Avrupa Birliği; PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Araç kapsamında, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine, Batı Balkan Ülkelerine ve Türkiye'ye katılım öncesi yardım olarak 25 Milyar Avronun üzerinde yardım yapmıştır.

Türkiye'ye katılım öncesi yardım olarak 1.3 Milyar Avro yardım yapılmış olup bu yardımlar haricinde yapılan yardımlarda dahil IPA'ya kadar sadece 3 Milyar Avro civarında yardım yapılmıştır. Bu rakam, AB ile 50 yıllık mali işbirliğimizin karşılığı diğer aday ülkelerle kıyas edilemeyecek kadar azdır.

AB, katılım öncesi mali yardımların çeşitliliği ve bunlara bağlı mevzuatın genişliği nedeniyle 2007-2013 dönemi bütçesinde yeni ve basitleştirilmiş bir dış yardım enstrümanı oluşturmuştur. Bu sayede Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığı sağlama, mevcut kaynaklarla daha iyi sonuç elde etme ve etkide bulunabilme, katılım öncesi mali yardımlardaki çok başlılığı ortadan kaldırma amaçlanmıştır.

IPA'nın eski dönemdeki katılım öncesi mali yardımlara nazaran getirdiği en önemli değişiklik mali yardımların yararlanıcı ülkeler tarafından hazırlanacak programlar çerçevesinde belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik kullanılacak olmasıdır.

IPA kapsamındaki mali yardımlardan faydalanabilmek için, yararlanıcı ülkenin gerekli idari yapıları oluşturması zorunludur.

Yararlanıcı ülke, bu idari birim ve otoriteler arasında görevler ayrımını sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu birim ve otoriteler kurulup işlemeye başladıktan sonra AB, yardım fonları üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkeye devretmektedir. Türkiye, bu yeni mali yardım mekanizmasının işleyişini düzenlemek üzere Avrupa Komisyonu ile 2008 yılında IPA Çerçeve Anlaşması imzalamıştır.

IPA I. döneminde kaynakların % 48.2'si, IPA II. döneminde ise % 38'i ülkemiz için ayrılmıştır. Ancak ülke nüfusu ve yüzölçümü dikkate alındığında ülkemizin kişi başına düşen IPA tahsilatında en alt seviyede olduğu görülmektedir.

Türkiye kişi başına düşen IPA yardımı bakımından en düşük seviyede yer alsa da söz konusu yardımlarla, AB müktesebatına ve politikalarına uyum yönünde ilerleme sağlanması, sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi ve proje üretim kapasitesinin artırılması bakımından IPA yardımları ülkemiz adına büyük önem arz etmektedir.

IPA'nın kırsal kalkınma bileşeni olan IPARD, toplam işgücünün % 19.5'una karşılık gelen 5 milyon 305 bin kişinin tarım sektöründe istihdam edildiği (TÜİK 2016) ve 3 milyondan fazla tarımsal işletmenin bulunduğu ülkemiz açısından oldukça önemlidir.

Kırsal kalkınma özelinde incelendiğinde, Türkiye'de bu konuda çok sayıda modelin denendiği ve projenin uygulandığı görülmektedir.

Geçmişten günümüze uygulanan kırsal kalkınma projelerinde pek çok kurum, ayrı ayrı projeler üretmiş fakat kurumlar arasında yeterli koordinasyon sağlanamamıştır. Koordinasyon noksanlığı ve daha proje devam ederken uygulayıcı kuruluşların değiştirilmesi organizasyon eksikliklerinden kaynaklanmıştır. Bu durum, projelerde gecikmelere ve proje maliyetinin yükselmesine neden olmuştur. Uygulayıcı ile karar vericiler arasındaki kopukluk ve karar vericinin proje alanının koşullarından ve sorunlarından uzaklığı uygulayıcıyı zor durumda bırakmakta ve proje başarısını da olumsuz etkilemektedir (Bilici, 2010).

Bugüne kadar uygulanan kırsal kalkınma projelerinde, tarımdan ayrılan işgücüne rağmen tarım dışı ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesine ve geliştirilmesine yeterince yer verilmemiştir (Işık ve Baysal, 2011).

Projelerin uygulanması sırasında ve sonrasında izleme ve değerlendirme çalışmalarına gereken önemin verilmeyişi de projelerin beklenen sonuçların elde edilememesine ve yaşanan problemlerden dersler çıkarılamamasına neden olmuştur.

IPARD'ın benimsediği prensipler dikkate alındığında ise Türkiye'deki kırsal kalkınma desteklerinden farklı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. IPARD desteklerinin sadece sosyal bir destek niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır. Bu desteklerden, sadece yatırımın yapılmasından sonra sürdürülebilir nitelikte olabilecek işletmeler yararlanabilmektedir. Bu nedenle IPARD'da sektörler özelinde sürdürülebilirlik eşikleri ortaya konulmuştur. Uygun fonların uygun faydalanıcılara verilmesi sağlanarak fonlar etkin bir şekilde kullanılmaktadır. IPARD kapsamında fonların etkin kullanımının sağlanması için çok sayıda önlem mevcuttur. Faydalanıcıya yatırımına ilişkin harcama yapmadan önce herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Ancak yatırıma ilişkin harcamaların faturaları karşılığında ödeme yapılmaktadır. Bu, geçmişteki destek uygulamalarında yaşanan sıkıntıların tekrarlanmaması adına başarılı bir uygulamadır.

İlaveten IPARD fonlarının kullanılmasında oldukça sıkı bir kontrol mekanizması bulunmaktadır. Faydalanıcıya yatırımı kapsamındaki bir harcaması için ödeme yapılmadan önce ödeme talep dosyası çok sayıda uzmanın kontrolünden geçmektedir. IPARD kuralları uyarınca, hibeye ilişkin son ödemenin yapıldığı tarihten itibaren yatırımın 5 yıl boyunca sürdürülmesi gerekmektedir. Bu nedenle faydalanıcının yatırımı son ödemenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıl boyunca izlenmektedir. Bu şartın sağlanmaması halinde ise geri ödeme prosedürü devreye girmekte ve faydalanıcıdan kendisine ödenen hibeyi iade etmesi talep edilmektedir.

Türk tarımının önündeki en büyük sorunlardan birinin eğitilmiş ve bilinçli tarım yapma eksikliği olduğu bilinmektedir. IPARD desteklerinden faydalanabilmek için başvuru yapılan alanda mesleki yeterliliğe sahip olunması zorunluluğu bu eksikliğin aşılması noktasında büyük katkı yapabilecektir. Hibe desteğinden faydalanabilmek için başvuru sahibinin gerçek kişi olması

halinde kendisinin, tüzel kişilik olması halinde ise bir daimi çalışanının; başvuru yapılan alanda tarım meslek veya teknik lisesi diploması veya ilgili alanda uzmanlık üzerine ön lisans, lisans, yüksek lisans, doktora diploması sahibi olması veya tarım/ilgili bir uzmanlık alanında en az 3 yıl çalıştığına dair Sosyal Güvenlik Kurumunda hizmet kaydının bulunması gerekmektedir. Sadece mesleki yeterliliğe sahip olanların IPARD desteklerinden faydalanabilmesi, uzun vadede daha etkin, verimli, ölçek ekonomisine uygun, yüksek katma değerli ve sürdürülebilir bir tarımsal üretimin önünün açılmasına ve daha bilinçli bir çiftçi toplumunun yaratılmasına katkı sağlayacaktır.

IPARD'ın ilk dönem programının uygulaması esnasında çok sayıda problem ile karşılaşmış, IPARD II Programının hazırlık sürecinde ilk programın uygulama dönemi detaylı olarak incelenmiş programın uygulanmaya başladığı 2011 yılından itibaren yaşanan zorluklar ve bunların çözümü için yapılması gerekenler tespit edilmiş ve bu tespitlere ikinci programda yer verilmiştir. Buna istinaden; fonların daha etkin kullanımı için prosedürlerin mümkün olabildiği kadar basitleştirilmesi, KOBİ'ler için daha fazla fonun tahsis edilmesi, Programın uygulayıcısı olan kurumların uygulama ve insan kaynakları kapasitelerinin güçlendirilmesi, bu kurumların arasındaki işbirliğinin artırılması ve prosedürler hakkında danışmanlık firmalarına eğitimler düzenlenmesi gerektiği tespit edilmiştir. IPARD'ın ikinci dönem programında daha yüksek başarı elde edebilmek adına tespit edilen bu sorunların çözülmesi büyük önem arz etmektedir.

Diğer yandan IPARD Programının 42 ilde uygulanması hususunda Avrupa Komisyonu ile mutabakata varılmış olmasına rağmen IPARD ile oluşacak yapının ülke geneline yayılması açısından kalan 39 ilin de program desteklerinden yararlanması sağlanmalıdır (Bilici, 2010). “Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı”, IPARD desteklerinden faydalanamayan 39 ilde uygulansa da 42 ilde uygulanan IPARD Programı kapsamında desteklenen projeler hem daha yüksek tutarlarda hibe desteklerinden yararlanmakta hem de KDV avantajından faydalanmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapılmadan programın başarılı bir şekilde uygulanması ve verimli sonuçlar elde edilmesi oldukça zordur. Bu kapsamda, ilgili kurum, kuruluşlar, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarıyla daha fazla işbirliği yapılmalı ve bu mekanizmalar çalışmalara dahil edilmelidir (Gülçubuk ve ark, 2015).

IPARD hibeleri neticesinde ortaya çıkan ürünler, tarımsal konulardaki arz-talep dengesine etki etmekte olup desteklemelerin sürmesi ve daha fazla firmanın bu desteklerden yararlanmasıyla birlikte hibelerin bu dengeyi daha da fazla etkileyeceği aşıkardır. Bu nedenle, ürünlerin arz-talep dengesinin ayarlanması, böylece bu ürünlerin fiyatlarındaki dalgalanmaların önüne geçebilmek için Kurum'un desteklerin dağıtımında bu faktörlerin yaratacağı etkileri de göz önünde bulundurulması, buna göre bir planlama yapması gerekmektedir.

IPARD destekleriyle yerel gereksinimler arasında ilgi kurulması son derece önemli olup projelerin hem iç verimliliğinin hem de dış etkilerinin artırılması adına yerel ihtiyaçların analiz edilmesi önemli bir unsurdur.

Diğer yandan desteklerde doğu-batı arasındaki farklılıklara önem vermek, coğrafik, iklimsel koşulların getirdiği avantaj ve dezavantajları dikkate almak kaynakların adil kullanımı ve bölgelerarası farklılıkların azaltılması açısından önemlidir.

Geçmiş kırsal kalkınma proje tecrübelerinde, politika ve uygulamaların merkezden planlandığı ve uygulandığı, kırsal alandaki tüm paydaşların sürece katılımını sağlayacak bir yöntemin izlenmediği görülmektedir. Fakat uygulamalar göstermiştir ki; yerel halkın katılımını dışlayan ve merkezi karar organları tarafından belirlenen politika, plan ve uygulamalarda kalıcı başarılar sağlanamamıştır (Çelik, 2005). Bu nedenle, IPARD II Programında yer alan “202-Yerel Kırsal Kalkınma Stratejilerinin Hazırlanması ve Uygulanması” tedbiri (LEADER yaklaşımı) büyük önem taşımaktadır. LEADER yaklaşımı, yerel aktörlerin kendi yerel bölgelerinde uygulanacak projeler ve gerçekleştirilecek strateji ile ilgili olarak karar alma süreçlerine katılmaları anlamına gelmektedir. LEADER tedbirinin başarı ile uygulanması halinde kırsal sorunlar için yenilikçi çözümler üretilebilecek ve yerel toplulukların ihtiyaçları karşılanabilecektir (Altundağ, 2008).

Geçmişten günümüze kırsal kalkınma projelerinde, üretici örgütlenmesini her düzeyde destekleyecek çalışmalara gereken önem yer verilmemiştir (Can, 2007). IPARD Programında, güçlü ve etkin üretici gruplarının; dikey bir biçimde örgütlendiklerinde üreticileri birleştireceğine, gıda zincirindeki diğer paydaşlar ile pazarlık güçlerini geliştireceğine, katma değer paylarını artıracığına yer verilerek üretici gruplarının kurulması ve örgütlenmenin güçlendirilmesi amacıyla “Üretici Gruplarının Kurulmasına Destek Tedbiri” yer almıştır. Tedbir, tarım sektöründeki örgütsüzlük sorununa karşı atılabilecek önemli bir adım olup tarımsal amaçlı kooperatiflerin gelişimi ve Avrupa Birliği normlarına uygun olarak çalışması adına büyük fırsat oluşturmaktadır. Ne yazık ki, Programın ilk uygulama döneminde AB, Türkiye'de tarımsal amaçlı kooperatiflerdeki mevzuat karmaşası nedeniyle üretici gruplarına yönelik destek tedbirinin uygulanmasına karşı çıkmıştır. İkinci uygulama döneminde de aynı talihsizliğin yaşanmaması için Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı çatısı altında ilgili kurum ve kuruluşların bir araya gelerek mevzuat temelli sorunlara çözüm üretmeleri daha fazla zaman kaybedilmemesi adına büyük önem taşımaktadır.

Ülkemiz tarımındaki yapısal sorunlara kalıcı çözümlerin getirilebilmesi, tarımsal desteklemelerin doğru şekilde uygulanması ile yakından ilişkilidir. IPARD'ın ekonomiye ve Türkiye tarımına etkisinin değerlendirileceği, bu tür programların geleneksel tarım desteklemelerine kıyasla etkinliğinin araştırılacağı çalışmalar yapılması büyük önem taşımaktadır.

Kırsalda yeni bir üretim alanını, çalışma biçimini ortaya koymak zor olmakta ve zaman almaktadır. Fakat bu başarılı olduğunda etkileri kalıcı olmakta ve önemli dönüşümler yaratmaktadır. Bu çerçevede, kırsal kalkınma için yeni bir sistem olan IPARD yaklaşımı, zaman içerisinde ülkemizde proje kültürünün yerleşmesine ve fon kullanımındaki artış ile yerel kalkınmaya daha fazla katkıda bulunacaktır.

Bu noktada, farklı illerde yürütülen çalışmalardan elde edilen deneyimlerin paylaşılması IPARD desteklerinin etkinliğinin ve bölgesel avantajlarının ortaya konulması açısından son derece yararlı olacaktır.

KAYNAKLAR

- Anonim, 2007. *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy – PHARE Programme*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:e50004>. Erişim: 14.01.2017.
- Anonim, 2012a. *Instrument for Structural Policies for Pre Accession – ISPA Programme*, http://www.welcomeurope.com/european-funds/ispa-181+81.html#tab=onglet_details. Erişim: 14.01.2017.
- Anonim, 2012b. *SAPARD Programme* <http://www.welcomeurope.com/european-funds/sapard-special-accession-programme-agriculture-rural-development-197+97.html>. Erişim: 15.01.2017.
- Anonim, 2012c. *Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkan – CARDS Programme* http://www.welcomeurope.com/european-funds/cards-530+430.html#tab=onglet_details. Erişim: 17.01.2017.
- Anonim, 2014. *Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020), adopted on 26.08.2014*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf. Erişim: 21.01.2017.
- Anonim, 2016. *Instrument for Pre-accession Assistance*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf. Erişim: 21.01.2017.
- Anonim, 2017. *Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu İmzalanan Sözleşmeler Listesi*, <http://tkdk.gov.tr/ProjeIslemleri/ImzalananaSozlesmeler>. Erişim: 21.01.2017.
- Altundağ, H. 2008. *AB Kırsal Kalkınma Politikasında LEADER Yaklaşımının Yeri ve Türkiye’de Uygulamaya Yönelik Yapılan Çalışmalar*, Uzmanlık Tezi, T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.
- Avrupa Komisyonu, “*Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020), adopted on 26.08.2014*” http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf. Erişim: 22.01.2017
- Aydın, H. İ. ve Yıldırım, H., 2013. *Kırsal Kalkınmanın Yeniden Yapılanması Sürecinde Yerel Aktörler: Bölgesel Kalkınma Ajansları – Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt: 2, Sayı:4 (28-42).*
- Bilici, İ., 2010. *Türkiye’de Kırsal Kalkınmanın Gelişimi ve IPARD Süreci*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı, s.32.
- Can, M. 2007. *Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye’nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, s.11.
- Çelik, Z. 2005. *Planlı Dönemde Türkiye’deki Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme*, http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/b13b2203029ed80_ek.pdf. Erişim: 18.01.2017.
- Dinç, G. 2014. *2014-2020 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi ile Karşılaştırılması*, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, s.5.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, TR-AB Mali İşbirliği, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1>. Erişim: 23.01.2017.
- Gülçubuk, B., Köksal, Ö., Ataseven, Y., Gül, U. ve Kan, M. 2015. *Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Projeleri Etki Değerlendirme Raporu*, Ankara.
- Gülçubuk, B., 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, s. 9-24.
- Işık, N. ve Baysal, D. 2011. *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politikaları: Genel Bir Değerlendirme*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 1:165-186
- İktisadi Kalkınma Vakfı, *Türkiye-AB Katılım Süreci Mali İşbirliği*, http://www.ikv.org.tr/icerik_print.asp?id=42 Erişim: 21.02.2017.
- Olgun, A ve Işın, F. 1999. *Tarım Politikaları ve Tarım Sektörü Açısından Avrupa Birliği ve Türkiye*, Yardımcı Ders Kitabı, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları No:535, s.69 ve 87.
- TÜİK 2016, *İşgücü İstatistikleri*, <http://www.tuik.gov.tr>, Erişim: 22.01.2017.