

Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği*

Metin Can¹

Kemal Esengün²

1-Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Tarım Politikaları Dairesi Başkanlığı, Ankara

2- Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, 60240, Tokat

Özet: Çalışmada, Avrupa Birliği (AB)'ndeki Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programının (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development- SAPARD) yapısı ortaya konulmuş, AB'nin genişleme perspektifinde uyguladığı kırsal kalkınma politikaları incelenmiştir. Ayrıca, adaylık sürecinde Türkiye'de uygulanması gereken kırsal kalkınma politikaları, "Katılım Öncesi Yardım Aracı" olarak bilinen IPA (Instrument for Pre Accession) Programı ve bu programın Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) hakkında bilgiler verilmiştir. İleride IPARD ajansı olarak akredite edilmesi beklenen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun yapısı, işleyişi, uygulanması ve kurumsal oluşumuna ilişkin çalışmalara ve önerilere de yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kırsal Kalkınma, Avrupa Birliği, SAPARD, IPA, IPARD

Examination of European Union Rural Development Programs in view of Rural Development of Turkey: SAPARD and IPARD Examples

Abstract: In this study, besides stating the structure of SAPARD in European Union (EU), where SAPARD (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) Program was implemented, analyzing the applied rural development policies of EU in the perspective of enlargement. In addition, Rural development policies to be implemented in Turkey, being a candidate country, IPA (Instrument for Pre Accession) Program and Rural Development Component of this program (IPARD) are introduced and some ideas concerning the IPARD policy which will be applied in Turkey are stated in this study. Studies and suggestions for the structure, execution, implementation and institutional formation of "Agriculture and Rural Development Supporting Institution", which is expected to be accredited as an IPARD Agency in the future, take place.

Key Words: Rural Development, European Union, SAPARD, IPA, IPARD

1.Giriş

Türkiye, özellikle verimlilik ve rekabet gücünün artmasını sağlayacak etkin teknoloji kullanımı, kırsal ve tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesine yönelik AB kaynaklarının en etkin şekilde kullanılmasını sağlayacak kurumsal yapılanmayı ve programlamayı gerçekleştirmek zorundadır. Türkiye 2004 yılında aday ülke statüsünü kazandığı için, AB tarafından sadece 2000-2006 yılları için hazırlanan ve aday ülkelerin yararlandığı Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) fonlarından yararlanamamıştır. Bunun yerine, 2007-2013 dönemi için Türkiye, Hırvatistan ve beş Balkan ülkesi için yeni bir üyelik öncesi araç olarak Katılım Öncesi Aracı (IPA, Instrument for Pre-Accession) uygulanmaktadır.

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 yaşam standartlarının yükseltilmesi için IPA'nın en önemli bileşeni olan, Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Yardım Aracı (IPARD) adlı mali katkı programı 2007 yılında yürürlüğe girmiştir. IPARD'ın programlama ve uygulama unsurlarının eski aday ülkelere uygulanan SAPARD Programının yöntem ve kurallarına büyük ölçüde benzerlik gösterecek olması Türkiye'nin hazırlıkları için olumlu bir fırsattır. Bu bağlamda, SAPARD uygulayıcısı ülkelerin uygulama prosedürleri farklı örnekler sunmaktadır. Bu örneklerin iyi bir şekilde değerlendirilmesi ve Türkiye için en ideal olacak yapının seçilmesi gelecekte programın uygulama etkinliği ve verimliliği açısından önemli rol oynayacaktır.

IPA'nın diğer bileşenlerinde idari yapılar oluşturulana kadar, Merkezi Finans ve İhale Birimi aracılığı ile fonların kullanılması mümkün iken, IPARD kaynaklarının

* Bu makale, Yüksek Lisans tezinden özetlenmiştir.

kullanılması için Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun kurulması ve fon yönetimi yetkisinin AB tarafından bu kuruma devredilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Türkiye'nin Katılım Öncesi AB Kırsal Kalkınma Yardım Programından yararlanması söz konusu olamayacaktır.

AB'nin aday ülkelere uyguladığı Kırsal Kalkınma Programlarının uygulandığı ülkelerdeki örnek uygulamaların incelenmesi, Türkiye'nin çalışmalarını ve bundan sonra yapması gerekenleri ortaya koyması çalışmayı önemli hale getirmektedir.

2. Materyal ve Yöntem

Çalışmanın materyalini ikincil nitelikli veriler oluşturmuştur. Bu kapsamda AB ile ilgili olarak SAPARD Programı uygulamasındaki dökümanlar kullanılmıştır. Bunlar; SAPARD Programının uygulandığı ülkelerdeki yayınlar, istatistikler, AB'nin ilgili komisyon kararları, tüzük, yönetmelik, direktif ve yayınları kapsamaktadır.

Türkiye'ye ait bulgularda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (TKB) tarafından yayınlanmış olan "Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu", Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanmış olan "Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi", Dünya Bankası'nın "Türkiye Kırsal Kamu Harcamaları İncelemesi" taslak çalışması, TKB Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu'nca hazırlanan "AB'ne Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu", bu konuda yapılmış araştırma, istatistik ve raporlar, AB ile müzakerelerdeki tarama sürecinde hazırlanan verilerden yararlanılmıştır.

Yapılan bu çalışma literatüre dayalı olduğu için, AB'ndeki SAPARD programının mevzuatı ile Türkiye'deki IPARD Programına uyum için hazırlanan kurumsal çalışmalar incelenmiş, buna paralel olarak AB'ne üye son 10 ülkenin SAPARD Programı uygulama örnekleri ve etkileri ortaya konulmuştur. Ayrıca, incelenen mevzuatların yorumlanması, kaynakların çeşitli açılardan değerlendirilmesi ve sentezlenmesi ile Türkiye ve AB'ne üye son 10 ülke arasında uygulamalar açısından ilişkiler kurulması esas alınmıştır. Verilerin değerlendirilmesi, sentezlenmesi ve aralarında ilişkilerin kurulması, izlenen politika ve uygulamaların sosyal, ekonomik ve kurumsal açıdan olası

sonuçlarının yorumlanması yoluna gidilmiştir. Bulgular sergilenirken, tablo ve şekillerden yararlanılmıştır.

3. Bulgular ve Tartışma

3.1. Kırsal Kalkınma Kavramı, Kırsal Kalkınma Politikaları ve Türkiye

Hukuki düzenlemelerde ve farklı amaçlarla gerçekleştirilen çalışmalarda kırsal alan farklı yaklaşımlarla değerlendirilmektedir. 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 (Gülçubuk, 2005).

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. Kalkınma çabalarını mekansal boyutta ele alan ve çoğu zaman tarımsal kalkınma ile de arasında yakın bağlar kurulan kırsal kalkınma için, çok yönlü niteliği de göz önüne alınarak, kapsamlı tanıma ihtiyaç vardır. 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, refahın artırılmasıdır. Bu bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılığının kaldırılması, tarımsal yapının iyileştirilmesi, tarımsal üretimde kalitenin artırılmasıdır. Her ölçekten işleme sanayinin kurulması, en azından tarımsal üretimin sanayi ile entegre edilmesidir. Gıda güvenliği, işsizliğin azaltılması, sağlıksız bir göçün önlenmesi vb. gibi amaçlarla tarımsal kalkınmaya ilaveten kırsal alt yapı, tarımsal alt yapı, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, örgütlenme, barınma, ulaşım, haberleşme, istihdam, pazarlama, kırsal turizm, yöresel el sanatları vb. gibi sosyal, kültürel ve ekonomik alanlardaki mevcut yapılarda ihtiyaçların ve önceliklerin belirlenmesidir. Belirlenen

hususlarda yetersizliklerin giderilmesi-iyileştirilmesi için planlanan tüm geliştirici faaliyetleri ifade etmektedir (Anonim, 2002).

Türkiye’de kırsal yerleşimlerin kalkındırılması ve kırsal nüfusun yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar, Cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar gitmektedir(Gülçubuk, 2005). 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. Bu kapsamda, ulusal ölçekteki kalkınmanın; kamu kesimi açısından emredici, özel kesim açısından yol gösterici nitelikte hazırlanan beş yıllık kalkınma planları ve bunların uygulanmasına yönelik olarak hazırlanan yıllık program ve yatırım programları çerçevesinde sağlanması öngörülmüştür. Planlı dönemle birlikte, gerek kırsal alana altyapı ve kamu hizmetlerinin sunumu, gerek kırsal kalkınmanın hızlandırılması amacıyla çeşitli stratejiler geliştirilerek uygulamaya konmuştur.

Bu dönemde, kırsal kesimdeki yaşam kalitesinin kentsel kesime yaklaştırılması, kentsel ve ulusal pazar ağıyla birleşmenin sağlanması, kırsal alana götürülen hizmetlerin maliyetlerinin azaltılması ve daha geniş topluluklara ulaşarak hizmet etkinliğinin artırılması, kırsal yerleşim planlamasının yapılması ve kalitesinin iyileştirilmesi gibi amaçlarla farklı hükümet dönemlerinde yaklaşım ve modeller geliştirilmiştir. Bu girişimlerin başarısı sınırlı kalmıştır ve bunda; katılımın kısıtlı kalması, uygulamaların Türkiye ve yöre şartlarına uymaması ve yerel ihtiyaçlara cevap vermemesi, önceliklerin doğru bir şekilde belirlenememesi, koordinasyon, işbirliği, idari ve teknik kapasite yetersizlikleri etkili olmuştur.

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.

Öte yandan, 1970’li yıllardan bu yana, önemli bir bölümü dış kaynaklarla finanse edilen kırsal kalkınma projeleri uygulamaya konulmuştur. Tamamlanmış ya da halen uygulanmakta olan kırsal kalkınma projelerinin amaçları, geri kalmış yörelerde ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve gelirin artırılması yoluyla yaşam kalitesinin yükseltilmesidir. Kırsal kalkınma projeleri; tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi, sulama, sulu alanın ıslahı, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, içme suyu göletleri yapımı, içme suyu sağlanması, tarımsal ve hayvansal üretimin artırılması, ağaçlandırma faaliyetleri gibi alanları kapsamaktadır. Kırsal kalkınma projelerinin başarısı finansman ve örgütlenme sorunları nedeniyle sınırlı kalabilmektedir.

Kırsal kalkınma, Türkiye’de bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesindeki 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. Bu planlardan; Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı halen yürürlükte bulunmakta, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesinin hazırlık çalışmaları ise halen devam etmektedir (Anonim, 2006a).

3.2. Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınma Programları ve SAPARD Uygulamaları

AB kırsal kalkınma politikalarının temelinde tarımın çok işlevliliği, kırsal ekonomilerin çeşitlendirilmesi ve kırsal mirasın korunması ile şeffaflık temelinde esnek kırsal kalkınma yardımlarının olması yer almaktadır. Bu ilkeler ile AB, tarım ve orman sektörünün güçlenmesi, kırsal alanların rekabet gücünün artması ve çevre ile kırsal mirasın korunmasını sağlamak istenmektedir. Ayrıca, dünya ticaretinin gittikçe daha küresel bir yapıya dönüşmesi, tüketici odaklı kalite

gereksinimlerinin artması ve AB'nin genişlemesi gibi nedenlerden dolayı AB'nin tümüne yönelik bir kırsal kalkınma politikasını zorunlu kılmıştır. Ademi merkezîyetçi bir anlayışa sahip olan AB kırsal kalkınma politikaları kapsamındaki kırsal kalkınma önlemleri; tarım işletmelerine yatırımlar, insan kaynaklarıyla ilgili önlemler (genç çiftçiler, erken emeklilik ve eğitim), az gelişmiş ve çevresel kısıtı olan alanlar, orman alanları, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, tarımsal çevre şeklinde özetlenebilir (Yıldız, 2006).

AB aday ülkelere çeşitli programlar aracılığı ile yardımda bulunmaktadır. AB, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine katılım öncesi mali

yardım sağlarken; Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı (PHARE), Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı (SAPARD) ve Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı (ISPA) olmak üzere üç temel araç kullanmaktadır (Oktay ve Çukur, 2004).

Söz konusu araçlar aracılığıyla, 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 Sağlanması Öngörülen Mali Yardım (1999 Fiyatlarıyla, Milyon Euro)

	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, S., “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar-Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, ATAUM, 7.Dönem Ortak Tarım Politikası Tezi, 2002, Ankara, s.12

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. 18 Aralık 1989 itibarıyla AB Konseyi kararı (EEC-3906/89) ile yürürlüğe giren fon Polonya ve Macaristan ekonomisindeki kurumsal değişime yardımcı olması amacıyla kurulmuştur. PHARE programı 1990–1996 yılları arasında diğer bölge ülkelerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir

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

Kabul edilen yeni kurallara göre; her bir aday ülkenin, FEOGA Garanti Bölümü ve katılım öncesi araçları düzenleyen

yönetmeliklerle (1258/1999, 1663/95 ve 1266/1999) paralel bir şekilde “Ödeme ve Uygulama Ajansı” kurması öngörülmekte ve SAPARD'ın yönetiminin, her bir ülkenin kendi sorumluluğunda olan bu kuruluşlara aktarılması gerekmektedir (Yazgan, 2003).

“Ödeme ve Uygulama Ajansı” olarak ifade edilen kurum, çalışmanın bundan sonraki bölümünde “SAPARD Ajansı” olarak ifade edilecektir. SAPARD Ajansı, Yetkili Ulusal Otorite (Ulusal Fon) tarafından akredite edilecek, AB Komisyonu da bu akreditasyonu onaylayacaktır. Akreditasyon, bazı ülkelerde oldukça uzun bir zaman süreci içinde tamamlanabilmektedir. Prosedürün tamamlanabilmesi için ödeme kurumlarının yazılı prosedürler, görevlerin ayrılması, ön proje onayı ve ön ödeme kontrolleri, ödeme prosedürleri, muhasebe prosedürleri, bilgisayar güvenliği, iç teftiş gibi bir takım temel akreditasyon kriterlerini karşılamaları gerekmektedir. İlgili prosedür tamamlandıktan sonra ilk yılda “Mali Memorandum” imzalanır ve Topluluk finansmanı Ulusal Fona devredilecek duruma gelir. Ancak Ulusal

Fon'da; hazine yönetimi, fonların alınması, SAPARD Ajansına dağıtımı, bilgisayar güvenliği ve iç teftişe ilişkin bazı temel kriterleri karşılayabilmelidir.

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerindeki SAPARD Ajansları; idare, kontrol, muhasebe, finansman ve doğrudan ödeme konularından sorumludur. Aynı şekilde, ilgili müracaatlara cevap verir, projelerin kabul edilebilirlik kriterlerine uygun olup olmadığını kontrol eder, nihayetinde proje seçimini yapar, SAPARD Ajansı ve potansiyel olarak faydalanacak kişiler arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkileri yürütür. SAPARD Ajanslarının oluşturulması, ulusal mevzuatın doğrudan ödemeye ilişkin AB mevzuatına uyumunu sağlayacak, AB gereksinimlerine uyacak bir doğrudan ödeme mekanizması ve kurumsal yapının meydana gelmesini kolaylaştıracaktır. Aynı şekilde, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde, Entegre İdare ve Kontrol Sistemi kapsamındaki düzenlemelerin yapılmasını da hızlandıracaktır. Entegre İdare ve Kontrol Sistemi düzenlemeleri, tarımsal üreticilerin ve işletmelerin istatistikî kayıtlarının tutulması, tarımsal parsellerin tanımlanması, hayvanların kaydı için alfanumerik sistemlerin oluşturulması gibi konularla ilgilenmektedir.

Topluluğun toplam geçerli kamu harcamalarına katkısı %75 düzeyine kadar çıkabilmektedir. Fakat toplam harcamalar içindeki bazı belli başlıklarda (keşif çalışmaları, karşılıklı ziyaretler, değerlendirme ve kontroller) Topluluk katkısı %100'e kadar çıkmıştır. Fakat bu başlıkların toplam harcama içindeki payı en fazla %2 olabilmektedir. Topluluk yardımları beklenen harcamalar için değil, içinde bulunulan harcamalar için, avans verme şeklinde yapılmıştır (Gençkol, 2003).

SAPARD'ın uygulanması ile aday ülkelerin tarımsal yapılarına yaptığı katkılar genel olarak şu şekilde özetlenebilir:

- Gıda işleme endüstrisinde yaşanan gelişmeler hava kirliliğinde azalmaya neden olmuştur. Özellikle süt teknolojisi ve sütün pastörizasyonunda kullanılan alet ekipmanlar yenilenmiştir.
- Kırsal yolların inşasında ve erozyonla mücadele çalışmalarında artış yaşanmıştır.
- Et, süt, balık işleme teknolojilerinde iyileşme meydana gelmiştir.
- Sığır ve domuz besleme koşullarında

iyileşme yaşanmıştır.

- Meyve ve sebze depolama kapasitelerinde artış olmuştur.
- Ekonomik faaliyetler çeşitlenmiş, yöresel el sanatlarına önem verilmiş, kırsal turizm ve katı atıklar ve suyun geri dönüşümü, yenilenebilir enerji kaynakları konularında önemli gelişmeler sağlanmıştır.
- Çiftlikler ve çiftçilerin ikamet ettiği evler yeniden inşa edilmiş, kasabalara restoranlar ve parklar inşa edilerek sosyal alanda da gelişmeler sağlanmıştır.
- Kırsal alandaki yol, su ve kanalizasyon hizmetleri revize edilmiştir.
- Üretici ve üretici grupları arasındaki işbirliği ve koordinasyonda artış gözlenmiştir.
- Üretici grupları desteklenmiş ve küçük üretici grupları bu fonlardan yararlanma imkanı bulmuştur.
- Tarımsal işletme ve işleme tesisleri modernize edilmiştir.
- Çevre dostu tarım teknikleri konusunda üreticiler bilgilendirilmiş ve bu teknikler uygulanmaya başlamıştır (Oktay ve Çukur, 2004).

Üye olan son sekiz ülke ile Bulgaristan ve Romanya'dan oluşan SAPARD Ülkelerinde mutlak surette bir SAPARD Ajansı kurulduğu görülmektedir. Daha sonra bu SAPARD Ajanslarının hepsi üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüşmüştür ve kırsal kalkınma desteklerinin yanı sıra balıkçılık destekleri, doğrudan gelir destekleri ve ülkelerin ulusal kaynaklarından karşılanan ödemeleri de yürütmeye başlamıştır (Yıldız, 2006).

3.2.1. IPA Programı - Katılım Öncesi Araç (Instrument for Pre-Accession)

SAPARD Programının yerini alacak olan IPARD Programını da kapsayan ve yeni uygulama ajanslarının yer alacağı Katılım Öncesi Aracı (IPA) Programı, 2007-2013 yılları arasındaki AB Mali Yardımlarının ve Katılım Öncesi Yardım Mekanizmasının niteliklerini belirlemektedir. IPA Programı, daha önceki ISPA, SAPARD, PHARE ve Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Birlik Yardımı (CARDS) programlarının birleşmesinden oluşmaktadır.

Bu bağlamda, bu farklı dört program ile AB - Türkiye Mali İşbirliği Programının içeriklerinin 2007'den itibaren IPA adı altında

yürütüleceği söylenebilir. AB Komisyonu ile Üye Ülkeler arasında IPA üzerindeki yetki paylaşımının belli olmadığı, bu yeni sistemin yaklaşık 15 milyar Euro civarında bir bütçeye sahip olacağı tahmin edilmektedir.

Çok yıllık programlamaya tabi olacak olan IPA'nın "n+2+1" (fonların kullanılması esnasında gerektiğinde, programlanan yıla (n) ek olarak iki yıl artı bir yıl daha eklenmesi) modelini benimsemesi planlanmaktadır. İlgili AB tüzüklerine ilişkin çalışmalar devam etmektedir (Yıldız, 2005). IPA Programı beş ayrı bileşene sahiptir. Bunlar;

- Kurumsal kapasite geliştirme,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği,
- Bölgesel kalkınma,
- İnsan kaynaklarını geliştirme,
- Kırsal kalkınma'dır (Anonim, 2005).

IPA Programına uyum için Türkiye'nin yapması gerekenlerin başında;

- İlgili bileşenlerdeki alanlar için stratejiler çıkarılması,
- Kaynakların gerektiği gibi kullanılabilmesi için kurulması zorunlu olan idari yapıların oluşturulması
- Süreç, yöntem ile prosedürlerin belirlenmesi sayılabilir (Yıldız, 2005).

IPA'nın Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) daha önce aday ülkeler (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya) için oluşturulan SAPARD Programı ile uygulama, prosedür ve ilkeler açısından büyük ölçüde benzeşmektedir (Turhan, 2005).

3.2.2. IPARD Programı - Kırsal Kalkınma Bileşeni (Instrument for Pre-Accession Rural Development)

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 önceliklere ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır (Anonim, 2005). Bu bağlamda desteklenecek tedbirlerde öncelik; pazar verimliliği, kalite ve sağlık standartlarının iyileştirilmesi ile kırsal alanlarda yeni istihdam oluşturulması gibi konulara verilmektedir.

IPARD, IPA içerisindeki diğer bileşenlerden farklı olarak, fonların tüm mali

kontrolünü aday ülkeye tevdi etmekte yani Geliştirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi getirmektedir. Bu sistem; ulusal akreditasyon ve akredite olan kuruluşun izlenmesi, Komisyon tarafından akredite olmuş IPARD Ajansına fon yönetiminin devri ve uygulamaların daha sonra denetlenmesi gibi ilave unsurları öngörmektedir.

Bütün bunlar, IPARD'la ilgili farklı bir uygulama ve programlama mekanizması ortaya koymaktadır. Bunlar;

- Programlama fonlarının hangi tedbirlere yönelik olacağı, ne tür projeler hazırlanacağı ve hangi koşullarda kullanılabilceğini gösteren bir Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması, planın Komisyon'la müzakere edilerek onaylanması

- Uygulama mekanizması için ise öncelikle bir Kırsal Kalkınma Ajansının kurulması, Ajansın planda öngörülen tedbirlerin her birisi için akredite edilmesi ve projelere desteklerin verilmeye başlanabilmesi için ilgili tedbirle ilgili Komisyon tarafından yönetim devrinin yapılması şeklindedir (Yıldız, 2005).

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamında aday ülkelerin kendi idari kapasitelerini geliştirmesi ve programın yönetimi ve kontrolünün ilgili ülkenin sorumluluğundaki bir kurum tarafından yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede kırsal kalkınma için ayrılacak fonların kullanılması için Ulusal Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Programını uygulayacak bir Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun kurulması zorunludur. Kurum, AB Ortak Tarım Politikası harcamalarının yapıldığı Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonunun Garanti Bölümünde öngörülen hesapların ibrasına yönelik işlemler (son denetim, hesapların ibrası ve uygunluğu kararı) gibi kapsamlı uygulamalardan sorumlu olmaktadır (Turhan, 2005). İşlemler ve sorumluluklar FEOGA ile aynı olduğundan, IPARD Ajansının adaylık sürecinde gerekli deneyimi kazanması ve üyelik sonrasında, FEOGA Ödeme Kuruluşuna dönüştürülmesi beklenmektedir (Yıldız, 2005). Burada özellikle dikkat edilmesi gereken husus, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fon'unda hesapların ibrası sırasında bazı ödemelerin usulüne uygun olarak yapılmadığı tespit edildiğinde, usulsüz olan ödemelerin üye devletten geri alınması

uygulamasıdır. Bu geri alınmadığı takdirde, ilgili ülkeye bir sonraki yılda yapılacak tahsisatlarda indirimle gidilmektedir. IPARD Fonları için de benzer bir uygulama söz konusu olacaktır.

3.2.2.1. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Yapısı

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun temel görevleri; proje başvurularının kabulü, Programda belirlenen kriterler kapsamında projelerin seçimi, tahsisat ve ödemelerin onaylanması, ödemelerin yapılması, ödemelerin muhasebesi, proje öncesi ve sonrası kontroller ve raporlama şeklindedir.

Kurum merkezde; personel sorumlulukları ve yaptıkları işler bakımından birbirinden bağımsız olmak üzere üç ana birimden oluşmalıdır. Kurum içi yapı ve işleyişle ilgili olarak; "İç Denetim, Hukuk ve Personel Birimi" ve "Uygulama Birimi" ve "Ödemeler Birimi"nden, taşrada ise "Bölgesel/Yerel Ofisler"den oluşmalıdır.

IPARD Ajansının Birimlerinin görev ve sorumlulukları detaylı incelendiğinde;

a. Uygulama Birimi: Uygulama Birimi görev ve sorumlulukları arasında; proje başvurularını kabul etmek, kayıt altına almak, değerlendirmeye tabi tutmak ve proje öncesi ve sonrası yerinde kontrolleri yapmak yer alır. Kurumun en önemli görevlerinden olan projelerin değerlendirilmesi, seçme ve sıralama görevleri Proje Seçim Komisyonları tarafından yerine getirilir. Uygulama Birimi içinde yer alan bu komisyonlar tedbirler çerçevesinde desteklenecek projelerin, programda belirlenmiş olan kriterler kapsamında, seçim ve sıralamalarını yapar. Proje Seçim Komisyonları, uygulanan tedbir kapsamı göz önüne alınarak, ilgili bakanlık ve kurumların temsilci(ler)sinden oluşturulur. Komisyonun diğer görevleri arasında; sözleşmelerin hazırlanması, devam eden ve tamamlanan projelerin denetiminin yapılmasının sağlanması ve sözleşmelerin sona erdirilmesi yer almaktadır.

b. Ödemeler Birimi: Onaylanan ve yatırımı tamamlanmış olan projeler için, proje sahipleri tarafından beyan edilen ödeme talebinin geçerliliği ve uygunluğunun her bir ödeme öncesinde tespit edilmesi, ödeme taleplerinin kayıt altına alınması, değerlendirmeye tabi tutulması ve ödeme

talebinin onaya gönderilmesi kararının verilmesi Ödemeler Biriminin temel sorumlulukları arasındadır. Ayrıca, ödemelerin zamanında yapılmasının ve uygun olarak muhasebeleştirilmesini temin eden Ödemeler Birimi, proje sahiplerinin banka hesabına paranın aktarılması için bankaya talimat verilmesi, faydalanıcının hesabına yapılan para transferiyle ilgili rapor hazırlanması ve ajansın diğer bölümlerine finansal bilgileri temin etmekle de görevlidir. Muhasebe görevi ile ilgili olarak, kurumun mali yükümlülüklerini yerine getirmede yeterli bir muhasebe sistemini sağlanması, tüm raporların zamanında ve belirli usul ve esaslarda hazırlanması, hesap kayıtlarının tutulması, mali kontrol yetkililerine mali raporların sunulması, tüm bütçe ve mali kayıtların tutulması, IPARD kapsamında AB'den sağlanacak fonların kayıt altına alınması ve kurumun diğer organlarına mali bilgilerin temin edilmesi gibi görevleri mevcuttur.

c. Bölgesel/Yerel Ofisler: Bu birimlerin görevleri; proje evraklarının yararlanıcılara sunulması ve formlara ilişkin açıklamada bulunulması, proje başvuruları için gerekli duyuruların yapılması, projelerin kabulü, projelere ilişkin evraklarının ilk kontrolü, yararlanıcının kayıt altına alınması, işletme alanının yerinde kontrolü ve raporlarla birlikte tüm evrakların merkez ofise gönderilmesi işlemlerini yürütmektir (Turhan, 2005).

3.3. Türkiye'de Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çalışmaları

TKB, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluşlar ile AB Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğü ve AB Delegasyonu'ndan temsilcileri 01-02 Aralık 2005 tarihlerinde toplanmış ve IPARD kapsamında Türkiye'nin çalışma programı ya da yol haritası oluşturulmuştur. IPARD kapsamında ;

- 2004 Projesi olan Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi ile ilgili Eşleştirme Bileşeni çalışmasının başlaması,
- Yönetici Otoritenin AB Komisyonu'na bildirilmesi,
- IPARD Ajansı Kanununun kabul edilmesi,
- IPARD Ajansının Başkanının atanması,
- Sektör analizlerinin (Süt, et vb.) bitirilmesi,

- 2004 Projesi “Kırsal Kalkınma Planının Hazırlanması ve Planın Uygulanması için Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi” Kırsal Kalkınma Plan Hazırlığı ile ilgili Teknik Destek Bölümü'nün başlaması,
- 2005 Projesi “IPARD Ajansı Kurulması ve Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Eşleştirme Bölümünün başlaması,
- 2005 Projesi “IPARD Ajansı Kurulması ve Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Teknik Destek Bölümünün başlaması,
- IPARD Planının ilk taslağının AB Komisyonu'na gönderilmesi ve IPARD Ajansı için akreditasyon işlemlerinin başlaması,
- IPARD Planının son taslağının tamamlanması ve AB Komisyonu'na sunulması,
- 2005 Projesi “IPARD Ajansı Kurulması ve Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Yatırım aracının devreye girmesi ve Ajansın ihtiyaçlarının giderilmesi,
- IPARD Planının kabul edildiğine dair Komisyon kararının alınması,
- Çok Yıllık Mali Anlaşmanın imzalanması,
- IPARD Ajansı'nın Ulusal akreditasyonu,
- IPARD Ajansı Akreditasyon paketinin yetki devri için AB Komisyonu'na sunulması,
- Çok Yıllık Mali Anlaşmanın yürürlüğe girmesi,
- Yetki devri kararının alınması şeklinde faaliyetler yapılacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun kuruluş amaçları; "Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde" yer alan tedbirlerden, AB fonları ve uluslararası kuruluşlardan sağlanacak kaynaklar ile desteklenecek olan tedbirlerin finansman yönetimini gerçekleştirmek, projelerin seçimi ve onaylanması ile uygun görülen ödemeleri yapmak, projeleri izlemek ve değerlendirmek ve ayrıca ileride kurulacak olan ödeme kuruluşlarına zemin oluşturmaktır (Anonim, 2006c).

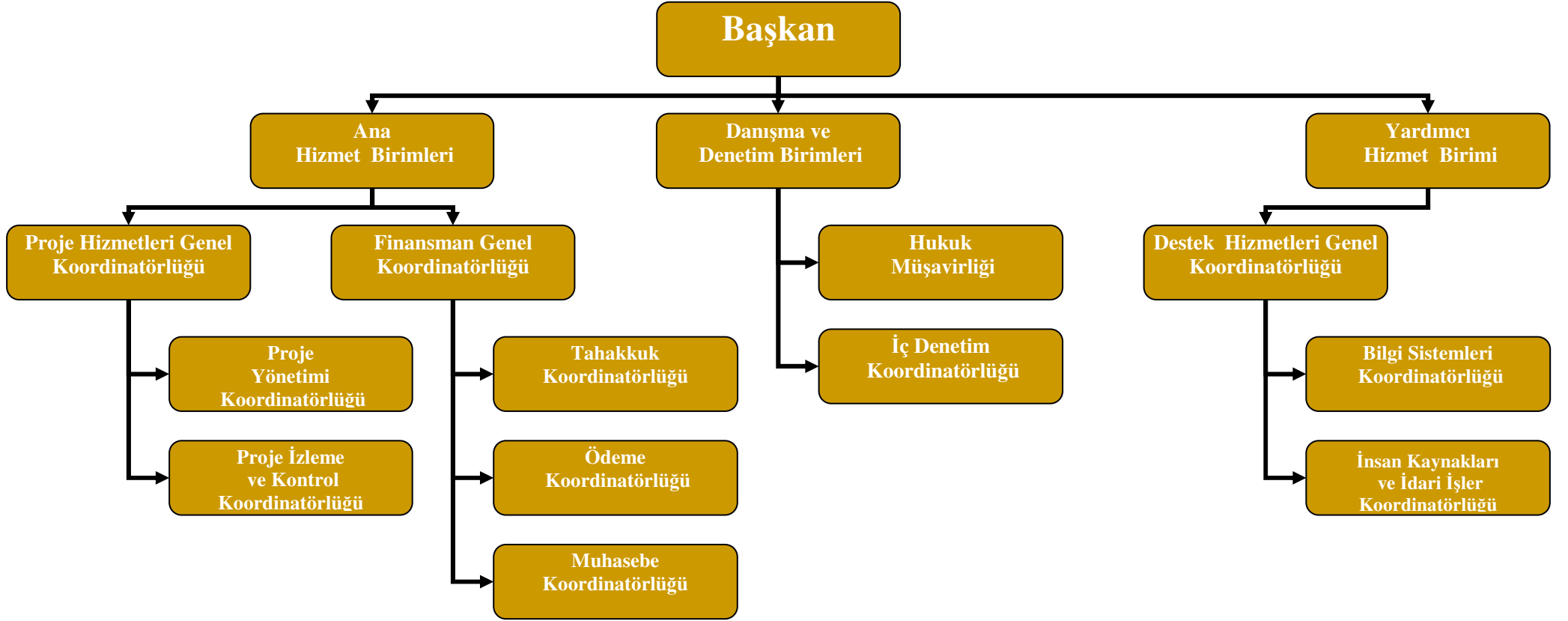
Şekil 1'de hazırlanan kanun tasarısına göre, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun, AB'nin IPARD Ajansları ile uyumlu olan yapısı verilmektedir.

Şekil 1'de Ana Hizmet Birimleri olarak “Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü” ve “Finansman Genel Koordinatörlüğü” düşünülmektedir. “Hukuk Müşavirliği” ve “İç Denetim Koordinatörlüğü” ise Danışma ve Denetim Birimleridir. Yardımcı Hizmet Birimlerinden kasıt ise; “Bilgi Sistemleri Koordinatörlüğü” ile “İnsan Kaynakları ve İdari İşler Koordinatörlüğü”nden oluşan “Destek Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü”dür.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun organizasyon şemasına ve taslak kuruluş kanununa bakıldığında, projelerin değerlendirilmesi ve seçilmesi işlevini üstlenecek olan ve TKB ve ilgili diğer kurumlardan gelecek olan temsilciler ile bir komisyon oluşturulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Uygulama Birimlerindeki personel tarafından ön değerlendirilmeleri ve sıralamaları yapılan projeler, söz konusu komisyon olan “Proje Seçim ve Değerlendirme Komisyonu”nda değerlendirilecek ve nihai karara varılacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Ödeme Birimleri ise AB kırsal kalkınma projelerinin uygulanmasından doğan finansal ödemeleri gerçekleştirecektir. Hem Uygulama Birimlerinin hem de Ödeme Birimlerinin taşrada ayrı ayrı yerel ofisleri olmalıdır. Bunun nedeni, AB kurallarına göre uygulama ve ödeme fonksiyonunun birbirinden tamamen bağımsız olmasını sağlamaktır. Bunu yapmak için de, bu iki ayrı fonksiyonu gerçekleştiren birimlerin faaliyetlerinin, hem merkezde hem de taşrada, birbirlerinden ayrı yapılandırılması düşünülmüştür. Ancak yukarıda değinildiği üzere, AB Komisyonu ile varılan bir ön mutabakat çerçevesinde, akreditasyonun daha hızlı ve kolay gerçekleştirilmesi için ilk başlarda yerel ofislerin kurulmasına karar verilmiştir. Daha sonraları, seçilen pilot bölgelerde yerel ofisler kurulacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun uygulama ve ödeme fonksiyonlarından bağımsız olan İç Denetim Dairesi ise AB kurallarına uygun olarak, doğrudan Başkana bağlı olacaktır.



Şekil 1. “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” Merkez Teşkilatı

Kaynak: Anonim,2006c.Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı.
www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/tarimvekirsal.doc (Erişim Tarihi 11.03.2007).

3.4. AB'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye İçin Kırsal Kalkınma Açısından Ortaya Çıkacak Yapılanmaya İlişkin Öneriler

Öncelikle, IPARD Ajansının kuruluş yapısı incelendiğinde; “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” adı altında kurulacak olan bu yapının üyeliğe kadar olan süreçte AB IPARD projelerinin uygulanmasını sağlamakla görevli olacağı bilinmektedir. Ancak, bu yapı üyelikle birlikte Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) veya onun yerini alacak olan Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAFG) ve Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) ile AB Balıkçılık Mali Yönerme Aracı'nın yerini alacak olan Avrupa Balıkçılık Fonu için Ödeme Kuruluşuna dönüşecektir. Üyelikten sonra Doğrudan Gelir Desteği, kırsal kalkınma destekleri, balıkçılık ve su ürünleri ödemeleri ile ulusal destekleri de gerçekleştirmesi önerilen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, daha şimdiden bu pozisyon düşünülerek kurulmalıdır.

İdari yapıda en üst birim olarak; üyeliğe kadar Hazine Müsteşarlığı'ndaki Ulusal Fon, Yetkili Otorite görevini ve kurulması muhtemel Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü de Yönetim Otoritesi görevini üstlenebilir. Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü, İzleme Komitesinin Sekreteryaya görevini de üstlenebilecektir. Hazine Müsteşarlığı Kontrolörleri ise üyeliğe kadar Sertifikasyon Kurumu faaliyetlerini gerçekleştirebilirler.

Uygulama Birimleri; projelerin uygulanmasını, izlenmesini ve etkililiğinin hesaplanmasını sağlarlar. Alınan başvurular sonucunda değerlendirilen projeler; TKB ve diğer ilgili kuruluşlardan gelen temsilcilerin de olduğu Proje Seçim Komisyonlarında değerlendirilerek kabul veya ret edilirler. Geçici olarak yapılan bu komisyonlar, tedbirler bazında oluşturulabilir. Proje Seçim Komisyonlarınca kabul edilen projelerin sözleşmeleri hazırlanır. İhale komisyonu ise projelere ilişkin satın alımların takibini yapar.

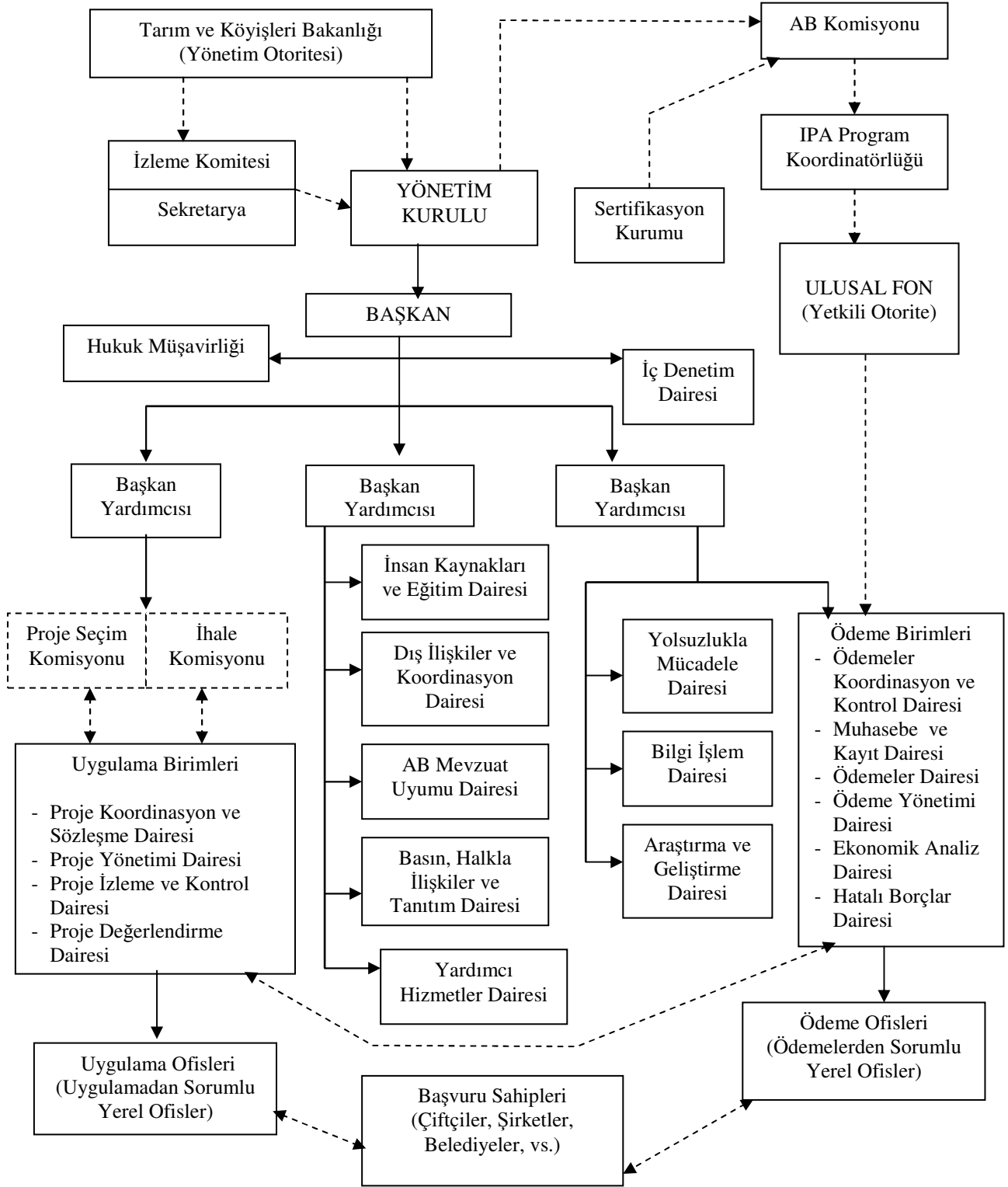
Şekil 2'de “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” için önerilen yapı gösterilmiştir. Şekilde gösterilmiş olan “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” için adaylık sürecinde önerilen yapı irdelendiğinde; Ödeme Birimlerindeki kontrol ve koordinasyon işi ile hatalı borçların geri toplanması Tarım ve Kırsal Kalkınmayı

Destekleme Kurumu'ndaki ayrı daireler tarafından yürütülebilmektedir. Ekonomik analizlerin yapılması ve finansal yönetimin gerçekleştirilmesi de gerekmektedir. Ödemeler ile ilgili işlemler hem merkezde hem de taşrada AB kurallarına göre cereyan etmelidir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu için eğitim, halkla ilişkiler ve basında tanıtım önemlidir. Projelerin kamuoyu nezdinde tanıtımı ve duyurulması gereklidir.

Yolsuzlukla Mücadele Bölümü ile Araştırma ve Geliştirme Bölümü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun önemli organlarıdır. İç Denetim Bölümü, doğrudan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanına bağlı olarak danışmanlık ve hesap denetimi gibi önemli görevleri yürütür, bu birimin müeyyide uygulama ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu personeli üzerinde etkili olma gibi bir durumu yoktur. Yolsuzlukla Mücadele Dairesi burada devreye girmekte ve özellikle Ödeme Birimlerinde çalışan personelin kurallara uygunluğunu sağlamaktadır. İnsani hataların ve iyi niyetli yanlışlıkların dışındaki kötü emelleri engellemek ve faydalanıcıların da kişisel art niyetlerini bertaraf etmek için böyle bir birime ihtiyaç vardır ve gereklidir.

Zaman içinde IPARD Ajansı formatından çıkarak tam anlamıyla bir Ödeme Kuruluşuna dönüşecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun stratejik kararları için projeksiyonlar geliştirecek olan Araştırma ve Geliştirme Dairesi; üyelikle birlikte hangi desteklerin kurum bünyesine alınması ve bunların ne şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği yönünde analizler yapacaktır. Hem uygulama hem de ödeme görevleri için araştırma ve istatistik bilgilerini toparlayan ve ileriye dönük alternatifler geliştiren Araştırma ve Geliştirme Bölümünün önemi; “risk analizleri yapılması ihtiyacının baş göstermesi, projelerin başlaması, uygulamadaki sıkıntıların artması, ödeme sorunlarının birikmesi, AB ile olan müzakerelerin ilerlemesi ve Doğrudan Gelir Desteği, Balıkçılık ve Su Ürünleri Destekleri vb. desteklerin nasıl yönlendirileceğinin tartışılmaya başlaması” ile daha net anlaşılacaktır. Kısacası bu birim, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun ileriye dönük vizyonunu belirlemektedir (Yıldız, 2005).



Şekil 2. “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” için Adaylık Sürecinde Önerilen Yapı

Kaynak: Yıldız, F.F., 2005.AB Üyeliği Yolunda Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması. TKB – DİATK, AB Uzmanlık Tezi, Ekim, Ankara.s. 222.

Yukarıda belirtilen süreçte karşılaşılabilecek olasılıklar ve bunların etkileri üzerine görüşler aşağıda sunulmuştur.

Kırsal kalkınma programını uygulayacak olan ajans ya da kurum, tamamen hazırlanan bu plana göre hareket edecektir. Plan dışına çıkması, kendi başına politikalar belirlemesi, planda bulunmayan yatırımlara destek vermesi, planda belirtilmemiş tedbirleri uygulamaya koyması mümkün değildir. Bu bakımdan planın kapsamı ortaya konurken dikkatli ve özen gösterilerek hazırlanması gerekmektedir (Turhan ve Akdağ, 2006).

AB-15'de Koordinasyon Kurumu, Yetkili Otorite ve Sertifikasyon Kurumu görevlerinin üstlenen birimler, aynı organizasyon içinde yer alabilmektedirler. Bu görevlerin, herhangi bir bakanlığın değişik birimlerince yerine getirildiği üye ülkeler vardır. Eski AB üyesi ülkelerin oturmuş bir düzenleri ve çalışma usulleri olduğu için görev tanımları net bir şekilde yapılmakta ve AB kurallarının, Ortak Tarım Politikası uygulamalarının gerçekleşmesinde herhangi bir sorun çıkmamaktadır. Ancak, son 10 yeni üye ülke ile Bulgaristan ve Romanya gibi mevcut aday ülkeler için bu sistem önerilmemekte ve tüm görevlerin ayrı birimlerce üstlenilmesi zorunlu tutulmaktadır. Bunun nedeni ise daha henüz komünist sistemden yeni kurtulan ve Avrupa ile entegrasyona yeni geçen bu ülkelerdeki kurumların sadece tek bir işleyle görevlendirilmesinin daha sağlıklı olduğunun düşünülmesidir.

Bu noktada, Türkiye için en uygun yapıyı son 10 yeni üyede aramak gerektiği söylenebilir. Her ne kadar AB-15 ülkelerindeki örnekler de Türkiye için faydalı olsa da model olamayacaklardır. Çünkü SAPARD Ajansları, sadece Estonya, Litvanya, Letonya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya ve Macaristan gibi en son üyeler ile Bulgaristan ve Romanya gibi 2007 yılında üye olan ülkelere var olmuştur.

Türkiye'de, 2007 yılı sonu itibarıyla TKB Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı 2 760 000 tarım işletmesi olduğu dikkate alınacak olursa; kurulması planlanan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun çok güçlü bir bilgisayar veri ağına ve gelişmiş bir teknik alt yapıya sahip olması gerekmektedir. Türkiye'deki çok çeşitli ürün deseni, parçalanmış tarım arazileri ve büyük çiftçi

nüfusu hesaba katılırsa, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'ndaki ilgili birimlerde, kullanıcıların ve ürünlerin destek/girdi ve ödeme kayıtlarının tutulması esnasında yaşanabilecek olası sıkıntılar düşündürücü boyutlara ulaşacaktır. Bunları gidermek için iyi eğitilmiş ve düzenli çalışan bir personel yapısının yanı sıra teknik anlamda yeterli bir bilgisayar veri ağı ve güçlü bir veri tabanı programı gerekmektedir.

Hali hazırda etkin olarak faaliyet gösteren Türkiye İncir, Üzüm, Pamuk, Zeytin ve Zeytinyağı Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri, Türk Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği, Çaykur, Fiskobirlik, Tütün Üst Kurulu gibi kurumlar ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş. ve Pankobirlik gibi kuruluşlar da bu Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun yapısına paralel otorite ofisleri veya bir diğer adıyla Delege Organlar olarak düşünülebilirler (Yıldız, 2005).

Türkiye'deki ödeme mekanizmasının organizasyon yapısını ele alırken göz önünde bulundurulması gereken pek çok yatay düzenleme bulunmaktadır. Sonunda, karar iç organizasyon ve sosyoekonomik nedenlere göre verilebilir.

Kısa vadede, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmasından sonra asıl yapılması gereken şey, ileriye dönük bazı politik kararlar alınmasıdır. Bu bağlamda, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ile ilgili Yetkili Otorite görevi TKB uhdesinde yürütülmeye devam edilmelidir. Sertifikasyon Kurumu görevinin yürütülmesi için bazı alternatifler geliştirilmelidir. Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Hazine Kontrolörleri Kurulu, Sayıştay ve Maliye Bakanlığındaki denetçilerin yanı sıra özel denetim ve danışmanlık firmaları da sertifikasyon işlevini üstlenebilirler. Sertifikasyon işlevinin en önemli yanı, akreditasyon için temel alınacak verilerin toplamasıdır.

İçinde bulunulan süreçte, AB'ne aday olan üç ülke (Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya) vardır. Hırvatistan ve Türkiye ile müzakereler paralel başlamış olmakla beraber müzakere süreci ve uyumun hızına göre üyelik tarihleri farklılık gösterebilecektir. AB'nin kabul ettiği 2007-2013 Mali Perspektifine göre, Aralık 2005 AB Bütçe Zirvesi'nde, son olarak aday gösterilmiş olan ülke ise Makedonya ile müzakereler henüz başlamamıştır. AB, bu iki

ülke ve Türkiye için SAPARD Programını uygulamayacaktır. Bunun yerine SAPARD benzeri olan IPA programını uygulayacaktır. Tıpkı son sekiz üye ülkedeki (Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi hariç) SAPARD Ajansları gibi, söz konusu bu üç aday ülkede de, IPA programının beş bileşeninden biri olan IPARD kapsamında IPARD Ajansları kurulması gerekmektedir. Türkiye, aynı süreci birlikte yaşayacağı Hırvatistan ve Makedonya'nın bu konudaki çalışmalarını dikkatle takip etmelidir. Çünkü bu ülkelerin başarısı ve IPARD Ajanslarını kurmadaki becerisi Türkiye'yi de etkileyecektir. IPA kapsamında IPARD bileşeninden alınacak fon miktarı sabit olup aday ülkelerden birisinin daha erken akredite olması durumunda fonların önemli bir kısmı buraya akacaktır. Bu bağlamda, Hırvatistan'ın IPARD Ajansı'nın akreditasyona hazır olması da Türkiye'nin göz önünde tutması gereken bir unsurdur (Yıldız ve Ulucan, 2006).

AB'ye aday ülkelerde SAPARD Ajansları, merkez, bölge ve il birimleri şeklinde yapılanmıştır. Programın etkin ve kaliteli bir şekilde uygulanması için çok gerekli olan bu yerel birimlerin bazı ülkelerdeki sayıları: Polonya'da 16, Macaristan'da 19, Romanya'da 50, Litvanya'da 10, Letonya'da 10, Bulgaristan'da 34, Çek Cumhuriyeti'nde 8, Slovakya'da 36 adettir. Hazırlanacak olan kırsal kalkınma programının etkili bir biçimde uygulanması için Türkiye gibi büyük bir coğrafyaya sahip bir ülkede de yerel birimlerinin olması gereklidir.

AB'ne adaylık sürecindeki önemli yapı taşlarından birisini oluşturan kırsal kalkınma ile ilgili tedbirlerin gerçekleştirilmesi, IPARD hibe fonlarının kullanılması için, Türkiye'nin Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kanununu zaman kaybetmeden çıkarması gerekmektedir. Aksi takdirde bu fonların kullanımı tehlikeye girecektir.

4. Sonuç

Türkiye tarımının; tarım işletmelerinin; küçük ölçekli ve parçalı, geçimlik işletme yapısının ön planda olmasından kaynaklanan yapısal bozukluklar, teknoloji kullanımındaki yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlar nedeniyle çoğu tarım ürününde, özellikle hayvancılıkta dünya piyasalarıyla rekabet gücü düşüktür. Önümüzdeki zorlu dönemde, etkin politikalar hayata geçirilmede geç kalınırsa, tarımsal üretimde ve üretici gelirlerinde beklenen artış sağlanamayacak, hatta azalmalar ortaya çıkabilecek, daha da ötesi AB'ne üye son 10 ülkenin yaşadığı gibi küçük tarım işletmelerinin rekabet edememesinden dolayı kapanmasına sebep olacaktır. Böyle olası bir durumda da Türkiye, çoğu stratejik tarım ürününde dışa bağımlı hale gelebilecektir. Bu nedenle Türkiye, özellikle verimlilik ve rekabet gücünün artmasını sağlayacak etkin teknoloji kullanımı, kırsal ve tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesine yönelik AB kaynaklarını en etkin şekilde kullanacak kurumsal yapılanmayı ve programlamayı gerçekleştirmek zorundadır. Aksi takdirde, Türkiye tarımı, gerek AB, gerek dünya pazarları karşısında ciddi bir rekabet sorunu yaşayacaktır.

IPARD programının Türkiye tarım sektörünün ve kırsal yaşam alanlarının bütün sorunlarına çözüm olacağı yanlış bir yargıdır. Ancak Türkiye tarımı ve kırsal alanları için önemli miktarlarda sayılabilecek bu mali desteğin yerinde ve etkin şekilde kullanılması; ihtiyaç analizlerinin doğru ve gerçekçi yapılmasına, uygulama mekanizmasını işletecek kurumsal yapının dikkatli ve uygun temellerde oluşturulmasına ve planlamanın geniş katılımlarla ihtiyaca uygun hazırlanmasına bağlıdır.

Kaynaklar

- Anonim, 2002. Avrupa Birliği'ne Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu, Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu, Ankara.
- Anonim, 2005. Katılım Öncesi Aracı (IPA) – Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), AB Genel Sekreterliği, Tarım ve Balıkçılık Dairesi Başkanlığı, Ankara. <http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/KATILIM%20ONCESI%20ARAC%20%20KIRSAL%20KALKINMA%20BILESENI.pdf> (Erişim Tarihi 22.06.2006).
- Anonim, 2006a. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, DPT, Ankara. <http://www.tarim.gov.tr/duyurular/ukks.pdf> (Erişim Tarihi 21.04.2006).
- Anonim, 2006b. Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi, http://www.seciturk.org.tr/proje_fon.html (Erişim Tarihi 11.06.2006).
- Anonim, 2006c. Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı. www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkkgm/kanuntasarilari/tarimvekirsal.doc (Erişim Tarihi 11.03.2007).
- Gençkol, M., 2003. Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye. DPT Uzmanlık Tezleri, 2679, Eylül, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/genckolm/malipoli.pdf>. (Erişim Tarihi 27.04.2006)
- Gülçubuk, B., 2005. AB ve Türkiye'de Kırsal Yapı ve Kırsal Kalkınma. Ankara. http://www.wwf.org.tr/tr/docs/sunum_bulentgulcubuk.pdf. (Erişim Tarihi 28.04.2006).
- Köroğlu, S., 2002. Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar-Türkiye Açısından Değerlendirilme. ATAUM, 7. Dönem Ortak Tarım Politikası Tezi, Ankara.
- Oktay, E., Çukur, T., 2004. AB'ne Aday Ülkelerin Tarım Sektörünün Birliğe Uyumunda Uygulanan SAPARD Projesi ve Konunun Türkiye Açısından Genel Bir Değerlendirmesi. Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, 16-18 Eylül, Tokat.
- Turhan, M.S., Akdağ, K., 2006. AB Üyeliği Yolunda Kırsal Kalkınma Planı ve Bu Plan Kapsamında Alınacak Tedbirler. Türktarım Dergisi, 167, 16-19, Ankara.
- Turhan, M.S., 2005. Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Tedbirleri Uygulama Süreci. TKB – DİATK, AB Uzmanlık Tezi, Ekim, Ankara.
- Yazgan, H., 2003. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu. AB Uzmanlık Tezi, TKB – DİATK, Ankara.
- Yıldız, F.F., 2005. AB Üyeliği Yolunda Türkiye'de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması. TKB – DİATK, AB Uzmanlık Tezi, Ekim, Ankara.
- Yıldız, F.F., 2006. AB Katılım Öncesi Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) Kapsamında Türk Tarımındaki Dönüşüm Süreci, Türktarım Dergisi, 167, 20-28, Ankara.
- Yıldız, F.F., Ulucan, B., 2006. Ödeme Kuruluşlarının Akreditasyonu ve Türkiye'de Yapılması Gerekenler, Türktarım Dergisi, 167, 38-44, Ankara.