

## International Journal of Academic Value Studies

ISSN : 2149 - 8598  
www.javstudies.com



International Journal of Academic Value Studies, 2016 / 2 (1): 53-81

### IPARD Programının (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı) Ülkemiz İstihdamına Etkisi

Prof.Dr. Mustafa UÇAR<sup>1</sup>

Yunus VURAN<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Hasan Kalyoncu Üniversitesi, İktisadi İdari Sosyal Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Öğretim Üyesi, m.ucar@hku.edu.tr

<sup>2</sup>Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Doktora Programı, vuraly238@gmail.com

#### Öz

Kırsal kalkınma kavramı ortaya çıktığı ilk günden itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en fazla üzerinde durdukları konulardan birisi haline gelmiştir. Zira hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kırsal alanlar mevcuttur.

Kırsal alanların ülke ekonomisinde rol oynayabilmeleri için kalkınmaları gerekir ki bu yönde ulusal ve uluslararası destekler son derece önemlidir. Kırsal kalkınma kavramı Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların dikkatini çekmiş ve iktisat, coğrafya ve politika literatüründe de bu yönde akademik çalışmalar artmaya başlamıştır.

Bu bağlamda en önemli kırsal kalkınma programlarından birisi AB tarafından aday ülke statüsündeki ülkelere yönelik verilen desteklerdir. Bu çalışmada kırsal kalkınmada IPARD programının istihdama olan etkileri araştırılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** IPARD Programı, İstihdam, Yardım Aracı, Avrupa Birliği

**JEL Kodları:** O1, O5, B41, E6.

### The Effect of IPARD Program (European Union Pre-accession Aid Instrument) on Employment in Turkey

#### Abstract

From the first day when the concept of rural development emerged, in both developed and developing countries it has become one of the issues they focus on the most. Because rural areas are available in both developed and developing countries.

Rural areas are in need of development to live a role in the national economy. The concept of rural development attracted the attention of international organizations such as the United Nations, the World Bank and the European Union and economic, geography and policy literature academic studies began to rise in this direction.

In this context, one of the most important rural development programs are supports to countries in the EU candidate country status. In this study, on rural development the effects of IPARD program to the employment was investigated.

**Keywords:** IPARD Programı, Employment, Help Tool, European Union

**JEL Classification:** O1, O5, B41, E6.

## 1. GİRİŞ

Kalkınma kavramı beraberinde büyümeyi de getirdiğinden, ülkeler bu konuya son derece fazla önem göstermektedirler. Kalkınma kavramı hem niceliksel hem de ülkenin ekonomik, sağlık, siyasal, eğitim ve kültür gibi niteliksel değişim ve gelişimini içine almaktadır. Kırsal kalkınmanın amaçları, kırsal alanların varlığını sürdürmelerinin sağlanması, kır ve kent arasındaki dengesizliklerin minimize edilmesi, doğal kaynak potansiyellerinden çevreye duyarlı bir şekilde faydalanılması, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin katılım ve katkılarının artırılması ve kırsal alanlarda yaşayanların yaşam koşullarının rehabilitasyonu şeklinde sıralanabilir.

## 2. KIRSAL KALKINMA KAVRAMI ve KAPSAMI

Kalkınma temel olarak insanoğlunun ekonomik koşullarının zaman içerisinde nasıl değiştiğini ve değiştirmek adına neler yapılabildiğini göstermesine karşın insanoğlunun daha mutlu bir yaşama olan gereksinimi yalnızca ekonomik şartların değil, toplumsal sıkıntıların, kültürel açıdan yeterliliklerin ve yetersizliklerin, diğer bir deyişle yaşamla ilgili unsurların da tanım içerisinde alınmasını zorunlu hale getirmiştir (Gönel, 2010: 5).

Kalkınma kavramı tek başına toplumda meydana gelen sosyal değişimlerin genel bir süreci olup bu süreçte de kaynakların dağılımı, üretim teknikleri, kurumsal yapı, toplumsal değerler insanların tutum ve davranışlarını değiştirmekte ve belirli bir yönde ilerleme kaydetmektedir. Bu sebepten ötürü kalkınma sosyal değişim sürecini etkilemek adına yapılan olumlu müdahaleler ile sıkı ilişki içerisinde (Tolunay ve Akyol, 2006: 118).

İktisadi olarak kalkınma, belirli bir dönemde üretim faktörlerindeki birim başına verimliliğin sürekli artmasına bağlı olarak bir ülkenin kişi başına gerçek gayri safi milli hasılası (GSMH) ya da gelirinde artışların yaşandığı bir süreçtir (Dülgeroğlu, 2000: 3).

Kalkınma kavramı genel olarak ekonomik, sosyal ve insan odaklı kalkınmanın toplamını ifade etmekte olup bu süreçte bireylerin ihtiyaç duyduğu ürün ve hizmetlerin gelişmiş bir ekonomide üretilmesi, sosyal yaşam koşullarının düzeltilmesi ve modern insan yetiştirmek adına gerçekleştirilen eğitim çalışmaları kalkınmanın anlamını göstermektedir (<http://www.fao.org/docrep/t0060e/t0060e00.htm>).

İnsanlığın ortaya çıkışından beridir insanoğlu her geçen gün farklı sorunlar ile karşı karşıya kalmış ve bu sorunların üstesinden gelmek için de farklı yöntemler kullanmışlardır. Kalkınma kavramının çıkmasında da bu yöntem ve çabalar etkili olmuştur. Kalkınma kavramı zamanla değişiklik göstererek farklı kavramlar ile zenginlik kazanmıştır. Fakat ülkelerin coğrafi yapılarının, yaşam tarzlarının, ekonomik durumlarının, diğer bir deyişle gelişmişlik seviyelerinin birbirinden farklı olmasından ötürü ülkeler düzeyinde kalkınma sürecinde bazı konular ön plana çıkmış ve farklı kalkınma kavramları ortaya çıkmıştır. Bu kavramların tanımları da ülkeler ve topluluklar arasında farklılık arz etmektedir. Bu sebepten ötürü de kalkınma, sınırları ve sonucu olmayan, ekonomik, toplumsal, kültürel boyutları olan dinamik bir süreçtir denilebilir. Genel bir anlam ve kapsam içeren kalkınma kavramının içinde yer alan ve genel itibarıyla özel alan ve gruplara hitap eden kırsal kalkınma, dünyanın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri tarafından yaygın olarak kabul gören ve ilgi odağında olan bir kavramdır. Buna karşın evrensel manada kabul gören kırsal kalkınma ayrımı ve tanımlaması bulunmamaktadır. Kırsal kalkınma kavramı geçmişten günümüze dek farklı yollardan ve farklı amaçlar ile kullanılmış ve dolayısıyla da buna göre tanımlanmıştır (Bakırcı, 2007).

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Raporu'nda kırsal kalkınma; "temelde yerel potansiyel kaynakların değerlendirilmesini, doğal ve kültürel varlıkların korunmasını baz alarak, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlar ile uyumlu bir şekilde yerinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması" şeklinde tanımlanmaktadır (DPT, 2006).

2003 yılında gerçekleştirilen 2. Tarım Şurası Kırsal Kalkınma Raporu'nda Dünya Bankası, AB, OECD ve DPT gibi kuruluşların yapmış olduğu tanımlamalar dikkate alındığında kırsal kalkınma; kırsal alanda yaşayan ev geçimini büyük oranda tarımdan sağlayan birey ve toplulukların insani yaşam koşullarına kavuşturulması için onlarda önce bu yönde bir gereksinme duygusu yaratmak, daha sonra da bu duygu doğrultusunda çaba sarfetmeleri için onlara maddi ve manevi bütün yardımların yapılması ile demokratik yoldan bu toplulukların kalkınmalarını sağlama gayretidir şeklinde ifade edilebilir (TKB, 2003).

Kalkınma planlarında kırsal kalkınma; "toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel durumlarını geliştirmek, toplulukları ulusun tümüyle kaynaştırmak ve ulusal kalkınmaya tam manasıyla dahil olmalarını sağlamak için halkın çabalarını devlet çabaları ile entegre etme süreci" şeklinde tanımlanmaktadır (Eraktan ve Eraktan, 1985: 6).

Kırsal kalkınma; tarımsal kalkınma, kırsal altyapı, tarımsal altyapı, sağlık, eğitim, ulaşım, haberleşme, istihdam, sosyal güvenlik, örgütlenme, barınma, pazarlama, kırsal turizm, yöresel ele sanatları gibi sosyal, kültürel ve ekonomik alanlardaki mevcut yapılarda ihtiyaç ve önceliklerin tespiti ve bu hususlardaki yetersizlikleri ortadan kaldırılması için planlanan bütün geliştirici faaliyetlerdir (Can, 2007).

Ellis ve Biggs (2001), 1950'lerden bu yana kırsal kalkınma yaklaşımlarının temelini oluşturan pek çok teori, teme ve politikaları özetleyen aşağıdaki gibi bir zaman çizelgesi oluşturmuştur:

- **1950'li yıllar:** Modernleşme, çift ekonomi modeli, geri tarım teknolojileri, toplum kalkınması, tembel köylüler.
- **1960'lı yıllar:** Dönüşüm yaklaşımı, teknoloji transferi, mekanizasyon, tarımsal yayım, tarımın büyüme rolü, yeşil devrim (başlangıcı), rasyonel köylüler.
- **1970'li yıllar:** Büyüme ile yeniden bölüşüm, temel gereksinimler, entegre kırsal kalkınma, devlet tarım politikaları, devlet tarafından verilen krediler, kentlere yönelik pozitif ayrımcılık, yeniliğe teşvik, yeşil devrim (devam), kırsal büyüme bağlantıları.
- **1980'li yıllar:** Yapısal düzenlemeler, serbest pazarlar, fiyat haklarının alınması, devletin geri çekilmesi, sivil toplum kuruluşlarının yükselişi, hızlı kırsal değerlendirme, tarımsal işletme sistem araştırmaları, gıda güvenliği ve açık analiz, kırsal kalkınmanın bir ürün değil süreç olması, kalkınmada kadın, yoksulluğun hafifletilmesi.
- **1990'lı yıllar:** Mikro kredi, katılımcı kırsal değerlendirme, insan odaklı kırsal kalkınma, paydaş analizi, kırsal güvenlik netleri, toplumsal cinsiyet ve kalkınma, çevre ve sürdürülebilirlik, yoksulluğun azaltılması.
- **2000'li yıllar:** Sürdürülebilir geçim, iyi yönetim, yerinden yönetim, katılımın eleştirilmesi, geniş sektörel yaklaşım, sosyal koruma ve yoksulluğun ortadan kaldırılması.

Onar yıllık dönemler için hazırlanan yukarıdaki çizelgede o dönem için etkili olan düşüncelere ve terimlere yer verilmiştir. Kırsal kalkınmanın tarihsel gelişimin hatlarını belirleyen, politika ve uygulamalar üzerinde etkili olan bu düşünce ve terimler belirli bir dönemde, kendinden önceki dönemin etkisi altında ortaya çıkıp kendinden sonraki dönemler üzerinde de etki yaratmıştır. Ulusal ve uluslararası kırsal kalkınma politikalarının oluşumunda öne çıkan anahtar kelimeleri içine alan bir terminoloji oluşturmuştur (Giray vd., 2004).

Kırsal kalkınma programlarının hazırlanmasında ve bunların kapsamında yer alacak olan projelerin tasarlanmasında uyulması gereken önemli prensipler aşağıdaki gibidir (Tolunay ve Akyol, 2006):

- Herkese ulaşılabilirlik
- Bağımlılık yaratmamak
- Sürdürülebilirlik

- Aşamalı yaklaşım
- Katılım
- Etkililik

Kırsal kalkınma kavramı AB'de uzun bir süre tarım odaklı olarak algılanmış ve OTP ile birlikte değerlendirilmiştir (Dıraor, 2008). AB'de kırsal kalkınma politikaları tarım politikalarını bir parçası ve tamamlayıcısı olarak değerlendirildiğinden sürekli olarak gündemdeki yerini korumakta ve tarım politikalarında yaşanan değişikliğe bağlı olarak da kırsal kalkınma politikaları değişmektedir (Uzunpınar, 2008).

### **2.1. Kırsal Kalkınma Yaklaşımları**

Kalkınma yaklaşımları II. Dünya Savaşı'ndan beridir toplumların ilgi duyduğu bir konu haline gelmiştir. Ekonomik kalkınma olgusu ülkeler açısından yalnızca fakirlikten kurtulma anlamına gelmemekte, bununla birlikte uluslararası itibarın kazanılması açısından da önem arz etmektedir. Bilhassa az gelişmiş ülkeler ekonomilerinin nasıl modern hale geleceği ve kalkınacağı sorularına cevap aramakla uğraşmışlardır (Doğan ve Öztürk, 2010: 36-37). Geleneksel kırsal kalkınma yaklaşımı da bu çabaların neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımlar uzun zaman dilimini kapsayan ve üreticiler üzerindeki etkilerini ölçmek için anket ve mülakat yöntemlerinden faydalanılan, yukarıdan aşağıya yönetim anlayışını benimseyen, katılımcılığı kapsamayan, çok boyutlu olmayan ve yerel bilgiye yeteri kadar önem vermeyen yaklaşım türüdür. Tek boyutlu olarak ele alınan kırsal kalkınma beraberinde pek çok sorunu da getirmiş olup bunlardan en önemlisi tarımın bağımsız bir yapı olarak düşünülmesidir. Bu sebepten ötürü 1970'lerden itibaren çeşitli kırsal kalkınma yaklaşımları belirlenmiş ve geleneksel yaklaşımın eksik olan yönleri giderilmeye çalışılmıştır (Köprülü, 2006: 33).

#### **2.1.1. Entegre Kırsal Kalkınma Yaklaşımı**

1970'lerde ortaya atılan bu yaklaşımın ortaya çıkmasında geleneksel kırsal kalkınma yaklaşımlarında eksik bırakılan tarım sektörünün diğer sektörler ile birlikte vurgulanmamış olması en büyük rolü oynayan etkidir. Bu kırsal kalkınma yaklaşımı adında da anlaşılacağı üzere ekonomik, sosyal ve çevresel boyutu içine alan bütünlük bir yaklaşımdır (Salkım, 2014: 53).

Entegre sistemde bölgesel ve merkezi kalkınma yapısı birbirleriyle dinamik bir işbirliği içerisinde olmalıdır. Merkezi yönetim bütçesini yalnızca yerel kalkınma sistemi vasıtasıyla temin edebilir. Bu bağlamda bölgesel/yerel kalkınma için çeşitli mali yardımlar ve destekler doğrudan sağlanabilir ki bu durum kalkınma kaynaklarının geliştirilmesine ve ekonomik performansın gelişmesine katkıda bulunur (Salkım, 2014: 53).

Kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik kamu yatırımlarını belirlemek ve özel kesim yatırımlarını ve teşvik edici politika ve uygulamaları ortaya koymak, bölgesel gelişmeyi kamu, yerel yönetimler ve özel kuruluşlar ile ortak bir şekilde yürütmek entegre kırsal kalkınma yaklaşımının amaçları arasında yer almaktadır. Ülkemizde bunun en bariz örneği Doğu Anadolu Projesi'dir (DAP). Bu plan çerçevesinde hayvancılık, konut, altyapı, istihdam, göç, merkez köy, mekansal örgütlenme gibi uygulamaların güçlendirilmesi, kırsal kesimde insan kaynaklarının harekete geçirilmesi konularında entegre bir plan hazırlanması ve nitelikli yatırımlara öncelik verilmesi üzerine yoğunlaşılması vurgulanmıştır (Salkım, 2014: 53).

#### **2.1.2. Hızlı Kırsal Değerlendirme Yaklaşımı**

Bu yaklaşım en genel manada fayda-maliyet oranını dikkate alan, hızlı bir şekilde uygulanabilen, sosyal ve teknik bilimleri aynı çatı altında eritebilen ve köylerdeki yerel bilginin önemli olduğunu vurgulayan bir kırsal kalkınma yaklaşımıdır (Salkım, 2014: 53).

Teknik olarak ifade edilecek olursa, bir kırsal yerleşim yerinin yöresel yapısının anlaşılabilmesi amacıyla çeşitli uzmanlık alanlarından bir ekip tarafından en az 4 gün, en fazla 3 haftalık süre içerisinde kırsal yapının gözlemlendiği, görüşme ve mülakatların yapıldığı bir değerlendirme çalışmasıdır (Özsan, 2011: 46).

Gelişimini ve yayılımını sürekli olarak devam ettiren bu yöntem zaman ve maliyet açısından oldukça avantajlı ve multidisipliner bir yaklaşımdır. 1970 ve 1980 yıllarında uygulanmaya başlanan hızlı kırsal değerlendirme yaklaşımını içerisinde öncelikli olarak katılımcılığın sağlanması ön koşuldur (Cengiz ve Çelem, 2005).

Hızlı kırsal değerlendirme aşağıdaki prensiplerden meydana gelmektedir (Salkım, 2014: 55):

- Hız-süratlilik,
- Bilgi ağı kurmak,
- Tekrarlayıcılık,
- Takım çalışması,
- Karşılıklı etkileşim,
- Yöresel bilgi temeli.

### **2.1.3. Katılımcı Kırsal Değerlendirme Yaklaşımı**

Katılımcılık kavramı, mevcut durum analizi ve kalkınma faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde yerel nüfusun yol gösterici olduğu ve uzmanlar arasındaki iletişim sürecinin önemli olduğunu ifaden bir yaklaşımdır (Salkım, 2014: 55).

İnsanların katılımı kırsal kalkınmada yeni bir oluşum olmayıp 1970'lerin ortalarında ortaya atılan katılımcı kırsal değerlendirme yaklaşımı dünyada az da olsa bir farkındalık yaratmaya başlamıştır. Bu yaklaşım yerel halkın kendi değerlendirmelerini, analizlerini ve planlarını mümkün kılan yerel halk ile dışarıdan gelen konumundaki uzmanların bildiklerini ve öğrendiklerini paylaştıkları yerel bilgiyi vurgulayan bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir (Coşgun, 2009: 117).

İtalya'nın Roma kentinde 1979'da düzenlenen Dünya Kırsal Kalkınma ve Tarımsal Reform Konferansı'nda (WCARRD) fakirlerin kalkınma programı dizaynı ve devam eden aşamalarda aktif katılımlarının yetersiz oluşu, kalkınma çabalarındaki başarısızlığın en önemli nedenlerinden birisi olarak ifade dile getirilmiştir. WCAARD'ın ardından FAO'nun da destek verdiği bu kırsal kalkınma yaklaşımı aktif katılım ve tabandan gelen organizasyonlar temeline dayanmaktadır. Ortaya çıktığı ilk günden bugüne kadar katılımcılık, pilot projelerle pek çok gelişmekte olan ülkede uygulanmakta ve sürdürülebilir bir yapıya dönüştürülmeye çalışılmaktadır (Özer, 2003: 18). Katılımcı projeler sayesinde üreticiler pasiflikten çıkarılmış ve belirli bir yönde proje yöneticisi olarak görev aldıklarından gerçekleştirilen faaliyetleri çok daha fazla özümstedikleri ve kabullendikleri görülmüştür. Bu projelerin yürütücüleri incelendiğinde en önde sivil toplum kuruluşlarının olduğu görülmektedir (Salkım, 2014: 56).

Ülkemizde 1997'de başlayıp 2004'te tamamlanan Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi'nde ilk kez katılımcı kırsal değerlendirmeler yapılmış olup bu çalışmayla yaşam tarzları bakımından farklılık arz eden köylülerin tamamının projelere katılmayacağı görüşü kabul edilmiştir. Bu bağlamda katılımcı projelerin tek boyutlu bir yaklaşım, tek tip köylü gözetilerek gerçekleştirilmesi halinde başarı oranında istenilen düzeyin yakalanamayacağına inanılmıştır (Salkım, 2014: 56). Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi'nin yanı sıra Özkaya, Karaturhan ve Boyacı'nın (1998) İzmir ili Kemalpaşa ilçesinin Halilbeyli Köyü'nde yaptıkları çalışma örneği de katılımcı kırsal değerlendirme örneği arasında yer almaktadır. Adı geçen çalışma neticesinde elde edilen veriler geleneksel yöntem ve araştırmaların oldukça uzun bir zaman diliminde rapor edilmesi ve işlenmesinden ötürü haftada bir düzenlenen katılımcı kırsal değerlendirme oturumlarından elde edilmiştir. Bu çalışma katılımcı kırsal değerlendirme yaklaşımının ülkemizde başta Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olmak üzere kooperatifler,

vakıflar, dernekler ve sendikalar gibi sivil toplum kuruluşlarınca uygulanabileceğini göstermektedir (Özkaya vd., 1998).

### **2.1.4. Endojen Kırsal Değerlendirme Yaklaşımı**

Sürdürülebilir sosyal kalkınma ve çevrenin korunması esasına dayanan ve yaşam koşullarında niceliksel olarak ilerlemenin sağlanması olarak tanımlanan (Salkım, 2014: 57) endojen kırsal değerlendirme düşüncesi Bossand tarafından geleneksel anlayışa karşı olarak ileri sürülmüştür. Bossand vd.'ye (1986) göre kalkınma kavramı yalnızca parasal ve niceliksel ölçümler değil, aynı zamanda yapısal ve nitelendirici gözlemlere dayanan kültürel, sosyal, siyasi ev ekolojik değerleri de kapsar. Bu bakımdan endojen kırsal kalkınma yaklaşımı sosyal maliyetleri ve uzun vadeli etkileri bünyesinde barındıran entegre bir kavram olarak nitelendirilmektedir (Akt. Salkım, 2014: 57).

Endojen kalkınma kırsal alanlardaki insanların sosyal ve ruhsal refah düzeylerini göz önünde bulunduran, bu insanların toplum içinde kendi kalkınma süreçlerini kontrol altına almalarını sağlayan ve bu insanlara yetkiler verdikleri bir kırsal kalkınma yaklaşımı olması itibarıyla oldukça önemlidir. Endojen kırsal değerlendirme, kalkınma yaklaşımlarını hayata geçirmek için endüstriyel ilişkiler vasıtasıyla bölgesel kalkınma ve düzenlemeleri ayrıntılı olarak ele almayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra politika yapımında topluluk katılımını ve yerinden yönetim kavramlarını göz önünde bulundurarak proje uygulamalarını hayata geçirmeyi amaçlar (EARD, t.y.: 179-180).

Endojen kırsal değerlendirme yaklaşımı biyoçeşitliliğin artırılmasına ve çevresel tahribatın azaltılmasına önem vererek önceki yaklaşımların eksikliğini belirtmiş, aynı zamanda sosyal kalkınmaya da vurgu yaparak bu konuya ilişkin adımlar atılması gerektiğinin de önemini vurgulamıştır (Salkım, 2014: 59).



Şekil 1. Endojen kırsal kalkınma araçları (Salkım, 2014: 58).

## **2.2. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politikaları ve Uygulamaları**

Kırsal alanlar toplumsal ve ekonomik yapı değişimin en yavaş ve zayıf olduğu alanlardır. Tarihsel süreçte hemen her dönem kırsal yerleşmeye sahne olan Anadolu’da gerek bu yapının doğasından gerekse her dönem bu topraklarda hüküm süren siyasi organizasyonların kırsal alanlara olan ihtiyaçlarından ötürü kırsal alanlara zarar verici müdahalelerden kaçınılması, yapının çok fazla değişikliğe uğramadan uzun yıllar boyunca varlığını sürdürmesini sağlamıştır (Bakırcı, 2007: 53). Türkiye’de kırsal kalkınma politika ve uygulamaları dönemler halinde incelenmiştir.

### **2.2.1. Türkiye’de Planlı Dönem Öncesi Kırsal Kalkınma Çabaları**

Ülkemizde kırsal kalkınma çabalarının geçmişi esas olarak eski tarihlere dayanmaktadır. 19. Yüzyılın ikinci yarısında Çukurova’nın pamuk yetiştiriciliği için iskanı, günümüzde Güneydoğu

Anadolu'nun sulu tarıma açılması amacıyla gerçekleştirilen çalışmalar (GAP) ve İzmir Limanı'na yakın Manisa, Aydın, Uşak ve Denizli gibi illerin kırsal alanlarında başta dokuma tezgahlarının geliştirilmesi olmak üzere pek çok üretim türünün desteklenmesi ve pazarlama amacıyla gerçekleştirilen çalışmalar esas itibarıyla her biri kırsal kalkınma çabalarına örnektir (DPT, 2008: 47).

Ülkemizde kırsal kalkınmaya yönelik çaba ve yaklaşımlar Cumhuriyetin kuruluşundan hemen sonra başlamıştır. Cumhuriyetin kuruluşuyla başlayan modernleşme çabaları tarımda ve kırsal alandaki kalkınma çabalarına da etki etmiştir. Bu dönemde nüfusun büyük çoğunluğunun köylerde yaşıyor olması ve dolayısıyla da ekonominin önemli bir bölümünün tarıma dayalı olmasından ötürü ulusal kalkınma hedeflerinde tarıma ve kırsal alana yönelik politikalarda daha hassas ve özenli davranılmıştır (Gülçubuk vd., 2009: 6).

Tüm dünyayı etkisi altında alan 1929 buhranı ile başlayan kriz dönemi Türkiye ekonomisi üzerinde de etkili olmuş ve tarım ürünlerine dayalı ihracatı negatif yönde etkilemiştir. Dış dünyada ortaya çıkan bu olumsuz gelişmeler karşısında Türkiye'nin yapacağı şey, tarımda ve kırsal alanda kalkınmayı sağlayıp kaynak yaratılmasıydı. Buradan hareketle Cumhuriyetin kuruluş yıllarında dönemin hükümetleri bunun kırsal kalkınmayla mümkün olabileceğini düşünerek köylüye yönelik önemli adımlar atmışlardır ki bunlardan birisi 18 Mart 1924 tarihindeki 442 Sayılı Köy Kanunu'nun çıkarılmasıdır (Eren, 1992).

Köy Kanunu'nun çıkarılması, Birinci Köy ve Ziraat Kongresi'nin yapılması, Aşar vergisinin kaldırılması, İskan Kanunu ve Çiftçiyi Topraklandırma Yasası, Köy enstitülerinin kurulması, uzun süren askerlik sırasında başta okur-yazarlık eğitimi olmak üzere yeni tarım teknikleri, tohumculuk ve el sanatları gibi konularda askerlere verilen eğitimler kırsal kalkınmanın temelleri olarak kabul edilebilir (DPT, 2008).

Ülkemizde belirli aralıklarla uygulamaya konan düzenli kalkınma planlarından birisi 1948-1952 yılları arasında dönemi içine alan Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (TİKP) olup bu TİKP öncelikli olarak zirai kalkınmayı hedeflemiş, ulaştırma, sulama ve enerjiye yönelik planlamalar zirai kalkınma planının bir bölümü olarak kabul edilmiştir. 1960'te Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıyla birlikte beşer yıllık kalkınma planları işlerlik kazanmıştır (Başbüyük, 2012: 52).

### **2.2.2. 1963 Yılı Planlı Dönem ve Türkiye'de Kırsal Kalkınma**

Bu dönemin en belirgin özelliği şüphesiz iktisat politikalarının bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesidir. 1963-1967 arası dönemi içine alan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla başlamış olan bu dönemle birlikte hem kırsal alana altyapı ve kamu hizmetlerinin sunumu, hem de kırsal kalkınmanın hızlandırılmasına yönelik çeşitli stratejiler geliştirilerek uygulamaya konulmuştur (Agah, 1999).

Hükümetlerin gerçekleştireceği faaliyetlerin Beş Yıllık Kalkınma Planlarına bağlı olarak yürütülme süreci bu dönemde başlamış olup buna göre planlı dönem içerisinde kırsal alanın sorunlarına yönelik kalkınma planları ilke ve stratejiler bakımından aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967):** Ülkemizde köy kalkınması sorununun olduğunu ortaya koyan ilk teknik belge niteliğindedir. Kırsal alanda gelişme ve kalkınma için toplum kalkınması adıyla bir modelin uygulanması öngörülerek kırsal alanın gelişmesini sağlamak için kamu hizmetleri ve halk katılımının organizasyonu amaç olarak belirlenmiştir (DPT, 1963).
- **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972):** Kırsal alan sorunları geniş bir bölüm olarak ele alınmış, getirilen yeni politikalar kooperatifçiliğin geliştirilmesi ve küçülen toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesini sağlamıştır (DPT, 1968).

- **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977):** Bu plan çerçevesinde ülkemizdeki yerleşme dokusunun belirlenmesine yönelik önlemler getirilirken, kırsal alanda da gerek kamu hizmetlerinin gerekse de köylünün öz kaynaklarının entegrasyonu ve rasyonelliği için "Merkez Köyler Tespiti Araştırması'nın yapılması öngörülmüştür (Ökten ve Çeken, 2008: 16).
- **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982):** Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda şehirleşme sorunu üzerinde durulmuş, gecekonduların çözümüne yönelik olarak kırsal alanlarda yaşamakta olanların buldukları yerlerde tutulması, bunun için de çiftçilerin kırsal kalkınma ve sanayi projeleriyle gelirlerinin artırılması için tarım reformu, demokratik kooperatifleşme, tarımda köylüye yönelik tarım desteklemesi, köy kentler vasıtasıyla yeni bir üretim düzeninin getirilmesi ve bölgesel gelime gibi konularda çözüm önerileri getirilmiştir (DPT, 1978).
- **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1983-1987):** Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın köye götürülen hizmetler ve bölge planlaması kısımlarında kırsal alanda yaşamakta olanların gelirlerini artırmak, sosyal ve kültürel gelişimlerine katkı sağlanarak kalkınmalarını hızlandırmak için "Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri'nde bölge kalkınmasının hızlandırılması amaç edinmiştir (DPT, 1983).
- **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994):** Bu planda yerleşme, şehirleşme, bölgesel gelişme ve kalkınma öncelikli yöreler ile kırsal alana götürülecek olan hizmetler bölümlerinde bir önceki plan dönemiyle hemen hemen aynı önlemler alınmıştır.
- **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000):** Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde tarım arazilerinin tarım dışı kullanımındaki artış ve erozyondan ötürü tarım arazilerinin azalması, arazi mülkiyetindeki dağılımın bozulmasından ötürü küçük işletmelerin sayısındaki artış, kırsal alanda ve tarım işletmelerinde kayıt tutma sistemlerinin yeteri kadar etkin olmaması, kırsal alanda üretimin yönlendirilmesi, pazarlama, fiyat oluşumları ve hizmet götürülmesi gibi konularda örgütlenme yetersizlikleri temel sorun olarak ifade edilmiştir (DPT, 1996).
- **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005):** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren kırsal kalkınma projelerinin hayata geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu projelerle, yörelerin sahip oldukları doğal kaynakları en iyi şekilde değerlendirmek, tarımın gelişmesini sağlamak ve verimliliği artırmak, kırsal kesimdeki nüfusu harekete geçirmek ve bilinçli olarak örgütlenmesini sağlamak suretiyle nitelikli işgücü yetiştirmek amaçlanmıştır (Gülçubuk ve Karabıyık, 2002).

### **2.2.3. Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politika Belgeleri**

Türkiye'de bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında kırsal kalkınmanın hayati önemi bulunmaktadır. Planlı dönem boyunca bölgesel gelişmeye ve bölgesel gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkların giderilmesine özel bir hassasiyet gösterilmiş, kalkınma planlarının sektörel öncelikleriyle mekânsal boyutların entegrasyonuna yönelik olarak çeşitli dönemlerde muhtelif planlar hazırlanmıştır.

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yaşamında yaşanan gelişmeler doğrultusunda bilhassa insan kaynaklarının ve kırsal altyapısının geliştirilmesi ile tarımda verimliliğin artırılması ciddi gelişmeleri beraberinde getirerek kır-kent arasındaki gelişmişlik farklılıklarının boyutunun oldukça fazla olduğunu açığa çıkarmış ve modern uygarlığın en ileri aşamasına ulaşma hedefinde olan Türkiye'nin kırsal kalkınmayı öncelikli planlarına dahil etmesi gerektiğinin önemi vurgulanmıştır (DPT, 2006: 9). Türkiye'de mevcut ve ileriye yönelik olarak tarım ve kırsal kalkınma politikaları aşağıda sıralanan belgeler çerçevesinde ortaya konulmaktadır.



### **2.2.3.1. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**

Ülkemizde günümüze dek gerçekleşen kırsal kalkınma çalışma ve çabalarının sürdürüldüğü tüm bölgelerde kırsal kalkınma genellikle tarım merkezli olarak ele alınmıştır. Fakat insanların refah seviyelerinin yüksek olduğu ortamda hayatlarını sürdürebilmeleri için sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın birlikte ele alınması gerektiği son yollarda kalkınma politikalarında üzerinde en fazla durulan konuların başında gelmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde Türkiye'nin kırsal kalkınma politikaları iki husus üzerine inşa edilmiştir:

- Kırsal kesimdeki istihdam sorunu ya da tehdidini yerinden çözüme ve ulusal zenginlikleri kazanca dönüştürmek adına en gerçekçi çözüm olan tarım sektörünü modernleştirmek
- Yüksek gizli işsiz barındıran ve sürdürülebilir bir istihdam yapısından uzak olan Türk tarımını tamamlayıcı nitelikte kırsal kesimde tarım dışı istihdam olanaklarını geliştirmek

Yukarıda belirtilen 2 hususun benimsenmesinin yanı sıra kırsal alanda önem arz eden 3 kilit sorunun mutlak surette çözüme kavuşturulması gerektiği vurgulanmış olup bu sorunlar; "mesleki eğitim ve yayım hizmetleri", "örgütlenme ve pazarlama altyapısı", "finansman desteği ve küçük ölçekli kredi hizmetleri'dir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda AB Kırsal Kalkınma Politikalarına uyum için gerekli olan kuramsal çerçevenin hazırlanarak kırsal kalkınma fonlarının yönetimine ve etkin kullanımına yönelik idari kapasitenin geliştirilmesi de vurgulanan bir diğer önemli husustur. Türkiye'de kırsal kalkınmanın hızlandırılması, AB'nin kırsal alanlara yönelik geliştirmekte olduğu, sosyal boyutu yüksek kırsal kalkınma politikalarına yakınsamanın sağlanması ile gerçekleştirilebileceği düşüncesinden hareketle ülkemizin koşulları da dikkate alınarak kırsal kalkınma için AB'nin yürürlükte olan kırsal kalkınma politikalarına paralel bir anlayış sürdürülmesi hayati öneme sahiptir (KKPÖİAR, 2006).

### **2.2.3.2. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (U.K.K.S.)**

2001-2023 arasını kapsayan Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi'nde ekonomik ve toplumsal yapının yeniden yapılandırılması ve küresel boyutta etkili bir dünya devleti olmayı temel amaç olarak belirlenmiştir. Bu amaca ulaşılmasında kırsal alanların kalkındırılmasının gerekli olduğu ve ciddi katkılar sağlayacağı belirtilmiştir. UKKS'de esas itibarıyla kırsal kesimin iş ve yaşam standartlarının kentsel alanlar ile uyumlu bir şekilde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması amaç edinmiştir. UKKS ile aşağıdakiler hedeflenmektedir (DPT, 2008):

- Yerel kaynaklara dayalı olarak kırsal ekonominin rekabet gücünün artırılması
- İş ve gelir imkanlarının artırılması, insan kaynaklarının ve örgütlenme düzeyinin geliştirilmesi
- Sosyal ve fiziki altyapı hizmetlerinin yaygın hale getirilmesi, etkinleştirilmesi ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi
- Kırsal çevrenin, doğal ve kültürel zenginliklerin korunup geliştirilmesiyle kırsal kesimin refah düzeyinin yükseltilmesi.

Yukarıda belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi çok sektörlü bir kalkınma yaklaşımı ve kırsal alanların farklılaşan ihtiyaç ve koşullarına duyarlılığı gerektirmektedir. Bu düşünce ile hazırlanan UKKS Belgesi 25 Ocak 2006 tarih ve 2006/1 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilmiştir (DPT, 2008).

UKKS incelenecek olursa, belgenin sürdürülebilir kalkınma ilkeleri dikkate alınarak hazırlandığı açık bir şekilde görülmektedir. UKKS'nin öngördüğü amaç ve ilkeler AB'nin kırsal kalkınmaya yönelik ilkelerine oldukça benzemektedir. Ancak önemli olan, bu stratejinin

Türkiye koşullarında uygulanabilir olmasıdır. Bu sebepten ötürü Kırsal Kalkınma Planı'nın hazırlanması ve bu stratejinin nasıl uygulanacağı önem arz etmektedir (Örnek, 2007).

### 2.2.3.3. Kırsal Kalkınma Planı

Türkiye'nin kırsal kalkınmaya yönelik politika ve strateji çerçevesini ortaya koyan UKKS baz alınarak hazırlanan Kırsal Kalkınma Planı (KKP), ülkemizin kırsal kalkınma alanındaki öncelikli faaliyetlerini ortaya koyan bir plandır. KKP, mekânsal olarak ülke genelindeki bütün kırsal alanları içine alan multisektörel bir plandır. Plan; kırsal alan olarak kabul edilen yerlerdeki ekonomik faaliyetleri, nüfus ve sosyal hayatı, yerleşim birimlerini ve doğal çevreyi kendine odak noktası olarak belirlemiştir (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2011).

UKKS'de tanımlanmış olan politika çerçevesi baz alınarak oluşturulan KKP, Türkiye'de kırsal kalkınmanın kavramsal çerçevesini 4 stratejik amaç üzerinden kabul etmektedir (Tablo 1).

**Tablo 1. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin Amaç ve Öncelikleri**

Amaçlar	Öncelikler
1. Ekonominin geliştirilmesi ve iş imkânlarının artırılması	1.1. Tarım ve gıda sektörlerinin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması 1.2. Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi
2. Kırsal alan fiziki altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması	2.1. Kırsal altyapının geliştirilmesi 2.2. Kırsal yerleşimlerin geliştirilmesi ve korunması
3. İnsan kaynaklarının örgütlenme düzeyinin ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesi	3.1. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi 3.2. Yoksullukla mücadele ve dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin artırılması 3.3. Yerel kalkınma kapasitesinin güçlendirilmesi
4. Kırsal çevrenin korunması ve geliştirilmesi	4.1. Çevreci tarım uygulamalarının geliştirilmesi 4.2. Orman ekosistemlerinin korunması ve orman kaynaklarının sürdürülebilir kullanımının sağlanması 4.3. Korunan alanların yönetimi ve geliştirilmesi

**Kaynak:** T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013),  
[http://www.tarim.gov.tr/Belgeler/KutuMenu/Kirsal\\_Kalkinma\\_Planı.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Belgeler/KutuMenu/Kirsal_Kalkinma_Planı.pdf)

Türkiye'nin kırsal alanda güncel niteliğe sahip olan sorunlarını, ihtiyaçlarını ve potansiyellerini gösteren KKP, kırsal kesimin kendi yöresinde sürdürülebilir iş ve yaşam standartlarına ulaşmasını sağlamak için hazırlanan önemli bir referans belge niteliğindedir. 30 tedbir ve 96 faaliyeti içine alan KKP, söz konusu faaliyetlere yönelik geliştirilen izleme göstergeleri ve hedefleri vasıtasıyla kırsal kesimin ekonomik ve sosyal gelişme düzeyinin ölçülmesine ışık tutmaktadır. Planın bir diğer önemli işlevi de kamu kaynaklarıyla kırsal kalkınmaya yönelik uygulanan program, proje ve desteklerin bir arada takip edilerek farklı kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen faaliyetler arasında tamamlamayı tesis etmek, gereksiz kaynak kullanımından kaçınmak ve muhtemel işbirliği olasılıklarının artırılmasına fırsat yaratmaktır (Bilici, 2010).

### 2.3. Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınma ve IPARD

AB kırsal kalkınma politikalarının temelinde tarımın çok işlevselliği, kırsal ekonomilerin çeşitlendirilmesi ve kırsal mirasın korunması ile şeffaflık temelinde esnek kırsal kalkınma yardımlarının olması yatmakta olup AB bu ilkeler doğrultusunda tarım ve orman sektörünün gücünün artırılması, kırsal alanların rekabet gücünün artması ve çevre ile kırsal mirasın korunmasını sağlamak istemektedir (Can ve Esengün, 2007). Aynı zamanda dünya ticaretinin her geçen gün daha küresel bir yapıya bürünmesi, tüketici odaklı kalite gereksinimlerindeki artış ve AB'nin genişlemesi gibi sebeplerden ötürü AB'nin tümüne yönelik bir kırsal kalkınma politikasını zorunlu hale getirmiştir. Ademi merkezîyetçi bir anlayışa sahip olan AB kırsal kalkınma politikaları kapsamındaki kırsal kalkınma önlemleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Yıldız, 2006);

- Tarım işletmelerine yardımlar

- İnsan kaynaklarına ilişkin önlemler
- Az gelişmiş ve çevresel kısıt olan alanlar
- Orman alanları
- Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
- Tarımsal çevre

AB, aday ülkelere çeşitli programlar ile katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda Merkezi ve Doğru Avrupa ülkelerine katılım öncesi maddi destekte bulunurken 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) şeklinde 3 temel araç kullanmaktadır (Oktay ve Çukur, 2004).

Yukarıda belirtilen kırsal kalkınma araçları vasıtasıyla AB tarafından 2000-2006 yıllarını kapsayan dönemde Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Estonya, Litvanya, Letonya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Romanya gibi Orta ve Doğru Avrupa ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetlerine sağlanması taahhüt edilen yardımlar Tablo 2'de görülmektedir.

**Tablo 2. 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
<b>PHARE</b>	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
<b>SAPARD</b>	520	520	520	520	520	520	520	3.640
<b>ISPA</b>	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
<b>TOPLAM</b>	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 ülkeleriyle olan ilişkilerin gelişmesi ve işbirliğinin artması için genel bütçesinden bölgesel fonlar ayırmaktadır. Bilhassa planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçen ülkelerin Batı Avrupa ve dünya ekonomisiyle entegrasyonunu amaçlayan bu fonların önde geleni PHARE'dir. 18.12.1989 itibarıyla AB Konseyi kararıyla (EEC-3906/89) yürürlüğe giren bu fon Polonya ve Macaristan ekonomisindeki kurumsal değişime yardımcı olmak amacıyla kurulmuş olup 1990-1996 yılları arasında ise diğer bölge ülkelerini de içine alacak şekilde genişletilmiştir.

Diğer bir program olan ISPA programından ise Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Macaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Romanya, Polonya, Slovenya ve Slovakya olmak üzere 10 aday ülke yararlanmaktadır. Program, adı geçen ülkelerdeki çevre ve ulaştırma altyapısının AB standartlarına ulaştırılmasını 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 paralel olarak Ödeme ve Uygulama Ajansı kurması öngörülmekte ve SAPARD'ın yönetiminin, her bir ülkenin kendi sorumluluğundaki bu kuruluşlara bırakılması gerekmektedir (Yazgan, 2003). Ödeme ve Uygulama Ajansı olarak ifade edilen bu kurum SAPARD Ajansı olarak da ifade edilmektedir. SAPARD Ajansı, Yetkili Ulusal Otorite (Ulusal Fon) tarafından akredite edilecek, AB Komisyonu da bu akreditasyona onay verecektir. Akreditasyon bazı ülkelerde son derece uzun bir zamanda 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 çeşitli temel akreditasyon kriterlerini karşılamaları gerekmekte olup bu prosedürlerinden tamamlanmasının ardından ilk yılda Mali Memorandum imzalanır ve Topluluk finansmanı Ulusal Fon'a devredilecek hale gelir. Fakat Ulusal Fon'da hazine yönetimi, fonların alınması ve SAPARD Ajansı'na dağıtımı, bilgisayar güvenliği ve iç teftişe yönelik çeşitli temel kriterleri karşılayabilmelidir.

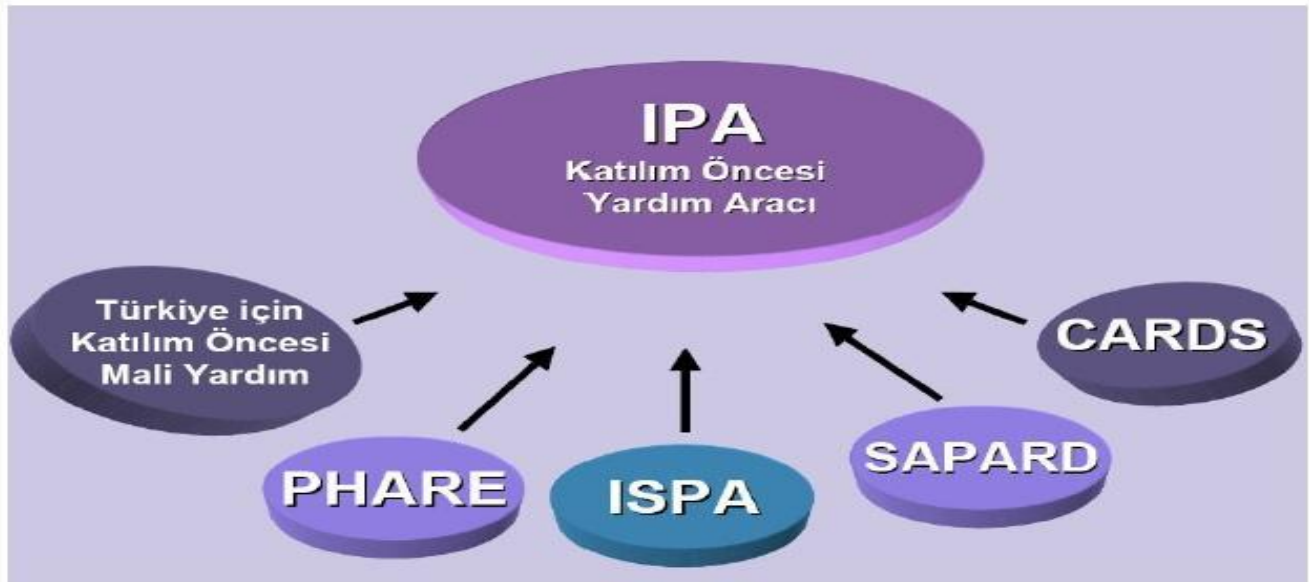
Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerindeki SAPARD ajansları idare, kontrol, muhasebe, finansman ve doğrudan ödeme gibi konulardan sorumlu olup benzer şekilde ilgili müracaatlara yanıt verir, projelerin kabul edilebilirlik kriterlerine uygunluğunu denetler, tüm bunların neticesinde de proje seçimini yapar, SAPARD Ajansı ve potansiyel olarak yararlanacak olanlar arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkileri yürütür. SAPARD Ajanslarının oluşturulması, ulusal mevzuatın direkt olarak ödemeye ilişkin AB mevzuatına uyumunu sağlayacak, AB gereksinimlerine uyacak bir doğrudan ödeme mekanizması ve kurumsal yapının meydana gelmesini kolaylaştıracaktır. Benzer şekilde Merkezi ve Doğru Avrupa ülkelerinde Entegre İdare ve Kontrol Sistemi kapsamındaki düzenlemelerin yapılmasını da hızlandıracaktır. Entegre İdare ve Kontrol Sistemi düzenlemeleri tarımsal üreticilerin ve işletmelerin istatistiksel kayıtlarının tutulması, tarımsal parsellerin tanımlanması, hayvanların kayıt edilmesi için alfanumerik sistemlerin oluşturulması gibi konular ile ilgilenmektedir. Topluluğun toplam geçerli kamu harcamalarına olan katkısı %75'lere kadar çıkabilmesine karşın toplam harcamalar içerisindeki bazı başlıklarda (keşif çalışmaları, karşılıklı ziyaretler, değerlendirme ve kontroller) bu katkı %100'e ulaşmıştır. Bununla birlikte bu başlıkların toplam harcama içindeki payı maksimum %2 olabilmektedir. Topluluk yardımları beklenen harcamalar için değil, içinde bulunulan harcamalar için avans verme şeklinde yapılmıştır (Can ve Esengün, 2007).

SAPARD'ın uygulanmasıyla aday ülkelerin tarımsal yapılarına yapmış olduğu katkılar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Oktay ve Çukur, 2004):

- Gıda işleme endüstrisinde yaşanan gelişmeler hava kirliliğinin azalmasını sağlamıştır.
- Kırsal yolların inşasında ve erozyon ile mücadele çalışmalarında artış kaydedilmiştir.
- Et, süt ve balık işleme teknolojilerinde iyileşme yaşanmıştır.
- Sığır ve domuz besleme koşullarında iyileşme gerçekleşmiştir.
- Meyve ve sebze depolama kapasiteleri artmıştır.
- Ekonomik faaliyetlerin çeşitliliği artmış, yöresel el sanatlarına önem verilmiş, kırsal turizm ve katı atıklar ve suyun geri dönüşümü, yenilenebilir enerji kaynakları gibi konularda ciddi gelişmeler yaşanmıştır.
- Çiftlikler ve çiftçilerin yaşadığı evler yeniden inşa edilmiş, kasabalara restoranlar ve parklar inşa edilmek suretiyle sosyal alanda da gelişmeler sağlanmıştır.
- Kırsal alandaki yol, su ve kanalizasyon hizmetleri yeniden düzenlenmiştir.
- Üretici ve üretici grupları arasında işbirliği ve koordinasyonda artış yaşanmıştır.
- Üretici grupları desteklenmiş ve küçük üretici grupları bu fonlardan faydalanma imkanı elde etmiştir.
- Tarımsal işletme ve işleme tesisleri modernleştirilmiştir.
- Çevre dostu tarım tekniklerine yönelik olarak üreticiler bilinçli hale getirilmiş ve bu teknikler uygulanmaya başlanmıştır.

### **2.3.1. IPA Programı - Katılım Öncesi Araç (Instrument for Pre-Accession)**

SAPARD Programı'nın yerini alacak olan IPARD Programını da içine alan ve yeni uygulama ajanlarının yer alacağı Katılım Öncesi Araç (IPA) Programı 2007-2013 yılları arasındaki AB mali yardımlarının ve katılım öncesi yardım mekanizmasının niteliklerini belirlemektedir. Bu program daha önceki PHARE, ISPA, SAPARD ve Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Birlik Yardımı (CARDS) programlarının birleşiminden oluşmaktadır (Şekil 3) (Akın, 2008).



Şekil 2. IPA'nın kapsamı (Akın, 2008)

IPA, aday ve potansiyel aday ülkelerin bilhassa aşağıda belirtilen alanlarda göstermiş oldukları çabalara destek vermek amacını gütmektedir (Akın, 2008):

- Kamu yönetimi reformu
- Ekonomik reformların yürütülmesi
- Sosyal içerme
- Kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesi, ayrımcılığın önlenmesi
- Sivil toplumun desteklenmesi
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, barış ve yeniden yapılanmanın geliştirilmesi
- Kurumsal yapılanma
- Kalkınmanın sürdürülebilir kılınması
- Yoksulluğu azaltılmasına katkı sağlama

Aday ülkelerin aynı zamanda kabul ve uygulama bağlamında AB müktesebatına tam uyumunun sağlanması ve bilhassa topluluğun ortak tarım ile uyum politikası uygulamalarına ve yönetimine hazır hale getirilmesi de IPA'nın aday ülkelere yönelik amaçları arasında yer almaktadır (Odabaşı, 2004).

IPA programıyla ilgili Topluluk müktesebatı daha önceki katılım öncesi mali yardımlar gibi tüzüklerden meydana gelmekte olup tüzükler bağlayıcı Topluluk tasarruflarından oluşmaktadır. Tüzükler yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren iç hukuka aktarma işlemine kalmaksızın üye ülkelerde direkt olarak uygulanır hale gelmektedir. IPA Programı, ilgili tüzükler çerçevesinde komisyonun AB adına aday ve potansiyel adaylar arasındaki anlaşma hükümlerine göre gerçekleşecek olan bir uygulamadır.

IPA'nın; "Katılım Öncesi Yardım Aracını Oluşturan 1085/2006 Sayılı ve 17/07/2006 tarihli Konsey Tüzüğü (IPA Çerçeve Tüzüğü) ile bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin 12/07/2007 tarihli ve 718/2007 Sayılı Komisyon Tüzüğü (IPA Uygulama Tüzüğü) olmak üzere iki ana müktesebatı bulunmaktadır. IPA ile ilgili kuralları ortaya koyan ve uygulama prosedürlerini belirleyen yasal dayanaklar ise aşağıdaki gibidir (Tunç, 2009: 42):

- 25/06/2002 tarih ve 1605/2002 Sayılı Konsey Tüzüğü (Mali Tüzük)
- 17/07/2006 tarih ve 1085/2006 Sayılı Konsey Tüzüğü
- 12/06/2007 tarih ve 718/2007 Sayılı Komisyon Tüzüğü
- Çerçeve Anlaşma
- Sektörel Anlaşma
- Finansman Anlaşmaları

### 2.3.2. IPA Kapsamındaki Mali Yardımların Dağılımı

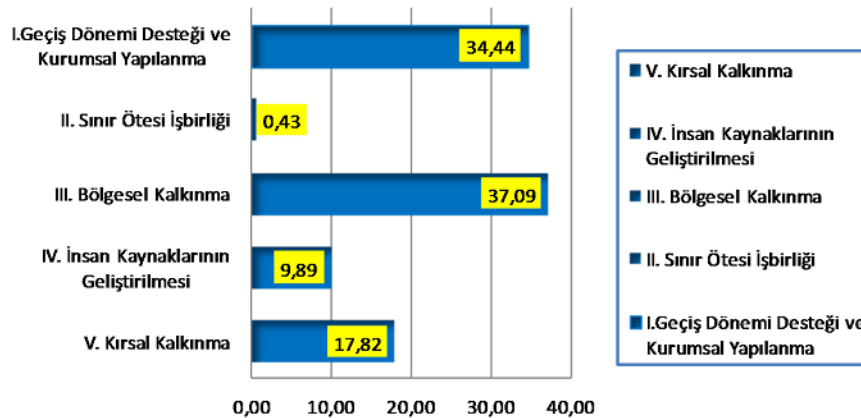
IPA kapsamında 2007-2013 yılları arasındaki dönemde ülkelere yaklaşık olarak 9.9 milyar Euro tutarında bir fon tahsis edilmiş olup bunun 4.8 milyar Euro'su nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü dikkate alındığında Türkiye için ayrılmış durumdadır (Tablo 3).

**Tablo 3. IPA dönemi (2007-2013) Türkiye mali yardım miktarları (milyon Avro), (Anonim 2014)**

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
<b>TOPLAM</b>	<b>497.2</b>	<b>538.7</b>	<b>566.4</b>	<b>653.7</b>	<b>779.9</b>	<b>856.3</b>	<b>903.0</b>	<b>4.795.2</b>

Yukarıdaki tabloda, Türkiye için tahsis edilen yaklaşık 4.8 milyar Euro'nun bileşenler bazındaki dağılımı Şekil 4'te görülmektedir. Bu bağlamda bileşenler bazında IPA'dan en büyük desteği %37.09 ile Bölgesel Kalkınma Bileşeni alırken en az desteği ise %0.43 ile Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni almaktadır. Kırsal Kalkınma (IPARD) Bileşeni ise %17.82 ile üçüncü bileşen durumundadır (Şekil 4).

#### IPA'nın Bileşenlere Göre Dağılımı (%)



**Şekil 3. 2007-2013 yılları arasında Türkiye için yardım miktarının IPA Bileşenlerine dağılımı (Akın, 2015: 69).**

Tablo 4'te IPA kapsamında 2007-2013 dönemi AB mali yardımının aday ve potansiyel aday ülkelere göre dağılımı görülmektedir.

**Tablo 4. 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali yardımının aday ve potansiyel aday ülkelere göre dağılımı, (Anonim 2014)**

Ülkeler	Yüzölçümü (km <sup>2</sup> )	Euro/km <sup>2</sup>	Nüfus-2006	Euro/Kişi	TOPLAM (Milyon Euro) (2007-2013)	Oran (%)
Hırvatistan	56.594	17.634	4.443.000	224.6	998	10.0
Makedonya	25.713	23.918	2.039.000	301.6	615	6.2
Makedonya	25.713	23.918	2.039.000	301.6	615	6.2
Türkiye	783.562	6.119	72.520.000	66.1	4795	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	1386	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	9944	100.0%

\*İzlanda yardımlardan 2011 yılında faydalanmaya başlamıştır.

Tablo 4'te, IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere ayrılan mali yardımın; ülke yüzölçümü, Euro/km<sup>2</sup>, yardım miktarlarının belirlendiği yıl olan 2006 yılı ülke nüfusları, kişi başına düşen Euro miktarları, toplam yardım miktarları ve oranları bakımından ayrıntısı verilmiştir. Türkiye %48.2'lik oranla en fazla yardım alabilecek ülke konumundadır. 2011 yılında IPA'dan faydalanmaya başlayan İzlanda göz ardı edilecek olursa %2.4 oranıyla Karadağ IPA'dan en az yardım alacak ülke pozisyonundadır. Bunun yanında ülke nüfusları dikkate alındığında Türkiye kişi başına düşen IPA tahsisatında 66.1 Euro ile en az yardım alan ülke, Karadağ ise 378.2 Euro ile en fazla yardım alan ülke konumundadır.

### **2.3.3. IPARD Programı**

Türkiye, bilhassa verimlilik ve rekabet gücünün artmasını sağlayacak etkin teknoloji kullanımı, kırsal ve tarımsal altyapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesine yönelik olarak AB kaynaklarının en etkin şekilde kullanılmasını sağlayacak olan kurumsal yapılanmayı ve programlamayı gerçekleştirmek durumundadır. Ülkemiz 2004'te aday ülke statüsünü kazandığından AB tarafından yalnızca 2000-2006 yılları için hazırlanan ve aday ülkelerin faydalandığı Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) fonlarından faydalanamamış bunun yerine Türkiye, Hırvatistan ve 5 Başkan ülkesi için yeni bir üyelik öncesi araç olarak Katılım Öncesi Aracı (IPA, Instrument for Pre-Accession) uygulanmaktadır (Can ve Esengün, 2007).

Yeni aday ülkelerin AB Kırsal Kalkınma Politikaları uygulamalarına hazırlanmaları, yapısal fonların yönetimine ilişkin bilgi ve deneyim elde etmeleri ve bu ülkelerin tarım sektörleri yapılarının ve kırsal alanlardaki nüfusun yaşam standartlarının artırılması için IPA'nın en önemli bileşeni olan Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Yardım Aracı (IPARD) isimli mali katkı programı 2007'de yürürlüğe girmiştir. IPARD'ın programlama ve uygulama unsurlarının eski aday ülkelere sunulan SAPARD Programı'nın yöntem ve kurallarına önemli oranda benzerlik gösterecek olması Türkiye'nin hazırlıkları açısından olumlu bir fırsattır. Bu bağlamda SAPARD uygulayıcısı olan ülkelerin uygulama prosedürleri farklı örnekler teşkil etmekte olup bunların iyi analiz edilmesi ve ülkemiz için ideal olacak yapının seçilmesi gelecekte programın uygulama etkinliği ve verimliliğini de pozitif yönde etkileyecektir (Can ve Esengün, 2007).

#### **2.3.3.1. IPARD Programı'na Geçiş Süreci**

Kırsal kalkınmaya ilişkin olarak Türkiye'de gerçekleştirilmekte olan uygulamaları etkilemenin ötesinde bu uygulamaları belirleyen önem büyük ve önemli yapı AB'dir (Giray vd., 2004).

IPARD için ülkemizdeki hazırlıkların gelmiş olduğu aşamanın değerlendirilmesi için öncelikli olarak IPARD fonlarına yönelik temel referans dokümanı olan ve 2007-2013 yılları arası için ilk kez hazırlanmış olan IPARD Planı'na temel oluşturacak AB ile Türkiye kırsal kalkınma önceliklerini içeren strateji belgelerinin değerlendirilmesi gerekir (Akın, 2008).

Türkiye'ye yönelik yardımlar başlangıçta merkezi olarak Brüksel'den yönetilirken yardımlardaki artışla birlikte bu durum yararlanıcı ülkenin daha fazla sorumluluk alarak yeni bir yönetim yapısını zorunlu hale getirmiştir. Türkiye'nin katılım öncesi aşamada Topluluk desteğini yönetmesine imkan tanımak üzere kurumsal çerçeveyi sağlaması için 18/07/2001'de merkezi olmayan sistemin çeşitli fonksiyonlarını katılım öncesi strateji bağlamında yönetmek için belirlenen ulusal kurumlar için yasal ve idari dayanağı oluşturan ve böylelikle gerekli kurumların oluşturulmasını sağlayan bir genelge yayınlanmıştır (Ulucan, 2007).

Merkezi olmayan yönetim yapısı oluşturularak Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne (MOUS) ilişkin düzenlemeler bağlamında AB ile Türkiye arasındaki işbirliğine yönelik yeni yapılanmayla ilgili hukuki altyapıyı meydana getiren ve Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) ile Ulusal Fonu kuran Mutabakat Zabıtları 14/02/2002 tarihinde imzalanmış olup söz konusu belgeler 30/01/2003 tarihinde Meclis tarafından onaylandıktan sonra 04/02/2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Akın, 2008).

Yukarıdaki gibi bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmasının nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (BSTB, 2011):

- AB mali yardımlarının kademeli bir geçiş süreciyle AB Komisyonu yerine bizzat aday ülkelerce programlanmasını, uygulanmasını, takip edilmesini ve değerlendirilmesini sağlamak,
- Aday ülkelerde AB mali yardımlarının kullanımının ulusal bütçelerden farklı bir yapı içerisinde gerçekleşmesini sağlamak ve kullanım esaslarını farklılaştırmak,
- AB mali yardımlarının programlama, sözleşme hazırlama, ihale, finansman, uygulama, takip ve değerlendirme aşamalarının ve fonksiyonlarının birbirinden bağımsız birimlerce eşgüdümlü bir şekilde yürütülmesini sağlamak.

MOUS, AB mali yardımlarının kullanımında Türkiye'ye son derece önemli sorumluluklar yüklediğinden, sistemin tam manasıyla işlerlik kazanabilmesi konuyla ilgili bütün kurum ve kuruluşların yoğun çalışmalar yaptığı uzun bir süreç gerektirmiştir. Sonuçta Avrupa Komisyonu, yürütmüş olduğu ayrıntılı incelemeler doğrultusunda, oluşturulan mekanizmaların gerekli şartları taşıdığına yönelik kararını 08/10/2003 tarihinde vermiş ve bu tarihten itibaren de mali yardımlar kapsamındaki projelerin fiili uygulaması da başlamıştır (<http://www.abgs.gov.tr>)

Kopenhag Kriterleri ve müktesebata uyum için üyelik sürecinde AB Komisyonu'nun Türkiye'den gerçekleştirmesini beklediği kısa ve orta vadeli öncelikler 2003 ve 2006'da yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) açık bir şekilde ifade edilmiş olup bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Eraktan, 2006):

- Arazi kayıt sistemi, hayvan kimlik sistemi, çiftçi kayıt sistemi, çiftlik muhasebe veri ağı, coğrafi bilgi sistemi gibi AB mevzuatının uygulanmasında idare ve kontrol mekanizmalarının kurulup yürütülmesinde temel oluşturacak verileri sağlayacak bir bilgi sisteminin kurulmasının tamamlanması,
- Bitki pasaportu sistemi kurulması, veterinerlik yasasının çıkarılması, AB ile uyumlu sınır kontrol noktaları sisteminin oluşturulması, gıda işleme tesislerini modern hale getirilmesi, gıda güvenliği ve kontrol sisteminin düzenlenmesi,
- Kırsal kalkınma, ormancılık, balıkçılık ve tarımsal piyasaya yönelik stratejilerin belirlenmesi, kırsal kalkınma ajansı, fiyat izleme ajansı gibi idari yapıların kurulması, balıkçılık filo kaydının yapılması.



AB müktesebatına uyum sağlanmasına yönelik olarak öngörülen ulusal öncelikler, mevzuat değişiklikleri ve düzenlemelere yönelik taahhütlerin yer aldığı Ulusal Program'ın ve 2003 yılı KOB'un tarım başlığı altında bulunan kırsal kalkınmayla ilgili kısa dönemli öncelikler içerisinde Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin (UKKS) hazırlanması ve orta vadeli öncelikler arasında da birliğin kırsal kalkınma politikasını uygulamaya yönelik gerekli olan kurumsal yapıların oluşturulması yer almıştır (Altundağ, 2008). AB Kırsal Kalkınma Politikası'na uyum çalışmalarına destek olmak için AB Mali İşbirliği 2004 yılı programlamasında kabul edilen AB OTP'nin Uygulanmasına Hazırlık başlıklı projenin bir bileşeni olarak "Kırsal Kalkınma Planı'nın Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi" tasarlanmıştır. Eşleştirme ortağı olarak Hollanda-Avusturya konsorsiyumunun seçildiği bu proje daha sonra IPARD planının hazırlanmasında hızlandırıcı bir etki göstermiştir (Akın, 2008). Proje ile program otoritesi olarak görev yapacak olan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) ve ilgili kurumların kırsal kalkınmaya ilişkin kurumsal kapasiteleri değerlendirilerek planın uygulanması ve takibi için gereken çalışmaların yapılması, araç-gereç, insan kaynağı, bilgisayar altyapısı ihtiyacının belirlenmesi, planın uygulanması için gereken yönetmeliklerin hazırlanması ve AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi ile kırsal kalkınma tedbirlerine yönelik kamuoyunu bilgilendirme çalışmaları ve uygulama rehberleri hazırlanması sağlanmıştır (Dıraor, 2008). Aynı zamanda, 2005 Proje Fişi olarak adlandırılan "IPARD Ajansı Kurulma Projesi" ile Türkiye'nin ihtiyaç ve şartlarına uygun olarak IPARD Programı'nı uygulayacak olan IPARD Ajansı'nın kurulması ve akreditasyonu için AB'den destek alınması amaçlanmış olup bu bağlamda AB'den teknik destek ve yardım desteği alınmış ve eşleştirme imkanından yararlanılmıştır (Akın, 2008). IPARD Planı'na temel teşkil edecek olan UKKS belgesi 25/01/2006 tarih ve 2006/1 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilmiş ve 04/02/2006 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu belge, 2007'den sonra sağlanacak olan IPARD fonlarının, diğer dış kaynaklı fonların ve iç kaynakların kullanımına çerçeve oluşturması beklenmiştir (Can, 2007).

UKKS, GTHB ve DPT'nin koordinasyonunda ilgili kurumlar ile işbirliği yapılarak hazırlanmıştır. Stratejide, kırsal kesimin yaşadıkları bölgelerde kalıcı iş imkanlarına ve yüksek yaşam standartlarına ulaşabilmeleri için temel vurgu, yerel öz kaynaklara dayanmasına ve doğal ve kültürel varlıkların korunmasına yöneltmiştir. UKKS, kırsal kalkınma amacıyla kullanılacak olan ulusal, uluslararası ve AB kaynaklı fonlar açısından temel referans belgelerden birisidir. Bu bağlamda bir sonraki aşamada hazırlanacak olan Ulusal Kırsal Kalkınma Planı'na (UKKP) ve 2007-2013 dönemi IPARD Planı'na da temel teşkil etmektedir (Dıraor, 2008). AB'nin kırsal kalkınma politikası araçlarını uygulamaya yönelik olarak Türkiye'nin gerekli mevzuat ve kurumsal yapılanmayı oluşturması gerekliliği 2006 yılı KOB'da yer alan tarım ve kırsal kalkınma başlığında kısa dönemli öncelik olarak belirtilmiştir. Bu yönüyle IPARD fonları için IPARD planı ve IPARD Ajansı başta olmak üzere kurumsal yapılanmaya yönelik çalışmalar öncelikli hale gelmiştir (Akın, 2008). Benzer bir yaklaşım ile Türkiye'nin 2005 yılı İlerleme Raporu'nda, fonlar için bir Ödeme Ajansı (IPARD Ajansı) ve entegre idare ve kontrol sistemi kurulması, kırsal kalkınma önlemlerinin uygulanması için kapasitenin artırılması, çiftçilerin ve ekim yapılan arazilerin kayıtlarının tamamlanması ve GTHB'nin idari kapasitesinin iyileştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Altundağ, 2008). IPARD, IPA içerisindeki diğer bileşenlerden farklı olarak fonların bütün mali kontrolünü aday ülkeye tevdi etmekte, diğer bir deyişle genişletilmiş MOUS getirmekte olup bu sistem ulusal akreditasyon ve akredite olan kuruluşun takibi, komisyon tarafından akredite olmuş IPARD Ajansı'na fon yönetiminin devri ve uygulamaların daha sonra denetlenmesi gibi ek unsurları öngörmektedir (Can, 2007). Yeni dönemde AB mali işbirliği çerçevesindeki fonların daha etkin bir şekilde kullanılması için 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapının gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapı ile uyumlu hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmış ve bu bağlamda 11/01/2007 tarihli yeni bir Başbakanlık Genelgesi taslağı hazırlanmıştır (Akın, 2008). Bu taslağa göre;

- **Yetkili Akreditasyon Görevlisi:** Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fon'un akredite edilmesi, ulusal yetkilendirme sürecinin takibi ve ihtiyaç halinde gerekli önlemlerin alınması hizmetlerini yürütmekten sorumlu yetkili akreditasyon görevlisi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakandır.
- **Ulusal IPA Koordinatörü:** AB ile Katılım Öncesi Mali İşbirliği'nin koordinasyonunu sağlayacak IPA Koordinatörlüğü görevi AB Genel Sekreteri tarafından, sekreteryaya hizmetleri de AB Genel Sekreterliği tarafından yürütülecektir.
- **Ulusal Yetkilendirme Görevlisi:** AB'den sağlanacak olan fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygun olup olmayışı ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemlerinden sorumlu ve aynı zamanda Ulusal Fon'un başkanı olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiştir.
- **Stratejik Koordinatör:** IPA Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşenleri kapsamındaki yardımların koordinasyonundan Stratejik Koordinatör sıfatıyla DPT Müsteşarı sorumlu olacaktır. Sekreteryaya hizmetleri DPT tarafından yürütülecektir.
- **Program Yetkilendirme Görevlisi:** IPA kapsamındaki projelerin uygulanmasında, sağlam ve yeterli mali yönetimi sağlamak ile görevlendirilen Program Yetkilendirme Görevlisi, Ulusal IPA Koordinatörü'ne danışılmak suretiyle Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından atanır.
- **Merkezi Finans ve İhale Birimi:** Yeni dönemde de mali işbirliği kapsamındaki projelerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun bir şekilde ihale, ödeme ve raporlama işlemleri Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yerine getirilecektir.
- **Program Otoritesi:** Stratejik Çerçeve Belgesi'nde yer alan stratejilerle uyumlu olmak üzere ilgili operasyonel programların hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu olan kurumlar 2007-2009 arası dönem için görevlendirilmiştir. IPARD Bileşeni için GTHB ile IPARD Ajansı görevini yürütecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu belirlenmiştir.
- **Kıdemli Program Görevlisi:** Program Yetkilendirme Görevlisi'nin gözetimi altında esas olarak projelerin teknik uygulamasından sorumlu olarak, yararlanıcı kuruluşlarda görevli olan personel olup projeler hakkında yeteri kadar bilgiye sahip uygun düzeydeki yöneticiler arasında atanacaktır. Proje kapsamında elde edilen yararın maksimum seviyede olması, Kıdemli Program Görevlilerinin görev ve sorumluluklarını gerektiği şekilde yerine getirebilmeleri için, gerekli olan idari kapasitenin sağlanması ve en az 3 olmak kaydıyla yeterli sayıda nitelikli personel ile desteklenmesi konularına maksimum önem verilecektir.
- **Denetim Otoritesi:** IPA yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek için Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Sistemdeki bütün kurumlardan işlevsel olarak bağımsızdır ya da dolaylı olarak görev almaz (Ulucan,2007; Akın, 2008). Bunun sonucunda Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kurulmasına yönelik 5648 sayılı Kanun'un 18/05/2007 tarih ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'de IPARD fonları için bir Uygulama ve Ödeme Ajansı oluşturulmasına yönelik girişimler yasal bir zemine kavuşmuştur (Dıraor, 2008; Karataş, 2010)

IPARD Ajansı görevini yürütecek olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Kanunun 5. Maddesi'nde ifade edildiği şekliyle merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmakta iken taşra teşkilatı ise il koordinatörlüklerinden oluşmaktadır. Kurumun ana hizmet birimleri, uygulamadan sorumlu olan Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü ve ödemeler sorumlu Finansman Genel Koordinatörlüğü'dür. Kurumun iç denetimi, İç Denetim

Koordinatörlüğü adı altında ayrı olarak yapılandırılmıştır. İlgili kanunda aynı zamanda Plan'ın İzleme ve Yönlendirme Komitesi ile Proje Değerlendirme ve Seçim Komisyonuna yönelik hükümler de yer almaktadır (TKDK Kuruluş Kanunu, 2007). TKDK'nın taşra teşkilatı il koordinatörlüklerinden oluşmaktadır. IPARD Programı'nda belirtildiği üzere program 2007-2009 yılları arasında Afyon, Amasya, Balıkesir, Çorum, Diyarbakır, Erzurum, Isparta, Kahramanmaraş, Kars, Konya, Malatya, Hatay, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Ordu, Tokat, Trabzon, Van ve Yozgat olmak üzere 20 ilde uygulanmıştır. 2010-2013 döneminde ise Ağrı, Aksaray, Ankara, Ardahan, Aydın, Burdur, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Denizli, Elazığ, Erzincan, Giresun, Karaman, Kastamonu, Kütahya, Manisa, Mardin, Mersin, Muş, Nevşehir ve Uşak illeri de uygulamaya dahil edilerek toplam il sayısı 42'ye çıkmıştır (IPARD, 2007; IPARD, 2012).

### 2.3.3.2. IPARD Programının Amacı, Hedefleri ve Öncelikleri

IPARD'ın temel amacı ortak tarım politikasıyla ilgili müktesebatın uygulanmasına yardımcı olmak ve AB'ye aday ülkelerde tarım sektörü ve kırsal alanların sürdürülebilir şekilde adaptasyonunu sağlamak için çeşitli önceliklere ve bu konuyla ilgili problemlerin çözümüne yardımcı olmaktır (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2011). AB, IPARD kapsamındaki aday ülkeler için 3 öncelik ve bu önceliklerin altında ise 9 adet tedbir belirlemiş olup (Tablo 5) her ülkenin kendi koşullarına uygun tedbirleri seçmesi ve bu seçilen tedbirler bağlamında da planlarını hazırlamalarını istemiştir.

**Tablo 5. AB IPARD Öncelikleri ve Tedbirleri**

No	Öncelikler	Tedbirler
1	Pazar Etkinliğinin Geliştirilmesi ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılması	Tarımsal işletmelerin topluluk standartlarına yükseltilmesi ve yeniden yapılandırılması için tarımsal işletmelere yatırım
		Tarım ve su ürünlerinin işlenmesinin ve pazarlanmasının geliştirilmesi ve topluluk standartlarına yükseltilmesine dair yatırım
		Üretici gruplarının kurulmasına destek
2	Tarımsal Çevre Tedbirlerinin Uygulanması için Hazırlayıcı Faaliyetler ve LEADER Yaklaşımı	Kırsal alanların ve çevre ile ilgili faaliyetlerin uygulanması için hazırlık
		Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması (LEADER)
3	Kırsal Ekonominin Geliştirilmesi	Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi
		Kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi
		Eğitim
		Teknik Yardım

**Kaynak:** Dağlıoğlu, E., 'IPARD Programı Kapsamında Türkiye'ye Verilecek Desteklere İlişkin Ödeme Süreci ve Bu Sürecin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi', Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, 2008.

IPARD'ın stratejik amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Hedeflenen yatırımlar neticesinde tarım sektörünün sürdürülebilir modernleşmesine destek olmak,
- Avrupa Birliği Genişleme Paketi'nde belirtildiği gibi; gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, çevre ve diğer standartlara yönelik olarak AB müktesebatının üstlenilmesinin teşviki,
- Kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına katkı sağlanması,
- Yerel kırsal kalkınma stratejileri ve tarım-çevre tedbirlerinin uygulanması bağlamında hazırlık faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi

### 2.3.3.3. IPARD Programının Uygulanacağı İllerin Seçimi ve Uygulanması

IPARD desteği için hedeflenen alanların seçiminde OECD sınıflandırması kullanılmış olup bu sınıflandırmanın nedeni, Türkiye'nin diğer ülkeler ile uluslararası düzeyde karşılaştırılmasına imkan vermesidir. OECD'nin yanı sıra hedef illerin seçiminde kullanılan bir diğer yöntem de IPARD müdahalelerinin, nüfusu 20 binin altındaki yerleşim birimlerinde gerçekleştirilmesidir.



tedbirler 3 eksen başlığı altında belirlenmiş olup 2007-2009 ve 2010-2013 şeklinde 2 fazda incelenmiştir (Tablo 7-8).

**Tablo 7. 2007-2009 Dönemi IPARD Programı Tedbirleri**

Tedbir No	Tedbir	Sektör/Alt-tedbir	İl
1.1.	Tarımsal işletmelerin topluluk standartlarına yükseltilmesi ve yeniden yapılandırılmasına dair yatırımlar	1. Süt üreten tarımsal işletmeler 2. Et üreten tarımsal işletmeler ( Kırmızı-Beyaz et)	1.Afyonkarahisar 2. Amasya 3. Balıkesir 4. Çorum 5. Diyarbakır 6. Erzurum
1.2.	Tarım ve su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının geliştirilmesi ile topluluk standartlarına yükseltilmesine dair yatırımlar	1. Süt ve süt ürünlerinin, 2. Et ve et ürünlerinin (kırmızı-beyaz et) 3. Meyve ve sebzelerin, 4. Su ürünlerinin, İşlenmesi ve pazarlanması	7.Hatay 8. Isparta 9.Kahramanmaraş 10. Kars 11. Konya 12. Malatya
1.3.	Üretici gruplarının kurulmasına destek sağlanması	-	13. Ordu 14. Samsun 15. Sivas 16. Şanlıurfa
3.1.	Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi	1. Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi (Arıcılık ve bal üretimi, tıbbi ve aromatik özelliği olan bitkiler, süs bitkisi yetiştiriciliği) 2. Yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi 3. Kırsal turizm 4. Kültür balıkçılığının geliştirilmesi	17. Tokat 18. Trabzon 19. Van 20. Yozgat

**Kaynak:** Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma IPARD Programı 2007-2013 Dönemi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara.

**Tablo 8. 2010-2013 Dönemi IPARD Programı Tedbirleri**

Tedbir No	Tedbir	Sektör/Alt-tedbir	İl
2.1	Çevre ile ilgili faaliyetlerin ve kırsal peyzajın uygulanmasına yönelik hazırlık	1. Erozyon kontrolü 2. Su kaynaklarının korunması 3. Bio-çeşitlilik	1. Ağrı 2. Aksaray 3. Ankara 4. Ardahan 5. Aydın 6. Burdur 7. Bursa 8. Çanakkale 9. Çankırı 10. Denizli 11. Elazığ
2.2.	Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması (LEADER)	1. Yetenek kazandırma, kırsal alanların harekete geçirilmesi ve yerel kalkınma stratejisinin hazırlanması 2. Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması 3. Yerel eylem gruplarının (YEG) faaliyet giderleri 4. İşbirliği projelerinin uygulanması	12. Erzincan 13. Giresun 14. Karaman 15. Kastamonu 16. Kütahya 17. Manisa 18. Mardin 19. Mersin 20. Muş 21. Nevşehir 22. Uşak

**Kaynak:** Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma IPARD Programı 2007-2013 Dönemi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara

IPARD kapsamında desteklenecek olan sektörlerin finansmanında özel katkı ve kamu katkısı önem arz etmekte olup buna göre proje uygulamalarında faydalanıcıların kendi özel katkısı %50, kamu katkısı olarak AB katkısı %37.5 ve Türkiye'nin katkısı da %12.5 oranındadır. IPARD kapsamında tedbirlerin uygulanacağı illere ilişkin uygun harcama tutarları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Akt. Salkım, 2014: 106):

- Tarımsal işletmelerin yeniden yapılandırılması ve Topluluk standartlarına ulaştırılmasına ilişkin yatırımlar dahilindeki alt tedbirleri için en az 15.000, en fazla 1.000.000 Euro,
- Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlamasının yeniden yapılandırılması yatırımlar dahilindeki alt tedbirler için en az 30.000, en fazla 3.000.000 Euro,
- Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesine ilişkin yatırımlar dahilindeki alt tedbirler için en az 5.000, en fazla 400.000 Euro

#### 2.3.3.4. IPARD Programının İstihdam Üzerine Etkisi

Ülkelerin ekonomik açıdan gelişmelerinin temel göstergelerinin başında işgücünün durumu gelmektedir. Diğer bir deyişle ülkelerin gelişmişliği sahip olduğu işgücüne, güvenli ve tatminkar istihdam imkanların bağlıdır (Bozdağlıoğlu 2008:245).

Ülkemizde işsizliğin çeşitlilik arz etmesi, bazı işsizlik türlerinin ölçümünde karşılaşılan zorluklar ve verilerin yetersizliği işsizliğin belirlenmesini güçleştirmektedir. İşsizlikle ilgili verileri DİE, DPT ve Türkiye İş Kurumu tarafından toplanmakla birlikte bu kurumların verileri de birbiriyle tutarlı değildir (Gündoğan, 2001: 109). Bu farklılığın Türkiye İş Kurumu'na göre kayıtlı işsiz, "çalışma çağında ve gücünde olan, çalışmak isteyen, kuruma başvuruda bulunduğu anda asgari ücret düzeyinde gelir getirici bir işi olmayan, kurum tarafından henüz kendisine iş bulunamayan aktif kayıtlardaki kişilerdir. Kayıtlı işgücünden, daha iyi koşullarda iş arayanlar ve belirli bir işyerinde çalışmak isteyenler çıkarıldığında geri kalanlar kayıtlı işsiz olarak kabul edilmektedir". DİE tarafından yapılan anketler daha kapsamlı olmasına karşın gerçek durumu otaya koyamamaktadır. Anketin yapıldığı dönemde bir işte 1 saat bile çalışmış olanlar işsiz olarak değerlendirilmemektedir (Gündoğan, 2001: 111).

Türkiye'nin istihdam yapısı kırdan kente göç ile birlikte değişiklikler göstermiştir. Türkiye'deki işgücünün büyük bir bölümü tarım sektöründe istihdam edilirken kırdan kente göç ile birlikte tarım sektöründe istihdam azalmıştır. Göç edenler kentlerde imalat sanayi ve yoğun olarak da hizmet sektöründe çalışmaya başlamışlardır. Bu büyük göçe karşılık sanayi sektörü yeterince büyümemiştir. Bu da kırsal kesimden göç edenlerin işsiz kalmasına yol açmıştır (Varçın, 2004: 90). Bu durum dikkate alındığında kırsal alanların çekici hale getirilmesi, buralarda istihdam imkanlarının artırılmasının kırsal kesimden kentsel alanlara göçü de azaltacağı aşikardır.

Ülkemizde istihdamın yapısal özelliklerine bakıldığında tarım sektörünün önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda kırsal alanları kalkındırmaya yönelik program ve politikaların işsizlikle mücadelede son derece etkili olacağı aşikardır.

Bu bağlamda gerek ulusal gerekse uluslararası kırsal kalkınma politika ve uygulamalarının yaygınlaştırılması gerekmektedir. Kırsal kalkınma bağlamındaki en önemli uygulamalardan birisi de AB'nin aday ve potansiyel aday ülkeler için oluşturduğu IPARD programıdır. Bu program ülkemizde 42 ilde uygulanmış olup bu illere yönelik bilgiler Tablo 9'da görülmektedir.

**Tablo 9. İller Bazında IPARD Verileri**

İL ADI	SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN PROJE SAYISI	TOPLAM DESTEK TUTARI (TL)	ÖDEME YAPILAN PROJE SAYISI	ÖDENEN TUTAR (TL)	TKDK İÇİNDEKİ YÜZDESİ
SİVAS	418	69.209.138,95	187	34.716.332,70	6,64
AFYON	155	55.231.762,48	74	33.525.606,52	6,41
DİYARBAKIR	94	48.224.668,06	68	33.485.880,94	6,40
KONYA	199	48.752.103,68	69	33.362.690,50	6,38
SAMSUN	258	63.128.922,16	137	32.358.046,92	6,19

YOZGAT	142	50.494.535,43	104	25.102.633,90	4,80
ANKARA	163	100.895.968,60	90	23.041.915,56	4,41
ÇORUM	254	34.948.608,85	123	21.209.976,98	4,06
K.MARAŞ	113	33.934.152,40	68	20.612.352,30	3,94
ELAZIĞ	73	45.882.314,49	36	18.355.819,89	3,51
BALIKESİR	102	29.522.747,64	52	15.835.608,59	3,03
KARS	44	26.775.991,90	29	15.781.154,85	3,02
AMASYA	162	18.792.560,59	125	14.667.313,47	2,80
TOKAT	191	23.264.832,52	166	14.451.972,42	2,76
MALATYA	138	19.965.673,25	62	13.773.520,03	2,63
ŞANLIURFA	146	22.282.531,11	62	13.017.046,94	2,49
ÇANKIRI	98	24.498.506,28	59	11.833.557,19	2,26
ERZURUM	50	17.956.682,99	36	11.659.102,64	2,23
BURDUR	103	19.474.289,35	48	10.748.429,46	2,06
BURSA	61	20.131.343,29	27	10.380.196,75	1,98
MERSİN	46	23.895.854,43	34	8.674.999,18	1,66
NEVŞEHİR	127	19.621.405,99	36	8.313.418,82	1,59
ORDU	64	11.478.546,75	44	8.307.532,87	1,59
DENİZLİ	143	23.643.310,42	64	7.589.864,74	1,45
MUŞ	19	11.572.701,49	14	7.568.485,10	1,45
KASTAMONU	80	12.996.184,17	40	7.289.703,49	1,39
MARDİN	70	11.722.466,13	43	7.164.770,16	1,37
AYDIN	42	16.360.031,25	26	7.030.716,76	1,34
TRABZON	36	11.825.891,93	24	6.755.869,81	1,29
KÜTAHYA	194	23.482.679,29	73	6.553.102,93	1,25
ISPARTA	71	14.953.294,23	46	5.391.853,73	1,03
AKSARAY	153	10.763.099,27	68	5.352.126,02	1,02
MANİSA	135	13.001.372,86	37	4.424.099,38	0,85
VAN	18	8.083.730,98	7	3.815.744,17	0,73
HATAY	30	6.540.077,03	16	3.691.575,54	0,71
ERZİNCAN	28	11.776.516,17	16	3.466.016,01	0,66
KARAMAN	45	6.108.191,25	30	2.806.352,77	0,54
AĞRI	33	9.288.492,93	17	2.774.929,77	0,53
UŞAK	84	10.524.700,40	24	2.503.788,47	0,48
ÇANAĞKALE	108	9.391.790,13	31	2.355.646,32	0,45
ARDAHAN	46	6.882.992,92	34	2.148.623,68	0,41
GİRESUN	32	4.362.034,26	26	1.120.921,60	0,21
<b>TOPLAM</b>	<b>4568</b>	<b>1.051.642.698,30</b>	<b>2372</b>	<b>523.019.299,87</b>	

**Kaynak:** www.tkd.gov.tr

IPARD programı çerçevesinde ülkemizde destek verilen sektörler ve bu sektörlerde desteklenen projelere ilişkin veriler Tablo 10'da görülmektedir. Tablo 10'da veriler dikkate alındığında destek tutarının ve desteklenen proje sayısının son derece önemli olduğu söylenebilir.

TKDK tarafından sağlanan hibe destekleri ile tarım, gıda ve turizm sektörlerinin sürdürülebilir modernizasyonunu ve AB standartlarına yükseltilmesini; kırsal alanlarda yaşam kalitesinin ve istihdam olanaklarının artırılmasını hedeflenmektedir.

**Tablo 10. Sektör Bazında Desteklere İlişkin Veriler**

DESTEK VERİLEN SEKTÖR ADI	SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN PROJE SAYISI	TOPLAM YATIRIM TUTARI (TL)	TOPLAM DESTEK TUTARI (TL)	ÖDENEN HİBE TUTARI (TL)	Alt tedbir bazında ödeme (%)
Süt Üreten Tarımsal İşletmeler	341	530.255.053,38	327.249.177,56	197.538.079,25	37,77
Et Üreten Tarımsal İşletmeler	488	590.395.627,70	361.505.588,61	151.194.322,25	28,91
Süt ve Süt Ürünü. İşl. ve Pazarlanması	51	154.657.820,74	77.134.125,24	37.304.605,89	7,13
Et ve Et Ürünü. İşl. Pazarlanması	34	104.941.754,18	52.470.964,54	28.510.128,33	5,45
Meyve ve Sebzelerin İşl. Paz.	31	70.404.090,29	35.202.045,00	15.201.249,90	2,91
Su Ürünü. İşl. Pazarlanması	8	20.161.673,48	10.036.398,72	8.171.846,81	1,56
Çiftlik Faal. Çeş. ve Geliştirilmesi	3508	308.148.370,61	154.069.259,53	69.557.816,22	13,30
Yerel Ürün ve Mikro İşl. Geliştirilmesi	40	20.171.668,88	10.068.454,63	5.333.669,16	1,02
Kırsal Turizm	60	45.559.437,42	22.771.652,31	9.505.487,63	1,82
Kültür Balıkçılığının Geliştirilmesi	7	2.270.064,25	1.135.032,15	702.094,43	0,13
<b>TOPLAM</b>	<b>4568</b>	<b>1.846.965.560,93</b>	<b>1.051.642.698,29</b>	<b>523.019.299,87</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** www.tkd.gov.tr

IPARD Programının Ülkemizdeki en büyük uygulayıcısı konumunda olan TKDK, 4 yıllık süreçte çok ciddi yatırımlara imza atmış olup, Yaklaşık 11 bin yatırımcı ile sözleşme imzalanmıştır. Hibe destekleri ile faaliyete geçen işletmelerde, doğrudan, 41 bin kişiye iş imkânı sağlanmıştır. Bu işletmelerin oluşturduğu ihracat rakamı 50 milyon TL'dir. Söz konusu Yatırımların, tam kapasite ile faaliyete geçtiğinde hedeflenen nihai durum tarıma dayalı sanayiye yönelik ihracat rakamı 100 milyon dolardır.

2011 yılında uygulamaya başlanan IPARD Programının ilk döneminde yaklaşık 11 bin projeye 2,6 Milyar TL hibe desteği verilmiştir. Bu destekler sayesinde 4,6 Milyar Liralık yatırım gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 42 bin 500 kişiye iş imkânı sağlanmıştır. TKDK tarafından sağlanan hibe destekleriyle kurulan bu işletmelerin tam kapasite ile işlemesi sonucu 100 bin istihdam hedeflenmektedir. IPARD II Programının uygulanmasıyla birlikte kurum tarafından hedeflenen toplam istihdam rakamı 200 bindir.

Ülkemizde işgücüne katılım ve istihdam oranları 1990-2005 yılları arasında kentlerde düşüş kaydetmiş, bu yıldan sonra tekrar artma trendine girmiştir. Kırsal kesimde ise düşüş trendi devam etmiştir.



**Tablo 11. Temel İşgücü Göstergeleri (yüzde)**

İşgücü göstergeleri	Türkiye				Kent				Kır			
	1990	2000	2005	2008	1990	2000	2005	2008	1990	2000	2005	2008
İşgücüne katılma oranı	56,6	49,9	46,4	46,9	47,2	44,1	44,1	45,0	66,9	58,7	52,1	51,4
İstihdam oranı	52,1	46,7	41,5	41,7	41,5	40,2	38,4	39,2	63,6	56,4	48,8	47,7
İşsizlik oranı	8,0	6,5	10,6	11,0	12,1	8,8	12,8	12,8	4,9	3,9	6,3	7,2

**Kaynak:** TÜİK HİA sonuçları

Ülkemizde tarım istihdamının 2000 yılından sonraki dönemde göstermiş olduğu hızlı düşüşün, kırsal kesimdeki işsizliği genel anlamda tetiklediği söylenebilir. Kırsal kesimde, tarımdan kopmalar arttıkça, tarım dışı işsizlik oranı artmaya başlamıştır.

Tarım istihdamındaki düşüşe rağmen, tarım ülkemiz kırsalındaki başlıca ekonomik faaliyet olma özelliğini korumaktadır. Ülke nüfusunun halen yaklaşık %25'inin köylerde ikamet ediyor olması, tarım dışı işlerle geçimi mümkün olmayan yörelerdeki yerleşik kırsal nüfusun tarımsal faaliyetlerini sürdüreceğini göstermektedir.

**Tablo 12. İstihdamın Sektörel ve Mekansal Dağılımı (yüzde)**

Sektörler	Türkiye				Kent				Kır			
	1990	2000	2005	2008	1990	2000	2005	2008	1990	2000	2005	2008
Tarım	46,9	36,0	25,7	23,7	5,0	3,8	5,3	4,6	76,8	70,2	64,2	60,8
Sanayi	15,3	17,7	20,8	21,0	29,2	27,3	27,5	26,7	5,5	7,5	8,2	9,7
Hizmetler	37,8	46,3	53,5	55,4	65,9	68,9	67,2	68,7	17,8	22,4	27,6	29,5
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tablo 12'de görüldüğü gibi hizmet ve sanayi sektörleri istihdamlarının kırsal kesimde artış trendi göstermesi, tarım dışı istihdam imkanlarının çeşitlenmesi bağlamında kırsal kalkınma açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak kırsal istihdam içerisinde tarımın payı 2008 yılı itibarıyla %60,8 düzeyinde olup bu orandaki düşüşü diğer sektörlerde yaratılan iş hacminden ziyade tarım istihdamındaki çözülme süreci belirlemektedir.

**Tablo 13. Kırsal İşgücüne Ait Göstergeler**

Yıllar	Kurumsal olmayan nüfus	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İKÖ	İşsizlik oranı	Tarım dışı işsizlik oranı	İstihdam oranı	İşgücüne dahil olmayan nüfus
1990	27.119	17.013	11.383	10.823	561	66,9	4,9	16,6	63,6	5.630
2000	27.272	18.581	10.902	10.477	425	58,7	3,9	10,2	56,4	7.679
2005	20.125	14.220	7.408	6.940	468	52,1	6,3	14,8	48,8	6.812
2008	21.375	15.075	7.742	7.184	558	51,4	7,2	15,4	47,7	7.332
Değişim (%)	-21,2	-11,4	-32,0	-33,6	-0,4	-23,2	46,9	-7,0	-25,0	30,2

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi kırsal kesimde istihdamdan ayrılan kişi, işgücünün de dışına çıkmakta olup bu trend, işgücüne dahil olmayan nüfustaki artışı destekler niteliktedir. Zira istihdamdaki düşüşün işsizlik rakamlarını beklenen düzeyde tetiklememesi kırsal kesimde işgücünün dışına çıkan, ancak kırsal alanı da terk etmeyen bir nüfusun varlığını ortaya koymaktadır.

Bölgesel düzeyde, kırsal kesimde tarım istihdamının düzeyi ve tarım dışı istihdamın gelişme eğilimi, bölgelerin gelişmişlik durumu ve bölge tarımının niteliğine göre değişmektedir. 2004-2008 döneminde tarımsal istihdamda yaklaşık 700 bin düzeyinde azalma meydana gelmiştir. Bu düşüşün bölgesel dağılımına bakıldığında, ters yönde sonuçlar görmek de mümkündür. Kocaeli, Antalya, Gaziantep, Zonguldak ve Kastamonu illerinin merkez olduğu Düzey 2 bölgelerinde tarım istihdamında 70 binden fazla büyüklükte bir artış görülmüştür. Buna karşın, Aydın, Manisa, Kırıkkale, Trabzon ve Erzurum illerinin merkez olduğu Düzey 2 bölgelerinde ise tarımsal istihdamda 100 binden fazla büyüklükte düşüş yaşanmıştır.

Tarım istihdamının yüksek olduğu Düzey 2 bölgelerin ortak özelliği, tarım dışı istihdam olanaklarının nispeten az olmasıdır. Bu bölgelerde işgücünün vasıf düzeyi itibarıyla, tarım dışı sektörlerde istihdam edilebilirliği zayıf kaldığından tarımsal faaliyetleri sürdürme eğilimi yüksektir. Tarım dışı sektörlerdeki istihdam düzeyi çoğunlukla gelişmiş bölgelerde artış gösterdiğinden, kırsal kesimde tarım dışı faaliyetlerin geliştirilmesine yönelik desteklerde önceliğin gelişmiş bölgelere verilmesi kaynak etkinliği açısından önemli gözükmektedir. Gelişmiş bölgelerde tarımsal ürünlerin pazar sorununun nispeten zayıf olması ve tarımsal sanayinin gelişme düzeyinin yüksek olması nedeniyle, bu bölgelerde tarım istihdamındaki çözülme daha yavaştır. Az gelişmiş bölgelerde ise, kent nüfuslarının düşük olması ve tarımsal sanayilerin uzak olması nedeniyle tarımsal üretimin sürdürülmesini temin edebilecek pozitif dışsallıklar zayıf kalmıştır. Bu bölgelerde, belirtilen pozitif dışsallık etkisini ikame edebilecek destek araçları ve teşvik unsurlarının geliştirilmesi, bu bölgelerin mukayeseli üstünlüğe sahip olduğu tarım ürünleri için başta olmak üzere, yaşamsal öneme sahiptir.

## SONUÇ

Kırsal kalkınma çalışmaları kırsal alanların fiziki, sosyal ve ekonomik koşullarının en üst seviyeye çıkarılmasını, başta istihdam sorunu olmak üzere kırsal alanların yok olmasına neden olabilecek olan dışa göç hareketlerini önlemeye, bu sebepten ötürü de kırsal nüfusun buldukları yerde kalkındırılmasını amaçlayan çalışmalardır.

Kırsal kalkınma politikaları yalnızca kırsal alanın kalkınmasını sağlamakla kalmaz aynı zamanda bütün ülkenin kalkınmasında da ciddi rol oynar. Türkiye gibi kırsal alan oranı ve kırsal alanlarda yaşayan nüfusu fazla olan ülkelerde kırsal kalkınma projeleri hayati önem arz etmektedir.

IPARD Programının (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı) ülkemizde uygulanmasıyla birlikte kırsal alanların sürdürülebilir projeler sayesinde kalkınması amaçlanmış ve bu noktada da hibe destekleriyle kurulan tarımsal ve hayvansal işletmelerde istihdam olanakları oluşturularak yerel alanların kalkınması amaçlanmıştır.

İşsizlik ülkemiz açısından, özellikle de kırsal kesim açısından ciddi sorunların başında yer almaktadır. Bu bağlamda kırsal kalkınmaya yönelik hükümetlerin vermiş olduğu desteklerin yanı sıra uluslararası destekler ciddi etkiye sahiptir. Bu bağlamda AB'nin kırsal kalkınmaya yönelik aday ülkelere sağlamış olduğu destekler son derece önemlidir.

## KAYNAKLAR

- Agah, H., 1999. Kırsal Alan Kalkınmasında Kurumsal Yapı ve Sorun-Çözüm Önerileri, Bölgesel Kalkınma Sürecinde Sosyal Hizmet, Sosyal Hizmet Sempozyumu, 20-22 Ekim 1999, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu, Yayın No: 007.
- Akın, S., 2008. Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Mali Yardımlar, Değişimler ve Türkiye'nin Uyum Çalışmaları, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.
- Akın, O., 2015. Kırsal Kalkınma Politikalarının AB Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi: Denizli İli Örneği, Doktora Tezi, Namık Kemal Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Tekirdağ.
- Altundağ, H., 2008. AB Kırsal Kalkınma Politikasında LEADER Yaklaşımının Yeri ve Türkiye'de Uygulamaya Yönelik Yapılan Çalışmalar, TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.

- Anonim, 2014. Avrupa Birliğinin Tarihçesi ve Diğer Bilgiler, 2014; [http:// www.abgs.gov.tr /index. php?p=3](http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=3).
- Bakırcı, M., 2007. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Kavramlar, Politikalar, Uygulama, Nobel yay., Ankara.
- Başbüyük, A., 2012. Coğrafi Açından Türkiye’de Kırsal Kalkınma Sorunu, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 12, 2012, 43-66.
- Bilici, İ., 2010. Türkiye’de Kırsal Kalkınmanın Gelişimi ve IPARD Süreci, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı, Tokat.
- Bozdağlıoğlu, U.Y., 2008. "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20, ss.45-65.
- BSTB, 2011. Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği Süreci, TC. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Programı Koordinasyon ve Uygulama Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Can, M., 2007. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye’nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Tokat.
- Can, M., ve Esengün, K., 2007. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye’nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Ziraat Fakültesi Dergisi, 24(2): 43-56.
- Cengiz, T., Çelem, H., 2005. Hızlı Kırsal Değerlendirme Yöntemi: Alpağut Köyü Örneği (Seben-Bolu), *Kafkas Üniversitesi, Artvin Orman Fakültesi Dergisi*, 6 (1-2): 161-170.
- Coşgun, U., 2009. ‘Ormancılıkta Katılımcı Kırsal Değerlendirme ve Kırsal Kalkınma ( Köprülü Kanyon Milli Parkı Örneği), 2. Ormancılıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi, 19-21 Şubat.
- Dağlıoğlu, E., 2008. ‘IPARD Programı Kapsamında Türkiye’ye Verilecek Desteklere İlişkin Ödeme Süreci ve Bu Sürecin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi’, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, 2008
- Dıraor, B. M., 2008. Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma (Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler), TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT: 2764, Ankara.
- Doğan, A., Öztürk, N., 2010. Yeni Kalkınma Kuramları, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı: 33.
- EARD (Effective Approaches to Rural Development), Chapter 4, s.179,180,  
[http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-studies/english/publications/reports/study/topical/spd/pdf/chapter4.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-studies/english/publications/reports/study/topical/spd/pdf/chapter4.pdf)
- Ellis, F. ve Biggs, S., 2001. Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s, Overseas Development Institute, *Development Policy Review*, 19(4), (2001), 437-448.
- Eraktan, G., 2006. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında Değişim Doğrultuları ve Türkiye İçin Önemi, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5(2): 47-67.
- Eraktan, G., Eraktan, S., 1985. ‘Devlet Tarafından Köye Götürülen Hizmetler’, Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Eren, T., 1992. Kırsal Kalkınma’da Bir Model: Köylere Hizmet Götürme Birliği Malkara Uygulaması, DPT Yayınları, Ankara.

- Giray, F. H., Akın, A. ve Gün, S., 2004. Kırsal Kalkınmada Yeni Perspektifler, Türkiye VI. Tarım Ekonomi Kongresi, Tokat.
- Gönel, F., 2010. '*Kalkınma Ekonomisi*', Efil Yayınevi, Ankara, 2010.
- Gülçubuk, B., ve Karabıyık, E., 2002. Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Politikası ve Yükümlülükleri, Türkiye 5. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 18-20 Eylül 2002, Erzurum.
- Gündoğan, N., 2001. *Genç İşsizliği*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1320, İ.İ.B.F. Yayınlan No: 173, Eskişehir, Eskişehir.
- IPARD Programı, 2007. Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013), TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara, 2007.
- IPARD Programı, 2012. Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013), 2007 Programının Modifikasyonu, TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara, 2012.
- KKPÖİAR (Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu), 2006. Dokuzuncu kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.
- Köprülü, O., 2006. TKV Gümüşhacıköy Kırsal Kalkınma Projesinin Çiftçiler Üzerindeki Etkilerinin Sürdürülebilirliğinin Saptanması, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Samsun, 2006.
- Köroğlu, S., 2002. "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar-Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", ATAUM, 7.Dönem Ortak Tarım Politikası Tezi, 2002, Ankara, s.12
- 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, 2004.
- Ökten, Ş., Çeken, H., 2008. GAP Projesi'nin Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Politikaları İçindeki Yeri ve Önemi, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 14(1): 13-22.
- Örnek, A., 2007. Kırsal Kalkınma El Kitabı, Heinrich BöllStiftung Derneği, İstanbul, 2007.
- Özer, D., 2003. Kırsal Kalkınmada Katılımcılık ve Katılımcı Yayımlar, *Harran Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 8(2): 17-27.
- Özkaya, T., Karaturhan, B., Boyacı, M., 1998. Kırsal Kalkınma da Çiftçi Katılımının Önemi Üzerine Bir Araştırma: Halilbeyli Köyü Örneği, Ege Üniversitesi Tarımsal Uygulama ve Araştırma Merkezi, Aralık.
- Özsan, M., 2011. 'Beypazarı Orman Köylerinde Kırsal Kalkınma Araştırmaları', Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Salkım, A., 2014. Türkiye'de Kırsal Kalkınma Uygulamaları Ve Sosyal Sermaye Bileşeni Çerçevesinde Manisa Salihli İlçesi Üzerine Yapılan Bir Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, 1963. "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", Ocak, 1963, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>>
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, 1968. "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", 1968, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>>
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, 1978. "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı", 1978, <<http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13739/plan4.pdf>>

- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, 1983. "Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", 1983, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>>
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006. DPT, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2006/02/UKKS.pdf>>
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2008. "Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu", Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara 2008.
- T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, "Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013)", Ankara, 2011, <[http://www.tarim.gov.tr/Belgeler/KutuMenu/Kirsal\\_Kalkinma\\_Planı.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Belgeler/KutuMenu/Kirsal_Kalkinma_Planı.pdf)>
- Tolunay, A., ve Akyol, A., 2006. "Kalkınma ve Kırsal Kalkınma Temel Kavramlar ve Tanımlar", *SDÜ Orman Fakültesi Dergisi*, (2006), s.118.
- Tunç, H., 2009. "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye Uygulaması", Yayımlanmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Mayıs 2009, Ankara.
- Ulucan, B., 2007. IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu, TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Uzunpınar, A., 2008. Katılım Öncesi AB Kırsal Kalkınma Politikası ve Türkiye'de Uygulanacak IPARD Programı Kapsamında Proje Hazırlama, Değerlendirme ve Seçim Süreci, TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Varçın, R., 2004. *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Yazgan, H., 2003. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu. AB Uzmanlık Tezi, TKB – DİATK, Ankara.
- Yıldız, F.F., 2006. AB Katılım Öncesi Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) Kapsamında Türk Tarımındaki Dönüşüm Süreci, *Türk Tarım Dergisi*, Ankara, 167: 20-28.
- <http://www.fao.org/docrep/t0060e/t0060e00.htm>
- <http://www.abgs.gov.tr>