



## AVRUPA BİRLİĞİ KIRSAL KALKINMA MALİ YARDIMI (IPARD): TÜRKİYE UYGULAMASI VE YENİ DÖNEM (2014-2020) DEĞİŞİKLİKLER\*

Ayhan KOÇ<sup>1</sup> F. Handan GİRAY<sup>2</sup>

### Öz

Avrupa Birliğine aday olan ülkelere kırsal kalkınma alanında Birlik tarafından yapılan mali yardımlara IPARD (Instrument for Pre-Accession Rural Development) adı verilmektedir. Söz konusu yardımlar aracılığı ile katılım öncesinde aday ülkede ilgili AB Müktesebatının benimsenmesi ve kırsal kalkınma politikaların uyumlaştırılması amaçlanmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'nin ilk dönem IPARD uygulamaları değerlendirilmekte ve gelecek dönem açılımlarına odaklanılmaktadır. Türkiye'nin ilk dönem IPARD uygulamalarının geçmişte benzer deneyimi yaşayan Polonya SAPARD ve Hırvatistan IPARD ile karşılaştırıldığında, özellikle yapısal sorunların baskın olduğu ve AB standartları açısından önem taşıyan daha az sayıda tarım ve gıda işletmelerinin desteklendiği görülmektedir. IPARD konusunda İlk dönem daha çok önemli tecrübelerim kazanıldığı bir dönem olmuştur. Yeni dönemde getirilen değişikliklerin ve uygulamaya girecek yeni tedbirlerin IPARD fonlarının etkili ve verimli kullanılmasına olanak sağlayacağı ve Türkiye'nin AB kırsal kalkınma politikasına uyumunda ivme kazandıracığı düşünülmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Avrupa Birliği, IPA, IPARD, Kırsal Kalkınma

## EUROPEAN UNION INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION RURAL DEVELOPMENT (IPARD): IMPLEMENTATION IN TURKEY AND NEW PERIOD-AMENDMENTS (2014-2020)

### Abstract

IPARD (Instrument for Pre-Accession Rural Development) implies financial assistance to candidate countries in Rural Development by European Union. With the help of assistants in question it is aimed to being adopted of EU acquis and facilitating to harmonise Rural Development policies by candidate country before the participation. This study evaluates initial IPARD implementations in Turkey and centers upon opening up in the following period. By comparison with Poland SAPARD and Croatia IPARD it observes that implementations in Turkey include especially constructional issues, and less agricultural and food premises which have importance in respect to EU standards are supported. The first period concerning IPARD is such a period that significant experiences have been gained comparatively. It is thought that amendments in new period and circumspection putting into practice will provide the use of IPARD funds efficiently and to accelerate the harmonisation of Turkey to EU Rural Development.

**Keywords:** European Union, IPA, IPARD, Rural Development

## 1.GİRİŞ

Türkiye'nin 1959 yılına dayanan Avrupa Birliği ilişkileri, 2004 yılında müzakerelere başlama kararının verilmesi ile ivme kazanmış ve 2005 yılında başlayan tam üyelik müzakereleri Türkiye-AB ilişkilerine farklı bir boyut getirmiştir. Türkiye-AB arasında katılım müzakereleri 35 başlık altında yürütülmektedir ve yürütülen müzakere başlıklarından birisini de "Tarım ve Kırsal Kalkınma" oluşturmaktadır (Karluç, 2013: 461). Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi, Türkiye'de kırsal kalkınma politikalarının yeniden şekillenme sürecini başlatmıştır. İlk kez Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "kırsal kalkınma" başlığı adı altında sürdürülebilir kalkınma ilkesi ortaya konulmuş (DPT,2000:71) ve 2001-2023

\* Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından desteklenen 4054-D1-14 numaralı "Türkiye'de Kırsal Kalkınma Finansmanının Yeni Boyutu: IPARD" başlıklı Doktora Tez Projesinden türetilmiştir.

<sup>1</sup> Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Avrupa Birliği Çalışmaları, [ayhankoc@tarim.gov.tr](mailto:ayhankoc@tarim.gov.tr)

<sup>2</sup> Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, [handangiray@sdu.edu.tr](mailto:handangiray@sdu.edu.tr)



dönemini kapsayan Uzun Vadeli Gelişme Strateji ile tespit edilen kırsal kalkınma politikasının 2007-2013 genel çerçevesi Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji ile belirlenmiştir.

Ulusal ve uluslararası kaynaklardan finanse edilecek program ve projelerin uygulanmasına perspektif sağlamak, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin amaçları arasında yer almış, AB ile ekonomik ve sosyal yakınsamanın ve müktesebat uyumunun söz konusu amaca ulaşmadaki önemi vurgulanmıştır (DPT, 2006:4). Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilen 2014-2020 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde de, AB uyum süreci gerekliliklerine dikkat çekilmiş ve bir önceki stratejide olduğu gibi kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak amaçlanmıştır (RG, 2015:7).

Avrupa Birliği, adaylık statüsü tanıdığı ülkelere Topluluk müktesebatının benimsenmesi ve üyeliğe hazırlamak amacı ile çeşitli şekillerde mali yardımlarda bulunmaktadır. 2000-2006 yıllarında adaylık sürecinde olan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine tarım ve kırsal kalkınma için özel katılım programı (SAPARD: Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) uygulamış ve program aracılığı ile Birliğe aday 11 ülkeye<sup>3</sup> toplam 2,686 milyar Avro karşılıksız yardımında bulunulmuştur (European Commission, 2013: 32). Söz konusu yardımdan en fazla tarımsal nüfus ve işletme sayısı bakımından Türkiye'ye benzerlik gösteren Romanya (1,030 milyar Avro) ve Polonya (708 milyon Avro) yararlanmıştır.

Geçmiş dönemlerde farklı programlar ve projeler aracılığı ile birbirinden bağımsız olarak yapılan mali yardımlar 2007-2013 döneminde tek çatı altında toplanmıştır. Aday ve potansiyel aday ülkelere yedi yıllık bir süre için yapılacak olan yardımlar IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) kapsamında tasarlanmış ve 1085/2006 sayılı AB Konsey Tüzüğü ile uygulamaya konulmuştur (OJL, 2006: 82-93). IPA beş bileşenli bir mali yardım aracı olup, beşinci bileşeni kırsal kalkınma (IPARD: Instrument for Pre-Accession Rural Development) alanında yapılacak destekleri içermektedir.

Avrupa Komisyonu'nun SAPARD Programına yönelik değerlendirme raporunda; SAPARD Programının AB üyeliği için aday ülke tarım sektörünün hazırlanmasında başarılı olduğu ve AB standartların aday ülkede uygulanmasına öncülük ettiği belirtilmiştir (European Commission, 2010: 11-15). AB kaynaklarından aktarılan ve hibe olma özelliği taşıyan IPARD fonların, SAPARD Programı'nda olduğu gibi aday ülkelerin tarım ve kırsal kalkınmasına olumlu katkı sağlaması beklenmektedir.

## 2. IPARD (Instrument for Pre-Accession Rural Development)

Aday ve potansiyel aday ülkelere yapılacak mali yardımlarda etkinliği artırmak, yardımlar arası eş güdüm ve koordinasyonu sağlamak için 1085/2006 sayılı IPA Konsey Tüzüğü ile yardımlar tek çatı altında toplamış ve aşağıda belirtilen bileşenlere uygun olarak programlanmıştır (OJL, 2006: 85). Beşinci bileşen (IPARD), kırsal kalkınmaya yönelik yapılacak yardımları kapsamaktadır.

- 1) Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
- 2) Sınır Ötesi İşbirliği
- 3) Bölgesel Kalkınma
- 4) İnsan Kaynaklarının Gelişimi
- 5) Kırsal Kalkınma

Aday ve potansiyel aday ülkelere tahsis edilen fonların kullanabilmesi için söz konusu ülkelerde yönetime ilişkin yapıların kurulması, aktörlerin belirlenmesi ve koşulların yerine

<sup>3</sup> Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya, Hırvatistan



getirilmesi gerekmektedir. Fonlardan yararlanma şartları ayrıntılı biçimde 1085/2006 sayılı IPA Konsey Tüzüğü ve 781/2007 sayılı IPA Komisyon Tüzüğündey almıştır (OJL, 2007: 1-66). Kırsal kalkınma bileşenine tahsis edilen fonlar diğer bileşenlerden farklı olarak sadece Aday ülkelerin kullanımına açık olup, potansiyel aday ülkeler bu bileşendeki yardımlardan yararlanmamaktadırlar. Ayrıca, bu bileşende fonların yönetiminde “merkezi olmayan yönetim sistemi” benimsenmiş ve sorumluluk tamamen yararlanıcı ülkeye bırakılmıştır.

### 2.1. IPARD Uygulama Mekanizması

1085/2006 sayılı IPA Konsey Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü'nde; Aday ülkelere yönelik yapılacak yardımın, Topluluk müktesebatının kabul edilmesine, uygulanmasına ve katılım ölçütlerinin uyulmasına odaklanması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, katılım sonrasında tahsis edilecek olan Uyum Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Kırsal Kalkınma Fonu'nun programlanması, yönetilmesi ve uygulanmasına aday ülkenin hazırlanması hedeflenmektedir (OJL, 2007: 3). Yardımın yararlanıcı ülkeye aktarılması ve belirlenen ilkeler çerçevesinde kullanılması için IPARD uygulama mekanizmasının kurulması zorunlu hale gelmektedir. Uygulama mekanizmasının kurulması ve çalışmaya başlaması ile birlikte fon akışı mümkün olmaktadır. Yararlanıcı ülkelerde IPARD uygulama mekanizması, aşağıda özetlenen sistematik aşamalarının tamamlanması ile işlevsellik kazanmaktadır (OJL 2007, 5-13).

- ✓ Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesinin Hazırlanması ve Kabulü
- ✓ IPARD Programı'nın Hazırlanması ve Onaylanması
- ✓ Çerçeve ve Sektörel Anlaşmaların İmzalanması
- ✓ Finansman Anlaşmasının İmzalanması
- ✓ Birimlerin, Otoritelerin Atanması ve Akredite Edilmesi
- ✓ AB Komisyonu Yönetim Yetkisinin Yararlanıcı Ülkeye Devredilmesi

Yönetim yetkilerinin yararlanıcı ülkeye verilmesinden sonra, yönetim ve kontrol sistemlerinin ve akreditasyon kriterlerinin devamlılığı gibi konularda AB Komisyonu tarafından izleme yapılmaktadır. Yapılan izlemede sistemin işleyişi veya akreditasyon ölçütlerinin sürdürülebilirliği konularında olumsuz bir gelişmenin varlığının tespit edilmesi halinde AB tarafından verilen yönetim yetkisinin geri çekilmesi, askıya alınması ve yararlanıcı ülkeye yapılan fon transferinin kesilmesi söz konusu olmaktadır.

### 2.2. IPARD Öncelikleri ve Tedbirler (2007-2013)

IPARD bileşeni kapsamında aday ülkelere yapılacak yardımların amacına ulaşmasını sağlamak için, 2007-2013 dönemde üç öncelik eksenini ve bu eksenler altında sekiz tedbir ve tüm eksenleri kapsayan teknik yardım tedbiri olmak üzere toplam dokuz tedbir belirlenmiştir (OJL, 2007: 57). Eksenlerde belirtilen hedeflere aşağıda açıklanan tedbirler aracılığı ile erişilmesi kurgulanmıştır.

Eksen 1: Pazar etkinliğinin geliştirilmesi, Topluluk standartlarının uygulanması  
Tedbir 1: Tarım işletmelerinin yeniden yapılandırılması ve Topluluk standartlarına ulaştırmaya yönelik yatırımlar.

Tedbir 2: Üretici gruplarının kurulmasına destek

Tedbir 3: Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının yeniden yapılandırılması ve Topluluk standartlarına çıkarılmasına yönelik yatırımlar.



Eksen 2: Tarım, çevre tedbirlerinin ve kırsal kalkınma stratejilerinin uygulanması için hazırlık faaliyetleri.

Tedbir 1: Çevre ve kırsal alanı geliştirmek için faaliyetler.

Tedbir 2: Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması

Eksen 3: Kırsal bölge ekonomisinin geliştirilmesi.

Tedbir 1: Kırsal altyapının geliştirilmesi ve kalkındırılması.

Tedbir 2: Kırsal ekonomik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi.

Tedbir 3: Eğitimin geliştirilmesi

Teknik Yardım Tedbiri: IPARD Programı'nın uygulanması için gerekli olan hazırlık, izleme, değerlendirme, bilgi ve kontrol faaliyetleri, ziyaret, seminer ve tanıtım kampanyalarına yönelik yardımlar bu tedbir ile yapılmaktadır.

### 2.3. Topluluk Katkısı

Avrupa Birliği tarafından aday ülkelere aktarılan IPARD hibe ödemeleri yukarıda belirtilen tedbirlerde sunulan projelere yapılmakta ve yararlanıcı ülke eş finansmanını gerektirmektedir. Proje temelinde yapılan mali desteklerde proje uygun harcama<sup>4</sup> tutarı dikkate alınmaktadır. Yararlanıcı ülkede desteklenmesine karar verilen projelerin faydalanıcı katkısı dışında kalan miktarına kamu katkısı adı verilmekte ve kamu katkısı IPARD fonu + Ulusal bütçe hazinesinden yapılacak destek toplamından oluşmaktadır. Kamu katkısı, proje uygun harcama miktarına dayanılarak hesaplanmakta ve ilkesel olarak uygun harcamalar toplamının % 50'lik tavanını aşmamaktadır. Bu oran, genç çiftçiler tarafından yapılan tarımsal işletmelere yatırımda % 55, dağlık alanlarda yapılacak yatırımlarda % 60, genç çiftçiler tarafından dağlık alanlarda yapılacak tarımsal işletmelere yatırım faaliyetlerinde % 65 olarak tespit edilmiştir. Kamu katkısı destek oranı, istikrarlı net gelir getirmeyen alanlarda alt yapı yatırımları ve teknik destek için %100 olarak belirlenmiştir.

Projelere yapılan kamu katkısı içerisindeki Avrupa Birliği'nin payı, Topluluk katkısı olarak ifade edilmektedir. Topluluk katkısı genel olarak kamu katkısının % 75'lik tavanını ile sınırlandırılmıştır. Bir başka ifade ile her hangi bir projeye verilen kamu katkısı tutarının %75'i AB, %25 ise yararlanıcı ülke ulusal bütçesinden karşılanmaktadır. Bu tavan, öncelik eksen 2 tedbirlerinde % 80, teknik destek tedbirinde % 100 ve Komisyon tarafından doğal afet gerçekleştiğine karar verilen bölgelerde yürütülen yatırım projelerinde % 85 olarak derecelendirilmiştir (OJL, 2007: 58). Eksenlere göre uygunluk ve yardım için özel şartlar bulunmaktadır. Yatırım projeleri, uygulama birimi tarafından yapılan nihai ödemeden itibaren beş yıl içinde ciddi bir değişikliğe uğramamaları koşulu ile Topluluk finansmanı için uygun kabul edilmektedir (OJL, 2007: 57). IPARD kapsamında desteklerden yararlanarak yatırım gerçekleştirmiş işletmelerin beş yıl boyunca faaliyette kalma yükümlüğü bulunmaktadır.

### 2.4. Aday Ünelere Ayrılan IPARD Fonları ve Kullanım Durumu (2007-2013)

Aday ülkelere 2007-2013 dönemi için toplam 1.123,14 milyar Avro kaynak ayrılması öngörülmüş ve ayrılan miktarın 31.12.2013 tarihine kadar 994,17 milyonluk kısmının verilmesi taahhüt edilmiştir. Söz konusu tarih itibarıyla taahhüt edilen yardım tutarın yaklaşık %18'ne isabet eden kısmı ödenmiştir. Bu bağlamda en fazla ödeme oranının Hırvatistan, en az ödeme oranının ise Makedonya'da olduğu görülmektedir (Tablo 1).

<sup>4</sup> Topluluk Mali Tüzüğünde belirtilen, proje başvuru çağrı rehberlerinde ayrıntılı biçimde yer alan ve desteklenmesi uygun görülen harcamalardır.

**Tablo 1. Aday Ükelere Tahsis Edilen IPARD Fonları ve Ödeme Durumu (31.12.2013 )**

Ülkeler	Ayrılan Miktar (Milyon Avro)	Taahhüt Edilen (Milyon Avro)	Ödenen Miktar (Milyon Avro)	Taahhüt (%)	Ödeme (%)
Hırvatistan	182,92	144,28	33,33	79	23
Makedonya	85,65	60,26	2,44	70	4
Türkiye	854,57	789,63	147,03	92	19
Toplamı	1.123,14	994,17	182,80	89	18

Kaynak: European Commission, 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility), Brussels 2014a, s.19.

### 3. TÜRKİYE’DE IPARD UYGULAMALARI

Türkiye, 2007-2013 dönemine ait IPARD fonlarından faydalanmak için önceki bölümde değinilen uygulama mekanizmasını kurmuş ve desteklenecek sektörlerin, kapsamın ve şartlarının ayrıntılı bir biçimde yer aldığı IPARD Programı ilgili paydaşların katılımı ile hazırlanmıştır. Mülga Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği içinde hazırlanan IPARD Programı, 25 Şubat 2008 tarihinde AB Komisyonu tarafından onaylanmıştır (<https://ipard.tarim.gov.tr/haber.aspx?id=123>, 20.05.2015). Daha sonralarda uygulamadan elde edilen deneyim ve ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda IPARD Programı’nda birden çok değişikliğe gidilmiştir.

#### 3.1. IPARD Programı’nın Amaçları ve Seçilen Tedbirler

Türkiye IPARD Programı’nın amaçları, 1085/2006 sayılı IPA Konsey ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzükleri, 9’ncü Kalkınma Planı (2007-2013), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ve Tarım Strateji ile uyumlu olarak Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi (MIPD) çerçevesinde belirlenmiştir.

Çok Yıllık Gösterge Planlama Belgesi’nde kırsal kalkınma yardımının, Türk tarım ve gıda sektörünü AB gerekliliklerine uygun olarak hazırlamak ve katılım sonrasında AB kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yardımcı olmak üzere uzun vadeli iki amacının olduğunu göz önünde bulundurulmuştur. Başlıca politika hedeflerinin;

- Yatırımlar vasıtası ile işleme dâhil tarım sektörünün modernizasyonuna katkı sağlamak ve AB Müktesebatına ilişkin gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, çevre ve diğer standartlarının gelişiminin teşvik etmek,
- Kırsal bölgelerin sürdürülebilir kalkınmasına yardımda bulunmak olduğubelirlenmiş ve desteğin aşağıdaki üç önceliği hedef alacağı vurgulanmıştır (European Commission, 2007: 43-44).

Öncelik Eksen I: Bu eksen altında müdahalelerin tarım sektörünün sürdürülebilir adaptasyonuna ve gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı gibi ortak tarım politikası ve ilgili politika alanlarına ilişkin Topluluk standartlarının uygulanmasına katkı sağlaması,

Öncelik Eksen II: Bu öncelik eksen I altında müdahalelerin, tarım-çevre tedbirleri ve LEADER uygulamasına yönelik hazırlık faaliyetlerini içermesi,

Öncelik Eksen III: Eksen altındaki müdahalelerin, kırsal ekonominin gelişmesini destekler iken kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına yardımcı olması.

Türkiye’nin öncelik eksen I kapsamında, IPARD Programı ile tarım, gıda, işleme ve pazarlama sektörlerinin modernizasyonuna odaklanması gerektiği ifade edilmektedir. IPARD desteğinin Topluluk Müktesebatı göz önünde bulundurularak özellikle süt ve et sektörlerinde, daha az öncelikli olarak balıkçılık sektöründeki yapısal eksikliklerin giderilmesine yönelik



kullanılmasının önemi işaret edilmekte ve bütçenin en az %50'sinin bu eksene tahsis edileceği belirtilmektedir (European Commission, 2007: 48).

Öncelik eksenini 3'de, kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına yoğunlaşmak amacı ile kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesinin hedeflenmesi gerektiği, nüfusun azalma eğiliminin dengelenmesine açısından özellikle kırsal bölgelerde alternatif istihdam olanaklarının oluşturulmasına vurgu yapılmakta ve bütçenin en %20'sinin bu eksene ayrılacağına dikkat çekilmektedir (European Commission, 2007: 48).

Yukarıda ifade edilen Türkiye IPARD Programı'nın amaçlarına ulaşmak için 718/2007 sayılı IPA Uygulamasına İlişkin Komisyon Tüzüğü'nde yer alan 9 tedbir içerisinde 7 tedbir seçilmiş ve bu tedbirler altında 15 alt tedbir belirlenmiştir.

IPARD Programı'nın uygulanacağı 42 il içinden 20 il'de akreditasyon sürecinin tamamlanması ve Avrupa Komisyonu'nun ilk yetki devri kararından sonra, (birinci uygulama dönemi) 5 tedbir belirlenmiş ve bu tedbirlerde proje seçimine gidilmesi öngörülmüştür (TKB, 2006: 171). Komisyon'un ikinci yetki devrinin ardından ilk uygulama döneminde tespit edilen tedbirlere 2 tedbirdahailave edilerek program boyunca (2007-2013) 42 il' de 7 tedbir aracılığı ile IPARD Programı'nın amaçlarına ulaşılması hedeflenmiştir. Programın ilk uygulama döneminde, illerin tedbirdeki potansiyeli ve ihtiyaç durumları gözetilerek her il için farklı tedbir altında proje seçimlerinin yapılması tasarlanmış ve gerçekleştirilmiştir.

Birinci uygulama dönemi sonlarında IPARD Programı'nda yapılan değişiklik sonucunda bütün tedbirlerin (7 tedbir) IPARD için seçilen tüm illerde uygulanmasına geçilmiştir.

**Tablo 2. Türkiye IPARD Programı'nda Yer Alan Tedbir ve Alt Tedbirler (2007-2013)**

Eksen	Tedbir	Alt Tedbir
Eksen 1	101. Tarımsal İşletmelerin Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılması	101.1. Süt üreten tarımsal işletmeler
		101.2. Et üreten tarımsal işletmeler
	102. Üretici Gruplarının Kurulması	
Eksen 2 *	103. Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasının Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılması	103.1. Süt ve süt ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
		103.2. Et ve et ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
		103.3. Meyve ve sebzelerin işlenmesi ve pazarlanması
		103.4. Su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması
Eksen 3	201. Çevre ve Kırsal Peyzaja Yönelik Faaliyetlerin Uygulanmasına Hazırlık	1. Erozyon kontrolü
		202. Yerel Kırsal Kalkınma Stratejilerinin Hazırlanması ve Uygulanması
Eksen 3	302. Kırsal Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi	302.1. Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi
		302.2. Yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi

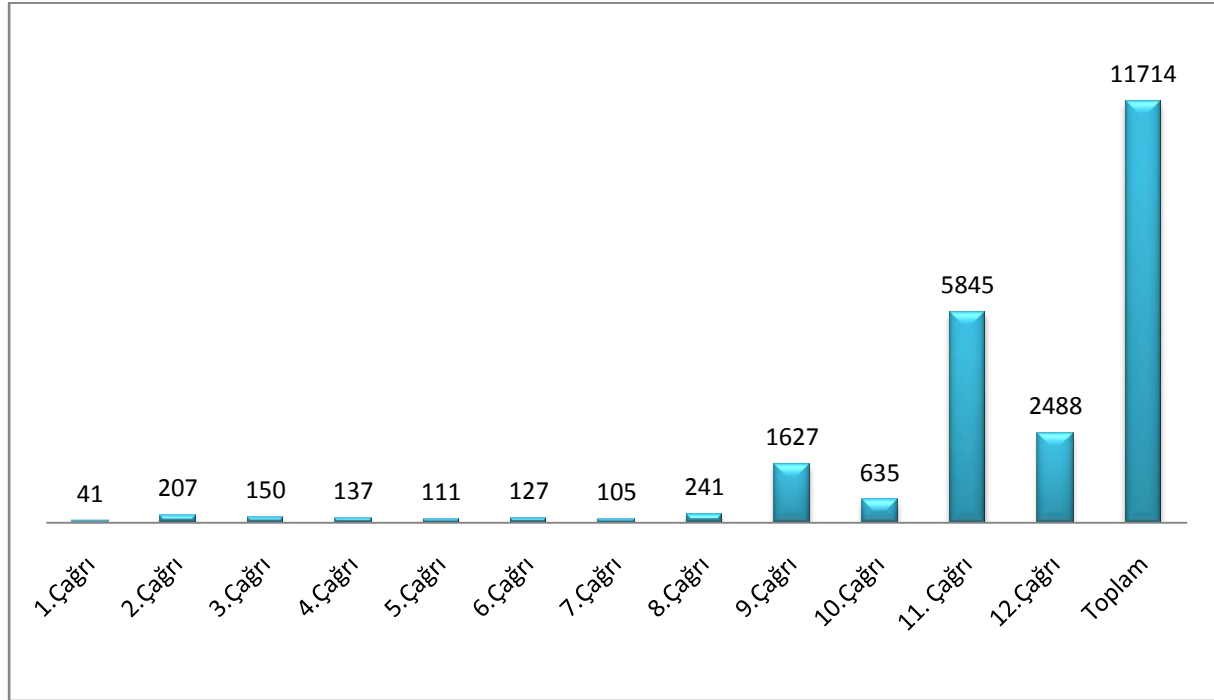




Türkiye’de, IPARD fonlarının kullanımına yönelik akreditasyon sürecinin tamamlanması ve AB Komisyonu’nun Türkiye’ye yetki devrini gerçekleştirmesinden sonra 1 Temmuz 2011 tarihinde ilk proje başvuru çağrı ilanına çıkmıştır (<https://www.tkd.gov.tr/BasvuruArsiv.aspx>, 24.05.2015). İlk başvuru çağrı ilanı, birinci uygulama dönemi illeri (20 il) içinde 17 ili kapsamış, daha sonra ikinci uygulama illerinin (22 il) dâhil edilmesiyle toplam 42 il için proje başvuru çağrı ilanları yapılmıştır. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu tarafından 1 Temmuz 2011 tarihinden 1 Haziran 2015 tarihine kadar 14 başvuru çağrı ilanı yapılmış ve 12 çağrı için uygun görülen ve desteklenmesine karar verilen projeler belirlenerek başvuru sahipleri ile sözleşme imzalanmıştır.

### 3.3. Çağrı Dönemlerinde Yapılan Proje Başvuruları

Toplam 12 başvuru çağrı dönemi boyunca (01.08.2011 – 21.03.2014) IPARD desteğinden yararlanmak üzere yapılan başvurular ve başvuruların çağrı dönemlerine dağılımı aşağıda verilmiştir.



Şekil 2. Alınan Başvuruların Çağrı Dönemlerine Dağılımı (Adet)

Kaynak: T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, IPARD 12. İzleme Komitesi Belgeleri, Ankara, 2015a. <https://ipard.tarim.gov.tr/iksunu.aspx> (26.05.2015)

İlk çağrı döneminde 41 adet olan proje başvurusu takip eden dönemlerde artmış, dokuzuncu çağrı döneminde ikinci uygulama illerinin proje kabullerine başlaması ve IPARD Programı’nda proje başvurularını kolaylaştırıcı yönde yapılan değişikliklerin etkisi ile proje başvurularında ciddi yükselişler görülmüştür. 101 ve 302 tedbirlerinde sunulan projelerde Traktörün uygun harcama kabul edilerek desteklenmesi ile birlikte 11. Çağrı döneminde 5.845 proje ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Traktör için ayrılan bütçenin üst sınıra ulaşması nedeniyle 12. Çağrı döneminde traktör uygun harcama olmaktan çıkarılmış ve buna

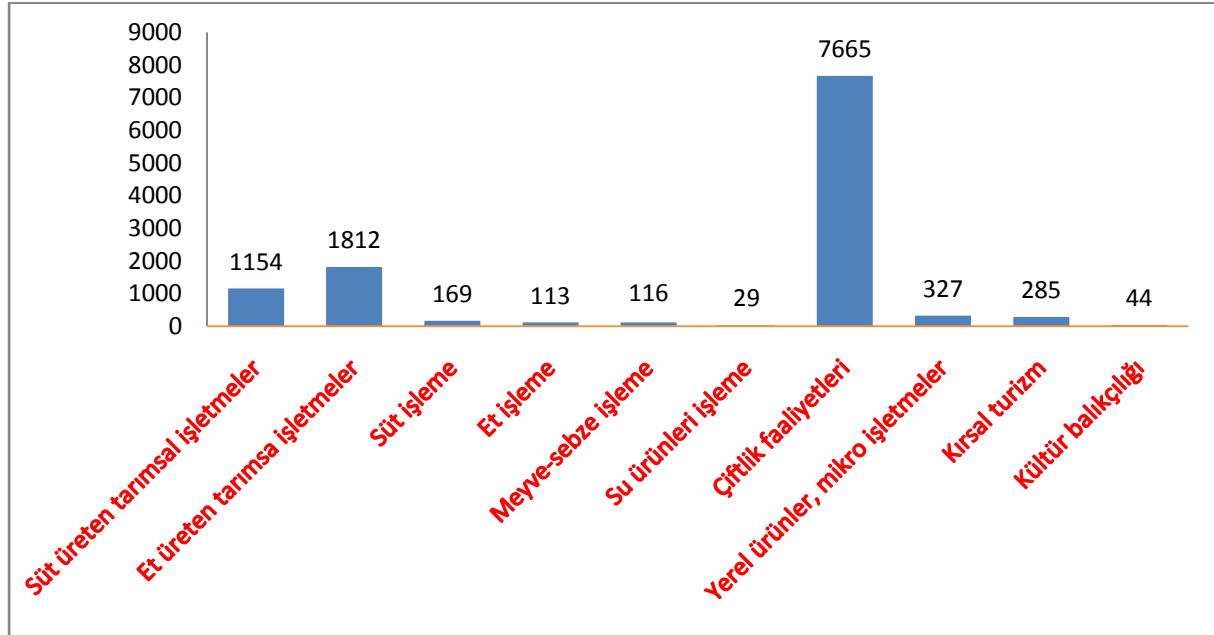




bağlı olarak 12. Dönemde proje başvuru sayısında azalma olmuştur. Tüm tedbirlerde, 12 çağrı dönemi boyunca 42 ilde toplam 11.714 proje başvurusu yapılmıştır.

En fazla proje alan illerin başında Samsun (812 proje), Ankara (681 proje), Sivas (650 proje) gelirken, en az proje kabulleri Muş (50 proje), Ağrı (56 proje), Van (64 proje) illerinde gerçekleşmiştir (<https://ipard.tarim.gov.tr/iksunu.aspx>, 27.05.2015).

12 çağrı dönemi toplamında en fazla proje (7.665 adet) 302 Kırsal Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi Tedbirinde yer alan, “çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi alt tedbirinde (302,1)” alınmıştır. Toplam proje başvurularının %65,4’ü bu alt tedbire yapılmıştır. En fazla projenin bu alt tedbirde yapılmasının nedeni traktörün uygun harcama olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. En az proje başvurusu ise su ürünleri işleme ve kültür balıkçılığı alt sektörlerinde olmuştur. Bu sektörlerde proje başvurusunun az olmasında, çevre izin belgeleri temininde yaşanan güçlükler, işletme kurulum kapasitelerindeki sınırlamalar ve işletmenin mülkiyet durumları ile ilgili belirsizliklerin etkili olduğu düşünülmektedir.



**Şekil 3. Proje Başvurularının Alt Tedbirlere-Sektörlere Dağılımı (Adet)**

Kaynak: T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı IPARD 12. İzleme Komitesi Belgeleri, Ankara, 2015a. <https://ipard.tarim.gov.tr/iksunu.aspx> (30.04.2015)

### 3.4. İmzalanan Sözleşmeler

Yapılan 11714 proje başvurusu Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu tarafından değerlendirmeye tabi tutulmuş ve uygun görülen 8057 proje ile sözleşme imzalanarak desteklenmesine karar verilmiştir. Birinci çağrı döneminde alınan başvuruların sözleşmeye dönüşme oranı çok düşük iken (%9,8) sonraki dönemlerde yapılan IPARD Programı değişikliği, prosedürlerdeki iyileştirmeler ve tanıtım ataklarının etkisi ile sözleşmeye bağlanma oranlarında artış kaydedilmiştir. Yapılan toplam proje başvurularının %68,8 ile sözleşme imzalanmıştır.



**Tablo 3. Yapılan Proje Başvurularının Sözleşmeye Dönüşme Oranı (%)**

Çağrı Dönemi	Alınan Başvuru (Adet)	Yapılan Sözleşme (Adet)	İmzalan Sözleşmenin Başvuruya Oranı (%)
1.Çağrı	41	4	9,8
2.Çağrı	207	58	28,0
3.Çağrı	150	92	61,3
4.Çağrı	137	52	38,0
5.Çağrı	111	46	41,4
6.Çağrı	127	44	34,6
7.Çağrı	105	43	41,0
8.Çağrı	241	111	46,1
9.Çağrı	1627	981	60,3
10.Çağrı	635	417	65,7
11.Çağrı	5845	4530	77,5
12.Çağrı	2488	1679	67,5
Toplam	11714	8057	68,8

Kaynak: TKDK Verilerinden Yararlanılarak Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.  
<https://www.tkd.gov.tr/ImzalananSozlesmeler.aspx> (02.06.2015)

Desteklenmek üzere sözleşme imzalanan 8057 adet projenin, %24,7'si süt ve et üreten tarımsal işletmelere yatırım alt tedbirlerine, %2,73'ü süt, et, meyve-sebze, su ürünleri işleme sektörlerine, %72,6'sı ise çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi, yerel ürünler-mikro işletmeler, kırsal turizm ve kültür balıkçılığına yönelik yatırımlara ait başvuruları içermektedir.

**Tablo 4. İmzalanan Sözleşmelerin Tedbirlere Dağılımı (Adet)**

Çağrı Dönemi	Tedbirler		
	101	103	302
1.Çağrı	2	1	1
2.Çağrı	46	4	8
3.Çağrı	73	7	12
4.Çağrı	41	1	10
5.Çağrı	28	7	11
6.Çağrı	31	4	9
7.Çağrı	35	2	6
8.Çağrı	59	9	43
9.Çağrı	226	33	722
10.Çağrı	71	9	337
11.Çağrı	443	73	4014
12.Çağrı	930	70	679
Toplam	1985	220	5852

Kaynak: TKDK Verilerinden Yararlanılarak Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.  
<https://www.tkd.gov.tr/ImzalananSozlesmeler.aspx> (03.06.2015)



### 3.5. Fesih Edilen Sözleşmeler

Yararlanıcılar ile desteklenmek üzere imzalanan sözleşmelerin bir kısmı çeşitli nedenlerle iptal edilmiş ve bu projelerde amaçlanan yatırımlar gerçekleştirilememiştir. Tüm tedbirlerde imzalanan toplam 8.057 adet sözleşmenin 259 âdeti fesih edilmiştir. En fazla fesih 125 adet ile 101 tedbirinde olmuştur. 103 tedbirinde imzalanan sözleşmelerin yaklaşık %9,1 uygulama dışında kalmıştır. Fesih edilen sözleşmelerin toplam imzalanan sözleşmeye oranının %3,2 olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 5. Fesih Edilen Sözleşmelerin Tedbirlere Dağılımı (Adet)**

Tedbir	Sözleşme Sayısı (Adet)	İmzalanan Sözleşmeye Oranı (%)
101	125	6,3
103	20	9,1
302	114	1,9
Toplam	259	3,2

Kaynak: TKDK Verilerinden Yararlanılarak Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

[https://www.tkdk.gov.tr/Duyurular/Dosyalar/FesihEdilenSozlesmeler.pdf\(04.06.2015\)](https://www.tkdk.gov.tr/Duyurular/Dosyalar/FesihEdilenSozlesmeler.pdf(04.06.2015))

### 3.6. IPARD Fonları ve Yapılan Ödemeler

IPARD2007-2013 dönemi içeren toplam 7 yıl boyunca tedbirler bazında verilmesi taahhüt edilen fonlar ve 31 Ağustos 2014 tarihine kadar proje başvuru sahiplerine yapılan ödemeler Tablo 6’da verilmiştir.

**Tablo 6. IPARD Fonlarından Taahhüt Edilen ve Ödenen Miktar (31.08.2014)**

Tedbir	Taahhüt Edilen Miktar (Avro)		Ödenen Miktar (Avro)		Ödeme Oranı
	Kamu Katkısı	AB Katkısı	Kamu Katkısı	AB Katkısı	
101	565.661,72	424.246,28	140.773,84	105.580,38	24,89
103	245.397,92	184.048,44	35.407,73	26.555,80	14,43
302	228.542,48	171.406,86	57.508,86	43.131,65	25,16
Toplam	1.039.602,12	779.701,58	233.690,43	175.267,83	22,48

Kaynak: T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı IPARD 12. İzleme Komitesi Belgeleri, Ankara, 2015a. <https://ipard.tarim.gov.tr/iksunu.aspx> (05.06.2015)

Projelere, 2007-2013 dönemi için 3 tedbir ve bu tedbirler altında yer alan 10 alt tedbirde toplam 1.039.602 Avro kamu katkısı sağlanması taahhüt edilmiştir. Taahhüt edilen bu miktarın %75’i (779.701 milyon Avro) Avrupa Birliği IPARD fonlarından karşılanacağı yapılan anlaşmalar ile kararlaştırılmıştır. 12 çağrı dönemi boyunca desteklenerek 31 Ağustos 2014 tarihine kadar hibe ödemesi yapılan üç tedbir toplamında kamu katkısı tutarı 233.690 milyon Avro tutarında olup, bu tutarın 175.267 milyon Avro’su AB, IPARD fonlarından karşılanmıştır. Söz konusu tarihe kadar gerçekleştirilen ödemeler, taahhüt edilen tutarın %22,48’ne isabet etmektedir. Bu tarihe kadar en düşük ödeme oranının (%14,43) 103 tedbirinde gerçekleştiği görülmektedir.

Kural olarak ödemeler yatırım tamamlandıktan ve gerekli kontroller gerçekleştirildikten sonra yapılmaktadır. Desteklenmek üzere sözleşme imzalanan başvurulara ait yatırımlar devam etmektedir. Sözleşme imzalanan yatırımların tamamlanması ile birlikte ödeme oranlarında da önümüzdeki süreç içerisinde artışlar kaydedileceği düşünülmektedir.



Türkiye, 2013 yılı sonunda toplam 2442 adet proje için fiilen 133,7 milyon Avro AB katkısından yararlanmış, 2007-2008-2009 yılları için planlanan birikmiş 159,2 milyon Avro tutarındaki AB IPARD fonlarının çok önemli bir miktarı kullanamamıştır (Sayıştay, 2014:27). AB Mali Tüzüğüne göre ülkelere ayrılan bütçenin kullanımında N+3 kuralı bulunmakta ve ilgili yıla ait bütçeden 3 yıl gecikme ile yararlanılabilmektedir. Örneğin, 2012 yılı için ayrılan miktar 2015 yılı sonuna kadar kullanılmakta, bu sürede kullanılmayan ödenekler geri alınmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'ye tahsis edilen 2012-2013 yıllarına özgü ödeneklerin 2015 ve 2016 yılı sonlarına kadar kullanılma imkânı söz konusu olduğundan, IPARD kapsamında projelere yapılacak ödeme miktarlarında ve desteklenecek proje sayılarında artış olması beklenmektedir.

### 3.7. Türkiye IPARD Uygulamalarının Polonya SAPARD ve Hırvatistan IPARD İle Karşılaştırılması

Avrupa Birliği, 2000-2006 yıllarını kapsayan dönemde aday olan ve katılım müzakereleri yürüten Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri için IPARD ile aynı amaçları taşıyan ve uygulama mekanizması çok yakın olan SAPARD özel katılım programı uygulamıştır. SAPARD Programı çerçevesinde mali yardımdan en fazla Romanya ve Polonya yararlanmıştır. Tarım işletmelerinin yapısı ve sektörün büyüklüğü dikkate alınarak benzemezlik matrisine dayalı bir araştırmada, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri içinde Türkiye'nin tarımsal yapısının en yakın olduğu ülkenin Polonya olduğu bildirilmektedir (Uçak, 2009:57). Bu nedenle Polonya SAPARD ile Türkiye IPARD karşılaştırılmış ve elde edilen sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

Polonya, 1999 yılı sabit fiyatlarla program süresince 708 milyon Avro hibe yardımından yararlanmıştır (European Commission, 2013:32). Türkiye'ye IPARD kapsamında 854,5 milyon Avro bütçe ayrılmış, ancak 2007-2008-2009 yılları için ayrılan miktarlarda yaşanan fon kaybı nedeniyle Polonya'ya yakın bir tutarda hibeden yararlanacağı düşünülmektedir.

Polonya'da SAPARD fonlarından 22.775 proje desteklenmiştir. En fazla destek alan projelerin, tarımsal işletmelere yatırım (12.927), tarım ve balıkçılık ürünlerinde işleme ve pazarlamanın iyileştirilmesi (1.268), alternatif gelir sağlayan ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi (4.071) ve kırsal alt yapının geliştirilmesi, iyileştirilmesine (4.483) yönelik olduğu görülmektedir (European Commission, 2010: 72). Toplam desteklenen projelerin %62,3'nü, Topluluk standartlarının uyumlaştırılmasında anahtar rol oynayan tarımsal işletmelere yatırım ve tarım, balıkçılık ürünlerinin işlenmesine yönelik projeler oluşturmuştur.

Türkiye'de, IPARD çerçevesinde 12 çağrı toplamında desteklenmek amacıyla 8.057 proje ile sözleşme imzalanmıştır. 2016 yılı sonuna kadar desteklenmesi muhtemel projeler göz önüne alındığında Polonya'nın yaklaşık yarısı olacağı tahmin edilmektedir. Sözleşme imzalanan ve Topluluk standartlarının uyumlaştırılması açısından önemli olan 101 (Tarımsal İşletmelere Yatırım) ve 103 (Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi, pazarlanması) tedbirlerindeki projelerin toplam sözleşme içerisindeki oranı (%27,4) Polonya'ya göre oldukça düşük kalmıştır. Bu tedbirlerde çok daha az sayıda işletmenin desteklerden yararlanacağı görülmektedir. Polonya'da, kırsal alt yapının geliştirilmesi ve iyileştirilmesine yönelik projelerin desteklenen projeler içindeki payı %19,7 iken, Türkiye'de bu tedbir IPARD Programı içinde yer almamıştır.

Avrupa Birliği'ne aday ülkeler arasında olan Hırvatistan ve Makedonya, Türkiye ile birlikte 2007-2013 dönemi AB IPARD desteklerinden yararlanmışlardır. Hırvatistan'ın 2013 yılında birliğe katılımı gerçekleşmiş ve 2014 yılında fon kullanımını sonlandırmıştır.



Hırvatistan, IPARD mevzuatında belirlenen dokuz tedbirden yedi tedbiri IPARD Programı kapsamına almıştır (RC, 2009: 208-269). Tedbir sayısı Türkiye ile aynı olmakla birlikte, seçilen tedbir ve alt tedbir içeriklerinde farklılıklar görülmektedir. Hırvatistan, Eksen 3’de iki tedbire (301, 302) yer vermiştir. Türkiye, bu ekseninde bir tedbir (302) seçmiştir.

Hırvatistan’ın 101 tedbirinde, Türkiye’nin 101 tedbirinde yer alan sektörlerle ilave olarak yumurta tavukçuluğu, meyve-sebze, hububat ve yağ bitkileri sektörleri desteklenmiştir (RC, 2009: 220). Hırvatistan 103 tedbirinde, Türkiye 103 tedbirindeki desteklenen sektörlerin yanında şarap üretimi ve zeytinyağı işleme sektörleri, 302 tedbirinde ise ayrıca mantar üretimi, yenilenebilir enerji, doğrudan pazarlama gibi alt tedbirlerin destekleme kapsamında olduğu görülmektedir (RC, 2009: 226-268).

Hırvatistan, 2007-2013 IPARD döneminde 101 ve 103 tedbirleri için on başvuru çağrı ilanına çıkmış, bu çağrılarda 101 tedbirinde alınan 520 projenin 337’si (%64,8), 103 tedbirinde 136 projenin 82’si (%60,3) ve tüm tedbirlerde alınan 1324 projenin 738 ile (%55,7) hibe sözleşmesi imzalamıştır (<http://www.aprrr.hr/ipard-31.aspx>, 04.06.2015).

Topluluk standartlarının benimsenmesi bakımından önemli rol oynayan 101 ve 103 tedbirlerinde sözleşme imzalanan projelerin teknik yardım tedbiri hariç tüm tedbirlerde imzalanan projelere oranı Hırvatistan’da %56,8 olduğu görülmektedir. Söz konusu tedbirlerde Türkiye’de bu oran Polonya SAPARD karşılaştırılmasında bahsedildiği gibi %27,4 düzeyinde olup, Hırvatistan’ın oldukça gerisinde kalmaktadır.

Türkiye’de, 12 çağrı dönemi toplamında 101 tedbirinde alınan projelerin %66,9, 103 tedbirinde %51,5 ve tüm tedbirlerde %68,8 sözleşmeye bağlanmıştır. Ayrıca, Hırvatistan’da 101 ve 103 tedbirlerinde imzalanan sözleşmelerin %4,8 fesih edilirken, söz konusu tedbirlerde Türkiye’de bu oran %6,6 olarak gerçekleşmiştir.

Kural olarak projelere yapılan kamu katkısı ödemeleri yatırım tamamlandıktan ve gerekli kontroller gerçekleştirildikten sonra faydalanıcıya aktarılmaktadır. Desteklenmek üzere sözleşme imzalanan başvurulara ait yatırımlar devam etmektedir. Sözleşme imzalanan yatırımların tamamlanması ile birlikte ödeme oranlarında önümüzdeki süreç içerisinde artışlar kaydedilmesi beklenmektedir.

#### 4. IPARD YENİ DÖNEM (2014-2020) DEĞİŞİKLİKLER

Aday ülkelere yapılan kırsal kalkınma yardımı (IPARD), Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. IPA I, 2007-2013 dönemini kapsadığı için 31 Aralık 2013 yılında sona ermiştir, fakat fon kullanımları kapatılmadığından uygulamaların 2016 yılı sonuna kadar devam söz konusudur. AB tarafından aday ülkelere 2014-2020 döneminde yapılacak mali yardımların IPA I’nin devamı niteliğinde olan IPA II aracılığı ile yapılması tasarlanmıştır. IPA II, 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü ile oluşturulmuştur (OJL, 2014a: 11-26). IPA II Tüzüğü’nün uygulanmasına ilişkin özel kurallar 2 Mayıs 2014 tarih ve 447/2014 sayılı Komisyon Uygulama Tüzüğü ile detaylandırılmıştır (OJL, 2014b: 32-52).

IPA II, 1 Ocak 2014 tarihinde uygulamaya girmiş ve 31 Aralık 2020 tarihine kadar yürürlükte kalması ön görülmektedir. 231/2014 sayılı AB Konseyi Tüzüğü ile oluşturulan IPA II, yararlanıcı ülkelerde<sup>5</sup> gerekli siyasi, kurumsal, hukuki, idari, sosyal ve ekonomik reformların uygulanmasına yardımcı olmayı ve yapılacak destekler aracılığı ile yararlanıcıların istikrar, güvenlik ve refahına katkı sağlamayı amaçlamaktadır (OJL, 2014a: 13). IPA I döneminde beş ayrı bileşen kapsamında tahsis edilen fonların yeni dönemde

<sup>5</sup>Arnavutluk, Bosna Hersek, İzlanda, Kosova, Karadağ, Sırbistan, Türkiye, Makedonya.



sektörel bir bakış açısı ile yapılandırılması benimsenmiş ve bu amaçla politika alanları tespit edilerek fonlamanın bu politika alanlarına yapılması hedeflenmektedir. Tahsis edilen fonların dağıtılacağı politika alanları aşağıda açıklanmıştır (OJL, 2014a: 15).

- Kapasite geliştirme ve kurumsallaşma, Birlik üyeliğine hazırlık için reformlar,
- Sosyo-ekonomik bölgesel kalkınma,
- İstihdam, sosyal politika, eğitim, cinsiyet eşitliğini teşvik ve insan kaynaklarının geliştirilmesi,
- Tarım ve kırsal kalkınma,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği.

Aday ülkelere 2014-2020 döneminde Tarım ve Kırsal Kalkınma politika alanında sağlanacak mali yardımlar, yukarıda bahsedilen 231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü ile oluşturulan IPA II çerçevesinde yapılması planlanmıştır.

IPAI'de oluşturulan yapı ve süreçlerin büyük ölçüde devam etmesi öngörülmekle birlikte yeni dönemde kapsamlı bir akreditasyon olmayacağı için yetkili akreditasyon görevlisi ve stratejik koordinatör yapı içerisinde çıkarılmış, 447/2014 sayılı Komisyon Uygulama Tüzüğü ile IPA Koordinatörünün görev ve sorumlulukları genişletilmiştir (OJL, 2014b: 34). 231/2014 sayılı Tüzük ile getirilen en önemli yenilik stratejik odak noktasıdır. Uygulama dönemi boyunca her yararlanıcı ülke spesifik strateji planlama dokümanlarından, ülke strateji belgelerini oluşturacaktır (OJL, 2014a: 16). Strateji belgeleri politika alanlarındaki hedefleri karşılamaya yönelik eylem önceliklerini belirlemektedir. Planlama, ülkelerin kendi reform ve kalkınma gündemleri ile bütünleştirilerek yararlanıcılara güçlü bir sahiplik kazandıracaktır.

Uygulama, strateji belgeleri çerçevesinde kurulmuş yıllık veya çok yıllık programlar aracılığı ile olacaktır. IPA II, IPA I dönemine oranla bütçe desteğinin kullanımına daha sistematik olanak sağlamakta ve performans ölçümüne ağırlık vermektedir. Ülke strateji belgeleri yararlanıcı ülkeler için ödüllendirme sistemi getirmektedir. Üyelik kriterleri yönünden kaydedilen ilerlemeler ve strateji belgelerinde yer alan amaçlara erişilmesi durumunda, ödüllendirme sistemi işlerlik kazanacaktır. Böylece politika alanları ve yıllar arasında fon transferi gerçekleştirilebilecek, bu bağlamda fon kaybı riski azalarak ilave fonların kullanımı mümkün olacaktır. Aksi durumda ise Komisyon, ilgili ülkenin fon tahsisatını yeniden düzenleyecek ve daha az fon kullanımına neden olacak gelişmeler yaşanabilecektir (OJL, 2014a: 18). Yeni dönem IPA'da iklim değişikliği sürdürülebilir kalkınma gibi küresel sorunlara rasyonel çözüm çabaları öne çıkan farklılıklar olarak karşımıza çıkmaktadır.

IPA II ile getirilen bir başka değişiklik ise aday ve potansiyel aday ülke ayrımının kaldırılmasıdır. 231/2014 sayılı Tüzükte (Ek 1) yararlanıcı ülkeler belirtilmiş ve burada bir önceki dönemde olduğu gibi aday, potansiyel aday ülkelerden bahsedilmemiştir (OJL, 2014a:20). Tüm ülkeler yararlanıcı ülke sınıfına alınmıştır. Bu durum tüm yararlanıcı ülkelerin politika alanlarının tamamında fon kullanım olanağının olduğuna işaret etmektedir. Bir önceki dönemde sadece aday ülkeler kırsal kalkınma fonlarından yararlanırken, yeni dönemde potansiyel aday ülkelerinde kırsal kalkınma fonlarından yararlanmasının yolu açılmıştır.

IPA II bütçe miktarı IPA'ya benzer büyüklükte planlanmıştır, 231/2014 sayılı Tüzükle 2014-2020 dönemi için bütçe cari fiyatlarla 11.698.668.000 Avro olarak belirlenmiştir (OJL, 2014a: 18). IPA II bütçesinden en yüksek miktar 4.453.900.000 Avro tutarı ile Türkiye'ye



ayrılmış olup, ayrılan bu miktarın yaklaşık % 34'ü “sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma” politika alanına tahsis edilmiştir (European Commission, 2014: 46). Türkiye ayrılan miktarın IPA (2007-2013) tahsisatı ile karşılaştırıldığında, yaklaşık % 7 oranında bir azalma olduğu görülmektedir.

IPARD II kapsamında aday ülkelere 2014-2020 dönemi için yapılacak mali yardım miktarının IPARD I ile karşılaştırıldığında (2007-2013) yaklaşık %30 artışı dikkati çekmektedir. Söz konusu artışta, Sırbistan, Arnavutluk, Kosova, Karadağ gibi ülkelerin yararlanacak olması etkili olmuştur. IPARD II fonlarından en yüksek miktar 912,2 milyon Avro ile Türkiye'ye ayrılmıştır (European Commission, 2014b: 46). Türkiye'yi 210 milyon Avro tutarı ile Sırbistan (European Commission, 2014c: 40) ve 106,3 milyon Avro ile Makedonya izlemektedir (European Commission, 2014d: 32). Aday ülkelere göre değişmekle birlikte (Türkiye % 10, Sırbistan % 40) ayrılan IPARD II fonlarının % 10 - % 40 iklim değişikliği ile uyumlu uygulamalar içeren faaliyetler için planlanmıştır.

Yeni dönemde getirilen önemli değişikliklerden birisi AB tarafından taahhüt edilen fonların kullanım süreleri ile ilgili olmuştur. IPA 2007-2013 döneminde yıllara göre ayrılan fonlar tahsis edildiği yılı izleyen üç yıl (n+3) içerisinde kullanılmadığı takdirde tahsisat otomatik olarak kaldırılmaktadır. Nitekim Türkiye'de IPARD bileşenine tahsis edilen 2007-2008-2009 yıllarına ait fonlar bu kural nedeniyle kullanılamamıştır. Yeni dönem IPA'da bu süre 2 yıl uzatılarak beş yıla çıkarılmıştır (Dinç, 2014: 95). Bu düzenleme ile fon kaybı yaşanmasının önüne geçilmektedir.

#### 4.1. Türkiye IPARD II Programının Getirmiş Olduğu Yenilikler

AB Komisyonu ile işbirliği içinde hazırlanan 2014-2020 Türkiye IPARD Programı, AB Komisyonunun 27.01.2015 tarih ve 337 sayılı kararı ile onaylanmıştır (<https://ipard.tarim.gov.tr/haber.aspx?id=123>, 10.06.2015). Yeni IPARD Programının 2016 yılı başında uygulamaya girmesi öngörülmektedir. Yeni IPARD Programı, IPARD I ile karşılaştırıldığında önemli değişikliklerin olduğu görülmektedir. Söz konusu değişiklikler aşağıda özetlenmiştir.

101 tedbirinde yer alan tarımsal işletmelere fiziksel yatırımlara yönelik, ilk dönemde uygulanan %50 oranındaki kamu katkısına %10 ilave edilerek %60 çıkarılmış, ayrıca iklim değişikliği ve çevre ile uyumlu atık yönetimi ve atık depolama içeren yatırımlara %10 kamu katkısı yapılması kararlaştırılmıştır (GTHB, 2015b:91). Dağlık alanlarda<sup>6</sup> yapılacak yatırımlarda kamu katkısı oranı %65, bu alanlardaki yatırımlar 40 yaş altındaki girişimcilerce yapılması halinde ishibe oranı %70 kadar çıkmaktadır. Yeni dönemde kamu katkısında önemli bir artış gerçekleşmiştir. Bu bağlamda gerçekleştirilecek yatırımlarda proje uygun harcama tutarının %80'ni hibe olarak IPARD fonlarından karşılanabilecektir. Yapısal sorunların oldukça yaygın olduğu, özellikle öz kaynak kısıtı olan küçük işletmelerde finansman odaklı sorunların çözümüne bir önceki döneme kıyasla daha fazla katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Söz konusu tedbirde desteklenecek proje seçimine esas teşkil eden sıralama kriterlerinde küçük yatırımlar (500.000 TL az) ve kadın girişimciler lehine yeni düzenlemeler yapılmış, ayrıca yenilenebilir enerji içerecek yatırımlar teşvik edilmiştir (GTHB, 2015:93). IPARD I döneminde desteklenmeyen manda sütü üretimi, yumurta tavukçuluğu ve kaz yetiştiriciliği desteklenecek sektörler içerisine alınmıştır (GTHB, 2015b:89).

<sup>6</sup> Rakımı 1000 metre ve üzerinde olan veya 500 metre ile 1000 metre arasında olup, en az %17 eğime sahip olan alanlardır.



103 tedbiri kapsamında gerçekleştirilecek yatırımların atık yönetimi içermesi halinde hibe oranı %10 artırılarak %60 çıkarılmıştır. Bu tedbirde deproje seçiminde öne çıkan sıralama kriterlerinde küçük yatırımlar lehine değişiklik yapılmıştır. Atık yönetimi ve yenilenebilir enerji içeren yatırımlar teşvik edilmiştir (GTHB, 2015b:104).

Yeni IPARD Programında daha önceki programda yer almayan kırsal kamu altyapı yatırımları tedbiri kapsama alınmıştır (GTHB, 2015b:132). IPARD Programının uygulandığı illerde yer alan nüfusu 10.000 ve altında olan yerleşim birimlerinde çevre ile dost yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanarak yerleşim birimlerinin ısınma, aydınlatma vb. amaçlarla ihtiyacı olan enerji üretiminin yerel otoriteler aracılığı ile sağlanmasının yolu açılmıştır. İlk kez Muhtarlıklar, Belediyeler, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve İl Özel İdareleri gibi kamu kurumlarının proje sunmalarına imkân tanınmış ve bu tedbirde verilecek projelerin hibe oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Kırsal ekonomik faaliyetleri geliştirme tedbirinde (302) hibe oranı %50 den %65 çıkarılmıştır (GTHB, 2015b:146). Proje seçiminde rol oynayan sıralama kriterleri değiştirilmiş ve yenilenebilir enerji kaynakları kullanımı teşvik edilmiştir. Ayrıca, su ürünleri yetiştiriciliğinde çipura ve levrek gibi türlerin yetiştiriciliğinin önemi vurgulanmıştır.

Tarım, çevre, iklim değişikliği ile uyumlu uygulamalar, organik tarım ve yerel kalkınma stratejilerin uygulanması yeni dönemde kapsama alınmıştır. Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve iş geliştirme sektöründe yenilenebilir enerji, makina parkları ve mantar yetiştiriciliği desteklenecek sektörler arasına girmiştir (GTHB, 2015b:138).

## 5. SONUÇ

Türkiye’de IPARD ilk olma özelliği taşımakta ve 2007-2013 uygulama döneminin sonlarına yaklaşılmaktadır. IPARD, Türkiye için yeni bir deneyimdir ve kırsal kalkınma sorunlarına AB politikaları temelinde çözüm çabaları sergilemeyi amaçlamaktadır. İlk dönem uygulamaları akreditasyon süreci ve yetki devrinde yaşanan gecikme nedeniyle 2011 yılı sonlarında başlamış ve ikinci dönem IPARD illerinin kapsama dâhil edilmesiyle hız kazanmıştır. IPARD projelerinin başarılı bir biçimde hazırlanmasında ve sonuçlandırılmasında uzman yardımına ihtiyaç duyulmakta ve bu süreçte konuya hâkim uzman danışmanlık hizmetleri projenin kabul ve başarısında anahtar rol oynamaktadır. İlk dönemde yetkin danışmanlık hizmetine ulaşmada yaşanan zorluklar, prosedürlerdeki belirsizlik ve karmaşıklık, yatırımın yararlanıcı tarafından sağlanacak finansmanında karşılaşılan güçlükler gibi nedenlerden dolayı beklenenden daha az sayıda proje kabulleri yapılmıştır. Özellikle AB standartlarına uyum açısından meyve- sebze, süt, et, su ürünleri işleme sektörlerinde ve tarımsal işletmelerin yapısının iyileştirilmesine yönelik yatırımlarda bu durum dikkat çekmektedir. Uygulamadan elde edilen deneyimler ışığında IPARD Programında birden çok değişikliğe gidilmiş, başvuru ve yararlanıcı sayısının artırılması hedeflenmiştir. Son yıllarda IPARD fonlarına olan ilgi artmış ve daha rasyonel projelerin desteklenmesi yönünde olumlu gelişmeler yaşanmıştır.

Yeni dönem IPARD Programının ilk dönemde yaşanan tecrübeler ışığında daha dinamik yapıda kurgulandığı ve fonların etkili kullanılması halinde ilk döneme oranla yapısal sorunların çözümüne daha fazla katkı sağlayacağı görülmektedir. Türkiye’nin tarım ve kırsal alan yapısı dikkate alındığında tahsis edilen IPARD fonlarının tarım ve kırsal kalkınmanın kökleşmiş sorunlarına kısa dönemde çözüm getirmesi beklenmemektedir. Ancak, sınırlı miktardaki bu kaynakların sinerji oluşturacak projelere yönlendirilmesi ve kırsal kalkınma paradigmasına ivme kazandırması gerekmektedir. Türkiye, de 1970’li yıllardan bu yana uygulamaya giren Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu,





Avrupa Birliği gibi dış kaynaklardan finanse edilen kırsal kalkınma proje deneyimleri yaşanmıştır. Tüm bu projelerden beklenen fayda yeterince elde edilememiş ve kırsal kalkınma sorunlarına etkili bir çözüm geliştirilememiştir. IPARD, söz konusu projelerden farklı olarak geniş bir tabana yayılmakta veyeni dönemde katılımcı özgün projelerin uygulanmasına imkân sağlamaktadır. IPARD, kırsal alanların kalkındırılması ve toplumun en düşük gelir düzeyine sahip bu alanlarda yaşayanların iş ve yaşam koşullarının iyileştirilmesinde önemli bir fırsat olarak karşımıza çıkmaktadır. Etkili ve verimli IPARD uygulamalarının tarım sektörünün rekabetçi bir yapıya kavuşmasına ve orta gelir tuzağının aşılmasına katkı sağlayacağı bunun yanında ilgili alanda Türkiye - AB müzakere sürecini hızlandıracağı düşünülmektedir.

## 6. KAYNAKÇA

Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006). Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2007-2013). Ankara.

Dinç, G. (2014). 2014-2020 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi İle Karşılaştırılması. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi. Ankara.

European Commission (2007). On a Multi-annual Indicative and Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey. Commission Decision, C (2007)1835 of 30.04.2007. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/turkey/2007/tk-fp-2007---c1-en.pdf> (12.06.2015)

European Commission (2010). Synthesis of SAPARD ex post evaluations Evaluation Report. [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sapard2010/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sapard2010/fulltext_en.pdf) (01.06.2015)

European Commission (2013). Final Report: Synthesis of SAPARD ex-post evaluations update: Bulgaria, Croatia, Romania, Vienna. [http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2013/sapard-update-2013/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2013/sapard-update-2013/fulltext_en.pdf) (08.06.2015)

European Commission (2014a). 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility), Brussels. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/2013-ipa-report.pdf) (10.06.2015)

European Commission (2014b). Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf) (06.07.2015)

European Commission (2014c). Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Indicative Strategy Paper for Serbia (2014-2020) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf) (15.11.2014)

European Commission (2014d). Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Indicative Strategy Paper for Macedonia (2014-2020)



[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf) (15.11.2014)

Karlık, S.R. (2013). Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri: Bir Çıkmaz Sokak. İstanbul: Beta Yayınları

Official Journal of the European Union (2006). OJ L 210. 31.07.2006. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1085> (09.06.2015)

Official Journal of the European Union (2007). L170/1-66. 29.06.2007. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0718&rid=3> (05.06.2015)

Official Journal of the European Union (2014a). L77/11-26. 15.03.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0231> (29.06.2015)

Official Journal of the European Union (2014b). L132/32-52. 03.05.2014. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.132.01.0032.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.132.01.0032.01.ENG) (04.07.2015)

Republic of Croatia (2009). IPARD Programme 2007-2013. Zagreb. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/ipard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/ipard_en.pdf) (10.06.2015)

T.C. Başbakanlık (2015). 21 Şubat 2015 Tarih ve 29274 Sayılı Resmi Gazete. Ankara.

T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2015a). IPARD 12. İzleme Komitesi Belgeleri. <https://ipard.tarim.gov.tr/iksunu.aspx> (26.05.2015)

T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2015b). Instrument for Pre-Accession Assistance Rural Development (IPARD) Programme (2014-2020). Ankara. [https://ipard.tarim.gov.tr/admin/app\\_upload/Turkey\\_IPARD\\_Programme.pdf](https://ipard.tarim.gov.tr/admin/app_upload/Turkey_IPARD_Programme.pdf)

T.C. Sayıştay (2014). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Ankara.

[http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Di%C4%9Fer\\_Kamu\\_%C4%B0dareleri/TARIM%20VE%20KIRSAL%20KALKINMA.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Di%C4%9Fer_Kamu_%C4%B0dareleri/TARIM%20VE%20KIRSAL%20KALKINMA.pdf) (22.05.2015)

T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2006). IPARD Programı (2007-2013). Ankara. <https://ipard.tarim.gov.tr/mevzuat.aspx> (20.05.2015)

Uçak, H. (2009). Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Üye Ülkelerin Tarım Politikalarının Yakınsaması: Polonya Ülke Örneği. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Adana.

### Yararlanılan İnternet Siteleri

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı:

<https://ipard.tarim.gov.tr/haber.aspx?id=123> (son erişim tarihi: 10.06.2015)

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu:

<https://www.tdk.gov.tr/BasvuruArsiv.aspx>, (son erişim tarihi: 24.05.2015)

<https://www.tdk.gov.tr/ImzalananSozlesmeler.aspx> (son erişim tarihi: 03.06.2015)

<https://www.tdk.gov.tr/Duyurular/Dosyalar/FesihEdilenSozlesmeler.pdf> (04.06.2015)

Hırvatistan Tarım, Balıkçılık ve Kırsal Kalkınma Ödeme Ajansı

<http://www.aprrr.hr/ipard-31.aspx> (son erişim tarihi: 04.06.2015)