

AVRUPA BİRLİĞİ ve KIRSAL KALKINMA

Kırsal alanlar için AB düzeyinde ortak bir tanım yapılmamıştır. Ancak, OECD'nin kırsal alan tanımı AB metinlerinde de yer almaktadır. Bu tanıma göre, nüfus yoğunluğu, kilometrekare başına 150 kişinin altında olduğu yerler, kırsal alan olarak nitelendirilmiştir. AB tarafından kırsal kalkınma, tarımsal gelişmenin önemli bir unsuru olarak kabul edilmiştir. 1988 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan Kırsal Toplumun Geleceği isimli Tebliğde, kırsal kalkınma için bazı hedefler belirlenmiştir. Ayrıca bu hedeflere ulaşmak üzere kırsal kalkınma politikalarının ana eksenleri ortaya konmuştur.

Birliğin kırsal kalkınma hedefleri şunlardır:

- Ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması
- Tarımın yeniden düzenlenirken, kırsal ekonominin bir bütün olarak ele alınması
- Çevrenin ve kırsal mirasın korunması

Birliğin kırsal kalkınma politikaları ise:

- Tarımın çok fonksiyonlu olması
- Kırsal ekonomiye çok sektörlü ve entegre yaklaşım
- Kırsal kalkınmaya yönlendirilen yardımlarda esneklik
- Kırsal alanda yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik)
- Kırsal kalkınma programlarının hazırlanmasında ve yönetilmesinde şeffaflıktır

1. AB'de LEADER Yaklaşımı

Değişen uluslararası ekonomik ortam ve 1950'li yılların kalkınma müdahalelerinden beklenen sonuçların tatmin edici olmaması, 1970'lerin sonuna doğru akademik ve uygulayıcı çevreleri farklı kalkınma modellerini araştırmaya itmiştir. Böylece 1980'ler ve 1990'lar, kırsal kalkınma anlayışıyla günümüzde de devam eden önemli değişimlere sahne olmuştur. Yeni kalkınma anlayışında tabandan tavana yaklaşım, katılım ve güçlendirme gibi normlar günümüz kırsal kalkınma politikalarının özünü oluşturmaktadır.

Kırsal Kalkınma Yaklaşımlarındaki Değişim

	II.Dünya Savaşı Sonrası Dönem	1980'lerden Bugüne
Hedefler	Çiftlik geliri, rekabet edebilirlik	Kırsal alanların rekabet edebilirliği, yerel değerlerin kıymetlendirilmesi, atıl kaynakların kullanılması
Hedef Sektörler	Tarım	Kırsal ekonominin tüm sektörleri
Temel Araçlar	Sübvansiyon	Yatırım
Ana Aktörler	Merkezi yönetim, çiftçiler	Yönetimin tüm düzeyleri, çeşitli yerel aktörler

Kaynak: OECD (2011). Yeni Kırsal Kalkınma Paradigması.

Avrupa Birliği'nde (AB) kırsal kalkınma müdahalelerindeki değişim, 1980'lerin sonlarında MacSharry reformuyla başlayarak ara dönem değerlendirmesiyle devam eden Ortak Tarım Politikası (OTP) reformlarında hissedilebilmektedir. Fakat AB için bu küresel değişimin en belirgin görüldüğü örnek 1990'ların başında AB'de oluşturulan LEADER yaklaşımıdır. LEADER (Liason Entre Actions pour le Développement de L'Economie Rurale - Links Between Actions for the Development of Rural Economy- Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi) AB'nin kırsal kalkınmayı sağlamak için kullandığı önemli bir araç olup; ayrıca, kırsal kalkınma inisiyatifinin genel adıdır. 1991 yılında başlatılan bu Girişim, topluluk düzeyinde seçilmiş alanlarda entegre bir kırsal kalkınma için pilot uygulamaları teşvik etmektedir. LEADER girişimi, yeniliklere açık ve tabandan tavana doğru yaklaşım, saha bazını esas alan, uygulama ve fonların yerel-mahalli yönetimlerle yönetilmesi (ademi merkezîyetçi) olmak üzere üç ana prensibe göre uygulanmaktadır.

Leader'ın en temel amacı kırsal alanların kalkınmasına yönelik yenilikçi modeller bulunmasını teşvik etmek ve farklı sektörel tedbirler arasındaki entegrasyonu sağlamaktır. Bir diğer amacı ise bulunan yenilikçi kalkınma modellerinin benzer ihtiyaçlara sahip farklı kırsal alanlar için örnek oluşturmasıdır. Leader 20 yıllık tarihine aslında OTP'nin bir parçası olarak değil bir 'Topluluk İnisiyatifi (Girişimi)' olarak 1991 yılında başlamıştır. AB 1988 yılında yapısal fonlarını reforme etmiş ve bu fonları daha iyi kullanabilmek için dört farklı topluluk inisiyatifi geliştirmiştir. LEADER bunlardan biridir. Diğer inisiyatifler ise INTERREG, URBAN ve EQUAL'dır. Interreg, sınırötesi ve bölgelerarası işbirliğini harekete geçirmeyi; Urban, küçülme ya da gerileme yaşayan banliyö, şehir ya da kasabaların ekonomik ve sosyal anlamda yeniden canlandırılmasını ve sürdürülebilir kentsel kalkınmayı teşvik etmeyi; Equal ise işgücü piyasasına erişimde eşitsizlik ve orantısızlığın ortadan kaldırılmasını hedefleyen topluluk inisiyatifleridir. Kırsal Kalkınmaya yönelik olarak oluşturulan inisiyatif ise Leader'dır. 1991'den günümüze tam dört uygulama aşaması olan Leader, 2006 yılında OTP'nin ikinci sütunu olan Kırsal kalkınma politikasının dört ekseninden biri haline getirilmiştir. Bu süreç boyunca AB'den Leader için ayrılan fon, Leader'dan faydalanan alanlar ve Yerel Eylem Grupları'nın (YEG) sayısı neredeyse dokuz katına çıkmıştır.

Politika açısından değerlendirilecek olursa, LEADER, AB Yapısal Fonları altında finanse edilen bir 'Topluluk yaklaşımı' olarak ortaya çıkmıştır. LEADER'in üç evresi bulunmaktadır: LEADER I (1991–93), LEADER II (1994–99) ve LEADER+ (2000–06 ve 2007-2013). Geçen zaman içerisinde, Üye ülkeler, LEADER programlarını AB düzeyinde bağımsız finansman kaynakları kullanarak uygulamışlardır.

Leader Yaklaşımı AB'nin hukuki belgelerinde aşağıda belirtilen yedi temel özelliklerle tanımlanmaktadır:

- Alan bazlı yaklaşım - Yerel kalkınma stratejiler- inin iyi belirlenmiş alt bölgeleri (alan, teritorya) kapsamı.

- Yerel kamu özel ortaklıkları – Yerel Eylem Grupları (YEG) kastedilir. Leader'ın yönetim birimidir. Bunlar, profesyonel örgüt ve birlikler, çiftçiler, çiftçi olmayanlar, mikro işletmeler, ticari örgütler, yerel siyasi dernekler, çevreci dernekler, basın, kadın dernekleri, gençlerden ya da bu grupların temsilcilerinden oluşabilir.

- Tabandan tavana yaklaşım – YEG'lere yerel stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanmasında karar verme gücü sağlanması.

- Bütünleşik ve çok sektörlü yaklaşım – Yerel ekonominin farklı sektörlerine ait projeler ve aktörler arasındaki etkileşime dayalı stratejilerin tasarlanması ve uygulanması.

- Yenilikçi yaklaşımların uygulanması – Kırsal alanların kalkınmasında yenilikçi yaklaşımların teşvik edilmesi ve YEG'lere karar alma sürecinde ve uygulamada esneklik ve belli bir özgürlük tanınması.

- İşbirliği projelerinin uygulanması – Leader grupları ya da benzer yaklaşıma sahip gruplarla bölgelerarası ya da denizaşırı (AB dışı ülkeler) ortak projelerin gerçekleştirilmesi.

- Yerel ortaklıklar arasında ağ oluşturulması - Farklı kırsal alanlar ve idari yapılar arasında bilgi deneyim alışverişi, izole toplulukların içerilmesi, işbirliğinin artırılması.

2. IPA (Instrument for Pre-Accession - Katılım Öncesi Yardım Aracı)

IPA I Dönemi (2007-2013)

Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'nın 2007-2013 yıllarını kapsayan I. dönemi ülkemizin; AB müktesebatına uyum ve uygulamasına yönelik kapasitesinin geliştirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerinin oluşturulması hedefleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bu doğrultuda ülkemize tahsis edilen toplam 4.7 milyar avroluk AB fonu aşağıda belirtilen beş bileşen kapsamında ilgili kuruluşlarımızca kullanılmıştır.

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
- Sınır Ötesi İşbirliği
- Bölgesel Kalkınma
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
- Kırsal Kalkınma

I. Bileşen kapsamında AB müktesebatına uyum ve uygulamasına yönelik kapasite geliştirme projeleri fonlanırken, II. Bileşen ile sınır bölgelerinde ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik işbirliğini hedefleyen çalışmalar yapılmaktadır. Her iki bileşenin programlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi AB Bakanlığı sorumluluğundadır. III. Bileşen olan Bölgesel Kalkınma kapsamında yürütülen “çevre” “ulaştırma” ve “bölgesel rekabete edebilirlik” Operasyonel Programları kapsamında, sırasıyla, atıksu, içme suyu ve entegre katı atık altyapı projeleri, demiryolu altyapı projeleri ve KOBİ'ler, Sanayi Altyapısı, Araştırma-Geliştirme, İnovasyon, Bilgi Toplumu ve Turizm alanlarındaki projelere mali destek sağlanmaktadır. Söz konusu programlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulaştırma

Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın sorumluluğunda yürütülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yürütülen, IV. Bileşen altındaki İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının büyük bölümü hibe programlarından oluşmakta olup istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme ve sosyal içerme alanlarındaki projeleri destekleyerek, bilgi toplumuna geçiş sürecinde istihdam olanaklarını artırmak ve sosyal uyumu teşvik etmek amaçlanmaktadır.

IPARD I (2007-2013 Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development) olarak adlandırılan V. Bileşen kapsamında ise Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca Kırsal Kalkınma Programı yürütülmektedir. Bu kapsamda tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanmaktadır.

Türkiye, IPARD bileşeni kapsamında aday ülkelere sağlanan mali desteklerden yararlanmak amacıyla, AB'nin ilgili politikalarıyla ve UKKS (Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi) dokümanı ile uyumlu şekilde IPARD Programı'nı hazırlamış ve Kasım 2007'de Avrupa Komisyonuna sunmuştur. Ülkemizin ihtiyaçlarını ve koşullarını gözeterek IPARD Programı (2007- 2013) 19 Aralık 2007 tarihinde Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Komitesi'nde görüşülerek kabul edilmiş ve Avrupa Komisyonu tarafından 25 Şubat 2008 tarihinde onaylanmıştır.

Türkiye, 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğünde tanımlanmış olan IPARD desteklerinden azami ölçüde yararlanmıştır. IPARD kapsamında destek sağlanan eksenler aşağıda yer almaktadır;

Eksen 1: Pazar etkinliğinin iyileştirilmesi ve Topluluk standartlarının uygulanması

Eksen 2: Tarım-çevre tedbirleri ve yerel kırsal kalkınma stratejilerinin uygulanması için hazırlık faali- yetleri

Eksen 3: Kırsal ekonominin geliştirilmesi

IPA II Dönemi (2014-2020)

Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'nın 2014 – 2020 yıllarını kapsayan II. Dönemi de I Dönemin devamı niteliğinde, ülkemizin AB müktesebatına uyum ve uygulamasına yönelik kapasitesinin geliştirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerinin oluşturulması hedefleri çerçevesinde yürütülecektir.

Yeni dönemde Komisyon tarafından fonların daha etkin kullanımına yönelik olarak sektörel bir yaklaşım benimsenmiş olup, bu yaklaşım kapsamında IPA'nın I. döneminde yer alan bileşenbazlı yapı kaldırılarak yeni dönemde finanse edilmesi öngörülen belirli sektörler ile bu sektörler kapsamındaki çalışmaları yürütecek sektör sorumlusu kuruluşlar belirlenmiştir. Yeni dönemin AB tarafındaki hukuki altyapısını teşkil eden 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı IPA II Tüzüğü, 15 Mart 2014 tarihinde; 2

Mayıs 2014 tarih ve 447/2014 sayılı IPA II Uygulama Tüzüğü ise 3 Mayıs 2014 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

IPA kapsamındaki yardımların temel finansman önceliklerini gösteren belge olan Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi (Indicative Strategy Paper for Turkey, 2014-2020), 26 Ağustos 2014 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu Strateji Belgesi'nde de yer aldığı üzere 7 yıllık toplam tahsisatımız 4453,9 milyar Avro'dur.

Yeni dönem için aşağıdaki 9 öncelikli sektör ve sektör sorumlusu kuruluş belirlenmiştir:

1. Demokrasi ve Yönetişim (AB Bakanlığı)
2. Adalet, İçişleri ve Temel Haklar, (Adalet Bak., İçişleri Bak. AB Bak.)
3. Ulaştırma,(Ulaştırma Haberleşme ve Denizcilik Bakanlığı)
4. Çevre ve İklim,(Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)
5. Enerji, (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı)
6. Rekabetçilik ve Yenilik (Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)
7. İstihdam, İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Sosyal Politikalar, (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)
8. Tarım ve Kırsal Kalkınma, (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)
9. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği (AB Bakanlığı)

IPARD II (2014-2020) sekizinci öncelikli sektör olan Tarım ve Kırsal Kalkınma politika alanında, tarımsal işletmelere destek verilmesi, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve üretici birliklerine teknik destek verilmesi amaçlanmaktadır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Desteklemeyi Kurumu (TKDK), IPARD desteğinin 2014-2020 yıllarını içeren ikinci uygulama döneminde tarım sektörünün ve kırsal alanların sürdürülebilir kalkınması için yeni sektörler ve daha yüksek hibe oranlarıyla desteklemelerine devam etmektedir. IPARD II Programı kapsamında;

- Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar
- Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması İle İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar
- Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme

alanlarında verilen projeleri desteklenmektedir. Yeni dönemde verilen destek oranları %50 ile %70 arasında değişmektedir. Kadın yatırımcılara projelerinin sıralamasında öncelik tanınmaktadır. Genç yatırımcılara daha yüksek oranda hibe sağlanmaktadır. Kamu hissesi %25'ten fazla olan tüzel kişiler IPARD kapsamında uygun değildir.