



T.C.

**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE UYGULANAN KIRSAL KALKINMA
POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNDE DENETİMİN
YERİ VE ÖNEMİ: ÇANAKKALE İLİ IPARD-II PROGRAMI
ÜZERİNE BİR ANALİZ
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

MELİH KALKAN

Tez Danışmanı

DOÇ. DR. FİLİZ TUFAN EMİNİ KURTULUŞ

ÇANAKKALE – 2022



T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE UYGULANAN KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARININ
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNDE DENETİMİN YERİ VE ÖNEMİ: ÇANAKKALE
İLİ IPARD-II PROGRAMI ÜZERİNE BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MELİH KALKAN

Tez Danışmanı

DOÇ. DR. FİLİZ TUFAN EMİNİ KURTULUŞ

ÇANAKKALE – 2022

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



Melih KALKAN tarafından Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ yönetiminde hazırlanan ve 17/08/2022 tarihinde aşağıdaki jüri karşısında sunulan “Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Yeri Ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz” başlıklı çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü **Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oy birliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

İmza

Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ

.....

Doç. Dr. Erkan ARSLAN

.....

Dr. Öğr. Üyesi Serkan IŞIK

.....

Tez No :

Tez Savunma Tarihi : 17/08/2022

.....
Doç. Dr. Yener PAZARCIK
Enstitü Müdürü

.././20..

ETİK BEYAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi taahhüt ve beyan ederim.

Melih KALKAN

17/08/2022



TEŞEKKÜR

Lisans ve yüksek lisans eğitimim boyunca gerek tezimle ilgili, gerekse de eğitimimle ilgili bilgi ve tecrübelerini tarafıma aktaran, daima yanımda olan saygı değer danışman hocam Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ'a ve bu günlere gelmemde üzerimde emeği olan tüm hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Dünyaya geldiğim ilk günden beri attığım her adımda bir gölge gibi arkamda duran, benimle üzülen benimle sevinen, maddi manevi olarak bir nefes kadar yakınımda olan babam Mehmet KALKAN'a, annem Sema KALKAN'a, ablam Merve Nur KALKAN'a ve kız kardeşim Minel KALKAN'a minnet ve teşekkürlerimi sunarım.

Tezimin tamamlanma sürecinde yardımını hiç esirgemeyen Semih ORUÇ'a ve kıymetli dostlarımin tamamına minnet ve teşekkürlerimi sunarım.

Melih KALKAN
Çanakkale, Ağustos 2022

ÖZET

TÜRKİYE'DE UYGULANAN KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNDE DENETİMİN YERİ VE ÖNEMİ: ÇANAKKALE İLİ IPARD-II PROGRAMI ÜZERİNE BİR ANALİZ

Melih KALKAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ

17/08/2022, 98

Kuruluş yılları ulusal kalkınma hamleleriyle geçen Türkiye Cumhuriyeti'nin, savaştan çıkan ve yeni kurulan bir devletin yapılanma ve kalkınma hamleleriyle güçlü bir devlet haline gelmesi için yoğun bir çaba harcanmıştır. Yapılan doğru hamleler ve uygulanan doğru politikalar sonucu güç kazanan Türkiye, ulusal kalkınma politikalarının yanına kırsal kalkınma hamlelerini de ekleyerek bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını en aza indirmeyi hedeflemiştir. Kırsal kalkınma hamleleri özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunun yapılmasıyla hız kazanarak 2005 yılında Avrupa Birliği ile müzakerelerin resmi olarak başlamasıyla en parlak dönemini yaşamaktadır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Avrupa Birliği'nin mali destek programı IPA'nın Kırsal Kalkınma bileşeni olan IPARD Programı'nın uygulayıcısı ve denetleyici olarak 2008 yılında 20 ilde faaliyete geçmiş, 2012 yılındaki genişlemeyle birlikte Çanakkale'nin de içinde olduğu 22 ili daha destek kapsamına almıştır. Günümüzde, 2013-2020 yılları arasında yürütülmesi planlanan ancak alınan iki yıllık uzatma kararıyla 2022 yılının sonunda bitmesi beklenen IPARD-II Programı kapsamında proje kabulü yapan kurum, Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün de içerisinde bulunduğu 12. Çağrı İlanı'ndadır. Bu kapsamda çalışmanın amacı; niceliksel olarak TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün IPARD-II Programı kapsamında destek verdiği proje ve mali destek tutarlarının fazlalığına rağmen projelerin niteliksel olarak kırsal kalkınma politikalarına yapmış olduğu katkının denetim süreçleri üzerinden değerlendirmesinin yapılması ve denetim süreçlerinin

geliştirilmesi bakımından öneriler sunmaktır. Araştırma kapsamında; IPARD-II Programından mali destek almış ve denetimleri halen süren faydalanıcılarla yüz yüze görüşmeler yapılmış, alınan cevaplar MAXQDA Analytics Pro 22 programında analiz edilmiştir. Araştırma sonucunda; uygulama öncesi ve ödeme sonrası denetim süreçleri özelinde geliştirilmeye açık birçok nokta olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Kırsal Kalkınma, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, IPARD-II, Denetim.



ABSTRACT

**THE ROLE AND IMPORTANCE OF CONTROL IN THE
SUSTAINABILITY OF RURAL DEVELOPMENT POLICIES
IMPLEMENTED IN TURKEY: AN ANALYSIS ON THE IPARD-II
PROGRAM IN CANAKKALE**

Melih KALKAN

Çanakkale Onsekiz Mart University

School of Graduate Studies

Master of Science Thesis in Department Of Public Administration

Advisor: Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ

17/08/2022, 98

The foundation years of the Republic of Turkey passed with national development moves, and an intense effort was made to turn a newly established state out of war into a strong state with structuring and development moves. Gaining strength as a result of the right moves and the right policies implemented, Turkey has aimed to minimize the development disparities between the regions by adding regional development moves to the national development policies. Rural development moves gained momentum especially with the application for membership to the European Union, and it is experiencing its heyday by means of the official start of negotiations with the European Union in 2005.

In 2008, the Agriculture and Rural Development Support Institution began operations in 20 provinces as the executor and supervisor of the IPARD Program, which is the Rural Development component of the IPA, the European Union's financial assistance program. With its development in 2012, the Agriculture and Rural Development Support Institution expanded the scope of its support to 22 other provinces, including Çanakkale. Today, the institution that accepts projects within the scope of the IPARD-II Program, which is planned to be carried out between 2013-2020 but is expected to end at the end of 2022 with the decision of a two-year extension, is in the 12th Call Announcement, which also includes the Çanakkale Provincial Coordination Office. In this context, the aim of the study is; despite the large amount of projects and financial support promoted quantitatively by the The Agriculture and Rural Development Support Institution Çanakkale Provincial Coordinatorship within the scope of IPARD-II Program, the qualitative contribution of the projects to rural development policies can be evaluated through the audit processes and to offer suggestions in terms of improving the audit

processes. In the scope of the research; face-to-face interviews were held with the beneficiaries who received financial support from the IPARD-II Program and whose audits are still ongoing, and the answers received were analyzed in the MAXQDA Analytics Pro 22 program. As a result of the research; it has been determined that there are many points open to improvement in the pre-implementation and post-payment audit processes.

Keywords: European Union, Rural Development, Agriculture and Rural Development Support Institution, IPARD-II, Audit



İÇİNDEKİLER

JÜRİ ONAY SAYFASI.....	i
ETİK BEYAN.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	ix
TABLolar DİZİNİ.....	x
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xi

BİRİNCİ BÖLÜM GİRİŞ

Giriş.....	1
------------	---

İKİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KALKINMA, KIRSAL KALKINMA VE DENETİM SÜREÇLERİ

2.1. Kalkınma ve Kırsal Kalkınma Kavramları.....	3
2.1.1. Kalkınma Kavramı.....	3
2.1.2. Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı.....	5
2.1.3. Kırsal Alan Kavramı.....	6
2.1.4. Kırsal Kalkınma Kavramı.....	9
2.2. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikalarının Gelişimi.....	10
2.2.1. Messina Konferansı ve Roma Antlaşması.....	11
2.2.2. Ortak Tarım Politikalarının Oluşturulması.....	12
2.2.3. Mansholt Planı.....	13
2.2.4. 1980-1992 Yılları Arasındaki Reform Çalışmaları.....	14
2.2.5. 1992 MacSharry Reformu.....	16
2.2.6. GATT Turları ve Dünya Ticaret Örgütü'nün Kurulması.....	18
2.2.7. Gündem 2000 Raporu.....	21
2.2.8. 2003 Fischler Reformu ve Tek Ödeme Planı.....	22
2.2.9. Sağlık Taraması.....	24

2.2.10. 2013-2020 Dönemi AB Kırsal Kalkınma Politikası	24
2.2.11. 2020 Sonrası AB Kırsal Kalkınma Politikası	29
2.3. Kontrol Mekanizması Ve Denetim	31
2.3.1. Kontrol Mekanizması ve Denetimin Tanımı	31
2.3.2. İç Kontrol ve İç Denetim	32
2.3.3. Dış Denetim	33

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE UYGULANAN KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ’NİN SÜREÇTEKİ ROLÜ

3.1. Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikaları.....	36
3.1.1. Planlı Dönem Öncesi Politikalar.....	36
3.1.2. Planlı Dönem Sonrası Politikalar.....	38
3.1.3. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi	44
3.2. Avrupa Birliği ve Türkiye	45
3.2.1. 1963-2005 Yılları Arasında Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri.....	45
3.2.2. Katılım Ortaklığı Belgeleri	48
3.2.3. Ulusal Programlar	51
3.2.4. 2005 Yılı Sonrası Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkiler	52
3.2.5. Avrupa Birliği Müzakere Fasılları	53
3.2.6. 2006 Yılı Öncesi Avrupa Birliği’nin Aday Ülkelere Uyguladığı Destekleme Programları	55
3.2.7. 2006 Yılı Sonrası Avrupa Birliği’nin Aday Ülkelere Uyguladığı Destekleme Programları	57
3.3. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu	60

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU’NUN IPARD-II PROGRAMI KAPSAMINDA TÜRKİYENİN KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE KATKISI: ÇANAKKALE İLİ ÖRNEĞİ

4.1. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü..	65
4.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi.....	69
4.3. Araştırmanın Yöntemi ve Veri Toplama Tekniği.....	71
4.4. Araştırmanın Örnekleme	71
4.5. Araştırmanın Bulguları	72
4.5.1. Denetim Süreçleriyle İlgili Genel Düşünceler Temasına Yönelik Bulgular.....	74

4.5.2. Denetim Personelinin Dikkat Ettiği Hususlar Temasına Yönelik Bulgular	75
4.5.3. Faydalanıcıların Denetimlerde Zorluk Çektiği Konular Temasına Yönelik Bulgular	77
4.5.4. Uygulama Öncesi ve Ödeme Sonrası Arasındaki Denetim Farkları Temasına Yönelik Bulgular.....	79
4.5.5. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi İçin Öneriler Temasına Yönelik Bulgular.....	80

BEŞİNCİ BÖLÜM SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuç ve Öneriler	84
KAYNAKÇA.....	90
EKLER.....	I
EK 1- ANKET FORMU.....	I
EK 2- ÖZGEÇMİŞ.....	III

SİMGELER VE KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomi Topluluğu
AP	Avrupa Parlamentosu
AT	Avrupa Topluluğu
BGUS	Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
BM	Birleşmiş Milletler
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)
IPARD	IPA'nın Kırsal Kalkınma Bileşeni
MIPD	Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Mali Çerçeve
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OTP	Ortak Tarım Politikası
TDK	Türk Dil Kurumu
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UKKS	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi
Vb.	Ve benzeri
%	Yüzde Oranı

TABLolar DİZİNİ

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa No
Tablo 1	Türkiye’de Yıllara Göre Kırsal ve Kentsel Nüfus Oranı	9
Tablo 2	TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü IPARD-I Programı Faaliyet Raporu	67
Tablo 3	TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü IPARD-II Programı Faaliyet Raporu	68
Tablo 4	TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü’nün IPARD-II Programı Kapsamında Desteklediği Sektörler	69

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil No	Şekil Adı	Sayfa No
Şekil 1	Araştırma Ait Tema ve Alt Kodlar	69
Şekil 2	Kod Matris Tarayıcısı	70
Şekil 3	Kelime Bulutu	71
Şekil 4	Denetim Süreçleriyle İlgili Genel Görüşler Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli	72
Şekil 5	Denetim Personelin Dikkat Ettiği Hususlar Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli	73
Şekil 6	Faydalanıcıların Denetimlerde Zorluk Çektiği Konular Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli	76
Şekil 7	Uygulama Öncesi ve Ödeme Sonrası Arasındaki Denetim Farkları Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli	77
Şekil 8	Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri İçin Öneriler Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli	78

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti coğrafi olarak Asya ve Avrupa kıtalarının arasında bulunmasından ve her iki kıtada da toprağı olmasından dolayı iki kıta arasında bir köprü konumundadır ve birçok alanda iki kıtayı temsil edebilecek zenginliğe sahiptir. Özellikle iki kıtanın da kültürel olarak kesişim noktası olması Türkiye'deki kültürel çeşitliliğı artırmaktadır. Bununla birlikte, Batı'nın modernizmi, teknolojisi, kentleşmesi ile Doğu'nun kırsal ve geleneksel dokusunu da içerisinde barındırmaktadır. 1900'lü yılların ikinci çeyreğıyle birlikte büyük savaşlardan çıkmış ve yeni kurulan bir ülke olarak Türkiye, gelişime ve ilerlemeye daima açık bir görüntü sergilemiştir. Sanayi ve teknoloji hamlelerine ağırlık verilse de ülkenin kırsal gücü olan tarım ve hayvancılık da azımsanamayacak kadar büyük bir potansiyel içermekteydi. Özellikle 1960 yılı itibariyle 'Planlı Kalkınma Dönemi' başlamış, Türkiye'nin kırsal kalkınma politikaları uluslararası fonlarla desteklenerek güç kazanmıştır. Kırsal kalkınma politikalarının en parlak dönemi ise 2005 yılı itibariyle Avrupa Birliğı ile resmi müzakerelerin başlaması olmuştur. Bu tarihten sonra AB'nin üye adayı veya potansiyel üye adayı olan ülkeler için sağladığı 'Katılım Öncesi Mali Yardım Programı Aracı (IPA)' üzerinden mali destek alan Türkiye, IPA'nın Kırsal Kalkınma bileşeni için sağladığı IPARD Programı sayesinde kırsal kalkınma politikalarına hız vermiştir. IPARD Programı'nın Türkiye'deki uygulayıcısı ve denetleyicisi konumda olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) 2008 yılında faaliyete geçirilerek kırsal kalkınma çalışmalarına öncülük etmesi sağlanmıştır. AB fonları üzerinden gelen mali desteğı projeler üzerinden faydalanıcılara ulaştırmak, ulaştırılan mali destekler sonucu hayata geçirilen projelerin denetimlerini yapmak kurumun görevleri arasındadır. TKDK mali desteklerinin Türkiye'nin kırsal kalkınma hamlelerine vermiş olduğı destek oldukça fazladır. Ancak niceliksel fazlalığın yanında niteliksel olarak vermiş olduğı desteğı ortaya koymak, denetim süreçleriyle bu katkının ileriye götürülmesi konusunda çözümler sunmak bu araştırmayı hayata geçirmeye değer kılmaktadır.

Araştırmada, öncelikle kalkınma ve kırsal kalkınma ve sürdürülebilir kalkınma kavramları açıklanmıştır. İkinci olarak, AB ve Türkiye'nin geçmişten günümüze kadar olan kırsal kalkınma ve tarım politikaları incelenmiş ve Katılım Öncesi Mali Yardım Programı hakkında bilgiler verilerek Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kuruluş

anlaşmaları, misyon ve vizyonları verilmiştir. Üçüncü olarak, Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün genel yapısından bahsedilerek IPARD-I ve çalışmanın konusu olan IPARD-II Programı kapsamındaki faaliyet durumu detaylıca açıklanmıştır. Tezin dördüncü bölümü araştırma sürecini ve aştırma bulgularını içermektedir. TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nden IPARD-II Programı kapsamında mali destek almış 12 faydalanıcı ile yüz yüze görüşmeler yapılmış, alının cevaplar MAXQDA Analytics Pro 22 programında analiz edilerek yorumlanmıştır. Tezin son bölümünde ise tespit edilen aksaklıklar aktarılarak denetim faaliyetlerine katkı sunmak için bazı önerilere yer verilmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KALKINMA, KIRSAL KALKINMA VE DENETİM SÜREÇLERİ

Değişen ve gelişen dünya dinamikleriyle birlikte toplumların da değişime karşı koyamayarak kendilerini değişim süreçlerinin içerisinde bulmaktadır. İlgili değişim süreçleri olumsuz yönde görülebildiği gibi olumlu yönde de kendilerini göstermektedir. Toplumların olumlu yöndeki değişim hareketleri ilerleme olarak adlandırıldığı gibi kalkınma kavramının karşılığı olabilecek şekilde de görülebilmektedir. Bu doğrultuda kalkınma kavramı ve ilgili kavramla bağdaştırılabilecek bütün kavramlar önem kazanarak günümüze ulaşmıştır. Devletlerin ve devlet üstü kuruluşların ilgili kavram grubuna günümüzde vermiş olduğu önem sayesinde pek çok yeni olgunun da görülmesinin yolu açılmıştır.

2.1. Kalkınma ve Kırsal Kalkınma Kavramları

Bu bölümde kalkınma kavramı ve ilgili kavramla ilişkilendirilen sürdürülebilir kalkınma, kırsal alan ve kırsal kalkınma kavramlarına değinilmiştir.

2.1.1 Kalkınma Kavramı

Dünya üzerinde toplumlar ve devletlerle ilgili olan hemen her kavram farklı dönemlerde farklı anlamlara gelebildiği gibi, aynı dönemlerde de bambaşka anlamlara gelebilmektedir. Bu tanımlamadaki kavram ve buna benzer kavramların net bir tanımlamasını yapabilmek için özellikle içinde bulunulan zaman ve toplumun iyi analiz edilmesi, toplumsal olgular çerçevesinde bu kavramın nasıl bir yer edindiğinin net bir şekilde ortaya konması gerekmektedir. Bilim tarihine bakıldığında, fen bilimleri alanındaki kavramların tek tip tanımı konusunda birçok kez fikir birliği ve uygulama görülürken, sosyal bilimler alanında bu durum pek rastlanır bir durum değildir. Çünkü sosyal bilimlerin konusu olan insanların ve toplumların geçirdiği olumlu veya olumsuz her evreyle birlikte kavramlar da kendilerini bir başka anlam karmaşasının içinde bulabilir, yeniden şekillenebilirlerdir. Bu durumun en büyük sebebi; toplumun her kesiminin bu değişimi aynı anda ve aynı ölçüde hissetmemesiyle birlikte bu

değişimlerin tek bir neden üzerinde toplanamamasıdır. Bundan dolayıdır ki ilişkili kavramlar da tek bir neden etrafında toplanamaz ve yeni bir tanımlama için bütün faktörleri içeren geniş bir çalışma gereklidir.

Özellikle geçtiğimiz yüzyılda 2. Dünya Savaşı ile birlikte kendisine genişçe yer bulan kalkınma kavramı da bu kavramlara örnek verilebilecek nitelikteki kavramlardan birisidir. Söylendiğinde birçok kesim tarafından iktisat bilimine ait olduğu genel kanı haline gelmiş olan bu kavram, bu kanının aksine birçok disiplinde kendisine yer bulmuştur. Bunun sebebiyse; toplumsal değişimlerin her bir disiplin tarafından farklı anlaşılacak farklı yönleriyle incelenip ortaya konmasıdır. Bu durum oldukça normal karşılanan bir durumdur çünkü toplumsal değişimler hiçbir zaman tek bir çizgi odağında gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla iktisatçısından tarihçisine, sosyoloğundan bilimin hemen her alanına kadar farklı alanlara hâkim kişiler tarafından farklı çözümlenmeler yapılmaktadır. Ayrıca belli başlı kavramlar tarihin belirli dönemlerinde sıkça kullanılmasına karşın, içeriğinde neyin olduğuyla pek fazla ilgilenilmemiştir. Genellikle bir veri olarak kabul edilir ve inanç kategorisinin içine dahil edilirler. Kalkınma kavramı da 2. Dünya Savaşı'ndan sonra en çok kullanılan kavramlardan biri olmasına karşın içeriğinde ne ifade ettiği uzunca bir zaman merak konusu olmamıştır (Başkaya, 2000:15).

Bir toplumun olumlu yöndeki ilerlemesi, gerek ekonomik anlamda büyümesi gerekse de yaşayış ilkeleri bakımından modern bir yapıya kavuşması gibi durumlar günümüzde ve geçmişte pek çok otorite tarafından kalkınma olarak karşımıza getirilmiş, bu durum da anlam karmaşasını daha üst bir seviyeye taşımıştır. Bu ve bunun gibi karmaşıklıklar haliyle günlük yaşantıdaki dile de aktarılmış, kalkınma kavramı birçok kelimenin yerine kullanılır hale gelmiştir.

Kalkınma kavramı üzerine günümüze gelinceye kadar birden fazla tanımlama yapılmış olmasına karşın ilk anlamıyla; 'üretim sektörünün ve kişi başına düşen milli gelirin yukarıya çekilmesi, toplum seviyesinin uluslararası düzeye yakın bir noktaya yükseltilmesi, özellikle ekonomi başta olmak üzere sosyal ve kültürel alandaki değişimlerin hayata geçirilmesi amacıyla yapılan değişimlerin bütünü' olarak tanımlanabilir (Taşlıyan ve Korkmaz, 2012:366). Benzer bir tanım olarak Des Gasper kalkınmayı; 'bir toplumun hedeflediği ekonomik gelişme

zeminini oluşturabilmesi ve gereken adımları atabilmesi için mevcut ekonomik sistemi bütüncül bir anlayışla düzenlemesi gerekliliği' şeklinde tanımlamıştır (Renee Prendergast ve Frances Stewart, 1995:209). Muzaffer Bakırcı'nın aktarımıyla, I. Poostchi ise kalkınmayı; "*Bir toplulukta veya toplumda geleneksel konumdan farklı bir konuma değişim sağlayan sosyal, politik ve ekonomik desen komplikasyonudur.*" şeklinde tanımlamıştır (Bakırcı, 2007:32).

Kavram, gündelik dile uyarlandığında ise ilerleme ve değişim olarak tanımlanabilmektedir. Ancak toplumdaki her değişimin karşısına kalkınma yazmak bir hata olacaktır. Çünkü köken olarak kalkınma kavramı bir dönüşümü ve yeniden yapılanmayı karşılamaktadır. Karşıladığı bu geniş kapsam sayesinde de hemen her dönemde politika yapıcıların ilgisini çekmeyi başarmış, onlar tarafından sıkça kullanılmıştır. Kavramın günümüzde bu denli geniş alanlarda kullanılması da aslen bu sayede gerçekleşmiştir.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere kalkınmanın temel amacı; toplumdaki refah seviyesini arttırarak yaşam standartlarındaki artışı hızlandırmak, temel hak ve hürriyetlerin güçlenmesiyle birlikte daha özgür bir yaşam sunmak, güven ve huzur içinde yaşanabilecek toplumu inşa etmek ve bunu daimî kılmaktır (Onuncu Kalkınma Planı, 2013:14). Dolayısıyla kalkınma kavramının geçtiği bir yerde olumlu bir ilerleyişin olduğu net bir şekilde söylenebilir.

Kavramın semantik geri planına bakılacak olursa; ekonomi alanında kullanımının çok uzak bir tarihte olmadığı görülmektedir. Örneğin; Türk tarihinde 1808 yılında yürürlüğe giren Sened-i İttifak ile şu anda kullanılmakta olan 1982 Anayasası'na kadarki dönem içerisindeki eserler ve ana metinlere bakıldığında kavramı yalnızca 1961 ve 1982 Anayasa'larında görmek mümkündür. Ayrıca temel metin olarak kabul edilen Larousse'un 1909 yılındaki baskısının içeriğinde kalkınma kavramının ekonomik yanı bulunmamakla birlikte, biyoloji alanına yakın bir anlamda açıklanmıştır. Aynı şekilde Oxford sözlüğünün 1933 yılındaki baskısında kavramın ekonomi alanında herhangi bir karşılığı bulunmamasına karşın matematik, biyoloji ve müzik gibi alanlarda kalkınma kavramının karşılığını bulmak mümkündür (Başkaya, 2000:19).

Kavramı ekonomik anlamda kullanan ilk kurumlardan olan Birleşmiş Milletler'in 28 Haziran 1919'da yayınlanan ana sözleşmesinde kalkınma kelimesinin karşılığı olarak; "*geride kalmış toplumların ve koşullara ayak uyduramayıp kendi başlarına çağın gerekliliklerini yerine getiremeyecek durumda olan halkların, bu süreci atlatmış olan milletlerce refah seviyesine*

ulaştırılması misyonu” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak tanımdan da anlaşılacağı üzere ekonomik bir anlamdan ziyade sosyal ve kültürel anlamda bir tanımdan bahsedilmektedir. 1938 tarihinde yayınlanan memorandumda ‘ilkel toplumların ekonomik kalkınması’ cümlesine yer verilmesi kalkınma kavramının ekonomik anlamda kullanılmasının miladı olarak kabul edilmektedir (Başkaya, 2000:21).

2.1.2. Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı

Kalkınma kavramı ile dünya üzerinde insani gereksinimlerin ortaya çıkardığı diğer bir anlayış ise doğal kaynakların sürdürülebilirliğidir. Buna istinaden dünden bugüne niceliksel bağlamda her geçen gün insani gereksinimlerin hızla artmasına yönelik olarak kıt olan doğal kaynaklar üzerinde bir planlama süreci meydana getirilmiştir. Kısacası hiçbir üretim faktörünü âtil duruma bırakmayıp, mal ve hizmet sunumunda tüm olumsuz faktörleri devre dışı bırakıp, ihtiyaçlara ve ulaşılmak istenen hedeflere en iyi şekilde doğru cevap vermeyi amaçlayan, insanlık tarihi ile oluşan toplumların tüm sosyo-ekonomik alanında sürdürülebilir kalkınma kavramı karşımıza çıkmaktadır (Aksu, 2011:5).

Toplumların gelişmişlik düzeylerindeki farklılıkları, iktisadi ve sürdürülebilir kalkınma üzerinde de görmek mümkündür. Özellikle 1939 yılından başlayan ve en büyük etkisini gösterdiği 1945 yılına kadar süren küresel savaşın sonrasında oluşan yeni dünya düzeninin kuruculuğunu üstlenen birçok ülke, ekonomik kalkınmalarını tüm sosyal ve çevresel etkenleri de dikkate alarak sürdürülebilir kalkınma planları ile yönlerini tayin etmişlerdir. Sürdürülebilir kalkınma, küreselleşmenin de etkisiyle ilk olarak uluslararası bir platform düzeyine taşınarak 1980 yılında Uluslararası Doğayı ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği tarafından hazırlanan Dünya Koruma Stratejisi adlı raporda yer almaktadır (IUCN,1980). Birçok ülke 2.Dünya Savaşı’nın oluşturduğu tahribattan sonra, küresel ekonominin yarattığı alanda yüksek bir ivme sağlayarak iktisadi büyümeyi hedefleyerek, istihdamın sağlanmasını, sosyal eşitsizliğin ve enflasyonun önlenmesine önem vermişlerdir. Fakat dünya üzerindeki kitlesel tüketim, doğayla uyumlu olmayan yaşayış şekilleri benimsenmesi, ülkelerin izledikleri yanlış politikalar gibi nedenlerden dolayı mevcut doğal kaynaklar üzerinde baskı ve kirlilik oranlarının da artışı

eleştirilere neden olmuştur. Dolayısıyla sürdürülebilir bir sanayileşme ve kırsal alandaki nüfus artışının da sürdürülebilir bir yaklaşımla ele alınması, üretim ve tüketim arasındaki dengenin sağlanmasıyla, kalkınma olarak istenilen düzeye ulaşılması yönündeki amaçlar olarak da tanımlanmaktadır (Çıvgın 2011:22). Sürdürülebilir kalkınma, buradan da ifade edileceği üzere kalkınma kavramı gibi sadece iktisadi alanda yer almayıp, sosyal ve çevresel boyutlarıyla birlikte üç model üzerinde birleşir (Aksu, 2011: 6 ve Mengi ve Algan, 2003: 1-13). Sonuç olarak kalkınma, ülkelerin ya da toplumların kendilerine güvenli bir gelecek inşa ederken yapısal nitelikte gelişiminde ve desteklenmesinde olumlu yön verme sürecidir (Geray,1991).

2.1.3 Kırsal Alan Kavramı

Kalkınma ve kırsal kalkınma politikalarının geçmişteki ve günümüzdeki işleyişinin anlaşılabilmesi için öncelikle kırsal alan tanımlamasının ortaya konulması gerekmektedir. Ancak ülkeden ülkeye değişkenlik göstermekte olan bazı parametreler bu tanımlamanın yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bu parametreler genel itibariyle; coğrafya, nüfus, çevre ve ekonomik yapı olarak sıralanabilir. Bundandır ki diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kırsal alan tanımlaması sorunu bulunmaktadır.

Kırsal alan kavramı köken olarak kırsal kelimesinden türemiş bir kavramdır. Kırsal kelimesinin tanımı Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından; “*az insanın barındığı, genellikle kır durumunda olan yer*” olarak tanımlanmıştır (Türkçe Sözlük, 1998:1302). Bu tanım ve literatürdeki diğer kırsal tanımlamalarına bakıldığında ise ortak olan nokta daima nüfus kriteridir. Bunun dışında yine ortak sayılabilecek bir diğer nokta ise ekonomideki tarım sektörünün ağırlığıdır. Ancak söz konusu kelime kırsal alan şeklinde türetildiğinde ise durum biraz daha karmaşık bir hal almaktadır (Kayıkçı, 2009: 33).

Ülkemizde kırsal alan tanımlamasının temelinde iki farklı ayırım ve iki farklı yol karşımıza çıkmaktadır. Bunların ilki; söz konusu yerleşim yerinin konumuyla açıklanmaya çalışılmıştır. Yerleşim yerinin nüfusuna veya temel geçim kaynağına bakılmaksızın il ve ilçe merkezleri içerisinde bulunan alanlar kentsel, bunların dışında kalan yerler ise kırsal alan olarak tanımlanmaktadır. İkinci tanımlamanın temelini ise nüfus kriteri oluşturmaktadır ancak ortaya

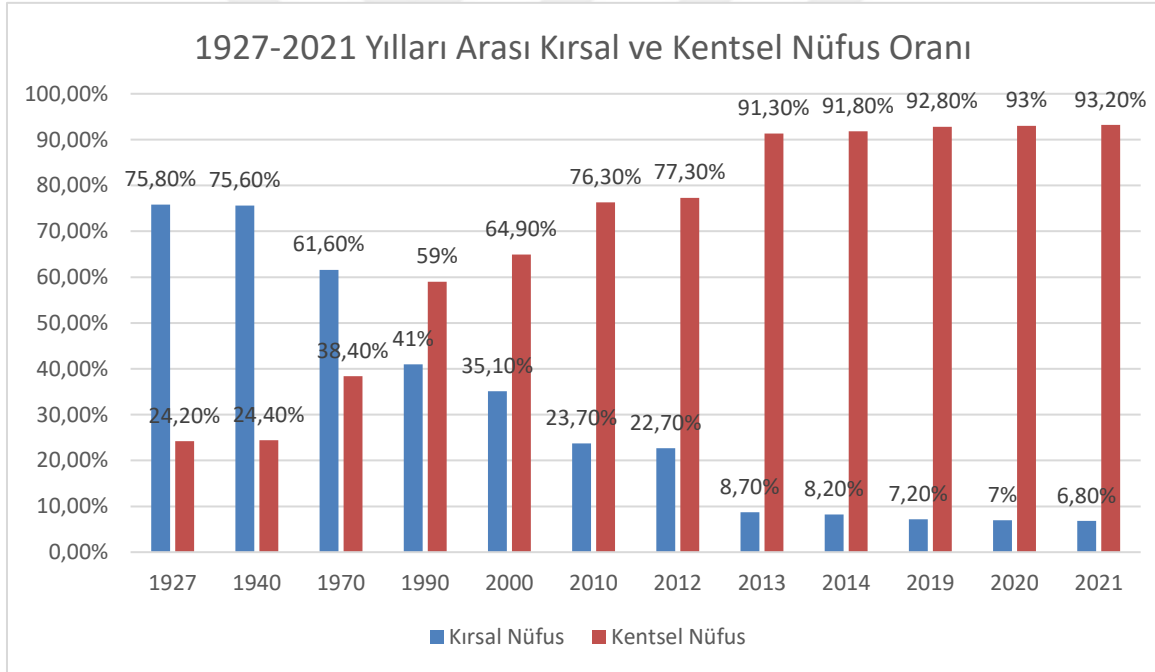
çıkan karışıklık burada kendine yer bulmaktadır. Nüfus kriteri üzerinden net ve kesin bir şekilde tanım yapmak kurumlarımız tarafından henüz mümkün olmamıştır. Kırsal alan üzerine Türkiye’de ilk tanımlama 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu üzerinden yapılmıştır. Kanunda kırsal alan; “*Nüfusu iki binden aşağı olan yerleşimlere köy, nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba, nüfusu yirmi binden yukarı olan yerlere şehir*” şeklinde tanımlanmıştır (442 sayılı Köy Kanunu). Ancak bu tanımlama yeterli görüşmemiştir ve zaman içerisinde yeni tanımlamalar ortaya çıkmıştır. Örneğin; 1927 ve 1990 yılları arasında 10.000 kişilik nüfusun altında olan yerler kırsal alan olarak nitelendirilirken 2000 yılından itibaren il ve ilçe merkezleri dışında kalan alanlar kırsal alan olarak nitelendirilmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu’nun yapmış olduğu çalışmalar baz alındığında; nüfus temelli hane halkı çalışmalarında 20.000 nüfusun altındaki, tarım sektörü özelindeki çalışmalarında ise 5.000 nüfusun altındaki yerleri kırsal alan olarak kabul etmiştir (Erdoğan, 2009:2). Yine İmar ve İskân Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın yapmış oldukları çalışmalar özelinde; 10.000 nüfus üzerinde olan yerler kent olarak adlandırılmıştır (Erdoğan, 2009:8). 2014 yılında yayımlanan Onuncu Kalkınma Planı’yla birlikte bu konuda 20.000 nüfus kriteri belirleyici sayı olarak kabul edilmiş ve Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde kent nüfusu 20.000 nüfus üzerindeki yerler için kullanılabilir tanımlama yapılmıştır. Böylelikle; 20.000 nüfus altında kalan yerler de kırsal alan olarak değerlendirilmektedir tanımlama literatüre kazandırılmıştır (Perkin, 2014:133).

Ülkemizde yapılan tanımlamalarda baskın olan nüfus kriterine göre tanımlama OECD’nin yapmış olduğu kırsal alan tanımlamasının da kökenini oluşturmaktadır. OECD bu yolla, aynı ülke içerisindeki kentsel veya kırsal alanları tanımlayıp karşılaştırma yoluna gitmektedir. Bu amaç doğrultusunda kentsel ve kırsal alanları baskın kırsal alanlar, orta ya da önemli kırsal alanlar ve baskın kentsel alanlar olarak üçe ayırmıştır. Sırasıyla; bir ildeki toplam nüfus sayısının %50’si ve daha fazlasının kilometre başına 150 kişiden az nüfus yoğunluğuna sahip kırsal yerlerde yaşadığı alanlara ‘baskın kırsal alanlar’, %15 ile %49,99’unun yaşadığı ve kilometre başına 150 kişiden daha az nüfusun olduğu kırsal yerlerde yaşadığı alanlara ‘orta ya da önemli kırsal alanlar’, %15’inden azının kırsal yerleşim yerlerinde yaşadığı ve kilometre başına 150 kişiden daha az nüfusun düştüğü alanlara ise ‘baskın kentsel’ alan tanımlaması yapılmaktadır. Ayrıca baskın kırsal alanları daha net bir şekilde ortaya koyup açıklayabilmek için bir ayrıma daha gidilmiştir. İldeki toplam nüfusun %100’ü bu alanlarda yaşıyorsa tamamen kırsal alan, %50 ile %99,99’u bu alanlarda yaşıyorsa baskın kırsal alan olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2011:3).

TÜİK'in 2012 yılında yayınladığı verilere göre Türkiye'deki kentsel nüfusun toplam nüfusa oranı %77,3 iken aynı kurumun 2013 yılındaki verisine bakıldığında %91,3 gibi bir oran görülmektedir. Bir yıl içerisinde gerçekleşen bu büyük farkın temel nedenini 2012 yılının Aralık ayında kabul edilen "6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak söylemek mümkündür. Bu kanuna göre; "on dört ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulurken, bu büyükşehir belediyeleri içerisinde yer alan ilçelerdeki 10,4 milyon insanın yaşamını sürdürdüğü 16 bin köy ve belde belediyesinin mevcutta bulundurduğu tüzel kişilikleri kaldırılmış ve idari statüleri mahalle statüsüne dönüştürülmüştür" (6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu). 2021 yılı TÜİK verilerine bakıldığında ise; Türkiye'nin kentsel nüfus oranı %93,2'e çıkarken, kırsal nüfus oranı %6,8'ye gerilemiştir.

Tablo:1.

Türkiye'de Yıllara Göre Kırsal ve Kentsel Nüfus Oranı



Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak üretilmiştir.

Örneklemlerden de anlaşılacağı üzere; Türkiye'de ve dünyada kırsal alan ve kentsel alan ayrımının yapılabilmesi ve ilgili tanımlamaların ortaya konulması için hangi amaçla ve hangi verilerle yapıldığının önemi büyüktür. Böyle bir ayrımın hangi kurum veya hangi ülke bazında yapıldığı da tanımlamalara yön veren bir başka faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

2.1.4. Kırsal Kalkınma Kavramı

Kırsal alanla birlikte bu alana yönelik bir diğer kavram da kırsal kalkınma kavramıdır. Temel amaç olarak; kırsal alan olarak bahsi geçen yerleşim yerlerinin temel yaşam seviyelerinin ve yaşam kalitelerinin artırılması belirlenirken bu alandaki birçok kavramda yaşandığı gibi bu kavramda da zaman içerisinde değişkenlik gösteren bir tanımlama göze çarpmaktadır.

Tek başına kalkınma tanımlaması yapılırken kesin ve net bir sınırlama yapılamamakla birlikte günümüzün dinamikleriyle şekillenen bir tanımlama yapmak mümkün olacaktır. Söz konusu dinamikler elbette ki içinde bulunulan çağın ve yaşanan anın ürettiği sorunlarla birlikte kendisinde de bir değişime gidecektir. Bu durumun bir sonucu olarak; kalkınma kavramının ele alındığı zamanın ve şartların tanımlama üzerinde daima bir etkisi vardır ve kavramın zaman bağlamı içerisinde tutarlı bir tanımının net bir şekilde ortaya koyulamaması bu sebeplerden dolayı normal karşılanmaktadır (Doğan, 2010:27).

Kırsal kalkınma ve bu bağlamdaki kavramların tanımlarından çıkarılabilecek en büyük sonuç; tanımlamayı yapan ülkelerin önceliklerini belirleyebilmektir. Gelişmişlik seviyesiyle bağlantılı olarak değişen öncelikler, kendilerine bu ve benzeri kavramlar içerisinde yer bulmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde tarım sektörünün piyasa payındaki oranının yüksek olmasından dolayı tanımlama yapılırken ekonomi üzerine bir tanımlama yapılması doğal bir oluşumdur. Ancak gelişmiş ülkelerde ekonominin yanı sıra sosyal bağlam da bu tanımlamaya dahil edilmektedir. Gelişmişlik seviyesinin de bir plan ve programla yani kısaca bir süreçle ilgili bir durum olduğu düşünülürse, ülkeler ölçeğinde mekânsal ayrımın yanında zamansal bir ayrım da söz konusudur. Bir örnek üzerinden incelenecek olursa Birleşmiş Milletler Teşkilatı kırsal kalkınmayı; *‘bu alanlarda yaşayan en yoksul kesimi oluşturan küçük çiftçiler, kiracı üreticiler ve topraksız köylülerin refah düzeyini yükseltmek’* şeklinde tanımlarken, aynı kavram Avrupa Birliği tarafından; *‘ sadece kırsal alanlarda yaşayan yoksul kitlenin refah seviyesinin yükseltilmesi değil aynı zamanda bu alanlarda yaşayan bütün nüfus kitlesinin daha iyi koşullarda yaşaması, varlığını sürdürmesi gibi nüfusa yönelik çabalarının yanısıra, kırsal yaşamın devamlılığının sağlanması, çevrenin korunması, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanılması ve kırsal mirasın korunması’* şeklinde daha bütüncül bir halde tanımlanmıştır ve

hedefler çoğaltılmıştır (akt. Bakırcı, 2007:32). Böylelikle zaman içerisinde tanımlamalarda bazı kavramlar önemini kaybederken, bazı kavramlar da kendisine yer bulmuştur.

Verilebilecek en basit haliyle kırsal kalkınma; ‘insanların yaşadığı bölgenin kırsal oluşundan kaynaklı olarak ortaya çıkan olumsuzlukların iyileştirilmesi için yapılan çalışmalar’ olarak tanımlanabilir. Kırsal alan, kırsal nüfus, kırsal kalkınma gibi kavramların ortak noktası olarak tarım, hayvancılık vb. uğraşlar ortaya çıktığına göre kırsal kalkınmanın da öncelikle bu uğraşlar özelinde bir iyileştirmeyi kendine konu edinmesi gerekmektedir.

2.2 Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikalarının Gelişimi

Avrupa Birliği’nin temellerinin atıldığı günden bugüne değin kırsal kalkınma alanında yaşanan önemli değişim ve gelişimler genel hatlarıyla dört ana başlık altında toplanmaktadır.

2.2.1. Messina Konferansı ve Roma Antlaşması

Messina Konferansı; 1 Haziran 1955 tarih ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’na yeni bir başkanın seçilmesi gündemiyle İtalya’da toplanmış olmasına karşın toplantıya katılan Dışişleri Bakanlarının ortaya sunduğu gelişmiş bir gümrük fikriyle amacının dışına çıkmış ve aslında 1957 yılında hayata geçirilecek Roma Antlaşması’nın temelini oluşturmuştur. 25 Mart 1957 tarihinde Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg ülkeleri arasında imzalanan Roma Antlaşması sonucunda; 1993 yılında Avrupa Birliği adını alacak olan Avrupa Ekonomi Topluluğu kurulmuştur (Boztürk, 2019).

1950’li yılların içerisinde temelleri atılan Avrupa Birliği’nin kuruluş yıllarındaki kırsal kalkınma anlayışı Ortak Tarım Politikası (OTP)’na dayanmaktadır. Ortak Tarım Politikası (OTP); 1. Ve 2. Dünya savaşları sırasında ve sonrasında Avrupa ülkelerinin yaşadıkları ekonomik buhranlardan, enflasyonlardan ve kıtlıklardan daha az zarar alarak kurtulabilmeleri için 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması 33. maddesiyle birlikte oluşturulmuştur (Örnek,2007:19).

Savaştan çıkan ve çok ciddi ekonomik buhranlardan geçen ülkelerin içinde buldukları güç durumdan kurtulabilmesi için ortaya çıkarılan bu politika, beklendiği üzere gıda zincirinin güçlendirilmesi ve fiziksel sermayenin artırılmasını hedeflemekteydi. Avrupa Birliği de başlangıç politikası olarak bu fikri kendisine yol olarak seçmiştir. Dolayısıyla günümüz kırsal kalkınma anlayışından uzak, daha dar kalıplar üzerine kurulmuş bir kırsal kalkınma politikasından bahsedilebilir (Doğan ve Akşahin, 2011:9).

Roma Antlaşması; 25 Mart 1957 yılında üye ülkeler arasında imzalanan ve 1 Ocak 1958 tarihi itibariyle Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucu antlaşması olarak yürürlüğe giren antlaşmadır. Antlaşma, dönemin üye ülkelerin dolayısıyla Avrupa ülkelerinin tarım politikalarına yön veren maddeler içermektedir. Bu bağlamda; üye ülkeler arasındaki ticareti sınırlandırıcı nedenlerin ortadan kaldırılması amacıyla malların serbest dolaşımı, uygulanan gümrük tariflerinin gözden geçirilmesi ve ticaretteki miktar kısıtlamalarının ortadan kaldırılması gibi kararlar üye ülkelere bildirilmiş, belirlenen konularda kendi mevzuatlarını düzenlemeleri istenmiştir. Bunun yanı sıra, üye olmayan üçüncü ülkelerle yapılan ticaretlerde 'Ortak Gümrük Tarifesi' fikri ortaya atılarak 'Gümrük Birliği' konusu gündeme getirilmiştir. Antlaşmanın orijinal metninde yalnızca tarım ve ulaştırma konuları işlenmesi karşın zamanla yapılan değişikliklerle birçok farklı konu da ele alınmıştır.

2.2.2. Ortak Tarım Politikalarının Oluşturulması

1950 yılından itibaren Avrupa ülkelerinin kendi aralarında oluşturmak istediği bu düşünce, 1958 yılında yürürlüğe giren Roma Antlaşması'na kadar birçok kez başarısızlıklarla karşılaşmış, ortak bir fikir üzerinde bir türlü uzlaşmamıştır. Hatta uzlaşma ortamının oluştuğu ve karara bağlandığı Roma Antlaşması görüşmelerinde dahi Almanya'nın elini güçlü kılan sanayi ürünleriyle ilgili gümrük serbestliği isteğine Fransa da elinde bulundurduğu tarım ürünleri için aynı isteği sunmuş, birinden birinin tercih edilmesinden önce ikisinin de gümrük birliği statüsüne alınmasını istemiştir (Eraktan ve Ören, 2010:2).

Ortak Tarım Politikası, gündeme geldiği ilk andan itibaren temel düşünce olarak parçalanmış ve bölünmüş Avrupa kıtasının tekrar bir araya gelmesi ve gıda ürünlerinde kendi kendine yeten bir Avrupa hayalini kendisine hedef edinmiştir. Böylelikle Avrupa'daki tüketicilerin tamamı uygun fiyatlarla güvenilir gıdaya erişim sağlayacak ve kıta üzerinde faaliyet gösteren çiftçiler ülkelerin bu konudaki destekleri sayesinde iyi gelirler elde edecekti. OTP kendisine belirlediği bu temel esaslar sayesinde Avrupa Birliği'nin en işlevsel ve en çok bütçe ayrılan politikası olarak göze çarpmaktadır (Bakırcı, 2007:279).

Verilen bilgiler ışığında Ortak Tarım Politikasının amaçları;

- *“Üretim standartlarını ve tarım teknolojisini geliştirmek,*
- *Tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımını sağlamak,*
- *Avrupa'daki tarımsal üretimin verimliliğini artırmak,*
- *Piyasalarda istikrarı sağlamak,*
- *Ürün arzının güvenliğini sağlamak,*
- *Tarımdaki en önemli faktörlerden biri olan işgücünün optimum kullanımını sağlamak,*
- *Geçimini tarım sektöründen sağlayan kesimlerin gelirini artırmak,*
- *Tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlarla ürün sunmak,*
- *Tarım ürünleri fiyatlarını bütün üye ülkelerde eşitleyerek, fiyatların üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açmasının önüne geçmek”* şeklinde sıralanmaktadır (İKV, 2006b:4).

Ortak Tarım Politikası ana hatlarıyla 3 temel ilkeye dayanmaktadır. Bu ilkeler; malların serbest dolaşımının önünü açan, kota ve vergi düzenlemelerinin kısıtlamalarını ortadan kaldıran ‘Tek Pazar İlkesi’, üye olmayan ve tarım üretimi sağlayan ülkelere üye ülkelerin mallarının tercih edilmesi anlamına gelen ‘Topluluk Tercih İlkesi’, çiftçiye sağlanacak olan desteklerin finansmanının sağlanması için üye ülkelerin tamamının ortak bir biçimde oluşturduğu bir fonun meydana getirilmesini sağlayan ‘Mali Dayanışma İlkesi’ şeklinde sıralanabilir (Bakırcı, 2007:281).

OTP'nin amaç olarak kendisine belirlediği ‘Kendi Kendine Yetebilen Avrupa’ sloganı kelime veya tanım olarak kırsal kalkınma kelimesini karşılamasa da özellikle çiftçilikle uğraşan kişilere yaptığı maddi destekler, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlaması, tarım

ürünlerindeki fiyat dengesini ülkeler bazında eşitlemesi, tarım sektöründeki makineleşmenin önünü açması ve gelişim sürecinin içerisinde olması, elde edilen ürünlerin kolaylıkla tüketiciye ulaşmasını sağlaması gibi işlevleriyle mevcut bir soruna çözüm olarak öne sürülmesine karşın kırsal kalkınma sürecinin temelini oluşturmuştur.

2.2.3. Mansholt Planı

Ortak Tarım Politikası yürürlüğe girdiği tarihten itibaren köklü değişim ve gelişimlere katkı olsa da zaman içerisinde ülkelerin ve çiftçilerin ihtiyaçlarını karşılamasının yanı sıra birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Çiftçilere ödenen yüksek fiyatlar sonucu topluluk bütçesine getirdiği yük ve bunun sonucunda tüketiciye makul fiyatların sunulamaması, tarım ihracatı yapan ve topluluğa üye konumda olmayan üçüncü ülkelerle yaşanan gerilimler, verilen maddi desteklerin zaman içerisinde küçük ve büyük işletmeler bazında eşit bir biçimde dağıtılamaması, verilen yüksek miktarda desteğin üreticileri olağandan daha fazla ürün çıkartması yapmaya itmesi sonucu oluşan çevre sorunları, topluluğun giderek genişlemesi sonucu tarım ve politika görüşleri farklı olan ülkelerin topluluk içine dahil edilmesi gibi nedenler OTP'ye yönelik eleştirileri ve yeniden düzenleme isteklerini artırmıştır (Akder, 2018:276).

Ortak Tarım Politikası konusunda yaşanan ilgili polemikler sonucu, 1968 yılında bilinen adıyla 'Mansholt Planı' diğer adıyla ise 'Ortak Tarım Politikası Üzerine Momenandum' isimli reform planı hazırlanmış ve üye ülkelerin gündemine getirilmiştir. Ancak reform konusunda ısrarcı olan kesim bu reformu yayınladığı halde kabul etmekten uzak davranmıştır. Buna sebep olarak reform planının içinde bulunan radikal değişiklikler gösterilmiştir. Plana göre; çiftçiye sağlanan mevcut desteklerle önüne geçilemeyen yüksek maliyet ve üretim fazlası sorunu oluşturulmuştur. Bu yüzden toplam on milyon çiftçinin içerisinde bulunduğu düzenin küçük işletmeler bazında yaklaşık beş milyon tanesinin faaliyetlerine son verilerek orta ölçekte daha büyük işletmelerin kurulması ve yüksek gelirin bu işletmeler üzerinden sağlanmasının daha gerçekçi bir yapı olduğu bildirilmiştir. Ayrıca çiftçiliği bırakmış kişilerin mağdur olmaması için belirli bir süre daha yardımların devam etmesi, çiftçiliği sürdürecekt olan kişilerin birer eğitim programına dahil edilerek mevcut düzenlerinde yenilemeler yapılması planın içerisinde bulunan diğer reform maddeleridir (Ünal ve Çolak, 2019:5).

Manshlot Planı gündeme geldiği gün itibariyle özellikle küçük işletmeler tarafından eleştiriyile karşılanmıştır. Bu eleştirilerin etkisinde kalan devletler de bu plana karşı çıkmışlardır. Bu nedenlerden dolayı plan dışında bırakılan mevcut fiyat politikasındaki garanti altına alınan fiyat sistemi planın içerisine dahil edilerek dolaylı yoldan da olsa hafifletilmiş ve 1972 yılında ‘Yapısal İyileştirme’ olarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca başlangıçta planlanan beş milyon çiftçinin faaliyetlerine son verilmesi fikri de iki milyona düşürülmüştür. Bu iki milyon çiftçinin bir bölümü emekli edilirken kalanı da başka iş alanlarına yerleştirilmiştir. Dolayısıyla Manshlot Planı’nın hafifletilmiş bir şekli yürürlüğe girse de bu plan Avrupa’da Ortak Tarım Politikasına yapılan ilk reform şeklinde yorumlanmaktadır (Aysu, 2006:23).

2.2.4. 1980-1992 Yılları Arasındaki Reform Çalışmaları

Manshlot Planı’nı takip eden yıllarda plan içeriğinin değiştirilmesi sonucu beklenen verimi ve gelişim düzeyini alamayan Avrupa Komisyonu, hemen her fırsatta bütçeye gün geçtikçe daha fazla yükün binmesi ve üretim fazlası sorununun son bulmaması gibi sorunlarla karşılaşmıştır.

Ortak Tarım Politikası çerçevesinde ilk kez 1962 yılında ortaya atılan ‘ortak sorumluluk vergisi’; belirlenen üretim miktarının üzerinde tarım ürünü üretilmesi durumunda vergi yoluyla çiftçilerden toplanacak paranın fazla üretimin getireceği mali yükün karşılanmasında ve böylelikle stokların daha kolay eritilerek piyasanın rahatlamasında kullanılmak için getirilmiştir. 1962 yılında şeker arzında yaşanan artış sonucu böyle bir vergi getirilmesi gündeme gelmiş ve kabul edilmiştir. 1977 yılı içerisinde süt ürünleri, 1986 yılı içerisinde de tahıl grubu bu vergilendirme sistemi içerisine dahil edilmiştir (Aysu, 2006:57).

Ortak sorumluluk vergilerinin uygulandığı dönem içerisinde düşük sayılabilecek bir oranda tutulması gündeme ‘garanti eşiği’ kavramını getirmiştir. Buna göre; yıllar içerisinde üretim fazlası yaşanan bütün ürünler için ayrı ayrı olmak şartıyla birer üst üretim eşiği belirlenmiştir. 1984 yılında süt üretiminde yaşanan artışta olduğu gibi belirli bir ‘üretim kotası’ koyulması kararlaştırılmıştır. Böylelikle bu eşiğin üzerinde üretilen her bir ürünün satış ve depolama masrafları çiftçilerden alınacak ortak sorumluluk vergisiyle karşılanacaktır. Ayrıca

ürünler için ödenen garanti ücretler de üretim fazlası olması durumunda belirli oranlarla düşürülecektir. Ancak üretim eşiklerinin her ürün özelinde net bir şekilde belirlenememesi, ödenen garanti fiyatların üretim fazlası durumlarda kayda değer derecede düşürülmemesi ve garanti eşiklerinin çok yüksek olması sebebiyle bu politika pratikte başarısız olmuştur (İKV, 2006:17).

Yaşanan sorunlar ve bütçe üzerindeki azalmayan yük Avrupa Komisyonu'nu yeni reform adımlarına itmiş ve 1985 yılında sorunlara yönelik çözümlerin içerisinde bulunduğu 'Ortak Tarım Politikası'nın Geleceği' isimli bir yeşil kitap, 1987 yılında ise bilinen adıyla 'Delors Planı' diğer adıyla 'Dünya Koşullarına Uyan bir Ortak Tarım Politikası' isimli bir rapor yayımlanmıştır. Bu adımları takiben Avrupa Konseyi yaşanan sorunların net bir şekilde ortaya koyulabilmesi ve bu zamana kadar gündeme getirilen reformların neden sonuca kavuşmadığını belirlemek amacıyla Avrupa Komisyonu'ndan detaylı bir doküman hazırlamasını istemiştir. Özellikle o dönemde Avrupa ülkelerinde global bir düşünceyi benimseyen ancak yerel birer oluşum olan çiftçi örgütleri bu kararın alınmasına öncülük etmiştir. Bunlardan en büyüğü 'Avrupa Çiftçi Koordinasyonu'dur. Baskılar ve Avrupa Konseyi'nin isteğiyle oluşturulan bu rapor, 1988 yılının Şubat ayında kabul edilerek Avrupa Birliği tarihinin en detaylı reform çalışmalarının temelini oluşturmuştur. Buna göre;

- Ortak Tarım Politikası'na ayrılan bütçenin keskin bir şekilde katılaştırılarak aşılması için önlemlerin uygulanması ve erken uyarı sisteminin yürürlüğe konmasına,
- Daha önceki reformlarda da üzerinde çalışılan üretim sınırının aşılması sorununun tam olarak engellenebilmesi için bu sınırın aşılması durumunda farklı farklı olmak üzere ürün gruplarının farklılığına göre ödenecek miktarın otomatik olarak düşmesine ve bu sayede sektöre harcanan bütçe dengesinin korunmasına,
- Yine üretim fazlası sorununa yönelik olarak işlediği arazinin minimum %20'sini üretim dışı bırakarak nadasa bırakan çiftçiye hektar başı belirli bir miktarın ödenmesi ve arazinin de ağaçlandırılarak tarım sektörünün dışında bir sektör için kullanıma açılmasına,
- Belirli ürünlerde yaşanan üretim fazlası sorununun önüne geçmek için üretim eksiği yaşanan mahsul gruplarını eken, bu grupları ekmek için arazilerini şekillendiren çiftçilere belirli bir miktar desteğin sağlanmasına,

- 55 yaşını geçmiş ve halen çiftçilik faaliyetini devam ettiren çiftçiler için ‘erken emeklilik’ getirilerek bu çiftçilerin tarımsal faaliyetlerinin durdurulmasına karar verilmiştir (İKV, 2006:18).

2.2.5 1992 MacSharry Reformu

1988 yılı reformları aldığı radikal kararlarını uygulamakta başarılı olamamış bir reform paketi olmuştur. Bütçeye binen yükün bir türlü azaltılamaması, kırsal kalkınma kavramının artık bütün dünyayı içerisine alan bir kavram olarak kullanılmaya başlanması ve az gelişmiş ülkelerin bu durumu benimseme arzuları, bilinçlenen Avrupa uluslarının çevreye tarım yoluyla verilen zararın azaltılması isteği, Avrupa Birliği’nin genişlemeye devam etmesi ve ürün miktarından ziyade ürün kalitesine göre yardımların dağıtılması isteği tekrardan gün yüzüne çıkmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak da 1990’lı yılların başında reform talepleri yeniden gündeme gelmiştir ve OTP’nin ana işleyişinde tekrar ve en önemlisi uygulanabilir değişiklik talepleri artmıştır (Aysu, 2006:61).

Yapılan baskılar ve talepler doğrultusunda Avrupa Komisyonu Üyesi ve Tarım Komiseri Mac Sharry tarafından hazırlanan ve Ortak Tarım Politikası ilk kabul edildiği günden beri en gerçekçi reform düzenlemelerini içeren ‘Yeni Ortak Tarım Politikası’ isimli rapor ‘Yönetilebilir OTP’ sloganıyla Avrupa Komisyonu tarafından 1991 yılında onaylanmıştır. Komisyon tarafından onaylanan bu rapor Avrupa Tarım Bakanları Konseyi’nin 18-19 Mayıs 1992 tarihinde yaptığı toplantıda da uzlaşıyla onaylanarak uygulamaya koyulmuştur (Günaydın, 2010:106).

Mac Sharry reformuna göre; ödenen destek miktarlarının tahıllarda üçte bir oranında, sığırcılık ürünlerinde de %15 oranında azaltılmasına, bu sebepten dolayı üreticilerin düşen gelirlerini karşılık amacıyla belirli bir süre ‘telafi edici ödemeler’ yapılmasına, üye ülkeler için çevrenin korunması ve ormanlaştırma ile ilgili çalışmaların zorunlu hale getirilmesine, uygulamada olan ve tartışma konusu olan değişken gümrük vergileri yerine eşdeğer gümrük sistemine geçilmesine, üretim fazlası sorununun çözümü ve stokların eritilebilmesi için üretim aşında bulunan tarım arazilerinden bir kısmının tarım dışı bırakılmasına ve tarım arazilerinin daha

verimli kullanılması için politikalar oluşturulmasına, kırsal kalkınma konusunda çiftçinin rolü kabul edilerek yoksul çiftçiye yönelmesine karar verilmiştir (Aysu, 2006:62).

1992 Reformu, Ortak Tarım Politikası kavramının zamanla yerini 'Avrupa için Ortak Tarım ve Kırsal Politika' kavramına bırakma noktasında önemli bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. OTP'de yaşanan yavaş ve ufak değişiklikler kavram geçişini de yavaşlatırsa da zaman içerisinde son halini almıştır. Yine benzer bir şekilde OTP yerine 'Avrupa Tarım Politikası' kavramının kullanımı da benzer bir sürece girmiştir (Günaydın, 2010:104).

Mac Sharry reformu yayınlandığı tarihten itibaren ilk üç yılda hedeflenen gelişimi de aşarak başarıya ulaşan ilk reform paketi olmuştur. Birliğin en büyük iki sorunundan biri olan üretim fazlası ürünler ve sonucunda stokların dolu olması sorunu özellikle tahılda aşılmıştır. 1993 yılında 30 milyon ton olan kamu stoku eritilerek 1996 yılında 3 milyon tona düşmüştür. Bu sonuçlara bağlı olarak üretimin denetlenememesi sorunu da aşılmıştır. Pazar rekabetinde gümrük vergilerinin eşdeğer konuma getirilmesiyle pazar hareketliliği sağlanmıştır. Çevre koruma önlemleri sonucunda tarımda zirai ilaç kullanımı azalmış, bu sayede hem çevre sorunları azalmış hem de tarımdaki harcamalardan tasarruf edilmiştir. Müdahale fiyatlarındaki düşüşler sonucunda tarım ürünlerinin fiyatları dünya fiyatlarına yaklaşmış, bu sayede tüketiciye daha uygun fiyatlı ürün arzı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca bu gelişmeler ışığında bu üç yıllık dönemde çiftçilikte elde edilen gelirlerde %4,5'lik bir artış yaşanmıştır (Günaydın, 2010:106).

2.2.6. GATT Turları ve Dünya Ticaret Örgütü'nün Kurulması

Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT); temel olarak 1930'larda ve İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik anlamda kendi kabuğuna çekilen ülkelerin dış pazara açılarak ticarete tekrar etkileşim içine girmeleri düşüncesi sonucu yaklaşık 50 ülke tarafından ortaya atılmış bir fikrin sonucudur. GATT'ın en büyük özelliği; Uluslararası Ticaret Örgütü'nün kuruluş sürecinin bütün ülkeler tarafından onaylanmasının ve sürecin tamamen tamamlanmasının uzayacağı tahmin edilerek o süreçte belirli malların tarifelerinde indirim gitme isteği ve bu indirimli tarifelerin uygulanmasını kolaylaştırmak için imzalanmış geçici bir antlaşma olmasıdır.

İlk etapta 23 ülkenin katılımıyla 1947 yılının Ekim ayında Cenevre’de imzalanan ve 1948 yılı Ocak ayında yürürlüğe giren bu geçici antlaşma, taraf ülkelerin herhangi birinin bir diğerine uyguladığı gümrük kolaylığının bazı istisnai durumları dışında bırakarak bütün üye ülkelere uygulanmasını sağlayan ‘en çok kayırılan ülke’, ithal ürünlerin iç pazara girdiği andan itibaren yerel ürünlerle eşdeğer muamele görmesini sağlayan ‘ulusal muamele kuralı’, üye ülkelerin taviz listelerinde bulunan oranların telafi amaçlı yeni bir müzakere olmadığı müddetçe bir ikileme mahal vermeyerek aşılma durumunun engellendiği ve böylelikle ticareti güven altına alındığı ‘gümrük vergilerinin indirilerek konsolide edilmesi’ ve son olarak tarifelerin dışında kalan kısıtlamaların çoğunlukla yasaklanmasını ve ithalatın tarifelere bağlı olarak yapılmasını sağlayan ‘korumanın sadece gümrük vergileri ile gerçekleştirilmesi’ ilkelerini içinde barındırarak ülkelerin dış ticaret vasıtasıyla gelirlerini artırmasını, hayat standartlarının yukarıya çekilmesini ve istikrarlı büyümeyi teşvik edici bir antlaşmadır (Aydın, 2004:13).

GATT, yürürlükte kaldığı 46 yıl boyunca temel metninin büyük çoğunluğunu korumuş olmasıyla dikkat çekmektedir. Özellikle tariflerin gün geçtikçe aşağıya çekilme ihtiyacına karşılık değişikliklerin görüldüğü ‘müzakere turları’ antlaşmanın boyutunu ve içeriğini değiştirmiştir. 1947 Cenevre Konferansı, 1949 Annecy Konferansı, 1951 Torquay Konferansı, 1956 Cenevre Konferansı ve 1960-61 Dillion Turu tarifeler konusunu ele almalarıyla, 1964-67 Kennedy Turu tarifeler ve anti dumping önleme konusunu ele almasıyla, 1973-79 Tokyo Turu tarifeleri, tarifelerin dışında kalan destekleri ve çerçeve antlaşmaları ele almasıyla, 1986-1994 yılları arasındaki toplamda 123 ülkenin katılımının gerçekleştiği ve en çok katılımın yaşandığı müzakere turu olmasıyla bilinen Uruguay Turu da tarifeleri, tarife dışında kalan destekleri, kuralları ve hizmetleri, fikri mülkiyet haklarını, yaşanan anlaşmazlıkların durumunu ve en önemlisi Dünya Ticaret Örgütü’nün kurulmasını sağlamasıyla bilinmektedir (Aydın, 2004:15).

1986 yılında başlayıp dört yıl süreceği öngörülen Uruguay Turları ABD ile AB’nin ortak bir noktada buluşamamasıyla öngörülen süre içerisinde tamamlanamamıştır. 1992 yılında MacSharry Reformu olarak da bilinen ‘Yeni Ortak Tarım Politikası’ kabul edilmiş ve mevcut Ortak Tarım Politikasında değişikliklerin yapılmasının önü açılmıştır. Böylelikle ABD ile AB müzakerelere tekrar başlamış, ortak bir noktada buluşma fırsatı bulmuştur. 1994 yılında Marakeş’te imzalanan ve 1 Ocak 1995 yılında yürürlüğe girerek Dünya Ticaret Örgütü

(DTÖ)'nü resmi olarak kuran nihai anlaşma ile Uruguay Turları resmi olarak sonlandırılmıştır. Anlaşmaya göre; GATT bütün görevini DTÖ'ye devretmiş, Uruguay Turu Anlaşmaları içerisindeki 'Tarım Anlaşması' ile de tarım sektöründe daha bütüncül bir yapı oluşturulmuştur (İKV, 2006:20).

Dünya Ticaret Örgütü'nün ideolojik temelleri GATT'a ekonomik gelişim sağlanması ve tarım sektöründe istihdam edilen kişi sayısının artırımıyla dolaylı yoldan oluşacak bir kırsal kalkınma fikriyle benzetmekle birlikte, kapsayıcı yapısıyla GATT'dan ayrılmaktadır. Bu kapsayıcı ve bütünleyici yapı günümüz dünyasını kapsayan küreselleşme olgusunun da temeli olarak görülmektedir. Bununla birlikte günümüzde küreselleşmeyle birlikte anılan yoksulluk, eşitsizlik, işsizlik, gelişememe ve ülkeler arasında artan fark gibi sorunların da DTÖ'ye atfedilmesi olağan karşılanmaktadır (Şahingöz, 2006:37).

DTÖ'nün temel amacı; rekabetin artırılmasıyla ürün kalitesinin artırılmasını sağlamak, uluslararası anlamda dünya ülkelerinin ticaretini engelleyebilecek bütün kural ve kısıtlamanın kaldırılmasıyla ithalat ve ihracat oranlarının artırılması, dünyada bulunan ve insanların kullanımına açık olan kaynakların sürdürülebilir kalkınma çatısı altında kullanımının sağlanması ve üye ülkeler arasındaki ilişkilerin geliştirilerek pazarın içerisinde etkin bir rol almalarını olarak özetlenebilir. Nihai anlaşmanın temelini oluşturan 'En Çok Kayrılan Ülke Kuralı' ülkelerin ikili ilişkilerinden doğan ve birbirlerine sağladıkları kolaylıkların ayırım yapılmaksızın üye ülkelerin tamamına sağlanmasını, 'Milli Muamele Kuralı' ise GATT çatısı altında yapılmaya çalışılan ancak başarıya bir türlü ulaşamayan yerel pazarda yerel ürünlerle ithal ürünler arasındaki ayırımı kaldırmayı hedeflemektedir (Karaca, 2003; 84).

DTÖ'nün anlaşma metninin içerisinde bulunan DTÖ Tarım Anlaşması yerel ve ulusal bazda en büyük etkiyi bırakması beklenen anlaşma olarak görülmektedir. Buna göre; ülkelerin kendi çiftçisini desteklemek için başvurduğu tarımsal desteklerin aşırı üretim sorununu meydana çıkardığı ve dünya ticaretini olumsuz etkilediği anlaşılmıştır. Bu durumu engelleyebilmek adına gelişmiş ülkelerdeki desteklerin önümüzdeki altı yıl içerisinde %20, gelişmekte olan ülkelere ise önümüzdeki on yıl içerisinde %14 oranında azaltılması kararlaştırılmıştır. Bu karar bütün tarımsal destekleri kapsamamakta, aşırı üretim sorununa sebep olmayacak şekilde yapılan destekleri kısıtlamamaktadır. İkinci olarak; ülkelerin

birbirlerine karşı uyguladıkları değişken vergilendirme uygulamalarının gümrük tarifesi çatısı altında toplanmasına ve gelişmiş ülkeler bazında geçiş sürecinin sonundaki altı yıllık süre zarfında %36, gelişmekte olan ülkelerde ise on yıllık bir süre zarfında %24 oranında indirilmesine, ürün bazlı ise her bir ürünün vergilendirilmesinde gelişmiş ülkelerde %15, gelişmekte olan ülkelerde %10 oranında indirimle gidilmesine karar verilmiştir. Son olarak; ülkelerin ihracat yapan kişi veya şirketlere sağladığı desteklerin haksız rekabeti desteklediği ve dünyada uygulanan fiyat politikasını kötü etkilediği tespit edilerek gelişmiş ülkelerdeki desteklerin altı yıl içerisinde %36, gelişmekte olan ülkelerde ise on yıllık süre zarfında %24 düşürülmesi kararlaştırılmıştır (İKV, 2006:21).

Türkiye'nin GATT yolculuğu 1951'de İngiltere'de yapılan müzakerelerde Türkiye'nin de dahil olmasının istenmesiyle başlamış ve 1953'te resmîyete ulaşmıştır. Dünya Ticaret Örgütü'nde ise kurucu üyeler arasında bulunan Türkiye, 26 Mart 1995 yılında yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı ile DTÖ'de kendisine yer bulmuştur (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2021).

2.2.7. Gündem 2000 Raporu

Gündem 2000 Raporu özellikle kırsal kalkınma kavramı üzerine getirdiği yenilikler ve bütüncül bakış açısıyla reform çalışmaları arasında ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü AB'nin bugün kullanılan ve iki sütun içeren yapısı bu raporla birlikte işlerlik kazanmıştır. İlk sütunu üretim destekleri alırken, ikinci sütunu da kırsal kalkınma almıştır. Mart 1999 reformu veya bilinen adıyla Gündem 2000 raporu literatürde bilinen klasikleşmiş kırsal kalkınma kavramının uzağındadır ve bu klasikleşmiş tanımlamadan kopuşu ifade etmektedir. Öncelikle piyasa içerisindeki rekabet ortamının artırılması üzerine kurulan bu reform çalışması, tarım sektörünün mevcut fonksiyonlarının artırılması, tarım sektörünün çevreye verdiği zararların minimuma indirilmesi ve dolayısıyla çevresel ve kırsal mirasın korunması, alternatif oluşturabilecek gelir kapılarının sektöre empoze edilmesi gibi amaçlarla ortaya çıkmıştır (Geray, 2011:68).

Belirtilen amaç ve hedefler doğrultusunda yerel yönetim mantığı çerçevesinde sorumlulukların büyük çoğunluğunun yerel otoritelere devri, AB'ye üye ülkeler içerisindeki kırsal olarak sayılabilecek alanlardaki farklılıkların tespiti ve dikkate alınmaya başlanması, bu

ülkelerin bu kırsal alanlardaki ihtiyaçlara çözüm oluşturabilecek birer program oluşturması ilk eylem planına dahil edilmiştir (Günaydın, 2010:221).

AB'nin Gündem 2000 Raporu'yla birlikte oluşturmak istediği kırsal kalkınma politikaları toplamda 22 farklı önlemden oluşmaktadır. Bu önlemler 'yeniden yapılandırma ve rekabetçilik', 'çevre ve tarla geliştirme', ve 'kırsal ekonomi ve kırsal toplumlar' olmak üzere üç ana başlık altında şu şekilde sıralanabilir:

'Grup 1: Yeniden Yapılandırma/Rekabetçilik

- *Çiftliklere yatırım*
- *Genç çiftçiler*
- *Mesleki eğitim*
- *Erken emeklilik*
- *İşleme ve pazarlamaya yatırım*
- *Tarla geliştirme*
- *Parselasyon*
- *Çiftlik işletmecilerinin rahatlatılması ve hizmet servislerinin tesisi*
- *Kaliteli tarımsal üretimin pazarlanması*
- *Tarımsal su kaynaklarının yönetimi*
- *Tarım ve bağlantılı altyapının geliştirilmesi*
- *Tarımsal üretim potansiyelinin yenilenmesi*

Grup 2: Çevre/Tarla Geliştirme

- *Az elverişli bölgeler ve çevresel kısıtlamalı alanlar*
- *Tarımsal-çevresel*
- *Tarım arazilerinin ormanlaştırılması*
- *Diğer ormancılık*
- *Tarım ve ormancılıkta bağlantılı çevre korunması*

Grup 3: Kırsal Ekonomi/Kırsal Toplumlar

- *Kırsal ekonomi ve nüfus için temel hizmetler*
- *Köylerin yenilenmesi ve kalkındırılması*
- *Tarımsal aktivitenin çeşitlendirilmesi*

- *Turizm ve el sanatlarına yönelik aktivitelerin teşvik edilmesi*
- *Finans mühendisliği” (Ankara Üniversitesi, 2020:18-20).*

Rapor içerisinde belirlenen bu menü, üye ülkelerin kendi kırsal alanlarındaki ihtiyaç durumuna göre seçerek programlarına ekledikleri başlıklardan oluşturulmuştur. Her üye ülke kendisine uygun olan seçenekleri programlarına ekleyerek AB’den bunlara karşı finansal destek almıştır. Öyle ki; 2001 yılında AB’ye üye olan ülkelere toplamda 1 milyonu aşkın işletmeye bu çerçevede yardım ödemesi yapılmıştır. Ayrıca 33 milyon hektarı aşkın alan için de yine yardım ödemesi yapılmıştır (Günaydın, 2010:224).

2.2.8 2003 Fischler Reformu ve Tek Ödeme Planı

Fischler Reformu veya OTP’de 2003 Reformu olarak bilenen reform çalışması AB’nin günümüzde kullanmakta olduğu sistemin ana kaynaklarından biri konumundadır. İlgili reform çalışmasının günümüz politikalarına en büyük etkisi; kırsalda çiftçilik yapan işletme veya kişilere yapılan maddi yardımların bir bölümünün ürün temelli olmaktan çıkarılarak arazi boyutuna göre verilmesine dönüşümüdür. 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren ‘Tek çiftlik ödemesi (single farm payment)’ veya ‘tek ödeme planı (single payment scheme)’ olarak adlandırılan bu sistem sayesinde üretimi yapılan ürünün çiftçiye destek miktarındaki payı azalmıştır. 2000-2002 yılları arasında her bir çiftçiye ödenen destek miktarı ve destek yapılan üreticinin elinde bulundurduğu arazinin hektarı referans alınarak bu kıstaslara göre destek ödemeleri şekillendirilmiştir. Böylelikle amaç belirli ürünlerin üretimini artırmak yerine sadece çiftçinin kazancını artırmak ve sabite yakın bir gelir elde etmesini sağlamaktır. Ürün merkezli desteklerin oranı ise yapılan desteklerin %25’ini kapsamaktadır. Köklü bir değişimi içeren tek ödeme planı konusunda AB üye ülkelerinden gerekli zemini hazırlayarak en geç 2007 yılının başına kadar bu sisteme geçmeleri istenmiştir (Akder, 2018:282).

Tek ödemeye hak kazanabilmek için reformun ortaya sunduğu şart; daha önce belirtilmiş olan çevre, gıda güvenliği ve hayvan refahı ve sağlığına yönelik çıkartılan yönergelerin tamamına uyum sağlayarak bu şartları eksiksiz yerine getirmektir. Ayrıca üreticinin her yıl elinde bulundurduğu arazinin %8’ini tarım dışı bırakması şart olarak belirlenmiştir. Ancak 2007 yılında bir defaya mahsus bu şart ortadan kaldırılmıştır. Bu şartları

sağlayarak destek almaya hak kazanan üreticiler bu destekleri sabit bir ödeme şekilde alabileceği gibi hibrid veya statik ödeme çeşitleriyle de alabilmektedir. Bu durum çiftçinin tercihi olmaktan ziyade AB'ye üye ülkelerin tercihine bağlıdır. Üye ülkeler ödeme yöntemlerinden birini veya hepsini tercih edebildiği gibi karışık olarak tercihte bulunabilmektedir. Ancak bu reform çalışmasından sonra birliğe üye olan ülkeler seçim yapamayarak tek ödeme yöntemiyle destek ödemesi yapabilmektedir. Bu durum uygulanmakta olan Ortak Tarım Politikasının ülkeler tarafından öznelleştirildiği ve ortak yapının bozulduğu şeklinde eleştiriler olsa da ilerleyen zamanlarda ortak bir tarım ve kalkınma programının başarılı bir şekilde işlediği görülmüştür. 2013 yılına kadar başarıyla işleyen tek ödeme planı sistemi ortak bir siyasi anlaşmayla yerini 'temel ödeme planı' adı altında toplanan yeni bir sisteme bırakmıştır (Akçay ve Göçmen, 2012:382).

2.2.9. Sağlık Taraması

2008 yılının başında görüşülerek faaliyete giren düzenlemelerin amacı; daha önceki reformlarda uygulamaya konulan çalışmaların ne denli başarılı olduğu ve daha ileriye nasıl götürülebilir sorularına cevap aramak olarak özetlenebilmektedir. Özellikle OTP çatısı altında 1984 yılından beri uygulanmakta olan süt kotalarının o günkü ve gelecekteki durumu tartışmaya açık bir konu olarak gündeme gelmiştir. Süt kotaları başlığı altında yapılan yardımların 'yumuşak geçiş' adı altında getirilen düzenlemeyle birlikte 2015 yılında son bulması kararı bu reform hareketinden çıkan en önemli karar olarak görülmektedir. Böylelikle bir önceki reform çalışması olan Fischler Reform'unda öngörülen ve hayata geçirilmeye çalışılan milli tarım politikalarına yeniden dönme fikri de rafa kalmış oldu. Ayrıca tarım sektörüne yönelik yapılan yardımların her geçen gün azaltılmasıyla birlikte tarım ürünlerinin fiyatları piyasaya daha duyarlı hale getirilerek besi sığırı, keçi ve koyun dışında kalan tüm üretim orantılı yardımlar 'Tek Çiftlik Ödemesi' adı altında toplanmıştır. Ayrıca arazilerin nadasa bırakılma sistemini de bu reform çalışmasıyla uygulamadan kaldırılmıştır. Topluluk destekli tarım fikri ve ortak bir yapı oluşturma fikri bu reformuyla birlikte terkedilmiştir (Ünal ve Çolak, 2019: 12).

2.2.10. 2013-2020 Dönemi AB Kırsal Kalkınma Politikası

2013 sonrası dönemde yasal olarak bir zorunluluk bulunmamasına karşın ülkeler arasındaki gıda güvenliği sorunu Ortak Tarım Politikasında bir reform düşüncesini gündeme getirmiştir. Artan sera gazı sorunu, çiftçilikle uğraşan kişiler arasında uçurum boyutuna ulaşan gelir farklılıkları, gelir farklılığının meydana getirdiği fiyat politikalarındaki tutarsızlık, kontrolsüz tarım uygulamaları ve artan nüfusla birlikte doğal kaynaklarda yaşanan kıtlık belirtileri, bölgeler arasındaki değişken faktörler sonucu kırsal kalkınmanın istenilen seviyeye ulaşmaması gibi sebepler de bu reform çalışmalarını zorunlu hale getiren diğer etkenlerdir (Çapanoğlu, 2010).

Çevresel ve bölgesel sorunlara ek olarak AB 2020 Stratejisi'nin ana hatlarının çizilmesinin, AB Mali Çerçeve Taslağı'nın da süresinin bitmiş olması ve yeni taslakta OTP başlığı altında belirlenecek olan bütçe payı öncesinde AB'nin genel bir durum değerlendirmesi ve fikir alışverişi açığını gün yüzüne çıkarmıştır. Ayrıca Lizbon Antlaşması ile birlikte AB'nin içerisinde bulunan kurumsal yapıda, uygulamaya konulan politikalar ve bu politikaların ortaya çıkarıldığı karar alma süreçlerinin büyük çoğunluğunda AP(Avrupa Parlamentosu) yetkilerinin artırılmasıyla ciddi değişiklikler meydana gelmiş, bu değişiklikler de reformun zeminini hazırlamıştır (Çalışkan, 2012).

Reform çalışmalarının hazırlık yılı olarak görülen 2010 yılı içerisinde AB Komisyoneri Dacian Cialoş ilgili sektörlerde faaliyet gösteren kişileri veya sektörün içerisinde olmayıp fikir beyan etmek isteyen kişileri OTP'nin gelecekteki durumunu tartışmak için fikir beyan etmeye, politika yapım sürecinde aktif rol oynamaya davet etmiştir. 3 ay süren ve toplumsal tartışma platformu olarak adlandırılan bu süreç AB Tarım Genel Müdürlüğü'ne ait internet sitesi üzerinde ayrı bir bölümde tartışmaya açılmıştır. Bu süreçte yaklaşık olarak 5700 kişiye;

- ‘Neden bir OTP'ye ihtiyaç var?’
- Vatandaş tarımdan ne bekliyor?’
- OTP'nin neden bir reforma ihtiyacı var?’
- Geleceğin OTP'si için ne gibi araçlara ihtiyaç var?’” şeklinde sorular sorulmuş, verilen

cevaplar bağımsız otoriteler tarafından analiz edilmiştir. Bunun yanı sıra, AB kurumlarının da aktif bir şekilde rol oynadığı bu fikir alışverişi sürecinin sonunda 18 Kasım 2010 tarihinde “2020’ye doğru OTP: Geleceğin gıda, doğal kaynaklar ve bölgesel sorunlarını karşılama” isimli belge Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanmıştır. (Olçay, 2016) (Şener, 2015). İlgili belgeyi takiben önce 12 Ekim 2011’de “AB 2020 öncelikleri ile uyumlu yasa tasarıları”, ardından da yaklaşık 3 yıl süren tartışmalar, fikir alışverişleri ve politikadaki eksiklerin belirlenmesi sürecinin sonunda 26 Haziran 2013’te “OTP reformu üzerine politik bir anlaşmaya” varılmıştır. ‘*Kırsal Kalkınma (EU) No 1305/2013; Finansman ve Kontroller gibi Yatay Konular (EU) No 1306/2013; Çiftçilere doğrudan ödemeler (EU) No 1307/2013; Piyasa Önlemleri (EU) No 1308/2013*’ isimli tüzükler 20 Aralık 2013’te Avrupa Birliği Tarım Bakanları Konseyi tarafından benimsenmiş, Avrupa Parlamentosu tarafından da onaylanarak reform çalışmalarına son halini getirmiştir (Şener, 2015).

2013 OTP reformunun ardından yürürlüğe giren 2014-2020 yılları AB Mali Çerçeve Taslağı içerisindeki tarım payı, 2007-2013 yılları arasındaki döneme göre %2,8 gerileyerek %36,2 olarak açıklanmıştır. Buna göre; %36,2’lik tarım payının %96’lık bölümü OTP’yi oluşturan 2 sütun olan ‘doğrudan ödemeler’ ve ‘kırsal kalkınma’ başlıklarına ayrılırken kalan %4’lük bölüm ek harcamalar için ayrılmıştır. Doğrudan ödemelerin ilgili oran içerisindeki payı %73, kırsal kalkınmanın payı ise %23 olarak belirlenmiştir. Ek ödemeler olarak belirlenen %4’lük pay ise ‘*Gıda güvenliği, zor durumdaki kişiler, tarım sektöründeki olası krizler için rezerv, Avrupa Küreselleşme Fonu, arge ve inovasyon*’ gibi başlıklara ayrılmıştır (European Commission (Ec), 2011).

Yeni reform çalışması başlangıçtan itibaren her anlamda diğer reform çalışmalarından farklı, kapsamlı ve yenilikçi olduğunu ortaya koymaktadır. OTP’yi oluşturan 2 sütunun daha bütüncül bir şekilde ele alınması, Gündem 2000 ile birlikte ‘Kırsal Kalkınma’ ismiyle OTP’nin ikinci sütununu oluşturan kısmın günümüz değerleriyle örtüşecek şekilde kapsamlı ve adil bir gelişime öncülük etmesi, AP’nin bu konuda ilk kez yasa koyucu olarak Konsey’in yetkilerini paylaşması, belirlenen hedeflerin tamamının AB 2020 Stratejisi’ne uygun olarak belirlenmesi, ilk sütunda kendisine yer bulan ‘Yeşil Ödemeler’ başlığı ile çevresel anlamda kamu yararı konusunun plan ve programlara dahil edilmesi, sağlanan fonlamaların sorumluluğunun tek bir yere yüklenmesinden üye ülkelere sorumluluk bırakması gibi gelişmeler ilgili reform çalışmasını diğerlerinden belirgin bir şekilde ayırmaktadır. Bahsedilen sorumluluk Avrupa

Komisyonu tarafından hazırlanan ‘‘Tarımsal Politika Perspektifleri Özeti’’ isimli yayında: ‘Söz konusu esneklik üye ülkelerin tamamında tarımla uğraşan kişileri ve kurumları kapsayan bir eşitlik ve hedeflere ulaşımın mümkün olabilmesi için belli kanunlar ve sınırları çizilmiş bütçeler gerektirmektedir. Böylelikle üye olan devletlerin politika ve uygulamaların kontrolü, denetlenmesi, yararlı olabilecek yeni politikaların belirlenmesi konularında sorumlulukların paylaşımına katılması gerekmektedir.’’ (Avrupa Komisyonu, 2013). Bu doğrultuda daha önceden doğal olarak kısıtlaması bulunan arazilere ve yardımlar kapsamına giremeyen küçük çiftçilere yapılan destek ve hibeler ilgili sorumluluk ve esnekliklere örnek olarak verilebilir.

2013 reformunun kabul edilen ana hedefi tutarlı gıda üretimidir. Geleceğe yönelik gıda sorununun sadece topluluk bazında değil tüm dünya genelinde ciddi bir sorun olacağını öngören çalışmalar reformda kendisine yer bulmuş, bundan sonra üretilecek bütün tarımsal ürünlerde bırakılacak çevresel etkilere, hayvan sağlığına, bitki sağlığına ve sunulan gıdanın güvenilirlik özelliklerine dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bahsi geçen konularda çiftçilerin daha dikkatli olmasının bir sonucu olarak yangın, sel, heyelan vb. doğal afetlerin önüne geçmek için kritik önem taşıyan doğal çevrenin tahribatını ve iklim değişikliğini aktif şekilde etkileyen eylemlerin önüne geçilecektir (Şener, 2015).

Gelişen ve değişen dünya ile birlikte birçok kırsal bölge tarım dışı kalmış, çiftçilikle uğraşan kişi sayısı günden güne azalmıştır. Mevcut tehlikenin farkında olan topluluk ikinci sütun özelinde kırsal kalkınmaya daha fazla önem vermek durumunda kalmıştır. Yeni reform çalışmasına göre; özellikle tarımdan geçimini sağlayan bölgelerdeki genç çiftçi oranının yükseltilmesi bölgedeki sürekliliği sağlayacak, tarım sektöründeki ilerleme sayesinde bölgedeki turizm ve diğer alanlardaki potansiyel güçlü yönler ortaya çıkarılacaktır. Böylece ana hedefe uygun, onunla paralel bir yapının inşası mümkün kılınmıştır (Avrupa Komisyonu, 2013).

OTP reform tarihçesi incelendiğinde tarımsal devamlılığın sağlanması konusunda topluluğun yapmış olduğu ödemelerin önemli bir yer tuttuğu açıkça görülmektedir. Ancak her reform çalışması sonrasında planlanan doğrudan ödemelerin hedeflere ulaşma yolunca yetersiz kaldığı gerçeği ortaya çıkmaktadır.

2013 reformunun en çok tartışılan yanı AB bütçesindeki OTP payının azaltılmış olmasıdır. Ancak topluluk OTP'nin yeni bir ekonomik modele geçmesi gerektiğini savunarak ona göre bir ekonomik destek modeli belirlemiştir. Böylelikle her çiftçinin üretim miktarından ve çeşitliliğinden bağımsız temel bir gelir elde etmesi sağlanmak istenmiştir. Buna göre; doğrudan ödemeler temelinde zorunlu ve gönüllü planlar olmak üzere 2 ayrı sütuna bölünmüştür. Zorunlu ödemeler kendi içerisinde 'Temel', 'Yeşil' ve 'Genç Çiftçiler için' ödemeler olmak üzere 3'e ayrılmaktadır. Temel ödemeler; mali plan süresince her yıl düzenli olarak üye ülkelerin çiftçilerine ödenen sabit gelirleri ifade etmektedir. Yeşil ödemeler; çevresel uyum şartlarına ve iklimin korunmasına yönelik şartlara uyan üye ülke çiftçilerine ödenen finansal destekleri ifade etmektedir. Ayrıca destek tipinde çayır ve otlakların korunması, belirli bir miktarın üzerinde araziye sahip olan çiftçilerin ürünlerini çeşitlendirmesi, sahip olduğu arazinin en az %5'ini ekolojik alan olarak belirlemesi gibi kriterler de bulunmaktadır. Buna yönelik olarak her üye ülke ulusal bazda ayırdığı finansmanın %30'unu bu fona ayırmak zorundadır. Genç çiftçiler için olan ödemeler de adından anlaşılacağı üzere tarımla uğraşan insan sayısının artırılması için OTP'nin ikinci sütunu olan kırsal kalkınma sütunundan yardım alan çiftçilere birinci sütundan yardım alma olanağı sunar. Gönüllü ödemeler ise belirli bir ürünle ilgili teşvik şartlarını sağlayan veya bölgesel farklılığa bağlı olarak bulunduğu bölgede teşvik sağlanan sektörlere yönelen kişilere sağlanan ödemeleri ifade etmektedir. Ayrıca küçük çapta tarım yapan kişilere de yardım yolu bu ödemeler açmıştır (Avrupa Komisyonu-DGAGRI, 2015).

Topluluk tarafından yapılan ödemeler ve yardımlara rağmen çiftçilerin değişen piyasa şartlarında zorlandığı gerçeğinin farkında olan AB, tarımın gün geçtikçe geriye gidişinin önüne geçmek için etkin piyasa önlemleri olarak bu durumun önüne geçilmesi gerektiğini her reform çalışmasında olduğu gibi 2013 reformunda da belirtmiştir. Ancak bu reform çalışmasında daha kararlı adımlar atmak isteyen AB, Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı " *Tarımsal Politika Perspektifleri Özeti*" isimli yayında işaret ettiği 'Kriz Rezervi'ni faaliyete geçirmiştir. Buna göre; gerçek ve önlenemeyen kriz anlarında faaliyete sokarak çiftçilere dağıtılabilecek 400 milyon avro gibi bir rakamı bu rezerve aktarmıştır (Avrupa Komisyonu, 2013).

OTP'nin ikinci sütununu oluşturan kırsal kalkınma özelinde 2013 reformu temel taşı konumundadır. Sürdürülebilir kalkınma hedefi ve kırsal kalkınma alanında yaşanan sorunların ele alındığı, çözüm önerilerinin detaylıca açıklandığı " *Kırsal Kalkınma Tüzüğü (1305/2013)*"

isimli yayın, AB'nin 2020 hedeflerine uyumlu bir şekilde kırsal kalkınma konusundaki yol haritasını ortaya koymaktadır. Özellikle 'LEADER' olarak adlandırılan ve kırsal kalkınma ve kırsal ekonomiyi bir bağlantı temelinde birleştirme anlamına gelen yaklaşım yeni bir yaklaşım olarak ilgili tüzükte yer almaktadır (Perkin, 2014).

2014-2020 arasında uygulanacak olan kırsal kalkınma politikalarının temelini bilgi ve inovasyon oluşturmaktadır. Kırsal alanda yaşayan ve bölgede tarım ve hayvancılık sektöründe faaliyet gösteren kişilerin ömür boyu öğrenimlerine ağırlık verilmesi, meslek eğitimlerinin kesintisiz devam etmesi hedeflenmektedir. İlgili eğitimlerle yetenekli kişiler de ilgili sektöre çekilerek devamlılık sağlanması düşünülmüştür. Böylelikle sürdürülebilir kalkınma hedefinin sağlanması kolaylaştırılmıştır. Eğitim ve inovasyon düşüncelerinin en büyük destekçisi olarak teknolojik ilerlemelerin çiftliklerde uygulanması görülmüş, mevcut yapıların ve sistemlerin çağın gereklilikleriyle modernize edilmesi planlanmıştır. Bu sayede rekabet ortamı yaratılacaktır. Kırsal alanlarda yapılacak olan bu türde düzenlemeler sonrası gelecekte dünyada temel sorun haline geleceği öngörülen gıda güvenliği sorununa erken önlem alınacak, ayrıca süreçlerin planlandığı gibi gitmesi halinde ekosistemlerin yapılarının bozulmaması sağlanacaktır. Böylelikle dünyadaki iklim değişikliğine karşı doğal yapıların ve kaynakların korunması sağlanacaktır (Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü, 2013).

2013 yılında yayımlanan ilgili belge şartlarına göre AB, üye ülkelerin tamamına kendi kırsal alanlarına ve bu alanların şartlarına göre kendi ulusal programlarını belirleme koşulu koymuştur. Üye ülkelerin kırsal alanlarının tamamında uygulanacak olan politikalar ışığında AB'nin ülkelere vermiş olduğu kırsal kalkınma fonlarının %30'u kırsal alanlar için alınan önlemlere ve gelecekteki iklim değişikliklerini engellemeye, %5'lik bir kısmı da kırsal ekonomi ve kırsal kalkınma ortaklığını oluşturan 'LEADER' yaklaşımı için ayrılacaktır (Perkin, 2014).

2.2.11. 2020 Sonrası AB Kırsal Kalkınma Politikası

Son yıllarda dünya genelinde yaşanmakta olan iklim değişiklikleri, tatlı su krizinin gündeme gelmesi, hızlı ve kontrolsüz şekilde devam eden nüfus artışı ve doğru tarım

uygulamalarının yapılmamasından kaynaklanan arazi kayıpları sonrası AB'nin OTP özelinde bazı geliştirmeler ve reformlar yapma zorunluluğunu yeniden gündeme taşımuştur. Özellikle 2020 yılının başından itibaren yıkıcı bir etkiyle dűnyayı saran Covid-19 hastalığı, űlkelerin hastalık sonrası büyüme hedeflerini ortadan kaldırarak mevcut durumun çözümüne ve idaresine odaklanması, toplamda 71 űlkenin aldığı kararla tıbbi malzemelerde dahil olmak üzere bütün űrűnlere ihracat sınırlandırması uygulaması, jeopolitik önem taşıyan űlkeler arasındaki siyasi çatışmalar, Amerika Birleřik Devletleri ve Çin hükümetlerinin ticari anlamda yaşadıkları sorunlar, Rusya-Ukrayna Savaşı gibi sebepler güvenilir gıda sorununu ciddi bir şekilde ortaya çıkarmıştır. Ayrıca lojistik sektöründe yaşanan sıkıntılar, dűnya genelinde gıda deposu olarak sayılabilecek űlkelerdeki döviz kurlarında yaşanan dalgalanmalar, űlkelerin kendi ekonomilerindeki faiz kararları, çiftçilere yapılan desteklerin yetersiz kalması gibi sorunlar da tarım sektöründe bir baskı ortamı oluşturmuş, güvenilir gıda sorununu tırmandırmıştır.

2018 yılı Haziran ayında Avrupa Komisyonu tarafından 2020 sonrası OTP reformları ile ilgili ilk çalışma gerçekleştirilmiş ve konuyla ilgili hedef erevesi çizilmiştir. Gıda zincirinin devamlılığını sağlamak ve űrünlerdeki kalitesi artırmak, tarım sektörü kaynaklı iklim değişikliğinin önüne geçmek, tarımla uğraşan kişilerin gelirlerinde adil bir düzen kurmak, biyoçeşitliliğin korunmasını ve sürdürülebilirliğini sağlamak, alttan yetişen çiftçi nüfusunu artırmak gibi hedefler reform çalışmasının temelini oluşturmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2020a).

Covid-19 sürecinin başlamasıyla űlkelerin kendi kabuğuna çekilmesi ve uluslararası gıda zincirinin bozulması sonrası AB konuyla ilgili küçük ve orta büyüklükteki çiftliklerin tamamına 50 bin avro, çiftçilerin her biri için de 5 bin avro destek dağıtmaya karar vermiştir. Büyük çiftliklerdeki yarım miktarı 100 bin avroyu bulmuş, toplu halde gıdaları işleyen ve pazarlayan işletmelere ise 800 bin avroya kadar yardım paketi sunmuştur. Yardımların dışında da büyük küçük farketmeksizin her işletme için 200 bin avroya kadar düşük faiz oranlı kredi imkânı sunmuştur (Avrupa Komisyonu, 2020b).

Avrupa Komisyonu Tarım Komiseri Janusz Wojciechowski konuyla ilgili olarak: *'2023 yılının başından itibaren yürürlüğe girecek yeni OTP reformuyla birlikte evre, hayvan ve iklim refahı konularında örnek teşkil edecek adımlar atıldığını, daha adil ödeme sistemleri*

konusunda anlaşma sağlandığını” söylemiştir. 2023 OTP ile birlikte ilgili yardımları alabilmek için kriter olarak ilk kez ‘Avrupa Sosyal ve İş Kanunu’na uyumluluk şartı getirilmiştir. Üye devletlerin aldıkları hibelerin %10’unu küçük işletmelere ayırması ve 40 yaş altı genç çiftçiler için bütçelerinin en az %3’ünü ayırmaları şart olarak koyulmuştur. Her çiftçinin elinde bulunan ekilebilir arazinin en az %3’ünü biyoçeşitliliğe ayırması, %7’ye kadar da ekstra destek alması, devlet gelirlerinin de %25’inin biyoçeşitlilik konusuna aktarılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca ikinci sütun olan kırsal kalkınma konularındaki desteklerin de %35’i iklim değişikliği konusunda yapılacak yardımlara, hayvan sağlığına ve çevre koşullarının iyileştirilmesine aktarılması bildirilmiştir. OTP ile ilgili denetimler konusunda ise 2024 yılında itibaren üye devletlerin yıllık olarak performans programlarını Avrupa Komisyonuna iletmesi ve 2025 ve 2027 yıllarında Avrupa Komisyonunun OTP konusundaki ilerlemelere göre yeni düzenlemeler getirmesi gündeme gelmiş, konu hakkında karar birliğine varılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2021).

2.3. Kontrol Mekanizması ve Denetim

Kontrol mekanizması ile denetim kelime olarak farklı olarak görünse de anlamsal açıdan temelde birbirleri arasında yakın ve güçlü bağlantı bulunmaktadır. Denetim kelimesinin yerine teftiş veya kontrol gibi kelimeler de kullanılsa da denetim sonucu ortaya çıkan sonuçlar denetim sürecini diğer kelimelerden ayıran noktadır.

2.3.1. Kontrol Mekanizması ve Denetimin Tanımı

Denetim kelimesi olarak ‘‘rabk’’ ve ‘‘rükub’’ köklerinden türetilen ‘‘murakabe’’ kelimesinin günümüzdeki kullanımınıdır. Türk Dil Kurumu tarafından ‘‘bir işin doğru ve uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek’’ (TDK) olarak tanımlanan kelime, bir iş veya faaliyetin başlangıcından önce belirlenen kurallara göre yapılıp yapılmadığını tespit etmek için kurulan sistemsal mekanizma olarak tanımlanabilen bu iki kelime, yönetim kavramının fonksiyonları içerisinde yer almaktadır. Denetim, doğru yürütülebildiği süreçte yapılan işlerdeki haksızlık, kötü yönetim ve tedbirsizlik sonucu oluşabilecek hatalara karşı bir engel konumundadır (Erkul, 2012:70).

Denetim sürecinin işleyebilmesi için önceden sınırları çizilmiş şartlar ve kurallar bütünün, belirlenmiş bu şart ve kuralları etkin şekilde kullanabilecek bir yönetim organizasyonunun ve bu ilk iki şartı denetleyebilecek bir kişi veya oluşumun olması gerekmektedir (Tortop vd. 2012).

Yönetimin denetleme aşaması mevcut yönetim fonksiyonlarının son noktası olarak görülmektedir. İlgili süreç yönetilirken de belirli bir sıra örgüsü bulunmalıdır. Buna göre denetim sürecinin işleyebilmesi için öncelikle denetimin uygulanacağı örgütün vizyon ve misyonun belli olması ve bunun bütün birimler ve çalışanlar tarafından biliniyor olması gerekmektedir. Vizyon ve misyona göre örgütün ilerleyişini denetleyecek olan birim veya kişinin de belirlenmesinin ardından denetleme sürecinin ne kadarlık bir zamanda ve hangi şekilde yapılması gerektiği belirlenmelidir. Bütün bu aşamalardan sonucunda ortaya çıkan denetleme raporları ve sonuçları adil ve tarafsız bir şekilde tasnif edilerek örgütün dünü, bugünü ve geleceğiyle ilgili çıktılar elde edilmelidir. İlgili rapor ve sonuçlar geleceğe de ışık tutacağı için saklanmalıdır (Tortop vd. 2012).

Denetim süreci söz konusu olduğunda denetim türleriyle ilgili ortak bir görüş bulunmamaktadır. Birçok uzman iç ve dış denetim olarak temelde ikiye ayırırken, bu ayrımın özel sektörde bu şekilde ancak kamu kurumlarında daha detaylı olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır. İdari denetim, siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi gibi farklı isimlendirmeler yapılsa da örneklerden anlaşılacağı üzere kurumun kendi içinde yapılan ve dışarıdan müdahaleyle dışarıdan yapılan denetimler olduğu görülmektedir.

2.3.2. İç Kontrol ve İç Denetim

Kontrol ve denetim kelimeleri temelde aynı karşılansa da iç denetim ve iç kontrol olarak özelleştirdiklerinde örgütler için farklı süreçleri tanımlamaktadır. İç kontrol; bir örgütün işleyişi sırasında çıkabilecek sorunlara, işleyişi engelleyebilecek olumsuzluklara bir engel konumundadır. Dolayısıyla iç kontrol ihtiyatlı olmanın örgütlerdeki karşılığıdır. Böylelikle örgütler oluşabilecek riskleri önceden tespit ederek müdahale etme şansı bulmaktadır. İç denetim ise; iç kontrol mekanizmasının kendisinden beklenen süreçleri ne kadar doğru veya

yanlış bir şekilde yürüttüğünü tespit ederek birimlere bunun bilgi akışını sağlamaktadır (Uyar, 2010:39).

Bir örgütte yapılan iş ve işleyişin tanımı gelişim ve dönüşüm süreçleriyle doğru orantılı olarak değişmektedir. Hal böyle olunca iç denetimin tanımı da yıllara göre değişim ve başkalaşım göstermiştir. İç denetim kavramının bilinen ilk resmi tanımını yapan Uluslararası İç Denetçiler Örgütü (IIA) 1947’de iç denetim kavramını; “*muhasebe, finans ve diğer bütün kurum işlemlerinin bağımsız bir biçimde değerlendirilmesi*” olarak tanımlamış, 1957 yılında benzer bir tanımın yanına ek olarak ‘yönetime hizmet’ sözcükleri eklenmiştir. 1971 yılına gelindiğinde muhasebe ve finans olarak sınırlandırma yapmadan “*tüm faaliyetlerin değerlendirilmesi*” olarak tanımlanan kavram, 1990 yılında ‘yönetime hizmet’ yerine “*kurum içerisinde bulunan tüm organizasyonlara hizmet*” olarak genişlik kazanmıştır (Pehlivanlı, 2014:8). Uluslararası İç Denetçiler Örgütü’nün 1999 yılında yapmış olduğu “*iç denetim, bir kurum faaliyetlerini gerçekleştirmek ve onlara değer katma amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetimini, kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek için sistimli ve disiplinli bir yaklaşım gerektirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.*” tanımı iç denetim kavramının en geniş ve kabul edilen tanımıdır. Bu tanımın üzerine yalnızca 2003 yılında risk yönetimi ve kurumsal yöntem faaliyetleri eklenmiş, geriye kalan tanım aynı şekilde kabul görmüştür (Demir vd. 2018).

İç denetim kavramı ortaya çıktığı günden itibaren özel sektör temelinde kendisine yer bulurken, özellikle ülkelerin Avrupa Birliği’ne üyelik ve uyum süreçleri içerisine girmesi sonucu kamu sektöründe de adından söz ettirmeye başlamıştır. Kamu kurumlarının yönetim anlayışıyla yönetilmek istenmesi sonucu hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi ilkeleri benimsemesiyle aktif ve işler bir iç denetim mekanizmasının ilgili kurumlarda kurulması zorunlu hale gelmiştir. Gelişmeler ışığında AB’nin de baskılarıyla bu mekanizma üye ve aday ülkelerin iç mevzuatlarında kurulmaya başlanmıştır. Üye olmaya aday ülke konumundaki Türkiye bu bağlamdaki ilk adımını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte atmıştır. İlgili kanunda iç denetim; “*Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel*

güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) şeklinde tanımlanmıştır (Görün ve Tufan, 2013).

Kurumsal bir şirkette veya örgütte iç denetim ve iç kontrol mekanizmasının bir arada ve iş birliği halinde yürütülmesi gerekmektedir. Böylelikle kurumsallık yapısı güçlendirilerek vizyon ve misyon doğrultusunda gelişimin önü açılmaktadır (Ceyhan, 2014:180-181). Özellikle son yıllardaki özel sektör temelinde globalleşme, piyasa koşullarında artan rekabet ortamı, kamu sektörü temelinde de yönetim anlayışının hâkim olması ve AB’ye uyum süreci kapsamında küçük, orta veya büyük farketmeksizin bütün organizasyonlar ve örgütler iç denetim kavramına daha fazla önem vermektedir.

2.3.3. Dış Denetim

Dış denetim; bir işletme, bir örgüt veya kamu kurumunun kendi hiyerarşik yapısında olmayan, tamamen bağımsız bir kuruluş tarafından denetlenmesi sürecine verilen adlandırmadır. Terim, literatürde yaygın bir şekilde işletmenin finansal durumunun ve kaynaklarının işletme vizyon ve misyonu doğrultusunda kullanılıp kullanmadığının bağımsız bir başka kuruluş tarafından denetlenmesi anlamına gelen ‘bağımsız denetim’ kelimesi ile eş anlamlı kullanılmaktadır (Kestane, 2006).

Dış denetim veya bağımsız denetim sürecinin gerçekleşmesi için standartlar ve ölçütler öncesinde belirlenmiş olmak zorundadır. Ne türde bir denetleme talep ediliyorsa bununla ilgili bir ön hazırlık yapılması ve denetleme mekanizmasının buna yönlendirilmesi sağlanmalıdır. Bununla birlikte dış denetim sürecinin işleyebilmesi için gereken en önemli ilke bağımsızlık ilkesidir. Dış denetim sürecini yürütecek olan kişi veya kuruluşun denetleme yapılacak örgütlenmenin hiyerarşik yapısının içerisinde bulunmaması gerekmektedir. Denetleme sırasında toplanacak olan her türlü bilgi, belge ve raporun gerek toplanması gerekse de tasnif edilerek yorumlanması sırasında hiçbir tesir altında kalınmaması denetimin amacına ulaşması için elzem bir durumdur. Çünkü iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarında yaşanan aksakların denetçi raporuyla ortaya çıkması demek aynı zamanda işletmenin kurumsal yapısına da ciddi oranda zarar vermektedir (Aslan, 2018). Bundan dolayı örgüt içinde yürütülen mekanizmadan

bağımsız olması gerekmektedir. Ayrıca dünümüzde dış denetim konusunda belirlenmiş olan dünya standartları mevcuttur. Denetimi yapacak olan kurum veya kuruluşun bu standartla uyması denetim raporlarının ve sonuçlarının kabul edilirlğini de artıracaktır (Sunal, 2021).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN SÜREÇTEKİ ROLÜ

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş yıllarından günümüze kadar olan süreçte kırsal kalkındırmak, bu sayede ülke ekonomisinin sürdürülebilir bir şekilde ilerlemesini sağlamak amacıyla birçok dönemde kırsal kalkınma politikalarına ağırlık vermiş, bu amaç doğrultusunda yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. 2005 yılı itibariyle Avrupa Birliği ile müzakerelerin resmi olarak başlaması Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanan kırsal kalkınma politikalarına yeni bir soluk getirerek atılacak adımların daha somut ve işbirliği içerisinde vesile olmuştur.

3.1. Türkiye'de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikaları

Cumhuriyetin ilan edildiği tarihten bu yana kırsal bölge ve kent yerleşimi arasındaki gelir eşitsizliği, temel hizmetlerden faydalanma ve gelişmişlik seviyesini en aza indirmek için bir takım kalkınma politikaları belirlenmiş, her seçim dönemi öncesi ve sonrası siyasi partilerin tamamı tarafından gündeme getirilmiştir. Ülkemizde kırsaldan kente göç hareketliliğinin yoğun bir şekilde bulunması, tarım arazilerinin zamanla verimsizleşmesi, tarım arazilerinin miras yoluyla parçalanarak azalması, ülkede tarımla uğraşan kişi sayısının azalmasıyla güvenilir gıda sorununun artması ve buna bağlı olarak tarımda dışa bağımlı hale gelmesi, kırsal bölgelerde yaşamını sürdüren kişilerle kentte yaşayan kişiler arasındaki gelir eşitsizliği gibi durumlar her dönemde tekrarlanmış, kırsal kalkınma politikalarını zorunlu hale getirmiştir. İlgili çalışmalar genel olarak ülke ekonomisinin ve planlamasının gereği olarak 'planlı dönem öncesi' ve 'planlı dönem sonrası' olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.

3.1.1. Planlı Dönem Öncesi Politikalar

Ülkemizde uygulanan planlı dönem öncesi kırsal kalkınma politikaları incelemeleri Lozan Anlaşması'nın etkisinden çıkılan 1929 yılından itibaren yapılabilmektedir. Bu tarih öncesinde ülkemiz, gümrüklerde ve ticaretle tam egemen konumda olmadığı için ilgili

başlıklarda politika geliştirme araçları da tam anlamıyla işlerlik kazanmamıştır. 17 Şubat 1923 tarihinde gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi'nde yerli üretimle birlikte ülke ekonomisinin gelişime destek vermesi koşuluyla yabancı sermayeye de yer verilmiştir. İzmir İktisat Kongresini takiben 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmış yine ülkenin tamamı için ekonomik kalkınma adımları atılmıştır. Dolayısıyla yeni bir ülke olarak bölgesel kalkınmadan ziyade ulusal kalkınma programları ve politikaları geliştirilerek bu amaca ulaşmayı hızlandırma ülkenin tamamını kapsayıcı kararlar verilmiştir. Bu sayede ülkenin ekonomik özgürlüğü elde edilecek, daha minimal politikalar için kaynak ortaya çıkarılacaktır (Ersungur, 2016:174).

1929 yılını takip eden süreçte bütün dünyada yaşanan kriz ülkemizi de etkileyerek iç ve dış ticareti durdurma noktasına gelmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK yaşanan ekonomik krizin ancak iç piyasa yoluyla çözüme kavuşacağını ön görerek kırsal kalkınma ve tarım konularında çalışmalar yapılmasını istemiştir. Ayrıca bu gelişme aynı zamanda kuruluş yıllarında hüküm süren ancak istenilen verimin alınmadığı liberal ekonomik modelinin terk edilerek Devletçilik ilkesini tam işler hale getiren gelişme olarak yorumlanmaktadır. Önce 18 Mart 1924 tarihinde yürürlüğe giren Köy Kanunu'na tam işlerlik kazandırılması, daha sonrasında İzmir İktisat Kongresinde öngörülen 'aşar' vergisinin kaldırılmasının hayata geçirilmesi ve tarım sektöründe faaliyet gösteren kişilere kredi ve destek imkânı sunulması kırsal alanlarda yaşanacak olan kırsal kalkınmanın temellerini oluşturmuştur. 7 Haziran 1934 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren İskân Kanunu ile birlikte kırsal bölge kabul edilen yerlerde yaşayan ancak ekecek ve işleyecek toprağı olmayan kişilere toprak dağıtılmış, böylelikle piyasanın içine girmeleri sağlanmıştır. Topraklarını ellerine alan kırsal nüfusun teknik bilgisinin artırılması, alt yapısının güçlendirilmesi ve sosyal ve ekonomik olarak gelişimlerini sağlama amacıyla toplanan 1. Köy ve Ziraat Kongresi'yle birlikte kırsal kalkınma politikaları bu dönemde hız kazanmıştır (Kayıkçı, 2005).

Kırsal kalkınma ve ilerlemenin ön planda tutulmaya çalışıldığı kriz dönemlerini atlatan Türkiye, ulusal kalkınma planlarını yeniden devreye sokarak özellikle sanayi sektörünün gelişimiyle ülkenin uluslararası platformda söz sahibi olması gerektiği düşüncesinin hâkim olduğu bir döneme doğru ilerlemiştir. Ülke ekonomisinde tarım sektörünün önemli bir yer etmesi ancak bu durumun ülkenin uluslararası anlamda ülkenin ilerlemesine katkısının az olduğu düşüncesi sonucu peş peşe sanayi sektörünü destekleyici planlar ortaya çıkmıştır. 1933 kabul edilen ve 1934 yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda sadece sanayi sektörü ele alınmış, devletçilik ilkesi gereği olarak sadece devletin yapacağı yatırımlar ele alınmıştır.

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda ise sanayi sektörünün yanına bazı yan ürünler de alınarak yine bölgesel kalkınma yerine ulusal kalkınmanın ön planda olacağı sinyalleri verilmiştir (Ersungur, 2016:178).

Planlı dönem öncesi olarak adlandırılan 1923-1960 yılları arasında yeni bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nin istisnalar dışında genel düşüncesinin bölgesel veya yerel kalkınmadan ziyade ulusal kalkınma olduğu görülmektedir. Yatırımların tamamına yakını belirli merkezlerde toplanmış, bununla birlikte ulusal kalkınma hedefine katkısı daha fazla olan sanayileşme sürecine ağırlık verilmiştir. Yatırımların belirli merkezlerde toplanması bölgeler arası eşitsizliği arttırmış, kırsal alanlara yapılan yatırımların ise o bölgenin kalkınmasından ziyade kaynaklara yakınlık amacıyla kurulması kırsal kalkınma hedeflerinden uzaklaşılmasına sebep olmuştur.

3.1.2. Planlı Dönem Sonrası Politikalar

Planlı dönem olarak adlandırılan ve 30 Eylül 1960 yılında kurulan 'Devlet Planlama Teşkilatı' ile birlikte başlayan dönem Türkiye'nin kırsal kalkınma politikalarındaki kararlılığının ve temeli oluşturulmuş politikalarının başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Özellikle sanayi sektöründeki atılımlarla birlikte bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların giderek artması ülke gündemini meşgul ederek çözüme kavuşturulması elzem bir sorun olarak görülmüştür (Yenigül, 2016).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla birlikte ilki 1963 yılında yayınlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları ülkemizin kırsal kalkınma politikalarına öncülük etmektedir. Sonuncusu 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı olmak üzere günümüze kadar on bir tane plan yayınlanmıştır.

Kalkınmanın nasıl gerçekleşeceği ilk beş yıllık kalkınma planında; *“kalkınmanın bölgeler arası dengesizlikleri önleyici bir yönde olmasını, aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözülmesini, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını, potansiyel kaynakları olan firelerin düzenli bir şekilde gelişmesini sağlayacağı”*

olarak belirlenmiştir. Birinci beş yıllık kalkınma planında bölgeler; potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve metropoliten bölgeler olmak üzere üçe ayrılmıştır. Tanımı yapılan bölgelerin ışığında hangi bölgelerin politikalarla birlikte kalkındırılmaya ihtiyacı olduğu belirlenmiş, politikaların bu bölgelere yönlendirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu bölgelerdeki kalkınmayı desteklemek amacıyla bakanlıklar arasındaki koordinasyonu geliştirmek ve güçlendirmek için bir kurul kurulması, ilgili bölgelerdeki çalışmalar için doğabilecek personel eksikliği için yeni personel politikaların belirlenmesi ve bu bölgelere yatırım yapmaları için özel sektörün yönlendirilmesi bu planlamanın içerisinde öne çıkan detaylardır. Kırsal alanda yapılacak olan reform çalışmalarının temelini o bölgenin sosyal yapısında ve bulundurduğu değer sisteminde yapılacak olan gelişimle sağlanabileceğini savunan plan, her bölgeye götürülecek olan hizmetin o bölgenin gereksinimlerinin mevcut örgütlenmelerin dikkatli çalışmaları sonucu doğru belirlenmesiyle amaca ulaşabileceğini söylemektedir (DPT, 1963).

1968-1972 yılları arasındaki dönemi kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da birincisine benzer olarak kırsal bölgedeki insanların eğitimleri ve sosyo-ekonomik yapılarının geliştirilmesine yönelik politikalar üzerine kurulmuştur. Planın en önemli özelliği; tarımkent ve köykent gibi kırsal yerleşim modellerini içermesidir. Önceki planda olduğu gibi toprak bütünlüğünün sağlanması ve miras yoluyla bölünmelerin önüne geçilmesi hedeflenmiş, somut adım olarak "Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu" bu plan döneminde hayata geçirilmiştir. Kalkınmanın itici gücünü ilgili bölgelerde yaşayan halkın isteği ve çabası olarak belirtilen planda kırsal nüfusun asgari düzeydeki hizmetlere erişimi konusunda halkın desteğinin alınmasını işaret etmektedir. Ayrıca kırsal bölgelere götürülecek hizmet ve yapılacak yatırımların bölgeye en yakın idari teşkilat tarafından yapılması gerektiğini belirten plan, böylelikle bölgenin gereksinimlerini daha iyi belirleyebilecek taşra teşkilatlarını sürecin içine çekmek istemiştir (DPT, 1968).

1973-1978 yılları arasındaki dönemde uygulanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kırsal kalkınma kavramının ülkenin belirli bölgelerini kapsayacak şekilde sınırlandırıldığı ilk plandır. Buna göre; ülkenin genelinde zamanla farklılıklar gösteren 40 ilde toplamda 7000 tane merkez köy oluşturulacaktır. Kırsal bölgelerde yerleşimlerin dağınık olmasından dolayı yapılan yatırım ve kalkınma hamlelerinin amacına ulaşmaması ve maliyetinin artması sebebiyle yatırımların ve kalkınma programlarının belirlenen bu 7000 merkez köye indirgenmesinin

bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşmada daha faydalı olacağı öngörülmüştür. Anaokulları, sağlık ocakları, kırsal bölgelerde yaşayan insanların eğitimlerini sağlayacak olan mesleki köy okulları, postaneler, karakol ve alışveriş bölgeleri belirlenen merkez köylere kurularak çevre köylerin de bu hizmetlerden rahatlıkla faydalanması amaçlanmıştır (DPT, 1973).

1979-1983 yılları arasını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal bölgenin kalkınmasının tek çözümünün tarımda güçlenme ve ilerleme olduğu belirtilmiştir. Geneli kapsayan bir toprak reformuyla tarım arazilerinin düzenlenmesini takiben köylerde oluşturulacak demokratik köy kooperatiflerinin bu ilerlemede anahtar rol oynayacağı öngörülmektedir. Ayrıca bu iki gelişmeyi takiben devletin tarımla uğraşan kişilere destek yollarını çeşitlendirerek arttırmasıyla köy-kent yapısının oluşturularak tarımda yeni bir düzen oluşturulması olarak tamamlayıcı iki hedef daha belirlenmiştir. Böylelikle tarımda istenen gelişim oranı yakalanacak, gücünü tekrar kazanan köylü de yeni üretim sahaları oluşturarak bölgesel kalkınma hedeflerine katkı sağlayacak. Devletin atmış olduğu adımlara kırsal nüfustan da karşılığın mutlak suretle alınması gerektiğini belirten planda, önceki planlardaki başarısızlığın nedeni karşılıklı etkileşimin kurulamaması gösterilmiştir. Ayrıca Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerimizdeki gelişimin diğer bölgelere oranlara daha kötü olduğu, bu durumu engelleyebilmek için de ulaşım ağının geliştirilerek ulaşım yollarının daha kullanılabilir olması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1979).

1984-1989 yılları arasında uygulanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal bölgelere götürülmesi gereken temel hizmetler belirlenmiş, temel hizmetlerin kırsal bölgelerde hayata geçirilmesi aşamasında ise kurumlar arasındaki düşük iletişim ve eşgüdümünden dolayı istenilen başarının sağlanmadığı belirtilmiştir. Temel hizmetler sağlık, eğitim, içme suyu, elektrik ve haberleşme olarak belirlenirken merkez köyler olgusu devam ettirilmiştir. Merkez köyler özelinde 'Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri'nin uygulanmasıyla sorunların çözüleceği belirtilen planda bunun dışında sanayileşmenin de üzerinde durulmuştur. Türkiye'yi yerleşim özelliklerine göre on altı bölgeye ayıran planda bölgeler arasındaki yerleşim ve nüfus farklılıklarının en aza indirgenmesi için sanayi sektörünün yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Ancak her bölgedeki sosyo-ekonomik şartlar ve bölge koşullarının dikkate alınarak yatırımlar yapılırsa bölgeler arasındaki farklılıkların azalacağını üzerinde durulmuştur. Özellikle az gelişmiş bölgelerde hayata geçirilecek olan imalat sanayisi tesisleri için devlet desteğinin sağlanması, merkezi noktalarda kurulacak olan organize sanayi bölgelerinin teşvik edilmesi ve

bölgesel gelişim özelinde geride kalan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yapılacak yatırımların ulaşım maliyetlerinin göz önüne alınarak yapılması ilgili planın diğer amaçları arasında gösterilebilir (DPT, 1985).

1990-1994 yılları arasını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bir önceki planlara uygun olarak kırsal bölge merkezlerine kurulacak olan organize sanayi bölgeleri fikrine devam edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak önceki planlarda on altı bölgeye ayırmayla ilgili geçen kısım bu planda kendisine yer bulamamıştır. Bunun yerine yatırımların yapılması için alanların analizinin iyi yapılması ve yatırıma en çok ihtiyaç duyan kırsal alana yapılması maddesi bulunmaktadır. Bu alanlara hizmet götüren kurum ve kuruluşlar arasındaki iletişime vurgu yapılarak, 'kırsal alan planlama' politikasının bir gereği olarak 'entegre projelerin' hayata geçirilmesi planlanmıştır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı aynı zamanda bir ilki de barındırmaktadır. Bölgesel kalkınma planlarında özellikle Avrupa Birliği'nin güncel ve ileri tarihli kırsal kalkınma uygulamalarının ve bu uygulamaların amaçlarının dikkate alınması gerektiği maddesi önceki planlarda olmadığı için büyük bir farklılık olarak göze çarpmaktadır. Dolayısıyla kırsal ve bölgesel kalkınma politikalarında ilk defa Avrupa Birliği politikalarına benzerlik, uyum gibi başlıklar konuşulmuştur (DPT, 1990).

1996-2000 yılları arasında uygulanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı önceki kalkınma planlarına göre köklü değişiklikler önermektedir. Buna göre plan; ilgili plan öncesinde hayata geçirilen yatırımlar, kırsal alanlara götürülen hizmetler göz önüne alındığında önemli olanın sürdürülebilir kalkınma hedefinin oransal anlamda korunmasının sağlanması ve devletin fonksiyonunun tamamen gözetici ve düzenleyici olmasını gerektiği fikri üzerine kurulmuştur. Bununla birlikte yerel yönetim ve taşra teşkilatlanmasında da yeniden yapılanma sürecinin başlatılması kırsal kalkınma hedefleri için hayati önem taşımaktadır fikri planla birlikte ortaya atılmıştır. Kırsal alanlara yapılacak olan yatırımlar için yerel yönetimler ile merkez teşkilatının iletişiminin önemi vurgulanarak, yatırım planlamasında daha gerçekçi ve hayata geçirilebilir yatırımlara önem verilmesi, içinde bulunulan durumlardan bağımsız uçuk projelerin planlamalardan çıkarılması üzerinde durulmuştur. Özellikle alt yapı hizmetleri üzerinde durulan plan, kendisinden önceki planlara oranla uygulamadan ziyade iç yapıdaki düzenleme ve reform çalışmalarına önem vermiştir. Kırsal kalkınma konusunda sadece Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin geçtiği planda, bölgesel kalkınmaya yardım amacıyla 'İl

Gelişme Planları' hazırlanması ve hayvancılık ve inşaat sektörlerinin geliştirilerek işsizlik sorununa çözüm bulunması önerileri bulunmaktadır (DPT, 1996).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Kalkınma Planı kırsal kalkınma başlığının bağımsız bir şekilde yer aldığı ilk plan olarak göze çarpmaktadır. Kırsal kalkınma başlığının içerisinde; kırsal alanlarda yaşayan insanlar için istihdamın artırılması, bu bölgelerdeki insanlarla olan iletişimin geliştirilmesi, istihdamın dışında insanların gelir getirici faaliyetlerinin geliştirilmesi ve kalkınma projelerinin içerisine yerel halkın da davet edilmesi vurgulanmıştır. Önceki planlarda köykent veya merkez köy olarak geçen tanımlama ise bu planda değişerek 'cazibe merkezi' olarak adlandırılmıştır. Yaşamak için elverişsiz arazilerde yaşayan köy yerleşimleri ile dağınık olan köy yerleşimlerinin bu cazibe merkezlerinde toplanması hem hizmetlerin götürülmesini kolaylaştıracak hem de maliyeti düşürerek gerçekleştirme ihtimalini artıracak. Sekizinci Kalkınma Planı'nda önceki planlarda özellikle üzerinde durulan Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için projeler de yer almaktadır. Bu iki bölge için Doğu Anadolu Projesi ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) yer alırken Marmara, Doğu Akdeniz ve Doğu Karadeniz için de projeler yer almaktadır (DPT, 2001).

Sekizinci Kalkınma Planı'nda ülke nüfusunun %36'sını ve ülke yüzölçümünün %55'ini oluşturan 49 il ve 21 ilçe "Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY)" adı altında kalkınma hareketlerinin yoğunlaşması gereken yerler olarak işaret edilmiştir. Belirlenen bu il ve ilçeler için; önceki planlarda yapılan yatırımlar ve götürülen hizmetlerin başarıya kavuşmadığı, arzulanan kalkınma düzeyinin gerçekleşmediği belirtilerek bölgeler arası gelişmişlik seviyesinin gerisinde kaldıkları belirtilmiştir. Yatırım ve hizmetlerin yoğunlaşacağı bu yerleşim yerleri için aynı zamanda gümrük ve fon muafiyeti, KDV'de istisnalar, teşvik belgesi bulunan yatırımcılar için teşvik ve destekler gibi kalkınma hareketini destekleyici ayrıcalıklar ön görülmüştür (DPT, 2001).

2007-2013 yılları arasında uygulanan Dokuzuncu Kalkınma Planı diğer kalkınma planlarından birçok yönüyle ayrılmaktadır. Öncelikle diğer sekiz planın tamamı beş yıllık süreyi kapsarken ilgili plan Avrupa Birliği bütçe sistemine uyumlu olması açısından yedi yılı kapsamaktadır. Aynı zamanda ilgili plan, Türkiye'nin AB üyelik sürecine katkı vermesi

açısından stratejik bir doküman olarak hazırlanmıştır. Plan, hazırlanma sürecinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması bir yıl geciktiği için normal süresinden bir yıl gecikmeli olarak faaliyete geçirilmiştir. Planda ülke vizyonu tanımlanmış, vizyon tanımlamasında gelirlerin eşit dağıtıldığı, kalkınma hedeflerine uyan, gelişimi ve kalkınma hedeflerini sürekli olarak destekleyen, bu sayede de küresel rekabet içerisinde kendisine her daim yer bulan bir ülke ifadeleri yer almıştır (DPT, 2009).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin AB üyeliği için elinin güçlenmesinin beş temel yolu belirlenmiştir. Bu beş temel yoldan birisi kırsal ve bölgesel kalkınma alanındadır ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirgenmesi bu yol için olmazsa olmaz olarak belirtilmiştir. Özellikle kırsal kalkınma projelerinin daha fazla desteklenmesi ve kırsal bölgelere götürülecek olan yatırımlarda daha seçici ve adil davranılması gerektiği belirtilmiştir. Yönetişim çalışmalarının bir karşılığı olarak da bu bölgelerde yaşamını sürdüren insanlarla sosyal diyalogun geliştirilmesiyle kırsal kalkınma projelerine katılımlarını sağlama gerekliliği hatırlatılmıştır. Yerel halk ile sosyal diyalogu geliştirme, projelerin yerinde ve daha az maliyetle yapılma işlemi de önceki planlarda olduğu gibi yöreye en yakın birime verilmiştir (DPT, 2007).

2013-2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı ilk sekiz planla benzer şekilde beş yıllık olarak planlanmıştır. Ülkemiz için gelecek yıllar için yoksulluk oranının en aza indirgenmesi, vatandaşlarının yüksek gelir elde ettiği bir ülke öngörüsü yapılmıştır. Planda temel amaçlardan biri olarak belirlenen bölgesel kalkınma ve bölgeler arasındaki gelişmişlik seviyelerinin en aza indirgenmesi konusunda "Bölgesel Gelişme Yüksek Okulu" ve "Bölgesel Gelişme Okulu" adı altında iki ayrı oluşuma imza atılmış, bölgesel kalkınma ajansı kurulmayan bölgelere ilgili ajansların kurulma işlemine başlanmıştır. Ayrıca GAP ile birlikte üç ayrı bölgede kalkınma idareleri kurulmuştur. Bunun yanı sıra ülkemizde bulunan bütün bölgeler için ayrı ayrı potansiyel değerlendirmeleri çıkarılırken bu sayede yatırım yapılacak bölgelerin doğru seçilerek kalkınma programlarına daha fazla katkı sağlamak amaçlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Onuncu Kalkınma Planı ile birlikte "*Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)*"nin yürürlüğe girmesi planlanmış, gelişim düzeyinin az olduğu bölgelerde sektörel olarak çeşitliliğin fazlaştırılması, bölgede uygulanmayan ancak istihdam sağlayabilecek sektörlerin

bölgeye sokulması, az gelir elde edilen sektörlerin de yenileriyle değiştirilmesi amaçlanmıştır. Az gelişmiş bölgelere diğer bölgelerden insanların gelmesi için şehirlerin alt ve üst yapılarının yenilenmesi, cazibelerinin artması diğer hedeflerden biridir. Onuncu Kalkınma Planı'nın diğer planlardan bir farkı da “*Öncelikli Dönüşüm Programları*” adında ve içerisinde az gelişmiş bölgelerde uygulanması için 25 tane farklı ve uygulanabilir uygulamayı barındıran bir programın olmasıdır. Aynı uygulamalarla farklı sonuçlar beklemek yerine farklı uygulamalarla sonuçları değiştirmek amacı bu kalkınma planını diğerlerinden ayırmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Günümüzde de hala uygulamada olan On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. İlgili planın hazırlık aşamasında vatandaşlardan sivil toplum kuruluşlarına, özel kuruluşlardan kamu kuruluşlarına kadar hemen hemen bütün paydaşlardan katılım istenmiş, birleştirici bir plan olarak diğerleri arasından öne çıkmıştır. Planda en öne çıkan amaç; kırsal bölgelerin gelişimi amacıyla yapılan plan ve programların tamamının önceliğine bu alanlarda yaşayan insanların eğitimlerini ve istihdamlarını artırmaya yönelik politikaların alınmasını sağlamaktır. Türkiye'nin 2023 hedefleriyle uyumlu olarak hazırlanan planda kırsal bölgelerde hüküm süren sektörlerin daha modern ve teknolojik alt yapıya kavuşması, böylelikle yüksek gelir elde edilen sektörler haline gelmesi planlanmıştır. Bu amaçlara yönelik olarak yapılacak olan yatırımların yönlendirilmesi ve dağıtılmasında yapılacak titiz çalışmanın sonucun da ülkemizin 2023 yılında uluslararası platformlarda söz sahibi olacağı düşünülmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

3.1.3. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi; ilki 2007-2013 yılları arasında uygulanan Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde UKKS-I adıyla, ikincisi 2014-2020 yılları arasında uygulanan Onuncu Kalkınma Planı döneminde UKKS-II adıyla, sonuncusu ve hala uygulamada olan üçüncüsü de 2019-2023 Kalkınma Planı'nın ara döneminde 2021-2023 yıllarını kapsayan UKKS-III adıyla, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın koordine ettiği ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı desteğiyle hazırlanmış plandır. İlgili planlar genel itibariyle kalkınma planlarıyla ortak amaçları taşımakta, gelişmişlik oranlarında görece geride kalan bölgelere yapılacak olan yatırımları ve götürülecek hizmetleri, o bölgelerde uygulanacak olan politikaları içerisinde barındırmaktadır. Kırsal bölgelerde faaliyet gösteren işletmelerin ve üretim yerlerinin

ulusal rekabette söz sahibi olması, ilgili işletmelerin ve üretim yerlerinin ürün çıktısının artırılması, verimli ve sürdürülebilir hale gelmeleri gibi amaçlar diğer hedefler olarak gösterilebilir. Bu strateji belgeleri hazırlanırken, ülkenin geçmişten günümüze değin yürütmekte olduğu kırsal kalkınma çalışmaları, uluslararası arenada kırsal kalkınma konusunda yapılan çalışmalar ve yayınlanan belgeler, AB'nin üye ve üye olmaya aday ülkelerde uygulamış olduğu politikalar referans alınmıştır. Ayrıca ilgili strateji belgeleri hazırlanırken yönetim ilkesi gereği konuyla ilgili bütün kamu ve özel kuruluşların yanında sivil toplum kuruluşları da süreç içerisine dahil edilmiş, böylece ilgili dokümanların toplumun her kesimine hitap etmesi hedeflenmiştir. İlk iki strateji belgesi kalkınma planlarıyla paralel sürede giderken üçüncü plan iki yıllık olarak hazırlanmıştır (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021).

3.2. Avrupa Birliği ve Türkiye

Bu bölümde Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki tarihsel süreç içerisindeki ikili ilişkilere değinilmiştir.

3.2.1. 1963-2005 Yılları Arasında Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri

Avrupa Birliği, kurulduğu tarihten bugüne değin özellikle gelişmekte olan ülkeler için daima tam katılım konusunda yoğun çaba harcadığı, Avrupa kıtasının birleştirici gücü olarak görünmektedir. Ülkemiz de jeopolitik konumundan dolayı tarih boyunca daima güçlü ve gelişime açık ülkelerden biri olmuştur. Avrupa kıtasına sınırı olan, özellikle Tanzimat Fermanı'ndan sonraki süreçte yüzünü Avrupa kıtasına dönmüş, birçok uygulamada Avrupa modelini örnek almış olan Türkiye'nin Kırım Savaşı sonrasında 1856'da imzalanan Paris Antlaşması sonucu bir Avrupa ülkesi olduğu kabul edilmiş ancak sonrasındaki soğuk savaş dönemi bu durumu tersine döndürmüştür (Özer, 2008:90).

Yeni ve genç bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında yaptığı devrimler ülkenin imajını yükseltmiş, muasır medeniyetler seviyesine çıkma konusunda attığı

adımlar sayesinde Avrupalı devletlerin yeniden dikkatini çekmeyi başarmıştır. Aynı şekilde soğuk savaş sonrasında 1957 yılında Roma Antlaşması'yla kurulan ve Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) birkaç yıl içerisinde çok önemli işlere imza atmış, dağılan Avrupa kıtasının birleştirici gücü haline gelmiştir. Bu durumdan dolayı AET de ülkemizin dikkatini çekmiştir. Böylelikle Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Ekonomi Topluluğu'nun yolları kesişmiş, dönemin hükümeti tarafından 31 Temmuz 1959 yılında ortaklık için başvuru yapılmıştır. Bu başvurunun birçok ortak nedeni olmakla birlikte, topluluk üyelerinin Türk ekonomisinde önemli bir yeri olması, Türkiye'nin Avrupa devletlerine siyasi ve ekonomik nedenlerle yakın olma isteği, o dönemde Türkiye'nin coğrafi ve siyasi sebeplerle çekişme yaşadığı Yunanistan'ın başvuru yapması ve bölgesel olarak Türkiye'nin geri planda kalmak istemeyişi diğer başvuru sebeplerinden bazılarıdır (Karluk, 1998).

1959 yılında yapılan ortaklık başvurusunu takip eden süreçte Türkiye ile Avrupa Ekonomi Topluluğu arasında 23 Haziran 1963'te AET'nin kuruluş antlaşması olan Roma Antlaşması'nın 238. Maddesine dayanan “Ortaklık Anlaşması (Ankara Anlaşması)” imzalanmıştır. Ortaklık Anlaşması birçok konuda iki tarafı da birbirine yakınlaştırırken belirlenen temel amaç; Türkiye'nin kalkınma hızının yükseltilmesi ve Türk halkının da refah seviyesinin yukarıya çekilmesiyle iki taraf arasındaki siyasi ve ekonomik ilişkileri kesintisiz ve artarak devam ettirmek olarak belirlemiştir (Aslan, 2000).

Ankara Anlaşması ile birlikte Türkiye ve AET arasında yapılan Ortaklık Anlaşması bir anlamda sonraki yıllarda yapılması arzulanan Gümrük Birliği için ön protokol olarak değerlendirilebilir. Ortaklık Anlaşması'nda öngörülen 3 aşamanın tamamlanması halinde iki taraf arasında sanayi ve tarım ürünlerinin topluluk içerisindeki ülkelerde serbest dolaşımı, işçilerin topluluk içerisinde serbest dolaşımı, gümrük tarifelerinde yapılacak olan pozitif yöndeki düzenlemeler gibi iki taraf için de olumlu sonuçlar doğuracak anlaşmaların gerçekleşmesi düşünülmektedir. İlgili 3 aşama; AET'nin yapmış olduğu mali yardımlarla birlikte Türkiye ekonomisinin geliştirilmesi amacını barındıran ‘hazırlık aşaması’, gelişimini sürdürüp uluslararası rekabet edebilir hale gelen Türkiye'nin ulusal mevzuatlarını AET mevzuatlarıyla paralel hale getirmesini öngören ‘geçiş aşaması’ ve iki aşamayı da başarıyla tamamlaması halinde Gümrük Birliği konusunda imzaların atılmasını öngören ‘son aşama’ olarak özetlenebilir (Aslan, 2000).

Türkiye, Ortaklık Anlaşması'nın imzalanmasını takip eden 4 yıl içerisinde hazırlık aşamasının gerekliliklerini AET ile yapmış olduğu I. Mali Protokol anlaşması üzerinden almış olduğu mali yardımlarla birlikte tamamlama yolunda ciddi adımlar atmasına karşın ilgili aşamanın tamamlanmasını beklemeden 1967 yılında geçiş dönemine geçilmesi konusunda resmi başvurusu yapmış, AET'den ilgili konuya dair bir geri dönüş olmaması sebebiyle 1 yıl sonra başvurusunu yinelemiştir. Başvurunun ardından AET bir uzman yönlendirerek incelemeler yaptırmış ancak inceleme sonucu oluşan rapora göre Türkiye'nin geçiş aşaması için hazır olmadığı kanısına varmıştır. Hazırlanan rapordan 1 yıl sonra 1969 yılının başında Ortaklık Zirvesi toplanarak Türkiye'nin resmi olarak geçiş aşamasına geçmeye hak kazandığını açıklamıştır. Yapılan müzakereler sonucunda 21 Kasım 1970 tarihinde Türkiye ile AET arasında 'Katma Protokol' imzalanmasına karar verilmiş, Katma Protokol'ün yürürlüğe gireceği 1973 yılına kadar ise iki taraf arasındaki ilişkileri düzenleyici statüde olan 'Geçici Protokol' isimli belgenin yürürlükte olacağı açıklanmıştır (Manisalı, 2002:27).

1973 yılında yürürlüğe girecek olan 'Katma Protokol' öncesindeki 3 yıl yürürlükte kalan 'Geçici Protokol' genel hatlarıyla Katma Protokol ile aynı işlevi görmektedir. Malların, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımını, ülkemizin son aşamaya geçebilmesi için gereken politikaların taslağını içeren protokol, aynı zamanda AET'nin Türkiye'ye 1971-1977 arasındaki yapacağı mali destekleri içeren II. Mali Protokol'ü de içermektedir (Uysal, 2001).

Türkiye Cumhuriyeti Geçici Protokol dönemini başarıyla geçirmiş, 1973 yılından itibaren Katma Protokolü sürecine girmiştir. 3 yıl süre zarfında ülkemiz protokol gereği üzerine düşen tüm yükümlülüklerini yerine getirmiş, ancak 1976 Kıbrıs Barış Harekâtı ve dünya genelinde hâkim olan petrol krizi sonrasında zor durumda kalmış, protokolden doğan yükümlülüklerini yerine getiremez hale gelmiştir. Bunun üzerine dönemin hükümeti 25 Aralık 1976'da AET ile olan ilişkilerinin tamamını durdurmak için girişimlerde bulunmuş, ilgili girişim 21 Eylül 1979 tarihinde kabul edilerek 5 yıl süreyle iki taraf arasındaki ilişkilerin askıya alındığı açıklanmıştır. İlişkilerin askıyla alınması zaruri bir sebepten ötürü olduğu için iki taraf arasındaki iletişim tamamen kopmamış, 1980 yılında yapılan 'Ortaklık Konseyi' toplantısında özellikle Türk işçilerin serbest dolaşımının devam etmesi ve bazı tarım ürünlerine topluluk üye devletlerinin koymuş olduğu vergilerin 7 yıl süreyle sıfırlanması kararlaştırılmıştır. Ancak

toplantının yapıldığı süreden kısa bir zaman sonra ülkemizde yaşanan askeri darbe sonucunda toplulukla olan ilişkiler 1986 yılında tekrar yapılan Ortaklık Konseyi'ne kadar kesilmek zorunda kalmıştır (Koç, 2001).

Türkiye ile AET arasındaki ilişkilerin 1986 yılı itibariyle yeniden başlamasını takip eden süreçte Türkiye'den beklenen; Gümrük Birliği için gerekli olan son aşamayı da tamamlaması ve nihai sonuç olarak iki taraf arasında bu anlaşmanın imzalanmasıdır. Ancak dönemin hükümeti kendisinden beklenen adımları atmak yerine Gümrük Birliği'ne hazır olduğunu düşünerek 14 Nisan 1987 tarihinde tam üyelik başvurusu yapmıştır. Başvuru, 2,5 yıllık bir inceleme sonucunda reddedilmiş, Türkiye'nin Gümrük Birliği için hazır olmadığı tarafına iletilmiştir. Ancak AET bu kararın Türkiye ile olan ilişkilerini olumsuz etkilemesini istemediği için bir geçiş süreci hazırlayarak AB Komisyonu liderliğinde Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne tam hazır hale gelmesi adına 6 Haziran 1990 tarihinde bir "iş birliği" paketini devreye sokmuştur. İlgili iş birliği paketiyle birlikte Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne hazır olduğu kararı 21-22 Haziran 1993 tarihinde verilmiş, ancak AB Parlamento'sunda yaşanan tartışmalar ve komşu ülke Yunanistan'ın sürekli olarak veto hakkını kullanması sonucu karar imzalanamamıştır. Yaşanan bu olumsuzluklar iki yıl gibi bir sürede ancak giderilerek 6 Mart 1995 tarihinde Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne tam üyeliğini içeren karar imzalanmış, 31 Aralık 1995 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nun onayıyla da yürürlüğe girmiştir (DTM, 1999).

Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne alınması AET ile imzalanan Ankara Anlaşması ve sonraki yıllarda yapılan Ortaklık Anlaşması hükümlerine göre AB'ye tam üyelik yoluna girdiğini göstermektedir. Çünkü genel uygulamada AB'ye üye olunduktan sonra Gümrük Birliği'ne girme prosedürü Türkiye için tersine işlemiş durumdadır. Öyle ki Ortaklık Anlaşması'nın 28. Maddesi'nde yer alan "*Anlaşmanın işleyişi, topluluğu kuran anlaşmadan doğan hükümlerini tümünün Türkiye tarafından üstlenebileceğini gösterdiğinde, akit taraflar Türkiye'nin topluluğa katılması olanağını inceler*" (Saraçoğlu, 1992:344) maddesine istinaden Türkiye'nin AB'ye tam üyelik konusunda elini güçlü kılmıştır. Ancak AB'ye tam üye olma konusunda AB üye ülkelerinin olumsuz tavrı, üye olması durumunda AB bütçesinde yaratacağı masraf, Yunanistan'ın bu konudaki net olan olumsuz tavrı, özellikle 1980 darbesinin etkilerinin atlatamadığı görüşü gibi sebepler sonucunda AB'nin 12-13 Aralık 1997 tarihinde yapmış olduğu Lüksemburg Zirvesi sonrası yayınlamış olduğu bildirimde Türkiye Cumhuriyeti'ne aday ülkeler arasında yer verilmemiştir. 1986'dan bu tarihe kadar iki taraf arasındaki ılımlı hava da

bu gelişmeden dolayı negatife dönmüş, dönemin hükümeti tarafından siyasi ilişkilerin bundan sonra bitirildiği açıklanmıştır. Türkiye bu tavrını 1999 yılına kadar devam ettirirken AB mevcut durumu düzeltmek için; önce 15-16 Haziran 1998 tarihindeki Cardiff Zirvesi'nden sonra Türkiye için AB'ye üye olmaya aday söylemi kullanmış, sonra 1999 yılının Haziran ayında toplanan Köln Zirvesi'nde Türkiye hakkında ılımlı açıklamalar yapmış ve aday ülke gerekliliklerini yerine getirmeye devam etmesi önermiş, en sonunda da aynı yıl 11-12 Aralık'ta toplanan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin bir aday ülke olduğunu resmi olarak belirterek üye adayı ülkelerin tamamıyla aynı konumda olduğunu ilan etmiştir (Uysal, 2001).

3.2.2. Katılım Ortaklığı Belgeleri

Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği arasında 1963 yılından itibaren başlayan ilişkiler belirli dönemlerde tıkanıp tekrar işler hale gelse de Türkiye'nin tam üyelik konusunda üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirme çabası sonucunda 11-12 Haziran 1999 tarihindeki Helsinki Zirvesi'yle görüşmeler bambaşka bir boyuta ulaşmıştır. Helsinki Zirvesi sonucu aday ülke statüsü resmi olarak verilmiş, Türkiye için AB'ye uyum çalışmaları hız kazanmıştır. Bu noktada Türkiye'nin AB'ye tam üyelik yolunun çizildiği belge 'Katılım Ortaklığı Belgesi'dir.

Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Komisyonu tarafından ilk olarak 8 Kasım 2000 tarihinde yayınlanmasına karşın ilgili belgede yer alan Ege ve Kıbrıs konularında Türkiye ve komşu ülke olan Yunanistan'ın aralarında yaşadıkları sorun yüzünden geçerli bir belge olarak kabul edilmemiştir. Belgenin ilk hazırlanma döneminde ilgili konuların belgede yer almadığı ancak son dakikada Yunan Komisyoner tarafından belgeye eklendiği Komisyon tarafından kabul edilmiş, iki konunun da Türkiye Cumhuriyeti'nin tam üyeliğiyle alakası olmadığı için bu konuların belge içerisinde düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Siyasi olarak iki taraf arasında sorun teşkil edebilecek konuların da belgeden çıkarılmasıyla Türkiye'nin yol haritasını belirleyecek olan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 4 Kasım 2000 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından onaylanmıştır (Baykal, 2001).

Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye ile birlikte üye olmaya aday bütün ülkeler için ayrı ayrı çıkarılan, Kopenhag kriterleri ve AB'nin güncel müktesebatını içeren ve genel bir özetle kapsadığı dönem içerisinde üye olmayan aday ülkenin dikkat etmesi gerekenleri, tam üyelik

için koşulları ve düzenlemeye yapması istenen konuları içermektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi tek taraflı bir belge olduğu için Türkiye’yi hukuki anlamda bağlamamaktadır. Ancak tam üyelik sürecinin sorunsuz atlatılması ve aday ülkenin tam üye olabilmesi için fiili olarak bağlamaktadır. Aday ülkelerin Katılım Ortaklığı Belgesi’nde belirtilen hususları yerine getirip getirmediği konusundaki denetim de yine AB kurumlarına aittir (Baykal, 2001).

Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye’ye tam üyelik konusunda bazı kısa ve uzun vadeli yükümlülükler yüklemektedir. Bu yükümlülüklerin ilki; tam üyelik sürecinde AB ile olan iletişimi idare görevini üstlenen ‘Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin kurulmasıdır. Dönemin hükümeti 4 Temmuz 2000 tarihinde bu kurumu kurarak Resmî Gazetede yayınlamıştır. Diğer yükümlülükler ise belirli bir periyotta tamamlanacak süreç içeren konulardadır. Türkiye, 3-7 yıl içerisinde demokratik ve insan haklarını ön plana çıkararak bir devlet olunması, toplumun hemen her bölgesinde ve sektöründe rekabet gücünün var olması ve bu sayede gelişmiş bir pazara sahip olunması, özellikle ekonomik anlamda AB üye ülkelerinin kullanmış olduğu para birimine geçilmesi ve siyasi olarak bu ülkelere yakın bir konumda olunması gibi maddeleri barındıran Kopenhag kriterlerine uyumunu tamamlaması gerekmektedir. Bu koşula ek olarak; 1 ila 4 yıl içerisinde demokratik ve tam laik bir ülke olmak, 3 ila 5 yıl içerisinde Yunanistan’la sorun haline gelen Kıbrıs ve Ege Denizi sorunlarını çözüme kavuşturmak, 1 ila 3 yıl içerisinde AB’nin belirtmiş olduğu kanun maddelerini kendi hukukuna uygulamak ve ekonomik anlamda AB’ye üye olan devletlerin üretmiş olduğu mallarla rekabet ortamına girebilecek bir üretim sistemi revize etmek gibi birtakım yükümlülükleri yerine getirme zorunda bırakılmıştır. Siyasi ve idari konularda beklenen bu yükümlülüklerin dışında ekonomik olarak yapılacak olan hamlelerde ise AB mali yardım yapacağını belgede belirtmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2001).

Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi’ni takip eden 2 yıl içerisinde AB kurumları konuyla ilgili gelişmeleri takip etmiş, 19 Mayıs 2003 tarihinde ‘gözden geçirilmiş’ bir Katılım Ortaklığı Belgesi yayınlamıştır. İlgili belgede bir önceki Katılım Ortaklığı Belgesi’nde belirtilen yükümlülükler ile ilgili Türkiye’nin nasıl adımlar attığı açık bir şekilde rapor edilirken önceki belgeyle benzer şekilde kısa ve orta vadeli yapılması gereken yönergeler yer almaktadır. Kısa vadede siyasi konular, orta vadede ise ekonomik konular yer almaktadır. Belgede, belirtilen yükümlülüklerle birlikte 2006 yılına

kadar gerçekleşecek olan mali yardımlarla ilgili planlama da bulunmaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019).

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler 2003 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'ni takip eden süreçte pozitif anlamda ilerlemiştir. Özellikle Türkiye'nin kısa vadeli yükümlülüklerini yerine getirme çabası sonucunda 3 Ekim 2005 tarihinde resmi olarak takdir görmüş, AB ile olan müzakere süreci resmi olarak başlamıştır. Türkiye ile AB arasındaki tam üyelik müzakerelerinin başlamasının bir sonucu olarak da 23 Ocak 2006 tarihinde revize edilerek tekrar yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin önemi artmıştır. 2001 yılında ilki yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan yükümlülükler ve yasal çerçeve 1993 Kopenhag kriterlerine uygun olarak hazırlanırken 2005 yılında müzakerelerin başlamasıyla müzakere kuralları ve ilkeleri de Katılım Ortaklığı Belgesi'nin belirleyici unsurlarından biri olmuştur.

Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi içerik bakımından öncekilere benzer nitelikte kısa ve orta vadeli yükümlülükler içermektedir. İlgili yükümlülükler için de AB tarafından yapılacak mali yardımlar yine belge içerisinde yer almaktadır. Buna ek olarak; mali yardımlar konusunda yetkili olan Avrupa Komisyonu'nun hazırlayacağı yıllık bazdaki raporlar ve iki taraf arasında imzalanacak Finansman Antlaşması'nda yer alacak kararlar sonrası yapılacak yardımların ulaştırılacağı kararlaştırılmıştır (T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2006).

Türkiye ile AB arasındaki ilişkileri belirleyen ve Türkiye'nin tam üyelik için yapması gereken öncelikli hamleleri içeren son Katılım Ortaklığı Belgesi 18 Şubat 2008 tarihinde AB Konseyi tarafından yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili belgede; Türkiye'nin özellikle hukukun üstünlüğü ve insan hakları konusundaki ilerlemesinin yıllık raporlarla izlenmeye devam edilmesi önerilmektedir. Kısa ve orta vadeli planlar aynı şekilde devam etmekte, o yıllarda gündemde olan Kıbrıs sorunu ile alakalı bir faslın açılması veya kapanmasının mevcut durumda mümkün olmadığı altı çizilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2008).

3.2.3. Ulusal Programlar

Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği arasındaki iletişimde 2000’li yılların başında olumlu ilerlemeler katedilmiş, AB, Türkiye ile ilgili Katılım Ortaklı Belgesi yayınlama yoluna gitmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi yayınlanma açısından tek taraflı bir belgedir ve hukuki olarak bir bağlayıcılığı olmayan belge statüsündedir. Ancak devam eden ilişkiler göze alındığında ve üye adayı konumunda olan ülkelerin AB’ye tam üye olmayı talep ettikleri düşünüldüğünde bu belgeye karşılık yerel kanunlarında ve mevzuatlarında bazı değişikliklere gitmeleri gerekmektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan kısa ve orta vadeli yükümlülükleri yerine getirmek için çaba gösteren ülkelerin bu yükümlülükleri nasıl yerine getireceklerinin, bunlar için hangi kanun değişikliklerini öngördüklerinin, hangi kurumların kurulup hangi kurumların birleştirileceğinin, ilgili maddeleri ulusal planda ne kadarlık bir sürede tamamlayacaklarının ve bu değişiklikler için oluşturacak mali kaynağın nasıl ne nereden aktarılacağına yer aldığı belgeye “Ulusal Programlar” ismi verilmektedir. Türkiye de kendisi için yayınlanan 2001,2003,2006 ve 2008 tarihli Katılım Ortaklı Belgelerine bir cevap niteliği olarak 2001,2003 ve 2008 yıllarında Ulusal Program hazırlamış, yayınlamış AB’ye sunmuştur (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019).

Türkiye Cumhuriyeti’nin yayınlamış olduğu Ulusal Programlar yayınlandığı günden itibaren kendisi için bağlayıcı niteliktedir ve taahhüt edilenleri uygulamak için gerekli çabayı göstereceğini belirtmektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan bütün yükümlülükler hakkında detaylı analizin ve planlamanın yer aldığı Ulusal Programlar AB tarafından her yıl yapılan inceleme ve denetimler için bağlayıcı kaynak olarak kullanılmaktadır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019).

3.2.4. 2005 Yılı Sonrası Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkiler

2005 yılı Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkileri açısından bir milat olarak değerlendirilebilmektedir. 1999 yılından 2004 yılına kadar geçen süreçte Türkiye’nin AB müktesebatına uyumu ve AB üyelik şartlarını çok hızlı bir şekilde yerine getiriyor olması AB kanadından takdir görmüş, 3 Ekim 2005 tarihinde resmi olarak müzakereler başlamıştır.

2005 yılında başlayan müzakereler günümüze dek birçok kez tıkanıp durma noktasına gelmiştir. Öyle ki 2007 yılında dönemin hükümeti 2013 yılına kadar AB müktesebatına uyum konusundaki bütün süreci tamamlayacaklarını AB Komisyonu'na iletmiş, ancak AB Komisyonu bu tarihi tam üyelik tarihi olarak görmekten kaçınmıştır. Bu gelişmenin ardından Türkiye'nin tam üyelik sürecinin 2021 yılına dek süreceğini öngören açıklama AB Komisyon Başkanı'ndan gelmiştir. 2012 yılında dönemin Başbakanı Recep Tayyip ERDOĞAN ise Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. kuruluş yılı olan 2023 yılında AB'ye tam üyeliği öngördüklerini, aksi takdirde görüşmelerin kalıcı bir şekilde durabileceğini açıklamıştır.

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler önce 2013 yılında yaşanan gezi parkı olayları sebebiyle, sonra da 15 Temmuz 2016 yılında yaşanan hain darbe girişimi sebebiyle oldukça olumsuz ve çıkılmaz süreçlere girmiştir. İki olay özelinde Türkiye Cumhuriyeti'nin orantısız güç uyguladığı, 1993 Kopenhag kriterlerinde yer alan temel haklar ve hürriyetler ilkesini ihlal ettiği iddia edilmiş, AB'ye üye ülkeler tarafından Avrupa Komisyonu'nda yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. 2013 gezi parkı olaylarından sonra dönemin Alman yönetimi Türkiye'yle olan müzakereleri engellemiş, dönemin Fransız yönetimi ise Türkiye'nin yürütmekte olduğu dört fasıl için veto hakkını kullanacağını açıklamıştır. 2016 darbe girişiminden sonra ise yine aynı sebeplerden dolayı Avrupa Komisyonu'nda müzakerelerin geçici olarak askıya alınması kararı oylanmış, sonrasında ise yeni bir fasılın açılmayacağı kesin bir dille karara bağlanmıştır. Aynı tarihlerde Türkiye'nin AB sürecini olumsuz yönde etkileyecek izleme prosedürü Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nde oylanmış, Türkiye'nin son 13 yılda kaydettiği ilerlemeler bir kalemde silinme noktasına gelmiştir. Bu gelişmeden kısa süre sonra 2018 yılında yayınlanan 2021-2027 dönemi uzun vadeli bütçe teklifinde Türkiye'ye yer verilmemiş, 2021 yılında ise Türkiye'nin müzakere süreçlerinin tamamının durdurulma kararının devam ettiği açıklanmıştır (<http://tr.wikipedia.org>).

3.2.5. Avrupa Birliği Müzakere Fasılları

Türkiye Cumhuriyeti'nin resmi olarak üye adayı olarak tanındığı ve müzakerelerin başladığı 2005 yılında verilen bu kararın bir neticesi olarak "Müzakere Çerçeve Belgesi" de kabul edilerek Türkiye ile yürütülen süreçteki fasıllar belirlenmiştir. Ülke içerisinde yürütülen

bütün ekonomik faaliyetlerden, hukuksal süreçlere, insan haklarından mali süreçlere kadar bütün konulara değinilen belgede toplamda 35 adet fasıl belirlenmiştir. Buna göre; Türkiye ilgili 35 fasıldan 33 tanesini tamamladıktan sonra “Kurumlar” ve “Diğer Konular” başlıklı fasıllara gelecek, bu iki fasıl üyelik için son değerlendirme olacaktır.

2 Ekim 2005 yılında kabul edilen Müzakere Çerçeve Belgesi’ne göre Türkiye’nin AB üyeliği için yürütülecek fasıllar;

- *Malların Serbest Dolaşımı,*
- *İşçilerin Serbest Dolaşımı,*
- *İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu,*
- *Sermayenin Serbest Dolaşımı,*
- *Kamu Alımları,*
- *Şirketler Hukuku,*
- *Fikri Mülkiye Hakkı,*
- *Rekabet Politikası,*
- *Mali Hizmetler,*
- *Bilgi Toplumu ve Medya,*
- *Tarım ve Kırsal Kalkınma,*
- *Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki,*
- *Balıkçılık,*
- *Taşımacılık Politikası,*
- *Enerji,*
- *Vergilendirme,*
- *Ekonomik ve Parasal Politika,*
- *İstatistik,*
- *Sosyal Politika ve İstihdam,*
- *İşletme ve Sanayi Politikası,*
- *Trans-Avrupa Ağları,*
- *Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu,*
- *Yargı ve Temel Haklar,*
- *Adalet, Özgürlük ve Güvenlik,*
- *Bilim ve Araştırma,*

- *Eğitim ve Kültür,*
- *evre,*
- *Tüketicinin ve Sağlığın Korunması,*
- *Gümrük Birliği,*
- *Dış İlişkiler,*
- *Dış Güvenlik ve Savunma Politikası,*
- *Mali Kontrol,*
- *Mali ve Bütçesel Hükümler,*
- *Kurumlar,*
- *Diğer Konular* olarak belirlenmiştir (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2019).

Türkiye-AB ilişkilerinde belirlenen fasıllardan ilk aılanı fasıl bilim ve araştırma faslıdır. 12 Haziran 2006 tarihinde açılan fasıl aynı tarihte geçici olarak kapatılmıştır. Bu gelişmeyi takiben 29 Mart 2007 tarihinde işletme ve sanayi politikası faslı açılmıştır ve devam eden tek fasıl olmuştur. Fasılların açılmaya başlandığı tarihten bu tarihe kadar bilim ve araştırma faslı dışında 15 fasıl müzakere için alırken henüz geçici olarak kapatılan fasıl bulunmamaktadır. ye lkelerin AB fasıllarının açılıp kapanma sürecinde ‘oybirliği’ şartı arandığı ve Kıbrıs sorunuyla ilgili Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile yaşanan siyasi sorunlardan dolayı 14 fasıl blokeli konumdadır. 11 Aralık 2006 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından alınan kararda Türkiye Cumhuriyeti’nin mevcut Kıbrıs sorunu ile ilgili Ek Protokol’de yer alan taahhütleri yerine getirmediği takdirde sekiz fasılın aılması, diğerlerinin de geçici olarak kapanması mümkün değildir ibaresi yer almaktadır. Bu fasıllar; “*malların serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmet sunum serbestliği, mali hizmetler, tarım ve kırsal kalkınma, balıkçılık, taşımacılık politikası, gümrük birliği ve dış ilişkiler*” fasıllarıdır. Ayrıca Güney Kıbrıs Rum Yönetimi bu kararı takiben 2009 yılında “*işçilerin serbest dolaşımı, enerji, yargı ve temel haklar, adalet, özgürlük ve güvenlik, eğitim ve kültür, dış güvenlik ve savunma politikaları*” fasılları olmak üzere toplamda altı fasılı daha tek taraflı bloke etmiştir (T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2021).

Türkiye, 2022 yılına gelindiğinde teknik olarak işletme sanayi politikası ve trans-Avrupa ağları fasıllarını teknik olarak tamamlamıştır ve fasılların geçici olarak kapatılmasını beklemektedir. Ayrıca, şirketler hukuku, işletme sanayi politikası, tüketicinin ve sağlığının

korunması ve mali kontrol fasılları Avrupa Komisyonu tarafından gönderilen yazıyla kapanış kriterlerinin tamamlandığı kabul edilmiştir. (T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2021).

3.2.6. 2006 Yılı Öncesi Avrupa Birliği'nin Aday Ülkelere Uyguladığı Destekleme Programları

Avrupa Birliği, yapısal olarak içinde bulundurduğu üye devletlerden oluşsa da üye adayları veya potansiyel üye adayları olan ülkelere göre de politika ürettiği için topluluk dışı ülkelere de belirli destekler ve yardımlar yapmaktadır. Buradaki amaç; üye adayları olan veya potansiyel üye adayları olan ülkelerin her anlamda AB ülkelerinin seviyene erişmelerini sağlamaktır. Özellikle genişleme süreçleri sonrasında tam üyelik hakkı kazanan devletlerin AB standartlarından daha düşük bir seviyede olması sonrası topluluk içi oluşan olumsuz ortamı engellemek adına bu politika ve destekler gün geçtikçe önem kazanmıştır. Bu nedenle üye adayları veya potansiyel üye adayları olan ülkelerin gelişimlerinin sağlanmasında gerekli olan mali kaynağın bir bölümü AB tarafından karşılanmaktadır (Gösterici, 2007:164).

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana üye olmaya aday veya potansiyel üye adayları olan ülkelere yapmış olduğu destekleme programları; “*PHARE, ISPA, CARDS, SAPARD ve IPA*” olmak üzere dört tanedir. Ayrıca bu programlara ek olarak hangi ülkeye mali yardım yapılacaksa o ülke için oluşturulan ‘Katılım Öncesi Mali Araç’ programı destek ve yardımları içermektedir (Odabaşı Sarı, 2006:17).

PHARE Programı; temelinde Macaristan ve Polonya için oluşturulan ve ilgili ülkelerin ekonomilerini 1993 Kopenhag kriterlerinde yer alan maddelere göre şekillendiren reform çalışmalarına destek amaçlı oluşturulan bir programdır. Oluşturulduktan sonraki süreçte ise Bulgaristan, Arnavutluk, Romanya, Estonya, Litvanya, Letonya, Slovenya, Çekya, Slovakya, Bosna Hersek ve Makedonya da dahil edilerek toplamda 13 ülkede çalışmalarını için kaynak aktarılan bir program haline gelmiştir. 2001 yılının içerisinde ‘CARDS’ isimli program oluşturulunca beş üye bu programa aktarılmış, Phare programı kapsamında mali yardım yapılan ülke sayısı sekize düşmüştür. Faaliyete geçtiği 1990 yılından tamamlandığı 2007 yılına dek

öngörülen 22,3 milyar avroluk desteğin toplamda 15,4 milyar avrosu ilgili ülkelere mali yardım olarak verilmiştir (Odabaşı Sarı, 2006:25).

ISPA Programı; üye olmaya aday ülkelerin çevre sorunları ve çevreye uyumlu politikalar geliştirmesi, ulaşım olanaklarının iyileştirilmesi, içilebilir ve atık su sistemlerinin yenilenmesi, kara, deniz, hava ve demiryolu ağlarının geliştirip modernize edilmesi gibi süreçlerde oluşabilecek mali kaynak sorununa çözüm olmak için, aynı zamanda müzakere fasılları arasında bulunan Trans-Avrupa Ağı fasılındaki ülkelerin birbirleri arasındaki bağı kuvvetlendirmek için oluşturulan bir programdır. ISPA için gerekli olan bir diğer şart ise; Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)'sı birliğe üye ülke ortalamasının %90'ından daha aşağıda bir seviyede olmasıdır. Programdan Bulgaristan, Çekya, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Slovenya yararlanmıştır. Programdan faydalanan ülkelerin tamamı için 2004 yılına kadar yıllık 750 milyon avro ayrılırken, 2004ten sonra programın yürütüldüğü 3 senede ortama 2,8 milyar avro bütçe ayrılmıştır. Ancak bütçenin büyük kısmı projelerin uygunsuzluğu yüzünden aktarılamamış, 2000-2006 yılları arasında programa dahil olan ülkelerin tamamına toplam 2,5 milyar avroluk bir kaynak aktarımı yapılmıştır (Tuğrul, 2012;32).

CARDS Programı; PHARE programına benzer olarak 1993 Kopenhag kriterlerinde belirtilen üyelik şartlarına uyum konularını içerirken, bunların dışında bölge istikrarının sağlanması, göç ve mülteci sorunlarının çözüme kavuşturulması, ülkenin yeniden yapılanma sürecinin hızlandırılması şartlarını da barındırmaktadır. Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan, Karadağ ve Kuzey Makedonya'dan oluşan program için 4,2 milyar avroluk bir fon ayrılırken, bu tutarın 3,7 milyar avroluk kısmı ilgili ülkelere aktarılmıştır (Tuğrul, 2012;33).

SAPARD programı; temelinde kalkınmanın yer aldığı mali yardım programıdır. Üye aday veya potansiyel üye adayları olan ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınma hızını yükseltmek için verilen mali destekleri içeren program, aynı zamanda Tarım ve Kırsal Kalkınma Fonu olarak da bilinmektedir. 199 yılında kabul edilen program, 2000-2006 yılları arasında mali yardımlara yön vermiştir (Efe, 2017:230).

3.2.7. 2006 Yılı Sonrası Avrupa Birliği'nin Aday Ülkelere Uyguladığı Destekleme

Programları

2006 yılından önce AB tarafından üye aday ve potansiyel üye aday olan ülkelere mali destek sağlamak amacıyla oluşturulan PHARE, ISPA, CARDS ve SAPARD AB'nin birçok alana bölünmesini de beraberinde getirmiştir. Hangi ülkenin hangi destek programından faydalanacağı, her programa özel yeni planlamaların çıkarılması, yasal mevzuatların hepsi için teker teker belirlenmesi gibi süreçler programlarla ilgili denetim süreçlerini de benzer şekilde zorlaştırmıştır. Durum böyle olunca Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve mali yardımları tek bir paket içerisinde toplayan tüzük 17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir. İlk etapta 2007-2013 yılları arasındaki dönemi kapsayan 'IPA'; ülkelerin demokratikleşme, hukukun üstünlüğünün sağlanması, hak ve hürriyet özgürlüklerinin sağlanması, ekonomik anlamda özgür ve güçlü hale gelmeleri, bölgelerinde bulunan ülkelerle ve uluslararası dış pazarda bulunan ülkelerle olan ilişkilerini geliştirmeleri, sürdürülebilir kalkınma hızlarının yükselmesi gibi amaçlara yönelik mali yardımları içermektedir. IPA üzerinden yapılacak olan ilgili mali desteklerin hangi sektörlere ve ne kadar yapılacağı ise başlangıçta 3 yıllık periyodlar halinde yayınlanan ancak sonrasında tek yıllık hazırlanmasına karar verilen “Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Mali Çerçeve (MIPD)” belgesinde yer alan verilere göre belirlenmektedir. Yardım programlarının birleştirilmesinin doğal bir sonucu olarak da ülkelere yapılan mali yardım tutarlarında da ciddi bir artış söz konusu olmuştur (Efe, 2017:231).

2006 yılında kabul edilerek 2007 yılında yürürlüğe giren IPA Tüzüğü'ne göre mali destek programları temel boyutta beş ana başlık altında toplanmıştır. “Geçiş dönemi desteği ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, sınır ötesi iş birliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma bileşenleri” bu temel beş başlıktır. Son başlık olan kırsal kalkınma bileşenleri ayrıca IPARD Programı içerisinde özelleştirilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020).

IPA'yı önceki yardım programlarından ayıran en önemli özellik ülkeleri aday ülke ve potansiyel aday ülke olarak bazı katmanlarda ayırmasıdır. Aday ülke statüsünde olan Türkiye,

Makedonya, Sırbistan, Karadağ, İzlanda ve Hırvatistan ile potansiyel aday olan ülkeler Kosova, Arnavutluk ve Bosna Hersek programı oluşturan beş temel bileşim içerisinde ayrı ayrı değerlendirilmiştir. IPA destek programlarının ilk iki başlığı olan geçiş dönemi desteği ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi başlıkları üye adayları veya potansiyel üye adayları devletlerin ortak kullanımına açılacakken, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma başlıkları sadece aday ülkelerin kullanımına açılmıştır. Bu durumun başlıca sebebi olarak; aday ülkelerin yasal mevzuatlarının AB müktesebatına göre düzenlenmiş ve ilgili mali yardımları yönetebilecek merkezi olmayan teşkilatlanmalarının olması gösterilmiştir. Potansiyel aday ülkelerde ise bu süreçler tamamen merkezi idare tarafından yönetildiği için ve AB'nin ülkelerin merkezi olmayan teşkilatlanmalarına önem vermesi bu yardımların potansiyel üye adayları ülkelere verilmemesine sebep olmuştur. IPA Programı çerçevesinde 2013 yılına kadar; 11,468 Milyar avro tutarında destek yapılması öngörülmüş, program sonucunda ise toplamda 10 milyar avroluk bir kısmının üye adayları ve potansiyel üye adayları ülkelere verildiği açıklanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti ise IPA-I kapsamındaki mali desteklerden yüzölçümü ve nüfusu göz önüne alındığında toplamda 4 Milyar 794,7 Milyon avroluk bir mali destek almıştır (Tuğrul, 2012:36).

2007-2013 yılları arasını kapsayan IPA-I programını MIPD verilerine göre başarıyla tamamlayan ülkeler ilgili programın devamı niteliğinde görülen IPA-II Programı kapsamına alınmaktadır. IPA-I'de olduğu gibi ülkelerin AB müktesebatına uyumu, ekonomik ve sosyal olarak AB üye devletlerine yakın gelişmişlik seviyelerine erişmeleri temel amaç olarak açıklanmıştır. IPA-II Programı, bir önceki programda istenilen başarının sağlanamaması üzerine ciddi bir reform çalışmasının sonucudur. Bir önceki programda belirlenen beş temel bileşen ve mali desteklerin bu bileşenlere göre verilmesi sistemi terkedilerek yeni programda desteklerin sektörel bazlı verilmesi sistemi benimsenmiştir. Sektör bazlı verilecek olan mali desteklere öncülük ve liderlik etmesi bakımından da 'sektör sorumlusu kuruluşlar' seçilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020).

Türkiye'nin IPA-II Programı kapsamında sektörel bazda alacağı mali destek öncelikleri 14 Ağustos 2014 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen "*Türkiye İçin Endikatif Strateji Belgesi*" ile belirlenmiştir. Buna göre Türkiye'nin; "*demokrasi ve yönetim, adalet, içişleri ve temel haklar, çevre ve iklim, enerji, rekabetçilik ve yenilik, istihdam, istihdam kaynaklarının gelişimi ve sosyal politikalar, tarım ve kırsal kalkınma, bölgesel ve sınır ötesi*

işbirliği” olmak üzere toplamda dokuz sektör özelinde mali destek alması planlanmıştır. Türkiye, programın bitiş yılı olan 2020 yılına kadar IPA-II Programı üzerinden ilgili dokuz sektör özelinde 4 Milyar 453,9 Milyon avroluk bir mali destek almıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020).

IPA-III Programı, katılım öncesi mali destekler kapsamında 2021-2027 yılları arasında kapsayan mali destek programıdır. Avrupa Komisyonu, IPA-III Programı için önceki programlara göre farklı iki özellik belirleyerek yatırımların bu iki özelliğe göre yapılması ve desteklemesini istemiştir. Yapılacak olan projenin ilgili ülkenin AB’ye tam üyelik süreçleriyle alakalı ve ona yönelik olmasını belirten ‘ilgililik’ ilkesi ve yapılacak olan projelerden en hızlı sürede başlayıp en hızlı sürede sonlandırılacak olan projelere yönelinmesini öngören ‘olgunluk’ ilkesi IPA-III Programının birinci önceliği konumundadır. Bu iki ilkeyi geçen projeler için kabul tüzüğünde beş tane ‘tematik çerçeve’ çizilmiştir. Tüzükte;

- *“Hukukun Üstünlüğü, Temel Haklar ve Demokrasi,*
- *İyi Yönetişim, Müktesebat Uyumu, İyi Komşuluk İlişkileri ve Stratejik İletişim,*
- *Yeşil Gündem ve Sürdürülebilir Bağlantısallık,*
- *Rekabetçilik ve Kapsayıcı Büyüme,*
- *Sınır ve Sınır Ötesi İşbirliği”* olarak belirlenen tematik çerçeveler aynı zamanda

hangi konular özelinde mali destek yapılacağını da belirtmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2021).

3.3. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

Türkiye’nin AB ile olan müzakerelerinin resmi olarak başladığı 2005 yılı uygulanan birçok politikada olduğu gibi kırsal kalkınma politikalarında da önemli değişikliklere sebep olmuş, uygulanan politikaların AB müktesebatına ve politikalarına tam uyumlu hale gelmesi zorunluluk halini almıştır. AB müzakere fasılları arasında 11 no’lu fasılın ‘Tarım ve Kırsal Kalkınma’ fasılı olması ve bu fasılda yer alan önceliklerin hayata geçirilmesi bakımından bir kuruluşa ihtiyacın olması neticesinde 18 Mayıs 2007 tarihinde kabul edilen 5648 sayılı kanun ile birlikte Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na bağlı olarak ‘Tarım ve Kırsal Kalkınmayı

Destekleme Kurumu (TKDK)' kurulmuştur. Kurumun kurulmasıyla birlikte IPA programının bileşenlerinden biri olan Tarım ve Kırsal Kalkınma bileşenine aktarılan fonların kullanımı 2008 yılından itibaren TKDK'ya aktarılmıştır. Kuruluş amacı olarak "*tarım sektörünün etkinliğinin ve rekabet gücünün artırılması suretiyle adaptasyonun sağlanması ve topluluk standartlarının uygulanması*" ilkesini benimseyen kurum, IPARD üzerinden yapılan harcamaların kaydının tutulması, hibe ve desteklerin aktarımını sağlayan Avrupa Komisyonu için düzenli olarak raporların tutulması ve saklanması, yapılacak mali desteklerle ilgili AB kurumlarından fon talebi süreçlerini yönetip ilgili fonları talep etmek, talep edilen ilgili fonların faydalanıcılara aktarılması süreçlerini yönetmek gibi görevleri yürütmektedir (Bahtiyar, 2014).

TKDK, kuruluş yılında toplam 20 ilde faaliyet göstermeye başlamış, 2012 yılında yapılan genişlemeyle birlikte toplamda 42 İl Koordinatörlüğü ile günümüzde hizmet vermektedir. 42 İl Koordinatörlüğü'nün tamamında çağrı dönemleri içerisinde fon sağlanan sektörlerden gelen proje tekliflerinin kabulünü sağlar, proje bazlı ve mali konulardaki denetimlerini sağlayarak onaylanması durumunda ilgili projelerin işleyiş ve denetim süreçlerini yürütmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen ve IPA Programı'nın 'Kırsal Kalkınma' bileşeni olan IPARD I (2007-2013), IPARD II (2014-2020) ve IPARD III (2021-2027) Programları kapsamında verilecek olan hibe ve desteklerin yürütme ve denetim işlevlerini üstlenen TKDK, %75 AB ve %25 Türkiye Cumhuriyeti fonundan oluşan mali kaynağı faydalanıcılara projeler üzerinden vermektedir (TKDK, 2022).

Tarım ve Kırsal Kalkınma Kurumu'nun 2007 yılında kurulmasıyla birlikte IPA Programının beş temel bileşeninden biri olan Kırsal Kalkınma (IPARD) bileşeni TKDK üzerinden yürütülmeye başlanmıştır. IPARD Programı kurumun kuruluş yılı olan 2007 yılından 2013 yılına kadarki süreci kapsayacak şekilde planlanmış, AB'ye katılım öncesi uyum çalışmalarına öncülük etmiştir. 2007-2013 yılları arasındaki dönemi kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006-2010 yılları arasını kapsayan Tarım Stratejisi'ne ek olarak Ulusal Kalkınma Stratejisi de IPARD Programı'na destek konumunda faaliyet göstermiştir. IPARD-I Programı kapsamında;

- *Süt Üreten Tarımsal İşletmeler,*
- *Et Üreten Tarımsal İşletmeler,*
- *Kırmızı ve Kanatlı Et Kesimhameleri,*

- *Et, Süt ve Meyve Sebze İşleme Paketleme İşletmeleri,*
- *Balık İşleme Paketleme İşletmeleri,*
- *Arıcılık,*
- *Tıbbi Aromatik Bitki Yetiştiriciliği,*
- *Otel işletmeleri,*
- *Halı Saha İşletmeleri,*
- *Yerel Ürünler Satan İşletmeler,*
- *Kültür Balıkçılığı Yapan İşletmeler* (Özkul ve Bozkurt, 2020) olmak üzere toplamda

11 sektörde proje üreten ve sunan kişilere 854,6 Milyon avroluk bir destek yapılması kararlaştırılmıştır. IPARD-I kapsamında ilk çağrı sürecine 1 Temmuz 2001 tarihinde çıkmış, 15. ve son çağrıya ise 7 Ekim 2015 tarihinde çıkmıştır. Normal seyrinde devam etmesi halinde 2013 yılında sonlandırılması planlanan IPARD-I Programı gelen yoğun talep ve projelerin tamamlanamaması sonucu iki yıl uzatılmıştır. Başvuru ve onaylanan projelerin çokluğu sebebiyle bütçede de bir artırıma gidilerek, 15 çağrı döneminde onaylanan ve hayata geçirilen 11.147 proje için 966,770 Milyon avroluk bir kaynak aktarımı yapılmıştır (Olgun ve Sevilmiş, 2017). Ayrıca diğer mali desteklerden farklı olarak kâr amacı güden özel ve tüzel kuruluşlar için de bu destek programına başvuru yapma hakkı tanınmıştır (T.C Dışişleri Bakanlığı, 2020).

2007-2013 yılları arasında yürürlükte olması planlanan IPARD-I Türkiye açısından 2015 yılında başarıyla tamamlanmıştır. AB'nin katılım öncesi mali desteklerinin nasıl, ne kadar ve hangi şekillerde vereceğini bildiren IPA-II Programının 15 Mart 2014 tarihinde AB Konseyi Parlamentosu tarafından onaylanıp yayınlanmasıyla AB'ye üye aday ve potansiyel üye aday ülkeler için ilgili süreç başlamıştır. Ancak Türkiye'nin IPARD-I sürecini henüz tamamlayamamış olmasının bir sonucu olarak IPARD-II süreci Türkiye için 2014 yılının Ağustos ayında Avrupa Komisyonu'nda kabul edilen "2014-2020 Türkiye İçin Endikatif Strateji Belgesi" ile birlikte başlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı liderliğinde ve ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katılımıyla hazırlamış olduğu IPARD Programı ise 27 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilerek uygulamaya konulması uygun bulunmuştur (Olgun ve Sevilmiş, 2017).

IPARD-II Programı, temelde üç farklı sektörel ayırmadan oluşmaktadır. Mali destek sağlanacak sektörler bu üç başlıkta toplanmış, mali kaynaklar da bu başlıklara göre

dağıtılmıştır. Buna göre; “*Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar*”, “*Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar*” ve “*Çiftlik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme*” başlıkları altında toplanan 17 ayrı başlıkla ilgili projelere hibe ve desteklerin verilmesi öngörülmüştür. İlgili üç başlık altında toplanan sektörler;

Tedbir 101. Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar;

- *101-1 Süt Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım*
- *101-2 Kırmızı Et Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım*
- *101-3 Kanatlı Eti Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım*
- *101-4 Yumurta Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım*

Tedbir 103. Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar;

- *103-1 Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması*
- *103-2 Kırmızı Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması*
- *103-3 Kanatlı Et ve Et Ürünleri İşlenmesi ve Pazarlanması*
- *103-4 Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması*
- *103-5 Meyve ve Sebzelerin İşlenmesi ve Pazarlanması*

Tedbir 302. Çiftlik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme;

- *302-1 Bitkisel Üretim Çeşitlendirilmesi, Bitkisel Ürünlerin İşlenmesi ve Paketlenmesi*
- *302-2 Arıcılık ve Arı Ürünlerinin Üretimi, İşlenmesi ve Paketlenmesi*
- *302-3 Zanaatkârlık ve Katma Değerli Yöresel Ürünler*
- *302-4 Kırsal Turizm ve Rekreatif Faaliyetler*
- *302-5 Su Ürünleri Yetiştiriciliği*
- *302-6 Makine Parkları*
- *302-7 Yenilenebilir Enerji Yatırımları (TKDK, 2022/a) şeklinde sıralanmaktadır.*

IPARD-II Programı, bir önceki mali destek programında yer almayan mantar yetiştiriciliği, makine parkları ve yenilenebilir enerji kaynakları sektörlerini de içerisine dâhil etmiştir. Ayrıca birçok sektördeki hibe ve destek oranları artırılarak projelerin uygulanabilirliğini sağlama

düşüncesi programa öncülük etmiştir. Programın kabul edildiği dönemdeki bitiş süresi 2020 olarak düşünülse de Türkiye şu anda 12. çağrı dönemindedir ve ilgili programı henüz bitirmemiş, 2022 yılı sonunda bitirilmesi hedeflenmektedir. Program ilan edildiğinde destekler için ayrılan mali fon 801 Milyon avro civarında bir rakam iken, henüz programın sonu gelmediği için harcanan toplam fon tutarı net bir şekilde ortaya koyulamamaktadır (Özkul ve Bozkurt, 2020).

IPARD-II Programının 2022 yılı içerisinde bitmesini takip eden süreçte geçilecek olan IPARD-III Programı için AB kurumları 15.03.2022 tarihinde için ön hazırlıklarını tamamlamış, Türkiye'nin IPARD-II programını sonlandırmasını beklemektedir. 2022 yılının son aylarında imzalanması beklenen 'Çerçeve Anlaşma', 'Sektörel Anlaşma' ve 'Finansal Anlaşma' ile birlikte 2021-2027 yılları arasında IPARD-III Programının uygulanması resmiyete kavuşacaktır. Türkiye Cumhuriyeti konuyla ilgili olarak 2021 yılının Mart ayında "*kırmızı et, süt, katlı eti ve yumurta, balıkçılık ve su, meyve sebze ve diğer bahçe bitkileri, bitkisel ürünlerin depolanması, işlenmesi ve paketlenmesi, kırsal turizm, yenilenebilir enerji, kırsal altyapı, fermente ürünler, arıcılık ve bal ürünleri, geleneksel el sanatları ve katma değerli ürünler*" (T.C Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021) olmak üzere 12 sektördeki paydaşlarla fikir alışverişi için toplantılar yapmış, kendi politikasını belirleme yolunda önemli adımlar atmıştır. IPARD-III Programı kapsamında AB tarafından ayrılan fonun 555 Milyon avro olması, ulusal katkıyla birlikte tutarı 1 Milyar avro gibi bir rakama çıkarmaktadır (TKDK, 2022).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU'NUN IPARD-II PROGRAMI KAPSAMINDA TÜRKİYENİN KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE KATKISI: ÇANAKKALE İLİ ÖRNEĞİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği müzakerelerine uyum sürecini hızlandırması için kurulan kurumlardan biri olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun 42 ilde faaliyet gösteren il koordinatörlüklerinden birisi de Çanakkale İl Koordinatörlüğü'dür. 2012 yılında IPARD-I Programı'nın dokuzuncu çağrı ilanı ile birlikte faaliyete giren kurum, günümüzde IPARD-II Programı'nın on ikinci çağrı ilanı ile faaliyetine devam etmektedir. Çanakkale içerisinde gelen proje tekliflerini inceleyen, kabul eden ve ödemesinin yapılmaya başlanmasıyla birlikte projelerin denetimlerini yapan kurumun yürütmüş olduğu denetim faaliyetlerinin işlerliği aynı zamanda ülke ekonomisinin, Türkiye'nin Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinin ve ülkemizde uygulanan kırsal kalkınma politikalarının sürdürülebilirliğini de etkilemektedir.

4.1. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Çanakkale İl Koordinatörlüğü, 18 Mayıs 2007 tarihinde kabul edilen 5648 sayılı "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" ile birlikte kurulan ilk 20 il koordinatörlüğü arasında bulunmamaktadır. Ancak kurumun kuruluş esasları ve yasal dayanakları ilgili kanuna dayanmaktadır. 2007 yılında kurulan 20 il koordinatörlüğü IPARD-I Programı kapsamında faaliyet göstermiş, 2012 yılında IPARD-I Programının ikinci uygulama dönemine geçildiğinde il koordinatörlüklerinin çoğaltılmasının politikaların hayata geçirilmesi bakımından faydalı olacağı fikri gündeme gelmiştir. Bu gelişmeyi takiben Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün de aralarında bulunduğu 22 ilde koordinatörlükler kurulmuş, toplamda 42 il destekler kapsamına alınmıştır (Kara ve Oruç, 2022).

Çanakkale TKDK İl Koordinatörlüğü'nün kurum misyonu; “*kırsal kalkınma programları çerçevesinde, AB ve ulusal kaynaklardan sağlanan fonları hedef kitleye etkin şekilde ulaştırarak ulusal kalkınmaya katkı sağlamak*“, kurum vizyonu ise; “*ulusal ve uluslararası alanda saygın, güçlü kurumsal kapasiteyle kırsal kalkınma programlarının uygulanmasında belirleyici, yönlendirici ve güvenilir bir kurum olmak*” şeklinde belirlenmiştir (TKDK, 2022).

42 il koordinatörlüğünde aynı olmak koşuluyla Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün de teşkilat yapısı iki ayrı sütunda toplanmıştır. Buna göre; “Proje Yönetimi Koordinatörlüğü ve Finansman Genel Koordinatörlüğü” bütün birimleri içine alan iki ayrı sütun olarak belirlenmiştir. TKDK'nın güncel tarihte uygulamakta olduğu programların çağrılılarıyla alakalı duyuruları yayınlamak, gelen projelerin kabul ve ön incelemelerini yapmak, ön onaydan geçen projeleri bir üst komisyona sunmak, proje onayından geçemeyen projelerle ilgili gerekli cevapları açıklamak, projelerde yer alan hizmetlere özgü ihale yaparak ilgili süreçlerini yürütmek gibi temel görev alanı olan ‘Proje Yönetimi Koordinatörlüğü’ ve onaylanan projelerin yerinde denetimlerini yapmak, projelerin belirlenen şartnamelere uyumluluğunun kontrolünü yapmak, ihalelerin durumlarını kontrol etmek, projelerde oluşabilecek muhtemel aksaklıkları tespit ederek müdahale etmek gibi görev alanına sahip olan ‘Proje İzleme ve Kontrol Koordinatörlüğü’ birimleri ‘Proje Hizmetleri Genel Koordinatörlüğü’ sütununun altında toplanmıştır. İkinci sütun olan ‘Finansman Genel Koordinatörlüğü’ sütununda ise; onaylanan projelerin ödeme işlerini yapmak, AB ve diğer kurumlardan sağlanan mali fonların alınmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmek, ödeme konularıyla ilgili kurum birimlerine gerekli bilgiyi sağlamak gibi görevleri bulunan ‘Ödeme Koordinatörlüğü’, onaylanmış projelere ait ödeme talep dilekçelerinin mevzuata uygunluğunu kontrol etmek, ödeme almaya hak kazanan projelerin ödemelerine izin vermek, ödemeye hak kazanmadan önce projelerdeki son aşamayı kontrol etmek görevlerini elinde bulunduran ‘Tahakkuk Koordinatörlüğü’ ve ödemeye hak kazanan ve ödeme alan projelerle ilgili muhasebe dokümanlarını kurum sistemine kaydetmek, üç ve altı aylık olarak ödeme tablolarını ve raporlarını hazırlayarak üst birimlere teslim etmek, kurumun ödemeler konusunda geçirmesi muhtemel olan denetimler için evrak ve belge düzenini hazırda tutmak, projelerle ilgili bütün muhasebe kayıtlarını oluşturmak gibi işlevleri olan ‘Muhasebe Koordinatörlüğü’ olmak üzere üç ayrı birim bulunmaktadır. TKDK'ya ait il koordinatörlüklerinin tamamı özetle; 2 ayrı sütun ve bu sütunlarda faaliyet gösteren beş ayrı birimden oluşmaktadır (TKDK, 2022/b).

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü kuruluş yılı itibariyle IPARD-I Programı'nın ikinci bölümü ile ilgili çalışmalara katılmış, ilgili program üzerinden sağlanacak mali destekler için proje kabulüne başlamıştır. 9. Çağrı İlanı ile başlayan proje kabulü 15. Çağrı ilanı ile son bulmuştur. 3 yıl süre zarfında gelen 305 proje başvurusunun 228 tanesi sözleşmeye bağlanarak mali destek almaya hak kazanmıştır. Sözleşmeye bağlanan 228 tane projenin yatırım maliyeti 84,460,158 TL iken, 36,768,794 TL'lik hibe veya destek kurum tarafından faydalanıcılara ödenmiştir. Ödenen mali desteklerin %75'i AB tarafından karşılanırken %25'i Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılanmaktadır. IPARD-I Programı kapsamında çağrı dönemleri, proje sayıları ve mali destek tutarları Tablo 4.1.'de verilmiştir.

Tablo: 2.

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün IPARD-I Programı Faaliyet Raporu

ÇAĞRI DÖNEMİ	BAŞVURU SAYISI	SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN PROJE SAYISI	TOPLAM YATIRIM TUTARI (TL)	TOPLAM DESTEK TUTARI (TL)	ÖDEMESİ BİTEN PROJE SAYISI	ÖDENEN HİBE TUTARI (TL)
9	6	1	5.336.606,69	1.788.100,72	1	1.744.250,73
10	4	2	2.044.736,61	983.850,12	2	965.664,42
11	178	161	21.467.825,85	10.430.513,57	161	10.274.771,33
12	37	19	21.674.905,00	9.710.538,80	19	8.959.738,00
13	64	35	26.212.992,81	11.126.625,84	35	10.375.912,82
14	9	5	5.974.848,30	2.878.961,88	5	2.523.373,92
15	7	5	4.748.243,17	2.127.135,95	5	1.925.082,84
TOPLAM	305	228	87.460.158,43	39.045.726,88	228	36.768.794,06

Kaynak: www.tkd.gov.tr

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü, 2015 yılında resmi olarak 2013-2020 yılları arasında uygulanacak olan IPARD-II Programına geçilmesiyle birlikte günümüzde halen devam eden bu program kapsamında proje kabulü yapmaya başlamıştır. 2020 yılında

tamamlanması düşünölen IPARD-II Programı, ek süre talep edilerek 2022 yılı sonuna dek uzatılmıştır. Günümüzde 12. Çağrı İlanına çıkmış olan kurumun geçmiş 11 çağrı dönemindeki proje sayıları ve mali destek tutarları Tablo 4.2.'de verilmiştir. Hali hazırda 12. Çağrı İlanı devam ettiği için ilgili çağrı ilanının verileri sisteme yüklenmemiştir.

Tablo: 3.

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün IPARD-II Programı Faaliyet Raporu

ÇAĞRI BAZLI SON DURUM

ÇAĞRI DÖNEMİ	BAŞVURU SAYISI	SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN PROJE SAYISI	SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN TOPLAM YATIRIM TUTARI (TL)	SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN TOPLAM DESTEK TUTARI (TL)	ÖDEMESİ BİTEN PROJE SAYISI	ÖDENEN HİBE TUTARI (TL)	FESİH EDİLEN
1	63	9	7.222.049,43	3.378.571,59	9	2.978.771,38	
2	4	3	13.545.506,65	5.231.588,51	3	4.962.339,44	
3	40	18	25.437.139,82	11.329.376,25	14	8.719.499,74	
5	12	6	20.906.167,34	6.921.959,37	5	6.592.131,31	
6	37	22	23.233.144,44	10.697.432,57	17	7.787.625,06	
7	2	2	4.464.180,00	4.464.180,00	-	834.858,26	
8	11	5	10.101.163,75	3.100.226,37	4	3.548.718,54	
9	33	20	30.282.867,97	14.841.550,04	7	10.661.800,86	2,00
10	25	17	155.357.877,20	57.432.774,07	-	23.131.871,69	1,00
11	51	2	8.592.461,23	4.680.845,43	-	-	
TOPLAM	278	104	299.142.557,83	122.078.504,20	59	69.217.616,28	

Kaynak: www.tdk.gov.tr

IPARD-II Programı kapsamında Çanakkale İl Koordinatörlüğü 3 ana başlıkta toplamda 16 farklı sektörde proje toplayarak ilgili sektörlerle hibe ve destek sağlamaktadır. İl Koordinatörlüğü'nün desteklediği sektörler Tablo:4.1.'de gösterilmiştir.

Tablo: 4.

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün IPARD-II Programı Kapsamında Desteklediği Sektörler

Sektör Adı ve Kodu		
101-Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	101-1	Süt Üreten Tarımsal İşletmeler
	101-2	Kırmızı Et Üreten Tarımsal İşletmeler
	101-3	Kanatlı Eti Üreten Tarımsal İşletmeler
	101-4	Yumurta Üreten Tarımsal İşletmeler
103-Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasıyla İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar	103-1	Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
	103-2	Kırmızı Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
	103-3	Kanatlı Eti ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
	103-4	Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
	103-5	Meyve ve Sebze Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
302-Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirme	302.-1	Bitkisel üretimin çeşitlendirilmesi ve bitkisel ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması
	302-2	Arıcılık ve arı ürünlerinin üretimi, işlenmesi ve pazarlanması
	302-3	Zanaatkarlık ve yerel ürün işletmeleri
	302-4	Kırsal turizm ve rekreasyon faaliyetleri
	302-5	Su ürünleri yetiştiriciliği
	302-6	Makine Parkları
	302-7	Yenilenebilir enerji yatırımları

Kaynak: TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü, canakkale.tdk.gov.tr, 2022

4.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bölgesel veya kırsal kalkınma kavramı, Türkiye'nin kuruluş yıllarından itibaren hemen her hükümet döneminde üzerinde politikalar geliştirilen, zaman zaman ulusal kalkınma politikaları benimsense de sonrasında muasır medeniyetler seviyesine çıkmak için başvurulmuş birkaç politikadan birisi olmuştur. Özellikle 2005 yılında Avrupa Birliği müzakerelerinin Türkiye için resmi olarak başlamasını takip eden süreçte kırsal kalkınma politikaları her geçen yıl daha fazla önem kazanmıştır. Durum böyle olunca, günümüzde Türkiye'de uygulanan kırsal kalkınma politikalarının incelenmesi söz konusu olduğunda AB'nin mali destek programı olan IPA'nın Kırsal Kalkınma bileşeni olan IPARD fonlarının Türkiye'deki uygulayıcısı ve dağıtıcısı konumunda olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) ve kuruma ait politikaların da incelenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, 'Türkiye'de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Yeri ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz' başlıklı çalışmanın amacı; AB'nin kırsal kalkınma özelinde yapmış olduğu mali desteklerin ildeki uygulayıcı ve denetleyicisi olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün IPARD-II programı kapsamında projeler üzerinden sağlamış olduğu mali desteklerin öncesinde ve sonrasında yaptığı denetimlerin işlerliği hakkında bilgi edinmek, aksaklık görülmesi halinde de bu aksaklıkları ortaya koyarak faydalanıcıların çözüm önerilerine yer vermektir.

Avrupa Birliği'nin üye aday veya potansiyel üye adayları olan ülkeler için kırsal kalkınma konusunda AB üye ülkelere yakın bir noktada olmasını istemesi sonucu ortaya çıkan IPARD programı, TKDK üzerinden kırsal kalkınma konusunda hibe ve destekler dağıtmakla birlikte destek almaya hak kazanan projelerin uygulama öncesi ve ödeme sonrası olmak üzere denetim süreçlerini de yürütmektedir. Niceliksel olarak destek alan proje sayısının ve bu projeler için ayrılan mali kaynağın fazla olmasına rağmen, Türkiye'nin kırsal kalkınma seviyesi istenen seviyeye gelmemiş, Türkiye'nin çabaları yeterli görülmemiştir. Hal böyle olunca, niceliksel olarak güçlü olan bu projelerin niteliksel durumunun ortaya konması ve kurumun yürütmekte olduğu denetim süreçlerinin ilgili projelerin sürdürülebilir olması konusunda ne kadar payının olduğunun ortaya koyulmasının önemi artmıştır. 'Türkiye'de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Yeri ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II

Programı Üzerine Bir Analiz' başlıklı çalışmanın önemi bu bağlamda değerlendirilebilir. Çalışmanın özgünlüğü ise Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nü kapsamaktadır.

4.3. Araştırmanın Yöntemi ve Veri Toplama Tekniği

Değişen dünya içerisinde insanların sahip olduğu düşünceler ve davranışlar da değişmektedir. Değişen insan düşüncelerinin ve davranışlarının yorumlanması, açıklanması ve betimlenerek tasvir edilmesi için yapılan araştırma süreçlerine nitel araştırma adı verilmektedir. Nitel araştırmalar sonucunda; sayısal verilerden ziyade hangi konuda bu araştırma yapıldıysa o konuyla ilgili neden yapıldığı, nasıl yapıldığı, niçin yapıldığı, daha iyi nasıl yapılacağı gibi sorulara cevaplar bulunur. Nitel araştırma yöntemiyle yapılan bu çalışmada, kaynak kişilerle yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler sonucunda elde edilen sözlü ve yazılı veriler tasnif edilmiş, verilerin tamamı için içerik analizi yapılmıştır.

'Türkiye'de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Yeri ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz' başlıklı araştırma hazırlanırken konu ile ilgili literatür taranmış, bunu takiben Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nden IPARD-II programını kullanarak hibe veya destek almış 12 faydalanıcıyla görüşülmüştür. Elde edilen veriler MAXQDA Analytics Pro 22 programında analiz edilmiştir.

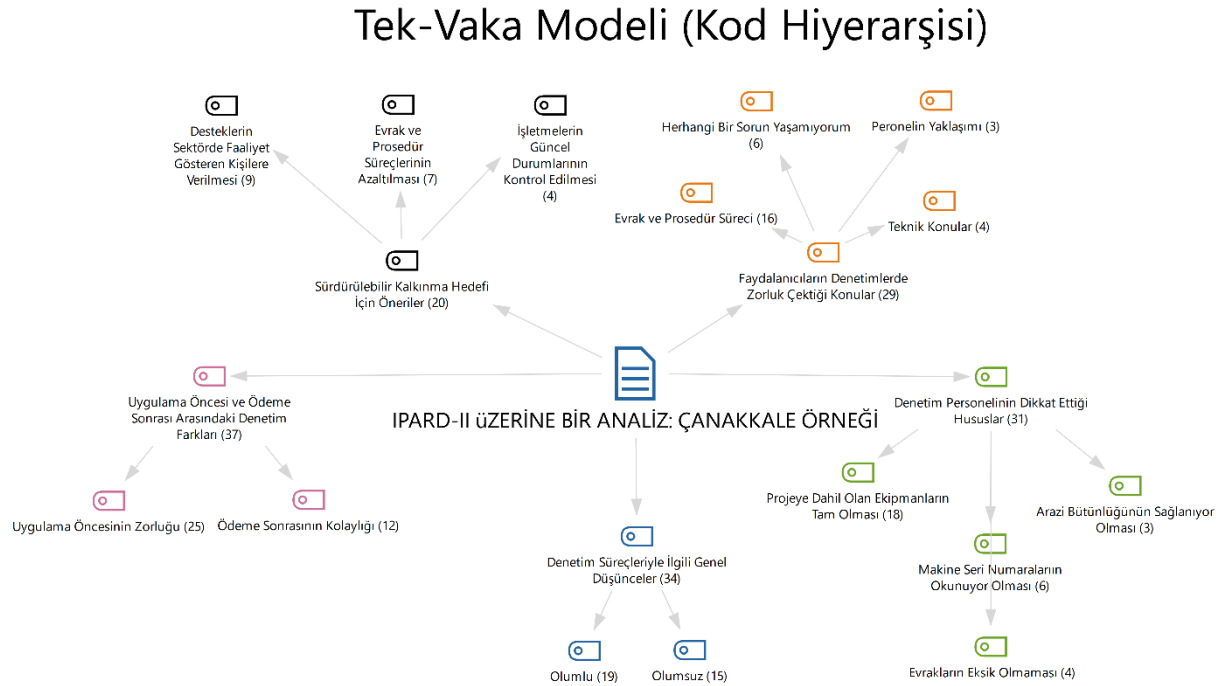
4.4. Araştırmanın Örnekleme

Yapılan araştırmanın evrenini Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemini ise Tarım ve Kırsal

Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nden IPARD-II programını kullanarak hibe veya destek almış 12 faydalanıcı oluşturmaktadır.

4.5 Araştırmanın Bulguları

'Türkiye'de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Yeri ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz' başlıklı araştırma için belirlenen örneklemdeki faydalanıcılarla yüz yüze görüşmeler yapılarak görüşme kayıtları Microsoft WORD belgesine aktarılmış, MAXQDA Analytics Pro 22 programı aracılığıyla nitel analiz yapılmıştır. Yapılan analizdeki tema ve alt kodlar Tek-Vaka Modeli (Kod Hiyerarşisi) ile Şekil.4.1. de detaylı olarak gösterilmiştir.



Şekil 4.1. Araştırmaya Ait Tema ve Alt Kodlar

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nde IPARD-II programı kapsamında hibe veya destek almış 12 faydalanıcıyla yapılan görüşmeler neticesinde denetim süreçleri beş ana tema

üzerinden incelenmiştir. Bu temalar; faydalanıcıların denetim süreçleriyle ilgili genel düşüncelerinin alındığı ‘denetim süreçleriyle ilgili genel düşünceler’, denetim sürecinin sahadaki ve evrak kısmındaki ayağını oluşturan denetmenlerin projeleri denetlerken en fazla dikkat ettiği noktaları ortaya koyan ‘denetim personelinin dikkat ettiği hususlar’, faydalanıcıların bütün denetim süreçlerinde özel olarak zorluk çektiği noktaları ortaya koyan ‘faydalanıcıların denetimlerde zorluk çektiği konular’, projenin kuruma tesliminden onay aşamasına kadar geçen süreyi kapsayan uygulama öncesi dönem ile projenin onaylanmasından 5 yıllık denetim sürecinin sonuna kadarki süreyi kapsayan ödeme sonrası dönem olmak üzere iki dönemde yapılan denetimler arasındaki farkı ortaya koyan ‘uygulama öncesi ve ödeme sonrası denetim farkları’, son olarak da ülkemizin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini yerine getirebilmesi için önemli bir kurum olan TKDK’nın projeler özelinde yapmış olduğu denetim işlevinin geliştirilmesi için önerilerin sunulduğu ‘sürdürülebilir kalkınma hedefi için öneriler’ olarak belirlenmiştir. Görüşmeler sırasında elde edilen verilerin analizi sırasında frekansı en yüksek tema ‘uygulama öncesi ve ödeme sonrası arasındaki denetim farkları’ teması olmuştur. Bu temayı sırasıyla ‘denetim süreçleriyle ilgili genel düşünceler’, ‘denetim personelinin dikkat ettiği hususlar’, ‘faydalanıcıların denetimlerde zorluk çektiği konular’ ve ‘sürdürülebilir kalkınma hedefi için öneriler’ temaları takip etmiştir.

Temalar ve temalara ait alt kodların frekansları ‘Kod Matris Tarayıcısı’ ile Şekil 4.2.’de gösterilmiştir.

Kod Sistemi	Mülakat Sonuçları	TOPLAM
▼ Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi İçin Öneriler		0
İşletmelerin Güncel Durumlarının Kontrol Edilmesi	•	4
Desteklerin Sektörde Faaliyet Gösteren Kişilere Verilmesi	•	9
Evrak ve Prosedür Süreçlerinin Azaltılması	•	7
▼ Uygulama Öncesi ve Ödeme Sonrası Arasındaki Denetim Farkları		0
Ödeme Sonrasının Kolaylığı	•	12
Uygulama Öncesinin Zorluğu	●	25
▼ Faydalanıcıların Denetimlerde Zorluk Çektiği Konular		0
Teknik Konular	•	4
Personelin Yaklaşımı	•	3
Herhangi Bir Sorun Yaşamıyorum	•	6
Evrak ve Prosedür Süreci	●	16
▼ Denetim Personelinin Dikkat Ettiği Hususlar		0
Makine Seri Numaralarının Okunuyor Olması	•	6
Arazi Bütünlüğünün Sağlanıyor Olması	•	3
Projeye Dahil Olan Ekipmanların Tam Olması	●	18
Evrakların Eksik Olmaması	•	4
▼ Denetim Süreçleriyle İlgili Genel Düşünceler		0
Olumsuz	•	15
Olumlu	●	19
Σ TOPLAM	151	151

Şekil 4.2. Kod Matris Tarayıcısı

4 tema ve 15 alt kod çerçevesinde yapılan nitel analizde toplamda 151 tane veri girişi yapılmıştır. Alt kodlar özelinde en çok veri girişi yapılan alt kod ‘Uygulama Öncesinin Zorluğu’ kodudur.

Yüz yüze yapılan görüşmelerde elde edilen verilerin analizi sonrasında en çok tekrarlanan kelimelerin gösterildiği kelime bulutu Şekil 4.3.’de gösterilmiştir.



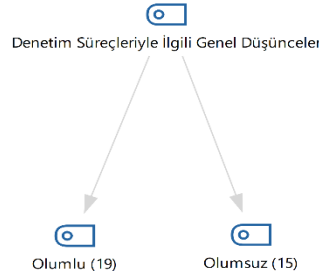
Şekil 4.3. Kelime Bulutu

Şekil 4.3. incelendiğinde; çalışma boyunca en çok kullanılan beş kelime; denetim, ödeme, süreç, denetleme, Çanakkale kelimeleridir. Bu kelimelerini takiben kırsal, kalkınma, proje, tarım, uygulama kelimeleri gelmektedir.

4.5.1. Denetim Süreçleriyle İlgili Genel Düşünceler Temasına Yönelik Bulgular

Tarım ve Kırsal Kalkınma Kurumu (TKDK) Çanakkale İl Müdürlüğü'nün mali desteklerinden faydalanan proje sahipleri kurumun yürütmüş olduğu denetim süreçleriyle ilgili genel düşünceleri alınarak projeye başlanması uygun bulunmuştur. Bu doğrultuda oluşturulan temaya ait Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli Şekil 4.4.'de frekanslarıyla birlikte verilmiştir.

Denetim Süreçlerinin Tamamı Hakkındaki Görüşler



Şekil 4.4. Denetim Süreçleriyle İlgili Genel Görüşler Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli

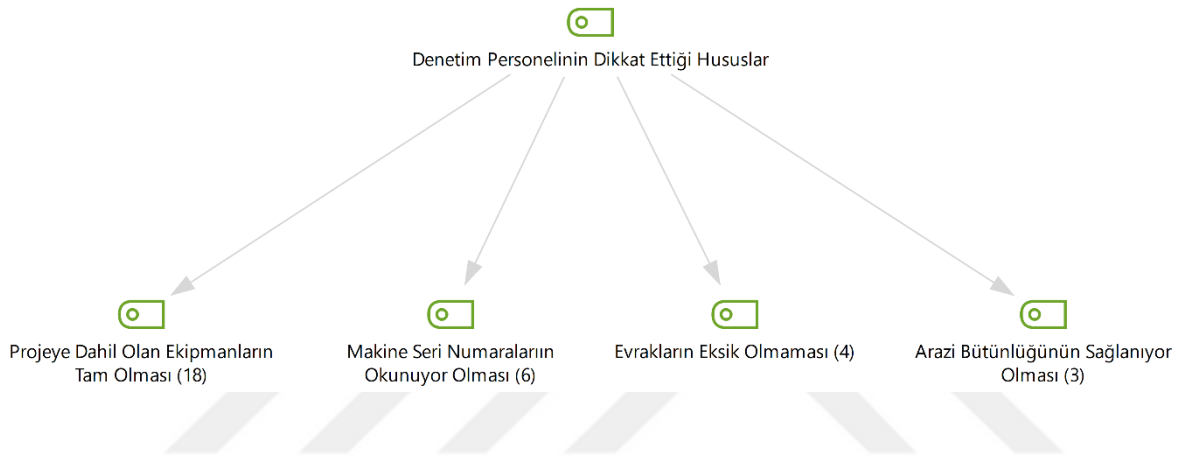
Katılımcılarla yapılan görüşmelerin analizine göre; katılımcıların ilgili temadaki görüşlerinin %55,8'i denetim süreçleriyle ilgili olumlu görüşleri içerirken %48,2'si olumsuz görüşleri içermektedir. Katılımcı 4 konuyla ilgili olarak; *“Denetimlerin genel olarak yararlı olduğunu düşünüyorum. İnşaat sürecinde kullanılan demirleri, betonu, kısaca yapım aşamasından son aşamaya kadar her şeyi denetliyorlar. Denetleme devam ettiği sürece projeler için yapılan inşaatlar AB standartlarına uygun yapılmış oluyor.”* ifadelerini kullanmıştır. Yine denetim süreçlerini olumlu olarak değerlendiren Katılımcı 5 konuyla ilgili olarak; *“Denetimler gayet olumlu geçiyor. Bu zamana kadar denetimlerde bir sorunla karşılaşmadık. Her şeyden önce yapıcı oluyorlar. Sorun veya sıkıntı olduğunda yardımcı olmaya ve yol gösterici olmaya özen gösteriyorlar.”* ifadelerini kullanmıştır.

Olumlu görüşlerin yanı sıra denetim süreçleriyle alakalı olarak olumsuz görüşler de bulunmaktadır. Katılımcı 2 konuyla ilgili olarak (uygulama öncesi denetimleri kastederek); *“TKDK kurumları arasında iletişim yok denecek kadar az. Aynı evrakları farklı birimler tekrar tekrar bizden istiyor.”* ifadelerini kullanmıştır. Yine aynı görüşte olan Katılımcı 1 konuyla ilgili; *“Denetimler genelde çok teferruatlı oluyor. Başvuru yapıldıktan yani proje verildikten sonra onaya kadar onay süreçler çok fazla tekrar içeriyor. Aynı işlemi birden fazla kez yapıp birden fazla kez denetlemeye çalışıyorlar.”* ifadelerini kullanmıştır.

4.5.2. Denetim Personelinin Dikkat Ettiği Hususlar Temasına Yönelik Bulgular

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü personelinin projeleri denetlerken dikkat ettiği hususlar faydalanıcılara sorulmuş, alınan cevaplarla oluşturulan temaya ait Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli Şekil 4.5.'de frekanslarıyla birlikte verilmiştir

Denetim Personelinin Dikkat Ettiği Hususlar



Şekil 4.5. Denetim Personelinin Dikkat Ettiği Hususlar Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda verilen cevaplar analiz edilmiştir. Buna göre; katılımcıların cevaplarının %58'lik bir bölümünü 'projeye dâhil olan ekipmanların tam olması' alt kodu oluşturmaktadır. İlgili alt kod; faydalanıcıların uygulama öncesi süreçte sundukları projelerde yer alan bütün alet ve ekipmanların denetim yapıldığı sırada tam ve eksiksiz bir şekilde iş yerinde olmasını ifade etmektedir. Katılımcı 10 konuyla ilgili olarak; "Hibe karşılığında ne alındıysa hepsini görmek istiyorlar. Malzemeler tam mı, yerinde kullanılıyor mu en çok ona bakıyorlar" ifadelerini kullanmıştır. Yine katılımcı 11 konuyla ilgili olarak; "Aldığımız hibe karşılık ne alacağımızı taahhüt ettiysek hepsini görmek istiyorlar, teker teker hepsini inceliyorlar." ifadelerini kullanmıştır.

Alt kodlardan frekansı en fazla olan ikinci alt kod 'Makinenin seri numaralarının okunuyor olması' frekansdır. Katılımcıların ilgili temadaki cevaplarının %19,35'i bu alt kodda toplanmıştır. İlgili alt kod; hibe veya desteğin konusunun makine ve benzeri ürünler olması

durumunda projede yer alan seri ve model numaralarının denetimler boyunca makine üzerinde okunur halde bulunmasını ifade etmektedir. Katılımcı 2 konuyla ilgili olarak; “*Normal denetimlerde makinelerin seri numaralarına bakıyorlar. Projede yazan numarayla fiziki olarak kullanılan makine seri numarasının birbirini tutması gerekiyor*” ifadelerini kullanmıştır. Yine ilgili konuyla alakalı Katılımcı 1; “*5 yıllık motorun seri numarası plakada okunmuyor diye dünya sorun yaşadık.*” ifadesini kullanmıştır.

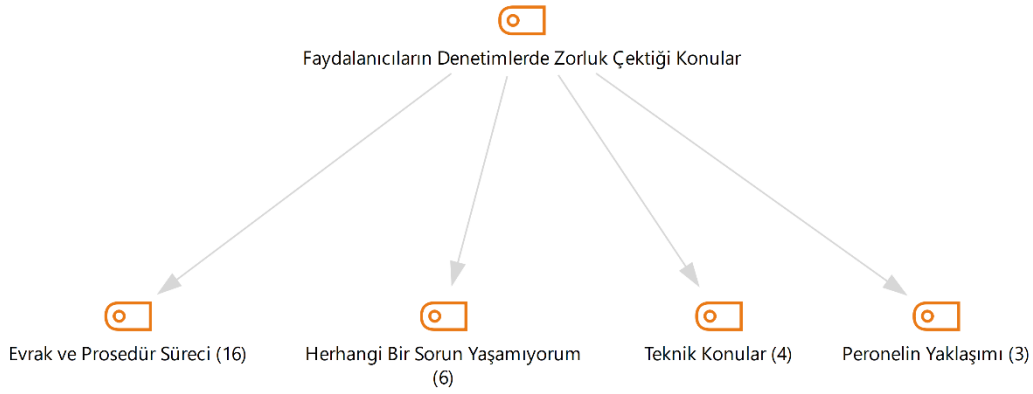
Alt kodlardan frekansı en fazla üçüncü olan “evrakların eksik olmaması” alt kodudur. İlgili temadaki katılımcı cevaplarının %12,9’u onu oluşturan alt kod, yapılan denetimler sırasında belirtilen evrakların eksik olup olmadığıyla alakalıdır. Katılımcı 2 konuyla ilgili olarak; “*kurum uygulama öncesinde benden ısrarla bilanço tablosunu istedi. Hazırladım ve onlar bu belgeyi benden alana kadar araya birkaç gün girdi. Hal böyle olunca almaya geldiklerinde tarihin güncellenmesini ve yeniden hazırlanmasını istediler. Evrak konularında çok titizler.*” İfadesini kullanmıştır.

İlgili temada frekansı en düşük alt kod ‘arazi bütünlüğünün sağlanıyor olması’ alt kodudur. Katılımcıların ‘denetim personelinin dikkat ettiği hususlar’ temasına vermiş olduğu cevapların %9,67’si bu alt koda aittir. Katılımcı 1 konuyla ilgili olarak; “*Arazinin projede belirtilen haliyle korunup korunmadığına çok dikkat ediyorlar.*” İfadesini kullanmıştır.

4.5.3. Faydalanıcıların Denetimlerde Zorluk Çektiği Konular Temasına Yönelik Bulgular

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü personelinin projeleri denetlemesi sırasında proje sahiplerinin yaşamış olduğu zorluklar katılımcılara sorulmuş, alınan cevaplarla oluşturulan temaya ait Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli Şekil 4.6.’da frekanslarıyla birlikte verilmiştir

Faydalanıcıların Yaşamış Oldukları Zorluklar



Şekil 4.6. Faydalanıcıların Denetimlerde Zorluk Çektiği Konular Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda verilen cevaplar analiz edilmiştir. Buna göre; katılımcıların cevaplarının %55’lik bir bölümünü ‘evrak ve prosedür süreci’ alt kodu oluşturmaktadır. İlgili alt kod; özellikle uygulama öncesinde projenin tamamlanması ve kuruma teslim edilmesiyle başlayan, ödeme almaya hak kazanma aşamasıyla son bulan süreci ifade etmektedir. Bu süreçte kurum tarafından çok fazla ve detay olarak evrak istendiğini belirten katılımcılar, aynı evrakları defalarca kez kurum birimlerine teslim ettiklerinden bahsetmişlerdir. Katılımcı 5 konuyla ilgili olarak; “*Uygulama öncesi denetimlerdeki en büyük sıkıntı çok fazla evrak istenmesi. Aynı evrakları tekrar tekrar istiyorlar.*” İfadelerini kullanmıştır. Benzer şekilde Katılımcı 10 konuyla ilgili olarak; “*İki günde bir kuruma davet ediyorlar ve evrak talebinde bulunuyorlar. Çoğu evrağı 4-5 defa farklı birimler için yeniden götürdüm.*” İfadelerini kullanmıştır.

Analiz sonucu alt kodlardan frekansız en fazla ikinci olan ‘herhangi bir sorun yaşamıyorum’ alt kodudur. İlgili temaya verilen cevapların %20,6’sı bu alt koda aittir. Katılımcı 4 konuyla ilgili olarak; “*Biz hiçbir yatırımdan kaçmadığımız için denetim süreçlerinde bir zorluk yaşamadık. Bizim için gayet iyi geçti. Denetimleri yük olarak görmediğimiz için bu süreçler bizim için gayet iyiydi.*” ifadelerini kullanmıştır.

Alt kodlardan frekansı en yüksek üçüncü olan “teknik konular” alt kodudur. İlgili alt kodun tema içerisindeki oranı %13,79’dur. Katılımcı 12 konuyla ilgili olarak; “*Destek*

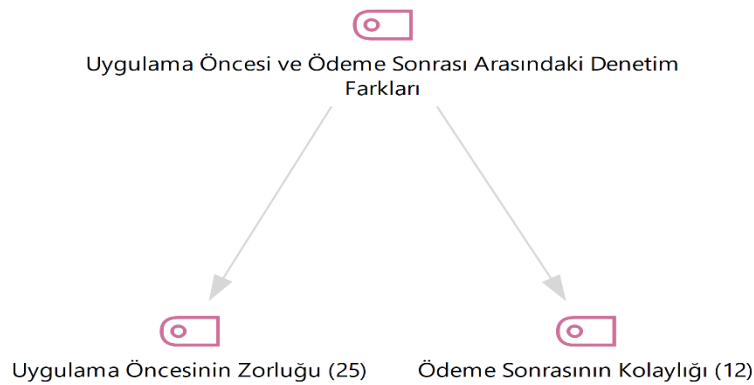
başvurumuzun konusu olan çiftliğin inşaatı sırasında bütün inşaat malzemelerini denetlediler ve bazı ürünlerin standartlara uymadıklarını söylediler. Temin edelim dediğimizde ise bulamadık. Burası küçük bir il olduğu için her şey rahatlıkla bulunmuyor. Başka illerden arayıp temin etmek durumunda kaldık.” ifadelerini kullanmıştır.

İlgili temadaki son alt kod ‘personelin yaklaşımı’ alt kodudur. Katılımcıların bu alt kod için verdiği cevaplar temanın %10.34’ünü oluşturmaktadır. Katılımcı 1 konuyla ilgili olarak; “Geldiklerinde her malzemenin tek tek önlerine serilmesini istiyorlar. En ince ayrıntısına kadar bilmelerine rağmen yeniden bakmak istiyorlar. Haliyle de bu durum bizi çok zorluyor.” ifadelerini kullanmıştır.

4.5.4. Uygulama Öncesi ve Ödeme Sonrası Arasındaki Denetim Farkları Temasına Yönelik Bulgular

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü’nün yürütmekte olduğu iki ayrı denetim süreci bulunmaktadır. Projenin kabulü için kuruma teslim edildiği, evrak ve arazi incelemesi ile geçen ‘uygulama öncesi denetimi’ ve projenin onaylanmasını takiben 5 yıl boyunca belirli aralıklar projenin yerinde kontrol edildiği ‘ödeme sonrası denetim’ süreçleri faydalanıcılara sorulmuş, alınan cevaplarla oluşturulan temaya ait Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli Şekil 4.7.’de frekanslarıyla birlikte verilmiştir

Uygulama Öncesi-Ödeme Sonrası



Şekil 4.7 Uygulama Öncesi ve Ödeme Sonrası Arasındaki Denetim Farkları Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli

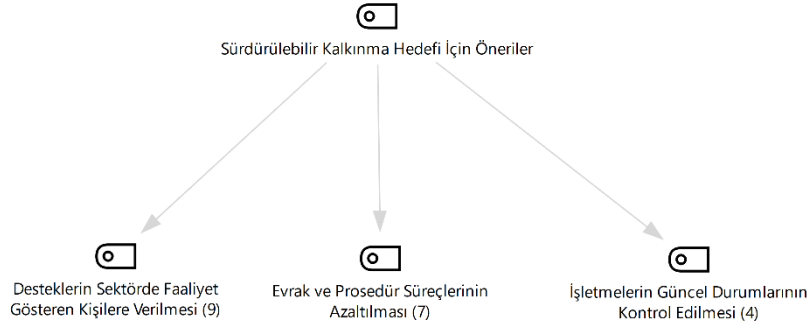
Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda verilen cevaplar analiz edilmiştir. Buna göre; katılımcıların cevaplarının %67,56'sı uygulama öncesinde yapılan denetimlerin çok daha zorlu olduğunu belirtmektedir. TKDK mali desteklerinden yaralanan kişiler proje hazırlama ve projenin ön denetimi sırasında diğer süreçten daha fazla zorlanmaktadır. Katılımcı 2 konuyla ilgili olarak; *“Uygulama öncesi süreç gerçekten çok zor ve meşakkatli. Projenin onayına kadar 2 ay içerisinde toplamda 25 defa kuruma gitmek zorunda kaldım.”* ifadelerini kullanmıştır. Yine aynı konuda Katılımcı 8; *“Uygulama öncesi süreç herkes için baş ağrısı resmen. Çünkü gerçekten çok gereksiz ve sık bir denetleme söz konusu.”* ifadelerini kullanmıştır.

Temadaki ikinci alt kod ise ‘ödeme sonrasının kolaylığı’ alt kodudur. İlgili temaya verilen cevapların %32,44’ü bu alt kod için verilmiştir. Projenin onaylanmasını takip eden süreçte ödemeye birlikte süren 5 yıllık yerinde denetim özelinde faydalanıcıların tamamı bu sürecin çok daha kolay geçtiğini belirtmiştir. Katılımcı 6 konuyla ilgili olarak; *“Ödeme sonrasında ise gelip çok kolay bir şekilde denetimlerini yapabiliyorlar. Şu anki süreçte senede 2 defa geliyorlar, denetimi yapıp gidiyorlar.”* ifadelerini kullanmıştır. Benzer bir şekilde Katılımcı 8 konuyla ilgili; *“Kurumdan ödemeyi aldıktan sonra zor bir şey yok. Senede 1 defa gelip denetlemeyi yapıp gidiyorlar.”* ifadelerini kullanmıştır.

4.5.5. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi İçin Öneriler Temasına Yönelik Bulgular

Türkiye'nin AB müktesebatına uyumluluğu ve müzakere fasıllarından Tarım ve Kırsal Kalkınma fasılına uyumu için kırsal kalkınma hedeflerini gerçekleştirmesi ve AB üye ülkeleriyle benzer seviyelere çıkması gerekmektedir. Türkiye'nin kırsal kalkınma faaliyetlerine gerek mali destekleriyle gerekse de kırsalın AB şartlarına uyumluluğu konusunda öncülük eden TKDK'nın destek verdiği projelerin sürdürülebilir olması elbette ki Türkiye'nin kırsal kalkınma serüvenine çok ciddi bir destek sağlayacaktır. Bu bağlamda, çalışmaya dahil edilen katılımcılardan TKDK'nın destek verdiği projeler özelinde yaptığı denetimleri ilgili projelerin sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacak şekilde revize etmeleri veya çözüm önerileri sunmaları istenmiştir. Alınan cevaplarla oluşturulan temaya ait Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli Şekil 4.8.'de frekanslarıyla birlikte verilmiştir

Sürdürülebilir Kalkınma Hedefine Yönelik Öneriler



Şekil 4.8 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi İçin Öneriler Hiyerarşik Kod-Alt Kod Modeli

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda verilen cevaplar analiz edilmiştir. Buna göre; katılımcıların ilgili tema içerisindeki cevaplarının %45'ini 'desteklerin sektörde faaliyet gösteren kişilere verilmesi' alt kodu oluşturmaktadır. TKDK faydalanıcısı olan katılımcıların büyük bir çoğunluğu mali desteklerin genellikle sektör dışından kişilere verildiğini belirtmiştir. Sektördeki işleyişle ilgili bilgisi olmayan bu kişiler aldığı destekle birlikte sektöre girdikten sonra ise fazlasıyla zorlanarak denetimlerin süresi olan 5 yılı bitirdikten sonra sektörü terk etmektedir. Katılımcı 9 konuyla ilgili olarak; *"Bu amaç için en önemli olan şey doğru kişiye destek verilmesi. Bir hayal uğruna, yüksek kazanç uğruna insanlar proje üretip destek alıyor, ancak umduğunu bulamayınca 5 yıl sonra bırakıp gidiyor. Bizim gibi işin mutfağından gelen kişilere destek olunsun ki işletmeler ileri boyutlara taşınabilsin."* İfadelerini kullanmıştır. Katılımcı 10 ise yine bu konuyla ilgili olarak; *"Öncelikle hibe veya desteği herkese vermesinler. Proje kabul sürecinde bu duruma dikkat etsinler. Çünkü desteği alan kişilerin birçoğu alandan uzak kişiler."* ifadelerini kullanmıştır.

Temadaki frekansı en yüksek ikinci alt kod ise %35'lik oranla 'evrak ve prosedür süreçlerinin azaltılması' alt kodudur. Uygulama öncesi süreçteki evrak işlerinin ve kurumdaki prosedürlerin birçok kişiyi proje başvuru yapmaktan alıkoyduğunu belirten katılımcılar bu süreçlerin azaltılmasıyla proje sayısının ve niteliğinin artacağını savunmaktadır. Katılımcı 2 konuyla ilgili olarak; *"Bütün zorluklar müracaat ve ön değerlendirme sırasında oluyor. Müracaat sürecinde insanlar o kadar zorlanıyor ki birçoğu projeyi geri çekiyor."* İfadelerini

kullanmıştır. Katılımcı 9 ise buna benzer olarak; *“Uygulama öncesindeki evrak işlerinin biraz azaltılması gerekiyor. İnsanları gerçekten çok zorluyorlar ve danışmanı olmayan küçük yatırımcıya bu süreç el çektiriyor.”* ifadelerini kullanmıştır.

Temadaki son alt kod %20’lik oranla ‘işletmelerin güncel durumlarının kontrol edilmesi’ alt kodudur. Katılımcılar bu alt kod özelindeki soruya hibe veya desteğin verildiği proje özelinde ilk birkaç sene materyal kontrolünün yanı sıra finansal kontrolün yapılmasını önermektedir. Böylelikle sektöre uyum sağlayamayan projelerin çok zaman geçmeden revize edilmesi veya sonlandırılması sağlanmalıdır görüşü katılımcılarda hâkimdir. Katılımcı 8 konuyla ilgili olarak; *“Sene içerisinde destek verilen projeler mali yönden de incelenmeli. Durumu kötü olan, işi yürütemeyen kişilere projeden el çektirmeli ki hem hibe boşa gitmesin hem de desteği asıl yapacak kişiler alabilsin.”* ifadelerini kullanmıştır. Yine aynı görüşte olan Katılımcı 10 konuyla ilgili; *“Proje uygulanmaya başladıktan sonraki birkaç yıl içerisinde firmaların faaliyetleri mutlak suretle kontrol edilmeli. Kötüye doğru bir gidişat söz konusuysa müdahale edilmelidir.”* ifadelerini kullanmıştır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde dünya nüfusunun artması, salgın hastalıklar ve iklim krizinin her geçen gün dünyayı daha derinden etkilemesi sonucu gelecek yıllar özelinde ‘güvenilir gıda’ bulma sorunu yaşanacağı yönünde ciddi öngörüler bulunmaktadır. 21.07.2022 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti’nin arabuluculuğuyla Ukrayna, Rusya ve Birleşmiş Milletler (BM) arasında imzalanan “Tahıl ve Yiyecek Maddelerinin Emniyetli Sevki Girişimi Belgesi” isimli antlaşma da ülkelerin ve BM’nin olası bir güvenilir gıda krizi olması durumunda kendilerini garanti altına alma isteğinin en önemli kanıtları arasında değerlendirilmektedir.

Dünya genelinde yaşanabilecek olası bir güvenilir gıda krizi ihtimalinin bulunması Avrupa Birliği’nin politikalarına da öncülük etmektedir. AB’ye üye, üye aday ve potansiyel üye aday ülkelerin tamamında ayrı ayrı uygulanan kırsal kalkınma politikalarının temelini oluşturan bu düşünce, ülkelerin ilgili konuda atacağı adımlara da yol gösterici olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin tamamında, gelişmekte olan ülkelerinde birçoğunda temel gelir kaynakları hizmet sektörüyle birlikte sanayi ve teknoloji sektörü olarak görülmektedir. Bu doğrultuda kırsal alanlarda yaşayan insanların kentlere göç etmesi sonucunda kırsal alanlarda yaşayan kişi sayısı ve bu alanların niteliği her geçen gün daha da düşmektedir. Bu durumun oluşması beraberinde birçok olumsuz sonucu getirerek dönüşü zor bir noktaya doğru ilerlemektedir. Ancak bu noktada AB’nin üye, üye aday ve potansiyel üye aday ülkelerdeki kırsal kalkınma politikalarına yaptığı destekler ve uyguladığı zorunlu politikalar bu durumu geriye döndürme de etkisini azaltma noktasında çok önemlidir.

Türkiye, AB’nin üye aday ülkeler için uyguladığı mali destek programı olan IPA’nın bir faydalanıcısı konumundadır. IPA’nın Kırsal Kalkınma bileşeni olan IPARD Programı da belirli sektörler ve belirli konularda Türkiye’ye mali destek sağlamaktadır. Programın ülkemizdeki uygulayıcısı olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) ilgili

fondan gelen mali desteği projeler yoluyla bölge insanına aktararak bölgenin kırsal kalkınma seviyesinin yükseltilmesine önemli katkıları vermektedir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü, 2012 yılından beri Çanakkale ili içerisinde IPARD-I ve IPARD-II Programları kapsamında proje teklifleri almakta, onaylanan projelere maddi destekleri dağıtmakta ve bu projelerin denetim süreçlerini yürütmektedir. Yaklaşık 7 yıldır da IPARD-II Programı çerçevesinde, 16 sektör özelinde üretilen projelere mali destekler sağlamaktadır.

TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nden IPARD-II Programı kapsamında hibe veya destek almış, denetimleri henüz devam etmekte olan 12 faydalanıcıyla yapılan yüz yüze görüşmelerde özellikle denetim süreçleri üzerinde durulmuş, niceliksel olarak Çanakkale'ye 104 proje üzerinden 299 Milyon TL'lik yatırımın yapılmasını sağlayarak önemli bir işe imza atan kurumun niteliksel olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin kırsal kalkınma politikalarının sürdürülebilirliğine katkısının hangi ölçüde olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yapılan görüşmelerde denetim faaliyetleri temelde iki ayrı süreç olarak ele alınmıştır. Uygulama öncesi denetim süreci; faydalanıcının hibe veya destek almak istediği projeyi kuruma teslim etmesini takiben projesinin ödeme almaya hak kazandığı zamana kadar süren, çoğunlukla evrak üzerindeki incelemeyi içeren süreci belirtmektedir. Ödeme sonrası ise adından da anlaşılacağı üzere kabul edilen projenin ödeme almaya başlamasından itibaren 5 yıl boyunca devam eden yerinde kontrolleri içeren süreci belirtmektedir. Katılımcılara ayrı ayrı bu süreçler sorularak alınan cevaplar analiz edilmiştir.

Yapılan analizler sonucunda denetim faaliyetleri hakkında göze çarpan ilk sorun; iki denetim süreci arasındaki sıklık ve işleyişteki prosedür farkının fazla olmasıdır. Katılımcı 2 konuyla ilgili olarak; *“Ödeme sonrasında denetime yılda bir defa geliyorlar. Ancak uygulama öncesi süreç gerçekten çok zor meşakkatli. 2 ayda 25 defa Merkez ilçeye gidip kuruma uğradım. Sürekli kuruma çağırıldılar evrak prosedürü için.”* ifadelerini kullanmıştır. Yapılan 12 görüşmede de benzer cevaplar alınmış, ödeme sonrasındaki süreçte denetlemelerin senede en fazla 2 defa olduğu görülmüştür.

Katılımcıların cevapları dikkate alındığında denetim süreçleriyle ilgili olarak en çok şikâyet edilen konunun uygulama öncesindeki evrak süreci olduğu görülmektedir. Faydalanıcı adayları hibe veya destek alabilmek için projelerini oluşturarak yasal prosedürleri takip etmekte, kurumun evrak üzerinden yapacağı ön değerlendirme sonrasında hibe veya destek almaya hak kazanmaktadır. Ancak katılımcıların tamamı bu süreçteki evrak ve prosedür sürecinden dolayı şikâyetlerini dile getirmişlerdir ve proje hazırlama aşamasında bir danışman tutulmasının bu yolla zorunlu hale getirildiğini söylemişlerdir. Katılımcı 9 konuyla ilgili olarak; *“Proje teslim edildikten sonra gün aşırı arıyorlar ve kuruma çağırıyorlar. Sürekli gelerek projenin uygulanacağı araziye kontrol ediyorlar. Bir de her birim ayrı ayrı belge istiyor. Hem de aynı belgeleri”* ifadelerini kullanmıştır.

Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda tarım sektöründe faaliyet gösteren kişi ve işletmelerin sayısal olarak fazla olmasının yanı sıra aynı zamanda bu kişi ve işletmelerin niteliksel açıdan yürüttükleri faaliyetleri ülke ekonomisine de dahil etmeleri gerekmektedir. Ülkede uygulanan kırsal kalkınma politikalarıyla ilgili kişi ve işletmelerin misyon ve vizyonlarının da paralellik içermesi gerekmektedir. Görüşmeler sırasında katılımcılardan alınan cevaplar içerisinde bazı sektörler özelinde hibe veya destek alan işletmelerin denetim süreçleri bittikten sonra işletmelerini kapattıkları, mevcut süreci devam ettirmedikleri öğrenilmiştir. Katılımcı 1 konuyla ilgili olarak; *“İşin sürdürülebilirlik kısmında hibelerin sektör içerisinde gelen kişilere verilmesi çok önemli. Belirli bir süre sektörün içerisinde yaptığı işler takip edilmeli, tabloları incelenmelidir. Çünkü insanlar bir hayal uğruna yatırım yapıyor, daha sonrasında bu sektörde tutunamayıp 5 yıllık denetim sürecini bitirince işini terk ediyor.”* ifadelerini kullanmıştır.

Sürdürülebilirlik konusunda katılımcıların üzerinde durduğu bir diğer konu ise verilen hibe ve desteklerden sonra yapılan denetimlerin sadece materyal üzerinden yapılmasıdır. Yerinde denetimler için proje alanına gelen denetmenler projede yer alan alet, makine vb. malzemeleri kontrol ederek fotoğraflarını çekiyor ve araziden ayrılıyor. Hibe veya destek verilen projelerin sektördeki gidişatıyla ilgili hiçbir denetimin bulunmaması projelerin niteliksel varlıkları hakkında kafalarda soru işareti bırakmaktadır. Katılımcı 8 konuyla ilgili olarak; *“Projede yazan ürünlerin dışında projeler sene içerisinde mali yönden de denetlenmeli. Durumu kötü olan, işi yürütemeyen kişilere projeden el çektirilmeli ki zarar daha az olsun ve işi yapabilecek kişiler yapsın.”* ifadelerini kullanmıştır.

'Türkiye'de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Yeri ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz' başlıklı bu çalışmada, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nün mali yönde hibe veya destek sağladığı projeler üzerinde yürütmekte olduğu denetim süreçleri incelenmiştir. Faydalanıcılarla yapılan yüz yüze görüşmelerden alınan cevaplar analiz edilip incelendiğinde; kurumun IPARD-II Programı kapsamında destek verdiği projelerin sayısının ve bu projeler üzerinden aldıkları hibe tutarlarının niceliksel olarak Çanakkale'nin sosyo-ekonomik yapısına önemli ölçüde katkı sağladığı görülmektedir. Ancak ilgili projelerin Türkiye'de uygulanan kırsal kalkınma politikalarına ve bu politikaların sürdürülebilirliğine niteliksel katkısının istenen seviyenin altında olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmanın dışında, Sayıştay'ın 2020 yılında yayınlamış olduğu "*Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*" isimli belgede sürdürülebilirlik açısından önemli bir noktaya değinilmiştir. İlgili rapora göre; kurumun vizyonu ve misyonunda Türkiye'nin tamamı için projelere destek olmak, 81 ili tamamı için kapsayıcılık ilkesini uygulamak gibi söylemler olsa da, günümüzde TKDK'nın toplamda 42 ilde faaliyet gösteriyor olması kurumun kuruluş ilkelerine aykırı ve sürdürülebilirliğin ülke geneline yayılmasına engel teşkil ettiği şeklinde yorumlanabilmektedir. Özellikle IPARD-I Programından IPARD-II Programına geçiş aşamasında geriye kalan 32 il için de proje kabulü sürecine başlanacağı planlanmış olsa da bu durum gerçekleşmemiştir (Sayıştay, 2020). Çalışma özelinde ise; desteklenen projelerin kırsal kalkınma politikalarının sürdürülebilirliğine istenenden daha az destek olmasının nedeni olarak birtakım eksiklikler tespit edilmiştir. İlgili sorun ve eksikliklerin giderilebilmesi açısından sunulan öneriler şunlardır:

- TKDK'nın mali destek sağlayacağı sektörler özelinde proje başvurusu yapan kişilerin çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Uygulama öncesi dönemde başvuru yapan projelerin hazırlanmasından onay aldığı kısma kadar olan uygulama öncesi sürecin katılımcı cevapları dikkate alındığında çok zor ve uğraş isteyen bir süreç olduğu görülmektedir. Projelerin AB standartlarına uygun olma zorunluluğu elbette ki kabul edilebilir bir sebep olacaktır. Ancak katılımcılar aynı belgelerin defalarca farklı birimler için tekrar tekrar istendiğini belirtmiş, kurumdaki birimler arasındaki bilgi alışverişinin kısıtlı olduğundan bahsetmiştir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da katılımcıların bazıları yeni projeler için tekrar başvurmaktan çekindiklerini belirtmişlerdir. Bu süreç özelinde daha hızlı ve kolay bir başvuru prosedürü uygulanabilir.

- Faydalanıcı adayları projelerini hazırlarken elbette AB şartlarına uygun hazırlamak zorunda olup, eksikler olması durumunda uygulama öncesi denetim sürecinde tamamlaması için süre verilmektedir. Ancak proje hazırlama sürecindeki evrak ve belge çokluğu birçok faydalanıcı adayına geri adım attırmaktadır. Katılımcılar, yapılan görüşmelerde bu sürecin zorluğu yüzünden bir proje sorumlusuyla çalışmak zorunda olduklarını, göreceli olarak ilgili süreçlerle daha önce uğraşmamış küçük işletmelerin veya kırsal nüfus içerisinde yer alan kişilerin tek başına bu süreci yürütmesinin imkânsız olduğunu belirtmişlerdir. Bu aşama özelinde kurum personelinin her ne kadar yardımları söz konusu olsa da uygulama öncesi denetimlerde istenen evrakların daha basit ve tamamlanabilir hale getirilmesi başvuran kişi profilini de değiştirecek, sektörel ilerlemeye katkı sağlayacaktır.
- TKDK'nın destek vermiş olduğu proje sayısının ve ilgili projeler özelinde sağlamış olduğun mali desteklerin sayısal olarak Çanakkale ilinin sosyo-ekonomik yapısına önemli katkılarının olduğu kurum raporları incelendiğinde anlaşılmaktadır. Ancak katılımcılarla yapılan görüşmelerde alınan desteklerde sektör dışından kişilerin hatırı sayılır düzeyde olduğu yönünde cevaplar alınmıştır. Verilen mali desteklerin cazip olması, deneyimli bir proje danışmanı ile anlaşarak süreçlerin kolayca sürdürülebildiği bir ortamda sektör dışından faydalanıcılar sektörlere yönelmekte ancak birçoğu sektörün içerisine girdiklerinde durumun çok farklı ve karmaşık olduğunu görmektedir. Durum böyle olunca da ödeme sonrası 5 yıllık denetim süreci atlatıldıktan sonra sektörü terk etmektedir. Bu duruma karşılık sektör dışından kişilerden sektöre girince faaliyetlerini çok daha ileriye götüren örnekler de bulunmaktadır. TKDK'nın uygulama öncesi denetimler sırasında projeler için sektörden kişileri çekerek bu kişilerin faaliyetlerini ileriye taşıyacak projelerle desteklemesi önem arz etmektedir. Destek sağlanacak kişiler konusunda yapılacak ek bir denetleme sektörde uzun soluklu varlığını sürdüreceği kişileri belirlemede etkili olacaktır.
- Projelerin onaylanıp ödeme sonrası döneme geçmesiyle birlikte yerinden denetimler başlamakta, senede birkaç defa TKDK denetmenleri tarafından proje alanında denetlemeler yapılmaktadır. Ancak katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucu ilgili denetimlerin yalnızca projede yer alan materyaller özelinde olduğu cevabı bütün katılımcılar tarafından verilmiştir. Hal böyle olunca denetmenler projede yazan alet, makine ve ekipmanları yerinde kontrol ederek denetimi tamamlamaktadır. Ancak destek verilen projenin piyasadaki durumuyla ilgili bir inceleme yapmamaktadır. Yani verilen desteğin aslında amacına ulaşmış olmadığı kurum denetimlerinin konusu

dışındadır. Bunun yerine projelerin sene içerisinde mali açıdan da denetlenmesi işletmenin piyasada tutunup tutunamayacağını tespit edilmesini sağlayarak ve duruma göre ek desteklerin yapılmasını veya piyasadaki faaliyetinin beş seneyi beklemeden sonlandırılmasını sağlayacaktır.

- TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nden hibe veya destek almış faydalanıcılarla yapılan görüşmelerde, faydalanıcıların birçoğunun önceki süreçlerde iki veya daha fazla proje için hibe veya destek aldıkları görülmüştür. Önceden yapılan bir projeyi geliştirmek, daha ileriye götürmek için alınan ilgili mali desteklerin proje sahiplerine ödenmesi sırasında bazı şartlar belirlenmesi kalkınma hedeflerinin etkin bir şekilde uygulanabilirliği üzerinde etkili olacaktır. Örneğin; süt ve süt ürünleri üzerine bir işletme açmak için mali destek alan bir kişi projeyi tamamladıktan sonra işletmesi için farklı bir proje oluşturarak tekrar mali destek başvurusunda bulunuyor. Ancak bu süreçte firmaya herhangi bir ek şart konulmayarak ilk projesindeki prosedürün aynı şekilde uygulanıyor. O işletme için önümüzdeki süreçte istihdam sayısında artış yapması, ithalat süreçlerine katılması veya ürününü Türkiye'nin farklı bölgelerine ulaştırması gibi ek şartlar koyulabilir. Böylelikle destek alan kişi aldığı hibenin karşılığı olarak faaliyetlerini yürüttüğü bölgeye ve ülke politikalarının ilerlemesine destek sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akçay, Belgin. ve Göçmen, İlke (2012). “Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar”, Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Akder, A.H. (2018). “Ortak Tarım Politikası: Dün-Bugün-Yarın. Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri”, ATAUM 30. Yıl Armağanı, <http://ataum.ankara.edu.tr/30-yil-armagani/> (Erişim Tarihi:20.06.2021).
- Aksu, Ceren. (2011). “Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre”, Güney Ege Kalkınma Ajansı: Denizli.
- Ankara Üniversitesi (2020). AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Kırsal Kalkınma, Ankara.
https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/149161/mod_resource/content/0/2%20AB%20%C3%9C%C3%9Ckelerinde%20K%C4%B1rsal%20Kalk%C4%B1nma.pdf (Erişim Tarihi:11.08.2021).
- Arslan Olcay, Ceren (2016). “Avrupa 2020 Stratejisi Doğrultusunda Ortak Tarım Politikasının Değişim Trendleri ve Yönelimleri”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 15 Sayı:2 s:97-124: Ankara.
- Aslan, Rıza (2000). “Türkiye-Avrupa Birliği: Sancılı Gelişen İlişki”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Yıl:2000 55-3: Ankara.
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu (2019). Mevcut Durum, Ankara,
<https://www.avrupa.info.tr/tr/mevcut-durum-742> (Erişim Tarihi:11.07.2022).
- Avrupa Komisyonu IPARD III Programı’nı Onayladı (2022). Ankara: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK). <https://tkdk.gov.tr/Duyuru/avrupa-komisyonu-ipard-iii-programini-onayladi-11109> (Erişim Tarihi:13.07.2022).
- Aydın, Ceren (2004). “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Müzakereleri, AB ve Türkiye’nin Pozisyonları”, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, https://www.ab.gov.tr/files/Uzmanlik%20Tezleri/ceren_aydin.pdf. (Erişim Tarihi: 27.06.2020).

- Aysu, Abdullah (2006). “Avrupa Birliği ve Tarım”, Kalkedon Yayıncılık: İstanbul.
- Bahtiyar, Kadir (2014). “Kırsal Kalkınma Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme: TKDK (Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu) Örneği”, Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. Sayı:28 ss:306-324.
- Bakırcı, Muzaffer (2007). “Türkiye’de Kırsal Kalkınma”, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara.
- Başkaya, Fikret (2000). “Kalkınma İktisadının Yükseliş ve Düşüşü”, Üçüncü Baskı, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.
- Baykal, Sinem (2001). “Katılım Ortaklı Belgesi: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Dönemeç”, Mülkiye Dergisi Yıl:2001 Cilt:25 Sayı:226 ss:201-224.
- Boztürk, Hasan (2019). “Avrupa Birliği’nin Gelecek İnşasında Almanya’nın Rolü ve Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi”, Beykent Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi: İstanbul.
- Ceyhan, İ.F. (2014). “Coso İç Kontrol Modeli’ nin Yapısal Eşitlik Modeli ile İncelenmesi: Bir Hastane Uygulaması”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 6 (10): 179-198: Burdur.
- Çalışkan, Ö. (2012). “2013 Sonrası AB Ortak Tarım Politikası: AB Komisyonu'nun Reform Önerileri üzerine bir Değerlendirme”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Birimler Fakültesi Dergisi Sayı 38, 137-164: Kayseri.
- Çapanoğlu Gençay, Sema (2010). “Geçmişten Günümüze Lizbon Stratejisi ve 2020 için Yeni Bir Vizyon Işığında “AB 2020” Stratejisi”, İktisadi Kalkınma Vakfı: İstanbul
- Çıvgın, Hatice (2011). “Sürdürülebilir Kalkınma ve Kapitalist Birikim Çerçevesinde Kalkınmada Sürdürülebilirlik İmkânları”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Yıl 4, Sayı 2, Aralık 2011 s.17-34.
- Demir, M. Ülker, Y. Arslan, Ö. (2018). “İç Kontrol, İç Denetim ve Bağımsız Denetim İlişkisi”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF Dergisi 5. Baskı ss.82-104: Van
- Doğan, Adem (2010). “Kırsal Kalkınma Yaklaşımlar ve Türkiye Deneyimi”, Ankara: Palme Yayıncılık
- Doğan, Sevgi ve Akşahin, Selenge Banu (2011). “Türkiye ve AB’de Kırsal Kalkınma: Bir

- Mevzuat Derlemesi”, Ankara: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- DTM (1999). Avrupa Birliği ve Türkiye. T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayınları: Ankara.
- DPT (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara.
- DPT (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara.
- DPT (1978). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), Ankara.
- DPT (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara.
- DPT (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara.
- DPT (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Ankara.
- DPT (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara.
- DPT (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara.
- DPT (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.
- Efe, Haydar (2017). “Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye Yönelik Mali Yardımlarının Türkiye Açısından Önemi”, Balkan Sosyal Bilimler Dergisi Özel Sayısı ss:222-241.
- Erkul, Hüseyin (2012). “Eğitimden Kamu Yönetimine (Köşe Yazılarıyla Bir Kişisel Gelişim Öyküsü)”, Ankara: Detay Anatolia Akademik Yayıncılık.
- Ersungur, M. (2016). “Bölgesel İktisat Teori, Politika ve Uygulama”, Ankara: İmaj Yayınevi.
- European Commission (2013a). “Overview of CAP Reform 2014-2020”, Brussels.
http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf
(Erişim Tarihi:03.06.2022).
- European Commission (2013b). “The Common Agricultural Policy After 2013-Public debate Brussels: European Commission General Directorate of Agriculture and Rural Development”, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive_summary_en.pdf (Erişim Tarihi:12.06.2022).
- European Commission (2015). “Basic Payment Scheme”, Brussels.
http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/basic-payment-scheme_en.htm (Erişim Tarihi:03.06.2022).
- European Commission (2020a). “The common agricultural policy at a glance”. Brussels.
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en (Erişim Tarihi: 11.06.2022).
- European Commission (2020b). “Economic sustainability in the CAP”, European Commission. Retrieved, Brussels. https://ec.europa.eu/info/food-farmingfisheries/sustainability/economic-sustainability/cap-measures_en (Erişim

Tarihi:12.06.2022).

European Commission (2021). “A Budget for Europe 2020”, Brussels.

European Commission (2021). “Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible”, Brussels.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2711 (Erişim Tarihi: 12.06.2022).

Gaspar, Des (1995). “Kalkınma Ahlakı: Yeni Bir Alan mı? Yardım Ahlakına Özel Bir Atıfla, Kalkınma Ahlakının Kapsam ve Yapısına Bakış”, Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma, (Editörler: Renee PRENDERGAST ve Frances STEWART) İdil ESER (çev). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları

Geray U. (1991). İstanbul:Ekonomi. İ.Ü. Orman Fakültesi Yayınları. İ.Ü. Yayın No:3633, Or. Fak. Yayın No:408.

Eraktan, Gülcan ve Ören, Necat (2010). “AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye’ye Etkileri”, https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e164f970c5_ek.pdf?tipi=14&sube (Erişim Tarihi:19.06.2020).

Erdoğan, M. (2009). “Türkiye İçin Metropol ve Kır-Kent Tanımı Önerisi”, Yayınlanmamış TUİK Uzmanlık Tezi: Ankara.

Geray, Cevat (2011). “Kırsal Gelişme Politikaları”, Ankara: Phoenix Yayınevi.

Görün, Mustafa ve Tufan, Mehri (2013). “Türkiye’deki Kamu İç Denetim Sisteminin Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Sayıştay Dergisi Sayı:89 ss.115-135.

Gösterici, Hüseyin ve Ormanoğlu, Burhan (2007). “AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş”, Türk İdare Dergisi Sayı:456 ss:164.

Günaydın, Gökhan (2010). “Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm”, Ankara: Tan Kitapevi Yayınları.

İKV (2006). “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, İstanbul.

www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf (Erişim Tarihi:18.06.2021).

İKV (2006b). “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları”, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları.

- Kara, Mustafa ve Oruç, Semih (2022). “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Fonlarının Türkiye Kırsalının Kalkındırılmasındaki Rolü: Çanakkale İli Örneği”, *Yönetim Bilimleri Dergisi* Cilt:20 Sayı:44 s.357-383.
- Karaca, Nil (2003). “GATT’dan Dünya Ticaret Örgütüne”, *Maliye Dergisi* Sayı:144 s.84-99.
- Karlık, Rıdvan (1998). “Avrupa Birliği ve Türkiye”, 5 Baskı: İstanbul.
- Kayıkcı, Sabrina (2009). “Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi”, İstanbul: SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Kayıkcı, Sabrina (2005). “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar”, *Türk İdare Dergisi*, 448, 1-22.
- Kestane, Doğan (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, (151), 128-142.
- Koç, Yıldırım (2001). “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları
- Korkmaz, H. Taşlıyan, M. (2012). “Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Sorunların Çözümünde ve Kalkınmadaki Önemi ve Katkıları: DOĞAKA, İKA ve ZEKA Örneği”, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, Kahramanmaraş: Sütçü İmam Üniversitesi.
- Manisalı, Erol (2002). “İç Yüzü ve Perde Arkasıyla Avrupa Çıkmazı”, İstanbul: Otopsi Yayınları.
- Mengi, Ayşegül ve Algan, Nesrin (2003). “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme”, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Minibas, T (2003). “Sürdürülebilir Kalkınma ve Etkileri”, Ankara: Tubitak.
- Odabaşı Sarı, Arzu (2006). “AB Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçlar ve Türkiye”, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları.
- OECD (2011). “OECD Regional Typology”, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD_regional_typology_Nv2012.pdf (Erişim Tarihi:19.08.2022).
- Olgun, Akın. Sevilmiş, Gözde (2017). “AB Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, <https://www.researchgate.net/publication/317273792> (Erişim

Tarihi:13.07.2022).

Örnek, Aylin (2007). “Kırsal Kalkınma El Kitabı”, İstanbul: Sena Ofset.

Özer, Mehmet Akif (2008). “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye”, Sayıştay Dergisi, Cilt:69 ss:49-71.

Özkul, Gökhan. Bozkurt, Ahmet Ali (2020). “TKDK Desteklerinin Bölgesel Kalkınmaya ve Firma Büyüme Performansına Etkisi: Isparta Örneği”, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi Sayı:11(3) ss:676-698.

Pehlivanlı, Davut (2014). “Modern İç Denetim ve Genel İç Denetim Uygulamaları”, Ankara: Beta Yayınevi.

Perkin, Adil Yüksel (2014). “2014-2020 Kırsal Kalkınma Politikası”, Uzman Gözüyle, 9-13.

Saraçoğlu, Tefik (1992). “Türkiye Avrupa Ekonomik Topluluğu Ortaklığı: Anlaşmalar”, İstanbul: Akbank Ekonomi Yayınları.

Sunal, Handenur (2021). “Türkiye’de Kamu Kurumlarının Ombudsmanlık Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Çanakkale.

Şahingöz, Ahmet (2006). “Dünya Ticaret Örgütü-AB Tarım Politikaları”, İstanbul: Sena Ofset.

Şener, Gözde (2015). “Avrupa 2020 Stratejisi Kapsamında 2013 Sonrası Ortak Tarım Politikası ve Türkiye’nin Bakışı”, T.C Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı AB Uzmanlık Tezi: Ankara. (Erişim Tarihi: 01.06.2022).

T.C. Dışişleri Bakanlığı (2021). “Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)”,

https://www.mfa.gov.tr/dunya-ticaret-orgutu-__dto_.tr.mfa (Erişim Tarihi: 7 Ağustos 2021).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2019). “Katılım Ortaklığı Belgeleri”, Ankara.

T.C. Avrupa Birliği Başkanlığı (2001). “Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 Tarihli Konsey Kararı”, Ankara.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf (Erişim Tarihi:10.07.2022).

- T.C Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2006). “Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan, İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23.06.2006 Tarihli Konsey Kararı”, Ankara.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf (Erişim Tarihi: 10.07.2022).
- T.C Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2019). “Ulusal Programlar”, Ankara.
https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar_46225.html (Erişim Tarihi:11 Temmuz 2022).
- T.C Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2020). “TR-AB Mali İşbirliği”, Ankara.
https://www.ab.gov.tr/tr-ab-mali-isbirligi_5.html (Erişim Tarihi: 11.07.2022).
- T.C Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2021). “Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum”, Ankara. https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut_durum_65.html (Erişim Tarihi:11.07.2022).
- T.C. İçişleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (2021). “IPA III Dönemi (2021- 2027)”, Ankara.
[https://icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/diab/Proje\(1\)/IPA-III Rehberi.pdf](https://icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/diab/Proje(1)/IPA-III_Rehberi.pdf) (Erişim Tarihi:12.07.2022).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). “Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2013-2018)”, Ankara.
- T.C. Sayıştay (2020). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu Ankara.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2018). “On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2018-2023)”, Ankara.
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (2021). “IPARD-III Program Hazırlığı Kapsamında Yapılacak Olan Sektörel İstişare Toplantıları (16- 23 Mart 2020)”, Ankara. <https://ipard.tarim.gov.tr/hdetay/164> (Erişim Tarihi:13.07.2022).
- T.C Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). “Ulusal Kalkınma Stratejisi (2021-2023)”, Ankara.

- <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/UKKS-Strateji-Belgesi.pdf> (Erişim Tarihi:9 Temmuz 2022).
- TKDK (2022/a). “Desteklenen Tedbirler ve Sektörler Nelerdir?”
<https://tkdk.gov.tr/SSS/desteklenen-tedbirlerin-adlari-nelerdir-6>
(Erişim Tarihi:13.07.2022).
- TKDK (2022/b). “Ana Hizmet Birimleri”, Ankara.
<https://www.tdk.gov.tr/Kurumsal/Birimler>.
(Erişim Tarihi:14.07.2022).
- TKDK Çanakkale İl Koordinatörlüğü (2022). “Kuruluş Amacımız”,
<https://canakkale.tdk.gov.tr/KurulusAmacimiz.aspx> (Erişim Tarihi:14.07.2022).
- Tortop, N.E.G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman ve ÖZEN, M.A. (2012) “Yönetim Bilimi”, 9. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Tuğrul, Hülya (2012). “Avrupa Birliği’nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Türkçe Sözlük. Cilt: 2. 1998, s. 1302. Türk Dil Kurumu Yayınları: Ankara.
- Türk Dil Kurumu. <http://www.tdk.gov.tr>
- Uyar, S. (2010). “UFRS Uygulamalarında İç Kontrol Sisteminin Etkisi ve Önemi”, Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 2 (2): 39: Antalya.
- Uysal, Ceren (2001). “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihi Süreci ve Son Gelişmeler”, Akdeniz İİBF Dergisi (1), Yıl:2001 ss:140-153.
- Ünal, Gürhan ve Çolak, Yiğit (2019). “Tarım Politikası”,
<https://avys.omu.edu.tr/public/gurhan.unal>. (Erişim Tarihi:20.06.2021).
- Yenigül, S. B. (2017). “Kırsal Kalkınma Politikalarında Yeni Yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Türkiye’nin Kırsal Kalkınma Politikalarına Etkisi”, Planlama Dergisi, 27(1), 16-25.
- Wikipedi (2022). “Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyelik Süreci”,
https://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27nin_Avrupa_Birli%C4%9Fi_%C3%BCyelik_s%C3%BCreci#:~:text=yerine%20getirmesi%20gerekmektedir.

,M%C3%BCzakere%20s%C3%BCreci,ba%C5%9F1%C4%B1kta%20ise%20m%C3%BCzakereler%20devam%20ediyor. (Erişim Tarihi:11.07.2022)

Köy Kanunu 1924 Tarih ve 442 Sayı. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, (Erişim Tarihi:03.12.2020).

2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı (2008). Ankara: T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg2007.pdf (Erişim Tarihi:10.07.2022).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 Tarih ve 5018 Sayı.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi:19.08.2022).

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun

Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 2012 Tarih ve 6360 Sayı. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html>. (Erişim Tarihi:03.12.2020).

EKLER

EK 1- GÖRÜŞME FORMU

Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Rolü ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz

BİLGİLENDİRİLMİŞ GÖNÜLLÜ ONAM METNİ

Sizi Doç. Dr. Filiz Tufan Emine Kurtuluş danışmanlığında Melih Kalkan tarafından yürütülen “Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Politikalarının Sürdürülebilirliğinde Denetimin Rolü ve Önemi: Çanakkale İli IPARD-II Programı Üzerine Bir Analiz.” başlıklı araştırmaya davet ediyoruz. Bu araştırmanın amacı; Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma politikalarını incelemek ve bu politikaların sürdürülebilirliğini Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu’nun IPARD-II programı özelinde vermiş olduğu hibe ve desteklerin ardından yapmış olduğu denetimlerin yeterliliği veya eksiklikleri üzerinden değerlendirmektir. Araştırmada sizden tahminen 30 dakika ayırmanız istenmektedir. Araştırmaya sizin dışınızda tahminen 12-15 kişi katılacaktır. Bu çalışmaya katılmak tamamen **gönüllülük** esasına dayanmaktadır. Çalışmanın amacına ulaşması için sizden beklenen, bütün soruları eksiksiz, kimsenin baskısı veya telkini altında olmadan, size en uygun gelen cevapları içtenlikle verecek şekilde cevaplamanızdır. Bu formu okuyup onaylamanız, araştırmaya katılmayı kabul ettiğiniz anlamına gelecektir. Ancak, çalışmaya katılmama veya katıldıktan sonra herhangi bir anda çalışmayı bırakma hakkına da sahipsiniz. Bu çalışmadan elde edilecek bilgiler tamamen araştırma amacı ile kullanılacaktır.

Araştırmaya katılmayı kabul ediyorum.

Araştırmaya katılmayı kabul etmiyorum.

Sosyo-Demografik Özellikler

- 1. Yaş**
- 2. Başvuru ve Ödeme Alınmaya Başlanan Yıl**
- 3. Toplam Başvurulan Proje Sayısı**
- 4. Çalışan Sayısı**

1. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü üzerinden almış olduğu hibe veya desteğin sonucunda kurum tarafından yürütülen denetim süreçleriyle ilgili genel düşünceleriniz nelerdir? Açıklayınız.
2. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Çanakkale İl Koordinatörlüğü'nden işletmenizi denetlemeye gelen personelin denetleme sırasında en çok hangi konulara dikkat ettiğini gözlemlerinize dayanarak söyleyebilir misiniz?
3. Faydalanıcı konumunda olan sizlerin denetleme sırasında en çok zorlandığı konular nelerdir? Anlatınız.
4. Uygulama öncesi süreç ve ödeme sonrası süreç olmak üzere denetim süreçlerini iki ayrı sütunda değerlendiriniz.
5. Ülkemizin sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin devam edebilmesi adına ilgili denetimlerle ilgili bir öneriniz veya talebiniz bulunuyor mu? Açıklayınız.