

Hazırlayan: **M. Özgür BOZÇAĞA**
(İktisadi Kalkınma Vakfı / Uzman Yardımcısı)

Kırsal kalkınma için **katılım öncesi** mali destek IPARD



AB'nin Türkiye'ye sağladığı Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession / IPA) içerisindeki beş bileşenden biri olan Kırsal Kalkınma bileşeni veya bilinen adıyla **IPARD Programı için ilk başvuru süreci Kasım ayı sonunda tamamlandı.** Aday ve potansiyel aday ülkelere destek için 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü çerçevesinde oluşturulan IPARD Programı, AB'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ile ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını, bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemeyi amaçlıyor.

Hem GSYİH içerisindeki payı hem de istihdam ettiği kişi sayısı göz önünde bulundurulduğunda birçok aday ülkeden çok daha büyük bir tarım sektörüne sahip olan Türkiye için büyük önem arz eden IPARD fonlarına yönelik ilk kez başvuru çağrısı yapıldı. 2007-2013 yılları için toplam 7 yıllık bir süreyi kapsayan IPARD Programı'nın 2007-2009 ve 2010-2013 yılları için iki fazda ele alınması planlanmıştı. Ancak IPARD fonlarının yönetimini ve dağıtımını sağlayacak Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun yapılandırılması 2009 yılına kadar tamamlanamadığından ve bu kurumun Avrupa Komisyonu tarafından akreditasyonu ancak 2010 yılı içerisinde gerçekleştirildiğinden, Türkiye şu ana kadar kendisine tahsis edilen IPARD fonlarını kullanamadı. Önümüzdeki 3 yıllık dönemde öncelikli olarak kullanılamayan 2007-2009 yılları arasındaki fonların dağıtımı amaçlanırken, sonrasında 2010-2013 dönemi fonlarının kullanıma açılması planlanıyor.

2007-2013 yılları arasında Türkiye'ye tahsis edilen IPARD fonlarında öncelikli amacı GSYİH'ye oranla düşük gelir seviyesine sahip ve tarımsal üretim potansiyeli yüksek illerdeki üreticilere destek sağlanması. Bu nedenle IPARD Programı'nı oluşturan iki uygulama dönemi içerisinde kırsallık oranı yüksek belirli illerdeki üreticilerin desteklenmesi planlanıyor. İllerin GSYİH'den aldığı pay, dışarıya verdiği göç ve tarım üretim potansiyeli olarak toplam üç kritere göre ele alındığı değerlendirme sonucuna göre, 2007-2009 yıllarını kapsayan bi-



rinci uygulama dönemi destekleri kapsamında 20 il seçildi. Türkiye'nin ortalama GSYİH'sinden % 75 daha düşük ortalama gelire (1,432 eurodan daha az) sahip 43 il arasından diğer iki kritere göre seçilen bu iller; Afyon, Amasya, Balıkesir, Çorum, Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Isparta, Kahramanmaraş, Kars, Konya, Malatya, Ordu, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Tokat, Trabzon, Van, Yozgat oldu. Birinci fazda IPARD kapsamında desteklenecek 20 il ile birlikte IPARD'ın 2010-2013 yıllarını kapsayan ikinci uygulama fazında ortalama geliri 1,432 eurodan yüksek illerin de eklendiği toplam 22 ilave ildeki üreticiler de destek kapsamına alınacak. İkinci fazda programa eklenecek iller arasında ise Ağrı, Aksaray, Ankara, Ardahan, Aydın, Burdur, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Denizli, Elazığ, Erzincan, Giresun, Karaman, Kastamonu, Kütahya, Manisa, Mardin, Mersin, Muş, Nevşehir, Uşak bulunuyor.



Kaynak: *TÜİK, 2001*



IPARD PROGRAMININ AMAÇLARI VE ÖNCELİKLERİ

AB Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi (MIPD) stratejik öncelikleri arasında, IPA Bileşen V (IPARD) için aşağıdaki temel politika amaçları tanımlanmaktadır:

- Genişleme paketinde belirtildiği üzere; hedeflenen yatırımlar vasıtasıyla tarım sektörünün (işleme dâhil) sürdürülebilir modernizasyonuna katkı sağlanması ve gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, çevre ve diğer standartlara ilişkin AB müktesebatının üstlenilmesinin teşvik edilmesi,
- Kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına katkı sağlanması.

Bu iki temel politika amacı sonucu Türkiye'nin IPARD destekleri ile AB Ortak Tarım Politikası'nın Ortak Pazar ve Destekler ile ilgili birinci sütunu ve kırsal kalkınma ile ilgili ikinci



Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I) Geçici Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	233,2	211,3	230,6	250,9
II) Sınır Ötesi İşbirliği	2,0	2,8	9,3	9,5	9,7	9,9
III) Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	291,4	350,8
IV) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	89,9
V) Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	197,8
Toplam	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5

sütununa uyumunu kolaylaştırmak amaçlanmıştır.

Yukarıda belirtilen temel politikalar amaçlarının yanında MIPD içerisinde IPARD'a yönelik öncelik eksenleri tanımlanmaktadır;

Öncelik Ekseni 1: Ortak Tarım Politikası ve gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı ile ilgili alanlara ilişkin Topluluk standartlarının uygulanması ve tarım sektörünün sürdürülebilir adaptasyonuna katkı sağlanması için müdahaleler.

Öncelik Ekseni 2: Tarım-çevre tedbirleri ve LEADER yaklaşımının uygulanmasına yönelik hazırlık faaliyetlerini destekleyen müdahaleler.

Öncelik Ekseni 3: Kırsal ekonominin gelişimini desteleyerek kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına katkı sağlayan müdahaleler.

Yapılan değerlendirmelerle birlikte IPARD'ın birinci uygulama fazında MIPD çerçevesinde belirlenen birinci ve üçüncü öncelik eksenlerinin öne çıkarılması ve ikinci öncelik ekseni için hazırlık çalışmalarının yapılmasına karar verildi. Özellikle AB ile üyelik müzakerelerinde 2009 yılı sonu itibarıyla çevre başlığının açılması ve Türkiye'nin tarımsal üretimde çevre eksenini gündeme almaya başlaması bu alandaki hazırlık çalışmalarına ivme kazandırması bekleniyor. İkinci uygulama döneminde, ikinci öncelik ekseninin diğer eksenlerle birlikte ele alınması bekleniyor.

IPARD dâhilinde 2007-2009 yıllarında tahsis edilen fonlar için birinci uygulama döneminde ise aşağıda belirtilen tedbirler kapsamında fon dağıtımı yapılması öngörülüyor.

ÖNCELİK EKSENİ 1 KAPSAMINDA

Tedbir kodu 101: ***Tarımsal İşletmelerin Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılmasına Yönelik Yatırımlar.***

Bu tedbir toplam iki Alt-Tedbir'i kapsamaktadır:

- Süt sektörü
- Et sektörü (kırmızı ve kanatlılar)



Bu tedbir kapsamında 2007-2010 dönemi içerisinde % 75'i AB katkısı (yaklaşık 116 milyon euro) ve % 25'i (yaklaşık 39 milyon euro) ulusal katkı olması suretiyle toplam yaklaşık 155 milyon euro kamu katkısı öngörülüyor. Eş miktardaki faydalanıcı katkısı da hesaba katıldığında bu tedbir ilk uygulama döneminde toplam 310 milyon euro yatırım yapılması bekleniyor. Bu yatırımın % 55'i süt sektörüne % 45'i ise et sektörüne yapılması öngörüldü.

Tedbir kodu 102: ***Üretici gruplarının kurulmasına destek.***

Üretici gruplarının kurulması için idari masrafların karşılanacağı bu destek kapsamında faydalanıcıların katkısı bulunmuyor ve tüm uygun harcamalar kamu tarafından karşılanıyor. Bu tedbir kapsamında 2007-2010 döneminde tümü kamu katkısıyla finanse edilecek yaklaşık 21 milyon euroluk yatırım öngörülüyor.

Tedbir kodu 103: ***Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasının Yeniden Yapılandırılması ve Topluluk Standartlarına Ulaştırılmasına Yönelik Yatırımlar.***

Bu tedbir, farklı sektörde etkin olacak dört ayrı alt tedbiri kapsamakta, bu alt tedbirler:

- Süt sektörü
- Et sektörü
- Sebze ve meyve sektörü
- Balıkçılık sektörü

Belirlenen alt tedbirler kapsamında et, süt ve balıkçılık sektöründe işleme süreçlerinde verimliliğin artırılması amaçlanırken, meyve sebze sektöründe ise kayıpların azaltılması hedeflendi. Tüm tedbirler için ortak olan hedef ise Topluluğun kalite, hijyen ve gıda güvenliği, veterinerlik kontrolleri, hayvan refahı, çevre koruma ve iş güvenliği alanlarında uyuma katkı sağ-



IPARD NEDİR?

Türkiye "aday ülke" statüsünde olduğu için, Avrupa Birliği'ne belli bir bütçe aktarmaktadır. Bu bütçe AB'nin ortak bütçesidir. Buradan AB ülkeleri ve aday ülkeler faydalanır. İşte bu ortak bütçeden kırsal kesimlerdeki tarım ve hayvancılığın gelişmesi ve belirli standartlara ulaşması için ayrılan kısımla yapılacak işlerin tümü IPARD Projesi adı altında toplanmış bulunmaktadır. Türkiye de ayrılan IPARD bütçesiyle sadece tarım ve hayvancılığı destekleyebilir. Yani bu parayı başka işlerde kullanamaz. Türkiye tarım ve hayvancılık işletmelerini bu parayla hibe (karşılıksız) destekleyecek. Eğer bu parayı 2013 yılına kadar kırsal kesimdeki vatandaşlara kullandırtmazsa parayı başka ülkeler kullanma hakkına sahip olacak.

Kısacası IPARD, tarım ve hayvancılık konusunda Avrupa Birliği standartlarına ulaşmak için AB müzakere sürecinde aday ülkelere uygulanan bir kalkınma programıdır.

lanması. Bu tedbir kapsamında 2007-2010 yılları arasında % 75'i AB katkısı ve % 25'i ulusal katkı olarak finanse edilen yaklaşık toplam 100 milyon euroluk kamu katkısı sağlanacak. Faydalanıcı katkısı ile birlikte bu tedbir kapsamında yapılacak yatırımın yaklaşık 200 milyon euroya kadar yükselmesi bekleniyor.

ÖNCELİK EKSENİ 3 KAPSAMINDA

Tedbir kodu 302: ***Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi.***

Bu tedbir toplam dört alt tedbiri kapsıyor:

- Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi
- Yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi
- Kırsal turizm
- Kültür balıkçılığı (Yetiştiricilik)

Kırsal alanda geçimlik tarımsal faaliyet gösteren işletmeleri hedefleyen bu tedbir, ilgili işletmelerin gelirlerini artırmayı amaçlıyor. Bu tedbir kapsamında 2007-2010 dönemi için % 75'i AB katkısı ve % 25'i ulusal katkı olarak finanse edilecek toplam yaklaşık 91,5 milyon euro kamu katkısı sağlanacak. Faydalanıcı katkısı ile birlikte bu tedbir kapsamında yapılacak yatırımın yaklaşık 183 milyon euroya ulaşması planlanıyor.

Bu üç tedbir alanı dışında IPARD İzleme Komitesi'nin IPARD ile ilgili değerlendirme ve izleme faaliyetlerine destek sağlanması amacıyla **Tedbir kodu 501:** ***Teknik Destek*** adı altında toplam yaklaşık 7 milyon euroluk bir fon ayrılmış bulunuyor.

DESTEKLENECEK SEKTÖRLERİN İNCELENMESİ

718/2007 sayılı IPA Uygulama Komisyon Tüzüğü (AK) Madde 184 (b)'ye göre, program kapsamında yer alacak her sektörün bağımsız uzmanlar tarafından detaylı sektör analizi-















nin yapılması gerekiyor. Bu amaçla 2006 yılında toplam beş ana sektör seçildi ve 2006-2007 yılları arasında bu sektörler için FAO ve FVO destekli bağımsız değerlendirmeler yapıldı. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde hem büyük sorunlar yaşaması beklenen hem de büyük bir üretim potansiyeline sahip alanların değerlendirildiği raporlarda ele alınan sektörler, kırmızı et, beyaz et, süt, meyve-sebze ve su ürünleri oldu. Bu minvalde bu beş sektör özellikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda yukarıda belirtilen öncelik eksenleri içerisine yerleştirildi. Raporlara göre özellikle kırmızı et ve süt sektörlerinde yapısal sorunlar, kayıt dışılık ve gıda güvenliği sorunları öne çıkarken, meyve-sebze ve su ürünleri sektörlerinde işleme ve lojistik yatırımlarının yetersizliği sektörlerin rekabet gücünü azaltan etkenler olarak vurgulandı.

IPARD PROGRAMI İLE İLGİLİ SORUNLAR

Proje başvuru ilanını 28 Temmuz 2010 tarihinde kamuoyuna sunan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), 1 Eylül 2010'da başlayıp 30 Kasım 2010'da tamamlanan başvuru süreciyle ilgili kamuoyunu ve üreticileri bilgilendirmek için hem Ankara'da, hem de birinci fazda desteklenecek illerde toplantılar düzenledi. Bu toplantılarda belirgin şekilde öne çıkan sorunların, üreticilerin ve özellikle de çiftçilerin destek sisteminin karmaşıklığı sebebiyle başvuru yapmaktan çekinmeleri ve proje döngüsü mantığına aşina olmamaları olduğu gözlemlendi.

IPARD destekleri çerçevesinde temel amacın GSYİH'si düşük illere tarımsal alanda destek verilmesi olduğu belirtilmesine rağmen bu bölgelerde programın yapısı itibarıyla desteğin öncelikle tarımsal üretim açısından rekabetçi yapıya kavuşabilecek işletmelere verilmesi programı eleştiriye açık hale getiriyor. Özellikle son et fiyatı krizinden sonra ortaya çıkan düşük rekabet gücüne sahip ve herhangi bir regülasyon (düzenleme, denetleme) mekanizmasına sahip olmayan, piyasa şartlarında var olma mücadelesi veren hayvancılık sektöründeki geçimlik üretim yapan küçük ve mikro üreticinin, bu desteklerin birçoğundan minimum işletme büyüklüğü şartları sebebiyle mahrum kalacak olması büyük bir sorun. Her ne kadar 718/2007 sayılı IPA Uygulama Komisyon Tüzüğü'nün hükümleri dikkate alınarak, Eksen 1 altında küçük ve orta ölçekli işletmelere öncelik verilmesine ilişkin, MIPD kapsamında "Yatırımlar, genel bir kural olarak, seçilen her bir sektörün müktesebat ile ilişkisi bağlamında üretim, işleme ve pazarlamasındaki en zayıf halkaları üzerine odaklanmalıdır" hükmü yer alsa da, destek kapsamında sektörlerin en zayıf halkalarının odağa yerleştirildiğini söylemek güç. Zaten IPARD Programı kitapçığında belirtilen yarı-geçimlik işletmelerin küçük ve orta ölçekli işletmelere dönüştürülmesi amacı da bu yaklaşımın bir yansıması. Bunun yanında zaten piyasada rekabet ihtimali bulunan küçük-orta ve orta büyüklükteki işletmelerin ise daha "rantabl" ve AB'ye uyum açısından daha "hazır" olabilmesi amacıyla programın temel destek alanına yerleştirilmesi, IPARD'ın yapısı itibarıyla temelde AB standartlarına uyum için mikro üreticiyi görmezden geldiği tezini destekler nitelikte. Bununla birlikte likidite sorunları yaşayan ve borç yükü artan çiftçi nüfusunun da, programdan destek almak için zorunlu kılınan faydalananın % 50 oranında maddi katkı şartı sebebiyle programa katılması oldukça zor gözüküyor. Bu manada nakit akışı düzenli devam eden ve belli bir düzeyde sermaye birikimine sahip işletmelerin programa katılımı ve destek almalarının, rekabet gücü az işletmelere göre daha kolay olduğunun da altı çizilmeli.

Destek başvurularının çok kısa bir süre içinde açıklanması ve başvuru döneminin de iki ay gibi kısa bir süreye sıkıştırılması ise daha önce IPARD benzeri bir programdan destek almamış üretici için önemli bir nokta. Proje yazım bilgisinden yoksun, birçok tedbir için mecbur kılınan fizibilite çalışmalarını yapması mümkün olmayan ve bu işlemleri hiçbir denetime tabi tutulmayan serbest danışmanlık firmalarına ücret mukabili yaptırması gereken üreticilerin, bu yönden de maddi bir yükün altına girmeleri bekleniyor.

Sonuçta, IPARD'ı amaçları ve uygulamaları özelinde değerlendirdiğimizde, belirlenen hedeflerin Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde Ortak Tarım Politikası'na uyumu açısından olumlu olduğunu belirtmek gerekir. Ancak uygulanacak tedbirlerin kapsamı ve hedef gruplarının Türkiye'de asıl desteğe ihtiyaç duyan kesimleri içerdiğini söylemek ise pek mümkün değil.