



AVRUPA BİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

T.C.
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK
BAKANLIĞI

AB UZMANLIK TEZİ

TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ
MALİ İŞBİRLİĞİ KAPSAMINDA
FON SAĞLANAN
KURUMSAL VE YASAL UYUM
ÇALIŞMALARININ
TÜRK TARIM POLİTİKALARINA
KATKISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

AB UZMAN YARDIMCISI

N. BİRİM MOR

DANIŞMAN

TAMER KÖSE

AB UZMANI

Ankara

Eylül 2015

T.C.
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel M¼d¼rl¼Đ¼

T¼RKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ
MALİ İŞBİRLİĞİ KAPSAMINDA
FON SAĞLANAN
KURUMSAL VE YASAL UYUM
ÇALIŞMALARININ
T¼RK TARIM POLİTİKALARINA
KATKISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

AB UZMANLIK TEZİ

N. BİRİM MOR
AB UZMAN YARDIMCISI

DANIŞMAN
TAMER KÖSE

Ankara – 2015

Eyl¼l

T.C.
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIğI
AVRUPA BİRLİğİ VE DIŞ İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜğÜ

AB Uzman Yardımcısı tarafından hazırlanan
“.....”
adlı tez çalışması aşağıdaki Tez Değerlendirme Komisyonu tarafından oy çokluğu
ile Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğu AB Uzmanlık Tezi olarak
kabul edilmiştir.

Üye : Doç. Dr. Feysel TAŐÇIER
Unvanı : Genel Müdür Yardımcısı V.
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .
.....

Üye : Dr. Nevzat BİRİŐİK
Unvanı : Genel Müdür Yardımcısı
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .
.....

Üye : Dr. İbrahim ÖZCAN
Unvanı : Genel Müdür Yardımcısı
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .
.....

Üye : Selda COŐKUN
Unvanı : AB Uzmanı
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .
.....

Tez Savunma Tarihi:/...../2015

Tez Değerlendirme Komisyonu tarafından kabul edilen bu tezin AB Uzmanlık Tezi
olması için gerekli Őartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Çınar BAHÇECİ
Komisyon Başkanı
Genel Müdür V.

ÖZET

AB Uzmanlık Tezi

TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ KAPSAMINDA FON SAĞLANAN KURUMSAL VE YASAL UYUM ÇALIŞMALARININ TÜRK TARIM POLİTİKALARINA KATKISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

N. Birim MOR

T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü

Ülkemizin, Avrupa Birliği (AB) adaylığının resmen açıklanmasının ardından Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde hibe nitelikli fonlar kullanılarak AB uyum çalışmaları doğrultusunda kurumsal ve yasal düzenlemeler finanse edilmeye başlanmıştır. Yararlanıcı ülkelerde pek çok gelişmeye ve reforma ön ayak olan bu fonların hem mali açıdan hem de teknik açıdan yararlanıcı ülkeler için kritik bir rolü bulunmaktadır. 2005 yılında katılım müzakerelerinin başlamasından bu yana, ülkemizin üstlendiği yükümlülükler arasında en kapsamlı ve karmaşık alanlardan biri olan tarımda, ulusal mevzuatın AB'nin tarım ve kırsal kalkınma mevzuatı ile uyumlaşması ülkemiz için hem zor hem de önemli bir görev niteliğindedir. Tarım sektöründe AB uyum eksenli kurumsal yapılanma ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları ile yasal düzenlemelerin bir bölümü Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde, AB'nin teknik ve mali desteği ile gerçekleştirilmektedir. Bu durum hem AB üyelik müzakerelerinde ilerleme sağlarken, hem de tarım sektörünün yapısal sorunlarına yönelik sistematik bir yaklaşım benimsenmesini temin etmektedir. 2002-2020 yılları arasında Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde, ulusal katkı payı dahil yaklaşık 453 Milyon Avro tutarında bütçe aktarılarak tarım sektöründe kurumsal ve yasal yapılanma odaklı müktesebat uyum çalışmaları finansmanı sağlanmış olacaktır. Bu çalışmada, bahsedilen bu fonlarla gerçekleştirilen çalışmaların Türk tarım politikalarına ne şekilde katkı sağladığını incelemek ve halen devam etmekte olan Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında kurumsal ve yasal yapılanma amaçlı fonların tarım politikalarını ne yönde etkileyebileceğini değerlendirmek ve son olarak ise Türkiye-AB Mali İşbirliğinin etkinliğinin artırılması için tespit, değerlendirme ve öneriler yapmak amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye-AB Mali İşbirliği, Kurumsal ve Yasal Yapılanma, Tarım Politikaları, AB Uyum Çalışmaları

ABSTRACT

EU Expertise Thesis

ASSESSMENT OF THE CONTRIBUTION OF INSTITUTIONAL AND CAPACITY BUILDING STUDIES FINANCED UNDER THE SCOPE OF TURKEY-EUROPEAN UNION FINANCIAL COOPERATION TO THE TURKISH AGRICULTURAL POLICIES

N. Birim MOR

T.R. Ministry of Food, Agriculture and Livestock
General Directorate of European Union and Foreign Relations

After the candidacy of Turkey for European Union (EU) was announced, under the scope of Turkey-EU Financial Cooperation, institutional capacity building and legislation studies with regard to EU harmonization have been commenced to be financed. It is a fact that there is a critical role from the viewpoint of the beneficiary countries causing a number of improvements and reforms in terms of both financial and technical aspects in those countries. Since 2005, when the accession negotiations began, agriculture as a comprehensive and complex field that Turkey has committed to be aligned with the EU *acquis* in agriculture and rural development, which is both a challenging and key commitment. In the agricultural sector, some of the EU harmonization oriented institution and capacity building studies have been financed under Turkey-EU Financial Cooperation by benefitting from EU's technical and financial support. Thus, progress in the negotiations has been achieved and much systematic approach towards structural issues has been ensured. Within the framework of Turkey-EU Financial Cooperation for 2002-2020, EU *acquis* harmonization based institutional capacity building and legislation studies in agriculture and rural development will have been financed by allocating 453 Million Euros including Turkish national contribution. In the scope of this assignment, the completed studies conducted by enjoying the given funds and the on-going studies financed within the scope of the current Turkey-EU Financial Cooperation aiming at institutional and capacity building are going to be analysed in order to present to what extend those studies have an impact on the Turkish agricultural policies, and in conclusion the evaluation findings and recommendations are going to be presented regarding how to promote efficiency of Turkey-EU Financial Cooperation.

Keywords: Turkey-EU Financial Cooperation, Institutional Capacity Building and Legislation Studies, Agricultural Policies, EU Harmonization Studies

ÖNSÖZ

AB uzmanlık tezimin hazırlanması aşamasında yardımlarını esirgemeyen, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü AB Uyum Dairesi Başkanlığı'nda görev yapan Tez Danışmanım Sayın Tamer KÖSE'ye; Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Entegre İdare ve Kontrol Sistemi Daire Başkanı Sayın Dr. Hakan ERDEN'e; Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü Hayvan Sağlığı ve Karantina Daire Başkanlığı'nda görev yapan Sayın Cihangir GÜMÜŞTEPE'ye, Risk Değerlendirme Daire Başkanlığı'nda görev yapan Sayın Serap HANCI'ya, Bitki ve Bitkisel Ürünler Sınır Kontrol Daire Başkanlığı'nda görev yapan Sayın Abdullah ŞİMŞEK'e teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Benim için çok değerli olan ve beni her zaman koşulsuz destekleyen sevgili eşim Emre MOR'a, aileme ve arkadaşlarıma teşekkürlerimi içtenlikle sunarım.

N. Birim MOR

Ankara, Eylül 2015

ETİK BEYAN

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- 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 çalışmasında 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 beyan ederim.

N. Birim MOR

11.09.2015

YÖNTEM NOTU

AB tarafından 2002'den bu yana sağlanan fonlarla üyelik müzakereleri çerçevesindeki uyum çalışmalarının bir kısmı finanse edilmektedir. Diğer müzakere başlıklarında olduğu gibi tarım alanında uyum çalışmaları çerçevesinde kurumsal yapılanma ve yasal düzenlemeleri destekleyen mali yardımlar yapılmaktadır. Bu kapsamda Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB)'nin nihai faydalanıcısı olduğu pek çok çalışma tamamlanmış olup, bazıları ise halen yürütülmektedir.

Bahse konu Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamındaki çalışmaların hedefi Türk tarım sektöründe kurumsal kapasiteyi artırarak AB uyum çalışmalarının gerektirdiği yasal yapılanmaya katkıda bulunmaktır. Diğer bir ifade ile Mali İşbirliğinin Türk tarım sektöründe kamu politikalarına doğrudan veya dolaylı etkisi bulunmaktadır. Bu çalışmada amaç bu etkinin değerlendirilerek, devam etmekte olan Mali İşbirliğinin etkinliğinin artırılmasına yönelik değerlendirmeler yapmaktır.

Dolayısıyla bu çalışmada bahsi geçen '*tarım sektörü*', Türkiye-AB Mali İşbirliği terminolojisinden yola çıkılarak benimsenmiş olup istihdam, üretim gibi kavramları içermemekte, yalnızca kamu politikalarının geliştirildiği bir alanı tarif etmektedir. Bu nedenle, çalışmanın başat ilgi alanını, Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamındaki tarım sektörüne yönelik kurumsal kapasite ve altyapı geliştirme ile mevzuat çalışmaları oluşturmaktadır.

Bu çalışmada tarım sektörü özelinde Mali İşbirliği incelenirken, GTHB'nin üyelik müzakerelerinde sorumlu olduğu Fasıl 11- Tarım ve Kırsal Kalkınma ile Fasıl 12- Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı kapsamındaki gelişmeler esas alınırken, Fasıl 13- Balıkçılık ise kapsam dışında bırakılmıştır. Zira, tarım sektörüne ilişkin politikalar AB'de Ortak Tarım Politikası (OTP) ile belirlenmekte olup üyelik sürecindeki nihai amaç OTP'ye uyum olduğu için salt OTP alanına giren Mali İşbirliği bu çalışmada ele alınmıştır. Fasıl 13- Balıkçılık kapsamındaki düzenlemeler Ortak Balıkçılık Politikası çerçevesinde yürütüldüğü için bu çerçevedeki Mali İşbirliği çalışmaları irdelenmemiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ETİK BEYAN	iv
YÖNTEM NOTU	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLO LİSTESİ.....	ix
ŞEKİL VE GRAFİK LİSTESİ	x
EK LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1. TÜRKİYE VE AVRUPA AÇISINDAN TARIM POLİTİKALARINDA GERİ PLAN	5
1.1. Türkiye Tarım Politikalarına Genel Bakış (1923-2015).....	6
1.1.1. Erken Cumhuriyet Dönemi.....	6
1.1.2. II. Dünya Savaşı Dönemi	9
1.1.3. II. Dünya Savaşı Sonrası	11
1.2. Avrupa Birliğinde Tarım Politikalarına Genel Bakış.....	16
1.2.1. Ortak Tarım Politikasının Tarihiçesi	16
1.2.2. Ortak Tarım Politikası Amacı ve Kapsamı.....	18
1.2.3. OTP Reformları ve Güncel Gelişmeler	25
BÖLÜM 2. TÜM YARARLANICI ÜLKELER İÇİN KATILIM ÖNCESİ YARDIM ARACI VE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ.....	31
2.1. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kurgusu ve Yasal Çerçevesi.....	32
2.1.1. 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kurgusu.....	32

2.1.2. 2014-2020 IPA II Dönemi ve Uygulamada Getireceği Yenilikler.....	39
2.2. Türkiye-AB Mali İşbirliği Süreci	46
2.2.1. Adaylık Öncesi Mali Yardımlar (1964-1999)	46
2.2.2. Adaylık Sonrası Mali Yardımlar (2000- günümüz)	47
BÖLÜM 3. TARIM SEKTÖRÜNDE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ	55
3.1. Türkiye-AB Mali İşbirliği Çerçevesinde Tarım Sektöründe Gerçekleştirilen Kurumsal ve Yasal Yapılanma Projeleri	58
3.1.1. IPA Öncesi Dönem.....	60
3.1.2. IPA I Dönemi	62
3.2. IPA II Döneminin Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Kurgusu.....	68
3.2.1. Geçiş Dönemi ve Kurumsal Kapasite ile Kırsal Kalkınma Bileşenlerinin Dönüşümü.....	69
3.2.2. IPA II Dönemi Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektöründe Programlama Çalışmaları.....	70
3.2.3. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına Yetki Devri Süreci.....	76
BÖLÜM 4. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNİN TÜRK TARIM POLİTİKALARINDAKİ ROLÜ	80
4.1. IPA Öncesi ve IPA I Dönemi Türkiye-AB Mali İşbirliğinin Türk Tarım Sektörü Açısından Değerlendirilmesi.....	81
4.1.1. Mevzuat, Kurumsal Yapılanma ile Uygulamadaki Yenilikler	81
4.1.2. IPA Öncesi ve IPA I Dönemi Kapsamında Tarım Sektörü Kurumsal ve Yasal Yapılanma Çalışmalarına İlişkin Tespitler	86
4.2. 2013 Yılı Sektör Fişi ve IPA II Dönemi Programlamasının Türk Tarım Sektörü Politikalarına Olası Etkisinin Değerlendirilmesi.....	90
4.3. Tarım Sektöründeki Mali İşbirliği ile Makro Düzey Ulusal Politikaların Tarım Politikası Yaklaşımları İlişkisi.....	93

4.3.1. Türkiye Cumhuriyeti Devleti 2023 Hedefleri:	
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	94
4.3.2. Onuncu Kalkınma Planı	96
4.3.3. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı.....	98
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	100
KAYNAKÇA	109
EK 1. FASIL 11 VE FASIL 12 AÇILIŞ KRİTERLERİ	114
EK 2. FASIL 12 KAPANIŞ KRİTERLERİ	116
EK 3. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER BÖLÜMÜNÜN ZİHİN HARİTASI.....	118
YAZARIN ÖZGEÇMİŞİ.....	119

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Ülkelere göre Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçeve (Milyon €).....	34
Tablo 2. IPA I Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı	35
Tablo 3. IPA I Dönemi Bileşenleri ve Komisyonunda Yetkili Kurumları	38
Tablo 4. Gösterge Niteliğinde IPA II Genel Bütçesi (Milyon €).....	43
Tablo 5. IPA II Genel Bütçesinden Yararlanıcı Ülkelere Aktarılabacak Fon Miktarları (Milyon €).....	44
Tablo 6. IPA I dönemi III., IV. ve V. Bileşenlere İlişkin Görev Dağılımı	50
Tablo 7. IPA I Dönemi Türkiye'ye Tahsis Edilen Mali Yardım Miktarları (Milyon €).....	51
Tablo 8. IPA I Dönemi Türkiye Fon Kayıpları (<i>Decommitment</i>) (Milyon €)	52
Tablo 9. IPA II Döneminde Türkiye'ye Tahsis Edilmesi Öngörülen Fonların Politika Alanlarına Göre Dağılımı.....	53
Tablo 10. IPA II Dönemi ile Avrupa Komisyonunca Akredite Edilmesi Gereken Lider Kurumlar	54
Tablo 11. Türkiye-AB Mali İşbirliği Çerçevesinde 2002-2013 Döneminde Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Projeleri.....	59
Tablo 12. Türkiye-AB Mali İşbirliği Çerçevesinde 2002-2006 yıllarında Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Projeleri.....	60
Tablo 13. IPA I dönemi Bileşen I kapsamında GTHB Tarafından Tamamlanan ve Devam Eden Projeler	64
Tablo 14. IPA I dönemi SEI/ESEI kapsamında GTHB Tarafından Tamamlanan ve Devam Eden Projeler	66
Tablo 15. IPA II Dönemi Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörüne Yıllara Göre Aktarılması Öngörülen Fon Miktarı (Milyon €).....	73
Tablo 16. IPA II Dönemi 2014-2017 Yıllarında GTHB Bünyesinde Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü Kapsamında Planlanan Aktiviteler	74

ŞEKİL VE GRAFİK LİSTESİ

Şekil 1. Kurucu Üye Devletlerde Yıllar İçinde Değişen Buğday Üretimi (Ton) ...	21
Şekil 2. 2014-2020 Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Çerçevesi (Milyon €)	24
Şekil 3. OTP Reformları Özeti	25
Şekil 4. IPA Birimi Organizasyon Şeması	77
Grafik 1. OTP Reformlarının OTP Bütçesine Yansımaları	30

EK LİSTESİ

EK 1. Fası1 11 Tarım ve Kırsal Kalkınma ve Fası1- 12 Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı ve Veterinerlik Açı1ıř Kriteerleri

EK 2. Fası1 12 Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı ve Veterinerlik Kapanış Kriteerleri

EK 3. Değerlendirme ve Öneriler Bölümünün Zihin Haritası

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABDGM	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ARIP	Agricultural Reform Implementation Project (<i>Tarım Reformu Uygulama Projesi</i>)
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability (<i>Yeniden Yapılanma ve İstikrar için Topluluk Yardımı</i>)
ÇMVA	Çiftlik Muhasebe Veri Ağı
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DIS	Decentralized Implementation System (<i>Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi</i>)
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development (<i>Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu</i>)
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund (<i>Avrupa Tarımsal Garanti Fonu</i>)
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (<i>Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu</i>)
EC	European Commission (<i>Avrupa Komisyonu</i>)
EDIS	Extended Decentralized Implementation System (<i>Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi</i>)
EUROMED	European-Mediterranean Partnership Programme (<i>Avrupa-Akdeniz Ortaklık Programı</i>)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GTHB	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
IACS	Integrated Administration and Control System (<i>Entegre İdare ve Kontrol Sistemi</i>)
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance (<i>Katılım Öncesi Yardım Aracı</i>)

IPARD	IPA Rural Development (<i>IPA Kırsal Kalkınma Bileşeni</i>)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (<i>Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı</i>)
PHARE	Pologne et Hongarie Assistance Pour la Restructuration Economique (<i>Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek</i>)
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
LEADER	Links Between Actions for the Development of Rural Economy (<i>Kırsal Ekonominin Geliştirilmesine Yönelik Eylemler Arasındaki Bağlantılar</i>)
LPIS	Land Parcel Identification System (<i>Arazi Parsel Tanımlama Sistemi</i>)
MEDA	Mediterranean Development Assistance (<i>Akdeniz Ekonomik Kalkınma Yardımları</i>)
MFİB	Merkezi Finans ve İhale Birimi
MİFF	Multi-annual Indicative Financial Framework (<i>Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçevesi</i>)
MİPD	Multi-annual Indicative Planning Documents (<i>Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi</i>)
OP	Operasyonel Program
OPD	Ortak Piyasa Düzeni
OTP	Ortak Tarım Politikası
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (<i>Tarım ve kırsal kalkınma için özel katılım öncesi programı</i>)
SPB	Sektör Planlanma Belgesi
SOP	Sektörel Operasyonel Program
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TA	Technical Assistance (<i>Teknik Yardım</i>)
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument (<i>Teknik Destek ve Bilgi Değişim Aracı</i>)
TW	Twinning (<i>Eşleştirme</i>)

GİRİŞ

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak küresel gıda krizleri, kuraklık ve iklim değişikliği nedeniyle hassas, dolayısıyla stratejik öneme sahip bir sektör olarak tarif edilen tarım, pek çok farklı bileşenin etkileşimi sonucu ortaya çıkan bitkisel veya hayvansal bir üretim faaliyeti olarak tanımlanabilir.

Yerel ve bölgesel bir üretim geleneği olarak insanlık tarihi ile paralellik gösteren tarım, günümüzde artan nüfus baskısı ve özellikle sanayileşmekte olan toplumların ekosistem üzerinde artan baskısı (antropojenik etkiler) nedeniyle yukarıda bahsedilen stratejik önemini arttırmaktadır. Diğer bir ifade ile zaten sınırlı olan doğal kaynakların başarısız yönetimleri, yaşam için en önemli girdiyi insanlığa sunan tarım sektörünün zarar görmesine neden olmaktadır. Bunun yanı sıra diğer üretim faktörleri bakımından da hassas bir sektör olan tarım sektörü için hem ulusal hem de uluslararası platformlarda politikalar üretilmesi ihtiyacı doğmaktadır.

Tarım sadece gıda güvenliğinin temelini oluşturduğu için değil dış ticarete oynadığı önemli rol, istihdamdaki payı, sanayiye sağladığı hammadde ve diğer sektörler (hizmetler, çevre, ulaşım gibi) ile yüksek düzeydeki etkileşimi nedeniyle ülkelerin kalkınmasında özel bir öneme sahip olup ulusal ve uluslararası politikalar üretilmesi gereken bir alandır. Ayrıca, tarımsal üretimin büyük oranda kontrol edilemeyen koşullara bağlı olması, üretim sürecinin görece uzun olması, tedarik zincirinde ürünlerin zarar görme potansiyelinin yüksek olması, ürünlerin arz ve talep esnekliklerinin diğer sektörlerle oranla düşük olması ve tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelirin diğer sektörlerle göre düşük olması bu alanda çoğunlukla devlet müdahalelerini gerektirmektedir. Bu nedenle tarım politikalarının belirlenmesi aşamasında tarımın bütçeye getireceği yükler öngörülerek, kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasına ilişkin öncelikler dikkate alınarak ulusal tarım politikaları belirlenmektedir.

Günümüzde tarım politikaları, sürdürülebilir tarımsal üretimin tesisi başta olmak üzere gıda güvenliğinin temini, tarımsal arazilerin korunması, tarımsal üretimde çevresel tedbirlerin alınması, tarımsal girişimciliğin desteklenmesi ve kırsal kalkınmanın teşvik edilmesi gibi farklı ancak bütünleşik olarak ele alınması gereken başlıkları kapsamaktadır.

Tarım politikaları kapsamında Avrupa kıtasına bakıldığında 1950'lerin sonlarına doğru savaş sonrası zarar görmüş Avrupa tarımının yeniden yapılanmasına yönelik olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) nezdinde ortak bir tarım politikasının temellerinin oluşturulduğu görülmektedir. Tarım politikaları, Avrupa'nın entegrasyon sürecinin başından bu yana Avrupa için büyük bir öneme sahip ve en eski politika alanlarından biri konumunda olarak stratejik önemini kanıtlamıştır. Zaman içinde pek çok revizyona uğrayan AB Ortak Tarım Politikası (OTP), gıda güvenliği, bitki sağlığı, çiftçilere yapılan destekler, gıda ve yem güvenilirliği, hayvan hastalıklarıyla mücadele, kırsal kalkınma, iklim değişikliği ve çevrenin korunması gibi farklı bileşenleri kapsayarak diğer AB politikaları ile giderek bütünleşmiştir.

AB ve Türkiye ilişkileri ele alındığında ise, 1999'da kazanılan aday ülke statüsü gereği AB'nin tarım ve kırsal kalkınma politikalarında yapılan revizyon çalışmaları Türkiye'nin tarım ve kırsal kalkınma alanlarında önceliklerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. 2005 yılından bu yana katılım müzakerelerinin başlaması ile ülkemizin üstlendiği yükümlülükler arasında en kapsamlı ve karmaşık alanlardan biri olan tarımda, ulusal mevzuatın AB'nin tarım ve kırsal kalkınma mevzuatı ile uyumlaşması Türkiye için hem zor hem de önemli bir görev niteliğindedir. Karmaşık ve dinamik bir yapıya sahip olan OTP'nin, AB'ye aday ve potansiyel aday ülkelere tam olarak anlaşılması, ulusal mevzuatlarda uyumun sağlanması ve buna uygun şekilde gerekli kurumsal altyapının oluşturulması için AB tarafından sağlanan katılım öncesi yardımlar kapsamında farklı programlar altında söz konusu ülkelere fonlar sağlanmıştır ve halen sağlanmaya devam edilmektedir.

Bahsi geçen yardımlar, özellikle 2007'den sonra daha sistematik bir yapıya kavuşarak Katılım Öncesi Yardım Aracı (*Instrument for Pre-accession Assistance- IPA*) adını almış ve revizyona uğramıştır. Aday ülke statüsündeki ülkemiz, 2002'den bu yana (2007'den sonra IPA kapsamında) bahse konu AB fonlarından yararlanarak pek çok farklı

müzakere başlığında olduğu gibi tarım alanında (Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı ve Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Faslı altında)¹ mali yardımlardan yararlanmaktadır. Söz konusu yardımların ve uyumlaşma düzeyinin önemi, Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda, AB'nin tarım sektörü için ayırdığı bütçeye getireceği ek yük düşünüldüğünde ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, Türkiye ve AB arasındaki tarım ürünleri ticareti göz önünde bulundurulduğunda da, ulusal mevzuatın AB mevzuatı ile uyumlu olmasının ya da uyumluluk düzeyinin yükselmesinin beraberinde getirdiği avantaj tarımsal ürünlerin ihracatında ülkemiz lehine bir durum yaratmaktadır. Bu bağlamda katılım öncesi dönemde, AB tarafından sağlanan söz konusu fonların etkin bir şekilde kullanılması, Türkiye'de ulusal mevzuatın uyumlaşması ve sürdürülebilir bir kurumsal kapasite gelişimi için çok önemlidir.

Tüm bunlar dikkate alınarak, bu çalışma ile Türkiye'ye, AB adaylığı sürecinde sağlanan söz konusu mali yardımların, tarım politikalarımızın OTP'ye yaklaştırılmasındaki katkıları, ulusal tarım politikalarının geliştirilmesine ve bahse konu politikaların uygulanma aşamasına katkısı değerlendirilmektedir. Diğer bir ifade ile Türkiye'nin AB'ye aday gösterilmesinden sonra Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde AB tarafından ülkemiz tarım alanında sağlanan yardımların, Türk tarım politikaları ve uygulamalarına katkısı ile kurumsal kapasite üzerindeki rolü incelenmektedir.

Bu kapsamda, çalışmanın birinci bölümünde Türkiye ve AB'de uygulanan tarım politikaları hakkında bilgi sunularak tarım politikalarına yönelik tarihsel bir değerlendirme yapılmış olacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, AB'nin katılım öncesi yardım araçları hakkında genel bilgi verilerek, Türkiye-AB Mali İşbirliği tarihçesi, dayanakları, kapsamı ve amacı, Türkiye'de bu kapsamda gerçekleşen kurumsal yenilikler ve AB'den sağlanan fonlar hakkında bilgi verilmiş olacaktır.

1 2001 ve 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgelerine istinaden AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye açısından önceliklerin ve bunlara ilişkin yapılacak yasal düzenlemelerin belirlendiği 2001 ve 2003 yılında ülkemiz tarafından yayınlanan Ulusal Programlarda Tarım Sektörü Fasıl 11 ve Fasıl 12 konularını kapsamaktadır. Bu çalışmada da bu sınıflandırma benimsenmiş olup Yöntem Notunda daha detaylı gerekçelendirme sunulmaktadır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye-AB Mali İşbirliği sürecinde, IPA öncesi dönem ve IPA I döneminde tarım alanında kurumsal yapılanma ve müktesebat uyum çalışmaları kapsamında sağlanan yardımlarla tamamlanan kurumsal kapasite geliştirme projeleri, IPA II döneminde tarım ve kırsal kalkınma sektöründe programlama ve diğer hazırlık çalışmaları hakkında bilgi verilerek Mali İşbirliği sürecinin tarım ve kırsal kalkınma alanında kurumsal yapılanma ve müktesebat uyum çalışmaları çerçevesindeki somut çıktıları paylaşılmış olacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise, tarım alanında Türkiye'nin adaylık statüsü ile beraber gelen yükümlülüklerinin ve Mali İşbirliği süreci ile paralel ilerleyen uyum çalışmalarının, Türk tarım sektöründeki makro düzeydeki planlama faaliyetlerine ve tarım politikalarına nasıl yansıdığı tartışılacaktır. Son olarak tüm bunlar çerçevesinde, önümüzdeki dönem Türkiye-AB Mali İşbirliği sürecinin, Türk tarım ve kırsal kalkınma politikalarının belirlenmesindeki rolü ve etkinliğinin ülkemiz tarım sektörü lehine artırılmasına yönelik değerlendirme ve öneriler yapılacaktır.

BÖLÜM 1. TÜRKİYE VE AVRUPA AÇISINDAN TARIM POLİTİKALARINDA GERİ PLAN

Sanayi devriminin ortaya çıktığı 18.-19. yüzyıla kadar ekonomik faaliyetlerin temelini oluşturan tarımsal üretim, yerel ve bölgesel bir üretim geleneği ve en kadim sektörlerden biri olarak, ilkçağlardan bu yana toplumsal varoluş ve dolayısıyla siyasal mekanizmalar üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olmuştur. Buna rağmen, tarımın uluslararası ekonomik bir sektör olarak ortaya çıkışının tarihi çok eski değildir (Eker, 2015).

En klasik anlayışla devleti oluşturan unsurlardan insan unsurunun korunması ve varlığının sürekliliğinin sağlanması için gerekli olan gıda ihtiyacının temini maksadıyla tarımı regüle etmenin önemi süregelmiştir. Dolayısıyla tarım sektörü salt tek başına değerlendirilmemiş, devletlerin biyolojik, ekonomik, ekolojik, toplumsal ve siyasal varlıklarının sürdürülebilirliği üzerinde derinlemesine etkileri bulunduğu için hassas ve stratejik öneme sahip olarak nitelendirilmiştir. Bu nedenle tarım sektörünün millet adına siyasal mekanizmalarla kontrol edilmesi ve düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Hobsbawn, 2008).

Stratejik öneminin yanı sıra pek çok farklı bileşenin etkileşimi sonucunda ortaya çıkan ve arz-talep esnekliği diğer sektörlerle göre oldukça düşük olan tarım sektöründe üretimin devamlılığının sağlanması için diğer sektörlerden farklı olarak uzun vadeli ve tutarlı politikaların uygulanması gerekmektedir. Böylelikle tarımsal piyasaların daha istikrarlı olması ve üretimin daha gerçekçi biçimde planlanması sağlanacaktır. Ayrıca tarım sektöründen girdi sağlayan diğer sektörlerin, tarım politikalarından olumlu ya da olumsuz olarak etkilenmesi tarım politikalarında uzun vadeli bir perspektifin kullanılmasını zorunlu kılmaktadır (Gaytancıoğlu, 2009). Diğer bir ifade ile tarım politikalarının başarılı olması, diğer politika alanlarını ve ekonomiyi doğrudan etkileyeceği için tarım sektörünün sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmaya neden olacağı değerlendirilmektedir.

Tarihsel olarak tarım politikaları ele alındığında temel olarak iki unsurun tarım politikalarının şekillendirilmesinde öne çıktığı gözlenmektedir. İlki, bu stratejik sektörün en önemli bileşeni olan toprağın mülkiyetinin ve mülkiyet dağılımının tarım politikalarında ve aslında siyasetin her alanında belirleyici olması (Eker, 2015); ikincisi, geçmişte daha çok tüketicilere yönelik ve tüketimi garanti altına almak için ancak sonraları daha çok üreticileri korumak için tarımsal üretime devlet müdahalesi yapılması. I. Dünya Savaşı'na kadar liberal akımlar neticesinde tarım ürünlerinin fiyat dalgalanmalarına yönelik devlet müdahaleleri yerini fiyatların büyük pazarlarda arz-talep ilişkisi neticesinde serbestçe belirlenmesine bırakmıştır (Yavuz, 2000). Günümüzde, özellikle gelişmiş ülkeler tarıma müdahale etmeye ve tarımı çeşitli şekillerde desteklemeye devam etmektedir (Gaytancıoğlu, 2009).

Tarım politikaları denildiğinde, bir ülkenin kendi gereksinimleri çerçevesinde tarımın her alanında alabileceği önlemlerin bütünü anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile tarım politikası "çiftçilerin ekonomik yaşantılarını iyileştirmek, tarımsal üretimi kamu yararına düzenlemek, kırsal toplumların refahını yükseltmek ve tüketicileri aşırı fiyat artışlarından korumak amacıyla uygulanan devlet önlemleri dizisi" olarak tanımlanabilir (Gaytancıoğlu, 2009).

Bu kapsamda bu bölümde, Cumhuriyetin ilanından bu yana tarım politikalarının temel dinamikleri ile AET'den AB'ye OTP'nin tarihsel gelişimi ve 2013 sonrası yapılan reform ile OTP'nin güncel durumu hakkında bilgi sunulacaktır.

1.1. Türkiye Tarım Politikalarına Genel Bakış (1923-2015)

1.1.1. Erken Cumhuriyet Dönemi

Planlı Dönem Öncesi Kısmi Liberal Dönem: 1923-1929

1920'li yıllarda ülkenin bulunduğu olumsuz durumda dahi egemen olan iktisadi düşünce, "piyasa mekanizması esas alınarak, sermaye birikiminin özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilmesi" olarak şekillenmiştir. Diğer bir ifade ile 1923 yılında gerçekleştirilen

İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlara göre 1923-1929 yılları arasında kısmi bir liberal dönem yaşanmıştır (Güner & Özçelik, 2007).

Geçimini ilkel yöntemlerle yapılan tarımdan sağlamaya çalışan yoksul ve eğitim seviyesi düşük bir toplum, yerli ürünler yerine ithal mallarını korumayı amaçlayan bir gümrük rejimi, demir ve deniz yolları gibi en önemli sektörlere hakim yabancı şirketlerin ülkeyi terk etmeleri, daha da önemlisi devleti zor durumda bırakan Düyun-u Umumiye nedeniyle bütün ticari faaliyetleri büyük ölçüde durmuş olan ülkede ciddi bir yapılanma gerekmekteydi. Farklı kesimlerin ekonomik sorunlarını ifade edebilmesi ve milli bir strateji geliştirilebilmesi için tüm bunları tartışmak üzere çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi temsilcilerinin toplam 1135 katılımcı ile iştirak ettiği İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır (Güner & Özçelik, 2007). Farklı kesimlerin temsil edildiği bu kongre, katılımcı yöntemlerle gerçekleştirilen kapsayıcı politika üretilmesi konusunda önemli bir adım olarak nitelendirilebilir.

Ulusal sanayi kurmayı ve geliştirmeyi amaçlayan, girişimciliğe öncelik veren ve mülkiyet haklarına saygılı bir ekonomik sistem kurulması sonucu ortaya çıkan Kongre'de, tarım politikalarına yönelik ekonomik kararlar da alınmıştır. Vergi sisteminde önemli bir yeri olan, Aşar vergisinin kaldırılması, onun yerine daha uygun bir vergi konulması, Ziraat Bankası'nın yeniden düzenlenmesi, bu kararlara örnek olarak verilebilir. Özetle, Kongre'de öncelikli hedef olarak sanayileşme olmak üzere, tarım ve hizmetler sektörünün geliştirilmesi de belirlenmiştir (Güner & Özçelik, 2007).

Ancak İzmir İktisat Kongresi'nden sonra imzalanan Lozan Antlaşması'nın ekonomik sonuçları, ülkenin özel sektörü destekleyebileceği kaynaklarını ortadan kaldırmış, dolayısıyla İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararların dondurulmasına neden olmuştur. Aynı zamanda ülkede özel sektörde sermaye birikiminin oldukça kısıtlı olması da, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararların aksine devletin ekonomiye iştirak etmesini zorunlu kılmıştır (Güner & Özçelik, 2007).

Dönemin tarım politikalarını ilgilendiren en önemli gelişmesi 25 Mart 1924 yılında "432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkilî Hakkında Kanun" ile kurulan ilk Ziraat Vekaleti'nin kurulmasıdır (Anonim, 2013). Ardından 1925 yılında Aşar vergisi kaldırılmış,

bunun üzerine doğan gelir kayıplarının giderilmesi için Osmanlı'dan kalan bazı tekellerin millileştirilmesine gidilmiş ve bu uygulamada en önemli ürünlerden biri de şeker olmuştur. Aşarın kaldırılması ile tarım kesimine yapılan gelir aktarımı dönemin sosyo-ekonomik koşulları açısından yaşanan en önemli gelişme olarak ifade edilmektedir (Uçkan, 2010). Ayrıca 1924 yılında tarımsal kredi kooperatifleri için "İtibar-ı Zirai Birlikler Kanunu" çıkarılmış, daha sonra söz konusu kanun geliştirilerek 1929 yılında "Zirai Kredi Kooperatifleri Kanunu"na dönüştürülmüştür (Güner & Özçelik, 2007). Daha sonra 1926 yılında "Medeni Kanun"un kabulü ile toprak mülkiyeti devlet tarafından güvence altına alınmış ancak bunun sonucunda topraksız kalan pek çok köylü olmuştur.

Planlı Dönem ve Devletçilik Politikası: 1929-1938

1923-1929 yılları arasında uygulanan kısmi liberal politikalar neticesinde istenen kalkınmanın yakalanamaması, Lozan Antlaşması'nın getirdiği ekonomik yük ve 1929 yılında patlak veren ve tüm dünyayı etkileyen Büyük Buhran sonucunda Türkiye'de ekonomi politikaları değişime uğramak zorunda kalmıştır. Bu dönemde özellikle sanayileşme modeli arayışları içindeki devlet, o dönemde dünyada bir ilk olarak kabul edilen sanayi planları doğrultusunda planlı bir sanayileşme süreci başlatmıştır.

Dönemin devletçilik anlayışında aslında özel girişimler esas olmuş, özel sektörün sermaye birikimi yetersizliği gibi nedenlerden dolayı girişim yapamadığı alanlarda devlet yatırımlarına öncelik verilmiştir. Aynı dönemde tarımda devletin belirleyici bir rolünün olmaması hedeflenmiş, ancak devlet tarafından tarımda araştırma amacıyla çiftlikler kurulması ve tarım için ulusal çapta teknoloji üretilerek tarımsal üretime aktarılması öngörülmüştür. Büyük olasılıkla, bu karara paralel şekilde, 1929 yılında 1200 sayılı "Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkili Hakkında Kanun"la 1924 yılında kurulan Ziraat Vekaleti tekrar İktisat Vekaleti'ne bağlanmıştır. Ancak, daha sonra 1932 yılında tekrar İktisat Vekaleti'nden ayrılarak; Tarım, Veteriner ve Orman Genel Müdürlüklerini bünyesinde barından günümüze kadar pek çok kez yeniden yapılanma yaşayan Ziraat Vekaleti kurulmuştur (Anonim, 2013).

Bu dönemde tarım sektöründe yaşanan diğer bir önemli gelişme, 1932 yılında Ziraat Bankası'na bağlı olarak kurulan ve 1938 yılında bağımsız bir kuruluş olarak faaliyet

gösteren Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)'dir. Başlangıçta sadece buğday için destekleme fiyatı belirleyen ve buğday alımı yapan kurumun yetkileri daha sonraki yıllarda genişletilmiştir. 1932 yılından itibaren buğday ve tütün alımlarında doğrudan ve dolaylı fiyat desteklemeleri devreye sokulmuştur (Güner & Özçelik, 2007).

Daha çok konjonktüre bağlı şekilde bir zorunluluk olarak ortaya çıkan devletçilik anlayışı ile sanayileşme üzerinden kalkınma politikasına öncelik ve önem verilen bu dönemde, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı, II. Dünya Savaşı nedeniyle uygulamaya konulamamıştır. Sanayiye dayalı kalkınma planlarının gölgesinde kalan ve üreticilerin pazara entegrasyonunda sorunlar yaşanan tarım sektöründe, II. Dünya Savaşı yıllarında ve sonrasında Türkiye'de pek çok alanda etkisini gösteren çarpıcı politik değişimler yaşanmıştır.

1.1.2. II. Dünya Savaşı Dönemi

1938-1946 yıllarını kapsayan II. Dünya Savaşı yıllarında tarım politikalarında önemli değişiklikler olmuş, devletin tarım politikaları açısından müdahaleleri artmış ve devletçilik anlayışı katılaşmaya başlamıştır. Bu dönemde, tarımsal üretimde azalma meydana gelmiş bunun öncelikli nedeni ise önemli miktarda işgücünün, askeri güç olarak tutulması olmuştur. Öte yandan dönemin koşullarının şekillendirdiği ekonomik tablo neticesinde ihracat fiyatları, ithalat fiyatlarından daha fazla artmış, böylelikle Türkiye lehine bir durum oluşmuştur. Bu koşullar altında yeni tarım politikaları üretilmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir. Diğer bir ifade ile koşulların değişiminden kaynaklı fiyatlardaki dalgalanmaları durdurmak, karaborsayı engellemek ve tarımsal ürünlerin erişilebilirliğini temin etmek için yeni politikalar uygulama yoluna giden devlet, sert ve müdahaleci bir anlayış sergilemiştir. Bu dönem yapılan tüm düzenlemeler iktisadi hayatta devleti ön plana çıkarmış ve beraberinde katı bir devletçilik anlayışını getirmiştir (Şener, 2004).

Savaşın ilk yıllarında başlayan ve devam eden iâşe sorununa yönelik çözüm arayışları dönemin tarımsal politikalarında belirleyici olmuştur. Global olarak olağanüstü bir dönem olan II. Dünya Savaşı döneminde, Türkiye'de de dört defa hükümet kurulmuştur. Tüm bu hükümetlerin ortak sorunu savaşla birlikte gündeme gelen iâşe

sorunu olmuş, ancak hükümetlerdeki istikrarsızlık ve dolayısıyla uygulanan tarım politikalarında yaşanan sık değişimler ile müdahale ve vergi uygulamalarında sorunlar yaşanmıştır.

Savaş döneminin olağanüstü şartlarında 1940 yılında çıkarılan “Milli Koruma Kanunu”, 1942 yılından itibaren başlatılan “yüzde 25” uygulaması ve yine aynı yıl yürürlüğe giren “Varlık Vergisi”, 1943 yılında “Toprak Mahsulleri Vergisi” ile tarımsal politikalar özellikle ordudaki ve büyük şehirlerdeki iâşe sorununun çözümüne odaklanmıştır. Özellikle son getirilen vergi ile 1925 yılında kaldırılmış Osmanlı döneminde çiftçilerin üzerine büyük bir yük getiren Aşar Vergisi benzeri bir vergilendirmenin geri getirildiği görüşü yaygınlaşmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde ciddi bir muhalefete sebep olmuştur (Şener, 2004).

II. Dünya Savaşı yılları tarım politikaları bakımından olağanüstü önlemlerin ve uygulamaların devlet eliyle yürütüldüğü bir dönem olarak kabul edilmektedir. Bu dönemdeki müdahaleler ve yeni vergilendirmeler özellikle küçük ve orta ölçekli üreticilerin üzerindeki savaş maliyetini arttırmıştır (Şener, 2004).

Aynı dönemde tarımda kurumsallaşma süreci de hızla devam etmiştir. Ziraat Vekaleti’nin yeniden yapılanması açısından da çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. 1937 yılında Merkez ve Taşra Teşkilatının görev ve sorumluluklarının ayrıntılı olarak düzenlendiği “3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu” ile Merkez Teşkilatı, Bakanlık Makamı, Danışma ve Denetim, Ana Hizmet, Yardımcı ve Katma Bütçeli Bağlı Kuruluş Birimleri; Taşra Teşkilatı ise Ziraat Genel Müdürlüğü ve Veteriner Genel Müdürlüğünün illerde örgütlenmesi şeklinde kurgulanmıştır. Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Zirai İşletmeleri Kurumu, Zirai Kombinalar İdaresi ve Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü Genel Sekreterliği aynı dönemde Bakanlık bünyesine katılan kurumlardır (Anonim, 2013).

Ayrıca, 1945 yılında topraksız ve az topraklı çiftçileri topraklandırmak, iyi işlenmeyen büyük arazileri parçalayarak daha etkin işlenmesini sağlamak amacıyla “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu” çıkarılmıştır. Bir yandan bu kanunun toprak mülkiyetinin dağılımına bir iyileştirme getirmediği tartışılırken (Eşiyok, 2004), öte yandan bunun tam tersi görüşünde bulunmaktadır.

1.1.3. II. Dünya Savaşı Sonrası

1950-1960 Arası

1950'lerden önceki sanayiye dönük kalkınma modelleri, II. Dünya Savaşından sonra Marshall Yardım Programı ile büyük ölçüde değişmiştir. Daha liberal ekonomi politikalarının uygulandığı dönemde, Marshall Programının ön koşulu gereği sanayi yerine tarımsal bir kalkınma modeli benimsenerek, tarım sektörü desteklenmiş böylece, sermaye, ekipman ve teçhizat kıtlığı ile altyapı yetersizlikleri hem devlet kaynakları hem de dış kaynakla finanse edilmiştir (Oktar & Varlı, 2010). Tarımda yaşanan hızlı makineleşme süreci, çağdaş girdi kullanımının artması, işlenen tarım alanlarının genişlemesi ve sonuçta yaşanan tarımsal verim artışı ile tarımın milli gelir içindeki payı giderek artmıştır. Bu yeni ekonomi ve tarım politikaları ile Türkiye tarımının giderek daha fazla pazarla bütünleşmiştir. Ancak dönemin politikaları sonucunda kırdan kente göç hızlı şekilde artmıştır (Eşiyok, 2004). Kırdan kente yaşanan fiziksel göç her koşulda kentleşme olarak ele alınmayacağı için ve halen AB nüfusunun neredeyse yarısının kırsal alanda yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda yaşanan göçün olumsuz hem kırsal alan hem de kentsel alan açısından olumsuz yönleri olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca bu dönemi Ziraat Vekaleti açısından çalışma konuları bakımından derinleşme ve genişlemelerin devam ettiği bir dönem olarak ele almak mümkündür. Atatürk Orman Çitliği Genel Müdürlüğü, Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Toprak-Su Genel Müdürlüğü, Türkiye Tiftik ve Yapağı AŞ Genel Müdürlüğü ve Yem Sanayi TAŞ Genel Müdürlüğü gibi birimler bu dönemde Bakanlığa bağlanmıştır (Anonim, 2013).

1960-1980 Arası

Bu dönemdeki ithal ikameci birikim modeli çerçevesinde sanayi ve tarımda 'popülist' politikalar uygulanmıştır. Ekstansif tarım koşullarından intansif tarım koşullarına geçildiği görülmektedir. Desteklenen ürün sayısında artış yaşanmış, ucuz kredi imkanı sağlanmış, üreticinin elindeki fazla ürünlerin alınması garanti altına alınmış, ayrıca

verimlilik artışı sağlayan girdi kullanımlarında önemli artışlar meydana gelmiştir. Tüm bunlarla, küçük ve orta ölçekli üreticilerin üretim kapasitelerini artırması hedeflenmiştir. Tarım, ithal ikameci dönemde iç pazarın sürükleyici aktörü konumunda olmuştur. Bu dönemde devletçi politikalar ağırlıklı olmak üzere planlı ekonomi modeline geçilmiş, Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasının ardından 1963 yılında ilk kalkınma planı hazırlanmıştır. Savaş sonrası dönemde başlayan, köylerin beşeri ve fiziksel altyapısının geliştirilmesi çalışmalarına devam edilmiştir. Bu gelişmelerle tarımda ticarileşme oranı artış göstermiş, yarı-feodal ilişkiler tasfiye olmaya başlamıştır (Eşiyok, 2004).

Planlı dönem olarak nitelendirilen bu dönemde “Planlama Araştırma ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü” kurularak Bakanlık bünyesinde ilk planlama çalışmaları başlamıştır. Aynı dönemde, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü, Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, Yem Tescil ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve Dış İlişkiler Birimi Bakanlığa yeni katılan yapılar arasında yerini almıştır. 1974 yılından sonra Bakanlığın adı Gıda, Tarım ve Hayvancılık olarak değiştirilmiş ve bünyesine yeni birimler katılmıştır. Bunlardan en önemlisi TMO’dur (Anonim, 2013).

1980-2000 Arası

İthal ikameci politikaların ardından yaşanan kriz ve 24 Ocak 1980 kararları ile beraber karma ekonomi terk edilmiş, serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Her alanda olduğu gibi tarım sektöründe de yeniden yapılanma söz konusu olmuştur. 1980’lere kadar tarım piyasalarını destekleyici, koruyucu yöndeki devlet müdahalelerinin kapsamının daraltılması öngörülmüştür (Yalçınkaya *et al.*, 2006).

1950-1980 yılları arasında her açıdan devletçe korunan ve desteklenen tarım sektöründe devlet desteği ve müdahalesi serbest piyasa ekonomisine geçilmesi ile birlikte özellikle 1990’lardan sonra ivmeli bir şekilde azalmış, bu durum en çok küçük ölçekli aile işletmelerini olumsuz yönde etkilemiştir. Sonuçta, tarımı bırakıp kente göç eden nüfusta ciddi artış meydana gelmiştir. Bahsedilen politikalarla birlikte tarım ürünleri ve tarıma dayalı mamullerin toplam ithalatı, bunların toplam ihracatını aşmaya başlamıştır (Eşiyok, 2004).

Serbest piyasa ekonomisine geçilmesiyle beraber, 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarım anlaşmasını imzalayarak dünya genelinde belirlenen tarım politikalarına uyma yükümlülüğü altına girilmiştir. Bu çerçevede uluslararası ticaretin daha da serbestleşmesi için, serbest ticareti bozucu nitelikteki tarımsal desteklerin azaltılması, ticarete haksız rekabete neden olan ihracat teşviklerinin belirlenecek bir süre sonunda kaldırılması ve iç pazarların korunmasına yönelik gümrük vergilerinin azaltılması dönemin temel tarımsal politikalarını oluşturmuştur (Susam & Bakkal, 2008).

Öte yandan, tarım alanında kurumsal değişiklikler gündeme gelmiştir. 1981 yılında Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığına devredilmiş, böylelikle Bakanlığın görev ve sorumlulukları artmıştır. Ardından 1983 yılında çıkarılan 183 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Bakanlık, Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığı ile birleştirilmiş, böylelikle Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı kurulmuştur. Devam eden yıllarda 212 sayılı KHK ve 3161 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle Bakanlıkta çeşitli değişiklikler yaşanmış ancak ana yapı muhafaza edilmiştir. 1991 yılında Orman Bakanlığının tekrar kurulması ile beraber tarım alanında çalışmalar 2011 yılına kadar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde devam etmiştir. 1991 yılında Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü ve Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü ile çalışmalarına devam etmiştir (Anonim, 2013).

2000 ve Sonrası

Uygulanan politikalar neticesinde sanayileşen veya sanayileşmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de tarımın ekonomideki ağırlığı, istihdama ve dış ticarete katkısı geçtiğimiz ve yukarıda bahsedilen dönemlere nazaran azalmaktadır. Ancak tarımın ekonomik değerinin yanı sıra yeni yüzyıla birlikte bir dizi başka sorun ve kaygı, tarımın stratejik önemini bir defa daha küresel olarak hatırlatmıştır. Artık tarımda, küresel gıda krizleri, kuraklık, iklim değişikliği, gıda güvenliği ve güvenilirliği konularında tedbirler alınması bir zorunluluk haline gelmiştir. Benzer şekilde 'sürdürülebilirlik' dikkatlerin yöneldiği dolayısıyla politikaları şekillendiren olgulardan biri haline almaya başlamıştır.

Tarım politikalarında yaşanan bu değişim ve dönüşümün bir yansıması olarak, ülkemizde de, bu perspektife uyumlu politikalar benimsenmiştir. Genel olarak rekabet gücünün artırılması, gelir düzeyinin yükseltilmesi, uluslararası ticaretten azami pay alınması, gıda arz güvenliği ve gıda güvenilirliğinin temini ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı sağlanarak verimliliğin artırılması hedeflenmiş ve bu doğrultuda politikalar geliştirilmeye çalışılmıştır (Hatunoğlu & Eldeniz, 2012).

1999 yılında ülkemizin AB nezdinde aday ülke olarak gösterilmesi ve 2005 yılında resmen katılım müzakerelerinin başlaması diğer pek çok sektörde olduğu gibi tarım alanında da politika süreçlerini etkilemiştir. Bahsedilen etki salt tarımsal destek politikalarının AB ile uyumlu hale getirilmesi değil, bunun ötesinde tarımın değişen olgular çerçevesinde yasal çerçevesinin şekillenmesi yönünde olmaktadır. Türk tarım politikalarını özellikle destek politikalarını açısından etkileyen diğer bir husus IMF ve Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan yapısal uyum programlarıdır. Türkiye IMF ve Dünya Bankası'nın direktifleri doğrultusunda 2001 yılından itibaren "Tarım Reformu Uygulama Projesi"ni (ARIP) yürürlüğe koymak zorunda kalmıştır. Bu amaçla bütçe içinden karşılanan tarımsal desteklerin, bütçe üzerindeki baskısını azaltma ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etme amaçlanmıştır. Bu kapsamda Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulanmaya başlanmış, fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması ve son olarak tarım alanındaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında devlet müdahalesinin azaltılması hedeflenmiştir (Susam & Bakkal, 2008). Tarım topraklarının parçalı mülkiyeti ve özellikle küçük üreticilerin mülkiyet sahibi olmaması nedeniyle DGD ile hedeflenen etkiye ulaşılammış ve DGD uygulamasına 2009 yılında son verilmiştir. Destekler farklı kategorilerde olmakla beraber, DGD'nin kaldırılması ile halen havza bazında belirlenen ürünler kapsamında yapılan ödemeler şeklinde sürdürülmektedir.

2006 yılında Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa "Çerçeve Tarım Kanunu" yürürlüğe girmiş olup AB ve DTÖ ile olan taahhütlerimiz doğrultusunda hazırlanmıştır (Yalçınkaya *et al.*, 2006). Bahse konu 5488 sayılı Tarım Kanununda tarım politikalarının amaçları; "tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların

güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmek” (5488 Sayılı Tarım Kanunu) olarak belirtilmiştir.

Bu çerçevede belirlenen tarımsal politikaların ürün, üretim ve üretici odaklı olarak bölgesel temelli şekillendirilmekte olduğu, tarımsal desteklerin tarım havzaları ve işletme temelli bir yapıda verilmesi ve gelir istikrarının sağlanması yönünde geliştirilme ihtiyacının sürdüğü Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

2000’den sonra tarım politikasına ilk bakışta, tarımsal destekleme sisteminde yaşanan dönüşüm, arazi toplulaştırma faaliyetlerindeki ivme, sulama altyapısındaki iyileşme, organik tarım ve iyi tarım uygulamaları gibi yeni pratiklerin kurumsal ve idari yapılanmasının tamamlanması, tarımın çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik çabalar ve çağdaş araçların kullanılması (Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Bilgi Yönetim Sistemleri gibi) öne çıkmaktadır. Aynı zamanda AB üyelik müzakerelerinde tarım sektörünü ilgilendiren alanlarda pek çok mevzuat çalışmaları tamamlanmıştır. Özellikle 2010 yılında müzakerelere açılan Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Faslı çerçevesinde detaylı çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmalardan bazıları Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde daha sonra bahsedilecek “AB Projeleri” kapsamında tamamlanmıştır.

2000 sonrası tarım alanındaki yapısal değişimler aynı zamanda kurumsal olarak da yaşanmıştır. 2011 yılında yayınlanan 639 sayılı KHK ile Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na (GTHB) dönüştürülmüş ve yeniden yapılandırılmıştır (Anonim, 2013). Böylelikle yeni Hizmet Birimleri ile tarım alanındaki yeni gereksinimlere yönelik politika geliştirilmesi süreci hız kazanmıştır. Tarım politikalarının temellerini oluşturan bir diğer unsur Kalkınma Planlarıdır. Buna göre, Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) gıda ve tarım alanında belirlenen amaç “toplumun yeterli ve dengeli beslenmesini esas alan, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin ve talebe dayalı üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış, doğal kaynakları sürdürülebilir kullanan bir tarım sektörünün oluşturulması” olarak ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

1.2. Avrupa Birliğinde Tarım Politikalarına Genel Bakış

1.2.1. Ortak Tarım Politikasının Tarihçesi

Avrupa kıtasının birleşme fikri, II. Dünya Savaşı sonrası kıtada ve dünya çapında bu kadar büyük bir felaketin yaşanmaması için -yüzyıllardır çeşitli aydın ve politikacıların da dile getirdiği- bir barış projesi olarak, 9 Mayıs 1950 tarihinde yayınlanan Schuman Deklarasyonu ile Avrupa'nın kömür ve çelik kaynaklarının ortak bir şekilde yönetilmesiyle gündeme gelmiştir.

Bunun üzerine Schuman Deklarasyonu, Almanya, Fransa, Belçika, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda tarafından imzalanmıştır. Takip eden sene Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması'nın 1952 yılında imzalanması ile Avrupa kıtasında entegrasyon başlamıştır.

1957 yılında AKÇT üyeleri arasında, AET ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (Euratom) kuran Roma Antlaşması'nın akdedilmesi ile entegrasyon işgücü, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluğa doğru yönelmiştir.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile kurulan AB, 2013 yılı Temmuz ayı itibari ile Hırvatistan'ın da Birlik'e üyeliğinin kabul edilmesinin ardından 28 Üye Devletten oluşan supranasyonel bir yapı teşkil etmektedir. Egemenlik haklarının bir kısmını Birlik'e aktaran ülkelerin uymakla yükümlü oldukları müktesebatın en önemli politika alanlarından biri tarımdır. Ortak bir tarım politikası oluşturulmasına dair karar Roma Antlaşması'na dayanmaktadır (Roma Antlaşması Madde 3) (EEC, 1957). Anılan Antlaşmayla ortak pazarın tarım ürünlerini de kapsaması fikri kabul edilmiş olup ortak pazarın, Birlik Üye Devletlerinin arasında ortak bir politika uygulanarak desteklenmesi gerektiği ortaya konulmuştur (Roma Antlaşması Madde 38) (EEC, 1957). En köklü ortak politika alanlarından biri olarak OTP, aynı zamanda ülkemizin AB üyelik sürecini tamamlaması için uyumlu hale gelmesi gereken en önemli politika alanlarından biridir.

Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund- EAGGF*) ile mali dayanışma sağlanması ve tarım ürünleri için ortak pazar kurulması hedefiyle oluşturulan OTP kapsamındaki ilk tüzükler 1962 yılında kabul edilmiştir. Böylelikle Avrupa’da tarım politikaları, Birliğin münhasır yetkiye sahip olduğu, Üye Devletlerin kendi inisiyatifleri ile herhangi bir politika geliştirmelerine olanak vermeyen bir yapıya kavuşmuştur.

OTP’ye yönelik ilk çalışmalar Üye Devletlerin piyasalarının birbirileri ile bütünleştirilmesine ve tarım piyasalarına yönelik ulusal müdahaleler arasında bir denge oluşturulmasına yönelik olarak başlatılmıştır. Bu kapsamda 1962 yılında Ortak Piyasa Düzeni (OPD) sistemi oluşturulmuş, buna göre belirlenen ürün için ‘ortak fiyat uygulaması, yardımlar ve sınırlamalar’ getirilerek iç piyasaların desteklenmesi ve dış pazarlara karşı korunması hedeflenmiştir. Böylelikle OPD’nin ilk olarak hububat için uygulanmasıyla OTP hayata geçirilmiştir (Yücesoy, 2010).

Avrupa entegrasyonunun önemli bir yapı taşı olan OTP, yarım yüzyıldır gıda güvenliği ve kırsal alanların devamlılığını temin etmektedir. Toplumsal ve çevresel faktörlerin sürekli olarak şekillendirdiği OTP, aslında çiftçiler ve AB arasında dinamik bir ortaklık olarak ifade edilmektedir. OTP’nin zaman içinde şekillenmesinin temel olarak üç aşamadan geçtiği söylenebilir; ilki Avrupa kıtasında yaşanan gıda krizinin çözülmesi; ikincisi sürdürülebilirlik ve çevre kavramlarının tarımla entegre olarak ele alınması; sonuncusu ise kırsal kalkınmada çiftçinin rolünün gıda üreticisinin ötesine taşınmasıdır. İzlenen bu gelişme ile sonuçta çiftçiler, kırı ve doğal kaynakları koruyan; kırsal alanları ve kırsal ekonomiyi yeniden canlandıran temel aktör haline gelmiştir (EC, 2012).

OTP, zaman içinde uluslararası kuruluşlar ve Birlik arasındaki ilişkilerden kaynaklanan yükümlülükler ve Birliğin genişleme politikalarına istinaden, ayrıca tarımı ilgilendiren küresel gelişmelere uyum sağlanması için pek çok defa revizyona uğramıştır. Zaman içinde daha az etkili politika araçları yerini çiftçi ve tüketicilerin gereksinimlerini ve ihtiyaçlarını daha etkin şekilde karşılamaya yönelik politika araçlarına bırakmıştır (EC, 2015a). Bu nedenle OTP’nin oldukça dinamik bir yapısı olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum Türkiye gibi ulusal mevzuatı ile OTP uyumunu sağlamak durumunda olan ülkeler için zorlu bir süreci beraberinde getirmektedir.

1.2.2. Ortak Tarım Politikası Amacı ve Kapsamı

OTP, tarımsal teşviklerin belirlendiği bir sistem ve tarımsal üretimi, çevre tedbirlerini ve kırsal kalkınmayı kapsayan programlardan oluşan bütüncül bir politikadır. OTP'nin amaçları Roma Antlaşması Madde 39'da belirlenmiş olup, bunlar;

- Teknik ilerleme teşvik edilerek özellikle işgücü ve diğer üretim faktörlerinin optimum seviyede kullanılması temin edilerek verimliliği arttırmak,
- Tarımla ilgilenen nüfusun kazancını ve refah seviyesini yükseltmek,
- Piyasaları istikrarlı bir yapıya kavuşturmak,
- Arzın sürekliliğini sağlamak,
- Tüketicilere makul fiyatlı ürünler sunmaktır.

Bu amaçlar daha sonra 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması da dahil olmak üzere hiçbir antlaşma ile revize edilmemiştir.

OTP üç bileşenli bir yapı teşkil etmektedir (ancak reform hareketleriyle birlikte bütçe dağılımı olarak iki sütuna ayrılmıştır); (i) piyasa destekleri ve (ii) gelir destekleri (birinci sütun) ile (iii) kırsal kalkınma (ikinci sütun). Bu bileşenler aynı zamanda OTP bütçesinin aktarıldığı kalemlerdir. OTP'nin başarısı birbirini tamamlayan bu unsurlara bağlıdır. *Piyasa destekleri*, tarımın üretim sürecinin hava şartlarına bağlı kırılgan yapısından ve tarım ürünlerinin arz-talep esnekliğinin düşük olmasından kaynaklı krizlerin bertarafına yönelik olarak geliştirilen bir dizi piyasa enstrümanlarıdır. *Gelir destekleri*, çiftçilerin asgari gelirlerini muhafaza edebilmeleri için yapılan doğrudan ödemeleri kapsamakta olup, bu kapsamda çevrenin korunması da garanti altına alınmaktadır. *Kırsal kalkınma destekleri* altında ise kırsal alanlarda yerelde karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik fonlar sağlanmaktadır. Piyasa destekleri ve gelir destekleri AB bütçesinden finanse edilirken, kırsal kalkınma bileşeninde Üye Devletlerin eş finansmanı bulunmaktadır. Tüketiciler cephesinden ise OTP, tarımsal ürünlerin her daim uygun fiyatlarla piyasada bulunma garantisini sunmakta, ayrıca hijyen, etiketleme ve izlenebilirlik düzenlemeleri kapsamında gıda güvenilirliği garanti altına alınmaktadır.

Buna göre OTP'nin politika alanları aşağıda sıralandığı gibidir;

- Doğrudan destekler,
- Piyasa tedbirleri,
- Kırsal Kalkınma,
- Tarım ve çevre,
- Biyoenerji,
- Biyoteknoloji,
- İklim değişikliği,
- Organik tarım,
- Kalite politikaları,
- İlave tedbirler (*promotional measures*)
- Orman kaynakları (ticari olmayan bir yaklaşım söz konusudur),
- Devlet yardımları,
- Araştırma ve inovasyon,
- Gıda ve yem güvenilirliği,
- Hayvan sağlığı ve refahı,
- Bitki sağlığı.

OTP'nin amaçları doğrultusunda belirlenen bu politika alanları kapsamında pek çok kural getirilmekte ve düzenleme yapılmaktadır. Bu politika alanlarının bazılarında, öne çıkan OTP yaklaşımları aşağıda sunulmaktadır.

Avrupa kıtasının topraklarının ortalama olarak yarısında tarımsal faaliyet yapılmaktadır. Bu durum aynı zamanda, tarımın çevre açısından da önemini ortaya koymaktadır. Tarımsal faaliyetlerin oluşturduğu kırsal peyzaj, yarı doğal habitatlar yaratmakta ve bunların sürekliliğini sağlamakta, bu sayede yaban hayatında zengin çeşitlilik meydana gelmektedir. Öte yandan, tarımın doğa üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak OTP reformları ile tarımsal üretim yöntemlerinde daha çevre dostu bir yaklaşım izlenmektedir. Böylelikle OTP kapsamında Avrupa çiftçisine iki rol verilmiştir; gıda üreticisi ve kırsal alan yöneticisi. Avrupa kırsal peyzajının korunması ve tarımın çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi aslında kamu yararına hizmet eden konular olarak OTP'nin kapsamında desteklenen

unsurlardır. Ayrıca, biyolojik çeşitliliğin ve yaban hayatının korunması, su kaynaklarının yönetimi ve iklim değişikliği ile mücadele öncelikleri OTP kapsamında çiftçilerin sorumluluğu olan konulardır.

AB nüfusunun neredeyse yarısı kırsal alanda yaşamaktadır. Bu nedenle, kırdan kente göç veya genç nüfusun tarım faaliyetlerine devam etmemesi AB'nin en büyük sorunlarından biri olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle OTP kapsamında özellikle genç çiftçilere ve tarımsal girişimcilere yönelik desteklemeler oldukça hassas bir konu olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, OTP salt tarımsal teşvikler ve çevrenin korunmasına yönelik uygulamaların ötesinde, kırsal hayatın devamlılığına yönelik önlemleri de içermektedir. Kırsal kalkınma programları yardımıyla köylerin yeniden planlanması ile peyzaj ve kültürel mirasın korunması için geliştirilen projeler kapsamında kırsal nüfusa yeni iş kolları yaratılarak kırsal ekonomiyi canlandırmak ve kırdan kente göçün azaltılması öncelikler arasındadır.

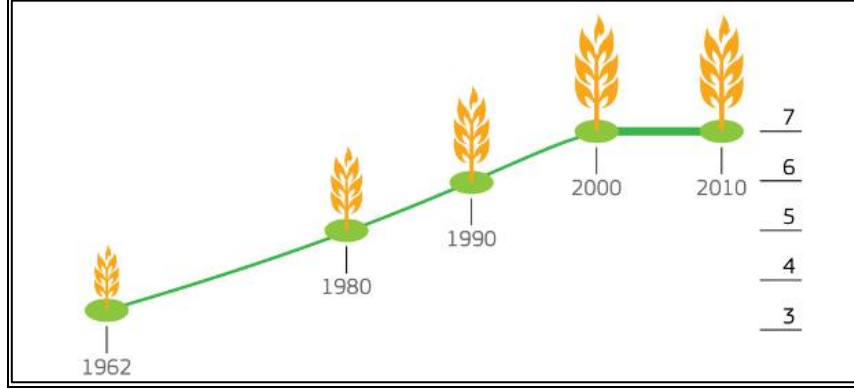
OTP'nin her daim önemli önceliklerinden biri olan çiftliklerin modernizasyonu kırsal kalkınma programları kapsamında sağlanan hibelerle gerçekleştirilmektedir. Modernizasyon faaliyetleri ile çiftçilerin ekonomik olarak rekabet edebilir hale gelmesine ve çevresel olarak sürdürülebilir modernizasyon yatırımları yapılmasına azami önem verilmektedir. OTP kapsamında, aynı zamanda, çiftçilerin teknik kapasitelerini geliştirmeleri teşvik edilmektedir. 2000'li yıllara kadar verimliliğin artması için modern makine ve ekipmanların kullanımı, kimyasal gübre ve bitki koruma ürünleri kullanımı teşvik edilmiş ve bu üretime yansımış (Şekil 1), ancak sonucunda ortaya çıkan üretim fazlasıyla bu konuda izlenen politikalar değişmiştir. Artık üretimi artırmak değil üretimin sürdürülebilirliğini sağlamak OTP'nin merkezine yerleşmiştir.

Yeni bir yaklaşımla OTP çiftçilere;

- sera gazı emisyonlarını azaltıcı yöntemlerin kullanılması;
- çevre dostu tarım tekniklerine geçilmesi;
- halk sağlığı, hayvan refahı ve çevresel standartlara uyulması;
- yerel özellik taşıyan ürünlerin üretilmesi ve pazarlanması;

- tarımsal ürünlerin değişik sektörler (kozmetik ve ilaç sektörü gibi) için yeni kullanımlarının geliştirilmesi konularında destek olmaktadır.

Şekil 1. Kurucu Üye Devletlerde Yıllar İçinde Değişen Buğday Üretimi (Ton)



Kaynak: EC, 2014a.

AB’de tarımsal işletmelerin ortalama büyüklüğü 12 hektar olup çiftçilerin %70’i 5 hektardan daha az toprak sahibidir. Bu durum, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ürünleri için piyasalarda en iyi fiyata alıcı bulmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle OTP kapsamında, bu çiftçilerin gıda zincirindeki pozisyonunun güçlendirilmesi için üretici örgütlerinin ve diğer kooperatiflerin kurulmasının teşviki, çiftçilerin organik tarım gibi alanlarda uzmanlaşmaya yönlendirilmesi şeklinde önemler alınmaktadır.

OTP kapsamında pek çok düzenleme yapılan bir diğer konu gıda güvenilirliğidir. Güvenilir ve yüksek kalitede gıda üretiminin yapılabilmesi için uzun yıllardır AB’de çok sayıda araç geliştirilmiştir. Pazarlama standartları, kalite sistemleri, sertifikasyon sistemleri ve hijyen kuralları AB tarımında kaliteli gıda üretimini teminen düzenlenmiştir.

Pazarlama standartları; neredeyse bütün tarım ürünleri için geçerli olup, ürün kategorisi, asgari ürün standartları ve etiketleme kuralları bu kapsamda belirlenmektedir. Bu sayede tüketici, benzer kalitedeki ürünler arasında fiyat karşılaştırması yapma şansına sahip olmaktadır. Bu standartlar genel olarak AB ortak pazarında ticareti kolaylaştırmaktadır.

Kalite sistemleri; bir ürünün kökeni hakkında bilgi vermekte olup ürünlerin üzerindeki “coğrafi işaret (*protected geographical indication*)” ve “menşe adı (*protected designation of origin*)” logoları ile ürünün etiketine işlenmektedir.

Sertifikasyon sistemleri; çevrenin korunması, hayvan refahı ile ürünün koku ve tadına ilişkin ve diğer düzenlemelerden doğan ve üretim sürecine yansıyan kurallara uyulduğuna ilişkin denetimler neticesinde düzenlenen ürün sertifikalarıdır. Gönüllük esasına dayalı bir sistem olup tüm üreticilerin takip etmesi zorunlu değildir. Ancak AB otoriteleri bu ürünlerin denetiminin düzgün şekilde gerçekleştirilmesi ve tüketicilerin yanıltılmasının önüne geçmek için yasal düzenlemeler getirmektedir. Benzer şekilde organik tarımda bahsi geçen sertifikasyon sistemleri çerçevesinde yapılmaktadır.

Hijyen kuralları; AB’de üretilen ve üçüncü ülkelerden ithal edilen gıda ürünleri için ‘çiftlikten sofraya’ süren bir süreçte uygulanması zorunlu kurallar bütünüdür.

Güvenilir ve yüksek kalitede gıda üretimi yapmak isteyen çiftçiler, kırsal kalkınma programları ve ilave tedbirler (*promotional measures*) çerçevesinde hem AB bütçesinden hem de Üye Devletler tarafından desteklenmektedir.

AB dünyanın en büyük gıda ithalatçısı konumunda olduğu için, gıda güvenilirliği ile ilgili OTP kapsamında belirlenen politikalar ihracatçı konumundaki üçüncü ülkeleri de bağlamaktadır. Diğer bir ifade ile AB’ye ihracat yapan ülkelerde de ürün çeşidine göre AB’de belirlenmiş kriterlerin benimsenmesi AB ile ticaretin anahtarı niteliğindedir.

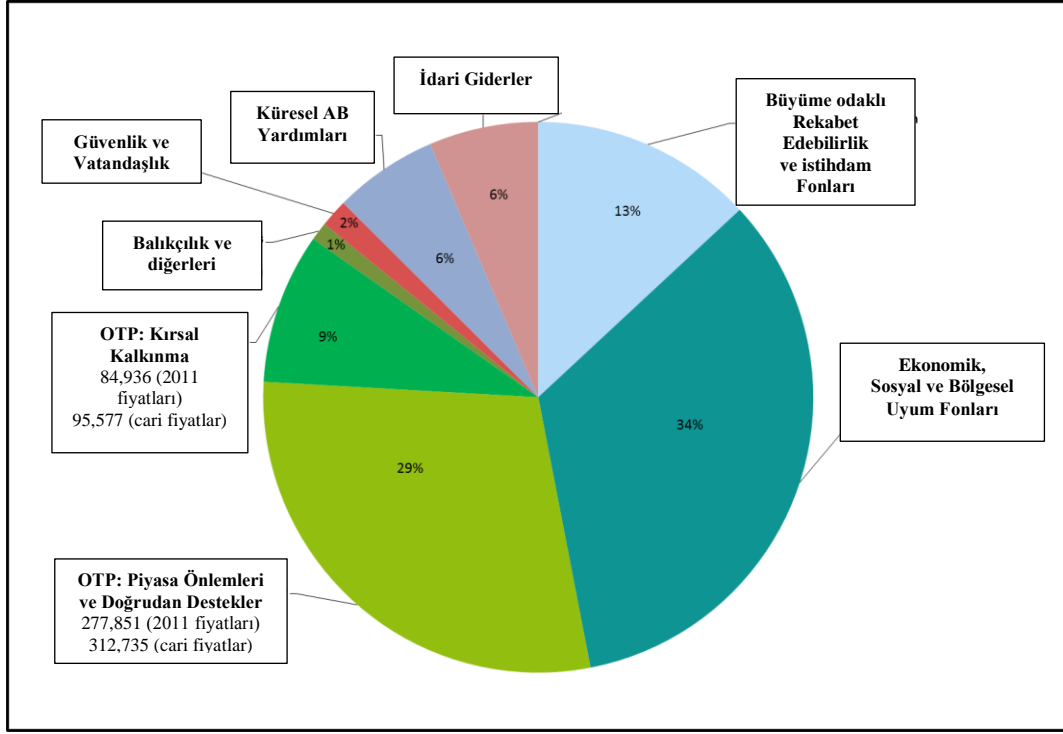
Desteklerin, hibelerin ve kredilerin tarım sektörünün gelişmesi için önemli araçlar olarak öne çıkmasına rağmen çiftçilere yönelik eğitim programları ve tarımsal danışmanlık hizmetleri vasıtasıyla OTP’nin tüm unsurları hakkında tüm AB’de çiftçilere yardım sunulmaktadır. Böylelikle, çiftçilerin –aslında oldukça karmaşık bir yapıya sahip olan- OTP’yi tam olarak anlaması, uygulaması ve benimsemesi sağlanmaktadır.

OTP’nin bu derece kapsamlı ve Birlik düzeyinde yürütülen önemli bir ortak politika alanı olması nedeniyle maliyetleri oldukça yüksektir. Öteden beri AB bütçesi içinde OTP’nin finansmanı için ayrılan payın her zaman diğer kalemlerden çok daha fazla

olduğunu, ancak son yıllarda azalan bir seyir izlediğini vurgulamak gerekir. OTP bütçesinin yüksekliği çoğu zaman ciddi bir muhalefete sebep olmaktadır. OTP'nin finansmanı için ayrılan bütçe, AB bütçesinin önemli bölümünü teşkil etmesine rağmen, tüm Üye Devletlerin kamu harcamalarının içinde ancak %1'e tekabül etmektedir. AB'nin 2014-2020 dönemi için onaylanan son Çok Yıllı Mali Çerçevesi kapsamında OTP'nin finansmanın AB bütçesinin %38'ine tekabül ettiği görülmektedir (Şekil 2).

1962 yılında oluşturulan EAGGF kapsamında destekler, piyasa müdahaleleri ve kırsal kalkınma önlemleri finanse eden bütçe, 1290/2005 sayılı Konsey Tüzüğü ile 2005 yılında iki ayrı bütçe haline getirilmiştir. Bu kapsamda, piyasa desteklerini ve gelir desteklerini içeren OTP harcamaları için 'Avrupa Tarımsal Garanti Fonu – EAGF (*European Agricultural Guarantee Fund*)', ile kırsal kalkınma destekleri için ise 'Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu – EAFRD (*European Agricultural Fund for Rural Development*)' oluşturulmuştur. EAGF bütçesinin tamamı AB bütçesinde OTP'ye ayrılan paydan finanse edilirken; EAFRD, hem OTP'nin kırsal kalkınma için ayrılan bölümü hem de Üye Devletlerin eş finansmanı ile finanse edilmektedir. OTP bütçesinden doğan ödemeler Avrupa Komisyonu'nca doğrudan yapılmamakta, Komisyon'un bu konudaki haklarını 'shared management' ilkesi kapsamında Üye Devletlere delege etmesiyle, Üye Devletlerde oluşturulan 'Ödeme Kurumları' aracılığıyla yapılmaktadır. Bu bütçelerin uygun kullanımı Ödeme Kurumlarının sorumluluğunda olmakla birlikte AB'nin uygunluk denetimi yapma yetkisi bulunmaktadır.

Şekil 2. 2014-2020 Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Çerçevesi (Milyon €)



Kaynak: EC, 2013a.

AB’de uygulanan politikaların girift bir yapıda ve birbiri ile tutarlı şekilde tasarlandığını söylemek mümkündür. Örneğin, AB’nin Natura 2000 Programı² OTP’nin yaban hayatın korunması ve sürdürülebilir doğal kaynak yönetimi açısından sahip olduğu perspektifi desteklemektedir. Benzer şekilde, iklim değişikliği ve doğal kaynakların üzerinde artan baskı ile mücadele için yeni tarımsal sistemler geliştirilmesine yönelik AB araştırma fonları ayrılmaktadır. Bu sayede, inovasyon ortaklıkları kurularak, araştırma ve tarımsal üretim pratikleri arasında bir köprü kurulması ve dolayısıyla ‘tarımsal inovasyonun’ desteklenmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, Europe 2020 Stratejisi³ ile çiftçilerin daha verimli olması ve rekabet edebilirliğinin artırılması hedeflenmektedir. Aynı zamanda OTP’nin bu akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme stratejisinin başarılı olabilmesi için kilit rol oynayacağı düşünülmektedir.

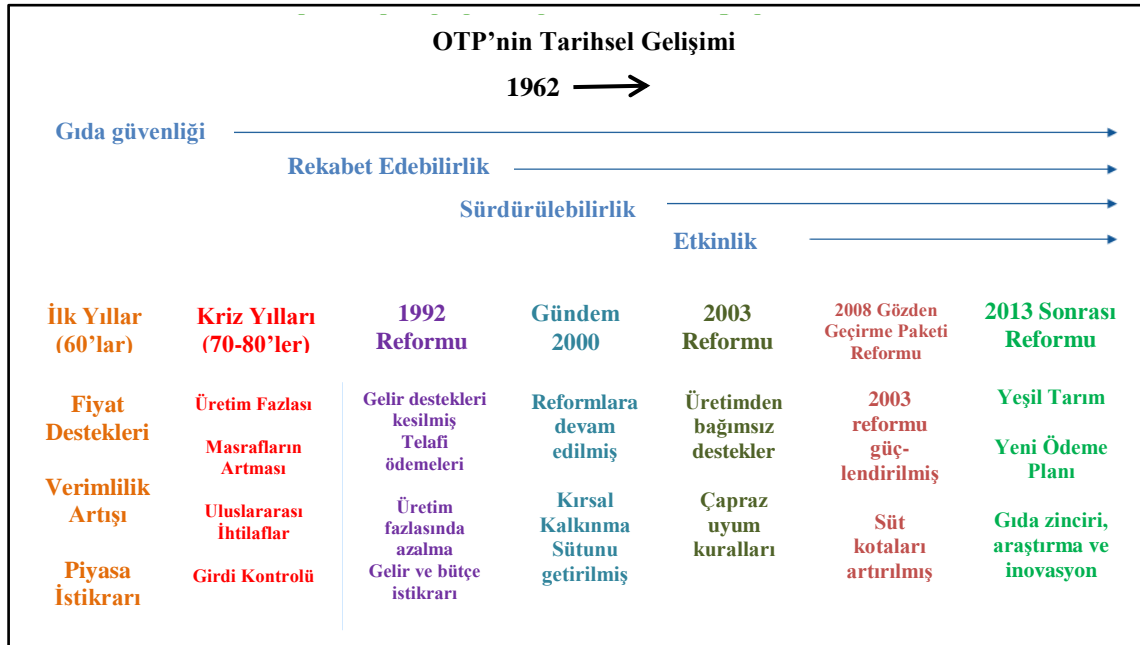
² Natura 2000 Programı, AB’nin yüzölçümünün beşte birini oluşturan biyolojik çeşitlilik bakımından hassas olan ve korunması gereken 25.000 alanın etkin yönetimi için kurulan bir ağıdır. Bu alanlarda biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik uygulamalar yapılması zorunluluğu bulunmaktadır (EC, 2014a).

³ Europe 2020 Stratejisi, AB’nin 2020’ye kadar istihdam, inovasyon, eğitim, sosyal içerme ve iklim/enerji konularında ulaşmayı hedeflediği akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme stratejisidir.

1.2.3. OTP Reformları ve Güncel Gelişmeler

OTP yıllar içinde değişen ekonomik şartlar ve ihtiyaçları karşılayabilmek için pek çok kez reform sürecine girmiştir. Değişen şartların gıda arzının AB’de güvence altına alınması ile geliştiği söylenebilir. Bundan sonra tarımda diğer konular öncelik kazanmıştır. Örneğin, tüketiciler, tarımsal ürünlerin kalitesinin yanı sıra nasıl üretildikleriyle de ilgilenmekte, sağlıklı ve doğal ürünleri tercih etmektedir. Özellikle çevreci grupların kırsal alanlarda tarımsal faaliyetlerden dolayı bozulan doğal dengeye karşı kaygıları artmıştır. AB’nin genişleme politikaları ve ortak politika alanlarını basitleştirme çabaları da reformların yapılmasında bir etken olmuştur. Reform hareketlerinde diğer bir belirleyicinin tarım sektöründe DTÖ ile AB ilişkilerinin seyri olduğu söylenebilir. OTP reformları ile ayrıca şehirleşmenin artmasına ve tarımsal nüfusun azalmasına çare olabilecek önlemlerde getirilmek istenmiş, bununla ilintili olarak doğrudan gelir desteğinin daha adil şekilde dağıtılabilmesi için de tedbirler geliştirilmiştir. Zamanla OTP sayesinde Birlikte pazar istikrarı sağlanmış ve ürün arzı güvenceye alınmış ancak bunların getirdiği mali yük tahminlerin üzerinde olmuştur. OTP’nin sürdürülmesinin giderek daha büyük kaynak gerektirmesi reform hareketlerini zorunlu kılan başlıca etken olmuştur. Yıllar içinde OTP’de yapılan reform çalışmalarına genel bakış aşağıda özetlenmiştir (Şekil 3).

Şekil 3. OTP Reformları Özeti



Kaynak: EC, 2015a.

OTP’de ilk reform çalışmaları 1968-1972 yıllarında Mansholt Planı çerçevesinde yapılmıştır. Ancak bu planın tamamı kabul edilmemiş, çiftliklerin modernizasyonu, sektörde profesyonel eğitim ve yaşlı iş gücünün erken emekliliğe özendirilmesi böylelikle tarımsal iş gücünün gençleşmesi hakkında üç farklı tüzük 1972 yılında onaylanmıştır.

OTP kendi amaçları doğrultusunda başarılı olmaya devam etmiş ancak 1980’lerde kendi başarısının kurbanı olmuş, üretim fazlalığı sorunu başlamış ve bu durum OTP maliyetlerini artırmıştır. Daha önce şekerde uygulanan kota, 1984 yılında süte de getirilmiştir. Giderek karmaşık bir hale dönüşen kota uygulamaları ve desteklemeler ile 1980’lerde ‘tereyağı dağları’ olarak bilenen üretim fazlası verilen ve nihayetinde küresel pazar fiyatının oldukça altına satışlar yapılan bir dönemden sonra üretimi sınırlayan ilave önlemler alınmıştır. Öte yandan tarım sektöründe çevresel sürdürülebilirlik konusunda AB kamuoyunda ciddi endişeler gündeme gelmiştir. Bunun üzerine OTP’de devam eden sorunlara çözüm arayışları sonucunda Avrupa Komisyonu 1985 yılında “Ortak Tarım Politikasının Geleceği” başlıklı ve “Yeşil Kitap” diye bilinen raporu hazırlamıştır. Yeşil Kitap temelinde başlatılan tartışmalar, Komisyon’un 18 Aralık 1985 tarihli memorandumunda ortaya konulan ilkelerle sonuçlanmıştır. Bu ilkeler;

- Piyasa taleplerini yansıtan bir fiyat politikası aracılığıyla ürün fazlası veren sektördeki üretimin zamanla azaltılması,
- Küçük çiftçi ailelerinin gelir sorunlarının daha etkin ve sistematik şekilde çözülmesi,
- Kırsal kalkınma, sosyal dengenin sürdürülmesi ve çevrenin korunması açısından, zaruri olduğu alanlarda tarımın desteklenmesi,
- Çiftçilerin çevre bilincinin artırılması olarak sıralanabilir (Sivaslı, 2008).

Daha sonra 1987 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi’nde çeşitli düzenlemeler yoluyla tarımda istikrar tedbirleri ortaya konmuştur.

1992 reformu (MacSharry Reformu olarak da bilinmektedir) ile fiyatlar üzerinden ürün destekleri terk edilerek gelir destekleri ile üreticilerin desteklenmesi yönünde bir değişim başlamıştır. Bu reformla çiftçilerin rekabet edebilirliklerini ve piyasa istikrarını geliştirmek, çevreyi korumak ve AB bütçesi harcamalarına sınır getirmek amaçlanmıştır.

1988 yılında uygulanmaya başlanan ve MacSharry Reformu ile zorunlu hale gelen ekim dışı bırakma (set-aside) ve diğer ilave önlemler (tarım-çevre programları, ağaçlandırma/ormanlaştırma, erken emeklilik gibi) bu reform kapsamında alınmıştır.

MacSharry Reformları'nın olumlu etkilerine rağmen, EAGGF'nin AB bütçesinin yarısını oluşturması, AB'nin genişlemesiyle artacak OTP harcamalarının bütçeye getireceği mali yük, tüketicilerin talepleri ve 1999 yılında DTÖ Tarım Anlaşması yeni tur müzakerelerinin başlayacak olması OTP'nin yeniden reformunu gerektirmiştir. 1995 yılında hazırlanan Gündem 2000 metninde MacSharry Reformları'nın devamı niteliğinde bir dizi tarımsal reforma yer verilmiştir. Bunlar;

- AB üreticilerinin iç ve dış alanda rekabet gücünün artırılması,
- Gıda güvenilirliğinin ve kalitesinin sağlanması,
- Tarımsal gelirden istikrar,
- Çevre ve tarım politikalarının entegre edilmesi,
- Kırsal alanlarda refah seviyesinin yükseltilmesi,
- Tarım alanındaki mevzuatın sadeleştirilmesi,
- Adem-i merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi şeklindedir.

Bu reformların yanında OTP'nin ikinci sütununu oluşturan kırsal kalkınma politikası geliştirilmiş (ilk sütunu piyasa önlemleri ve doğrudan desteklerdir) ve böylece kırsal alanların kalkınması için bütçe aktarımı ayrıca başlamıştır (EC, 2015a).

Avrupa Komisyonu tarafından 2002 yılında yayınlanan bir raporda 1992 yılından itibaren OTP reform sürecinin gelişimi değerlendirilmiş, birçok olumlu gelişmeye rağmen OTP'nin hedefleri ve toplumun beklentilerine cevap verme kapasitesi arasında çok büyük farklar olduğu ileri sürülerek yeni reformların gerektiği savunulmuştur. Bunun üzerine 2003 yılında Tarım Bakanları Konseyi ile Komisyon'un çalışmaları sonucunda 2005 yılından sonra uygulanmak üzere bir dizi yeni reform getirilmiştir. Bununla beraber, OTP birinci sütunu kapsamında verilen desteklerin tamamı üretimden bağımsız hale getirilmiş ve Tek Ödeme Planı⁴ olarak adlandırılan sisteme geçilmiştir. Bu kapsamda 'Çevre Koruma

⁴ 2003 Reformlarının getirdiği en önemli düzenlemelerden biri olan Tek Ödeme Planı çerçevesinde, çiftçilere ürettikleri ürün dikkate alınmaksızın yılda bir kez gelir desteği verilmektedir (EC, 2015a).

Tedbirleri' (çapraz uyum kuralları- *cross-compliance rules*)⁵ gündeme gelmiş ve üreticilerin desteklerden yararlanabilmesi için tarımsal faaliyetlerde çevre faktörünü göz önünde bulundurmaları şartı getirilmiş, ayrıca çiftçilerin tarım alanlarının belirli bir oranını ekim dışı (set-aside) bırakmaları zorunluluğu devam etmiştir. 2003 Reformları kapsamında çapraz uyum yükümlülüklerini daha anlaşılır kılmak ve çiftçilerin bu kurallardan doğan standartları karşıladıklarını temin etmek amacıyla 'Çiftlik Danışmanlık Sistemi' (*Farm Advisory System*) kurulmuştur. Ayrıca bu reformla birlikte OTP'nin birinci sütunundaki fonların bir kısmının ikinci sütuna aktarılması yoluyla kırsal kalkınma politikası güçlendirilmiştir.

2008 yılında OTP Gözden Geçirme Paketi (*Health-Check*) kabul edilmiş olup, 2009-2013 yıllarını kapsayan dönemde uygulanacak politikalar belirlenmiştir. Bu kapsamda OTP'yi daha uygulanabilir kılmak ve çiftçilerin üzerindeki sıkı kuralların kaldırılarak güncel sorunlarla mücadele edebilme kapasitelerinin artırılması amaçlanmıştır. Kabul edilen önlemler arasında, "üretimle bağlantılı desteklerin zaman içerisinde üretimden bağımsızlaştırılması, tarla bitkilerinde zorunlu ekim dışı bırakmanın (set aside) kaldırılması, süt kotalarının 2015'te kaldırılacak şekilde giderek artırılması, piyasa müdahalesinin gerçekten de bir güvenlik ağına dönüştürülmesi ile kırsal kalkınma politikalarının, iklim değişikliği, su yönetimi, biyoçeşitliliğin korunması ve 'yeşil enerji/biyoenjerji' üretimi gibi yeni konuları da içerecek şekilde genişletilmesi hususları yer almıştır" (Atılğan, 2012a).

OTP'nin en etkin araçlarından olan ve zamanla ürün yelpazesi genişletilerek 21 ürün veya ürün grubu için ayrı ayrı oluşturulan OPD'ler, 2007 yılında çıkarılan "Bazı Tarım Ürünleri İçin Özel Hükümler Getiren ve Tarımsal Piyasalar İçin Ortak Bir Düzen Kuran Konsey Tüzüğü" ile sadeleştirilerek Tek OPD Tüzüğü⁶ oluşturulmuş, böylelikle etkinliğin artırılması ve maliyetlerin düşürülmesi hedeflenmiştir (Atılğan, 2012b).

⁵ Çapraz Uyum Kuralları, çevre koruma, gıda güvenliği, kamu, bitki ve hayvan sağlığı ile hayvan refahı konularında 18 AB Direktifi ve Tüzüğü ile belirlenmiş Zorunlu Yönetim Gereklilikleri (*Statutory Management Requirements*); ve tarım arazilerinin iyi çevresel ve tarımsal koşullarda tutulmasına (*Good Agricultural and Environmental Conditions*) yönelik toprak erozyonunun önlenmesi, toprak yapısının ve toprak organik maddesinin muhafaza edilmesi, habitatların bozulmasının engellenmesi ile su yönetimi ve suyun korunması gibi konularda üye devletler tarafından belirlenen standartlardan oluşmaktadır.

⁶ Tek OPD Tüzüğü ile müdahale, özel depolama, ithalat tarife kotaları, ihracat iadeleri, koruma önlemleri, devlet yardımları ve rekabet kuralları gibi kurallar düzenlenmektedir (Atılğan, 2012b).

AB'nin katılımcı anlayışla sürdürdüğü politika geliştirme süreçleri OTP için yeni bütçe dönemine girerken (2014-2020) devam etmiştir. '2020'ye doğru OTP' tartışmaları 2010 yılında pek çok paydaşın katılımı ile Komisyon tarafından başlatılmıştır. Bunun üzerine 2011 yılında Komisyon, daha sürdürülebilir ve rekabet gücü artırılmış bir tarım sektörü ile daha yaşanabilir bir kırsal alan yaratılabilmesine yönelik politika önerileri geliştirmiştir. Buna göre, iki sütun arasındaki etkileşim en üst düzeye taşınarak; ekonomik, çevresel ve bölgesel sorunların bertarafına yönelik Europe 2020 Stratejisi ile uyumlu şekilde yeni yaklaşımlar getirilmiştir. 2013 yılında yapılan reformla birlikte, AB'de tarımın daha çevreci ve daha adil olması, çiftçilerin gıda zincirinde daha çok söz sahibi olması hedeflenmiştir.

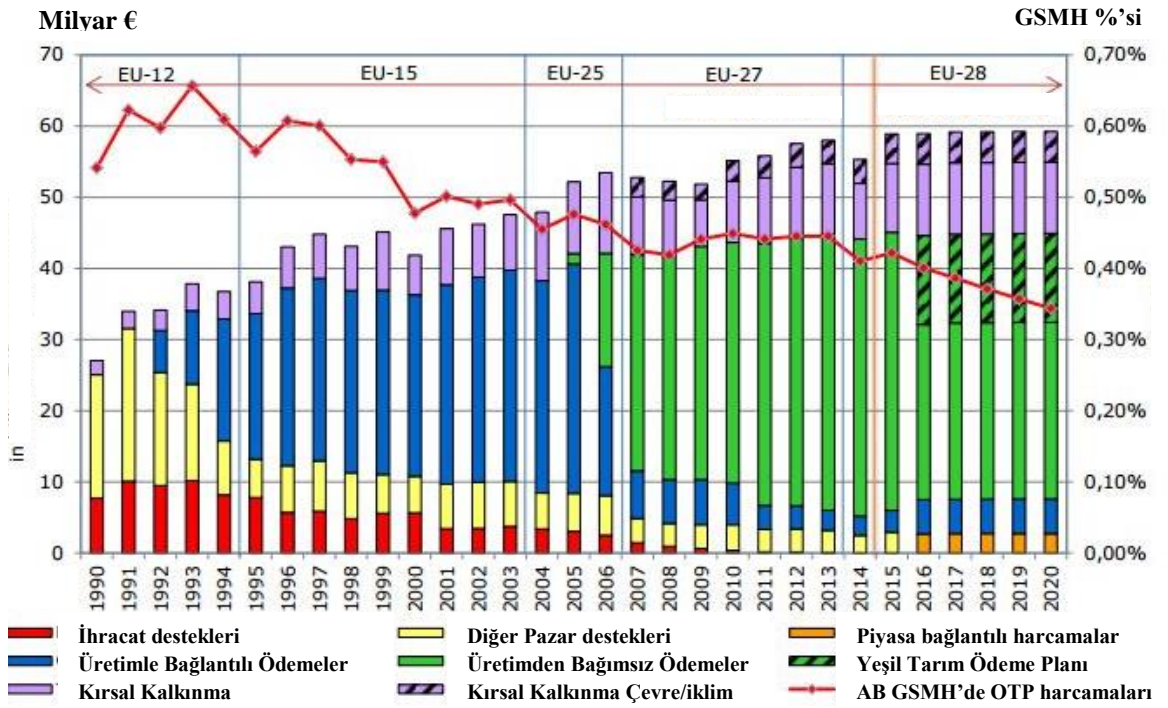
Üreticilerin OTP kapsamında sağlanan desteklerden ve fonlardan yararlanabilmesi için çapraz uyum kurallarına uyması ve 2015 sonrasında ise OTP birinci sütunun yeni politika enstrümanı olan "*The Green Direct Payments*" kapsamında üretimden bağımsız destekleri alabilmeleri için çapraz uyum kurallarının da ötesine geçen bazı önlemleri göz önünde bulundurarak üretim yapmaları gerekmektedir. Genç çiftçilere yönelik destekler de OTP kapsamında verilen destekler arasında sayılmaktadır. Bir kez daha vurgulamak gerekirse, 2013 yılı reformundan sonra çiftçilerin bahsedilen gelir desteklerinin tamamını alabilmeleri için çevresel olarak sürdürülebilir üretim yöntemlerini benimsemeleri gerekmektedir. Örneğin, CO₂ emilim kapasitesi yüksek kalıcı meraların korunması, ekilebilir alanların %5'ine tekabül eden kısmında biyolojik çeşitliliği desteklemek için Ekolojik Odak Alanı (*Ecological Focus Area*) belirlenmesi ve ürün çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Tüm bu yaklaşımlara ilaveten kırsal kalkınma programı kapsamında gönüllülük esasına dayalı ek destek alınabilecek tarım-çevre tedbirleri (*agri-environmental measures*) bulunmaktadır.

Ayrıca, 2013 reformu çiftçilerin ürettikleri ürünleri işleyerek doğrudan tüketiciye satışını desteklemektedir. Gıda zincirinde çiftçilerin pozisyonunu güçlendiren risk yönetimi ve pazarlama araçlarının geliştirilmesi için çiftçilerin talep etmesi halinde 2013 reformu ile çiftçilere mali destek sağlanmaktadır. OTP son reformla birlikte ülkelere korunması gereken hassas ürün grupları için üretimle bağımlı (*coupled*) destekleme yapılmasına sınırlı ölçüde olanak sağlamaktadır.

Özetle, reform OTP'yi daha etkin ve şeffaf hale getirmek, gıda güvenliğinin temini ve iklim değişikliği ile mücadele gibi küresel sorunlara katkı sunmak, kırsal alanlarda ekonomik büyüme ve istihdamı artırmak amacıyla yapılmıştır (EC, 2013b).

OTP, 1962'den günümüze kadar genelde ortak kaygılar ve gerekçelerle pek çok kez reform sürecinden geçmiştir. Bu durum OTP'yi AB'nin en dinamik politika alanı kılmıştır. Söz konusu reformlar, tarımın nasıl yapılacağını, kim tarafından yapılacağını ve kırsal alanların ne ölçüde korunacağını destek politikaları ile belirlemiştir. 1990'lardan 2020 projeksiyonuna kadar OTP bütçesi ile yapılan/yapılacak destek ödemelerine ilişkin verilen grafik, OTP reformlarının nasıl bir süreçten geçtiğini özetlemektedir (Grafik 1).

Grafik 1. OTP Reformlarının OTP Bütçesine Yansıması



Kaynak: EC, 2015b.

BÖLÜM 2. TÜM YARARLANICI ÜLKELER İÇİN KATILIM ÖNCESİ YARDIM ARACI VE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ

AB, 2013 yılı Temmuz ayı itibari ile Hırvatistan'ın Birlik'e üyeliğinin kabul edilmesinin ardından 28 Üye Devletten oluşan supranasyonel bir yapı teşkil etmektedir. Birlik, ekonomik, siyasi ve sosyal konjonktür sonucunda çeşitli dönemlerde genişleme dalgaları deneyimlemiştir ve deneyimlemeye devam edecektir. Bu genişleme dalgalarının bir parçası olabilmek için Avrupa coğrafyasında -kimi zaman Avrupa kıtasının sınırlarını aşan şekilde- ülkeler adaylık başvurusunda bulunmakta ve koşullar gereği bu başvurular sonucunda katılım müzakereleri başlatılmaktadır.

AB hemen her konuda yasal düzenlemeleri olan supranasyonel bir yapı olarak, aday ve potansiyel aday ülkelerin buldukları süreç içinde başta Kopenhag siyasi kriterlerini karşılamaları ve üyeliğe yönelik yapısal dönüşümleri gerçekleştirebilmeleri için mali yardım sağlamaktadır. Ayrıca, gerekli görüldüğü hallerde üçüncü ülkelere dış yardımlar aktarılmaktadır.

Bu kapsamda, Türkiye ve AET arasındaki ekonomik işbirliğinin yapısal olarak geliştirilmesine yönelik başlayan yardımlar kredi şeklinde aktarılmış, ancak Türkiye'nin aday statüsüne geçmesiyle yeni bir dönem başlamıştır. 1999'dan sonra AB tarafından çıkarılan "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük"ü uyarınca Türkiye'ye sağlanan fonlar hibe niteliği kazanmış, böylece Türkiye-AB Mali İşbirliğinde yeni bir süreç başlamıştır.

Tasarlandığı günden bu yana önemli yapısal değişiklikler gösteren AB'ye aday ve potansiyel aday ülkeler için geliştirilen mali yardım araçları, 2007 yılından önce neredeyse yararlanıcı ülkeler düzeyinde farklılıklar göstermekteyken, 2007-2013 dönemi için tek çatı altında toplanmış Katılım Öncesi Yardım Aracı (*Instrument of Pre-Accession Assistance-IPA*) adını almıştır. 2007-2013 döneminin sona ermesiyle birlikte IPA'nın I. döneminin tamamlanmış olup, AB için yeni Çok Yıllı Mali Çerçeve dönemi olan 2014-2020 dönemi

için IPA II dönemi başlamıştır. Hem Avrupa Komisyonu nezdinde hem de yararlanıcı ülkeler açısından uzun bir hazırlık çalışmasının ardından IPA'nın II. dönemi programlama çalışmaları başlamıştır.

Bu bölümde öncelikle IPA I'in yasal çerçevesi ve kapsamı; IPA II'nin yasal çerçevesi ve getirdiği yeni yaklaşımlar; Türkiye-AB Mali İşbirliğinin Türkiye'nin adaylığı öncesi ve sonrasındaki kapsamı ve uygulanma ilkeleri hakkında bilgi verilecektir.

2.1. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kurgusu ve Yasal Çerçevesi

2.1.1. 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kurgusu

Katılım Öncesi Yardım Aracı (*Instrument for Pre-accession Assistance- IPA*), 17 Temmuz 2006 tarihinde 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesi ile AB'ye üye olmaya aday ve potansiyel aday ülkelerin AB müktesebatına uyum sürecinde kullanılmak üzere '*tek kanaldan*' sağlanan mali yardım aracıdır. Katılım öncesi mali yardımların tek kanaldan yapılması fonların yönetimi açısından kolaylık, yanı sıra Mali İşbirliği sisteminde sadeleşme sağladığı üzerinde durulmaktadır. Ayrıca aynı kanaldan sağlanan mali yardımlarla, yararlanıcı ülkelerin farklı alanlarda farklı ihtiyaçlarına ve ülkelere özgü çözümlerin esnek biçimde sağlanabildiği savunulmaktadır.

1 Ocak 2007 tarihinde uygulanmaya başlayan IPA I döneminden önce, 2000-2006 döneminde Polonya ve Macaristan için PHARE; merkez ve doğu Avrupa ülkelerinde kırsal kalkınma ve tarım sektörleri için SAPARD ve yine söz konusu ülkelerde ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak için ISPA ve Sınır Ötesi İşbirliği Koordinasyon programları; ülkemiz için ise özel olarak tasarlanmış "Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı" uygulanmış olup potansiyel aday ülkelerde CARDS programı yürütülmüştür (EC, 2015c).

Başat hedefi aday ülkeleri üyeliğe hazırlık yönünde desteklemek ve üyelik sonrası kullanılacak yapısal fonlara hazırlamak olan IPA'nın birinci dönemi olan 2007-2013 yılları arasında toplam 11,5 Milyar Avro ayrılan yararlanıcı ülkeler iki gruba ayrılmış ve ilgili tüzüğün Ek-1 ve Ek-2'sinde bu ülkeler şu şekilde sıralanmıştır (Bahse konu ülkelere ilişkin adaylık sürecinde olası değişiklikler sonucunda ilgili tüzük değişiklikleri yapılacağı karara bağlanmıştır);

Aday ülkeler;

- Hırvatistan (üyelik süreci tamamlanana kadar faydalanmıştır),
- Makedonya,
- İzlanda⁷,
- Karadağ,
- Sırbistan,
- Türkiye

Potansiyel aday ülkeler;

- Arnavutluk,
- Bosna Hersek
- Kosova

Toplam bütçesi 11,5 Milyar Avro olan IPA I dönemine ilişkin ülkeler bazında gösterge bütçe dağılımı aşağıda verilmektedir (Tablo 1). Söz konusu veriler, aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik hazırlanan ve aşağıda daha detaylı bilgi verilmekte olan Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgelerinde (*Multi-annual Indicative Planning Documents-MIPD*) yer alan verilere dayanılarak hazırlanmıştır. Ayrıca 1 Temmuz 2013 itibari ile üyelik statüsü kazanmış Hırvatistan ile diğer aday ülkeler ve potansiyel aday ülkelere, IPA I döneminde ayrılan bütçe paylarının aynı ülkelerin yüzölçümü ve nüfus bilgileri ile ilişkilendirilmiş istatistiksel verileri de aşağıda yer almaktadır (Tablo 2).

⁷ İzlanda, 2010 yılından itibaren IPA fonlarından yararlanmaya başlamış, ancak Mayıs 2013'te AB'ye aday olmaktan vazgeçtiği için IPA fonlarının kullanımını sona ermiştir.

IPA I dönemi için AB tarafından tahsis edilen yaklaşık 11,5 Milyar Avro'luk bütçeye ek olarak, yararlanıcı ülkeler, bileşen, operasyonel program (OP) bazında ve projelerin bütçe kalemleri bazında farklılık göstermesiyle beraber program/proje bütçesine ulusal katkı (eş finansman) sağlamışlardır.

Ülkelere tahsis edilen bütçeler incelendiğinde 2007-2013 IPA I toplam bütçesinden 4,8 Milyar Avro fon alan Türkiye'nin diğer yararlanıcı ülkeler ile kıyaslandığından en fazla fon aktarılan ülke olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca, ülkemizin hem kişi başına hem de km² alan başına en düşük fon miktarının aktarıldığı ülke konumunda olduğu görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizin büyüklüğü, AB adaylık sürecinin gerektirdiği reformlar ve AB tarafında aktarılan görece olarak düşük bütçeli destekler göz önüne alındığında ülkemizin ulusal bütçesinden AB adaylık çalışmalarının gerektirdiği reformların gerçekleştirilebilmesi için daha fazla pay aktarılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 1. Ükelere göre Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçeve (Milyon €)

Ülkeler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
Arnavutluk	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3	591.2
Bosna Hersek	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	108.8	655.3
Hırvatistan	141.2	146.0	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5	998.0
Makedonya	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	113.2	615.1
İzlanda	-	-	-	-	12.0	12.0	5.8	29.8
Kosova	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4	635.3
Karadağ	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35.0	34.5	235.6
Sırbistan	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202.0	208.3	1385.4
Türkiye	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9	4799.0
Çoklu Yararlanıcı Programlar	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.2	1137.3
Toplam								11,082.0

Kaynak: EC, 2015b.

Tablo 2. IPA I Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı

Ülkeler	Yüzölçümü (km ²)	Avro/km ²	Nüfus (2006)	Avro/Kişi	Toplam (Milyon €) 2007-2013	Oran
Arnavutluk	2,875	206,957	3,149,000	188.9	595	6.0%
Bosna Hersek	1,209	12,81	3,843,000	170.7	656	6.6%
Hırvatistan	56,594	17,634	4,443,000	224.6	998	10.0%
Makedonya	25,713	23,918	2,039,000	301.6	615	6.2%
İzlanda					30	0.3%
Kosova	10,887	58,326	2,070,000	306.8	635	6.4%
Karadağ	13,812	17,087	624,000	378.2	236	2.4%
Sırbistan	77,474	17,89	7,425,000	186.7	1386	13.9%
Türkiye	783,562	6,119	72,520,000	66.1	4795	48.2%
TOPLAM	1,022,126	9,489	96,113,000	103.5	9944	

Kaynak: AB Bakanlığı, 2013

Genel olarak yararlanıcı ülkenin, AB uyum sürecinde yapması gereken reform çalışmalarının finansmanı için tasarlanmış olan IPA'nın temel amacı; kurumsal yapılanmanın gelişimini, hukukun üstünlüğünü, insan haklarının, temel hak ve özgürlüklerin, azınlık haklarının, cinsiyet eşitliğinin, idari ve ekonomik reformların, ekonomik ve sosyal kalkınma ile bölgesel ve sınır ötesi işbirliğinin desteklenmesidir. Böylece yararlanıcı ülkelerin AB standartlarına aşamalı olarak uyumu sağlanmakta olup üyelik sonrasında faydalanacağı yapısal fonlara hazırlığı da sağlanmaktadır.

2007'den önce yürütülen mali işbirliği araçlarının aksine, IPA I dönemi, aday ülkelere, AB uyum sürecindeki ulusal önceliklerini dikkate alarak bileşen bazında programlama ve bu kapsamda sözleşme esasına dayalı projeler uygulama olanağı sunmuştur. Bu durum aday ülkelerin, AB uyum sürecinde ve üyelik statüsü kazanmalarının ardından AB yapısal fonlarının yönetimini başarılı bir şekilde kotarmaları için iyi bir fırsat yaratmıştır. Aynı zamanda aday ülkelerde kurumsal kapasitenin gelişmesine katkı sağlayan IPA'nın getirdiği yeni yaklaşımla fonların yönetilmesi için aday ülkeler yalnız bırakılmamakta, yararlanıcı ülkelere AB tarafından akredite edilmiş kurumların oluşturulmasını gerekli kılan Merkezi Olmayan Yapılanma Sisteminin (*Decentralized Implementation System-DIS*) hayata geçirilmesi zorunlu tutulmaktadır (Ulucan, 2007).

Bahsedilen bu alanlarda etkin ve somut çalışmalar yapılabilmesi için IPA I dönemi beş bileşen şeklinde tasarlanmıştır. Bileşen olarak bilenen bu alanlar özde AB mali yardımlarının öncelikli alanları olup sırasıyla;

- I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma: Başat hedefi, daha demokratik bir topluma geçişin ve pazar ekonomisinin desteklenmesi ile demokratik kuruluşların, idari ve adli kapasite ile sivil toplumun güçlendirilmesi olan bu bileşen kapsamında ‘Kamu Kurum ve Kuruluşlarının müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemi reformu ve mali kontrol gibi’ konularda çoğunlukla Eşleştirme (Twinning-TW) ve Teknik Destek (Technical Assistance- TA) projeleri yoluyla mali yardım sağlanmaktadır (EC, 2015c).
- II. Sınır Ötesi İşbirliği: Genişleme ülkeleri ya da genişleme ülkeleri ve Üye Devletler arasındaki işbirliğinin teşvik edildiği bu bileşen kapsamında bölgesel işbirliği, iyi komşuluk ilişkileri, sürdürülebilir ekonomi, sosyal ve bölgesel kalkınma için işbirliği konuları öne çıkmakta olup yanı sıra genişleme ülkelerinin üye statüsü kazandıktan sonra kullanacakları yapısal fonlara hazırlık çalışmaları desteklenmektedir. Bu bileşen kapsamında yürütülen çalışmalara örnek vermek gerekirse, Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ve Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Karadeniz Havzası Programı sıralanabilir (EC, 2015c).
- III. Bölgesel Kalkınma: Ulaşım, çevre ve ekonomik uyum için yatırımların yanı sıra bu sektörler ile ilgili teknik desteğin sağlandığı bu bileşenin temel hedefi yararlanıcı ülkenin üyelik statüsü kazanmasının ardından AB Bölgesel Fonlarını daha etkin ve verimli kullanmasının sağlanmasıdır. Ülkemizde bu bileşen kapsamında çok yıllık OP’ler hazırlanmaktadır.
- IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi: İnsan kaynaklarının ve sosyal içermenin geliştirilmesi ekseninde kalifiye işgücünün ve iş olanaklarının artırılması ve özellikle Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonuna uyum hazırlıkları için mali yardım sağlanmaktadır. Bu bileşen kapsamında ülkemizde şemsiye projelerin yürütüldüğü operasyon programının yanı sıra özellikle yerel aktörlerin yararlanması için hibe programları hazırlanmaktadır.

- V. Kırsal Kalkınma: Sürdürülebilir kırsal kalkınmaya katkı sağlamak için tasarlanmış bileşen aynı zamanda tarımın yeniden yapılandırılarak AB standartlarına uyumlu hale getirilmesini hedeflemektedir (EC, 2015c)

IPA I döneminin yukarıda sıralanan diğer bileşenlerinden farklı olarak, Kırsal Kalkınma Bileşeni ile fonların tüm mali kontrolü aday ülkeye devredilmekte, yani Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi (*Extended Decentralized Implementation System- EDIS*) getirilmektedir (Akın, 2008, p. 95). Bu sistem, bileşenin yürütülebilmesi için AB'nin ön koşulu olan, Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) yönetiminden sorumlu olacak bağımsız bir ajans kurulmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle ülkemizde, 2007 yılında Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kurulmuştur. Bileşen kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici özel kişilere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanmaktadır.

Bileşenlerden, ilk ikisi yukarıda listelenen ülkelerin tamamında, diğer üçü ise yine yukarıda bahsedilen aday ülkelerde uygulanmaktadır. Ancak potansiyel aday ülkeler de diğer üç bileşen konusu olan hususlarda birinci bileşen altında mali işbirliği talep edebilmektedir (EC, 2015c).

Aday ülkeler ve potansiyel aday ülkeler arasındaki söz konusu bu fark, temel olarak potansiyel aday ülkelerde DIS'in kurulmamasından ve kurulmasının AB tarafından teşvik edilmemesinden kaynaklanmaktadır.

IPA ile yararlanıcı ülkelerin AB uyum sürecinde farklı alanlarda AB'den mali destek almaları ve bu şekilde ulusal kapasitelerini geliştirmeleri hedeflenmektedir. Bileşenlerin; programlama, proje yönetimi, izleme ve denetim gibi aşamalarında ulusal kurumlar AB'nin yetki devri çerçevesinde sorumlu olsalar dahi tüm bu süreçlerde ve 'çok yıllık stratejik planlamalar' ile yıllık IPA izleme raporlarının hazırlanması sürecinde Avrupa Komisyonu varlığını göstermektedir. Bu kapsamda bileşenler bazında AB tarafında görev ve sorumluluğu olan kuruluşlar aşağıda verilmektedir (Tablo 3) (EC, 2015c).

Tablo 3. IPA I Dönemi Bileşenleri ve Komisyonunda Yetkili Kurumları

Bileşen	AB Tarafında Yetkili Kurum
Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	Komisyunun Komşuluk ve Genişlemeden sorumlu Genel Müdürlüğü (DG NEAR)
Sınır Ötesi İşbirliği	Yararlanıcı ülkeler arası programlarda DG NEAR Yararlanıcı ülkeler ve Üye Devletlerarası programlarda Komisyonun Bölgesel ve Kentsel Politikalar Genel Müdürlüğü (DG REGIO)
Bölgesel Kalkınma	DG REGIO
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Komisyunun İstihdam, Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar Genel Müdürlüğü (DG EMPL)
Kırsal Kalkınma	Komisyunun Tarım ve Kırsal Kalkınmadan sorumlu Genel Müdürlüğü (DG AGRI)

Kaynak: EC, 2013c.

IPA, Komisyon'un genişleme politikaları ekseninde çok yıllık stratejik planlamaya dayalıdır. Bütün yararlanıcı ülkeler ve bileşen bazında Komisyon tarafından hazırlanan ve Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunulan Çok Yıllı Gösterge Mali Çerçevesi (*Multi-annual Indicative Financial Framework- MIFF*) fonların nasıl dağıtılacağına üç yıllık planını içermektedir. MIFF, genişleme politikaları ile bütçe arasındaki ilişki doğrultusunda (*MIFF revised version*) yararlanıcı ülkelerin ihtiyaçları, yönetim ve idari kapasitesi ile Kopenhag kriterlerini sağlama durumu göz önünde bulundurularak hazırlanmaktaydı. Aslen, stratejik planlama MIFF belgesinin temel çerçevesini MIPD oluşturmaktaydı. MIPD yararlanıcı ülkenin hükümeti, yerel paydaşlar, Üye Devletler ve diğer donör kuruluşların görüşü göz önüne alınarak oluşturulmaktaydı. Üç yıllık olarak hazırlanan MIFF ve MIPD yararlanıcı ülkelerin statüsünde bir değişiklik olması durumunda revize edilebilmekteydi (EC, 2015c).

MIPD'den daha küçük bir ölçekte, OP'ler veya Topluluk Destek Çerçevesi (*Community Support Framework*) gibi detaylı yıllık veya çok yıllık programlama belgeleri de bulunmaktadır. Bunlar, yararlanıcı ülke tarafından beş bileşenin dahil olduğu bir çerçeve içinde oluşturulur ve Komisyon'a teslim edilirler. Ülke içinde gerçekleştirilen operasyonlarsa DIS üzerinden yönetilir (Delegation of the EU to Turkey, 2015).

DIS, proje yönetim sorumluluğunun Komisyon'un denetimi altında olmak üzere, yararlanıcı ülkedeki yetkili otoritelere devredilmesi olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de DIS kapsamında yönetilen AB mali kaynakları için Avrupa Birliği Türkiye

Delegasyonu'nun ön onayı (*ex-ante approval*) gerekmektedir. IPARD için benimsenen EDIS çerçevesinde AB'nin ön onayına gerek kalmamaktadır. Diğer bir ifade ile IPA I döneminde aday ülkelerde ilk dört bileşen için DIS uygulanması öngörülürken, IPARD kapsamında EDIS uygulaması söz konusudur (Akın, 2008). EDIS, ulusal akreditasyon ve akredite olan kuruluşun izlenmesi, Komisyon tarafından akredite olmuş IPARD Ajansına fon yönetiminin devri ve uygulamaların daha sonra denetlenmesi gibi ilave unsurları öngörmektedir (Ulucan, 2007). Ülkemizde de IPA I. dönem V. bileşeni olan Kırsal Kalkınma alanındaki fonların yönetiminden sorumlu olan TKDK, EDIS olarak tasarlanmış ve gerekli akreditasyon süreçlerinin tamamlanmasının ardından Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu'nun ön onayını almaksızın faaliyetlerini yürütmektedir.

Yukarıda bahsedilmekte olan IPA I dönemi kapanış çalışmaları devam etmekte olup bu kapsamda fonların harcanmasına ilişkin çalışmalar ve ilgili programlama dönemine ilişkin projeler de halen devam etmektedir. Genel kural olarak, IPA I dönemi projelerinin, N (*Finansman Anlaşmasının yürürlüğe girdiği tarih*) + 3 yılın sonunda sözleşmeye bağlanması gerekmektedir. Aksi halde kullanılmayan fonlar '*decommitment*' olarak ifade edilen sürece girmekte ve AB bütçesine geri dönmektedir. N+3+3 yılın sonunda projelere ilişkin operasyonların tamamlaması gerekmektedir. Öte yandan, program kapanışından önce sözleşmeye bağlandığı halde son ödemesi yapılmayan projeler için ise '*recovery*' olarak bilinen süreç başlatılmakta ve bahse konu devam eden projeler için ödenmiş fonlar, AB'ye yararlanıcı ülke tarafından iade edilmektedir. Böylelikle devam eden projeler artık ulusal bütçelerle fonlanmak durumunda kalmaktadır. Bu nedenle, IPA I dönemi ihale planlarının ve ödeme tahminlerinin gerçekçi yapılması ve bunlara uyulması büyük önem taşımaktadır.

2.1.2. 2014-2020 IPA II Dönemi ve Uygulamada Getireceği

Yenilikler

AB'nin üçüncü ülkelere sağladığı mali yardımların, 2014-2020 mali dönemi için 236/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin "AB'nin Dış Yardımlarının (*external actions*) Finansmanına İlişkin Genel Kural ve Prosedürlerin Belirlendiği Tüzük" ile yasal çerçevesi oluşturulmuştur. Buna göre IPA bir dış yardım olarak sınıflandırılmış ve

231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin "Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II)'nin Oluşturulmasına İlişkin Tüzük" ile 447/2014 sayılı "231/2014 sayılı Tüzüğün Uygulama Esaslarının Belirlendiği Uygulama Tüzüğü" IPA II mevzuatını oluşturmaktadır. IPA I'in ardından yapılan değerlendirmeler ışında IPA II'de birçok yeni uygulamaya geçilmiştir (EC, 2015c).

Proje bazlı programlama anlayışının benimsendiği IPA I döneminde aday ve potansiyel aday ülkelere sağlanan mali yardımların değerlendirmesi yapıldığında; planlanan etkinin yakalanamadığı, planlanan takvimde sapmalar olduğu, politika alanlarında istenen amaçlara yeterince ulaşılamadığı, projelerin sürekliliğinde problemler yaşandığı, projelerin ulusal politikalar düzeyinde benimsenmesinde problemler ortaya çıktığı savunulmaktadır (DG Enlargement, 2013). Bu kapsamda, IPA II faaliyetleri yürütülürken harcanan fonlardan en üst düzeyde verim elde edebilmek için IPA I döneminden çok daha bütüncül bir anlayışın ortaya konması gerektiği Komisyon tarafından belirtilmektedir. Bu nedenle IPA II döneminde daha somut sonuçlar elde edebilmek için bir önceki dönemde uygulanan proje bazlı programlama anlayışı terk edilerek yerine sektör yaklaşımının esas alınması karara bağlanmış olup 2013 yılında "Sektör Yaklaşımı Rehberi" ülkemize iletilmiştir.

Yeni dönemde sektör yaklaşımının benimsenmesi gereken *sektörler*⁸ IPA II dönemi rehberinde aşağıda belirtildiği gibi sıralanmaktadır (DG Enlargement, 2013).

1. Demokrasi ve Yönetişim,
2. Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar,
3. Çevre,
4. Ulaştırma,
5. Enerji,
6. Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon,
7. Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar,
8. Tarım ve Kırsal Kalkınma,
9. Sınır Ötesi ve Bölgesel İşbirliği.

⁸ Türkiye-AB Mali İşbirliği terminolojisinde sektör kavramı kullanılmakta olup iktisadi bir anlamın dışında IPA fonlarının aktarılacağı alanları işaret etmektedir. Bu nedenle bu çalışmada "Tarım Sektörü" terminolojisi kullanılmıştır.

IPA II döneminde bileşen yaklaşımı terkedilmiş olup yukarıda bu dönemde ab fonlarının kullanılabilmesi için sektörler verilmiştir Ancak IPA II döneminin anahtar terimi olan sektör yaklaşımının ilgili sektörlerde uygulanabilmesi için öncelikli olarak söz konusu sektörler için bir değerlendirme yapılması ve sektörlerin olgunluk düzeyinin belirlenmesi beklenmektedir. Söz konusu değerlendirmelerde aşağıdaki kriterler göz önünde bulundurulmalı ve bunun sonucunda programlamanın mimarisine karar verilmesi gerekmektedir (DG Enlargement, 2013):

- Sektöre yönelik ulusal politikalar/stratejiler açık bir şekilde tanımlanmış olması,
- Sektör stratejisinin uygulanması için kurumsal yapılanma, liderlik ve kapasitenin bulunması,
- Sektör ve donör işbirliği sağlanması,
- Sektör politikasının uygulanması için Ara Dönem Harcama Çerçevesi (*Mid-Term Expenditure Frameworks*)'ndeki sektör bütçe analizleri ve sektör dağılımlarına dayanan ara dönem bütçe perspektifinin olması,
- Performans Değerlendirme Çerçevesinin (*Performance Assessment Frameworks*) geliştirilmesi ve sektör politikasının uygulanmasının bu çerçeve ile izlenmesi.

IPA II desteklerinin temel olarak iki çeşit aksiyona yönelik olması beklenmektedir. Bunlardan ilki sektör yaklaşımı esas alınan bütüncül bir yapıda tasarlanacak aksiyonlar, diğeri ise sektör yaklaşımının uygulanamayacağı veya uygulanmasına gerek duyulmayan aksiyonlardır. Sektör yaklaşımı benimsenecek destek aksiyonları ise ilgili sektörün yukarıda sunulan kriterler göz önünde bulundurularak yapılacak değerlendirme sonucu sektörün olgunluk durumuna bağlı olarak iki farklı yapıda gerçekleştirilecektir;

- i. Sektör Destek Aksiyonları (*Sector Support Actions*)
 - a) Tam Yetkili Sektörel Destek Aksiyonlar
(*Fully Fledged Sector Support Actions- Option 1*),
 - b) Sektöre Yönelik Aksiyonlar
(*Sector Support Oriented Actions- Option 2*)
- ii. Bağımsız Aksiyonlar (*Stand Alone Actions- Option 3*).

IPA II döneminde genel olarak “Bağımsız Aksiyonların” (IPA I dönemi terminolojisi ile Bağımsız Projeler/*Stand Alone*) çoğunlukla desteklenmeyeceği bu nedenle yeni dönemde bahsi geçen aksiyonların giderek azalmasının beklendiği IPA II Rehberinde belirtilmektedir. Bunun yanında “Tam Yetkili Sektörel Destek Aksiyonları” ve “Sektöre Yönelik Aksiyonlar” arasındaki fark, kamunun sektör politikalarının sahipliği konusunda ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifade ile ilk tip aksiyonlarda yararlanıcı ülkenin ilgili ulusal strateji dokümanları referans alınarak sektör yönetilecektir. Hatta bu çerçevede IPA kapsamında tahsis edilecek fonlar, yararlanıcı ülkenin ulusal bütçesine aktarılacak, böylelikle AB’nin, yararlanıcı ülkelerin ulusal bütçesi üzerinde denetleme yetkisi doğmuş olacaktır.

Öte yandan ikinci tip aksiyonlar için yararlanıcı ülke tarafından Komisyon’un onayına sunulacak “**Sektör Planlama Belgesi**” hazırlanması ve IPA II desteklerinin bu belge esasında yönetilmesi gerekmektedir. Yararlanıcı ülkelerin daha çok “Tam Yetkili Sektörel Destek Aksiyonları”na yönelmeleri yeni dönemin nihai hedefi olarak gösterilmektedir. Bu sayede desteklerin daha verimli ve tutarlı harcanacağı düşünülmektedir (DG Enlargement, 2013). Ayrıca tüm aksiyon tipleri için **aksiyon programı** hazırlanması gerekmektedir.

Sektör yaklaşımına ek olarak Avrupa Komisyonu’nun 7 Aralık 2011 tarihli “IPA II Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzük Teklifi”nde de ortaya konulan ve IPA II dönemi için benimsenen diğer yenilikler aşağıda özetlenmektedir;

- Yeni dönemde aday ve potansiyel aday ülke ayrımı kaldırılmakta,
- KKTC’ye IPA kaynaklarından yararlanma olanağı sağlanmakta,
- Programlama ikiye ayrılmakta; önce ilk dört yıl için programlama ardından ara dönem değerlendirmesinin sonrasında son üç yıl için çok yıllık programlama öngörülmekte,
- Yıllar arası ve politika alanları arasında fon transferi sağlanması planlanmakta,

- Çok yıllık Endikatif Planlama Belgesi (MIPD) ile Çok yıllık Mali Çerçeve Belgesi (MIFF) yerine ‘Ortak Strateji Çerçeve Belgesi’ ve kapsamlı ‘Ülke Strateji Belgeleri’ hazırlanarak yeni dönem öncelikleri yansıtılmakta,
- Yeni uluslararası ve bölgelerarası işbirlikleri ile Uluslararası Finans Kuruluşları ve donör işbirliklerinin desteklenmesi,
- IPA Uygulayıcısı Kurumların Sektör Lideri olarak akreditasyona tabi tutularak yetki devri alması.

Son yıllarda Avrupa kıtasında yaşanmakta olan ekonomik kriz IPA II dönemi kurgusunda da etkisini göstermektedir. Daha önceki döneme kıyasla sonuç odaklı ve daha bütünsel bir yaklaşımın benimsenmesi beklenen bu yeni dönemde kısıtlı kaynakların daha ihtiyaç odaklı, daha tutarlı, stratejik ve sonuç odaklı bir şekilde daha etkin ve verimli dağıtılması hedeflenmektedir. Ancak ekonomik krize rağmen, AB genişleme politikalarına devam edileceğinin sinyali verilerek, 2014-2020 mali döneminde AB bütçesinden toplam yaklaşık 11,7 Milyar Avro, IPA II bütçesi olarak tahsis edilmiştir. Yukarıda sıralanan tüm yeni uygulamalara ek olarak IPA bütçelerine yararlanıcı ülkelerin eş finansman sağlaması hususunda da yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre, 2015 programlama yılından itibaren geçerli olmak üzere IPA fonlarından finanse edilen teknik yardım (TA) ve eşleştirme (TW) tipi aktiviteler (IPA I terminolojisi ile projeler) için değişen miktarlarda yararlanıcı ülkeler tarafından sağlanan eş finansman zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır.

Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin Şubat 2013 tarihinde Avrupa Parlamentosu’nun onayını almak üzere gönderdiği 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve Tüzüğü 02 Aralık 2013 tarihinde Konsey tarafından onaylanmıştır. Onaylanan bütçe içinde Dış Yardımların içinde ele alınan IPA II’nin yıllara göre genel bütçesi aşağıdaki gibidir (Tablo 4);

Tablo 4. Gösterge Niteliğinde IPA II Genel Bütçesi (Milyon €)

IPA II	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOPLAM
	1.573,80	1.605,20	1.637,40	1.670,10	1.703,50	1.737,60	1.771,10	11.698,70

Kaynak: EC, 2013c.

IPA II fonlarından Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye'nin yararlanması öngörülmektedir. Buna göre IPA II genel bütçesinden yararlanıcı ülkelere aktarılması planlanan fon miktarı aşağıdaki gibidir (Tablo 5);

Tablo 5. IPA II Genel Bütçesinden Yararlanıcı Ülkelere Aktarılacak Fon Miktarları (Milyon €)

Yararlanıcı Ülke	Fon Tahsis Miktarı
Arnavutluk	649,4
Kosova	645,5
Karadağ*	270,5
Makedonya	664,2
Sırbistan	1500
Türkiye*	4453,9
Bosna Hersek	165,8 (ayrıca 542 Milyon € Çok Yararlanıcı Programlar kapsamında aktarılacaktır)
Çok Yararlanıcı Programlar	2900

*Sınırötesi İşbirliği kapsamında aktarılacak fonlar dahil edilmemiştir.

Kaynak: EC, 2015b.

IPA II dönemi hazırlıkları çerçevesinde gerek yararlanıcı ülkeler gerekse AB tarafında çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Söz konusu bu çalışmalar kapsamında çeşitli belgeler hazırlanmış olup, önümüzdeki yedi yıllık dönemin ana dokümanları oluşturulmuştur. Öte yandan Sektör Lideri olarak belirlenmiş kurumların yetki devri almaları için akreditasyon süreçleri halen devam etmektedir.

IPA II hazırlıkları sırasında yararlanıcı ülkeler ya da Avrupa Komisyonu'na hazırlanan belgeler ve kapsamaları aşağıda verilmektedir;

Ortak Stratejik Çerçeve Belgesi, IPA 2014-2020 programlamasında strateji belgelerinin hiyerarşik olarak en üstünde yer alan ana referans belge olarak, programlama döneminde AB'nin genişleme politikasının önceliklerini içermektedir. Ayrıca yararlanıcı ülkelerin fonlardan alacakları paya, çok yararlanıcılı programlara ve bölgesel işbirliği faaliyetlerine yönelik kriterleri içerir.

Yararlanıcı Ülke Endikatif Strateji Belgesi, her yararlanıcı ülkeye özgü olarak Komisyon tarafından hazırlanacak ve genişleme stratejisine ilişkin politik önceliklerin karşılanmasında IPA fonlarının yararlanıcı ülke tarafından nasıl kullanılacağını ilişkin önceliklerin ve politikaların belirlendiği belgedir. Ayrıca fonların yıllara göre dağılımının planlandığı belgedir. Yedi yıllık dönemin tamamını kapsayacak çok yıllık bir belge olup bir defa ara dönem değerlendirmesine tabi tutulması öngörülmektedir.

Kavram Kağıdı, IPA II dönemi yararlanıcı ülkelerinin Komisyon tarafından hazırlanan Ülke Strateji Belgesi'ne altlık oluşturması için sunulan ve Ülke Strateji Belgesi'ne konu olacak her sektörde AB uyum çalışmaları kapsamında yeni dönemde ele alınması gereken önceliklerin belirlendiği çalışma belgesidir. İlgili sektörlerdeki bahsedilen öncelikler ile ulusal politikaların ilişkisinin de yansıtılması gereken bir belgedir.

Ayrıca, yukarıda anlatılmakta olan IPA II programı mimarisine yönelik olarak desteklenmeye konu olan sektörler için tek yıllık programlama öngörülen sektörlerde (Tarım ve Kırsal Kalkınma, Enerji, Adalet, İşçileri ve Sivil Toplum) çok yıllık bir yaklaşımla hazırlanan "**Sektör Planlanma Belgesi (SPB)**", çok yıllık programlama öngörülen –bir önceki dönemde OP olarak yürütülen- sektörler için (Çevre, Ulaştırma, Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon, Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar) "**Sektörel Operasyonel Program (SOP)**" hazırlanması gerekmektedir. SPB'ler kapsamında programlama yılı bazında hazırlanan **Aksiyon Dokümanlarından** meydana gelen **Aksiyon Programları** hazırlanarak Finansman Anlaşması ile kabul edilmesi gerekmektedir.

Bahse konu SPD, sektör yaklaşımı ile sektörün bütüncül bir şekilde değerlendirilmesi, bunun sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçlara cevaben çok yıllık programlama anlayışı ile aktivite (proje) önerileri yapılan bir belgedir. Bu belgeye bağlı olarak yıllık programlama belgesi olan Aksiyon Dokümanı hazırlanır. Aksiyon Programı, o programlama yılı için Aksiyon Dokümanları kapsamında önerilen tüm aktivetelerin detaylarının planlandığı ve Finansman Anlaşması eki olarak Komisyon onayına sunulan ardından yararlanıcı ülke iç hukuk sisteminde kabul edilen belgedir. Aksiyon Dokümanları IPA I terminolojisi ile Proje Fişlerine benzetilebilir, ancak aradaki en büyük

fark pek çok projenin bütüncül bir yaklaşımla tasarlanması ve aslında proje paketi niteliğinde sunulmasıdır.

Ayrıca IPA I döneminde olduğu gibi IPA II döneminde de yararlanıcı ülkeler ve AB arasında, tüm dönemi kapsayacak Çerçeve Anlaşma'nın ve her programlama yılı için aynı programlama yılında hazırlanan Aksiyon Programlarını içerecek Yıllık Finansman Anlaşması'nın imzalanması gerekmektedir.

2.2. Türkiye-AB Mali İşbirliği Süreci

AB üyeliği sürecinde AB müktesebatına uyum çalışmaları için gerekli siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirlerin desteklenmesi amacıyla AB tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere sağlanan mali yardımlar Türkiye için de adaylık öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı süreçte değerlendirilmektedir. Ülkemizin Birlik'e aday gösterilmesinden sonra hibe niteliği kazanan fonlardan 2000'den sonra yararlanılmaya başlanmıştır. Daha sonra yukarıda bahsedildiği gibi aday ve potansiyel aday ülkelere yapılacak yardımların tek çatı altında toplanmasıyla ülkemiz 2007-2013 döneminde IPA I yararlanıcısı ülke konumuna gelmiştir. Bu süreçte ülkemizde Türkiye-AB Mali İşbirliğinin yeni yapısının gerektirdiği yasal bir çerçeve oluşturulmuş ve AB tarafından akredite edilmiş kurumlar kurulmuştur. IPA I dönemine ait proje uygulamaları ve sözleşmeye bağlanmayan fonlarla ilgili çalışmalar yapılmakta olup IPA II döneminin yeni düzenlemelerinin gerektirdiği çalışmalar ve programlama çalışmalarına devam edilmektedir.

2.2.1. Adaylık Öncesi Mali Yardımlar (1964-1999)

İmzalanan anlaşmalar veya yeni uygulamaların yürürlüğe girmesiyle beraber mali araçların niteliğinin revizyona uğradığı bir dönem olup iki ayrı alt dönemde incelenmektedir: (i) 1963 yılında Türkiye-Avrupa Topluluğu (AT) Ortaklık Anlaşması'ndan, 1996 yılında Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesine kadar geçen süre ve (ii) 1996 yılında Gümrük Birliği'nin tesis edilmesinden 1999 yılında Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye AB üyeliği için aday ülke statüsü verilene kadar geçen süre.

Bahsi geçen birinci dönem Türkiye'nin mali protokoller yoluyla mali yardımlardan yararlandığı bir dönem olup çoğu kredi niteliğinde toplam 1 Milyar Avro kullanılmıştır. Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinin ardından başlayan ikinci dönemde ise Gümrük Birliği'ne bağlı oluşan uyum problemlerinin bertarafına yönelik yapılan mali desteklerin çoğu kredi olmak üzere 755,3 Milyon Avro harcandığı belirtilmektedir. Buna ek olarak, 1996-1999 yılları arasında Avrupa-Akdeniz ortaklığı kapsamında finanse edilen MEDA (*Mediterranean Development Assistance- Akdeniz Ekonomik Kalkınma Yardımları*) programı altında hibelerden de yararlanılmış olup yaklaşık 376 Milyon Avro taahhüt edildiği ve Birlik üyesi olmayan Akdeniz ülkelerine Avrupa Yatırım Bankası'ndan kredi sağlanması için oluşturulmuş EUROMED (*European-Mediterranean Partnership Programme- Avrupa-Akdeniz Ortaklık Programı*) sistemi ile ülkemize 1997-1999 döneminde 205 Milyon Avro'luk kredi sağlanmıştır (AB Bakanlığı, 2013).

2.2.2. Adaylık Sonrası Mali Yardımlar (2000- günümüz)

Helsinki Zirvesiyle birlikte 1999 yılında aday ülke statüsü kazanan Türkiye, 17 Aralık 2001 tarihli "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük" uyarınca hibe nitelikli fonlardan tek bir çerçeve altında yararlanmaya başlamış olup adaylık sürecinde gerekli çalışmaların projeler bazında yapılabilmesi için yıllık 177 Milyon Avro mali yardım yapılması öngörülmüştür. Buna bağlı olarak 2002-2006 döneminde yürütülmüş 164 proje için 1,3 Milyar Avro fon kullanılmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi⁹ önceliklerinin ve Ulusal Programda¹⁰ yer verilen taahhütlerin gerçekleştirilmesi için kullanılmış fonun %30'u kurumsal yapılanma, %35'i AB müktesebatına uyum ve %35'i de ekonomik ve sosyal uyum için kullanılmıştır.

Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasının ardından AB mali yardımlarının ülkemizde etkin ve verimli bir şekilde kullanıldığını, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal

⁹ Katılım Ortaklığı Belgesi, adaylık statüsü verilen ülkeler için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan, daha sonra AB Resmi Gazetesinde yayınlanan, dolayısıyla müktesebatın bir parçası olan aday ülkeler için yol haritası niteliğinde bir belgedir. Türkiye için son hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi 2008 yılında yayınlanmıştır.

¹⁰ Ulusal Program, Katılım Ortaklığı Belgesine istinaden AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye açısından önceliklerin ve bunlara ilişkin yapılacak yasal düzenlemelerin belirlendiği belge olup en son 31 Aralık 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. (AB Bakanlığı, 2013).

Program'da yer alan öncelikler dikkate alınarak projelerin tasarlandığını, yönetildiğini ve kullanılan fonların denetiminin yapıldığını teminat altında almak için AB'nin her yararlanıcı ülkede uygulanmasını öngördüğü DIS ilk olarak 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulmuştur (2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi). Ardından, Komisyon'un 8 Ekim 2003 tarihli bir Kararı ile DIS akredite edilmiştir. Bununla beraber, Türk Hükümetine ihale yetkisi devredilmiş ve tam olarak işler hale getirilen sistemin temel aktörleri de şu şekilde oluşturulmuştur; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ile Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) (AB Bakanlığı, 2013).

Türkiye, Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsü kazandıktan sonra AB ve Türkiye arası mali işbirliği artarak devam etmiş bunun sonucunda ise reform süreci hızlanmıştır. Siyasal konjonktürün yanı sıra reform sürecindeki ivme Ekim 2005'te Türkiye'nin katılım müzakerelerine başlamasını sağlamıştır. Artık AB ve Türkiye arasındaki ilişkilerde yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemle beraber gerek reformların gerekse bu reformları desteklemek üzere sağlanan mali yardımların nitelik ve niceliğinin değiştiği gözlenmektedir. AB Bakanlığı tarafından bildirildiği gibi yeni başlayan bu dönemle müktesebat uyumu kapsamında pek çok sektörde toplumu doğrudan ilgilendiren yasal ve idari düzenlemeler artarak devam etmiş olup sağlanan mali yardımlar da artış göstermiştir (AB Bakanlığı, 2013).

AB ve Türkiye ilişkilerinde yeni bir döneme geçilmesine paralel olarak, 2006 yılında 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ve buna bağlı uygulama esaslarını belirleyen 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü ile AB'nin aday ve potansiyel aday ülkelere sağladığı mali yardım aracında da ciddi yapısal değişiklikler yaşanmıştır. 2007 yılından önce PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ve Batı Balkanlar için Mali Araç olan CARDS gibi farklı mali yardım araçları uygulanmakta iken genişleme ülkelerinin tamamına tek bir kanaldan destek sağlanmasına olanak sunan Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPA, 1 Ocak 2007'den itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

2007 yılında IPA I'in uygulamaya geçmesiyle beraber, AB ve Türkiye arasındaki mali işbirliğinin 1085/2006 ve 718/2007 sayılı Tüzüklerin çerçevesinde yürütülebilmesi için Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Temmuz 2008 tarihinde

“Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma” (Çerçeve Anlaşma) imzalanmıştır. 24 Aralık 2008 tarih ve 27090 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır (2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi).

AB mali yardım aracında önemli yapısal bir değişim yaşanan süreçte yukarıda bahsedilen Çerçeve Anlaşma ile Türkiye-AB Mali İşbirliği hukuki çerçevesi de revize edilmeye başlanmıştır.

Çerçeve Anlaşmanın ardından 2001/41 sayılı Genelge ile oluşturulan kurumsal yapının gözden geçirilerek 2007-2013 dönemi için tasarlanan IPA I döneminin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle gerekli görülen düzenlemelerin yer aldığı 4 Aralık 2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi hukuki çerçeveyi tamamlamıştır (2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi). Ancak, 2011 yılında Bakanlık Teşkilatlarını yeniden düzenleyen KHK’ların yürürlüğe girmesinin ardından 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nde öngörülen yapı gözden geçirilerek 11 Ekim 2011 tarih ve 28088 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile gerekli revizyonlar tekrar yapılmıştır (2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi).

Söz konusu 2011/15 sayılı Genelge ile Çerçeve Anlaşmada belirtilen görevleri yerine getirmek için aşağıdaki kurum ve kişiler belirlenmiş ve görev tanımları yapılmıştır.

- Yetkili Akreditasyon Görevlisi
- Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
- Stratejik Koordinatör
- Ulusal Fon
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Destek Dairesi
- Program Otoritesi
- Merkezi Finans ve İhale Birimi

- Kıdemli Program Görevlisi
- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
- Denetim Otoritesi
- Ulusal Otorite
- İç Denetim Birimi

Genelgeye göre, IPA I döneminde I. Bileşen Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma ile ilgili programlama ve izleme sürecini yürütmek ve koordine etmek için Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü görevlendirilmiştir.

II. Bileşen Sınır Ötesi İşbirliği ile ilgili olarak ülkemizin katılmakta olduğu ve katılım sağlayacağı programlarla ilgili çalışmalarını MFİB ile işbirliği içerisinde yürütmek üzere Avrupa Birliği Bakanlığı Ulusal Otorite görevlendirilmiştir.

Ayrıca, III. Bileşen Bölgesel Kalkınma ve IV. Bileşen İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi kapsamındaki OP'lerin yanı sıra, V. Bileşen Kırsal Kalkınma kapsamında Kırsal Kalkınma Programının hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu program otoriteleri de ilgili Genelgede belirlenmiştir (Tablo 6).

Tablo 6. IPA I dönemi III., IV. ve V. Bileşenlere İlişkin Görev Dağılımı

Bileşen	Operasyonel Program (OP)	Program Otoritesi
(3) Bölgesel Kalkınma	Çevre	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	Ulaştırma	Ulaştırma Bakanlığı
	Bölgesel Rekabet Edebilirlik	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
(4) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
(5) Kırsal Kalkınma	Kırsal Kalkınma	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Yönetim Otoritesi); Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansı)

Kaynak: 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi

Daha öncede belirtildiği gibi 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA I döneminin toplam bütçesi 11,5 Milyar Avro'dur. Bu bütçenin yaklaşık 4,8 Milyar Avroluk kısmı Türkiye'ye tahsis edilmiştir. IPA I dönemi boyunca Türkiye'ye tahsis edilen fonların yıllar itibari ile bileşen bazında dağılımı aşağıda sunulduğu gibidir (Tablo 7).

Tablo 7. IPA I Dönemi Türkiye'ye Tahsis Edilen Mali Yardım Miktarları (Milyon €)

BİLEŞEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
III. Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1.778,4
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
V. Kırsal Kalkınma (IPARD)	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	856,3	903,0	4.795,2

Kaynak: AB Bakanlığı, 2013

Yukarıdaki tabloda sunulmakta olan fonların Haziran 2015 itibariyle yaklaşık 2,5 Milyar Avro'luk kısmı sözleşmeye bağlanmıştır. 2,154 Milyar Avro'su ise fiili olarak kullanılmıştır. N+3 kuralı gereği ülkemize ayrılan fonların en son sözleşmeye bağlanma tarihi Mayıs 2017'dir (Kartal, 2015).

IPA I döneminin sona ermesiyle birlikte kapanış çalışmaları ülkemizde de yürütülmeye başlanacaktır. Bu kapsamda yukarıda bahsedilen (Bölüm 2.1.1.) "*recovery*" riski, ülkemizde için de bazı bileşenlerde (Çevre Operasyonel Programı, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı gibi) mevcuttur. Bahse konu OP'lerde, IPA I dönemi "*recovery*" durumu, yukarıda açıklanan N + 3 + 3 kuralı gereği 2017 yılından sonra netlik kazanacaktır. Öte yandan ülkemizde IPA I döneminde bütün bileşenler kapsamında fon kaybı (*decommitment*) yaşanmıştır. Şimdiye kadar gerçekleşen '*decommitment*' miktarları aşağıdaki tabloda sunulmaktadır (Tablo 8). '*Decommitment*' veya '*recovery*' riski ile

karşılaşmamak için IPA I kapsamında devam eden çalışmalarda ihale planlarının ve ödeme tahminlerinin gerçekçi yapılması ve bunlara titizlikle uyulması gerekmektedir.

Tablo 8. IPA I Dönemi Türkiye Fon Kayıpları (*Decommitment*) (Milyon €)

Bileşen/Program	2010	2011	2012	2013	2014	Toplam
IPA I Bileşeni	-	26,4	10,6	14,3	56	107,3
IPA II Bileşeni	0,1	-	-	-	0,1	0,2
IPA III Bileşeni	-	30,9	11,6	67,1	62,4	172
<i>Çevre OP</i>	-	23,4	-	31,2	46,3	100,9
<i>Ulaştırma OP</i>	-	7,5	-	-	-	7,5
<i>Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP</i>	-	-	11,6	35,9	16,1	63,6
IPA IV Bileşeni	0,2	-	-	12,2	28,4	40,8
IPA V Bileşeni (IPARD)	-	-	64,9	-	-	64,9
Toplam	0,3	57,3	87,1	93,6	146,9	385,2

Kaynak: Kartal, IPA II Sunumu, 2015

IPA I döneminin sona ermesiyle birlikte AB'nin aday ve potansiyel aday ülkelere sağladığı mali yardımlar 2014-2020 dönemini kapsayacak IPA II dönemi ile devam edecektir. Yukarıda bahsedilen '*decommitment*' ve '*recovery*' riskleri ile karşılaşılması için IPA II programlamasının zamanında yapılması önemli bir husustur.

Programlamanın ilk aşaması, yararlanıcı ülkedeki IPA Program Uygulayıcı kurumların 'IPA fonlarının hangi önceliklere harcanacağını planlanması' olarak tanımlanabilir. Bu planlamanın ardından AB tarafı bunu onaylar ve yasal olarak kabul eder. Programlamanın bittiği bu aşamadan sonra sırasıyla ihale, sözleşme ve uygulama aşamaları başlar. Diğer bir ifade ile fon kaybı riski yaratan süreçler birbirine bağlıdır. Bu nedenle, IPA II döneminde programlama aşamasından başlayarak bütün iş ve işlemlerin gerçekçi bir iş planı ile yürütülmesi bu tür riskleri en aza indirecektir.

IPA II dönemi ilk hazırlık çalışmalarında da programlama kapsamında 2013 yılı başından itibaren hem yararlanıcı ülkeler hem de AB nezdinde çeşitli çalışmalar yürütülmüştür.

IPA II programlama çalışmalarında esas alınacak en üst düzey belge olarak AB tarafından çok yıllık niteliğe haiz “**Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi**”, ülkemiz kurumlarının görüşü alınarak hazırlanmış ve 26 Ağustos 2014 tarihinde yayınlanmıştır. Buna göre 2014-2020 dönemi için aşağıda bahsedilen politika alanlarında öncelikler, hedefler, gelişmenin ölçülebilmesi için göstergeler belirlenmiş ve bu kapsamda aktarılacak fonlar açıklanmıştır (Tablo 9).

Tablo 9. IPA II Döneminde Türkiye’ye Tahsis Edilmesi Öngörülen Fonların Politika Alanlarına Göre Dağılımı

Politika alanı	Sektör / Alt Sektör	Tahsis Edilmesi Öngörülen Toplam Fon Miktarı (Milyon €)
1-Üyelik için Hazırlayıcı Reformlar	1-Demokrasi ve Yönetişim	956,5
	2-Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar	624,9
	2.1- Yargı ve Temel Haklar	
	2.2- İçişleri	
2-Sosyo-ekonomik ve Bölgesel Kalkınma	3-Çevre ve İklim Programı	644,6
	4-Ulaştırma	442,8
	5-Enerji	93,5
	6-Rekabetçilik ve Yenilik	344,4
3- İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğinin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	7-Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	435
4-Tarım ve Kırsal Kalkınma	8. Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü	801
	8.1-Kırsal Kalkınma Programı (IPARD Programı)	
	8.2-Kurumsal Kapasite Geliştirme	111,2
5-Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	9-Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği*	

*Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği bazında henüz yararlanıcı ülkeler bazında bütçe yapılmamıştır.

Kaynak: EC, 2014b; Köse, IPA II Akreditasyon Bilgilendirme Sunumu, 2015

Öte yandan Türkiye-AB Mali İşbirliğini IPA II dönemi için tesis eden Çerçeve Anlaşma, 11 Şubat 2015 tarihinde imzalanmış ve 21 Haziran 2015 tarihli Resmi Gazete’de Bakanlar Kurulunca onaylandığı yayınlanmıştır. IPA II dönemi ülkemize tahsis edilen fonların kullanılmaya başlanması için IPA I döneminde ülkemizde DIS’in kurulması ile ilgili yasal çerçeveyi oluşturan 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nin revize edilerek IPA II dönemi DIS’in kurulması gerekmektedir. Ek olarak, IPA II’nin ilk programlama yılı olan 2014 için Finansman Anlaşması’nın en son 31 Aralık 2015 tarihinde ülkemiz ve AB tarafından imzalanması gerekmektedir (Köse, 2015). Bahse konu Anlaşmanın

imzalanabilmesi için IPA Uygulayıcısı Kurumların Sektör Lideri olarak akreditasyon sürecinin tamamlanması da gerekmektedir (Tablo 10). IPA I döneminde Bileşen III, IV ve V kapsamındaki OP'lerin yürütücüsü olarak Program Otoritesi görevini yerine getiren kurumlar (Tablo 6) IPA I döneminde akredite edildiği için IPA II döneminde 'gözden geçirme/review' sürecine tabi olacaklardır.

Tablo 10. IPA II Dönemi ile Avrupa Komisyonunca Akredite Edilmesi Gereken Lider Kurumlar

Sektör / Alt Sektör	Program Uygulayıcısı (Lider Kurum ve İhale Birimi)
Demokrasi ve Yönetişim	Avrupa Birliği Bakanlığı ve MFİB ¹¹
Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar - Yargı ve Temel Haklar - İçişleri	- Yargı: Adalet Bakanlığı ve MFİB - Temel Haklar: AB Bakanlığı ve MFİB - İçişleri: İçişleri Bakanlığı ve MFİB
Enerji	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve MFİB
Tarım ve Kırsal Kalkınma - Kurumsal Kapasite Geliştirme	Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve MFİB

Kaynak: Köse, IPA II Akreditasyon Bilgilendirme Sunumu, 2015

Bir sonraki bölümde ülkemizin AB adaylığının ardından IPA öncesi ve IPA I döneminde tarım sektöründe Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalar ve bunların sektörde politika geliştirme süreçlerine somut katkısı hakkında bilgi verilecektir.

¹¹ MFİB görev tanımı 2015/11 sayılı Başbakanlık Genelgesinde şu şekilde belirtilmiştir; Program Otoriteleri tarafından yapılan yetki devri çerçevesinde operasyonel programlara ilişkin projelerin Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerini yerine getirmek.

BÖLÜM 3. TARIM SEKTÖRÜNDE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ

Daha önce de belirtildiği gibi, 1999 yılında Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasının ardından AB tarafında hukuki altyapının tamamlanmasıyla 2002 yılından bu yana ülkemiz hibe nitelikli çeşitli AB fonlarından yararlanmakta ve AB uyum süreci çalışmalarını sürdürmektedir. Buna paralel olarak, GTHB bünyesinde kurumsal kapasite geliştirme ve uyum çalışmalarının desteklendiği; Avrupa-Akdeniz ortaklığı çerçevesinde MEDA-II Programı¹², adaylık sonrası tahsis edilen Katılım Öncesi Türkiye Mali Yardım Aracı, IPA fonları ve IPA kapsamında yer alan AB'ye Entegrasyon Sürecini Destekleme Faaliyetleri (SEI/ESEI)¹³ için ayrılan fonlar kullanılarak pek çok faaliyet ve proje geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Öte yandan, ülkemiz, 15 Mart 2002 tarihinden bu yana Avrupa Komisyonu'nca uygulanmakta olan diğer bir kurumsal yapılanma aracı Teknik Destek ve Bilgi Değişim Aracı (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument- TAIEX*)¹⁴ kapsamında AB mevzuatının iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesi aşamalarında teknik destek almaktadır. Mali İşbirliği çalışmalarını tamamlar nitelikte olan TAIEX aracı kapsamında 2002 yılından günümüze kadar GTHB, tarım sektörü ile ilgili pek çok konuda AB tarafından fonlanan faaliyetlere katılım sağlamaktadır (AB Bakanlığı, 2015).

¹² Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasının ardından 2002 yılında MEDA-II Programı kapsamı dışına çıkarılmıştır (AB Bakanlığı, 2013). Ancak 2000-2006 yıllarını kapsayan MEDA-II Programı çerçevesine GTHB bünyesinde bir adet proje finanse edilmiştir.

¹³ IPA I dönemi Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamında SEI olarak bilinen "Avrupa Birliği'ne Entegrasyon Sürecini Destekleme Faaliyetleri" önceliği bulunmaktadır. Bu çerçevede ilgili kurum ve kuruluşlara, katılım sürecini desteklemek, proje hazırlama ve kapasite geliştirme için kısa süreli teknik yardım sağlanmaktadır. SEI'nin iki bileşeni bulunmaktadır; "Proje Hazırlama Aracı (PPF)" ve "Kurumsal Yapılanma Aracı (UNIBE)". SEI kapsamında genellikle azami 200.000 Avro bütçeli projeler desteklenmekte olup 2011 yılında UNIBE bileşeninden fonlanacak projelerin azami bütçesinin 3 Milyon Avro'ya kadar olmasına Komisyonca karar verilmiştir. Bu şekilde genişletilmiş bütçe olanaklarından yararlanan faaliyetlere Extended- SEI (ESEI) denilmektedir (AB Bakanlığı , 2012).

¹⁴ TAIEX ağ kurma, en iyi uygulama ve deneyimlerin paylaşımı ile uzman kapasitelerinin güçlendirilmesine yöneliktir. Üye ülkeler veya uluslararası kuruluşlardan gönderilen kamu sektörü uzmanlarının konuları ile ilgili eğitim vermeleri, AB'nin uygulamaları ve yasal düzenlemeleri hakkında bilgi vermeleri ve bilgi değişimi hedeflenmektedir. TAIEX, IPA I dönemi Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamında fonlanmaktadır (AB Bakanlığı , 2012). Bu kapsamda üç tür faaliyet mevcuttur: çalıştay, uzman ziyareti ve saha ziyareti.

Yukarıda bahsedilen tüm fon kaynakları ile geçiş dönemi desteklenerek kurumsal yapılanma çalışmalarına katkı sağlanmıştır veya sağlanmaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen ve bazıları halen ihale, sözleşme veya uygulama aşamasında bulunan pek çok proje bulunmaktadır. Kurumsal ve yasal düzenlemelerin desteklendiği Mali İşbirliği kapsamında geliştirilen projeler içeriğine ve amacına göre; Teknik Yardım (*Technical Assistance-TA*), Eşleştirme (*Twinning-TW*), Mal Alımı (*Supply*) veya Yapım İşleri (*Works*) projesi olarak tasarlanmakta hatta bazı durumlarda projelerin farklı bileşenleri altında bu farklı sözleşme çeşitleri olabilmektedir. Bahsedilen proje türleri için aynı zamanda farklı sözleşme çeşitleri ve ihale süreçleri bulunmaktadır.

Öte yandan IPA I döneminin başlamasıyla ülkemizin tarım ve kırsal kalkınma alanında yararlandığı fonlar farklılaşmıştır. Bu kapsamda hem **IPA I Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni** ve **IPA V Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)** altında farklı hedefleri, farklı uygulama yöntemleri olan ve nihayetinde farklı hedef gruplarına hitap eden iki farklı fondan yararlanılmıştır.

Diğer bir ifade ile IPA I dönemi ile birlikte tarımda da AB müktesebatına uyum çalışmaları yukarıda bahsedilen diğer tamamlayıcı fon kaynaklarına ek olarak temel olarak **IPA I Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni** kapsamında yine yukarıda bahsedilen proje çeşitleri ile yürütülmeye başlanmıştır. Bu çalışmalara hem AB'nin teknik olarak katkı sağlaması hem de bu süreçte ortaya çıkacak maliyetlerin karşılanması için geliştirilen Bileşen I'in sektör politikalarının belirlenmesinde önemli bir rolü bulunmaktadır.

IPA I döneminde, IPA I Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ek olarak, **IPA V Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)**, ülkemiz açısından bir yenilik arz etmiştir zira, 1999 Helsinki Zirvesinde adaylık statüsü kazanmasına rağmen SAPARD programından yararlanmamış, IPA I dönemi ile ilk defa kırsal kalkınma öncelikli bir destekten yararlanma fırsatını yakalamıştır (AB Bakanlığı, 2013). IPA I dönemi ile ülkemizde uygulanmaya başlanan IPARD, 2007'den önce aday ülkeler için kurgulanan Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı-SAPARD ile temel prensipler ve uygulama açısından büyük benzerliklere sahiptir (Akın, 2008).

2011/15 sayılı Genelge ile Kırsal Kalkınma Bileşeni program otoritesi GTHB ve TKDK olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda 17 Mayıs 2006 tarihinde alınan bir karar ile mülga Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı IPARD Bileşeni için Yönetim Otoritesi görevini üstlenmiş; 2011 yılında Bakanlık Teşkilatlarındaki yeniden yapılanma ile 14.11.2011 tarihinde alınan bir karar ile GTHB bünyesinde Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Yönetim Otoritesi (YO) olarak belirlenmiş ve Kırsal Kalkınma Dairesi Başkanlığı YO görevlerini yürütmeye başlamıştır. 2013 yılında alınan bir karar doğrultusunda Avrupa Birliği Yapısal Uyum ve Yönetim Otoritesi Daire Başkanlığı kurularak bahse konu görevi üstlenmiştir. YO'nun görevi genel olarak Kırsal Kalkınma Programını hazırlanması olarak tanımlanabilir.

YO'nun yanı sıra, hukuki çerçevesi,1085/2006 ve 718/2007 sayılı Tüzükler ile belirlenmiş IPA I dönemi IPARD bileşeni daha önce de belirtildiği gibi EDIS çerçevesinde uygulanması gerekli kılınan bir bileşen olması ve buna paralel olarak daha önce, AB tarafından yayınlanan 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, kullanılacak fonlar için bir ödeme ajansı kurulması talep edilmiştir. Böylelikle TKDK kurularak IPARD bileşeninin uygulayıcısı program otoritesi olarak çalışmalarına, 18 Mayıs 2007 tarih ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5648 sayılı "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesiyle birlikte resmen kurularak başlamıştır. TKDK'nın, YO tarafından hazırlanan Kırsal Kalkınma Programının sahada uygulanması, bu programda tanımlanan ve Komisyon tarafından onaylanan tedbirlere yönelik projelerin seçilmesi ve uygulanmasına ilişkin operasyonel görevleri bulunmaktadır. Bahse konu görevleri yerine getirebilmesi için merkez ve 20 İl Koordinatörlüğü Yetki Devri 29 Ağustos 2011'de, buna ilaveten diğer 22 İl Koordinatörlüğü Yetki Devri ise 01 Haziran 2013 tarihinde tamamlanmıştır. IPARD Bileşeni yürütücü kurumu olan TKDK tarafından Aralık 2015 itibari ile toplam 15 başvuru çağrısına çıkmış olup bunlardan 11. İlan ilişkin sözleşme imzalama aşamasına gelinmiş olup 15. İlan halen başvurulara açıktır. IPA I dönemi kapsamında toplam 854,6 milyon Avro AB tarafından tahsis edilmiş olup, TKDK aracılığı ile akredite illerde ilgili tedbirlerde yürütülen projeler aracılığı ile gerçek ve tüzel kişiliğe haiz kırsal yatırımcı/girişimcilere aktarılmaktadır (Tablo 7).

Özetle, IPA I döneminde Kırsal Kalkınma Bileşeni (Bileşen V/ IPARD) kapsamındaki fonlar ülkemize aktarılan fonlar, AB tarafından resmi olarak onaylanan Kırsal Kalkınma Programı çerçevesinde, akredite olmuş illerde çeşitli kırsal kalkınma tedbirlerinin uygulanması olarak uygulanmaktadır. Bahse konu fonlarla *doğrudan yatırımcılar desteklenmekte* olup sürdürülebilir kırsal kalkınmanın geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu bakımdan IPARD bileşeninin, uyum çalışmaları kapsamında kurumsal ve yasal yapılanma hususunda etkin bir payı bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, bu bölümde, 2002-2013 yılları arasında Mali İşbirliği kapsamında GTHB'nin yararlanıcısı olduğu kurumsal kapasite geliştirme ve uyum çalışmalarının finanse edildiği projeler hakkında bilgi verilecektir. Ayrıca 2014 sonrası dönemde Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü kurgusu, IPA II dönemi için yapılan programlama çalışmaları ve hazırlık çalışmaları sunulacaktır.

3.1. Türkiye-AB Mali İşbirliği Çerçevesinde Tarım Sektöründe Gerçekleştirilen Kurumsal ve Yasal Yapılanma Projeleri

Yukarıda bahsedildiği gibi Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasının ardından GTHB'nin yararlanıcısı olduğu çeşitli mali yardım araçları bulunmaktadır. Bunlar temel olarak IPA öncesi ve sonrası olarak sınıflandırılabilir. IPA'nın ilk döneminin son programlama yılı olan 2013 yılına ilişkin programlama çalışmaları tamamlanmış olmasına rağmen halen sözleşme, ihale veya uygulama aşamasında projeler bulunmaktadır. IPA II dönemi kapsamında ise henüz programlama çalışmaları devam etmekte olup sözleşme, ihale ya da uygulama aşamasında aktivite bulunmamaktadır. Aşağıdaki tabloda 2002-2013 yıllarında GTHB'nin yararlanıcısı olduğu projeler, projelere tahsis edilen bütçeler ve Türk Hükümetinin bu projelere sağladığı eş-finansman desteğine ilişkin özet veriler sunulmaktadır (Tablo 11).

Tablo 11. Türkiye-AB Mali İşbirliği Çerçevesinde 2002-2013 Döneminde
Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Projeleri

AB Yardım Türü	Dönemi	Durumu	Sayı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı (€)	Toplam Bütçe (€)
MEDA	2002	Tamamlandı	1	10.123.000	4.016.000	14.139.000
Adaylık Sonrası tahsis edilen Katılım Öncesi Mali Yardımı	2002-2006	Tamamlandı	15	118.621.915	34.423.805	153.045.720
IPA-Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni	2007-2013	Tamamlandı	6	45.425.215	11.398.355	56.823.570
		Devam*	10	88.950.282	16.640.403	105.590.685
SEI/ESEI	2007-2013	Tamamlandı	14	2.617.919	140.886**	2.758.805
		Devam*	7	9.286.238	1.031.804**	10.318.042
TOPLAM	Tamamlanan		36	176.788.049	49.979.026	226.767.095
	Devam		17	97.981.192	17.672.207	115.908.727
	GENEL TOPLAM		53	275.052.939	67.622.863	342.675.822

*IPA Bileşen I kapsamında devam etmekte olan projelerin bir kısmı uygulama aşamasında ya da Finansman Anlaşması imzalanmış ve ihale süreçleri için çalışmalar yapılmaktadır. SEI/ESEI kapsamında devam eden projeler ise uygulamada olan ve AB Türkiye Delegasyonu tarafından onaylanması beklenen ve teklif aşamasındaki projelerdir.

**Söz konusu Türkiye katkısı, SEI/ESEI yürütücüsü kurum olan AB Bakanlığı tarafından ödenmektedir. Ancak SEI/ESEI fonlarına yapılan Türkiye katkısı dışındaki katkı miktarları GTHB tarafından yapılmaktadır.

Kaynak: AB Uyum Dairesi, 2015a

Yukarıdaki tabloda sunulan bilgiler ışığında 2002-2013 dönemi programlama yılları kapsamında GTHB bünyesinde Mali İşbirliği çerçevesinde finanse edilen/edilecek toplam bütçesi 342.675.822 Avro olan 53 proje bulunmaktadır. Çeşitli konularda GTHB'nin AB uyum çalışmalarının desteklediği söz konusu projeler; teknik yardım, eşleştirme, mal alımı ya da yapım işleri projeleri olarak yürütülen/yürütülecek projelerdir. Daha sonraki bölümlerde bu projelerin konuları ve projelerin tamamlanmasının ardından ortaya çıkan çıktılarına ilişkin bilgi sunulacaktır.

AB Bakanlığı veri tabanından elde edilen bilgiler doğrultusunda, 2002-2009 yıllarında tarım sektörüne ilişkin toplam 93 TAIEX faaliyeti gerçekleştirilmiştir (AB Bakanlığı, 2015).

3.1.1. IPA Öncesi Dönem

Daha önce de belirtildiği gibi ülkemizin 1999 yılından sonra AB adaylık sürecine girmesiyle birlikte AB tarafından sağlanan hibe nitelikli fonlarla çeşitli sektörlerde AB uyum çalışmaları desteklenmeye başlanmıştır. Katılım öncesi aday ve potansiyel aday ülkelere sağlanan bahsi geçen fonlar tek çatı altında IPA olarak oluşturulmadan önce ülkemiz için özel olarak tahsis edilen Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2002-2006 yılları arasında GTHB bünyesinde yürütülen projeler aşağıda sunulmaktadır (Tablo 12).

Söz konusu projelerin, ülkemizin katılım müzakereleri başlamadan geliştirilmiş olmasına rağmen bir sonraki bölümde sunulacak müzakere açılış ve kapanış kriterlerine hizmet ettiği ve tarım alanında uyum çalışmalarına ciddi bir ivme kazandırdığını söylemek doğru olacaktır. Bu projeler neticesinde Ulusal Referans Laboratuvarının kurulmasından, organik tarım yönetmeliğinin AB ile uyumlaştırılmasına, kuş gribi ile mücadeleden, OTP'ye uyum için hazırlık çalışmalarına kadar çok geniş bir yelpazede çalışmalar yürütülmüştür. Diğer bir ifade ile projeler marifetiyle hem güncel risklerle mücadele edildiği, hem tarım sektöründe yapısal reformların desteklendiği, hem de AB mevzuatına uyum çalışmalarının desteklendiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde toplam 16 proje için yaklaşık 167,2 Milyon Avro bütçe kullanılmıştır.

Tablo 12. Türkiye-AB Mali İşbirliği Çerçevesinde
2002-2006 yıllarında Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Projeleri

Programlama yılı	Proje Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı (€)	Toplam Bütçe (€)	Sözleşme Türü
2002	Türkiye'de Gıda Denetim Hizmetlerinin Desteklenmesi Projesi	10.123.000	4.016.000	14.139.000	
2002	AB Veterinerlik Müktesebatına Türkiye'nin Uyumlaştırılmasının Desteklenmesi Projesi	13.263.000	3.711.000	16.974.000	TW

Programlama yılı	Proje Adı	AB Katkısı	Türkiye	Toplam Bütçe	Sözleşme
2002	Türkiye'nin Bitki Sağlığı sektöründe AB Müktesebatıyla Uyumlaştırılmasına Destek Projesi	4.235.000	1.078.000	5.313.000	TW
2004	Piyasa Gözetim Laboratuvarlarının Desteklenmesi Projesi	433.815	144.605	578.420	TW
2004	Türkiye'de Gıda Güvenilirliği ve Kontrol Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi	8.712.500	1.987.500	10.700.000	TW/TA
2004	Türkiye'de Organik Tarımın Geliştirilmesi ve Mevzuatının AB Mevzuatına Uyumlaştırılması Projesi	1.172.500	87.500	1.260.000	TA
2004	AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanması için Hazırlık Projesi: 1. IACS ve LPIS Alt Projesi	1.075.000	0	1.075.000	TA
2004	AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanması için Hazırlık Projesi: 2. Kırsal Kalkınma Alt Projesi	1.000.000	0	1.000.000	TW/TA
2005	Yeni Sınır Kontrol Noktalarının Kurulması Projesi	10.000.000	3.250.000	13.250.000	TW/Works
2005	Ulusal Gıda Referans Laboratuvarının Kurulması Projesi	4.849.000	1.550.000	6.399.000	TW/TA/Supply
2005	Türkiye'de Kuduz Hastalığının Kontrolü Projesi	9.103.750	2.780.750	11.884.500	TW/TA/Supply
2005	Kırsal Kalkınma Ajansı Kurulması Projesi	4.249.000	950.000	5.199.000	TW/TA/Supply
2006	Türkiye'de Kuş Gribi Hastalığının Kontrolü Projesi	8.350.000	2.050.000	10.400.000	TA

Programlama yılı	Proje Adı	AB Katkısı	Türkiye	Toplam Bütçe	Sözleşme
2006	Türkiye’de Şap Hastalığının Kontrolü Projesi	49.078.350	16.359.450	65.437.800	TA
2006	Pilot Türk Çiftlik Muhasebe Veri Ağının Kurulması Projesi (ÇMVA)	1.080.000	160.000	1.240.000	TW
2006	Türkiye’de Tohumculuk Sektörünün Geliştirilmesi ve AB’ye Uyumu Projesi	2.020.000	315.000	2.335.000	TW/TA
TOPLAM		128.744.915	38.439.805	167.184.720	

Kaynak: AB Uyum Dairesi, 2015a

3.1.2. IPA I Dönemi

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere GTHB’nin Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde IPA I döneminden öncede yürüttüğü projeler olduğu görülmektedir. Bu bakımdan Türkiye’nin adaylık statüsü kazanmasıyla beraber, GTHB bünyesinde AB müktesebatına uyum çalışmalarının ve idari kapasitenin oluşmaya başladığını vurgulamak gerekmektedir. Bu durum şüphesiz, 1 Ocak 2007 tarihinde IPA’nın yürürlüğe girmesiyle beraber değişen ve daha sistematik yapıya kavuşan mali işbirliği sistemine uyum sürecini de olumlu olarak etkilemiştir.

Öte yandan, IPA I döneminin oluşturulmasına paralel olarak 3 Ekim 2005 tarihinde AB’nin Türkiye ile üyelik müzakerelerini başlatma kararının ardından üyelik müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan tarama süreci neticesinde Fasıl 11 Tarım ve Kırsal Kalkınma ve Fasıl 12 Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı alanlarında 2007 yılında açılış kriterleri belirlenmiştir (Ek 1). Açılış kriterlerinde öngörülen koşulların yerine getirilmesi için IPA I dönemi fonları kullanılması teşvik edilmiş olup bu yönde uygulanan projeler neticesinde herhangi bir siyasi blokaj altında olmayan Fasıl 12 açılış kriterleri sağlanmış ve 30 Haziran 2010 tarihinde müzakerelere açılmış, aynı zamanda kapanış kriterleri belirlenmiştir (Ek 2). Benzer şekilde IPA I dönemi Bileşen I kapsamında 2008 yılı Ulusal Programı ve 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan önceliklerimize paralel şekilde GTHB’nin AB müktesebatına uyumu, Fasıl 11 açılış ve

Fasıl 12 kapanış kriterlerinin yerine getirilmesi ve idari kapasitesinin geliştirilmesi için pek çok proje tamamlanmış veya halen devam etmektedir (Tablo 13).

1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ve buna bağlı uygulama esaslarını belirleyen 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesiyle IPA I döneminin başlaması pek çok yeniliği beraberinde getirmiş, bu durum GTHB de dahil olmak üzere pek çok kuruma Türkiye-AB Mali İşbirliğinde yeni roller yüklemiştir. 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile bahse konu roller belirlenmiştir.

Bu çerçevede, GTHB açısından IPA I döneminin iki ayrı boyutu bulunmaktadır. İlki, Bileşen I yani Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma için Ulusal Programda belirtilen öncelikler kapsamında proje teklifleri hazırlayarak AB Bakanlığı¹⁵ ile eşgüdümlü çalışmalar yürütmek, ikincisi Bileşen V olan Kırsal Kalkınma için Yönetim Otoritesi görevini yürütmek ve Program Otoritesi olarak belirlenen TKDK ile birlikte çalışmak.

Diğer bir ifade ile GTHB, Bileşen I altında kurumsal kapasitesini geliştirmesi ve AB müktesebatı uyum sürecini güçlendirmesi açısından *yararlanıcı kurum*, diğer taraftan sürdürülebilir kırsal kalkınmaya katkı sağlama amacıyla tarımın yeniden yapılandırılarak AB standartlarının yakalanması ekseninde özel ve tüzel kişiler için tasarlanmış Bileşen V'in *yürütücü kurumudur*.

Bileşen I altında yürütülen programlama çalışmaları yıllık olarak yapılmaktadır. IPA I döneminin sonuna gelmesi ile birlikte, 2013 yılı IPA programlaması kapsamında, IPA II sürecine hazırlık olması amacıyla Komisyon ülkemizin 4 yararlanıcı kurumundan (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) Bileşen I altında münferit projeler yerine sektör yaklaşımını takip ederek Sektör Fişi hazırlamalarını talep etmiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi IPA I dönemi değerlendirmeleri çerçevesinde IPA II döneminde kullanılacak fonların daha etkin ve verimli olarak kullanılmasını teminen ve

¹⁵ 2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak belirlenen AB Bakanlığı Müsteşarı aynı zamanda Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin programlama ve izleme sürecini yürütmek ve koordine etmekle görevlendirilmiştir. İlgili çalışmaların sekretarya hizmetlerinin de AB Bakanlığı tarafından yürütülmesi anılan Genelge ile karara bağlanmıştır.

yaratılan etkinin ölçülebilmesi için IPA II kapsamında gündeme gelen en önemli yenilik ‘Sektör Yaklaşımı’ olmuştur. 2013 yılı programlaması da IPA II dönemi için bir geçiş dönemi olarak kurgulanmış, böylelikle her bir sektörü temsil eden söz konusu kurumların, sektör yaklaşımı sayesinde daha bütüncül proje dizileri hazırlamaları teşvik edilmiştir. Diğer pek çok uluslararası kuruluş gibi AB’de projecilik anlayışından programlama anlayışına geçmekte bu nedenle benimsenen sektör yaklaşımı, ileride vurgulanacağı gibi 2014-2020 IPA II döneminin temel yapısını oluşturmaktadır. Bu nedenle, Komisyon’un kararı, yararlanıcı ülkelerin IPA II dönemine, 2013 yılı programlama çalışmaları ile yakınlaşmalarını sağlamak üzere bir adımdır. Bu kapsamda, GTHB tarafından hazırlanan “2013 Yılı Tarım ve Kırsal Kalkınma, Gıda ve Yem Güvenliği ile Balıkçılık Sektör Fişi” 29 Mayıs 2014 yürürlüğe giren Finansman Anlaşması’nın ekinde yer almaktadır. Sektör Fişinde yer alan öneriler “operasyon” adını almıştır. Bahse konu operasyonların ihale aşamalarına ilişkin çalışmalar halen yürütülmekte olup detayları diğer IPA I dönemi projeleri ile birlikte aşağıda sunulan tabloda verilmektedir (Tablo 13).

Bu kapsamda GTHB’ye yararlanıcısı olduğu, 2007-2013 yılları arası IPA I dönemi Bileşen I kapsamında yaklaşık 161,8 Milyon Avro bütçe toplam 11 proje ve 5 operasyon için ayrılmıştır. Bunlardan; 6’sı tamamlanmış, 4’ü uygulama aşamasında projeler olup, 1 proje ve 5 operasyon ise ihale aşamasındadır (Tablo 13).

Tablo 13. IPA I dönemi Bileşen I kapsamında
GTHB Tarafından Tamamlanan ve Devam Eden Projeler

Mali İşbirliği Yılı	Projenin Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı(€)	Toplam Bütçe (€)	Durumu
2007	Bitki Pasaport Sistemi ve Operatörlerin Kaydı Projesi	1.105.000	35.000	1.140.000	Tamamlandı
2007	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nda İstatistikle ilgili Kurumsal Kapasitenin Arttırılması Projesi	1.100.150	50.000	1.150.150	Tamamlandı
2007	Türkiye’de Nitrat Direktifinin Uygulanması İçin Destek Projesi (Çevre ve Orman Bakanlığı yürütücülüğünde)	5.823.750	941.250	6.765.000	Tamamlandı

Mali İşbirliği Yılı	Projenin Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı(€)	Toplam Bütçe (€)	Durumu
2008	IPARD Kapsamındaki Çevre ve Kırsal Alan Tedbirlerinin Uygulanması için Hazırlık Projesi	1.055.000	85.000	1.140.000	Tamamlandı
2008	Koyun ve Keçilerin Küpelenmesi ve Koyun Vebası Kontrolü Projesi	34.530.000	10.070.000	44.600.000	Tamamlandı
2009	Pilot ÇMVA Projesinin Uzatılması ve Sürdürülebilirliğinin Sağlanması Projesi	1.377.500	72.500	1.450.000	Tamamlandı
2010	Türkiye’de Şap Hastalığının Kontrolü ve Eradikasyonu-2 Projesi	32.618.750	5.756.250	38.375.000	Devam ediyor
2010	Türkiye’de Yabani Hayattaki Kuduzlara Karşı Oral Aşılama Projesi	1.870.000	330.000	2.200.000	Devam ediyor
2010	Arazi Parsel Tanımlama Sisteminin (LPIS) Dijitalleştirilmesi Projesi	39.270.000	6.930.000	46.200.000	Devam ediyor
2011	IACS Prosedürleriyle İlgili Personelin Eğitimi Projesi	1.350.000	150.000	1.500.000	İhale aşamasında
2012	Koyun ve Keçilerin Elektronik Küpelenmesi ve Kaydı Projesi	28.900.000	5.200.000	34.100.000	Devam ediyor
2013	Yerinde Kontroller ve Risk Değerlendirme İlişkin Personelin Eğitimi ve IACS Yazılımı Geliştirilmesi Operasyonu	4.800.000	1.600.000	6.400.000	İhale aşaması için çalışmalar devam ediyor
2013	Çapraz Uyum Kurallarının Uyumlaştırılması Operasyonu	883.500	46.500	930.000	İhale aşaması için çalışmalar devam ediyor
2013	Türk Tarım Sistemini Avrupa Yeşil Tarım Kurallarına Yakınlaştırmak için Kapasite Oluşturulması ve AB Nitrat Direktifinin Uygulanmasının Geliştirilmesi Operasyonu	1.278.480	426.160	1.704.460	İhale aşaması için çalışmalar devam ediyor

Mali İşbirliği Yılı	Projenin Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı(€)	Toplam Bütçe (€)	Durumu
2013	Resmi Kontroller, Risk Analizi, Hayvan Refahı, Hayvandan Bulaşan Hastalıklar, Hayvansal Ara Ürün Yönetimi Konularında Kapasite Oluşturma Eşleştirme Operasyonu	1.900.000	100.000	2.000.000	İhale aşaması için çalışmalar devam ediyor
2013	Resmi Kontroller, Risk Analizi, Hayvan Refahı, Hayvandan Bulaşan Hastalıklar, Hayvansal Ara Ürün Yönetimi Konularında Kapasite Oluşturma Teknik Yardım Operasyonu	2.057.520	685.840	2.743.360	İhale aşaması için çalışmalar devam ediyor
TOPLAM		133.941.682	27.894.153	161.835.835	

Kaynak: AB Uyum Dairesi, 2015a

Yukarıda da belirtildiği gibi, IPA I dönemi Bileşen I'e ek olarak GTHB'nin yararlandığı diğer bir kaynak SEI/ESEI'dir. Temel olarak IPA fonlarının tamamlayıcısı niteliğinde ve onay, ihale gibi prosedürleri Bileşen I altındaki projelerden daha hızlı olan dolayısıyla yararlanıcı kurumların ihtiyaçlarına göreli olarak daha hızlı cevap aldıkları SEI/ESEI kaynakları, Mali İşbirliği sürecinde GTHB açısından da önemli bir araçtır (Tablo 11). Bu kapsamda, GTHB'nin katılım sürecini desteklemek, proje hazırlamak ve kapasite geliştirmek için kısa süreli teknik yardım sağlayan SEI/ESEI kaynakları kullanılarak tamamlanan, devam eden ya da başvuru aşamasındaki projelerin listesi aşağıda sunulmaktadır (Tablo 14).

Tablo 14. IPA I dönemi SEI/ESEI kapsamında
GTHB Tarafından Tamamlanan ve Devam Eden Projeler

Proje Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı (€)	Toplam Bütçe(€)	Durumu
AB Mevzuatı Esasında Tarım-Gıda İşletmelerinin Sınıflandırılmasının Desteklenmesi	162.402	18.044	180.446	Tamamlandı
IPARD'ın Akreditasyonu Sürecinde TKDK'ya Teknik Destek	158.427	17.603	176.030	Tamamlandı
TKDK İzleme ve Veri Toplama Sistemi için Tedarik İhale Teklif Dosyası ve Teknik Şartname	115.392	12.821	128.213	Tamamlandı

Proje Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı (€)	Toplam Bütçe(€)	Durumu
Hazırlanmasına Teknik Destek				
IPARD Programı kapsamında Yayım/Danışma Hizmetlerinin Kurumsal Analizi için Teknik Destek	98.649	10.960	109.609	Tamamlandı
IPARD LEADER Tedbirinin Uygulanmasına Destek	250.000	0	250.000	Tamamlandı
IPARD Programının Değerlendirilmesi için Değerlendirme Stratejisinin Hazırlanmasına Destek	103.503	11.510	115.013	Tamamlandı
IPARD'ın akreditasyonu ile ilgili olarak Türkiye'nin Ulusal Yetkilendirme Otoritesi ve Yetkili Akreditasyon Görevlisi adına Uygunluk Denetimi Sağlamak	229.921,27	25.546	255.467,27	Tamamlandı
Proje Analizine Yönelik Ayrıntılı Eğitim	135.367	15.040	150.407	Tamamlandı
IPARD Kapsamında Yayım/Danışmanlık Hizmetlerinin Kapasitesinin Geliştirilmesi	250.000	0	250.000	Tamamlandı
LEADER Tedbiri için Yönetim Otoritesinin Kurumsal Kapasitesinin İyileştirilmesi	139.500	15.500	155.000	Başvuru aşamasında
IPARD için Sektör Analizleri	300.000	0	300.000	Tamamlandı
Bitki Sağlığı Sınır Kontrol Noktalarının Oluşturulmasının Geliştirilmesi için Teknik Değerlendirme	95.958	10.662	106.620	Tamamlandı
Risk Değerlendirme Daire Başkanlığının İhtiyaçlarının Tespitine Dair Gıda ve Hayvancılık Bakanlığına Teknik Destek	168.300	18.700	187.000	Tamamlandı
Türkiye Cumhuriyetinde AB Hayvansal Yan Ürünler Mevzuatının Uygulanması için Strateji Geliştirilmesi	250.000	0	250.000	Tamamlandı
Veteriner Hizmetleri Strateji Belgesinin Hazırlanması Projesi	2.160.000	240.000	2.400.000	Uygulamada
Üretimden Bağımsız Tarımsal Destek için Etki Analizi Yapılması için Kapasite Desteği	1.387.800	154.200	1.542.000	Başvuru aşamasında
ÇMVA'nın Geliştirilmesi ve Güvenilir İstatistikler Üretilmesi	2.700.000	300.000	3.000.000	Başvuru aşamasında

Proje Adı	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı (€)	Toplam Bütçe(€)	Durumu
İçin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Kapasitesinin Geliştirilmesi				
Nitrat Kirliliği İzleme Ağının ve İyi Tarım Uygulamaları Kodunun Uygulamasının Genişletilmesi için GTHB'nın Faaliyetlerinin Geliştirilmesi	300.000	0	300.000	Tamamlandı
Bozkır Ekosistemlerde İklim Değişikliğine Yönelik Ekosistem Tabanlı Adaptasyon için Tarımsal Uygulamalar	2.610.000	290.000	2.900.000	Başvuru aşamasında
Türk Tarım Sistemini Avrupa Yeşil Tarım Kurallarına Yakınlaştırmak için Kapasite Oluşturulması ve AB Nitrat Direktifinin Uygulanmasının Geliştirilmesi Teknik Destek Operasyonunun İhale Dokümanlarının hazırlanması için Destek Projesi	33.610	3.734	37.344	Uygulamada
2016 ve 2017 yılları Aksiyon Dokümanları hazırlığı için GTHB'ye Teknik Destek Projesi	283.698	28.370	255.328	Başvuru aşamasında
Toplam	11.932.527	1.172.690	13.048.477	

Kaynak: AB Uyum Dairesi, 2015a

3.2. IPA II Döneminin Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü

Kurgusu

IPA I döneminde Bileşen I ve Bileşen V yaklaşımı, 2014-2020 yılları arasında IPA II döneminden farklılık göstermektedir. Yukarıda bahsedildiği gibi (Tablo 9), Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve IPA II döneminin fonlarının aktarılacağı sektörlerin ve önceliklerin belirlendiği “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi”nde belirlenen politika alanlarından biri Tarım ve Kırsal Kalkınma Politika Alanı olup, Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü bu politika alanının altında ele alınmıştır. Kırsal Kalkınma Alt Sektörü ve Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörlerinden oluşan bu hiyerarşi içinde kırsal kalkınma fonları Kırsal Kalkınma Alt Sektörü kapsamında aktarılacaktır. AB uyum çalışmaları çerçevesinde yürütülecek kurumsal ve yasal düzenlemeler ise Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü altında fonlanmaya devam edilecektir. IPA II dönemiyle birlikte gelen bir diğer yenilik olan ‘Sektör Yaklaşımı’ ve IPA Yararlanıcısı Kurumların

akreditasyon sürecine tabii olmaları, Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektöründe IPA fonlarından yararlanma sürecini etkilemiş ve değiştirmiştir. Kısaca bahsedilen bu yeni kurgu ile ilgili detaylı bilgi aşağıda sunulacaktır.

3.2.1. Geçiş Dönemi ve Kurumsal Kapasite ile Kırsal Kalkınma Bileşenlerinin Dönüşümü

Daha önce IPA I dönemi Bileşen I kapsamında desteklenen Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Desteği hususlarında sektörel bir sınıflandırma yapılmaksızın münferit projeler desteklenmekteydi. Aynı zamanda Bileşen III ve IV kapsamında “Çevre, Ulaştırma, Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” alanlarında DIS çerçevesinde OP’ler halen yürütülmektedir. Söz konusu OP’lerden sorumlu ve yönetim otoritesi görevini üstelenen kurumlar aynı zamanda IPA I dönemi Bileşen I altında münferit kurumsal kapasite geliştirme projeleri de hazırlamaktaydı. Diğer bir ifade ile makro düzeyde aynı sektöre hizmet eden bağımsız projeler farklı kanallardan Komisyon’a sunulmaktaydı.

Yeni dönemle birlikte aynı sektöre hizmet etmekte olan kurumların, sektör yaklaşımını benimseyerek daha bütüncül aksiyonlar ve aktiviteler (yeni dönemde proje terimi yerine aktivite, proje paketi yerine aksiyon terimi kullanılmaktadır) sunması beklenmektedir. Buna paralel olarak “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi” ile belirlenen politika alanı ve sektörler bazında OP yürüten yönetim otoritelerine ek olarak Sektör Lideri Kurumlar belirlenmiştir (Tablo 10).

Buna göre Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü, Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektöründe, GTHB Sektör Lideri Kurum olarak yeni dönemde programlama, izleme ve değerlendirme, uygulama aşamalarında görev yapacaktır. Sözleşme makamı olarak MFİB bir önceki dönemde olduğu gibi ihale aşamasında görev almaya devam edecektir. Esasen, IPA II dönemiyle ilgili AB tarafının ilk çalışmalarına bakılacak olursa, IPA fonlarının yönetilmesine ilişkin ihale aşaması da dahil olmak üzere bütün iş ve işlemlerin tamamının ilgili Sektör Lideri Kurum tarafından üstlenilmesin beklendiği anlaşılmaktadır. Ancak bu durumun yeni aktörlerin DIS’e dahil edilmesine neden olacağı, buna bağlı uzun

akreditasyon süreleri gerektiği ve hatta bunun sonucunda IPA II bütçesinin bir kısmının ‘*decommitment*’ riski altına girmesi ihtimali göz önünde bulundurularak, özellikle ihale aşaması ile ilgili ülke pozisyonumuz, ihale aşamasını yürütmek üzere IPA I döneminde akredite olmuş kurumların IPA II döneminde de korunması yönünde olmuştur. Buna karşılık IPA II döneminde Lider Kurum olarak belirlenen IPA Program Uygulayıcısı kurumların yeni görev tanımları gereği, görece daha kısa sürecek ve sade bir akreditasyon sürecinden geçmeleri gerekmektedir.

Öte yandan bahse konu “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi”nde Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü, Kırsal Kalkınma Alt Sektöründe, GTHB’nin Yönetim Otoritesi görevine, TKDK’nın ise Program Otoritesi görevine devam etmesi öngörülmektedir.

Bu kapsamda IPA II döneminde bileşen anlayışının terk edilmesi ve sektör yaklaşımının benimsenmesiyle fonların başarısının ve kamunun sektör politikaları üzerinde sahipliğinin artması hedeflenmektedir. Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektöründe, Sektör Yaklaşımı ile Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü ve Kırsal Kalkınma Alt Sektörü arasında ilgi ve ilişkinin de tutarlı şekilde tasarlanması, üst ölçek programlama dokümanlarına yansıtılması beklenmektedir. Aynı zamanda, IPA İzleme Komitesi ve Sektörel İzleme Komitesi toplantılarında da her iki alt sektörün birlikte ele alınması gündemdedir.

Ayrıca, IPA I döneminde AB Bakanlığı’nın koordinasyonunda GTHB tarafından yararlanıcı kurum olarak gerçekleştirilen programlama faaliyetlerinin akreditasyon süreci ile daha sistematik hale gelmesi, AB Bakanlığı’nın süreçte daha pasif bir paydaş olması ve yeni dönemle birlikte Lider Kurum olarak izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin de GTHB tarafından yürütülecek olması IPA II döneminin önemli değişiklikleridir.

3.2.2. IPA II Dönemi Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektöründe Programlama Çalışmaları

Programlama çalışmaları genel olarak; IPA fonlarının hangi konularda harcanacağını yararlanıcı ülkeler tarafından planlanması ve ardından bu planlamanın AB

tarafından onaylanarak yasal çerçevesinin oluşturulması olarak ele alınabilir. Tüm bu çalışmalarda yararlanıcı ülkelerde ilgili kurumlar ve AB organları arasında eş güdüm içinde müzakerelere dayalı çalışmalar yürütülmektedir. Programlama çalışmalarının kendi içinde bir hiyerarşisi bulunmaktadır. Bu çerçevede yapılan tüm planlama çalışmalarında referans alınan temel dokümanlar bulunmakta olup bu dokümanlar ve programlama faaliyetlerinin tutarlılığının en üst düzeyde olması gerekmektedir.

Bu kapsamda, IPA I döneminde makro seviyede hazırlanan MIPD ve MIFF yerini, IPA II döneminde Komisyon tarafından ülkemizdeki ilgili kurumların görüş ve önerileri dikkate alınarak hazırlanan “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi” almıştır. GTHB tarafından 2013 yılında hazırlanan ve IPA II dönemi önceliklerinin yansıtıldığı “Kavram Kağıdı”, Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektöründe “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi”ne esas teşkil etmiştir. Söz konusu Strateji Belgesi’nde, Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektöründe ana hedef; IPA fonları kullanılarak Türkiye’nin OTP’yi uygulayabilmesi için gerekli hazırlıklar ile gıda güvenilirliği, veterinerlik ve bitki sağlığı ile balıkçılık alanlarında müktesebat uyum çalışmaları konusunda Türkiye’nin desteklenmesi olarak belirtilmiştir (EC, 2014b).

Bahse konu Strateji Belgesi’nde, bu ana hedefe bağlı kalınarak Kurumsal Kapasite Alt Sektörü ve Kırsal Kalkınma Alt Sektörü için müdahale alanları, beklenen sonuçlar ve göstergeler tanımlanmıştır. Diğer bir ifade ile bu belge ile 2014-2020 yılları arasında Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektöründe yürütülecek IPA aksiyonlarının temeli oluşturulmuştur. Dolayısıyla, IPA II programlama çalışmalarının bu referans belgeye uyumunun en üst düzeyde olması beklenmektedir.

Bu doğrultuda belirlenen öncelikler;

- OTP’ye uyum ve bu politikanın uygulanması,
- IPARD Yönetim Otoritesi, TKDK ve danışma hizmetleri gibi destek birimlerinin kapasitelerinin IPARD II için yeterli seviyeye ulaşması için güçlendirilmesi,
- AB ile uyumlu tarımsal destek program ve mekanizmaları ile istatistiklerin geliştirilmesi,
- Tarım sektörünün iklime karşı direncinin geliştirilmesi,

- Organik tarım alanındaki kontrolleri ve sertifikalandırma sistemlerini geliştirmesi,
- Tek OPD kural ve standartlarının uygulanması için hazırlık çalışmalarının yapılması,
- AB gıda kalite politikasına, denetleme sistemini içerecek şekilde uyumun ve paydaşların farkındalığının artırılması,
- İdare kapasitesi açısından bitki sağlığı ithalat kontrol sistemlerinin geliştirilmesinin yanı sıra teknik kapasite açısından (risk değerlendirme ve risk iletişimini kapsayan) gıda ve yem alanındaki resmi kontrollerin ve altyapının (laboratuvarları kapsayan) geliştirilmesi,
- Zoonozları izlemenin yanı sıra risk değerlendirme alanında AB Genel Gıda Kanunu (örneğin EFSA Katılım Öncesi Programı 2007-2013) gerekliliklerini karşılamak adına teknik ve idari kapasitenin geliştirilmesi için çok ülkeli işbirliğinin geliştirilmesi,
- Tarım-gıda işletmelerinin geliştirilmesi için bir ulusal program hazırlanması ve bunun uygulanması amacıyla kurum ve kapasitenin geliştirilmesi,
- Uygunsuz çiğ süt kullanımı için strateji geliştirilmesi ve bu stratejinin uygulanması ve izlenmesi,
- Hayvan sağlığı, hayvan refahı, hayvansal yan ürünler (toplama, işleme ve kullanma) ve zoonotik hastalıklar alanında kapasite geliştirilmesi,
- Hayvan hastalıkları –özellikle TSE- ile ilgili teşhis ve kontrol kapasitesinin ve "Hayvan Tanımlama ve Kayıt Sistemi"nin geliştirilmesi
- Bitki sağlığı alanında özellikle bitki koruma ürünlerinin kontrolü ve yetkilendirme için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi,
- İlgili iş piyasası ve yetiştiricilik sektöründe AB standartları hakkındaki farkındalığın artırılması (ABDGM, 2015).

Bu çerçevede, “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi”nin oluşturulmasının ardından Kırsal Kalkınma Alt Sektörü için 2014-2020 döneminin tamamına yönelik IPARD II programı çalışmalarına başlanmış olup Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektöründe ise 2014-2017 dönemi için çok yıllık bir perspektif kullanılarak “Sektör Planlama Dokümanı (SPD)” hazırlanmıştır. SPD’de sektör hakkında bilgi, diğer politika ve

stratejiler ile uyum ve son olarak mali yardımın içeriği ile aktivitelerin (IPA I terminolojisi ile projelerin) sıralandığı müdahale mantığı aktarılmıştır. Tüm bunların yanı sıra aşağıda paylaşılan kriterler dikkate alınarak Sektör Yaklaşımı değerlendirilmesi yapılmıştır;

- Ulusal sektör politikaları ve stratejileri,
- Kurumsal yapılanma ve kurumsal kapasite,
- Sektör ve diğer donör kuruluşların koordinasyonu,
- Orta vade bütçe yaklaşımı,
- Performans değerlendirme çerçevesi,
- Kamu mali yönetimi,
- Makroekonomik çerçeve.

SPD dinamik yapıda bir programlama hazırlık belgesi konumunda olup her yıl AB tarafı ile güncel gelişmeler ve “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi” dikkate alınarak revize edilmesi gereken bir belgedir. IPA II öncelikleri kapsamında sektörün bütüncül şekilde incelenmesi ve yıllık hazırlanan Aksiyon Dokümanına esas teşkil etmektedir. Bakanlığımız tarafından hazırlanan SPD’nin son versiyonunda sektör öncelikleri dikkate alınarak teklif edilen bütçe planı ve bu kapsamda Komisyon ile yapılan müzakereler neticesinde “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi”nde sektöre tahsis edilmesi öngörülen bütçeye sadık kalmak koşulu ile Bakanlığımızın Kurumsal Kapasite Oluşturma Alt Sektöründeki IPA II aktiviteleri için aktarılması öngörülen fon miktarları aşağıda sunulmaktadır (Tablo 15).

Tablo 15. IPA II Dönemi Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü

Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörüne Yıllara Göre Aktarılması Öngörülen Fon Miktarı (Milyon €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Genel Bütçe Tahsisatı	72,0	100,9	77,0	158,1	167,4	168,4	168,4	912,2
Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü Bütçe Tahsisatı	2,99	31,9	8,0	10,1	19,4	19,4	19,4	111,2

Kaynak: Köse, IPA II Akreditasyon Bilgilendirme Sunumu, 2015

SPD çok yıllık perspektif ile hazırlanmasına rağmen yıllık programlamaların temelini oluşturmaktadır. Sektör yaklaşımı kaygısı ile birbirini izleyen programlama yıllarında nasıl bir planlama yapıldığı değerlendirilmekte, ancak cari programlama yılı için önerilen aktiviteler Finansman Anlaşması ekine konu olacak Aksiyon Dokümanına aktarılmaktadır. Bu kapsamda, 2014 yılında hazırlanan SPD'nin ilk versiyonunda 2014 programlaması kapsamında AB tarafı ile mutabık kalınan aktiviteler için 2014 yılı Aksiyon Dokümanı hazırlanmıştır. Bahse konu aksiyon dokümanlarının, aksiyon programı halinde Türkiye ile AB arasında imzalanan Finansman Anlaşmalarının eki olarak yasal çerçevesi oluşturulmakta ve ardından aksiyon dokümanlarının içinde yer alan aktiviteler için sırasıyla ihale ve uygulama aşamasına geçilmektedir. Benzer şekilde, 2015 yılı programlama çalışmaları kapsamında SPD'nin ikinci versiyonu üzerinde çalışılmış olup 2015 programlama yılında finanse edilmesi planlanan aktiviteler için 2015 yılı Aksiyon Dokümanı hazırlanmıştır. Bahse konu programlama yılı ile ilgili Komisyonla yapılan müzakereler sonuçlandırılmak üzere. Bu kapsamda aşağıda 2014 ve 2015 yılları için hazırlanan Aksiyon Dokümanlarında yer alan ve SPD ikinci versiyonunda 2016 ve 2017 yıllarına ait planlanan aktivitelerin listesi sunulmaktadır (Tablo 16).

Tablo 16. IPA II Dönemi 2014-2017 Yıllarında

GTHB Bünyesinde Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü Kapsamında Planlanan Aktiviteler

Programlama Yılı	Aktivite Adı	Toplam Bütçesi (€)	AB Katkısı ¹⁶ (€)
2014	Ortak Piyasa Düzenine Uyum için Stratejinin Hazırlanması	962.068 (TA)	721.551 (TA)
	Türkiye'de IPARD II Programının 'Danışmanlık Hizmetleri' Tedbiri için Kapasite Oluşturma	1.025.100 (TA)	768.825 (TA)
	Çiftlik Danışmanlık Sistemi Kurulması	2.000.000 (TA)	1.500.000 (TA)
2015	Sığırlarda Görülen Nodüler Ekzantemisi Hastalığının (Lumpy Skin Disease) Kontrolü ve Önlenmesi	12.270.000 (Supply ve TA)	Bileşen dağılımına göre netleşecektir
	Türkiye'de Kuduza Karşı Ağızdan Aşılama	14.850.000 (Supply)	12.622.500 (Supply)
	AB Çevre ve Hijyen Standartları ve IPARD Desteği Konusunda Gıda İşleme Sektörü ve Çiftçilerin Farkındalığının Artırılması	800.000 (TA)	800.000 (TA)
2016	TKDK'nın Risk Yönetimi ve Kontrol Faaliyetleri Uygulama Kapasitesinin Güçlendirilmesi	800.000 (TA)	800.000 (TA)
	Veri Toplama Metodolojisinin Oluşturulması ve İhtiyaç Analizi Yapılarak Tarımsal İstatistiklerin Geliştirilmesi	1.500.000(TA)	1.500.000 (TA)

¹⁶ Komisyon tarafından alınan bir karar göre, 2015 programlama yılından itibaren geçerli olmak üzere TA ve TW sözleşmelerinin bütçesinin tamamı AB katkısından fonlanacaktır.

Programlama Yılı	Aktivite Adı	Toplam Bütçesi (€)	AB Katkısı ¹⁶ (€)
2016	IACS ve LPIS Uygulanma Kapasitesinin ve AB Destek Ödemeleri Sistemine Entegrasyonun Geliştirilmesi	2.500.000(TA)	2.500.000 (TA)
	Meyve ve Sebze Üretici Örgütleri için Kurumsal Kapasite Geliştirme	1.000.000(TW)	1.000.000 (TW)
2017	Türkiye’de Gıda Kaynaklı Salgınların ve Zoonotik Etkenlerin Epidemiyolojik Araştırılması	500.000 (TA) 2.500.000 (Supply)	500.000 (TA) 2.125.000 (Supply)
	96/23/EC sayılı Konsey Direktifine uygun olarak Ulusal Kalıntı İzleme Planı için Bakanlığın kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi	500.000 (TA) 2.000.000 (Supply)	500.000 (TA) 1.700.000 (Supply)
	Tarımsal Yayım ile Çiftçilerin Çapraz uyum kurallarının parçası olan Zorunlu Yönetim Gereklilikleri OTP kapsamında ödeme alan çiftçilerin uymak zorunda olduğu İyi tarım ve Çevresel şartlar hakkında kapasitesi oluşturma	1.775.000 (TA)	1.775.000 (TA)
	ÇMVA: Hedef 2020	2.000.000 (TA)	2.000.000 (TA)
	Coğrafi İşaretler Konusunda Kapasite Geliştirme ve Farkındalık Artırma	1.500.000 (TW)	1.500.000 (TW)

Kaynak AB Uyum Dairesi, 2015b

Tek yıllık bütçe tahsisatlarına ilişkin Finansman Anlaşmasının imzalanması ve yürürlüğe girmesi için 1 yıl süre tanınmaktadır. 2014 programlama yılı için bu hesap yapıldığında 31 Aralık 2015 tarihine kadar Finansman Anlaşmasının imzalanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Aksi halde 2014 programlama yılı için ülkemize tahsis edilecek tüm fonlar ‘*decommitment*’ riski ile karşı karşıya kalacaktır. Finansman Anlaşması’nın imzalanabilmesi ülkemiz dolayısıyla Bakanlığımız açısından iki koşula bağlıdır; ilk IPA II dönemi DIS’in oluşturulduğu Başbakanlık Genelgesi’nin hazırlanması ve yürürlüğe girmesi, buna paralel olarak ikincisi IPA II döneminde akreditasyonu öngörülen Sektör Lideri Kurumların akreditasyonunun tamamlayarak yetki devrini alması.

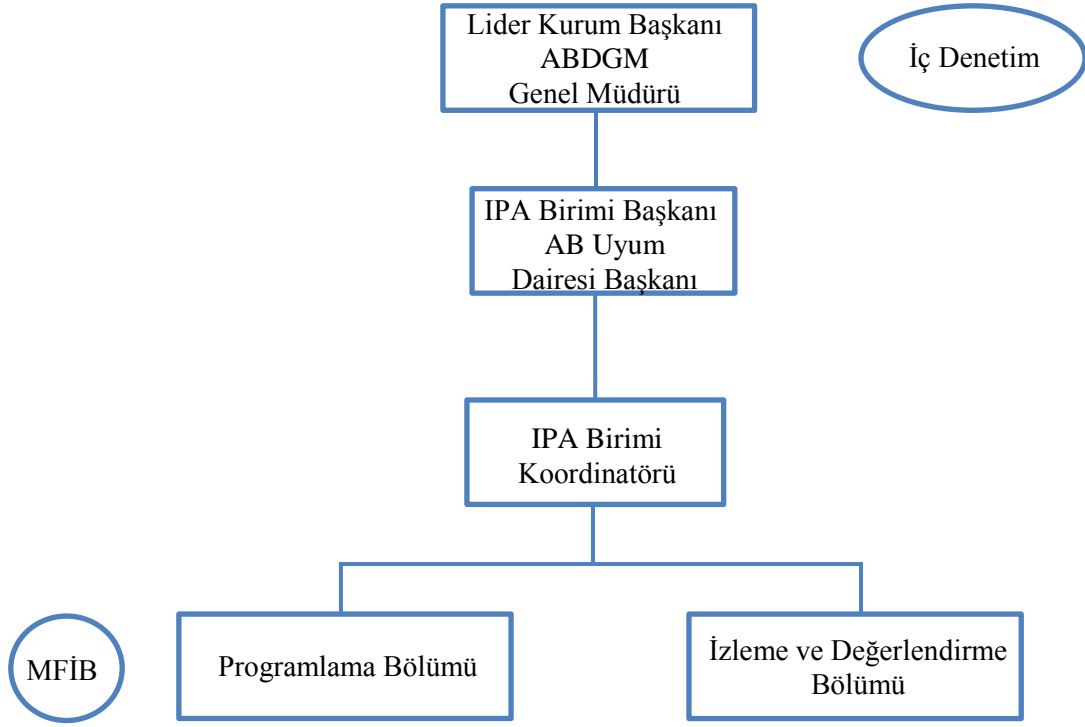
Öte yandan Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektöründe, 2018-2020 dönemine ait programlama çalışmalarına henüz başlanmamış olup 2016 ve 2017 programlama yılları için Bakanlığımız tarafından teklif edilen aktivitelerin yukarıda bahsedilen içerik ve bütçe yaklaşımı açısından AB ile müzakere edileceği belirtilmelidir. Diğer bir ifade ile 2018-2020 dönemi için toplam 58,2 Milyon Avro olarak öngörülen fonların harcanmasına ilişkin bir planlama Komisyon’a henüz sunulmamış olup ayrıca 2016 ve 2017 yılları için toplam 18,1 Milyon Avro tutarında fon tahsisatının aktarılacağı aktivitelerin revizyona uğrama

olasılığı mevcuttur. Dolayısıyla, IPA II programlama çalışmalarının, Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektöründe IPA fonlarını hazmetme kapasitesinin en üst düzeyde olmasını teminen yaklaşık 76,3 Milyon Avro tutarında aktivite (proje) havuzu oluşturularak devam etmesi gerekmektedir.

3.2.3. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına Yetki Devri Süreci

IPA I döneminde Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni altında AB fonlarından yararlanıcı kurum olarak faydalanan GTHB, IPA II döneminin getirdiği bir dizi yenilik sonucunda Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü- Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü Lider Kurumu olarak belirlenmiştir. IPA I döneminin yararlanıcı kurumu iken IPA II döneminin Lider Kurumuna dönüşüm bazı yeni görev ve sorumlulukları da beraberinde getirmektedir. IPA II dönemiyle birlikte GTHB'nin IPA fonlarını kullanma yetkisi Avrupa Komisyonu'nca akredite edilerek yetki devri alması şartına bağlanmıştır. IPA II dönemi ile birlikte Lider Kurumların, (i) programlama ile (ii) izleme ve değerlendirme görevlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Akreditasyon çalışmaları çerçevesinde GTHB bünyesinde çeşitli çalışmalar yürütülmekte olup 22 Nisan 2015 tarih ve 397 sayılı Bakan Oluru ile bahse konu programlama ile izleme ve değerlendirme faaliyetlerini yürütmek üzere Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü (ABDGM), AB Uyum Dairesi bünyesinde IPA Birimi kurulmuştur. Lider Kurum Başkanı, IPA Birimi Başkanı, Programlama ile İzleme ve Değerlendirme Faaliyetleri Koordinatörü ve 'Programlama' ile 'İzleme ve Değerlendirme' Bölümlerinden meydana gelen IPA Birimi organizasyon şeması aşağıda sunulmaktadır (Şekil 4).

Şekil 4. IPA Birimi Organizasyon Şeması



Kaynak: Köse, IPA II Akreditasyon Bilgilendirme Sunumu, 2015

IPA I döneminde olduğu gibi 2014-2020 yılları arasında da MFİB sözleşme makamı olarak ihale aşamasında GTHB ile koordinasyon içinde çalışmaya devam edecektir. Yeni dönemi kapsayan bir işbirliği protokolünün Hazine Müsteşarlığı, MFİB ve IPA Birimi arasında imzalanmasına yönelik çalışmalar Ağustos 2015 itibari ile devam etmektedir. Öte yandan, akreditasyon sürecinin bir başka ayağını iç denetim oluşturmaktadır. Buna göre, IPA Birimi'nin yıllık faaliyetlerinin GTHB İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Bahse konu faaliyetlere ilişkin yürütülecek iç denetimler, Yıllık İç Denetim Planına dahil edilecektir. IPA Birimi tarafından akreditasyon çalışmaları kapsamında başta programlama ile izleme ve değerlendirme iş akışlarının tanımlandığı IPA Birimi çalışma prosedürleri hazırlanmıştır. Bunun yanında, IPA II dönemi uygulamaları için Usulsüzlük, Risk Yönetimi, Denetim, Görünürlük gibi konularda uygulama prosedürleri hazırlanarak AB'nin onayına sunulmuştur. Bu kapsamda iş yükü analizi yapılmış, buna bağlı insan kaynakları planlaması tamamlanmıştır. Eylül 2015'ten sonra Avrupa Komisyonu'ndan söz konusu akreditasyon çalışmaları hakkında nihai kararını bildirmesi beklenmektedir.

Programlama faaliyetleri, iki aşamadan oluşmaktadır; Lider Kurum ya da yararlanıcı kurum açısından IPA fonlarının hangi konularda harcanacağını planlaması ve AB açısından söz konusu planların yasal çerçevesi oluşturularak karara bağlanması olarak özetlenebilir. Programlama çalışmalarında kurum genelinde istişareler yapılması, AB tarafı ile müzakereler yapılması ve ilgili programlama belgelerinin hazırlanması gerekmektedir. Yetki devri, bu süreçteki çalışmaların IPA II döneminde daha sistematik ve ‘Sektör Yaklaşımı’ çerçevesinde yapılmasını temin etmek üzere tasarlanmıştır.

Bu kapsamda IPA Birimi altında faaliyet gösterecek Programlama Bölümü’nün görev ve sorumlulukları;

- Bütün paydaşların katılımını sağlayarak sektörün ihtiyaçlarının analizini yapmak ve aktivite/proje geliştirmek,
- Programlama Belgelerini hazırlamak ve güncellemek, konu ile ilgili AB tarafı ile müzakereleri yürütmek, bahse konu Belgelerin onaylanmasını sağlamak,
- Aktivite/proje uygulama çıktılarının yayımını sağlamaya yönelik strateji hazırlamak, gelecek programlama dönemlerine girdiler sağlamak,
- Prosedürleri düzenli olarak geliştirmek ve programlama sürecini yönetmek, yıllık ve çok yıllık programların hazırlanmasında işlerin yönetimi ile koordinasyonunu sağlamak ve IPA Birimi çalışma planının güncellemektir (Köse, 2015).

IPA II dönemi ile birlikte Lider Kurumlara verilen bir diğer görev olan izleme ve değerlendirme, Mali İşbirliği çerçevesinde GTHB’nin yararlanıcı kurum olarak daha önce yerine getirmediği bir görevdir. İzleme, aktivitelerin uygulanma aşamasında sistematik bir şekilde bilgi ve veri toplanması, ardından analizler yapılarak, etkinliğin ve verimliliğin ölçülmesi olarak tanımlanabilir. Uygulama aşamasında gerçekleştirilen faaliyetlerin performansını ve aktivitelerin hedefleriyle olan ilişkisinin ortaya konması için gereken bir araçtır. Öte yandan, değerlendirme, aktivite etkilerinin daha önce belirlenmiş stratejik planlarla karşılaştırılması olarak özetlenebilir. İzleme ile elde edilen veriler ışığında, aktivite yoluyla yapılan müdahalelerin faydası ölçülmektedir (Öztürk, 2004). Bu kapsamda GTHB bünyesindeki IPA Birimi’nin, İzleme ve Değerlendirme Bölümü’nün görev ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir;

- Çerçeve Anlaşma, Finansman Anlaşması ve IPA Tüzüklerindeki hükümlere göre aktivitelerin faaliyetlerini uygunluk, verimlilik, etkenlik, sürdürülebilirlik ve etki açısından değerlendirmek,
- SPD ve Aksiyon Dokümanlarında belirtilen göstergelere ulaşılma düzeyinin ölçülmesi için veri toplamak,
- Sektör İzleme ve Değerlendirme Komitesi Sekreteryasını yapmak, her faaliyet için izleme belgeleri tutmak ve bunları Sektör İzleme Komitesine ve IPA İzleme ve Değerlendirme Komitesine sunmak,
- Sektörel Yıllık Rapor ve Nihai Sektör Raporu hazırlamak ve AB Bakanlığı'na iletmek,
- İzleme ve değerlendirme faaliyetleri için gerekli koordinasyon ve iletişimi sağlamak (Köse, 2015).

Değerlendirme çalışmalarında izleme sürecinin sonuçlarının kullanıldığını söylemek doğru olacaktır. Değerlendirme, stratejik planlar ve müdahale arasındaki ilişkiyi sorguladığından, sonuçları ‘Sektör Yaklaşımı’ ilkesinin başarısının ölçülmesi için IPA II döneminin önemli bir aracı olacaktır. Böylelikle değerlendirme sonuçları programlama aşamasına girdi sağlayacaktır. Bu bakımdan izleme, değerlendirme ve programlama aşamalarının girift olduğunu söylemek mümkündür. Yeni dönemle birlikte, önceden beri programlamadan sorumlu yararlanıcı kurumların, izleme ve değerlendirme sürecine dahil edilmesi hatta bu süreçlerin sorumluluğunun söz konusu kurumlara verilmesi, programlama aşamasının da başarısını şüphesiz artıracaktır. Diğer bir ifade ile Lider Kurumların yeni dönemdeki görev ve sorumlulukları, IPA fonlarının daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi için tasarlanmıştır.

BÖLÜM 4. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNİN TÜRK TARIM POLİTİKALARINDAKİ ROLÜ

Ülkemizin, AB adaylığının resmen açıklanmasının ardından diğer sektörlerde olduğu gibi tarım sektöründe de Mali İşbirliği çerçevesinde hibe nitelikli fonlar kullanılarak AB uyum çalışmaları doğrultusunda kurumsal ve yasal düzenlemeler finanse edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda 2002-2007 döneminde toplam ulusal katkı dahil yaklaşık 167,2 Milyon Avro tutarında 16 proje tamamlanmıştır. 2007 yılından itibaren AB tarafından daha sistematikleştirilen katılım öncesi yardımları kapsamında Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni altında GTHB'nin yararlanıcısı olduğu, 2007-2013 yılları arasında toplam bütçesi yaklaşık 161,8 Milyon Avro olan 11 proje ve 5 operasyon programlanmıştır. Bunlardan; 2015 yılı itibari ile 6'sı tamamlanmış, 4'ü uygulama aşamasında olup, 1 proje ve 5 operasyon ihale aşamasındadır. IPA I döneminde diğer bir fon kaynağı olarak kullanılan SEI/ESEI kapsamında ise tarım sektöründe kısa süreli teknik yardım sağlanması için toplam yaklaşık 2,7 Milyon Avro tutarında kaynak aktararak 14 proje tamamlanmıştır. Bu kapsamda, devam etmekte olan 2 proje ve başvuru aşamasındaki 5 projenin toplam bütçesinin yaklaşık 10,3 Milyon Avro olması öngörülmektedir. AB için yeni Çok Yıllı Mali Çerçeve dönemi olan 2014-2020 için oluşturulan IPA II kapsamında Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü altında yer alan Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü için yaklaşık toplam 111,2 Milyon Avro fon tahsis edilmesi öngörülmektedir. Bahsedilen bu mali ve teknik desteklerle gerçekleştirilmekte olan proje/operasyon/aktivitelerin tarım sektöründe pek çok alanda politika süreçlerine etkisi olmaktadır.

Daha önce ifade edildiği gibi AB tarafından fonlanan diğer bir kurumsal yapılanma bileşeni olan TAİEX kapsamında GTHB'nin katılım sağladığı pek çok faaliyet düzenlenmiştir. 2002 yılından bu yana ülkemizin yararlanıcısı olduğu TAİEX çerçevesinde, tarım sektöründe 2002-2009 yıllarında toplam 93 faaliyet gerçekleştirilmiştir (AB Bakanlığı, 2015). GTHB'nin katılım sağladığı bu faaliyetlerin ve 2009 yılından günümüze kadar düzenlenen diğer faaliyetlerin; AB müktesebatının anlaşılması, iç hukuka

aktarılması, uygulanması ve yürütülmesi aşamalarında etkili olduğu varsayılmakla birlikte bahse konu faaliyetlere ilişkin düzenli verilere ulaşılamadığı için söz konusu teknik desteğin tarım sektöründe politika yapım sürecine etkisindeki payı net olarak değerlendirilememektedir.

Özetle, 2002-2020 yılları arasında Mali İşbirliği çerçevesinde, ulusal katkı payı dahil yaklaşık 453 Milyon Avro tutarında bütçe aktararak tarım sektöründe kurumsal ve yasal yapılanma odaklı proje/operasyon/aktivite finansmanı sağlanacaktır. Bu çalışmanın amacına uygun olarak, bu bölümde bahse konu Mali İşbirliği kapsamında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi planlanan çalışmaların Türk tarım politikalarını ne yönde etkilediği tartışılacaktır. Öncelikle 2002'den günümüze Mali İşbirliği çalışmalarının sonucu olarak tarım sektöründeki mevzuat, kurumsal yapılanma ve uygulamalardaki yeni yaklaşımlar ele alınacak, ardından IPA II dönemi programlama çalışmalarının önümüzdeki dönemde izlenecek tarım politikalarını ne yönde etkileyebileceği değerlendirilecektir. Son olarak ise, bu alandaki Mali İşbirliği önceliklerinin ve kapsamının makro düzeydeki politika belgelerine yansımaları irdelenecektir.

4.1. IPA Öncesi ve IPA I Dönemi Türkiye-AB Mali İşbirliğinin Türk Tarım Sektörü Açısından Değerlendirilmesi

4.1.1. Mevzuat, Kurumsal Yapılanma ile Uygulamadaki Yenilikler

Ülkemizin üyelik müzakerelerinde yol haritası niteliği taşıyan 2001, 2003 ve 2008 yıllarında yayınlanan Ulusal Programlar ve “Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)”nda tarım sektörü için öngörülen bir takım düzenlemeler, GTHB'nin yararlanıcısı olduğu ve AB tarafından mali ve teknik olarak desteklenen kurumsal yapılanma ve müktesebat uyum projeleri çerçevesinde ele alınmıştır. Bahse konu projelerin çıktısı niteliğinde gerçekleştirilen mevzuat, kurumsal yapılanma ve uygulamadaki yenilikler şu şekilde sıralanabilir;

- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanlığı Kanunu'nun 2007 yılında yürürlüğe girmesiyle kırsalda tarım ve hayvancılık yatırımlarını

desteklemek üzere TKDK çalışmalarına başlamıştır. Bu kanunla birlikte, ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, AB ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere TKDK'nın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlenmektedir.

- Ulusal Gıda Referans Laboratuvarı Müdürlüğü'nün kurulması ile ilgili Yönetmelik 2009 yılında yayınlanmış ardından laboratuvar Kasım 2010'da faaliyete geçmiştir. Ulusal Gıda Referans Laboratuvarı ile tüm laboratuvar hizmetlerinin AB'deki eşdeğer laboratuvarlar ile eşit ve uygun seviyeye getirilmesi ve AB gıda güvenilirliği politikasına uyum sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca bu kapsamda, laboratuvar personelinin uluslararası metotlarla çalışabilmeleri ve uygulamayı yerinde görmeleri için eğitim programları düzenlenmiştir.
- 5996 sayılı “Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu” Haziran 2010'da yayınlanmış olup 2015 yılında değişiklik yapılmıştır. Ayrıca Kanun çerçevesinde ikincil düzey mevzuatlar hazırlanmış olup ulusal mevzuatın AB mevzuatına uyumlaşması için çalışmalar yapılmıştır. Projelerle desteklenen Veterinerlik Müktesebatı ve Bitki Sağlığı Müktesebatı uyum çalışmaları gerçekleştirilmiştir.
- Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS), Mayıs 2010'da faaliyete geçmiştir. Bu çerçevede, Hızlı Alarm Dahil Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi'nin kurulması ve işletilmesi, risk değerlendirmesi için mevcut bilgi ağının revizyonu çalışmaları yapılmıştır. Gıda güvenliğinde risk analizi sisteminin oluşturulması için “Risk Değerlendirme Birimi” olarak Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü altında Risk Değerlendirme Daire Başkanlığı kurulmuştur. Risk İletişim Stratejisi hazırlanması için çalışmalar yapılmaktadır.

- Hayvan hastalıkları ile mücadele konusunda yürütülen projeler kapsamında aşağıdaki çalışmalar yapılmıştır;
 - Hayvan hastalıklarıyla etkin mücadele için aşı desteği sağlanmıştır,
 - Mayıs 2010'da Türkiye'de ilk kez bir bölge, Trakya, Şap Hastalığından arılık statüsü kazanmıştır,
 - Şap Hastalığının Kontrol Önlemlerine İlişkin Yönetmelik 2011 yılında yayınlanmış olup virüsün tipi ne olursa olsun Şap Hastalığı salgını durumunda uygulanacak asgari kontrol önlemleri ile hastalıkla ilgili olarak, çiftçiler ve yetkili makamların farkındalığının ve hazırlıklı düzeylerinin artırılmasına yönelik belirli koruyucu önlemlerin düzenlenmiştir,
 - Şap ve Koyun-Keçi Vebası Hastalıkları için mevcut acil eylem planlarının güncellenmiş ve Lokal ve Ulusal Kriz Merkezinin ekipman ve malzeme olarak güçlendirilmiş, ayrıca teşhis amaçlı testlerde veteriner kontrol ve araştırma enstitülerinin referans laboratuvarları öncelikli olmak üzere tüm referans veteriner kontrol ve araştırma enstitüsü ve laboratuvarlarının akreditasyonu sağlanmıştır,
 - Hayvan Hastalıklarının Bildirim Sistemi Yönetmelik taslağı hazırlanmıştır,
 - Koyun-Keçi Vebası Hastalığının kontrolü için aşı üretim kapasitesinin artırılmıştır,
 - Şap ve Kuduz hastalığı ile ilgili aşı ve eradikasyon programlarının oluşturulmuştur,
 - Kuş Gribi ile ilgili stratejileri, Türkiye'de yaşanan kuş gribi vakalarından alınan dersler ve uluslararası deneyim göz önünde bulundurularak Kuş Gribinin Kontrolüne İlişkin Önlemleri Ortaya Koyan Yönetmelik taslağı hazırlanmış, buna göre acil durum stratejisi, kısa, orta ve uzun vadeli stratejiler oluşturulmuştur,
 - Veteriner Bilgi Sistemi "TURKVET" in güncelleştirilmiş, ayrıca kuş gribi ile ilgili yapılan çalışmalarda Bornova, Pendik ve Etlik Laboratuvarlarının teşhis yeteneklerinin iyileştirilmesi kapsamında laboratuvarların biyogüvenlik seviyelerinin (BSL) 3'e yükseltilmiştir,
 - Samsun, Konya, Adana ve Erzurum laboratuvarlarının biyogüvenlik seviyesi (BSL) 2'ye yükseltilmiştir,

- AB standartlarında Ankara, İstanbul ve İzmir’de Hayvan Barınakları kurulmuştur,
- Küçükbaş hayvanların kayıt altına alınmasını ve kimliklendirilmesi amacıyla Koyun- Keçi Kayıt Sistemi Ağustos 2010 kurulmuş ardından Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği 2011 yılında yürürlüğe girmiştir,
- Veteriner Hizmetleri Stratejisi’nin hazırlık çalışmaları devam etmektedir,
- Hayvansal yan ürünlerle ilgili olarak hayvan ve insan sağlığının korunması amacıyla, hayvansal yan ürünlerin toplanması, depolanması işlenmesi, kullanımı ve imhası ile ilgili halk sağlığı ve hayvan sağlığı kurallarının ilgili AB tüzüğüne uyumlu hale getirilmesi için taslak yönetmelik ile hayvansal yan ürün toplama ve muamele sisteminin kurulmasına yönelik strateji ve eylem planı hazırlanmaktadır,
- “Tohumculuk Kanunu” Kasım 2006’da yürürlüğe girmiş, bununla beraber bitki çeşitlerinin kaydı, tohum sertifikasyonu, bitki ıslahçı hakları tescili ile ilgili merkezi veri tabanı oluşturulmuştur,
- Bitki Pasaportu Sistemi geliştirilmiştir,
 - “Bitki Pasaportu Sistemi ve Operatörlerin Kayıt Altına Alınması Hakkında Yönetmelik” 2011 yılında yürürlüğe girmiş bitki pasaportu sistemi kurularak AB’nin bitki pasaportu uygulamasına uygun bir yapı oluşturulmuş olup bahse konu Yönetmelik için uygulama talimatı yayınlanmıştır,
 - “Bitki Çeşitlerinin Kayıt Altına Alınmasına İlişkin Yönetmelik” 2008 yılında yürürlüğe girmiş olup bahse konu Yönetmelik’te 2009 yılında değişiklik yapılmıştır, buna göre Tohumculuk Kanunu uyarınca, bitki çeşitlerinin tescili, üretim izni ve standart tohumluk çeşit kaydı ile genetik kaynakların kütüğe kaydedilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmiştir,

- Bitki pasaport sistemi ve operatörlerin kaydı konusunda resmi kontrollerde kullanılacak yazılım geliştirilmiş ve veri tabanı kurulmuştur,
- Sınır Kontrol Noktaları hakkında çalışmalar yapılmıştır,
 - “Ülkeye Giriş Yapan Canlı Hayvanlarda Yürütülecek Veteriner Kontrollerinin Düzenlenmesine Dair Yönetmelik” 2011 yılında yürürlüğe girmiştir,
 - Hayvan ve Hayvan Maddelerinin Uluslararası Ticaretinde Kullanılan Sağlık Sertifikası Modellerine İlişkin Tebliğ taslağı hazırlanmıştır,
 - AB Üye Devletlerin Dışındaki Ülkelerden İthal Edilecek Canlı Hayvanların Muayene ve Kontrollerine İlişkin Tebliğ taslağı hazırlanmıştır,
 - Hayvan ve Hayvansal Ürünler Sınır Kontrol Dairesi Başkanlığı ile Bitki ve Bitkisel Ürünler Sınır Kontrol Dairesi Başkanlığının kurulmuştur,
 - Artvin, Şırnak, Hatay, Mersin, İzmir ve İstanbul- Sabiha Gökçen Havaalanı sınır kapılarına hayvan ve hayvansal ürünler için Sınır Kontrol Noktaları kurulmuş ve AB standartlarına uygun donatılmıştır.
- Çiftçilere yönelik doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi kapsamında altyapı çalışmaları yapılmıştır,
 - Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) Yönetmeliği taslağı hazırlanmış, bununla tarımsal planlama ve desteklemelerin idaresi ve kontrolü için oluşturulan mekanizmaları kapsayan bir sistemin kurulması ve sistemin destekleme mekanizmasında kullanımının sağlanması için çalışmalar yapılmıştır,
 - IACS yol haritası hazırlanmıştır,
 - Bakanlık bünyesinde Entegre İdare, Kontrol ve Tarım Bilgi Sistemleri Merkezinin kurulmuş ardından aynı isimle Tarım Reformu Genel Müdürlüğü bünyesinde Daire Başkanlığı kurulmuştur,

- ÇMVA'nın kurulması kapsamında çalışmalar yapılmıştır,
 - Tarım sektörüne yönelik ekonomik analizler yaparak politikaların etkinliğini artırmak amacıyla 2008 yılında ÇMVA oluşturulmuş ve bu sisteme veri sağlayan işletmeler destek kapsamında alınmıştır,
 - “Çiftlik Muhasebe Veri Ağı Sisteminin Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 2009’da yürürlüğe girmiştir,
 - ÇMVA'nın genişletilmesine ilişkin yol haritası hazırlanmıştır,

- Organik tarım kapsamında çalışmalar yapılmıştır,
 - Organik Tarım Bilgi Sistemi 2005 yılında kurulmuştur,
 - “Organik Tarım Kanunu” 2004 yılında yürürlüğe girmiş ardından Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 2010 yılında yayınlanmıştır,
 - AB Organik Tarım mevzuatında yapılan değişiklikler takip edilerek ulusal mevzuatta düzenlemeler yapılmaktadır,
 - AB ile organik tarım ticaretini geliştirecek 1235/2008 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün ‘Organik Üretim ve Üretim Tedbirleri Bakımından Eşdeğer Olarak Tanınan Üçüncü Ülkeler Listesi’ne girmek için çalışmalar yapılmaktadır,

- 2012 yılında tarımsal kaynaklı nitrat kirliliğine karşı suların korunması amacıyla mobil analiz laboratuvarları hizmete açılmıştır.

- Türkiye’de Tarım İstatistikleri Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Strateji Belgesi’nin hazırlanmasına yönelik çalışmalara devam edilmektedir.

4.1.2. IPA Öncesi ve IPA I Dönemi Kapsamında Tarım Sektörü Kurumsal ve Yasal Yapılanma Çalışmalarına İlişkin Tespitler

Yukarıda bahsedildiği gibi 2002 yılından bu yana IPA öncesi ve IPA I dönemi programlama yılları kapsamında gerçekleştirilen projelerin bazıları ile oldukça somut gelişmeler kaydedilmiş olup bu durum tarım sektöründe kurumsal ve yasal yapılanmada

bir dizi yeni düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Kurumsal yapılanma düzeyinde yeni kurumlar kurulduğu ve Bakanlık teşkilatının yeniden yapılandırıldığı dikkat çekmektedir. Ayrıca, AB müktesebatına uyum veya AB'deki sistemlerin ülkemizde kurulabilmesi için mevzuat çalışmaları gerçekleştirilmiş, bu kapsamında kanunlar ve yönetmelikler çıkarılmıştır. Ancak bazı yönetmelik çalışmalarının taslak olarak kaldığı görülmektedir. Öte yandan, bazı projelerin tamamlanmasına rağmen hedef ve çıktı düzeyinde çalışmaların yasal çerçeveye kavuşması için çabaların halen devam ettiği veya yetersiz kaldığı görülmektedir.

2001, 2003 ve 2008 Ulusal Programları ve “Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)” göz önünde bulundurulduğunda üyelik müzakereleri kapsamında ülkemizin tarım sektöründeki bazı sorumluluklarının AB fonları ile finanse edilen bahsi geçen projeler marifetiyle gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Öte yandan, gerçekleştirilen projeler ve yukarıda bahsedilen sonuçları değerlendirildiğinde AB ile ticaretimizi etkileyen ve dolayısıyla AB halk sağlığını etkileyen konularda fon tahsisi eğiliminin yoğunlaştığı görülmektedir. Hem katılım sürecimizi etkileyeceği, hem de katılım sürecinden faydalanarak tarım sektöründe ulusal gelişmenin tetiklenmesi için projeler kapsamında daha üst düzey bir ilerleme kaydedilebileceği değerlendirilmektedir. Sınırlı ilerleme kaydedilmesinin nedenleri olarak;

- Programlama aşamasında GTHB'nin ve sektörün tam olarak ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulmaması,
- Türkiye-AB Mali İşbirliğinin ağır ve uzun prosedürleri,
- Türk ve AB yetkililerin zayıf işbirliği ve iletişimi,
- Kurumsal sahiplenmenin tam olarak yerleşmemesi,
- Programlama teklifleri hakkında yapılan ön çalışmaların yetersiz kalması,
- Mali İşbirliği kapsamında GTHB bünyesinde çalışan sayısının yetersiz olması ve genellikle yabancı dil sorunu yaşanması,
- Projelerin etkilerinin sürdürülebilirliği için oluşturulması gereken yasal çerçevenin ve stratejilerin yetersiz kalması gösterilebilir.

Mali İşbirliği çerçevesinde desteklenen veya sadece GTHB tarafından ulusal çabalarla yürütülen AB müktesebat uyum çalışmaları kapsamında müktesebat uyumunun

büyük ölçüde sağlandığı bir gerçektir. Ancak esas uyum düzeyine, AB ve Türkiye arasından halen mevcut olan uygulama aşamasındaki farklılıkların giderilmesi ile ulaşılabilecektir. Bu nedenle AB uyum süreci çalışmalarının uygulama düzeyindeki yansımalarının her konu için ayrı ayrı ele alınarak ilerlemenin ve uyumlaştırılması gereken konuların tespit edilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, AB fonları ile sağlanacak teknik desteğin, özellikle uygulamalar düzeyinde, AB'ye uyum sağlanması hususuna yönlendirilmesi akılcı olacaktır. Yeni dönem programlarında GTHB'nin akredite IPA Birimi tarafından ilk defa Bakanlık içinde gerçekleştirilecek izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik şekilde programlamaya sağlayacağı geribildirim bu sorunun çözümüne yönelik olumlu katkı sağlaması öngörülmektedir. Diğer taraftan, yetki devri almış IPA Birimi tarafından yürütülecek çalışmalarla kurumsal sahipliğin ve kurumsal hafızanın artmasının, IPA'nın uzun ve ağır prosedürlerinden kaynaklanan sorunların asgari düzeye indirilmesinin, Türk yetkililer ve AB yetkilileri arasında kazan-kazan prensibi çerçevesinde bir iletişimin geliştirilmesinin mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Programlama açısından bir diğer husus Mali İşbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen projelerin kapsamlarının öngörülen AB üyelik süreci takvimi ile uyumlu olmasının sağlanmasıdır. Üyelik müzakerelerinin son aşamasında uyum sağlanması gereken bir konuda Mali İşbirliği araçlarının kullanılması AB'de bahse konu uygulamaların reforma uğraması halinde riskli bir tablo ortaya koymaktadır.

Mali İşbirliği çerçevesinde desteklenen faaliyetler için üst düzey kurumsal sahiplenme geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Ancak böylelikle bahse konu faaliyetler neticesinde oluşturulan sistemler Türk tarım sektöründe benimsenebilir ve sonrasında karar alma mekanizmalarına entegre edilebilir. Bu bakımdan gösterilen irade ve kurumsal sahiplik neticesinde Mali İşbirliği kapsamında hem ulusal yarar hem de AB uyum sürecimizin olumlu yönde etkilenmesi sağlanabilir. Aksi halde, proje uygulama amaç haline gelebilmekte ve ulaşılmak istenen hedefe aslında ulaşamadığı durumlar olmaktadır. Örneğin, ÇMVA, Mali İşbirliği kapsamında kurulmuş, genişletilmiş, konuya ilişkin ulusal mevzuat hazırlanmış, sisteme dahil olmayı teşvik etmek amacıyla destek politikaları dahi oluşturulmuştur. AB'de tarım politikalarına yön vermek amacıyla kullanılan bir araç olan ÇMVA'dan tam ve verimli şekilde yararlanabilmek için ülkemizde karar alma sürecindeki etkinliğinin geliştirilmesi için çalışmalar yapılmalıdır (Europe &

Linpico, 2014). Paralel şekilde tarım istatistiklerinin iyileştirilmesi ile karar alma mekanizmasına düzenli ve güvenilir girdi sağlanacak, bu durum politika yapım sürecini üst düzeyde olumlu etkileyecektir. Dolayısıyla konunun ülkemiz tarım sektörüne sağlayacağı fayda dikkate alınıp bu çalışmaların makro düzeyde alınacak kararlarla desteklenmesi sağlanmalıdır. Böylelikle AB müktesebat uyum çalışmalarının sadece Mali İşbirliği çerçevesinde ele alınması gereken konular olarak değil ulusal öncelik olarak yaklaşılması durumunda başarı düzeyini artıracığı değerlendirilmektedir.

Mali İşbirliğinden en üst düzey verimin elde edilebilmesi için teklif edilen proje/operasyon/aktiviteler ile ilgili kurumsal sahiplik neticesinde ulusal bütçe olanakları veya TAIEX/SEI/ESEI kaynakları ile desteklenen ön hazırlık çalışmaları yapılması yerinde bir yaklaşım olacaktır. Bu sayede sınırlı dahi olsa kurumsal kapasite geliştirilecek ve farkındalık artırılabilecek, böylece programlama, ihale ve uygulama aşamasında teknik sorunların ortaya çıkması engellenmiş olacaktır. Sonuçta Mali İşbirliği fonları ulusal menfaatler önde tutularak yönlendirilmiş ve yönetilmiş olacaktır.

Bakanlığımızın, TAIEX faaliyetlerinden üst düzeyde yararlanmasına rağmen düzenlenen faaliyetlere ilişkin tüm belge ve bilgiye erişim sağlanabilecek bir veri tabanı bulunmadığı için şimdiye kadar düzenlenen TAIEX faaliyetine ilişkin sürdürülebilir bir etki sağlanıp sağlanmadığına dair değerlendirme yapılamamaktadır. Öte yandan, her sektörde olduğu gibi politika yapım süreçlerine AB uyum çalışmaları doğrultusunda yön verilmesi amacıyla düzenlenen TAIEX faaliyetlerinin veri eksikliği nedeniyle, tarım sektöründe politika yapım süreçlerini ne şekilde etkilediği de incelenememiştir.

GTHB bünyesinde gerçekleştirilen Mali İşbirliği çalışmalarına katılan personelin nicelik ve nitelik olarak geliştirilmesinin, beklenen olumlu etkiyi artıracığı değerlendirilmektedir. Bu noktada, ABDGM personelinin özellikle Mali İşbirliği çerçevesinde yararlanıcı hizmet birimleri ile entegrasyonunun sağlanmasının önemli bir fırsat yaratacağı düşünülmektedir.

Mali İşbirliği çalışmalarının beşeri ve teknik açıdan sürdürülebilirliği ayrı bir problematik konudur. Projelerin neticesinde oluşturulan kurumsal kapasitenin devamlılığı için insan kaynakları planlanması yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Sürdürülebilirliğinin temini için, ayrıca, tamamlanmış projelerin devamı niteliğinde veya projeleri/aktiviteleri tamamlar nitelikte projeler/aktiviteler teklif edilmektedir.

4.2. 2013 Yılı Sektör Fişi ve IPA II Dönemi Programlamasının Türk Tarım Sektörü Politikalarına Olası Etkisinin Değerlendirilmesi

IPA I döneminin son programlama yılı olan 2013, IPA II dönemine yönelik geçiş yılı olarak belirlenmiş ve programlama çalışmaları bu kapsamda gerçekleştirilmiştir. 29 Mayıs 2014'te iç hukuk sistemimizde yürürlüğe giren Finansman Anlaşması uyarınca onaylanan operasyonlar (IPA I terminolojisi ile projeler) Avrupa Komisyonu'nca resmen onaylanmış olup içerikleri bakımından revizyona uğrayacağı tahmin edilmemektedir. Henüz ihale aşaması için hazırlık çalışmalarına devam edilen bu operasyonlar ile 2014-2017 yıllarını kapsayan IPA II dönemi programlama çalışmalarında planlanan aktivitelerin içerikleri ele alındığında ve AB Bakanlığı tarafından yayınlanan "AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı"nda yer alan yol haritası ile karşılaştırıldığında bahse konu programlamaların tarım sektörü politikalarına olası etkisinin aşağıda sunulan başlıklar altında olması öngörülmektedir.

- Hayvan refahı konusunda,
 - Hayvan Nakil Araçlarının Taşınması Gerekli Asgari Teknik ve Hijyenik Şartlar ile Ruhsatlandırılması Hakkında Yönetmelik hazırlanması,
 - Hayvan Satış Yerlerinin Ruhsatlandırılma ve Denetleme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin olası revizyonu
 - Hayvanat Bahçelerinin Kurulması ve Açılması Yönetmeliği'nin olası revizyonu
 - Hayvanların Korunması Yönetmeliği'nin olası revizyonu
 - Çiftlik Hayvanlarının Refahına İlişkin Yönetmeliği'nin olası revizyonu
- Hayvan hastalıkları ile mücadele ve yasal çerçevenin revizyonu,
- Kalıntı analizi yapan laboratuvarların teknik alt yapısının geliştirilmesi,

- Risk İletişim Stratejisi'nin hazırlanması,
- Coğrafi İşaretler konusunda,
 - 555 sayılı Coğrafi İşaretlerin Korunması Hakkında KHK'ya İlişkin Uygulama Yönetmeliği'nin olası revizyonu
 - Patent Haklarının Korunması Hakkında KHK (RG: 27.06.1995/22326) ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çerçevesinde yeni düzenlemeler,
 - 2018 sonrası için Ulusal Coğrafi İşaret Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nın hazırlanması,
- Üretici örgütlerinin kapasitesinin geliştirilmesi konusunda,
 - 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması ya da yeni ve/veya ilave bir düzenleme yapılması yoluyla, ülkemizde tarım sektöründe faaliyet gösteren üretici örgütlerinin AB'ye uyumlu bir örgütsel yapı ve işlev kazanmaları; bu kazanımın temini ve kontrolü için üretici örgütlerinin yetkili kamu kurumu tarafından tanınmasına yönelik AB ile uyumlu bir sistem geliştirilmesi amaçlanmaktadır.
- Ortak Piyasa Düzeni kurulmasına yönelik hazırlıklar konusunda,
 - Ortak piyasa düzeni piyasa mekanizmalarında yer alacak kurum ve kuruluşlar, gerekli müdahale kuruluşu sayısının ve bu çerçevede oluşturulacak müdahale kuruluşunun/kuruluşlarının kurumsal ve alt yapı ihtiyaçlarının belirlenmesi
 - Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler hazırlanarak ortak piyasa düzenlerinin kurulması ve tarım piyasalarının etkin biçimde izlenmesine yönelik yasal dayanak, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının oluşturulması,

- Tarımsal desteklere yönelik uyum çalışmaları konusunda,
 - Ödeme Kuruluşunun Oluşturulması ve Görevleri Hakkında Kanun
 - Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin bütün unsurları ile birlikte kurulması ve sistemi işletmekten sorumlu idareye yönelik yatırımların gerçekleştirilerek, sistemin işler hale getirilmesi
 - Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonuna uyum için gerekli kurumsal ve hukuki düzenlemeler yapılması
 - Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF) konusunda sorumlu kuruluşun belirlenmesi
 - Ödeme kuruluşuna ilişkin akreditasyon kriterlerinin oluşturulması
 - AB Ortak Tarım Politikası kapsamında uyguladığı çeşitli desteklemelere ilişkin çiftçiler tarafından yapılan başvuruların yönetimini ve kontrolünü sağladığı sistem olan Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin kurulmasına yönelik mevzuat hazırlığı
 - Tarımsal Desteklere Yönelik Çapraz Uyum Kurallarının Esaslarına İlişkin Yönetmelik oluşturularak AB'de uygulanan ve tarımsal desteklerden faydalanma şartı olan hayvan refahı, bitki sağlığı, halk sağlığı ve çevre koruma ile ilişkili kuralları içeren çapraz uyum kurallarının tesisi amaçlanmaktadır.
 - Çapraz uyum kurallarına ilişkin idari kapasite oluşturulması
 - Tarım danışmanlık sisteminin etkinliğinin artırılması ve geliştirilmesi
- ÇMVA'nın tüm ülkeyi kapsayacak şekilde genişletilmesi ve politika yapım süreçlerine entegrasyonuna ilişkin strateji geliştirilmesi.

Bahsedilen konularda öngörülen hedeflere erişilebilmesi ve 2013 yılından önceki Mali İşbirliği çerçevesinde yaşanan ilerlemenin ötesine geçilebilmesi için bir önceki bölümde bahsedilen sorunların bertarafına yönelik önlemler alınması ve buna bağlı uygulamalar geliştirilmesi gerekmektedir. 2013 yılı sonrasında Komisyon tarafından ortaya konan 'Sektör Yaklaşımı' kapsamında yukarıda bahsedilen ve Mali İşbirliği kapsamında sınırlı ilerleme kaydedilmesine neden olan sorunların çözümüne yönelik bazı uygulamaların zorunlu kılındığı görülmektedir. Diğer yandan, IPA II dönemiyle birlikte GTHB'nin Sektör Lideri Kuruluş olarak yetki devri alması ve böylelikle IPA fonları

yönetiminin daha sistematik hale getirilmesi Mali İşbirliğinin başarısını artıracaktır. Her iki yeni uygulama özellikle kurumsal sahiplik, AB öncelikleri ile ulusal politikaların yakınlaşması gibi hususları ön plana çıkararak IPA'nın etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Bu yeniliklerin yaratacağı fırsat ile hem katılım sürecimizin olumlu yönde etkilenmesi, hem de tarım sektöründe uygulama aşamasında AB standartlarının yakalanması açısından Mali İşbirliğinin etkinliğinin artması mümkündür.

4.3. Tarım Sektöründeki Mali İşbirliği ile Makro Düzey Ulusal Politikaların Tarım Politikası Yaklaşımları İlişkisi

Daha önce vurgulandığı gibi Mali İşbirliği çerçevesinde en üst düzeyde fayda sağlanabilmesi açısından kurumsal sahiplik ve sürdürülebilirlik büyük önem taşımaktadır. Kurumsal sahiplik ve sürdürülebilirliğin geliştirilebilmesi için ise Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında belirlenen önceliklerin makro düzeydeki politikalara yansımaları gerektiği ortaya çıkmaktadır.

IPA II dönemi ile birlikte değişen Mali İşbirliği kuralları ve prensipleri IPA yararlanıcısı ülkelerin ilgili kurumlarını bu yönde teşvik etmektedir. Öyle ki, IPA II'nin kilit yeniliği 'Sektör Yaklaşımı' sayesinde bahsedilen sektörde tüm aktivitelerin (projelerin) birbirini tamamlar şekilde tasarlanması, öte yandan IPA II önceliklerinin sektördeki ulusal politikalarla tutarlı olması beklenmektedir. Böylece, IPA öncelikleri ile uyumlu olan ulusal öncelikler için aktarılan ulusal fonlara katkı niteliği taşıması planlanan IPA fonları yardımıyla sonuçta sektörde çarpan etkisi yaratılması hedeflenmektedir.

Bu bakımdan 'Sektör Yaklaşımı', Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektöründeki ulusal politikaların (Kalkınma Planları, Kanunlar, Yönetmelikler ve Stratejik Planların) kendi içindeki ve Türkiye-AB Mali İşbirliği öncelikleri ile uyumluluğunun sorgulanmasını beraberinde getirmektedir. Bu durum, daha tutarlı ve kapsayıcı politikalar üretilmesi adına karar vericiler için ayrı bir motivasyon oluşturup karar alma süreçlerini vatandaşlara daha fazla yakınlaştıracak, daha çok açıklık sağlayacak, hesap verebilirliği ve sorumluluk düzeyini yükseltilecek "demokratik yönetim"i geliştirecek bir süreci teşvik edebilecektir.

Bu çerçevede, 2001 yılında Avrupa Komisyonu tarafından ortaya konan ilkelerin¹⁷ (Ökmen & Canan, 2009) referans alınarak daha etkin karar alma süreçlerinin oluşturulmasına katkı sağlanacağı değerlendirilmektedir.

2014 yılında yayımlanan Komisyon tarafından ülkemizin görüşleri yansıtılarak hazırlanan “Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi”nde yer alan ve daha önce belirtilen Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü ana hedefi ile Kurumsal Kapasite Geliştirme Alt Sektörü önceliklerinin, önümüzdeki dönem ülkemizdeki tarım politikalarına yön verecek makro düzey politika belgelerine yansımalarının incelendiği bu bölümde ilk olarak Türkiye Cumhuriyeti Devleti 2023 Hedefleri, ardından Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) ve son olarak GTHB Stratejik Planı (2013-2017) hakkında değerlendirmeler sunulacaktır. Böylece, kurumsal sahipliğin ve sürdürülebilirliğin üst düzeye taşınması için öngörülen ‘Sektör Yaklaşımı’ açısından mevcut durum ortaya konulmuş olacaktır.

IPA II dönemi kapsamında yapılacak tüm programlamaların daha önce bahsedilen öncelikler doğrultusunda tasarlanması gerekmekte olup bir diğer ifade ile bu öncelik alanlarında gerçekleştirilecek aktivitelere fon tahsisi sağlanacaktır. Dolayısıyla makro düzey politikalarda tutarlı ve uyumlu yaklaşımlar IPA II fonlarının başarısını olumlu yönde etkileyecektir.

4.3.1. Türkiye Cumhuriyeti Devleti 2023 Hedefleri: Gıda, Tarım ve Hayvancılık

Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. kuruluş yıldönümü nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı himayesinde, 2008 yılında “Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023” projesi hazırlıkları başlatılmıştır. Bu kapsamda yapılan çalışmalar neticesinde gıda, tarım ve hayvancılık alanında da 2023 Hedefleri belirlenerek dört alt başlık altında toplanmıştır (TASAM, 2012). Yapılan çalışmaya ilişkin Resmi Gazete’de yayımlanan herhangi bir yasal metin bulunmamakla beraber geliştirilen yaklaşımların Onbirinci Kalkınma Planı

¹⁷ 2001 yılında giderek karmaşık bir hal alan kamu yönetimi ve karar alma süreçlerine ilişkin vatandaşların beklentilerinin karşılanması ve demokratik yönetişimin benimsenmesi için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan “*White Paper*” ile Üye Devletlerin ve kurumların referans alacağı ilkeler belirlenmiştir. Bunlar Açıklık, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Etkenlik, Bütünlük (Ökmen & Canan, 2009).

çerçevesinde ele alınabileceği değerlendirilmektedir. Gıda, tarım ve hayvancılık alanında belirlenen başlıklar aşağıdaki gibidir;

- Yerel yönetimlere AB standardının getirilmesi: Yerel yönetimlerin idari yönden yeniden yapılandırılması, yeni görev ve sorumlulukların verilmesi gibi hususlar ele alınmaktadır.
- Türkiye'nin tarımda dünyanın ilk beş ülkesi arasına yükselmesi: Benimsenecek destek sistemleri hakkında yöntemlerin çerçevesini belirlemekte olup aynı zamanda sulanan alan, tarımsal istihdam, tarımsal milli gelir ve tarım ürünleri ihracatı konusunda hedefleri ortaya koymaktadır.
- Esnafa destek ve kolaylık sağlanması: “Esnaf ve Sanatkârlar Değişim-Dönüşüm-Destek Stratejisi”nin kapsamında kredi, finansman, vergi, istihdam, eğitim, danışmanlık, yenilikçilik ve girişimcilik konularında düzenlemeler yapılması öngörülmektedir.
- Tarladan sofraya, güvenli gıda zinciri kurulması: Kayıt dışılığın önüne geçilmesi, depolama standartları geliştirilmesi, Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sisteminin hayata geçirilmesi, tarım ürünlerine dayalı ticareti kolaylaştırmak amacıyla Ürün İhtisas Borsalarının kurulması hedeflenmektedir.

Bahsi geçen hedefler ile IPA II dönemi önceliklerinin bazılarının tutarlılık içinde olduğunu söylemek mümkündür. Buna göre, tarım-gıda işletmelerinin geliştirilmesi için bir ulusal program hazırlanması ve bunun uygulanması amacıyla kurum ve kapasitenin geliştirilmesi ve esnafa destek sağlanmasının öngörülen kolaylık hedefi kapsamında ele alınabileceği; OPD kural ve uygulamalarına temel teşkil edebilecek hedefler belirlendiği; AB gıda kalite politikasına ve denetleme sistemine uyumlu şekilde politikaların geliştirilmesinin ve gıda güvenilirliği hususunda risk değerlendirme ile risk iletişimi çalışmalarını kapsayacak politikaların öncelikler olarak ele alınabileceği değerlendirilmektedir. Öte yandan 2023 Hedefleri doğrultusunda ele alınan tarımsal

desteklemeler ile ilgili belirlenen çerçevede ürün bazlı bir yöntem vurgulanmakta olup OTP desteklemeleri ile tezat bir tablo oluşturmaktadır.

4.3.2. Onuncu Kalkınma Planı

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı çerçevesinde ‘Tarım ve Gıda’ hususunda durum analizi yapılarak tarımsal işletmeler için ortaya çıkan sorunlar, destekleme sistemi, tarıma dayalı sanayi ürünlerinin ihracatı, üretici örgütleri, toplulaştırma ve sulamaya açılan alanlar, tarımsal işgücü verimliliği, hayvancılık, tarımsal ürün piyasalarının rekabetçiliği, tarımsal AR-GE faaliyetleri gibi konularda durum analizi yapılmıştır.

Ayrıca Onuncu Kalkınma Planı’nda, ‘Tarım ve Gıda’ alanında amaç, ‘toplumun yeterli ve dengeli beslenmesini esas alan, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin ve talebe dayalı üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış, doğal kaynakları sürdürülebilir kullanan bir tarım sektörünün oluşturulması’ olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Bahse konu Kalkınma Planı’nda belirlenen politikalar kapsamında, yukarıda sıralanan IPA II önceliklerini destekler nitelikte ve bunlarla uyumluluğu yüksek düzeyde bulunan temel bazı hususlar bulunmaktadır.

Tarımsal desteklerde çevre ile bitki, hayvan ve insan sağlığının dikkate alınması, tarımsal desteklerin etkinliğinin izlenmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda AB’de üreticilerin desteklerden yararlanabilmesi için tarımsal faaliyetlerde çevre faktörünü ön plana çıkaran ve çevre koruma, gıda güvenliği, kamu, bitki ve hayvan sağlığı ile hayvan refahı konularında 18 AB Direktifi ve Tüzük kapsamında belirlenen kuralların bir bütünü olan çapraz uyum kurallarına paralel bir politikanın uygulanmak istendiği anlaşılmaktadır. Ancak bu nokta haricinde, Kalkınma Planı’nda tarımsal desteklere ilişkin tarım havzaları ve parselleri bazında üretim odaklı öngörülen politikanın OTP destekleme sistemi ile çeliştiği değerlendirilmektedir.

Tarım sektörüne yönelik mesleki ve teknik eğitim ile yayım konularında bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin bir şekilde faydalanılmasının öngörüldüğü politika ile yine hem çapraz uyum kurallarının üretici tarafından daha anlaşılır kılınması için Çiftlik Danışmanlık Sistemi kurulmasına yönelik hem de IPARD II programı kapsamında bu yönde kapasite geliştirilmesi ile uyumlu bir yaklaşım sergilenmektedir.

Gıda güvenliğini teminen ürün piyasalarında ve çiftçi gelirlerinde istikrar gözetilerek etkin stok yönetimi, üretim, pazarlama ve tüketim zincirinde kayıpların azaltılması, piyasaların düzenlenmesine ilişkin idari ve teknik kapasitenin güçlendirilmesine ilişkin öngörülen politika ile OPD kural ve uygulamalarına hazırlık çalışmalarının yapılmasına ilişkin öncelikle uyumluluk göstermektedir.

Tarım ve sanayi işletmelerinin işbirliği ve entegrasyonu sağlanarak, yerel ve geleneksel ürünlerin katma değeri ve ihracata katkısının artırılmasına yönelik politika ile AB gıda kalite politikasına ve denetleme sistemine yönelik öncelik arasında tutarlılık bulunmaktadır.

Tarım ve gıda işletmelerinin güvenilir üretim için hijyen mevzuatına uyum sürecinin, modernizasyon yatırımlarıyla hızlandırılması ve bu amaçla söz konusu işletmelerin finansman ihtiyacına yönelik kaynak ve mekanizmaların çeşitlendirilmesini öngören politika ile tarım-gıda işletmelerinin geliştirilmesi önceliğine benzer bir yaklaşıma Onuncu Kalkınma Planı'nda da yer verildiği değerlendirilmektedir.

Tarım ve işlenmiş tarım ürünlerinde güvenilirliğin denetimini etkinleştirecek, risk değerlendirmesine dayalı akredite bir kontrol ve denetim sisteminin oluşturulması hususunda öngörülen politika ise risk değerlendirme ve risk iletişimi ile gıda ve yem alanındaki resmi kontrollerin ve altyapının geliştirilmesi, ayrıca AB Genel Gıda Kanunu gerekliliklerini sağlanması öncelikleri ile uyumlu olarak değerlendirilmektedir.

İşletme Odaklı Koruyucu Veteriner Hekimlik Sistemi ile hayvan refahını içerecek şekilde tek sağlık politikasının izlenmesinin öngörülmesi, hayvan refahı ve hayvan hastalıkları konularındaki öncelikler ile tutarlı bulunmaktadır.

4.3.3. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı

2023 Hedefleri ve Dokuzuncu Kalkınma Planı politikaları ile uyum olacak şekilde oluşturulan ve 2013 yılında GTHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan Stratejik Plan çerçevesinde belirlenen beş adet stratejik alandan “Gıda Güvenilirliği”, “Bitki Sağlığı, Hayvan Sağlığı ve Refahı” ve “Tarımsal Altyapı ve Kırsal Kalkınma” kapsamında sırasıyla;

- Üretimden tüketime kadar uluslararası standartlara uygun gıda güvenilirliğini sağlamak,
- Çevreye duyarlı ve etkin bitki sağlığı tedbirleri ile kaliteyi koruyarak bitkisel üretimi artırmak,
- Hayvan hastalık ve zararlılarını kontrol ve eradike etmek, hayvan refahını sağlamak,
- Tarımsal ve sosyal altyapı hizmetlerini geliştirmek, kırsal kalkınma ve refahı sağlayarak kırsal alanların cazibesini artırmak amaçlanmıştır (GTHB, 2013).

Söz konusu amaçlara hizmet edecek stratejik hedeflerden aşağıda belirtilenlerinin IPA II öncelikleri ile tutarlılık arz ettiği değerlendirilmektedir.

- Gıda ve yem işletmelerinin altyapılarının güçlendirmek ve standartlara uyumunu sağlamak,
- Gıda ve yem kontrol hizmetlerinin etkinliğini artırmak,
- Bitki sağlığı hizmetlerinde entegre ve biyolojik mücadele çalışmalarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak,
- Bitki koruma ürünleri ile uygulama ekipmanlarının kontrol ve denetim hizmetlerini geliştirmek,
- Hayvan hastalık ve zararlıları ile mücadele hizmetlerini geliştirmek,
- Hayvan refahının sağlanması için gerekli standart ve sistemleri oluşturmak,
- Tarım ürünlerinin katma değerinin artırılmasını sağlamak.

Sektör lideri kurum olarak GTHB'nin uygulama ve karar alma mekanizmasındaki etkin rolüne yön vermek amacıyla hazırlanan Plan'ın bahsedilen hedeflerinin IPA II öncelikleri ile örtüşüyor olması, IPA II fonlarının etkinliğini artırmaya hizmet edecek ve 'sektör yaklaşımını' destekleyecektir. Böylelikle kurumsal sahiplik ve sürdürülebilirliğe de katkı sağlanmış olacaktır.

DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER¹⁸

Tarım; ülkelerin besin ihtiyaçlarını karşılaması, istihdama olan katkısı, tarımsal sanayiye hammadde sağlaması, dış ticarete önemli paya sahip olması gibi nedenlerle, hem Türkiye’de hem de AB’de ekonomik ve sosyal açıdan stratejik bir sektör konumunda olup, kırsal kalkınma ve yoksullukla mücadelede çok önemli bir rol oynamaktadır.

Cumhuriyetin ilanından bu yana dünyada değişen ekonomik akımlar, konjonktür, uluslararası taahhütleri karşılamak gibi nedenlerle ülkemizde tarım sektöründeki politikaların bütünsel ve tutarlılık içinde ilerlemediği ortaya çıkmaktadır. Bu durum gerek kurumsal yapılanmada gerek yasal düzenlemelerde ve uygulamalarda pek çok farklılığı ve belirsizliği beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda, uzun vadeli, kapsayıcı, entegre politikalar üretilmesi gereken tarım sektörü olumsuz etkilenmiştir.

Öte yandan Avrupa’da tarım, AET’in kurulması ile birlikte mali dayanışma sağlanması ve tarım ürünleri için ortak pazar kurulması hedefiyle oluşturulan OTP ile yönetilmeye başlanmıştır. Birliğin münhasır yetkiye sahip olduğu ilk politika alanı olarak pek çok reform süreci yaşanmasına rağmen OTP’nin bütünsel ve tutarlı yapısı korunmuştur. OTP kapsamında üretici gelirlerinin korunması ile gıda güvenliğinin sağlanmasına yönelik fiyat ve gelir istikrarı amaçlanmıştır. Böylece Birlik, üreticilerine, mallarını çok büyük bir pazara satabilmeleri, istikrarlı bir gelir elde etmeleri, dış rekabete karşı korunmaları ve yapısal sorunlarını çözmeleri gibi olanaklar sağlamaktadır. Tüketicilerin ise sağlıklı ve kaliteli gıdaya makul bir fiyat karşılığında ulaşması sağlanmaktadır. Reform hareketleri tarımda sürdürülebilirliği garanti altına almak, kırsal ekonomiyi canlı tutmak ve tüm bunları yaparken çevre ve biyolojik çeşitliliği korumak amacıyla, tarımın etkilediği ya da etkilendiği konularda yeni düzenlemeleri beraberinde getirmiştir.

¹⁸ Bu bölüme ilişkin özet niteliğindeki Zihin Haritası Ek-3’te sunulmaktadır.

Birlik'te tarım; ekonomik, siyasal ve sosyal açıdan son derece önemli olması nedeni ile diğer sektörlerle göre özel bir uygulamaya tabii olmuş ve böylece ortaya çıkan OTP, Birliğin çok uluslu bütünleşme sürecinde tartışmasız en önemli yapı taşı olmuştur. Öte yandan, kırsal kalkınma, ortak fiyat tespiti, destek önlemlerinin ortak finansmanı ve ortak dış koruma önlemlerini kapsayan bütün unsurları ile OTP yönetilmesi zor bir politika alanı haline gelmiştir.

Bu nedenledir ki, ülkemizin 1999'da adaylık statüsü kazanması ve ardından 2005 yılında başlayan AB müzakerelerinde en kapsamlı ve en çok zaman alacak konuların başında OTP'ye uyum çalışmaları gelmektedir. Pek çok konuda olduğu gibi tarım sektöründe de ülkemizin uymakla yükümlü olduğu müktesebata ilişkin müzakere ve uyum çalışmalarını teknik ve mali yönden desteklemek amacıyla AB tarafından ülkemize aktarılan fonlar, AB dış yardımlarının altında ele alınan katılım öncesi yardımlar olarak 2002 yılından beri tahsis edilmektedir. Hem AB uyum süreci hem de bahse konu yardımlar, Türk tarım sektörü politikalarında çağdaş, tutarlı ve bütüncül bir yaklaşım izlenebilmesi için bir fırsat yaratmıştır.

AKÇT'den bu yana genişleme süreci devam eden AB'nin, Birlik'e katılmak isteyen ülkelere mali destek sunması aynı zamanda etkin bir dış politika aracı olarak değerlendirilebilir. Zira, katılım öncesi yardımlarla kamu yönetimi reformu, hukukun üstünlüğü, sürdürülebilir ekonomi, insan kaynakları ile tarım ve kırsal kalkınma gibi konularda AB müktesebatına uyum ekseninde yatırım yapılmaktadır. AB'ye sınır komşusu olan IPA yararlanıcısı ülkelerin yapısal reform gerektiren pek çok alanında sağlanan yardımların aslında AB'nin sınır güvenliğini ve söz konusu ülkelerle yaptığı ticareti pekiştirme gayesi taşıdığı aşikârdır. Öte yandan yararlanıcı ülkelerde pek çok gelişmeye ve reforma ön ayak olan bu fonların kullanımı hem mali açıdan hem de teknik açıdan yararlanıcı ülkeler için çok önemlidir.

Ülkemize, 2002-2006 yıllarını kapsayan IPA öncesi dönemde yaklaşık 1,3 Milyar Avro; IPA I döneminde ise yaklaşık 4,8 Milyar Avro hibe tahsis edilmiş olup, 2014-2020 zarfında IPA II döneminde yaklaşık 4,5 Milyar Avro hibe aktarılması planlanmaktadır.

Bu çerçevede ülkemizde IPA fonlarının yönetiminden sorumlu kurumlar (program uygulayıcı kurumlar ve program otoriteleri), IPA II döneminden önceki Türkiye-AB Mali İşbirliği deneyimlerini gerçekçi bir şekilde değerlendirmeli ve çıkan sonuçlar kapsamında IPA II döneminde ülkemize aktarılması planlanan 4,5 Milyar Avro'nun etkin kullanımı sağlanmalıdır. Bu çalışmanın amacı da, bu değerlendirme sürecine tarım sektörü açısından katkı sağlayarak, AB fonlarından finanse edilen çalışmaların tarım politikalarında yarattığı etkiyi ortaya koyarak IPA II programlama sürecinin ve aktivitelerin etkin şekilde uygulanmasının stratejik önemini vurgulamaktır. Bu bakımdan IPA II döneminin tarım sektörü açısından daha etkin, verimli ve sonuç odaklı olabilmesi için kritik hususlar değerlendirilmiştir.

2002'den bu yana Bakanlığımız sorumluluğunda, Fasıl 11- Tarım ve Kırsal Kalkınma ile Fasıl-12 Gıda Güvenilirliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı kapsamında yürütülen uyum çalışmalarını desteklemek için 2002-2020 yılları arasında Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde, ulusal katkı payı dahil yaklaşık 453 Milyon Avro tutarında bütçe aktararak tarım sektöründe kurumsal ve yasal yapılanma odaklı proje/operasyon/aktivite finansmanı sağlanmış olacaktır.

Güncel olarak programlama çalışmaları devam eden IPA II dönemi ile birlikte bahse konu kurumsal ve yasal yapılanma içeren uyum çalışmaları, Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü- Kurumsal Kapasite Alt Sektörü altından finanse edilecek aktiviteler (daha önceki terminoloji ile projeler) halinde planlanacak olup bu alt sektör için 111,2 Milyon Avro tahsis edilmiştir.

Mali İşbirliği çerçevesinde pek çok aşamada makro ve mikro seviyede sorunlar deneyimlenmiş olmasına rağmen; bugün Bakanlığımızın görev alanında olan birçok konuda Mali İşbirliğinin olumlu etkisi bulunmaktadır. Türkiye'nin 1999 yılında adaylık statüsünün açıklanmasından bu yana, tarım sektöründe AB uyum eksenli kurumsal yapılanma ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları ile yasal düzenlemelerin bir bölümü Mali İşbirliği çerçevesinde AB'nin teknik ve mali desteği ile gerçekleştirilmektedir. IPA II döneminde de daha önce yaratılan etkiyi tamamlayıcı nitelikte programlama çalışmaları üzerinde çalışılmaktadır. Bu durum hem ülkemizin AB üyelik müzakerelerinde ilerleme

katetmesine, hem tarım sektörünün yapısal sorunlarına yönelik sistematik bir yaklaşım benimsenmesine, hem de ticaretimizin gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Bu çerçevede Bakanlığımızın yararlanıcı kurum olduğu Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında tarım sektöründe gerçekleştirilen kurumsal yapılanma ve yasal düzenleme çalışmaları genel olarak aşağıdaki gibi özetlenebilir;

- Bakanlığın yeniden yapılanması sonucu farklı konularda uzmanlaşan çalışma birimleri kurulmuş, bunun yanında birçok laboratuvarın teknik donanımı güçlendirilmiş,
- OTP'nin ülkemizde uygulanmasını mümkün kılacak altyapı oluşturma çalışmaları yapılmış,
- Bilgi teknolojileri ve bilgi sistemleri kurulmuş ve bunların politika yapım süreçlerine entegre edilmesine başlanılmış,
- AB norm ve uygulamaları çerçevesinde pek çok farklı konuda bireysel ve kurumsal kapasite gelişimi sağlanmış,
- Ulusal düzeyde tarım sektöründeki tüm paydaşların dolaylı veya doğrudan yararlandığı düzenlemeler yapılmış,
- Üçüncü ülkelerle ticaretimizi kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmış,
- Bakanlığın çalışmalarına yeni bir perspektif ve motivasyon kazandırılmıştır.

Tüm bu olumlu ilerlemelerin yanı sıra Mali İşbirliğinin, AB ve Türk taraflarından kaynaklanan sorunlar neticesinde, kullanılan fon miktarı ve geçen süre dikkate alındığında beklenen başarının tamamının yakalanamadığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, bazı yönetmelik çalışmaları taslak olarak kaldığı, bazı projeler tamamlanmış olmasına rağmen hedef ve çıktı düzeyinde çalışmaların yasal çerçeveye kavuşması için çabaların halen devam ettiği veya yetersiz kaldığı görülmektedir.

Bunun nedenleri temel olarak dört başlık altında özetlenebilir,

- i. Katılım müzakere fasıllarının üzerinde AB ülkelerinin siyasi blokajının bulunması, dolayısıyla müzakerelerin AB ile Türkiye arasındaki siyasi gelişmelerden etkilenmesi;

- ii. IPA yararlanıcısı kurumların, IPA fonlarını bir fırsat olarak değil neredeyse ulusal politika yapım süreçlerine müdahale olarak değerlendirmesi;
- iii. IPA projelerinin etki düzeyinde sınırlı sürdürülebilirlik sağlanması;
- iv. Uygulanmış IPA projelerinin sonuçlarının, etkinliğinin ve sürdürülebilirliğinin gerçekçi şekilde değerlendirilerek takip eden programlamaya yansıtılmaması.

AET'nin kurulması üzerine Türkiye'nin 1959'da yaptığı ortaklık başvurusundan bu yana inişli çıkışlı devam eden sürecin, AB üyelik müzakerelerinde olumsuz bir motivasyon yaratması doğal karşılanmalıdır. Ek olarak, siyasi konjonktüre göre şekillenen ilişkilerden kaynaklı müzakere fasıllarının açılmaması veya siyasi blokaja maruz kalması, müzakerelerin başlamasının ardından 10 sene geçmesiyle birlikte AB katılım müzakerelerinde ciddi bir gelişme kaydedilemeyeceği algısını yaratmıştır. Ancak öte yandan, AB Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca 15 Eylül 2014 tarihinde onaylanan "Türkiye'nin AB Stratejisi" ve iki etap halinde hazırlanan "AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı", AB üyelik çalışmaları hakkındaki kararlılığın altını çizmektedir. Bu eylem planı doğrultusunda politika alanlarından sorumlu kurumların yol haritası bir kez daha vurgulanmaktadır.

Bu kapsamda, Mali İşbirliği çerçevesinde yukarıda sıralanan ve olumlu etki yaratan kurumsal yapılanma ile yasal düzenlemelerin IPA II döneminde artarak devam edebilmesi için GTHB tarafından üstlenilmesi gereken bazı sorumluluklar bulunmaktadır. IPA II dönemi ile *yararlanıcı kurumdan*, daha etkin bir role sahip *Sektör Lideri Kuruma* dönüşen GTHB açısından önemli bir fırsat yaratmaktadır. IPA II döneminde tahsis edilen kaynakların daha verimli kullanılabilmesi, geçtiğimiz yıllarda yaşanan sorunların ortadan kaldırılması ve yeni dönemin yeni uygulamalarına uyumluluğu en üst düzeye yükseltebilmek için aşağıda bazı prensipler sıralanmaktadır.

Üst Ölçek Politikalar ve IPA II Önceliklerinde Uyumluluk

Mali İşbirliğinden sağlanacak faydanın en yüksek düzeye taşınması için üst ölçek politikaların, ülkemizin AB uyum öncelikleri ile bütünlük göstermesi gerekmektedir. Kurumsal sahipliğin ve sürdürülebilirliğin, ulusal politikaların Türkiye-AB Mali İşbirliği

ile aynı perspektife sahip olması ile sağlanabileceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede tarım sektöründeki politika yapım süreçlerine yön veren üst ölçek politika belgeleri incelendiğinde AB uyum çalışmalarını destekler nitelikte yaklaşımların artırılması gerektiği görülmektedir. Benzer şekilde IPA II döneminin en önemli prensibi olan ‘sektör yaklaşımı’nın teşvik ettiği şekilde, önceliklendirme çalışmalarını ulusal politikalarda kabul gören AB uyum çalışmaları ile paralel programlama önerileri geliştirilebileceği değerlendirilmektedir. Böylece IPA programlaması için yapılan önceliklendirme çalışmaları ve ulusal üst ölçek politika belgelerinde yakalanacak uyum IPA programlamasının daha bütüncül tasarlanmasını ve dolayısıyla Bakanlığımızın sağlayacağı faydanın maksimize edileceği değerlendirilmektedir. Bu şekilde aynı zamanda hem ulusal bütçe hem de AB fonları ile desteklenecek AB uyum çalışmalarında önemli aşamalar kaydedilerek sürdürülebilir etki yaratılacağı düşünülmektedir.

Kurumsal Sahipliğin ve Sürdürülebilirliğin Sağlanması

IPA ile ilgili tüzük ve anlaşmalar neticesinde belirlenen IPA uygulama takvimi çok uzun bir süreyi tarif etmektedir. Diğer bir ifade ile bir aktivitenin programlama aşamasından uygulama aşamasına geçebilmesi için gerekli idari ve operasyonel prosedürler oldukça uzun bir zaman gerektirmektedir. Bu kapsamda, ortaya çıkabilecek kurumsal sahiplik ve sürdürülebilirlik sorunlarının bertarafına yönelik kurumsal hafızanın devamlılığı sağlanarak kurumsal kapasitede sürdürülebilir bir etki yaratılabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle IPA fonlarının başarısını teminen Mali İşbirliği çerçevesinde kişilerden bağımsız kurumsal sahiplik ve kurumsal hafıza tesis edilmesi kritiktir.

Şeffaf ve Katılımcı Fon Yönetimi

Programlama aşamasından uygulama aşamasına kadar izleme ve değerlendirme süreci de dahil olmak üzere GTHB bünyesindeki tüm aktörlerin sürece dahil edilmesi; çıktılarının başarısını, sonuçların yaygınlaştırılmasını ve bir sonraki programlamanın daha etkin olmasını sağlayacaktır. Tamamlanmış projelerin çıktılarının, devam etmekte olan programlama ve uygulamalara ilişkin bilgilerin Bakanlığın tüm birimlerinin erişebileceği bir platformda sunulması önerilebilir. Ayrıca, daha önce bahsedilen TAİEX faaliyetlerine ilişkin, Bakanlığımız personelinin katıldığı faaliyetlere ait tüm bilgi ve dokümanların yine

Bakanlığımıza ait bir platformda erişilebilir olması, özellikle IPA programlama çalışmalarının başarısı açısından kayda değer olacaktır. Öte yandan TAİEX faaliyetlerine ilişkin gelecek programların takviminin ve içeriği hakkında bilginin aynı platformda sunulmasının, doğru TAİEX faaliyeti ile doğru katılımcının eşleşmesi açısından da fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Mali İşbirliğine Yönelik Farklı Bakış Açısı Geliştirilmesi

Mali İşbirliğini daha verimli kılmak için Fasıl açılış ve kapanış kriterleri ile sınırlı olmayan aksine sektörü daha geniş kapsamlı şekilde ele alan bir yaklaşım gerektiği değerlendirilmektedir. Daha önceki projelerde kapsam ve önceliklendirme açısından Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılamada sınırlı kaldığı ve bu durumun Mali İşbirliği kapsamında AB ile GTHB'nin uzlaşmasını zorlaştırdığı değerlendirilmektedir. Bu bakımdan AB uyum sürecine katkı sağlayacak ve Fasıl kriterlerinden bağımsız konularda, GTHB'nin gerçekçi analizlere dayanan ve gerekçelendirilebilen önerilerinin AB tarafı ile müzakere edilmesi gerekmektedir. Mali İşbirliğine dair yeni bir yaklaşımın geliştirilebilmesi için üst ölçek politikalarda, sektörde planlanan AB uyum çalışmalarına ilişkin güçlü referanslar verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Böylece, Mali İşbirliğindeki karar alma süreçlerinde alternatif programlama önerileri yapılarak AB uyum hedefli öte yandan ulusal önceliklerimizi de yansıtan konular için sağlanan yardımlarla IPA'nın etkinliğinin artacağı değerlendirilmektedir.

Gerçekçi Önceliklendirme Çalışmaları Yapılması

IPA fonlarının gerektirdiği prosedürlerin gerektirdiği zaman göz önünde bulundurularak oldukça geniş bir vizyonda önceliklendirme çalışmalarının yapılması uygulama aşamasına gelindiğinde fon tahsisi sağlanan konuların güncelliğini kaybetmesini engelleyecektir. Ayrıca, önceliklendirme çalışmaları ve üyelik müzakerelerine ilişkin takvimin paralellik göstermesi Mali İşbirliği kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlayacaktır. Üyelik müzakerelerinin son aşamasında ülkemiz açısından kurulması ve uyum sağlanması zorunlu bir sistem için kısa ve orta vadede müzakereler takviminde üyelik senaryosuna göre önceliklendirme yapılması gerektiği düşünülmektedir. Zira AB

tarım mevzuatı dinamik bir yapı teşkil ettiği için, Mali İşbirliği çerçevesinde yapılan çalışmaların AB reformlarının gerisinde kalma riski bulunmaktadır.

Sürdürülebilir İnsan Kaynakları Yönetimi ve Kurumsal İletişim

Mali İşbirliği çalışmalarında yaşanan personel ve kapasite sorunlarına yönelik gerçekçi analizler yapılarak söz konusu sorunların bertarafına yönelik önlemlerin alınması önem arz etmektedir. Benzer şekilde kurum içi işbirliği, iletişim ve koordinasyonun temini için gösterilecek çabaların Bakanlığımızın Mali İşbirliği çerçevesinden sağlayacağı yararı maksimize edeceği değerlendirilmektedir. Böylelikle kurumsal sahiplik, kurumsal kapasite ve sürdürülebilirlik üzerinde de somut etkiler yaratılacağı öngörülmektedir. IPA II döneminin getirdiği bir koşul olarak Bakanlığımız IPA Birimi'nin yetki devri alması kurum içi işbirliği, iletişim ve koordinasyon için idari düzenlenmeler yapılmasına olanak sunacaktır. Mali İşbirliği çerçevesinde önemli ve belirleyici bir diğer unsur insan kaynakları yönetimidir. Hem niteliksel hem de niceliksel olarak ele alınması gereken sürdürülebilir insan kaynakları yönetiminin Bakanlığımızın Mali İşbirliğinden sağlayacağı faydayı en üst düzeye taşıyacağı açıktır. Bu noktadan hareketle Bakanlığımızın insan kaynakları potansiyelinden optimum şekilde fayda sağlanabilmesi için özellikle ABDGM personelinin Mali İşbirliği çalışmalarının her aşamasına entegre edilerek etkinliklerinin artırılmasına ilişkin idari stratejilerin benimsenmesinin son derece olumlu olacağı düşünülmektedir.

Tüm bu bahsedilen prensiplerin esasen birbiri ile ilişkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla hepsi aynı ölçüde önemli olup bir diğerini etkileme potansiyeline sahiptir. Bu perspektiften yola çıkarak Bakanlığımızın sorumluluğundaki Mali İşbirliği yönetimine ilişkin yukarıda bahsedilen konular temelinde bütünleşik bir '*yönetim stratejisinin*' geliştirilmesi uygun olacaktır. Bakanlığımız IPA Birimi koordinasyonunda katılımcı bir yaklaşımla ile IPA II dönemi programlama ve uygulama stratejilerinin yukarıda sıralanan prensipleri kapsayacak şekilde "IPA II Dönemi Yönetim Stratejisi" olarak benimsenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bahse konu yönetim stratejisinin uygulanabilmesi halinde, fon yönetimi açısından yeni dönem ile birlikte daha bütünsel bir görevi olan Bakanlığımızın, tarım sektöründe kurumsal kapasite ve yasal yapılanma için ayrılan fonlardan daha etkin yararlanabilmesi sağlanacaktır. Ayrıca, önerilen "IPA II Dönemi

Yönetim Stratejisi”, yeni dönemle birlikte Bakanlığımızın, izleme ve değerlendirme açısından ortaya çıkan yeni görevlerini tamamlar nitelikte olacak, sonuç olarak Bakanlığımız açısından IPA fonlarının yönetiminin daha başarılı olacağı öngörülmektedir.

Disiplinlerarası bütüncül bir yaklaşımı zorunlu kılan tarım sektörü, yüzyıllardır süregelen siyaset ve toplum ile olan ilişkisi ve salt bir üretim eyleminden ibaret olmayışı sebebiyle, daha uzun vadeli, daha kapsayıcı ve tutarlı politikaların üretilmesi gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarım politikalarında akut çözümlerden ziyade tarımın eğitime, mevzuatına, bürokrasisine, akademisine, siyasetine ve idaresine gereken ilgi ve önemin gösterildiği uzun vadeli ulusal bir perspektif geliştirilmesi halinde üretici kesimlerin sosyo-ekonomik düzeyi yükseltilebilir ve ekonomik anlamda katma değeri yüksek bir sektör haline getirilebilir (Eker, 2015). Tarım alanında üst düzey bir gelişme kaydetmiş ve sanayileşmesini tamamlamış ülkelerin uzun soluklu tarımsal dönüşüm sürecinden geçtiklerinden hareketle Türk tarımının da bir dönüşüm içinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönüşüm içinde gündelik çözüm ve gelişmelerin ötesinde kurumsal ve sürdürülebilir çözümler üretmek esastır. Entegre, bütüncül, tutarlı ve katılımcı bir yaklaşımla hazırlanmakta olan AB tarım politikalarına uyum için Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında sağlanan fon ve teknik destek; örgütlü, rekabet gücü yüksek ve sürdürülebilir bir tarım sektörü oluşturmak ve sektörün sorunlarına yönelik çözümler üretmek amacı taşıyan tarım politikalarının geliştirilmesi için altyapı olanağı sunmaktadır.

KAYNAKÇA

2001/41 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

2009/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

20011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

5488 Sayılı Tarım Kanunu.

AB Bakanlığı (2012) *SEI Rehberi*, Ankara: MD Matbaacılık.

AB Bakanlığı (2013) *Türkiye-AB Mali İşbirliği*. www.ab.gov.tr
[Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

AB Bakanlığı (2015) *TAIEX Hakkında Genel Bilgi*. www.ab.gov.tr
[Ağustos 2015 tarihinde erişilmiştir].

AB Uyum Dairesi (2015a) *Projeler Listesi*. Ankara: AB Uyum Dairesi.

AB Uyum Dairesi (2015b) *Sektör Planlama Belgesi*. Ankara: GTHB.

ABDGM (2015) *Türkiye- AB Mali İşbirliği*. www.tarim.gov.tr/ABDGM
[Ağustos 2015 tarihinde erişilmiştir].

Akın S. (2008) *Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Mali Yardımlar Değişimleri ve Türkiye'nin Uyum Çalışmaları, Yüksek Lisans Tezi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Anonim (2013) *Türkiye'de Tarım Bakanlığının Tarihsel Gelişimi*.
www.agri.ankara.edu.tr/economy/1182_TARIM_BAKANLIGI.doc
[Ağustos 2015 tarihinde erişilmiştir].

Atılğan Ş. (2012a) *AB'de Doğrudan Destekler*, Ankara: AB Uyum Dairesi.

Atılğan Ş. (2012b) *AB Ortak Piyasa Düzenleri-Tek OPD Tüzüğü*, Ankara: AB Uyum Dairesi.

Çakmak E. H. (2013) Evaluation of the past and future agricultural policies in Turkey : are they capable to achieve sustainability?. *Options Méditerranéennes*, A(3), pp. 1-10.

Delegation of the EU to Turkey (2015) *2007 Sonrası*. avrupa.info.tr [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

DG Enlargement (2013) *A Quick Guide to IPA Programming*, Brussels: European Commission.

EEC (1957) *The Treaty of Rome*. ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

Eker M. (2015) *Türkiye Tarımının Değişim ve Dönüşüm Süreci*. Ankara: Alfa.

Europe B. & Linpico (2014) *Evualation of European Commission Support to Agriculture Sector in Turkey*, Brussels: European Commission .

EC (2012) *The Common Agricultural Policy: A stroy to be continued* , Lüksemburg: Publications Office of the European Union.

EC (2013a) *One trillion euro to invest in Europe's future*. Brussels: EC Press Release Database. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_en.htm [Haziran 2015 tarihinde erişilmiştir].

EC (2013b) *Agricultural Policy Perspectives Brief: Overview of CAP Reform 2014-2020*, Brussels: European Commission.

EC (2013c) *The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments*. europa.eu/rapid/press-release [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

EC (2014a) *A partnership between Europe and farmers*. ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_en.pdf [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

EC (2014b) *Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020)*, Brussels: European Commission.

EC (2015a) *The history of the CAP*. ec.europa.eu/agriculture [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

EC (2015b) *The CAP post-2013*. ec.europa.eu/agriculture [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

EC (2015c) *Overview- Instrument for Pre-accession Assistance*. ec.europa.eu/enlargement [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

Eşiyok A. (2004) *Kalkınma Sürecinde Tarım Sektörü: Gelişmeler, Sorunlar, Tespitler ve Tarımsal Politika Önerileri*, Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş..

Gaytancıoğlu O. (2009) *Türkiye'de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikası*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.

GTHB (2013) *Stratejik Plan 2013-2017*. <http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Stratejik%20Plan%202013-2017.pdf> [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

Güner T. & Özçelik Ö. (2007) Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, IX(2), pp. 251-266.

Hatunoğlu E. & Eldeniz F. (2012) 2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları. *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül, pp. 27-56.

Hobsbawn E. (2008) *Sanayi ve İmparatorluk*. Ankara: Dost Kitabevi.

Kalkınma Bakanlığı (2013) *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*.
tarim.kalkinma.gov.tr [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

Kartal K. (2015) *IPA II Mali İşbirliği Sunumu* [Sunum] (11 Haziran 2015).

Köse T. (2015) *IPA II Akreditasyon Çalışmaları Bilgilendirme Sunumu*. Ankara: AB Uyum Dairesi.

Oktar S. & Varlı A. (2010) Türkiye'de 1950-54 Döneminde Demokrat Partinin Tarım Politikası. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXVIII(I), pp. 01-22.

Ökmen M. & Canan K. (2009) Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), pp. 139-171.

Öztürk S. (2004) *Avrupa Birliği Kaynaklı Proje ve Programların İzleme ve Değerlendirmesi Uzmanlık Tezi*. Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

Sivaslı G. (2008) *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarım Politikası Yüksek Lisans Tezi*. tez.yok.gov.tr [Temmuz 2015 tarihinde erişilmiştir].

Susam N. & Bakkal U. (2008) Türkiye'de Tarım Politikalarındaki Dönüşümün Kamu Bütçesi ve Ekonomi Üzerine Etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, X(1), pp. 327-357.

Şener S. (2004) İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Tarım Politikası Arayışları. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(7), pp. 73-92.

TASAM (2012) *Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023*. www.tsv2023.org
[Eylül 2015 tarihinde erişilmiştir].

Uçkan A. (2010) Türkiye'de Neoliberal Ekonomi Politikaları ve Sosyo-Ekonomik Yansımaları. *Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran, pp. 422-430.

Ulucan B. (2007) *IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu- Uzmanlık Tezi*. Ankara: TC Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Yalçınkaya N., Yalçınkaya H. & Çılbant D. (2006) Avrupa Birliği'ne Yönelik Düzenlemeler Çerçevesine Türk Tarım Politikaları ve Sektörün Geleceği Üzerine Etkisi. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(2), pp. 97-118.

Yavuz F. (2000) Türkiye'de Tarım Politikası. *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Sayı 31, pp. 9-22.

Yücesoy D. (2010) *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Avrupa-Türkiye Mali İşbirliği Kapsamında Tarım ve Kırsal Kalkınma*, Ankara: TC Maliye Bakanlığı.

EK 1. FASIL 11 VE FASIL 12 AÇILIŞ KRİTERLERİ

FASIL 11 AÇILIŞ KRİTERLERİ

Tarama Sonu Raporu, Almanya Dönem Başkanlığı'nın 24 Ocak 2007 tarihli mektubu ile resmen ülkemize iletilmiştir.

- 1.** Türkiye, AB gereklerine uygun olarak akredite edilmiş bir IPARD (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni) Ajansı kurmalıdır.
- 2.** Türkiye, Ortak Tarım Politikasının mevcut eğilimine uygun biçimde üretimle ilişkili olmayan doğrudan destekler lehine, üretimle ilişkili doğrudan destek ödemeleri ve fiyat destek tedbirlerinin son yıllarda tarım bütçesindeki öneminin artma eğilimini tersine çevirmeye yönelik bir stratejiyi Komisyona sunmalıdır. Bu strateji, Kamu İktisadi Teşekküllerine verilen kamu desteğinin AB devlet yardımları kurallarına uyumlu hale getirilmesine ve bu teşekküllerin AB'nin şeffaflık kurallarına uyumuna yönelik adımları da içermelidir.
- 3.** Türkiye, müzakerelerin başlatılması için yeterli bir düzeye erişilmesi amacıyla, hububat, şeker, süt, canlı hayvan, meyve ve sebze gibi hassas ürünleri de kapsayan ve tarım ve kırsal kalkınma alanında doğru ve güvenilir istatistikî bilginin teminine yönelik (hedefler, nihai tarihler, sorumlu makam ve maliyet tahminlerini dâhil) detaylı bir stratejiyi Komisyona sunmalıdır.
- 4.** Türkiye, tarımsal arazilere ilişkin kontrollere hazırlık amacıyla, arazi tanımlama sistemi ile Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemini daha fazla nasıl geliştireceğine ilişkin bir stratejiyi Komisyona sunmalıdır.
- 5.** Türkiye sığır eti, büyükbaş hayvan ve türev ürünlerin ticaretinde uygulanan sınırlamaları kaldırmalıdır.

FASIL 12 AÇILIŞ KRİTERLERİ

Tarama Sonu Raporu, Almanya Dönem Başkanlığı'nın 12 Haziran 2007 tarihli mektubu ile resmen ülkemize iletilmiştir.

1. AB müktesebatı ile uyumlu gıda, yem ve veterinerlik çerçeve mevzuatının benimsenmesi ve başta kontrol kuruluşlarınınki olmak üzere sorumlulukları açık biçimde belirleyen hükümlerin ortaya konulması.

2. Gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı politikası alanındaki, ilgili uluslar arası standartlar ve Dünya Hayvan Sağlığı Teşkilatı tavsiyeleri dahil olmak üzere, AB müktesebatının uyumlaştırılması, uygulanması ve yürütülmesine temel teşkil edecek detaylı bir stratejinin sunulması. Bu strateji ilgili idari ve laboratuvar kapasitesinin geliştirilmesine yönelik planlar ile bu konuda gerekli mali kaynağa ilişkin bir tahmini de içerecektir. Strateji aynı zamanda, hayvan sağlığı alanındaki riskleri ele alma konusunda müktesebata uygun biçimde AB ile işbirliğini temin etme kapasitesine sahip olma ihtiyacı da göz önüne alınmalıdır.

3. Koyun ve keçi türü hayvanların kimliklendirilmesi ve kaydına ilişkin yeterli bir sistemin uygulanmaya başlanması ve sığır türü hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kontrolü konusundaki sistemdeki zaafiyetleri (işletmelerin kaydına, hayvanların ve hayvan hareketlerinin kaydedilmesine ilişkin) gidermeye yönelik yeterli tedbirin alınmış olduğu kanıtlanmalıdır.

4. Canlı hayvanların ülke içindeki hareketleri, hareketlerin kaydı ve kesimlerin kontrolü konusunda ayrıntılı bir değerlendirme sunulmalıdır.

5. Trakya bölgesi, Dünya Hayvan Sağlığı Teşkilatı (OIE) tarafından, aşılama suretiyle Şap Hastalığından arı bölge olarak tanınmalıdır.

6. Gıda işletmelerinin iyileştirilmesi konusunda geleceğe yönelik Ulusal Program açısından, bütün gıda işletmelerinin AB müktesebatındaki kategorileri esas alan bir sınıflandırması sunulmalıdır.

EK 2. FASIL 12 KAPANIŞ KRİTERLERİ

30 Haziran 2010 tarihinde İspanya Dönem Başkanlığı'nda müzakerelere açılan Fasil 12'nin kapanış kriterleri aşağıda sunulmaktadır.

1. Türkiye ilgili açılış kriterini karşılamak için verilen taahhütlerinin uygulanması dâhil olmak üzere, AB müktesebatına uyumlu hayvan kimliklendirme ve kayıt sistemlerini uygulamalı ve tam işler hale getirmelidir.

2. Türkiye hayvansal yan ürün işletmeleri de dâhil, hayvansal ürün işletmelerinin iyileştirilmesi için onaylanmış bir ulusal program sunmalıdır. Bu program, işletmelerin iyileştirilmesi sürecinin Türk yetkili makamları tarafından izlenmesine yönelik somut bir planı içermelidir. Süt sektörüyle ilgili olarak, uygun olmayan çiğ süt kullanımına ilişkin bir strateji de programa dâhil edilmelidir. Türkiye ayrıca bu ulusal programın uygulanmasında yeterli düzeyde ilerleme kaydetmelidir. Ayrıca Türkiye, ulusal program kapsamında yer alan işletmelerin iyileştirilme sürecinin izlenmesi için yeterli beşeri ve mali kaynakları tahsis ettiğini göstermelidir.

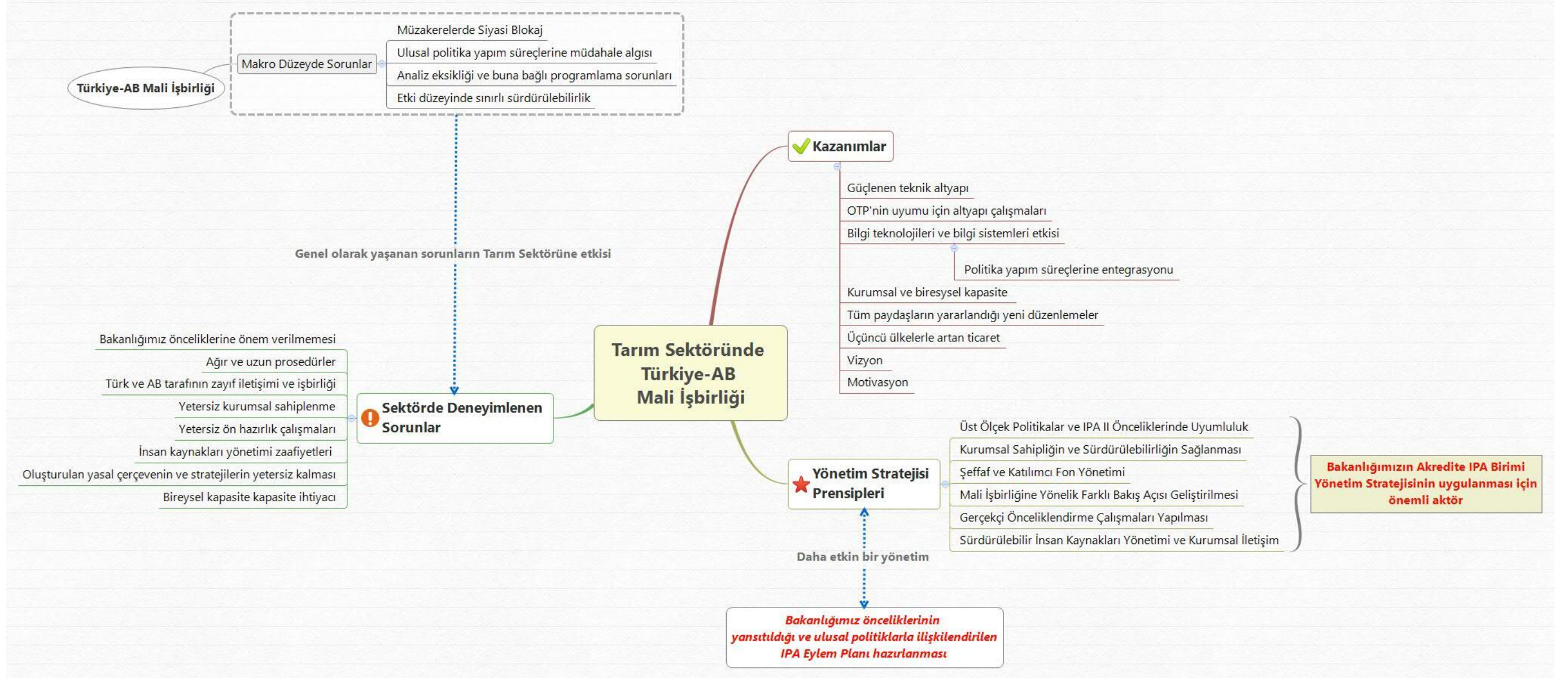
3. Türkiye, AB üye devletleri ile yeterli düzeyde işbirliğini temin etmek suretiyle hayvan hastalıklarının bildirimine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmelidir. AB'de ihbarı zorunlu olan hayvan hastalıkları için gözetim ve kontrol önlemleri ile AB müktesebatında öngörüldüğü gibi başlıca epizootik hastalıklar için acil eylem planlarını uygulamalı ve önceden oluşturulan detaylı bir eradikasyon planının uygulanması suretiyle Şap Hastalığına ilişkin AB müktesebatını tam olarak uygulamalıdır.

4. Türkiye Nakledilebilir Süngerimsi Ensefalopati (TSE) kontrolüne yönelik olarak toplam yem yasağı, belirli risk materyallerinin kontrolü, TSE testlerini içeren etkili bir sistemi iç hukuka aktarmalı ve uygulamalıdır.

5. Türkiye hayvan refahına ilişkin AB mevzuatını iç hukukuna aktarmalı ve bu mevzuatın en geç katılım tarihi itibarıyla etkin olarak uygulanabilmesi için yeterli bir süre öncesinde sektörün farkındalığını sağlayıp hazırlığını temin etmelidir.

6. Türkiye, özellikle AB ile tam uyumlu bir resmi kontrol sisteminin hayata geçirilmesi için, sistemin finansmanını da gözeterek, işlevsel Sınır Kontrol Noktaları başta olmak üzere AB müktesebatı doğrultusunda ilgili idari yapıları kurmaya ve geliştirmeye devam etmelidir. Türkiye idari kapasitesini ve alt yapısını daha da artırmalıdır; Türkiye, katılım tarihine kadar bu fasıl kapsamındaki tüm müktesebatın doğru bir şekilde yürütülmesi ve uygulanmasına ilişkin yeterli idari kapasiteye sahip olacağını göstermelidir.

EK 3. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER BÖLÜMÜNÜN ZİHİN HARİTASI



YAZARIN ÖZGEÇMİŞİ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : MOR, N. Birim

Doğum tarihi ve yeri : Ankara, 12 Mayıs 1984

Medeni hali : Evli

Telefon : 0 (312) 287 33 60/4530

E-posta : birim.mor@tarim.gov.tr

Eğitim Derecesi Okul/Program Mezuniyet yılı

Yüksek Lisans : İsveç Tarım Bilimleri Üniversitesi (Swedish University of Agricultural Sciences), Çevre Yönetimi, 2010

Lisans : Orta Doğu Teknik Üniversitesi/ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 2007

Lise : Hacı Ömer Tarman Anadolu Lisesi, 2002

İş Deneyimi, Yıl Çalıştığı Yer Görev

2012-halen : Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, AB Uzman Yardımcısı

2011 : ESRI Türkiye Proje Asistanı

2008 : ENCON Çevre Danışmanlık Proje Asistanı

Yabancı Dili : İngilizce, Almanca

Hobiler : Binicilik, Fitness