



Bu proje Avrupa  
Birliđi tarafından  
finanse  
edilmektedir.

“ALTER – Kırsal Alanların Ekonomik  
Kalkınması İçin Aktif Yerel Bölgeler”  
HİBE PROGRAMI



## LEADER Yaklaşımı ve Topluluk Öncülüğünde Yerel Kalkınma (CLLD)



Institute for Democracy and Mediation  
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim



RURAL DEVELOPMENT NETWORK  
OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA



TÜRKİYE KALKINMA VAKFI  
Development Foundation of Turkey

Bu belge Avrupa Birliđi'nin finansal desteği ile hazırlanmıştır. Belgenin içeriğinden tamamen Türkiye Kalkınma Vakfı sorumludur ve hiç bir durumda Avrupa Birliđinin pozisyonunu yansıttığı ileri sürülemez.

## İçindekiler

1 LEADER'in kısa tarihçesi .....	3
2 LEADER yaklaşımında 7 özellik .....	4
3 LEADER'in yerel düzeyde uygulanması .....	6
4 Topluluk öncülüğünde yerel kalkınma (CLLD) .....	12
Literatür ve kaynaklar: .....	15

## 1 LEADER'in kısa tarihçesi

Kırsal kalkınma politikası ortak tarım politikasının (CAP) önemli bir bileşenini oluşturur. Bu politika, ekonomik, toplumsal ve çevresel duyarlılıkları ele alarak Avrupa'nın kırsal yörelerinde sürdürülebilir kalkınmayı destekler. LEADER, AB kırsal kalkınma politikası çerçevesinde yenilikçi bir yaklaşımdır. LEADER, 'kırsal kalkınma eylemleri arasında bağlantının' kısaltılmışıdır (Fransızca, Liaison entre actions de développement rural).

LEADER 1991 yılında başlatılmasından bu yana AB'deki kırsal topluluklara kendi geleceklerini şekillendirme açısından aktif rol oynayabilecekleri araçlar sağlamıştır. Zaman içinde, CAP'ın geri kalan bölümüyle bir oluşum geçirmiştir. Değerlendirmelerden ve kırsal kesimdeki paydaşlardan elde edilen bilgiler, LEADER yaklaşımının hayli farklı durumlarda ve yörelerde iyi işleyen, dolayısıyla kırsal politikaların kırsal alanlarda büyük bir çeşitlilik gösteren ihtiyaçlara uyarlanmasını sağlayan bir yaklaşım olduğunu göstermektedir. LEADER bu nedenlerle bugün kırsal kalkınma politikasının içsel bir parçası haline gelmiştir. LEADER yaklaşımı sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında yerel katılımı teşvik ederek gelecekteki kırsal kalkınma açısından değerli bir kaynak olarak değerlendirilebilir.

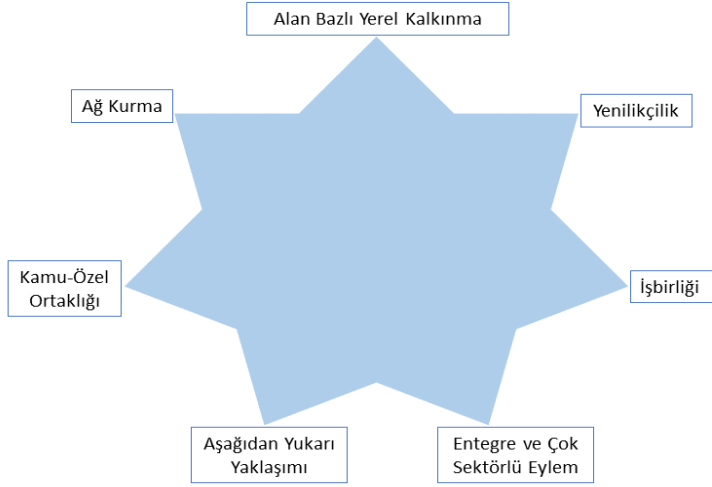
2007-13 programlama dönemi söz konusu olduğunda LEADER artık ayrı bir program değildir; tüm ulusal/bölgesel kırsal kalkınma programlarına dâhil edilmiş içselleştirilmiş durumdadır. Bu da LEADER Yaklaşımının kapsamını genişletmekte, kırsal kalkınma etkinliklerine daha geniş biçimde uygulanmasını sağlamaktadır.

LEADER kırsal yöreleri rekabetçi olmaya ya da rekabetçi konumlarını sürdürmeye, yaşlanan nüfus, yetersiz hizmet düzeyleri ya da istihdam imkânlarının bulunmayışı gibi sorunları aşmak üzere ellerindeki varlıkları azami biçimde kullanmaya teşvik etmektedir. LEADER bu şekilde kırsal alandaki yaşam kalitesinin gerek tarımla uğraşan aileler gerekse daha geniş anlamda kırsal nüfus için iyileşmesine katkıda bulunmaktadır. LEADER, kırsal sorunların ele alınmasında bütüncül bir yaklaşıma başvurmaktadır. Örneğin, gıda üretiminde rekabetçiliğin, çekici bir çevreye sahip olmanın ve yerel nüfus için istihdam olanakları yaratmanın kırsal yaşamın birbirini destekleyici yanları olduğunu kabul etmektedir; bunlar, bütünlüklü bir paket olarak, somut durumlara uygun önlemlerle ele alınması gereken, özel beceriler, uygun teknolojiler ve hizmetler gerektiren başlıklardır.

## 2 LEADER yaklaşımında 7 özellik

LEADER ile diğer kırsal kalkınma müdahaleleri arasındaki fark, LEADER'in "neyin" yapılması gerektiğini değil "nasıl" devam etmesi gerektiğini göstermesidir.

LEADER felsefesi yedi özel, asli unsuru desteklemektedir. Bunların entegre bir yaklaşımla uyumlulaştırılması, yerel düzeyde ortaklıkla iş planında geliştirilmesi gerekir. Bu unsurların hepsi birbirini tamamlar ve uygulama sürecinde pozitif bir etkileşim içinde yer alır; böylelikle kırsal yörelerin dinamiklerinde ve sorun çözme yeteneklerinde kalıcı etkiler yaratır.



Şekil 1 LEADER yaklaşımında ana unsurlar

**Alan temelli yerel kalkınma** – Burada, yörenin özel durumundan, güçlü ve zayıf yanlarından hareketle bir kalkınma politikası geliştirilmesi söz konusudur. LEADER’de bu yöre az çok homojen bir yerel kırsal birimdir; özellikleri ise iç toplumsal bütünlük, ortak bir tarih ve gelenekler, ortak kimlik duygusu ve benzerleridir. Alan temelli yaklaşımın gerekçesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında yörenin kendi kaynaklarının rolü ve bu kaynakları harekete geçirmesi gerekenler hakkındaki farkındalığın giderek artmasıdır.

**Aşağıdan yukarı yaklaşım** – Burada amaçlanan, kalkınma politikasının tüm yönlerine ilişkin olarak yerel düzeyde katılımcı karar alma süreçlerinin teşvik edilmesidir. Bir bütün olarak topluluk, ekonomik ve toplumsal çıkar grupları ve temsili kamusal ve özel kurumlar dâhil olmak üzere yerel aktörlerin katılımı hedeflenir. Aşağıdan yukarıya yaklaşım iki ana etkinliğe dayanır (yerel toplulukların “canlandırılması” ve eğitilmesi) ve bunlar programın farklı aşamalarında gündeme gelir.

**Ortaklık yaklaşımı ve “yerel eylem grubu” (YEG)** – YEG kamusal ve özel aktörlerden oluşan bir organdır. Ortak olarak bir araya gelen bu aktörler bir LEADER yöresi geliştirmek üzere ortak bir strateji ve yerel eylem planı belirler. YEG, LEADER yaklaşımının ön özgün ve stratejik özelliklerinden biridir. Bir pratisyenler ekibi, karar verme yetkileri ve büyük sayılabilecek bir bütçeyle donanmış

olan YEG ilgili yörede kurumsal ve siyasal dengeyi önemli ölçüde etkileyebilecek yeni bir örgütlenme modelini temsil eder. Karar verme düzeyinde özel ortakların ve derneklerin yerel ortaklığın en az %50'sini oluşturması gerekir.



Şekil 2 LEADER alanında temel unsurlar

**Yenilik** –LEADER kavramı ve sahada uygulanması kendi başlarına yenilikçi unsurlar olmakla birlikte, LEADER Girişimi eylemlerin de yenilikçi olması gerektiğini vurgular. Bunlar, yerel kaynakları yeni yollardan geliştirecek eylemler, yerel kalkınma açısından önem taşısa bile diğer kalkınma politikaları tarafından kapsanmayan eylemler, kırsal yörelerdeki zayıflıklara ve sorunlara yeni yanıtlar veren eylemler ya da yeni bir ürün, süreç, yeni bir örgütlenme formu veya yeni bir pazar yaratan eylemler olabilir. Yenilik, ayrıca programın demonstrasyon ve ağ oluşturma bileşenlerinde de görülür: başka yerlerdeki kazanımlardan esin almak ya da ortak projeler uygulamak isteyen başka aktör gruplarına bilgi aktarılması.

**Entegre yaklaşım** – yerel eylem planında yer alan eylemler ve projeler birbiriyle bağlantılıdır ve bunlar iç tutarlılığı olan bir bütün olarak koordine edilir. Entegrasyon tek bir sektördeki eylemlerle, tüm program eylemleriyle ya da belirli bir grubu oluşturan eylemlerle ilgili olabilir veya en önemlisi, yörede var olan farklı ekonomik, toplumsal; kültürel ve çevresel aktörler ve sektörler arasındaki bağlantıları kurar.

**Yöreler arasında ilişki ağları ve işbirliği** – LEADER ağı, kırsal kalkınma politikaları konusunda bilgi alışverişi ve dolaşımını kolaylaştırarak YEG'lerin izolasyonunu kırmayı, eylemlere ilişkin bir enformasyon ve analiz zemini oluşturmayı hedefler. Halen mevcut Avrupa ölçeğindeki ve ulusal ağları tamamlamak üzere kimi YEG'ler kendiliğinden enformel ağlar olarak örgütlenmişlerdir. Alanlar arasındaki işbirliği ulus ötesi olabileceği gibi komşu yöreler arasında da gerçekleşebilir.

**Yerel finansman ve yönetim** – Fon sağlanmasında ve yönetimde karar sorumluluklarının büyük ölçüde YEG'e devredilmesi LEADER yaklaşımının bir başka ana unsurudur. Bununla birlikte YEG'in özerklik derecesi, Üye Devletin özel organizasyon tarzına ve kurumsal bağlama göre önemli farklılıklar gösterebilir.

### 3 LEADER'in yerel düzeyde uygulanması

LEADER yaklaşımının ne olduğunu yedi ayırt edici özellik açıklar. Bu ilkelerin pratikte uygulanması kırsal nüfusun yerel stratejiler geliştirmesi ve etkinliklere katılması anlamına gelir.

İdeal durumda, LEADER yaklaşımının uygulanma sürecinde aşağıda belirtilen adımlar atılır.

#### a) Kapasite geliştirme

LEADER yaklaşımının yerel düzeyde uygulanmasında en başta atılacak adımdır. Bu yenilikçi yaklaşımın iyi işlemesi isteniyorsa yerel aktörlerin proje fikirleri ve know-how açısından gerekli kapasiteye sahip olmaları ya da bunu oluşturmaları, belirli etkinliklere yönlendirilecek insan kaynakları ve kuşkusuz bu etkinlikleri yönetecek finansal becerilerin bulunması gerekir. Geçmişte bu süreç çoğu kez "yaparak öğrenme" şeklinde gerçekleşmiştir. Günümüzde ise birikmiş deneyimlerin bunu daha da kolaylaştırması gerekir. Ağ oluşumlarına ve diğer iletişim araçlarına başvurulması bu tür bir kapasitenin yaratılmasına büyük yardımda bulunur; çünkü bunlar yalnızca LEADER hakkında bilgi sağlamakla kalmaz aynı zamanda yerel aktörlerin yerel kırsal kalkınma stratejisinin ve ilgili projelerin hazırlanmasına ilgisini artırır, böylece gerekli kritik kütleyle ulaşılmasını sağlar. Kapasite geliştirme bireysel değil toplu bir etkinliktir; burada farklı aktörler yaklaşım ve uygulanma tarzı hakkında bilgi edinir, böylece bu aktörler yaklaşıma katılır. Yaklaşımla ilgili bilgileri yayar ve ondan yarar sağlar.

#### b) Yerel aktörleri bir araya getirme

İkinci adım, genellikle, ilgili başlıca aktörleri bir araya getirerek fikirlerin ortaya çıkmasını sağlayacak, yerel aktörlere kendi yörelerinin ihtilaçlarını sağlam bir zeminde tartışma olanağı sağlayacak yerel toplantıların ya da seminerlerin düzenlenmesidir. Yerel aktörleri bir araya getirmenin çeşitli yolları vardır: seminerler ve çalıştaylar, kamuya açık toplantılar, medya ve iletişim, fuarlar, sergiler vb. yerel aktörlerin bir araya gelerek ilgili konuları tartıştıkları, yöreye ilişkin farklı görüşleri ve projeleri öğrendikleri kanallardır.

#### c) Bölge analizi

Yerel kırsal yörenin ayrıntılı analizi temel önemdedir. Bu analiz normal olarak "bölgesel sermayenin" belirlenmesine yoğunlaşır - yörenin varlıkları (halk, etkinlikler, mevcut arazi, miras, know-how); ancak bunu bir envanter biçiminde değil geliştirilebilecek özgün yarlara odaklanarak yapar. Bu özelliklerin analizinin ve yöre temelindeki bu analiz sırasında belirlenen temel noktaların, gündemdeki kırsal yöreye özel olası yerel kalkınma stratejilerinin belirlenmesiyle sonuçlanması gerekir. Yöre temelli analiz ayrıca yerel aktörlerin tümünü yöreye ilişkin orta-uzun vadeli bir vizyona angaje eder. Bu analizde uzman bilgisi de önemli olmakla birlikte, geleceğe dönük farklı 'vizyonların' ve yöre için en iyi stratejinin halk tarafından tartışılması ve ileri düzeyde bir mutabakata varılması tekeldir.

#### d) Mevcut etkinliklerin/girişimlerin belirlenmesi

LEADER sürecinde bölge analiziyle bağlantılı kritik bir adım, yerel aktörlerin kendi yörelerinde uygulanmakta olan ya da planlanan mevcut kırsal kalkınma önlemlerinin bir değerlendirmesini yapmalarınıdır. Halen ne tür girişimlerin olduğunun belirlenmesi, buralardan mı yürüneceği yoksa bunların değiştirilmesinin mi doğru olacağına karar verilmesi açısından temel önemdedir. Böyle bir değerlendirme yapıldığında gereksiz tekrar riskinden de kaçınılmış olur.

#### e) Ortaklık oluşturulması (Yerel Eylem Grubu - YEG)

Analiz evresinde, aşağıdan yukarıya yaklaşım farkındalık yaratılmasını (bilgilendirmeye) ve katılımı gerektirir; böylelikle kırsal yörenin güçlü yanları ve zaafı, ihtiyaçları ve beklentileri belirlenebilir (katılımcı analiz yöntemleri kullanılarak). Bu aşamanın hedefinde yerel topluluğun bütünü ile süreç öncülük eden aktif gruplar yer alır. Yöreye ilişkin stratejik tercihlerin planlanması evresinde

(örneğin, finansal destek aranacak öncelikli konuların/projelerin belirlenmesinde), aşağıdan yukarıya yaklaşım çeşitli çıkar gruplarının katılımını gerektirir (örneğin ad hoc çalışma gruplarının oluşturulması yoluyla).

Yerel aktörlerin bir araya getirilmesi ve bölgesel analiz, kamu-özel ortaklıklarına ve uygulamanın yönetilmesine dâhil edilmesi gerekenlerin belirlenmesini kolaylaştırır. Bu, sonuçta Yerel Eylem Gruplarının oluşturulmasına gider. YEG, topluluk içinde üzerinde anlaşmaya varılan yerel kalkınma yaklaşımını etkili biçimde uygulayan ortaklıktır.

'Yerel Eylem Grubu' (YEG) olarak bilinen yerel ortaklığın oluşturulması LEADER yaklaşımının özgün ve önemli bir özelliğidir. YEG'in görevi, bir yerel kalkınma planının hazırlanıp uygulanması, bu planın finansal kaynaklarının tahsisi konusunda kararlar alınması ve planın yönetilmesidir. YEG'lerin aşağıdaki nedenlerden dolayı sürdürülebilir kalkınmayı canlandırmada etkili olması muhtemeldir:

- kamu sektöründen, özel sektörden, sivil ve gönüllü sektörlerden mevcut insan ve finansal kaynakları toplayıp bir araya getirmesi;
- yörenin ekonomik rekabet gücünü artırma açısından gerekli sinerjiler, ortak mülkiyet ve kritik kütleyi oluşturmak amacıyla yerel aktörleri ortak projeler ve çok sektörlü eylemler etrafından bir araya getirme;
- çatışma ihtimalini azaltarak, danışma ve tartışma yoluyla ortak çözümlere ulaşılmasını kolaylaştırarak çoğu kez birlikte çalışma deneyiminden yoksun durumda olan farklı kırsal aktörler arasındaki diyalog ve işbirliğini güçlendirme;
- farklı aktörler arasındaki etkileşim, adaptasyon süreçleri ve tarım sektöründeki değişim (örneğin kaliteli ürünler, gıda zincirleri) aracılığıyla çevresel duyarlılıkların entegrasyonu, kırsal ekonominin ve yaşam kalitesinin çeşitlendirilmesi.

Bir YEG kamusal ve özel ortakları bir araya getirmeli, mevcut yerel çıkar gruplarını dengeli biçimde temsil etmeli, yöredeki farklı sosyoekonomik sektörlerin temsilini sağlamalıdır. Karar alma düzeyinde, özel ortaklar ve dernekler yerel ortaklıkta en az %50 ağırlık taşınmalıdır.

YEG'ler LEADER desteğine erişim için *ad hoc* oluşturulabilir ya da daha önceden var olan ortaklıkları temel alabilir. Pratisyenlerden ve karar verme yetkisine sahip kişilerden oluşan bir ekiple donanmış YEG politikaların olumlu biçimde gerçekleşmesinde etkili olabilecek bir örgütlenme modelini temsil eder. Deneyimler, bu ortak özelliklerden hareketle çeşitli tiplerde YEG geliştirildiğini göstermektedir. Bu çeşitliliğin kaynağı, bölgesel ve ulusal ölçeklerdeki siyasal ve kurumsal örgütlenmelerin farklı biçimlerde olması, proje onayı ve finansal yönetim gibi işlerde özerklik derecesinin de değişmesidir. Ayrıca, LEADER yaklaşımına aşinalık arttıkça YEG'lerin rol ve sorumlulukları da kimi Üye devletlerde oluşum geçirmiştir.

YEG'ler yerel ölçekteki kırsal kalkınma stratejisinin yönünü ve içeriğini belirler, finansa edilecek farklı projeler hakkında karar verir. Fiili ödemeler ise YEG'in kendisi yerine genellikle YEG tarafından yapılan proje seçimi temelindeki kamu finansmanı ile ilgilenen bir ödeme mercii tarafından yapılır.

Yerel girişimlerde en aktif olan kırsal aktörler:

- meslek örgütleri ve sendikalar (çiftçileri, çiftçilik yapmayan profesyonelleri ve mikro girişimleri temsil eden);
- ticari kuruluşlar;
- yurttaşlar, yöne sakinleri ve bunların yerel örgütleri;
- yerel siyasal temsilciler;
- çevre kuruluşları;
- medya dâhil olmak üzere kültürel ve toplum hizmetleri sunanlar;
- kadın kuruluşları;
- gençler.

Bir Yerel Eylem Grubundan beklenenler:

- ilgili çıkar gruplarının ortak bir kalkınma stratejisi etrafında toplanması;
- yerel kaynaklara yani bir bakış için kadar verme özerkliği ve kapasitesi taşıma;
- farklı önlemleri birbiriyle ilişkilendirme;
- yerel kaynakların bileşiminin sunduğu fırsatlardan yararlanma kapasitesi;
- yenilikçi fikirlere açık olma;
- farklı sektör yaklaşımlarını birbiriyle ilişkilendirip bütünleştirebilme.

Yerel Eylem Grupları tek tek işlemler söz konusu olduğunda yönetim sorumluluklarının geniş bir bölümünü üzerine alır (örneğin proje seçimi, ödemeler, izleme, denetim ve değerlendirme görevleri). Bununla birlikte, YEG'lerin özerklik derecesi Üye Devletlerin kendi özel örgütlenme tarzına ve kurumsal bağlama göre önemli farklılıklar gösterebilir. Küresel hibeler LEADER projelerinin ve eylemlerinin finansmanında başvurulan en yaygın yoldur. Eş finansmanı AB ve ulusal kamu fonlarından sağlanan bu tür hibeler, proje ve yöre türüne göre projenin finansal gereksinimlerinin değişen oranlarını karşılar.

#### **f) Yerel kalkınma stratejisinin (YKS) hazırlanması**

Yerel kalkınma yaklaşımı yerel kalkınma stratejisi belgesinde resmiyete dökülür. Bu kapsamda, hedefler belirlenir, stratejik öncelikler tanımlanır ve girilecek eylemler sıralanır. Bu yerel kalkınma stratejisi, Üye Devletlerin/bölgelerin LEADER için açtıkları açık teklif çağrılarında YEG'lerin yapacakları destek başvurularının zeminini oluşturur. Üye Devletler ya da bölgeler bunların arasından başarılı YEG'leri seçer ve bunlara yerel stratejilerini uygulamaları için bütçe tahsis eder.

Yerel düzeydeki etkileşimli strateji ve eylem planının sonucu, bir belge olarak hazırlanmış strateji ve eylem planıdır. Bu belgenin tüm planlama sürecini ayrıntılarıyla vermesi gerekmez; istenilen, belgenin çok net biçimde yazılmış, başta bunu pratik yaşamda kullanacaklar olmak üzere her okur tarafından anlaşılabilir olmasıdır. Belgenin, şunları net olarak anlatması gerekir: planlama çerçevesinin yöresi ve ortaklığı, müdahale stratejisi (istenilen değişiklikler ve bunların nasıl gerçekleşeceği), uygulama çerçevesi (kurumların ve prosedürlerin değişimin gerçekleşmesine nasıl yardımcı olacağı), izleme ve değerlendirme çerçevesi (istenilen değişikliğin fiilen gerçekleştiğinin nasıl değerlendirileceği).

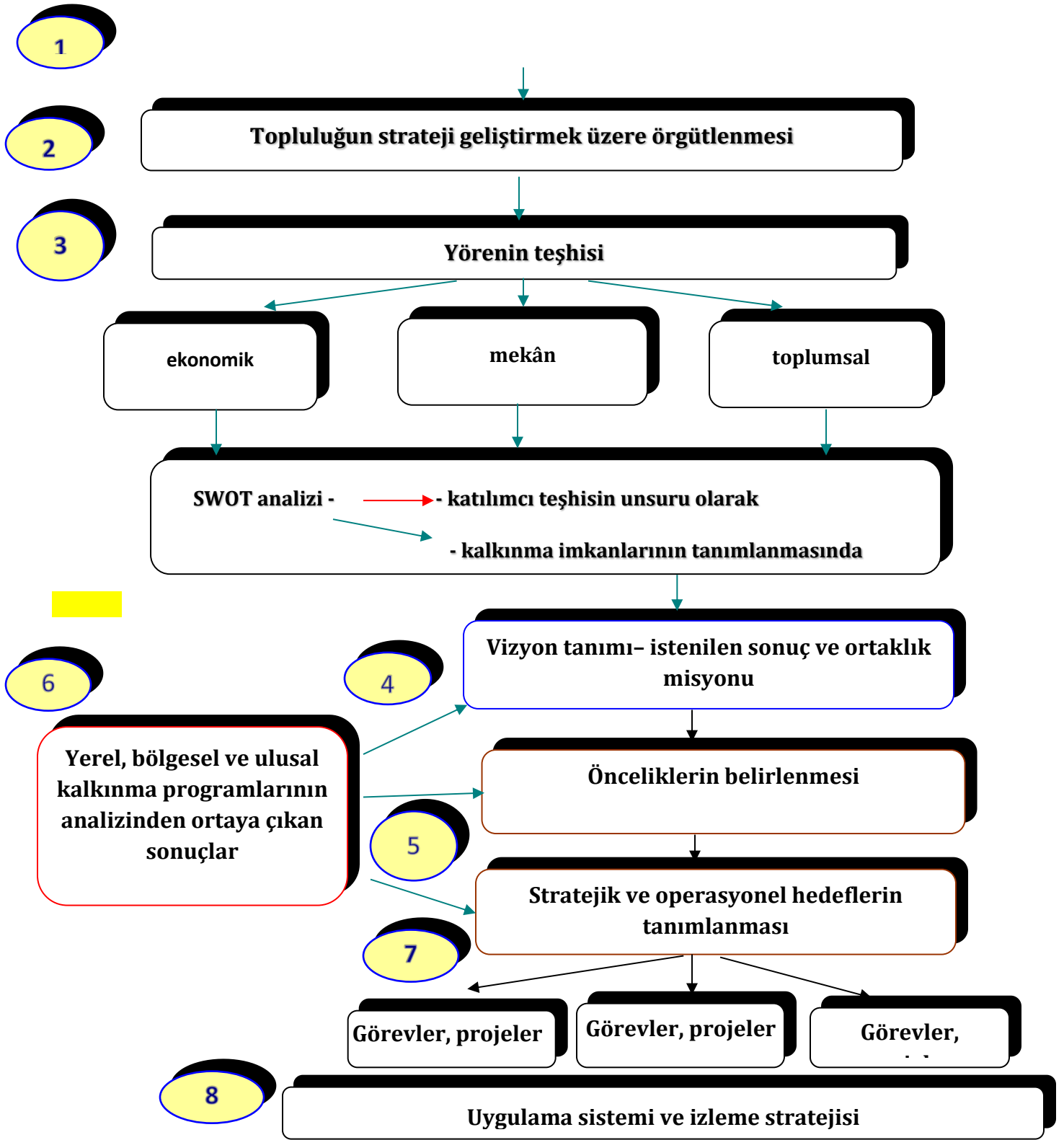
Yerel Kalkınma Stratejisinin hazırlanmasındaki adımlar Şekil 3'te gösterilmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı belge aşağıdaki ana bölümleri içermelidir:

- **Stratejik planla eylem planının genel çerçevesi** – Bu bölümde seçilen coğrafi yörenin, sosyoekonomik açıdan türdeş olma/olmama durumunun, coğrafi özelliklerinin ve önemli tüm program ve planlama belgeleri dâhil olmak üzere çevrenin bütünüyle olan tüm içsel ve dışsal bağlantılarının dikkate alınması gerekir. Ortaklık, planlamaya katılım sürecinin ana noktasıdır.
- **Yörede gelecekteki duruma ilişkin vizyon** – Tipik bir strateji geliştirme sürecinde bir vizyon tanımlanması demek, birkaç yıla yayılan bir perspektiften ilgili kurum ya da yöre için gelecekte arzu edilen durumu ortaya koymak demektir. Vizyon ayrıca stratejik önceliklerin belirlenmesine yardımcı olacak özel koşulları da içerir. Kalkınma vizyonu net ve özlü biçimde formüle edilmeli, geleceğe ve geleceğin olumlu yanına yönelik umutlara atıfta bulunmalıdır. Vizyon şu soruları yanıtlar: Birkaç yıl sonra durumumuz ne olacak? Topluluğumuz nasıl işleyecek?

**Stratejik planlamaya yönelik sürecin planlanması**





Şekil 3 Yerel Kalkınma Planı hazırlanmasında adımlar

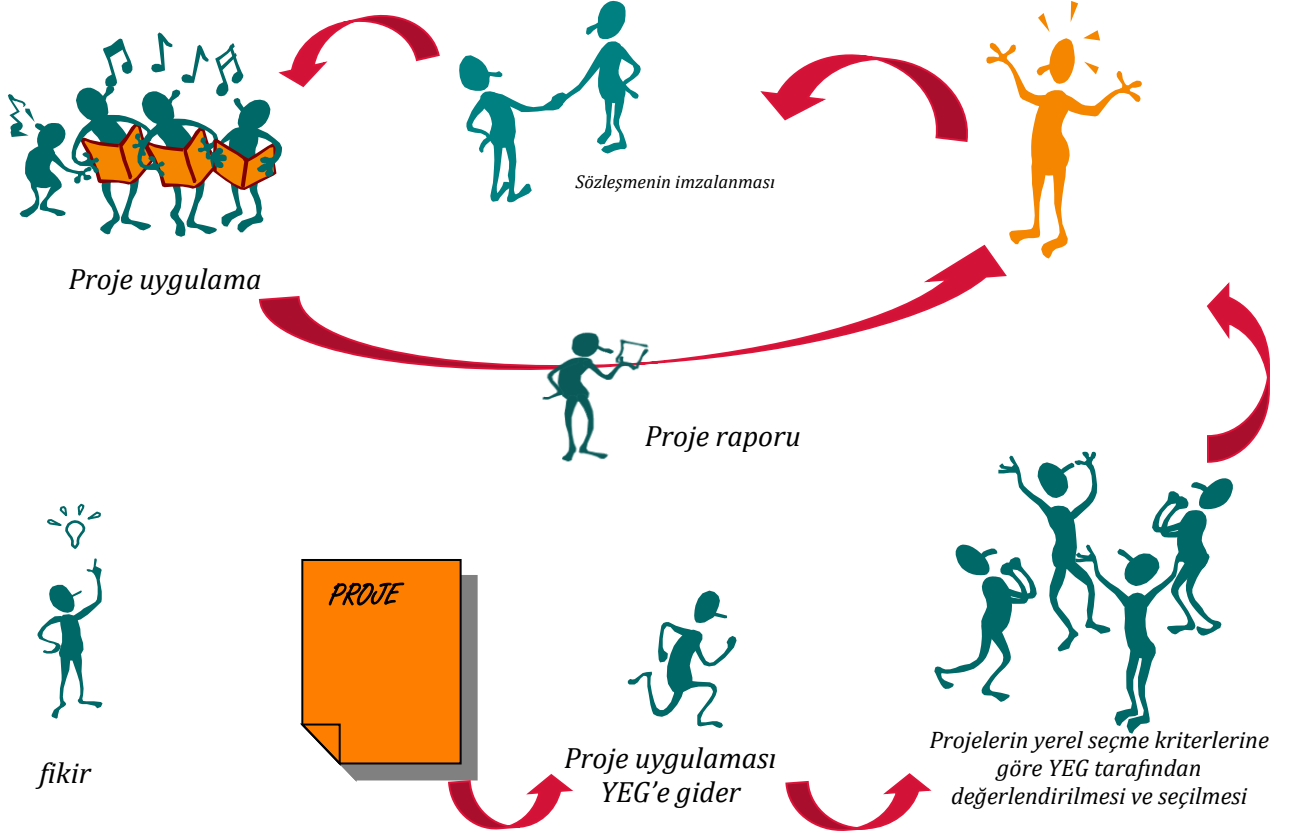
- **Durumun ayrıntılı betimlemesi** –Kalkınma stratejisinin bu bölümünde yörenin somut özelliklerinin belirlenmesi ve gösterilmesi gerekir. Verili yörenin bu özellikleri, stratejik durumun betimlenmesi, aynı zamanda kalkınma stratejisinin hazırlandığı yörenin tarih, kültür, ekonomi ya da doğal durum açısından ortak özellikler taşıdığını kanıtlaması gerekir. Teşhis, asıl olarak, yöreyi özgül kılan özelliklere odaklanmalıdır; örneğin benzer coğrafi koşullar, doğa, çevresel ve kültürel değerler gibi. LEADER yaklaşımında, kalkınma stratejisinin geliştirildiği yörenin ortak bir kimliğe sahip olması, buranın sakinlerinin tanıyıp hissettikleri, köyler ve topluluklar arasında belirli bağlantıların bulunması gerekir. Durumun ayrıntılı betimlemesi iki unsurdan oluşur: aşağıda belirtilenlere ilişkin veriler dâhil olmak üzere kaynak ve sunum revizyonları demografik kaynaklar, sosyal ve kurumsal kaynaklar, kültürel ve tarihsel kaynaklar, doğal, maddi ve ekonomik kaynaklar.
- **Kaynakların durumuyla ilgili analiz (SWOT analizi ve sorun analizi)** – Strateji hazırlanmasında yararlı olan bu yöntem çoğunlukla Avrupa’daki Yerel Eylem Grupları tarafından temel verilerin düzenlenmesinde, yerel toplulukların derlenmesinde ve özetlenmesinde, en iyi çözümü bulmak üzere olayların, eğilimlerin ve sorunların kolektif olarak analiz edilmesinde kullanılmaktadır. Güçlerin, zaafların, fırsatların ve tehditlerin doğru bir analizi yöreye ilişkin kalkınma stratejisinin formüle edilmesindeki ilk adıma yardımcı olabilir. Güçlü yan, yöredeki mevcut sermaye ya da kalkınma adına kullanılacak girişimciliktir. Fırsatlar, yörenin ya da girişimciliğin içinde ya da dışında, gelecekte bir güç olabilecek faktörlerdir. Tehditler ise kalkınma programını riske sokabilecek dış faktörlerdir. Sorun analizi yöredeki temel sorunları belirler. Sorun analiz ekibi problem coğrafi, toplumsal, sektörel ve kurumsal yönleri yansıtmak üzere bölgenin temsilcilerinden oluşur.
- **Stratejik çerçeve** – Stratejik ve operasyonel hedeflerin belirlenmesi strateji hazırlanmasındaki sonraki aşamadır; burada vizyonun devamı söz konusudur – bunu elde etmek istediğimizi gösteriyoruz. Hedefler özlü biçimde ortaya konulmalı, neyi elde etmek istediğimizi doğru olarak göstermelidir. Stratejik ve operasyonel hedefler, gerçekleşmesini istediğimiz değişikliği betimler, hangi etkinliklerin buna götüreceğini değil. Strateji hazırlarken uzun vadede neye ulaşmak istediğimizin tanımlanması, ardından genelden daha özel meselelere inerek buraya nasıl ulaşacağımızın belirtilmesi önemlidir. Strateji geliştirilmesinin katılımcı özelliği ve yerel toplulukta daha geniş bir grubu kapsama hedefi dikkate alındığında, hedeflerin belirlenmesi iki evreye ayrılmalıdır:
  - a) stratejik hedeflerin tanımlanması,
  - b) özel (operasyonel) hedeflerin tanımlanması.
- **Müdahale Çerçevesi** – Bu aşamada ortaklık ya da YEG her bir kalkınma önceliği bağlamında alınacak özel önlemlerin seçilmesi temelinde karar vermeli, bunları kaynak ve analiz revizyonu çerçevesinde gerekçelendirmeli ve hepsinin etkinliklerini belirlemelidir. Önlemlerin seçimi potansiyel yararlanıcıların kritik kütesini ve bunların planlanan fonları masnetme ve eş finansmanını sağlama kapasitesini yansıtmalıdır. Dolayısıyla, kullanıcıların, maliyetlerin ve seçme kriterlerinin uygunluğu konusunda yeni kararlar verilmeli, her önlem çerçevesindeki finansal yönetimle (proje başına değer, yaklaşık proje sayısı, proje büyüklüğü, eş finansman kuralları) ve önlemlerin uygulanmasının izlenmesiyle ilgili kararlar alınmalıdır.
- **İzleme ve Değerlendirme Çerçevesi** - izleme çerçevesi, stratejinin uygulanmasını sürekli olarak izlemeye yardımcı olur. Değerlendirme çerçevesi ise şunlara yardımcı olur:
  - İzlemeyi de izleyen süreklilikte bir değerlendirme
  - Evre değerlendirme prosedürleri
  - Yerel grubun kendini değerlendirme prosedürleri

Değerlendirme çerçevesine ek olarak, yerel grupların proje uygulama sürecini izlemelerine yardım amacıyla bir de izleme çerçevesi hazırlanmalıdır. Bu çerçevede, stratejinin

uygulanmasında sağlanan ilerlemenin ölçülmesi için her önlem ve eylem için girdi ve çıktı göstergeleri (finansal, vb.) belirlenmelidir.

- **Uygulama çerçevesi** –Sürecin bu aşamasında yerel kalkınma stratejisine yönelik uygulama çerçevesi, stratejinin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi sırasında YEG'lerin gündelik çalışmaları için zemin oluşturacak ana sonuç olarak geliştirilmelidir. YEG üyeleri, kullanıcılar ve yönetici personel için yoğun bir dizi ek eğitimler planlanmalıdır. Bu eğitimler, örneğin, proje çevrimi yönetimi, iş planları, finansal yönetim, sözleşme yapma ve hukuk alanındaki diğer konuları kapsayabilir.

Şekil 4, Yerel Kalkınma Stratejisinin uygulanmasına ilişkin olarak, projelerin Yerel Eylem Grupları tarafından desteklenmesindeki adımları göstermektedir.



Şekil 4 Yerel Kalkınma Stratejisinin uygulanmasında Yerel Eylem Gruplarının projeyi desteklemek üzere atacakları adımlar

## 4 Topluluk öncülüğünde yerel kalkınma (CLLD)

Geçtiğimiz 20 yıl içinde, topluluk öncülüğünde yerel kalkınmaya (CLLD) yönelik olup Yapısal ve Kırsal Kalkınma Fonları tarafından finanse edilen LEADER yaklaşımı, yerel aktörlerin kendi bölgelerinin uzun dönemdeki potansiyelini dikkate almalarına yardımcı olmuş, kalkınma politikalarının uygulanmasında etkili ve etkin bir araç olduğunu ortaya koymuştur.

CLLD'ye yönelik 1303/2013 sayılı Ortak Hükümler Yönetmeliği (AB) Maddeleri 32-35 LEADER yaklaşımını temel almaktadır ve 2014-2020 programlama döneminde Ortak Stratejik Çerçeve kapsamındaki fonların dördüyle ilgilidir (ESI Fonları-Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları): Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu ve Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu.

ESI Fonları için CLLD açısından tek metodoloji:

- belirli **alt bölgesel alanlara** odaklanır;
- yerel kamusal ve özel sosyoekonomik çıkarların temsilcilerinden oluşan **yerel eylem grupları** aracılığıyla topluluk öncülüğünde gerçekleşir;
- **yerel ihtiyaçları ve potansiyeli** dikkate alarak hazırlanmış entegre ve çok sektörlü **yöresel temelli yerel kalkınma stratejileri** aracılığıyla yürütülür ve
- yerel bağlamda **yenilikçi özellikler, ağ ilişkileri** ve gerektiğinde **işbirliğini** içerir.

Bu tek metodoloji, **yerel kalkınma stratejilerinin uygulanmasında Fonların bağlantılı ve entegre kullanımına** olarak sağlayacaktır.

ESİ Fonlarındaki bu ortak yaklaşımın başlıca amaçları bir kalkınma aracı olarak CLLD'nin basitleştirilmesi ve kullanım alanının genişletilmesidir. CLLD:

- yapısal değişimi gerekli kılan bölgesel ve yerel sorunlara yanıt vermek gerektiğinde yerel toplulukları **aşağıdan yukarıya entegre yaklaşımlar** geliştirmeye teşvik eder;
- toplulukların ve bölgelerin kendi içinde henüz yararlanılmamış potansiyeli keşfedip değerlendirerek **toplulukta kapasite oluşturur ve yenilikçiliği** (toplumsal yenilik dâhil), girişimciliği ve değişime yönelik kapasiteyi uyarır;
- AB politikalarının etkililiğini artırabilecek topluluk içi katılımı geliştirerek, katılım ve sahiplenme duygusu yaratarak **topluluk tarafından sahiplenilme** olgusunu yaygınlaştırır ve
- Tüm alanlardaki AB hedeflerinin gerçekleşmesinde yerel toplulukların tam olarak yer almalarını sağlayacak yollar göstererek **çok kademeli yönetişime yardımcı olur.**

CLLD'nin ana bileşenleri:

1. **Yerel eylem grupları** yerel ölçekteki kamusal ve özel sosyoekonomik çıkarların temsilcilerinden oluşmalıdır. Örneğin girişimciler ve onların kuruluşları, yerel yetkililer, mahalle ya da köy dernekleri, yurttaş grupları (örneğin azınlıklar, yaşlı yurttaşlar, kadınlar/erkekler, gençlik, girişimciler, vb.), topluluk örgütlenmeleri ve gönüllü kuruluşlar, vb. gibi. Seçme kararlarında kullanılacak oyların en az %50'si kamu yetkisi olmayan kişilerden gelmeli ve tek başına hiçbir çıkar grubu %49'un üzerinde oy gücüne sahip olmamalıdır.
2. **Yerel kalkınma stratejilerinin**, desteğini aldıkları ESI Fonlarının ilgili programlarıyla tutarlılık içinde olması gerekir. Bu stratejiler, kapsanan yöreyi ve nüfusu tanımlamalı, "Güçlü Yanlar, Zaaflar, Fırsatlar ve Tehditler" (SWOT) analizi dâhil olmak üzere yörenin kalkınma ihtiyaçlarını ve potansiyelini analiz etmeli ve hedeflerle birlikte, çıktılara ya da sonuçlara yönelik ölçülebilir hedefler dâhil olmak üzere stratejinin entegre ve yenilikçi özelliklerini

betimlemelidir. Stratejilerde ayrıca hedeflerin nasıl somut projelere, yönetim ve izleme düzenlemelerine ve bir finansal plana aktarıldığını ortaya koyan bir eylem planı yer almalıdır.

3. Verili yerel stratejinin **yöre ve nüfus kapsamı** tutarlı ve hedefli olmalı, etkili bir uygulama açısından gerekli kritik kütleli sunmalıdır. Stratejilerinin kapsayacağı gerçek yörelerin ve nüfusun tanımlanması yerel eylem gruplarının işidir; ancak bunlar Ortak Hükümler Yönetmeliği Madde 33(6)'da belirtilen kriterlere uygun olmalıdır. Kapsanan nüfus, LEADER programı 2007-2013 hükümlerine uygun olarak en az 10.000 en fazla da 150.000 olmalıdır. Komisyon, Üye devletin gerekçeli önerisi üzerine ve haklı gördüğü durumlarda bu sınırlarda değişiklik yapabilir. Referans açısından, ERDF tarafından 2000-2006 döneminde finanse edilen URBAN II programlarında söz konusu olan ortalama nüfusun yaklaşık 30 bin olduğu hatırlanabilir.

Farklı Fonlar CLLD'de aşağıdaki şekilde kullanılabilir:

**Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF):** Lizbon Anlaşması ve Avrupa 2020 Stratejisi, yerel sorunların ele alınmasında entegre ve kapsayıcı bir yaklaşımın benimsenmesi için pekiştirilmiş bir gerekçe sunar. Özellikle, büyümenin kalitesine odaklanması, büyümenin kapsayıcı ve sürdürülebilir olmasının sağlanması, ekonomik, toplumsal ve bölgesel bütünlükle uyum anlamına gelir. Bütünleşme politikası, işsizlik, yoksunluk ve yoksulluk gibi alanlardaki girişimleri desteklemelidir.

**Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (EAFRD):** Topluluk katılımının taşıdığı önem LEADER yaklaşımında desteklenen CLLD'nin başarısıyla ortaya konulmuştur. Yaklaşımın başarısını gösteren bir diğer gerçek de halen AB'de faal durumda 2300'den fazla yerel eylem grubunun bulunmasıdır. Bu grupların fiili toplam fonu 5,5 milyar Euro'yu bulmaktadır (EAFRD finansmanının %6'sı).

LEADER yaklaşımı yeni komisyon girişimi CLLD'yi şu yönlerden desteklemektedir: yöre temelli olma, aşağıdan yukarıya, kamu-özel, entegre, işbirliği ve ağ oluşumlarını kullanma. Her Üye Devletin %5'lik zorunlu EAFRD tahsisi 2014-2020 döneminde devam ederken yeni hukuksal çerçeve de yaklaşımın entegre yönünü büyük ölçüde güçlendirecektir.

**Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (EMFF):** 2007'den bu yana, Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonunun (EMFF) 4. Öncelik Eksenini balıkçılık alanlarının sürdürülebilir gelişimine destek vermiştir. Bunu yaparken, Balıkçılık Yerel Eylem Gruplarının (FLAG'lar) eylemlerinin şu hususları gözetmesini sağlamıştır: Her balıkçılık alanının kendine özgü güçlü yanlarını ve fırsatlarını dikkate alma; yeni pazar ve ürün arayışları ve her sektörden yerel aktörlerin bilgisini, enerjisini ve kaynaklarını sürece dâhil etme.

Bugün 21 Üye Devlette 300'den fazla FLAG faal durumdadır. ESI Fonlarıyla gelen yeni ortak yaklaşım bu FLAG'ların işlerini yapma gücünü artıracak, diğer sektörler ve komşu alanlarla entegre biçimde çalışma açısından daha geniş fırsatlar sunacaktır.

Ortak metodoloji olarak CLLD'nin yerel topluluklara ve bölgelere etkileri şöyle özetlenebilir:

- Topluluk öncülüğündeki yerel kalkınma yöre temelli olduğundan ve farklı ESI Fonları tarafından finanse edilebileceğinden kentsel, kırsal ve balıkçılık alanları arasında bağlantılar oluşturulması açısından ideal bir yöntemdir.
- Üye Devletler Ortaklık Anlaşmalarında CLLD'yi nasıl desteklemeyi düşündüklerini ve CLLD'nin ne tür alanlarda kullanılabileceğini belirtirler. CLLD, ERDF, ESF ve EMFF söz konusu olduğunda tercihe bağlı olarak EAFRD'de zorunludur.
- Yerel Eylem Grupları tarafından geliştirilen CLLD stratejileri bir ya da daha fazla fon kapsamındaki operasyonları da içerebileceğinden Fonlar arasında tutarlılık ve eşgüdüm sağlanması gerekir. Üye Devletler ve Yönetim Mercileri yerel kalkınma stratejilerinin seçilmesine yönelik kriterleri belirlemek ve çağrılarla prosedürlerin Fonlar arasındaki eşgüdümünü sağlamak zorundadır. Stratejilerin seçilmesi ve onaylanmasıyla ilgili işlemler

Yönetim Mercileri tarafından bu amaçla oluşturulan bir komite tarafından gerçekleştirilir. Söz konusu komite, çok fonlu stratejilerin, bütünleşmiş strateji için eşgüdümlü fon almalarını sağlar.

- Yerel stratejilerin seçilmesi ve onaylanması için son tarih 2017 yılı sonudur. Stratejilerin seçilmesindeki ilk turun Ortaklık Anlaşmasının onaylandığı tarihten başlamak üzere en geç iki yıl içinde tamamlanması gerekir. Bu finansman döneminden bir sonrakine otomatik “taşımaya” söz konusu olmayacağından, EARFD ve EMFF’den yararlanan mevcut yerel eylem gruplarının yeni stratejiler sunmaları gerekir. Yeni öneriler ayrıca mevcut yerel eylem gruplarının diğer ESI fonlarının kullanımını da içermek üzere yerel stratejilerinin kapsamını genişletmelerine de olarak tanır.
- Üye Devletlerin CLLD’nin kullanılabileceğini belirttiği alanlarda, Üye Devletlerin ve Yönetim Mercilerinin, özellikle zorlu yörelerdeki ve kapasitesi sınırlı yerel topluluklar başta olmak üzere yerel toplulukların tam katılım sağlayabilmeleri için kapasite geliştirme etkinlikleri gerçekleştirmeleri gerekir. Bu da yerel eylem grupları oluşturarak ve gerçekçi stratejiler geliştirerek sağlanabilir.
- Potansiyel yerel eylem gruplarının, ihtilaçlarının ve duyarlılıklarının bilinmesi ve programların hazırlanmasında dikkate alınabilmesi için ilgili Yönetim Mercileriyle işin başında diyaloga girmeleri gerekir.

## Literatür ve kaynaklar:

1. *Biderman A & Kazior B, Village in Transition Program: Partnerships for Sustainable Development, Kraków: Polish Environmental Partnership Foundation, 2002.*
2. *Sherry R. Arnstein „A ladder of citizen participation”, 1969*
3. *Goran Šoster „Rural resource management”, TEPA project*
4. *TEPA, Animating Local Partnerships in Rural Areas - a practical guide, 2008.*
5. *Richard Robinson, National Strategy, Scottish Natural Heritage,2003*
6. *Materials about LEADER of Polish Rural Forum*
7. *Brochure „Leader Approach: a basic guide“ published by European Commission*
8. *COMMUNITY-LED LOCAL DEVELOPMENT published by European Commission*