

**DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ**  
**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE KIRSAL PLANLAMA**  
**POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİ**

**Zühre ÇELİK**

**Eylül, 2006**

**İZMİR**

# **TÜRKİYE'DE KIRSAL PLANLAMA POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİ**

**Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**

**Doktora Tezi**

**Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Şehir Planlama Ana Bilim Dalı**

**Zühre ÇELİK**

**Eylül, 2006**

**İZMİR**

## DOKTORA TEZİ SINAV SONUÇ FORMU

**ZÜHRE ÇELİK**, tarafından **Prof. Dr. Ing. ŞENEL ERGİN** yönetiminde hazırlanan “**TÜRKİYE’DE KIRSAL PLANLAMA POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİ**” başlıklı tez tarafımızdan okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ing. Şenel ERGİN

Yönetici

Prof. Dr. Hülya KOÇ

Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA

Tez İzleme Komitesi Üyesi

Tez İzleme Komitesi Üyesi

Jüri Üyesi

Jüri Üyesi

Prof. Dr. Cahit HELVACI

Müdür

Fen Bilimleri Enstitüsü

## TEŞEKKÜR

Doktora eğitimi, bilimsel bir alanda çalışma yapmanın yanında benim için ufkumu açan bir süreç oldu. Zaman zaman çok sıkıldığım, zaman zaman ise çok heyecan duyduğum bu süreç içinde edindiğim bilgi ve tecrübe, kariyer yapmanın her zaman ötesindeydi.

Danışmanım Prof. Dr. Ing. Şenel ERGİN, bu tezi hazırlama aşamasında derin bilgisiyle bana her zaman rehberlik yaptı. Tez izleme jürilerinde ise Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA\* ve Prof. Dr. Hülya KOÇ\*\* olumlu eleştiri ve katkılarıyla beni yönlendirdi. Burada isimlerini sayamayacağım kadar çok kişi bana çalışma konumla ilgili bilgilerini aktardı ve fikir verdi. Tez sürecinde, dostlarımla, özellikle doktora tezi yazan dostlarımla karşılıklı fikir alışverişinde bulunduk ve birbirimize destek olduk. Ailem, her zaman beni cesaretlendirdi ve destekledi.

Hepinize teşekkür ederim...

Zühre ÇELİK

---

\* Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü

\*\* Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

# TÜRKİYE’DE KIRSAL PLANLAMA POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİ

## ÖZ

Kırsal alanda yaşanan sorunların çözümüne yönelik olarak, Cumhuriyetin ilanından günümüze pek çok politika üretilmiş ve uygulanmıştır. Ancak, yapılan bu çalışmalar dağınık ve eşgüdümsüz olmuş, şehir planlama disiplini ve kademelenmesi içerisinde oluşturulmamıştır. Oluşturulan politikalar, ekonomik ve sosyal politika alanları ile ilişkilendirilmemiş ve etkin bir halk katılımını içermemiştir. Ayrıca yapılan çalışmalarda kır ve kent bir bütün olarak ele alınmamıştır. Dolayısıyla, kırsal alanda kalkınma amaçlı uygulamalar ve politikalar, bu alanlarda sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamada yeterli olamamıştır.

Kırsal alanların kalkınması için önerilecek ekonomik ve sosyal politikalardan birini “planlama” aracı oluşturur. Bu araç, kırsal alanda arazinin korunması, gelir düzenlemeleri, doğal kaynak kullanımı ve doğal yaşamın korunmasında önemli bir role sahiptir. Buradan yola çıkarak, bu çalışmada kırsal alanda kalkınmanın sağlanması için kırsal planlamanın önemi vurgulanarak; kırsal planlamanın oluşum süreci tanımlanmış, kırsal planlama strateji ve politikaları oluşturularak sonuç aşamasında Türkiye için bir kırsal planlama modeli önerilmiştir.

Yukarıda belirtilen amaca uygun olarak, Türkiye’deki geçmiş ve mevcuttaki ulusal ve yerel ölçeklerdeki kırsal kalkınma politika ve uygulamaları literatür, uygulama projeleri ve raporları kapsamında incelenmiştir. Buna ek olarak, kırsal kalkınma alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar kapsamında DB, BM, OECD ve AB’nin kırsal kalkınma yaklaşım ve politikaları araştırılmıştır.

Kırsal planlama modeli oluşturmak için, kırsal yapının incelenmesi ve analiz edilmesi zorunludur. Bu kapsamda da, DİE, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DPT tarafından yapılan çalışmalar, sayısal veriler ve ilgili literatür incelenerek, kırsal yapının mevcut durumu SWOT Analiz Tekniği kullanılarak analiz edilmiştir. Bunun

sonucunda, kırsal yapının güçlü-zayıf yanları ile fırsatları ve tehditleri belirlenmiştir. SWOT Analiz sonuçları baz alınarak, kırsal alanda yaşanan sorunların çözümüne yönelik, bütüncül, kırsal üretim ve yönetim açısından eşgüdümün sağlandığı, ülke kaynaklarının tasarruflu kullanımını amaçlayan bir kırsal planlama model önerisinde bulunulmuştur.

**Anahtar Sözcükler:** Kır, Kırsal Alan, Köy, Kırsal Yerleşme, Kırsal Yapı, Kır-Kent, Tarım, Kırsal Planlama, Kırsal Kalkınma, Avrupa Birliği, SWOT Analizi

## **DEVELOPING RURAL PLANNING POLICIES IN TURKEY**

### **ABSTRACT**

Countless policies had been developed and applied from the proclamation of the Republic to date in solution of the problems encountered in rural areas. However, performed studies had been dispersed, partial and uncoordinated and had not been formed within rural planning discipline and staging. Rural and urban areas had not been handled together. Moreover, the formed policies had not been associated with economical and social policies and had not included an efficient public contribution. Consequently, applications and policies in rural areas for development purposes had not been efficient in providing social and economical development in these areas.

One of the social and economical policies, which will be suggested for development and improvement in rural areas, is the "planning". This tool has an important role in protection of terrain in rural areas, income arrangements, natural source utilization and habitat protection. In this study, importance of rural planning in development of rural areas has been emphasized; formation process of rural planning has been defined and a rural planning model has been suggested for Turkey.

With the above purpose in mind, past and present, nationwide and local rural development policies and applications in Turkey had been examined in the scope of literature, application projects and their reports. In addition to this, rural development approaches and policies of WB, UN, OECD and EU had been researched within the scope of new approaches appeared in rural development field.

Examination and analysis of rural structure is mandatory to form a rural planning model. And within this scope, present status of rural structure had been analyzed with SWOT Analysis Technique by examining the studies performed by DIE (National Statistics Institute), Ministry of Agriculture and Rural Affairs, DPT (State Planning Organization), digital data and related literature. As a result of this, strong-weak sides, opportunities and threats of rural structure had been determined. By

taking SWOT Analysis results as a basis, a rural planning model which targets the solutions of rural area problems, provides an coordination in rural productions and management, aims economical use of national sources, had been suggested.

**Keywords:** Rural, Rural Area, Village, Rural Settlement, Rural Structure, Rural-Urban Area, Agriculture, Rural Planning, Rural Development, European Union, SWOT Analysis.



## İÇİNDEKİLER

	Sayfa no
TEZ SINAV SONUÇ FORMU.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZ.....	iv
ABSTRACT.....	vi
<b>BÖLÜM BİR-GİRİŞ.....</b>	<b>01</b>
1.1 Problemin Tanımı.....	01
1.2 Geri Planda Neler Olduğu, Çözülemediği Konular ve Eğilimler .....	01
1.3 Çalışmanın Amacı ve Hedefleri .....	04
1.4 Önerilen Modelin Temel Yönlendiricileri .....	05
1.5 Tezin Varsayımları .....	07
1.6 Çalışmanın Planlama Disiplini Açısından Önemi.....	08
1.7 Konuya İlişkin Yapılan Çalışmalar.....	08
1.8 Materyal ve Yöntem.....	17
1.8.1 Materyal.....	17
1.8.2 Yöntem.....	19
1.8.2.1 Birinci Aşama: Durum Analizi.....	19
1.8.2.2 İkinci Aşama: Sorun Alanlarının Saptanması .....	21
1.8.2.3 Üçüncü Aşama: Strateji, Politika ve Model Oluşturma....	22
1.9 Kavramlar .....	22
<b>BÖLÜM İKİ-KIRSAL PLANLAMA KAVRAMI-TEORİK TEMELLERİ VE DÜNYADA İZLENEN YAKLAŞIMLARI.....</b>	<b>26</b>
2.1 Kırsal Planlamanın Kavramsal Çerçevesi .....	26
2.2 Kırsal Planlama Alanında Etkili Olan Kırsal Kalkınma Yaklaşımları.....	27
2.2.1 Tarihsel Süreç İçinde Kırsal Kalkınma.....	28
2.2.2 Kırsal Kalkınma Yaklaşımları.....	31
2.3 Kırsal Kalkınmada Etkili Aktörlerin Kırsal Kalkınma Yaklaşımları.....	36
2.3.1 DB Kırsal Kalkınma Yaklaşımları.....	36
2.3.2 BM Kırsal Kalkınma Yaklaşımları.....	37

2.3.3 OECD Kırsal Kalkınma Yaklaşımları.....	38
2.4 AB Kırsal Kalkınma Yaklaşımları .....	40
2.4.1 Politikalar .....	40
2.4.2 AB Kırsal Kalkınma Tedbirleri .....	42
2.4.3 AB Kırsal Kalkınma Girişimi LEADER .....	44
2.4.4 Üyeliğe Aday Ülkeler İçin Katılım Programı-SAPARD.....	46
2.4.5 AB Kırsal Kalkınma Politikalarının Değerlendirilmesi.....	48
<b>BÖLÜM ÜÇ-TÜRKİYE’DE 1960 SONRASI İZLENEN</b>	
<b>KIRSAL KALKINMA POLİTİKA VE UYGULAMALARI .....</b>	<b>50</b>
3.1 Planlı Dönemdeki Kırsal Kalkınma Çalışmalarına Genel Bir Bakış.....	50
3.2 Kırsal Kalkınma Modelleri (Yaklaşım).....	54
3.2.1 Kırsal Kalkınma Modellerinin Değerlendirilmesi.....	64
3.3 Ülkesel Kırsal Kalkınma Politika ve Belgeleri.....	70
3.3.1 Kalkınma Planlarında Kırsal Kalkınma Politikaları.....	70
3.3.1.1 Kalkınma Planlarının Kırsal Kalkınma Açısından Değerlendirilmesi.....	80
3.3.2 Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi.....	84
3.3.2.1 Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesinin Değerlendirilmesi.....	84
3.3.3 AB’ye Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınma Politikalarımız.....	91
3.3.3.1 Türkiye ve AB’nin Kırsal Kalkınma Politikalarının Karşılaştırılması.....	97
3.4 Kırsal Kalkınma Projeleri.....	99
3.4.1 Genel Olarak Kırsal Kalkınma Projeleri ve Amaçları.....	99
3.4.2 Uygulanan/Devam Eden Kırsal Kalkınma Projeleri.....	100
3.4.3 Kırsal Kalkınma Projelerinin Değerlendirilmesi.....	109
3.5 Bölgesel Kalkınma Projeleri.....	114
3.5.1 Genel Olarak Bölgesel Kalkınma Projeleri ve Amaçları.....	114
3.5.2 Uygulanmakta Olan Bölgesel Kalkınma Projeleri.....	115
3.6 1963 Sonrası Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamalarının Genel Olarak Değerlendirilmesi.....	124

<b>BÖLÜM DÖRT-KIRSAL PLANLAMA MODELİNİN OLUŞTURULMASINA YÖNELİK OLARAK TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ ANALİZİ.....</b>	<b>130</b>
4.1 Kırsal Yapıdaki Mevcut Durum ve Sorunlar .....	130
4.1.1 Nüfus Yapısı.....	130
4.1.2 Kırsal Yerleşme Sayısı .....	138
4.1.3 Kırsal Yerleşmelerin Kuruluş Yerleri.....	139
4.1.4 Altyapı.....	142
4.1.5 Tarım İşletmeleri ve Arazi Varlığı.....	142
4.1.6 Ekonomide Tarımın Yeri.....	147
4.1.7 Kırsal Alanda Eğitim ve Sağlık.....	149
4.1.8 Kırsal Yoksulluk.....	150
4.2 Türkiye’de Kamu Yapısının Kırsal Kalkınma Açısından İncelenmesi....	151
4.3 Yasal Düzenlemelerin ve Mevcut Planlama Pratiğinin	
Kırsal Alan ve Kırsal Planlama Açısından İncelenmesi .....	154
4.3.1 Kırsal Alanla İlgili Yasal Düzenlemeler.....	154
4.3.2 Kırsal Planlamanın Mevcut Planlama Pratiği İçindeki Yeri.....	156
4.3.3 Çevre Düzeni Planlarının Kırsal Alanlar Açısından İncelenmesi... ..	159
4.3.4 Plansız Kırsal Alanlarda Yapılanma ve Arazilerin Bölünmesi.....	160
4.3.5 Köy Kanununun Kırsal Planlama Açısından Değerlendirilmesi... ..	163
4.3.6 İmar Kanunu Taslağının Kırsal Alanların Planlanması Açısından İncelenmesi.....	164
4.4 Türkiye’de Bölgeleme Çalışmalarının Kırsal Alanların Planlanması Açısından İncelenmesi .....	166
4.5 Türkiye’nin Kırsal Yapısının Analizi (SWOT Analizi).....	170
4.5.1 Genel Olarak SWOT Analizinin Tanımlanması .....	170
4.5.2 Kullanılan Yöntemin Gerekçesi.....	171
4.5.3 İç Analizler (İçsel Faktörler) .....	173
4.5.3.1 Kırsal Yapının Güçlü Yönleri.....	174
4.5.3.2 Kırsal Yapının Zayıf Yönleri.....	175
4.5.4 Dış Analizler (Dışsal Faktörler) .....	179
4.5.4.1 Fırsatlar.....	180

4.5.4.2 Tehditler .....	180
<b>BÖLÜM BEŞ-TÜRKİYE İÇİN KIRSAL PLANLAMA MODELİNİN OLUŞTURULMASI.....</b>	<b>196</b>
5.1 Kırsal Planlama Modelinin Temel Öğeleri .....	196
5.2 Kırsal Planlama Modelinin İçeriği.....	197
5.2.1 AB'ye Üyelik- Vizyon ve Hedefler.....	198
5.2.1.1 AB'ye Üyelik Kapsamında Kırsal Planlama .....	198
5.2.1.2 Vizyon ve Hedefler .....	200
5.2.2 Stratejik Amaçlar ve Alt Hedefler .....	202
5.3 Kırsal Planlama Modelinde Kurumsal-Yasal-Mali Çerçeve .....	208
5.3.1 Kurumsal Çerçeve.....	208
5.3.2 Yasal Çerçeve .....	210
5.3.3 Kaynak Oluşturma .....	211
5.4 Kırsal Planlama Modelinde Yaklaşım.....	211
<b>BÖLÜM ALTI-SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>215</b>
6.1 Sonuç.....	215
6.2 Öneri Modelin Eleştirel Değerlendirmesi.....	218
6.2.1 Dış Etkenler .....	218
6.2.2 İç Etkenler .....	219
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>224</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>235</b>
Ek 1 Cumhuriyetin Kuruluş Döneminden, Planlı Döneme Kadar Olan Süredeki Kırsal Alana İlişkin Politikalar .....	235
Ek 2 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesinin Özeti.....	241

## BÖLÜM BİR

### GİRİŞ

Bu bölümde problem tanımı yapılarak çalışmanın amacı, hedefleri, varsayımları ile çalışma kapsamında önerilen kırsal planlama modelinin temel yönlendiricileri belirlenmiştir. Eldeki çalışmanın planlama disiplini açısından öneminin vurgulandığı bu bölümde, yurt içinde ve yurt dışında konuyla ilgili yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmiş, çalışmada kullanılan materyal ve yöntem açıklanmıştır. Son olarak ise; *kırsal alan*, *kalkınma*, *kırsal kalkınma* ve *kırsal planlama* kavramları tanımlanmıştır.

#### 1.1 Problem Tanımı

Türkiye’de bugüne kadar kırsal kalkınma amacıyla oluşturulan politikalar ve yapılan uygulamalar, dağınık, parçacı ve eşgüdümsüz olmuştur. Etkin bir halk katılımını içermeyen bu politika ve uygulamalar, **şehir planlama disiplini** ve **kademelenmesi** içerisinde oluşturulmamış; ekonomik ve sosyal politikalarla desteklenmemiştir. Ayrıca, kırsal alana hizmet götürme anlayışı politikaların ağırlıklı teması olmuş, kırsal kalkınmanın mekânsal boyutu genellikle göz ardı edilmiş ve kır ile kent bir bütün olarak ele alınmamıştır.

Türkiye’deki kırsal kalkınma uygulamaları ve politikaları ile ilgili olarak yukarıda kısaca özetlenen saptamalardan hareketle tez kapsamında problem; **kırsal alanda kalkınma amacıyla yapılan uygulamalar ve oluşturulan politikalar, planlama disiplini içerisinde ele alınmamış ve kırsal alanda sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamada yeterli olmamıştır**, biçiminde tanımlanmıştır.

#### 1.2 Geri Planda Neler Olduğu, Çözülememiş Konular ve Eğilimler

1980 yılı sonrasında, Dünyada yaşanan değişimler bağlamında Türkiye’de liberal ekonomiye geçiş amaçlı politikalar benimsenmiştir. Bu dönemde devlet

müdahalelerinin azaltılması hedeflenmiş ve buna bağlı olarak piyasa ekonomisine geçiş süreci başlamıştır. 1980 yılı öncesi dönem ile karşılaştırıldığında, bu dönemde özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışsatıma öncelik verme, turizm ve hizmet sektörlerinin geliştirilmesi gibi hedefler ön plana çıkmıştır.

Liberal ekonominin pek çok alandaki etkileri yanında, kırsal alanda da önemli etkileri olmuştur. 1980 yılı öncesi dönemde tarımsal kesime uygulanan sübvansiyonlar, bu dönemde kaldırılmaya başlanmış, tarımsal girdi fiyatları artmış ve devletin tarım sektörüne olan desteği azalmıştır. Bu dönemde, kentlere olan göç hızlanmış, dolayısıyla kırsal alanda önemli oranda nüfus azalması olmuş, gelir azalmaya başlamış ve kentleşme süreci hızlanmıştır. Bunların sonucu olarak da, hem kentsel alanlarda hem de kırsal alanlarda sorunlar yaşanmaya başlanmıştır.

Yukarıda kısaca özetlenen 1980 sonrası benimsen liberal ekonomi politikaları yanında, Türkiye açısından önemli başka bir gelişme de AB'ye üyelik sürecinin hâlihazırda yaşanıyor olmasıdır. Türkiye'de, AB'ye uyum kapsamında pek çok alanda yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Bu süreçte tarım, en önemli müzakere konularından biri olmuştur. Özellikle 2000 yılı sonrasında, tarım ve kırsal alanla ilgili pek çok yasal düzenleme yapılmış, bazı kurumlar kapatılmış, tarımsal örgütlenme yapısı ve tarımsal destek sistemi değişmiştir. Ayrıca, AB'ye uyum kapsamında yasal düzenleme oluşturma çalışmalarına ilgili kurumlarca devam edilmektedir.

Bu çalışmayı ilgilendiren başka bir gelişme de, yine AB'ye uyum sürecinde ülkemizdeki planlama pratiğini etkileyen pek çok yasanın yürürlüğe girmesi ve yasa tasarılarının gündemde olmasıdır. Planlama disiplini ilgilendiren bu yasal düzenlemeler arasında birtakım uyumsuzluklar mevcuttur. Çalışmada, ülkemizdeki mevcut planlama pratiği ve yasal düzenlemeleri ile tasarı halindeki yasal düzenlemeler incelendiğinde, bunların kırsal planlamayı içermediği saptanmıştır.

Bir diğer önemli konu da, Türkiye'de kentleşme sorununun, sadece kentsel alanlar için oluşturulan planlama politikaları ile çözümlenmeye çalışılmasıdır. Oysa kentsel

alanda yaşanan sorunların çözümü için üretilecek olan politikalar, kırsal alandan bağımsız düşünülmemelidir. Kent ve kır için bütüncül planlama yaklaşımları geliştirilmelidir.

Genel olarak Türkiye’de kırsal alana bakacak olursak; kırsal alan tanımlamasında kullanılan temel ölçüt nüfustur. DPT’nin yapmış olduğu çalışmalara göre, nüfusu 20.000’in altındaki yerler kırsal alan olarak kabul edilmektedir. Bu ölçüt dikkate alındığında, 2000 yılı nüfus sayımına göre toplam nüfusu 67.809.927 olan ülkemizde, nüfusun 23.735.567’sini kırsal nüfus oluşturmaktadır. Buna göre, ülke nüfusunun %35’i kırsal alanda yaşamaktadır (DİE, 2000).

Kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün 2002 yılı verilerine göre köylerin toplam sayısı 36.527’den fazladır. Bu sayıya mezra, kom ve oba gibi köy altı yerleşmeler dahil değildir. Söz konusu köy altı yerleşmelerle birlikte bu sayı 81.841’e ulaşmaktadır (<http://www.khgm.gov.tr>). Ayrıca, kırsal alan olarak tanımlanan yerler Türkiye yüzölçümünün %80’ini oluşturmaktadır. **DİE ve kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün bu sayısal verileri, kırsal nüfusun toplam nüfus içinde, kırsal alanların da Türkiye yüzölçümü içindeki önemini koruduğunu açıkça göstermektedir.**

Bu çalışmaya göre ülkemizde, kırsal planlama alanında halen politikalar netleşmemiş ve bu alanda etkin bir yasal ve kurumsal yapılanma oluşturulamamıştır. Günümüze kadar, bir bölgeyi tüm yönleri ile ele alan bir kırsal planlama çalışması yapılmamıştır. 1960’lı yıllardan beri ülkemizde hedeflenen planlı kalkınmanın önemi gittikçe azalmış, yapılan çalışmalar basılı yayın olarak kalmıştır. Kalkınma planlarında açıklanan sorunların çözümleri için bütüncül öneriler oluşturulamamıştır. Sorunların birbiriyle bütünselliği dikkate alınmaksızın oluşturulan parçacı çözüm önerileri ile de hedeflenen başarı sağlanamamıştır. Özellikle beş yıllık kalkınma planlarında ve Kırsal Kalkınma Projelerinde (KKP), kırsal kalkınmanın mekânsal boyutu göz ardı edilmiştir. Kısaca, planlı dönemdeki kırsal kalkınma uygulamaları; dağınık, parçacı, eşgüdüksüz ve hizmet götürme anlayışının ağırlıklı olduğu politikalarla, kırsal alanda kalkınmanın sağlanamayacağını göstermiştir.

Nüfusunun üçte birinin kırsal alanda yaşadığı ve ülke topraklarının yarısından fazlasının kırsal alan olarak nitelendirildiği Türkiye’de, yukarıdaki saptamalar kırsal alanlar için stratejiler geliştirmenin, politika üretmenin ve planlama yapmanın gerekli olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Tüm bu açıklamalardan yola çıkarak çalışmanın ortaya çıkış nedeni; **bugün hala ülkemizde kırsal planlama politikalarının netleşmemiş ve bu alana ilişkin kurumsal ve yasal yapının oluşturulamamış olmasıdır.**

### 1.3 Çalışmanın Amacı ve Hedefleri

AB ile müzakere sürecine girilen bu dönemde, ülkemizin planlama pratiğinin de AB müstebatına uyumlu hale getirilmesi söz konusudur. Bu nedenle, planlama alanında yeni yasal düzenlemeler yapılmakta ve özellikle yerel yönetimlerin planlama yetkileri arttırılmaktadır. Çalışma kapsamında, planlama sürecinde yaşanan bu değişimler ile 1960 yılı sonrası uygulanan kırsal kalkınma çalışmaları ve kırsal alanda yaşanan sorunlar incelenerek değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu değerlendirmelere dayalı olarak da, kırsal planlamanın ülkemiz planlama süreci içindeki esaslarının tanımlanması ve kırsal planlama modelinin oluşturulması amaçlanmıştır.

Bu çalışmada, kırsal planlama süreci, temel olarak planlama disiplini içindeki önemi ve yeri dikkate alınarak tanımlanmıştır. Sonuç aşamasında ise, kırsal planlama strateji ve politikaları belirlenmiş; Türkiye için bir kırsal **planlama model önerisi** geliştirilmiştir.

**Kırsal planlamanın, Türkiye’nin planlama pratiğine kazandırılması/katılımı üzerine geliştirilen ve kırsal planlama modelinin oluşturulmasını amaçlayan eldeki çalışmada amaca ulaşmak için belirlenen hedefler aşağıda sıralanmıştır:**

- 1- Dünyada ve AB ülkelerinde kırsal planlama ile ilgili genel durum ve eğilimleri incelemek,



- 2- Türkiye’de 1960 yılından günümüze uygulanan kırsal kalkınma politika ve uygulamalarını incelemek ve değerlendirmek,
- 3- AB’nin kırsal kalkınma politikalarını, Türkiye’deki kırsal kalkınma ile ilgili düzenlemeler ile karşılaştırmak,
- 4- Türkiye’de kırsal kalkınma alanında AB Müktesebatına uyumun mevcut durumunu incelemek,
- 5- AB’ye üyelik sürecinde Türkiye’de kırsal kalkınma ile ilgili gerekli olan düzenlemelerin neler olması gerektiğini saptamak,
- 6- Türkiye’nin AB’ye üye olmasından sonra olası etkilenme düzeyini tahmin etmek ve bu kapsamda kırsal planlama modelinin geliştirilmesi açısından kırsal planlama stratejilerini belirlemek,
- 7- Türkiye’deki kırsal yapıyı analiz etmek,
- 8- Türkiye’nin kırsal yapısının analizine dayanılarak ve kırsal yapının gelecekteki yapısı da göz önünde bulundurularak kırsal planlama stratejilerini oluşturmak,
- 9- Kırsal planlama stratejilerine dayalı olarak Türkiye için öneri kırsal planlama modeli oluşturmak.

#### **1.4 Önerilen Modelin Temel Yönlendiricileri**

Kırsal planlama, kentleşmenin hızını yavaşlatan ve kentleşme sorunlarının daha az yaşanmasını sağlayan bir araçtır. Başka bir ifadeyle, kırsal kalkınma için önerilecek ekonomik ve sosyal politikalardan birini kırsal planlama oluşturur. Bu araç, kırsal alanda arazinin korunması, gelir düzenlemeleri, doğal kaynakların kullanımı ve doğal yaşamın korunmasında önemli bir role sahiptir. Ancak ülkemizde, planlama alanındaki yetki karmaşası ve planlama çerçevesinin eksikliği kırsal alanlardaki planlama uygulamalarında başarısızlıklara neden olmaktadır.

Kır ve kent arasında sosyal ve ekonomik bir etkileşim vardır. Kentsel ve kırsal alandaki gelişmenin dengeli bir biçimde olabilesi için kırsal ve kentsel alan arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi gerekir. Bunun için de oluşturulacak kırsal planlama modelinde kır ve kenti bir bütün olarak ele alan bir yaklaşım izlenmelidir.

Kır ve kent ilişkilerindeki bütünleşme, hem kentsel alanın hem de kırsal alanın gelişimi için gereklidir.

Kırsal planlama modeli oluşturulurken planlama disiplininin kademeli birlikteliği gözetilmelidir. Modelde, bölge planlama ölçeğinden hareketle, doğal kaynakların korunması ilke olmalıdır. Model oluşturulurken, kırsal alan pek çok ağın parçası olarak kabul etmelidir.

Kırsal planlama modeli, az gelişmiş kırsal alanların gelişimini sağlayan bir sonuç yaratan araç olmalıdır. Ülkemizde kırsal alanda yetkilerin toplulaştırılması etkili bir kırsal planlama modelinin oluşturulması açısından gerekli ve önemlidir. Ayrıca, kırsal kesimin kendi çevrelerine sahip çıkmalarını sağlayacak bir yönetim biçimi geliştirilmeli, kırsal alan rekabet edebilir koşullarla donatılmalıdır. Model oluşturulurken, modelin ulusal ölçekteki politika ve yasal çerçevesi belirlenmeli, daha sonra bunun alt açınımları olmalıdır.

Dünyada kırsal alanların planlanmasında önemli değişimler olmaktadır. Artık kırsal planlamada, tepeden inmece yaklaşımlar yerine katılımcı yaklaşımlar önem kazanmaktadır. Bu da yerelin gücünün ortaya konması açısından önemlidir. Katılım kavramı ve araçları da kırsal planlama modelinde yer almalıdır. Katılımı, kırsal alanda yaşayanlar, kamunun yerel ve merkezi temsilcileri, özel girişimciler, sivil toplum örgütleri, mesleki kuruluşlar ve topluluk temelli organizasyonlar oluşturmalıdırlar.

Özetle, kırsal planlama modeli oluşturulurken kır ve kent bir bütün olarak ele alınmalı, planlamanın kademeli birlikteliği gözetilmeli, kırsal alandaki yetkiler toplulaştırılmalı ve tepeden inmece yaklaşımlar yerine katılımcı yaklaşımlar izlenmeli, yerel ihtiyaç ve öncelikler dikkate alınmalıdır. Bu çalışma kapsamında, kırsal planlamayı, planlama disiplininin bir parçası olarak benimsemek ve yasal işleyişini bir yönetmelikle oluşturmak akılcı bir yaklaşım olarak görülmektedir.

## 1.5 Tezin Varsayımları

Bu tez kapsamında aşağıda sıralanan varsayımlar sınanmaya çalışılmıştır:

- 1- Türkiye’de kırsal alanda izlenen politikalar ve yapılan uygulamalar, parçacı, eşgüdümsüz; kır ve kentin bir bütün olarak ele alınmadığı, diğer politika alanları ile ilişkilendirilmeyen, planlama disiplini ve kademelenmesi içinde ele alınmayan nitelik ve özellikte olmuştur. Dolayısıyla söz konusu politikalar ve uygulamalar kırsal alanda gelişme sağlayamamıştır.
- 2- Ülkemizde, planlama alanında pek çok kanun ve yönetmelik mevcuttur. Ayrıca, AB’ye uyum sürecinde pek çok kanun ve yönetmelik taslak aşamasındadır ve tartışılmaktadır. Planlama alanındaki mevcut yasal düzenlemeler ile öneri yasal düzenlemeler, kırsal planlama açısından yeterli değildir.
- 3- Planlama disiplini, kamu yönetiminin uygulamadaki bir tamamlayıcısıdır. Ancak, ülkemizde yeniden yapılandırılan kamu yönetimi, planlamanın ve ayrıca kırsal planlamanın yeniden tanımlanmasını sağlamada yeterli değildir.
- 4- Kırsal alanlarda ve kentlerde ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunlar yaşanmaktadır. Mevcut durumda kentler ve kırsal alanlar iki ayrı yerleşim alanı olarak planlandığından, kentsel ve kırsal alanların kendi içlerinde yaşanan sorunların ötesinde kır ve kent arasında bir karşıtlık oluşmaktadır.
- 5- Mevcut siyasal ve ekonomik yapı içinde izlenen politikalar kapsamında, kırsal alanların kentsel alanlar karşısında dezavantajlı durumunun değişimi olanaklı görünmemektedir.

## 1.6 Çalışmanın Planlama Disiplini Açısından Önemi

Ülkemizde planlama ile ilgili yeni yasal düzenleme değişiklikleri yapılmakta ve yeni planlama süreci tanımlanmaktadır. Bu süreçte, eldeki çalışmanın **planlama kademelenmesinin kırsal planlamayı da içermesi gerektiğinin önemini vurgulaması açısından**, planlama disiplini ve yazını için faydalı olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca, kentleşme sorunu genellikle kentte yarattığı sorunlar çerçevesinde incelenmiş, sorunlar kentsel alanlar için üretilen politikalar ve planlamayla çözümlenmeye çalışılmıştır. Bu çalışma, kentsel alanda yaşanan sorunların çözümünde, kırsal alanda üretilecek politika ve planlamanın önemini açıklama açısından da önemlidir.

## 1.7 Konuya İlişkin Yapılan Çalışmalar

Bu bölümde, çalışma konusuyla doğrudan ilgili ülke dışında ve ülke içinde yapılan bazı çalışmalar tarih sırasına göre sunulmuştur.

### Doktora Tezleri:

- Çınar (1990) *“Konya Ovası Kırsal Yerleşmelerinde Planlamaya İlişkin Bir Yöntem Araştırması”* adlı çalışmasında, köy yerleşim planları ile kırsal yerleşim planları arasında etkileşimi sağlayan, ülke politikaları ile uyumlu ve kalkınma çabalarının köylüye ulaşımını sağlayabilecek bir planlama-uygulama yöntemi geliştirilmesini amaçlamıştır. Tezde, İç Anadolu Bölgesindeki kırsal yerleşmeler ve Türkiye’de uygun olabilecek diğer kırsal yerleşmeler için bir planlama metodu geliştirilmiştir. Ayrıca, önerilen bu metodun köy mimarisi üzerine getireceği yenilikler ortaya konmuştur.
- Gülçubuk (1997) *“Kırsal Kalkınma Çalışmalarında (TKV) Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)”*

adlı çalışmasında, kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar tarafından yürütülen kırsal kalkınma çalışmaları içinde Türkiye Kalkınma Vakfının (TKV) yerini incelemiştir. Çalışmada, Kayseri-Uzunyayla'da altısı TKV çalışma alanı kapsamında, altısı ise TKV kapsamı dışında olmak üzere oniki köyde alan araştırması yapılmıştır. Sonuç olarak TKV kapsamı içinde ve dışında kalan köyler gelir, işgücü ve sosyal faktörler açısından karşılaştırılmış ve TKV'nin Uzunyayla yöresine olan etkileri belirlenmiştir.

- Erel (1999) "*Türkiye'de Kırsal Nüfusun Kalkındırılmasında Kırsal Sanayinin Yeri ve İşlevi (Huğlu Örneği)*" adlı çalışmasında, bitkisel ve hayvansal üretimden geçimini sağlayan kırsal nüfusun kalkınmasında kırsal sanayinin önemini incelemiş; bir kırsal sanayi uygulaması örneği olan SS Huğlu Av Tüfekleri Kooperatifinin çalışmaları ve kırsal kalkınmaya olan etkilerini araştırmıştır.
- Gürbüz (2001) "*Kırsal Kalkınma Planlaması; Bursa İli Keleş İlçesi Örneği*" adlı çalışmasında, bölgesel ve kırsal kalkınma ile Türkiye'de uygulanan bölgesel kalkınma projeleri ve kırsal kalkınma projelerini incelemiştir. Çalışmada, kırsal kalkınma projelerinin olumlu ve olumsuz yanları ortaya konulmuş; kırsal kalkınmada başarılı olmuş örnekler ile AB uygulamaları incelenmiş; Bursa, Keleş İlçesinin kalkındırılması için, mevcut potansiyellerinin değerlendirilmesi olanakları üzerinde durulmuştur.
- Öztaş (2001) "*Gelişmekte Olan Ülkelerde Kırsal Kalkınma Sorunu Işığında Yerel Yönetim Birlikleri ve Türkiye Örneği*" adlı çalışmasında, yerel ekonomi ölçeğinde gittikçe önem kazanan ve kırsal kalkınmada işlevleri olan yerel yönetim birliklerinin gelişimini, hukuksal yapılarını, türlerini, kaynaklarını, mali yapılarını ve yeniden yapılanmalarını incelemiştir.
- Cengiz (2003) "*Peyzaj Değerlerinin Korunmasına Yönelik Kırsal Kalkınma Modeli Üzerine Bir Araştırma: Seben İlçesi (Bolu) Alpağut Köyü Örneği*" adlı çalışmasında, sürdürülebilir kırsal kalkınma için alan kullanım

planlarının önemini vurgulayarak; Seben İlçesi, Alpağut Köyü'nün kırsal kalkınma boyutunda, alan kullanım alternatiflerinin seçim ve değerlendirmesini gerçekleştirmiştir. Alpağut Köyü'nün öncelikli alan kullanımının belirlendiği çalışmada, irdeleme örnek köy modeli yaklaşımıyla yapılmıştır.

- Altın (2003) “*Türkiye’de Cumhuriyet Dönemi Köy Politikaları (1950-2000)*” adlı çalışmasında, Cumhuriyet döneminde uygulanan köy ve kır politikaları ile bu politikaların köye olan etkilerini incelemiş; oluşan/oluşacak sorunların çözümüne yönelik olarak köy için yeniden yapılanma amaçlı model önerilerinde bulunmuştur.
- Kurt (2003) “*Türkiye’de kent-kır karşıtlığı*” adlı çalışmasında, Türkiye’deki kentsel ve kırsal yerleşmeler arasındaki toplumsal ve ekonomik farklılıkları belirleyerek; ulusal düzeyde kent-kır karşıtlığını yumuşatmak amacıyla bazı öneriler geliştirmiştir. Çalışmada, kentlerdeki yeni toplumsal huzursuzluklardan kaçınmak, tarımın ekonomiye katkısını artırmak, yönetilebilir ve denetlenebilir bir kentleşme için yeni kırsal politikaların geliştirilmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır.
- Gökdayı (2003) “*Türkiye’de Kırsal Yoksulluk ve Anamas Örneği*” adlı çalışmasında, Türkiye’de kırsal yoksulluk sorununa kuramsal yaklaşımlarla yöresel ölçekte yaklaşmış, dünyada ve ülkemizdeki yoksulluk ve kırsal yoksulluk sorununu ortaya koymaya çalışmıştır. Çalışmada varılan sonuç, kırsal yoksulluğun yaşanılan doğal koşullar, ekonomik koşullar ve toplumsal koşullara bağlı olarak yapısal etkenlerle ilişkili olduğudur.

#### **Doktora Tezleri Dışında Ülke İçi Çalışmalar:**

- Yavuz (1966) “*Memleketimizde Toplum Kalkınması*” adlı çalışmasında, toplum kalkınması kavramını açıklamış, Türkiye’de 1964 yılına kadar

toplum kalkınması alanında yapılan çalışmaları incelemiş ve toplum kalkınmasında başarıyı kısıtlayan nedenleri ortaya koymuştur.

- Geray (1967) “*Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları Bünyan Örneği*” adlı çalışmasında, toplum kalkınması kavramını açıklayarak, farklı açılardan bu kavramı değerlendirmiş; toplum kalkınmasının ilkelerini belirleyerek, Kayseri İli, Bünyan İlçesinde uygulanan toplum kalkınmasının ilçeye olan katkılarını incelemiştir.
- Geray (1974) “*Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*” adlı çalışmasında, Türkiye’de yaşanan köy ve köylü sorunlarına değinerek, köye yönelik yapılan çalışmaların tarımsal sonuçlarını incelemiş; köylerde gönüllü bir örgütlenme biçimi olan kooperatifleşmeyle ilgili örnekler vermiştir.
- Geray (1981) “*Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik (Örnek olaylar)*” adlı çalışmasında, Türkiye’de planlı kalkınma döneminde uygulanan toplum kalkınması çalışmalarını incelenmiş ve değerlendirmiş; toplum kalkınması ile kooperatifçilik arasındaki ilişkiler vurgulamıştır.
- Çağlar (1986) “*Köy, Köylülük ve Türkiye’de Köy Kalkınması Sorunu*” adlı çalışmasında, köy, köylülük ve Türkiye’de köy kalkınması sorununu incelemiş, köy ve köylülük kavramlarını, köy kalkınmasının nesnel koşullarını, Türkiye’de köy kalkınma yaklaşımlarını ve uygulama yöntemlerini, köy sayılan yerleşimlerin yersel, ekonomik ve toplumsal koşullarını incelemiştir.
- Eraktan ve Yıldırak (1989) “*Türkiye’de Kırsal Kalkınma Stratejileri ve Politikaları*” adlı çalışmalarında kırsal kalkınma kavramını açıklayarak, planlı dönem öncesi kırsal kalkınma politika ve uygulamaları ile kalkınma planlarında yer alan kırsal kalkınma ile ilgili politika ve uygulama önerilerini; kırsal kalkınma ile ilgili yasalar, örgütler ve siyasi partilerin kırsal kalkınma yaklaşımlarını incelemişlerdir.

- Yıldırak (1991) “*Kırsal Kalkınma*” adlı çalışmasında, kırsal kalkınma kavramını tanımlayarak, Türkiye’de kırsal kalkınma ile ilgili olarak yapılan çalışmaları incelemiştir; kırsal kalkınmanın ilkelerini, amaçlarını ve aşamalarını açıklamıştır.
- Doğanay (1993) “*Merkez Köyler*” adlı çalışmasında, merkez köylerin tanımını yapmış ve kapsamını belirlemiştir, merkez köylerin demografik özelliklerini ve 1993-1990 yılları arasındaki merkez köylere götürülen altyapı hizmetlerini incelemiştir.
- Karaman (1993) “*Dünyada ve Türkiye’de Kırsal Sanayi*” adlı çalışmasında, kırsal sanayinin sosyal ve ekonomik gelişme için önemini açıklamış; Türkiye’de ve Dünya ölçeğinde kırsal sanayi politikalarını incelemiştir, Türkiye’deki kırsal sanayi çalışmalarının kırsal kalkınmaya olan etkilerini araştırmış ve Türkiye’de kırsal sanayi uygulamalarına ilişkin önerilerde bulunmuştur. Öncelikle, KOSGEP yaklaşımının kırsal alanda yaygınlaştırılmasını, köylere hizmet götürme birliklerinin güçlendirilmesini, TKV’nın devlet tarafından daha fazla desteklenmesini ve DPT’nin tarafından kalkınmada öncelikli yöreler için ayrılan fonların artırılması gerektiğini belirtmiştir.
- Anonim (1994), “*Kırsal Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”nda, Türkiye’de kırsal alanda yaşanan sorunların, göçe ve istihdam sorunlarına sebep olduğu belirtilerek, kırsal ve kent arasındaki dengesiz gelişmenin devam etmesi durumunda bu sorunların artacağı ifade edilmiştir. Raporunda, çözüm olarak kırsal sanayinin önemi vurgulanmış ve kırsal sanayinin ilke ve stratejilerine yer verilmiştir. Raporunda, kırsal sanayinin başarısının, kurulması düşünülen yerin sosyal ve ekonomik şartlarına, hedef kitlenin eğitimine, yayım hizmetlerine, katılımcılığa ve örgütlenmeye bağlı olduğu belirtilmiştir.



- Özkaya, Karaturhan ve Boyacı (1998) “*Kırsal Kalkınmada Çiftçi Katılımının Önemi Üzerine Bir Araştırma: Halilbeyli Köyü Örneği*” adlı çalışmalarında, çiftçi katılımının kırsal kalkınmadaki önemini, İzmir, Kemalpaşa İlçesi, Halilbeyli Köyü örneği üzerinden açıklamışlardır. Katılımcı kırsal değerlendirme yaklaşımının kullanıldığı çalışmada; sorunların üreticilerle birlikte belirlenmesi ve çözüm önerilerinin birlikte aranması ile köyde değişimin gerçekleşebileceği saptanmıştır.
- Anonim (2000a), “*Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”nda, kırsal kalkınmanın tanımı yapılmış, uluslararası kırsal kalkınma öngörülleri açıklanmış, Türkiye’de kırsal alandaki örgütlenmenin mevcut durumu saptanmış ve Türkiye’de kırsal yapının güçlü ve zayıf yanları belirlenerek kırsal kalkınma stratejileri oluşturulmuştur. Raporda, kırsal kalkınma stratejileri, kamusal alanın kullanımı ve mekânsal organizasyon; topluluk katılımı ve yönetimi; proje yönetimi ve örgütlenmesi olmak üzere üç bölümden oluşmuştur. Ayrıca çalışma kapsamında, belirlenen kırsal kalkınma stratejilerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak önerilerde bulunulmuştur.
- Anonim (2003b), Ulusal Programda belirtilen taahhütlerin yerine getirilmesi amacıyla, ilgili kurumların yetkililerinin katılımıyla oluşturulan Kırsal Kalkınma Alt Çalışma Grubu “*Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu*” hazırlamıştır. Söz konusu raporda, AB’ye uyum sağlamak üzere, ülkemizin izlemesi gereken kırsal kalkınma politikaları ana hatlarıyla belirlenmiş ve uyum için gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemelere yer verilmiştir.
- Anonim (2005a), “*Dokuzuncu Kalkınma Planı 16.2 no.lu Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyonu Taslak Raporu*”nda, Dünyada ve Türkiye’de kırsal kalkınma deneyimleri, AB’ye katılımın etkileri, geleceğe yönelik kırsal kalkınma amaç, politika ve stratejileri belirlenmiştir. Stratejiler, nitelikli eğitim ve sağlık hizmetleri; kurumlar arası işbirliği ve eşgüdümün

güçlendirilmesi; doğal kaynak, yerel özelliklerin ve farklılıkların dikkate alınması; kırsal alanda sosyal ve fiziksel planlamanın yapılması ve uygulanması; sürdürülebilir bir yaşam standardını sağlayacak, rekabet gücü yüksek, örgütlenmesi tamamlanmış, yayım hizmetleri gelişmiş ve katılımcı bir tarımsal yapı anlayışının geliştirilmesi konularında sınıflandırılmıştır.

- Anonim (2006b), “*Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*”<sup>1</sup> belgesi, AB ile müktesebat uyumu ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması çerçevesinde, kırsal kalkınma çalışmalarına bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamak, 2006 Yılında hazırlanması ve uygulamaya konulması öngörülen “Ulusal Kırsal Kalkınma Planı”na temel oluşturmak üzere ilgili kamu ve özel kesim kurum ve kuruluşlarının katkısıyla hazırlanmıştır. Belgede, kırsal kalkınma ile ilgili dört stratejik amaç belirlenmiştir. Stratejik amaçlar, ekonomik gelişme ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, örgütlenme, kırsal alanda fiziki altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması, kırsal çevrenin korunması ve geliştirilmesi başlıkları altında oluşturulmuştur.

#### **Ülke Dışı Çalışmalar:**

- Morris, Bailey, Turner ve Bateman (2001) tarafından editörlüğü yapılmış olan “*Rural Planning and Management*” adlı çalışmada, Avrupa ve gelişmekte olan ülkelerdeki kırsal işgücünün yapısı, kırsal mekân düzenlemesi, tarımda liberalizasyon, kırsal kalkınma stratejileri, sürdürülebilirlik, tarım, ormancılık ve enerji gibi kırsal sektör konularında 1990 ve 2000 yılları arasında yazılmış makalelere yer verilmiştir.

---

<sup>1</sup> Ulusal Kırsal Planlama Stratejisi, Yüksek Planlama Kurulunun 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararı ile kabul edilmiş, 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- Buller ve Hoggart'ın (2001) "*Agricultural Transformation, Food and Environment*" adlı çalışmasında, geçen son 10 yıllık sürede içerisinde Avrupa'nın izlediği kırsal alan politikalarının değerlendirilmesi ve analizinin yapıldığı makalelere yer verilmiştir. Çalışmada yer alan makaleler, Avrupa'da tarım, çevre ve gıda politikalarının değişimi ile ilgilidir.
- Anonymous (2001), Urban 21-ARL's<sup>1</sup> Junges Forum adlı, 2000 yılında Berlin'de düzenlenen "*Kentler, Kırsal Gelişmenin Lokomotifi midir?*" konulu Dünya Kentsel Gelişme Kongresinde, kırsal bölgelerin hem gelişmekte olan ülkeler hem de gelişmiş ülkeler için hayati önem taşıdığı vurgulanarak; kentlerin kırsal alanların gelişimindeki rolü ve fonksiyonu, kırsal bölgelerin gelişme perspektifleri, kentsel ve kırsal alanların işbirliğinin sağlanmasında nelerin önemli olduğu ve kırsal bölgelerin gelecekteki rolleri tartışılmıştır. Kırsal bölgelerin çok fonksiyonlu alanlar olduğu, tarımsal önemi yanında, yaşama, sanayi ve ekonomik ve kültürel aktivite alanları olarak da geliştirilmesi gerektiği Kongrenin ana fikrini oluşturmuştur.
- Csaki ve Lerman (2000) "*The Challenge of Rural Development in the EU Accession Countries*" adlı çalışmalarında; kırsal kalkınma kavramını açıklayarak, AB'nin ve AB'ye aday ülkelerin kırsal kalkınma politika ve deneyimlerini, uluslararası organizasyonların kırsal kalkınmadaki destekleri ile kırsal kalkınma politikaları konularını içeren makalelere yer vermişlerdir.
- Dykeman (1988) "*Integrated Rural Planning and Development*" adlı çalışmasında, kırsal planlama teorisi, içeriği, süreci ve kırsal kalkınma konularında yazılmış makalelerin editörlüğünü yapmıştır.
- Anonymous (2003a), OECD tarafından hazırlanan "*The Future of Rural Policy*" adlı çalışmada, AB ülkelerinin kırsal kalkınma deneyimleri, kırsal

---

<sup>1</sup> ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Alman Mekânsal Araştırma ve Bölgesel Planlama Akademisi) tarafından 2000 yılında Dünya Kentsel Gelişme Kongresi, Berlin'de gerçekleştirilmiştir

kalkınmayla ilgili farklı kuramsal yaklaşımlar ve AB'ye üyelik öncesi kırsal kalkınma politikaları ile sonrasındaki kırsal kalkınma politikalarının benzerlikleri ve farklılıkları konularında çalışmalara yer verilmiştir.

- Golley ve Bellot (1999)'ın "*Rural Development from an Environment Systems Perspective*" adlı çalışmasında, kırsal planlama bilgi sistemleri, kırsal planlamada kullanılan çevresel faktörler, kırsal alan fonksiyonları, tarımın kalkınmadaki rolü, doğal kaynakların ekonomideki yeri ve kırsal planlamaya sistem analizi yaklaşımı üzerine yapılmış makaleler yer almaktadır.
- Clayton, Dent ve Dubois'in (2003) "*Rural Planning in Developing Countries*" adlı çalışmasında, kırsal planlama kavramı, amacı ve kamunun kırsal planlamadaki rolü açıklanarak; kırsal planlamada Afrika, Asya ve Latin Amerika ülke deneyimleri aktarılmıştır. Ayrıca, stratejik planlama ile katılımcı planlama yaklaşımının ilişkisi açıklanarak, stratejik planlama ile yerel ekonominin ilişkisi ortaya konmuştur. Çalışma, yerel kalkınma ile kırsal planlama arasındaki ilişkiye uluslararası bir perspektif sağlama açısından önemlidir.
- Rauch, Bartels ve Engel'in (2001) "*Regional Rural Development*" adlı çalışmasında, BMZ<sup>1</sup> tarafından geliştirilen ve uygulanan Bölgesel Kırsal Kalkınma Yaklaşımı anlatılmıştır. Kırsal kalkınmanın çok sektörlü yapısından yola çıkılarak geliştirilen Bölgesel Kırsal Kalkınma Yaklaşımı, insan ve yoksulluğun giderilmesi odaklıdır. Çalışmada, Bölgesel Kırsal Kalkınma Yaklaşımının stratejileri, metodu, bileşenleri açıklanarak; ekonomik, sosyo-kültürel, politik, kurumsal ve ekolojik boyutları olan bir süreç olduğu belirtilmiş ve söz konusu boyutları tanımlanmıştır.
- Halfacree, Kovach ve Woodward (2002)'in "*Leadership Development and Local Power in European Rural Development*" adlı çalışmasında, kırsal

---

<sup>1</sup> BMZ-Almanya Federal Ekonomik İşbirliği Bakanlığı.

kalkınmaya Avrupa ülkelerinin yaklaşımları incelenmiş; İrlanda, Hollanda, İngiltere, Macaristan, Fransa, Almanya, Finlandiya ve Norveç gibi ülkelerin kırsal planlama politika ve deneyimleri anlatılmıştır.

## **1.8 Materyal ve Yöntem**

### **1.8.1 Materyal**

Tez kapsamında, materyal olarak basılı yayınların yanında çeşitli kurum ve kuruluşların verilerinden ve yasal düzenlemelerden yararlanılmıştır. Ayrıca, kırsal alanla ilgili araştırmalarda bulunmuş kişilerle görüşülmüş ve kırsal alanda gözlemsel incelemeler yapılmıştır. Aşağıda tez kapsamında kullanılan materyal sınıflandırılarak açıklanmıştır.

#### **Kurum ve Kuruluşlar:**

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (kapatılmadan önce), Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)<sup>1</sup>, Üniversiteler; kırsal alana hizmet götürme amaçlı dernekler, üretici kooperatifleri, sulama birlikleri, meslek odaları, vakıflar.

#### **Plan ve Projeler:**

DPT tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planları<sup>2</sup> ile bu planların kırsal alan ve tarımla ilgili özel ihtisas komisyon raporları, Bölgesel Kalkınma Planları<sup>3</sup>, tamamlanmış ya da halen yürürlükte olan kırsal kalkınma projeleri ve kırsal

<sup>1</sup> 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu uyarınca, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) kurulmuştur. Tez kapsamında, kullanılan verilerin yayımlandığı tarih göz önünde bulundurularak DİE kaynak olarak gösterilmiştir.

<sup>2</sup> Tez kapsamında 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile 9. Kalkınma Planı incelenmiştir.

<sup>3</sup> Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK, 1997) Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP, 2000), Doğu Anadolu Projesi (DAP, 2000)

kalkınmaya katkıda bulunan projeler<sup>1</sup>, Eşleştirme Projesi (2006)<sup>2</sup>, Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı, Tarım Master Planları, Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006).

### **İstatistikî Veriler:**

Genel Nüfus Sayımları (1975- 1980- 1985- 1990- 2000), Genel Tarım Sayımları (1991- 2001), Hane Halkı İşgücü Anketleri, Köy Envanterleri, Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması (2003), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (DPT- 1950-2001).

### **Hukuki Düzenlemeler:**

Tez kapsamında, Türkiye'nin AB Kırsal Kalkınma Politikalarına uyumu ile ilgili değerlendirme yapılırken; AB yayınları, AB Resmi Gazetelerinde yayınlanan yönetmelikler ve kararlar ile yabancı kaynaklardan yararlanılmıştır. Türkiye'de ki hukuki düzenlemeler kapsamında, kırsal alanın değerlendirilmesi için yasal düzenleme taraması yapılmıştır<sup>3</sup>.

### **Raporlar ve Belgeler:**

Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları ve Sunumları (2004), II. Tarım Şurası Sonuç Raporu (2004), I. Tarım Şurası Sonuç Raporu (1997), AB'ye Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu (2003), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS) (2006), Ulusal Program (2001 ve 2003), Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010), Orta Vadeli Program (OVP, 2006-2008), Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi Belgesi (2001-2023), İlerleme Raporu (2002), Ekonomi Raporu (TOBB-2003), Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu (DPT- BM- 2005)

<sup>1</sup> Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi, Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, Tarımsal Yayım ve Uygulama Araştırma Projeleri, Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi, Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi, Doğu Anadolu Havza Geliştirme Projesi, Köykent Projesi (Ordu Mesudiye, Çavdar ve yöresi köyler), Sivas-Erzincan Kırsal Kalkınma Projesi, Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı, Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi, Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)

<sup>2</sup> Twinning Contract TR/2004/IB/16/01

<sup>3</sup> Köy Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, yasa tasarıları ve kırsal alan ve tarımla ilgili yasal düzenlemeler.

## **Seminerler:**

AB Tarım Müzakereleri Hazırlık ve Müzakere Süreci adlı üç adet seminer sonuç raporları<sup>1</sup>, Kırsal Alanlar ve Planlama Eğitim Semineri<sup>2</sup>.

### **1.8.2 Yöntem**

Tez kapsamında ana hatlarıyla üç aşamalı bir yöntem izlenmiştir. Buna göre;

- Birinci aşama, Durum Analizidir. Bu aşamada kırsal planlamanın teorik temelleri, dünyada izlenen kırsal kalkınma yaklaşımları ve 1960 yılı sonrası Türkiye'deki kırsal kalkınma uygulamaları ve politikaları araştırılmıştır.
- İkinci aşama, Sorun Alanlarının Saptanmasıdır. Bu aşamada, Türkiye'nin kırsal yapısı, SWOT Analiz Tekniği ile analiz edilerek, kırsal yapının güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditleri saptanmıştır.
- Üçüncü ve son aşama, Strateji-Politika ve Model Oluşturmadır. Bu aşamada, kırsal planlama strateji, politikaları ve modeli oluşturulmuştur.

Aşağıda, çalışma kapsamında izlenen yöntem detaylı olarak anlatılmıştır.

#### **1.8.2.1 Birinci Aşama: Durum Analizi**

#### **Kırsal Planlamanın Teorik Temelleri ve Dünyada İzlenen Yaklaşımlar:**

Kırsal planlama kavramına uluslararası bir perspektiften bakmak amacıyla, geçen yarım yüzyıldaki kırsal planlama düşüncesindeki önemli değişimlerin incelenmesinin gerekli olduğu düşünülmüştür. Buradan hareketle, BM, DTÖ, DB ve OECD gibi

<sup>1</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 29.01.2005, 05.02.2005 ve 12.02.2005 tarihli üniversitelerden, tarım ve sanayi sektöründen, ilgili meslek odalarından ve basın kuruluşlarından kişilerin katılımı ile toplantı düzenleyerek; AB sürecinde Türk tarımının durumu tartışılmıştır.

<sup>2</sup> Çevre ve Orman Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca düzenlenen, 3-4-5.03.2006 tarihli "Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Kırsal Alan Planlaması ve Standartlarının Oluşturulması" Eğitim Seminerinin amacı; Özel Çevre Koruma Bölgelerinde, kırsal alan planlamasının nasıl olması gerektiği konusunda bir tartışma ortamı yaratmak ve bu süreçte kırsal planlama standartları ve yapılaşma koşullarını oluşturmak olarak belirlenmiştir.

kırsal kalkınma alanında önemli rol alan uluslararası örgütler ile AB'nin kırsal kalkınma yaklaşımları ve uygulamaları, ilgili yazın ve AB Yönetmelikleri kapsamında incelenmiştir.

Ayrıca, AB'nin kırsal kalkınma politikalarına yönelik bilgi edinmek ve deneyim kazanmak amacıyla, AB'ye üye ülkelerden biri olan Almanya'nın Berlin kentinde inceleme yapılmıştır. Bu çerçevede, Almanya'da ilgili kurumlarla görüşmelerde bulunulmuştur. AB tarafından çerçeve haline getirilen kırsal kalkınma ile ilgili kararların, bir üye ülkenin ulusal düzenlemelerine ne şekilde yansıdığı incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

### **Türkiye'de Kırsal Kalkınma Alanında Geçmişe Yönelik Değerlendirme<sup>1</sup>:**

Türkiye'nin kırsal planlama strateji ve politikalarının belirlenebilmesi ve kırsal planlama modelinin oluşturulabilmesi için, mevcut kırsal kalkınma politika ve uygulamalarının değerlendirilmesi bir gerekliliktir. Bu nedenle, 1960 yılı sonrası ulusal ve yerel ölçeklerdeki kırsal kalkınma politika ve uygulamaları ilgili yazın, uygulama projeleri ve raporları kapsamında incelenmiştir. İnceleme, söz konusu çalışmaların amaçları, hedefleri ve sonuçları üzerinden yapılmıştır. Daha sonra, kırsal kalkınma politika ve uygulamaları; katılım, makro hedef ve politikalar, proje alanının seçimi, tarımsal-sosyal ve ekonomik yapıya katkıları gibi açılardan değerlendirilmiştir.

Ayrıca, son köykent projesi uygulamasının yapıldığı Ordu, Mesudiye İlçesi, Çavdar ve civar köylerinde yerinde araştırma yapılmıştır. Burada yörede yaşayan kişilerle görüşülmüş, araştırmacıların yayınlarından ve yerel basından yararlanılmıştır. İlgili yerel idarelere gidilerek, proje ile ilgili resmi kurum ve kuruluşlardan alınan yazılı ve sözlü bilgiler değerlendirilmiştir.

---

<sup>1</sup> **Kırsal kalkınma politika ve uygulamaları;**

- Modeller (yaklaşımlar)
- Ülkesel Politika ve Belgeler
- Kırsal Kalkınma Projeleri (KKP)
- Bölgesel Kalkınma Projeleri ana başlıkları altında incelenmiştir.



### **AB'ye Katılım Sürecinin Etkileri:**

Son yıllarda Türkiye'de pek çok alanda olduğu gibi kırsal kalkınma alanında da AB Müktesebatına uyum sağlamak amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlarca çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, kırsal kalkınma alanında, AB'ye uyumun mevcut durumu incelenmiştir. Ayrıca, AB'ye tam olarak uyum sağlanması halinde beklenen etkiler tartışılmıştır.

### **Türkiye'de Kırsal Kalkınma ve Tarımla İlgili Yasal Düzenleme Taramaları:**

Ülkemiz mevcut planlama pratiği ve yasal düzenlemeleri içinde kırsal planlamanın yeri incelenmiştir. Ayrıca, tasarı halindeki imar ve planlama ile ilgili yasal düzenlemelerde tanımlanan planlama sürecinin, kırsal planlamayı içerip içermediği tartışılmıştır.

### **Türkiye'de Kırsal Alanla İlgili Aktörler ve Roller:**

Kırsal alandaki aktörlerin kimler olduğu saptanmıştır. Kırsal alana hizmet götüren merkezi yönetim kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşları incelenmiştir.

#### ***1.8.2.2 İkinci Aşama: Sorun Alanlarının Saptanması***

Bu aşamada, Türkiye'deki kırsal yapının, uygulanan politikalarla nasıl bir değişim gösterdiği ortaya konulmuştur. SWOT (GZFT) Analiz Tekniği ile kırsal yapının mevcut durumu ve sorunları belirlenmiştir.

SWOT Analizinde;

- DPT Koordinatörlüğünde ilgili kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör katılımı ile oluşturulan SWOT (GZFT) Analiz sonuçları,

- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu,
- Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Taslak Raporu,
- Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,
- İzmir İktisat Kongresi Sunuş Metinleri,
- AB'ye üyelik yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Raporu,
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca hazırlanan İl Tarım Master Planları kapsamında yapılan GZFT Analiz sonuçları,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile STK'lar ile yapılan görüşmeler,
- Toplantı ve seminerlerden yararlanılmıştır.

### ***1.8.2.3 Üçüncü Aşama: Strateji, Politika ve Model Oluşturma***

Birinci ve ikinci bölümde elde edilen veri ve saptamalar doğrultusunda, ülkemizdeki kırsal planlama süreci, dünyadaki kırsal planlama yaklaşım ve pratikleri ile AB yasal düzenlemeleri kapsamında oluşturulan öneriler tartışılarak tanımlanmıştır. Kırsal planlama süreci, planlama disiplini ve kademelenmesi içerisinde ele alınmıştır.

Kırsal alanda yaşanan sorunların çözümüne yönelik olarak bütüncül, ülke kaynaklarının daha etkin kullanımını hedefleyen kırsal planlama hedef, strateji ve politikaları belirlenmiştir. Sonuç aşamasında, kırsal planlama modeli oluşturulmuştur. Modelin uygulanabilmesi için gerekli olan araçlar ve kamusal yasal örgütlenme biçimi, hem merkezi hem de yerel ölçekte tanımlanmıştır.

## **1.9 Kavramlar**

Tez kapsamında kullanılan *kırsal alan*, *kalkınma*, *kırsal kalkınma*, *kırsal nüfus* ve *kırsal planlama* kavramları aşağıda tanımlanmıştır.

**Kırsal Alan<sup>1</sup>:** Türkiye’de yasal düzenlemeler ve istatistikî çalışmalar kırsal alan tanımı açısından incelendiğinde, kırsal alanın temel özelliklerini yansıtan tek bir tanımın henüz yapılmadığı görülmektedir. Yapılan farklı farklı tanımlarda, genellikle nüfus sınırlaması ölçüt alınmıştır. Tanımlara göre, nüfusu belli bir değerin altında olan yerleşmeler kırsal alan kabul edilmiştir. Bu durumda nüfusu fazla, ancak gelişmişliği geri bir yerleşim yerini kent saymak gerekecektir. Dolayısıyla, kırsal alan tanımında nüfusu dikkate alan ve bu nüfusun yaşam kalitesini ortaya koyan nesnel parametreler geliştirilmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye için kırsal alan tanımı önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar kırsal alan tanımı üzerinde fikir birliğine ulaşmak zor olsa da tez kapsamında kırsal alan,

**Nüfus yoğunluğunun düşük olduğu, ekonomisi ağırlıklı olarak doğal kaynakların değerlendirilmesine dayalı, doğal koşulların, geleneksel değerlerin ve ilişkilerin toplumsal hayatın şekillendirilmesinde etkin olduğu, eğitim, sağlık ve haberleşme gibi sosyal olanakların yeterince gelişmediği kentsel alanlar dışındaki yerler,** olarak tanımlanmıştır.

<sup>1</sup> **Türkiye’de yasal düzenlemeler ve istatistikî çalışmalarda kırsal alan tanımları:**

- 442 sayılı Köy Kanununa göre (1942); nüfusu 2.000’den aşağı olan yerleşmeler köy olarak tanımlanmaktadır.
- Köy Evvanterine göre (1997); Nüfus dikkate alınmaksızın bucak, köy belediyesi ve köy statüsündeki tüm yerleşim yerleri kırsal alan olarak tanımlanmıştır.
- Genel Nüfus Sayımına göre (2000); Köy nüfusu, köy ve bucak nüfusuna; şehir nüfusu ise il ve ilçe merkezleri belediye sınırları içindeki nüfusa karşılık gelmektedir.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre (2001); Nüfusu 20.000 ve üzeri olan yerleşmeler kent kabul edilmiştir.
- Genel Tarım Sayımına göre (2001); “köy genel bilgi anketi” ile “tarımsal işletme listelerinde” tüm köyler ve nüfusu 25.000’in altında olan yerleşim yerleri; tarımsal işletmeler anketinde ise tüm köyler ve nüfusu 5.000’den az olan il ve ilçe merkezleri kırsal alan olarak değerlendirilmiştir.
- Hanehalkı İşgücü Anketlerine göre; Nüfusu 20.000’den az olan yerleşim yerleri kır olarak tanımlanmıştır.
- Nüfus ve Sağlık Araştırmasına göre (2003); İdari statülerine bakılmaksızın nüfusu 10.000’den az olan tüm yerleşmeler kırsal alan olarak kabul edilmiştir.
- 5393 sayılı Belediye Kanununa göre(2004); nüfusu 5000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Köylerin birleşerek belediye kurabilmeleri için, en az 5000 nüfus ölçütü ile mesafe ölçütü getirilmiştir.
- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisine göre (2006); 20.000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar, kırsal alan olarak tanımlanmıştır.
- Dokuzuncu Kalkınma Planına göre (2006); Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesinde olduğu gibi bu Planda da kırsal alanlar, 20.000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak tanımlanmıştır.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyonu Raporuna göre (2005); nüfus yoğunluğu düşük, insani gelişimin unsurları olarak sayılan gelir düzeyi, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma oranı az, gelir getirici faaliyetleri daha çok doğal kaynaklara ve iklime bağlı ve sosyal-kültürel yapı üzerinde geleneklerin egemen olduğu alanlar kırsal alan olarak tanımlanmıştır.

**Kalkınma:** “Kalkınma Kavramı, son dönemlerde sürdürülebilirlik ve insan kaynaklarının geliştirilmesi boyutlarında, yeni yorumlarla gündeme gelmektedir” (Anonim, 2000a, s.2). Önceleri bireylerin gelirlerinin artması olarak ele alınan kalkınma, son yıllarda daha çok insanların yaşam kalitesinde meydana gelen değişim olarak karşımıza çıkmaktadır. UNDP, son yıllarda daha çok insani gelişme endeksini kalkınmanın bir ölçütü olarak kullanmaktadır. Buna göre, kalkınmanın merkezine ekonomik büyüme değil, insanın temel ihtiyaçlara ulaşımının artması koyulmaktadır (Anonim, 2005a).

Buradan hareketle tez kapsamında kalkınma,

**İnsanların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, gelir dağılımının adaletli olması, gelir düzeyinin yükselmesi, sosyal ve kültürel alanlarda yerel koşullara uygun gelişmelerin sağlanması, doğal kaynakların korunarak kullanılması ve sosyal güvenliğin iyileştirilmesi,** olarak tanımlanmıştır.

**Kırsal Kalkınma:** İlk kez BM tarafından yapılan toplum kalkınması tanımı, kırsal kalkınma olarak da kabul edilmektedir. Bu tanıma göre kırsal kalkınma; “küçük toplulukların içinde buldukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri çabaların devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun tümüyle kaynaştırılması ve ulusal kalkınma çabalarına tam biçimde katkıda bulunmalarının sağlanması sürecidir” (Anonim, 2004).

Aslında, kırsal alan kavramında olduğu gibi, kırsal kalkınma kavramının da tek bir tanım bulunmamaktadır. Çünkü kırsal alanlar temelde birbirlerine benzerlerken, özelde çok farklı yerel özelliklere sahiptir. Bu nedenle, kırsal kalkınmanın genel bir tanımdan daha çok, yerel olarak tanımlanması gerekir. Ayrıca, gelenekleri, görenekleri ve bunlara bağlı olarak oluşan toplumsal yapıya sahip kırsal alanın kalkınması, ancak kendi talepleri bu yönde olduğu sürece gerçekleşebilecektir. Sadece dışardan yapılacak müdahalelerle kırsal kalkınmada başarıya ulaşılamayacaktır.

Tez kapsamında kırsal kalkınma,

**Kırsal alanda yaşayanların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, gelirlerinin artması ve gelir dağılımının adaletli olması, sağlık ve eğitim hizmetlerinin sağlanması, doğal kaynakların koruma-kullanıma dengesinin sağlanması ve bireylerin kalkınmaya katılımlarının desteklenmesi ve sağlanması, olarak tanımlanmıştır.**

***Kırsal Planlama:*** Tez kapsamında kırsal planlama ise,

**Kırsal alanların, doğal potansiyeli ile toplumsal gereksinimleri arasında denge sağlamaya yönelik, kırsal alanın ekonomik, sosyal, siyasal ve örgütsel bütün yönlerini kapsayacak katılımcı bir görüşle ele alınması gereken, kır-kent dengesini, kırsal alanların dışa açılmalarını ve kırsal alanların kalkınmasını sağlayan bir çalışma alanı ve planlama türü olarak tanımlanmıştır.**

## BÖLÜM İKİ

### KIRSAL PLANLAMA KAVRAMI-TEORİK TEMELLERİ VE DÜNYADA İZLENEN YAKLAŞIMLAR

Bu bölümde, kırsal planlamaya uluslararası perspektiften bakılarak kırsal planlama alanında ortaya çıkan politikalar kapsamında kırsal planlamanın teorik temellerine vurgu yapılmıştır. Buna ek olarak, kırsal kalkınmada etkili aktörler olan DB, BM ve OECD gibi uluslararası örgütler ile AB'nin kırsal kalkınma yaklaşımları incelenmiştir.

#### 2.1 Kırsal Planlamanın Kavramsal Çerçevesi

Dünya üzerinde kırsal alanlarda yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, kırsal planlama kavramı üzerinde odaklanmaya sebep olmaktadır. PlanAfric (2000) tarafından yapılan bir çalışmada kırsal planlamanın üç temel ögeyi kapsadığı belirtilmiştir. Bunlardan birincisi kırsal planlamanın *içeriği*, ikincisi *kurumsal ve yasal çerçevesi*, son olarak üçüncüsü de kırsal planlama *yaklaşımıdır*. Aşağıda bu üç temel öge açıklanmıştır:

- 1- **İçerik**, kırsal planlamanın temelini oluşturan strateji ve politikaları,
- 2- **Kurumsal ve Yasal Çerçeve**, kırsal planlamayı yönlendirecek ve gerçekleştirecek kurumsal ve yasal yapılanmayı,
- 3- **Yaklaşım**, kırsal planlamada sık görülen *aşağıdan yukarıya*<sup>1</sup> ya da *yukarıdan aşağıya*<sup>2</sup> olan yaklaşımları ifade etmektedir.

Gelişmekte olan pek çok ülkedeki *kırsal planlama* uygulamalarında yukarıda sıralanan öğelerin bütüncül bir incelemesi yapılmadan kırsal planlama uygulamaları yapılmaktadır (Dalal-Clayton, Dent ve Dubois, 2003).

---

<sup>1</sup> Bottom-up approach

<sup>2</sup> Top-down/blueprint approach

Planlama disiplininde olduğu gibi, kırsal planlama da zaman içinde yeni kuram ve yaklaşımların etkisiyle değişim göstermekte, bu da plancılar, politikacılar ve uygulayıcılar arasında karmaşaya sebep olmaktadır. Bu karmaşadan yola çıkarak, geliştirmekte olan ülkelerde kırsal planlama politika ve uygulamaları üzerine incelemeler yapan Clayton, Dent ve Dubois (2003); kırsal planlamanın kalkınma, arazi kullanım, kaynakların dağıtım ve kullanımını için *planlama disiplini* ile ilişkili olduğunu, kırsal ve kentsel alan olarak tanımlanan yerlerin arasında kalan alanları da kapsadığını, bazı durumlarda ise kırsal planlamanın bölge planlama ile eş tutulduğunu ve çalışmaların bölge planı kapsamında yürütüldüğünü belirtmişlerdir.

Pek çok geliştirmekte olan ülkede, kırsal planlamayı kalkınmanın bir aracı olarak kullanmak amacıyla araştırmalar yapılmaktadır. Kırsal kalkınmaya yoksulluğu azaltıcı bir mekanizma olarak bakılması ise hâlihazırda bu araştırmaların odağını oluşturmaktadır (Clayton, Dent ve Dubois, 2003).

Planlama disiplininin hedefleri, zaman içinde gelişmektedir. Önceleri üretim artışına yönelik olan hedefler, artık günümüzde yoksulluğun azaltılması yönünde değişim göstermektedir. Planlamadaki bu gelişimlere bağlı olarak kırsal planlamanın da odağı değişmektedir. Kırsal planlamanın konuları daha önceden sulama ve drenaj gibi teknik konularla sınırlı iken, artık kırsal planlama alanında su kaynaklarının yönetimi, dağıtımı, örgütlenme ve yoksulluğun azaltılması gibi konulara odaklanılmaktadır. Ayrıca kırsal planlamada, hayvancılık, tarımsal üretim ve ormancılık konularında birbirinden bağımsız üretilen politikaların yerini sürdürülebilirlik kavramı içinde bütüncül politikalar almaktadır (Clayton, Dent ve Dubois, 2003).

## **2.2 Kırsal Planlama Alanında Etkili Olan Kırsal Kalkınma Yaklaşımları**

Bu bölümde, 1950 yılı sonrası kırsal planlama alanında etkili olan kırsal kalkınma teori, tema ve politikalarında meydana gelen önemli değişimler incelenmiştir.

### 2.2.1 Tarihsel Süreç İçinde Kırsal Kalkınma

Araştırmalar, *kalkınma paradigmlarında* devamlı bir değişimin olduğunu, bu değişimin *kırsal kalkınma yöntemlerini* de etkilediğini ortaya koymaktadır. 1950’li ve 1960’lı yıllarda modernizasyon, 1970’li yıllarda devlet müdahaleleri, 1980’li yıllarda serbest pazar, 1990’lı yıllarda katılım ve yetkilendirme, son olarak 2000’li yıllarda ise yoksulluğun önlenmesi kırsal kalkınma politikaları üzerinde etkili olmuş kalkınma paradigmlarıdır. Genellikle bu paradigmlar, ortaya çıktıktan sonraki on yıl içinde gelişim göstermişlerdir (Ellis ve Biggs, 2001). 1950 yılı sonrası kırsal kalkınma düşüncesinde meydana gelen değişimler özetlenecek olursa:

- *1950’li ve 1960’lı* yıllarda geleneksel tarımsal üretim yöntemleri yerine modern üretim yöntemleri kullanılmaya başlanmıştır. Modern üretim yöntemlerinin, kırsal alanda yaşanan sorunları çözebileceği düşünülmüştür.
- *1970’li* yıllarda, devletler tarım sektörünü yönlendirerek, kırsal alanda etkili tek yapı haline gelmişlerdir. Ancak, devletlerin bu müdahaleci yapısından kaynaklı olarak kırsal alanlarda pek çok sorunlar ortaya çıkmıştır.
- *1980’li ve 1990’lı* yıllar kırsal kalkınma alanında en etkili değişimin yaşandığı yıllar olmuştur. Katılımcı kırsal kalkınma yaklaşımının geliştirildiği bu yıllarda daha önceki dönemlerde izlenen yukarıdan aşağıya olan kırsal kalkınma yaklaşımı, aşağıdan yukarıya ve süreç yaklaşımına dönüşmüştür.
- Son olarak *2000’li yıllarda*, kırsal yoksulluğun azaltılması ve dolayısıyla kırsal kalkınmaya katkı sağlanmasında, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler ile kırsal kalkınmaya yön veren uluslararası kuruluşların politika ve uygulamalarında **çok sektörlü** bir yaklaşım ön plana çıkmaktadır (Anonim, 2004).

Aşağıda Tablo 2.1’de 1950 yılı sonrasındaki kırsal kalkınma teori, tema ve politikaları gösterilmektedir.



Tablo 2.1 1950’li yıllardan 2000’li yıllar arasında “kırsal kalkınma” teori, tema ve politikaları

1950	1960	1970	1980	1990	2000
<p><i>Modernizasyon</i>  <i>İkili ekonomik model</i>  <i>Geri kalmış tarım</i>  <i>Topluluk kalkınması</i></p>	<p><i>Dönüşüm yaklaşımı</i>  <i>Teknoloji transferi</i>  <i>Mekanizasyon</i>  <i>Tarımsal büyüme</i>  <i>Tarımın büyüme rolü</i>  <i>Yeşil devrim</i>  <i>Rasyonel köylüler</i></p>	<p><i>Bütünleşik kırsal kalkınma</i>  <i>Devlet tarım politikaları</i>  <i>Devlet destekli kredilendirme</i>  <i>Yeşil devrim (devam)</i>  <i>Kırsal büyüme bağlantıları</i>  <i>Devlet destekli kredilendirme</i></p>	<p><i>Serbest pazar</i>  <i>Hükümet dışı organizasyonlarda artış</i>  <i>Hızlı kırsal değerlendirme</i>  <i>Tarımsal sistem araştırmaları</i>  <i>Gıda güvenliği&amp;açlık araştırmaları</i>  <i>Üretim olarak değil süreç olarak kırsal kalkınma</i>  <i>Yoksulluğu azaltma</i>  <i>Kalkınmada kadın</i></p>	<p><i>Mikro kredilendirme</i>  <i>Katılımcı kırsal değerlendirme</i>  <i>Aktör odaklı kırsal kalkınma</i>  <i>Paydaş analizleri</i>  <i>Kırsal güvenlik ağları</i>  <i>Cinsiyet ve kalkınma</i>  <i>Çevre&amp;sürdürülebilirlik</i>  <i>Yoksulluğu azaltma</i></p>	<p><i>Sürdürülebilir gelişme</i>  <i>İyi yönetim</i>  <i>Desantralizasyon</i>  <i>Katılım eleştirileri</i>  <i>Sektör yaklaşımları</i>  <i>Sosyal koruma</i>  <i>Yoksulluğu yok etme</i></p>

Kaynak: Ellis, F. ve Biggs, S. (2001) Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s, *Development Policy Review*, 19(4), 437-448

Yukarıda açıklanan kırsal kalkınma yaklaşımlarındaki değişimlere ek olarak, Ellis ve Biggs (2001), 1950 yılı sonrası kırsal kalkınma politikalarındaki önemli vurguları aşağıdaki biçimde sıralamışlardır:

- 1950'li yıllarda etkili olan **topluluk kalkınması** yaklaşımından, 1960'lı yıllarda **küçük çiftçiliğin** geliştirilmesi yaklaşımına geçiş,
- 1970'li yıllarda **entegre kırsal kalkınma** yaklaşımı kapsamında **küçük çiftçiliğe** devam,
- 1970'li yıllarda etkili olan **devlet destekli kırsal kalkınma** yaklaşımından, 1980'li yıllarda **pazarın serbestleşmesine** geçiş,
- 1980'li ve 1990'lı yıllarda **süreç, katılım, yetkilendirme** ve **aktör** yaklaşımları,
- 1990'lı yıllarda entegre bir kapsamda **sürdürülebilir geçim** yaklaşımının oluşumu,
- 2000'li yıllarda kırsal kalkınma için **yoksulluğun azaltılması** stratejileri (bkz Tablo 2.2-2.3)

Tablo 2.2 1960'lı yıllardan 2000'li yıllar arasında birbirini izleyen kırsal kalkınma vurguları.

1950	1960	1970	1980	1990	2000
<b>Kırsal Kalkınma Vurguları</b>					
<i>Toplum kalkınması</i>					
	<i>Küçük çiftlik gelişimi</i>				
		<i>Bütünleşik kırsal kalkınma</i>			
			<i>Pazarın</i>		
				<i>Katılım</i>	
					<i>Yoksulluğu Azaltma</i>

Kaynak: Ellis, F. ve Biggs, S. (2001) Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s, *Development Policy Review*, 19(4), 437-448

Tablo 2.3 1960'lı yıllardan 2000'li yıllar arasında kırsal kalkınmada baskın paradigmlar ve değişimler.

1950	1960	1970	1980	1990	2000
<b>Baskın Paradigmlar ve Değişimler</b>					
<i>Modernize ve İkili Ekonomi</i>					
	<i>Küçük çiftliklerde artan kazanç</i>				
		<i>Süreç, katılım, yetkilendirme</i>			
			<i>Sürdürülebilirlik</i>		

Kaynak: Ellis, F. ve Biggs, S. (2001) Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s, *Development Policy Review*, 19(4), 437-448

### 2.2.2 Kırsal Kalkınma Yaklaşımları

Bu bölümde, *küçük ölçekli çiftçilik, süreç, katılımcı toplum kalkınması, entegre kırsal kalkınma ve sürdürülebilir geçim* gibi başlıca kırsal kalkınma yaklaşımları incelenmiştir.

#### **Küçük Ölçekli Çiftçilik:**

1960'lı yıllarda, *küçük ölçekli çiftçiliğin*, gelişme ve kalkınmanın merkezi olarak düşünülüşü bir paradigma oluşturulmuştur. Bu paradigmaya göre, küçük ölçekli çiftliklerin, çiftlik büyüklüğü ve ekonomik verimlilik arasındaki ilişki sebebiyle kırsal kalkınmayı sağlayabilecek yapıya sahip oldukları düşünülmüştür (Berry ve Cline, 1976). Küçük çiftliklerin, büyük çiftliklere göre ekonomik kalkınmayı daha çok ilerlettiğinin savunulmasının sebebi, küçük ölçekli tarımsal işletmelerin işçi yoğun olmaları ve bu nedenle de iş olanaklarını artırmaları görüşünün kabul edilmiş olmasıydı (Kole, 2005).

Küçük ölçekli çiftçilik paradigması ortaya çıktıktan sonra hemen popüler olmamasına rağmen, kırsal kalkınmayı etkilemiştir. Üstelik bu paradigmaya bağlı

olarak geliştirilen *kırsal büyüme bağlantıları* kavramı, bunun kesin olduğunu kanıtlamıştır. *Kırsal büyüme bağlantıları* kavramına göre, küçük ölçekli tarımsal işletmelerdeki artan aktivite ile tarım dışı girdilerdeki gelişme özendirilmektedir. Bu da devamında kapsamlı ekonomik aktiviteyi, yabancı borsayı ve tüketici pazarlarını iyileştirmektedir (Ellis ve Biggs, 2001).

Ancak Berry ve Cline (1976), küçük ölçekli çiftçilik yaklaşımının, arazinin mülkiyetinden kaynaklı sorunlar çözülmeden, kredilendirme kolaylıkları sağlanmadan ve teknolojiye geçiş olmadan ekonomik kalkınmada yeterli olamayacağını belirtmişlerdir.

### **Kırsal Kalkınmada Süreç Yaklaşımı:**

Devletlerin kalkınmayı devam ettirmede sınırlı kalmaları sebebiyle, yerel nüfusun kendi kalkınmasını sağlamada merkezi ajanslar olmaları yönünde yeni bir yaklaşım oluşturulmuştur (Kole, 2005). Süreç yaklaşımı olarak adlandırılan bu yaklaşıma göre, 1980'ler ve 1990'lardan itibaren *yukarıdan aşağıya doğru olan proje yaklaşımı, aşağıdan yukarıya doğru olan süreç yaklaşımına* dönüştürülmüştür. Süreç yaklaşımı, kırsal toplumun kırsal kalkınma sürecine kendi öncelikleri doğrultusunda katılmaları ile ortaya çıkan değişimin bir yansımasıdır. Bu düşünce ekolünden olan teoriler; katılımcılığı, sürdürülebilirliği, desantralizasyonu ve entegre kırsal kalkınma yaklaşımlarını içermektedir (Kole, 2005). Ellis ve Biggs (2001), süreç yaklaşımının etkili olduğu 1980'li ve 1990'lı yıllardaki ortaya çıkan önemli bazı gelişmeleri aşağıdaki biçimde sıralamışlardır:

- Tarımsal üretim sistemleri araştırmalarının ve Yeşil Devrim ile tanımlanan tek ürün (çeltik ve buğday) sistemlerindeki büyüme tartışmalarının ortaya çıkışı,
- Teknik bilginin artması ve yoksulların karşılaştıkları sorunların çözümüne kendilerinin katkı sağlayabilecek yetiye sahip olmaları,
- Kaynağını, 1980'li yıllardaki hızlı kırsal değerlendirme yönteminden alan katılımcı yöntemlerin yaygınlaşması, bu yöntemlerin 1990'lı yıllardaki

katılımcı kırsal değerlendirme, katılımcı öğrenme ve katılımcı eylemlere doğru gelişmesi,

- Kırsal kalkınma politikalarında insan odaklı bir perspektifin ortaya çıkması,
- 1980'li yıllarda başlayan yapısal düzenlemeler ve pazarın serbestleşmesi ile devletlerin daha önceki dönemlerdeki geniş kapsamlı olarak tarım sektörünü yönlendirmekten vazgeçme eğilimleri,
- Devletlerin kırsal hizmetlerin dağıtımında performans düşüklüğü ve bu alandaki destek kuruluşların başka ortaklıklar arayışına gitmeleri,
- Kırsal kalkınma ajansları olarak toplumsal kuruluşlarının artması,
- Kadınların erkeklerden farklı deneyimlere sahip olmaları ve kırsal politikaların kadınlar ve erkekler üzerinde farklı etkileri olduğunun dikkate alınması gerektiği sebepleriyle, kırsal kalkınmada cinsiyet konularının dikkate alınmaya başlanması,

### **Katılımcı Toplum (Topluluk) Kalkınması Yaklaşımı:**

Katılımcı toplum kalkınması yaklaşımı 1970'li yılların başında geliştirilmiştir. Yaklaşım, yerel toplulukları içermeyen kalkınmanın üretken ve devamlılığı olmadığı görüşünden temellenmiştir (Kole, 2005).

Parker (1998), kuzey-doğu Brezilya için yapmış olduğu bir araştırmada, kırsal kalkınma için ayrılan kaynaklar tatmin edici oranda olsa da, kırsal yoksulluk düzeyinin yüksek kaldığını, bununla birlikte katılım ve desantralizasyon ile karakterize edilen yeni kalkınma girişimlerinin gelişi ile kırsal yoksulluğu azaltmada gelişme işaretleri olduğunu ortaya koymuştur (Kole, 2005).

Katılım, toplulukların kendi hayatlarını etkileyen kalkınma aktivitelerini etkilemede yetkili oldukları, devam eden bir süreç olarak görülmektedir (Kotze, 1997). Katılımcı toplum kalkınması yaklaşımında kalkınma, yetkililer tarafından bilgilendirme ile ya yukarıdan aşağıya doğru, ya da toplulukların karar alma sürecine katılmaları ile aşağıdan yukarı doğru oluşmaktadır (Kole, 2005).

Ellis ve Biggs (2001) bu yaklaşımın bazı karakteristik özelliklerini,

- Kırsal kalkınmada ajanslar olarak sivil toplum kuruluşlarının önemi,
- Çiftçilik sistemleri araştırmaları,
- Kalkınmada yerel bilginin ve cinsiyetin önemi olarak belirlemişlerdir.

Kole (2005) katılımcı toplum kalkınması yaklaşımında; toplulukların yönetim ve karar oluşturma sistemlerinde yabancı olarak düşünülmesini ve hükümetlerin de kırsal kalkınmanın merkezi ajansları olarak görülmemelerini, yaklaşımın sınırları olarak saptamıştır. Bu da toplulukların sesinin duyulamamasına sebep olmuştur.

### **Entegre Kırsal Kalkınma Yaklaşımı:**

Kalkınmanın sektörel temelli iken, kırsal alandaki yatırımların istenilen etkiye sahip olmadığı düşüncesi ile 1970’li yıllarda entegre kırsal kalkınma yaklaşımı geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, yoksulluğun çok boyutlu etkilerinin üstesinden gelinebilmesi için, sağlık hizmetleri, tarımsal gelişme, eğitim ve altyapı gibi pek çok sektörü ve paydaşı bir bütün olarak ele almakta ve değerlendirmektedir. Yaklaşım, geliştirildiği dönemde aşağıdaki başlıklarla karakterize edilmiştir:

- Talep destekli kalkınma,
- Kaynak hareketliği (para, insan kaynakları, materyal-yerel toplulukları içeren),
- Aşağıdan entegrasyon (Kole, 2005).

Uphoff (2001), kırsal kalkınma çabalarındaki gerçek bütünleşmenin, kırsal kalkınmanın, son kullanıcılar ve yerel girişimciler tarafından uygulanmış olmasıyla sağlanabileceğini; başarının sağlanabilmesi için yaklaşımın, proje kapsamı içinde ele alınmaktan çok, periyodik inceleme ve revizyonların yapıldığı bir program kapsamında ele alınması gerektiğini belirtmiştir (Chambers, 1986).

1970'li yıllarda bu yaklaşıma göre kendi kırsal kalkınma programlarını tasarlamaya başlayan Dünya Bankası, kırsal kalkınmanın aşağıda sıralanan koşullar altında başarılı olacağını tartışan rehberler geliştirmiştir. Bunlar:

- Dengeli makroekonomik ve sektörel politikalar,
- Özel tarımsal gelişmenin teşviki,
- Kırsal yoksullara karşı ayırım yapmayan kamu harcama ve yatırımları,
- Arazi güvenliği ve su hakları,
- Bilgi ve teknoloji üretmek ve yaymakta kamu ve özel sektörün birbirini tamamlayıcı olması,
- Programın tüm aşamaları içinde kırsal yoksulların yer almasıdır (Kole, 2005).

Yaklaşımın avantajları;

- Kırsal alanlarda çok disiplinli yoksulluk karşıtı çabaları sağlamak,
- Bölgesel problemlere çözüm oluşturmak,
- Kalkınma çabalarına yerel halkın katılımını sağlamak biçiminde özetlenebilir.

Ancak, entegre kırsal kalkınma yaklaşımı, pek çok sebepten dolayı 1970'lerde başarısızlığa uğramıştır. Yukarıdan aşağıya olan yaklaşımı, programlarının yararlanıcıları arasında tutulmamasına yol açmıştır. Ayrıca, uygulamalar çok pahalı mal olmuştur. Bunların dışında doğrudan yaklaşımın temel mantığıyla ilgili olmayan başka başarısızlık sebepleri de vardı. Bunlar;

- Elverişsiz bir siyasi çevre,
- Hükümetin vaatlerindeki eksiklik,
- Kurumsal kalkınma ihmali,
- Eşgüdüm problemleri (Eicher ve Staaz, 1998) olarak sıralanabilir.

### **Sürdürülebilir Geçim Yaklaşımı:**

1990'lı yılların sonlarından, 2000'li yılların başlarına doğru, kalkınma çevrelerinde sürdürülebilir kalkınma yerleşik söz haline gelmiş ve çevresel bir konu olmaktan daha çok sosyo-ekonomik bir kavram olarak ele alınmıştır (Kole, 2005). Ayrıca, söz konusu yaklaşım, desantralizasyonu ve yerel düzeydeki kalkınma kurumlarının rolünün kuvvetlendirilmesini savunmuştur. Bu yaklaşım ile:

- Yerel kalkınma için özel sektör ile hükümet etkileşiminin kuvvetlendirilmesi,
- Kalkınma programlarını uygulamak için sivil toplum kuruluşlarının kapasitesinin artırılması,
- Kalkınmayı artırmanın bir yolu olarak desantralize olmuş kamu kurumlarının kuvvetlendirilmesi konuları tartışılmış ve öneriler getirilmiştir (Kole, 2005).

### **2.3 Kırsal Kalkınmada Etkili Aktörlerin Kırsal Kalkınma Yaklaşımları**

Bu bölümde kırsal kalkınmada etkili aktörler olan DB, BM ve OECD gibi uluslararası örgütlerin yaklaşımları incelenmiştir.

#### **2.3.1 DB Kırsal Kalkınma Yaklaşımları**

DB, sürdürülebilir kırsal kalkınma yaklaşımını benimsemiştir. Bu kapsamda Banka, kırsal kalkınmanın çok disiplinli, çoğulcu ve sektöre özel yaklaşımlar gerektirdiğini ve kırsal kalkınmada katılımın esas alınması gerektiğini savunmaktadır.

Bununla birlikte, DB 2003 yılında kırsal kalkınma stratejilerinde değişiklik yapmak üzere bir takım çalışmalar gerçekleştirmiş ve kendi uygulamalarına yönelik olarak, *Yeni Kırsal Kalkınma Stratejisi* belirlemiştir. Amacı yoksulluğun azaltılması olan bu yeni stratejinin vizyonu:



- Kırsal alanda yaşayanların da en az kentsel alanlarda yaşayanlar düzeyinde bir yaşam standardı ve kalitesine sahip olduğu,
- Kırsal toplumların, yoksullar da dahil olmak üzere tüm yaşayanlarına eşit ekonomik fırsatların sunulduğu,
- Kırsal alanların yaşamak ve çalışmak için sürdürülebilir ve çekici olduğu,
- Kırsal alanların mevcut ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel ve teknolojik değişikliklere adapte olabildiği,
- Her türlü nedenden kaynaklanan zayıflıkların azaldığı bir dünyaya ulaşılmasıdır (Anonim, 2004).

### **2.3.2 BM Kırsal Kalkınma Yaklaşımları**

Kırsal kalkınmanın önemli aktörlerinden biri olan BM, tüm üye ülkelerin katılımı ile 2000 yılında Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesini gerçekleştirmiştir. Zirve sonucunda yayınlanan Binyıl Bildirgesinde, mutlak yoksulluk ve açlığı yarı yarıya azaltmak, 2015 yılına kadar dünyanın her yerindeki kız ve erkek çocukların ilköğretimini eksiksiz olarak tamamlamasını sağlamak, toplumsal cinsiyet eşitsizliğini ilk ve orta öğretimde tercihen 2005 yılına kadar ve eğitimin her düzeyinde 2015 yılına kadar ortadan kaldırmak, beş yaş altı çocukların ölümlerini 2/3 oranında azaltmak, çevresel sürdürülebilirliği sağlamak ve kalkınma için küresel ortaklıklar belirlemek gibi amaçlar belirlenmiştir (Anonim, 2005b).

Ülkeler, bu hedeflerine bağlılıklarını 2002 yılında gerçekleştirilen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde de tekrarlamışlardır. BM, bu hedeflere ulaşma konusunda geliştirmekte olan ülkelere dört konuda teknik ve mali destek sağlamaktadır. Bunlar, *uygulama, izleme, araştırma ve savunuculuktur* (Anonim, 2004).

Bunlara ek olarak, BM tarafından hazırlanmış olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), dünyada demokratik yönetişimin ve yoksulluk olmaksızın büyümenin sağlanması için çalışmalar yürütmektedir. UNDP, son yıllarda kalkınmayı insanın kalkınması olarak tanımlamakta ve her yıl dünya ölçeğinde insani

gelişim raporu hazırlamaktadır. Bu rapor, gelişmenin insanların sadece gelirlerinde artış sağlamakla sağlanamayacağı, seçeneklerinin artırılması gerektiği yaklaşımıyla hazırlanmaktadır (Anonim, 2005a).

UNDP, bu kapsamda 2005 yılında hazırlamış olduğu *İnsani Gelişme Raporunda* üç alanda öneriler getirilmiştir. Bunlar yardım, ticaret ve güvenlidir.

- *Yardım konusunda:* Yoksul ülkelere daha çok ve daha kaliteli yardım yapılması, yardımı veren ülkeden mal ve hizmet alımına bağlı yardımlara son verilmesi, yardımlar verilirken, bir ülkeden aşırı sayıda politika değişikliği istenmemesi ve yardım veren ülkeler arasında daha iyi koordinasyon sağlanması,
- *Ticaret konusunda:* Şu andaki uluslararası ticaret sisteminde reform yapılması, kalkınmakta olan ülkelerin mallarına uygulanan yüksek gümrük duvarlarının indirilmesi, zengin ülkelerin kendi ülkelerinde tarıma verdikleri destekle ihrac ürünlerine verdikleri destekleri büyük ölçüde azaltması,
- *Güvenlik konusunda:* Çatışma olasılığı yüksek ülkelere daha çok yardım yapılması, dünyada ortak güvenliğin sağlanması için ortak politikalar oluşturulması, kolayca savaşa neden olabilen doğal kaynakların yönetiminde daha şeffaf olunması ve çatışma yaşanan yerlere küçük ateşli silah ihracatının derhal yasaklanması, çağrısında bulunmaktadır. Rapor, bu üç alanda ortak tutum benimsenmesinin ve işbirliği yapılmasının, küresel kalkınmanın temeli olacağını vurgulamaktadır (Anonimous, 2005c).

### **2.3.3 OECD Kırsal Kalkınma Yaklaşımları**

1980 yılı sonrasında çoğu OECD ülkesinde kırsal kalkınmaya verilen önem artmıştır. Üye ülkeler, kırsal kalkınma programlarında tarım sektörü yanında kırsal kesimi içine alan politikalara da yer vermişlerdir. 1987 tarihli OECD Bakanlar Konseyi Bildirisinde, kırsal alanların geliştirilmesine yönelik bütüncül politikaların tarım sektörünün uyumunu kolaylaştıracağı belirtilmiştir. OECD'nin, kırsal alanların geleceği ile ilgili öngörülere:

- Doğal ve kültürel varlıkların ekonomik potansiyelinin geliştirilmesi ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi,
- Kırsal alanı küresel ekonomide rekabetçi kılabacak yeni faaliyetlerin araştırılması,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sunduğu fırsatlardan yararlanılmasıdır (Anonim, 2006a).

OECD genelinde toplumun tüm kesimlerini içeren işbirliklerinin oluşturulmasına yönelik kurumsal düzenlemeler oluşturulmaktadır. Projelerde, kamu ve kamu dışı yerel aktörler giderek daha fazla rol almaktadır. Kırsal alanda yerel yönetimler gelişme için yeterli ölçeği yakalayabilmek için bir araya gelmektedir. Bakanlıklar arası koordinasyonun önemi artarken, yönetim düzeyleri arasındaki koordinasyon ve ilişkiler giderek daha esnekleşme eğilimindedir. Hiyerarşik yapılar yerini, yerel koşullara ve tercihlere duyarlı mekanizmalara bırakmaktadır (Johnston, 2005).

OECD ülkelerinde kırsal alanlarda ağyapılar<sup>1</sup> oluşturma, işbirliği ve yönetişimin stratejik önemi giderek artmaktadır. Üye ülkeler mekânı esas alan kırsal kalkınma politikalarının oluşturulması için yerel aktörlerin katılımının sağlanması, yönetim düzeyleri arasındaki ilişkilerin esnekleşmesi ve işbirliği-ortaklık mekanizmalarının oluşması yönünde yeni yönetim mekanizmaları oluşturmaktadır. Kırsal alanlar için politika belirleme ve uygulama süreçlerinde kırsal alanın koşulları ile kırsal toplumun ihtiyaçlarına uygunluğunun sağlanması ilke edinilmektedir (Anonim, 2006a).

**Sonuç olarak, kırsal kalkınma politikaları değişim göstererek ortak payda olan kırsal toplumun refahı için tarım odaklı ve çok sektörlü yaklaşıma sahip politikalara dönüşmektedirler. Kırsal kalkınma politikalarında geline diğer bir nokta da, kırsal kalkınmanın; merkezi hükümetler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün katılımının sağlanması gerektiği çok aktörlü bir alan olduğunun anlaşılmış olmasıdır.**

---

<sup>1</sup> İngilizce terminolojide “Networking” olarak geçmektedir.

## 2.4 AB Kırsal Kalkınma Yaklaşımları

Bu bölümde, AB kırsal kalkınma politika ve tedbirleri ile kırsal kalkınma girişimi olan LEADER ve üyeliğe aday devletlerin için uygulanan SAPARD programı incelenmiş, son olarak söz konusu kırsal kalkınma politikalarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

### 2.4.1 Politikalar

AB’de kırsal kalkınmanın içeriğini tarım ve ormancılık, el sanatları, turizm, ticaret merkezleri, şirketler, doğal ve kültürel peyzaj, yaban hayatı, parklar, kırsal yerleşmeler ve araştırma merkezleri oluşturmaktadır.

AB’de, Ortak Tarım Politikası (OTP)<sup>2</sup>, 1962’den bu yana Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu<sup>3</sup>(ATYGF) aracılığı ile bir plan dâhilinde uygulanmaktadır. AB Komisyonunun hazırladığı *OTP Reformu: Kırsal Kalkınma* adlı belgede, Avrupa tarımının şu an karşı karşıya bulunduğu gerçekler ve tehditler, dünya pazarlarının küreselleşmesi, tüketici endeksli kalite gereksinimleri ve Birliğin genişlemesidir. Ayrıca bu Belgede, gerçekler ve tehditler olarak kabul edilen durumların sadece tarım sektörünü değil kırsal alanlardaki yerel ekonomileri de etkileyeceği vurgulanmaktadır. Bu yüzden AB, tarım sektörünün geleceğini kırsal alanlarda sağlanacak dengeli gelişmelerle doğrudan ilgili görmektedir. Başka bir ifadeyle AB’de kırsal kalkınma, tarım politikalarının tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmekte ve kabul edilmektedir.

Bunun yanında, kırsal alanlar için Birlik düzeyinde ortak bir tanım geliştirildiği söylenemez. Birliğe üye her devlet bir kırsal alan tanımı yapmıştır. Bu tanımlar genellikle sosyo-ekonomik ölçütler kullanılarak yapılmıştır ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak, OECD’nin kırsal alan tanımı, AB raporlarında da yer aldığından Birlik tarafından genel olarak bu tanımın kabul edildiği söylenebilir. OECD, kırsal alanları nüfus yoğunluğu ölçütlerine göre tanımlamakta; nüfus

<sup>2</sup> İngilizce olarak kısaltılmış biçimi CAP’dır.

<sup>3</sup> İngilizce olarak kısaltılmış biçimi FEOGA’dır.

yoğunluğunun km<sup>2</sup> başına 150 kişinin altında olduğu yerler kırsal alan olarak kabul edilmektedir. Bu tanım doğrultusunda OECD tarafından bölgeler üç gruba ayrılmaktadır.

Bunlar;

- Nüfusunun %50'den fazlasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, kırsallığı baskın bölgeler,
- Nüfusunun %15–50 arasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, önemli ölçüde kırsal bölgeler,
- Nüfusunun %15'in den azının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler ise, kentselliği baskın bölgeler olarak sınıflandırılmaktadır (Anonim, 2003b)

OECD'nin yapmış olduğu yukarıda açıklanan sınıflamaya göre, AB topraklarının %80'i kırsal alandır ve AB nüfusunun % 17,5'i bu kırsal alanlarda yaşamaktadır. AB'nin kırsal alanında ortak sorunların başında eğitilmiş genç nüfusun kentsel alanlara göç etmesi gelmektedir. Ayrıca altyapı yetersizliği, zayıf hizmet sunumu ve tarım dışı istihdamın sınırlı olması da Birliğin kırsal alanda yaşadığı sorunlardır. Bu sorunlar sebebiyle kırsal alan nüfusu azalmakta ve kırsal alanlarda gelir seviyesi düşmektedir.

AB'nin kırsal kalkınma politikaları;

- 1- Kırsal alanda iş olanaklarının artırılması ve yeni gelir getirici kaynaklar yaratılması,
- 2- Kırsal mirasın korunması,
- 3- Kırsal Kalkınma yardımlarında esneklik,
- 4- Yerinden yönetim ve bölgesel, yerel yetkililerle ortaklık/işbirliği sağlanması,
- 5- Tarımın çok fonksiyonlu olması,
- 6- Kırsal ekonomide çok sektörlü yapıya gidilmesi ve bütünleşmiş kırsal kalkınma yaklaşımı geliştirilmesi,
- 7- Kırsal Kalkınma Programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında şeffaflık sağlanmasıdır.

Yukarıda sıralanan kırsal kalkınma politikaları ile ulaşılmak istenilen hedefler ise:

- 1- Çevrenin ve kırsal mirasın korunması,
- 2- Tarım ve orman sektörünün geliştirilmesi ve güçlendirilmesi,
- 3- Kırsal alanların rekabet gücünün artırılmasıdır.

#### **2.4.2 AB Kırsal Kalkınma Tedbirleri**

Gündem 2000<sup>1</sup> doğrultusunda çıkarılan 1257/99 sayılı *Konsey Tüzüğü*, AB Kırsal Kalkınma Politikalarının temel mevzuatını oluşturmaktadır. FEOGA'nın Garanti Bölümü'nden finanse edilmekte olan Tüzükle belirlenen kırsal kalkınma tedbirleri aşağıda başlıklar halinde özetlenmiştir:

- 1- **Tarımsal işletmelerde yatırım:** Birlik, üretim maliyetinin düşürülmesi, ürün kalitesinin iyileştirilmesi, çevrenin korunması, sağlığa uygunluk ve hayvan refahı şartlarının yerine getirilmesi, tarımsal faaliyette çeşitliliğin teşvik edilmesi amaçlarıyla tarımsal işletmelerde yatırımı desteklemektedir.
- 2- **Genç çiftçilere destek:** İlk defa bir tarımsal işletme kuruyor olan 40 yaşın altındaki çiftçilere Birlik fonlarıyla mali destek sağlanacaktır.
- 3- **Erken emeklilik:** Eğer yaşlı çiftçiler, çiftçiliği bırakmak istiyorlarsa erken emekliliğe teşvik edileceklerdir.
- 4- **Dezavantajlı alanlar:** Birlik tarafından doğal koşullar nedeniyle tarım yapmanın zor olduğu alanlar dezavantajlı alanlar olarak kabul edilmektedir. Burada çiftçilik yapanlara hektar üzerinden telafi edici ödemeler yapılacaktır.
- 5- **Eğitim:** Çiftçilerin mesleki yetenek ve yeterliliklerini artırmalarına yönelik eğitim verilecektir.
- 6- **Tarımsal ürünlerin pazarlama ve işletmesini geliştirme:** Tarımsal ürünlerin pazarlama ve işletmesini geliştirmek için Birlik, yatırım miktarının, Hedef I olarak belirlediği bölgeler için %50'sini ve diğer bölgeler için %40'ını finanse edecektir.

<sup>1</sup> Gündem 2000, 25 Mart 1999 tarihinde kabul edilen, genelde AB politikalarında ve özelde tarımsal desteklemelerde ve kırsal kalkınma politikasında bazı yenilikler getiren kapsamlı bir reform paketidir.

- 7- **Ormanlık:** Ormanların korunması, geliştirilmesi amacıyla özel teşebbüse, belediyelere veya bunların derneklerine ait ormanlık alanlara destek verecektir.
- 8- **Tarımsal çevre tedbirleri:** En az beş yıl boyunca çevresel tedbirler alan çiftçilere aldıkları tedbirler karşılığında zararı telafi edecek bir yardım verilecektir. Bütün kırsal kalkınma tedbirlerinden sadece tarımsal çevre tedbirlerinin ülke kırsal kalkınma planlarında yer alması mecburidir.
- 9- **Kırsal alanların geliştirilmesi ve uyumunu destekleme:** 1257 sayılı AB Konsey Tüzüğü'nün 33. Maddesinde, Birlik düzeyinde bütüncül bir kırsal kalkınmanın sağlanması için yer almaktadır.

Bu tedbirler:

- Arazi iyileştirmesi
- Arazi toplulaştırması
- Tarımsal yönetim hizmetlerinin oluşturulması
- Kaliteli tarım ürünlerinin pazarlanması
- Kırsal ekonomi ve toplum için temel hizmetlerin sunulması
- Köylerin kalkınması ve yenilenmesi, kırsal mirasın muhafaza edilmesi
- Alternatif gelir kaynaklarının yaratılması için tarımsal faaliyetin çeşitlendirilmesi
- Tarımsal su kaynaklarının yönetimi
- Tarımsal kalkınmayla bağlantılı kırsal altyapının iyileştirilmesi
- Kırsal turizmin ve el sanatlarının teşvik edilmesi
- Tarım ve ormancılık faaliyetlerine bağlantılı çevre koruması ve hayvan sağlığı koşullarının iyileştirilmesi
- Doğal afetlerle oluşan tarımsal zararların giderilmesi ve uygun koruma tedbirlerinin alınması
- Maliyet mühendisliğidir.

Yukarıda sıralanan kırsal kalkınma tedbirlerinin uygulanması için AB tarafından programlama, *ortaklık*, *âdemi merkezîyetçi yönetim ve izleme-değerlendirme* olmak üzere dört aşamalı bir yöntem izlenmektedir. Bunlar;

- 1- *Programlama*: Kırsal alanlar için çok yıllık programlar hazırlanacaktır.
- 2- *Ortaklık*: Program kamu yetkilileri ve AB tarafından ortaklaşa finanse edilecek ve program, kırsal alandaki ilgili tarafları bir araya getiren bir ortaklıkla yönetilecektir.
- 3- *Âdemi merkezîyetçi yönetim*: Programın mali ve idari yönetimi yetkili ulusal ve bölgesel otoriteye bırakılmıştır.
- 4- *İzleme-değerlendirme*: Programlar özel bir komite tarafından önceden, ortada ve tamamlandıktan sonra değerlendirilecektir.

### **2.4.3 AB Kırsal Kalkınma Girişimi-LEADER**

LEADER<sup>1</sup> Girişimi, AB'nin kırsal kalkınmayı sağlamak için kullandığı önemli bir araçtır. Bu Girişime, kırsal alanlarda ekonominin geliştirilmesi ve gerçekleştirilen projelerde karşılıklı dayanışmanın sağlanması amacıyla 1991 yılında başlanılmıştır.

LEADER programları iki dönemli oluşturulmuştur. 1. LEADER programı 1991 yılında başlatılmıştır ve programa 217 bölgesel çalışma grubu katılmıştır. 2. LEADER programı ise 1994–1999 yılları arasında uygulanmış ve programa 850 çalışma grubu katılmıştır. Bu iki programın devamı olan (LEADER+) ise 2000–2006 yılları arasında uygulanmak üzere oluşturulmuş ve FEOGA-Garanti Bölümü tarafından finanse edilmektedir.

LEADER Girişimi, yerel düzeyde aktif katılım yoluyla uygulanması planlanan *bütüncül kırsal kalkınma programları ve pilot projeleri* desteklemektedir. Uygulamada benimsenen prensipler; yeniliklere açık ve tabandan tavana doğru

<sup>1</sup> LEADER, “Links Between Actions For The Development Of The Rural Economy” kelimelerinin kısaltılmış şekli olup, Kırsal Ekonominin Geliştirilmesi için Eylemler Arası Bağlar anlamına gelmektedir.



yaklaşım, saha bazını esas alan uygulama ve fonların yerel yönetimlerle yönetilmesidir.

Girişimin uygulandığı alanlardaki hedef kitle, Yerel Eylem Gruplarıdır. Bu gruplar, içinde buldukları bölgeler için strateji oluşturmakta ve uygulamalardan sorumlu olmaktadır. Yerel toplumun karar alma sürecine aktif katılımı LEADER Girişimlerinde önemsenen bir konudur. Yerel Eylem Grupları, ekonomik ve sosyal olarak homojen olan küçük bölgeleri kapsamaktadır.

### **AB'ye Üye Devletlerin LEADER Deneyimleri**

Doğal olarak, her bir bölgenin veya ülkenin kendine özel şartları ve nitelikleri nedeniyle AB ülkelerinde kırsal kalkınma yaklaşımlarında farklılıklar görülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde kırsal alan, çeşitli ölçütler esas alınarak sınıflara ayrılmış ve kalkınma planlarında her sınıfta yer alan ülkenin kaynakları ve özellikleri dikkate alınarak sosyal, ekonomik ve çevresel ihtiyaçlara göre planlamalar yapılmaktadır. Aşağıda özetle Fransa, Belçika, Almanya, İspanya ve Hollanda'nın kırsal kalkınma deneyimleri açıklanmıştır:

*Fransa-* Fransa'da geleneksel kırsal kalkınma politikaları, tarım işletmelerinin modernize edilmesi ve arazi bozulmalarının önlenmesi için arazi kullanım planlarının yapılması ve diğer alt yapı düzenlemeleri esasına göre şekillendirilmiştir. Kırsal alanda yapılan uygulamalar; ticaret, sanayi, turizm, çevre koruma, el sanatları ve eğitimle de ilişkilendirilerek yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasıyla başarıya ulaşmıştır (Anonim, 2005a).

*Belçika-* Belçika'da kırsal kalkınma planları daha çok arazi toplulaştırması ve su yönetimi çalışmaları ile birlikte ele alınmıştır (Anonim, 2005a).

*Almanya-*Kırsal kalkınma politikaları, bölgesel, ekonomik büyüme, kırsal yerleşim ünitelerinin yenilenmesi, toprak ve su kaynaklarının yönetimi, ulaştırma ve

iletişim sistemlerinin geliştirilmesi ve kırsal iskân kolaylıklarının sağlanması konularını kapsamaktadır (Anonim, 2005a).

*İspanya-* İspanya’da diğer ülkelerle karşılaştırıldığında daha farklı bir yaklaşım görülmektedir. Yerel gelişme politikaları ile sanayinin ihtiyaç duyduğu araziler belirlenerek planlamanın önündeki sorunlar giderilmiş ve yerel üstünlük artırılmıştır. Ayrıca bir yandan istihdam olanakları arttırılırken diğer yandan da teknoloji değişikliği için gerekli destekler sağlanarak küçük yatırımcıyı teşvik edecek destek sistemleri oluşturulmuştur (Anonim, 2005a).

*Hollanda-* Hollanda’da fiziksel planlama esasına dayanan arazi geliştirme politikaları; tarım, orman, ulaştırma, turizm, şehirleşme, kültürel ve tarihi kalıntıların korunması ve kırsal alan için önemli olan diğer düzenlemeleri içermektedir (Anonim, 2005a).

#### **2.4.4 Üyeliğe Aday Ülkeler İçin Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı-SAPARD**

Birlik tarafından, LEADER girişiminden farklı olarak, üyeliğe aday ülkeler için SAPARD<sup>1</sup> programı uygulanmaktadır. Bu program, üyeliğe aday olan Merkezi ve Doğu-Avrupa ülkeleri için uygulanan bir *tarım ve kırsal kalkınma* özel katılım programıdır.

SAPARD, AB genişleme stratejisi kapsamında, aday ülkelerdeki tarımsal yapıyı yeniden şekillendirmek amacıyla katılım öncesi yeni bir mali araç olarak gündeme gelmiştir. *SAPARD* Programı bir yandan aday ülkelerin Topluluk Müktesebatını uygulamalarına yardımcı olmayı hedeflerken diğer yandan da adayların üyelik yolunda tarım sektöründe ve kırsal alanlarda yaşadıkları sorunlara çözüm bulmayı amaçlamaktadır.

---

<sup>1</sup> SAPARD, “Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development” kelimelerinin kısaltılmış şekli olup, Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı anlamına gelmektedir.

AB Komisyonu 20 Temmuz 1999 tarih ve 1999/595/EC sayılı kararı ile fon kaynaklarının aday ülkeler arasındaki dağılımını belirlemiştir. Bu dağılım yapılırken ilgili ülkedeki çiftçi nüfusu, tarımsal arazi, milli gelir ve her bir ülke için özel coğrafi özellikler dikkate alınmıştır. Kıbrıs, Malta ve Türkiye, katılım öncesi yardımlar kapsamında aynı fondan fakat farklı araçlarla ve bütçe kalemlerinden desteklenmektedir.

SAPARD tarafından finanse edilecek faaliyetler; tarımsal işletmelere yardım, tarım ürünleri ve su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasını geliştirme, üretici örgütleri kurma, hayvan ve bitki sağlığı kontrolleri yapma, kırsal alanı devam ettirmeye yönelik üretim usullerini geliştirme, alternatif gelir olanakları yaratma, çiftlik idare hizmetlerini kurma, köylerin yenilenmesi, arazi kayıtlarını güncelleştirme, arazi iyileştirme ve yeniden parselleme, kırsal altyapıyı geliştirme, mesleki eğitimi geliştirme, tarımsal su kaynakları yönetimi ve ormancılıktır.

SAPARD kapsamındaki ülkelere biri üyeliğe kabul edilirse, programdan çıkmış kabul edilir. Yardım önceden, ortada ve son değerlendirmeye tabidir. Aday ülkeler Komisyona yıllık rapor göndereceklerdir. Öngörülen tedbirler Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar ve Ortak Tarım Politikası hedefleri ile uyumlu olmalıdır.

SAPARD'ın uygulamasında üç unsur öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi 2000-2006 yılları arası için hazırlanan 7 yıllık SAPARD Programlarıdır. Bu programlar, aday ülkelerin AB Müktesebatına uyum için yararlanmak istedikleri tedbirleri bir öncelik sırasında ortaya koyan, fonun kullanımı için uygun şartları ve olası yararlanıcıları sıralayan ayrıntılı metinlerdir. İkinci unsur, iki taraflı mali anlaşmalardır. Birliğin, mali katkısını belirleyecek olan mali anlaşmalar imzalanmaktadır. Üçüncü ve son unsur, SAPARD Ajanslarının kurulmasıdır. Yedi yıllık programlar ve ikili anlaşmalardan sonra SAPARD Programının uygulamaya başlayabilmesi için gerekli olan son şart bu ajansların oluşturulmasıdır.

Ajansların, programdaki tedbirleri uygulamak ve projelerden yararlanacaklara ödeme yapmak üzere iki görevi vardır. Bu iki görevin ilk ayağında Ajans, teklif ilanlarını yapmakla, başvuruların uygunluğunu kontrol etmekle, projeleri seçmekle, seçilen projeler için yerinde kontrolleri yapmakla ve daha önceden belirlenmiş bir dizi ölçüt kapsamında uygulama hakkında rapor hazırlamakla sorumludur. Ödemelerle ilgili olarak da Ajans, ödeme başvurularını kontrol etmekte, yerinde kontroller yapmakla, uygunluk ölçütlerinin yerine getirilip getirilmediğini kontrolle yararlanıcılara zamanında ödemelerin yapılmasını temin etmekle görevlidir. Ajansın hesapları her yıl bir onaylayıcı kuruluş tarafından denetlenir. Ayrıca, AB Komisyonu harcamaların SAPARD kurallarına uygunluğunu kontrol etmektedir.

#### ***2.4.5 AB Kırsal Kalkınma Politikalarının Değerlendirilmesi***

AB içinde Kırsal Kalkınma Politikalarının esasını kırsal ve kentsel bölgeler arasında oluşan dengesizlikleri giderme yolunda izlenen politikalar ve stratejiler oluşturmaktadır.

AB üyesi devletler kırsal ve geri kalmış bölgeleri kalkındırmak yoluna giderken temelde liberal felsefeden hareket etmektedir. AB ve üye devletlerde konuyla ilgili müdahalelerin çoğu, kişiler, işletmeler ve kentlerin serbest piyasa koşullarında piyasaya olan katkılarını sürdürebilmek amaçlarına hizmet etmektedir. Dolayısıyla müdahale zorlayıcı nitelikte olmamakta, rekabetin devam etmesini amaçlamaktadır.

AB'nin kırsal kalkınmayla ilgili doğrudan birlik organları tarafından belirlenen ve uygulanan projeleri bulunmamaktadır. Birlik doğrudan müdahale etmek yerine yerel yapıdan gelen projelere başta fon aktarmaktadır. AB'nin çoğu da doğrudan müdahale yerine dolaylı müdahaleyi, proje temelli olmayı yerel önceliğe önem vermeyi tercih etmektedir.

AB ve üye ülkelerin çoğu, prensip olarak tarımsal üretimi artırmak yerine tarım dışı üretimi artırmayı tercih etmektedirler. Tarımsal veya tarım sektörüyle ilgili işler

artırılacak ise; ancak o yörenin seçilen ürünlerde mukayeseli üstünlüğünün olduğu sınırlı durumlarda söz konusudur. Tarım dışı işleri artırmak için ise köy yerine daha büyük yerleşim birimleri hedef alınmaktadır.

Kırsal alanlarda yaşam kalitesini artırmaya ve kırsal alanlardaki nüfusun göçüne engel olmaya yönelik politikalar; AB’de hem makro hedef ve politikaların bir parçası hem de diğer politika alanları ile ilişkilidir.

Özetle, AB kırsal kalkınma politikaları, kırsal alanda yaşayan toplulukların yaşam kalitelerini arttırmaya ve kırsal alanlardaki nüfusun göçüne engel olmaya yöneliktir. Ayrıca, Birliğin kırsal kalkınma politikaları, diğer alanlardaki politikalarla ilişkili ve ana politika ve hedeflerin bir parçasıdır. Birlik, kırsal kalkınmada, doğrudan müdahale yerine, öncelikle yerel yapıdan gelen projelere fon sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle yerel üstünlük önceliklidir ve Birliğin, doğrudan uyguladığı projeleri yoktur.

## BÖLÜM ÜÇ

### TÜRKİYE’DE 1960 SONRASI İZLENEN KIRSAL KALKINMA POLİTİKA VE UYGULAMALARI

Bu bölümde, Türkiye için öneri kırsal planlama modelinin oluşturulmasına esas teşkil etmesi amacıyla, 1960 yılı sonrası yerel, bölgesel ve ulusal ölçeklerde mevcut kırsal kalkınma politikaları ve uygulamaları değerlendirilmiştir. Söz konusu politika ve uygulamalar, *Kırsal Kalkınma Modelleri, Ülkesel Politika ve Belgeler, Kırsal Kalkınma Projeleri (KKP)* ve *Bölgesel Kalkınma Projeleri* olmak üzere dört ana başlık altında gruplandırılmıştır.

#### 3.1 Planlı Dönemdeki Kırsal Kalkınma Çalışmalarına Genel Bir Bakış \*

Türkiye’de kırsal alanda kalkınma sağlanmasına yönelik çalışmalar, Cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar gitmektedir. Cumhuriyetin kuruluşu ile başlayan modernleşme hareketleri, kırsal kesimde kalkınma çabalarını da etkilemiştir. Nüfusun önemli bir bölümünün kırsal alanda yaşadığı ve ekonominin ağırlıklı olarak tarıma dayandığı Cumhuriyet döneminde, kırsal kalkınmaya özel bir önem verilmiştir. Bu dönemde, 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı *Köy Kanunu* ile 1940 yılında kurulan *Köy Enstitüleri* iki önemli gelişme olmuştur.

1970’li yıllara kadar tarım sektörünün, GSYİH’deki payı, ekonomiye katkısı açısından önemini korumuştur. Tarım sektörü, çeşitli politikalarla desteklenmiştir. Bunun sonucu olarak da tarım sektöründe uzun vadede genel bir büyüme yaşanmıştır.

---

\* Cumhuriyetin kuruluşundan Planlı Döneme kadar olan kırsal kalkınma çalışmaları; Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933), Devletçilik Dönemi (1933–1948) ve Çok Partili Dönem (1948–1960) olarak **EK-1’de** verilmiş olup, bu bölümde ayrıca yer almamıştır.

Ancak, kırsal alanda bilgi ve teknoloji düzeyinin yükselmesi ve tarımsal üretimde makine kullanımının artması kırsal işgücünün tarımsal üretimden ayrılmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla iş olanaklarının azaldığı kırsal alanlardan kentlere göç hızlanmıştır. 1960'lı yılların başında, göç ve hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlar, kırsal kalkınma konusundaki çalışmaları hızlandırmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ile birlikte, Türkiye'de sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla planlı dönem başlamıştır. Planlı dönemde, kırsal kalkınmanın sağlanması amaçlı stratejiler geliştirilmiş ve birtakım çalışmalar yapılmıştır. Kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer alan bu çalışmalar, genel olarak kırsal yerleşmelere götürülemeyen hizmetlerin bu alanlara götürülmesini içermiştir. Bu amaçla 1960 yılı sonrasında Toplum Kalkınması, Örnek Köy, Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması, Merkez Köy ve Köykent Modelleri uygulanmıştır.

Yukarıda sıralanan kırsal kalkınma modellerine ek olarak, 1970'li yıllardan bu yana, Kırsal Kalkınma Projeleri (KKP) uygulamaya konmuştur. Önemli bir kısmı dış kaynakla finanse edilen KKP'nin genel olarak amaçları, geri kalmış yörelerde ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve yaşam kalitesinin yükseltilmesidir. KKP, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi, sulama, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, içmesuyu göletleri, içmesuyu sağlanması, tarımsal ve hayvansal üretimin artırılması ve ağaçlandırma gibi hizmetleri içermektedir.

Planlı dönemde, bölgesel gelişmeye ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak bölgesel gelişme planları hazırlanmış ve hâlihazırda hazırlanmaktadır. 2006 yılı itibariyle bu planlardan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) halen yürürlükte. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesinin ise (YHGP) proje hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

Ayrıca, Türkiye'de AB'ye üyelik kapsamında, pek çok alanda olduğu gibi kırsal alana yönelik de politikalar oluşturulmaktadır. AB ile kırsal kalkınma alanında

müktesebat uyumunun sağlanması kapsamında DPT tarafından, ilgili kurum ve kuruluşlarının katkısıyla *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi* hazırlanmıştır. Kırsal kalkınma çalışmalarına bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak üzere hazırlanan bu Belge, Yüksek Planlama Kurulunun 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararı ile kabul edilerek, 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi ile ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca bu Belge, 2006 Yılında hazırlanması ve uygulamaya konulması öngörülen *Ulusal Kırsal Kalkınma Planına* temel oluşturmak üzere, kırsal kalkınma alanında ülkemizde hazırlanmış olan son belgedir. Ancak hazırlanması öngörüldüğü halde, 2006 yılı Eylül ayı sonu itibariyle *Ulusal Kırsal Kalkınma Planı* henüz hazırlanmamıştır.

Tez kapsamında dört ana başlık altında incelenen kırsal kalkınma politika ve uygulamaları, aşağıda Tablo 3.1’de bir bütün olarak verilmiştir:



Tablo 3.1 Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamalarının sınıflandırılması

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL KALKINMA POLİTİKA VE UYGULAMALARI</b>
<b>I- MODELLER (Yaklaşımlar)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Örnekköy Modeli (1963-1965)</i></li> <li>• <i>Toplum kalkınması Modeli (1963-1972 / I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemleri)</i></li> <li>• <i>Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması (1965-1970)</i></li> <li>• <i>Merkez Köy Modeli (1971-1983)</i></li> <li>• <i>Köykent Modeli (1978-1980 / 2000-2002)</i></li> <li>• <i>Tarım kentleri modeli (uygulanmadı)</i></li> </ul>
<b>II- ÜLKESEL POLİTİKA VE BELGELER</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Kalkınma Planları (I., II., III., IV., V., VI., VII., VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile IX. Kalkınma Planı)</i></li> <li>• <i>Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi (04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır)</i></li> <li>• <i>AB’ye Uyum Sürecinde Geliştirilen Politikalar</i></li> </ul>
<b>III- KIRSAL KALKINMA PROJELERİ (KKP)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984)</i></li> <li>• <i>Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1982-1989)</i></li> <li>• <i>Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999)</i></li> <li>• <i>Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-1998)</i></li> <li>• <i>Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi (2004-2010)</i></li> <li>• <i>Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1998-2005)</i></li> <li>• <i>Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projeleri</i></li> <li>• <i>Doğu Anadolu Havza Geliştirme Projesi</i></li> <li>• <i>Ortak Ormancılık İçin Uygun Metotların Geliştirilmesi Projesi</i></li> <li>• <i>Anadolu Su Havzaları Rehabilitasyon Projesi</i></li> <li>• <i>Köy Bazlı Katılımcı Yatırımcı Programı</i></li> <li>• <i>Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi</i></li> </ul>
<b>IV- BÖLGESEL KALKINMA PROJELERİ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Doğu Anadolu Projesi (DAP)</i></li> <li>• <i>Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP)</i></li> <li>• <i>Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)</i></li> </ul>

### 3.2 Kırsal Kalkınma Modelleri (Yaklaşım)

Kırsal alana götürülen hizmetlerde maliyetlerin azaltılması, yerleşmelerin altyapı olanaklarının geliştirilmesi ve kırsal alanda yaşayanların yaşam kalitelerinin artırılması amaçlarıyla, siyasetçilerin de etkisiyle farklı hükümet dönemlerinde örnekköy, toplum kalkınması, çok yönlü kırsal alan planlaması, merkez-köy, köykent ve tarım-kentleri kırsal kalkınma modelleri geliştirilmiştir. Bu bölümde, kırsal kalkınma modelleri anlatılmıştır.

#### *Örnekköy Modeli*

Örnekköy modeli köye götürülen hizmetlerde eşgüdüm sağlanması, hizmetlerden çevrede bulunan köylerin de yararlanabilmeleri, benzer sorunlardaki köylerin bir araya getirilmesi ve başka köylere örnek olacak somut bir gelişme modelinin ortaya konulması görüşlerine dayanmaktadır (Keleş, 1992).

Modelin çalışmalarında öncelikle köy araştırmaları yapılarak, örnekköy olabilecek köyler seçilmiştir. Bu köylerin hâlihazır haritaları hazırlanarak; eğitim, kültür, tarım, hayvancılık, sulama, içme suyu, elektrik enerjisi, ulaşım durumu ve diğer gereksinimleri belirlenmiştir. Daha sonra bu köylerle ilgili etüd ve proje hazırlıklarına geçilmiş ve uygulama için beş yıllık programlar oluşturulmuştur.

Örnekköy Modeli, 1963–1966 yılları arasında sadece Ankara ve İstanbul İllerinin bazı köylerinde uygulanmıştır. Model, merkezi olarak kamu görevlilerince hazırlanması, halk katılımını içermemesi, köydeki yapısal değişiklikleri gerçekleştirmek yerine kırsal yerleşmenin fiziki görünümünü değiştirmeyi ön planda tutması ve olanakların sadece bir köyde toplanmış olması açılarından eleştirilmektedir.

### ***Toplum Kalkınması Modeli***

Toplum Kalkınması Yaklaşımının tanımı, ana ilkeler, esasları ve hedefleri, Türkiye’de ilk olarak, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtilmiştir. Yaklaşım, Planda: “çeşitli hizmet ve çalışmaların yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kavrayan bir çalışmadır” (Anonim, 1963, s. 101) şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca, Planda yaklaşımın “kitleleri eğitecek, birlikte çalışmaya yöneltecek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayacak, toplumsal enerjiyi yaratıcı bir şekilde harekete geçirmeye yol açacak önemli bir kalkınma metodu” (Anonim, 1963, s. 101) olduğu belirtilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise Toplum Kalkınması, Birinci Plandan farklı bir yaklaşımla ele alınmıştır. Planda, toplum kalkınmasının başarıyla uygulanabilmesi için il ve ilçe kademelerine ağırlık veren bir düzenin kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, merkezi ve yerel yönetim arasında güçlü bir ilişkinin ve Toplum Kalkınması Enstitüsünün kurulması öngörülmüştür.

Kırsal alanda yaşayanların örgütlenmesi, idare ile işbirliği kurması, hizmetlere fiziki ve mali gücü ile katılması veya hizmetleri benimsemesi ve koruması esaslarına dayanan toplum kalkınması, aslında ilk olarak Birleşmiş Milletler (BM) tarafından bir eğitim ve örgütlenme süreci olarak geliştirilmiştir. BM tarafından toplum kalkınması; “Küçük toplulukların içinde buldukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek, ulusal bütünlüğü gerçekleştirmek ve küçük toplumların ulusal gelişmeye katılmalarını tam olarak sağlamak için, halkın kendi çabalarının, devletin bu konudaki çabaları ile birleştirilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır” (Kongar, 1971 s.134).

İngilizcedeki “community development” deyimine uygun olarak “yerel toplum kalkınması” anlamında kullanılmış olan toplum kalkınması kırsal ya da kentsel olsun ana toplumu oluşturan köy, kasaba, kent toplum birimlerinin gelişmesini amaçlamaktadır. Toplum kalkınmasının özellikle yerel kalkınmaya yönelik,

duyulan gereksinmeye dayalı, yerel önderlik ve girişimle başlatılan, devletçe desteklenen bir çalışma izlencesi (programı) yanında, yerel halkın kamuyla işbirliğine dayanan bir çalışma yöntemi anlamını da yansıtmaktadır (Geray, 1989, s. 210).

Geray (1974), Toplum Kalkınmasının dayandığı ana unsurları; kendine yardım ve destekli imece, gönüllülük ve topluluğun bir bütün olarak ele alınması şeklinde sıralamıştır. Geray'ın (1974) ifade etmiş olduğu *kendine yardım ve destekli imece*, yerel toplulukların sorunlarını çözmek amacıyla güçlerini birleştirmesi; *gönüllülük*, yapılacak işlerin gönüllü olarak işbirliği ile yapılması; *topluluğun bir bütün olarak ele alınması*, topluluğun birbirleriyle ilişki kurularak toplu halde kalkınmasının sağlanması anlamlarına gelmektedir (Çetiner, 1980).

Toplum kalkınması, halk katılımına önem veren, yerel önderliği ön plana çıkaran, demokratik ikna yöntemine ağırlık veren davranış ve düşünce değişikliğini amaçlayan eğitsel bir süreçtir. Diğer taraftan, yerel ve genel yönetimin halk katılımını sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesini gerektirmesi nedeniyle yukarıda ifade edilen eğitsel boyutlarıyla bütünleşen örgütsel bir boyuta da sahiptir (Geray, 1989). Buradan anlaşılacağı üzere, toplum kalkınması yaklaşımının hem eğitsel hem de örgütsel olmak üzere iki önemli yönü bulunmaktadır.

1963 yılı programı kapsamında Korkuteli (Antalya), Altınözü (Hatay), Terme (Samsun), Bünyan (Kayseri), Bolu Merkez ve Muş'ta toplum kalkınması çalışmalarına başlanılmıştır. 1964 yılında ise Köyceğiz (Muğla), Ulukışla (Niğde), Hınıs (Erzurum), Tavas (Denizli), Maçka (Trabzon) ve Orta (Çankırı) deneme alanı olarak seçilmiştir (Geray, 1971).

Toplum kalkınmasının, Türkiye'de uygulanması sırasında pek çok engelle karşılaşmıştır. Bazı birimlerde bu engeller aşılmış, bazılarında ise başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Toplum kalkınmasından sorumlu yönetsel birimler de sürekli değişmiştir. Toplum kalkınması çalışmaları DPT'den ayrılarak Köyişleri Bakanlığına ve oradan da alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiştir (Kongar, 1971).

1967 yılı sonuna kadar her ilden bir ilçenin, 1977 sonuna kadar da bütün köylerin toplum kalkınmasının kapsamına alınması öngörülmüştür. Ancak bu daha sonra gerçekleşmemiştir. 1967 yılı sonunda toplum kalkınması ile ilgili çalışmalara hiçbir değerlendirme yapılmadan son verilmiştir.

Tütengil (1975), toplum kalkınmasını değerlendirirken, Modelin, köy kalkınmasına yönelik bir çalışma olmasını ve devlet vatandaş işbirliğini şart saymasını olumlu yan olarak ifade etmiştir. Bunun yanında, gönüllülük ilkesine fazlasıyla bel bağlanılmasını ve toplum kalkınmasının dayandığı felsefeyi olumsuz yan olarak ifade etmiştir. Ayrıca, az gelişmiş bir ülkenin köy sorunlarını liberal bir anlayışla, temel değişikliklere gitmeden yüzeysel olarak çözmesinin yanlış olduğunu belirtmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı için Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesince hazırlanan bir raporda (Anonim, 1974) Toplum Kalkınması yönteminin başarısızlık nedenleri aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

- a- Yönetim yapısında, toplum kalkınması yönteminin başarılı olabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmamıştır.
- b- Aşağıdan yukarı doğru işleyen ve köy, ilçe, il ve bölge basamaklarında, merkezde hazırlanan plan ve programla bütünleşen bir plan ve denetleme yaklaşımı geliştirilmemiştir.
- c- Eğitim denetlemeleri gereği gibi uygulanmamıştır.

Geray'a göre (1967), toplum kalkınmasının başarısızlığının bir nedeni de, halkın girişkenliğini ve gönüllü katılımını özendirecek şekilde, yönetim yapısının düzenlenmemiş olmasıdır. Köye yönelik çalışmalar yapan kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlayacak bir merkezi örgütün bulunmaması başarıyı sınırlamıştır. Yine Geray'a (1989) göre, kırsal alandaki toplum kalkınması çalışmalarında halk katılımını engelleyen etmenlerden birisi toprak-insan ilişkilerinin dengesizliğidir. Topraksız ya da az topraklı çiftçiler, tarım alanındaki yeniliklerden istedikleri biçimde yararlanamamakta, bu nedenle köydeki çalışmalara katılmaları sınırlı

olmaktadır. Geray'ın ifadelerine ek olarak, Toplum Kalkınması Modelinin, ülkenin koşullarına uymadığı da birtakım çevrelerce dile getirilmiştir.

Özetle, 1960'lı yılların başında büyük umutlar bağlanan Toplum Kalkınması yaklaşımı, beklenen sonuçları verememiştir. Eğer toplum kalkınması genel bir seferberlik yaratsaydı, hem kırsal yerleşme alanlarında yaşayanların sorun çözme kapasiteleri artmış olacak hem de demokrasi kültürü, yaklaşımın geliştirdiği katılım sayesinde daha çok benimsenmiş olabilecekti.

### ***Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması***

Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması Yaklaşımının amacı, kırsal alanlarda kendine yeterli birimler oluşturmak ve kırsal alanı kentin çekiciliğini azaltacak biçimde içinde rahatça yaşanabilir bir duruma getirmek, bölgede var olan kaynakların en akılcı bir biçimde işletilmesini sağlamak biçiminde özetlenebilir.

1965 yılından itibaren, o zamana ilişkin Köyişleri Bakanlığınca ülkemize tanıtılan Yaklaşım, Hollanda, İtalya ve İsrail gibi ülkelerde de uygulanmıştır (Keleş, 1992). Söz konusu yaklaşım, kırsal yerleşmelerin toplumsal, fiziksel ve ekonomik sorunlarına eğilir, köy kalkınmasını ilgilendiren tüm konuları kapsamaktadır. Bunların içinde aile planlaması, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler planlaması, üretim, pazarlama, yeni tekniklerin uygulanması, toprağı en verimli şekilde kullanma esasları, kooperatif ve kredi gibi ekonomik konular da bulunmaktadır. Plan makro, mikro ve bölgesel plan çerçevesinde olmak üzere üç ölçekte düşünülmüştür (Çetiner, 1980). Ancak bu üç farklı ölçek ayrı planlama sistemleri gerektirmektedir. Bunlar aşağıda açıklanmıştır:

- a- *Makro Plan:* Ulusal ölçektedir. Değişik tarım alanları arasında üretim araçlarının dağılımını düzenlemektedir.
- b- *Mikro Plan:* Aile işletmeleri ölçeğinde yapılan bir plandır. Makro planlara göre hazırlanır. Çiftçi gelirinin, ulusun diğer bireyleri için öngörülen gelire eşitleyecek biçimde düzenlenmesini öngörür.

*c- Bölgesel Plan:* Makro ve mikro planlar arasında bölgesel ölçekte hazırlanan plandır. Köy ile kent arasında bağ kuracaktır (Yavuz, Keleş ve Geray, 1973).

Köyİşleri Bakanlığı, aynı tip köy planları ve köy kümeleri hazırlayarak İzmir, Manisa, Diyarbakır, Uşak, Urfa ve Malatya’da uygulamaya koymuştur. 1965 yılında köy planlaması çalışmalarına başlanmış ve bunun için ekonomik, kültürel ve fiziksel yönleri ile çevre köyler üzerinde etkili olabilecek örnek köyler seçilmiştir. 13 köyün planları hazırlanarak, uygulanması için il ve ilçe toplum kalkınması eşgüdüm kurullarına sunulmuştur. Her ne kadar 76 proje hazırlanmışsa da, bunların sadece bir kısmı uygulanabilmiştir. 1965 yılı yöntemleri ile sayıları 40000’in üzerinde olan köylerin planlanamayacağı anlaşılmıştır (Geray, 1974).

1966 yılında ilçe çapında bir ön araştırma yapılması öngörülmüş, ancak bu araştırmalar sonrasında hazırlanan planlar da uygulama olanağı bulamamıştır. Üç yıllık bir dönemde 157 proje hazırlanmış, halkla birlikte gerçekleştirilecek bu projeleri halka benimsetecek çabalar gerçekleştirilememiştir. Bir kısım proje ise, halk katılımı yüksek oranda düşünüldüğünden uygulama olanağı bulamamıştır. Devlet katkısı maddi olanaksızlıklar yüzünden sağlanamamıştır. Ayrıca projelerde yanlış önceliklere yer verilmiştir (Geray, 1974).

Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması Yaklaşımı, Türkiye’deki uygulanış biçimiyle, merkezden atanan kişilerce yürütülmüştür. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında işbirliği geliştirilememiş ve yerel yönetimler çalışmalarda aktif rol alamamıştır. Gerek illerde, gerekse merkezde projede çalışacak tecrübeli personel sıkıntısı yaşanmıştır. Planlama ilçe düzeyinde yürütülmüş ve bölge planlama ile bağlantısı kurulmamıştır. Çalışmaların gerçekleştirilmesinde karşılaşılan önemli sorunlarda biri de maddi olanakların kısıtlı olmasıdır. Dolayısıyla, bu Yaklaşım, başarılı olamamış ve uygulamadan kaldırılmıştır.

### ***Merkez Köy Modeli***

Merkez Köy Modeli, ilk olarak İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı içinde yer almış, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında bir politika aracı olarak kabul edilmiştir. Yaklaşım, köy kümeleri arasında en merkezi yerde olan yerleşmeye hizmetlerin götürülerek, çevredeki yerleşmelerin buradan faydalanmasını içermektedir. Merkez Köyler aracılığı ile çevredeki yerleşmelere götürülecek hizmet ve programlar içinde sağlık evleri ve ocakları, ana-çocuk sağlık merkezleri, temel eğitim ve yatılı bölge okulları, sabit mesleki köy kursları, karakollar, pazaryerleri, aşı ve suni tohumlama istasyonları, PTT şube ve ajansları yer almaktadır. Ayrıca gezici nitelikte görev yapan kamu kuruluşlarının da Merkez Köyde yer alması Yaklaşımın önerileri içerisinde (Çetiner, 1980).

Kırsal Yerleşme birimlerinin sayısının oldukça yüksek olması, yerel ve merkezi bütün kamu hizmetlerinin bu birimlerden her birine ulaşmasını olanaksız kılmaktadır. Bu nedenle, köy kümelerinin oluşturduğu, nüfusu bir ölçüde yoğun yörelerde, merkezde bulunan bir yerleşim yerini, *Hizmet İstasyonu* olarak geliştirmek, yerel toplulukların bu şekilde kalkınmalarını sağlamak *Merkez Köy* düşüncesinin çıkış noktası olmuştur (Keleş, 1992). Merkez Köy yaklaşımının temelinde, tüm köylere ulaştırılamayan sosyal ve kültürel hizmetlerin düşük maliyetle merkez olarak belirlenen köyde toplanması ve çevre köylere ulaştırılması amacı yatmaktadır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1974), Merkez Köyün amaçları;

- a- Dağınık durumdaki kırsal yerleşimlere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırının genişletilmesi,
- b- Sağlanan hizmetlerden tüm köy nüfusunun yararlanmasının sağlanması,
- c- Kırsal yerleşim düzeninin geliştirilmesi biçiminde belirtilmiştir.

Merkez köy tespit çalışmalarına 1971 yılında başlanılmıştır. Merkez köylerin seçim ölçütleri DPT tarafından belirlenerek bir genelgede yayımlanmıştır. Merkez köyler kaymakamın başkanlığında kamu görevlilerinden oluşan bir kurulca saptanıp,



daha sonra o ilin valiliğine gönderilmiş ve vali başkanlığında il idare kurullarınca belirlenmiştir.

06.12.1983 tarih ve 83/7493 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile merkez köylerin kurulduğu açıklanmış ve karar ekinde merkez köyler iller itibarıyla açıklanmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen merkez köylerin sayısı 4319, merkez köylere bağlı köy sayısı ise 36022'dir. Merkez köyü en fazla olan iller Konya, Sivas, Ankara, Balıkesir, İzmir, Kars, Kastamonu ve Ordu illeridir. En az sayıda merkez köyü olan iller ise, Kırşehir, Niğde, Burdur, Isparta, Muş, Tekirdağ, Tunceli, Kırklareli ve Nevşehir'dir (Anonim, 2000a).

Merkez Köy modelinde ana ilke, hizmet boyutuna verilen ağırlık olmuştur. Oysa kent ile köy arasındaki dengesizlik yalnızca hizmet alanlarındaki eksiklikten ileri gelmemektedir. Yaklaşımda, kırsal yerleşmelerin ekonomik olarak da kalkındırılması boyutu eksik kalmıştır.

### ***Köykent Modeli***

Köykent kavramı kentleşme ve sanayileşme kavramlarını birleştirmeye çalışan, kırsal alanlar için geliştirilmiş bir kalkınma modelidir. Resmi kaynaklarda, köykent, kırsal alan nüfusunun, toplumsal, kültürel, ekonomik ve kamusal gereksinmelerini karşılayacak şekilde donatılmış kırsal yerleşim birimi olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 2002). İlk olarak Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan merkez köy kavramı, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından geliştirilerek Köykent adıyla ilk kez 1969 seçim bildirgesiyle kamuoyuna açıklanmıştır.

Kırsal yerleşim yapısına daha rasyonel bir biçim vermek, dağınıklığı toplulaştırmaya dönüştürmek, köye götürülen hizmetlerde etkinlik sağlamak, sanayileşmeyi kırsal alana yaymak, kırsal alanda iş olanakları yaratmak, büyük kentlerde sağlıklı kentleşmenin sakıncalarını gidermek ve tarımsal düzeni değiştirmek köykent yaklaşımının başlıca amaçlarıdır (Keleş, 2002). Ayrıca, toprak

reformu, kooperatifleşme ve demokratik katılımcılık da yaklaşımının önemli öğeleridir.

1973 tarihli CHP Seçim Bildirgesinde de köykentler; köylüden başlayarak kalkınmanın temeli olarak görülmüştür. Yine aynı seçim bildirgesinde köykentlerin anlam ve amaçta merkez köylerden farklı olduğu ifade edilmiş; CHP'nin getirmiş olduğu köykent kavramının, köyden kente, köylülükten kentliliğe, tarım toplumlarından sanayi toplumuna düzenli geçişi tanımladığı belirtilmiştir (CHP Seçim Bildirgesi, 1973). Ancak, merkez köy yaklaşımı, çeşitli ülkelerdeki kırsal alana ilişkin uygulamalar da göz önünde bulundurularak, köykent kavramının oluşmasında etkili olmuştur (Tütengil, 1975).

Köykentlerin merkez köylerden farkı, yaklaşımın basit ekonomik amaçların ötesinde, sosyal yönü de olan bir toplumsal dönüşüm ve kalkınma projesi olmasıdır. Yaklaşımın, diğer yaklaşımlardan farklı bir özelliği de tabana dayalı bir anlayışı benimsemesidir. Ortaya çıktığı döneme kadar yukardan aşağı olan kalkınma yöntemi, köykent yaklaşımında tabandan başlayıp yukarıya doğru gelişmiştir. Ayrıca, köykent modeli mekânsal planlamayı da içermiştir.

Köykent modeli kapsamında, uluslararası, ülkesel, bölgesel, alt bölge merkezleri, kasaba, köy grup merkezleri ve köy olmak üzere yedi dereceli bir yerleşim kademelendirilmesi oluşturulmuştur. Bu kademelenmede, ikinci derece yerleşim birimi olan köykentlerin üst kademe merkezlerle haberleşme ve mal akışı bağlantısının, Köylüye Ulaşım Projesi (KUP) ile sağlanması planlanmıştır. KUP, köykent uygulamasının ilk adımıdır. Diğer aşama ise, kooperatifler aracılığı ile köylerde yeni bir üretim düzeninin oluşturulması ve tarımsal birikimin sanayiye aktarılmasıdır. Bu dönüşümün, diğer sosyal hizmetlerle desteklenmesi öngörülmüştür.

1978 yılında, iki pilot bölgede köykent projesi hazırlanmıştır. Bunlar, Orman Bakanlığı'na bağlı Taşkesti (Bolu) ve Köyışleri ve Kooperatifler Bakanlığı sorumluluğundaki Özalp (Van)'dir. İki ayrı Bakanlığın, köykent uygulamalarında

birbirinden bağımsız çalışması eşgüdümü engellemiştir. Taşkesti'deki uygulama hiçbir kuramsal çalışma yapılmadan başlatılmış ve başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Özalp için düşünülen proje ise yaşama geçirilememiş ve iktidar değişikliğinden sonra iptal edilmiştir. Dolayısıyla, köykent uygulamaları ile beklentiler gerçekleştirilememiştir.

Köykentler, kırsal nüfusun tüm gereksinimlerinin düşük bir maliyetle karşılanmasını, tarımdaki nüfusa iş bulunmasını ve büyük kentlere yönelen nüfus akımını yavaşlatarak sağlıklı bir kentleşmeyi amaçlamıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek için, köykentlerin üstlendikleri ekonomik, toplumsal, yönetsel ve yerleşme yapısının düzeltilmesi ile ilgili işlevlerin siyasi istikrarsızlıklar nedeni ile uygulanması mümkün olmamıştır (Keleş, 1992).

Türkiye'nin gündemine taşındığı tarihten 30 yıl sonra, köykent yaklaşımı, 2000 yılı içerisinde Ordu-Mesudiye İlçesine bağlı Çavdar ve civarı köylerine yönelik olarak planlanmış ve uygulamaya konulmuştur. İki yılda tamamlanması beklenen proje, tamamlanamamıştır.

Ancak, 57. Hükümet döneminde ülkemizin çeşitli yörelerinde köykent projelerinin uygulanması için çalışmalar yapılmıştır. Köykent uygulanacak yöreler Başbakanlık tarafından tespit edilmiş ve bu yörelerde Dünya Bankası ile incelemeler yapılmış; Dünya Bankası kıstaslarına uyulmak şartıyla birkaç köykent projeleri programa alınmıştır. İlk etapta köykent uygulanacak 10 yöre Başbakanlıkça belirlenmiş; 2002 Eylül ayında bu 10 projenin başlaması planlanmıştır. Ancak, Yüksek Planlama Kurulu'nun 27.12.2002 tarih 2002/132 sayılı; Bakanlar Kurulu'nun 30.12.2002 tarih 2002/5169 sayılı kararına dayanılarak 2002 yatırım programından köykent projeleri kaldırılmıştır.

### **Tarım Kentleri Modeli**

Tarım Kentleri, günümüzden 35 yıl önce Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından geliştirilmiş bir köy kalkındırma modelidir. MHP'nin 1973 yılı seçim bildirgesinde Tarım Kentleri Projesinden bahsedilmiştir. Proje ile, her bölgede 8

veya 10 köyün bir ünite oluşturacak şekilde bir araya getirileceği, bu köylerin merkezindeki köyün tarım kenti olarak planlanacağı, köylerin tarım kenti ile tarım kentinin de en yakınındaki kentle ulaşım bağlantısının sağlanacağı, tarım kentine tüm devlet olanaklarının götürüleceği ve buralarda tarım atölyeleri ile tarıma dayalı orta ölçekte sanayi tesislerinin kurulacağı ifade edilmiştir (MHP Seçim Bildirgesi, 1973). Tarım Kentleri, hizmet ve olanak yönünden köylerin birleştirilmesini esas alan bir projedir. 4000 kadar köyde uygulanması düşünülen tarım kentlerine bütün devlet olanaklarının götürülmesi, buraların kültürel ve ekonomik açıdan merkezi yerler olması düşünülmüştür.

Tarım Kent yaklaşımının kuramcılarında biri olan ve Agrindus fikrini ileri süren H. Haperin'e göre (1965), köyün ve büyük bir değer ifade eden çevresinin temellerini sarsmadan, tarım ve sanayi birlikte yürüyebilir. Haperin, köyden kente göçü önlemeyi ve kırsal yerleşmelerdeki işgücü fazlasını çevredeki tarım dışı alanlarda istihdam etmeyi tasarlamıştır. Tarım Kentleri de, Köy Kentler gibi Agrindus fikrinden esinlenilerek planlanmıştır.

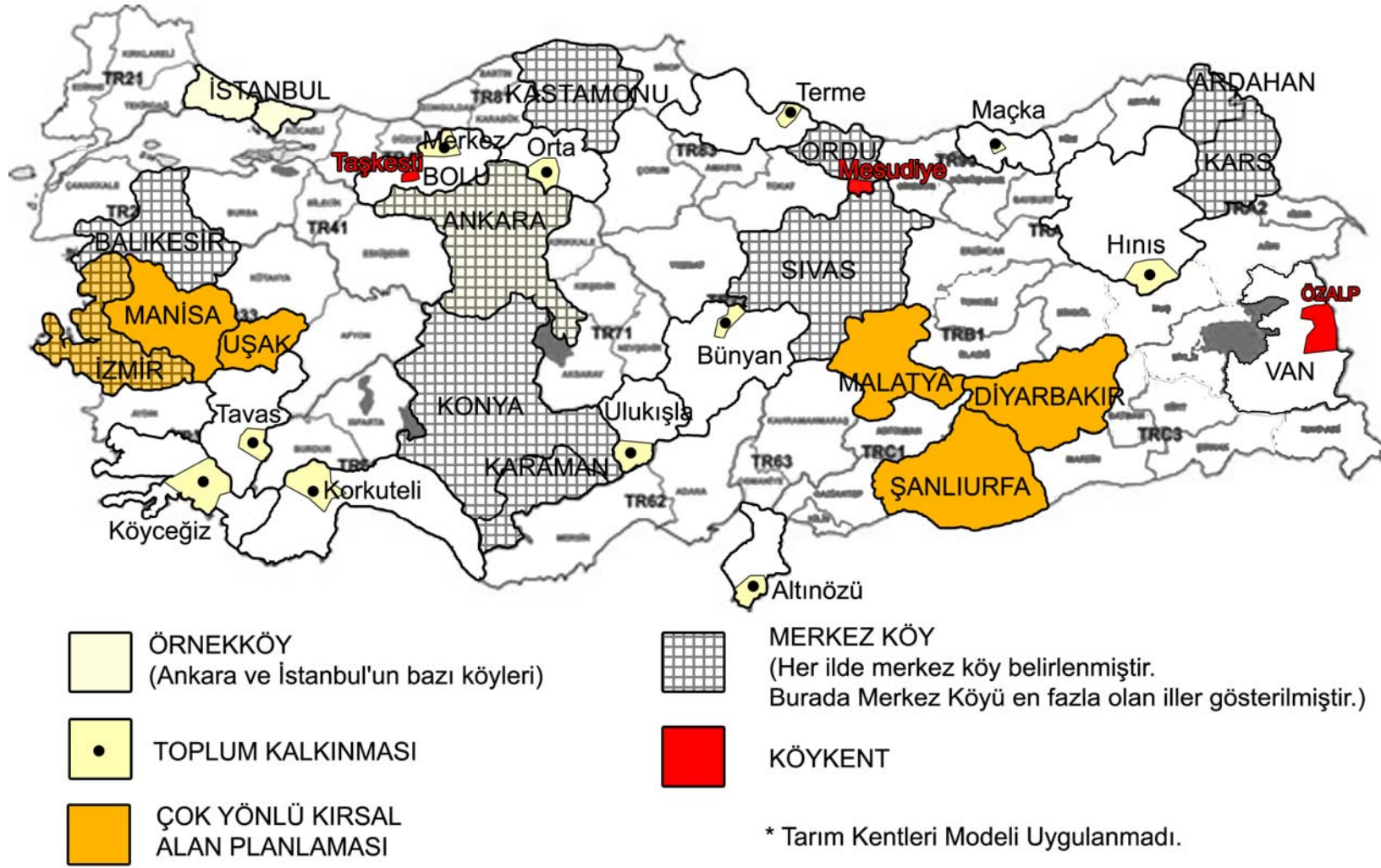
Tarım Kent modelinde, örgütlenme tipi olarak *köy üretim birlikleri* ve *köy sosyal yerleşme birlikleri* öngörülmektedir. *Köy sosyal yerleşme birlikleri*, oluşacak merkez köy yerine geçecek şekilde oluşturulmuştur. *Köy üretim birlikleri* ise, köy tarım üretim birlikleri ve köy sanayi üretim birlikleri olarak düşünülmüştür (Çağlar, 1986). Ancak, hizmet ve olanak yönünden köylerin birleştirilmesini esas alan Tarım Kentleri düşüncesi gerçekleştirilememiştir.

### ***3.2.1 Kırsal Kalkınma Modellerinin Değerlendirilmesi***

- Toplum Kalkınması Modeli dışındaki Modellerin pek çoğu halk katılımını içermemiştir. Toplum Kalkınması modelinde dahi, uygulamadaki tepeden inme yaklaşımının etkisiyle halk katılımı başarı ile uygulanamamıştır.
- Toplum Kalkınması modeli ilçe düzeyinde, diğer modeller köy veya köy grupları düzeyinde yürütülmüştür.
- Modeller bölge/havza planlama kapsamında oluşturulmamıştır.

- Modellerde kırsal alan, sosyal, ekonomik, kültürel ve doğal boyutları ile bir bütün olarak ve geniş kapsamlı bir yaklaşımla ele alınmamıştır.
- Modellerin hazırlanmasında ana politika, kırsal yerleşmelere hizmet sağlamak olmuştur.
- Tarım politikaları ile modeller arasında ilişki oluşturulamamıştır.
- Modellerin uygulanacağı alanların yer seçiminde genellikle siyasiler etkili olmuştur.
- Modellerin hazırlanmasında bölgesel ve yerel farklılıklar dikkate alınmamıştır.
- Modellerin hazırlanmasında ve uygulanmasında, koordinasyon ve işbirliği yetersizlikleri olmuştur.
- Modeller, merkezi idare tarafından hazırlanmış ve yürütülmüş, yerel yönetimler bu süreçlerde aktif rol alamamıştır.
- Modellerin hazırlık aşamasında geniş kapsamlı ve ayrıntılı sosyo-ekonomik ve doğal verilere dayalı incelemeler yapılmamıştır.
- Modellerde, kır ve kent bütünleşmesi sağlanamamış kırsal kalkınma kentlerden ayrı düşünülmüştür.
- Modellerin uygulaması sırasında ve uygulama sonrasında değerlendirme çalışmaları yeterince yapılamamıştır.
- Modellerden edinilen deneyimler yeni çalışmalara aktarılmamıştır.
- Uygulanmakta olan bir modelinin kesin sonuçları alınmadan, başka bir modelin uygulamasına geçilmiştir.
- Modellerde, üretici örgütlenmelerine gereken önem verilmemiştir.
- Modellerin uygulama sürecinde çalışacak deneyimli personel sıkıntısı yaşanmıştır.
- Modellerin projelendirilmesinde ve uygulanmasında maddi olanaklar kısıtlı olmuştur.
- Genellikle modeller, mekânsal planlamayı içermemiştir.

*Yukarıda açıklanan Kırsal Kalkınma Modelleri, aşağıda Şekil 3.1'de Türkiye haritası üzerinde gösterilmiş; Tablo 3.2'de de genel olarak değerlendirilmiştir.*



Şekil 3.1 Kırsal Kalkınma Modelleri

Tablo 3.2 Kırsal Kalkınma Modelleri

<b>YAKLAŞIM (MODEL)</b>	<b>ÖRNEK KÖY MODELİ</b>	<b>TOPLUM KALKINMASI MODELİ</b>	<b>ÇOK YÖNLÜ KIRSAL ALAN PLANLAMASI</b>	<b>MERKEZ KÖY MODELİ</b>	<b>KÖYKENT MODELİ</b>	<b>TARIM KENTLERİ MODELİ</b>
<b>UYGULAMA YILI</b>	1963–1966	1963–1972	1965–1970	1971–1983	1978–1980 2000–2002	Uygulanmadı
<b>AMAÇ</b>	Köye götürülen hizmetlerde eşgüdüm sağlanması, hizmetlerden çevrede bulunan köylerin de yararlanabilmeleri, benzer sorunlardaki köylerin bir araya getirilmesi ve başka köylere örnek olacak somut bir gelişme modelinin ortaya konulması	Kırsal alanda yaşayanların örgütlenmesi, idare ile işbirliği oluşturması, hizmetlere fiziki ve mali gücü ile katılması, hizmetleri benimsemesi	Kırsal alanlarda kendine yeterli birimler oluşturulması, kırsal alanın kentin çekiciliğini azaltacak biçimde rahatça yaşanabilir bir duruma getirilmesi, kaynakların en akılcı bir biçimde işletilmesinin sağlanması	Tüm köylere ulaştırılmayan sosyal ve kültürel hizmetlerin merkez olarak belirlenen köyde toplanması ve çevre köylere ulaştırılması	Kırsal yerleşim yapısına daha rasyonel bir biçim vermek, toplulaştırmayı sağlamak, köye götürülen hizmetlerde etkinlik sağlamak, sanayileşmeyi kırsal alana yaymak, kırsal alanda iş olanakları yaratmak, sağlıksız kentleşmenin sakıncalarını gidermek ve tarımsal düzeni değiştirmek	Her bölgede 8 veya 10 köyün bir araya getirilmesi, bu köylerin merkezindeki köyün tarım kenti olarak planlanması; köylerin, tarım kenti ile tarım kentinin de en yakınındaki kentle ulaşım bağlantısının sağlanması, tarım kentine tüm kamu olanaklarının götürülmesi ve buralarda tarım atölyeleri ile tarıma dayalı orta ölçekte sanayi tesislerinin kurulması

Tablo devam ediyor (2)

<b>YAKLAŞIM (MODEL)</b>	<b>ÖRNEK KÖY MODELİ</b>	<b>TOPLUM KALKINMASI MODELİ</b>	<b>ÇOK YÖNLÜ KIRSAL ALAN PLANLAMASI</b>	<b>MERKEZ KÖY MODELİ</b>	<b>KÖYKENT MODELİ</b>	<b>TARIM KENTLERİ MODELİ</b>
<b>ÜST ÖLÇEKLİ PLANLARLA İLİŞKİSİ</b>	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
<b>MERKEZİ/YEREL İDARE TARAFINDAN HAZIRLANIP HAZIRLANMADIĞI</b>	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı
<b>UYGULAMA ALANI</b>	Ankara ve İstanbul'un bazı köyleri	1963 yılında Korkuteli (Antalya), Altınözü (Hatay), Terme (Samsun), Bünyan (Kayseri), Bolu Merkez ve Muş'ta toplum kalkınması çalışmalarına başlanılmıştır. 1964 yılında ise Köyceğiz (Muğla), Ulukışla (Niğde), Hıms (Erzurum), Tavas (Denizli), Maçka (Trabzon) ve Orta (Çankırı) deneme alanı olarak seçilmiştir	İzmir, Manisa, Diyarbakır, Uşak, Urfa ve Malatya	Her ilde merkez köyler belirlenmiş olsa da, merkez köyü en fazla olan iller Konya, Sivas, Ankara, Balıkesir, İzmir, Kars, Kastamonu ve Ordu illeridir. En az sayıda merkez köyü olan iller ise, Kırşehir, Niğde, Burdur, Isparta, Muş, Tekirdağ, Tunceli, Kırklareli ve Nevşehir'dir	1978 yılında, iki pilot bölgede köykent projesi hazırlanmıştır. Bunlar, Orman Bakanlığı'na bağlı Taşkesti (Bolu) ve Köyışleri ve Kooperatifler Bakanlığı sorumluluğundaki Özalp (Van)'dir. 2000 yılında Ordu- Mesudiye İlçesinde uygulanmıştır.	Uygulanmadı



<b>YAKLAŞIM (MODEL)</b>	<b>ÖRNEK KÖY MODELİ</b>	<b>TOPLUM KALKINMASI MODELİ</b>	<b>ÇOK YÖNLÜ KIRSAL ALAN PLANLAMASI</b>	<b>MERKEZ KÖY MODELİ</b>	<b>KÖYKENT MODELİ</b>	<b>TARIM KENTLERİ MODELİ</b>
<b>UYGULAMA DÜZEYİ</b>	Köy ve köy grupları	İlçe düzeyinde	Köy ve köy grupları	Köy ve köy grupları	Köy ve köy grupları	Köy ve köy grupları
<b>MEKÂNSAL PLANLAMA İÇERİP İÇERMEDİĞİ</b>	İçermiştir.	İçermiyor	İçermiyor	İçermiştir.	İçermiştir.	İçermiyor
<b>GELİŞTİREN KURUM</b>	Köyışleri Bakanlığı	Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer aldı	Köyışleri Bakanlığı	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer aldı	CHP - (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planın)	MHP
<b>KATILIM</b>	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Katılımcı bir yaklaşımla Model geliştirildi. Ancak katılım başarı ile sağlanamadı.	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Uygulanmadı, ancak proje aşamasında yerel halkın katılımına yer verilmedi
<b>GENEL DEĞERLENDİRME</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merkezden hazırlanmış olmaları</li> <li>• Halk katılımını içermemeleri</li> <li>• Kırsal yerleşmede fiziki değişiklik yapılmasının ön planda olması</li> <li>• Olanakların sadece bir köyde toplanması</li> <li>• Koordinasyon, işbirliği, idari ve teknik kapasite yetersizlikleri</li> <li>• Köylerin ekonomik olarak da kalkındırılması boyutunun eksik kalması</li> <li>• Planlamanın genellikle köy ve köy grupları düzeyinde yürütülmesi,</li> <li>• Bölge planlama ile bağlantılarının kurulmaması</li> <li>• Yerel yönetimler arasında işbirliği geliştirilememesi</li> <li>• Maddi olanakların uygulamada kısıtlı olması</li> </ul>					

### 3.3 Ülkesel Kırsal Kalkınma Politika ve Belgeleri

#### 3.3.1 Kalkınma Planlarında Kırsal Kalkınma Politikaları

1960'lı yılların başında Türkiye, planlı kalkınma dönemine girmiş ve beşer yıllık kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. Bu dönemde kurulan DPT tarafından hazırlanan ilk beş yıllık kalkınma planı, 1963 yılında uygulamaya konulmuştur. 1963 yılından günümüze kadar dokuz adet kalkınma planı hazırlanmıştır. 2005 yılı sonu itibariyle, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemini tamamlanmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006 yılında onaylanmış ve 2007-2013 yılları arasında kapsamaktadır. Bu bölümde, kalkınma planlarında yer alan kırsal kalkınma politikaları incelenmiştir. Kırsal kalkınma politikaları, kalkınma planlarında Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Dokuzuncu Kalkınma Planı dışında doğrudan yer almamış, konuya, *toplum kalkınması* ve *köy kalkınması* gibi başlıklar altında yer verilmiştir.

#### *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)<sup>1</sup>*

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular; *Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)* başlığı altında incelenmiştir. Plan, kırsal alanda kalkınma için Toplum Kalkınması yönteminin uygulanmasını öngörmüştür. Bu yöntem yanında kredilendirme, pazarlama kolaylıkları, kooperatifleşme ve toprak reformu da bu planın öngördüğü diğer çözümler arasındadır.

Toplum Kalkınması modelinde, deneme bölgelerinde girişilen çalışmaların ana amacı; toplum kalkınması yönteminin ülke çapında uygulama olanaklarını araştırmak, karşılaşılan güçlükleri ve tikanlıkları saptamak, bütün bunlardan yararlanarak farklı özellikler gösteren bölgelerde yöntemin denemesini sağlamaktır.

Toplum Kalkınması çalışmalarına ek olarak, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, bölge planlaması ve kalkınması kavramından hareketle, Antalya ve

<sup>1</sup> DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

Çukurova Bölge Kalkınma Planları, yabancı uzmanların da katkılarıyla geliştirilmiştir. Planda, Toplum Kalkınması Enstitüsü kurulması planlanmış, ancak bu gerçekleştirilememiştir.

### ***İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular, *Köy ve Köylü Sorunu* başlığı altında incelenmiştir. Toplum Kalkınması Modeli, tümüyle terkedilmiş olmamakla birlikte, *Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi Programları* adıyla Planda yer almıştır. Planda, halkın eğitilmesi, örgütlenmesinin ve gönüllü katılımının önemi vurgulanmıştır. Tarımın bir bütün olarak kalkındırılması için ilk planda öngörülen önlemlere İkinci Planda da yer verilmiştir.

Planda, köy ve köylü sorunu ile ilgili olarak;

- Köylülerin kalkındırılması ve artan gelirden pay almaları,
- Köylere kamu hizmetlerinin götürülmesi,
- Toprak-insan ilişkilerinin düzenlenmesi,
- İstikrarlı bir fiyat politikası güdülmesi,
- Tarıma ucuz girdiler sağlanması,
- Uygun bir pazarlama düzeni kurulması,
- Etkili bir kredi politikası uygulanması,
- Kooperatifleşmenin desteklenmesi,
- Tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlerle geçmesi hedeflenmiştir.

Birinci Planda olduğu gibi, bu Planda da Toplum Kalkınması Enstitüsünün kurulması planlanmıştır. Bununla ulusal ve bölgesel düzeyde kamu personelinin eğitiminin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, Birinci Plan döneminde olduğu gibi, İkinci Plan döneminde de Toplum Kalkınması Enstitüsü kurulamamıştır.

---

<sup>1</sup> DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

Diğer taraftan, Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu, bu plan döneminde kabul edilmiştir (1972). Kanun, toprak ve tarım reformunun gerçekleşmesi için gerekli hükümleri kapsamaktadır. Toprak reformu ile kırsal alanların örgütlenmesi için yeni kooperatifleşme modelleri geliştirilip toprağın toplulaştırılması ve tarımsal üretimin geliştirilmesi doğrultusunda politik, ekonomik, sosyal ve mekânsal kararlar üretilmesi önerilmiştir. Ancak bu öneriler gerçekleştirilememiştir. Ayrıca plan döneminde, Köykent ve Tarımkent gibi kırsal kalkınma modelleri geliştirilmiş; Kooperatifler Bankası kurulması planlanmıştır. Ancak söz konusu banka kurulamamıştır.

### ***Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1974–1978)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular, *Kırsal Yerleşme ve Köy ve Köylü Sorunu* başlıkları altında incelenmiştir. Planın yaklaşımı, hızlı bir sanayileşme sonucunda elde edilecek büyümenin kırsal yaşama yansıması için gerekli önlemlerin alınması biçiminde özetlenebilir. Planda, *Köy ve Köylü Sorunuyla* ilgili olarak uzun dönemde, köylünün yaşam düzeyinin giderek yükseltilmesi amaçlanmıştır. Planlanan gelişmeler ve oluşturulan politikalar; özellikle tarım ve toprak reformu, tarımda üretimin geliştirilmesi, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama etrafında yoğunlaşmıştır. Ayrıca, altyapı ve sosyal hizmetlerin bir bütün halinde köylere götürülmesi öngörülmüştür.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Merkez Köy Modeline ilk kez yer veren plandır. Bu Model ile köydeki yerel yönetim birimlerinin durağan bir nitelik taşımaktan çıkarılması ve artan gereksinmelere yanıt verebilecek bir biçim kazanması istenmiştir. Planda, merkez köylere, kırsal yerleşme düzenini değiştirecek bir araç olarak bakılmıştır. Ortak ihtiyaçların karşılanmasında merkez köylerin, ülke çapında genel idarenin görevlerini sistemli bir biçimde sunması amaçlanmıştır. Ayrıca, merkez köy önerisi ile kırsal alanlardan kentsel alanlara göçün

---

<sup>1</sup> DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

sınırlandırılması da amaçlanmıştır. Bu dönemde merkez köylerin tespiti ve bilgi toplama çalışmalarını Devlet Planlama Teşkilatı üstlenmiştir.

Bunlara ek olarak, Planda kırsal alanda yaşam düzeyinin iyileştirilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, verimliliğin artırılması; insan-toprak ilişkilerinin üretimi artıracak bir biçimde düzenlenmesi için Toprak ve Tarım Reformunun yapılması amaçlanmıştır. Ancak Toprak ve Tarım Reformu, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da olduğu gibi gerçekleştirilememiştir.

### ***Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular: *Kırsal Yerleşme, Köylüye Yönelik Politikalar ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere* başlıkları altında incelenmiş; tarımsal gelişmeyle köylünün kalkınması özdeş sayılarak, sanayi toplumuna köylünün katkısıyla geçilebileceği varsayımından yola çıkılmıştır. Planda, etkili bir toprak reformu, demokratik kooperatifleşme, köy kalkınması için devlet destek ve müdahalesi, köykentler aracılığı ile yeni bir üretim ve yerleşim düzeninin oluşturulması kırsal kalkınmanın araçları olarak belirlenmiştir. Köy ile kent arasında yeni bir ölçek olması planlanan köykentler, kalkınma planının sosyo-ekonomik kararlarının mekâna uygulama aracı olarak önerilmiştir. Planda, kırsal gelişmeyi hızlandırmak için oluşturulan politikalar:

- 1- Etkili bir toprak reformunun yapılması
- 2- Demokratik kooperatifleşmenin sağlanması
- 3- Kırsal kesimde kalkınma için devlet düzenlemesi ve desteğinin sağlanması
- 4- Köykent aracılığı ile yeni bir kırsal yerleşim düzeninin oluşturulmasıdır.

Yukarıda belirtilen politika ve hedeflere ek olarak, Planla *Kalkınmada Öncelikli Yörelere* kavramı getirilerek; geri kalmış yörelerin gelişiminin bölge gelişme anlayışıyla ele alınması ve geniş kapsamlı projeler hazırlanması amaçlanmıştır. Bu

<sup>1</sup> DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

kapsamda, Aşağı Fırat ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi için çok amaçlı gelişme projesi hazırlanması planlanmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, kırsal kalkınma açısından önceki kalkınma planlarıyla karşılaştırıldığında daha geniş kapsamlıdır. Ancak, geri kalmış bölgelerin gelişimi için geliştirilen politikalarda ve köykent yaklaşımında öngörülen başarı sağlanamamıştır.

### ***Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular: *Köye Götürülen Hizmetler*, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere* başlığı altında incelenmiştir. Söz konusu Planda, köylünün refah seviyesini yükseltmek için kırsal kesimde sosyal ve ekonomik hizmetlerin sağlanması hedeflenmiştir. Bunun için bu kez merkez köylerin araç olarak kullanılması planlanmıştır. Planda kırsal bölgelerde;

- Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri uygulanması,
- Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere Kalkınmada Öncelikli Yörelere kalkındırılması,
- Bölgeler arasında gelişmişlik farkının giderilmesi,
- Miras hukukunda yeni düzenlemeler yapılarak tarım topraklarının mülkiyetinden kaynaklı sorunların çözümlenmesi hedeflenmiştir.

Planda, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere* ilgili olarak; bu bölgelerin kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi temel hedef olarak belirlenmiştir. Kalkınmada Öncelikli Yörelere planlanacak olan sanayilerin, önemli ölçüde mevcut ve potansiyel kaynakları harekete geçirecek ve söz konusu bölgelerin gelişmesinde itici güç olabilecek sektörlerde gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

---

<sup>1</sup> DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

Plan kapsamında, büyük ölçekli yatırımların yanı sıra küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projelerinin de teşvik edileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde özellikle Ortadoğu pazarına yönelik, taşıma maliyetlerine duyarlı mal üreten işletmelerin kurulması öngörülmüştür. Ancak, bölgelerarası farklılıkların giderilmesi öngörüldüğü oranda gerçekleştirilememiş, miras hukukunda istenilen yeni düzenlemeler yapılamamış ve tarım topraklarının mülkiyetinden kaynaklı sorunlar çözülememiştir.

### ***Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular: *Bölgesel ve Yöresel Gelişme* başlığı altında, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Kırsal Alana Götürülen Hizmetler* alt başlıklarında incelenmiştir.

Planda, kamu kaynaklarının tahsisinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere yararına bir uygulama yapılması öngörülmüştür. Bu yörelere imalat sanayi, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında Devlet öncülük yapacaktır. Bu kapsamda, Kalkınmada Öncelikli Yörelere için bölge ve alt bölge bazında planlar hazırlanması ve “Kırsal Alan Planlama” yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesi hedeflenmiştir.

Diğer yandan kırsal alanda, tarım dışı ekonomik faaliyet kollarının desteklenmesi, toprağın rasyonel kullanımı için gerekli düzenlemelerin tarımsal araştırma kurumları ile birlikte yapılması, tarımsal yapı bozukluklarının giderilmesini amaçlayan projelere ağırlık verilmesi, kırsal alanda yaşayan ailelerin eğitim ve kültür düzeylerinin yükseltilmesi için eğitim program ve projelerinin artırılması, kırsal alana götürülen sağlık hizmetleri ve ünitelerinin yaygınlaştırılması, köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyonun geliştirilerek birbirleriyle uyumlu hizmet vermelerini sağlayacak entegre projelerin uygulanması hedeflenmiştir.

---

<sup>1</sup> DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

Ancak, Altıncı Plan Dönemi sonunda da, az gelişmiş yörelerde halen tarımsal verim düşük kalmış, tarımsal yapı bozuklukları giderilememiş, iş ve gelir olanakları kısıtlı kalmış; altyapı ve temel hizmetler yeterli düzeyde sağlanamamış ve yaşam kalitesi iyileştirilememiştir.

### ***Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996–2000)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal kalkınma ile ilgili konular: *Kırsal Altyapı, Bölgesel Dengelerin Sağlanması ve Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler* başlıkları altında incelenmiştir. Planda, 1996 yılı itibariyle tarım sektörünün Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla içindeki payının %17,5'ten, %15'lere düştüğü ve tarımın ekonomideki öneminin azaldığı belirtilmektedir. Bunun nedeni olarak, arazi kullanım planlarının bulunmayışı, tarım alanlarının tarım dışı kullanımlarının artışı ve erozyon gibi nedenlerle azalması, arazi mülkiyetinde dengesiz dağılımın olması ve küçük işletmelerin sayısının artması gösterilmiştir. Planda, kır-kent farkının azaltılması ve tarım işletmelerinin arazi büyüklüklerinin uygun değer düzeyinde oluşturulabilmesi amacıyla kurumsal ve yasal düzenleme çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir. Planda, *Kırsal Kalkınma* başlığı altındaki *kırsal altyapı, hukuki ve kurumsal düzenleme ve bölgesel dengelerin sağlanmasıyla* ilgili hedefler aşağıda açıklanmıştır:

*Kırsal Altyapı:* Planda, sulama suyunda tasarruf sağlayan metotların yaygınlaştırılması, toprak etüdlerinin yapılması ve arazi kullanım planlaması çalışmalarının başlatılması, arazi toplulaştırma hizmetlerinin tamamlanması, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılmasının önlenmesi, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında yürütülen faaliyetlerin hızlandırılması hedeflendirilmiştir.

*Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler:* Su ve Toprak Yasası çıkarılması, arazi toplulaştırma hizmetlerinin Toprak Yasası içinde yer alması sağlanarak yapılması, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımının önlenmesi, tarımsal altyapı hizmetlerinden faydalananların her aşamada katılımını sağlayacak ve yatırımlara kaynak yaratılmasını mümkün kılacak, şekilde DSİ Genel Müdürlüğünün ve Köy

<sup>1</sup> DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.



Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kuruluş kanunlarında düzenleme yapılması; tarımsal altyapı faaliyetlerinin daha etkin yürütülmesi için yeni bir genel müdürlük kurulması hedeflenmiştir.

*Bölgesel Dengelerin Sağlanması:* Bölgesel gelişme projeleri hazırlanması, Kalkınmada Öncelikli Yörelere tarımsal gelişme projeleri hazırlanması, Ülke genelinde yerleşme merkezleri planlaması yapılması, kırsal sanayilerin kurulması, tarım işletmesi arazi büyüklüklerinin optimum düzeyde oluşturulabilmesi amacıyla kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılması, kırsal alan yerleşim düzeninin planlanmasında kırsal yerleşim gruplarına bir üst kademedeki hizmet sunacak köy grup merkezlerinin Merkez Köyler olarak planlanması, arazi toplulaştırma ve tarım reformu çalışmalarına devam edilmesi hedeflenmiştir.

Ancak Plan döneminde, Toprak ve Su Yasası çıkarılamamış, arazi toplulaştırma çalışmalarından beklenen verim alınamamış, tarım reformu gerçekleştirilememiş ve bölgesel gelişme planda öngörülen düzeyde sağlanamamıştır.

### ***Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)<sup>1</sup>***

Planda, kırsal alan politikaları, *Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları* başlığı altında *Kırsal Kalkınma* adıyla yer almıştır. Önceki kalkınma planlarıyla karşılaştırıldığında, kırsal *kalkınma kavramı* ilk kez bu planda doğrudan yer almıştır. Planın bölgesel gelişme hedef ve politikaları; bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, AB Bölgesel politikalarına uyum sağlanması, bölge planlamasına ağırlık verilmesidir. Planın kırsal alana ilişkin ana hedefleri ise, kırsal alanda istihdamın artırılması, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal nüfusun gelirinin artırılması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve katılımıcılığın desteklenmesidir.

---

<sup>1</sup> DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır.

Planda; kalkınma sürecine katılımın sağlanması, Kalkınmada Öncelikli Yörelere geliştirilmesine devam edilmesi, kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde gelir ve istihdamın artırılması için tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi, sulama projelerinin, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte yürütülmesinin sağlanması, kırsal alanda yaşayan nüfusun gelirini artırmak için girişimcilerin desteklenmesi, bölge planlaması yapılan alanlarda bu planlarla uyumlu fiziksel planlama çalışmaları yapılması, merkezi nitelik taşıyan köylerin güçlendirilmesi, tarım ve hayvancılığa dayalı sanayilerin desteklenmesine devam edilmesi hedeflenmiştir.

Önceki Kalkınma Planları Dönemlerinde olduğu gibi, Sekizinci Kalkınma Planı döneminde de, oluşturulan politikalar öngörülen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Plan dönemi sonu itibariyle, az gelişmiş yörelerde halen tarımsal verim düşük kalmış, tarımsal yapı bozuklukları giderilememiş, iş ve gelir olanakları kısıtlı kalmış, altyapı ve temel hizmetler yeterli düzeyde sağlanamamış ve kırsal kesimde yaşayanların yaşam kalitesi iyileştirilememiştir. Tarım sektöründeki verimsizlik sorunları bu dönemde de devam etmiş, arazi toplulaştırma çalışmaları istenilen düzeyde olamamış, üretici örgütlenmeleri güçlendirilememiş, eğitim ve yayım faaliyetleri etkinleştirilememiştir.

### ***Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)<sup>1</sup>***

Dokuzuncu Kalkınma Planı onayı öncesinde, 2006 yılında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi<sup>2</sup> hazırlanıp yürürlüğe konmuştur. Halen kırsal kalkınma kurumu kurulmasına ilişkin çalışmalara ilgili Bakanlıklar bünyesinde devam edilmektedir. Kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)'nün iskânla ilgili görevleri

<sup>1</sup> DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı incelenerek yazılmıştır. Bu Plan, 01.07.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Plan dönemi, AB mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıllık olarak belirlenmiştir. 28 Nisan 2005 tarihinde 5339 sayılı Yasa ile 2005 yılı sonunda tamamlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının ardından, hazırlanacak yeni Planın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması bir yıl ertelenmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007 yılında yürürlüğe girecektir.

<sup>2</sup> Yüksek Planlama Kurulunun 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararı ile kabul edilmiş, 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığına, köylere ilgili görevleri ise İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir. Bunlara ek olarak, 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idareleri ile mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak tahsis edilmiş ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur.

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, **“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”** vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji Belgesi (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. Planda belirtildiği üzere, her alanı detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışı benimsenmemiştir. Belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, piyasaların daha etkin işleyişine olanak verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşım izlenmiştir. Plan, AB’ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji belgesi olarak tasarlanmıştır. Planda öncelikle, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi doğrultusunda, **Kırsal Kalkınma Planının** hazırlanarak uygulamaya konulması öngörülmüştür. Bunun dışındaki öngörüler aşağıda özetlenmiştir:

- Kırsal kesimde üretici örgütlenmeleri AB ile bütünleşme çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.
- Kırsal alanda, e-ticaret de kullanılarak tarıma dayalı sanayi ve diğer alternatif üretim faaliyetleri geliştirilecek, kırsal alanda tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynakları geliştirilecektir.
- Kırsal kesimde merkezi yerleşim birimleri öncelikli olmak üzere, temel altyapı ihtiyaçları karşılanacak, hizmet sunumunda bu merkezi birimlere öncelik verilecektir.
- Kırsal yerleşim planlamasının esas ve kriterleri, kırsal alanın özelliklerine ve kırsal toplumun ihtiyaçlarına göre belirlenecek, plan yapımında gelişmekte olan merkezi yerleşim birimlerine, turizm bölgelerine, koruma alanlarına ve afet riski yüksek yörelere öncelik verilecektir.

- Kalkınma girişimlerini tabandan tavana yaklaşımla güçlendiren, katılımcı projeler öncelikle pilot düzeyde uygulamaya konulacaktır.
- Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinlikleri artırılacaktır.
- AB kırsal kalkınma politikalarına uyum amaçlı kurumsal çerçeve oluşturulacaktır.

Özetle, Dokuzuncu Kalkınma Planının kırsal alanda kalkınmanın sağlanmasıyla ilgili öngörülerinin çerçevesini, AB müktesebatına uyum oluşturmaktadır.

### ***3.3.1.1 Kalkınma Planlarının Kırsal Kalkınma Açısından Değerlendirilmesi***

- Kalkınma Planlarında kırsal kalkınma amacıyla oluşturulan politikaların önemli bir bölümü benzer özelliklere sahiptir.
- Kırsal kalkınma kentlerden ayrı düşünülmüştür.
- Kır-kent arası gelişmişlik farklılıkları azaltılamamıştır.
- Köyden kente göç engellenememiştir.
- Kırsal kalkınmanın mekânsal boyutu göz ardı edilmiştir.
- Politikalar merkezden, katılım olmaksızın oluşturulmuştur.
- Kırsal kalkınma politikaları diğer politika alanları ile ilişkilendirilmemiştir.
- Kırsal kalkınma stratejilerini gerçekleştirecek uygulama araçları, açıklıkla tanımlanmamıştır.
- Politikalar oluşturulurken, bölgesel ve yerel koşullar dikkate alınmamıştır.
- Bölgeler arası dengesizlikler hedeflenen ölçüde giderilememiştir.
- Tarım topraklarının bölünmesini önleyecek yasal düzenlemeler ve toprak reformu hedeflenmesine rağmen yapılmamıştır.
- Politikaların uygulanmasında izleme ve değerlendirme süreçleri oluşturulmamıştır.

*Yukarıda açıklanan Kırsal Kalkınma Politikaları, aşağıda Tablo 3.3'de genel olarak açıklanarak değerlendirilmiştir.*

Tablo 3.3 Kalkınma Planlarında Kırsal Kalkınmanın Değerlendirilmesi

Kalkınma Planları	I. Beş Yıllık Kalkınma Planı	II. Beş Yıllık Kalkınma Planı	III. Beş Yıllık Kalkınma Planı	IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı	V. Beş Yıllık Kalkınma Planı	VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı	VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	IX. Kalkınma Planı
Uygulama Yılı	1963-1967	1968-1972	1974-1978	1979-1983	1985-1989	1990-1994	1996-2000	2001-2005	2007-2013
Amaç	Toplum Kalkınması Modelinin uygulanması, kredilendirme, pazarlama kolaylıkları, kooperatifleşme ve toprak reformu yapılması, Antalya ve Çukurova Bölgesi Kalkınma Planları geliştirilmesi, Toplum Kalkınma Enstitüsünün kurulması	Toplum Kalkınması modeline devam edilmesi, köylülerin kalkındırılması, toprak insan ilişkilerinin düzenlenmesi, tarıma ucuz girdiler sağlanması, koop. desteklenmesi ve tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektöre geçmesi, Toplum Kalkınması Enstitüsünün kurulması, Köykent ve Tarım kent modelleri geliştirilmesi	Köylünün yaşam düzeyinin yükseltilmesi, tarım ve toprak reformu yapılması, tarımda üretim artışı sağlanması, kooperatifleşme, kredilendirme ve pazarlama olanaklarının geliştirilmesi, merkez köy modelinin geliştirilmesi	Toprak reformunun yapılması, koop. sağlanması, kırsal kesimde kalkınma için devlet düzenlemesi ve desteğinin sağlanması, köykent aracılığı ile yeni bir kırsal üretim düzeninin kurulması, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramı getirilerek geri kalmış yörelerin gelişiminin bölge gelişme anlayışıyla ele alınması ve projeler hazırlanması	Merkez köylerin oluşturulması, Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri uygulanması, tarım topraklarının mülkiyetten kaynaklanan sorunlarının çözümü, Kalkınmada Öncelikli Yörelere çalışmalarına devam edilmesi, bu bölgelerde sanayi tesislerinin kurulmasının teşviki.	Kalkınmada Öncelikli Yörelere için bölge ve alt bölge planları yapılması, Kırsal Alan Planları yapılması, kırsal alanda tarım dışı faaliyetlerin desteklenmesi, toprağın rasyonel kullanımı için düzenlemeler yapılması, kırsal alan için eğitim projeleri ve entegre projeler yapılması	Kır-kent farkının azaltılması, tarım işletmelerinin arazi büyüklüklerinin uygun değer düzeyinde oluşturulabilmesi amacıyla kurumsal ve yasal düzenleme çalışmalarının yapılması, kırsal kalkınma için hukuki ve kurumsal düzenleme yapılması, bölgesel dengelerin sağlanmasıyla	Bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, AB Bölgesel politikalarına uyum sağlanması, bölge planlamasına ağırlık verilmesi, kırsal alanda istihdamın artırılması, kırsal nüfusun gelirinin artırılması, örgütlenme ve katılımçılığın desteklenmesi	Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması, örgütlenmede AB'ye uyum, kırsal alanda tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal merkezi yerleşim birimlerinin ihtiyaçlarının karşılanması, kırsal yerleşim planlarının yapılması, katılımçılığın güçlendirilmesi, yerel yönetimler ile birliklerinin etkinliklerinin artırılması, AB kırsal kalkınma politikalarına uyum

Tablo devam ediyor (2)

<b>Kalkınma Planları</b>	<b>I. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>II. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>III. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>V. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı</b>	<b>IX. Kalkınma Planı</b>
<b>Kurum</b>	DPT	DPT	DPT	DPT	DPT	DPT	DPT	DPT	DPT
<b>Üst Ölçekli Planlarla İlişkisi</b>	yok	yok	yok	yok	yok	yok	yok	yok	yok
<b>Merkezi/Yerel İdare Tarafından Hazırlanıp Hazırlanmadığı</b>	merkezden	merkezden	merkezden	merkezden	merkezden	merkezden	merkezden	merkezden	merkezden
<b>Uygulama Düzeyi</b>	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel	Ülkesel
<b>Mekânsal Planlama İçerip İçermediği</b>	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor

Tablo devam ediyor (3)

Kalkınma Planları	I. Beş Yıllık Kalkınma Planı	II. Beş Yıllık Kalkınma Planı	III. Beş Yıllık Kalkınma Planı	IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı	V. Beş Yıllık Kalkınma Planı	VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı	VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	IX. Kalkınma Planı
<i>Eleştiri</i>	Planda Toplum Kalkınması Enstitüsü kurulması planlanmış, ancak gerçekleştirilmemiştir.	Toplum Kalkınması Enstitüsü ve Kooperatifler Bankası kurulması planlanmış ancak kurulamamış; toprağın toplulaştırılması ve tarım üretiminin toplulaştırılması doğru politik, ekonomik, sosyal ve mekânsal kararlar üretilmesi düşünülmüş olsa da bu öneriler gerçekleştirilememiştir.	İnsan-toprak ilişkilerinin üretimi artıracak bir biçimde düzenlenmesi için Toprak ve Tarım Reformunun yapılması amaçlanmıştır. Ancak Toprak ve Tarım Reformu, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da olduğu gibi gerçekleştirilememiştir.	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, kırsal kalkınma açısından önceki kalkınma planlarıyla karşılaştırıldığında daha geniş kapsamlıdır. Ancak, geri kalmış bölgelerin gelişimi için geliştirilen politikalarda ve köyken yaklaşımında öngörülen başarı sağlanamamıştır.	Bölgelerarası farklılıkların giderilmesi öngörüldüğü oranda gerçekleştirilememiş, miras hukukunda istenilen yeni düzenlemeler yapılamamış ve tarım topraklarının mülkiyetinden kaynaklı sorunlar çözülememiştir.	Az gelişmiş yörelerde halen tarımsal verim düşük kalmış, tarımsal yapı bozuklukları giderilememiş, iş ve gelir olanakları kısıtlı kalmış; altyapı ve temel hizmetler yeterli düzeyde sağlanamamış ve yaşam kalitesi iyileştirilememiştir.	Toprak ve Su Yasası çıkarılamamış, arazi toplulaştırma çalışmalarında beklenen verim alınamamış, tarım reformu gerçekleştirilememiş ve bölgesel gelişme planda öngörülen düzeyde sağlanamamıştır.	Az gelişmiş yörelerde tarımsal verim düşük kalmış, tarımsal yapı bozuklukları giderilememiş, iş ve gelir olanakları kısıtlı kalmış, altyapı ve temel hizmetler yeterli düzeyde sağlanamamış ve kırsal kesimde yaşayanların yaşam kalitesi iyileştirilememiş, tarım sektöründeki verimsizlik sorunları devam etmiş, arazi toplulaştırma çalışmaları istenilen düzeyde olamamış, üretici örgütlenmesi güçlendirilememiş, eğitim ve yayım faaliyetleri etkinleştirilememiştir.	2007 yılında uygulamaya girecektir.

### **3.3.2 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi<sup>1</sup>**

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi (2006b) “kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, 2006 yılında hazırlanması ve uygulamaya konulması öngörülen *Ulusal Kırsal Kalkınma Planına* esas teşkil etmek, ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamak” amacıyla hazırlanmıştır (s. 3). Söz konusu Belge, Yüksek Planlama Kurulunun 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararı ile kabul edilerek, 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Belgenin katkı sağlayacağı alanlar:

- Kırsal alanın ülke ekonomisine katkısının artırılması ve kırsal toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi suretiyle bölgeler ve kır-kent arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması,
- Göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması, dengeli ve sürdürülebilir kalkınma hedefiyle uyumlu bir nüfus yapısına ulaşılması,
- Tarımın yeniden yapılandırılması sürecinde ortaya çıkabilecek sosyo-ekonomik ve çevresel olumsuzlukların azaltılması,
- Çevrenin ve doğal kaynakların korunması, geliştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımı,
- AB ile ekonomik ve sosyal yakınsamanın ve müktesebat uyumunun sağlanması, olarak belirlenmiştir (Anonim, 2006b, s.4).

Aşağıda bölüm 3.3.2.1’de söz konusu Belge değerlendirilmiştir.

#### **3.3.2.1 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesinin Değerlendirilmesi**

##### ***Temel Amaçları Açısından***

Belge, kırsal kalkınma için bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, Ulusal Kırsal Kalkınma Planına esas teşkil etmek ve uluslararası kaynaklarla finanse

---

<sup>1</sup> EK-2’de Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi özet halinde sunulmuş olup, bu bölümde sadece değerlendirilmesi yapılmıştır.



edilecek projelerin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere rehberlik yapmak amacıyla hazırlanmıştır. Belgenin hazırlanma süreci ve amacına göre, Türkiye açısından kırsal kalkınma alanındaki en önemli konulardan biri, AB kırsal kalkınma politikalarına uyum çalışmalarıdır. Kırsal kalkınma çalışmalarına bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak istenilen Belgede, bu bütünlüğün nasıl sağlanacağına yönelik stratejiler oluşturulmamıştır.

Belgede kırsal kalkınmanın *temel amacı*, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması olarak belirlenmiştir. Ancak, kentsel alanlarla kırsal alanlar arasında öngörülen uyumun nasıl gerçekleştirileceğine de Belgede bir açıklık getirilmemiştir.

#### ***Kırsal Alan Tanımı Açısından***

Kırsal alan tanımı daha önceden hiçbir resmi belgede yer almamış iken, bu Belgede *kırsal alan* tanımı yapılmıştır. Belgeye göre, kalkınma planları ile uyumun sağlanması amacıyla 20.000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar *kırsal alan* olarak nitelendirilmiştir. Bu tanıma göre, nüfusu fazla, ancak geri kalmış bir yerleşim yerini kent saymak gerekecektir. Bu nedenle, kırsal alan tanımında, nüfusu dikkate alan, ancak bu nüfusun yaşam standardını ortaya koymaya yarayacak ölçütler oluşturulmalıdır.

#### ***Kırsal Kalkınma İlkeleri Açısından***

Belgede, *mekânsal duyarlılık, katılımcılık, sürdürülebilirlik, sosyal içerme, politika ve düzenlemelerde tutarlılık ve kaynak kullanımında etkinlik* olmak üzere altı ilke belirlenmiştir. Mekânsal duyarlılık ilkesinde, kırsal kalkınmaya yönelik faaliyetlerin, bölgesel gelişme plan ve programları ile tutarlı bir şekilde uygulamaya konulacağı ifade edilmiştir. Ancak Belgede, *bölge* kavramına açıklık getirilmemiştir. Eğer *bölge* kavramı ile idari sınırlar temel alınarak DPT tarafından oluşturulmuş *İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması* (NUTS-İBBS) anlatılmak isteniliyor ise, söz konusu Strateji Belgesinin bu durumda ülkesel ve bölgesel planlama anlayışları ile ilişki kurabileceği söylenemez.

İkinci ilke olarak, işbirliği ve katılımcılığın sağlanması için ulusal ve yerel düzeyde kamu kesimi, özel kesim, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliğinin geliştirilmesinden ve yerel girişimlerin kurumsallaştırılmasından bahsedilmiştir. İşbirliği ve katılımcılığın hangi yöntemle sağlanacağı ve nasıl bir katılımcılığın öngörüldüğü Strateji Belgesinde açıkça belirtilmemiştir.

Belgede yer alan sürdürülebilirlik ilkesine göre, kırsal kesimde ekonomik ve sosyal boyutlarıyla sürdürülebilir iş ve yaşam koşulları sağlamak amacıyla tarımsal yapıda bir dönüşüm süreci yaşanacağı kabul edilmiştir. Tarımsal yapıdaki dönüşüm sürecinde ortaya çıkabilecek işsizlik sorununun ise gelir çeşitlendirilmesi yoluyla en aza indirileceği ifade edilmiştir. Kırsal alanda sosyal ve ekonomik sürdürülebilirliğin, sadece gelir çeşitlendirilmesi yolu ile sağlanabileceği düşüncesi gerçekçi görülmemektedir. Gelir çeşitlendirilmesi ancak kırsal kalkınma politikalarının, başka politika alanları ile de desteklenmesi ile mümkün olabilecektir.

Ayrıca tarımda dönüşüm sadece tarımda çalışan nüfusun azaltılması konusuna indirgenmemelidir. Strateji Belgesinde, sürdürülebilirlik kavramı, ağırlıklı olarak ekonomik sürdürülebilirlik açısından ele alınmıştır. Sürdürülebilirlik ekonomik boyutları yanında, sosyal ve çevresel boyutları da olan bir kavramdır. Tarımda dönüşüm adı altında, kırsal kesimde yaşayanların tarımı bırakması ve tarımsal işletmelerin ortadan kaldırılması gündeme gelebilecektir. Oysa kırsal kalkınma politikalarının, ağırlıklı olarak tarımı desteklemesi bir gerekliliktir.

Belgede yer alan kaynak kullanımında etkinlik sağlanması ilkesine göre, kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve desteklenmesinde, proje ve faaliyetlerin taraf olunan uluslararası anlaşmalarla belirlenmiş hükümlere uygunluğu aranacaktır. Ancak, ulusal öncelikler ön planda tutulmalıdır.

### ***Temel Stratejiler Açısından***

Belgeye göre, kırsal ekonominin geliştirilmesi ve kırsal alanda iş olanaklarının artırılması için tarım ve gıda sektörlerinde rekabetçi bir yapının oluşturulması ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi öngörülmüştür. Kırsal ekonominin

çeşitlendirilmesi, tarım dışı ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ile olabilecektir. Bunun sağlanması için ise, kırsal alanlardaki yatırım desteklerinde AB beklentilerinin karşılanması gerekecektir. Bu kapsamda Belgeye göre, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik desteklerde, *sözleşmeli üretim modeli* gibi girişimler desteklenecektir.

Ayrıca Belgede, tarımdan ayrılacak işgücüne yeni iş olanakları sağlanması için mikro girişimciliğin desteklenmesi öngörülmüştür. Mevcut durumu ile kırsal alanda yaşayan çiftçi, serbest piyasa koşullarında rekabet yapabilecek yapıda değildir. Rekabetçi bir yapının oluşturulması ve sözleşmeli üretim modeli, küçük tarım işletmelerini daha da zayıflatacaktır.

Strateji Belgesinde, köy yönetiminin yeniden yapılandırılarak yasal düzenlemelerdeki yerini almasıyla ilgili olarak Köy Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir. Ancak Köy Kanununun, hangi açılardan yeniden yapılandırılacağına açıklık getirilmemiştir.

Belgede, tarım topraklarının bölünmesini önleyecek yasal düzenlemelerle ilgili olarak toprak reformu ve arazi toplulaştırmasıyla ilgili çalışmalar yapılması da hedeflenmiştir. Ancak, bu çalışmaların, nasıl gerçekleştirilebileceğine dair uygulama araçları tanımlanmamıştır. Ayrıca, Belgede kırsal kalkınma stratejileri kapsamında, endüstriyel tarımı engelleyici düzenlemeler yer almamaktadır.

Temel stratejileri açısından Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesini ele aldığımızda, kır-kent arasındaki dengesizlikleri azaltma yönünde politikalar belirlendiği söylenemez. Belgede, kırsal kalkınmanın sağlanması için gerekli olan iş olanaklarının yaratılması konusu üzerinde durulmuş olsa da, bu kapsamda politika üretilmemiştir. Kırsal alanların geliştirilmesine ilişkin stratejilere yer verilmişse de bunu gerçekleştirecek araçlar, açıklıkla tanımlanmamıştır. Bunlara ek olarak, Belgede, kırsal kalkınma, kentlerden ayrı düşünülmüştür. Oysa kırsal alanda yaşanan sorunların çözümü için üretilecek olan politikalar, kentten bağımsız düşünülmemelidir. Kent ve kır için bütüncül yaklaşımlar geliştirilmelidir.

### ***Önerdiği Tarımsal Üretim Modeli Açısından***

Strateji Belgesi, *sözleşmeli üretim modelinin* uygulanmasını öngörmüştür. Bu üretim modelinin mevcutta kırsal alanda uygulayıcısı uluslararası şirketlerdir. Bu nedenle, önerilen model pek çok kesim tarafından küresel sömürüyü kurumsallaştırma ve köylülüğü tasfiye etme olarak görülmektedir.

Mevcuttaki uygulamalara göre, sözleşmeli üretim modelinde üretimden pazarlamaya kadar tüm süreç, uygulayıcı kuruluş tarafından denetlenecektir. Bu süreçte, üretici karar sahibi olamayacaktır. Üretimde ve pazarlamada, kooperatiflerden çok, şirketlerin egemenliği söz konusu olacaktır. Model ile çiftçiler, uluslararası tarım şirketlerine bağımlı hale getirilebileceklerdir.

Modelde, çiftçi ile şirket arasında kesin kuralları olan bir işbirliği söz konusu olmaktadır. Bu süreçte, çiftçinin üretim üzerindeki denetimi kısıtlanmakta, karar verme yetkisi kısmen ya da tümüyle şirkete devredilmektedir. Model, mevcut üretim desenini ülkenin gereksinimleri yerine çokuluslu şirketlerin amaçlarına uygun olarak biçimlendirmenin yolunu açabilecektir. Dolayısıyla ürün çeşitliliği giderek azalabilecektir.

### ***Katılım Açısından***

Belgede, insan kaynaklarının, örgütlenme düzeyinin ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu nedenle, katılımcılık, sahiplenme ve işbirliğinin kırsal kalkınma faaliyetlerinin uygulayıcısı ve yararlanıcısı olan aktörler arasında geliştirilmesi, kültürel ve toplumsal yapının güçlendirilmesi ve yerel halkın sorun çözme kapasitesinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Ancak, katılım ve temsil mekanizmaları için özel sektör ve yatırımcı ağırlıklı bir sivil toplum katılımı yerine, toplumun diğer ilgili tüm kesimlerini de kapsayacak bir yapılanma tanımlanmalıdır. Bu yapıya, üreticiler, kırsal kesim insanı, uzman meslek odaları, üniversiteler ve diğer demokratik kitle örgütleri eşit ortak olarak katılmalıdır.

### ***Planlama Açısından***

Belgede, kırsal yerleşme planlarının yaygınlaştırılmasına yönelik düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir. Ancak, planların hazırlanmasına yönelik süreç açık bir şekilde Belgede tarif edilmemiştir. Ayrıca, kırsal alanın sadece kırsal yerleşim ve civarı ile sınırlandırılması doğru bir yaklaşım değildir. Kırsal alanlar için, yalnızca kırsal yerleşimi kapsayan bir planlama yaklaşımının ötesinde, kırsal alanı bölge/havza kavramı içinde ele alan bir planlama yaklaşımına ihtiyaç vardır.

AB ve gelişmiş ülkelerde kırsal alanların planlanması, bölge ve/veya havza ölçeğinde ele alınmaktadır. Oysa Türkiye’de bu güne kadar yapılan kırsal kalkınma çalışmaları, birbirinden kopuk, dağınık ve parçacı olmuştur. Kırsal alanları ekolojik önemi açısından ele alan, bölge ve/veya havza bazında kırsal planlama çalışmaları yapılmamıştır.

### ***Öngördüğü İdari Yapılanma Açısından (Kalkınma Ajansları)***

Strateji Belgesinde, *Kırsal Kalkınma Planının* ilgili kurum ve kuruluşların katılımıyla, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından DPT ile işbirliği içinde koordine edilmesi öngörülmektedir. Söz konusu Kırsal Kalkınma Planı, Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile yürürlüğe girecektir. Kırsal alana yönelik kamu hizmetleri ise ilgili bakanlıklar ve bunların ilgili kuruluşları, taşra teşkilatları, mahalli idareler<sup>1</sup> aracılığı ile sağlanacaktır. Merkezi yönetim organı olan DPT’nin etkin olduğu bir kurumsal yapılaşma ön görülmektedir.

Belgede, kalkınma ajanslarının<sup>2</sup>, kırsal kalkınmayı bölgesel düzeyde desteklenmesi ve koordinasyon sağlama konusunda önemli roller üstlenebileceği

<sup>1</sup> 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün tarımsal altyapı, toprak ve su kaynakları ile ilgili görevleri mahalli idarelere devredilmiştir. Bu durum, ilgili mahalli idarelerin teknik ve mali sorunları olması, ayrıca devredilen görevlerin ulusal düzeyde önem taşıması sebepleriyle tartışılmaktadır.

<sup>2</sup> 5449 no.lu “*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*” 25.1.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kalkınma ajansları, Türkiye’nin bölgesel gelişme politikalarının AB’ye uyumunun sağlanması gerekçesiyle oluşturulacaktır. 2002 yılında bir Bakanlar Kurulu kararı ile ülke, AB istatistikî sınıflandırmasına (NUTs-İBBS) paralel olarak üç düzey halinde bölgelere ayrılmıştır. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ise, Türkiye’nin, AB’nin bölgesel gelişme yardımlarından yararlanabilmesi için, bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yereldeki uygulaması için bu ajanslar görevlendirilecektir. Kanuna göre 26 merkezde Kalkınma Ajansları kurulacaktır.

belirtilmiştir. Oysa kalkınma ajansları, ülkenin gereksinimlerinden ortaya çıkmış bir yeniden bölümlenme olmayıp, doğrudan dış isteme bağlı olarak gerçekleştirilmiş yapılanmalardır. Kalkınma ajanslarına dayanak oluşturan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılmasının<sup>1</sup> (İBBS), ülkenin gereksinimlerine bağlı oluşturulmadığı çeşitli çevrelerce ortaya konulmuştur. Oluşturulan İBBS, ne bölge bilimi doğrultusunda oluşturulmuş bölgeler, ne de havza veya işlevsel bütünlüğü olan bölgelerdir.

Kalkınma ajanslarının kurulması ile DPT'nin tüm yetkileri, bu ajanslara verilmektedir. Ajansların bunu hangi kadroyla yapacağına ilişkin bir çalışma yapılmamıştır. Belediyelerin, yatırımcı kurumları temsil eden sivil toplum örgütleri dışındaki demokratik kitle örgütlerinin, meslek odaları ve üniversitelerin ajanslarda nasıl temsil edileceği ve sürece nasıl katılacakları belirsizdir. Özel sektörün güçlü bir biçimde temsil edildiği ve serbest piyasa üzerine yapılandırılan kalkınma ajanslarının, planlama açısından parçacı talepleri artırıcı bir etkide bulunacağı düşünülmektedir.

Bölge planlama, İmar Kanununda yer almasına karşın, ülkemizde gereğince kullanılmamaktadır. DPT'nin kuruluş kanununda olan *bölge planlama* ne yazık ki yıllar önce yapılması gerekirken, şimdi AB zorlamasıyla yapılmak istenmektedir. Bölge planlamanın, etkin hale getirilmesi ülkemiz için gereklidir. Ancak, bölge planlama çalışmaları yapılırken, *bölge planlama bilimi* süreçleri kullanılmalıdır. Kalkınma ajanslarının kurulmasıyla, planlama kurumunun parçalı yapısına yeni ve karmaşık bir yapı daha eklenmiş olacaktır. Ajansların, diğer kurumlarla nasıl ilişkilendirileceği, eşgüdümün nasıl sağlanacağı ve bütüncül bir bölgesel ve kentsel planlamanın nasıl gerçekleştirileceği konularında da sorunlar oluşabilecektir.

Kalkınma ajanslarının kuruluşu için temel alınan, ülkemizin hizmet bütünlüğü bölgeleri ile bölge biliminin önemseydiği havza planlaması anlayışına uymayan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) tekrar gözden geçirilmelidir. Eğer kalkınma ajansları oluşturulacak ise bu ajanslar, ülkemizin fiziki, sosyo-ekonomik ve mekânsal koşullarına uyum sağlayabilecek biçimde belirlenecek yeni bölgeler içinde,

---

<sup>1</sup> İngilizce terminolojide NUTs olarak geçmektedir.

verimli işleyebilecek sayı ve nitelikte oluşturulmalıdır. Etkin bir bölge planlama, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle ilişkileri tanımlanmış bir bölge yönetimi ile birlikte olabilir. Özetle, kalkınma ajansları, mevcut yapılandırılmaları içinde kırsal planlama açısından sorunlara sebep olabilecektir.

### ***3.3.3 AB'ye Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınma Politikalarımız<sup>1</sup>***

#### ***Türkiye- AB İlişkilerinin Gelişimi***

Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci 1963'de Ankara Anlaşmasıyla başlamıştır. 1999 yılında Helsinki'de yapılan Zirve ile ülkemiz AB'ye 13. Aday ülke olarak kabul edilmiştir. Sonrasında, AB, üyelik için kısa ve uzun vadede yapılması gerekenleri sıralayan Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlamıştır. Ülkemiz bunun karşılığında Ulusal Programını oluşturmuştur. Katılım Ortaklığı Belgesinde, kırsal kalkınma alanındaki mevzuat uyumunun tamamlanması, çevresel, yapısal ve kırsal gelişme önlemlerinin alınması öngörülmüştür. AB'ye uyum süreci içinde ülkemizde yasal ve kurumsal düzenlemelere başlanmış ve çalışmalar halen devam etmektedir.

Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerini özetlersek:

**1963** Ankara Anlaşması imzalanmıştır.

**1970** Türkiye-AT Katma Protokolü imzalanmıştır.

**1973** Gümrük Birliği geçiş süreci başlatılmıştır.

**1987** Türkiye Tam Üyelik için AB'ye başvurmuş ve Bakanlıklarda AB Birimleri kurulmuştur.

**1995** Gümrük Birliği'ne giriş karar alınmıştır.

**1997** AB Luxemburg zirvesi sonucu Türkiye AB ile siyasi ilişkilerin gözden geçirilmesi kararını almış, ancak Gümrük Birliği ile başlatılan süreç devam ettirilmiştir.

**1999** Türkiye'nin adaylığı, AB Helsinki Zirvesi'nde oybirliği ile kabul edilmiştir.

<sup>1</sup> 3.3.3 Bölümünün yazılmasında; Tarım ve Köyişleri Bakanlığının AB ve Tarım Şurası raporları ile Ulusal Programlar, İlerleme Raporu (2002) ve <http://tarim.gov.tr> adresinden yararlanılmıştır.

**2000** Türkiye – AB Ortaklık Konseyi, AB müktesebatının taranması amacı ile 31 müktesebat başlığını kapsayan 8 alt komite oluşturulmuştur.

**2000** AB'ye uyum sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyonunu sağlamak üzere AB Genel Sekreterliği kurulmuştur.

1999 Helsinki doruğu ve Aralık 2000 Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesinde 2001 yılında Hükümet, Ulusal Program adı altında bir belgeyi AB'ye sunmuştur. Söz konusu program 795 sayfadır. Programın konuları, siyasi ölçütler, ekonomik ölçütler, Gümrük Birliği, malların- kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, sermayenin serbest dolaşımı, Ortak Tarım Politikası, İstatistik, İstihdam, Enerji, Sanayi, Bilim, Adalet, Çevre, Bölgesel politikalar, Telekom ana başlıkları altında toplanmıştır.

### ***Ulusal Programımız ve Kırsal Kalkınma***

Ulusal Programda kırsal kalkınma konusu, *kırsal kalkınma politikaları* başlığı altında yer almaktadır. Ulusal Programa göre AB Kırsal Kalkınma mevzuatına tam uyum, üyelikle gerçekleştirilebilecektir. Söz konusu programda, üyelik sonrasında tedbirlerin uygulanmasına yönelik araçların ve ilgili kurumsal yapı ve kapasitenin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaçla, AB kırsal kalkınma mevzuatına paralel biçimde, ödeme kuruluşu ve bölgesel komiteler gibi idari yapılar oluşturacaktır.

Ulusal Programda, üyeliğe aday ülkelerin, üyelik öncesinde yararlanmakta olduğu Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) veya benzeri bir programdan yararlanmasının önemli olduğu vurgulanmıştır. Söz konusu programın gerektirdiği mekanizmaların oluşturulması için ülkemizde çalışmaların başlatılması öngörülmüştür. Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtildiği üzere kısa vadede AB kırsal kalkınma politikasının ve ormancılık stratejisinin yerleştirilmesi için bir strateji hazırlanması hedeflenmiştir. Orta vadede ise AB kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisinin uygulanması için gereken idari yapıların oluşturulması hedeflenmiştir. Kırsal kalkınma alanında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DPT ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi yetkilidir.



Ulusal Programda (2001), AB Müktesebatı ile Türk mevzuatı karşılaştırılmış ve alınması gereken önlemler belirlenmiştir. Bu önlemler:

- *Türk mevzuatının mevcut durumu:* Kırsal Kalkınma Politikasına yönelik bir mevzuat mevcut değildir.
- *Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklik ve yenilikler:* AB mevzuatı incelenerek gerekli mevzuatın hazırlanması gerekmektedir.
- *Gerekli kurumsal değişiklikler:* Kurumsal yapının Birlik politikalarını uygulayabilecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.
- *Yeni düzenlemelerin uygulanması için gereken ek personel ihtiyacı:* AB mevzuatının incelenmesi ve kırsal kalkınma politika ve projelerin hazırlanması için personele ve eğitim programlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Ayrıca, ülkemiz Kırsal Kalkınma Politikalarının, AB Kırsal Kalkınma Politikaları ile paralel yürütülmesini sağlamak amacıyla, AB'den mali yardım ve destek alınması öngörülmüştür.

### ***AB'ye Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınma Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalar (Ulusal Program ve raporlarda belirtilen)***

Kırsal kalkınma konusundaki mevzuat uyum çalışmaları, ilgili kurum ve kuruluşların katılımıyla oluşturulan ve koordinatörlüğünü Tarım ve Köyişleri Bakanlığının üstlendiği *Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu* tarafından yürütülmektedir. Bu grup tarafından hazırlanan taslak raporlara göre AB'ye uyum sürecinde yapılması öngörülen çalışmalar aşağıda belirtilmiştir (Anonim, 2003b).

#### ***1-AB Kırsal Kalkınma ve SAPARD Programları:***

AB aday ülkeler için bir SAPARD Fonu tahsis etmiş ve bu ülkelerden 7 yıllık SAPARD programı hazırlamaları istenmiştir. Türkiye için de üyelikle birlikte 7 yıllık bir program hazırlaması gerekecektir.

### *2-SAPARD veya Kırsal Kalkınma Ajansı:*

Aday ülkelerde kırsal kalkınma fonunun kullanımı SAPARD Ajansı yoluyla sağlanmaktadır. Ortaya yeterli bir fon çıktıktan ve bu fonun kullanımı ile ilgili 7 yıllık programlama yapıldıktan sonra bu fonu kullanacak kurumun oluşturulması gündeme gelecektir. Bu kurum, fon kapsamında kaynak aktarılacak projelerin değerlendirilmesi işlemini yapacaktır.

### *3-İzleme Komitesinin Oluşturulması:*

AB Müktesebatına göre kırsal kalkınma alanında sadece bir idari yapı vardır. Buna göre, her üye devlet, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasındaki etkinliği ve yeterliliği değerlendirmek için İzleme Komiteleri kurmak zorundadır.

### *4-Türkiye'nin Öncelik Vereceği Kırsal Kalkınma Tedbirlerinin Belirlenmesi:*

Ulusal Programa göre Türkiye'nin öncelik vereceği kırsal kalkınma tedbirleri:

- Kırsal alt yapının iyileştirilmesi, köylerin yenilenmesi, geliştirilmesi, yaşam standardının yükseltilmesi ve kırsal mirasın korunması,
- Arazilerin toplulaştırılması ve uygun işletme büyüklüğü dikkate alınarak yeniden parsellenmesi, kayıtlarının güncelleştirilmesi, amaç dışı kullanımının önlenmesi,
- Doğal kaynakların korunması, toprak ve su kaynaklarının yönetimi,
- Üretici örgütlenmesinin sağlanması,
- Tarım dışı gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ile tarımda çalışan nüfusun azaltılması ve el sanatları faaliyetlerinin artırılması,
- Tarımsal işletmelerde yatırım,
- Çevreye uyumlu tarımsal üretimin (organik tarım, iyi tarım teknikleri ile üretim) geliştirilerek yaygınlaştırılması,
- Tarım ürünlerinin pazarlanması, başta ürün borsaları olmak üzere pazarlama organizasyonlarının geliştirilmesi,
- Özel ormancılık ve ağaçlandırma faaliyetlerinin artırılması ve orman ürünleri işleme sanayinin geliştirilmesi,
- Doğal afetler ile oluşan zararların giderilmesi ve yeni koruma tedbirlerinin geliştirilmesi,
- Mesleki eğitimin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.

*5-Kırsal Kalkınma Fonunun Kullanılmasına ve Proje Hazırlanması Yöntemine Yatkinlik Kazanılması:*

AB’de projeler, kullanıcılar tarafından hazırlanmaktadır. Kamu kuruluşlarının buradaki görevi düzenleyici olmaktır. Türkiye’de yaygın uygulaması olmayan bu tür proje yönetimi için yatkinlik kazanılması gerekecektir. Bunun için mevcut AB Mali kaynakları çerçevesinde pilot kırsal kalkınma projeleri hazırlamalıdır. AB Mevzuatına göre bu projeler kamu kuruluşları tarafından hazırlanmayacaktır.

*6-Dezavantajlı Bölgelerin Belirlenmesi:*

AB Kırsal kalkınma tedbirlerinden biri de dezavantajlı bölgelerin belirlenmesidir. Üye ülkeler dezavantajlı alanların tespitini yapıp Komisyona bildirmek zorundadır. AB Mevzuatına göre, dezavantajlı bölgelerin toplam alanı ülke nüfusunun %10’unu geçmemelidir. Üyelikle birlikte Türkiye’de de dezavantajlı alanların tespit edilmesi gerekecektir.

*7-LEADER*

AB’de, kırsal alanlar için kamu ve özel kurumların işbirliği ile oluşturulan yerel eylem grupları, LEADER programını yürütürler. Üyelikle birlikte Türkiye’de de LEADER benzeri programların yürütmesi gerekecektir.

*8-Kırsal Kalkınma Tedbirlerinin Alt Yapısının Oluşturulması:*

AB kırsal kalkınma fonlarından faydalanılabilmesi için AB mevzuatlarının ortaya koyduğu kırsal kalkınma tedbirlerinin Türkiye’de alt yapısının oluşturulması gerekecektir.

*AB’ye Uyum İçin Kırsal Kalkınma Alanında Yapılan Uygulamalar*

*1-Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu*

Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu, Bakanlar Kurulu Kararı ile tarım politikalarının uygulanmasındaki koordinasyon eksikliğini giderilmesi ve üretimin çeşitlendirilmesi amacıyla oluşturulmuştur.

### *2-Çiftçi Kayıt Sistemi*

Üreticilerin kayıtlarının yapılmasını sağlamak ve elde edilen kayıtları her yıl güncelleştirerek sağlıklı tarım politikaları oluşturmak üzere çiftçi kayıt sistemi başlatılmıştır. 2001 yılında 2,2 milyon çiftçi ailesi kayıt altına alınmıştır.

### *3-Alternatif Ürün Projesi*

Ürün çeşitlendirilmesi amacıyla, bölgesel koşullara uygun ve ekonomik değeri yüksek ürün deseni oluşturmak için proje yürütülmektedir.

### *4-Mera Islahı Uygulamaları*

Mera, yaylak, kışlak, otlak ve çayırların tespiti ve sınırlarının belirlenmesi, belirlenecek kurallara uygun sürdürülebilir kullanımın sağlanması, bakım ve ıslahın yapılarak verimliliğinin artırılması amaçlanmaktadır.

### *5-Doğrudan Gelir Desteği*

Kayıt sistemi çerçevesinde, 2000 yılından itibaren üreticilere, üretim yapılan arazide hektar başına ödenen doğrudan gelir desteği yürürlüğe konulmuştur.

### *6-Tarımsal Örgütlenmenin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları*

Tarım Kredi Kooperatiflerinin DB ile birlikte yeniden yapılandırma çalışmaları sürdürülmektedir.

### *7-Türkiye Genel Yerleşme Düzeni Atlas Projesi*

DPT desteğinde yürütülen proje, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca hazırlanmaktadır. Atlas, ülkesel genel bilgi dökümünün fiziksel gösterimini içermektedir.

Özetle, bugüne kadar Türkiye’de AB mevzuatı kapsamında kırsal kalkınmaya yönelik olarak aday ülkelerde uygulanan SAPARD ve benzeri bir program uygulanmamıştır. Diğer taraftan AB ile mali işbirliği çerçevesinde MEDA ve ÖUKP (2004-2006) kapsamında yürütülen bölgesel gelişme ve sınır ötesi işbirliği projeleri kapsamında kırsal kalkınmaya yönelik olarak, çiftçilerin gelir kaynaklarının

çeşitlendirilmesi, çayır ve meraların ıslahı ve otlatmanın kontrol altına alınması, KOBİ'lerin desteklenmesi, alternatif tarımsal faaliyetlere yönelik projelere öncelik verilmektedir.

### ***3.3.3.1 Türkiye ve AB'nin Kırsal Kalkınma Politikalarının Karşılaştırılması***

Türkiye'de bugüne kadar oluşturulan kırsal kalkınma politikaları ve uygulamalarında genellikle tarımsal faaliyetlerin artırılması istenilmiştir. Buna karşıt olarak, AB'nin kırsal kalkınma politikalarında ve uygulamalarında tarımsal faaliyetlerin artırılması temel prensip değildir. Başka bir ifadeyle, AB kırsal alanda kalkınmanın sağlanabilmesi için tarım dışı faaliyetlerin artırılmasını benimsenmiştir. AB'de eğer, tarım sektörüyle ilgili faaliyetler artırılabilecek ise, bu ancak tarım faaliyeti artırılabilecek bölgenin, tarımsal ürün açısından diğer bölgelere göre üstünlüğünün olması gerekmektedir.

Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne izlenen kırsal kalkınma politika ve uygulamaları katılım olmaksızın ve merkezi karar organlarınca oluşturulmuştur. Türkiye'de kırsal alandaki kalkınma çabalarının sonuçsuz kalmasında, katılımcı yaklaşımların izlenmemiş olmasının etkisi büyüktür. Oysa AB'de yerel yapı, devlete göre önceliklidir. Devlet, kurum ve kuruluşları ile yerel idarenin yanında tamamlayıcı bir role sahiptir. Bu durumda, Türkiye'de yerel yönetimlerin ekonomik, toplumsal ve mekânsal gelişmedeki rollerinin merkezi idare tarafından kısıtlı tutulması, AB'nin politikalarına uygun değildir.

AB'de, kırsal alanlarda kalkınmayı sağlamak amacıyla geliştirilen politikalar makro hedef ve politikaların bir parçası olmuş ve diğer politika alanları ile ilişkilendirilmişlerdir. Türkiye'de ise, kırsal alan için geliştirilen politikalar daha teknik özelliklere sahiptir ve diğer politika alanlarından bağımsız oluşturulmuştur. Ayrıca, ülkemizde geliştirilen kırsal kalkınma yaklaşımları parçacı olmuştur.

AB'de sanayi alanlarına yapılan yatırımlarda genellikle orta büyüklükteki şehirler tercih edilmektedir. Türkiye'de ise orta ve büyük sanayi tesisleri büyük şehirlere

kurulmaktadır. Türkiye'deki bu uygulama kırsal ile kent arasında var olan dengesizliği daha da arttırmaktadır.

AB ülkelerinin büyük bir kısmı, kırsal alanların kalkınmasında ilçeyi veya kırsal toprakları da mücavir alanına dahil etmiştir. Belediyeler temel yerel birim olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, kırsal yerleşim birimlerinin doğrudan kalkındırılması hedeflenmemiştir. AB, genelde kırsal kalkınmanın sağlanmasında, kırsal yerleşmeyi temel idari birim olarak kabul etmemektedir. AB'ye üye devletlerin çoğunda, ülkemizden farklı olarak, ülke topraklarının tümü belediyeleştirilmiş veya yerel yönetim birlikleri etkin hale getirilmiştir. Bazı AB ülkelerinde ve ABD'de ilçe idareleri, kırsal alanların belediye hizmetlerinden de sorumlu tutulmuştur.

Türkiye'de ise köy ve ilçe yönetimleri kırsal alan yönetimi olarak kabul edilmiştir. Ancak, ilçeler kırsal alana doğrudan hizmet götürebilecek yapıda değildir. Belediyeler de yetki sınırları içerisinde bulunan köy statüsündeki kırsal yerleşimlere, belediye hizmet sunmakta teknik ve idari açıdan yeterli olamamaktadır. Köylere hizmet götürme birlikleri de genel olarak başarılı değildir.

Türkiye'nin, kırsal kalkınma alanında AB ölçütlerine uyumu, mali ve teknik açıdan yeterli olacak programlarla sağlanabilir. AB ile ilgili olarak son gelişmeleri incelediğimizde, üyelik öncesinde ve sonrasında AB ölçütlerine uyum için gerekli finansmanın AB fonları tarafından karşılanması olanağı, bugün için kısıtlanmıştır. AB tarafından yapılacak yardımların kısıtlandığı bir ortamda, ülkemiz AB fonlarından çok fazla yardım alamayacaktır. AB tarafından, tam üyelik görüşmelerinde, kırsal alandaki farklılıkların daha çok ülkemizin kendi olanakları ile giderilmesi istenebilecektir. Türkiye'nin, ekonomik koşulları göz önünde bulundurulduğunda, kırsal alandaki sorunların çözümü zor olacak ve ülkenin maddi olanakları zorlanacaktır.

Türkiye'de kırsal alanda yaşanan sorunların başlıcaları tarımsal işletmelerin küçük, parçalı ve dağınık olması, tarımsal verimliliğin düşük olması, tarımsal altyapı yetersizlikleri ve kırsal alandaki örgütsüzlüktür. Kırsal alanda kalkınmanın

sağlanması için bu sorunlar, genel ekonomi politikaları düzeyinde ele alınmalıdır. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi yaşanan gelişmeler, AB fonlarından yararlanma olanaklarının Türkiye açısından sınırlı olacağını göstermektedir.

AB'ye uyum süreci kapsamında bugüne kadar edinilen tecrübelerle göre süreçle ilgili belirsizlikler mevcuttur. Demokratik katılım süreçlerinin yoğun bir biçimde yer aldığı AB'ye uyum sürecini, Türkiye'de katılımdan uzak bir biçimde yaşıyor olmamız beraberinde birçok çatışmaya sebep olmaktadır. Türkiye'de AB'ye katılmaya karşı olumlu görüşler yanında olumsuz görüşler de vardır. Karşıt olanlar en genel ifadeyle bağımsızlığımızın elden gideceğini ve yoksullaşacağımızı düşünmektedir. Diğer taraftan Türkiye yaklaşık olarak 200 yıldır Avrupalı olmak için çaba harcamaktadır. Bunun yanında, Türkiye AB'ye üye olmayı beklemek yerine, kendi öz kaynaklarından yararlanma potansiyelini geliştirmek zorundadır.

### **3.4 Kırsal Kalkınma Projeleri (KKP)**

#### ***3.4.1 Genel Olarak Kırsal Kalkınma Projeleri ve Amaçları***

1970 yılından günümüze Türkiye'nin çeşitli illerinde, hem doğal kaynakların daha iyi değerlendirilebilmesi, hem de kırsal kesimdeki sosyo-ekonomik farklılıkların mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırılması için kırsal kalkınma projeleri uygulanmaktadır. Bu projelerin pek çoğu yabancı kaynaklarca finanse edilmiştir ve benzerleri daha önce dünyanın değişik bölgelerinde uygulanmıştır. Bir veya iki il bazında uygulanan, uygulaması bitmiş ya da halen devam etmekte olan kırsal kalkınma projelerinin başlıca amaçları:

- Çiftçi ailesinin gelir ve yaşam düzeylerini yükseltmek,
- Kırsal alanlardan kentlere olan göçü engellemek,
- Yeni üretim alanları oluşturmak,
- Altyapı hizmetlerini sağlamak,
- Tarımsal gelirleri arttırmaktır.

Kırsal kalkınma projeleri; tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi, sulama, sulu alanın ıslahı, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, içmesuyu göletleri, içmesuyu sağlanması, tarımsal ve hayvansal üretimin artırılması, ağaçlandırma gibi alanları kapsamaktadır.

Türkiye’de dördü tamamlanmış, ikisi devam etmekte olan toplam altı tane kırsal kalkınma projesi vardır. Bu projeler ve uygulama dönemleri aşağıda sıralanmıştır:

- Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984)
- Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1982-1989)
- Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999)
- Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-1998)
- Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1998-2005)
- Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi (2004-2010)

Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma projeleri, iki kuruluş tarafından kredili olarak finanse edilmiştir. Bunlar, DB ve Uluslararası IFAD’dır. Bu projeler ve uygulanacağı yerler, Kalkınma Planlarında, kalkınmada öncelikli yöreler için belirlenen ilkeler doğrultusunda ve uluslararası finans kuruluşlarının tercih ve önceliklerine uygun olarak belirlendikten sonra, uluslararası finans kuruluşlarına teklif edilmektedir.

### ***3.4.2 Uygulanan/Devam Eden Kırsal Kalkınma Projeleri***

#### ***Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984)***

Türkiye’nin ilk kırsal kalkınma projesi olan Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesinin proje hazırlıkları 1972 yılında FAO ve DB tarafından başlatılmış ve 1974 yılında tamamlanmıştır. Uygulamasına 1976 yılında başlanılan proje, 1984 yılı ortalarında tamamlanmıştır. Projenin maliyeti, değerlendirme raporunda 162.000.000 dolar olarak belirlenmiştir. Ancak toplam maliyet 207.200.000 doları bulmuştur. Proje ile Çorum ve Çankırı illerinde tarımsal üretimde verimi artırmak yoluyla gelir



ve yaşam seviyesinin yükseltilmesi, kente göçün engellenmesi, altyapı ve sosyal tesislerin yapılması dolayısıyla kırsal kalkınmanın sağlanması hedeflenmiştir (Anonim, 1984a).

Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi ile gerçekleştirilen yatırımlar çoğunlukla tarımsal üretime yönelik faaliyetler olduğundan, tarımsal nüfusun projeden yararlanabildiği, nüfusun geri kalanının ise projenin dışında kaldığı söylenebilir. Bu durum Projeyi entegre bir kırsal kalkınma projesi olmaktan çok altyapı faaliyetlerini kapsayan bir tarımsal kalkınma projesi haline dönüştürmüştür. Oysa altyapının iyileştirilmesi ile bitkisel ve hayvansal üretimin artırılarak tarımsal nüfusun gelir seviyesinin artırılması yanında, kırsal kalkınma projelerinin bir diğer amacı, topraksız ve az topraklı kişilere istihdam alanı yaratarak gelirlerini artıracak tarım dışı üretim alanlarının kırsal alanlarda sağlanması olmalıdır.

Proje ile gerçek anlamda bir kırsal kalkınma sağlanamamış ve kırdan kente gerçekleşen göçün önüne geçilememiştir. Projenin uygulanmaya başlanmasından bir yıl önceki 1975 nüfus sayımı ile projenin tamamlanmasından bir yıl sonraki 1985 nüfus sayımı arasında Çorum'da il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus miktarlarında %59,3 artış olurken, köylerde yaşayan nüfus miktarı %4,4 azalmıştır. Aynı dönem içerisinde Çankırı ilinde de benzer bir nüfus hareketi yaşanmış, şehir nüfusu %19,7 artarken köy nüfusu %5,3 azalmıştır (Anonim, 1979a-Anonim, 1985). Projenin uygulandığı dönemde Çorum ve Çankırı illerinde kırsal nüfus miktarında bir azalma olmuştur. Kırsal nüfustaki bu azalmanın nedeni göçtür.

Projenin kırsal kalkınmanın sağlanmasında yeterli olmamasının nedeni projede tarım dışı üretim faaliyetlerinin geliştirilmesine yer verilmemiş olmasıdır. Bu eksikliğin giderilebilmesi için projenin uygulandığı alanların tarım dışı üretim potansiyelleri artırılarak projede bu alanlara yönelik kırsal sanayi yatırımlarına yer verilebilirdi (Anonim, 2002b).

### ***Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1982-1989)***

Proje hazırlıkları 1980 yılında DPT, Tarım Bakanlığı ve FAO tarafından tamamlanmış ve 1981 yılında DB tarafından değerlendirilmiştir. Projelendirme ise 1982 yılında başlamış, 1989 yılında tamamlanmıştır. Projenin toplam maliyeti 137.000.000 dolar olarak planlanmıştır. Bu miktarın 40.000.000 dolarının DB, 20.000.000 dolarının IFAD, 77.000.000 dolarının da ulusal kaynaklarca karşılanması öngörülmüştür. Ancak, DB ve IFAD tarafından verilen 60.000.000 dolar kredinin, 3 yıllık uzatmaya rağmen sadece 45.000.000 doları kullanılabilmiştir (Anonim, 1989).

Projenin başlıca amaçları, bölgesel göçün önlenmesi, yörede tarımsal üretim ve çiftçi gelirlerinin arttırılması, kırsal altyapının geliştirilmesi, kredi hizmetlerinin ve olanaklarının yaygınlaştırılması, çiftçilere eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi ve istihdam alanlarının genişletilmesi olarak özetlenebilir (Anonim, 2004).

Proje kapsamında, Erzurum ili genelinde 59 köy grubu oluşturulmuş, fakat köy grupları projenin başlamasını takip eden 3. ve 4. yıllarda eleman yetersizliği nedeni ile atıl hale gelmiştir. Tarımsal faaliyetlerle ilgili olarak proje kapsamında yem bitkileri, hububat, endüstri bitkileri, patates üretiminin geliştirilmesine çalışılmış, tarımsal mücadele, gübreleme ve sulama gibi konularda demonstrasyon yapılmıştır. Projede bitkisel üretim açısından öncelikle hububat ekimine önem verilmiştir. Hayvancılığın önemli bir ekonomik güç olduğu Erzurum ilinde, hayvancılığın geliştirilmesi için bitkisel üretimle ilgili olarak hububat ekiminden sonra yonca, korunga, fiğ gibi yem bitkilerinin üretim alanı genişletilmiş, şeker pancarı, patates ve ayçiçeği gibi endüstri bitkilerinin yetiştirilmesine başlanmıştır (Anonim, 1989).

Projede uygulanan bu üretim deseni yörede halen geçerliliğini korumakta olup, 2000 yılında ilin sahip olduğu 460.252 ha tarım arazisinin %35'inde hububat, %8'inde yem bitkileri, %3'ünde endüstri bitkileri üretimi yapılmaktadır (Anonim 2002c). Projenin sonucunda uygulanan demonstrasyonlar sayesinde ise çiftçilerin modern alet ve makine kullanımı artmıştır. Bitki hastalık ve zararlıları ile mücadele konularında çiftçilerin bilinçlendirilmesi sağlanmıştır. Proje çerçevesinde kredi

kullanımı, TC Ziraat Bankası aracılığıyla yapılmış ve 36.000 kişi tarımsal kredi kullanma olanağı bulmuştur. Ancak gönderilen ödenekler proje dışı hizmetlerde amaç dışı kullanılmış, açılan kredilerin geri ödenmesinde %80-90 dönüş alınmamış, banka ve çiftçiler güç durumda kalmışlardır (Anonim, 1989).

Projenin uygulamada olduğu 1980-1990 yılları arasında il nüfusunun %16,5'i diğer illere göç ederken, il diğer illerden ancak %4,6 oranında göç almıştır. Proje döneminde köyden kente göç Türkiye ortalamasının ve Doğu Anadolu Bölgesi'nin üstünde olmuştur. Ayrıca 1980-1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre köy nüfusunda %12'lik bir azalma olmuştur (Anonim, 1980; Anonim 1990a). Dolayısıyla, projenin yeni istihdam alanları yaratarak gelir seviyesini artırıp, köyden kente göçü engelleme konusunda başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir.

#### ***Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1997)***

Proje 1990 yılında başlamış olup 1997 yılında sona ermiştir. Proje, DPT ve FAO tarafından hazırlanmış ve toplam maliyeti 52.500.000 dolar olarak gerçekleşmiştir. Bunun 32.000.000 doları iç kaynaktan, 20.500.000 doları ise dış kaynaklı olarak IFAD tarafından karşılanmıştır. Projenin hedefi, kırsal alanda yaşayan nüfusun gelir ve yaşam seviyesinin yükseltilmesi için bitkisel üretimi artırmak, köy yolları ve içme suyu tesisi, el sanatlarının yaygınlaştırılması ve kredi gibi hizmetleri sağlayarak fakirliğin azaltılması şeklinde belirlenmiştir. Proje ile fakir ve topraksız çiftçilere, uzak ve geri kalmış yerleşim birimlerine hizmet götürülmesine önem verilmiştir (Anonim, 1997a).

Proje uygulama alanında bulunan toplam 785 köyün %53'ü orman köyü niteliğindedir. Bu nedenle ormancılık önemli bir gelir kaynağı niteliğindedir. Ancak Bingöl'deki orman alanlarının %8,3'ü iyi nitelikli, geriye kalan %91,7'si bozuk nitelikli ormanlardır. Bingöl'de de durum benzer özellikte olup ormanlık alanların %9,3'ü iyi nitelikli, %90,7'si bozuk niteliklidir (Anonim, 2002d; Anonim, 2002e). Projede bu verimsiz ormanlık alanların verimli hale getirilerek bölge ekonomisine katkıda bulunabilmesi için iki ildeki toplam 259.855 hektar verimsiz orman

arazisinin %2,7'sinde enerji ormanı oluşturulmuş, 308 hektar alanda ise yeniden ağaçlandırma çalışması yapılmıştır (Anonim, 1997a).

Tarımsal faaliyetlerden bitkisel üretim açısından her iki ilde de kuru tarım sistemi yaygındır. Bitkisel üretim tahıllar üzerinde yoğunlaşmıştır. Her iki ilde de hububat tarımı içerisinde buğday üretimi birinci sıradadır (Anonim 2002d, Anonim 2002e). Proje ile iki ilde yıllık olarak ortalama 217.000 ton buğday üretilmeye başlanmıştır. Ancak buna rağmen her iki ildeki buğday verimi Türkiye ortalamasının altında kalmıştır. Hayvancılığın geliştirilmesi için yem bitkilerinden yonca üretimine önem verilmiş, yılda ortalama 39.000 ton yonca üretilmeye başlanmıştır. Proje uygulama alanında ağırlıklı tarımsal faaliyet alanı hayvancılıktır. Ancak bölgedeki hayvanların et ve süt verimi oldukça düşüktür. Proje kapsamında bölgenin büyükbaş hayvan popülasyonunda genotip değişiminin sağlanarak hayvansal üretimde verimliliğin artırılması için suni ve tabii tohumlama çalışmaları yapılmış, yöre halkına kültür ırkı damızlık boğa verilmiştir (Anonim, 1997a).

Hayvancılık alanında dikkate değer bir nokta da hayvan varlıklarıyla elde edilen et ve deri üretimi arasındaki uyumsuzluktur. Yörede entegre et tesislerinin sayıca azlığı ve dericilikle uğraşan işletmelerin bulunmaması bu konuda etkili olmaktadır. Ancak projede bu konuda bir yatırım yapılmamıştır. Bingöl ve Muş illerinde üretilen hayvansal ürünlerden bir diğeri olan sütün pazarlanmasında da güçlükler bulunmaktadır. Bölgede üretilen sütleri işleyebilecek süt entegre tesislerinin olmaması bu durumu olumsuz yönde etkilemekte, üretilen süt çiğ olarak pazarlanmaktadır (Anonim 2002d, Anonim 2002e). Proje kapsamında, üretilen sütü mamul madde haline getirecek kırsal sanayilerin kurulması ile ilgili bir çalışma yapılmamıştır.

Bingöl ve Muş illerinde 1.500 aile geçimini arıcılıkla sağlamaktadır. Bunun yanı sıra 800-900 ailede yan gelir elde etmek için arıcılık üretimi yapmaktadır (Anonim 2002d, Anonim 2002e). Projede bu potansiyelin değerlendirilmesi düşünülmüş, iki ilde toplam 44 tane arıcılık ünitesi kurulmuştur. Ancak bölgede üretilen balların önemli bir kısmında ambalajlama sorunu olması nedeniyle perakende satış

noktalarına ulaşamamakta, dolayısıyla pazarlanmasında problem çıkmaktadır (Anonim, 1997a).

Proje kapsamında gerçekleştirilen yatırımlar göçün engellenmesi konusunda yeterli olmamıştır. Projenin uygulandığı 1990-2000 nüfus sayımları karşılaştırıldığında, Muş'ta il genelinde %20,5'lik bir nüfus artışı görülürken, kırsal kesimde yaklaşık %9'luk nüfus azalması, buna karşılık şehir merkezinde ise yaklaşık %55'lik bir nüfus artışı görülmektedir. 1990 yılı nüfus sayımında köyde yaşayan nüfus toplam nüfusun %73'ünü oluştururken 2000 yılı nüfus sayımında bu oran %55'e düşmüştür. Bu da kırsal kesimde başta şehir merkezine olmak üzere yoğun bir göçün olduğunu göstermektedir. Bingöl'de de benzer bir durum söz konusudur. 1990-2000 döneminde il geneli için yaklaşık %2'lik bir nüfus artışı sağlanırken, kırsal kesim nüfusu yaklaşık %20 azalmış, buna karşılık şehir merkezinde nüfus %42,5 artmıştır. 1990 nüfus sayımında toplam nüfusun %62'si köyde yaşarken 2000 yılında bu oran %51'e gerilemiştir (Anonim 1990a, Anonim 2002a). Bu da yine projenin köyden kente göçün engellenmesi konusunda başarılı olamadığının bir göstergesidir.

### ***Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001)***

Projenin hazırlıkları IFAD ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı işbirliği ile 1990 yılında yapılmıştır. Aynı yıl içerisinde IFAD tarafından değerlendirilen proje 1991 yılında yürürlüğe girmiş, ancak faaliyetleri 1993 yılında başlamıştır. 1998 yılında bitmesi gereken proje üç yıl daha uzatılmış ve 2001 yılında tamamlanmıştır. Toplam maliyeti 40.000.000 dolar olan projenin, 16.000.000 doları IFAD tarafından verilen dış kaynaklı krediden, 254.000.000 doları ise ulusal kaynaktan sağlanmıştır (Anonim 2001b).

Projenin amacı, Yozgat ilinde tarım ve köy hizmetleri faaliyetlerinin entegre bir biçimde ele alınarak çiftçilerin gelir ve yaşam seviyesinin yükseltilmesidir. Ormancılık faaliyetleri kapsamında proje ile enerji ormanı tesisi, ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve mera ıslahı çalışmaları yapılmıştır. Sosyal ormancılık

çalışmalarında ise; proje kapsamında hayvancılığa destek amacı ile korunga tohumu dağıtılmış, orman köylerine ekonomik girdi sağlamak amacı ile çiftçilere meyve veren orman ve meyve ağacı fidanı dağıtılmıştır (Anonim 2001b). Proje ormancılık faaliyetleri yönünden amacına ulaşmış olup yöre halkı ağaçlandırma ve erozyon kontrolü çalışmalarına ilgiyle yaklaşmıştır. Fakat yörede arazi ve orman kadastrosu yapılmamış olduğundan mülkiyet problemleri çalışmalarını kesintiye uğratan nedenlerin başında gelmiştir.

Proje kapsamında gerçekleştirilen tarımsal faaliyetlerde bitkisel üretim açısından meyve üretiminin geliştirilmesine çalışılmıştır. İlde 2001 yılı verilerine göre 7.709 ha alanda meyvecilik yapılmakta olup yıllık meyve üretimi 24.401 tondur (Anonim 2002f). Meyveciliğin teşvik edilmesi amacı ile çiftçilere meyve ağacı fidanı dağıtılmıştır. Ayrıca yörede hayvancılık önemli geçim kaynaklarından birisidir ve hayvancılık için uygun mera arazilerinin bulunması hayvancılığın geliştirilmesi için avantaj olarak kabul edilebilir. Ancak il topraklarının %20,3'ünün çayır-mera alanları ile kaplı olması kaba yem ihtiyacının karşılanması bakımından yeterli olmamaktadır. Bu nedenle yem bitkilerinin ekiminin artırılarak hayvansal üretimde yem ihtiyacının karşılanması için proje kapsamında çiftçilere yem bitkileri tohumu dağıtılmıştır. Ayrıca hayvansal üretimde verim artışının sağlanması için 344 aileye damızlık hayvan kredisi verilmiştir. Bunun sonucunda sığır popülasyonundaki genotip değişime bağlı olarak il genelinde birim başına et ve süt verimi artmıştır (Anonim 2001b).

Proje ile gelir getirici faaliyetleri teşvik amaçlı olarak ise çok sayıda kooperatif desteklenmiştir. Böylelikle üreticilerin elde ettikleri ürünleri kendi bölgelerinde işleyerek gelirlerinin artırılmaları sağlanmış ve pazarlama olanakları artırılmıştır. (Anonim 2001b).

Proje kapsamında gerçekleştirilen faaliyetler sonucunda proje alanındaki çiftçilerin tarımsal üretim ve sosyo-ekonomik yaşam koşullarında olumlu gelişmeler sağlanmakla birlikte bölgede yaşayan halkın gelir seviyesinin düşük olması ve kırsal alanda yaşanan göç olayı tam anlamıyla çözülmemiştir. Projenin başlangıcından

önce 1990 yılında Yozgat ilinde kişi başına düşen gelir 1.241 dolar iken bu rakam 10 yıllık periyot içerisinde sadece %0,7'lik bir artışla 2000 yılında 1.250 dolar seviyesine ulaşmıştır. Proje uygulama alanında kişi başına gelir seviyesi proje döneminde hem miktar olarak, hem de artış oranı olarak Türkiye ortalamasının gerisinde kalmıştır (Anonim 2002f).

Proje döneminde az da olsa köyden kente göç yaşanmıştır. Projenin uygulandığı dönem içerisinde gerçekleştirilen 1990 yılı genel nüfus sayımı ile 2000 yılı genel nüfus sayımı karşılaştırıldığında il genelinde %8,7'lik bir nüfus artışı görülürken, kırsal kesimde %0,3'lük nüfus azalması, buna karşılık şehir merkezinde ise yaklaşık %50'lik bir nüfus artışı gerçekleşmiştir. Ayrıca 1990 yılında köyde yaşayan nüfus toplam nüfusun %64'ünü oluştururken 2000 yılı nüfus sayımında bu oran %54'e düşmüştür (Anonim 1990a, Anonim2002a). Tüm bu sayısal veriler, proje döneminde başta şehir merkezine olmak üzere kırsal kesimden dışarıya doğru bir nüfus hareketinin oluştuğunu göstermektedir.

#### ***Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1997-2004)***

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve IFAD'ın işbirliği ile sürdürülen proje 1994 yılında tamamlanmış ve aynı yıl IFAD tarafından değerlendirilmiştir. 1997 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde uygulamaya konmuştur. Projenin toplam maliyeti 59.700.000 dolar olarak tahmin edilmiş; bu miktarın 19.800.000 dolarının IFAD, 8.100.000 dolarının İslam Kalkınma Bankası, 2.100.000 dolarının ulusal kaynaklardan, 4.000.000 dolarının projeden faydalananlar ve 6.800.000 dolarının Ziraat Bankası tarafından karşılanması planlanmıştır. Projenin amacı, Ordu ve Giresun illerinde kırsal alanda yaşayan nüfusun gelirlerini artırmak ve yaşam seviyelerini yükseltmek olarak belirlenmiştir (Anonim 2002g).

Bugüne kadar uygulanan kırsal kalkınma projelerinden farklı olarak Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi kapsamında hedefler ve ihtiyaçların tespiti, köy düzeyinden başlamaktadır. Projede, Köy Kalkınma Planları hazırlanmakta ve bu planlar çerçevesinde proje köylerinde faaliyetler sürdürülmektedir. Proje katılımcı

kırsal planlama yaklaşımını hedeflemiştir. Tarımsal faaliyetlerde işçilik hariç toplam maliyetin %20-40 oranında çiftçi katılımı sağlanmaktadır (Anonim, 2004).

Tarımsal üretim açısından proje uygulama alanında monokültür tarım yapılmakta olup, temel ürün fındıktır. Proje ile fındığın yanında ek gelir getirici tarımsal faaliyetlerin geliştirilmesine çalışılmaktadır. Bu kapsamda kivi bahçesi, kapama ceviz bahçesi, ahududu bahçesi ve çilek bahçesi tesisi çiftçilere benimsetilmiştir. Tarla bitkileri faaliyetleri açısından karasal iklime sahip iç bölgelerde proje öncesi hububat üretimi 20 yıldır değiştirilmeyen çeşitlerle sürdürülmekte ve dekardan 60 kg verim elde edilmekte iken yapılan çalışmalar ile çiftçilerin beğendiği ve verimli bulunduğu çeşitler proje desteği ile yaygınlaştırılmıştır (Anonim 2002g).

Proje ile yem bitkileri üretiminin artırılarak hayvancılığın geliştirilmesine çalışılmıştır. Proje kapsamında dağıtılan tohumlar ile yem bitkileri ekim alanı 39.000 dekardan 60.300 dekara çıkmıştır. Proje öncesi fazla tanınmadığından dolayı üretimi düşük olan Macar fiğinin projeye çiftçilere dağıtılmasından sonra çiftçiler tarafından 2002 yılında 25 ton Macar fiği tohumu üretilerek hem tohum satışından gelir sağlanmış, hem de yöredeki diğer çiftçilerin tohum ihtiyacı zamanında ve daha ucuz fiyatla karşılanmıştır (Anonim 2002g).

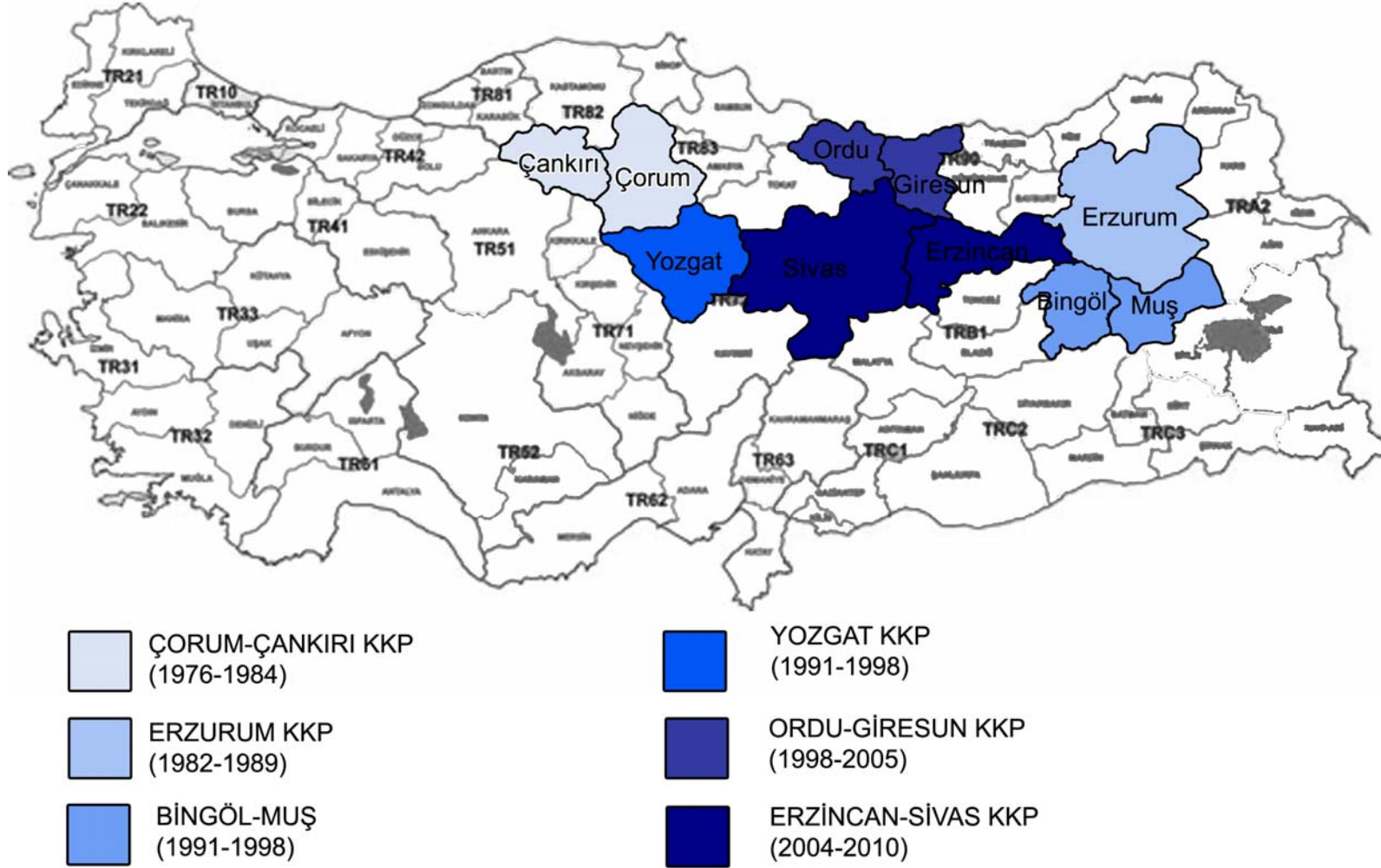
Proje ile gelir getirici faaliyetler kapsamında atıl su kaynaklarının değerlendirilerek üretime yönlendirilmesi için 11 tane 3 ton/yıl kapasiteli alabalık tesisi kurulmuştur ve tesislerin sayısının artırılmasını sağlamada proje katkısı devam etmektedir. Çiftçilerin gelir düzeyinin artırılmasını sağlamak için proje desteği ile 47 tane plastik sera ve 1 tane cam sera yapılmıştır. Ayrıca proje ile Giresun ilinde ilk defa süt toplama merkezi oluşturularak sütün toplanması, soğutulmuş toptan pazarlanması sağlanmıştır (Anonim, 2002g). Proje kapsamında eğitim faaliyetlerine de önem verilmiştir. Bu çerçevede teknik elemanlar sürekli proje alanlarındaki çiftçilerle temas halinde olup, her türlü tarımsal konu ile ilgili eğitim faaliyetlerini sürdürmektedirler. 2002 yılı sonuna kadar değişik konularda 15.625 çiftçinin katıldığı çiftçi toplantıları yapılmış, kadın çiftçi eğitim çalışmalarında 2.950 kadın çiftçi eğitilmiştir (Anonim, 2002g).



### 3.4.3 Kırsal Kalkınma Projelerinin Değerlendirilmesi

- Kırsal Kalkınma Projeleri çoğunlukla, uluslararası finans kuruluşlarınca incelendikten sonra uygunluklarına karar verilmektedir.
- Kırsal Kalkınma Projelerinin uygulama kararı genellikle merkezi karar organlarının onayıyla alınmaktadır.
- Projelerin uygulama alanlarının seçiminde siyasiler etkili olmaktadır.
- Projelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında ilgili kurum/kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanamamıştır.
- Projeleri uygulayacak olan kurumların, merkezi idarelerce sıkça değiştirilmesi gündeme gelmiştir.
- Projelerin hazırlanması ve uygulama aşamasında yerel idarelerin yetki ve sorumlulukları sınırlı kalmıştır.
- Projelerin uygulanacağı illerin doğal kaynakları, tarımı, sanayisi, işgücü gibi potansiyelleri yeterince incelenememiştir.
- Projelerde sağlık, çocuk bakımı, beslenme, aile planlaması, çevre ve diğer sosyal faktörler ile ilgili öneriler bulunmamaktadır.
- Projelerde kırsal alanda yaşayan kadınlarının eğitimi konusu sınırlı kalmıştır.
- Projelerde tarımsal üretim artışı öngörülmüş olmasına rağmen, ürünlerin nerede, nasıl işleneceği ve pazarlanacağı yeterince düşünülmemiştir.
- Projelerin başarısında önemli payı olan ve gerekli kaynakları ayrılan tarımsal yayım çalışmalarına gereken önem verilmemiştir.
- Projelerde üretici örgütlenmesini destekleyecek çalışmalara gereken önemin verilmemesi uygulama sonrası projelerin kalıcılığını azaltmıştır.
- Projelerin uygulanması sırasında ve sonrasında izleme ve değerlendirme çalışmaları yeterince yapılamamıştır.
- Proje kaynaklarının yerinde kullanılmaması ve amaç dışına yönltilmesi projelere ek mali yük getirmiştir.

*Yukarıda açıklanan Kırsal Kalkınma Projeleri, aşağıda Şekil 3.2'de Türkiye haritası üzerinde gösterilmiş; Tablo 3.4'de genel olarak değerlendirilmiştir.*



Şekil 3.2 Kırsal Kalkınma Projeleri

Tablo 3.4 Kırsal Kalkınma Projeleri

KIRSAL KALKINMA PROJESİ	Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi	Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi	Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi	Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi	Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi
UYGULAMA YILI	1976-1984	1982-1989	1990-1999	1991-1998	1998-2005
<b>AMAÇ</b>	-İki ilde yaşayan yaklaşık 80.000 çiftçi ailesinin bitkisel ve hayvansal üretimlerdeki verimliliğini arttırmak ve geliştirmek suretiyle gelir ve yaşam düzeylerini yükseltmek, -Aktif işgücünün kente göçünü durdurmak, Nadas alanlarını daraltmak, -Yeni üretim alanları açmak, -Altyapı hizmetlerinin gerçekleştirmek.	Bölgesel göçü durdurmak, Yörede tarımsal üretim ve çiftçi gelirlerini artırmak, Kırsal altyapıyı geliştirmek, Kredi hizmet ve olanaklarını yaygınlaştırmak, Çiftçilere eğitim ve danışmanlık hizmetleri vermek, istihdam alanlarını genişletmek, İlin 1046 köyünde yaşayan yaklaşık 76000 çiftçi ailesini sosyo-ekonomik yönden kalkındırmak.	Yöredeki kırsal ailelerin gelir ve yaşam düzeyini yükseltmek, Bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak, Köy yolları, köy içme suyu tesisleri, el sanatları ve kredi gibi hizmetlerin sağlanarak yoksulluğu azaltmak, Kırsal istihdam olanaklarını oluşturmak, özellikle kadınların yaşam koşullarını düzeltmek.	Yozgat ilindeki yoksul çiftçi ailelerinin en yoksullarının yaşama standartlarını yükseltmek, İlin tarım, hayvancılık, sulama, ormancılık, köy yolları ve içme suları gibi sektörlerdeki faaliyetlerini geliştirmek, kırsal alana hizmet götüren bu sektörlerdeki verimliliğin ve üretimin artırılması ile altyapıyı geliştirmek.	Ordu ve Giresun illerinde kırsal kesimde yaşayan insanların gelirini artırmak, Kırsal kesimde, sosyo-ekonomik yaşam standartlarını yükseltmek, Tarımsal geliri arttırmak, Ormancılığı geliştirmek, Kırsal altyapı ve kurumsal yapıyı iyileştirmek. <b>Projenin bölgeye olacak katkısı:</b> Proje alanına yoğun girdi ve bütçe desteği, İl ve İlçe Müdürlüklerini iyileştirme, Ordu Arıcılık Enstitüsünün kurulması, Yem bitkileri ekim alanlarında ve silaj yapımında önemli ölçüde artış, Tabii ve suni tohumlama, Boğa dağıtımı, Barınak iyileştirme ve eğitim çalışmaları, hayvan ıslahı, Tarla bitkilerinde çeşit değiştirme, Proje alanında ORKÖY kredisi dağıtımı, Süt toplama merkezleri oluşturulması, Özel sektörün bölgeye akışını sağlama, Fındıkta mevcut bahçeleri iyileştirme.

<b>KIRSAL KALKINMA PROJESİ</b>	<b>Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi</b>
<b>ÜST ÖLÇEKLİ PLANLARLA İLİŞKİSİ</b>	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
<b>MERKEZİ/YEREL İDARE TARAFINDAN HAZIRLANIP HAZIRLANMADIĞI</b>	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı
<b>UYGULAMA ALANI</b>	Çorum ve Çankırı	Erzurum	Bingöl ve Muş	Yozgat	Ordu ve Giresun
<b>UYGULAMA DÜZEYİ</b>	İki il kapsamında	Tek il kapsamında	İki il kapsamında	Tek il kapsamında	İki il kapsamında
<b>MEKÂNSAL PLANLAMA İÇERİP İÇERMEDİĞİ</b>	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor	İçermiyor
<b>GELİŞTİREN KURUM</b>	FAO, DB	DPT, Tarım Bakanlığı, FAO, DB, IFAD	DPT, FAO, IFAD	IFAD, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	IFAD, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

<b>KIRSAL KALKINMA PROJESİ</b>	<b>Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi</b>	<b>Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi</b>
<b><i>KATILIM</i></b>	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Yerel halkın katılımına yer verilmedi	Yerel halkın katılımına yer verilmedi
<b><i>GENEL DEĞERLENDİRME</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeler, çoğunlukla uluslararası finans kuruluşlarınca incelendikten sonra uygunluklarına karar verilmektedir.</li> <li>• Projelerinin kararı genellikle merkezi karar organlarının onayıyla alınmaktadır.</li> <li>• Projelerin uygulama alanlarının seçiminde siyasiler etkili olmaktadır.</li> <li>• Projelerin hazırlanmasında ve uygulanma kurum/kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanamamış ve projeleri uygulayacak olan kurumların merkezi idarelerce değiştirilmesi gündeme gelmiştir.</li> <li>• Projelerin hazırlanması ve uygulama aşamasında yerel idarelerin yetki ve sorumlulukları sınırlı kalmıştır.</li> <li>• Projelerin uygulanacağı illerin doğal kaynakları, tarımı, sanayisi, işgücü gibi potansiyelleri yeterince incelenememiştir.</li> <li>• Projelerde sağlık, çocuk bakımı, beslenme, aile planlaması, çevre ve diğer sosyal faktörler ile ilgili öneriler bulunmamaktadır.</li> <li>• Projelerde kırsal alanda yaşayan kadınlarının eğitimi konusu sınırlı kalmıştır.</li> <li>• Projelerde tarımsal ürünlerin nerede, nasıl işleneceği ve pazarlanacağı yeterince düşünülmemiştir.</li> <li>• Tarımsal yayım çalışmalarına gereken önem verilmemiştir.</li> <li>• Projelerde üretici örgütlenmesini destekleyecek çalışmalara gereken önemin verilmemiştir.</li> <li>• Proje, izleme ve değerlendirme çalışmaları yeterince yapılamamıştır.</li> </ul>				

### 3.5 Bölgesel Kalkınma Projeleri<sup>1</sup>

#### 3.5.1 Genel Olarak Bölgesel Kalkınma Projeleri ve Amaçları

Kırsal kalkınma, Türkiye’de bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesindeki stratejik önemini korumaktadır. Planlı dönem süresince bölgesel gelişmeye ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına özel bir önem verilmiştir. Kalkınma planlarının sektörel öncelikleri ile mekânsal boyutlarının bütünleştirilmesine yönelik olarak çeşitli dönemlerde bölgesel gelişme planları hazırlanmıştır.

Bu planlardan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) halen yürürlükte bulunmaktadır. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesinin (YHGP) hazırlık çalışmaları ise halen devam etmektedir.

Ülkemizde bölgesel gelişmişlik farkları yanında, kırsal ve kentsel alanlar arasında da çok belirgin farklar olması, yapılmakta olan bölgesel kalkınma projelerinin genellikle kırsal ve tarımsal ağırlıkta olmasına sebep olmaktadır. Başta GAP olmak üzere ana plan çalışmaları devam eden Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP) bu kapsamda birer kırsal kalkınma projesi olarak değerlendirilebilecek projelerdir.

Türkiye’de ilk bölgesel planlama çalışmalarına 1960’lı yıllardan sonra başlanılmıştır. Ancak, yapılan çalışmalardan hiçbirisi, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) gündeme gelinceye kadar, kapsamlı bir bölgesel gelişme projesi niteliğinde olmamıştır. Bu bölümde birer kırsal kalkınma projesi olarak da değerlendirilebilecek olan GAP, DAP ve DOKAP incelenmiştir.

<sup>1</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve DPT’nin ilgili proje raporlarından derlenmiştir.

### 3.5.2 Uygulanmakta Olan Bölgesel Kalkınma Projeleri

#### *Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)*

Güneydoğu Anadolu Projesi başlangıçta Fırat ve Dicle nehir havzasında sulama ve hidroelektrik enerji üretimine yönelik 13 proje paketini kapsayan bir enerji ve sulama projesi olarak planlanmış ve kapsamında 22 baraj, 19 hidroelektrik santrali ve 1,7 milyon hektar sulama şebekesinin yapılması öngörülmüştür. 1989 yılında GAP master planının tamamlanmasından sonra ise proje, su kaynaklarının geliştirilmesinin yanı sıra tarım, ulaştırma, sanayi, kentsel ve kırsal altyapı, eğitim, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımları da içine alan, sürdürülebilir insani kalkınmaya dayalı entegre bir bölgesel kalkınma projesi haline dönüştürülmüştür (Anonim, 2000b).

1990'larda dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, GAP uygulamalarında çok sektörlü, bütünleşmiş ve sürdürülebilir kalkınma felsefesi benimsenmiş; insani gelişme, katılımcılık, eşitlik ve adalet ilkeleri temel alınmıştır. GAP'ın temel hedefleri;

- Güneydoğu Anadolu Bölgesi halkının hayat standardını ve gelir düzeyini yükseltmek
- GAP Bölgesi ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını gidermek
- GAP Bölgesinde, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırarak; sosyal gelişme ve ekonomik büyüme gibi ulusal kalkınma hedeflerine katkıda bulunmaktır (Anonim, 2000b).

GAP kapsamında, 2003 yılı sonunda 7 adet hidroelektrik santrali işletmeye açılmış olup; 2003 yılı itibariyle enerji projelerinin %73'ü üretime geçmiştir. 2003 yılında Türkiye'nin 115 milyar kilovat saatlik toplam enerji üretiminde GAP'ın payı %11'dir (<http://www.gap.gov.tr>).

GAP enerji üretiminin yanı sıra kentsel ve kırsal alt yapı, tarımsal alt yapı, ulaştırma, sanayi ve diğer sektörlerdeki yatırımları da içine alan, eğitim, sağlık, konut, turizm gibi, sadece Güneydoğu Anadolu Bölgesini değil tüm Türkiye'yi etkileyecek değişimleri beraberinde getirecek çok yönlü bir bölgesel kalkınma projesi olarak öngörülmüştür. GAP kapsamında, GAP Bölge İdaresi tarafından kırsal alanda yaşayan yöre insanına yönelik bir dizi mikro ölçekli çalışma ve pilot proje yürütülmektedir. Bu çalışmalar, kırsal alanda yaşayanların eğitim, örgütlenme, yaşam ve gelir düzeylerinin arttırılmasını amaçlamaktadır.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının koordinasyonu ile valilikler, belediyeler, kamu kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatları ve sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra DB, UNDP, FAO, WHO, ILO gibi uluslararası kuruluşlar ve AB Fonları ile bölgede çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir. AB fonları ile gerçekleşmekte olan AB-GAP Bölgesel Kalkınma Programı 2001 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Söz konusu Program ile:

- Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşayan insanların ekonomik ve sosyal koşullarının iyileştirilmesi
- Bölgesel eşitsizliklerin azaltılması
- Bölgenin üretkenliğinin ve istihdam kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır.

Programın bileşenleri, kültürel mirasın geliştirilmesi, kırsal kalkınma ve küçük ve orta ölçekli girişimcilerin (KOBİ) desteklenmesidir. Programın en büyük bileşeni olan kırsal kalkınma projesinin amacı, kırsal alanda sürdürülebilir gelir getirici faaliyetlerin desteklenmesiyle yoksulluğun azaltılması ve istihdamın artırılmasıdır. Her üç bileşenle ilgili proje değerlendirme süreçleri devam etmektedir.

GAP Bölgesinde gözlenen en önemli değişimlerden biri aşiret yapısı ve toprak ağalığının çözülüşü yönündeki genel eğilimdir. Bölgede orta büyüklükte işletmelerde artış eğilimi görülmektedir (Akçay ve Akşit, 1998). Bölgedeki ürün deseni tahıl, mercimek ve pamuk ağırlıklıdır. Sulamayla birlikte ürün desenindeki en çarpıcı değişiklik pamuk üretimindeki artış olmuştur (Anonim, 1992). Son 20 yılda GAP



Bölgesinde kullanılan tarım teknolojilerinde de önemli gelişmeler olmuş ve sulama bu gelişmeleri hızlandırmıştır. Mevcut tarımsal donanım, tarımsal üretimin mekanizasyonu için yeterli durumdadır (Akşit, 1993).

Bölgedeki kırsal nüfusun geçim kaynağı tarımdır. Sulamanın olmadığı yerlerde hayvancılık önemli bir faaliyet alanıdır. Ancak, genellikle bu faaliyet pazara yönelik olmayıp tüketime yöneliktir. Bölgedeki hayvancılık, bölgeye özgü güvenlik nedenleri ve ulusal düzeyde uygulanan politikalar nedeniyle önemli oranda gerilemiştir (Dağ ve Göktürk, 1995).

Türkiye'nin iç kesimlerinde ve batısında süren kente göç süreci, GAP Bölgesinde çok hızlı gerçekleşmektedir. Bu da hem bölgede, hem de bölge dışında çok ciddi kentsel ve toplumsal sorunlara sebep olmaktadır (Akçay ve Akşit, 1998). Bölgedeki göçler, hızlı ve öngörülmemiş kentleşme, geleneksel ilişkilerin çözülmesi, toprak tasarrufu ve ürün desenindeki değişiklikler, bölgenin gecikmiş dönüşümünün göstergeleridir (Akçay, 1997).

Projenin genel yaklaşımına ilişkin önemli bir eleştiri de tepeden inme, yukarıdan aşağıya bir yaklaşımın izlenmiş olmasıdır. Dağ ve Göktürk (1995), projenin popüler katılıma izin vermeyen, merkeziyetçi ve bürokratik bir çabadan ibaret olduğunu belirtmişlerdir. Keyder (1993), projeyi 1960'lı yılların ulusal gelişme ve bütünleşme ideolojisinin bir uzantısı olarak görmektedir. Keyder, projenin, eşitsizlikleri yoğunlaştırdığını, bir toprak reformuyla desteklenmemesi nedeniyle eşitsizlikleri gidermede başarılı olamayacağını belirtmiştir. Ayrıca, Keyder, projenin başarısı için bölgede büyük işletmeler yerine, pazara yönelik üretim yapan küçük ölçekli işletmelerin teşvik edilmesini önermiştir.

Bölgede, elektrik üretimine öncelik verilmesi projeye yöneltilen eleştirilerden biridir (Dağ ve Göktürk, 1995). Sulama ile ilgili altyapı çalışmaları, hedeflerin gerisinde kalmıştır. Sulama yapılan yerlerde, toprağın tesviyesi, parselasyon ve toplulaştırılmasında da eksiklikler vardır. Sulu tarıma ilişkin yayım faaliyetleri de çok yetersizdir. GAP, bir bölgesel kalkınma projesi olarak tanımlanmıştır. Ancak,

sulamaya olan vurgusuyla asıl etkisi kırsal yapılar üzerine olacaktır. Projenin, amacına ulaşması için sulamanın örgütlenmesi sağlanmalıdır (Akçay ve Akşit, 1998).

### ***Doğu Anadolu Projesi (DAP)***

DAP Proje alanı, sosyal ve ekonomik açılardan geri kalmış Doğu Anadolu Bölgesinde bulunan 16 ili kapsamaktadır. Bu iller: Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Bayburt, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli ve Van'dır. Bölge, ülke yüzölçümünün % 20,4'ünü, ülke nüfusunun ise % 4'ünü kapsamaktadır. 1997 yılı itibariyle Bölgede kişi başına düşen milli gelir, Türkiye ortalamasının yaklaşık yarısıdır (%44,7). Bölgenin ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayanmaktadır ve Bölge, önemli oranda göç vermektedir. Doğu Anadolu Bölgesinde ekonomik ve sosyal göstergeler ülke ortalamalarının çok altındadır.

DPT'nin gözetiminde, projenin kapsadığı bölgede yer alan beş üniversitenin katılımıyla oluşturulan bir konsorsiyum tarafından Master Plan çalışmaları yapılmış ve 2001 yılında uygulamaya konulmuştur. Projenin başlıca amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Bölgenin diğer bölgelere göre geri olan sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandıracak politikalar oluşturmak,
- Sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere sektörel analizler yapmak ve öncelikleri belirlemek,
- Bölgesel gelişmeyi, kamu, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde yapmak,
- Bölgedeki ve/veya bölge dışındaki girişimcilere yatırım alanlarını belirlemek ve yatırım projelerini hazırlandırmak,
- İşletme yönetimi, teknoloji, finansman, pazarlama olanaklarının geliştirilmesi ve nitelikli eleman temini konularında somut öneriler geliştirmek, bunları koordine edecek kurumsal düzenlemeler önermek,

- Seçilmiş yatırım konularında, mevcut potansiyelin değerlendirilmesi ve yatırımcılara yön gösterilmesi amacıyla değişik konularda fizibilite hazırlamak,
- Önemli projelerin katılımcılık ilkesi içinde gerçekleştirilmesine yönelik öneriler hazırlamak,
- Bölgesel istihdamın geliştirilmesi açısından önem taşıyan işgücü arz ve talebinin sektörel ve mekânsal analizini yapmak,
- Bölgedeki insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda sektörel yeni projeler önermek.

### ***Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)***

DOKAP, Türkiye'nin geri kalmış bölgelerinden biri olan ve 1997 yılı nüfus sayımına göre en çok göç veren Doğu Karadeniz Bölgesi için hazırlanmış olup; Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon ve Bayburt illerini kapsamaktadır. Projenin ana amacı, söz konusu bölgenin geri kalmışlığını gidermek, Türkiye'nin uluslararası konumunu güçlendirmektir. 1999 yılında Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı ile (JICA) işbirliği yapılarak projeye başlanmış; proje 2000 yılında tamamlanmıştır. Projenin hedef yılı 2020'dir. Proje alanı 39.361 km<sup>2</sup>, toplam nüfus ise 3,2 milyondur.

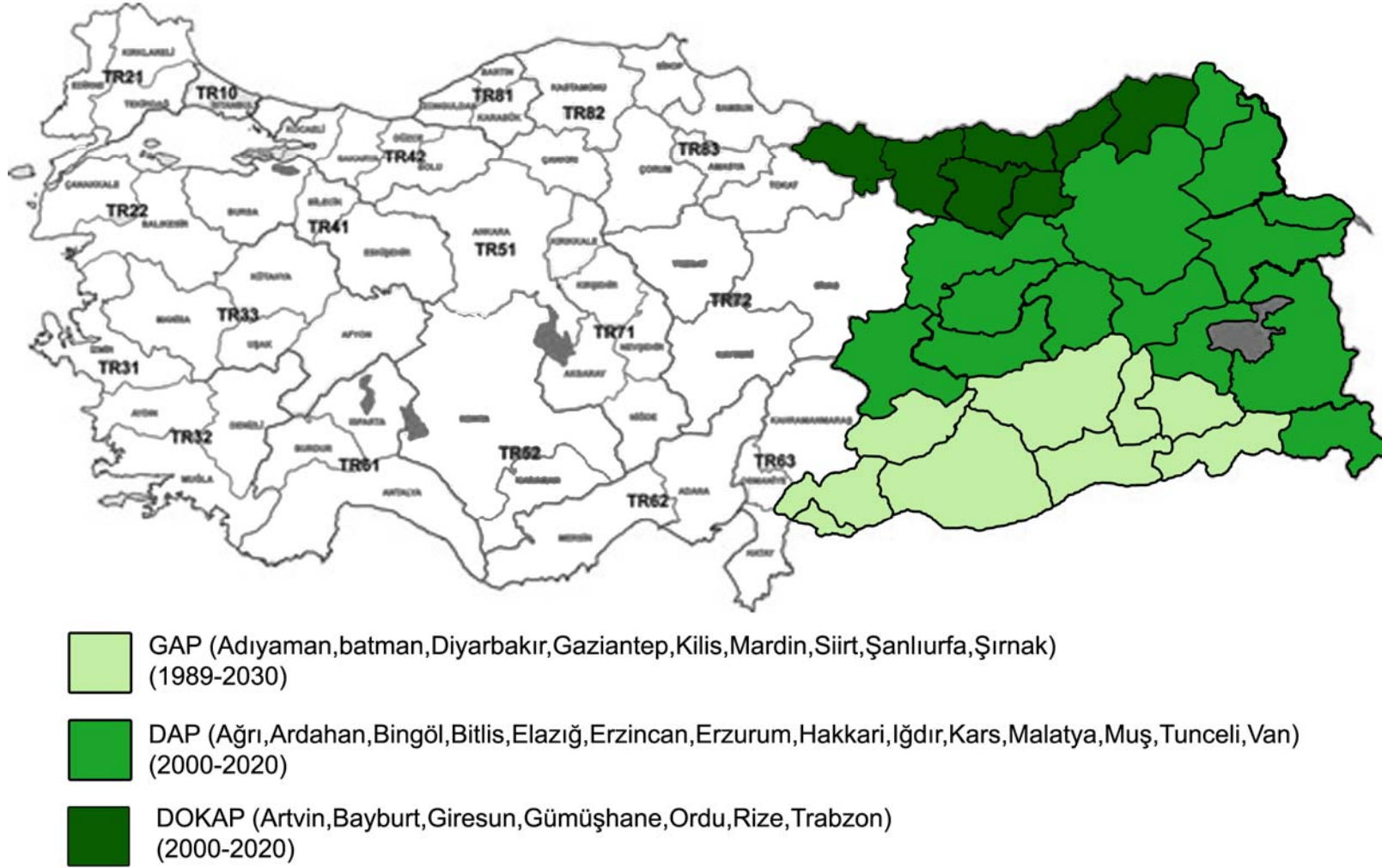
DOKAP Projesini merkezde yönlendirecek ulusal yönlendirme komiteleri, DPT Danışma Grubu, kamu kurum ve kuruluşları, Karadeniz Teknik Üniversitesi (KTÜ) ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile oluşturulacak çalışma grubudur. Bölgesel yönlendirme komiteleri ise; mahalli idareler, il müdürlükleri, bölge müdürlükleri, ticaret ve sanayi odaları ve sivil toplum örgütleridir.

Projenin hedefleri, verimli tarım topraklarının tarımsal kullanım için korunması, orman alanlarının mümkün olduğunca ağaç dışı ürün üretimine açılması, kentleşmenin verimli tarım toprakları dışında gerçekleştirilmesi ve mera kullanımının iyileştirilmesidir. Projede, Ordu kenti etrafında oluşturulacak bir

kalkınma odağı önerilmiştir. Elli üç alt proje içeren proje, 2001 yılında uygulamaya konulmuştur. DOKAP'ın amaçları:

- Doğu Karadeniz Bölgesi'nin gelişmesini sağlayacak bütünleşmiş bir kalkınma planının hazırlanması,
- Öncelikli sektörlerin ve olası yatırım projelerinin belirlenmesi,
- Bölge ekonomisinin düzeltilmesi,
- Ortalama gelir düzeyinin artırılması,
- Bölge içinde gelir dağılımını iyileştirilmesi,
- Sosyal gelişme ve dayanışmanın sağlanması,
- Bölgede doğal kaynakları koruyarak, uzun dönemli sürdürülebilir kalkınma sağlanmasıdır.

*Yukarıda açıklanan Bölgesel Kalkınma Projeleri, aşağıda Şekil 3.3'de Türkiye haritası üzerinde gösterilmiş; Tablo 3.5'de genel olarak değerlendirilmiştir.*



Şekil 3.3 Bölgesel Kalkınma Projeleri

Tablo 3.5 Bölgesel Kalkınma Projeleri

BÖLGESEL KALKINMA PROJESİ	GAP	DAP	DOKAP
UYGULAMA YILI	1989-2030	2000-2020	2000-2020
AMAÇ	Güneydoğu Anadolu Bölgesi halkının hayat standardını ve gelir düzeyini yükseltmek, GAP Bölgesi ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını gidermek, GAP Bölgesinde, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırarak; sosyal gelişme ve ekonomik büyüme gibi ulusal kalkınma hedeflerine katkıda bulunmak.	Bölgenin öncelikli üretim alanları olan bitkisel üretim ve hayvancılık başta olmak üzere, tüm ekonomik ve sosyal sektörleri geliştirmek, planlamanın mekânsal boyutunu ön plana çıkarmak, bölgenin gelişme potansiyellerinden daha fazla yararlanılmasına ağırlık vermek, özel sektörün bölgede gelişimi için uygun yatırım ortamı oluşturmak.	Bölgenin ekonomik yapısını güçlendirmek ve bu yolla yeni istihdam olanakları yaratmak, gelir düzeyini ve bölgede sermaye birikimini sağlamak, bölgeden dışarıya göçü ve bölge içi farklılıkları azaltarak sosyal dayanışmayı teşvik etmek ve bölgenin kaynaklarını harekete geçirmek temel hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedefler doğrultusunda belirlenen bölgesel gelişme politikası, ulaşım ve iletişim altyapısının güçlendirilmesi, çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetilmesi, toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi, mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi olmak üzere beş ögeden oluşmaktadır.

Tablo devam ediyor (2)

<b>BÖLGESEL KALKINMA PROJESİ</b>	<b>GAP</b>	<b>DAP</b>	<b>DOKAP</b>
<b>ÜST ÖLÇEKLİ PLANLARLA İLİŞKİSİ</b>	Bölgesel ölçekte	Bölgesel ölçekte	Bölgesel ölçekte
<b>MERKEZİ/YEREL İDARE TARAFINDAN HAZIRLANIP HAZIRLANMADIĞI</b>	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı	Merkezden hazırlandı
<b>UYGULAMA ALANI</b>	Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak (9 il)	Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van (14 il)	Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon (7 il)
<b>UYGULAMA DÜZEYİ</b>	İl grupları	İl grupları	İl grupları
<b>MEKÂNSAL PLANLAMA İÇERİP İÇERMEDİĞİ</b>	İçeriyor	İçeriyor	İçeriyor
<b>GELİŞTİREN KURUM</b>	DPT	DPT	DPT koordinatörlüğünde JICA tarafından projelendirildi
<b>KATILIM</b>	Bazı projelerde sivil toplum kuruluşları yer almıştır, ancak etkin halk katılım içermemektedir.	Etkin bir katılım içermemektedir.	Etkin bir katılım içermemektedir.

### 3.6 1963 Sonrası Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamalarının Genel Olarak Değerlendirilmesi

Türkiye’de kırsal kalkınmaya yönelik planlı dönemde oluşturulan politikalar ve yapılan uygulamaların önemli bir kısmı benzer özelliklere sahiptir. Söz konusu politika ve uygulamaların çoğunun temel özelliği yerel halkın katılımını içermemeleri ve merkezi karar organlarınca, yukarıdan aşağıya doğru tepeden inmece bir anlayışla oluşturulmuş olmalarıdır.

Genel olarak, planlı dönemdeki kırsal kalkınma uygulamaları; dağınık, parçacı, eşgüdüksüz ve hizmet götürme anlayışının ağırlıklı olduğu politikalarla, kırsal alanda kalkınmanın sağlanamayacağını göstermektedir. Türkiye’de, kırsal kalkınma alanında halen politikalar netleşmemiş ve bu alanda etkin bir yasal ve kurumsal yapılanma oluşturulamamıştır. Özellikle kalkınma planlarında ve kırsal kalkınma projelerinde (KKP) kırsal kalkınmanın mekânsal boyutu göz ardı edilmiştir. Türkiye’de 1963 sonrası oluşturulan kırsal kalkınma politika ve uygulamaları değerlendirildiğinde temel sorunlar, gelişmeler ve edinilen deneyimler aşağıda özetlenmiştir:

#### ***Katılım Açısından***

Türkiye’deki Kırsal kalkınma politikaları ve uygulamalarında (modeller, projeler vb) *toplum kalkınması yaklaşımı* dışında yerel halkın katılımına pek yer verilmemiştir. Politikalar ve uygulamalar merkezden, katılım olmaksızın oluşturulmuş ve uygulanmış; kırsal alandaki tüm paydaşların *kırsal kalkınma sürecine* katılımını sağlayacak bir yöntem izlenmemiştir.

Uygulamalar göstermiştir ki; yerel halkın katılımını dışlayan ve merkezi karar organları tarafından belirlenen politika, plan ve uygulamalarda başarı sağlanamamıştır. Toplum kalkınması gibi katılımcı modeller bile tepeden inmece yaklaşımın etkisiyle başarıyla uygulanamamıştır.



### ***Makro Hedef ve Politikalar Açısından***

Türkiye’de, kırsal kalkınmayı gerçekleştirme ve kır-kent arasındaki dengesizlikleri azaltma yönünde uygulanabilir politikalar belirlediği söylenemez. Kırsal alana yönelik oluşturulan politika ve uygulamalar, geniş kapsamlı bir yaklaşımla ele alınmamıştır. Kırsal kalkınma politika ve uygulamaları sosyal ve ekonomik yapıdan bağımsız düşünülmüştür. Hizmet anlayışı çoğu uygulamada ağırlıklı olmuştur. Kırsal alanların kalkınması için çok gerekli olan iş olanaklarının yaratılması konusu üzerinde fazla durulmamış, bu alanda politika üretilmemiştir. Kısaca ifade edilecek olursa, kırsal alanlardaki politikalar, makro politikaların bir parçası olmamış ve diğer politika alanları ile ilişkilendirilmemiştir. Kırsal alanların geliştirilmesine ilişkin hedef ve stratejilere yer vermişse de bunu gerçekleştirecek araçlar, açıklıkla tanımlanmamıştır. Ayrıca, kırsal alana yönelik çalışmalarda, kırsal alana hizmet götürme anlayışının ağır basması, kırsal alanlardan göçü önleyici yeterli koşulları sağlayamamıştır.

### ***Uygulama Alanının Seçimi Açısından***

Toplum Kalkınması ve Kırsal Kalkınma Projeleri dışındaki uygulamalarda köy veya köy grupları temel alınmış; toplum kalkınmasında ilçe birim olarak kabul edilmiş, Kırsal Kalkınma Projeleri ise bir ya da iki il bazında uygulanmıştır. Kırsal kalkınma model, proje ve planlarının uygulanacağı alanların yer seçiminde siyasi tercihler belirleyici olmuştur. Bölgesel ve yerel koşullar dikkate alınmamıştır.

### ***Bölgesel Gelişmeye Katkı Açısından***

Kalkınma Planları ile getirilen Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikaları, geri kalmış bölgelerin kalkınmasında ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında olumlu gelişmeler sağlamasına rağmen, bölgeler arası dengesizlikler hedeflenen ölçüde giderilememiştir. Diğer bir ifadeyle, bölgelerarası ve kır-kent arası gelişmişlik farklılıkları azaltılamamış; bundan kaynaklanan köyden kente göç engellenememiştir.

### ***Kurumsal Organizasyon Açısından***

Kırsal kalkınma alanında pek çok kurum, ayrı projeler üretmiş ve kurumlar arasında yeterli eşgüdüm sağlanamamıştır. Projelerde, kurumlar arasında eşgüdümün sağlanamaması uygulamada gecikmelere ve proje maliyetinin yükselmesine sebep olmuştur. Ayrıca, uygulayıcı ile karar vericiler arasındaki kopukluk projenin başarısını olumsuz yönde etkilemiş; kırsal yerel yönetimlerin de birbirleriyle işbirliği sağlanamamıştır.

### ***Yasal Açıdan***

1924 tarih ve 442 sayılı *Köy Kanunu* örgüt ve kaynak açısından günümüz koşullarına artık uymamakta; dolayısıyla Kanun mevcut yapısıyla kırsal kalkınmaya yönelik uygulamaların başarılı olmasında yetersiz kalmaktadır. Kırsal kalkınmada çok önemli olan köy komünleri yönetimi yeniden yapılandırılarak yasal düzenlemelerdeki yerini almalıdır.

Kalkınma planlarında hedeflenen tarım topraklarının bölünmesini önleyecek yasal düzenlemeler ve toprak reformu yapılmamış, arazi toplulaştırmayla ilgili çalışmalar yeterli olamamıştır. Ayrıca, *kırsal alanın* tanımı hiçbir yasal mevzuatta ve resmi belgede yer almamış; kırsal kalkınmanın yasal yapısı oluşturulmamıştır.

### ***Kır Kent Farkını Azaltması Açısından***

Kırsal alandaki uygulama ve politikalarla, kır ve kent entegrasyonu sağlanamamış; kır ve kent arasındaki farklılıklar azaltılamamıştır. Kırsal kalkınma kentlerden ayrı düşünülmüştür.

### ***Sosyal Yapıya Katkıları Açısından***

Kırsal alanda eğitim ve sağlık hizmetleri giderilememiştir. Kırsal alandaki insan kaynaklarını geliştirecek eğitim sorunu hala mevcuttur. Dünyada örnek model olarak gösterilen Köy Enstitüleri, politik nedenlerle uygulamadan kısa sürede kaldırılmıştır. Kırsal alanda sosyal güvenlik sağlanamamıştır. Çalışmalarda, sosyal faktörlere yeterince önem verilmemiştir. Sağlık, çocuk bakımı, çevre, beslenme, kadınların

eğitimi gibi konular sınırlı kalmıştır. Geleneksel davranış eğilimleri kırdada hala devam etmektedir.

### ***Yetki Açısından***

Kırsal kalkınma uygulamalarının her aşamasında ağır bürokrasinin yanı sıra, yerel proje elemanlarının yetki ve sorumluluklarının sınırlanması çalışmaların başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.

### ***Projelendirme Açısından***

Kırsal kalkınma proje ve modelleri hazırlanmadan önce geniş kapsamlı ve ayrıntılı sosyo-ekonomik incelemelerin yapılarak uygulama alanlarının doğal kaynakları, tarımı, sanayisi, işgücü gibi potansiyellerinin iyice etüd edilmemesi sonucunda kısa, orta ve uzun vadede nelerin yapılabileceği net olarak ortaya konulmamıştır. Kırsal kalkınma çalışmaları, birbirinden kopuk, dağınık ve parçacı olmuştur. Bu dağınlıklık kırsal alanlara-köylere götürülen ekonomik ve sosyal hizmetlerin amacına ulaşamamasının yanı sıra kaynak israfına da neden olmuştur. Kalkınma planlarında kırsal kalkınmaya yer verilmekle birlikte, ekolojik açıdan çok değerli kırsal alanların ele alındığı, fiziki anlamda ve havza bazında bir kırsal planlama çalışması yapılmamıştır.

### ***Stratejik Yaklaşım ve Planlama Açısından***

Türkiye’de sektörel ve mekânsal strateji geliştirme, öncelikler kapsamında planlar oluşturma ve elde edilen deneyimleri sonraki planlama süreçlerine aktarma unsurlarını içeren stratejik bir yaklaşım izlenmemektedir. Bu nedenle, sorunların saptanması ve çözümünde glkler yaşanmaktadır. Bu glkler, kısıtlı kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılamamasına, yatırımların uzun srelerde tamamlanarak ekonomik ve sosyal faydaya dönüşmesine sebep olmaktadır. Ayrıca, kırsal kalkınma uygulamaları, şehir planlama disiplini ve kademelenmesi içerisinde oluşturulmamakta ve kırsal kalkınmanın mekânsal boyutu genellikle göz ardı edilmektedir.

### ***Çalışmaların Değerlendirilmesi Açısından***

Kırsal kalkınma uygulamaları sırasında ve sonrasında izleme ve değerlendirme çalışmaları yeterince yapılamamıştır. Çalışmalar uygulama sürecinin tamamlanmasıyla bitmiş; deneyimler yeni çalışmalara aktarılmamış, bu da yeni projelerin geliştirilmesini engellemiştir. Mevcut eksiklikler ve hatalar devam ettirilmiştir. Bir kalkınma modelinin/projesinin kesin sonuçları alınmadan, başka bir uygulamaya geçilmiş ve kaynak israfı yaşanmıştır.

### ***Tarımsal Gelişmeye Katkısı Açısından***

Tarım Reformu gerçekleştirilememiş, tarım-sanayi bütünleşmesi sağlanamamış, işgücü fazlası tarımdan çekilememiş, dolayısıyla tarımda verimliliğin artırılması sağlanamamıştır. Tarım politikaları ile ulusal kalkınma politikaları arasında bütünlük oluşturulamamıştır. Kırsal kalkınma projeleriyle birlikte oluşan yoğun ve bilinçsiz girdi kullanımıyla tarımsal ürünlerde görülen artış, tarımsal gelirleri arttırmamaktadır.

### ***Üretici Örgütlenmesi Açısından***

Uygulamalarda üretici örgütlenmelerine gereken önem verilmemiş, tarım üreticisinin örgütlenmesinde yeterli olanaklar sağlanamamıştır. Bu da uygulama sonrası çalışmaların kalıcılığını azaltmıştır. Uygulamaların her aşamasında ağır bürokrasi örgütlenmeyi olumsuz yönde etkilemiştir.

### ***Kırsal Kalkınma Uygulamalarının Finansmanı Açısından***

Türkiye'de kırsal kalkınma uygulamalarının finansmanı çoğunlukla yabancı kaynaklardan sağlanmıştır. Uluslararası kaynaklara dayalı projelerde kaynaklar en uygun biçimde değerlendirilememiş ve uluslararası finans kaynaklarının güveni zayıflatılmıştır.

### ***Ekonomik Yapıya Katkıları Açısından***

Tarımdaki fazla işgücünü kullanacak kırsal sanayi oluşturulamamış, işgücü fazlası tarımdan çekilememiştir. Kırsal alanlarda kişi başına düşen gayri safi milli hâsıla Türkiye ortalamasının altındadır.

Özetle; Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar, kırsal alanda yaşanan sorunların çözümüne yönelik, çeşitli politikalar ve uygulamalar geliştirilmiş, önlemler alınmış, yasal düzenlemeler yapılmış ve kurumsal yapılanmalara gidilmiştir/gidilmektedir. Kırsal kesimin kalkındırılmasına ve kent-kır arasındaki dengesizlikleri en aza indirilmesine yönelik gerçekleştirilen bu çalışmalar, beraberinde bazı çözümler getirmiş olmakla birlikte, henüz kırsal alanda yaşanan sorunları tam olarak giderememiştir. Kırsal alanların sorunlarının çözümüne yönelik planların geliştirilememesi, kırsaldaki insanların görüş ve önceliklerinin dikkate alınmaması, katılım ve örgütlenmenin sağlanamaması, yerel özelliklerinin göz ardı edilmesi, izleme ve değerlendirme süreçlerinin ihmali ve yukarıdan aşağıya bir yaklaşım izlenmesi gibi sorunlar kırsal alanlardaki kalkınma çabalarında saptanan başlıca eksiklikler olarak ortaya çıkmaktadır. Sorunların belirlenmesi ve kır-kent arasındaki dengenin sağlanması özellikle AB'ye uyum sürecinde Türkiye açısından önem taşımaktadır. Buradan hareketle, Türkiye'nin çağdaş ülkeler düzeyine ulaşması açısından, kırsal alan planlama çalışmalarına önem verilmesi ve ülke koşullarına uygun bir kırsal planlama modelinin geliştirilmesi gerekmektedir.

## BÖLÜM DÖRT

### KIRSAL PLANLAMA MODELİNİN OLUŞTURULMASINA YÖNELİK OLARAK TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ ANALİZİ

Kırsal planlama stratejileri ve politikaları ile modelini oluşturmak için, kırsal yapının analiz edilmesi zorunludur. Türkiye’de kırsal yapı, sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleri ile karmaşık bir yapıya sahiptir. Kırsal alanda; nüfus, tarımsal üretim, mülkiyet yapısı, altyapı ve güvenlik alanlarıyla ilgili pek çok sorun mevcuttur. Bu bölümde, DİE, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DPT tarafından yapılan çalışmalar, sayısal veriler ve ilgili yazın incelenerek kırsal yapının mevcut durumu analiz edilmiştir.

#### 4.1 Kırsal Alandaki Mevcut Durum ve Sorunlar

##### 4.1.1 Nüfus Yapısı

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluş yıllarında toplam nüfusun %50’sinden fazlası kırsal alanlarda yaşamakta iken, 1950’li yıllardan sonra, ekonomik yapıdaki değişimler ve tarımda makineleşmenin de etkisiyle kırsal alanlardan kentsel alanlara göç başlamıştır. Göçe bağlı olarak da kırsal nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı giderek azalmıştır.

Ancak, Türkiye’de kırsal nüfus ve kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranı gelişmiş ülkelere oranla hala yüksektir. Bu durum, Türkiye’nin tarım ağırlıklı yapısını koruduğunu göstermektedir.

Aşağıda Tablo 4.1’de 1927 ve 2000 yılları arasında ülkemizdeki kırsal ve kentsel nüfus ile kırsal ve kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki oranları gösterilmiştir.

Tablo 4. 1 1927–2000 Yılları Arası Kentsel ve Kırsal Nüfus Oranları

<b>NÜFUS</b>					
<b>SAYIM YILI</b>	<b>TOPLAM NÜFUS</b>	<b>KENTSEL NÜFUS</b>		<b>KIRSAL NÜFUS</b>	
		<b>SAYI</b>	<b>%</b>	<b>SAYI</b>	<b>%</b>
<b>1927</b>	13.648.270	3.035.879	24.22	10.342.391	75.78
<b>1935</b>	16.158.018	3.802.642	23.53	12.355.376	75.47
<b>1940</b>	17.820.950	4.346.149	29.39	13.476.701	75.61
<b>1945</b>	18.790.174	4.687.102	24.94	14.103.072	75.06
<b>1950</b>	20.947.188	5.244.337	25.04	15.702.851	74.96
<b>1955</b>	24.064.763	6.927.343	28.79	17.137.420	71.21
<b>1960</b>	27.754.820	8.859.731	31.92	18.895.089	68.08
<b>1965</b>	31.391.421	10.805.817	34.42	20.585.604	65.58
<b>1970</b>	35.605.176	13.691.101	38.45	21.914.075	61.55
<b>1975</b>	40.347.719	16.869.068	41.81	23.478.651	58.19
<b>1980</b>	44.736.957	19.645.007	43.91	25.091.950	56.09
<b>1985</b>	50.664.458	26.865.752	53.09	23.798.701	46.97
<b>1990</b>	56.473.035	33.326.351	59.01	23.146.684	40.99
<b>1997</b>	62.810.111	40.630.435	64.70	22.179.676	35.30
<b>2000</b>	67.809.927	44.109.336	64.90	23.735.567	35.10

Kaynak: DİE<sup>1</sup> Genel Nüfus Sayımları, <http://www.die.gov.tr> adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 4.1’den anlaşılacağı üzere, 1927 yılından 1980 yılına kadar kırsal nüfusta artış olmuştur. Ancak, kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranı azalmıştır. 1980 yılından sonra ise, kırsal nüfus hem mutlak değer hem de toplam nüfus içindeki oranı olarak 1997 yılına kadar azalma eğilimi gösterirken, 1997–2000 yılları arasında kırsal nüfusta 555.791 kişilik bir artış meydana gelmiştir. Ancak, oransal olarak incelediğimizde, Türkiye’de kırsal nüfus, toplam nüfus içerisinde sürekli azalma eğiliminde olmuştur.

2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı kesin sonuçlarına göre, Türkiye'nin toplam nüfusu 67.809.927’dir. Bu rakam içinde, şehirlerin (il ve ilçe merkezleri) toplam nüfusu 44.109.336, köylerin toplam nüfusu ise 23.735.567’dir. 2000 yılı itibariyle kırsal nüfusun toplam nüfus içerisindeki oransal değeri %35.10’dur. FAO’nun Türkiye ile

<sup>1</sup> DİE’nin yapmış olduğu istatistiklerde, kır ve kent nüfus değişimi yaz ve kış dönemlerine göre ayrı ayrı incelenmemiştir. Başka bir ifadeyle, yaz ve kış nüfuslarını gösteren istatistikî bir çalışma yapılmamıştır. Oysa Türkiye’de nüfusun bir kısmı yaz aylarını kırsal alanda geçirmektedir. Bu durumda, Türkiye’de kırsal nüfus Tablo 4.1’deki değerlerden fazladır.

ilgili yapmış olduğu araştırmalara göre, kırsal alanda yaşayan nüfusun 2010 yılında 18,882 milyon, 2020 yılında 15,982 milyon, 2030 yılında da 12,865 milyon olacağı tahmin edilmektedir.

1950’li yıllarda nüfusun %75’i köylerde yaşamaktayken, bu oran 1980’de %56’ya, 2000 yılında ise %35’e gerilemiştir. Ancak, nüfus yapısındaki bu hızlı değişime rağmen halen ülke nüfusunun önemli bir bölümünü oluşturan 23,7 milyon kişi köy statüsündeki yerleşimlerde yaşamaktadır (Anonim, 2006b). Türkiye’de 1990-2000 yılları arasında yıllık nüfus artış hızı ise ortalama binde 18,3 olmuştur. Aynı dönemde kentlerde nüfus artış hızı binde 26,8, köylerde binde 4,2 olarak belirlenmiştir (Anonim, 2002a).

Sayısal verilere göre, Türkiye’de kentsel nüfusun artış hızı, toplam Türkiye nüfusunun artış hızından yüksektir. Bunun nedeni, kırdan kente olan gçtr. 1950’li yıllara kadar Türkiye’de önemli oranda kırdan kente göç yaşanmamış ve toplam nüfus içinde kırsal nüfus oranı değişmemiştir. Ancak, 1950’lerden itibaren toplumsal yaşamdaki ekonomik, teknolojik, siyasal ve sosyo-psikolojik değişiklikler, Türkiye için kentleşme nedenleri olmuş ve kırdan kente göç başlamıştır.

1995-2000 döneminde, 1980-1990 döneminde göre köylerden şehirlere gerçekleşen göçün ivmesi yavaşlamakla beraber, çalışma ağı yaş grubunda bulunan fertlerin köyleri terk etme eğilimi önemini korumuştur. Ayrıca, Türkiye’de göçün kırsal kesimin ekonomik ve sosyal yapısı üzerindeki etkileri bölgelere göre farklılıklar göstermektedir. Marmara Bölgesi, Ankara İli, Ege ve Akdeniz kıyılarında bulunan illerde köyler gç almakta iken, ülkenin kalan kısmındaki köyler ağırlıklı olarak gç vermektedir (Anonim, 2006b).

Aşağıda Tablo 4.2’de Coğrafi Bölgeler, Tablo 4.3’de ise İBBS Düzey 1 Bölgeleri dikkate alınarak 1990 ve 2000 yılları genel nüfus sayımlarına göre kırsal ve kentsel nüfus ile bu nüfusların bölgelerdeki toplam nüfus içerisindeki oranları gösterilmiştir.



Tablo 4. 2 Coğrafi Bölgelere göre kentsel ve kırsal nüfus

NÜFUS													
Bölgeler	1990 (1)					2000					Yıllık Nüfus Artış Hızı		
	Toplam	Kent	Kentsel Nüfus Oranı (%)	Köy	Kırsal Nüfus Oranı (%)	Toplam	Kent	Kentsel Nüfus Oranı (%)	Köy	Kırsal Nüfus Oranı (%)	Toplam	Kent	Köy
<b>Akdeniz</b>	7.026.489	4.051.596	58	2.974.893	42	8.723.839	5.239.500	60	3.484.339	40	21,64	25,71	15,81
<b>Doğu Anadolu</b>	5.348.512	2.285.798	42	3.062.714	58	6.147.603	3.267.692	53	2.879.911	47	13,92	35,74	<b>-6,15</b>
<b>Ege</b>	7.594.977	4.344.471	57	3.250.506	43	8.953.375	5.517.724	61	3.435.651	39	16,45	23,91	5,54
<b>Güney Doğu Anadolu</b>	5.157.160	2.873.801	55	2.283.359	45	6.604.205	4.154.558	63	2.449.647	37	24,73	36,86	7,03
<b>İç Anadolu</b>	9.913.306	6.412.910	64	3.500.396	36	11.625.109	8.046.723	69	3.578.386	31	15,93	22,70	2,20
<b>Karadeniz</b>	8.136.713	3.337.392	41	4.799.321	59	8.439.355	4.143.669	49	4.295.686	51	3,65	21,64	<b>- 11,09</b>
<b>Marmara</b>	13.295.878	10.350.307	77	2.945.571	23	17.351.417	13.739.470	79	3.611.947	21	26,62	28,33	20,39
<b>TÜRKİYE</b>	<b>56.473.035</b>	<b>33.656.275</b>	<b>59</b>	<b>22.816.760</b>	<b>41</b>	<b>67.844.903</b>	<b>44.109.336</b>	<b>65</b>	<b>23.735.567</b>	<b>35</b>	<b>18,34</b>	<b>27,04</b>	<b>3,95</b>

Kaynak: DİE, <http://www.die.gov.tr> adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 4. 3 Düzey 1 Bölgelerine göre kentsel ve kırsal nüfus

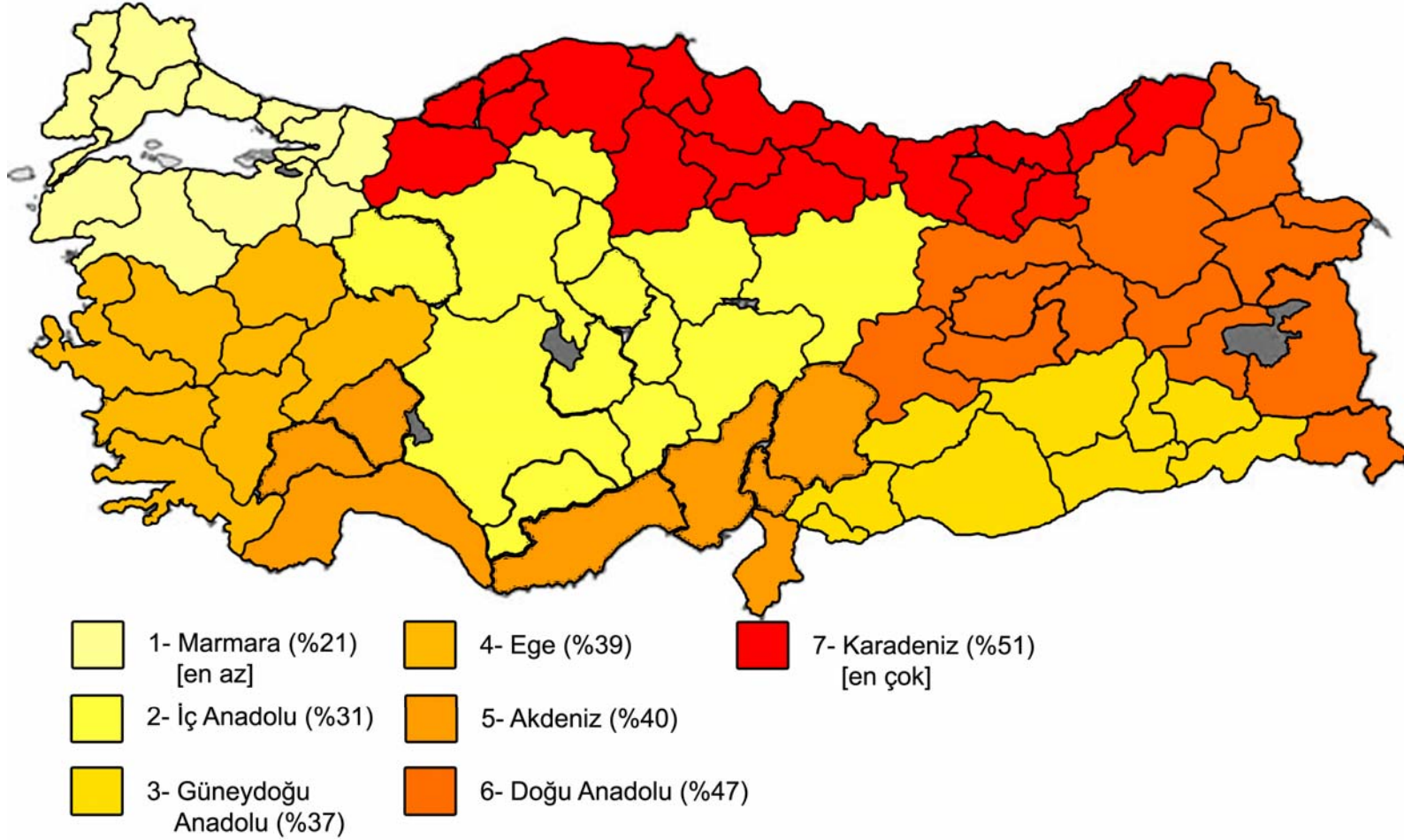
<b>NÜFUS (İBBS- Düzey 1 - Bölgeler)</b>													
<b>BÖLGELER</b>	<b>1990</b>					<b>2000</b>					<b>Yıllık Nüfus Artış Hızı %</b>		
	<b>Toplam</b>	<b>Kent</b>	<b>Kentsel Nüfus Oranı (%)</b>	<b>Köy</b>	<b>Kırsal Nüfus Oranı (%)</b>	<b>Toplam</b>	<b>Kent</b>	<b>Kentsel Nüfus Oranı (%)</b>	<b>Köy</b>	<b>Kırsal Nüfus Oranı (%)</b>	<b>Toplam</b>	<b>Kent</b>	<b>Köy</b>
<b>İstanbul</b>	7.195.773	6.779.594	94	416.179	6	10.018.735	9.085.599	91	933.136	9	33,09	29,27	80,72
<b>Batı Marmara</b>	2.589.490	1.255.780	48	1.333.710	52	2.895.980	1.608.653	56	1.287.327	44	11,18	24,76	-3,54
<b>Ege</b>	7.594.977	4.344.471	57	3.250.506	43	8.938.781	5.495.575	61	3.443.206	39	16,29	23,50	5,76
<b>Doğu Marmara</b>	4.688.514	3.005.754	64	1.682.760	36	5.741.241	3.867.055	67	1.874.186	33	20,25	25,19	10,77
<b>Batı Anadolu</b>	5.204.217	3.905.981	75	1.298.236	35	6.443.236	4.975.251	77	1.467.985	23	21,35	24,19	12,29
<b>Akdeniz</b>	7.026.489	4.051.596	58	2.974.893	42	8.706.005	5.204.203	60	3.501.802	40	21,43	25,03	16,30
<b>Orta Anadolu</b>	3.818.444	1.925.361	50	1.893.083	50	4.189.268	2.365.571	56	1.823.697	44	9,27	20,58	-3,73
<b>Batı Karadeniz</b>	4.889.323	2.024.087	41	2.865.236	59	4.895.744	2.418.065	49	2.477.679	51	0,13	17,78	-14,53
<b>Doğu Karadeniz</b>	2.852.806	1.162.757	41	1.690.049	59	3.131.546	1.545.914	49	1.585.632	51	9,32	28,47	-6,38
<b>Kuzeydoğu Anadolu</b>	2.354.030	965.156	41	1.388.874	59	2.507.738	1.289.874	51	1.217.864	49	6,32	28,99	-13,14
<b>Ortadoğu Anadolu</b>	3.101.812	1.361.937	44	1.739.875	56	3.727.034	2.007.378	54	1.719.656	46	18,36	38,78	-1,17
<b>Güneydoğu Anadolu</b>	5.157.160	2.873.801	56	2.283.359	44	6.608.619	4.143.136	63	2.465.483	37	24,79	36,57	7,67
<b>TÜRKİYE</b>	56.473.035	33.656.275	<b>59</b>	22.816.760	<b>41</b>	67.803.927	44.006.274	<b>65</b>	23.797.653	<b>35</b>	18,28	26,81	4,21

Kaynak: DİE, <http://www.die.gov.tr> adresinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

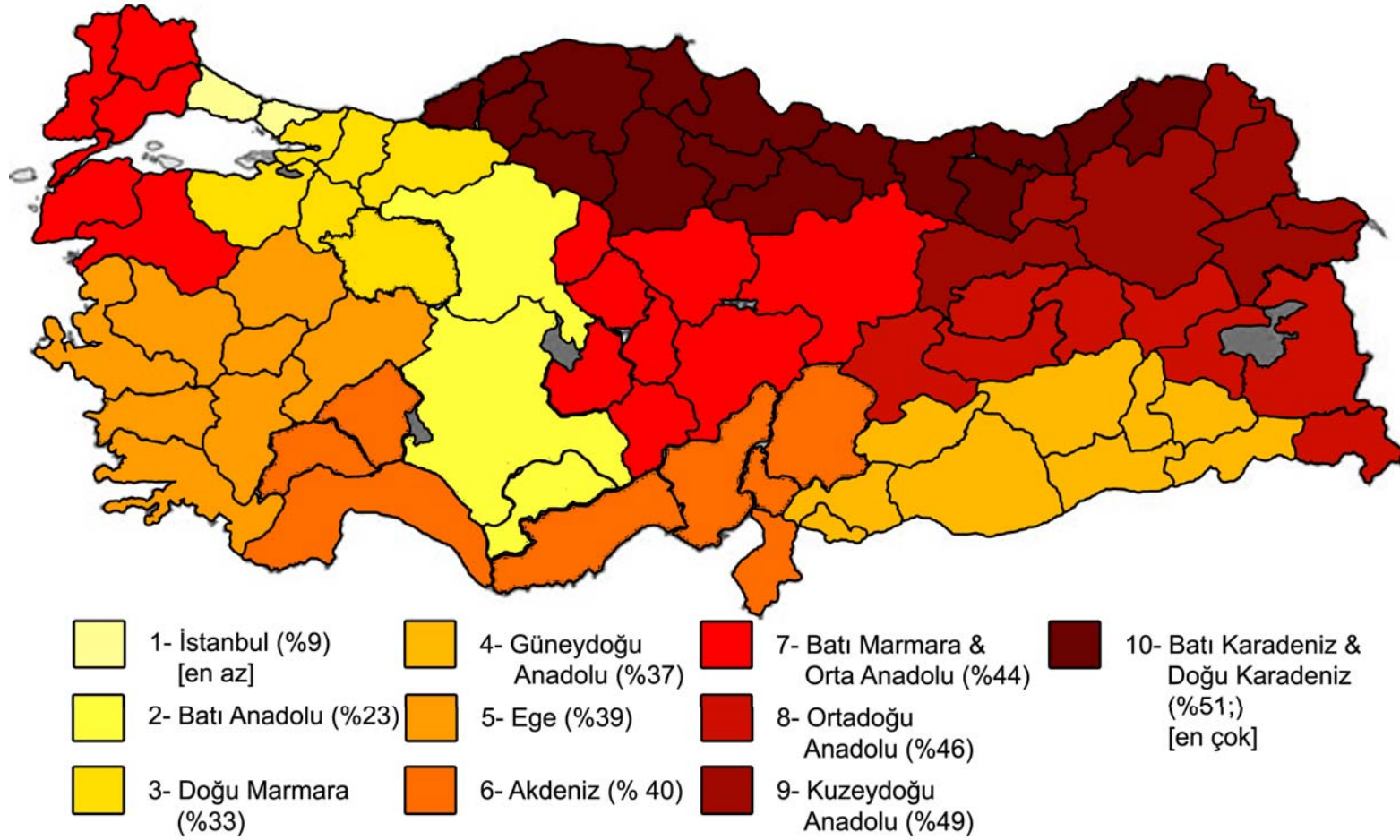
Coğrafi bölge sınıflandırması temel alınarak (Tablo 4.2), 2000 yılı nüfus sayımına göre kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranları incelendiğinde, %21’lik oran ile Marmara Bölgesi toplam nüfus içinde kırsal nüfus oranı en düşük olan bölgedir. Karadeniz Bölgesi ise %51’lik oran ile toplam nüfus içinde kırsal nüfusu en yüksek olan bölgedir (Şekil 4.1).

İBBS Düzey 1 Bölgeleri sınıflandırması temel alınarak (Tablo 4.3), yine 2000 yılı nüfus sayımına göre kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranları incelendiğinde, %9’luk oran ile İstanbul toplam nüfus içinde kırsal nüfusu en düşük olan bölgedir. Bunun yanında, %51’lik oran ile Batı ve Doğu Karadeniz, toplam nüfus içinde kırsal nüfusu en yüksek olan bölgelerdir (Şekil 4.2).

Türkiye’de, kırdan kente göç ile toplam ülke nüfusu içerisinde kırsal nüfusun oranı azalmaktadır. Bununla birlikte, toplam istihdam içerisinde tarımsal istihdamın oranı da düşmektedir. Türkiye’deki planlama eksikliği, kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanamaması, yerinde kalkınmayı sağlayıcı politikalarındaki yetersizlikler; hızlı nüfus artışı ve göç ile birleştiği zaman gerek kırsal alanlar ve gerekse kentsel alanlar için önemli ekonomik ve sosyal problemler ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, kırsal nüfusun kırsal alanda tutulabilmesi için, kırsal halkın gelir seviyesini yükseltilmesi ve kırsal alanda üretim alanlarının oluşturulması gerekmektedir.



Şekil 4.1 Coğrafi Bölgelere göre kırsal nüfus oranları (2000 yılı genel nüfus sayımı verilerine göre düzenlenmiştir).



Şekil 4.2 İBBS Düzey 2 Bölgelerine göre kırsal nüfus oranları (2000 yılı genel nüfus sayımı verilerine göre düzenlenmiştir).

#### 4.1.2 Kırsal Yerleşme Sayısı

Türkiye’de kırsal yerleşmeler sayıca çoktur. Bu durum, kırsal alanda yaşanan önemli sorunlardan biridir. Çünkü kırsal yerleşmelerin sayısal çokluğu kırsal yerleşmelere hizmetlerin götürülmesini zorlaştırmakta ve tarımla uğraşan kesimin örgütlenmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Nüfus değişimlerine bağlı olarak, kent ve kır yerleşim sayılarında günümüze kadar artış olmuştur. 1950 yılında 63 il ve 422 ilçe mevcut iken, 1990 yılında bu sayı 73 il ve 929 ilçeye ulaşmıştır. 1950 yılında bucak ve köy toplamı 34.252 iken, bu sayı 1990 yılında 36.233’e yükselmiştir (Taraklı, 1994). Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 2002 yılı verilerine göre ise, Türkiye’de, 36.527 adet köy ve bu köylere bağlı 42.098 adet köy altı yerleşim (oba, mezra, kom) olmak üzere toplam 81.841 adet kırsal yerleşim bulunmaktadır (<http://www.khgm.gov.tr>).

Aşağıda Tablo 4.4’de, 1927 ve 2000 yılları arasındaki nüfus, il, ilçe, bucak ve köy sayısı ile nüfus değişim oranları belirtilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere kırsal yerleşmelerimiz sayıca çoktur.

Tablo 4. 4 Genel Nüfus Sayımlarına Göre Nüfus, il-ilçe-bucak ve köy sayısı, Nüfus Yoğunluğu

<b>İL-İLÇE-BUCAK VE KÖY SAYILARI</b>					
<b>SAYIM TARİHİ</b>	<b>NÜFUS</b>	<b>İL SAYISI</b>	<b>İLÇE SAYISI</b>	<b>BUCAK VE KÖY SAYISI</b>	<b>NÜFUS YOĞUNLUĞU</b>
<b>1927</b>	13.648.270	63	328	40.600	18
<b>1935</b>	16.158.018	57	356	34.876	21
<b>1940</b>	17.820.950	63	370	34.024	23
<b>1945</b>	18.790.174	63	396	34.063	24
<b>1950</b>	20.947.188	63	422	34.252	27
<b>1955</b>	24.064.763	66	493	34.787	31
<b>1960</b>	27.754.820	67	570	35.441	36
<b>1965</b>	31.391.421	67	571	35.638	41
<b>1970</b>	35.605.176	67	572	35.995	46
<b>1975</b>	40.347.719	67	572	36.115	52
<b>1980</b>	44.736.957	67	572	36.155	58
<b>1985</b>	50.664.458	67	580	36.031	65
<b>1990</b>	56.473.035	73	829	36.233	73
<b>2000</b>	67.803.927	81	850	37.366	88

Kaynak: DİE Genel Nüfus Sayımları

### 4.1.3 Kırsal Yerleşmelerin Kuruluş Yerleri

Kırsal yerleşmelerin %30'u düz alanda, %70'i dağ eteklerinde, yamaç ve sırtlarda kurulmuştur (Yalçındağ, 1977). Düz alanda kurulan kırsal yerleşmelerin %18.7'si ovada, %10.7'si vadide; eğimli arazide kurulan kırsal yerleşmelerin %23.4'ü etekte, %15.8'i sırtta, %31.4'ü de yamaçta yer almaktadır (Geray, 1974).

Türkiye genelinde, Karadeniz Bölgesinde sahile bakan yörelerde ve Eskişehir, Bursa, Çanakkale, İzmir, Manisa ve Hakkâri illerinde yamaç köyleri sayı olarak fazladır. Bunun yanında, Kars'tan Ankara'ya kadar bütün Orta Anadolu Bölgesinde ve Antalya'dan Marmaris'e kadar olan alanlarda etek köyler; güneyde Suriye sınırından Seyhan ve Muş'a kadar olan yerlerde, Konya Ovasında, Kırklareli ve Tekirdağ'da ova köyleri çoğunluktadır (Eğli, 1957) (Şekil 4.3).

Kırsal alanların coğrafi ve iklimsel özellikleri yerleşim yapısını etkilemektedir. Örneğin eğimli arazi yapısına sahip ve yağmurlu ılıman bir bölge olan Karadeniz Bölgesinde, sulu tarım yapılmakta ve dağınık bir yapıya sahip yamaçta kurulmuş kırsal yerleşmeler görülmektedir. Bunun yanında, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde kurak ve sıcak olan iklim, toplu kırsal yerleşim yapısının oluşmasına sebep olmuştur (Çetiner, 1980).

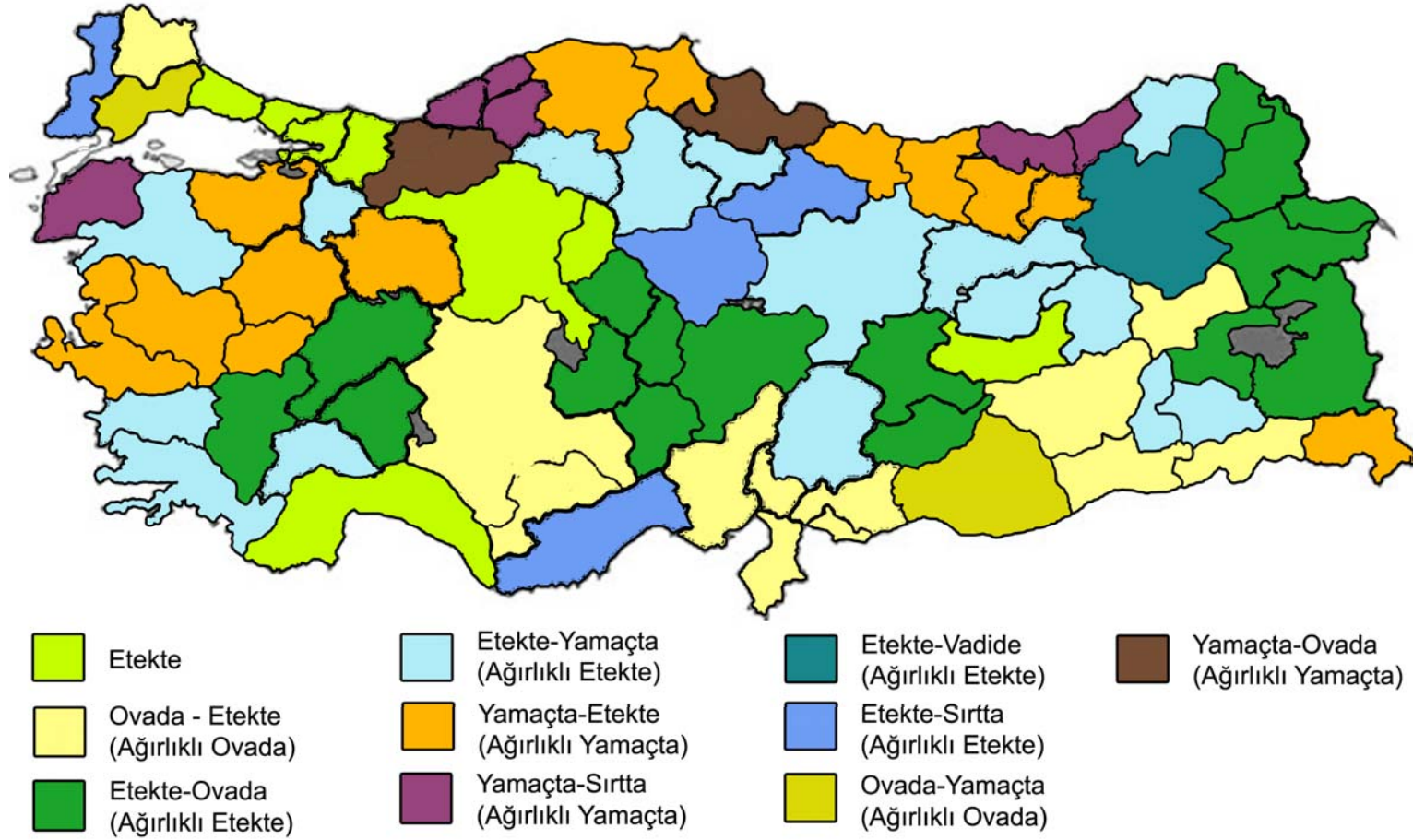
Kırsal yerleşim yerlerinin kuruldukları yerlere göre olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Bunlar:

- Etekte kurulan kırsal yerleşmeler ovanın olumlu yönlerinden yararlanır ve yer seçim açısından yerleşmeye uygun alanlardır. Ancak, bina yapım maliyetleri arazinin eğimi sebebiyle yüksek olmaktadır.
- Ovada kurulan kırsal yerleşmeler erişim olanakları açısından avantajlı olması yanında, su baskını tehdidi altındadırlar.
- Vadide kurulan kırsal yerleşmelerin afet riski yüksektir. Ancak bunun yanında tarım arazilerinin verimi çoğunlukla vadi alanlarında yüksek olmaktadır.

- Sırtta kurulan kırsal yerleşmeler, erişim olanakları açısından dezavantajlıdır. Bu alanlar için su temin etmek zordur.
- Yamaç köyler manzara açısından avantajlı olması yanında erişim olanakları kısıtlıdır.

Kırsal alanlar için politika oluşturulurken ve planlama yapılırken, kırsal yerleşmelerin kuruluş yeri özellikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Aşağıda Şekil 4.3'de köy envanter çalışmalarından yararlanılarak oluşturulan haritada kırsal yerleşmeler kuruluş yerlerine göre sınıflandırılmıştır.





Şekil 4.3 Kırsal yerleşmelerin kuruluş yerleri.  
Kaynak: Köy Envanteri Çalışmaları

#### **4.1.4 Altyapı**

Kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 2004 yılı döküm çalışmalarına göre, köy yollarının %31'i asfalt, %44'ü stabilize kaplama, %18'i tesviye edilmiş, %6'sı öneri aşamasında ve son olarak da %1'i beton kaplamadır (<http://www.khgm.gov.tr>). Bu veriler, kırsal yerleşmelerde ulaşım sorunu olduğunu göstermektedir.

Yine Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 2004 yılı döküm çalışmalarına göre, hizmet alanına giren nüfusun % 95'ine, kırsal yerleşim birimlerinde ise %87'sine içme suyu hizmeti götürülmüştür. Bu durumda 2004 yılı itibarıyla kırsal yerleşme birimlerinin %13'ünün içme suyu yoktur (<http://www.khgm.gov.tr>).

Gerek Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, gerekse DİE verilerinde, ülkemizde ne kadar köyün kanalizasyon sistemine sahip olduğuyla ilgili bir bilgiye rastlanmamıştır. Ancak, kırsal alanda kanalizasyon sistemlerinin yeterli olmadığını gösteren bir takım araştırma sonuçları vardır.

2004 yılı itibarıyla kırsal yerleşim alanlarının sadece % 1'i planlıdır (köy yerleşim planları ve köy iskân projeleri). Kırsal yerleşmelerin planlanması ile ilgili yasal düzenlemeler vardır, ancak bu düzenlemeler kırsal yerleşmelerin sağlıklı bir şekilde gelişmelerinde yeterince etkili olamamıştır. Kırsal yerleşmelerin plansız olması, kırsal alana götürülen hizmetlerin verimliliğini olumsuz etkilemektedir.

#### **4.1.5 Tarım İşletmeleri ve Arazi Varlığı**

1980 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre, Türkiye'de toplam tarım işletmesi sayısı 3.650.910 iken, 1991 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre bu sayı ortalama 300.000 artış göstererek 3.966.822 olmuştur. 2001 yılında yapılan son Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre ise toplam tarım işletmesi sayısı, 1991 yılına göre azalma göstererek 3.022.127 olmuştur.

Aşağıda Tablo 4.5’de 1991 ve 2001 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre Türkiye’de işletme büyüklüğüne göre işletme sayısı ve ekilen arazi büyüklükleri gösterilmiştir.

Tablo 4.5 1991 ve 2001 yılı Genel Tarım Sayımına göre işletme sayısı ve ekili alanlar

<b>İŞLETME SAYISI VE EKİLİ ALANLAR</b>						
<b>İşletme Büyüklüğü (Ha)</b>	<b>İşletme Sayısı 1991</b>	<b>%</b>	<b>Ekilen Alan 1991 (Ha)</b>	<b>İşletme Sayısı 2001</b>	<b>%</b>	<b>Ekilen Alan 2001(Ha)</b>
<b>0-5</b>	2.659.739	67.05	5.188.961	1.959.123	64.82	3.934.409
<b>5-10</b>	713.149	17.98	4.675.069	560.049	18.53	3.812.703
<b>10-20</b>	383.323	9.66	4.921.663	327.363	10.83	4.388.439
<b>20-50</b>	173.774	4.38	4.648.743	153.685	5.09	4.207.549
<b>50+</b>	36.838	0.93	4.016.662	21.907	0.73	2.091.720
<b>Toplam</b>	<b>3.966.822</b>	<b>100</b>	<b>23.451.099</b>	<b>3.022.127</b>	<b>100</b>	<b>18.434.822</b>

Kaynak: DİE, 1991 ve 2001 Genel Tarım Sayımı sonuçları

Tablo 4.5’den de anlaşılacağı üzere, 1991 yılı ile 2001 yılı karşılaştırıldığında, 5 ha.’dan küçük ve 50 ha.’dan büyük işletmelerin hem sayısında, hem de arazi miktarında oransal olarak azalma olmuştur. Genel olarak, 5-50 ha arazisi olan işletme grubuna baktığımızda ise işletme sayısında azalma gözlenirken, oransal olarak artış olmuştur.

Yine Tablo 4.5’deki veriler incelendiğinde; 1991 yılına göre, 5 ha.’dan dan küçük işletmeler, sayısal olarak toplam işletmelerin %67,05’ini oluşturmaktadır. Bu oran, 2001 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre ise %64,82’dir. 5 ha.’dan dan küçük işletmelerin tasarrufunda bulunan arazi ise 1991 yılı Genel Tarım Sayımına göre toplam arazinin %22,21’ini, 2001 yılı Genel Tarım sayımına göre ise %21.34’ünü oluşturmaktadır.

Yukarıdaki verilerden anlaşılacağı üzere, Türkiye’deki tarım işletmelerinin büyük bir kısmı küçük işletme yapısına sahiptir. 1980 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre, ortalama 7,7 ha olan işletme büyüklüğü; 1991 yılı Genel Tarım Sayımı

sonuçlarına göre 5,8 ha olmuştur. Dolayısıyla, 1980 ve 1991 yılları arasındaki işletme büyüklüğü azalma eğilimi göstermiştir.

2001 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçların göre tarımsal işletme büyüklüğü 6.09 ha olmuştur. AB'ye üye ülkelerde ortalama tarımsal işletme büyüklüğü ise 17,4 ha'dır. AB'de orta ve büyük tarım işletmeleri yaygındır. Türkiye ve AB ülkeleri arasındaki bu alansal farklılığa ek olarak, ayrıca Türkiye'de tarımsal işletmeler çok parçalı ve dağınık bir yapıya sahiptir. Türk Ziraat Odalar Birliğine (2001) göre tarımsal işletmelerin yalnızca %9.5'inin arazisi tek parça halindedir. Gelişmiş ülkelerde tarımsal işletme sayısı azalır, tarımsal işletme büyüklüğü artarken, bu durumun tersi olarak Türkiye'de tarımsal işletme sayısı artmakta ve ortalama tarımsal işletme büyüklüğü azalmaktadır. Bu durum işgücü, zaman ve enerji kaybı ile tarım alet ve makinelerinin yıpranmasına sebep olmakta; dolayısıyla işgücü verimliliğini düşürmekte ve işletme başarısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Tarım toprakların çok parçalı ve dağınık olmasının başlıca nedeni miras hukuku nedeniyle toprakların bölünmesi, tarımsal nüfusun tarım dışı sektörlere aktarılması ve yasal düzenlemelerdeki yetersizliklerdir. Türkiye'de toprakların çok parçalı olması sorununu çözebilmek amacı ile toplulaştırma çalışmaları yapılmış, ancak bugüne kadar bir başarı sağlanamamıştır.

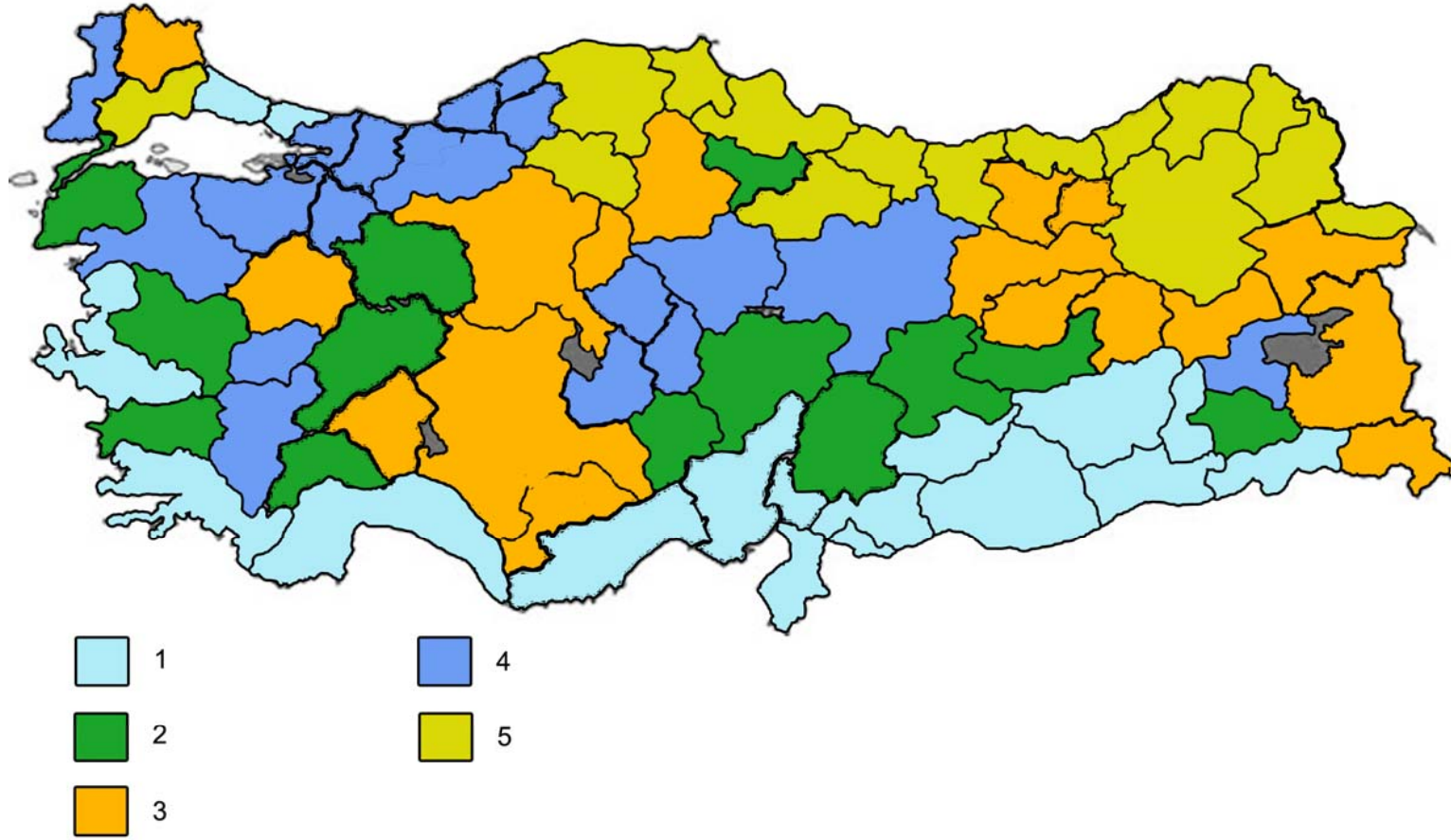
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporuna* göre (Anonim, 2000d), mevcut tarım işletmeleri belirli bir büyüklüğe getirildiği durumda, bir ailenin yıllık geçimini (4,2 milyon–2000 yılı için hesaplanmıştır) sağlayacak tarımsal işletme büyüklüğü, kuru tarım alanlarında minimum 20 ha, sulu tarım alanlarında 10 ha olarak belirlenmiştir. Yine aynı raporda, Türkiye'de olması gereken tarım işletmesi sayısı 2 milyon olarak hesaplanmıştır. Türkiye'de, tarımsal yapının iyileştirilmesinde işletme büyüklüğünün artırılması önemli bir rol oynayacaktır.

Tarımsal yapıda, işletme büyüklüklerinde olduğu kadar arazi varlığı bakımından da olumsuzluklar bulunmaktadır. Topraksız köylü ailesi sayısı 1981 Köy Envanteri

Etütlerine göre 1.742.000'dir. Bu sayısal veri, toplam kırsal nüfusun %31'ini oluşturmuştur. Yine bu kapsamda, 2001 Genel Tarım Sayımı Sonuçlarına göre 4.091.000 tarım işletmesinden 102.000'inin toprağı bulunmamaktadır. Şekil 4.4'de 2001 Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre kırsal alandaki mülkiyet kaybı gösterilmiştir. Buna göre, en çok mülksüzleşme Akdeniz ve Güneydoğı Anadolu Bölgesinde, en az Karadeniz Bölgesinde görölmektedir.

Bu durum kırsal alanlarda arazi varlığı açısından adaletsizlik olduğunu göstermektedir. Ayrıca topraksızlaşma tarımda kiracılık ve ortakçılık ilişkilerinin yaygınlaşmasına, topraksız kişilerin tarım işçisi olarak geçici işlerde veya tarım dışı faaliyetlerde çalışmalarına neden olmaktadır. Buna ek olarak topraksız aile sayısının artış göstermesi, kırsal alandan kentlere göçe sebep olmaktadır. Bu problemin çözülebilmesi için, 4753 sayılı *Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu* ile 1757 sayılı *Toprak ve Tarım Reformu Kanunu* çıkartılarak topraksız veya yeteri kadar toprağı bulunmayan çiftçilerin toprak sahibi olmasına çalışılmış, ancak etkili olunamamıştır.

Özetle, Türkiye'de işletme başına düşen tarım arazisi küçük ve parçalıdır. Miras yoluyla tarım arazilerinin parçalanması her geçen gün biraz daha artmaktadır. Tarım işletmeleri sayıca fazladır. Tarımsal işletmeler ekonomik üretim için uygun boyutta değildir. Mülkiyet dağılımı ve arazi kullanımındaki dengesizlikler, küçük ölçekli işletmelerin yoğunluğu ve bu işletmelerin sahip oldukları arazi varlıklarını giderek kaybediyor olmaları, dolayısıyla kırsal alanda gelir seviyesinin düşmesine neden olmaktadır.



Şekil 4.4- Kırsal nüfusun mülkiyet kaybı (1 en çok 5 en az topraksızlaşma durumunu göstermektedir).  
Kaynak: Köy Envanteri Çalışmaları

#### 4.1.6 Ekonomide Tarımın Yeri

Türkiye’de tarım, insanların besin ihtiyacını karşılaması, istihdama katkısı ve tarımsal sanayiye hammadde sağlaması gibi nedenlerle ekonomik ve sosyal açıdan çok önemli bir sektör durumundadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımın ekonomideki payı %40 iken, bu oran giderek azalma eğiliminde olmuştur. 1984 yılında GSYİH’da tarımın payı %17,7’den 2001 yılında %14’e, 2003 yılında da %12,4’e düşmüştür. AB’de ise 1962 yılında GSYİH’da tarımın payı %11’den, 2001 yılında %1,9’a düşmüştür (Anonim, 2004).

Türkiye’de tarımın GSYİH içindeki oranının yüksek olması, tarımın ülke ekonomisi içindeki önemini göstermektedir. Bunun yanında AB’de GSYİH’da tarımın payı azalsa dahi, AB bütçesi ve mevzuatının yaklaşık yarısından fazlası tarımı kapsamaktadır. Bu da, tarımın AB’de önemli bir sektör olduğunu göstermektedir (Bayraç ve Yenilmez, 2005).

2002 yılı OECD verilerine göre ülkemizde tarımda kişi başına verilen toplam destek miktarı 94 dolar, hektar başına destek miktarı da 99 dolardır. Aynı verilere göre, AB’de kişi başına destek 281 dolar iken, hektar başına destek 676 dolar olmaktadır. Bu durum da AB’de tarım sektörüne verilen önemin bir göstergesidir.

Bunun yanında 2001 yılı verilerine göre tarım sektörü Türkiye’de toplam işgücünün %32,4’ünü istihdam etmektedir. Tarım ürünleri ihracatının toplam ihracat içindeki payı %13,2, tarım ürünleri ithalatının toplam ithalat içindeki payı ise %6 civarındadır.

Aşağıda Tablo 4.6’da, Türkiye’de GSYİH’nın, 1997 ve 2002 yılları arasında tarımın, sanayi ve hizmet sektörleri içerisindeki değişimi verilmiştir. Sayısal verilerden anlaşılacağı üzere, tarım sektörünün GSYİH içindeki oranı sürekli bir düşüş göstermiştir. Ancak, tarım sektörünün GSYİH içindeki payının azalmasına rağmen, kırsal alanda yaşayan nüfus oranları incelendiğinde tarımın Türkiye ekonomisinde ağırlığını koruduğu söylenebilir.

Tablo 4.6 1997 ve 2002 Yılları Arası GSYİH'nin ve Sektörlere Göre Dağılımı

<b>GSYİH'NİN SEKTÖRLERE GÖRE DAĞILIMI (%)</b>						
<b>SEKTÖR</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>TARIM</b>	15.1	18.5	16	15.4	12.8	13
<b>SANAYİ</b>	22.1	19.2	19	20	21.1	21.5
<b>HİZMET</b>	62.8	62.3	64.9	64.6	66.1	65.5
<b>TOPLAM</b>	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2002

Aşağıdaki Tablo 4.7'de, 1923 ve 2002 yılları arasındaki tarım sektöründeki istihdamın, toplam istihdam içindeki değişim oranları verilmiştir. Tablo 4.7'deki oranlardan da anlaşılacağı üzere, tarım sektöründeki istihdam, toplam istihdam içinde zamanla azalma göstermiştir. AB ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de tarımda çalışanların sayısı, tüm Birlik ülkelerinde çalışanların sayısının toplamından fazladır. Ayrıca Türkiye, tarım sektöründe aktif nüfusu en çok olan ülke konumundadır (Anonim, 2003c).

Tablo 4.7 Tarımın İstihdamdaki payı

<b>TARIMSAL İSTİHDAM</b>			
<b>YILLAR</b>	<b>TOPLAM İSTİHDAM</b>	<b>TARIM SEKTÖRÜNDEKİ İSTİHDAM</b>	<b>TARIMIN İSTİHDAMDAKİ PAYI (%)</b>
<b>1923</b>	5371	4850	90
<b>1930</b>	6372	5605	88
<b>1950</b>	9363	7939	85
<b>1960</b>	11945	8940	75
<b>1970</b>	13768	8835	64
<b>1980</b>	16523	8960	54
<b>1990</b>	19323	9233	48
<b>2000</b>	20579	7103	35
<b>2001</b>	20367	7217	35
<b>2002</b>	21658	7618	35

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı ve DİE verileri, 2002

Son yıllarda gıda sanayindeki gelişme eğilimi, iç ve dış talebin gelişimi, tarımsal ürün çeşitliliği, gıda güvenliği ve kalite konularında tüketici bilincinin gelişmesi, organik tarım ürünlerine artan talep, AB'ye uyum süreci, tarımsal rekabet gücünün artırılması ve gelirin yükseltilmesi yönünde potansiyel ve fırsatlar sunmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'nin coğrafi konumu itibari ile yüksek gelirli AB ülkeleri ile



birlikte Karadeniz, Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Kafkas ülkeleri pazarlarına erişim avantajı bulunmaktadır. Tarım ve gıda ürünleri ticaretinin serbestleşme eğilimleri ve AB ile tek pazar perspektifi dikkate alındığında, bu fırsatlardan yararlanılabilmesi için sektörün işgücü, örgütlenme, pazarlama ağları ve doğal kaynak potansiyelini harekete geçirecek piyasa koşullarıyla uyumlu rekabet gücü yüksek bir yapıya kavuşması büyük önem taşımaktadır (Anonim, 2006b).

#### **4.1.7 Kırsal Alanda Eğitim ve Sağlık**

Milli Eğitim Bakanlığının 2001–2002 yılı verilerine göre, İlköğretim ve lise düzeyinde kırsal alanda toplam 58.873 okul bulunmaktadır. Öğrenci sayısı 16.090.785, öğretmen sayısı da 57.805'dir. Kırsal alanda eğitim, ilköğretim kademesinde yoğunlaşmıştır. Orta öğretimin %93'ü kentlerde gerçekleştirilmektedir (<http://www.meb.gov.tr>).

Türkiye'de kırsal alanlarda eğitim hizmeti sağlanması sırasında, kentsel alanlardan daha yüksek bir oranda, doğal ve sosyal koşulların getirdiği engellerle karşılaşmaktadır. Ayrıca, kırsal alandaki eğitim olanaklarının nitelik ve nicelik olarak yetersizliği kırsal alandan kente göçün önemli nedenlerinden biridir.

Sağlık hizmetleri de eğitim hizmeti gibi, gerek altyapı gerek insan kaynağı eksiklikleri nedenleriyle yetersizdir. Kırsal alanlarda coğrafi şartların getirdiği elverişsiz koşullar, geri kalmışlıkla birleşince, bu durum daha da belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar, kırsal yerleşmelerin sayısal olarak çok ve dağınık olması sebebiyle de artmaktadır.

Kırsal alanda sağlık ve eğitim hizmetlerinin yeterli düzeyde olmamasının bir diğer ve önemli sebebi de, buralarda personel istihdamının uzun süreli olarak sağlanamamasıdır.

#### 4.1.8 Kırsal Yoksulluk

Türkiye’de küreselleşme ve liberalleşme gibi süreçler, en fazla kırsal alanda yaşayanları etkilemektedir. Bu süreçler; tarımsal alandaki uluslararası anlaşmalar, dış ticaret serbestliği ve özelleştirme uygulamaları biçiminde ortaya çıkmaktadır.

DB, DTÖ, AB ve ABD’nin politikaları ile oluşan tarım politikaları; kırsal alanda en çok küçük işletmeye sahip ve topraksız kırsal nüfusu etkilemekte dolayısıyla bu kesimi kentlere göçe zorlamaktadır. Yoksulluğun kırsal alanda yaşayanları kentsel alanda yaşayanlara oranla daha çok etkilemesinin sebebi; kırsal alanda yaşayanların önemli bir kesiminin topraksız olması ve küçük tarımsal işletmelere sahip olmalarıdır.

Mutlak yoksulluk sınırı için uluslararası karşılaştırmalarda genellikle 2 ABD Doları altı, gelir ölçütü olarak kullanılmaktadır. 1 ABD Doları altı ise yine uluslararası karşılaştırmalarda açlık sınırı olarak değerlendirilmektedir. DİE’nin 2002 yılı verilerine göre, Türkiye’deki ailelerin en yoksul %20’lik kısmı, nüfusun %17,8’ini oluşturmaktadır ve 12,2 milyon eden bu kesim, günde ortalama 1 ABD Doları kazanmaktadır. Bunun yanında, nüfusun %19,8’ini oluşturan 13,5 milyon kişinin günlük geliri ise 2 ABD Doları civarındadır. Bu verilere; Türkiye’de DİE 2002 yılı verilerine göre 12 milyon kişi açlık sınırında yaşamakta, geliri 2 ABD Doları altında olan 25,7 milyon kişi de yoksul olarak kabul edilmektedir.

Aşağıda Tablo 4.8 ve 4.9’da 2002 yılı itibariyle genel kır ve kent yoksulluk oranları ile bölgelere göre yoksulluk oranları verilmiştir.

Tablo 4.8 Kır ve kent yoksulluk oranları (%)

<b>YOKSULLUK</b>				
<b>YERLEŞİM</b>	<b>MUTLAK YOKSULLUK</b>	<b>GÖRELİ YOKSULLUK</b>	<b>ORTA</b>	<b>ÜST</b>
<b>KENT</b>	2.8	21.8	39.0	36.4
<b>KIR</b>	9.3	33.0	36.7	21.0

Kaynak: DİE, Hane Halkı Bütçe Anket Sonuçları, 2002

Tablo 4.9 Coğrafi Bölgelere göre yoksulluk oranları (%)

<b>BÖLGESEL YOKSULLUK</b>				
<b>BÖLGELERE GÖRE YOKSULLUK</b>	<b>MUTLAK YOKSULLUK</b>	<b>GÖRELİ YOKSULLIK</b>	<b>ORTA</b>	<b>ÜST</b>
<b>AKDENİZ BÖLGESİ</b>	7.7	29.5	37.1	25.7
<b>DOĞU ANADOLU BÖLGESİ</b>	7.7	32.0	32.3	28.0
<b>EGE BÖLGESİ</b>	2.6	22.4	46.7	28.2
<b>GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGESİ</b>	17.5	45.2	24.3	13.0
<b>İÇ ANADOLU BÖLGESİ</b>	6.0	28.1	36.3	29.6
<b>KARADENİZ BÖLGESİ</b>	8.1	31.0	36.3	24.6
<b>MARMARA BÖLGESİ</b>	1.3	18.3	40.5	39.9

Kaynak: DİE, Hane Halkı Bütçe Anket Sonuçları, 2002

Kırsal kesimi ilgilendiren bir diğer önemli konu sosyal güvence olarak kabul edilen emekliliktir. Türkiye’de kırsal kesim, sosyal güvenlikten sınırlı oranda faydalanabilmiştir.

1998 yılı verilerine göre kırsal kesimde yaşayanlardan BAĞKUR’a kayıtlı 13.112 milyon sigortalı bulunmakta olup; maaş alanların sayısı 1,104 milyondur. Bu durum, kırsal kesimde yaşayanların sosyal güvence açısından yetersizlik içerisinde olduğunu göstermektedir.

## 4.2 Türkiye’de Kamu Yapısının Kırsal Kalkınma Açısından İncelenmesi

### *Kamu Kurum ve Kuruluşları*

Türkiye’de kırsal kalkınmanın sağlanmasında etkili olan kuruluşların yapısı, yeni kurum kurulması, mevcut kurumların bölünmesi, birleşmesi veya kapatılması biçiminde sıkça değişmektedir. Bu değişiklikler, parasal yük yanında, kurumsal bilgi birikiminin geliştirilmesi önünde engel oluşturmaktadır. Bunun yanında, kamu kurumlarındaki değişimler, hizmet sunulan kırsal nüfus açısından da pek çok olumsuzluğu beraberinde getirmektedir.

### ***Yerel Yönetimler***

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlere verilen önem, sonraki dönemlerde yeni merkezi idare kurumlarının oluşturulması ile birlikte azalmıştır. Bunun sonucu olarak da, yerelde çözülebilecek pek çok sorun, merkezden çözülmeye çalışılmakta ve yerele ait kararlar merkezde verilmektedir.

Diğer yandan, yeni İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yerel idarelerin kırsal kalkınma ile ilgili sorumluluklarını artıran bir diğer düzenleme de, 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak görevlerinin önemli bir bölümünün 79 ilde il özel idarelerine, Kocaeli ve İstanbul illerinde ise büyükşehir belediyelerine devredilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

Yerel idarelerin görev, yetki ve yapılanmalarının yeniden tanımlanması kadar, bu idarelerin yeterli kaynakla donatılması da önemlidir. Yerel idarelerle ilgili diğer bir konu da ölçek sorunudur. Özellikle kırsal alanda yerleşim yapısının dağınık olması ile birlikte, yerleşimlerin düşük nüfusu, belediye ve köylerin en uygun ölçeğe ulaşamamasının temel nedeni olmuştur.

### ***Personel Dağılımı***

Türkiye genelinde yaygın bir kamu yapılanması bulunmakla birlikte, insan kaynakları dağılımında yaşanan sorunlar, kırsal alana sunulan hizmetlerin niteliği üzerinde etkili olmaktadır. Personel yönetiminin en önemli sorunu, personelin sayısal fazlalığından öte kamu görevlilerinin hizmetler ve coğrafi alan itibarıyla dağılımında ve hizmet verimliliğinde yoğunlaşmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003) Personel istihdamında yaşanan bu sorunlar, kırsal alandaki kurumsallaşmanın önündeki en önemli engellerden birini oluşturmaktadır.

### ***Kurumlar Arası Eşgüdüm***

Yerelde çözülebilecek sorunların merkezden çözülmeye çalışılması sonucunda, merkezi idarelerin politika oluşturma, yerelde gerçekleştirilen faaliyetleri yönlendirilme ve koordinasyon sağlama konularındaki etkinliği azalmıştır. Diğer

taftan, aynı alanda faaliyet gösteren kurumlar arasında işbölümü ve görev tanımları belirginliğini kaybetmiş, kurumsal kargaşa ve çatışmalar yoğunlaşmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Türkiye’de kırsal alana hizmet sağlayan kamu kurumlarının mevcut yapısı incelendiğinde;

- Kurumların, yetki ve sorumluluk paylaşımı konusunda isteksiz davrandığı,
- Kurumların farklı uygulamalarının koordinasyonu güçleştirdiği,
- Kurumlar arası eşgüdümün yeterince sağlanamadığı görülmektedir.

Bunun sonucunda kırsal alanda kalkınma sağlamak için merkezi veya yerel düzeyde bugüne kadar oluşturulan kurumlar arası işbirliği sorgulanır duruma gelmiştir.

#### ***Yerel-Merkez İdare İlişkileri***

Yerel idarelerle ilgili yeni yasal düzenlemeler yürürlüğe girmekle birlikte, merkez ile yerel idareler arasındaki görev paylaşımı tartışma konusudur. Bunun en güncel örneklerinden birini Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılması ile birlikte, kırsal alana sağlanan hizmetlerin, 79 ilde il özel idarelerine ve 2 ilde büyükşehir belediyelerine devredilmesi oluşturmaktadır. Kapatılan genel müdürlüğün özellikle tarımsal altyapı, toprak ve su kaynakları ile ilgili görevlerinin devri, gerek ilgili yerel idarelerin teknik ve mali sorunları, gerekse söz konusu görevlerin ülke ölçeğinde önem taşıması sebepleriyle pek çok kesim tarafından tartışılmaktadır.

#### ***Katılım***

Türkiye’de bölgesel ve yerel politikaların oluşturulmasında, kamu dışındaki kesimlerin katılımı sınırlıdır. Ayrıca, kırsal alandaki kalkınma faaliyetlerinde, katılımı sağlama yönünde örgütlenme ve kurumsallaşma gelişmemiştir.

### 4.3 Yasal Düzenlemelerin ve Mevcut Planlama Pratiğinin Kırsal Alan ve Kırsal Planlama Açısından İncelenmesi

#### 4.3.1 Kırsal Alanla İlgili Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de kırsal alanla ilgili en eski kanun, 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanunu’dur. Bu Kanunla, köylerin kalkınmasının yanı sıra köyün mevcut ve gelecekteki durumu göz önünde bulundurularak, köy yerleşme planlarının yapılması hükme bağlanmıştır.

Kırsal alanlar için, 442 sayılı Köy Kanunu dışında özellikle su ve toprak kaynakları ile ilgili pek çok yasal düzenleme bulunmaktadır. Aşağıda kırsal alanlara dair başlıca yasal düzenlemeler sıralanmıştır:

- *3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun:* Söz konusu Kanun, toprağın verimli olarak işletilmesi, verimliliğin korunması ve geliştirilmesi, toprağın erozyonla kaybedilmesi ve tarım arazisinin parçalanmasının önlenmesi, az topraklı ve topraksız çiftçilerin topraklandırılması ve tarımda istihdam olanaklarının geliştirilmesi amacıyla 1985 yılında yürürlüğe girmiştir.
- *3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu:* 1984 yılında çıkarılan Kanun; toprağın verimli bir biçimde işletilmesini, tarım üretiminde verimliliğin ve istihdam olanaklarının artırılmasını, çiftçilerin topraklandırılmalarını, desteklenmelerini ve eğitilmelerini, arazi toplulaştırmasını, yeni yerleşme yerleri kurmayı ve mevcut yerleşme yerlerine ilaveler yapmayı amaçlamaktadır.
- *3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun;* 1985 yılında kabul edilen Kanun; kırsal alanlardaki yol, altyapı ve üstyapı hizmetlerinin ve araştırma, proje hizmetlerinin uygulanması; tarımı desteklemek, toprak ve tarım alanlarının muhafazasını sağlamak, bu bölgelerdeki yapılaşmayı depreme dayanıklı hale getirmek, göçmen

işlemlerini yürütmek, hazine arazileri ile ilgili gerekli işlemleri sağlamak gibi kırsal alan için önemli pek çok görevi yerine getirmek üzere düzenlenmiştir.

Ancak, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 2004 yılında kapatılmasıyla bu Kanunun hükmü kalmamıştır.

- *2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun*, Kırsal kalkınmayı sağlamak üzere 1983 yılında, *Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu* ise 1984 yılında yürürlüğe girmiştir.
- *3194 sayılı İmar Kanunu*: Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği kapsamında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Belediye ve mücavir alan sınırları dışında planı bulunmayan köy ve mezraların yerleşik alanları ve civarında plan uygulamaları yapmaktadır.
- *5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu*: Kanun, 19.07.2005 tarih ve 25880 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun, toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, planlı arazi kullanım sağlayacak esasları belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.

Türkiye’de, kırsal kalkınmayı sağlamaya yönelik yukarıda sıralanan yasal düzenlemelerden başka, kamu kurumlarının oluşturdukları kuruluş kanunları ve özel mevzuatlar bulunmaktadır.

Özetle, Türkiye’de kırsal alanların planlanmasını içeren doğrudan bir yasal düzenleme yoktur. Doğrudan kırsal alanların planlanmasını içermeseler de, 3194 sayılı İmar Kanunu, Plansız Alanlar Yönetmeliği, Köy Kanunu, İmar Kanunu Taslağı ve çevre düzeni planları kırsal planlama açısından aşağıdaki bölümlerde değerlendirilmiştir.

### 4.3.2 Kırsal Planlamanın Mevcut Planlama Pratiği İçindeki Yeri

Türkiye’de planlamanın ana çerçevesini 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri oluşturmaktadır. İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri, planlamanın içeriğini oluşturma açısından yetersizdir. Kanunda, planlama ile ilgili konular birkaç madde ile sınırlı tutularak; yapı, ruhsat ve arazi düzenleme ile ilgili hükümler ağırlık olarak yer almaktadır. Genel anlamda planlama içeriği zayıf olan İmar Kanunu, kırsal alanların planlanması ile ilgili olarak da yetersizdir.

İmar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerinde plan türü olarak, *imar planı, bölge planı ve çevre düzeni planı* tanımları yapılmıştır. İmar planları, *nazım ve uygulama imar planları* olmak üzere iki plan türünden meydana gelmektedir. Bu planlar, eğer varsa bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak ilgili idarece<sup>1</sup> onaylanarak yürürlüğe girerler ve onay tarihinden itibaren yine ilgili idarelerce tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilirler. Bir aylık süre içinde planlara itiraz edilebilir. Eğer süresi içinde planlara itirazda bulunulursa, ilgili idare on beş gün içinde itirazı inceleyerek kesin karara bağlamaktadır (Şekil 4.5).

Üst ölçekli plan türü olarak bölge planı İmar Kanununda, “*sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır*” biçiminde; çevre düzeni planı ise, “*konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1/50000, 1/100000 veya 1/200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır*” biçiminde tanımlanmıştır.

<sup>1</sup> İlgili idare belediye sınırları içinde belediye; belediye sınırları dışında ilgili valiliktir. Ancak, bazı plan türleri özellikleri gereği farklı kurumlarca onaylanabilmektedir. Örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi vb.

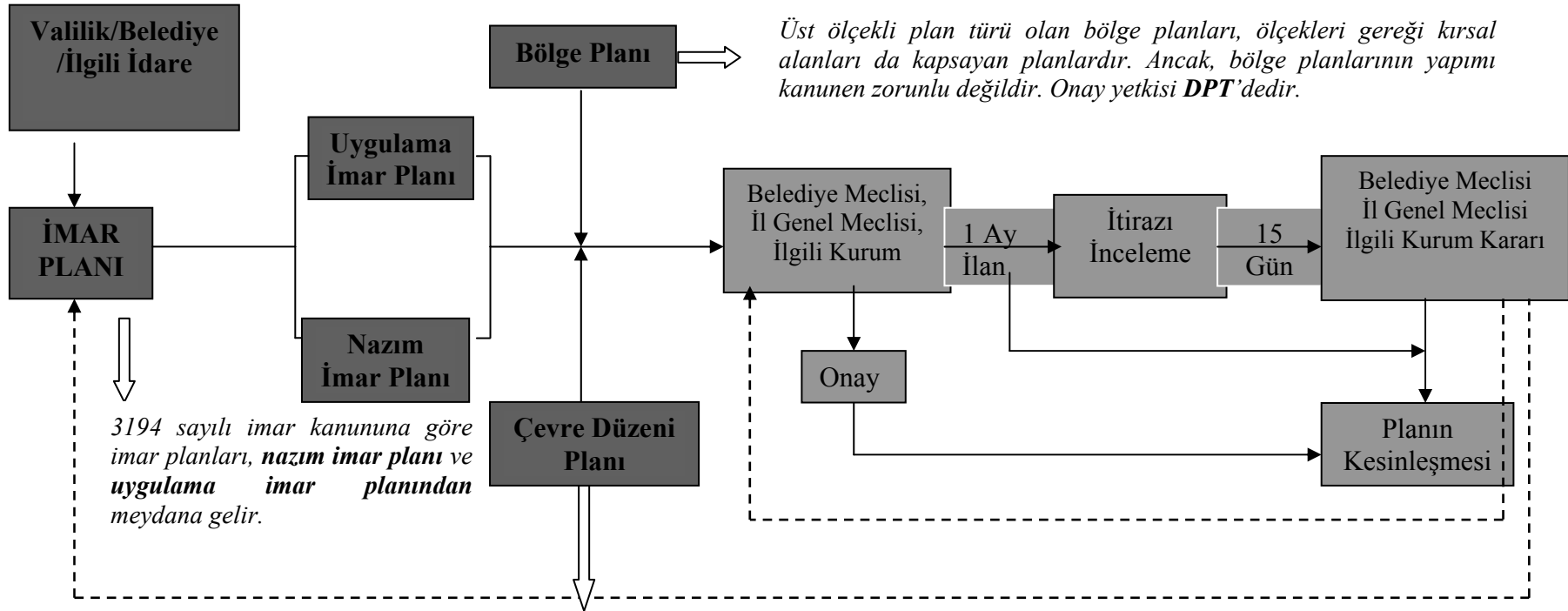


Hem çevre düzeni planları, hem de bölge planları ölçekleri gereği kırsal alanları da kapsayan planlardır. Ancak, Kanun ne çevre düzeni planının ne de bölge planının yapımını zorunlu kılmaktadır. Bu plan türleri, İmar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerinde, gerekli görüldüğü hallerde yapılacak planlar olarak nitelendirilmiştir. İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri plan kademelenmesini oluşturma açısından da yetersiz kalmaktadır. Kanunda, üst ölçekli mekânsal planlama ile diğer plan kademeleri arasında hiyerarşik bir ilişki kurulamamıştır.

Türkiye’de ülke fiziki planları yoktur. Kendi bölgesi içinde kısıtlı ve parçacı yaklaşımla merkezi yönetimce bir takım bölge planı uygulamaları yapılmış ancak, bölge planlama konusunda da genel bir politika ve yasal çerçeve oluşturulamamıştır.

Bunlara ek olarak, ülkemizde bazı plan türlerinin yapım ve onama aşamasında yetki karmaşası yaşanmaktadır. Özellikle, çevre düzeni planlarının yapım ve onaması konusunda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı arasındaki yetki karmaşasına, İl Özel İdaresi Kanunu ile il çevre düzeni planı yapma ve onama yetkisinin belediye meclisleri ile il genel meclislerine verilmesi eklenince, üst ölçekli planlardaki yetki sorunu daha da karışmıştır. Hali hazırda duruma açıklık getirici bir yasal düzenleme de yapılmamıştır.

**Sonuç olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili uygulama yönetmelikleri, yetki karmaşası, planlama çerçevesinin eksikliği ve planlamada kademeli yapının sağlanamaması sebepleriyle kırsal alanların korunması ve planlanması açısından yetersizdir.**



Ölçek olarak bölge planından sonra gelen çevre düzeni planları da bölge planları gibi, ölçekleri gereği kırsal alanları da kapsayan planlardır. Ancak, çevre düzeni planlarının da yapımı kanunen zorunlu değildir. 1/50.000–1/100.000 ölçekli bölge ve havza bazındaki çevre düzeni planlarının onama yetkisi, Çevre ve Orman Bakanlığına; İl bazındaki çevre düzeni planlarını onama yetkisi il özel idarelerine aittir

Şekil 4.5 Türkiye’de planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması

Kaynak: <http://www.bayindirlik.gov.tr> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

### 4.3.3 Çevre Düzeni Planlarının Kırsal Alanlar Açısından İncelenmesi

Ülkemizde, son yasal düzenlemelere göre 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli bölge ve havza bazındaki çevre düzeni planları Çevre ve Orman Bakanlığınca<sup>1</sup>, 1/25.000 ölçekli il bazındaki il çevre düzeni planları ise İl Özel İdarelerince<sup>2</sup> yapılır/yaptırılır ve onaylanır. Çevre düzeni planlarını onama yetkisi bu iki kuruma verilmeden önce, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının görev ve sorumluluğu kapsamında yer almaktaydı.

Yasal düzenlemelerin yeni tarihli olması sebebiyle, 2006 yılı itibariyle yürürlükte Çevre ve Orman Bakanlığı ve il özel idarelerince onaylı çevre düzeni planları bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu bölümde Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onaylanmış olan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları kırsal alanlar açısından incelenebilmiştir.

Türkiye genelinde her yerin çevre düzeni planı bulunmamaktadır. Bu planlar, özellikle kıyı il ve ilçeleri kapsamında yapılmış ve planlama sınırlarının oluşturulmasında bölge ve/veya havza sınırları genellikle göz önünde bulundurulmamıştır. Ayrıca, Türkiye'nin farklı yerleri için hazırlanmış olan bu planlar ve plan notları, bölgesel ve yerel koşullar dikkate alınmayarak aynı içeriğe sahiptirler.

Çevre düzeni planlarının plan notlarında kırsal alan tanımı yer almamakla birlikte, **kırsal yerleşme alanlarının** tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre, **köy ve mezraların mevcut ve gelişme alanları** kırsal yerleşme alanı olarak belirlenmiş; bu alanların sınırları, çevre düzeni plan kararları ile oluşturulmuştur. Genel olarak, kırsal yerleşme alanlarında yapılanma koşulları TAKS: 0.25, KAKS:0.50 ve 2 kat; minimum parsel bölünme koşulu ise 300m<sup>2</sup> olarak belirlenmiştir.

<sup>1</sup> 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı 2872 sayılı Çevre Kanunu Değişikliği ile 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli bölge ve havza bazında çevre düzeni planı yapma, yaptırma ve onama yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığına verilmiştir.

<sup>2</sup> 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. Maddesine göre il çevre düzeni planlarını yapmakla İl Özel İdareleri yetkilidir. İl çevre düzeni planı, Valinin koordinasyonunda, Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni planı, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.

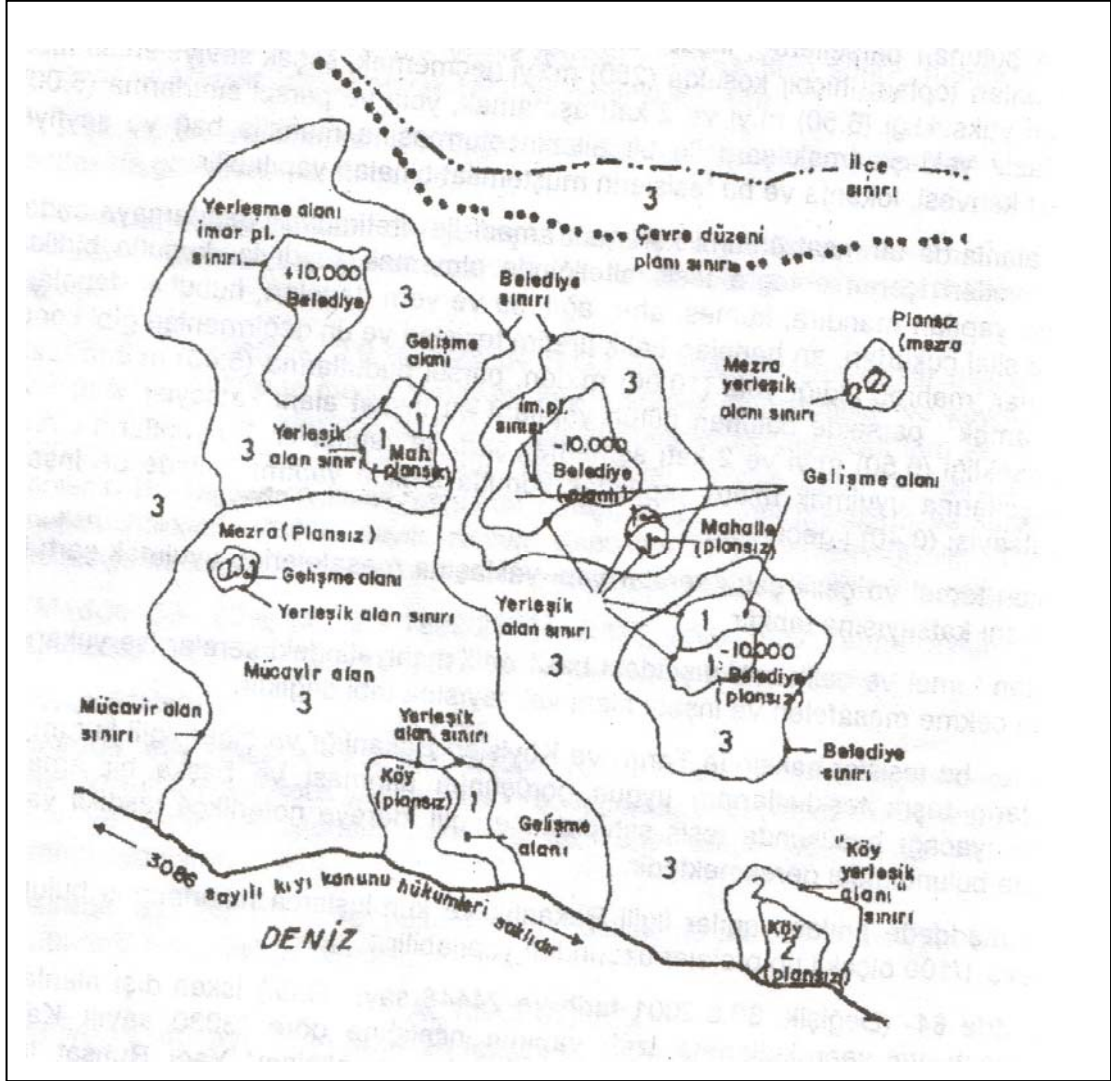
Ayrıca, çevre düzeni planlarında, tarım alanları için geliştirilen plan notuna göre, *I, II. ve III. sınıf tarım alanları ile sulanabilir nitelikli tarım alanları hariç olmak üzere tarım ve hayvancılık üretimini korumak amacıyla entegre tesis niteliğinde olmayan ve çiftçi ailesine ait tarımsal işletmenin ekonomik olarak yürütülmesini sağlamak için gerekli boyut ve, hacim ve vasıfta; 5000m<sup>2</sup> veya daha büyük parsellerde kamuya ait bir yola 25 metre cephesi olmak kaydıyla kümes, ağıl, ahır, hara vb tesisler yapılabilir.*

Bu maddeye göre, ilk üç sınıf tarım alanı dışındaki alanlarda en küçük parsel bölünme büyüklüğünün 5.000 m<sup>2</sup> olması sebebiyle, araziler küçülme ve parçalanmaktadır. Tarım alanları gibi planda orman ve makilik-fundalık alanlarda da yukarıda sıralanan yapılar yapılabilir ve parseller en az 5000 m<sup>2</sup>'ye bölünebilir.

**Özetle, çevre düzeni planlarında kırsal alanlar için yapılanma ve arazilerin bölünme koşulları dışında, kırsal planlamayla ilgili bir politika ve hüküm yer almaktadır.**

#### ***4.3.4 Plansız Kırsal Alanlarda Yapılanma ve Arazilerin Bölünmesi***

Plansız kırsal alanlarda mülkiyetlerin bölünmesi ve yapılanma koşulları İmar Kanununun ***Plansız Alanlar Yönetmeliği*** ile belirlenmiştir. Yönetmeliğe göre kırsal alanlar, ***köylerin yerleşik alanı ve civarı ve yerleşme alanı dışı (iskân dışı) alanlar*** olarak iki bölüme ayrılmış ve her biri için farklı bölünme ve yapılanma koşulları getirilmiştir (Şekil 4.6).



Şekil 4.6 Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında planı bulunmayan alanlarda uygulanacak imar yönetmeliği açıklama şeması

1 ile işaretli yerler, belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar planı bulunmayan mevcut yerleşmeler (mahalle, köy ve mezralar)

2 ile işaretli yerler, belediye mücavir alan sınırları dışında planı bulunmayan köy ve mezraların yerleşik alanlarıdır.

3 ile işaretli yerler, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışındaki yerleşme alanı dışında kalan (iskân dışı) alanlardır.

Kaynak: Plansız Alanlar Yönetmeliği

### **Köylerin yerleşik alanları ve civarındaki bölünme ve yapılanma koşulları**

Plansız Alanlar Yönetmeliğinde Yerleşik Alan, "köy ve mezraların cami, köy konağı gibi ortak yapıları ile köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar tarafından, yapımı tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun olarak inşa edilmiş yapıların toplu olarak bulunduğu yerlerde mevcut binaların en dışta olanlarının dış kenarlarından geçirilen çizginin içinde kalan alan" olarak köy

yerleşik alanı civarı ise “bu çizgi ile 100 metre dışından geçirilecek olan...” alan olarak tanımlanmaktadır.

Köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarının belirlenmesi valiliklerce yapılır ve il idare kurulunca onaylanır. Bu alanlarda, bölünme ile elde edilecek parsellerin kamu eline geçmiş bir yola cephesinin bulunması şarttır. Parsel bölünme işlemlerinde parsel genişlikleri 15 metreden, parsel derinlikleri de 20 metreden az olamaz. Bina cephe ve komşu mesafeleri köy ihtiyar heyeti tarafından belirlenir. Bu alanlardaki bir parselde, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca yapılacak tarımsal ve hayvancılık amaçlı yapılar ile konut yapılarının müştemilatı dâhil taban alanı katsayısı %40’ı geçemez ve 2 kattan (6.50 metre) fazla katlı bina yapılamaz.

***Yerleşme alanı dışında kalan alanlarda (iskân dışı) bölünme ve yapılanma koşulları***

Bu alanlar, köylerin yerleşik alanı ve civarlarının dışında kalan alanlardır. Bu alanların köylerin tarım arazisi olduğu kabul edilebilir. Üst ölçekli planı bulunmayan iskân dışı alanlarda yapılacak bölünmelerden sonra elde edilecek her parsel 5000 m<sup>2</sup>’den az olamaz ve kamuya ait bir yola ifrazdan sonra en az 25 metre cephesi bulunması zorunludur.

Bu alanlarda bulunan parsellerde, inşaat alanı katsayısı %5’den fazla olmamak, yapı inşaat alanı hiçbir koşulda 250m<sup>2</sup>’yi geçmemek, kat adedi 2 katı (6.50metre) aşmamak koşullarıyla bir aile için bağ evi, kır kahvesi ve lokanta ve bu tesislerin müştemilat binaları yapılabilir. Ayrıca bu alanlarda, tarımsal üretimi korumak amacıyla üretimden pazarlamaya kadar tarım faaliyeti içeren entegre tesis niteliğinde olmayan mandıra, kümes, ahır, ağıl, su ve yem depoları, hububat depoları vb konut dışı yapılar yapılabilir. Bu alanlardaki inşaat ve yapı kullanma izinleri valilikçe verilir.

**Yukarıda açıklanan Plansız Alanlar Yönetmeliğinde de, çevre düzeni planları ve İmar Kanununda olduğu gibi kırsal alanların planlanması, ilgili kamu kurumları tarafından parsel ve parselleme kurallarının belirlenmesi,**

**inşaat ve yapı ruhsatı verilmesi gibi yapılanma ve parsel bölünme koşullarıyla sınırlı tutulmuştur. Bu durum, kırsal alanlar için planlama politikalarının yetersizliğini göstermektedir. Asıl olarak yapılması gereken bölge ve/veya havza planları kapsamında, kırsal alanlar için de politika oluşturan üst ölçekli planların hazırlanmasıdır.**

#### ***4.3.5 Köy Kanununun Kırsal Planlama Açısından Değerlendirilmesi***

Yerel yönetim birimlerimiz içinde en küçüğü olan ve sosyal yaşamda her zaman önemli yerini koruyan köylerimiz, 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile yönetilmektedir. O yıllarda çıkarılan bu kanunun kırsal alanlarda yeni bir düzen, gelişme ve kalkınma hamlesini başlatacağı düşünülmüştür. Ancak, o günün koşullarında çok büyük umutlarla çıkarılan kanunun üzerinden 80 yıl geçmesine rağmen, kırsal kalkınmayı sağlayacak bir gelişmeye ulaşamadığı, günün koşulları ve gereksinimleri karşısında yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.

Köy Kanunu, köylerin kalkınmasının yanı sıra köyün mevcut ve gelecekteki potansiyel durumu dikkate alınarak, köyün konut ve diğer ihtiyaçlarına göre köy yerleşme planlarının düzenlenmesini hükme bağlamıştır.

80 yıl önce yürürlüğe giren Kanunda, geçen süre içerisinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Kanuna 1939 yılında salma, 1963 yılında seçim, 1985 ve 1989 yıllarında geçici köy koruculuğu ile ilgili maddeler ve 1987 yılında da 3367 sayılı Kanunla 7. madde eklenmiştir. 7. madde Köy Yerleşme Planı Uygulama Yönetmeliğidir. Köy yerleşme planları, imar mevzuatına tabi değildir ve köylerin gelişme alanları bu plan türü ile tanımlanmaktadır. Köy yerleşme planları sadece kırsal yerleşmelerin konut gelişme alanları için yapılmaktadır. Bu planlarda, yapılanma ve parsel bölünme koşulları dışında kırsal alanlar için bir hüküm getirilmemektedir.

Köy Kanunu ile köylerin kendi kendine yeterli birimler olması öngörülmüş, ancak kaynak ve mali güç olmadan kanunla getirilen görevlerin nasıl sağlanacağı sorunu hala çözülmemiştir. Köy Kanunu günün koşullarına göre yeniden düzenlenmelidir.

#### 4.3.6 İmar Kanunu Taslağının Kırsal Alanların Planlanması Açısından İncelenmesi

İmar Kanunu Taslağının gerekçe metninde, Dünyada yaşanan değişimler ile birlikte Türkiye’de de kentleşmeye yönelik yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesinin gerektiği ve 3194 sayılı İmar Kanununda günümüz koşullarına göre değişiklik yapılmasına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, taslağın oluşumunda, AB’ye adaylığımız ve uyum sürecimizin de dikkate alındığı vurgulanmıştır.

Batı ülkelerinin planlama alanındaki hedefleri ile imar kanunu taslağında yer alan hedefler benzerlikler göstermektedir. Taslakta planların, sürdürülebilir kalkınma ilkesine uyumlu, esnek ve durağan olmayan plan tekniği ile hazırlanacağı belirtilmiş; planların ilgili kamu kurumları ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ile hazırlanması öngörülmüştür. Batı kaynaklı planlama yazınında yer alan politika gündemleri ve kurumsal ilişkiler de taslakta yer almıştır.

Taslağın amaç kısmında *kırsal alan* kavramı yer almakta olup; kanunun amacı, “*kentsel ve kırsal alanlarda arazi kullanımı, yerleşme ve yapılaşma konusunda, bilim, teknik, sanat, sağlık, güvenlik ve estetik kuralları ile yöresel koşullara uygunluğun sağlanmasını; doğal, tarihi ve kültürel çevrenin ve ekolojik sistemlerin korunmasını, yaşatılmasını ve geliştirilmesini; sosyal adaletin sağlanmasını; toplum ve kamu yararının gözetilmesini; bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılmasını; sosyal ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir biçimde sağlanmasını; yaşayanların temel haklarına saygılı, karar süreçlerine katılımın gerçekleştirilmesini ve sektörler arası uyumun sağlanmasını; afet zararlarını azaltan, güvenli ve yaşam kalitesini artıran ilkelerin uygulamalarda temel alınmasını; planlı kentsel dönüşümün sağlanmasını; ve anılan tüm süreçlerin şeffaf ve etkin biçime denetlenmesini amaçlar*” biçiminde ifade edilmiştir.

Genel olarak Taslakla getirilmiş plan türlerine baktığımızda; *stratejik planlama*, dünyada olduğu gibi Türk planlama sistemine de dahil edilmek istenmiştir. Stratejik plan, genel gelişim stratejilerini tarif eden plandır. Taslakta, stratejik planlama



yaklaşımı, sadece ülkesel düzeyde değil, bölgesel ve yerleşim düzeyinde de benimsenmiştir. Ülkesel, bölgesel ve yerleşim düzeyindeki stratejik planlar, arazi kullanım planlarına yol gösterecek olan planlar olacaktır. Nazım imar planı da, arazi parçalarının kullanım biçimlerini ve nüfus yoğunluklarını belirleyecektir.

Taslakta, plan kademelenmesi içinde en üst kademede yer alacak olan plan türü, Ülke Mekânsal Strateji Planıdır. Bu planın çok sektörlü ve katılımcı bir yaklaşımla ele alınması öngörülmüştür. Ülke Mekânsal Strateji Planı, DPT koordinatörlüğünde ulusal plan komisyonu tarafından yapılacaktır. Ulusal plan komisyonu, ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları, üniversite ve meslek odaları tarafından oluşturulacaktır. STK'lar bu komisyonda yer almayacak, ancak plan hazırlandıktan sonra oluşturulacak şurada STK'ların da görüşüne sunulacaktır. Ülke Mekânsal Strateji Planının amacı; bölgesel değerlendirmeler kapsamında toplumsal yapıda gelişme sağlamak, verimliliği artırmak; doğal, tarihsel, kültürel ve çevresel değerleri korumaktır.

Ülke Mekânsal Strateji Planının altında, Bölge Strateji Planları yer alacaktır. Bölgeler, Ülke Mekânsal Strateji Planı ile belirlenecektir. Bölge Strateji Planı da, Ülke Mekânsal Strateji Planında olduğu gibi çok sektörlü bir yaklaşımla hazırlanacaktır. Bölge Strateji Planı, Bölge Kalkınma Ajansları tarafından yapılacaktır; DPT, ilgili kamu kurumları, üniversiteler ve odalardan oluşturulacak bölge planlama komisyonu tarafından incelenecektir. Planın onay merci DPT'dir.

Bölge Planının bir alt ölçeğinde tarif edilen plan türü, Yerleşim Ana Strateji Planıdır. Bu planlar, bir veya birden fazla ilin tamamı ya da bir kısmını veya metropoliten alanları kapsayabilecektir. Planda, idari sınırlar belirleyici olmak zorunda değildir. Yerleşim Ana Strateji Planında arazi kullanım kararları, ülke planı ve bölge planı ile karşılaştırıldığında daha belirgindir. Planda, katılımcı bir süreç izlenecektir. Bölge ve yerleşim strateji planları, bir alt ölçek olan nazım imar planlarına yol gösterecek olan planlardır.

Kanun taslağı ile önerilen, Ülke Mekânsal Strateji Planı ve Bölge Strateji Planı, ölçekleri gereği kırsal alanı da kapsayan planlardır. Taslakta kurulması öngörülen Bölge Kalkınma Ajansları, yerel ölçekte olması açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak, uygulama aşamasında söz konusu ajanslar kırsal alanlarda da oluşturulmalıdır. Taslakta tanımı yapılan alt kademe planlar, kırsal alanı içermemektedir.

Kırsal alanlarla ilgili olarak Tasarıda sadece Kırsal Yerleşme Planı tanımı yapılmıştır. Kırsal Yerleşme Planlarının, en az bir köyün yerleşik alanı ile civarını kapsamak zorunda olduğu belirtilerek; imar planına benzer bir plan yapım süreci tarif edilmiş ve planın hazırlanmasına yönelik süreç detaylı açıklanmamıştır. Kırsal alanın, sadece kırsal yerleşim ve civarı ile sınırlandırılması doğru bir yaklaşım değildir. Kırsal alanlar için bu anlamda sadece kırsal yerleşimi içine alan bir planlama yaklaşımının ötesinde, kırsal alanı bölge/havza kavramı içinde ele alan bir planlama yaklaşımına ihtiyaç vardır. AB ve gelişmiş ülkelerde kırsal alanların planlanması, bölge ve/veya havza ölçeğinde ele alınmaktadır.

**Sonuç olarak, İmar Kanunu Taslağı kırsal alanların planlanmasını içermesi açısından yetersizdir.**

#### **4.4 Türkiye’de Bölgeleme Çalışmalarının Kırsal Alanların Planlanması Açısından İncelenmesi**

AB’nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum kapsamında DPT İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması çalışmaları yapmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, Düzey 1 olarak 12, Düzey 2 olarak 26 ve Düzey 3 olarak da 81 (il) İstatistikî Bölge Birimi (İBBS) tanımlanmıştır<sup>1</sup>. Bu sınıflandırmalarda amaç, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemine uygun istatistikî veri tabanı oluşturulmasıdır.

<sup>1</sup> Bakanlar Kurulunun 2002/4720 sayılı kararı. 22.09. 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Ayrıca, 5449 no.lu *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun* ile Türkiye'nin bölgesel gelişme politikalarının AB'ye uyumunun sağlanması gerekçesiyle, Düzey 2 (26 adet) bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Ajansları oluşturulacaktır. Kanuna göre, bu Ajansların, kuruldukları Düzey 2 Bölgelerinde bölge planı yapma yetkileri olabilecektir.

DPT'nin yapmış olduğu il sınırları temel alınarak ve iller gruplandırılarak oluşturulan bu bölgeler, gerek ülkemizin hizmet bütünlüğü bölgelerine, gerekse bölge biliminin önemsedığı ve uzun yıllar uygulanması istenilen havza bölgelerine uymamaktadır. DSİ Genel Müdürlüğünce oluşturulan 26 havza ile Kalkınma Ajansları Kanununa göre planlama bölgesi niteliği kazanacak Düzey 2 Bölgeleri aşağıda Şekil 4.7'de karşılaştırılarak aradaki uyumsuzluk gösterilmiştir. .

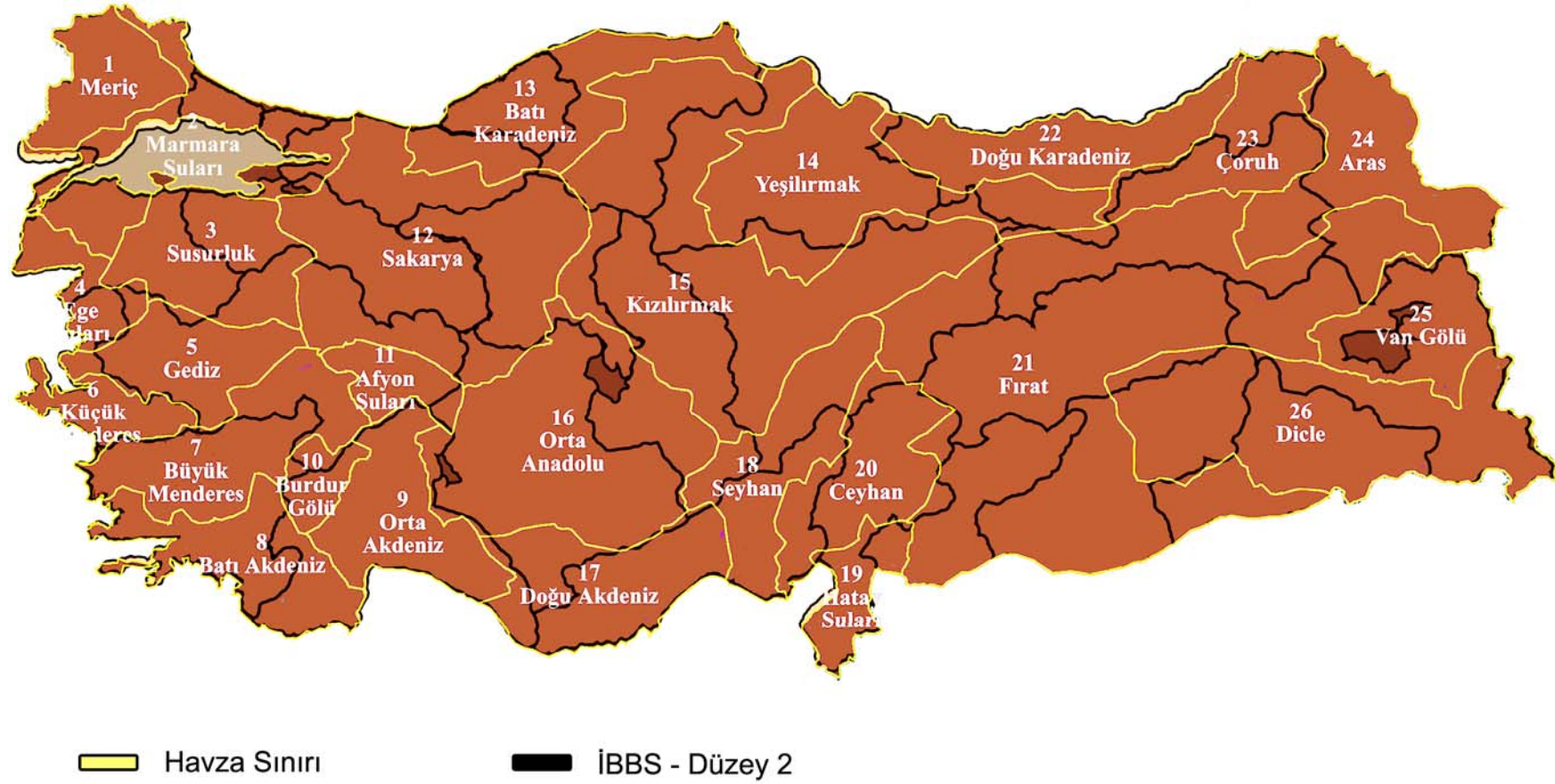
Havzalar ekosistemlerden meydana gelmektedir. Ekosistemler ise canlılardan ve onların yaşam ortamlarından oluşur. Bu açıdan havzalar, arazi, su ve ekosistem yönetimi için en uygun planlama üniteleridir (Kauffman, 2002). Çeşitli fiziksel, hidrolojik ve ekolojik özellikleri bakımından birer topoğrafik ve hidrolojik arazi birimi niteliğinde olan havzalar, pek çok gelişmiş ülkede aynı zamanda birer planlama ve geliştirme birimleri olarak da kullanılmaktadır.

Sahai (1988), bir bölgedeki doğal kaynakların en uygun kullanımı için, bütünsel havza yönetim yaklaşımının, ekolojik dengenin korunmasında en uygun yönetim şekli olduğunu belirtmiştir. Akhouri (1996), havzaların, doğal kaynakların planlanmasında, yönetiminde ve analizinde en ideal çalışma birimi olarak düşünülmesi gerektiğini tartışmıştır.

Su toplama havzası, hidrolojik çevrimin belirli unsurlarının olduğu bir hidrolojik ortam niteliğindedir. Bu döngüde havzaya giren sular, farklı bölgelerden (atmosfer, yer üstü, yer altı, vs.) geçmekte, depolanmakta ve her bölgede farklı nitelik ve niceliklere sahip olmaktadır (Alpaslan ve diğer., 2001). Ayrıca, havzalar, sadece hidrolojik birimler olmayıp, fiziksel, biyolojik ve doğal kaynakların planlanıp, yönetilmesi için sosyo-ekonomik ve politik birimler olarak da kullanılmaktadır.

Buradan hareketle, kırsal alanların koruma-kullanma dengesi içinde planlanmasında, DPT tarafından il sınırları temel alınarak oluşturulan bölgeler bazındaki planlama yerine, havza sınırlarını temel alan bir planlama gereklidir. Türkiye için kırsal planlamada izlenecek yaklaşım, kırsal kaynakları bir bütün olarak değerlendiren ve havza bazında gerçekleştirilecek, yerel ihtiyaçlarla ulusal programlar arasında eşgüdüm sağlayacak bölge planı yaklaşımı olmalıdır.

**Özetle; kırsal ve kentin birlikte ele alınması, havza planlaması ölçeğinden hareketle doğal kaynakların doğru kullanımı ve bunun için gerekli finansmanın sağlanması ile insan ihtiyaçlarının giderilmesinde önceliklerin saptanarak yönlendirilmesi, kırsal planlamanın ilkesi olmalıdır. Havza ölçeği temel alınarak yapılacak planlama, kırsal alanlarda doğru yapılanmanın oluşturulması için bir gerekliliktir.**



Şekil 4.7 Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulacağı Düzey 2 Bölgeleri ile Su Havzalarının çakıştırılması.

## 4.5 Türkiye'nin Kırsal Yapısının Analizi (SWOT Analizi)

### 4.5.1 Genel Olarak SWOT Analizinin Tanımlanması

SWOT Analizi; incelenen kuruluşun, tekniğin, sürecin veya durumun *güçlü* ve *zayıf* yönlerini belirlemek ve dış çevreden kaynaklanan *fırsat* ve *tehditleri* saptamakta kullanılan bir tekniktir (<http://www.tubitak.gov.tr>). Temelde mevcut yapılara ait bu dört parametrenin analiz edilmesi ilkesine dayalı bu yöntemle, hem niteliksel hem de niceliksel özelliklere ilişkin analizler yapılabilmektedir. Yapılan analizler sonucunda oluşturulan görüş oluşturulmaktadır.

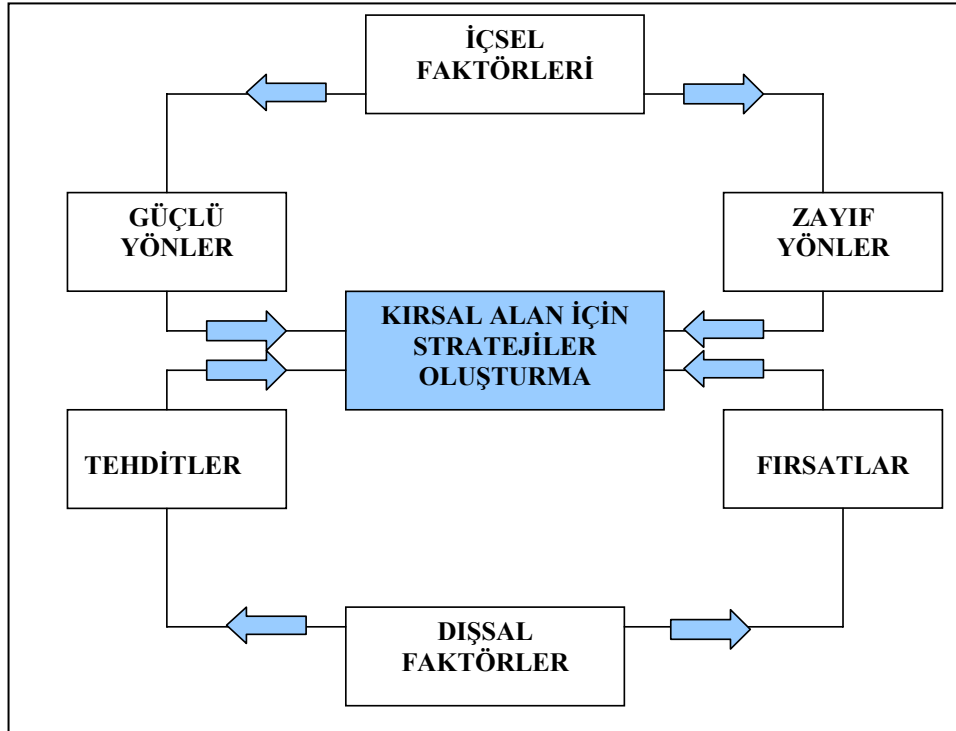
1970'li yılların başında “iş yönetimi” amacıyla kullanılmaya başlanan SWOT Analizi, sonraki yıllarda farklı uygulama alanları için de bir analiz ve planlama aracı olarak kullanılmaktadır. SWOT, İngilizce Strength (güçlü), Weakness (zayıf), Opportunity (fırsatlar) ve Threat (tehditler) kelimelerinin kısaltılması ile oluşturulmuştur. GZFT Analizi olarak da Türkçe literatürde kullanılmaktadır. SWOT Analizi, dışsal analiz ve içsel analiz olmak üzere iki ana bölüme ayrılmaktadır.

- 1- **Dışsal analiz:** Fırsat ve tehditler belirlenmektedir. Fırsat ve tehditler, genellikle kontrol dışıdır ve politik, ekonomik, sosyo-kültürel sebepler ile teknolojiye bağlı olabilmektedir.
- 2- **İçsel analiz:** Güçlü ve zayıf yönleri belirtmektedir. Güçlü ve zayıf yönler genellikle kontrol altında tutulabilen yönlerdir.

SWOT Analizinin iki önemli faydası vardır. Bunlardan ilki mevcut durumun saptanmasını sağlar. Bu kapsamda, güçlü ve zayıf yanlar ile karşı karşıya kalınan fırsat ve tehditler ortaya konulur. İkinci olarak ise, gelecekteki durumun ne olacağını saptanması ve tahmin edilmesine fayda sağlamaktadır. Başka bir ifade ile SWOT Analizi, mevcut ve gelecek durum analizini sağlamaktadır.

SWOT Analizinde, içsel durum değerlendirmesi yapılarak kırsal alanın güçlü ve zayıf olduğu yönler; dışsal durum değerlendirmesi yapılarak da karşı karşıya

bulunduğu tehditler ve fırsatlar saptanır. Aşağıda Şekil 4.8’de, SWOT Analiz Tekniğinin içeriği şematik olarak anlatılmıştır.



Şekil 4.8 SWOT Analiz Şeması

Kaynak: (<http://www.tubitak.gov.tr>) adresinden faydalanılarak çizilmiştir.

#### 4.5.2 Kullanılan Yöntemin Gerekçesi

Türkiye'nin genç nüfusa sahip olması, ekolojik çeşitlilik, su kaynaklarının varlığı, artan kent nüfusuna bağlı olarak tarım dışı kesimde tarımsal ürünlere karşı talebin artması, özellikle yakın komşu ülkelerle gelişebilir ticaret potansiyelinin var olması gibi faktörler; kırsal yapıya güç kazandırabilecek verileri oluşturmaktadır.

Politika eksikliği ve kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon yetersizliği, yerinde kalkınmayı özendirici politikalardaki yetersizlik, mülkiyet dağılımı ve arazi kullanımındaki dengesizlik, yetersiz sermaye ve kredi finansmanına erişim güçlüğü, altyapı yetersizliği, monokültür tarım, yeterince gelişmemiş sanayi, eksik pazar ve sınır ötesi ekonomilere erişememe, insan kaynaklarının ve iş kültürünün geliştirilmemiş olması, geleneklerden kaynaklanan sorunlar, nüfus artışı ve nitelikli nüfusun göçü, yeni ürün-yeni hizmet ile teknolojik yeniliklerin yeterince

bilinmemesi, kamusal alanın kullanımında nihai yararlanıcıların katkılarının/görüşlerinin karar aşamasında alınmaması, katılımcılık ilkesinin işletilmemesi, bilgi ve veri kaynaklarının yetersizliği ya da erişim güçlüğü gibi konular ise kırsal yapıdaki zorlukları oluşturmaktadır.

Tez kapsamında önerilecek *kırsal planlama modelinin* oluşumuna girdi olacak kırsal planlama strateji ve politikalarını geliştirmek amacıyla yukarıda özet şeklinde verilen kırsal yapının özellikleri *SWOT Analizi Tekniği* kullanılarak belirlenmiştir.

Tez kapsamında SWOT Analizinin kullanılmasında amaç; kırsal alandaki iç ve dış etkileri dikkate alarak, kırsal yapının var olan güçlü yönler ve fırsatlarından üst düzeyde yararlanacak; kırsal alandaki tehditlerin ve zayıf yanların etkisini en aza indirecek stratejiler oluşturmak ve bu stratejilerin kırsal planlama modeline girdi olmasını sağlamaktır.

SWOT Analizi, kırsal alanın güçlü ve önemli olanaklar yarattığı alanlarına odaklanmayı sağlayacaktır. Kırsal alan için stratejiler geliştirmek; dış çevrenin analiz edilmesi kadar, kırsal alanın kendi potansiyellerinin ve güçlü-zayıf yönlerinin belirlenmesine de bağlıdır. Kırsal alanın güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi stratejilerin belirlenmesini kolaylaştıracaktır.

SWOT Analizinde;

- DPT Koordinatörlüğünde ilgili kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör katılımı ile oluşturulan SWOT (GZFT) Analiz sonuçlarından,
- 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporundan,
- 9. Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Taslak Raporu ve Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Alt Komisyon Raporundan,
- İzmir İktisat Kongresi Sunuş Metinlerinden,
- AB'ye üyelik yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Raporundan,



- Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca hazırlanan İl Tarım Master Planları kapsamında yapılan GZFT Analiz sonuçlarından,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile STK'lar ile yapılan görüşmelerden,
- Toplantı ve seminerlerden yararlanılmıştır.

#### **4.5.3 İç Analizler (İçsel Faktörler)**

Kırsal yapının kapsamlı bir biçimde tanımlanarak mevcut yapısına ilişkin olumlu ve olumsuz tüm yönleri belirlemede kullanılan iç analizler genel olarak kırsal alanların doğal, kültürel ve sosyal potansiyelinin incelenmesi ve aşağıdaki sorulara cevap alınması ile sonuçlanmıştır. Yapılan çalışmada, iç analizler kapsamında güçlü-zayıf yönlerin belirlenmesi için aşağıdaki sorulara cevap aranmıştır:

##### ***Güçlü yönler için***

- Türkiye’de kırsal alanların sosyal, kültürel ve doğal potansiyelleri nelerdir?
- Kırsal kalkınma politika ve uygulamalarının olumlu sonuçları nelerdir?
- Kırsal alandaki mevcut kurumsal yapılanma ve örgütlenmenin olumlu yönleri nelerdir?

##### ***Zayıf yönler için***

- Kırsal alanda yaşanan sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlar nelerdir?
- Tarımsal yapıda yaşanan sorunlar nelerdir?
- Kırsal alanda kurumsal yapılanma ve örgütlenme sorunları var mıdır?
- Mevcut kırsal kalkınma uygulamalarında neler geliştirilebilir?
- Kırsal kalkınma uygulamalarında karşılaşılan sorunlar nelerdir?
- Söz konusu sorunları gidermek için nelerin önüne geçilmeye çalışılmalıdır?
- Kırsal alanda yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar nelerdir?
- Kırsal alandaki planlamanın mevcut durumu nedir ve yaşanan sorunlar nelerdir?

#### **4.5.3.1 Kırsal Yapının Güçlü Yönleri**

##### ***Tarımsal Yapı***

- Türkiye’de kırsal alanlar, doğal kaynaklar, ürün çeşitliliği ve gen potansiyeli açısından zengindir.
- İklim koşulları tarıma uygundur.
- Tarımsal sanayi için hammadde çeşitliliği mevcuttur.
- Tarım alanlarının geniş olması sebebiyle, Türkiye kendi kendine yetebilen bir tarım ülkesi olma potansiyeline sahiptir.
- Endüstriyel girdinin kullanılmadığı tarımsal alanlar mevcuttur.
- Tarımsal üretimde kullanılan hammadde ve girdi olanakları mevcuttur.
- Kırsal alanda girişimcilik potansiyeli mevcuttur.

##### ***Kültürel ve Sosyal Yapı***

- Kırsal alanda sosyal ilişkiler güçlüdür.
- Kırsal alanlar kültürel kaynaklar açısından zengindir.
- Tarımda çalışabilir nüfus açısından baktığımızda, kırsal alanda genç nüfus potansiyelinin olması önemli bir avantajdır.
- Kırsal alanlar turizm potansiyeline sahiptir.
- Kırsal alanda kamu arazilerinin varlığı bu alanların kırsal kalkınma için değerlendirilmesi için bir olanaktır.
- Kırsal alanlarımızda yaygın iletişim olanakları mevcuttur.
- Geleneksel zanaat ve el sanatları açısından zengin kırsal yerleşmelerimiz mevcuttur.

##### ***Stratejik ve Coğrafi Konum***

- Türkiye, Afrika, Asya ve Avrupa ülkelerine yakın bir konumdadır.
- Türkiye, tarımsal ürünlerin değerlendirilebilmesi için coğrafi konum itibarıyla uluslararası pazarlara yakındır.
- Türkiye’nin üç tarafının denizlerle çevrili olması, balıkçılık ve su ürünleri açısından önemli bir avantajdır.

- Türkiye, jeotermal kaynaklar (seracılık açısından) ve su kaynakları açısından zengindir.

### ***Kurumsal Yapı ve Örgütlenme***

- Kırsal alana hizmet götüren kamu kurum ve kuruluşlarının varlığı ile kırsal alandaki örgütlenme deneyimleri, kırsal alanlar için oluşturulacak yeni örgütlenme biçimleri için bir avantajdır.
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine verilen önem artmakta ve kamu yönetimi etkinleştirilmektedir.

### ***Kırsal Kalkınma Uygulamaları***

- Sonuçları açısından değerlendirildiğinde, başlangıç hedeflerine ulaşamamış dahi olsa kırsal alanda gerek yerel, gerekse bölgesel ölçekte oluşturulan politikalar ve uygulamalar, gelecekteki uygulamalar için önemli deneyimlerdir.
- Bazı Sivil Toplum Kuruluşları (STK) kırsal alanlar için proje üretmek ve kırsal alanda yaşanan sorunların çözümlerine destekleri artmaktadır.

#### ***4.5.3.2 Kırsal Yapının Zayıf Yönleri***

##### ***Tarımsal Yapı***

- Tarımsal işletmeler küçük ve parçalıdır.
- Tarımsal altyapı yetersizdir.
- Tarım ve orman alanları amaç dışında kullanılmaktadır.
- Tarımsal üretim doğal koşullara bağımlıdır.
- Tarımda verim düşüktür.
- Üretimde girdi kullanımında yetersizlikler vardır.
- Tarımsal mekanizasyon yetersizdir.
- Üretim ve pazarlama organizasyonları yeterli değildir.
- Tarımsal üretim planlaması bulunmamaktadır.
- Tarım alanlarında bilinçsiz gübreleme, ilaçlama ve topoğrafik yapıya uygun olmayan arazi kullanımı görülmektedir.

- Hayvan varlıklarında genetik verim kapasiteleri düşüktür.
- Hayvanların sağlıkları yeterince korunamamakta, bakım ve beslenme hataları yapılabilmektedir.
- Tarımda fazla işgücünü kullanacak kırsal sanayi yoktur.
- Tarım-sanayi bütünleşmesi sağlanamamıştır
- Tarım alanlarının koruma ve kullanma dengesi ile ilgili sorunlar mevcuttur.
- Tarımsal sigorta sistemi geliştirilememiştir.
- Kırsal alanlar sadece tarımsal faaliyet alanı olarak algılanmaktadır.
- Tarım Reformu gerçekleştirilememiştir.
- Monokültür tarım uygulamaları ve buna bağlı olarak hammadde ve girdi arzında sınırlılık vardır.
- Tarımsal müdahalelerde hatalar yapılabilmekte, çoğu durumda da yapılan müdahaleler yetersiz kalmaktadır.

### ***Kültürel ve Sosyal Yapı***

- Geleneksel davranış eğilimleri ve üretim alışkanlıkları yaygındır.
- Kadınlar gerek bireysel gerekse toplumsal rolleri açısından erkeklere göre daha dezavantajlı konumdadır.
- Özellikle gençler arasında gelecek güvencesi ve kalkınma umudu zayıftır.

### ***Kurumsal Yapı ve Örgütlenme***

- Kırsal yerleşmeler ile kırsal alana hizmet götüren kurumlar arasındaki ilişkilerde koordinasyon eksikliği vardır.
- Kırsal alanda üretim yapanlar, çok çeşitlenmiş birçok tüzel kişiliğe üye olmak durumunda kalmaktadır.
- Akrabalık ve bazı geleneksel yapılar dışında, örgütlü davranış ve dayanışma zayıftır
- Kırsal alanda katılımcı yapı sağlanamamıştır.
- Tarımsal KİT'ler özelleştirilmektedir ve örgütsüz olan üretici piyasa koşullarına teslim olmaktadır.

- Kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları yetersizdir ve yetki karmaşası vardır.
- Kırsal alanın kalkınması için kredi veren kurumların işlevleri giderek azalmaktadır.

### ***Kırsal Kalkınma Uygulamaları***

- Türkiye’de ulusal kırsal kalkınma hedef ve politikaları oluşturulamamıştır.
- Kırsal kalkınma proje ve modelleri merkezi idare tarafından hazırlanmıştır.
- Kırsal kalkınma faaliyetlerinde, tüm paydaşların kalkınma sürecine katılımını sağlayan katılımcı bir yöntem izlenmemiştir.
- Kırsal yerleşmede fiziki değişiklik yapılması ön planda olmuştur.
- Uygulamalarda ve proje üretmede koordinasyon ve işbirliği ile idari ve teknik yetersizlikler olmuştur.
- Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında işbirliği geliştirilememiştir.
- Bölge planlama ile bağlantısı kurulmamıştır.
- Genellikle, mekânsal planlamayı içermemişlerdir.
- Çoğu uluslararası kaynaklarla finanse edilmiştir. .
- Projelerde kaynaklar en uygun biçimde değerlendirilememiştir.

### ***Yasal Düzenlemeler***

- 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu, günümüz koşullarına uymamaktadır.
- Köylerin yeterli bütçeye sahip olmaları için gerekli mali düzenlemeler yapılmamıştır.
- Doğal kaynakların koruma/kullanma dengesinin sağlanmasında yasalar yetersizdir.
- 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri, yetki karmaşası, planlama çerçevesinin eksikliği ve planlamada kademeli yapının sağlanamaması sebepleriyle kırsal alanların korunması ve planlanması açısından yetersizdir.

### ***Ekonomik Yapı***

- Kişi başına düşen milli gelir ülke ortalamasının altındadır.
- Gizli işsizlik oranı yüksektir.
- Tarımda kayıt dışılık yaygındır

### ***Kırsal Yerleşim Yapısı ve Mülkiyet***

- Bölgesel olarak değişmekle birlikte, kırsal alanlarda konut kalitesi düşüktür.
- Kırsal yerleşim birimleri dağınık ve sayıca çoktur.
- Kırsal alanlarda tapu ve kadastro çalışmaları istenilen düzeyde değildir.
- Tarım topraklarının, mülkiyet ve kullanım hakkı sorunları vardır.
- Arazi toplulaştırması yapılmadan uygulanan sulama projelerinde önemli sorunlar yaşanmaktadır.

### ***Yayım ve Kırsal Alan Araştırmaları***

- Kırsal kalkınma politikalarının oluşturulması için kırsal alanda sosyal, ekonomik ve kültürel mevcut durum saptama ve analizleri yeterli değildir.
- Tarımsal yayım ile çiftçi ihtiyaçlarına yönelik ve çiftlik koşullarında gerçekleştirilen uygulamaya dönük araştırma hizmetleri yetersizdir.

### ***Eğitim ve Sağlık***

- Kırsal alanda eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri yeterli değildir.
- Kırsal alanda sosyal etkinlikler yetersizdir.
- Dünyada örnek eğitim modeli olarak gösterilen Köy Enstitüleri, politik nedenlerle uygulamadan kaldırılmıştır.
- Kırsal alanlarda genel olarak eğitim düzeyi düşüktür

### ***Planlama***

- Bölge ve/veya havza ölçeğinde planlar Türkiye genelinde yapılmamaktadır.
- Bölge ve çevre düzeni planlarının yapılması kanunen zorunlu değildir.

- Mevcut üst ölçekli planlarda kırsal yerleşmeler ve kırsal alanlar için yapılanma ve arazilerin bölünme koşulları dışında, kırsal planlamayla ilgili bir politika ve hüküm yer almamaktadır.
- Kırsal alanda planlama araçlarının yetersizliği nedeni ile değerli tarım toprakları kentsel alan olacaktır.

#### ***4.5.4 Dış analizler (Dışsal Faktörler)***

Bir sisteme etki eden dış faktörler genellikle mevcut yapıları istemsiz olarak yönlendiren politik, hukuki, ekonomik, sosyal, kültürel ve demografik etkilerle oluşmaktadır. Hükümet politikalarında yaşanan gelişmeler, yasal altyapı eksiklikleri gibi parametreler de sisteme ilişkin tehditleri ortaya çıkarmaktadır. Yapılan çalışmada dış analiz kapsamında aşağıdaki sorulara uygun cevaplar aranmıştır:

##### ***Fırsatlar İçin***

- Türkiye'deki kırsal kalkınma uygulamaları ile ilgili önemli gelişmeler ve değişimler nelerdir?
- Uygulamalara yönelik hükümet politikalarındaki değişiklikler nelerdir?
- Kırsal alanda, sosyal doku, toplumsal görüntü ve yaşam tarzlarında yaşanan değişiklikler nelerdir?

##### ***Tehditler İçin***

- Kırsal kalkınma çalışmaları kapsamında yaşanan engeller nelerdir?
- Kırsal alandaki mevcut zayıflıklar, kırsal kalkınma uygulamalarının işleyişini etkileyecek yapıda mıdır?
- Türkiye'de kırsal kalkınmayı etkileyen uluslararası politikalar nelerdir?
- Kırsal alandaki çevresel sorunlar nelerdir?

#### **4.5.4.1 Fırsatlar**

##### ***Tarımsal Yapı***

- Tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi potansiyeli oluşmaktadır.
- Dünyada organik tarım ürünlerine olan talepte artmaktadır.
- Kırsal turizme olan talep artmaktadır.
- Çiftçilerin bilinçlenme isteği artmaktadır.
- Gıda sanayi gelişme eğilimindedir.

##### ***Uluslararası İlişkiler***

- Uluslararası fonlara erişim olanakları mevcuttur.
- AB ve gelişmiş ülkelerin kırsal planlama alanındaki deneyimlerinden yararlanma olanakları mevcuttur.
- AB ve Ortadoğu'da pazar şansı artmaktadır.

#### **4.5.4.2 Tehditler**

##### ***Tarımsal Yapı***

- DTÖ kararları tarımımızda bir yıkıma yol açabilecektir.
- Plansız kentleşmenin doğal kaynaklar üzerindeki baskısı zamanla artmaktadır.
- Tarımda yapısal uyum politikalarının getirdiği belirsizlikler mevcuttur.
- Tarımsal KİT'ler özelleştirilmektedir.

##### ***Sosyal ve Kültürel Yapı***

- Tarımın yeniden yapılandırılması sürecinde kırsal alanda işsizlik ve yoksulluk artma eğilimindedir.
- Kırsal alanda sosyal güvenlik sağlanamamıştır.
- Kırdan büyük kentlere göç olmaktadır.
- Göçler sonucu tarımda çalışan genç nüfus azalmaktadır.



### ***Yasal Düzenlemeler***

- Miras hukuku sebebiyle tarım arazileri bölünmekte, dolayısıyla tarım işletmeleri sayısı artmaktadır.

### ***Ekonomik Yapı***

- Türkiye’de özellikle son dönemde yaşanan ekonomik krizler ve sosyo-ekonomik dengesizlikler kırsal alanları da etkilemektedir.
- Bölgeler arası ve aynı bölge içerisinde gelişmişlik farklılıkları artmaktadır.
- Genç ve nitelikli işgücü kırsal alandan göç etmektedir.

### ***Çevresel Faktörler***

- Erozyon, tarım alanlarını tehdit etmektedir.
- Çevre kirliliği, biyoçeşitlilik üzerinde baskı oluşturmaktadır.
- Doğal kaynaklar bilinçsiz kullanılmaktadır.
- Orman yangınları olmaktadır.

Aşağıda Tablo 4.10’da, **SWOT Analizi** sonucu oluşturulan **içsel** ve **dışsal** faktörlerin dökümü yapılmıştır.

Tablo 4.10 Türkiye’de Kırsal Yapının SWOT Analizi

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>TARIMSAL YAPI – I</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uygun iklim koşulları</li> <li>• Su ürünleri potansiyeli</li> <li>• Jeotermal kaynaklar</li> <li>• Ürün çeşitliliği</li> <li>• Gen potansiyeli</li> <li>• Geniş tarım alanları</li> <li>• Endüstriyel girdinin yapılmadığı alanlar</li> <li>• Tarımsal sanayi için hammadde çeşitliliği</li> <li>• Girişimcilik potansiyeli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarımsal işletmelerin küçük ve parçalı olması</li> <li>• Tarımsal altyapı yetersizliği</li> <li>• Tarım ve orman alanlarının amaç dışı kullanımı</li> <li>• Tarımsal ihtisaslaşmanın olmaması</li> <li>• Tarımsal üretimin doğal koşullara bağımlılık</li> <li>• Tarımsal verim düşüklüğü</li> <li>• Girdi kullanımındaki yetersizlikler</li> <li>• Tarımsal mekanizasyon yetersizliği</li> <li>• Üretim ve pazarlama organizasyonları yetersizliği</li> <li>• Tarımsal üretim planlamasının bulunmaması</li> <li>• Tarım alanlarında bilinçsiz gübreleme, ilaçlama, nadasa bırakma ve topoğrafik yapıya uygun olmayan arazi kullanımı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarıma dayalı sanayinin geliştirilme potansiyeli</li> <li>• Tarımsal üretimde kullanılan hammadde ve girdi olanakları</li> <li>• Dünyada organik tarım ürünlerine olan talep artışı</li> <li>• Kırsal turizm olan talep artışı</li> <li>• Çiftçilerin bilinçlenme isteğinin artması</li> <li>• Gıda sanayinin gelişmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DTÖ kararlarının tarımımızda bir yıkıma yok açabilecek olması</li> <li>• Tarımı destekleme politikalarının değişme eğilimi</li> <li>• Uluslararası ticaretin değişme eğilimi</li> <li>• Plansız kentleşmenin tarım alanları üzerindeki baskısı</li> <li>• Tarımda yapısal uyum politikalarının getirdiği belirsizlikler</li> <li>• Tarımsal kitlerin özelleştirilmesi</li> </ul>

<b>TÜRKİYE'DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>TARIMSAL YAPI - II</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hayvan varlıklarında genetik verim kapasitesi düşüklüğü</li> <li>• Hayvanların sağlıklarının yeterince korunamaması, bakım ve beslenme hataları</li> <li>• Tarımda fazla işgücünü kullanacak kırsal sanayi yokluğu</li> <li>• Kırsal planlama çalışmalarının yapılmaması</li> <li>• Doğal kaynakların optimum kullanılmaması</li> <li>• Tarım-sanayi bütünleşmesinin sağlanamaması</li> <li>• Doğal kaynakların koruma ve kullanma dengesi ile ilgili sorunlar</li> <li>• Tarımsal sigorta sisteminin geliştirilememesi</li> <li>• Kırsal alanların ağırlıklı olarak tarımsal faaliyet alanı olarak algılanması</li> <li>• Tarım Reformunun gerçekleştirilememesi</li> <li>• Monokültür tarım uygulamaları ve buna bağlı olarak hammadde ve girdi arzında sınırlılık</li> <li>• Tarımsal müdahalelerde hatalar</li> </ul>		

## TÜRKİYE'DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ

### KÜLTÜREL VE SOSYAL YAPI

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler	Fırsatlar	Tehditler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Güçlü sosyal ilişkiler</li> <li>• Kültürel kaynaklar</li> <li>• Genç nüfus potansiyeli</li> <li>• Turizm potansiyeli</li> <li>• Geleneksel zanaat ve el sanatları</li> <li>• Yaygın iletişim araçları</li> <li>• Kırsal alanda kamu arazilerinin varlığı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geleneksel davranış biçimlerinin ve üretim alışkanlıklarının yaygınlığı</li> <li>• Kadınların, gerek bireysel gerekse toplumsal rolleri açısından erkeklere göre daha dezavantajlı konumda olmaları</li> <li>• Özellikle gençler arasında gelecek güvencesi ve kalkınma umudunun zayıf olması</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal alanda yoksulluğun giderek artması</li> <li>• Kırsal alanda sosyal güvenliğin sağlanamaması</li> <li>• Kırsal alada işsizlik</li> <li>• Kırdan kentlere göç</li> </ul>

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>STRATEJİK VE COĞRAFİ KONUM</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türkiye’nin, Afrika, Asya ve Avrupa ülkelerine yakın olması</li> <li>• Türkiye’nin, tarımsal ürünlerin değerlendirilebilmesi için coğrafi konum açısından uluslararası pazarlara yakınlığı</li> <li>• Türkiye’nin üç tarafının denizlerle çevrili olmasının balıkçılık ve su ürünleri açısından önemli bir avantaj olması</li> <li>• Türkiye’nin jeotermal kaynaklar (seracılık açısından) ve su kaynakları açısından zengin bir ülke olması</li> </ul>			

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>KURUMSAL YAPI VE ÖRGÜTLENME</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal alana hizmet götüren kamu kurum ve kuruluşlarının varlığı</li> <li>• Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine verilen önemin artması</li> <li>• Kamu yönetiminin etkinleştirilmesi çalışmaları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal alana hizmet götüren kurumlar arasındaki ilişkilerde koordinasyon eksikliği</li> <li>• Kırsal alanda üretim yapanların, çok çeşitlenmiş birçok tüzel kişiliğe üye olmak durumunda kalmaları</li> <li>• Köy ve ilçe düzeylerinde örgütlü davranış ve dayanışma zayıflığı</li> <li>• Kırsal alanda katılımcı yapının sağlanamaması</li> <li>• Tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi ve örgütsüz olan üreticinin piyasa koşullarına teslim olması</li> <li>• Kırsal alana hizmet veren kamu kuruluşlarının yetersizliği ve yetki karmaşası</li> <li>• Tarımsal kredi veren kurumların işlevlerinin giderek azalması</li> </ul>		

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>KIRSAL KALKINMA UYGULAMALARI DENEYİMLERİ</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal alan için oluşturulan politika ve uygulamaların gelecekteki uygulamalar için önemli deneyimler olmaları</li> <li>• Bazı Sivil Toplum Kuruluşları (STK)nın kırsal alanlar için proje üretmeleri, kırsal alanda yaşanan sorunlara ilgileri ve çözümlere destekleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merkezden hazırlanmış olmaları</li> <li>• Makro hedef ve politikaların olmaması</li> <li>• Halk katılımını içermemesi</li> <li>• Kırsal yerleşmelerde fiziki düzenleme yapılmasının ön planda olması</li> <li>• Uygulamalarda, koordinasyon, işbirliği, idari ve teknik kapasite yetersizlikleri</li> <li>• Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında işbirliği geliştirilememesi</li> <li>• Bölge planlama ile bağlantısının kurulmaması</li> <li>• Çoğunlukla mekânsal planlamayı içermemeleri</li> <li>• Çoğunlukla uluslararası kaynaklara dayalı olmaları</li> <li>• Proje kaynaklarının en uygun biçimde değerlendirilememesi</li> </ul>		

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>YASAL DÜZENLEMELER</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1924 yılında çıkarılan Köy Kanununun, günümüz koşullarına uymaması</li> <li>• Köylerin yeterli bütçeye sahip olmaları için gerekli mali düzenlemeler yapılmaması</li> <li>• Doğal Kaynakların korunma/kullanma dengesinin sağlanmasında yasaların yetersizliği</li> <li>• 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerinin, yetki karmaşası, planlama çerçevesinin eksikliği ve planlamada kademeli yapının sağlanamaması sebepleriyle kırsal alanların korunması ve planlanması açısından yetersizliği</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miras hukuku sebebiyle tarımsal arazide parçalanma, dolayısıyla tarım işletmelerinin sayısının artması</li> </ul>



<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>EKONOMİK YAPI</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal alanda kişi başına düşen milli gelirin ülke ortalamasının altında olması</li> <li>• Kırsal alanda gizli işsizlik oranının yüksekliği</li> <li>• Tarımda kayıt dışılık</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türkiye’de özellikle son dönemde yaşanan ekonomik krizler ve ortaya çıkan sosyo-ekonomik dengesizliklerin kırsal alanları da etkilemesi</li> <li>• Bölgelerarası ve bölge içinde gelişmişlik farklılıkları</li> <li>• Genç ve nitelikli işgücünün kırsal alandan göçü</li> </ul>

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>KIRSAL YERLEŞİM YAPISI VE MÜLKİYET</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal yerleşim birimlerinin dağınık ve sayıca çok olması</li> <li>• Bölgesel olarak değişmekle birlikte, kırsal alanlardaki konut kalitesi düşüklüğü</li> <li>• Kırsal alanda tapu ve kadastrо çalışmalarının yeterli düzeyde olmaması</li> <li>• Arazi toplulaştırma çalışmalarının yetersizliği</li> <li>• Tarım topraklarının, mülkiyet ve kullanım hakkı sorunları</li> <li>• Arazi toplulaştırması hizmeti yapılmadan uygulanan sulama projelerinde önemli sorunlar yaşanması</li> </ul>		

<b>TÜRKİYE'DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>YAYIM VE ARAŞTIRMA</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kırsal alanda mevcut sosyal, ekonomik ve kültürel durumun saptanmasına yönelik analizlerin yetersizliği</li><li>• Tarımsal yayım ve çiftçi ihtiyaçlarına yönelik araştırma hizmetleri yetersizliği</li></ul>		

<b>TÜRKİYE’DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>EĞİTİM VE SAĞLIK</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kırsal alanda eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin yetersizliği</li><li>• Kırsal alanda sosyal etkinliklerin yetersizliği</li><li>• Genel olarak eğitim düzeyi düşüklüğü</li></ul>		

<b>TÜRKİYE'DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>PLANLAMA</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bölge ve/veya havza bazında planların Türkiye genelinde yapılmaması</li> <li>• Bölge ve çevre düzeni planlarının yapılmasının kanunen zorunlu olmaması</li> <li>• Mevcut üst ölçekli planlarda kırsal yerleşmeler ve kırsal alanlar için, yapılanma ve arazilerin bölünme koşulları dışında, kırsal planlamayla ilgili bir politika ve hükmün yer almaması</li> <li>• Kırsal alanda planlama araçlarının yetersizliği nedeni ile değerli tarım topraklarının kentsel alanlara dönüşmesi eğilimi</li> </ul>		

<b>TÜRKİYE'DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>ULUSLARARASI İLİŞKİLER</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türkiye'nin, uluslararası pazarlara yakınlığı</li> <li>• Uluslararası fonlara eşişim olanakları</li> <li>• AB ve gelişmiş ülkelerin, kırsal planlama deneyimlerinden yararlanma olanakları</li> <li>• AB ve Ortadoğu'da pazar şansının artması</li> <li>• Haberleşme ve bilişim teknolojisindeki gelişme</li> </ul>	

<b>TÜRKİYE'DE KIRSAL YAPININ SWOT ANALİZİ</b>			
<b>ÇEVRESEL FAKTÖRLER</b>			
<b>Güçlü Yönler</b>	<b>Zayıf Yönler</b>	<b>Fırsatlar</b>	<b>Tehditler</b>
			<ul style="list-style-type: none"><li>• Erozyonun tarım alanlarını tehdit etmesi</li><li>• Çevre kirliliğinin, biyoçeşitlilik üzerinde baskı oluşturması</li><li>• Doğal kaynakların bilinçsiz kullanılması</li><li>• Orman yangınları olması</li></ul>

## BÖLÜM BEŞ

### TÜRKİYE İÇİN KIRSAL PLANLAMA MODELİNİN OLUŞTURULMASI

Bu bölümde, SWOT Analiz Tekniği ile belirlenen kırsal yapının güçlü ve zayıf yanları ile fırsatları ve tehditlerine dayanılarak oluşturulan tüm incelemeler, saptamalar, analizler ve değerlendirmeler sonucunda, Türkiye için bir **kırsal planlama model** önerisi geliştirilmiştir.

#### 5.1 Kırsal Planlama Modelinin Temel Öğeleri

Bu çalışma kapsamında; kırsal planlama ile ilgili yapılan araştırmalar ve uygulamaların incelenmesi sonucunda, kırsal planlamanın **üç temel ögeyi** kapsamı gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Aynı zamanda kırsal planlama modelinin ana çerçevesini oluşturacak bu üç temel öge sırasıyla;

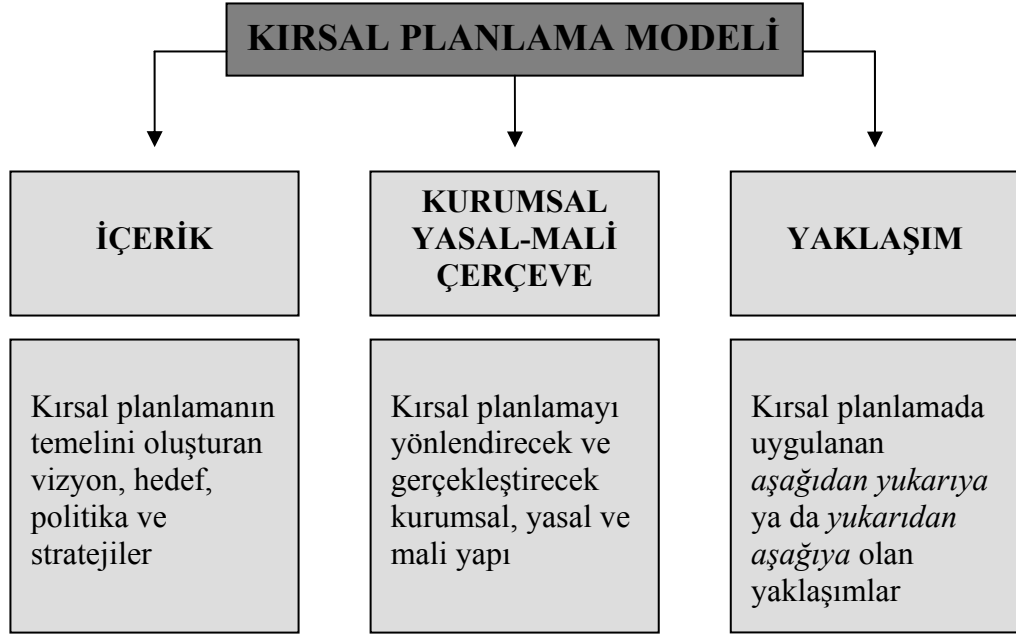
- 1- **Modelin içeriği,**
- 2- **Modelin kurumsal-yasal-mali çerçevesi,**
- 3- **Modelin yaklaşımıdır.**

Türkiye’de ve pek çok gelişmekte olan ülkede, yukarıda sıralanan bu üç temel öge (**içerik, kurumsal-yasal-mali çerçeve, yaklaşım**) bütüncül bir yaklaşımla ele alınmadan ve bu öğeler kapsamında öneriler geliştirilmeden, kırsal alanda kalkınma amaçlı politikalar oluşturulmakta ve uygulamalar yapılmaktadır.

Bu çalışma kapsamında önerilen ve yukarıda ana çerçevesi açıklanan kırsal planlama modelinde; kırsal planlama hedefleri ve stratejilerinin nasıl uygulamaya geçirileceği, öngörülenlerin hangi politikalarla gerçekleştirileceği, bu politikaların uygulanmasında hangi yöntem ve araçların kullanılacağı, kırsal planlama sürecinde ilgili tüm paydaşların ne tür görev ve sorumluluk üstlenecekleri konularında geliştirilmiş çözümlene önerileri yer almıştır.



Aşağıda Şekil 5.1’de öneri kırsal planlama modelinin ana çerçevesini oluşturan üç temel öge şematik olarak gösterilmiştir.



Şekil 5.1 Öneri Kırsal Planlama Modelinin üç temel ögesi.

## 5.2 Kırsal Planlama Modelinin İçeriği

Kırsal planlama modelinin **içeriğini**, kırsal planlamanın temelini oluşturan vizyon ve hedefler ile bunları gerçekleştirecek stratejiler oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında modelin **içeriğine yönelik öneriler** aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:

- Türkiye’de kırsal alanda sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak ulusal kırsal planlama vizyonu oluşturulmalıdır.
- Oluşturulan kırsal planlama vizyonuna ulaşılması amacıyla entegre kırsal planlama stratejileri geliştirilmelidir.
- Ulusal kırsal planlama vizyon ve stratejileri, bölgesel ve yerel kırsal planlama vizyon ve stratejilerin oluşturulmasına olanak sağlayacak nitelik ve özellikte olmalıdır.

- Kırsal planlama stratejileri çok sektörlü bir yapıya sahip olmalıdır.
- Kırsal planlama stratejileri, kırsal alanlarda yaşanan problemlerden ve kırsal alanların sahip olduğu potansiyellerinden temel alınarak oluşturulmalıdır.
- Kırsal planlama stratejileri, detaylı sektörel stratejilerin oluşturulmasına ve kırsal alanların planlamasına temel oluşturacak nitelikte olmalıdır.

### **5.2.1 AB'ye Üyelik-Vizyon ve Hedefler**

#### **5.2.1.1 AB'ye Üyelik Kapsamında Kırsal Planlama**

AB'nin genişleme süreci, pek çok alanda olduğu gibi **kırsal kalkınma** alanında da etkili ve belirleyici olmaktadır. AB'ye üyelik sürecindeki son gelişmeler incelendiğinde AB'ye uyumumuzun kolay olmayacağı pek çok çevrelerce dile getirilmektedir. Çünkü AB Parlamentosu, son dönemlerde genişleme sürecinde bir takım değişiklikler yapmıştır. Yapılan bu değişikliklere göre, AB üyeliğine yeni aday ülkelerle, eski aday ülkeler aynı haklara sahip olamayacaklardır.

AB'de son gelişmeler AB ölçütlerine uyum için gerekli finansmanın AB fonlarından karşılanması olanağının bugün için daha kısıtlı olduğunu göstermektedir. Bu durumda, Türkiye'nin AB bütçesinden çok fazla yararlanamayacaktır. Olası üyelik görüşmelerinde, kırsal kalkınma ve tarımla ilgili olarak AB ülkeleri ile Türkiye arasındaki temel farklılıkların, büyük bir olasılıkla Türkiye'nin kendi olanakları ve kaynakları ile giderilmesi istenecektir.

Türkiye'nin AB ölçütlerine uyumu, ekonomik, politik, teknik ve mali açılardan iyi hazırlanmış ulusal düzeydeki programlarla sağlanabilir. Ancak, AB'ye uyum sürecinde kırsal planlamayla ilgili farklılıkların giderilmesi kolay olmayacaktır. Çünkü kırsal alanda yaşanan sorunlar, Türkiye'nin genel ekonomik sorunlarıyla yakından ilişkilidir. Başka bir ifade ile Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik koşullar dikkate alındığında, tarımsal ve kırsal alanla ilgili sorunların çözümü zor görünmektedir. Bu durumda, Türkiye'de kırsal alanlar için gerekli olan, tarım

politikaları ile kırsal kalkınma politikalarını ve hatta kalkınma amaçlı hazırlanan tüm politika ve stratejilerin bütünsel bir yaklaşımla ve planlama disiplini içinde ele alınmasıdır.

Dünyadaki kırsal kalkınma alanındaki gelişmelerin incelenmesi ve değerlendirilmesi yanında, kırsal planlama modeli oluşturulurken ülkemiz kırsal yapısının analizi bir gerekliliktir. Ülkemizde kırsal alanlar geniş bir doğal kaynak potansiyeline sahiptir. Bunun yanında, kırsal alanda yaşayan nüfus, gelir dağılımı açısından adaletsizlikle karşı karşıyadır. Kırsal alanda toprak-insan ilişkileri bozuk ve verimli üretim yapamayan küçük işletmeler çoğunluktadır. Eğitimden sağlığa, alt yapıdan sosyal güvenliğe kadar yaşam kalitesini belirleyen bir dizi olanak yetersizdir.

Türkiye’de kırsal alanda yaşanan bu sorunlar göz önünde bulundurulduğunda, AB ölçütlerinde kırsal alanda kalkınma ancak uzun vadede olabilecektir. Ayrıca, kırsal alandaki sorunların çözümü sadece kırsal alan politikaları kapsamındaki uygulamalarla mümkün değildir. Kırsal alan sorunları genel ekonomi düzeyinde ele alınmalı ve sorunların çözümü için bütçe olanakları artırılmalıdır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi AB’ye uyum sürecinde yaşanan son gelişmeler, AB fonlarından yararlanma olanaklarının kısıtlı olacağını göstermektedir. Türkiye’nin OTP’ye girmesi durumunda, kırsal alanda kalkınmanın sağlanması alanında zorlanacağımız açıktır. Ancak, alt yapısı güçlendirilmiş kırsal planlama sonucu, olası bir üyelik de genişleyen pazar olanakları ile pek çok yeni fırsatları beraberinde getirebilecektir.

Mevcut sorunların belirlenerek çözüme kavuşturulması ve kırsal-kent dengesi sağlanarak farklılıkların en alt düzeye indirilmesi özellikle ülkemizin AB’ye uyum sürecinde zorlukların aşılması açısından büyük önem taşımaktadır. Bu çalışma kapsamında, adaylık ve üye olma durumunda, kırsal planlama politikalarının belirlenmesi hedeflenmiştir.

### 5.2.1.2 Vizyon ve Hedefler

Türkiye’de, kırsal kalkınma çalışmalarının yapıldığı her yerde, kırsal kalkınma daha çok kırsal yerleşim veya tarımsal üretim merkezli olarak düşünülmüş ve kırsal alanda yaşayanların kalkınması esas alınmıştır.

Ancak, kırsal alanda etkili bir kalkınmanın sağlanması için ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bütünsel olarak ele alınması, gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, geçim kaynaklarının gen kaynaklarının korunmasını da sağlayacak şekilde çeşitlendirilmesi, doğal kaynakların korunarak kullanılmasının sağlanması, iyi bir yönetim için yerel kuruluşlar, yerel yönetimler ve yerel halkın yönetime katılımının sağlanması, yaşam standardının yükseltilmesi ve kırsal altyapının iyileştirilmesi gereklidir.

Buradan hareketle çalışma kapsamında kırsal planlama vizyonu;

**Kırsal kalkınmanın; kırsal alanda yaşayanların yerinde istihdamını ve yaşam koşullarının iyileştirilmesini sağlayarak, doğal ve kültürel kaynakları koruyan bütüncül ve katılımcı bir yaklaşımla planlama disiplini içinde gerçekleştirilmesi,** olarak belirlenmiştir.

Kırsal planlama hedefleri ise;

- 1- **Kırsal alandaki nüfusun gelir düzeyinin yükseltilmesi,**
- 2- **Kırsal yoksulluğun azaltılması,**
- 3- **Kırsal alanda, eğitim ve katılımcılığın yaygınlaştırılması,**
- 4- **İnsan kaynağının geliştirilmesi,**
- 5- **Doğal kaynakların ve çevre mirasının korunması,**
- 6- **Ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması,**
- 7- **Kırsal kalkınmanın bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, şeklinde belirlenmiştir.**

### ***Kırsal Planlama Politikaları***

Kırsal planlama politikalarının başlıca hedefi kırsal nüfusun gelir düzeyini artırmak ve hayat standartlarını yükseltmektir. Buradan hareketle, kırsal alanlarda insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması, kırsal nüfusun gelirini arttırıcı ekonomik faaliyetlerin ve girişimciliğin desteklenmesi, kırsal alanda yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve katılımçılık önem taşımaktadır.

O halde kırsal planlama için oluşturulan politikalar;

- Kırsal planlamanın bölge planlama ölçeği altında ele alınması,
- Kırsal planlamada doğal kaynakların korunmasına dayalı katılımcı bir yaklaşımın izlenmesi,
- Kırsal alanda yeni gelir kaynakları yaratılması ve istihdamın sağlanması,
- Kırsal planlama alanında çalışacak yerel örgütlenmelerin ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturulması, mevcut olanların güçlendirilmesi,
- Kırsal planlama sürecine halk katılımının sağlanması,
- Kırsal alana ait finans sisteminin kurulması,
- Tarım hizmetlerinin kendi içerisinde bir bütün olarak ele alınıp tek elden yönetiminin sağlanması,
- Kırsal alanla ilgili kurumsal yapının kırsal alan için oluşturulan politikaları uygulayabilecek şekilde yeniden yapılandırılması,
- Tarım sektörünün etkin politikalarla alt yapı olanakları, üretim, verimlilik, pazarlama, bilgi ve teknoloji kullanımı ile örgütlenme açısından gelişiminin sağlanması,
- Kırsal planlama ile tarımsal kalkınmanın bir bütün olarak ele alınması,
- Kırsal planlamaya yönelik çalışmaların oluşturulması ve yürütülmesinde ilgili kurumlar arasında eşgüdümün sağlanmasıdır.

### 5.2.2 Stratejik Amaçlar ve Alt Hedefleri

Stratejik amaçlar beş ana başlık altında açıklanmıştır:

- 1- **İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal ve kültürel gelişmenin sağlanması:** Bu amaç;
  - Yerel katılımın kurumsallaştırılması,
  - Sağlık ve eğitim standartlarının yükseltilmesi ile sağlanabilecektir.
- 2- **Ekonomik gelişmenin sağlanması:** Bu amaç;
  - Tarımdaki gelirin artırılması,
  - Tarım dışı gelirin artırılması için yeni iş olanakların yaratılması ile sağlanabilecektir.
- 3- **Ekolojik dengenin korunması ve koruma kapasitesinin geliştirilmesi:** Bu amaç;
  - Doğal çevrenin korunması,
  - Doğal felaketlere karşı önlemlerin alınması,
  - Çevrenin yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ile sağlanabilecektir.
- 4- **Politik ve kurumsal gelişmenin sağlanması:** Bu amaç;
  - Merkezi idarenin desantralizasyon uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi,
  - Yerel idarelerin kapasitelerinin artırılması ile sağlanabilecektir.
- 5- **Altyapının geliştirilmesi:** Bu amaç;
  - Ulaşım olanaklarının iyileştirilmesi,
  - Veri tabanının oluşturulması ile sağlanabilecektir.

Tablo 5.1 kırsal planlama modelinin stratejik amaçlarını ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak yapılması gerekenleri göstermektedir.

Tablo 5.1 Kırsal Planlama Modelinde Stratejik Amaçlar ve amaçların gerçekleşmesine yönelik yapılması gerekenler.

<b>KIRSAL PLANLAMA MODELİNDE STRATEJİK AMAÇLAR VE AMAÇLARIN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK OLARAK YAPILMASI GEREKENLER</b>	
<b><u>STRATEJİK AMAÇLAR</u></b>	<b><u>STRATEJİK AMAÇLARA YÖNELİK OLARAK YAPILMASI GEREKENLER</u></b>
<b>1- İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ VE SOSYAL VE KÜLTÜREL GELİŞMENİN SAĞLANMASI</b>	<p><b>1.1</b> Yerel katılımın kurumsallaştırılması</p> <p><b>1.2</b> Sağlık standartlarının yükseltilmesi</p> <p><b>1.3</b> Eğitim standartlarının yükseltilmesi</p>
<b>2- EKONOMİK GELİŞMENİN SAĞLANMASI</b>	<p><b>2.1</b> Tarımdaki gelirin artırılması</p> <p><b>2.2</b> Tarım dışı gelirin artırılması için yeni iş olanakların yaratılması</p>
<b>3- EKOLOJİK DENGİNİN KORUNMASI VE KORUMA KAPASİTESİNİN GELİŞTİRİLMESİ</b>	<p><b>3.1</b> Doğal çevrenin korunması</p> <p><b>3.2</b> Doğal felaketlere karşı önlemlerin alınması</p> <p><b>3.3</b> Çevrenin yönetim kapasitesinin geliştirilmesi</p>
<b>4- POLİTİK VE KURUMSAL GELİŞMENİN SAĞLANMASI</b>	<p><b>4.1</b> Merkezi idarenin desantralizasyon uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi</p> <p><b>4.2</b> Yerel idarelerin kapasitelerinin artırılması</p>
<b>5- ALTYAPININ GELİŞTİRİLMESİ</b>	<p><b>5.1</b> Ulaşım olanaklarının iyileştirilmesi</p> <p><b>5.2</b> Veri tabanının oluşturulması</p>

## **Stratejik Amaç 1: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal ve kültürel gelişmenin sağlanması**

### **1.1 Yerel katılımın kurumsallaştırılması**

#### ***Alt hedefler***

- Örgütlenmeyle mekânsal ölçek arasında uyum sağlanması
- Tarım kooperatiflerinin güçlenmesi
- Su kullanımı örgütlerinin kurulması
- Kırsal altyapı hizmetlerinin sağlanmasında merkezi ve yerel kamu kurumları, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve yerel halkın eşgüdüm içerisinde çalışmalarının sağlanması
- Üretici örgütlenmesinin sağlanması

### **1.2 Sağlık standartlarının yükseltilmesi**

#### ***Alt hedefler***

- Sağlık olanakların geliştirilmesi
- Sağlık elemanlarının nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi
- Güvenli su rezervleri sağlanması
- Çocuk ve ana sağlığı eğitimlerinin geliştirilmesi
- Halk sağlığı üzerine çalışmaların oluşturulması
- Sağlık politikası planlarının geliştirilmesi
- Sağlık için finans kaynaklarının güçlendirilmesi

### **1.3 Eğitim standartlarının yükseltilmesi**

#### ***Alt hedefler***

- Eğitim altyapısının geliştirilmesi
- Yeterli ve nitelikli eğitim elemanları sağlanması
- Eğitim kalitesinin geliştirilmesi
- Eğitimde cinsiyet oranları farkının azaltılması
- Bir eğitim fonu oluşturulması
- Okuryazarlık oranının yükseltilmesi



- Yerel ihtiyaç ve isteklere göre mesleki eğitim programlarının oluşturulması
- Eğitim politikası planlarının geliştirilmesi
- Eğitim için finans kaynaklarının güçlendirilmesi
- Köy enstitüleri modeli temel alınarak, kırsal kalkınmanın sağlanmasına yönelik eğitim kurumları oluşturulması

## **Stratejik Amaç 2: Ekonomik gelişmenin sağlanması**

### **2.1 Tarımdaki gelirin artırılması**

#### ***Alt hedefler***

- Üretim tekniklerinin geliştirilmesi
- Üretim ve ürünün pazarlanması için tarımsal altyapının geliştirilmesi
- Ürünün dağıtımını ile ilgili bir idari sistemin kurulması
- Tarım topraklarının çok parçalı yapısının giderilmesi
- Tarımsal işletmelerin, ekolojik yapı ve ürün deseni de göz önünde bulundurularak yeterli geliri sağlayacak büyüklükte olmasının sağlanması
- Tarım alanlarının amaç dışı kullanımının engellenmesi
- Tarımsal işletmelere ilişkin kayıt sisteminin oluşturulması
- Organik tarımın yaygınlaştırılması
- Düşük düzeyde endüstriyel girdi kullanan sürdürülebilir tarımın yaygınlaştırılması
- Tarım işletmelerinde üretim planlamasının gerçekleştirilmesi
- Pazarlanabilir ürün deseninin oluşturulması
- Stratejik ürünlerde üretim arzının geliştirilmesi
- Su ürünlerinde üretim artışının sağlanması
- Arazi toplulaştırma çalışmalarının yapılması
- Kırsal bölgelerin rekabet gücünün artırılması
- Tarımsal ürün borsalarının kurulması
- Kırsal alanda ihtisas üretim bölgelerinin oluşturulması

## **2.2 Tarım dışı gelirin artırılması için yeni iş olanakların yaratılması**

### ***Alt hedefler***

- Turizm kaynaklarının geliştirilmesi
- Geleneksel sanayilerin geliştirilmesi
- Tarıma dayalı sanayilerin geliştirilmesi
- Girişimcilerin bilgilendirilmesi ve mesleki eğitim sistemlerinin sağlanması
- Mikro finans sisteminin oluşturulması

## **Stratejik Amaç 3: Ekolojik dengenin korunması ve koruma kapasitesinin geliştirilmesi**

### **3.1 Doğal çevrenin korunması**

#### ***Alt hedefler***

- Toprakların korunması
- Ormanların korunması
- Su kaynaklarının korunması
- Tarımsal üretimin çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması
- Gen kaynaklarının korunması ve saklanması sisteminin kurulması
- Ülke düzeyinde arazi kullanım planlaması yapılması
- Mutlak tarım alanlarının belirlenmesi
- Yenilenebilir enerji kaynaklarına dayanan enerji politikası benimsenmesi
- Geri kazanım teknolojisinin oluşturulması
- Çok sektörlü ve bölgesel yaklaşımın benimsenmesi
- Ekolojik dengenin korunması ile ilgili yasal çerçevenin oluşturulması

### **3.2 Doğal felaketlere karşı önlemlerin alınması**

#### ***Alt hedefler***

- Sel baskınlarından korunma
- Depreme karşı önlemler alınması
- Çölleşme ve erozyona karşı tedbirler alınması

### **3.3 Çevrenin yönetim kapasitesinin geliştirilmesi**

#### ***Alt hedefler***

- Yerel idarelerde çevre yönetim kapasitesi oluşturulması
- Çevre üzerine istatistikî çalışmalar yapılması
- Çevre korumayla ilgili yerel finansın oluşturulması
- Havza yönetimi programlarının geliştirilmesi ve uygulanması

### **Stratejik Amaç 4: Politik ve kurumsal gelişmenin sağlanması**

#### **4.1 Merkezi idarenin desantralizasyon uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi**

#### ***Alt hedefler***

- Yerel idarelerin politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi
- Kurumlarda istatistikî bilgilerin oluşturulması
- Hem merkezi hem de yerel kurum ve kuruluşlar arasındaki yetki karmaşasının giderilmesi

#### **4.2 Yerel idarelerin kapasitelerinin artırılması**

#### ***Alt hedefler***

- Yerel idare kapasitesi oluşturulması
- Yerel istatistikî bilgilerin oluşturulması
- Yerel idari sistemin geliştirilmesi
- Yerel idarenin hizmet olanaklarının genişletilmesi
- Yerel kamu kurum ve kuruluşlarının STK, üniversiteler, özel sektör ve yerel halkla ortak çalışma olanaklarının oluşturulması

### **Stratejik Amaç 5: Altyapının geliştirilmesi**

#### **5.1 Ulaşım olanaklarının iyileştirilmesi**

#### ***Alt hedefler***

- Kırsal alanda elektrifikasyonun sağlanması
- Kırsal alandaki ulaşım sistemlerinin iyileştirilmesi

- Kamu ulaşım ağlarının geliştirilmesi
- Ulaşım politikaları oluşturma kapasitesinin oluşturulması
- Ulaşım altyapı bütçesinin güçlendirilmesi

### **5.2 Veri tabanının oluşturulması**

#### ***Alt hedefler***

- İletişim ve bilgi ağlarının oluşturulması
- Ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınması
- Kırsal ve tarımsal veri tabanı oluşturulması

### **5.3 Kırsal Planlama Modelinde Kurumsal-Yasal-Mali Çerçeve**

Kırsal planlamanın **kurumsal-yasal-mali çerçevesi**, kırsal planlamayı yönlendirecek ve gerçekleştirecek kurumsal-yasal yapılanmanın organizasyonunda hangi meslek gruplarından kimlerin, hangi görevlerle yer alacağını, kurumsal hiyerarşinin nasıl olacağını ve bunların hangi kaynak ile gerçekleştirileceğinin belirlenmesidir.

Ülkemizde uygulanan kırsal alanla ilgili çalışmaların incelenmesinde, etkin ve bütüncül bir kırsal planlama yaklaşımının geliştirilememesinin önündeki temel sorunun kurumsal yapılanmadaki örgütlenme ve uygulamadaki siyasi irade eksikliği olduğu saptanmıştır.

Bu çalışma kapsamında, kırsal planlama modeli oluşturulurken kırsal alandaki sorunların çözümünde öncelikle kurumsal yapıdaki eksikliklerin düzeltilmesi, kırsal planlamanın yasal ve mali çerçevesinin oluşturulması gerektiği kabul edilmiştir.

#### **5.3.1 Kurumsal Çerçeve**

Kırsal planlama sürecinde, kırsal alanda idari örgütlenme yapısının oluşturulması çok önemlidir. Günümüze kadar gelen süre içerisinde gerek yerel koşulların, gerekse dünya ve ülkemiz ölçeğinde gerçekleşen bilgi, kültür, ekonomik durum vb.

değişimlerin ortaya çıkardığı nedenlerle kırsal alanda yönetimle ilgili pek çok sorun oluşmuştur.

Türkiye’de, kırsal kalkınmadan sorumlu kurumların sayısı fazladır ve idari yapılanmaları karmaşıktır. Bu kurumlar, kırsal planlama politikalarının oluşturulmasını ve uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Kurumların, etkin olmaları için yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Etkin bir kırsal planlamanın sağlanması için;

- Bilimsel bilgi üretme yeteneğine sahip,
- Eşgüdümçü,
- Katılımcı,
- Paylaşımçı,
- Yerinden yönetime ağırlık veren,
- Politika ve mevzuat oluşturan,
- Uluslararası gelişmelere uyabilen bir kurumsal yapıya ihtiyaç vardır.

Türkiye’de, politika oluşturucu ve uygulayıcı bir **kırsal planlama kurumu** geliştirmelidir. Kırsal planlama kurumu, teknik olarak eğitilmiş kişilerden oluşan, koordinasyon sağlayıcı bir kurum olarak örgütlenmelidir. Bu örgütlenme, her disiplinden uzmanlığı bir araya getirmeli ve ilgili tüm paydaşlar bu kurumda yer almalıdır.

Diğer taraftan yerinden yönetim kapsamında, yerel yönetim kurumlarının yetki kullanımlarının artırılması ve etkin hale getirilmelerine yönelik bir kurumsal yapılanmanın oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca, kırsal alanda yaşayanların ve sivil toplum örgütlerinin kırsal planlama sürecine katılımlarını sağlayacak ve bu katılımı temsil kabiliyetlerini en yüksek düzeye getirecek bir yapılanmanın oluşturulması da kırsal alanda kalkınmayı artıracak bir diğer önemli faktördür.

Kırsal planlama kurumu bünyesinde hem yerel hem de merkezi ölçekte;

- Kırsal planlama uygulamalarının değerlendirilmesi için **değerlendirme kurulları**,
- Yerel yönetimlerin hem daha aktif olmasını sağlayacak hem de yereldeki sivil kuruluşların katılımını teşvik edecek **uygulama kurulları**,
- Kırsal alanlara aktarılacak kaynakları değerlendirecek **mali kurullar** oluşturulmalıdır.

Ayrıca planlama alanında, özellikle insan kaynakların gelişmesi bakımından etkili olabilecek **yerel nitelikli örgütlenmelerin** oluşturulması sağlanmalıdır. Bu yerel nitelikli örgütler hem **ilçe düzeyinde**, hem de **köy** ya da **köy grupları** düzeyinde oluşturulmalıdır.

Son olarak, köy yönetiminin güçlendirilmesi için **Köy Kanununun** ilgili maddelerinde değişiklikler yapılarak, köy idare heyetinin mali olanaklara kavuşturulması ve dolayısıyla **köy yönetiminin güçlendirilmesi** yolunda çalışmalar yapılmalıdır.

### 5.3.2 Yasal Çerçeve

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi ülkemizde, kırsal alana ilişkin pek çok yasal düzenleme bulunmakla birlikte, kırsal alanların planlanması için çerçeve yasalar bulunmamaktadır. Bu nedenle bütüncül bir **kırsal planlama mevzuatı** oluşturulmalıdır. Bunun dışında aşağıdaki mevzuat düzenlemeleri de kırsal kalkınma için gereklidir:

- Tarım hizmetlerindeki dağılımı giderilmesi ve yetki kargaşasının ortadan kaldırılması için tarım hizmetleri yeniden düzenlenmelidir.
- Tarım arazilerinin korunması, geliştirilmesi, sürekli olarak üretken bir şekilde kullanımının sağlanması, amaç dışı kullanımlarının önüne geçilmesi ve

tarımsal üretim parsellerinin ekonomik büyüklüğün altında parçalanmasının önlenmesi için tarım topraklarını koruma kanunu çıkarılmalıdır.

- Farklı kurumlar tarafından yürütülen ülkesel imar planlama çalışmalarının eşgüdüm sağlanarak hazırlanması ve uygulanması amacıyla kırsal planlamayı da planlama süreci içinde tarif eden imar kanunu çıkarılmalıdır.
- Tarım yapılan arazilerin parçalanmasının önlenmesi ve parçalanmış arazilerin toplulaştırılması amacıyla arazi toplulaştırma kanunu çıkarılmalıdır.
- Tarımsal altyapı hizmetlerindeki dağınıklık ve yetki kargaşasının giderilmesi ve tarımsal alt yapı faaliyetlerinin daha etkin bir biçimde yürütülmesinin sağlanması için yasal düzenleme yapılmalıdır.
- Kırsal kesimin doğal afetlerden gördüğü zararların telafisine yönelik tarımsal sigorta sisteminin geliştirilmesini amaçlayan kanun çıkarılmalıdır.

### 5.3.3 Kaynak Oluşturma

Kırsal planlamaya yönelik çalışmaların tek bir çatı altında yürütülmesinin sağlanması amacıyla, bütçenin bir parçası olmak üzere **bir kaynak** oluşturulması gereklidir. Bu kaynak aracılığı ile kırsal planlama çalışmalarına hız kazandırılması mümkün olacaktır. Söz konusu kaynak, kırsal alan planlarının hazırlanması ve uygulanmasını sağlayacaktır.

## 5.4 Kırsal Planlama Modelinde Yaklaşım

Tarihsel süreci incelendiğinde, kırsal alanların planlanmasıyla ilgili kişiler çok sayıda yaklaşımda bulunmuşlardır. Bugüne kadar geliştirilen bu yaklaşımları iki temel grupta toplamak mümkündür. Bu yaklaşımlardan **birincisi**, kırsal yapıyı analiz ederken ve planlarken, **yukarıdan aşağıya** doğru olan yaklaşım (top-down), **ikincisi** de **aşağıdan yukarı** doğru olan yaklaşımdır (bottom-up).

Her ne kadar iki ayrı yaklaşımdan bahsedilmiş olsa da, gerek yurt içi gerekse yurt dışı örnek ve izlenimlerden çıkarılan deneyim sonuç şudur ki; kırsal planlamada her iki yaklaşımın birlikte eşgüdüm içinde uygulanması kırsal planlama alanında en iyi

sonuçları vermiştir. Ne yukarıdan tabana doğru olan yaklaşım, ne de tabandan yukarı doğru olan yaklaşım tek başına yeterli değildir.

Yukarıdan tabana doğru olan süreçte belirlenecek olan ana hedefler, rehberler ve düzenlemeler ile tabandan yukarı doğru olan süreçteki yerel dinamikler arasında eşgüdümün sağlandığı bir süreç izlenmelidir.

Türkiye için kırsal planlamada izlenecek yaklaşım, kırsal kaynakları bir bütün olarak değerlendiren ve **havza bazında** gerçekleştirilecek, yerel ihtiyaçlarla ulusal programlar arasında eşgüdüm sağlayacak, yukarıdan aşağıya yaklaşım ile aşağıdan yukarı olan yaklaşımın eşgüdümünün sağlandığı ve **bölge planı ölçeğinden temellenen bir yaklaşım** olacaktır.

Ülkesel kalkınma stratejilerinin yapıtaşlarından olan bölgesel kalkınma stratejilerinde, kırsal ve kentsel unsurların birlikte ele alınması, havza planlaması/bölge-alt bölge ölçeğinden hareketle doğal kaynakların etkin kullanımı için gerekli finansman sağlanması ve yaşam standardının yükseltilmesi kırsal planlama yaklaşımında ilke olmalıdır.

Önerilen kırsal planlama modeli yaklaşımı aşağıdaki başlıklarda açıklanmıştır:

#### **Kırsal planlama ölçeği:**

- Kırsal planlamanın, havza bazında geliştirilmesi ve uygulanması sağlanmalıdır.
- Kırsal planlama sürecinde bölge ve yörenin potansiyelinden hareket edilecek, olanak ve kısıtlılıkları değerlendirilecek, ekolojik bölgeleme anlayışına dayanan kırsal planlama anlayışı benimsenmelidir.
- Bölgesel ve yerel düzeyde olmak üzere iki tür planlama yapılmalıdır.
- Kırsal yerleşim planlarının afet zararlarını önleme ve/veya azaltma tedbirleri ile ilgili entegrasyonuna ilişkin yasal düzenlemeler oluşturulmalıdır.
- Tarımsal üretime yönelik yerleşim tedbirlerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır.



- Kırsal planlamaya esas olacak sağlıklı kırsal alan veri tabanı oluşturulmalıdır.

#### **Kırsal planlamanın kurumsallaşması:**

- Kırsal planlama, uygulama ve denetleme işlevlerinin yerine getirilmesi bakımından var olan kamu kurumları yeniden yapılandırılarak, kırsal planlamadan sorumlu merkezi bir kurum oluşturulmalıdır.
- İl özel idareleri yeniden yapılandırılmıştır. İl sistemi içerisinde yer alan planlama ile ilgili kurullara kırsal planlamayla ilgili görev verilerek, bu kurullar, oluşturulacak merkezi kırsal planlama kurumuyla eşgüdüm içinde çalışmalıdır.
- Kırsal alanların planlanmasında etkili olacak yerel örgütler kurulmalıdır.
- Kırsal planlamada görevli kamu kurumları, özel kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve yerel nitelikli kuruluşlar ortak bir anlayışla birlikte çaba gösterecek biçimde kurumsallaştırılmalıdır.
- Planlama, en alt yerleşim birimlerine kadar örgütlenme yapısına sahip olmalıdır.
- Merkezi idareden ayrı bir kırsal planlama organizasyonu oluşturulmalıdır. Bu yapılanmanın amacı paydaşları bir araya getirmek olmalıdır (kamu, birlikler, kooperatifler, özel sektör, vakıflar, STK). Problemlerin çözümüne yönelik strateji ve politikalar tartışılmalı, bu ortaklık tüm paydaşlarla finanse edilerek, yılda iki ya da üç kez buluşma gerçekleştirilmelidir.
- Kırsal planlamaya ilişkin tüm süreçlerde, yerinden yönetim ilkesi geçerli kılınarak, yerel yönetimlerin sorumlulukla yetki kullanmaları sağlanmalıdır.

#### **Yasal düzenleme:**

- Kırsal planlama mevzuatı oluşturulmalıdır.
- İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri, kırsal planlamayı da içerecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.
- Yerel verilere göre hizmetlerin yürütülmesine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

- Belirlenen kırsal planlama stratejilerinin uygulamaya konulmasında gerekli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.
- Kırsal yerleşim planlarının yerel halkın sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarının ve katılımının gözetilerek yapılmasına ilişkin yasal düzeltmeler yapılmalıdır.
- Kırsal planlamayla ilgili üst örgütlenme ve il idaresi ile alt yerleşim birimleri arası ilişkiyi sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Planlama ve uygulamalarla ilgili tüm kurum ve kuruluşların koordineli çalışması için yasal düzenlemelerin yapılmalıdır.

### **Katılım:**

- Kırsal planlamada, kırsal alanda yaşayan bireylerin kendi sorunlarını ifade edebilecekleri, yetki ve sorumluluk alabilecekleri bir sistem geliştirilmelidir.
- Planlamanın demokratik ve kamusal denetime açık olması sağlanmalıdır.
- Sorun analizlerinin yörelere göre ve kırsal halkın da katılımı ile yapılması sağlanmalıdır.
- Tüm planlama süreçlerinde, katılımcı bir yapılanma oluşturulmalıdır.
- Planlamada sektörler arası ilişkiler dikkate alınmalıdır.
- **Kırsal alanda yaşayanların, köy dernekleri, üretici kooperatifleri, sulama birlikleri, hayvan damızlık birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, mesleki kuruluşlar, vakıflar ve benzeri demokratik oluşumlar yasal koşullar sağlanarak kırsal planlama sürecine dâhil edilmelidir.**
- Kırsal alanda yaşayanların, kırsal planlamaya katılımı kurumsallaştırılmalıdır.

## BÖLÜM ALTI

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

#### 6.1 Sonuç

Kentlerin geçmişten günümüze kadar yapılaşma süreçleri ve kırsal alanda yaşanan sorunlar incelendiğinde, kırsal planlamanın gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. Çünkü sosyal, ekonomik ve fiziki yönleriyle bütüncül biçimde planlanmayan kırsal alanlar, kentlerin çekici özellikleri sebebiyle kentlere göç vermektedir. Bunun sonucu olarak da, bir taftan kırsal alanların toplumsal ve üretim yapısı bozulmakta, diğer taraftan da göç eden nüfus, kentlerde gecekondü alanları oluşturmaktadır. Aynı zamanda göç eden bu nüfus, kimlik arayışı içine giren ve kentli olamayan bir nüfus birikimi haline gelmektedir.

**Kırsal ve kentsel alanda yaşanan sorunların çözümünde kırsal planlamanın gerekliliği ve öneminden yola çıkılarak; kırsal planlamanın Türkiye'nin planlama pratiğine kazandırılması üzerine geliştirilen ve kırsal planlama modelinin oluşturulmasını amaçlayan bu çalışmada;**

- Dünyada ve AB'de kırsal planlama ile ilgili genel durum ve eğilimler incelenmiş,
- 1960 yılından günümüze Türkiye'de uygulanan kırsal kalkınma politika ve uygulamaları değerlendirilmiş,
- AB'nin kırsal kalkınma politikaları ile Türkiye'nin kırsal kalkınma politikaları karşılaştırılmış,
- Türkiye'de kırsal kalkınma alanında AB Müktesebatına uyumun mevcut düzeyini incelenmiş,
- AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'de gerekli olan düzenlemelerin neler olması gerektiğini saptanmış,
- SWOT Analiz Tekniği ile Türkiye'de kırsal yapının güçlü ve zayıf yanları ile fırsatları ve tehditleri belirlenmiş,

- SWOT Analiz Tekniğine dayalı saptamalar sonucunda, kırsal planlamanın oluşum süreci, temel olarak planlama disiplini içindeki önemi vurgulanarak güncel planlama teori ve pratikleri ile AB Müktesebatındaki gelişmeler kapsamında analiz edilmiş,
- Sonuç olarak, Türkiye için kırsal planlama strateji ve politikaları belirlenerek, kırsal planlama model önerisi geliştirilmiş ve kırsal planlamanın ülkemiz planlama süreci içindeki esasları tanımlanmıştır.

**Tez kapsamında yapılan SWOT Analizine göre;** Türkiye'nin genç nüfus potansiyeline sahip olması, uygun iklim koşulları, su ürünleri ve gen potansiyeli, geniş tarım alanları, su kaynaklarının varlığı, tarımsal ürünlere olan talebin artması, komşu ülkelerle gelişebilir ticaret potansiyeli, kültürel kaynakların varlığı, tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi potansiyeli, tarımsal üretimde kullanılan hammadde ve girdi olanakları, kırsal turizme olan talep artışı ve gıda sanayinin gelişmesi gibi faktörler **kırsal alana güç ve fırsat sağlayabilecek verileri** oluşturmuştur.

Bunun yanında, tarımsal işletmelerin küçük ve parçalı olması, tarımsal altyapı yetersizlikleri, üretim ve pazarlama organizasyonlarının sınırlı olması, kırsal alanların planlanmasındaki yasal düzenlemelerin ve politikaların eksikliği, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon yetersizliği, yerinde kalkınmayı sağlayıcı politikalarındaki yetersizlik, mülkiyet dağılımı ve arazi kullanımındaki dengesizlik, yetersiz sermaye, mono-kültür tarım uygulamaları, hammadde arzındaki sınırlılık, gelişmemiş sanayi, yetersiz pazar, insan kaynaklarının geliştirilememiş olması, geleneklerden kaynaklanan sorunlar, nüfus artışı, göç, teknolojik yeniliklerin yeteri düzeyde bilinmemesi, katılımcılığın sağlanamaması, bilgi ve veri kaynaklarının yetersizliği, plansız kentleşmenin tarım alanları üzerindeki baskısı ve DTÖ'nün kararları gibi konular ise **kırsal yapıdaki zayıflık ve tehditlerdir.**

Kırsal planlama, **doğal kaynakları, ekonomiyi, teknolojiyi, yönetimi, hukuku ve siyaseti** yakından ilgilendirir. Çalışma kapsamında, kırsal planlama modeli oluşturulurken kırsal planlamanın politik, toplumsal, ekonomik, bilimsel ve çevresel boyutları olan bir süreç olduğu kabul edilmiş ve kırsal planlama, planlama

disiplininin kademeli yapısı kapsamında ele alınmıştır. Buna ek olarak, kırsal planlama alanında ulusal politika ve yasal çerçevenin öncelikle oluşturulması ve sonraki aşamada bunun alt açınımlarının oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır.

Çalışma kapsamında model oluşturulurken, kırsal planlamanın **üç temel ögeyi** kapsamaması gerektiğinden yola çıkılmıştır. Modelin ana çerçevesini oluşturan bu üç temel öge sırasıyla modelin **içeriği, kurumsal-yasal-mali çerçevesi ve yaklaşımıdır.**

- **İçerik** ile açıklanan kırsal planlamanın vizyonu, hedefleri, politika ve stratejileridir. Çalışma kapsamında, kırsal planlama vizyonu, *doğal ve kültürel kaynakları koruyarak, kırsal alanda yaşayan nüfusun yerinde istihdamını ve yaşam koşullarının iyileştirilmesini sağlayarak, kırsal planlamanın bütünlük içeren ve katılımcı bir yaklaşımla planlama disiplini içerisinde gerçekleştirilmesi* olarak belirlenmiştir. Stratejik amaçlar ise beş başlık altında açıklanmıştır; bunlar, *insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal ve kültürel gelişmenin sağlanması, ekonomik gelişmenin sağlanması, ekolojik dengenin korunması ve koruma kapasitesinin geliştirilmesi, politik ve kurumsal gelişmenin sağlanması*, son olarak ise *kırsal altyapının geliştirilmesidir.*

Çalışma kapsamında; kırsal planlama modelinin ana politikaları ise kırsal nüfusun gelir düzeyini artırmak ve hayat standartlarını yükseltmek, kırsal alanlarda insan kaynaklarını geliştirmek ve istihdamı artırmak, kırsal nüfusun gelirini arttırıcı ekonomik faaliyetleri oluşturmak, örgütlenme ve her düzeyde katılımı sağlamak olarak belirlenmiştir.

- **Kurumsal-yasal-mali çerçeve,** kırsal planlamayı yönlendirecek ve gerçekleştirecek yapıları içermektedir. Kırsal kalkınma amacıyla yapılan uygulamalara göre, kırsal alandaki idari örgütlenme çok önemlidir. Buradan yola çıkılarak, **kırsal planlama kurumu,** teknik olarak eğitilmiş kişilerden oluşan ve koordinasyon sağlayıcı bir kurum olarak

yapılandırılacaktır. Bu kurumsal yapıda, her disiplinden uzmanlar ve ilgili tüm paydaşlar yer alacaktır. Ayrıca, kırsal planlama modeli oluşturulurken kırsal planlamanın **yasal çerçevesinin** ve **mali kaynağının** oluşturulması gerektiği kabul edilmiştir.

- Kırsal planlama modelinde izlenecek yaklaşım, kırsal kaynakları bir bütün olarak değerlendiren, yerel ihtiyaçlarla ulusal programlar arasında eşgüdüm sağlayan, yukarıdan aşağıya yaklaşım ile aşağıdan yukarı olan yaklaşımın eşgüdümünün sağlandığı, bölge planlama ölçeğinden temellenen ve havza bazında gerçekleştirilen bir yaklaşım olmuştur. Doğal kaynakların korunması, yönetim ve ekonomi alanları ile ilişkili olan kırsal planlama, kalkınmanın bütünlüğü kapsamında ilişkili olduğu tüm alanlarla birlikte, **modelde** ele alınmıştır.

## 6.2 Öneri Modelin Eleştirel Değerlendirmesi

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere; çalışma kapsamında, ulusal kırsal planlama vizyonu oluşturulmuş ve entegre stratejiler geliştirilmiştir. Oluşturulan ulusal vizyon ve stratejilerin, bölgesel ve yerel vizyon ve stratejilerin oluşturulmasına olanak sağlayacak nitelikte ve çok sektörlü olması, kırsal alanın güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerinden temellenmesi amaçlanmıştır.

Aşağıdaki bölümlerde, çalışma kapsamında önerilen **kırsal planlama modelinin**, Türkiye’de ilgili mevcut dengeler içindeki uygulanabilirliği, **dış etkenler** ve **iç etkenler** olmak üzere iki başlık altında tartışılmıştır.

### 6.2.1 Dış etkenler

#### AB’ye üyelik

AB, Türkiye’de pek çok alanda olduğu gibi **kırsal planlama** alanında da belirleyici bir yapıdır. AB’ye adaylık sürecindeki son gelişmeler incelendiğinde, yeni

lkelerle eski ülkelerin aynı olanaklara sahip olmadıkları gözlenmektedir. Ayrıca, son gelişmeler, üyelik öncesi ve sonrası AB ölçütlerine uyum sağlanması için gerekli olan finansmanın, AB fonlarından karşılanmasının da ileride kısıtlı olabileceğini göstermektedir. Bu durumda AB tarafından, Türkiye’den kırsal kalkınmayı kendi mali olanakları ile sağlaması beklenecektir.

Ülkemizin ekonomik ve sosyal koşulları göz önünde bulundurulduğunda AB müktesebatına uyumumuz zor ve uzun vadede olacaktır. Dolayısıyla, AB ölçütlerinde kırsal kalkınmanın sağlanmasının da zor ve uzun vadede olacağı düşünülmektedir. AB ölçütlerine uyum, teknik ve mali açıdan iyi hazırlanmış programlarla sağlanabilir. AB’ye uyum konusunda, Türkiye’de kırsal planlama politikaları, uzun dönemde gerçekleştirmesi gereken bir hedef olarak, devlet politikası biçiminde ele alınmalıdır.

### **6.2.2 İç etkenler**

#### **Mali olanaklar**

Kırsal alanda yaşayan nüfus, pek çok açıdan adaletsizlikle karşı karşıyadır. Kırsal alanlarda toprak-insan ilişkileri bozuk ve verimli üretim yapamayan küçük işletmeler çoğunluktadır. Ayrıca, eğitimden sağlığa, altyapıdan sosyal güvenliğe kadar yaşam kalitesini belirleyen pek çok olanağın yetersiz olduğu gözlenmektedir. Bu durumda, kırsal alanda kalkınmanın sağlanması ancak uzun vadede olacaktır. Bu sorunların çözümü, sadece kırsal alan politikaları kapsamındaki uygulamalarla mümkün değildir.

Bu çalışmaya göre, önerilen modelin uygulanabilirliği için, kırsal alan sorunları genel ekonomi düzeyinde ele alınmalı ve sorunların çözümü için bütçe olanakları artırılmalıdır. Başka bir ifade ile kırsal alanlar için yapılması gerekli olan, genel ekonomi politikaları ile tarım ve kırsal planlama politikalarının bütünsel bir yaklaşımla ele alınmasıdır.

### **Kamu yapısı**

Planlama disiplini, kamu yönetiminin uygulamadaki tamamlayıcısıdır. Ancak, ülkemizde yeniden yapılandırılan kamu yönetimi, planlamanın ve ayrıca kırsal planlamanın yeniden tanımlanmasını sağlamada yeterli değildir.

Türkiye’de, kırsal kalkınma açısından oldukça önemli olan kurumların yapısı sıkça değişmiştir. Bu değişiklikler, mali yük yanında kurumsal bilgi birikiminin oluşmasına engel oluşturmaktadır. Bunun yanında kamu kurumlarındaki değişimler, kırsal nüfus açısından da önemli olumsuzluklara sebep olmaktadır.

Bu çalışmada önerilen modele göre, kurumların verimlilik açısından yeniden yapılandırılmaları ve yetkilerinin toplulaştırılması gerekecektir. Yeni kurumsal yapılanma, her disiplinden uzmanlığı bir araya getirmekte ve ilgili tüm paydaşlar bu yapılanmada yer almaktadır. Ayrıca, modelin uygulanabilmesi için, köy yönetiminin güçlendirilmesi yönünde çalışmalar yapılmalıdır.

Türkiye’de insan kaynaklarının dağılımında da sorunlar yaşanmaktadır. İnsan kaynakları dağılımındaki bu sorunlar, kırsal alanda kurumsallaşmanın önünde en önemli engellerden biridir. Bu durum, çalışmada önerilen modelin uygulanmasında engel oluşturacaktır. Bu nedenle modelin uygulanabilirliği için kamu kurumlarındaki insan kaynaklarının dağılımında bir denge sağlanmalıdır.

### **Kırsal altyapı**

Bu çalışmaya göre, önerilen modelin uygulanması için ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bütünsel olarak ele alınması, bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması, geçim kaynaklarının gen kaynaklarının korunmasını sağlayacak şekilde çeşitlendirilmesi, doğal kaynakların korunarak kullanılmasının sağlanması, iyi yönetim için yerel halkın, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin yönetime katılımının artırılması ve kırsal altyapının iyileştirilmesi gereklidir.



### **Mevcut planlama pratiği**

İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri, planlama içeriği açısından yetersizdir. Dolayısıyla, planlama içeriği zayıf olan İmar Kanunu, kırsal alanların planlanması ile ilgili olarak da yetersizdir.

Ayrıca, İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri plan kademelenmesini oluşturma açısından da yetersiz kalmaktadır. Kanunda, üst ölçekli planlama ile diğer plan kademeleri arasında hiyerarşik bir ilişki kurulamamıştır. Bölge planlama konusunda da genel bir politika ve yasal çerçeve oluşturulamamıştır. Bunlara ek olarak, ülkemizde bazı plan türlerinin yapım ve onama aşamasında yetki karmaşası yaşanmaktadır. Bu çalışmaya göre, planlama konusundaki yetki karmaşası ve planlama çerçevesinin eksikliği, kırsal alanlardaki planlama uygulamalarında başarısızlıklara neden olacaktır.

Türkiye’de kentsel alanlar planlanmakta, kır ile kentsel alanların sosyal ve ekonomik etkileşimi göz ardı edilmektedir. Kentsel ve kırsal alandaki gelişmenin dengeli bir biçimde olabilesi için, kırsal ve kentsel alan arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi gerekir. Bunun için de kır ve kent bir bütün olarak planlanmalıdır. Kır ve kent ilişkilerindeki bütünleşme, hem kentsel alanın hem de kırsal alanın gelişimi için ve önerilen modelin uygulanabilirliği için planlama ile sağlanmalıdır.

### **Yasal Düzenlemeler**

Ülkemizde, Planlama alanında pek çok kanun ve yönetmelik mevcuttur. Ayrıca, AB’ye uyum sürecinde pek çok kanun ve yönetmelik taslak aşamasındadır ve tartışılmaktadır. Bu çalışmanın saptamalarına göre, planlama alanındaki mevcut yasal düzenlemeler ile öneri yasal düzenlemeler, kırsal planlama açısından yeterli değildir.

Ülkemizde, kırsal alana ilişkin pek çok yasal düzenleme bulunmakla birlikte, kırsal alanların planlanması için çerçeve yasalar bulunmamaktadır. Yine bu

çalışmaya göre, önerilen modelin uygulanabilirliği, kırsal planlama mevzuatının oluşturulması ile mümkün olacaktır. Ayrıca, kırsal planlama için bir kaynak oluşturulması sağlanmalıdır.

Köy Kanunu ile köylerin kendi kendine yeterli birimler olması öngörülmüş, ancak kaynak ve mali olanak olmadan Kanunla getirilen görevlerin nasıl sağlanacağı sorunu hala çözülememiştir. Bu çalışmaya göre, Köy Kanunu günün koşullarına göre yeniden düzenlenmelidir.

### **Katılım**

Türkiye’de bölgesel ve yerel politikaların oluşturulmasında, merkezi kamu kurumları ile yerel idarelerin programlarının hazırlanması ve uygulanmasında katılım yetersizdir. Ayrıca, kırsal yerleşmelerde örgütlenme ve kurumsallaşma da yeterince gelişmemiştir.

Bu çalışmaya göre, önerilen kırsal planlama modelinin uygulanabilmesi için kırsal alanda yaşayanların yetki ve sorumluluk alabilecekleri katılımcı bir yapının oluşturulması sağlanmalı ve katılım kurumsallaştırılmalıdır. Yerel halk, köy dernekleri, üretici kooperatifleri, sulama birlikleri, hayvan yetiştiriciliği birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, mesleki kuruluşlar, vakıflar ve benzeri demokratik oluşumlar, yasal koşullar sağlanarak kırsal planlama sürecine dâhil edilmelidir.

### **Bölgeleme Çalışmaları**

AB’nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum kapsamında DPT tarafından, il sınırları temel alınarak ve iller gruplandırılarak, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) oluşturulmuştur. Bu bölgeler, bölge biliminin önemseydiği ve uzun yıllar uygulanması istenilen havza bölgelerine, dolayısıyla bu çalışma kapsamında önerilen modelin temel aldığı bölgelere uymamaktadır.

Bu çalışmaya göre, Türkiye’de bölgeleme çalışmaları ve bölge planlama ile kırsal planlama disiplinler arası bir yaklaşım içinde değildir. Önerilen modelin uygulanabilirliği açısından, DPT tarafından il sınırları temel alınarak oluşturulan bölgeler kapsamındaki planlama yerine, doğal verilere dayalı havza sınırlarını temel alan bir planlama yaklaşımı gereklidir. Bölge ve kırsal planlama politikalarının birbirlerini tamamlayıcı özellikleri dikkate alınmalı ve aralarında bir eşgüdüm oluşturulmalıdır. Bunun gerçekleştirilmesini hiçbir yasal mevzuat engellememektedir.

**Özetle; Türkiye’de kentleşme sorunu genellikle kentlerdeki sorunlar kapsamında incelenmiş, kentsel sorunlar kentsel alanlar için oluşturulan planlama politikaları ile çözümlenmeye çalışılmış; planlama uygulamaları ve mevzuatı kırsal planlamayı içermesi açısından yetersiz kalmıştır. Bu çalışma, planlama ile ilgili olarak yasal düzenleme değişikliklerinin yapıldığı ve yeni planlama sürecinin tanımlandığı günümüzde, planlama kademelenmesinin, kırsal planlamayı da içermesi gerektiğini göstererek, fiziki planlama kapsamında şehir planlamanın duruşunu netleştirmektedir. Ayrıca bu çalışma, kentsel ve kırsal alanda yaşanan sorunların çözümünde, kırsal alan için oluşturulacak politika ve planlamanın önemini açıklama açısından da önemlidir.**

## KAYNAKÇA

- Abay, C. ve Çıkmın, A. (1996). Kırsal Kalkınmaya İlişkin Çeşitli Yaklaşımlar İçinde Rehovot Yaklaşımı ve Başarı Koşulları. *Türkiye 1. Tarım Ekonomisi Kongresi*, 430-434.
- Akçay, A.A. ve Akşit, B. (1998). *GAP: Bir Kırsal Dönüşüm Projesi ve Tarımsal Sulama*. Baydar, O. (Ed), *75 Yılda Köylerden Şehirlere (187-197)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Akçay, A.A. (1997). Southeastern Question and Some Unintentional but Inevitable Effects on Turkish Society. *Orient*, 38 (4), 277-287.
- Akın, S. ve Yıldız, F.F. (2005). Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türk Tarımına Etkileri. *Türktarım*, 163, 38-44.
- Aksoy, S., Eraktan, G. ve Diğerleri. (1994). *Türkiye'de Kırsal Nüfusun Sosyal Güvenliği*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımı.
- Akşit, B. (1993). Studies in Rural Transformation in Turkey. *Culture and Economy: Changes in Turkish Villages*. The Eothen Press.
- Altın, H. (2003). *Türkiye'de Cumhuriyet Dönemi Köy Politikaları (1950-2000)*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İzmir.
- Anonim (1979a). *1975 Genel Nüfus Sayımı*. Ankara: DİE.
- Anonim (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.
- Anonim (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.
- Anonim (1974). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Anonim (1979b). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Anonim (1980a). *1980 Genel Nüfus Sayımı*. Ankara: DİE.

Anonim (1980b). *Genel Tarım Sayımı Sonuçları*. Ankara: DİE.

Anonim (1984a). *Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi Faaliyet Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (1984b). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Anonim (1985). *1985 Genel Nüfus Sayımı*. Ankara: DİE.

Anonim (1989). *Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi Faaliyet Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (1990a). *1990 Genel Nüfus Sayımı*. Ankara: DİE.

Anonim (1990b). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Anonim (1991a). *Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (1991b). *Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (1992). *Agricultural Commodities Marketing Survey, Planning of Crop Pattern and Integration of Marketing and Crop Pattern Studies*. Ankara: GAP Bölgesel Kalkınma Dairesi Başkanlığı.

Anonim (1994). *Kırsal Sanayi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT.

Anonim (1994). *1991 Yılı Genel Tarım Sayımı Sonuçları*. Ankara: DİE.

Anonim (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Anonim (1997a). *Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi Faaliyet Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (1997b). *I. Tarım Şurası Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (1999). Council Regulation 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.

Anonim (2000a). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT

Anonim (2000b). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*. Ankara: DPT.

Anonim (2000c). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.

Anonim (2000d). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT.

Anonim (2001). *Urban 21 Junges Forum, Cities: Engines in Rural Development?* Hannover: ARL.

Anonim (2001a). *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2001*. Ankara: DPT.

Anonim (2001b). *Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi Faaliyet Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (2001c). *2001 Yılı Genel Tarım Sayımı Sonuçları*. Ankara: DİE.

Anonim (2002a). *2000 Genel Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları*. Ankara: DİE.

Anonim (2002b). *Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri 1950-2002*. Ankara: DİE.

Anonim (2002c). *Erzurum Tarım Master Planı*. Erzurum: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Erzurum Tarım İl Müdürlüğü.

Anonim (2002d). *Bingöl Tarım Master Planı*. Bingöl: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Bingöl Tarım İl Müdürlüğü.

Anonim (2002e). *Muş Tarım Master Planı*. Muş: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Muş Tarım İl Müdürlüğü.

Anonim (2002f). *Yozgat Tarım Master Planı*. Yozgat: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yozgat Tarım İl Müdürlüğü.

Anonim (2002g). *Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi Faaliyet Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (2002h). *2002 Yılı İlerleme Raporu*. Ankara: DPT.

Anonim (2003a). *The Future of Rural Policy-From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*. France: OECD.

Anonim (2003b). *Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Anonim (2003c). *Ekonomi Raporu*. İstanbul: TOBB.

Anonim (2003d). *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*. Ankara: DPT..

- Anonim (2004). *II. Tarım Şurası Raporu*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.
- Anonim (2005a). Dokuzuncu Kalkınma Planı 16.2 no.lu Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyonu Taslak Raporu. Ankara: DPT.
- Anonim (2005b). *Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu*. Ankara: DPT- BM Mukim Koordinatörlüğü.
- Anonim (2005c). *Human Development Report*. International Cooperation at a Crossroads-Aids, Trade and Security in an Unequal World. New York: UNDP Puplication.
- Anonim (2006a). *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT.
- Anonim (2006b). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*. Ankara: DPT.
- Anonim (2006c). *Dokuzuncu Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.
- Bayraç, H.N. ve Yenilmez, F. (2005). Türkiye ve AB Tarım Sektörleri Karşılaştırması. *Ekonomik Yorumlar*, 498, 36-47.
- Berry, R.A. ve Cline, W.R. (1979). *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Boran, B. (1992). *Toplumsal Yapı Araştırmaları*. Ankara: Sarmal Yayınları.
- Boratav, K. (1981). *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm*. İstanbul: Birikim Yayınları.
- Buller, H. Ve Hoggart, K. (Ed). (2001). *Agricultural Transformation, Food and Environment*. Aldershot, USA, Singapore, Sydney: Ashgate Publishing Company.



- Cengiz, T. (2003). *Peyzaj Değerlerinin Korunmasına Yönelik Kırsal Kalkınma Modeli Üzerine Bir Araştırma: Seben İlçesi (Bolu) Alpağut Köyü Örneği*. Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Chambers, R. (1986). *Managing Rural Development: Ideas and Experiences from East Africa*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Clayton, D.B., Dent, D., ve Dubois, O. (2003). *Rural Planning in Developing Countries*. UK-USA: Earthscan Publications Ltd.
- Csaki, C. ve Lerman, Z. (2000). *The Challenge of Rural Development in the EU Accession Countries*. Washington DC: World Bank.
- Çağlar, Y. (1986). *Köy, Köylülük ve Türkiye’de Köy Kalkınması Sorunu*. Ankara: Ziraatçılar Derneği Yayınları.
- Çakı, A. (1987). *Kırsal Alan Planlamasında Bir Araç Olarak Merkez Köylerin Fonksiyonu*. Ankara: DPT.
- Çalışkan, V. ve Türkeş, M. (2005). DTÖ’nün Ekonomi Politikası ve Türkiye Tarımı Üzerindeki Etkileri. *Türktarım*, 162, 24-31
- Çetiner, A. (1980). *Kırsal Yerleşmeler ve Fiziki Düzenleme İlkeleri*. İstanbul: İTÜ.
- Çınar, K. (1990). *Konya Ovası Kırsal Yerleşmelerinde Planlamaya İlişkin Bir Yöntem Araştırması*. Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Konya.
- Dağ, R., ve Göktürk, A. (1995). *GAP Yeniden Yapılanmalıdır*. Diyarbakır: Diyarbakır Sanayi ve Ticaret Odası.
- Doğanay, F. (1993). *Merkez Köyler*. Ankara: DPT.

- Doğanay, F. (1994). Sosyal ve Kültürel Dönüşüm Sürecinde Harran Ovası ve Uygulaması. Ankara: DPT.
- Dykeman, F.W. (1988). *Integrated Rural Planning and Development*. Sackville NB, Canada: Mount Allison University.
- Eicher, C.K. ve Staaz, J.M. (1998). *International Agricultural Development*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Eğli, A.E. (1957). *Şehirciliğin ve Memleket Planlamasının Esasları*. Ankara: TODAİE.
- Ellis, F. ve Biggs, S. (2001). Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19 (4), 437-448.
- Eraktan, G., ve Yıldırak, N. (1989). *Türkiye’de Kırsal Kalkınma Stratejileri ve Politikaları*. Ankara: Friederich Ebert Vakfı Yayınları.
- Erel, G. (1999). *Türkiye’de Kırsal Nüfusun Kalkındırılmasında Kırsal Sanayinin Yeri ve İşlevi (Huğlu Örneği)*. Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Geray, C. (1967). *Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları Bünyan Örneği*. Ankara : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Geray, C. (1974). *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Geray, C. (1981). *Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik (Örenkolaylar)*. Ankara: Tuna Yayınları.

- Geray, C. (1989). *Toplum Kalkınması Açısından Yerel Yönetimler*. Toplum Kalkınması Sempozyumu. Ankara: DPT.
- Golley, F.B. ve Bellot, J. (Ed). (1999). *Rural Development from an Environment Systems Perspective*. CIHEAM.
- Gökdayı, İ. (2003). *Türkiye'de Kırsal Yoksulluk ve Anamas Örneği*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Gülçubuk, B. (1997). *Kırsal Kalkınma Çalışmalarında (TKV) Türkiye Kalkınma Vakfı'nın Yeri ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)*. Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Gürbüz, B. (2001). *Kırsal Kalkınma Planlaması; Bursa İli Keleş İlçesi Örneği*. Uludağ Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Bursa.
- Halfacree, K., Kovach, I. ve Woodward, R. (Ed). (2002). *Leadership Development and Local Power in European Rural Development*. Aldershot, USA, Singapore, Sydney: Ashgate Publishing Company.
- Haperin, H. (1965). *Agrindus-Tarım ve Endüstri Birleşmesi*. İstanbul.
- Johnston, D. (2005). *The New Economic Imperative in Rural Regions, New Approaches to Rural Policy: Lessons From Around the World*. OECD.
- Karaman, İ. (1993). *Dünyada ve Türkiye'de Kırsal Sanayi*. Ankara: DPT.
- Keleş, R. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınları.
- Keleş, R. (2002). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Yayınları.
- Keyder, Ç. (1993). *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. İstanbul: Metis Yayınları.

- Kole, N.M. (2005). *An Evaluation of the Integrated Sustainable Rural Development Programme Highlighting Stakeholder Mobilisation and Engagement*. MD in Agricultural Economics, Extension and Rural Development, University of Pretoria.
- Kongar, E. (1971). *Toplum Kalkınması ve Toplum Örgütlenmesi*. Amme İdaresi Dergisi. Ankara.
- Kotze, D.A. (1997). *Development Administration and Management*. Van Schaik Academy, Pretoria.
- Kurt, H. (2003). *Türkiye'de kent-kır karşılığı*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Morris, J., Bailey, A., Turner, R.K., ve Bateman, I.J.(Ed). (2001). *Rural Planning and Management*. UK-USA: An Elgar Reference Collection.
- Özkaya, T., Karaturhan, B. ve Boyacı, M. (1998). *Kırsal Kalkınmada Çiftçi Katılımının Önemi Üzerine Bir Araştırma: Halilbeyli Köyü Örneği*. Ankara: TZOB.
- Öztaş, C. (2001). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kırsal Kalkınma Sorunu Işığında Yerel Yönetim Birlikleri ve Türkiye Örneği*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Sivas.
- Parker, A.N. (1998). *Decentralisation, Rural Development and Local Government Performance: A Case Study of Rural Municipalities in North East Brazil*, PhD in Agricultural Economics, Extension and Rural Development, University of Pretoria.

- PlanAfric (2000). *Rural Planning in Zimbabwe: A Case Study*. Environmental Planning Issues. No:23. London: International Institute for Environment and Development.
- Rauch, T., Bartels, M. ve Engel, A. (2001). *Regional Rural Development*. Germany: GTZ.
- Taraklı, D. (1993). *Kalkınma, Tarım ve Sanayi İlişkileri*. Kırsal Sanayi Sempozyumu. Ankara: DPT.
- Tütengil, C.O. (1975). *100 Soruda Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları*. İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Uphoff, N. (2001). *International Experiences of Rural Development in Contributions Towards the Knowledge of Rural Development*. University of Pretoria.
- Yalçındağ, S. (1977). *İlçe Özel Yönetimi*. Ankara: TODAİE.
- Yalçındağ, S. (1992). *Kırsal Kalkınma Projeleri ile Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi Yaklaşımları*. İstanbul: Frederic Ebert Vakfı Yayınları.
- Yavuz, F. (1966). *Memleketimizde Toplum Kalkınması*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Yavuz, F., Keleş, R. Ve Geray, C. (1973). *Şehircilik Sorunları-Uygulama ve Politikaları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Yıldırak, N. (1991). *Kırsal Kalkınma*. Ankara: Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Ders Notları.
- Yıldırak, N. Gülçubuk, B. ve Gün, S. (1995). Tarımsal Nüfus ve Yapısal Dönüşüm. *TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Teknik Kongresi*, 26, 97-114.

Yıldız, F.F. (2005). AB ile Müzakere Sürecinde Türkiye’de Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması. *Türktarım*, 163, 34-37.

Yücer, A.A. (2005). AB Üyeliğinin Türk Tarımına Olası Etkileri. *Türktarım*, 163, 28-31.

Yücer, A.A. (2005). Dünya Ticaret Örgütü İleri Tarım Müzakereleri ve Türkiye. *Türktarım*, 162, 32-37.

Yüksel, M. ve Erdoğan, H.E. (2005). Sürdürülebilir Toprak Yönetimi Açısından Arazi Kullanım Planlaması Gerekliği. *Türktarım*, 164, 23-27.

## EK 1 Cumhuriyetin Kuruluş Döneminden, Planlı Döneme Kadar Olan Süredeki Kırsal Alana İlişkin Politikalar

Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933)	Devletçilik Dönemi (1933-1948)	Çok Partili Dönem (1948-1960)
<b>DÖNEMLERİN GENEL YAPISI</b>		
<p><i>Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda ülkemizin nüfusu 13,6 milyondur. Bu nüfusun 10,3 milyonu köylerde yaşamaktaydı. Köylü nüfusun %22'sinin iş hayvanı yoktu, aile başına bir karasaban bile düşmüyordu. Ekilebilir alanların ancak %5-%10 arası ekiliyordu. 1912-1913 yıllarında yapılan tarım sayımlarına göre toplam tarımla uğraşan ailelerin %1'i toplam toprakların %39'una; ailelerin %87'si ise toplam toprağın %35'ine sahipti. (Köymen, O., 1998, s:2)</i></p> <p>Özetle, kırsal yerleşmeler, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında aşağıda sıralanan özelliklere sahipti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal yerleşmeler dış dünya ile ilişkisi olmayan, ekonomisi kapalı topluluklardı.</li> <li>• Toplam nüfusun %80'ini köy nüfusu oluşturmasına rağmen, kırsal nüfusun ekonomik gelişmedeki oranı %20'yi geçmemekteydi.</li> <li>• Üretim aile bireylerinin ihtiyacına yönelikti.</li> <li>• Ürün pazarı gelişmemişti.</li> <li>• Devlet ile köylü arasındaki ilişki sınırlıydı.</li> <li>• Tarım ürünü talebi, üretimi yönlendirecek nitelikte değildi.</li> <li>• Üretim deseni hububat ağırlıklıydı.</li> <li>• Tarıma dayalı sanayi yetersizdi.</li> <li>• Pazarlama altyapısı yoktu.</li> <li>• Kağnı – karasaban – organik enerji üçlüsünden oluşan tarımsal teknoloji vardı.</li> </ul>	<p>Türkiye’de devletçi politika yaklaşımları 1929 ekonomik krizinden sonra başlamıştır. Bu dönemde nüfusun büyük bir kısmı tarımda istihdam edilmekte ve kırsal alanda yaşamaktaydı. Milli gelirin büyük bir kısmı da tarım sektöründen karşılanıyordu. Bu dönemde, tarımın ekonomik gelişmedeki ağırlıklı katkısından dolayı “tarımsal gelişmeye” önem verilmiştir. Ancak, bu dönemde geliştirilen tarım politikaları bir plan şeklinde olmayıp; parçacı yaklaşımlar şeklinde olmuştur. 1930’lu yılların başında tarımsal yapıyı şu şekilde özetleyebiliriz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarım yapılan araziden daha çok kullanılacak arazi vardı.</li> <li>• Tarımsal üretimde kıt kaynak toprak değil, işgücü ve sermayeydi.</li> <li>• Tarımda küçük köylü işletmeleri yaygındı.</li> <li>• Tarımla uğraşanların teknik bilgileri sınırlıydı.</li> <li>• Tarımla uğraşanlar az sayıda işletme aracına sahipti.</li> <li>• Büyük toprak sahiplerinden Adana ve Ege’deki bazı toprak sahipleri dışındakiler, topraklarını doğrudan işletmemekte, gerekli parasal yatırımını yapmamakta ve topraklarını ortakçılara terk etmekteydiler.</li> </ul>	<p>“2. Dünya Savaşı’ndan sonra, ABD ve Dünya Bankası, az gelişmiş ülkelerin önce tarım sektörünü modernleştirmelerini yani traktör ve diğer modern girdileri kullanmalarını gerektiğini, daha sonra da tarım ürünleri ihracatına öncelik tanıyarak kalkınabileceklerini savunuyordu.” (Köymen, O., s:13, 1998)</p> <p><i>1950’li yıllarda teknolojik değişme insan ve hayvan gücüne dayanan tarım üretiminde, başta traktör-makine kullanımının yaygınlaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Çeki gücü eksikliği sebebiyle mera ve çayır olarak atıl tutulan topraklar, traktör sayesinde ekime açılmıştır. 1950-1960 yılları arasında ekilen topraklar %60 oranında genişlerken, kullanılan traktör sayısı da 16.400’den 42.000’ne yükselmiştir; üretim artışı ise %69 oranındadır. Bu dönemde toprak verimi artışı çok sınırlıdır. Hektar verimindeki artış sadece %9 kadardır. Hektar veriminin artışı ve hayvan başına et ve süt üretiminin artışıyla beliren üretimde yoğunlaşma bu dönemin ayırıcı bir özelliği değildir. (Kazgan, G., s: 264)</i></p>

Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933)	Devletçilik Dönemi (1933-1948)	Çok Partili Dönem (1948-1960)
<b>DÖNEMLERDEKİ ÖNEMLİ GELİŞMELER-I</b>		
<p><b>İzmir İktisat Kongresi:</b> 1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresi kırsal kalkınma açısından önemlidir. İktisat Kongresinde, ülkenin kalkınma sorunları ele alınmıştır. Kırsal kesimin sorunlarıyla ilgili olarak büyük toprak sahipleri, Aşar Vergisinin kaldırılmasını, köyde dirliğin gerçekleştirilmesini, tarımın makineleşmesini istemiş ve tarımda kapitalistleşme sürecinin hızlandırılmasını savunmuşlardır. Söz konusu Kongrede ayrıca, tarımsal kredi sorununun çözülmesi, tarımsal eğitimin sağlanması, köy kökenli ve kentli aydınların köylerde yerleşmeleri ve kırsal kalkınmada çalışmaları önerilmiştir.</p>	<p><b>Toprak Reformu Tartışmaları:</b> 1930'lu yıllarda Devlet, büyük toprak sahiplerine dokunmadan, topraksız köylülere vazirane arazilerinden toprak verilmesini amaçlamıştır. Bu dönemde toprak reformu tartışmaları yapılmakta bu esnada büyük toprak sahiplerinin Meclisteki muhalefeti güçlü bir şekilde devam etmekteydi. Toprak Reformu Tartışmaları sırasında köylünün sermayesizliğinin büyük toprak sahipliği ve tefecilikle olan ilgisi dile getirilmiyor; köylünün bilgisizliği ve mesleki ahlakı ile ilgili hususların toprak kıtlığının sebebi olduğu savunuluyordu.</p>	<p><b>Tarım Sayımı:</b> Cumhuriyet döneminde, toprak dağılımına ilişkin veriler ilk kez 1950-1952 yıllarında toplandı ve bunlar il düzeyinde "1950 Ziraat Sayımı Neticeleri" başlığıyla 1956'da yayımlandı. Bu sayıma göre, köylerde yaşayan 2.760.304 ailenin 336.860'ı topraksızdır. İçinde topraksızların da bulunduğu 2.527.800 aile, toplam 19.451.940 hektar toprağı işlemektedir (Köymen, s.19).</p> <p>1950 sayımına göre toprak dağılımının en adaletsiz olduğu üç bölge Akdeniz, Güneydoğu Anadolu ve Ege Bölgesiydi. Akdeniz ve Ege ticari tarımın en gelişkin olduğu bölgeler, Güneydoğu Anadolu en geri kalmış bölgeydi. Akdeniz ve Ege'de büyük mülkiyet, büyük ölçekli pazara yönelik üretim anlamına gelirken, Güneydoğu'da az gelişmiş tarımsal yapılara özgü bir büyük toprak mülkiyeti yapısı vardı. İşlediği toprağın tamamına sahip olan aile oranı Türkiye ortalamalarına göre düşüktü. İş hayvanı olmayan aile oranı ise en fazla Ege Bölgesindeydi.</p> <p>1950 tarım sayım verilerini kullanarak, Türkiye kırsal gelir dağılımı konusunda çalışma yapan Eva Hirsch'in bulgularına göre, toprak dağılımı ile kırsal gelir dağılımı arasında doğrudan bir ilişki vardır ve her iki dağılımda da büyük bir adaletsizliğin olmasını, daha çok makineleşmiş olan büyük çiftliklerin en karlı ürünleri yetiştirmeye elverişli Ege ve Akdeniz bölgelerinde bulunmasına ve aynı bölgedeki küçük çiftçilerin genellikle geçimlik tarım yapımlarına bağlamaktadır (Köymen, s.20).</p>



Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933)	Devletçilik Dönemi (1933-1948)	Çok Partili Dönem (1948-1960)
<b>DÖNEMLERDEKİ ÖNEMLİ GELİŞMELER-II</b>		
<p><b>Köy Kanunu:</b> Cumhuriyetin kuruluşundan sonra kırsal alana yönelik yapılan önemli bir çalışma da 1924 tarihli Köy Kanunudur. Köy Kanunu ile kalkınmanın köyden başlama gereği vurgulanmış, köylere hukuki bir yapı kazandırılmış ve köy toprakları özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.</p> <p>Kanunla, köy yönetimine çok geniş bir dizi görev verilmiş ise de, isteğe bağlı görevler o kadar katı değildir. Yasa imceyi, işgücü ile ödenen köy geliri durumuna getirmiştir (Geray, s.6).</p>	<p><b>Ticaret Borsaları:</b> 1950 yılına değin 26 adet ticaret borsası açılmıştır. Borsa, yöresel ve mevsimsel fiyat farkını bir ölçüde giderse de, üreticinin kredi olanaklarının yetersizliği vb nedenlerden dolayı ürünün düşük fiyatla elden çıkmasına sebep olmuştur (Toprak, s.22)</p>	<p><b>Marshall yardımı:</b> 1950’li yıllarda Marshall Planı kapsamında sağlanan yardım ve kredilerle tarım sektöründe hızlı bir traktörleşme süreci başlamıştı. Bunun sonucu olarak da kırsal alanlardan kentlere göç yaşanmıştır. Traktörleşmeyle toprak satın alma artmış fakat traktör sahipleri en çok kiracılık ve ortakçılık yoluyla işletmelerini genişletmişlerdir. Yeni arazi satın alma ihtiyacı artmış, mülkiyette genişleme olmuştur. Arazinin makine sahibinin eline geçmesiyle küçük işletmelerin yerini büyük işletmeler almıştır. Traktörleşme yüzünden işsiz kalan ortakçıların büyük bir kısmı işçi olarak tarım işlerinde çalışmıştır.</p> <p>Traktör yüzünden en çok ortaya çıkan topraksızlaşma Akdeniz ve Güneydoğuda yaşamaktadır. Traktörleşme ile köy ortak malı olan meralar ekime açılmış, hayvancılık gibi önemli bir yan gelir kaynağı yok olmuş, dolayısıyla kırsal gelir dağılımı bozulmuştur.</p>
<p><b>Aşarın Kaldırılması:</b> Aşar, tarım ürünlerinden hasat sırasında ürün olarak alınan vergiydi. Aşarın kaldırılması ile ağa, tefeci, tüccar sömürüsü azalmıştır. Fakat devlet aşarın kaldırılmasından doğan gelir açığını arazi vergisi ve tekellere zam yoluyla kapatmaya çalıştığından, aşarın kaldırılmasından küçük ve orta çiftçi zarar görmüştür.</p>	<p><b>Ziraat Yüksek Enstitüsü:</b> Bu dönemde, ziraat eğitiminin yüksek öğrenim düzeyinde yapılmasına önem verilmiş; 1933 yılında Ziraat Yüksek Enstitüsü kurulmuştur.</p>	<p><b>Kurumlar:</b> Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşların tarımda yönlendiriciliği olmuştur. Ekonomide liberal yaklaşımın belirlenmesine rağmen, sektöre dönük kamu destek ve koruma anlayışları da devam etmiştir. Et Balık Kurumu (EBK), Yem Sanayi, Topraksu, Ziraî Mücadele gibi sektöre önemli hizmetler vermiş kamu kurumları kurulmuştur.</p>

Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933)	Devletçilik Dönemi (1933-1948)	Çok Partili Dönem (1948-1960)
<b>DÖNEMLERDEKİ ÖNEMLİ GELİŞMELER-III</b>		
<p><b>Medeni Kanun:</b> 1926 tarihli Medeni Kanun mülkiyeti güvence altına alması sebebiyle tarımda gelişmeyi sağlamıştır. Medeni Kanun, toprakta özel mülkiyeti ve özel mülkiyete dayalı üretim ilişkilerini desteklemiştir.</p>	<p><b>Kurumlar:</b> Tarım sektöründen sorumlu Tarım Bakanlığı yasal düzenlemeye kavuşmuş (1937 tarih, 3203 sayılı Yasa ile), Ziraat Bankası Kanunu çıkmış; Türkiye Zirai Donatım Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi, Toprak İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Üretim Çiftlikleri, Tarım Satış Kooperatifleri (TSK) ve Tarım Kredi Kooperatifleri kurulmuştur.</p>	
<p><b>İskân-Toprak Kanunu:</b> 1929 tarihli bu kanunla, bir kısım büyük arazi sahiplerinin toprakları kamulaştırılarak topraksız köylülere, göçebe ve göçmenlere dağıtılmak istenmiştir. İskân-Toprak Kanunuyla amaçlanan, topraksız köylü bırakmamaktır; ancak, bu amaç gerçekleştirilememiştir. Yalnızca, doğu bölgelerinde hazine toprakları az oranlarda da olsa topraksız köylülere dağıtılabilmıştır (Özgüven, s. 216).</p>	<p><b>Birinci Köy ve Ziraat Kongresi:</b> Tarım Bakanlığı tarafından 1938 yılında Birinci Köy ve Ziraat Kongresi yapılmıştır. Kongre, tarımla ilgili teknik konular yanında köylerin bazı sosyal ve ekonomik sorunlarını da içermiştir.</p>	
<p><b>Köy Enstitüleri:</b> “Cumhuriyet dönemi içinde, köylere en kapsamlı yaklaşımlardan biri de Köy Enstitüleridir. Öğretmen ihtiyacını kısa sürede çözmek, nüfusu öğretmen götürülmesine yeterli olmayan köylerin öğretim ve eğitim işlerini görmek, fenni ziraat için köylülere rehberlik etmek üzere, 3238 sayılı Yasa 1937’de çıkarılmıştır” (Aksoy ve Eraktan, s.57). Köy Enstitüleri, kır kökenli çocukların başta öğretmenlik olmak üzere köy için gerekli mesleki bilgilerle donatılıp yeniden köye gönderilmesiyle kırsal alanda gelişmeyi amaçlamaktaydı. Köy Enstitüleri köy çocukları için fırsat eşitliği sağlamıştır ve eğitimin yüksek maliyetini düşürmüştür. Ancak, Köy Enstitüleri 1952 yılında kapatılarak öğretmen okullarına dönüştürülmüştür.</p>	<p><b>Toprak ve Tapulamaya ilişkin girişimler:</b> 1934 yılında çıkarılan İskan Kanunuyla az topraklı ya da topraksız köylülerin toprak sahibi yapılması amaçlanmıştır. Yine 1934 yılında çıkarılan Tapu Kanunu ile de sahipsiz toprakların bakımını yapanlara tapusunun parasız verilmesi amaçlanmıştır. Bu yasalar daha çok büyük toprak sahiplerinin işine yaramıştır. Bu dönemde çıkarılan önemli yasalardan biri de Çiftçiyi Topraklandırma Yasasıdır (1945). 5000 dekardan geniş işletmelerin kamulaştırılarak çiftçiye dağıtılmasını amaçlayan bu yasa, büyük toprak sahiplerinin gücünü kırmak için kullanılamamıştır. Söz konusu yasa ile daha çok kamuya ait toprakların dağıtımına ilişkin kararlar uygulanmıştır.</p>	

Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933)	Devletçilik Dönemi (1933-1948)	Çok Partili Dönem (1948-1960)
<b>DÖNEMLERDEKİ ÖNEMLİ GELİŞMELER-IV</b>		
<p><b>Makineleşme:</b> <i>Kurtuluş savaşından sonra Türkiye’de tarımın makineleşmesi önemli oranda teşvik edilmiştir. Bunun sebeplerinden biri savaşta önemli emek kayıpları olmasıydı. Emegın etkinliği, ziraat makinelerinin artırılmasıyla çoğaltılacaktı. Diğeri, 1. Dünya Savaşı yeni teknolojik ilerlemeler getirmişti. Bunun sonucu olarak yabancı tarım makine ve alet üreticileri Türkiye’de yoğun bir satış kampanyasına girdiler. Makineleşmeyi teşvik politikasından en büyük payı Ege, Marmara ve Akdeniz bölgelerindeki büyük çiftçiler almıştırlar. 1930’da bu politika sona erince, teşvik edilen kişilere büyük tazminatlar ödendi. Tarımda makineleştirme konusundaki girişimler beklenen sonucu vermemiştir (Tekeli ve İlkin, s.82-88).</i></p>		
<p><b>Merkez Bankası:</b> “1931’de Merkez Bankasının kurulmasıyla üniter para sistemine geçilmesi, yine 1931’de Ölçüler Kanunu ile ondalık metrik sistemin resmen benimsenmesi, ticari ilişkilerde bu arada tarım ürünleri piyasasında güvenilir tek tip ölçüler kullanılmasını sağladı” (Toprak, s.21)</p>		
<p><b>Millet Mektepleri ve Halkevleri:</b> Latin harflerinin kabulünden sonra 1928 yılında Millet Mektepleri ve Halkevleri açılmıştır. Halkevleri çalışmasında köycülüğe özel önem verilmiştir.</p>		

Cumhuriyetin Kuruluş Dönemi (1923-1933)	Devletçilik Dönemi (1933-1948)	Çok Partili Dönem (1948-1960)
<b>SONUÇ OLARAK</b>		
<p>İzmir İktisat Kongresi, Aşarın Kaldırılması, Medeni Kanunla özel mülkiyetin güvence altına alınması, Köy Enstitüleri-Merkez Bankası- Millet Mektepleri ve Halkevlerinin kurulması, ekili alanların artması, ulaşım olanaklarının gelişmesi, çiftçiyi topraklandırma girişimleri, devlet desteği ile ilk kez girdi kullanımı, tarımsal kredi kullanımının başlaması, Köy Kanunu ve İskan-Toprak kanunu gibi yasal düzenlemelerin yapılması ve üretimde önemli artışların sağlanması dönemin belli başlı özelliklerini oluşturmaktadır. Cumhuriyetin kuruluş döneminde üretim etkinliğinin arttığını, kırsal yapı dönüşümünün başladığını ve üretim yapısının geçimlikten pazara yöneldiğini söylemek mümkündür.</p>	<p>Toprak Reformu Tartışmaları, Ticaret Borsalarının-Ziraat Yüksek Enstitüsü ve tarımla ilgili kurumların kurulması, Birinci Köy ve Ziraat Kongresi, Toprak ve Tapulamaya ilişkin girişimler, yasal düzenlemeler; dağıtılan toprak miktarı, girdi kullanım düzeyi, pazar yapısı ve örgütlenme alanlarındaki gelişmeler, üretimde gelenekseli aşan atılımların gerçekleşmesi dönemi belirleyen unsurlardır. Ayrıca, Devletçilik Döneminde, tarımda eğitim araştırma ve yayın konularında önemli adımlar atılmış, pek çok araştırma kurumu kurulmuştur.</p>	<p>Dönemin olumlu gelişmeleri olarak; tarımsal desteğin her türlü destek kapsamı genişlemiş, kredi kullanımı artmış, sulama yatırımları artmış, tarım alanları genişlemiş, ürün deseni daha da çeşitlenmiş, sanayi bitkisi üretimi artmış ve üretimde hem nitel hem nicel önemli gelişmeler olmuştur. Ayrıca bu dönemde; işlenen toprakların arttığı, buna rağmen toprak – insan ilişkilerinin geleneksel çizgiyi koruduğu, kırdaki sermaye birikiminin hızlandığı, köylünün katılım etkinliğinin geliştiği ve devlet politikalarının zengin çiftçiler yanında küçük üreticilere de yaradığı söylenebilir.</p>

## **EK 2 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesinin Özeti**

*Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi* Belgesi, Yüksek Planlama Kurulunun 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararı ile kabul edilmiş, 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Belge; AB ile müktesebat uyumu ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması kapsamında, kırsal kalkınma çalışmalarına bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamak, 2006 Yılında hazırlanması ve uygulamaya konulması öngörülen *Ulusal Kırsal Kalkınma Planına* temel oluşturmak üzere ilgili kamu ve özel kesim kurum ve kuruluşlarının katkısıyla hazırlanmıştır.

### **Belgenin Amacı**

- Kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak,
- 2006 yılında hazırlanması ve uygulamaya konulması öngörülen Ulusal Kırsal Kalkınma Planına esas teşkil etmek,
- Ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamaktır.

### **Belgenin Hazırlanmasında Görev Alan Kurum Ve Kuruluşlar**

- Kamu Kesimi
- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları
- Üretici Örgütleri
- Sivil Toplum Kuruluşları
- Üniversitelerdir.

### **Belgenin Katkı Sağlayacağı Alanlar**

Belgede;

- Kırsal alanın ülke ekonomisine katkısının artırılması ve kırsal toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi suretiyle bölgeler ve kır-kent arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması,
- Göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması, dengeli ve sürdürülebilir kalkınma hedefiyle uyumlu bir nüfus yapısına ulaşılması,
- Tarımın yeniden yapılandırılması sürecinde ortaya çıkabilecek sosyo-ekonomik ve çevresel olumsuzlukların azaltılması,
- Çevrenin ve doğal kaynakların korunması, geliştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımı,
- AB ile ekonomik ve sosyal yakınsamanın ve müktesebat uyumunun sağlanması, katkı sağlayacağı alanlar olarak belirlenmiştir.

### **Belgenin Kırsal Alan Tanımı**

Belgede, kalkınma planları ile uyumun sağlanması amacıyla kırsal alanlar, 20 bin ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak kabul edilmiştir.

## Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesinin Temel Referans Belgeleri

### 1- Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) ve Sekizinci BYKP (2001-2005)

- 8. BYKP ÖİK Raporları: 98 ÖİK Kurulmuş, Kırsal Kalkınma ile ilgili ÖİK Raporları (2000) değerlendirmeye alınmıştır.
- Temel ÖİK Raporu: Kırsal Kalkınma

### 2- Ulusal Program (2001 ve 2003)

- Tarım ve Balıkçılık Komitesi
- Kırsal Kalkınma Alt Çalışma Grubu

### 3- Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)

- Bölgesel Gelişme Stratejisi ve Bölgesel Gelişme Eksenleri
- Çalıştay ve GZFT Analizi Çalışması Temmuz 2003

### 4- Türkiye İktisat Kongresi (2004)

- Çalışma Grubu Raporları ve Sunumları
- Bazı Çalışma Grupları:-Tarımsal Yapıda Dönüşüm- Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele- Bölgesel Gelişme Mayıs 2004

### 5- Tarım Stratejisi (2006-2010)

- Yüksek Planlama Kurulu Kararı - Kasım 2004

### 6- II. Tarım Şurası (2004)

- II. Tarım Şurası Sonuç Raporu
- Çalışma Grubu Raporları 29 Kasım-1Aralık 2004

### 7- I. Çevre ve Ormancılık Şurası (2005)

- Çevre ve Ormancılık Şurası Kararları
- Çalışma Grubu Raporları Mart 2005

### 8- Bölgesel Kalkınma Planları

- Güneydoğu Anadolu Projesi Ana Planı (GAP)
- Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK, 1997)
- Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP, 2000)
- Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP, 2000)

### 9- İl Tarım ve Kırsal Kalkınma Master Planları

- 81 il için (İBB Düzey 3)

### 10- Diğer Temel Referans Belgeler

- Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (1998)
- Ulusal Biyoçeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı (2001)
- Ulusal Gıda ve Beslenme Stratejisi Çalışma Belgesi Raporu (2001)
- KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (2004)
- Türkiye Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu (2005)
- Çölleşme ile Mücadele Türkiye Ulusal Eylem Programı (2005)

## Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesinin Hazırlık Süreci

Belgenin hazırlanmasında aşağıda maddeler halinde sıralanan aşamalar izlenmiştir:

- Geniş Katılımlı Çalışma Grubu Tarafından Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporunun Hazırlanması (2003)
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Koordinasyonunda Oluşturulan Çalışma Grubunca Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağının Hazırlanması (Ağustos 2004)
- Taslak Strateji Konusunda İlgili Kurum, Kuruluş, Sosyal ve Ekonomik Paydaşların Görüşlerinin Alınması(Eylül 2004)
- Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı Önerisinin DPT'ye İletilmesi (Ekim 2004)
- DPT Müsteşarlığı Koordinasyonunda Strateji Belgesinin kalkınma planları, programları ile sektörel ve bölgesel politikalarla uyumunun sağlanması, tutarlı bir politika belgesi niteliği kazanması yönünde geliştirilmesi (Ekim 2004-Şubat 2005)
- Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı Konusunda İlgili Kurum, Kuruluş, Ekonomik ve Sosyal Paydaşların Görüşlerinin Alınması ve Toplantı Gerçekleştirilmesi (Şubat 2005)
- Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı ile İlgili Olarak AB Komisyonu Uzmanlarının Gayriresmi Fikirlerinin Alınması (Haziran 2005)
- DPT Müsteşarlığı ve Tarım Bakanlığınca Strateji Belgesine Son Şeklinin Verilmesi (Haziran-Aralık 2005)
- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin Yüksek Planlama Kurulu Tarafından Onaylanarak Yürürlüğe Girmesi

## Belgenin İçeriği

Belge;

- I. Mevcut Durum Değerlendirmesi
- II. Temel Amaç
- III. İlkeler
- IV. Stratejik Amaçlar ve Öncelikler
- V. Kurumsal Çerçeve
- VI. Mali Yönetim olmak üzere altı ana bölümden oluşmuştur.

Aşağıda bu başlıklar kısaca özetlenmiştir:

## I- Mevcut Durum Değerlendirmesi (GZFT Analizi)

Kırsal yapının mevcut durumu GZFT (SWOT) Analiz yöntemi ile analiz edilmiştir.

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geniş tarım alanlarının varlığı (kuru, sulu ve sulanabilir) ve sulama imkanlarının bulunması,</li> <li>• Tarımsal üretim (bitkisel üretim, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık) potansiyelinin zenginliği ve potansiyel ürün çeşitliliği,</li> <li>• Tarımsal sanayi girdi ve hammaddelerinin çeşitliliği,</li> <li>• Kırsal işgücü potansiyeli,</li> <li>• Marka olabilecek yöresel ürün çeşitliliği,</li> <li>• Ulaşım, haberleşme ve elektrik altyapısının önemli ölçüde tamamlanmış olması,</li> <li>• Flora ve fauna zenginliği, çevre kirliliğinin az olması ve organik tarım potansiyelinin bulunması,</li> <li>• Kültür ve turizm varlıklarının zenginliği ve bunların turizm açısından yüksek potansiyel arz etmesi,</li> <li>• Çeşitlilik sergileyen geleneksel zanaat ve el sanatları,</li> <li>• Kırsal kalkınma projeleri deneyimi,</li> <li>• Kırsal kalkınmaya yönelik faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının artması,</li> <li>• Yaygın kamu teşkilatı.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kırsal istihdamın ve gelir kaynaklarının ağırlıklı olarak tarımsal faaliyetlere dayanması, tarım sektöründe gizli işsizlik ve tarımda kayıt dışılığın yaygınlığı,</li> <li>• Tarımın yapısal sorunları:</li> <li>• Tarımsal işletmelerin küçük ve parçalı olması,</li> <li>• Tarımsal eğitim ve yayım hizmetleri ile işbirliği konusundaki yetersizlikler, - Kalite ve standartlara uyum konusunda güçlükler,</li> <li>• Tarım-sanayi entegrasyonu ve pazarlama faaliyetlerinde etkinlik sorunları, - Sermaye ve mali kaynak yetersizlikleri,</li> <li>• Üretimin doğal koşullara bağımlılığı ve verim düşüklüğü.</li> <li>• Orman köyleri başta olmak üzere kırsal yerleşimlerde yoksulluğun yaygın olması,</li> <li>• Genel eğitim düzeyinin ve kız çocuklarının okullaşma oranının düşük olması,</li> <li>• Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilme ihtiyacı,</li> <li>• Yerleşim birimlerinin sayıca fazla, plansız, dağınık ve küçük olması,</li> <li>• Kırsal altyapı yetersizlikleri, mevcut altyapının modernizasyon ihtiyacı,</li> <li>• Doğal kaynakların (toprak, su, orman, çayır ve mera, su ürünleri stokları gibi) koruma-kullanma dengesi ile ilgili sorunlar,</li> <li>• Toprak kalitesinin düşüklüğü, engebeli yapı nedeniyle erozyonun yaygınlığı, toprak kaynaklarının kabiliyetlerine uygun kullanılmaması,</li> <li>• Kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon yetersizliği,</li> <li>• Kırsal alanların ekonomik ve sosyal yapılarının analizinde ihtiyaç duyulan verilerin yetersizliği.</li> </ul>
Fırsatlar	Tehditler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarım dışı sektörlerin gelişme eğilimi,</li> <li>• Tüketici bilincinin gelişmesi ve sağlıklı, kaliteli ve organik ürünlere olan talebin artması,</li> <li>• İç ve dış talebe dayalı olarak gıda sanayiinin gelişmesi,</li> <li>• Kırsal turizm talebinin artma eğilimi,</li> <li>• Çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunda artan ilgi,</li> <li>• Avrupa Birliği'ne katılım süreci ve AB'ne uyum</li> <li>• Uluslararası kaynaklara-fonlara erişebilirlik,</li> <li>• Dış pazarlara erişim imkanlarının güçlenmesi,</li> <li>• Üretim, haberleşme ve bilişim teknolojilerinin giderek gelişmesi,</li> <li>• Kentsel ekonomilerin gelişmesi, kentsel ve kırsal alanlar arasında işlevsel ilişkilerin güçlenmesi,</li> <li>• Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine verilen önemin artması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makroekonomik istikrarın bozulması,</li> <li>• Tarımsal destekleme politikalarının değişme eğilimi ve uluslararası ticaretin giderek serbestleşmesi,</li> <li>• Tarımın yeniden yapılandırılması sürecinde işsizlik ve yoksulluk gibi sosyo-ekonomik olumsuzlukların artması,</li> <li>• Genç ve nitelikli işgücünün kırsal alanlardan göçü, üretken faktörlerin kaybı ve nüfusun yaşlanması,</li> <li>• Hızlı kentleşme ve sanayileşme ile gelişen turizm faaliyetlerinin doğal kaynaklar üzerindeki baskısının artması,</li> <li>• Küresel çevre sorunlarının ülke üzerinde olumsuz etkiler yaratması,</li> <li>• Dünyada petrol ve diğer girdi fiyatlarının yükselmesi,</li> <li>• Bölgeler arasında ve bölge içinde gelişmişlik farklılıklarının derinleşmesi.</li> </ul>



## II- Temel Amaç

Belgede kırsal kalkınmanın *temel amacı*; yerel potansiyel ve kaynakların değerlendirilmesini, doğal ve kültürel varlıkların korunmasını esas alarak, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınmasıdır.

## III- Belgede Belirlenen Kırsal Kalkınma İlkeleri

1-Mekânsal duyarlılık,  
2-İşbirliği ve katılımcılık,  
3-Sürdürülebilirlik,  
4-Sosyal içermeye,  
5-Politika ve düzenlemelerde tutarlılık-etkin izleme,  
6-Kaynak kullanımında etkinlik olmak üzere Kırsal Kalkınma ilkeleri altı bölümde açıklanmıştır.

### 1. İlke: Mekânsal Duyarlılık

Belgede, kırsal alanların çeşitliliğini ve farklılığını göz önünde bulunduran bir yaklaşımın benimsenmesi, uygulanacak tedbirlerin yöresel ihtiyaçlara cevap verecek ve yöresel potansiyelleri harekete geçirecek şekilde önceliklendirilmesi ve belirlenmesine özen gösterileceği belirtilmiştir.

Belgeye göre; bölgesel ve yerel düzeyde kırsal kalkınmaya yönelik tedbir ve faaliyetler, bölgesel gelişme plan ve programları ile tutarlı bir şekilde uygulamaya konulacaktır. Hazırlanacak bölgesel gelişme plan ve programlarında kırsal kalkınmaya yönelik olarak bu strateji belgesi temel alınacak; bölgelerde bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma politika ve uygulamaları arasında bütünlük ve tutarlılık sağlanacak; kırsal kalkınmanın hızlandırılması ve kır-kent arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacıyla görece az gelişmiş kırsal alanlara öncelik verilecektir.

### 2. İlke: İşbirliği ve Katılımcılık

İşbirliği ve katılımcılığın sağlanması için Belgeye göre;

- Ulusal ve yerel düzeyde kamu kesimi, özel kesim, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin ilgili kamu kurumlarınca etkin bir koordinasyon içerisinde sunulması, mümkün olan koşullarda hizmet sunumunun ilgili paydaşlarla işbirliği içerisinde gerçekleştirilmesi,
- Ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik olarak sivil toplum, üretici örgütlenmeleri, yerel işbirliklerinin geliştirilmesi suretiyle aktif katılımcılığın sağlanması,
- Kırsal kalkınma faaliyetlerinde sahiplenmenin sağlanması için yararlanıcıların proje maliyetlerine katılarak eş finansman katkısı sağlanması esas alınacaktır.

### 3. İlke: Sürdürülebilirlik

Belgede; kırsal kesimde ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla sürdürülebilir iş ve yaşam koşullarını sağlamak için;

- Kırsal ekonominin gelişiminin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması, tarımsal ve tarım dışı faaliyetlerde bulunan işletmelerin ekonomik sürekliliğinin gözetilmesi,
- Tarımsal yapıdaki dönüşüm sürecinde ortaya çıkabilecek işsizlik sorununun olası sosyal ve ekonomik olumsuz etkilerinin gelir çeşitlendirilmesi yoluyla en aza indirilmesi,
- Sosyal ve kültürel hayatın zenginleştirilmesi,
- Ekonomik faaliyetlerin; çevre, doğal kaynaklar, tarihi ve kültürel varlıklar üzerindeki etkilerinin izlenmesi ve olumsuz etkilerinin önlenmesine yönelik kurumlar arası işbirliği,
- Kamu yatırımlarında ve kamu hizmetleri sunumunda süreklilik gerekli görülmektedir.

#### **4. İlke: Sosyal İçerme**

Kırsal kalkınmada, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz olan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilecek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanması, Belgede esas olarak belirlenmiştir.

Bunun için; insan kaynaklarının ve toplumsal yapının güçlendirilmesi amacıyla dezavantajlı grupların kamusal hizmetlere erişimlerinin iyileştirilmesi; üretici bireyler olarak ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının artırılması; yoksulluk riskinin en aza indirilmesi; proje ve faaliyetlerde söz konusu kesimlere sorumluluk vererek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanması göz önünde bulundurulacaktır.

#### **5. İlke: Politika ve Düzenlemelerde Tutarlılık, Etkin İzleme**

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin;

- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP, 2001-2005),
- Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP, 2004-2006),
- Orta Vadeli Program (OVP, 2006-2008) ve ilgili diğer politika belgeleriyle uyumlu olarak hazırlandığı belirtilmiştir.

Bu Strateji Belgesi 2006 yılında hazırlanacak *Kırsal Kalkınma Planına* ve kırsal kalkınmaya yönelik proje ve faaliyetlere esas teşkil edecektir. Ayrıca, söz konusu Belgenin, mekânsal ve sektörel politika belgelerinin ve programların hazırlanmasında, kırsal alanı etkileyen veya ilgilendiren hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde temel alınabileceği belirtilmiştir.

#### **6. İlke: Kaynak Kullanımında Etkinlik**

Kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve desteklenmesinde, proje ve faaliyetlerin;

- Kırsal kalkınma stratejisi ve planlarına,
- Bölgesel ve sektörel strateji ve önceliklere,
- Yasa ve taraf olunan uluslararası anlaşmalarla belirlenmiş hükümlere, uygunluğu aranacaktır.

#### **IV- Stratejik Amaçlar Ve Öncelikler**

Belgede; Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi çerçevesi aşağıda özetlenmiştir.

## STRATEJİK AMAÇ VE ÖNCELİKLER

### Stratejik Amaç 1:

#### Ekonominin Geliştirilmesi ve İş İmkanlarının Artırılması

**Öncelik 1.1:** Tarım ve Gıda Sektörlerinin Rekabetçi Bir Yapıya Kavuşturulması

- Üreticilerin Örgütlenme ve Bilgi Düzeyinin Yükseltilmesi
- Su ve Toprak Kaynaklarının Etkin Kullanımı
- Tarım ve Gıda Sanayi İşletmelerinin Rekabet Gücünün Artırılması
- Gıda Kalitesi, Tüketicinin Korunması ve Gıda Sağlığına Yönelik Kontrol Yapılarının Güçlendirilmesi

**Öncelik 1.2:** Kırsal Ekonominin Çeşitlendirilmesi

### Stratejik Amaç 2:

#### İnsan Kaynaklarının, Örgütlenme Düzeyinin ve Yerel Kalkınma Kapasitesinin Geliştirilmesi

**Öncelik 2.1:** Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Güçlendirilmesi

**Öncelik 2.2:** Yoksullukla Mücadele ve Dezavantajlı Grupların İstihdam Edilebilirliğinin Artırılması

**Öncelik 2.3:** Yerel Kalkınma Kapasitesinin Güçlendirilmesi

### Stratejik Amaç 3:

#### Kırsal Alan Fiziki Altyapı Hizmetlerinin geliştirilmesi ve Yaşam Kalitesinin Artırılması

**Öncelik 3.1:** Kırsal Altyapının Geliştirilmesi

**Öncelik 3.2:** Kırsal Yerleşimlerin Geliştirilmesi ve Korunması

### Stratejik Amaç 4:

#### Kırsal Çevrenin Korunması ve Geliştirilmesi

**Öncelik 4.1:** Çevreci Tarım Uygulamalarının Geliştirilmesi

**Öncelik 4.2:** Orman Ekosistemlerinin Korunması ve Orman Kaynaklarının Sürdürülebilir Kullanımının Sağlanması

**Öncelik 4.3:** Korunan Alanların Yönetimi ve Geliştirilmesi

### **Stratejik Amaç 1: Ekonominin Geliştirilmesi ve İş İmkânlarının Artırılması**

Belgede; kırsal ekonomilerin güçlenmesi ve tarım sektöründen ayrılan işgücüne iş ve istihdam olanakları sunabilmesi yönündeki öncelikler doğrultusunda;

- Tarım ve gıda sektörlerinin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması,
- Tarım dışı ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi suretiyle kırsal alanda yaratılan iş olanakları, katma değer ve gelirin artırılması amaçlanmaktadır.

Ayrıca Belgede; tarım ve tarım dışı sektörlerde, gelişen pazar koşullarına ve eğilimlerine uygun yöresel ürünlerin pazar araştırmaları da yapılmak suretiyle tespit edilmesi, üretilmesi, tanıtımı ve pazarlanmasına özel önem verileceği belirtilmiştir.

Aşağıda *birinci stratejik amacın* öncelik alanları ve her bir öncelik alanı için belirlenen müdahale alanları açıklanmıştır:

#### **Öncelik 1.1: Tarım ve Gıda Sektörlerinin Rekabetçi Bir Yapıya Kavuşturulması**

Sektörün rekabetçi gücünün artırılmasında öncelikli müdahale alanlarını;

- Üreticilerin örgütlenme ve mesleki-teknik bilgi düzeyinin yükseltilmesi,
- Su ve toprak kaynaklarının etkin kullanımı,
- Tarım ve gıda sanayi işletmelerinin rekabet gücünün artırılması,
- Gıda kalitesi, tüketicinin korunması ve gıda sağlığına yönelik kontrol yapılarının güçlendirilmesi, oluşturmaktadır.

Yukarıda maddeler halinde belirtilen söz konusu dört müdahale alanları aşağıda açıklanmıştır:

#### **Üreticilerin Örgütlenme ve Bilgi Düzeyinin Yükseltilmesi**

Belgeye göre; üreticilerin örgütlenme ve bilgi düzeyleri yükseltilerek; verimliliğin artırılması, teknoloji düzeyinin ve Ar-Ge kapasitenin geliştirilmesi, ürün kalitesinin iyileştirilmesi, standartlara uyum sağlanması, üretimin pazara yönlendirilmesi, yöresel ürünlerin tespit edilerek kayıt altına alınması ve markalaştırılmasına yönelik bilgilendirme, tedarik ve pazarlama olanaklarının geliştirilmesi, ilgili kesimler arasında bilgi paylaşımının etkinleştirilmesi, girişimcilik kültürünün yaygınlaştırılması sağlanacaktır.

Bu kapsamda; tarımsal amaçlı kooperatifler ve 2004 yılında 5200 sayılı “Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu” ile yasal çerçeveye kavuşan tarımsal üretici birlikleri olmak üzere, mevcut örgütlerin idari, teknik ve mali kapasitelerinin geliştirilmesi, yeni üretici örgütlerinin kurulması ve yaygınlaştırılması desteklenecektir.

Diğer taraftan, tarım sektöründe istihdam edilenler için; pazara yönelik üretim, tarım ve ormancılık teknolojileri, çevre standartları ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, ürün kalitesi, hijyen, gıda güvenliği, bitki, hayvan ve su ürünleri sağlığı, hayvan refahı standartları gibi konularda gerek kamu kesimi gerek özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan eğitim, yayım, danışmanlık ve teknik yardım hizmetleri desteklenecek ve yaygınlaştırılacaktır.

### **Su ve Toprak Kaynaklarının Etkin Kullanımı**

Tarımsal sulama ağının, arazi toplulaştırması, tarla içi hizmetler ve drenaj sistemleri ile birlikte geliştirilip, genişletilmesi ve mevcut sulamalarda su kullanım etkinliğinin artırılması sağlanacaktır. Sulama sistemlerinin işletme ve bakım sorumluluğu devredilen yararlanıcı örgütlerinin teknik, mali ve idari kapasite yetersizliklerinin giderilmesine yönelik olarak, çiftçilerin ve üretici örgütlerinin sulama ve üretim teknikleri konusunda bilgi düzeyleri artırılacak, sulama ağları geliştirilecektir.

Parçalı tarım arazilerinin birleştirilerek altyapı, yatırım ve üretim maliyetlerinin düşürülmesi, uygun teknoloji ve üretim tekniklerinin kullanımının mümkün kılınması, verimliliğin artırılması ve çiftçi gelirlerinin yükseltilmesi amacıyla, kadastro ve arazi kayıt çalışmaları tamamlanarak arazi toplulaştırma faaliyetleri, sulamaya açılmış ya da açılacak tarım alanlarına öncelik verilmek suretiyle hızlandırılacaktır.

Toprak potansiyelinin sistematik olarak değerlendirilerek arazinin amaca uygun kullanımı için gerekli ilke ve kurallarının oluşturulması, arazinin kullanım yeteneğine ve çevresel koşullara uygun şekilde kullanımının ve sürdürülebilir yönetiminin sağlanması için arazi kullanım planlarının yapılması sağlanacaktır. Bu kapsamda, tarım çalışmalarında ihtiyaç duyulan veri tabanı ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak Toprak ve Arazi Veri Tabanı ile Arazi Bilgilendirme Sistemi oluşturulacaktır.

### **Tarım ve Gıda Sanayi İşletmelerinin Rekabet Gücünün Artırılması**

Belgeye göre, işletmelerin rekabet gücü artırılacak; tarım ürünlerinin; üretildiği alana en yakın yerde katma değerinin artırılması, tarım ürünleri çiftlik çıkış fiyatlarında istikrar sağlanması suretiyle kırsal ekonomilere daha fazla katkıda bulunulması, üyelik sürecinde gıda sektörünün AB'ye uyumunun sağlanması amacıyla tarım, ormancılık ve gıda sanayi ürünlerini işleyen ve pazarlayan işletmelere yatırım destekleri sağlanacaktır. Yatırım destekleri:

- Ürünün, katma değerinin artırılması, üretim teknolojisinin geliştirilmesi ve verimliliğin artırılması,
- Gıda sanayinin hammadde ihtiyaçlarının zamanında ve belirli standartlarda sağlanması,
- İç ve AB piyasa beklentilerinin ve standartlarının karşılanarak gıda sanayi potansiyelinin değerlendirilmesi,
- Yenilikçilik, ürün çeşitlendirme ve ürün çeşitliliğine bağlı olarak niş pazar olanaklarını değerlendirme,
- Toplama, depolama, taşıma, ambalajlama, etiketleme, tanıtım ve pazarlama faaliyetlerinde etkinliğin artırılması,
- Kurulu kapasitenin kaliteli ve uygun standartlarda üretime yönlendirilerek etkinleştirilmesi, önceliklerine yönelecektir.

Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik desteklerde, sözleşmeli üretim modeli gibi tarım-sanayi ilişkilerini güçlendirici ve sektörler arası bilgi ve teknoloji transferini etkinleştirici, yenilikçi girişimler desteklenecektir.

Ayrıca, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin özzerkleştirilerek yeniden yapılandırılması ve etkinliklerinin artırılması, lisanslı depoculuk faaliyetlerinin ve ürün borsalarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalar yapılacaktır.

## **Gıda Kalitesi, Tüketicinin Korunması ve Gıda Sağlığına Yönelik Kontrol Yapılarının Güçlendirilmesi**

Tarım ve gıda üretiminin giderek artan tüketici beklentilerini karşılayarak pazarda rekabetçi konuma gelebilmesi, diğer taraftan katılım sürecinde AB müktesebatına uyum sağlanabilmesi amacıyla; bitki, hayvan ve su ürünleri sağlığı, gıda kalitesi ve gıda güvenliğine yönelik kamu denetiminin etkin hale getirilmesi, güvenli gıda üretiminin sağlanması, analiz laboratuvarlarında AB yöntemleriyle uyumlu tekniklerin uygulamaya konulması yönünde düzenlemeler devam edecek ve özel kesimin bu yönde etkinliğinin artırılması özendirilecektir.

### **Öncelik 1.2: Kırsal Ekonominin Çeşitlendirilmesi**

Belgede; tarım sektörünün yeniden yapılanması sürecinin kolaylaştırılması, kırsal alanda iş ve istihdam olanaklarının artırılması ve çeşitlendirilmesi, kırsal alanın imajının güçlenmesi, dezavantajlı grupların gelir olanağına kavuşturulması açısından tarım dışı ekonomik faaliyetlerin gelişimi kırsal ekonominin canlılığını sürdürmesi ve gelişmesi açısından zorunlu görülmüştür.

Tarımdan ayrılacak işgücüne yeni iş olanakları sağlanması ve işsizliğin azaltılması yönünde; yerel koşul ve olanaklara dayalı olarak mikro girişimciliğin desteklenmesi, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik yapıların güçlendirilmesi, tüketici tercihlerindeki gelişmelere paralel olarak kırsal turizm potansiyelinin değerlendirilmesi ve geleneksel zanaat ve el sanatlarının geliştirilmesi sağlanacaktır.

Belgeye göre gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesine yönelik destekler;

- Başta orman köyleri olmak üzere, tarımla kalkınması mümkün olmayan yörelerin yerel kaynaklara dayalı olarak alternatif faaliyetlere yönlendirilmesi,
- Tarımdan ayrılacak işgücüne yöresinde yeni iş olanakları sağlanması,
- Sadece tarımsal faaliyetlerle geçimini sağlayan geçimlik işletmelerin gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi,
- İşsizlik sorunu yaşayan gençler ve tarımda gizli işsiz konumunda ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen kadınlar için iş olanakları oluşturulması alanlarında olacaktır.

Destekler Tarım Stratejisinde belirtilen “kırsal kalkınma destekleri” kapsamında sağlanacaktır.

### **Stratejik Amaç 2: İnsan Kaynaklarının, Örgütlenme Düzeyinin ve Yerel Kalkınma Kapasitesinin Geliştirilmesi**

Belgede, yerel kaynaklara dayalı olarak kırsal kalkınmanın hızlandırılmasında;

- İnsan kaynakları, sosyal sermaye, yerel bilgi ve beceri stoğunun geliştirilmesinin,
- Dayanışma bilincinin ve yerel/bölgesel kalkınmaya odaklı işbirliği ve ortaklıkların güçlendirilmesinin,
- Kırsal işgücünün mesleki ve teknik bilgi açığını giderecek yaygın eğitim hizmetleri sunumunun,
- Girişimcilik kültürünün yaygınlaştırılması ve kırsal toplumun üretkenliğinin güçlendirilmesinin önemini attığı belirtilmiştir.

Aşağıda *ikinci stratejik amacın* öncelik alanları açıklanmıştır:

### **Öncelik 2.1: Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Güçlendirilmesi**

Eğitim hizmetlerinin etkinleştirilmesinde, örgün eğitim hizmetlerinin tüm eğitim kademelerindeki okullaşma oranlarını artıracak ve cinsiyet eşitsizliğini giderecek şekilde sürekli kılınması ve tüm yaş grupları için yaygın eğitim hizmetlerinin artırılması amaçlanmıştır.

Belgeye göre, eğitim ve sağlık hizmetlerinin etkinleştirilmesinde, ulusal ve yerel düzeyde kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum dayanışmasını sağlamak üzere işbirliği gerçekleştirilmesine, halkın katkı ve katılımının sağlanmasına özel önem verilecektir. Kırsal yerleşimlerde eğitim ve sağlık hizmet binalarının hizmet sunum kalitesini artıracak şekilde modernize edilmesi sağlanacaktır.

### **Öncelik 2.2: Yoksullukla Mücadele ve Dezavantajlı Grupların İstihdam Edilebilirliğinin Artırılması**

Kırsal alanlarda, yoksul vatandaşların geçimlerini temin edici proje uygulamalarına ağırlık verilerek, onların yardım isteyen pasif durumdan çıkarılması ve üretken olmaya yönlendirilmesi temel politikası çerçevesinde; yoksullukla mücadelede kullanılan fonların gelir getirici, üretim ve istihdam yaratıcı projelere tahsisi yönündeki çalışmalara ağırlık verilecektir.

Tarımın yeniden yapılanması sürecinde, özellikle yoksul hanelerin geçim kaynaklarının istikrara kavuşturulması amacıyla gelir getirici faaliyetlere yönlendirilmesi sağlanacaktır. Bu amaçla; gençlerin ve tarımdan ayrılan işgücünün girişimcilik kapasitelerinin ve istihdam edilebilirliğinin artırılmasına yönelik mesleki bilgi, girişimcilik eğitimi ve rehberlik hizmetleri hayata geçirilecektir. Kadınların gelir getirici faaliyetlere yönlendirilmelerinin yanında, girişimcilik ve örgütlenme konularında bilgi ve bilinç artırıcı faaliyet ve hizmetler yaygınlaştırılacaktır.

Başta çiftçiler olmak üzere kırsal kesimde çalışanların sosyal güvenlik güvencesi altına alınmasına yönelik çalışmalar hızlandırılacaktır. Gıda yoksulluğu ile mücadele kapsamında hassas grupların (yaşlılar, engelliler, çocuklar, kadınlar ve işsizler) gıda güvencesinin sağlanmasına yönelik tedbirler geliştirilecektir.

### **Öncelik 2.3: Yerel Kalkınma Kapasitesinin Güçlendirilmesi**

Katılımcılık, sahiplenme ve işbirliği bilincinin kırsal kalkınma faaliyetlerinin uygulayıcısı ve yararlanıcısı olan aktörler arasında geliştirilmesi, kültürel ve toplumsal yapının güçlendirilmesi ve yerel halkın sorun çözme kapasitesinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede;

- Kırsal alanda kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilerek kırsal kalkınma girişimlerinin harekete geçirilmesi,
- Yerel girişimlerin kurumsallaşması,
- Çok düzeyli yönetim kavramı kapsamında mahalli idareler ve birliklerinin kapasitelerinin geliştirilmesi ve örgütlenme düzeyinin artırılması,
- Yerel aktörlerin kırsal kalkınma programı hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirme konusunda kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Yerelin, yerel kültürün, yerel ürün ve hizmetlerin tanıtımı, yerel kaynakların faydaya dönüştürülmesi,

- Üretici örgütlenmeleri ve sivil toplum kuruluşlarının yerel ihtiyaçların giderilmesine ve kalkınmaya yönelik işbirliği girişimleri,
- Şehirlerde veya metropol kentlerde hemşeriler tarafından kurulan köy kalkındırma dernekleri, kültür-tanıtma vakıfları ve benzeri sivil toplum kuruluşlarının yerelde kırsal kalkınmaya katkılarının artırılması,
- Bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde bilgi ve deneyim paylaşımının sağlanması, yönünde çalışmalar yürütülecektir.

Ayrıca, yerel kırsal kalkınma konusunda iyi uygulamaların geliştirilmesi ve bunların yayımına yönelik pilot projeler desteklenecektir.

### **Stratejik Amaç 3: Kırsal Alan Fiziki Altyapı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Yaşam Kalitesinin Artırılması**

Belgeye göre, kırsal ekonominin geliştirilmesi ve kırsal alanda yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacıyla;

- Kırsal ekonominin pazarla entegrasyonuna yönelik altyapının geliştirilmesi,
- İşletmelerin ve kırsal nüfusun hizmetlere erişiminin kolaylaştırılması,
- Kırsal alan ve yerleşmelerin sağlıklı, yaşanabilir ve sürdürülebilir iş ve yaşama ortamı olarak güçlendirilmesine yönelik olarak, fiziki altyapının iyileştirilmesi ve sunulacak hizmetlerin etkinliğinin artırılması sağlanacaktır.

Bunlara ek olarak, kırsal alana hizmet sunumunda mahalli idare birliklerinin etkinleştirilmesine önem verilecektir.

Aşağıda *üçüncü stratejik amacın* öncelik alanları açıklanmıştır:

#### **Öncelik 3.1: Kırsal Altyapının Geliştirilmesi**

Belgeye göre, altyapı konusunda, konumları itibarıyla çevresindeki yerleşim birimlerine hizmet verme ve gelişme potansiyeli olan merkezi yerleşmelere öncelik verilerek, bu yerleşmelerin alt yapılarının geliştirilmesi sağlanacaktır. Diğer taraftan, yörelerin ve yerleşmelerin altyapı öncelikleri yerel koşul ve ihtiyaçlar dikkate alınarak belirlenecektir. Kırsal yerleşmeleri söz konusu merkezler ya da ana ulaşım ağına bağlayan birinci derece köy yollarının standardının yükseltilmesine; periyodik olarak bakım ve onarımının sağlanmasına öncelik verilecektir.

Kırsal yerleşmelerin sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması, çevre yönetimi ve atık bertarafı ile ilgili yatırım ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik tedbirler alınacaktır. Bu konularda hizmet veren birliklerin ve örgütlenmelerin desteklenmesi sağlanacaktır. Çevre yönetimi ve atık bertarafı ile ilgili yatırımlarda etkinliğinin sağlanması yönünde, kırsal yerleşmelerde münferit tesisler yerine, uygun hallerde ortak yapılan ve işletilen tesislerin gerçekleştirilmesi suretiyle yerleşmelerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilecektir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımına yönelik altyapı yatırımları desteklenecektir.

#### **Öncelik 3.2: Kırsal Yerleşmelerin Geliştirilmesi ve Korunması**

Kırsal yerleşimlerde, afetlerden kaynaklanan risklerin azaltılması ve güvenli yerleşim koşullarının temin edilmesine yönelik faaliyetlerde etkinlik artırılabilecektir. Yeni yapılaşmanın



uygun zeminde ve inşaat kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmesine yönelik düzenleme ve uygulamalara ağırlık verilecektir.

Diğer taraftan, özellikle göç alan, ikinci konut talebinin güçlü olduğu ve nüfus artış hızı yüksek kırsal yerleşimlerde “kırsal yerleşme planlaması”nın yaygınlaştırılmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilecektir. Yerleşimlerin kalitesinin artırılması ve estetik niteliklerinin geliştirilmesi amacıyla yöre kültür ve ekolojisine uygun mimaride, yöresel ihtiyaçları karşılayabilen, fen ve sağlık kurallarına uygun standart kalitede konut üretimi için arz-talep dengelerini ve alım gücünü dikkate alan örnek modeller geliştirilecek ve desteklenecektir.

#### **Stratejik Amaç 4: Kırsal Çevrenin Korunması ve Geliştirilmesi**

Kırsal hayatın önemli bölümünü oluşturan tarım ve ormancılık faaliyetlerinin sürdürülebilir kılınması ve kırsal varlıkların korunması yönünde; yerel halkın katılımına dayanarak tarım-çevre ilişkilerinin yeniden tanımlanması, orman kaynaklarının korunarak kullanılması ve korunan alanlarının yönetiminde etkinliğin sağlanması sağlanacaktır.

Aşağıda *dördüncü stratejik amacın* öncelik alanları açıklanmıştır:

##### **Öncelik 4.1: Çevreci Tarım Uygulamalarının Geliştirilmesi**

Belgeye göre; doğal-yöresel zenginlik arz eden ya da risk altında bulunan tarım ve mera arazilerinin korunması, geliştirilmesi ve bu bağlamda yöre ekolojisine uygun tarımsal ürün planlamasının yaygınlaştırılması temel amaçtır. Bu amaçla, entegre tarım havzaları programlarının geliştirilmesine, organik tarım ve iyi tarım uygulamalarının yaygınlaştırılmasına, çevre dostu üretim yöntemlerinin uygulamasına ve çeşitlendirilmesine, tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan çevre kirliliğinin izlenmesine, niteliği bozulmuş olmakla birlikte yeniden kazanılabilecek tarım ve mera arazilerini geliştirme çalışmalarına ve doğal afetlere karşı korunma önlemlerine, su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliğinde üretim kaynaklarının sürdürülebilir kullanımına yönelik tedbirler alınacaktır.

##### **Öncelik 4.2: Orman Ekosistemlerinin Korunması ve Orman Kaynaklarının Sürdürülebilir Kullanımının Sağlanması**

Orman kaynaklarının korunması ve orman köylüsünün kalkındırılmasına katkıda bulunmak amacıyla; orman kadastrosu çalışmalarının hızlandırılmasına, mera hayvancılığının ormanlar üzerindeki baskısının azaltılmasına, ekosistemlerinin sahip olduğu biyolojik çeşitliliğin korunması ve biyolojik kaynakların sürdürülebilir kullanımına, ağaçlandırma ve toprak muhafaza çalışmalarına, orman yangınları ile mücadele kapsamında idari ve teknik altyapının güçlendirilmesine, enerji ormanı tesisine ve orman kaynakları üzerinde ilave baskı yaratmaksızın odun dışı orman ürünleri üretiminin geliştirilmesine ve sosyal ormancılık faaliyetlerine yönelik tedbirler geliştirilecektir.

##### **Öncelik 4.3: Korunan Alanların Yönetimi ve Geliştirilmesi**

Taraf olunan uluslararası sözleşmeler ve doğal kaynak yönetimine ilişkin sektörel politika ve öncelikler doğrultusunda kırsal çevrenin sahip olduğu estetik değerlerin, biyolojik ve ekolojik kaynak zenginliğinin koruma altına alınması temel amaçtır. Bu kapsamda, mevcut korunan alanların uzun dönemli gelişme planları ve yönetim planlarının yapılarak, kırsal kesim için bu varlıkların ekonomik değere aktarılması desteklenecektir. Bu nedenle, koruma alanlarında eko-turizm olanaklarının araştırılması ve uygulamaya konulması, yöre halkının

ekosistem ve doğal kaynak yönetimi konusunda bilgilendirilmesi, bu alanların planlanmasında ve korunmasında yöre halkının katılımcılıklarının artırılarak geçim kaynaklarının güvence altına alınması sağlanacaktır. Sulak alanlar, dahil tüm korunan alanların yönetimine ilişkin olarak kurumlar arası eşgüdüm eksikliği giderilecek ve sektörel strateji ve planlarla uyumlu koruma projeleri hayata geçirilecektir.

## **V- Kurumsal Çerçeve**

Strateji belgesine bağlı olarak, kırsal kalkınma planının hazırlanması ve yönetilmesi çalışmaları ilgili kurum ve kesimlerin katılımıyla, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından DPT ile işbirliği içinde koordine edilmesi öngörülmektedir. Söz konusu Kırsal Kalkınma Planı, Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak yürürlüğe girecektir. Kırsal alana yönelik kamu hizmetleri ise ilgili bakanlıklar ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları, taşra teşkilatları, mahalli idareler eliyle sunulacaktır.

Belgede, Kalkınma Ajanslarının, kırsal kalkınma faaliyetlerinin ve projelerinin bölgesel düzeyde desteklenmesi ve koordinasyonu konusunda önemli roller üstlenebileceği öngörülmektedir. Bu kapsamda Belgeye göre AB'ne uyum çerçevesinde kırsal kalkınma konusunda;

- İlgili kamu kuruluşlarından meydana gelen bir İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulması ve bu komitenin kamu dışı paydaşlarla işbirliği içinde çalışmasının sağlanması,
- Uygulama ve ödeme fonksiyonlarını yerine getirecek Kırsal Kalkınma Uygulama ve Ödeme Biriminin oluşturulması ve akreditasyonunun sağlanması,
- Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Ulusal Fon'da Kırsal Kalkınma Bileşeni mali yönetimine ilişkin kapasite geliştirilmesi,
- İzleme ve Yönlendirme Komitesinin sekreteryasını yürütecek ve kırsal kalkınma planının hazırlanmasında ve koordineli bir şekilde uygulanmasında rol alacak Yönetim Otoritesinin görevlendirilmesi ve kapasitesinin geliştirilmesi,
- Uygulama ve Ödeme Birimi hesaplarının, yönetim ve kontrol sistemlerinin düzenli olarak incelenmesi ve raporlanmasından sorumlu, Uygulama ve Ödeme Biriminden bağımsız bir Sertifikasyon Kurumunun belirlenmesi,
- Kırsal kalkınmanın ülke çapında gerçekleştirilmesi ve AB müktesebatıyla uyumun sağlanması yönünde gerçekleştirilecek idari yapılanma çalışmalarının oluşturulması gerekecektir.

Kırsal Kalkınma Uygulama ve Ödeme Birimi; AB kırsal kalkınma politikaları ve uygulamalarındaki değişimler de göz önünde bulundurularak, idari ve mali özerkliğe sahip olacak şekilde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının karar alma ve yönlendirme süreçlerine uygun düzeyde katılımlarını sağlayacak bir yapıda oluşturulacaktır. Yönetim Otoritesi; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut yetkileriyle ve yürürlükteki kanunlarla mükerrerliğe yol açmayacak şekilde, ilgili kurumların yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde, kurum ve kuruluşların yeni görev ve sorumluluklarına bağlı olarak belirlenecektir.

## **VI- Mali Yönetim**

Belgede; kamu kaynaklarının daha etkin ve sonuçlara odaklı kullanımını sağlamak ve gelecek yıllarda performansa dayalı olarak tahsis edilmesine olanak veren stratejik planlama çalışmalarının kuruluş düzeyinde başlatılmasına yönelik düzenlemelerin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili mevzuatla düzenlendiği ifade edilerek;

Stratejik amaçlar ve öncelikler çerçevesinde kırsal kalkınma amacıyla kullanılacak bütçe kaynaklarının, katılım ncesi AB fonları ve diğ er uluslararası finansman kaynaklarının temin, tahsis ve kullanımı ile ilgili esasların Kırsal Kalkınma Planı ile tespit edileceği belirtilmiştir.