

## ARAŞTIRMA / ARTICLE

# Kırsal Kalkınma Politikalarında Yeni Yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Politikalarına Etkisi

## *New Approaches in Rural Development Policies and the Effects of These Approaches on Turkey's Rural Development Policies*

Sevinç Bahar Yenigül

Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

### ÖZ

Dünya'da sosyal, ekonomik, kültürel, yönetsel ve mekansal yeniden yapılanma sürecindeki değişimler çeşitli alanlarda olduğu gibi kırsal alanlarda da değişime neden olmaktadır. Bu değişimlerin etkisiyle birlikte kırsal alanların kalkınma politikalarında yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir. Uzun yıllar kırsal alan politikalarının önemli bir bileşeni olarak kabul edilen tarım sektöründe yaşanan sorunlar kırsal alandaki çözümleri hızlandırmıştır. Bu duruma ilave; kırsal alanlarda artan yoksulluk ve yoksunluk, kır-kent ikilemiyle birlikte kır kent arasındaki gelişmişlik farkının artması ve kırsal alandaki doğal kaynakların hızla tükenmesi, kırsal alan politikalarının farklılaşmasını gerektirmiştir. Tarım sektörüyle özdeşleştirilen kırsal alanlarda, ekonomik temelli ve devlet destekli yaklaşımların günümüz neoliberal politikaları karşısında yetersiz kaldığı görülmüştür. Kırsal alanların çok sektörlü gelişme ile çok aktörlü bir yönetimi içeren ekonomik, sosyal, mekansal ve çevresel sürdürülebilir gelişimini hedefleyen politikalarla ele alınması gerektiği ve kırsal alanlarda hem sektörel hem de mekansal yaklaşımlarla çözümün sağlanabileceği yönünde görüşler oluşmuştur. Bu çalışma; kırsal alanların içeriğindeki değişimle birlikte kırsal kalkınmaya yönelik dünya genelindeki politikaların nasıl değiştiğini detaylı olarak tartışmak ve Türkiye'nin kırsal kalkınma politikalarının bu değişimden nasıl etkilendiği sorusuna yanıt aramayı amaçlamaktadır. Çalışma kapsamlı bir literatür araştırması ile konuyu ele almakta ve Türkiye'nin kırsal kalkınmaya yönelik politikalarındaki değişimi kalkınma planları ve strateji belgeleri üzerinden tartışmaktadır. Çalışma neoliberal politikaların ve özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecindeki yeniden yapılanma kapsamında Türkiye'nin günümüz kırsal kalkınma politikalarındaki değişime odaklanmaktadır.

Anahtar sözcükler: Avrupa Birliği; kırsal alan; kırsal kalkınma; küreselleşme; neoliberal politikalar; Türkiye.

### ABSTRACT

The changes in the social, economic, cultural, administrative and spatial restructuring process in the world cause changes in various fields, as well as in rural areas. With the effects of these changes, development policies of rural areas have entered to a new restructuring process. The problems in agriculture sector, which has been regarded as an important component of rural policy for many years, has accelerated the disintegration of rural areas. In addition to this situation; increase in poverty and deprivation in rural areas, increase in the development gap between rural and urban areas with the rural-urban dilemma and rapid depletion of natural resources in rural areas have required the differentiation of rural area policies. It has been seen that in rural areas that are identified with the agricultural sector, economic-based and state-initiated approaches have become inadequate with today's neoliberal policies. There has been remarks that rural areas should be addressed with policies aiming at economic, social, spatial and environmental sustainable development, which requires multi-sectoral development and multi-actor governance, and that rural areas can be resolved through both sectoral and spatial approaches. This study aims to discuss in details about how the rural development policies in the world have changed together with the changes in the meaning of the rural areas and to answer the question of how Turkey's rural development policies have been affected by this change. The study handles the issue with a comprehensive literature survey and discusses the changes in the rural development policies of Turkey with reference to development plans and strategy documents. The study focuses on the changes in Turkey's current rural development policies within the context of the neoliberal policies and notably within the restructuring of the European Union's harmonization process.

Keywords: European Union; rural area; rural development; globalization; neoliberal policies; Turkey.

Geliş tarihi: 20.04.2016 Kabul tarihi: 20.12.2016

Online yayımlanma tarihi: 27.12.2016

İletişim: Sevinç Bahar Yenigül. e-posta: yenigul@gazi.edu.tr



TMMOB  
Şehir Plancıları Odası

## Giriş

Yerleşim olgusu kır ve kent olmak üzere iki temel yapıdan oluşmakta ve bugün halen yerleşimlerin önemli bir kısmını kırsal alanlar oluşturmaktadır. Kırsal alanlar temel nitelikleri bakımından doğal ve çevresel alanlarıyla öne çıkmakta, genel olarak tarımsal üretimin merkezleri olarak görülmektedir. Kırsal alanlar, tarım sektörünün gerek istihdam ve gerekse gayri safi milli hasıla içinde yüksek pay aldığı dönemlerde ülke ekonomilerinde önemli bir yer tutmuş ancak tarımda makineleşme ve kentlerdeki sanayileşme süreciyle birlikte önemini yitirmeye başlamıştır (OECD, 2006). Kırdan kente göçün de nedenleri olarak da görülen bu süreç, yoğun göç hareketleriyle birlikte kırsal alan sorunlarının kentsel alanlara taşınmasına da neden olmuştur. Uzun yıllar kırsal alanlara yönelik politikalar kentleşme sonucu ortaya çıkan sorunlara çözüm arama çerçevesinde ele alınırken, bu politikalar kentlerin daha da güçlenmesine, kırsal alanların ise zayıflamasına neden olmuştur. Bu durum kır-kent ilişkisi, sürdürülebilir ve dengeli kalkınma politikalarına olan ihtiyacı gündeme taşırken, kırsal alanlara yönelik politikaların değişmesi gerektiği yönünde tartışmaların da başlamasına neden olmuştur.

Kırsal alanlarda kalkınmanın karşısındaki sorunların giderek karmaşıklaşması, bu alanlara yönelik çok yönlü bir kalkınma yaklaşımının gerekliliği, kırsal alan politikalarının kavramsal çerçevesinin değişmesi gerektiği yönünde ortak görüşler oluşturmuştur. Kırsal alan politikalarında sektörel bakış açısının yetersiz kaldığı, bu nedenle de hem sektörel ve hem de mekansal boyutları olan bir politika alanına dönüşmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmıştır. Kırsal ekonomilerde çeşitlilik, küçük ve orta ölçekli işletmelerin geliştirilmesi, yeni teknolojiler, kırsal turizm gibi kilit elemanların sürdürülebilir kalkınmada kullanılmasının gerekliliğine dikkat çekilmiş, bunun yanında hizmetlerin artışı, çevrenin korunması, yaşam alanları kalitesinin artırılması konularının da dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmıştır. Sürdürülebilir dengeli bir kalkınma için kır ve kentin bütünleştiği dolayısıyla kır ve kent ilişkili gelişmelerin gereği ve önemi de ortaya çıkmıştır. Kır ve kent ilişkili gelişmelerin ana hedefinde; dengeli yerleşim yapısı ve gelişmiş erişilebilirlik, kır ve kent yapısında geniş bir ekonomik çeşitlilik, doğal kaynakların, kültürel mirasın korunarak geliştirilmesi ve bunların ekonomik gelişim stratejilerinde ön planda tutulması yer almıştır. (Davoudi ve Stead, 2003; Panahi, 2015).

Bu kapsamda bu çalışma; günümüz gelişme dinamikleri bağlamında kırsal alanların içeriğindeki değişimi ve bu değişimin kırsal alanların kalkınma politikalarına etkilerini tartışmak, bu sürecin Türkiye'nin kırsal kalkınma politikalarını nasıl etkilediğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışma kapsamlı bir literatür araştırması ile konuyu ele almakta, Türkiye'nin kırsal kalkınmaya yönelik politikalarındaki değişimi kalkınma planları ve strateji belgeleri üzerinden tartışmaktadır.

## I. Kırsal Alanlardaki Değişim

Yıllar itibarıyla kırsal alanlar ekonomik, sosyal ve mekansal yapılarındaki değişimlerle birlikte farklı içerikler kazanmıştır. Doğal ve çevresel yapılarıyla öne çıkan bu alanlar, uzun yıllar tarımsal üretimin merkezleri olarak görülmüş, kırsal alandaki kalkınma sorunlarına yönelik çözümler ekonomik temelli yaklaşımlarla ele alınmaya çalışılmıştır. Bu süreçte tarımda modernleşmeye yönelik gelişmeler desteklenmiş, ancak bu yaklaşım kırsal alanlarda hedeflenen/beklenen gelişmeyi sağlamamıştır (Ellis ve Biggs, 2001). Tarımda makineleşme ve paralelinde kentlerdeki sanayileşme süreciyle birlikte kırsal alanda çözümler hızlanmış, kırsal alanlarda kalkınmanın önünde engel olarak görülen sorunlar birbirini etkileyerek döngüsel bir hal almıştır. Bu döngüsel süreçte, göçle birlikte nüfusu azalan ve yaşlı nüfusu barındıran bir demografik yapı oluşmuş ve bu yapıdaki kırsal alanlarda kamu hizmetlerinin sunumu güçleşmiş, hatta zaman zaman sürdürülemez bir hal almıştır. Kamu hizmetlerinin yeterli sunulmadığı kırsal alanlar çekiciliğini kaybetmiş, girişimcinin kırsal alanlara olan ilgisi azalmıştır. Bu durum kırsal alanlarda iş olanaklarının yaratılmasında engel olarak görülmüş ve bunun sonucunda artan işsizlik ve istihdam sorunu karşısında kırdan kente olan göçler durdurulamamıştır. Bu süreçte kırsal alanlar nüfusun azaldığı, eğitim, sağlık vb. kamu hizmetlerinden yoksun yaşam kalitesi düşük alanlara dönüşmüştür (OECD, 2006).

20. yüzyılın son çeyreğinde etkisini daha da yoğun göstermeye başlayan küreselleşme süreciyle birlikte kırsal alanlarda değişim ve dönüşüm devam etmiştir. Küreselleşme politikalarının, neoliberal politikaların ve özellikle kapitalist sistemin tüketim mantığının yerleşimlerin dönüşüm sürecinde etkili olduğu ve bu etkinin kırdan kurduğu hakimiyet ile açıklanabileceği yönünde görüşler ortaya çıkmıştır (Tekeli, 2016). Bu süreçte kırsal alanlarda tarım dışı faaliyetlerin gelişmesiyle kırsal alanların içeriğinin değiştiği, üretenden çok tüketen bir kırsal alanla karşı karşıya kalındığı, tarım sektöründen hizmetler sektörüne doğru bir geçiş olduğu söylenebilir. Kırsal alanlar, küreselleşme ve yerelleşme söylemleriyle, bu yeni dünya düzeninde potansiyellerini öne çıkarabildikleri sürece gelişimini devam ettirebilmeye başlamış, kentler karşısında cazibesini yeniden kazanmaya başlamıştır. Bu süreçle birlikte kırsal alanlar, tarım ve ormancılığın başat olduğu ama bunun yanında turizm küçük ve orta ölçekte sanayinin ve el sanatları gibi diğer ekonomik faaliyetlerin de önemli olduğu, ekolojik açıdan değerli ve kentli insanlarla sürekli etkileşim halinde olan alanlar olarak gelişmeye devam etmiştir. Bu durum kırsal alanlarda farklı sektörlerin gelişmesi gereğini ortaya çıkarırken, sektörel gelişmelerle birlikte mekansal gelişmelerin de gerekliliği yönündeki tartışmalara da neden olmuştur (Davoudi ve Stead, 2003; Epstein, 2003; Costis, 2003; OECD, 2006; Noronha vd. 2006; Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2013).

Yaşanan bu gelişmelerle kırsal alan kavramında ve politikala-

**Tablo 1.** Yeni kırsal paradigmaları (OECD, 2006)

|                  | Eski yaklaşım  | Yeni yaklaşım   |
|------------------|--|---|
| Amaç             | Eşitliği sağlamak, çiftlik geliri, çiftliklerin rekabet edebilirliği | Kırsal alanların rekabet edebilirliği, yerel varlığın değerlendirilmesi, kullanılmayan kaynaklardan fayda sağlama       |
| Ana hedef sektör | Tarım  | Kırsal ekonomilerin çeşitlendirilmesi: kırsal turizm, imalat sanayi, bilgi ve iletişim teknolojileri endüstrisi vb.     |
| Temel araçlar    | Teşvikler  | Yatırımlar  |
| Aktörler         | Ulusal yönetimler, çiftçiler   | Yönetimin her düzeyi: Uluslar üstü, ulusal, bölgesel ve yerel, yerel paydaşlar (kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları) |

rındaki değişimle, kırsal kalkınmaya yönelik amaçlar, hedefler, araçlar yeniden ele alınmıştır (Tablo 1).

Kırsal alanlara yönelik günümüz kalkınma politikalarında:

- Tarımsal gelir artışı dışında kırsalın ekonomik fayda sağlayabileceği kaynaklarını harekete geçirerek küresel sistemde rekabet edebilirliğini artırmayı amaçlamak,
- Bu amaç doğrultusunda ana hedef sektörün sadece tarım sektörü ile kısıtlı kalmaması, kırsal ekonomilerin çeşitlendirilmesi, turizm, sanayi gibi sektörlerin kırsal alanlarda geliştirilmesinin hedeflenmesi,
- Günümüz ekonomik yapılanması işleyişinde devlet teşviklerinin kırsal kalkınma politikalarında yetersiz kalması nedeniyle, sermayenin yani yatırımcının kırsal alana çekilmesi yönündeki fiziki ve sosyal altyapının sağlanması, kırsal alanların yatırımcı için cazip hale getirilmesi kırsal kalkınma politikalarının yeni bir aracı olarak görülmesi,
- Günümüz politikalarında kırsal alanlarda da yönetimden yönetişime geçen bir yönetim yapısının gerekliliği; uluslar üstü, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere yöntemin her düzeyi ile yerel paydaşlar (kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları) arasında dikeyde ve yatayda bir yönetişimin gerektiği

sonucu ortaya çıkmıştır (OECD, 2006).

### I. I. Küreselleşme sürecinde rekabet edebilen kırsal alanlar

Küreselleşme sürecinin sosyal, ekonomik, kültürel, yönetsel ve mekansal dinamikleriyle birlikte kırsal alanlarda da önemli değişim ve dönüşümler yaşanmaya başlamıştır. Bu dönemde günümüz tüketim toplumuna hitap eden ve özellikle hizmetler sektöründeki gelişmelere ayak uyduran temiz çevre, çekici peyzaj ve doğa, kültürel miras ve gastronomi gibi turizm sektörüne yönelik dinamiklerini harekete geçirebilen kırsal alanların çekiciliğinin arttığı görülmektedir. Hızla gelişen iletişim ve teknolojik gelişmeler erişilebilirliği artırarak kırsal ve kentsel bölgeler arasındaki etkileşimi arttırmış, ulaşım teknolojilerindeki gelişmelerle erişilebilirliği artıran kırsal alanlarda rekreatif

faaliyetler artmıştır. Bu durum kırsal ve kentsel alanlar arasındaki ilişkileri güçlendirmiştir. Bu gelişmeler kırsal alanlarda yaratılan iş ve yaşam alanlarıyla birlikte kır ve kent arasındaki karşılıklı mobilitayı de arttırmıştır. Kırsal alanlar sahip oldukları potansiyellerini fırsata çevirebildiği ölçüde gelişerek küresel sistemde yer edinmeye başlamıştır. Dünya'da kırsal alanlarında turizm endüstrisi ile öne çıkan bölgeler arasında; İtalya'nın Siena, Avusturya'nın Tiroler Oberland, Yeni Zelanda'nın Tasman, İsviçre'nin Engadina Bassa bölgeleri örnek gösterilmekte, Türkiye'de ise Muğla'nın bu kapsamda yer aldığı belirtilmektedir (OECD, 2006).

Kırsal alanları cazip kılan diğer etmenler arasında ulaşım süresi ve maliyetlerindeki azalma gösterilmektedir. Kent ve kır arasındaki fiziki altyapının güçlendirilmesiyle birlikte kırsal alanlar girişimciler için çekici bir hal almış, sanayi ve hizmetler sektörünün kırsal alanlarda yer seçme talebi artmıştır. Bu taleple birlikte kırsal alanlarda tarım dışı istihdam olanakları yaratılmaya başlanmıştır. Sanayi sektörünün (tekstil, oyuncak hafif mühendislik faaliyetleri), kırsal alanlarda yer seçtiği ülkelerden; Fransa'nın Jura, İsviçre'nin Viège, Slovakya'nın Bardajov, Amerikan'nın Macon-Rabun, Almanya'nın Oberpfalz ve İtalya'nın Ascoli Piceno bölgeleri kırsal alanda tarım dışı faaliyetler ile öne çıkan başarılı kırsal bölgelere örnek gösterilmektedir. Kanada'da imalat sanayinin metropoliten alanın yakın kırsalında yer seçmeye başlamasıyla olumlu gelişmelerin yaşandığı görülmüştür (OECD, 2006).

Kırsal alanlarda tarım dışı sektörlerin gelişmesiyle birlikte artan istihdam ve bu istihdama yönelik konut ihtiyacının kırsal alanlarda temini ile kırdan kente göçün yönü kentten kıra olmak üzere tersine çevrilmiştir. Kentlerdeki yoğun nüfus birikimi ve beraberinde getirdiği sorunlarla, kentsel alanda yaşamın zorlaşmasıyla gelişen, günümüz popülist yaklaşımlarıyla birlikte, doğaya öykünen yaşam biçimi kırsal alanlarda yaşama isteğine neden olmakta, kırsal alanların içeriğinde dönüşüme neden olmaktadır. Özellikle orta ve üstü gelir ve kültür gruplarının kentlerden kaçma fırsatı olarak gördüğü kırsal alanlarda yaşama isteği, bu yeni değişim sürecini hızlandırmıştır. Daha

önceleri kırsal alanda yaşamın bir övünç kaynağı olarak algılanmadığı, yani kentte yaşam hayallerinin kurulduğu dönemden, kırsal alanda yüksek yaşam kalitesi olanağı sunan konut ve çevresindeki yeni yaşam alanlarıyla birlikte kırsalın prestij olarak algılandığı yeni bir döneme geçilmiştir (Alkan ve Yenigül, 2016).

## 1.2. Kırsal alanlarda yönetimden yönetişime

Yönetişim kavramı doksanlı yıllarla birlikte kamu yönetimi yazınında sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır; uluslararası kuruluşlar (BM, DB, IMF, OECD) tarafından yapılan çalışmalara, akademik araştırmalara konu olmuştur. Hukuktan siyasete, kamu yönetiminden işletmeye ve uluslararası ilişkilere kadar farklı disiplinlerde, yerel, ulusal ve küresel ölçeklerde uygulama alanı bulmuştur. İlgili yazın incelendiğinde; yönetişim kavramının 16. yüzyılda kullanılmaya başlandığı, kavramın temeline Fransızca "gouvernance" kelimesini yerleştiren görüşlerin olduğu, kavramın bugünkü anlamda kullanımının ise ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası (DB) tarafından Afrika'nın kalkınmasına ilişkin bir raporda kullanıldığı görülmektedir. Bahsi geçen raporda yönetişim; "ülke meselelerinin yönetiminde politik gücün kullanımı" olarak tanımlanmıştır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) yönetişim kavramını "bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerinin kullanımı" olarak tanımlamaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ise, yönetişimi "ülke meselelerinin yönetiminde politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanımı" olarak tanımlamakta ve bunun karmaşık mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları gerektirdiğini belirtmektedir (Sobacı, 2007). Bu kurum ve süreçler aracılığıyla, vatandaşların ve toplumsal grupların çıkarlarını koruyacağı ve yasal haklarını kullanabileceği görüşü ortaya çıkmakta, bu kurum ve süreçlerin vatandaş ve gruplar arasındaki farklılıkları uzlaştıracığı beklenmektedir. Konuyla ilgili yapılan diğer çalışmalarda kavramın içeriğine yönelik olarak uzlaşılan görüşler doğrultusunda yönetişim "ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının açık, şeffaf, hesap verebilir ve adaletli bir şekilde etkin yönetimi" olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, iyi bir yönetişim için ekonomik ve finansal yönetimin geliştirilmesi, kamu yönetiminin daha etkin bir hale getirilmesi, hukukun üstünlüğünün ve halkın karar alma süreçlerine katılımının sağlanmasının gerekli olduğu belirtilmektedir (Sobacı, 2007).

Yönetişim kavramı açıklanırken, gemide dümen tutma anlamına gelen "steering" kelimesine atıfta bulunulur. Bu kavram yönetişim modelinde devletin rolünün açıklanmasında kullanılmakta, bu rol devletin kürek çekmek yerine dümenin başında olduğu, yöneten ve yönetilen ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi yönünde bir arayışı içermektedir. Geleneksel yönetim biçiminden yönetişime geçiş, yönetimin içeriğinde bir değişime, yönetimde yeni bir sürece girildiğini göstermektedir. Bir yönetme biçimi olarak kabul edilen yönetişim, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleştiği bir yönetme

biçimi şeklinde ifade edilmektedir. Yönetim yerine yönetişim anlayışını benimseyen politikalar devleti; hizmet sunumuna dahil olan kamu, özel, gönüllü kuruluşlar (STK/NGO; hükümet dışı örgütlenmeler) ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etmekle sınırlandırmakta, devletin ekonomik olarak küçülen, siyasal olarak güçlenen bir yapıda olması gerektiğini savunmaktadır. Bu yönetim anlayışında, devlet bürokrasisinin küçültülmesi gerektiği, yönetimin merkezden değil yerinden yönetilmesi ilkesi savunulmaktadır. Bu anlayışla devletin bizzat üretime katılmak yerine yasal düzenlemeleri oluşturması ve firmalar arasındaki rekabeti teşvik etmesi beklenmektedir.

Devlet eliyle kalkınma modelinden, devlet elinde bulunan karar ve yürütme yetkilerinin, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına ve sivil toplum kuruluşlarına kaydırılan bir yönetişim şeklinin benimsenmeye başlandığı bu dönemde; güçlü bir merkezi yönetim yerine, o yerde yaşayanların doğrudan katılımlarını ve yönetimde yer almalarını ön gören ve yerindenlik olarak ifade edilen çok ortaklı yönetim ve kalkınma modelleri benimsenmeye başlanmıştır.

Bu değişimlerle yerelin önemli dinamiklerinden kırsal alanlarda da, merkezi yönetimlerin görev ve yetkilerinde daralmaya gidilmesi, yerel yönetimlerin bu görevleri özel sektörle, sivil toplum kuruluşlarıyla ve diğer yerel yönetimlerle ortaklaşa yapmalarına ilişkin düzenlemelere gidilmesinin gereği ortaya çıkmaktadır. Bu durum bir anlamda kırsal alanlarda yönetimden yönetişime doğru bir yönetim biçiminin gereğini ortaya koymaktadır (Kara ve Görün, 2008). Kırsal alan politikalarını hayata geçirebilecek bir yönetişim yapısında; kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile birlikte bütünlük sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sistem içerisinde yer alan aktörler arasındaki ilişkilerin ise yatay ve dikey olmak üzere iki farklı boyutta olması gerekmektedir.

## 1.3. Kırsal alan politikalarına yön veren uluslar üstü aktörler

Kalkınmada yaşanan sorunlar sonucunda gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde kırsal alanların kalkınmasına yönelik tüm bileşenlerin birlikte planlanması ve uygulanması, bu alanlara gerekli kaynağın aktarılması gerektiği kabul görmeye başlamıştır. Bu kapsamda özellikle kalkınma konusunda öncü kurumların kırsal alanlara yönelik politika geliştirme sürecinde rol oynadığı görülmektedir. Bu kurumlardan Dünya Bankası (DB), Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslar üstü kurumların kırsal alanda kalkınma konularına yönelik çalışmalarına yön verdiği görülmektedir.

DB'nin, sürdürülebilir bir gelişme yaklaşımını benimsediği, bu kapsamda kırsal alanlarda çok disiplinli, çoğulcu, sektöre özel

yaklaşımlar gerektirdiği ve katılımın esas alınması gerektiği görüşünde olduğu görülmektedir. DB, 2000'li yıllarla birlikte yoksulluğun azaltılması stratejileri doğrultusunda kırsal alanda yaşayanların da en az kentsel alanlarda yaşayanlar düzeyinde bir yaşam kalitesine sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Kırsal toplumdaki her bireye eşit ekonomik fırsatların sunulması, bu alanların yaşamak ve çalışmak için sürdürülebilir ve çekici kılınması, ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel ve teknolojik değişikliklere adapte olabilir hale getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

BM'lerin kalkınma politikalarındaki hedefleri incelendiğinde; diğer kuruluşlarla benzer bir yaklaşımda oldukları, özellikle yoksulluk ve açlığı azaltma konuları gündemlerine aldıkları görülmektedir. Yoksulluk dışında yoksunluk konularını da ele alan örgüt, eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumundaki sorunları gidermek, çocuk ölümlerini, cinsiyet eşitsizliğini azaltmak, çevresel sürdürülebilirliği sağlamak ve kalkınma için küresel ortaklıklar belirlemeyi amaçlamaktadır. Kırsal alanlar ile kentsel alanlar karşılaştırıldığında, bahsi geçen sorunların kırsal alanlarda daha derinleştiği ve bu nedenle biran önce çözüme kavuşturulması gerektiği konusuna dikkat çekmektedir. BM, bu hedeflere ulaşma konusunda gelişmekte olan ülkelerde teknik ve mali konularda destek sağlamaktadır (Gülçubuk, vd., 2016)

OECD'nin kırsal kalkınmaya yönelik politikaları incelendiğinde; kırsal alanlara yönelik programlarda tarım sektörü yanında diğer sektörlerinde kalkınma politikalarında ele alınması gereken konular içinde yer alması gerektiği belirtilmektedir. Kırsal alanların geliştirilmesine yönelik bütüncül politikaların tarım sektörünün uyumunu kolaylaştıracağı yönünde görüşler oluşmuştur. OECD, kırsal alanların geleceği ile ilgili; doğal ve kültürel varlıkların ekonomik potansiyelinin geliştirilmesi ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, kırsal alanı küresel ekonomide rekabetçi kılacak yeni faaliyetlerin araştırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sunduğu fırsatlardan yararlanılmasına yönelik stratejilerin geliştirilmesi gereğine dikkat çekmektedir. OECD ülkelerinde kırsal alanlarda ağ yapıları oluşturma, işbirliği ve yönetişimin stratejik önemini artırılması desteklenmektedir. Üye ülkelerin mekanı esas alan kırsal kalkınma politikalarının oluşturulması için yerel aktörlerin katılımının sağlanması, yönetim düzeyleri arasındaki ilişkilerin esnekleşmesi ve işbirliği-ortaklık mekanizmalarının oluşması yönünde yeni yönetişim mekanizmaları oluşturması gereği üzerinde tartışmalar başlatmaktadır. Kırsal alanlar için politika belirleme ve uygulama süreçlerinde kırsal alanın koşulları ile kırsal toplumun ihtiyaçlarına uygunluğunun sağlanması önemli ilkesel yaklaşımlar olarak ele alınmaktadır (Çelik, 2006; OECD, 2006).

AB'nin kırsal alanlara yönelik yaklaşımları incelendiğinde ise; AB'nin bölgesel gelişme politikaları içerisinde ele aldığı kırsal alanları, yerleşim kademelenmesinde geri kalmış bölge katego-

risinde sınıflandırmaktadır. Kırsal alanları kentsel alanlarla karşılaştırdıklarında, kırsal alanların gerek yapısal, yerel, finansal sorunları ve gerekse işgücü kalitesinin yetersiz olması nedeniyle kalkınmanın önemli engelleriyle karşı karşıya olan bölgeler olarak görmektedir. Bu durum AB'nin bölgesel dengesizlikleri azaltma çalışmalarında kırsal alanlara yönelik çalışmalara öncelik verilmesi, kalkınma politikalarında sektörel boyutu nedeniyle tarımın, kalkınmanın mekansal boyutu nedeniyle de konunun bölgesel gelişme politikaları içinde yer alması gerektiği yaklaşımını savunmalarına neden olmaktadır. AB'nin kırsal alanlara yönelik kalkınma yaklaşımlarında; ekonominin geliştirilmesi ve iş imkanlarının geliştirilmesi, insan kaynaklarının, örgütlenme düzeyinin ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesi, kırsal alan fiziki altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması ve son olarak da kırsal çevrenin korunması ve geliştirilmesi konularını ön plana çıkardığı görülmektedir (SPESP, 2000; Altay, 2005; Yenigül, 2010; Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2013).

## 2. Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikalarının Değişim Süreci

Türkiye'de kırsal alana yönelik politikalar cumhuriyet döneminin modernleşme çabalarıyla tarımda ve kırsal alanda kalkınma programlarıyla etkisini göstermiştir. Bu dönemde nüfusun %75'ini barındıran ve tarıma dayanan ülke ekonomisinde önemli üretim merkezleri olarak görülen kırsal alanlar önemini korumuş, ulusal kalkınma stratejilerinde tarıma ve kırsal alana olan önem devam etmiştir. Tarım sektörünün gerek ekonomi ve gerekse kırsal alandaki toplumsal yaşam üzerindeki önemi 1970'li yıllara kadar devam etmiş, bu dönemde bütünlümlü nitelikli, tarımda verimlilik ve modernizasyon odaklı uygulamalar daha çok az gelişmiş bölgelerdeki illerde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak teknolojik gelişmelerle tarımda mekanizasyonun artması, kırsal alandan hızlı göçler ve kentleşme sürecindeki artış kırdaki çözümleri hızlandırmış, kırsal alanda büyük ölçekli, sektörel yaklaşımli tarımsal üretimi artırmayı hedefleyen ve merkezden yönetilen kalkınma yaklaşımlarıyla uygulanan projelerle istenilen sonuçlar elde edilememiştir (Gülçubuk vd. 2016). Kır-kent arasındaki gelişmişlik farklılıkları, göç ve hızlı kentleşme hem kırsal alanlarda hem de kentsel alanlarda sorunlar yaratmaya başlamış, bu durum kırsal alana yönelik politikalarda yeni arayışlara neden olmuştur.

Ülkenin iç dinamiklerindeki değişimlerin yanı sıra özellikle dünyada 1980'lerden itibaren uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar, 1990'lı yıllarla birlikte Avrupa Birliği'ne (AB) katılım sürecine yönelik reformlar diğer alanlardaki politikalarda olduğu gibi kırsal alan politikalarının da değişimine neden olmuştur. Neoliberal politikaların etkisiyle Türk kamu yönetimi sisteminde de önemli reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu reformlarla; cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanmakta olan devlet eliyle kalkınma modelinden, devlet elinde



bulunan karar ve yürütme yetkilerinin, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına ve sivil toplum kuruluşlarına kaydırılan bir yönetim şekli benimsenmeye başlanmıştır.

Ülkenin politika alanındaki gelişmeleri/değişimleri etkileyen diğer bir unsur ise AB'ye üyelik sürecindeki uyum çalışmaları olmuştur. Öncelikle kısa vadede AB kırsal kalkınma politikasına giriş için bir strateji hazırlanması; orta vadede ise AB kırsal kalkınma politikasının uygulanması için gereken idari yapıların oluşturulması öngörülmüştür. Bu kapsamda Avrupa Birliğine giriş sürecinde en önemli müzakere konularından biri olan tarım konusuna yönelik olarak ortak tarım politikasıyla ilgili mevzuat değişiklikleri yapılmış, destek sistemleri değişmiş, kurumsal yapıda değişiklikler yapılmıştır. Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren tarımsal teşviklerin nitelik değiştirmesi, tarımsal destek türlerindeki çeşitlenme, tarıma ve kırsal alana yüklenen çok işlevlilik, bölgesel politikadaki kurumsallaşma ve AB uyum sürecinin de etkisiyle kırsal alanlar yeni bir politika alanı olarak kabul görmeye başlanmıştır.

## 2.1. Planlı dönem öncesi cumhuriyet döneminde kırsal alana yönelik politikalar

Cumhuriyetin ilk yılları, ülke nüfusunun önemli bir kısmını barındıran ve coğrafi olarak da geniş bir alana sahip olan kırsal alanlara yönelik politikalara olan ilgi ve önemin yoğun olduğu bir dönem kapsamıştır. O yıllarda ülkede ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesinde itici güç olarak tarım sektörü belirlenmiş ve kırsal alanların kalkınmasına yönelik faaliyetlere başlanmıştır. 1924 yılında dönemin ilk yasalarından biri olan 442 Sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır. Köy kanununun çıkarılmasını izleyen yıllarda Birinci İktisat Kongresi ve Birinci Köy Kongresinin yapılması, İskân Kanunu'nun çıkarılarak topraksız köylülerin toprak sahibi yapılmasının amaçlanması ve kırsal alanda eğitimin sağlanabilmesi için Köy Enstitüleri'nin kurulması 1950'li yıllara kadar ki dönemde kırsal alana yönelik başarılı politikalar olarak görülmüştür (Kayıkcı, 2005; Günaydın, 2006). 1950'li yıllardan sonra ülkede hızlı bir sanayileşme ve kentleşme süreci yaşanmaya başlamış; bu süreçle birlikte kırsal alanlardaki gelişmişlik farkının hızla artmaya başlaması kırsal alanlara yönelik yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Sanayileşme süreci ile birlikte kırsal alandan kentsel alanlara yaşanan göçe rağmen tarım sektörü ekonomideki önemini korumuştur. 1960'lara kadar sanayi politikalarıyla kalkınma süreci devam eden Türkiye 1960'lı yıllarda planlı dönemle birlikte kalkınma planlarıyla kalkınma sürecini devam ettirmiştir.

## 2.2. Planlı dönemde kalkınma planlarında kırsal alana yönelik politikaların değerlendirilmesi

Kırsal alana göçlerle birlikte hem kentsel hem de kırsal alanda yaşanan sorunların karmaşık bir hal almaya başladığı dönemlerde ülkede planlama alanında gelişmeler yaşanmış,

planlı döneme giren Türkiye bu dönemde beş yıllık kalkınma planlarıyla birlikte sorunları çözmeye yönelik arayışlar içine girmiştir. 1963 yılında birinci beş yıllık kalkınma planı ile başlayan beşer yıllık kalkınma dönemlerinde kırsal alana yönelik politikalar geliştirilmiş ve kırsal alanlarda dönemin sorunlarına ilişkin çözüm arayışları getirilmiş, farklı yaklaşımlarla kırsal alanda kalkınmaya yönelik çalışmalar yürütülmüştür.

1963–1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; kırsal alanda ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi sağlayacak bir “toplum kalkınması” modeli önerilmiştir. Kırsal yerleşimlerin dağınık ve küçük yapısından ötürü gelişimini olumsuz yönde etkileyen sorunların giderilmesine yönelik çalışmaların yapılması öngörülmüştür. Pilot olarak örnek köy uygulamaları yapılmış, çalışmalar DPT koordinasyonunda, Köy İşleri Bakanlığı merkez ve taşra birimleri tarafından yürütülmüştür.

1968–1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi ve bu kapsamda toplum kalkınması çalışmalarının devamı niteliğindeki çalışmalar öngörülmüştür. Bu dönemde çalışmalar bu defa İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluk alanına bırakılmıştır. Ancak İçişleri Bakanlığının eşgüdümündeki çalışmalarda da beklenen sonuçlara ulaşılamamıştır.

1973–1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında; köy kümelerinde merkezi bir yerleşim birimini hizmet istasyonu olarak geliştirerek kırsal toplumu geliştirmeyi amaçlayan merkez köy yaklaşımı benimsenmiştir. Dağınık kırsal yerleşim yapısı kalkınmanın önemli sorunu olarak devam etmiş; yerleşim birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı, merkezden yerleşimlere götürülen yol, içme suyu, elektrik vb. hizmetlerin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Belediye, il özel idaresi ve köy idareleri kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, kanunlarla belirlenen görevlerini gereği gibi yerine getirememesi nedeniyle; kırsal yerleşim olgusundaki dağınıklığın merkez köyler yaklaşımı ile çözümlenmesi politika olarak öngörülmüştür.

1979–1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, köy kent modeli hükümet programı ile benimsenmiş ve merkez köy çalışmalarının yerini almıştır. Bu uygulamalar sadece iki yıl sürmüş, 1980'li yıllarda merkez köy niteliğindeki yerleşmeler belirlenerek kırsal alanlara bu merkezler aracılığıyla hizmet götürülmeye çalışılmıştır. Yerleşimlerin çok sayıda birimden oluşan dağınık yapısı, kırsal alanlara götürülen hizmetler arasında eşgüdümü güçleştirmiş, yaşam koşullarını iyileştirmede kullanılacak olanakları sınırlayarak yatırımların etkinliğini azaltmıştır.

1985–1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; kırsal yerleşmeye yönelik özel bir düzenleme yer almamış, merkez köylere yönelik kısa bir vurgu yapılmıştır. Yine dağınık kırsal yapının sorunlarında istenen başarıya ulaşılamamıştır.

1990–1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında; yerleşimlerin kademelenmesinde dengeye ulaşmak ve metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgelerarası ve bölge içi göçleri yönlendirerek kontrol etmek üzere; metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölgelerin merkezi nitelikteki şehirleri ve merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimlerinin tespit edilip, gelişmelerinin desteklenebilmesi, bunun için gerekli araçların oluşturulması politika olarak kabul edilmiştir. Kırsal alan planlama yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesinin gereği vurgulanmıştır.

1996–2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; kırsal alanlara yönelik kırsal altyapı çalışmaları kapsamında toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi, tarımsal alt yapının oluşturulması, kaynakların yönetimi ve etkin kullanımına yönelik çalışmaların önemine değinilmiştir. Su ve toprak kaynaklarının korunarak geliştirilmesine vurgu yapılmıştır. Planda aynı zamanda bölgesel gelişme konuları ele alınarak, kalkınmada öncelikli yörelerde, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde hızlı demografik gelişmeler ve işsizlik sorunlarını çözebilmek amacıyla, yerel kaynakların değerlendirilerek, tarımsal gelişme projelerinin hazırlanması, hayvancılık ve sulu tarıma dayalı alanlarda meyve-sebze ve katma değeri yüksek sınıı bitkilerinin yetiştirilmesi ve bunları işleyecek olan kırsal sanayilerin kurulması, kırsal üretken istihdam artırılarak başta konut sektörü olmak üzere emek yoğun projeler uygulamaya konulması hedeflenmiştir. Kırsal kesimde çağdaş ihtiyaçlara uygun hizmet ve bilgi akımının kolaylaştırılması, kooperatifçiliğin etkinleştirilerek yaygınlaştırılması için rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi öngörülmüştür. Çağdaş yaşam koşulları sağlayan bir kırsal ve kentsel mekan organizasyonunun kurulmasına ve ülke düzeyine dengeli dağıtılmış kamu hizmetleri ile herkesin bu hizmetlerden yararlanmasına çalışılması hedeflenmiştir. Endüstriyel faaliyetlere elverişli olmayan bölgelerin geliştirilmesine yönelik olarak her bölgenin karakteristik özelliklerine göre hayvancılık, tarım, el sanatları gibi faaliyetler desteklenmesi öngörülmüştür.

2001–2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; kırsal kalkınma ve kırsal yerleşimlere yönelik olarak kırsal alandaki idari örgütlenmenin istenilen düzeye getirilemediğinin altı çizilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde yerel potansiyellerin harekete geçirilerek gelir ve istihdamın artırılması, kırsal kalkınmanın temel amacı olarak belirtildikten sonra, kırsal alanda istihdamın artırılması hedeflenmiştir. Kırsal nüfusun gelirini artırıcı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve her düzeyde katılımcılığın önem kazanacağı bir yapının oluşturulması gerektiği hedeflenmiştir. Kırsal altyapının oluşturulması kapsamında, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik tarımsal altyapının yaygınlaştırılması, kaynakların yönetimi ve

etkin kullanımına dair çalışmaların yapılmasının önemini koruduğuna ilişkin vurgu yapılmıştır (Çelik 2005; Günaydın, 2006)

2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında ve bunu takiben 2014–2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planında kırsal kalkınma politikalarında özellikle AB'ye üyelik süreci kapsamında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi hazırlanması doğrultusunda politikalar geliştirilmiştir (DPT, 2006; Kalkınma Bakanlığı, 2013). Bu kapsamda Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2007–2013), Kırsal Kalkınma Planı (2010–2013), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi II (2010–2014) olmak üzere üç belge hazırlanmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planında; istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu 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 yaklaşımın izlenmesi gereği vurgulanmıştır. 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. Kırsal alanda; üretici örgütlenmelerinin AB ile bütünleşme çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, e-ticaret de kullanılarak tarıma dayalı sanayi ve diğer alternatif üretim faaliyetleri geliştirilmesi ve kırsal alanda tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynakları geliştirilmesi ön görülmüştür. Kırsal alanda merkezi yerleşim birimleri öncelikli olmak üzere, temel altyapı ihtiyaçları karşılanması, hizmet sunumunda bu merkezi birimlere öncelik verilmesi, kırsal yerleşimlerin planlamasının esas ve kriterleri, kırsal alanın özelliklerine ve kırsal toplumun ihtiyaçlarına göre belirlenmesi, plan yapımında gelişmekte olan merkezi yerleşim birimlerine, turizm bölgelerine, koruma alanlarına ve afet riski yüksek yörelere öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kalkınma girişimlerini aşağıdan yukarıya yaklaşımla güçlendiren, katılımcı projelerin uygulanması, başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliklerinin artırılması ve AB kırsal kalkınma politikalarına uyum amaçlı kurumsal çerçevenin oluşturulması konuları gündeme getirilmiştir. Bu dönemde kırsal alanda kalkınmanın sağlanmasıyla ilgili öngörülerinin çerçevesi, AB müktesebatına uyum oluşturulması kapsamında geliştirilmiştir (DPT, 2006).

2014–2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planında; Türkiye'nin kırsal kesime yönelik kalkınma politikaları ve uygulamaları konusundaki ulusal kapasitesinin gerek kurumsallaşma gerekse yönetim bakımından güçlendirilmesi ihtiyacı devam etmiştir. Bu anlayışla, Avrupa Birliği (AB) uyum süreci hazırlıkları kapsamında 2007–2013 döneminden itibaren düzenli ola-

rak hazırlanan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS) belgeleriyle kırsal kalkınma politikalarının daha yönetilebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Onuncu Kalkınma Planı hedefleri ışığında; kırsal kesimdeki ekonomik ve beşeri kaynak potansiyelinin ulusal kalkınma yolunda en verimli şekilde değerlendirmeye imkân verecek kırsal politikaların belirlenmesinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır ve bu kapsamda Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejilerinin II'si hazırlanmıştır.

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri I, Kırsal Kalkınma Planı ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri II belgelerinde kırsal alana yönelik yaklaşımlardaki değişimler ve gelişmeler saptanmıştır:

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2007–2013); kırsal alanda, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözeterek, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak çok sektörlü yaklaşımla planlanan faaliyetler bütünü olarak tanımlanmıştır. Bu belgenin stratejileri ise; i. ekonominin geliştirilmesi ve iş imkanlarının artırılması, ii. insan kaynaklarının, örgütlenme düzeyinin ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesi, iii. kırsal alan fiziki altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması, iv. kırsal çevrenin korunması ve geliştirilmesi şeklinde dört stratejik amaçta toplanmıştır.

Kırsal Kalkınma Planı (2010–2013), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2007–2013) gereğince ve Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın 674 nolu maddesi doğrultusunda hazırlanmıştır. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde (UKKS-I) (2007–2013) Kırsal Kalkınma Planının hazırlanmasından sorumlu kuruluş mülgâ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olarak belirlenmiş, bu sorumluluğun ilgili diğer kurumlarla işbirliği temelinde yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kırsal Kalkınma Planı'nın temel amacı; kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınmasını sağlamaktır. UKKS-I (2007–2013) belgesinde tanımlanmış bulunan politika çerçevesinde ilgili plan Türkiye'de kırsal kalkınmanın kavramsal çerçevesini yine aynı 4 stratejik amaç üzerinden kabul etmiştir.

2014–2020 dönemini kapsayan UKKS-II belgesi; Türkiye'nin kırsal kalkınma alanında ilk defa Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) döneminde yayımlanmış olduğu UKKS-I ve Kırsal Kalkınma Planı belgeleriyle tesis etmiş olduğu planlama deneyimi ile AB uyum sürecinin gerekleri çerçevesinde; Onuncu Kalkınma Planının (2014–2018) yıllık uygulama araçlarından ilki olan 2014 Yılı Programının 394 nolu tedbir hükümleri gereğince, 2012/23 sayılı Başbakanlık Genelgesine göre oluşturulan Kırsal Kalkınma Planı İzleme Komitesinin (Komite)

kararı doğrultusunda; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın koordinasyonunda Kalkınma Bakanlığı'nın teknik desteğinde hazırlanmıştır. İlgili belgenin hazırlanmasında Avrupa Birliği Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye İstatistik Kurumu ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun da işbirliğinde olduğu da görülmektedir. Bu durum Türkiye'de kırsal politikanın yönetişi ve kurum-sallaşması adına bir adım olarak da görülebilir.

Türkiye'nin 2000'li yıllarda ulaşım, haberleşme ve bilişim hizmetleri altyapısında gerçekleştirdiği iyileşmeler neticesinde kırsal ve kentsel alanlar arasındaki erişimin güçlenerek fonksiyonel ilişkilerin çeşitlendiği, köyler ve şehirler arasındaki geleneksel bağımlılık ilişkisinin ise yerini ortaklık ve işbirliği ilişkisine bıraktığı görülmektedir. Kır-kent arasındaki erişimin güçlenmesiyle kentsel ekonomilerin kırsal alandaki ekonomik ve doğal kaynak potansiyeline yönelik iş geliştirme ve yatırım faaliyetleri çoğalmış, gerek artan ulaşım imkânları gerekse kentlerdeki sinai ve ticari işletmelerin kırsal alanlara doğru saçaklanması gibi nedenlerle gününbirlik iş ve istihdam amaçlı yolculuklar karşılıklı olarak artmıştır. Bu etkileşim, tarım ve gıda sanayi arasındaki entegrasyonunun güçlü olduğu yöreler ile geleneksel ticaret merkezi özelliği gösteren ilçelerin etrafında daha yoğun ve istikrarlı şekilde gelişmektedir. Kırsal alanların sahip olduğu pozitif dışsallıkların artmasıyla birlikte, nüfus ve işgücü göstergelerine de yansdığı üzere, çalışma ve yaşam tercihlerinden birini kırsal alan lehine kullanan yeni bir toplumsal kesimden de söz edilebilir. Tersine göçlerle somutlaşan bu sürecin kırsal alandaki geleneksel demografik yapıyı kısmen de olsa dönüştürdüğü görülmektedir (Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2013).

UKKS-II'de kırsal kalkınmaya yönelik stratejik amaç sayısı beşe çıkarılmış, bu amaçlar: i. kırsal ekonominin geliştirilmesi ve istihdam imkanlarının artırılması, ii. kırsal çevrenin iyileştirilmesi ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması, iii. kırsal yerleşimlerin sosyal ve fiziki altyapısının geliştirilmesi, iv. kırsal toplumun beşeri sermayesinin geliştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması, v. yerel kalkınmaya ilişkin kurumsal kapasitenin geliştirilmesi şeklinde sınıflandırmıştır. Kırsal alanların kalkınma dinamikleri üzerinde etkili olması beklenen; çevre dostu tarımsal üretim yöntemleri, gıda güvenliği, bilişim teknolojileri, kır-kent etkileşimi, mahalli idareler, sivil toplum kuruluşları (STK), demografik yapı, işgücü piyasası, göç ve yoksulluk, yenilenebilir enerji, doğal kaynak yönetimi ve iklim değişikliği konularındaki değişim ve dönüşüm süreçleri gözetilmiştir.

### 3. Değerlendirme ve Sonuç

Dünya'da değişen sosyal, ekonomik, kültürel, yönetsel ve mekânsal yeniden yapılanma süreci tüm alanlarda olduğu gibi kırsal alanlarda da değişime neden olmaktadır. Bu değişimle birlikte kırsal kalkınma politikalarında yeni bir yapılanma sü-



recine girilmiştir. Halen dünya genelinde yerleşimlerin önemli bir kısmını oluşturan kırsal alanlara yönelik gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde sosyal ekonomik, kültürel, yönetsel, çevresel ve mekansal bileşenleriyle birlikte planlanması gereken alanlar olarak görülmesi gerektiği yaklaşımı oluşmuştur. Uzun yıllar kırsal alan politikalarının önemli bir bileşeni olarak kabul edilen tarım sektörü, sektörde yaşanan sorunlar nedeniyle kırsal alandaki çözümleri hızlandırmıştır. Bu duruma ilave; kırsal alanlarda artan yoksulluk ve yoksunluk, artan kır-kent ikilemiyle birlikte kır kent arasındaki gelişmişlik farkının artması, kırsal alandaki doğal kaynakların hızla tükenmesi, kırsal alan politikalarının farklılaşmasını gerektirmiştir. Tarım sektörüyle özdeşleştirilen kırsal alanlarda, ekonomik temelli ve devlet destekli yaklaşımların günümüz neoliberal politikaları karşısında yetersiz kaldığı görülmüştür. Kırsal alanların ekonomik, sosyal, mekansal ve çevresel sürdürülebilir gelişimini hedefleyen politikalarla ele alınması gerektiği, bunun da çok sektörlü gelişme ile çok aktörlü bir yönetimle olabileceğine ilişkin görüşler oluşmuştur. Kırsal alan politikalarının kavramsal çerçevesinin hem sektörel ve hem de mekansal boyutları olan bir politika alanı olarak görülmesi gerektiği de ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de kırsal alana yönelik kalkınma politikaları incelendiğinde dünyadaki değişen eğilimlere uyum sağlamaya çalıştığı, uygulanan politikaları ve modelleri izlemeye devam ettiği söylenebilir. Cumhuriyetin kurulmasından itibaren başlayan kalkınma çalışmaları kapsamında tarımda verimlilik ve modernizasyon odaklı çalışmalar gündemde yer almış, planlı dönemle birlikte kırsal alandaki dağınık ve nüfus yoğunluğu düşük yerleşim deseniindeki kırsal alanlarda hizmet sunumuna yönelik çözüm arayışları gündemde yer almıştır. Altıncı beş yıllık kalkınma plan dönemine kadar çalışmalar bu yönde devam ederken 90’lı yıllarla birlikte kırsal alanda tarım dışı sektörlerde istihdam yaratıcı olanaklara yönelik stratejiler geliştirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra bu çalışmalara sürdürülebilir ve katılım boyutundaki politikalar da eklenerek kırsal alanlarda doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi konusu yedinci ve sekizinci kalkınma planları dönemimde gündeme taşınmıştır. Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planları dönemlerinde ise kırsal alanlar için ilk defa Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji ve Kırsal Kalkınma Planı belgeleri yayımlanmıştır. Kırsal alanda sektör uyumu dışında mekansal uyuma yönelik çalışmalar başlatılmış ve AB’nin mekansal gelişme perspektifi, kırsal kalkınma fonları ve bunların kullanımıyla birlikte kırsal alan konuları bölgesel gelişme konuları içinde yer almıştır. Bu politikalar ışığında kırsal alanlarda bugüne kadar uygulanan merkez uzantılı dikey yaklaşımlar yerine yatay işbirliğine dayalı katılımcı yaklaşımların kalkınma planlarına yansımaları görülmüştür. Kırsal kalkınma planlarının hazırlanmasında merkezi düzeyde kırsal kalkınma ile ilgili kurumlar arasında teknik işbirliği ve koordinasyon ilişkisi kurularak plan hazırlığı yapılmış böylece kırsal politikanın yönetişi ve kurumsallaşması adına bir adım atılmıştır. Kırsal

alanlar tek sektörlü bir gelişme alanından farklı sektörlerde de gelişmenin sağlandığı, yaşam kalitesinin artırıldığı bu nedenle de mekansal boyutuyla da ele alınması gereken bir politika alanına dönüşmüştür. Beş eksenli stratejiler ile kırsal ekonominin geliştirilmesi ve istihdam imkanlarının artırılması, kırsal çevrenin iyileştirilmesi ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması, kırsal yerleşimlerin sosyal ve fiziki altyapısının geliştirilmesi, kırsal toplumun beşeri sermayesinin geliştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması, yerel kalkınmaya ilişkin kurumsal kapasitenin geliştirilmesi konularıyla hem sektörel hem de mekansal çalışmaların yer alacağı kalkınma yaklaşımları benimsenmiştir.

## KAYNAKLAR

- Alkan L. ve Yenigül S.B. (2016). 1980 sonrası Değişen Kır Kavramı ve Kırsal Konut Olgusu. 80 Sonrası Mekan ve Planlama, 30. Yıl Anısına, Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yayını, Ankara.
- Altay, İ. K. (2005). Avrupa Mekansal Gelişme Perspektif'inde (ESDP) Kırsal Alan Politikaları. Planlama Dergisi, 32: 82–89.
- Costis, H. (2003). Imagining Rurality in The New Europe and Dilemmas for Spatial Policy. European Plannig Studies, Vol. 11 (2), pp. 103–113.
- Çelik, Z. (2005). Planlı Dönemde Türkiye'deki Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme. Planlama Dergisi 2005/2 ss:61–71.
- Çelik, Z. (2006). Türkiye'de Kırsal Planlama Politikalarının Geliştirilmesi, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Davoudi, S., Stead, D. (2003). Urban and Rural relationships: An Introduction and Brief History. Built Environment Journal, Vol. 28 (4), pp. 269–277.
- Epstein, S.T. (2001). Development There is Another Way: A Rural Urban Partnership Development Paradigm. World Development, Vol. 29 (8), pp. 1443–1454.
- DPT, (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı
- Ellis, F. ve Biggs, S. (2001). Evolving Themes in Rural Development 1950s–2000s. Development Policy Review, 19(4):437–448.
- Giray, F.H., Akın, A. ve Gün, S.(2004). Kırsal Kalkınmada Yeni Perspektifler, Türkiye VI Tarım Ekonomisi Kongresi, Tokat.
- Gülçubuk, B., Yıldırak, N., Kızılaslan, N., Özer, D., Kan, M., Kepoğlu (2016). A. Kırsal Kalkınma Yaklaşımları ve Politika Değişimleri, <http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e443d6819ae22b2ek.pdf> (Erişim tarihi 12.09.2016)
- Günaydın, G. (2006). Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.
- Kalkınma Bakanlığı, (2013). Onuncu Kalkınma Planı
- Kara, M. ve Görün, M. (2008). Kırsal Kalkınmada İl Özel İdarelerinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin ve İlçe Yönetimlerinin Rolü ve Bazı Uygulamalar. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 19 (1):411–433.
- Kayıkçı, S. (2005). Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar. Türk İdare Dergisi Sayı 448, ss:69–100.
- Noronha Vaz, T., Morgan, E.J and Nijkamp, P (2006). The New European Rurality. Ashgate Publishing Ltd., England.
- OECD, (2006). OECD Rural Policy Reviews, The New Rural Paradigm Policies And Governance, <http://www.oecd.org/gov/regionalpolicy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance> (Erişim tarihi 13.15.2015)
- Panahi, S.M (2015). Interrelationships Between Urban and Rural Areas and Their Effect on Rural Development in Ilam Province. Indian Journal of Fundamental and Applied Life Sciences, Vol. 5 (S3), pp. 752–758.
- Sobacı, M.Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. Yönetim Bilimleri Dergisi 5(1):219–235.
- SPESP, (2004). Study Programme on European Spatial Planning, Final Report, 31 March <http://www.nordregio.se> (Erişim tarihi 01.08.2007)
- Tekeli, İ. (2016). Dünya'da ve Türkiye'de Kent-Kır Karşıtlığı Yok Olurken Yerleşmeler İçin Temsil Sorunları ve Strateji Önerileri. Ankara, İdealkent Yayınları.
- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS-I) (2006)
- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS-II) (2013)
- Yenigül S. B. (2010). Urban Rural Relationship for Sustainable Development, Urban Rural Relationship for Sustainable Development, International Sustainable Buildings Symposium, Ankara.