T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

SÜRDÜRÜLEBİLİR KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Tuna ŞENER

TEZ DANIŞMANI
Doç. Dr. Nural YILDIZ

EDİRNE 2019

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

.....İKTİSAT..... ANABİLİM DALI

.....PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

.....Tuna SENER..... tarafından hazırlanan .....Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Politikaları: Türkiye Örneği..... Konulu **Yüksek Lisans** tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 19-6 maddeleri uyarınca 12.06.2019 Çarşamba günü saat .....11:00..... 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin *.....Kabul edilmesine..... **OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Doç. Dr. Nural YILDIZ	Kabul Edilmesine	
Dr. Öğr. Üyesi Ebru Z. BOYACIOĞLU	Kabul Edilmesine	
Prof. Dr. Ahmet KUBAŞ	Kabul Edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Referans No	10257764
Yazar Adı / Soyadı	TUNA ŞENER
T.C.Kimlik No	36094302614
Telefon	5464054049
E-Posta	tunasener@trakya.edu.tr
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	SÜRDÜRÜLEBİLİR KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ
Tezin Tercümesi	SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT POLICIES: SAMPLE OF TURKEY
Konu	Ekonomi = Economics
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	İktisat Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2019
Sayfa	128
Tez Danışmanları	DOÇ. DR. NURAL YILDIZ
Dizin Terimleri	
Önerilen Dizin Terimleri	

23.06.2019

İmza:.....

Tezin Adı: Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Politikaları: Türkiye Örneği

Hazırlayan: Tuna ŞENER

ÖZET

Kırsal kalkınma politikaları gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeler için büyük önem arz etmektedir. Kırsal kalkınma politikaları vasıtasıyla, tarımsal üretimin ve verimin arttırılması, bölge halkına sürekli istihdam sağlayacak iş kollarının oluşturulması, kırsal nüfusun gelir düzeyinin ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi gibi ekonomik hedeflere ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bunun neticesinde kırdan kente göçün de önüne geçilecek, ülke içinde demografik bir dengesizliğin ve sosyolojik problemlerin ortaya çıkması da engellenmiş olacaktır. Ancak bu iyileştirmelerin kalıcı olabilmesi için uygulanan politikaların da sürdürülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu politikaları uygularken, bölgenin doğal ve kültürel varlıklarını korumak, bölge halkının süreci benimsemesini ve sürece katılımcı bir şekilde dahil olmalarını sağlamak gerekmektedir. Türkiye, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kırsal kalkınmaya önem vermiş ve zaman zaman başarılı uygulamalara imza atmış olsa da sürdürülebilirlik konusunda sıkıntı yaşamış, belirlenen hedeflerin uzağında kalmıştır. Günümüzde AB'ye üyelik süreciyle beraber kırsal kalkınma politikaları AB müktesebatına uyumlu bir şekilde yürütülmekte, AB tarafından tahsis edilen fonlarla kırsal kalkınma hedeflerine ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye'nin geçmişten günümüze kırsal kalkınma politikaları sürdürülebilirlik açısından ele alınmış, mevcut durumun bir analizi yapılarak yaşanan problemlere dair çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kırsal kalkınma, kalkınma politikası, sürdürülebilirlik, Avrupa Birliği

Name of Thesis: Sustainable Rural Development Policies: Sample of Turkey

Prepared by: Tuna ŞENER

ABSTRACT

Rural development policies have great importance for all countries including both developed and developing ones. Through rural development policies, it is aimed to achieve economic targets such as increasing agricultural production and productivity, creating jobs that will provide permanent employment to the people of the region, improving the income level and living standards of rural population. As a result, migration from rural to urban areas will be prevented and a demographic imbalance and sociological problems will be avoided. However, in order to make these improvements permanent, the implemented policies must be sustainable. Therefore, while implementing these policies, it is necessary to protect the natural and cultural assets of the region and to ensure that the people of the region adopt the process and join the process in a participatory way. Although Turkey has given importance to rural development starting from the first years of the Republic and executed successful implementations from time to time, experienced problems in the sustainability and remained far from the goals set. Today, with the EU accession process, rural development policies are carried out in line with the EU acquis and efforts are being made to achieve the rural development goals with the funds allocated by the EU.

In this study, Turkey's rural development policies were discussed in terms of sustainability from past to present and tried to suggest solutions to the problems experienced by making an analysis of the current situation.

Keywords: Rural development, development policy, sustainability, European Union

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanması aşamasında akademik bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan, katkı ve yorumlarıyla tezimin şekillenmesinde büyük emeği olan tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Nural YILDIZ'a, öğrenim hayatım boyunca bana katkıda bulunmuş tüm değerli hocalarıma, hayatımın her aşamasında yanımda olup beni destekleyen aileme ve arkadaşlarıma, sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tuna ŞENER

Edirne 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
ÖNSÖZ ..... **iii**
İÇİNDEKİLER ..... **iv**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **viii**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **x**
KISALTMALAR ..... **xi**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGESEL VE KIRSAL KALKINMADA KAVRAMSAL ÇERÇEVE **4**

1.1 Kalkınma Kavramının Tanımlanması **4**
1.2. Bölge ve Bölgesel Kalkınma Kavramları **8**
1.2.1 Bölgeler Arası Farklılıklar ve Bölgesel Kalkınmanın Doğuşu 11
1.2.2 Bölgeler Arası Farklılıkların Sonuçları ve Farklılıkların Giderilmesi... 13
1.2.3 Bölgesel Kalkınma Politikalarının Amaçları 16
1.2.3.1 Büyüme Amacı 16
1.2.3.2 İstikrar Amacı 16
1.2.3.3 Dengeleme ve Eşitleme Amacı 17
1.3 Kırsal Alan Tanımı **17**
1.4 Kırsal Yerleşim Birimleri **20**
1.5 Kırsal Alan ve Kent Arasındaki Farklılıklar **21**
1.6 Kalkınmanın Ölçütleri **26**

1.7 Kırsal Kalkınma Kavramı..... 29

1.7.1 Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Kavramı..... 33

1.7.2 Kırsal Kalkınmanın Amaç ve İlkeleri..... 37

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TARIMSAL GELİŞMELERE VE KIRSAL KALKINMAYA TARİHSEL BİR BAKIŞ..... 41

2.1. Planlı Dönem Öncesi Kırsal Kalkınma Hamleleri 42

2.1.1. Köy Kanunu'nun Çıkartılması 43

2.1.2. İzmir İktisat Kongresi'nin Toplanması 46

2.1.3. Birinci Köy Kongresi 47

2.1.4. Toprak ve Tarım Reformuna İlişkin Çalışmalar..... 48

2.1.5. Köy Enstitüleri..... 55

2.2. Planlı Dönemde Yürütülen Kırsal Kalkınma Çalışmaları 58

2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)..... 59

2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972) 61

2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977) 62

2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)..... 63

2.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)..... 64

2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)..... 65

2.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000) 66

2.2.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005) 67

2.2.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi (2007-2013) 69

2.2.10. Onuncu Kalkınma Planı Dönemi (2014-2018) 70

2.3. Türkiye'de Uygulanmış Olan Kırsal Kalkınma Projeleri 72

2.3.1. Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi 72

2.3.2. Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi 73

2.3.3. Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi 74

2.3.4. Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi 74

2.3.5. Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi 75

2.3.6. Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi 75

2.3.7. Diyarbakır-Batman-Siirt Kırsal Kalkınma Projesi 76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE KATILIM SÜRECİNDE KIRSAL KALKINMA DESTEKLERİ VE TÜRKİYE'DE MEVCUT DURUM 77

3.1. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Destekleri 77

3.1.1. PHARE Yardım Programı 78

3.1.2. ISPA Yardım Programı 79

3.1.3. SAPARD Yardım Programı 80

3.1.4. CARDS Yardım Programı 81

3.1.5. IPARD Yardım Programı 81

3.1.5.1 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA 82

3.1.5.1.1 IPA'nın Temel Özellikleri ve Mali Destekleri 82

3.1.5.1.2 IPA Bileşenleri 85

3.1.5.2 IPA II Dönemi 87

3.1.5.3 IPARD Türkiye 89

3.1.5.3.1 IPARD Türkiye Ajansı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) 92

3.1.5.3.2 IPARD I Süreci..... 94

3.1.5.3.3 IPARD II Süreci 98

3.2 Türkiye'de Tarımsal Gelişim ve Kırsal Kalkınma Açısından Mevcut Durumun Bir Analizi..... 101

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME..... 112

KAYNAKÇA..... 118

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. 1943 Yılına Ait Köy Enstitüleri Ders Mevzuatı 57

Tablo 2. IPA I Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı (2007-2013) 85

Tablo 3. IPA I Dönemi Türkiye Mali Yardım Miktarları (2007-2013, milyon avro) 86

Tablo 4. IPA II Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu (2014-2020, milyon avro) 88

Tablo 5. IPARD I Proje Sayıları Tablosu 96

Tablo 6. IPARD I Kapsamında Tahsis Edilen Destek Miktarı ile Sözleşme İmzalanan ve Ödenen Destek Miktarları (avro) 97

Tablo 7. Tedbir Başlıkları Özelinde IPARD I Program Destekleri (avro) 98

Tablo 8. IPARD II Tarafından Tedbir Bazında Desteklenen Sektörler (Kümülatif avro bazında) 100

Tablo 9. IPARD II Program Sonuçları 101

Tablo 10. Türkiye'de Tarım Alanları Büyüklükleri (2009-2018, bin hektar) 102

Tablo 11. Yıllara ve Cinsiyete Göre İl/İlçe Merkezleri ve Belde/Köyler Nüfusu (2009-2018) 103

Tablo 12. Türkiye'de Son 3 Yıllık Dönemde İllere Ait Göç Verileri 104

Tablo 13. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları (2004-2015) 105

Tablo 14. Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Oranı (2006-2017) 107

Tablo 15. İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (2008-2017, bin TL) 108

Tablo 16. Hanehalkı Fertlerinin İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Yıllık Ortalama Esas İş Gelirleri (2016-2017, TL) 109

Tablo 17. İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler (2017-2018, bin kişi) 110

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. IPARD Kapsamında Desteklenen İller Haritası 90

Şekil 2. IPARD'ın Kurumsal Yönetim Yapısı 91

Şekil 3. TKDK Organizasyon Şeması 93

KISALTMALAR

AB Avrupa Birliği

DPT Devlet Planlama Teşkilatı

CARDS Community Assistance to Reconstruction Development and Stability (Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Birlik Yardımı)

GSMH Gayrisafi Milli Hasıla

GSYİH Gayrisafi Yurtiçi Hasıla

HDI Human Development Index (İnsani Kalkınma Endeksi)

IFAD International Fund for Agricultural Development (Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu)

IPA Instrument for Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)

IPARD Instrument for Pre-Accession Rural Development (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni)

ISPA Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı)

İBBS İstatistiki Bölge Birimlerinin Sınıflandırılması

KKÇG Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu

KKP Kırsal Kalkınma Politikası

OECD Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)

OTP Ortak Tarım Politikası

PHARE Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy (Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılması Destek Programı)

SAPARD Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı)

TBMM Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK Türk Dil Kurumu

TKDK Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

TÜİK Türkiye İstatistik Kurumu

UNDP United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

WTO World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)

GİRİŞ

Uluslararası alanda ilk ortaya çıkışı 19. yüzyılın başlarına isabet eden kırsal kalkınma kavramı, bu tarihten itibaren özellikle gelişmekte olan ülkeler tarafından önemsenmiş, ekonomik karar vericilerin belirlediği kırsal kalkınma politikaları kırsalda yaşayan yoğun halk topluluklarının kaderini belirlemiştir. Önceleri sadece büyümeye dayalı politik önceliklerle belirlenen kırsal kalkınma yaklaşımlarında, özellikle 1980'li yıllardan itibaren bir takım değişimler yaşanmıştır. Toplumun tamamını kapsayan, bütüncül politikalar öne çıkmış, temel hedef yüksek yaşam standardına sahip, eğitilmiş bireylerden oluşan ve herkesin mutlu olabildiği bir yaşam alanı oluşturmak olarak belirlenmiştir.

Kırsal kalkınma konusunda Türkiye, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren pek çok çalışma yapmış, toplanan kongreler ve çıkarılan kanunlar vasıtasıyla kırsal kalkınma politikaları şekillendirilmeye çalışılmıştır. "Köylü milletin efendisidir" söylemi bizzat ülkenin kurucusu ve cumhurbaşkanı olan M. Kemal Atatürk tarafından dile getirilmiş, köylüye verilen bu önem doğrultusunda köylerde yaşamı kolaylaştırmak ve kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek üzere bir dizi tedbirler ve projeler uygulanmıştır. Bu uygulamalara çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer verilmiş olup, en önemlilerinden biri Köy Enstitüleri projesidir. Ne var ki bu proje, tıpkı yarım kalan pek çok proje gibi, bir süre sonra çeşitli sebeplerle uygulamadan kaldırılmıştır.

Türkiye'de özellikle 1950'li yıllardan itibaren gerek ekonomik faktörlerin etkisiyle, gerekse eğitim, sağlık gibi olanakların kentlerde daha fazla olması nedeniyle kırdan kente yoğun bir göç dalgası başlamıştır. Bu göç dalgasının sebepleri arasında tarımda makineleşme sürecine girilmesiyle birlikte köylerde işgücü ihtiyacının azalmış olması, tam anlamıyla gerçekleştirilemeyen tarım reformu sebebiyle topraksız köylünün iş bulmak ümidiyle çareyi kentlerde araması gibi nedenler de vardır. Kırsal kalkınmanın gerçekleştirilememiş olması sebebiyle eğitim,

sağlık, sosyal yaşam, sosyal hizmetler gibi konularda kentler cazip hale gelmiş ve bu durum göçün yoğunlaşmasına neden olmuştur.

1950'li yıllardan itibaren başlayan bu göç dalgasıyla birlikte kırsalda demografik problemler baş gösterirken, göç eden halkın iş bulmakta ve kent yaşantısına adapte olmakta zorluk çekmesi gibi sebeplerden ötürü kentlerde de ciddi sosyo-ekonomik sıkıntılar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1960'lı yıllardan itibaren planlı ekonomiye geçilmesiyle birlikte 5 yıllık kalkınma planları düzenlenerek bu sıkıntıların önüne geçilmeye çalışılsa da, benzer sıkıntılar günümüze kadar geçerliliğini korumaya devam etmiştir.

Kırsal alanda yaşanan bu sıkıntılar, kırsal kalkınma politikalarının ve uygulamalarının mutlaka etkin bir şekilde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Eğer yürütülen politikalar göç dalgasının önüne geçilebilmesi için yeterli katkıyı sağlayamazsa kırsal alanlar geri dönülemez bir şekilde boşalacak ve hem gıda arzı açısından, hem de toplumsal açıdan başa çıkılması çok güç olan sorunları beraberinde getirecektir. Bununla birlikte, tarımsal üretim etmeni sebebiyle kırsal kalkınma, gerek küresel gıda talebi gerekse enerji açısından taşıdığı potansiyel nedeniyle yoksulluğa karşı mücadelede de temel yapı taşları arasında yer almaktadır (Anriquez ve Stamoulis, 2007 : 24).

2004 yılından itibaren AB'ye aday ülke statüsü kazanan Türkiye, kırsal kalkınma politikaları açısından da yeni bir döneme girmiştir. Avrupa Birliği, birliğe üye olmaya aday ülkelerin kırsal kalkınmalarına katkıda bulunabilmek için bir dizi mali yardımlarda bulunmaktadır. Her ne kadar Türkiye 2004 yılında aday statüsü kazandığı için 2000-2006 yıllarını kapsayan SAPARD fonlarından yararlanamamış olsa da, AB tarafından 2006 yılında çıkarılan IPA Konsey tüzüğü vasıtasıyla 2007-2013 dönemini kapsayan kırsal kalkınma destek fonu olan IPARD'dan yararlanabilmiştir. Günümüzde halen bu mali destek programının devamı niteliğinde olan ve 2014-2020 yıllarını kapsayan IPARD II fonlarından yararlanılmaya devam edilmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'nin tarihsel süreçte kırsal kalkınma politikaları açısından ne gibi uygulamalarda bulunduğu ve bunların ne gibi sonuçlar verdiği araştırılmış, günümüzde özellikle AB kırsal kalkınma destek fonları üzerinden şekillenen kırsal kalkınma politikaları hakkında bilgiler sunulmuş ve kırsal kalkınma açısından mevcut durum sürdürülebilirlik çerçevesinde değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGESEL VE KIRSAL KALKINMADA KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Türkiye'deki bölgesel ve kırsal kalkınma faaliyetlerini incelemeden önce kalkınma kavramına bir göz atmakta fayda bulunmaktadır. Kalkınma nedir, ekonomik kalkınma kavramının ekonomik büyüme kavramından farkı nelerdir, kırsal alan tanımı nereleri kapsamaktadır, kırsal kalkınma ve sürdürülebilir kırsal kalkınma kavramları neyi ifade etmektedir gibi sorulara yanıt verilmesi gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde bu sorulara yanıt verici nitelikte olarak bölgesel ve kırsal kalkınmada temel kavramlar ele alınacaktır.

1.1 Kalkınma Kavramının Tanımlanması

Ekonomik açıdan gelişmemiş yahut gelişmekte olan tüm ülkelerin ortak amacı olan "kalkınma" kavramı, değişik şekillerde tanımlanmış olan bir kavramdır. Ekonomi Ansiklopedisi'ne göre kalkınma; "bir ülkenin ekonomik, toplumsal, siyasal yapılarının değişerek insan yaşamının maddi ve manevi alanda ilerlemesi ve giderek toplumun refahının artmasıdır". Kalkınma kavramının tanımının içine büyüme kavramından farklı olarak, insan yaşamının ya da ekonomik göstergelerin yalnız maddi olarak gelişmesi değil, aynı zamanda manevi alanda ilerlemeler de dahil edilmiştir.

Kalkınma kavramı ile ilgili çok değişik tanımlamalar yapılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır (Çağlar, 1986 : 29):

"Kalkınma kişi başına düşük gelir düzeyinden, daha yüksek bir gelir düzeyine veya negatif olan bir büyümeden daha yüksek bir büyüme hızına geçiştir. Reel gelirde bir artıştır."

"Kalkınma verim artışıdır; alışkanlıklarda, davranışlarda, inançlarda değişmedir; eğitim anlayışında degişmedir."

"Kalkınma, bir ekonomide yapılmakta olan, toplam yatırımların Gayri Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) olan oranının artırılması, kişi başına düşen milli gelirdeki reel artışın devamlılık kazanması, ekonomide tarım dışı sektörün büyümesidir."

"Ekonomide kalkınmanın tanımı, endüstri öncesi toplumdan, sanayileşmeyi başarmış günümüz toplum türlerine doğru gelişmedir."

Kalkınma kavramı pek çok faktörle yakından bağlantılıdır. Bunlar arasında ekonomik faktörler olduğu gibi, aynı zamanda sosyal, kültürel, psikolojik ve politik faktörler de bulunmaktadır. Kalkınma kavramını büyüme kavramından ayıracak olursak, büyüme kavramından farklı olarak kalkınmanın beş madde ile farklılaştığını ifade edebiliriz: (Adelman ve Yeldan, 2000 : 95-96) : i. Sürdürülebilir büyüme, ii. Teknolojik gelişme, iii. Üretim ve tüketimde yapısal değişim, iv. Sosyo-politik ve kurumsal modernizasyon, v. Beşeri unsurların gelişmesi.

1980'lerden itibaren ortaya çıkan yeni kalkınma paradigması yalnızca ekonomik büyüme temelli olmayıp çevresel ve sosyal boyutları da içermektedir. Hatta sürdürülebilir kalkınmanın savunucuları tarafından yeni paradigmanın temel öğesinin sosyal kalkınma olduğu ifade edilmektedir (Holmberg ve Sandbrook, 1992 : 21). Ekonomik analizlere, kişi başına düşen milli gelir gibi ekonomik göstergelere odaklanan eski kalkınma paradigmasının adeta merkantilizmin bir devamı olarak değerlendirilebileceği belirtilmektedir (Anand ve Sen, 1996 : 2).

Bu açıklamalardan ortak hareketle, kalkınmanın sadece üretimin ve kişi başına düşen milli gelirin arttırılmasından ibaret olmadığını, bir ülkedeki ekonomik ve sosyo-kültürel yapının değiştirilmesi ve yenileştirilmesi anlamına geldiğini söylemek mümkündür (Savaş, 1986 : 5).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ise kalkınma kavramını beşeri açıdan ele almış ve İnsani Kalkınma Endeksini (HDI) geliştirmiştir. Bu endekse ilişkin verilerde özellikle üç temel kriter üzerinde durulmaktadır. Bunlar uzun ve sağlıklı yaşam, bilgi ve de insana yakışır bir yaşam standardı olup, endeks sayesinde ülkeler bazında değer paylaşımı ve gelir dağılımı eşitsizlikleri karşılaştırılabilir hale gelmiştir. Endeks kapsamındaki insani kalkınma kriterleri ülkelerin bir anlamda beşeri sermayelerini de ortaya koymaktadır. UNDP tarafından açıklanan bu endeksin 2018 yılı güncellemelerine göre en yüksek İnsani Kalkınma Endeksi puanına sahip üç ülke Norveç, İsviçre ve Avustralya iken en düşük puana sahip ülke ise 0,354 endeks puanıyla Nijer olmuştur. Türkiye ise endeksin hesaplandığı 188 ülke ve bölge içinde 2018 yılı itibariyle 0,791 endeks puanıyla 64. sırada yer almaktadır.

Ekonomik büyüme kavramı bir ülke ekonomisinin sayısal verilerindeki artışı ifade etmektedir, yani nicel bir değişim ele alınmaktadır. Örnek vermek gerekirse bir ülkenin milli gelirindeki artış değerlendiriliyorsa nicel bir değerlendirme yapılıyor demektir. Fakat bir ülkenin kişi başına düşen milli gelirinde meydana gelen nicel artışlar, o ülkenin kalkınmış olduğunu ortaya koymaz. Çünkü kalkınma kavramı nicel olmaktan ziyade nitel bir ölçüt, yapısal bir sonuçtur.

Kalkınmadan bahsedebilmek için o ülkede üretim verimliliğinin yükselmesi, yatırımların artması gibi durumların gözlenmesi gerekmektedir. İnsana yapılan yatırımlar artmadıkça ve genel olarak yaşam standartlarında bir gelişme kaydedilmemişse kalkınmadan bahsetmek doğru olmaz. Gerçek anlamda kalkınmadan söz edebilmek için, bir ülkede eğitimli ve alanında uzman bir işgücünün mevcut olması, sosyal güvenlik hizmetlerinin tüm nüfusa eriştirilebilmesi, ülkedeki okur-yazarlık oranının son derece yüksek olması, kültürel zenginliklerin mevcut olması ve bunlara sahip çıkılması, yerel ve ulusal bazda çevre bilincinin oluşturulmuş olması gibi faktörler gerekmektedir.

Bununla birlikte, kalkınmanın gerçekleşebilmesi için temel sosyal göstergelerle birlikte ekonomik göstergelerde de iyileşme olması gerekmektedir (yüksek ekonomik büyüme, düşük enflasyon oranı vb.). Özetle, büyüme olmadan kalkınmanın gerçekleşmesinin mümkün olamayacağını söylemek yerinde olur. Ancak unutulmamalıdır ki, her ekonomik büyüme de kalkınma için yeterli olmamaktadır.

1970'lere kadar büyüme kuramının bir bölümü olarak ele alınan kalkınma ekonomisi, giderek bağımsızlığını kazanmış ve ayrı bir alanı kendine konu edinmiştir. Bu arada dünyada gerek kuramsal gerekse uygulama alanında büyük çalışma ve denemelere girişilirken Türkiye'de de benzer çabalar gösterilmeye başlanmıştır. Üniversitelerde ilgili fakülteler kuramsal çalışmalarını bu yönde yoğunlaştırmışlardır. Uygulamada ise, Devlet Planlama Teşkilatı kurularak, kalkınmanın planlı, rasyonel bir biçimde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır (Savaş, Han ve Kaya, 2004 : 2).

Dünya Bankası tarafından kalkınmasını tamamlamış ve sanayileşmiş olan ülkeler gelişmiş ülkeler olarak tanımlanırken, kalkınmasını henüz tamamlayamamış olan ülkeler ise gelişmekte olan ülkeler şeklinde ifade edilmektedir. Henüz kalkınmasını tamamlayamamış, yani gelişmekte olan bir ülkede, ana hatlarıyla aşağıdaki durumların görülmesi mümkündür (Dülgeroğlu, 1988 : 11):

(i) Ülke genel olarak fakirdir.

(ii) Tarım kesimindeki nüfus toplam nüfusun %65'ini ve daha çoğunu kapsar.

(iii) Nüfus artışı yüksektir.

(iv) Sermaye emek oranı düşüktür.

(v) Orta sınıfın varlığı tartışılmaktadır.

(vi) Eğitim ve okur-yazarlık oranı düşüktür.

(vii) Siyasi yönetimleri geleneksel ve otoriterdir.

(viii) Doğal kaynaklar işlenmemiştir.

(ix) Milli gelirin ihracata oranı düşüktür. İhracat genellikle tarımsal ve geleneksel malların ihracı şeklinde gerçekleşmektedir.

Buna karşılık, kalkınmasını tamamlamış, yani gelişmiş olan bir ülkede ise genel hatlarıyla aşağıdaki özellikler mevcut olacaktır (Dülgeroğlu, 1988 :10):

(i) Tarımda çalışanların oranı %15'in altındadır.

(ii) Kişi başına enerji tüketimi yüksektir.

(iii) Okur-yazar oranının, toplam nüfusa oranı yüksektir.

(iv) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin GSMH'dan aldığı pay, sosyo-kültürel yapının durumu, kişi başına düşen doktor sayısı, çocuk ölümleri gibi pek çok değişik faktör toplumların kalkınmışlık derecesini belirlemede kullanılmakta ve bu faktörler gelişmiş ülkelerde hep olumlu rakamlara tekabül etmektedir.

1.2 Bölge ve Bölgesel Kalkınma Kavramları

Genel anlamda bölge kavramı, belli bir mekanda bir bütünün belli özellikler açısından türdeş olan parçasını ifade etmektedir. Buna sebep olarak, bölge sözcüğünün sözlük tanımının da bütünün sürekli ve türdeş özellikli parçalarına eşdeğer olduğu söylenebilir. Fakat mekânsal açıdan bakılacak olursa, bütüne ait bir parça olarak bölgenin de kendi içinde bazı farklılıklara veya eşitsizliklere sahip olduğu ve bu nedenle alt bölgelere ayrılabilmesinin mümkün olduğu söylenebilir (Aktakas, 2006 : 7).

Ancak yine de belirtmek gerekir ki, kavramsal bir ifade olarak bölgenin genel, herkes tarafından kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Bölge kelimesinin ifade ettiği mekan unsuru, kullanılan bağlam düzeyinde farklılık gösterebilmektedir (kent, metropol, kırsal alan vb.). Ayrıca ekonomik, sosyal veya kültürel açılardan da farklılık gösterebilmesi mümkündür (Şen, 2004 : 4).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2000 yılında belirlenmiş olan bölge ayrımına göre ise bölgeleri; mevcut imkânları, kaynakları veya alt bölgelerine göre farklı gruplara ayırmak mümkündür (DPT, 2000 - a):

i. Az Gelişmiş Bölgeler: Bunlar adeta izole edilmiş, ekonomik ve tarımsal açıdan az gelişmiş dezavantajlı bölgelerdir.

ii. Gerilemekte Olan Bölgeler: Haddinden fazla kalabalık olan bölgeler, sosyo-ekonomik açıdan zorluklar yaşayan büyük kentler gibi bölgeler bu kategoride yer alan sorunlu bölgelerdir. Bu bölgelerin sorunları yıllar geçtikçe global düzeyde gittikçe artan bir öneme sahip olmuştur.

iii. Sorunlu Endüstriyel Bölgeler: Bu bölgelerin ortak özelliği artan işsizliğe paralel olarak işletmelerin üretimde kullandıkları teknolojilerin eskimesi ve fiziksel çevrelerinde nitelik kaybı gibi sorunlar yaşıyor olmalarıdır. Birtakım yenileme çabaları vardır, fakat bunlar yeterli düzeyde değildir.

iv. Büyüme Baskısı Altında Olan Bölgeler: Büyüme baskısı ile karşı karşıya kalan bölgelerde konut sorunları, sosyal yapılanmada eksiklikler, ulaşım problemleri ve her türden çevre kirliliği gibi sorunlar başlıca yaşanan sorunlardır.

v. Acil Müdahale Bölgeleri: Bu bölgeler Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde olduğu gibi büyük ve kapsamlı projelerin yürütüldüğü bölgeler, ayrıca afet yaşanmış bölgeler veya terör bölgeleridir.

vi. Risk Bölgeleri: Bu bölgeler konumu itibariyle doğal ya da yapay risk barındıran bölgelerdir. Deprem, sel baskını, erozyon gibi doğal risklere açık bölgelerle enerji istasyonlarının veya zararlı kimyasal üretim yapılan yerlerin yakınında bulunan yapay risklere açık bölgeleri kapsar.

vii. Hassas Bölgeler: Bu bölgeler kültürel değerler ve doğal güzellikler bakımından zengin, ekolojik yönden duyarlı alanları, havzaları kapsayan bölgelerdir.

viii. Özel Statülü Bölgeler: Bu bölgeler kanun yoluyla özel uluslararası statü kazandırılmış olan bölgelerdir (serbest bölge, sınır ticaret bölgeleri vb.).

Buna göre, bölge planlaması yapılması gibi bir hedef konulduğunda plan bölge olarak da nitelenen planlama amaçlı bölgeler; kent olarak ifade edilen kavramdan daha geniş bir alana sahip, ülke olarak ifade edilen kavramdan daha küçük bir yer kaplayan, yönetsel sınırları ulus sınırlarıyla çakışsa da o sınırları aşabilen, yerinden yönetimin uygulandığı, demokratik ve katılımcı bir yönetim şekline ve bağımsız bir bütçeye sahip olan bir yönetim birimi olarak tanımlanmıştır (Şen, 2004 : 4-5).

Farklı ülkeler arasında sosyo-ekonomik açıdan gelişmişlik düzeyinde farklılıklar bulunduğu gibi, bir ülkenin bölgeleri arasında da aynı farklılıkların bulunabileceği bir gerçektir. Bölgesel kalkınma kavramının temelinde bu gerçeklik yer almaktadır. Bölgelerin gelişmişlik farklarının sürüp sürmemesi ise bölge planlamasının nasıl yürütüldüğüne bağlı olarak değişebilmektedir.

Bölge planlaması, bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde yürütülür. Bölgesel kalkınma politikaları kaynakların eksik kullanımının önlenmesini, ülke nüfusunun rasyonel dağılımını, büyüme hızları gelişmiş bölgelere oranla düşük seyretmekte olan bölgelerde ekonomik ve sosyal önlemlerin alınmasıyla birlikte, bu bölgelerde de büyüme hızlarını arttırmayı amaçlamaktadır (Dinler, 1994 : 279).

1.2.1 Bölgeler Arası Farklılıklar ve Bölgesel Kalkınmanın Doğuşu

Ülkelerin coğrafi sınırları içerisinde toplumsal ve doğal kaynakların dağılımı hususunda mutlak bir eşitlik olmadığından, gelişmenin de kesin biçimde dengeli bir süreçten geçmesi mümkün değildir. Gelişme sürecinin yapısı dinamiktir ve bu sürece yön veren sosyoekonomik etkenlerin global düzeyde farklı yoğunluklarda dağılmış olması, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bölgesel kalkınmanın doğuşunu hazırlayan temel faktör de bu farklılıkların giderilmesi için yürütülen politikalar ve yapılan çalışmalar olmuştur (Poroy, 2004 : 9).

Eğer bölgesel farklılık, ülkenin değişik bölgelerinde gözlemlenen her türden farklılık şeklinde nitelendirilecek olursa, günümüzde hemen her ülkede mutlaka az veya çok bölgesel farklılık bulunduğu söylenebilir. Bölgesel farklılığı daha dar anlamda ele alacak olursak sosyal ve ekonomik fırsat eşitsizliğinden bahsedebiliriz. Bu bağlamda sosyal fırsat eşitsizliğini, değişik bölgelerde yaşamakta olan kişilerin eğitim ve sağlık gibi hizmetlerden veya sanat faaliyetlerinden eşit derecede yararlanamamaları şeklinde tanımlayabilmek mümkündür. Farklı bölgelerde yaşamakta olan bireylerin meslek edinme veya reel olarak eşit ücrete sahip olmamaları gibi durumlar ise ekonomik fırsat eşitsizliği olarak ifade edilebilir (Dinler, 1994 : 123).

Ülke içindeki bölgesel dengesizlikler, yalnızca ekonomik durgunluğa yol açmakla kalmayıp, aynı zamanda kalkınma hızını da düşürebilmekte, çevrenin merkeze olan bağımlılığının bir sonucu olarak, üretici kaynakların merkeze doğru akıp çevrenin fakirleşmesine, bu sayede toplumsal yapının değişmesine sebep olmaktadır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan veya gelişememiş ülkeler arasında sosyo-ekonomik açıdan bir takım farklar bulunmakta ve bu durum, istihdamdan eğitime, sağlıktan konut sorunlarına, su sorunlarından enerji ve altyapı sorunlarına kadar pek çok farklı sorunun farklı şekillerde karşımıza çıkmasına neden olmaktadır (Göktürk, 2006 : 24).

Bölgesel bazda gelir düzeyinde meydana gelen farklılıkların genel olarak pek çok değişik faktörün etkisiyle meydana geldiği söylenebilir (Brasche, 2001 : 14-15). Bu faktörlerden bazıları şunlardır:

- Kimi bölgeler, ekonomik gelişmeyi pozitif yönde tetikleyen zengin doğal kaynaklara, iyi iklim koşullarına ve uygun yerleşim olanaklarına sahiptir, kimilerininse böyle bir potansiyeli bulunmamaktadır.

- Bir bölgenin ekonomik olarak başarılı olmasını sağlayabilen etmenlerden biri de bölgede tarihsel süreç içinde, zengin bir tüketici tabanıyla beraber yerel ve yetenekli işgücü sayesinde gelişmiş bir sanayi yapılanmasının bulunuyor olmasıdır. Öte yandan bu sanayi yapılanmaları, globalleşmenin ve yapısal dönüşümün de etkisiyle ivme kaybederek bölgenin sorunlu bir eski sanayi alanı haline dönmesine sebep olabilmektedir.

- Gelişmeyi destekleyen ekonomik güçler arasında kuvvetli bir altyapının, büyük bir tüketici tabanının, çeşitli alanlarda uzmanlaşmış bir işgücü piyasasının, sanayinin ihtiyaçları için çalışan araştırma enstitülerinin ve güçlü bir ulaştırma ve iletişim altyapısının bulunması gibi unsurlar yer almaktadır. Böylece, yoğun nüfuslu bir bölge ya da büyük bir şehir, hem çalışanlar, hem de işletmeler açısından cazibeli bir bölge olarak görülmeye başlandığı an bu bölgede "birikimli nedensellik" sürecine girilmekte ve çevre diye adlandırılan bölgelerde hem iş, hem de nüfus kayıpları yaşanırken tüm ekonomik faaliyetler bu merkezde yoğunlaşmakta, adeta bir yığılma süreci başlamaktadır. Bu duruma "yığılma etkisi" adı verilmektedir.

Bölgeler arası farklılıkları doğuran sebepleri genel olarak üç temel başlık altında toplayabilmek mümkündür (Aktürk, 1997 : 5-6):

• **Tabii ve Coğrafi Farklılık:** Tabi ve coğrafi faktörler kalkınmayı olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilme güçleriyle, bölgesel kalkınmayı tetikleyen potansiyel kalkınma faktörleri arasında ilk sırada gelmektedir. Bu faktörler arasında

bölgenin konumu, tarıma elverişliliği, yer altında ve yerüstünde bulunan doğal kaynakların niteliği, iklim özellikleri gibi faktörler bulunmaktadır.

• **Ekonomik Farklılık:** Bazen benzer üretim faktörleri farklı bölgelerde farklı verimliliğe sahip olabilir ya da benzer üretim faktörlerinin dağılımında bir eşitsizlik olabilir. İşletmelerin kuruluş yeri seçimleri bu duruma göre farklılık gösterecektir. İşletmeler, genel olarak yatırımlarını minimum maliyet yaratacak ve maksimum kar kazandıracak bölgelere aktardıkları için bu imkanları sağlayan bölgeler, başka bölgelere nazaran daha fazla gelişmekte, böylece bölgeler arasında farklılıklar meydana gelmektedir.

• **Sosyal Farklılık:** Yoğun sanayi üretiminin olduğu gelişim bölgelerinde sağlık, eğitim ve altyapı yatırımları gibi sosyal hizmetlere ilişkin yatırımlar az gelişmiş bölgelere oranla daha yoğun gerçekleşmektedir. Bunun sonucu olarak, bu hizmetlerden faydalanmak maksadıyla, gelişmiş bölgelere doğru az gelişmiş bölgelerden göç dalgaları yaşanmaktadır.

1.2.2 Bölgeler Arası Farklılıkların Sonuçları ve Farklılıkların Giderilmesi

Eğer bir ülkede sanayileşme, ülke genelinde dengeli bir şekilde dağılım göstermiyorsa, bu ülkede bazı bölgeler diğer bölgelere göre daha hızlı bir kalkınma hızına ulaşacak, bunun neticesi olarak bölgeler arası farklılıklar doğacaktır. Bu durum aynı zamanda sosyal ve ekonomik dengesizlikleri de beraberinde getirecektir. Bölgeler arası farklılıkların ortadan kaldırılmasını amaçlayan bölgesel politikaların başarılı olabilmeleri için gerekli olan birtakım koşullar vardır. Bu politikaların başarılı olabilmeleri için uygulandıkları bölgelerin potansiyel kalkınma faktörlerinin, bölgesel ve sektörel problemlerinin dikkate alınıp, buna göre hazırlanması ve uygulanması gerekmektedir.

Bölgesel farklılıklar birtakım negatif sonuçları da beraberinde getirmektedir. Bu sonuçları, genel olarak ekonomik sonuçlar ve sosyo-politik sonuçlar olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Bölgesel farklılıkların sebep olduğu ekonomik sonuçlar arasında, kentlerin aşırı büyümesi, bunun neticesinde eksik kaynak kullanımının ortaya çıkması, sektörler arasında optimum kaynak dağılımının sağlanamaması gibi sonuçlar yer almaktadır.

Bölgesel farklılıkların sebep olduğu sosyo-politik sonuçlara bakılacak olursa; gelişmiş bölgeler ile az gelişmiş bölgeler arasındaki benzerliklerin azalması neticesinde, sözü edilen bölgeler arasında bir yabancılaşmanın oluşmasını önlemenin olanaksız bir hale geldiği görülmektedir. İnsanların birlikte yaşadığı gelişmiş bölgelerde pek fazla önem teşkil etmeyen din, dil, ırk vb. faktörler, geri kalmış bölgelerde başlı başına bir huzursuzluk sebebi olabilir. Bölge halkı, etnik ya da mezhepsel farklılıklar sebebiyle, bölgenin ihmal edildiği ve bundan dolayı geri bırakıldığı gibi bir inanca kapılmaya başlayabilirler (Şen, 2004 : 7).

Görüldüğü gibi bölgesel dengesizlik sorununun çözülebilmesi için konunun yalnız sosyal boyutlarıyla değil, ekonomik boyutlarıyla da ele alınması gerekmektedir. Çeşitli devlet desteklerinin yapılması, alt yapıya dayalı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gibi kamusal düzenlemeler sosyal boyutlu dengesizliklerin giderilmesinde kullanılabilir. Ekonomik açıdan ise bölgenin gelişmesini hızlandıracak faaliyetlerin ivedilikle yürütülmesi önem taşımaktadır (Abuşoğlu ve İnan, 1989 : 1).

Bölgesel dengesizlikler ve beraberinde getirdiği sorunlar neticesinde bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların ivedilikle oluşturulması zorunluluğu doğmuştur. Ancak bu politikaları oluştururken belirli ilkeler doğrultusunda hareket etmek ve nihayetinde bölgesel kalkınma politikalarını belirlerken, bu politikaların amaç ve araçlarının bu ilkelere mutlak şekilde bağlı olmasını temin etmek gerekmektedir. Buna göre bölgesel dengesizlikleri azaltma çabalarında aşağıdaki ilkelere sahip olunması gerektiği söylenebilir (Dağ, 2000 : 42):

i. Toplumsal Bir Uyum, Bütünleşme ve Ortak Ağ Sistemi: Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak için ülke kaynaklarını yönlendirirken, ülke içinde toplumsal uyum ve bütünleşmenin esas alınması

ii. Tutunma ve Kalıcılık: Güvenli bir sosyal ortamın yanı sıra, yerel potansiyelin ve yerel kaynakların da sürekli gelişimini sağlamak için gerekli olan toplumsal birliğe erişilmesi

iii. Mevcut Yapıdan Başlamak: Yerel potansiyelin ve kaynakların harekete geçirilmesi ve geliştirilmesiyle, hedeflenen sosyo-ekonomik dönüşüm için mevcut yerel yapıdan harekete başlamak

iv. İşbirliğinde Yerelleşme: Yaşanan sorunların akılcıl biçimde tanımlanması, beklentilerin tatmini karar süreçlerinde işbirliğinin sağlanması

v. Erişilebilirlik: Fırsatların ve geliştirilebilir yerel potansiyelin erişilebilir olması

vi. Dayanışmacı Fon Yönetimi: İstifade edeceklerin ödeme yapmasına dayanan bir tür fon yönetiminin tesis edilmesidir.

Yürütülecek kalkınma politikalarının yukarıdaki ilkelerle uyumlu bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde kırsal alanlarla kentsel alanlar arasında altyapı, üretim, eğitim ve sağlık gibi alanlarda görülmekte olan eşitsizlikler giderilemeyecek, bölgesel dengesizlikler ilerleyen dönemlerde de yaşanmaya devam edecektir.

1.2.3 Bölgesel Kalkınma Politikalarının Amaçları

Bölgesel kalkınma politikalarında bir amaç belirleme ihtiyacı bölgesel dengesizliklerin yalnız tek boyutunun olmaması, önceki bölümlerde de değinildiği üzere ekonomik, sosyo-kültürel ve psikolojik manada birçok sorunu da beraberinde getirmesi neticesinde ortaya çıkmıştır. Bölgeler arasındaki bu dengesizlikler kalkınma için büyük bir engel oluşturmakta, olayın farklı boyutları ise üç farklı temel amacın ortaya çıkışına yol açmaktadır. Buna göre bölgesel kalkınma politikalarının amaçları; büyüme amacı, istikrar amacı ve dengeleme-eşitleme amaçları olmak üzere üç ana başlık altında toplanmaktadır (Erkan, 1987 : 4).

1.2.3.1 Büyüme Amacı

Bir ülke ekonomisinin hızlı bir şekilde büyüyebilmesini sağlayabilmek için, öncelikle tüm bölgelerde gerekli koşulların yaratılmış olması gerekmektedir. Gelişmiş bölgelere göre büyüme hızı daha geride olan bölgelerde, kamusal ve özel yatırımların etkili bir koordinasyonla hayata geçirilmesi, üretim faktörlerinin optimum dağılımının sağlanması, böylece bu bölgelerde hem büyüme hızının hem de buna paralel olarak kalkınma hızının arttırılması amaçlanmaktadır.

1.2.3.2 İstikrar Amacı

Özellikle geri kalmış bölgelerdeki işsizlik ve gelir ile ilgili sorunların ortadan kaldırılması ve bu konulardaki çözümün istikrarlı olabilmesi için; konjonktürel ve yapısal dalgalanmaların bölgesel kuruluş yeri ve üretim yapısına etkisinin önüne geçilmesi esas alınmaktadır. Bölgesel istikrar politikasında, bölgelerin ekonomik yapılarının kendi içinde dengeli dağılması ancak bölgesel ve sektörel yapı açısından gerekli politika uyumunun sağlanması sayesinde gerçekleşebilecektir.

1.2.3.3 Dengeleme ve Eşitleme Amacı

Bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde en önemli adımlardan biri, hiç şüphesiz, bölgeler arasında ekonomik kaynakların eşit ve dengeli bir şekilde dağılımının gerçekleştirilebilmesidir. Böylece farklı bölgeler arasındaki refah ve gelir düzeyleri dengelenmiş, bölgelerin çalışma ve yaşama koşullarının sağlıklı bir zemine taşınması sağlanmış ve sosyal maliyetler minimuma indirgenmiş olacaktır. Bölgesel kalkınma politikalarının diğer amaçları arasında bölgelerin altyapı düzeylerinde elverdiğince eşitliğin sağlanması, ülke içinde rasyonel bir nüfus dağılımının sağlanması, sektörel yoğunlaşmaların giderilerek dengeli bir yapının kurulması ve bölgeler arasında sosyal adaletin tesis edilmesi sayılabilir (Aktakas, 2006 : 16).

1.3 Kırsal Alan Tanımı

Üretim ilişkileri açısından bakılacak olursa, genel olarak Türkiye'de "kırsal alanlar", il ve ilçe merkezleri dışındaki üretime kaynak oluşturan alanlar olarak kabul edilmektedir. Kelime anlamı olarak ise kırsal alan, Türk Dil Kurumu'nun yapmış olduğu tanımlamaya göre, üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan, hayvancılık yapılan, kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alan olarak belirtilmektedir (TDK, 2019). Görüldüğü gibi bu tanımlamayla yalnızca köyler değil, tarıma dayalı üretim veya hayvancılık yapan kasabalar ve henüz köy haline gelememiş küçük kırsal yerleşim alanları da kırsal alan kapsamına dahil edilmiştir. TDK'nın yapmış olduğu tanımlamada köy ise; "yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri veya nüfus yoğunluğu yönünden şehirden ayırt edilen, genellikle tarımsal alanda çalışılan, konutları ve öteki yapıları bu hayata uygun yerleşim birimi" olarak ifade edilmektedir.

Yukarıdaki bu tanımlamalara karşın kırsal alan kavramının dünyaca kabul edilmiş ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bununla beraber, "toplum kalkınması" tanımı, ilk defa Birleşmiş Milletler Örgütü tarafından yapılmış ve bu tanım aynı zamanda "kırsal kalkınma"nın tanımı olarak da kabul edilmiştir. Bu tanımda, toplum

niteliğinin kırsal olup olmadığına bakılmaksızın konuya genel bir açıdan yaklaşılmaktadır. Bu tanıma göre kırsal kalkınma, küçük toplulukların içinde bulundukları 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 süreci olarak tanımlanmıştır (Bilici, 2010 : 5).

Bir başka tanıma göre ise kırsal alanlar, yaşam ve ekonomik faaliyetlerin büyük ölçüde doğal kaynakların kullanım ve değerlendirilmesine bağlı olduğu, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme sürecinin nispeten yavaş işlediği, gelenek ve törelerin, yaşam biçimini ve kurallarını etkilediği ve teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansıma oranının büyük ölçüde zamana yayıldığı alanlar olarak ifade edilmektedir (Turhan, 2005 : 1).

Avrupa Birliği'nde ise genel olarak ortak bir tanım olmayıp, birlik üyesi tüm devletler kendince bir kırsal alan tanımlaması yapmışlardır. Daha ziyade sosyal ve ekonomik kriterlerin temel alındığı bu tanımlar birbirinden oldukça farklıdır. Avusturya; 400 km²'den daha düşük alanlarda ve 1.000 kişiden daha az olan yerleri, İskoçya; km² başına 100 kişiden daha az olan yerel otorite bölgelerini, Danimarka; 200 haneden daha az olan toplulukların yasadığı yerleri, İtalya ise 10.000 kişiden daha az olan yerleşim yerlerini kırsal alan olarak nitelendirmiştir (Roberts & Hall, 2003).

Kırsal alanları sınıflandırma konusunda, kısa adı OECD olan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, nüfus yoğunluğu kriterlerinden yararlanmış ve kırsal alanları buna göre tanımlamıştır. Bu tanımlamada; bir bölgenin kırsal alan sayılabilmesi için nüfus yoğunluğunun km² başına 150 kişinin altında olması gerektiği belirtilmiş ve buna göre kırsal bölgeler 3 farklı gruba ayrılmıştır. Bu ayrımda (Güder, 1998 : 3);

(i) nüfusunun %50'den fazlasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, kırsallığı baskın bölgeler,

(ii) nüfusunun %15-50 arasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, önemli ölçüde kırsal bölgeler,

(iii) nüfusunun %15'inden azının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler ise, kentselliği baskın bölgeler olarak sınıflandırılmaktadır.

Bu sınıflandırmanın yanında, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayımlanan "Kırsal Toplumun Geleceği" isimli yayında ise kırsal alanlar, ulusal ekonomilerle entegre olabilme derecesine göre sınıflandırılmışlardır. Bu sınıflandırmaya göre, kırsal alanlar üçe ayrılmaktadır (Turhan, 2005 : 1-2):

(a) Entegre Kırsal Alanlar: Bu tür alanların genel özellikleri, büyüyen bir nüfusa sahip olması, büyük şehirlere yakın bulunması, istihdamın genel olarak tarım dışı sektörlere dayanıyor olmasıdır. Bununla beraber bölgenin çevresel ve sosyo-kültürel miras bakımından tehditlere açık olması ve toprağın kullanımında tarımın hala kilit role sahip olması da bu tip alanların belirgin özelliklerindendir.

(b) Orta Derece Kırsal Alanlar: Bu alanlar tarım ve tarım dışı sektörlerin bir arada yürütüldüğü karma bir ekonomik yapıya sahip, geniş ölçekli çiftliklerin yer aldığı, nispeten kentsel alanlardan uzak bölgelerdir.

(c) Tam (Remote) Kırsal Alanlar: Bu alanlar genel anlamda çok düşük nüfus yoğunluğuna sahip, nüfusun oldukça yaşlı olduğu, gelir seviyesinin çok düşük olduğu, ekonominin tarımsal istihdama dayalı olduğu, en temel hizmetlerin dahi düşük yeterlilikte sunulabildiği, sahip olduğu coğrafi özellikler sebebiyle adeta çevreden izole olmuş alanlardır.

Yukarıdaki tanımlar ele alınacak olursa, genel olarak kırsal alanlar için; ekonomik hayatın daha çok tarımsal faaliyetler üzerine kurulmuş olduğu, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu, sağlık, eğitim ve haberleşme gibi sosyal olanakların yeterince gelişememiş olduğu, geleneksel değerlerin ve doğal koşulların hayatın şekillendirilmesinde etkin olduğu alanlar denilebilir. (Kolukırık, 2010 : 11).

1.4 Kırsal Yerleşim Birimleri

Kırsal alandaki yerleşim birimlerinin genel olarak oldukça çeşitli ve dağınık olduğu söylenebilir. Şayet nüfus temelinde bir sınıflama yapılacak olursa, başlıca kırsal yerleşim birimleri olarak aşağıdaki birimlerle karşılaşılacaktır (Doğanay, 1993 : 5-6):

Köy: En küçük yönetsel birim olan köyler, nüfusu iki bine kadar olan, belirli bir yerleşim sınırına sahip, tarıma dayalı bir ekonomik yapının mevcut olduğu, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan yerlerdir.

Mahalle: Karşılıklı bir dayanışma içinde olan, sosyo-ekonomik yapı içerisinde etkin bir birlik kurabilmiş ve belli ölçülerde birbiri ile kaynaşmış olan toplulukların yaşamakta olduğu yerlerdir. 5–10 hanenin birleşmesiyle meydana gelen küçük mahalleler olduğu gibi, çok sayıda hanenin birleşmesi sonucu oluşan büyük mahalleler de söz konusudur.

Oba: Daha ziyade yaylacılık faaliyetleri çerçevesinde gelişen bir yerleşim birimidir. Aşiret birliği esasına dayalı bir yapısı olan, ekonomileri hayvancılığa dayanan ve geçtiğimiz yüzyıla kadar göçebe olarak yaşayıp varlıklarını devam ettiren bu topluluklar, göçebeliğin önemini yitirmesi neticesinde yerleşik hayata geçmişlerdir.

Kom: Köy veya kasaba sınırları dışında kalan ve hayvan yetiştirme çiftliği konumunda olan komlar, daha ziyade Doğu Anadolu'ya özgü bir yerleşme biçimidir. Komlar genellikle mülkiyet açısından köylerde veya kasabalarda yaşayan varlıklı kimselere aittir.

Mezra: Komlarla benzerlik gösteren, ancak komlara nazaran daha geniş bir alanı oluşturan mezralar, Türkiye'nin Doğu ve Güney bölgelerinde yaygın olan bir yerleşim biçimidir. İçerisinde tarla tarımının da yapılabildiği mezralar, tıpkı komlar gibi varlıklı kimselere ait, yörenin çiftliği durumunda olan yerlerdir.

Divan: Birkaç yerleşme biriminin birleşmesiyle ortaya çıkan Divan, eski bir kır yerleşme örgütü olup Osmanlı Devletinin kuruluşu ile yaşıttır. Muhtarlık sistemini andıran divanların pek çoğu zamanla köye dönüşmüş ve sayıları azalmıştır. Günümüzde varlığı bilinen divanların yerleşme birimleri mahalle düzeyindedir ve bu mahalleler toplu halde bulunmaktadır.

1.5 Kırsal Alan ve Kent Arasındaki Farklılıklar

Yerleşim birimleri, gerek ekonomik faaliyetleri, gerek nüfus yapıları, gerekse sosyal ilişkileri ya da doğa ile ilişkileri gibi bir takım hususlarda kendilerine özgü farklılıklar gösterirler. Bu farklılıklar neticesinde, yerleşim birimlerini "kırsal" ve "kentsel" alanlar olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

Bir yerleşim biriminin "kent" ya da "köy" olması, yalnızca kırsal alanda bulunup bulunmadığıyla alakalı değildir. Kent hayatı ile köy hayatı arasındaki fark yalnızca tek bir özelliğin veya tek bir faktörün sonucu değil, birbiriyle ilişkili, işlevsel bağlantıları bulunan pek çok faktörün bileşimidir (Keleş, 2000 : 75).

Kent ya da şehir sözlük anlamı olarak "nüfusunun çoğu ticaret, sanayi, hizmet veya yönetimle ilgili işlerle uğraşan, genellikle tarımsal etkinliklerin olmadığı

yerleşim alanı, site" olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2019). Bu tanıma karşılık kentleşmeyi ise; sanayileşme ve ekonomik gelişmeyle paralel olarak kent sayısının artış göstermesi ve bugünkü kentlerin büyümesiyle sonuçlanan, toplumsal yapıda artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan ilişkileri ve insan davranışlarında kentlere mahsus değişikliklere sebebiyet veren bir nüfus birikim süreci şeklinde tanımlayabilmek mümkündür (Kurtkan, 1968 : 20).

Kent ile kır arasında göz ardı edilemeyecek bir bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır. Kırsal alanlarda üretilen ürünlerin önemli bir bölümünün kentsel alanlarda tüketilmesi, buna karşılık kırsal alanlarda yaşayan nüfusun eğitim, sağlık ya da sosyal ihtiyaçlar gibi nedenlerle kente yönelmesi bu bağımlılık ilişkisini örnekleyen hususlardır. Bununla birlikte kente göçenlerin bir kısmının belirli zamanlarda özellikle de yaz mevsimlerinde köylerine dönerek tarımsal faaliyetlerde bulunup diğer mevsimlerde ise kente gelmeleri aslında kentte yaşayan insanların köylerinden tamamen kopamadıklarını ve yine kentlilerin de kırsal alanlarda ikinci bir ev sahibi olma eğilimleri de kentte yaşayanların kırsal alana olan eğilimlerine örnek olabilmektedir (Ayanoğlu, 2008 : 11).

Kırsal ve kentsel alanlar arasındaki bağımlılık ilişkisi, "kalkınma" boyutunda da kendisini gösterir. Bir yandan kentsel yaşam alanlarını iyileştirme amaçlı çalışmalar yapılırken, diğer yandan da kırsal yerleşmelerin cazibesini artırmak, küçük ve orta büyüklükteki kasabalara özel bir ilgi göstermek, kentsel alanlara doğru yapılan göçü minimum seviyeye indirebilmek için gerekli kamu hizmetlerini ve yeterli altyapı koşullarını sağlamak, entegre yerleşmeler ağı oluşturmak ve kırsal alanlarda iş olanaklarını genişletmek için çalışmalar yapmak gerekmektedir (Ayanoğlu, 2008 : 12).

Bu noktada kır ve kent arasındaki ayrımın doğru ve ayrıntılı bir biçimde yapılması önem teşkil etmektedir. Kır ve kent arasında genel olarak şu farklar bulunmaktadır (Kurtkan, 1968 : 76):

(i) Mesleki Farklar: Köylü kesimin temel uğraş alanı tarım ve hayvancılıktan oluşmaktadır. Yapılan işin niteliği gereği köylüler, doğa ile iç içedir.

(ii) Toplumun Büyüklüğü: Tarımsal üretimin kendi iç dinamiklerinden ötürü köylerde kalabalık bir nüfusun toplanması mümkün değildir. Zira tarımsal üretimde, kısa bir süre içinde, birbirini takip eden üretim evreleri mevcut değildir. Bu sebeple tarımsal üretim, ancak sınırlı bir nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilir.

(iii) Sosyal Hareketlilik: Kentsel ve kırsal nüfus arasındaki önemli farklardan biri de, kentsel nüfusun görece olarak daha hareketli bir yapısının olmasıdır. Felaket yaşandığı durumlar haricinde, göç sürekli olarak köyden kente doğru olmuştur. Öte yandan, kentsel nüfus heterojen bir yapıya sahipken, köy nüfusunun homojen bir yapısı bulunmaktadır.

(iv) Sosyal Farklılaşma ve Tabakalaşma: Kentlerde neredeyse her faaliyet dalı birçok yan kola sahiptir, çalışan personel arasında yaptığı işin özelliği gereği bilgi açısından bir farklılaşma söz konusudur. Tarım sektöründeyse, bireyler mesleki bilgi açısından böyle bir uzmanlaşmaya veya farklılaşmaya sahip değillerdir; üretimin tüm aşamalarında çalışmalar benzerlik göstermektedir. Bu durum köylerde tabakalaşmanın az olmasına yol açar; genellikle en zengin köylü ile kentli arasında çok büyük bir gelir farkı yoktur.

(v) Sosyal İlişkilerde Farklılık: Kentlerde gerek nüfusun fazla olması, gerekse teknolojik imkanların çokluğu, insanların kendi aralarındaki ilişkilerini arttırmaktadır. Ancak bu ilişkiler, özellik bakımından köyden tamamen farklıdır.

Türkiye'nin günümüze kadar uzanan sosyal ve ekonomik kalkınma sürecinde, sanayileşme ve modernleşme çabaları büyük öneme sahip olmuş ve bu durum bir takım sosyo-ekonomik dönüşümlerin yaşanmasına yol açmıştır. Bu dönüşüm sürecinde kentsel ve kırsal alanlar arasındaki gelişmişlik farklılıkları önemli bir yer tutmuştur ve kırsal alanlar, kentlerin yakaladığı gelişme başarısını

yakalayamamıştır. Bunun temel sebepleri arasında, Türkiye ekonomisinin yapısal dönüşümünü sanayi ve hizmet sektörleri üzerine kurgulaması ve bunun sonucunda kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru gerçekleşen göçler bulunmaktadır (Ayanoğlu, 2008 : 10-11).

Kırsal alanlar genel olarak dezavantajlı yaşam koşullarının mevcut olduğu mekânlardır. Bugün nüfusun köylerde yaşamakta olan kesiminin büyük bir çoğunluğu geçimini tarımdan sağlamaya çalışmaktadır. Ekonomik koşullarda yer alan değişmeler tarım kesimini büyük ölçüde etkilemekte ve bu kesimin yer değiştirme, başka bir deyişle göç etme kararları üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

Buna karşılık kentler ise belli bir aşamanın ardından yüksek bir ivmeyle büyümekte ve bunun sonucunda köy yaşamı kısa süre içinde kent yaşamından oldukça geride kalmaktadır. Köyler artık itici gelirken, kentler cazibe merkezi haline gelmekte ve bu nedenle köyden kente bir göç dalgası oluşmaktadır. Ancak planlı bir şekilde gerçekleşmeyen bu göç dalgası sosyal ve ekonomik sorunları da beraberinde getirmektedir. Böylelikle bir taraftan kentler yoğun bir göç dalgasının baskısı altında kalırken, öte yandan kırsal alanlar kalkınmayı gerçekleştirebilecek sermaye ve insan gücünden yoksun kalmaktadırlar. Hızlı sanayileşme ve toprak insan ilişkilerindeki uyumsuzluk, köy-kent bütünleşmesini negatif olarak etkilemekte ve köylülük duygusunu yoksulluk kültürüne dönüştürmektedir. Bu sebeple hem kırsallaşma, hem de kentleşme konularında ulusal bazda sorunlar yaşanmaktadır. (Türkdoğan, 1975 : 130). Geçmişten günümüze devam eden bu sorunların yapılan onca düzenlemeye rağmen halen geçerliliğini koruduğu görülmektedir.

Kırsal alanlarda karşılaşılan olumsuz durumlardan biri de sağlık hizmetlerine ulaşımda yaşanan güçlüklerdir. Her ne kadar sosyal devlet ilkesi gereğince bu hizmetin devlet tarafından yerine getirilmesi lüzumluysa da, gerek kırsal yerleşimlerin dağınıklığı, gerekse insan kaynağı ve altyapının yetersiz olması nedeniyle, bu hizmet devlet tarafından yeterli derecede sağlanamamaktadır. Kırsal

alanlarda, coğrafi şartların yaratmış olduğu elverişsiz koşullar ve ekonomik anlamda yaşanan yetersizlikler de işin içine eklenince, bu durum daha da gözle görünür bir hale gelmektedir.

Buna karşılık kentte sunulan sağlık olanakları, kentlerin kırsal alanlar karşısında çekiciliğini arttırmaktadır. En son teknolojik olanaklarla donatılmış, yeterli personel sayısına sahip hastane ve sağlık merkezlerinin bulunduğu kentlerde, halkın bu hizmetlere ulaşması hiç de zor olmamaktadır. Özellikle kent yaşamının getirdiği sosyal güvenlik olgusu ile bireylerin birçok olanaktan yararlanması çok daha kolay ve rahat olabilmektedir. Fakat kırsal alana bakıldığında sağlık personelinin, gerekli ilaç, araç-gereç ve teçhizatın yetersizliği, yöre halkını kentlere yöneltmektedir. Örneğin kırsal kesimde bulunan sağlık ocakları yerel halka gerekli olan ilk sağlık hizmetlerini vermekte, daha büyük müdahaleler ise daha donanımlı il ve ilçe merkezlerinde yapılmaktadır (Ayanoğlu, 2008 : 15).

Elbette ki kentleri çekici kılan yalnızca sağlık olanaklarının daha iyi koşullarda olması değildir. Aslında kentlerin kırsal alanlar karşısındaki çekiciliğinin en önemli nedenleri arasında iş imkânlarının fazlalığı gelmektedir. Kentlerde gerek sanayi, gerekse ticaret ve hizmet sektörlerinin sunduğu çeşitli iş olanakları kırsal nüfus için oldukça cazip gelmektedir. Bu durumda kırsal alandaki kısıtlı iş imkânlarının getirdiği yetersiz gelir sebebiyle geçimlerini sağlayamayan kırsal nüfus, kentlerin sunduğu iş imkânlarından yararlanmak ümidi ile kentlere yönelmekte ve bu durum da kentleri adeta bir cazibe merkezi haline dönüştürmektedir.

Kentleri bu denli cazibe merkezi haline dönüştüren bir başka neden ise tarım sektöründe yaşanan olumsuz gelişmelerdir. Tarımda düşük verimlilik, bunun sonucu olarak yetersiz bir tarımsal gelir, elde edilen bu gelirin ve tarımsal arazilerin dengesiz dağılması, tarım topraklarının bölünüp parçalanarak yetersiz hale gelmesi ve makineli tarıma geçilmesi gibi hususlar 1950'den beri Türk tarımının belirgin özelliği olmuş, ve tarımda çalışan nüfus için genel anlamda olumsuz sonuçlar doğurmuştur.

Kentlerin sunduğu diğer imkânlar arasında en önemlilerden biri de kırsal alanda oldukça kısıtlı olan eğitim olanaklarıdır. Genel olarak eğitim sisteminin temel sorunları eğitimin kalitesi ve eğitim imkanlarına erişimdir. Köy ve kasabalardaki eğitim olanakları gerek altyapı, okul, araç gereç, gerekse öğretmen bakımından oldukça kısıtlıyken kentlerde sağlanan eğitim daha kaliteli olduğu gibi eğitime ulaşmak da çok daha kolaydır. Kırsal alanlarda çoğu zaman sadece ilköğretim düzeyinde bir eğitim sağlanabilirken kentlerde yükseköğrenime kadar ulaşmak mümkün olabilmektedir. Hatta kırsal alanlarda gerek yaşam şartlarının gerekse gelenek, görenek, törelerin etkisiyle birçok çocuk mümkün olan eğitim olanaklarından bile mahrum kalabilmektedir. Bunun kaynağı da yine yeterli eğitim alamamış bireylerdir (Ayanoğlu, 2008 : 14 - 15).

Görüldüğü gibi kentlerin kırsal alanlara göre çok önemli üstünlükleri bulunmakta, bu da nüfusun köyden kente doğru akmasına sebep olmaktadır. Bu akış daha ziyade sanayi sektöründe kullanılacak emek sebebiyle işgücü akışı şeklinde olmakta, bu da daha çok dayanıklı erkek nüfusun kente göçmesine yol açmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinileceği üzere bu durum yalnız kırsal alandaki nüfusun azalmasına değil, aynı zamanda demografik dengesizliklere de yol açmaktadır. Türkiye'de 6360 sayılı yasa uyarınca yapılan idari bölünüş değişikliklerinden sonra kırsal nüfus ile kentsel nüfus arasındaki fark daha da açılmıştır. 2018 yılı TÜİK verilerine göre nüfusun yaklaşık % 92'si il ve ilçe merkezlerinde yaşarken, belde ve köylerde yaşamakta olan nüfusun toplam nüfusa oranı % 8'e düşmüştür. Bu dengesizliğin ortadan kaldırılması için kırsal alanların sosyo-ekonomik yönden kalkındırılması adeta bir zorunluluk haline gelmiştir.

1.6 Kalkınmanın Ölçütleri

Çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği üzere, bir ülkenin ya da bir bölgenin kalkınmışlık düzeyi, aslında söz konusu ülkenin ya da bölgenin gelişmişlik düzeyini de ifade etmektedir. Bu yüzden kalkınmasını tamamlamış ülkeler gelişmiş ülke, kalkınmasını tamamlayamamış ülkeler ise gelişmekte olan ülke şeklinde

tanımlanmaktadır. Gelişmiş ülkeleri gelişmekte olan ülkelerden veya bölgelerden ayıran temel özellikler ekonomik ve sosyo-kültürel alanda kendisini göstermektedir (Tütengil, 1970 : 34). Buna göre bu üç başlık altında toplanan ve kalkınmışlık düzeyine göre farklılık gösteren özellikler, kalkınmanın ölçütleri olarak kabul edilebilir.

(i) Sosyo-Kültürel Ölçütler: Gelişmekte olan bölgelerle gelişmiş bölgeler arasındaki en belirgin farklılıklardan biri okur – yazar oranı ve okuma alışkınlıklarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde bu oran oldukça düşükken, gelişmiş ülkeler için tersi söz konusudur. Gelişmekte olan ülkelerde kırsal alanlarda yaşayan okuryazar nüfusun kente göçmesi, ya da ülke içindeki nitelikli okumuş vatandaşların beyin göçü şeklinde yurtdışına yerleşmeleri sebebiyle bu oran daha da düşmektedir. Bunun yanı sıra bir diğer ölçüt ise beslenme yetersizliğidir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına tüketilen kalori miktarı gelişmekte olan ülkelere göre çok daha fazladır. Gelişmekte olan ülkelerde genel olarak nüfus fazla, ortalama gelir ise düşük olduğundan beslenme yetersizliği sorunu sıkça karşılaşılan bir durumdur.

Yine gelişmekte olan bölge veya ülkelerde sıklıkla karşılaşılan durumlardan biri de kadın haklarının gelişmişlik düzeyinde kendini göstermektedir. Bu tür ülkelerde genel olarak kadının statüsünün farklı algılandığı ve kadınların toplumun her alanında geri plana itildiği görülmektedir. Bu tür ülkelerde kadın nüfusun işgücündeki payının düşük olduğu, iş hayatında ve sosyal hayatta kadınların önemli görev ve pozisyonlarda yer bulamadığı, kadına şiddet oranlarının ise yüksek olduğu görülmektedir. Sağlık konusunda ise gelişmekte olan bölgelerde yeterince aşama kaydedilemediği, bebek ölüm oranlarının yüksek, ortalama yaşam süresinin düşük olduğu, toplumun önemli bir kesiminin herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmadığı, hastane sayısı ve tıbbi koşullarda yetersizliklerin yaşandığı görülmektedir. Özellikle kırsal alanlar başta olmak üzere ülkenin genelinde çocuk işçi sayısının yüksek olması, toplumsal uzlaşma ve bütünleşme, dayanışma duygularının düşük seviyede gerçekleşmesi, aydınlanma ve bilinçlenme konusunda yeterince talep

olmaması, halkın yaşayışında dinsel dogmalar ve inanışların önemli bir yer tutması da gelişmekte olan ülkelerin ortak özellikleri arasındadır.

(ii) Ekonomik Ölçütler: Genel olarak geri kalmış bölgelerde geçim kaynağının ağırlıklı olarak tarım üzerinden sağlandığı, ekonomik faaliyetlerin yoğun olarak insan ve hayvan gücüne dayandığı görülmektedir. Bu durum özelikle kırsal alanlarda tarım alanlarının yetersizliği sebebiyle gizli işsizliğe yol açmaktadır. Tarımda makineleşme yeterli ölçüde gerçekleştirilememekte, toprak dağılımında dengesizlikler bulunmakta, aşırı nüfusa rağmen toprakların parçalanmış olması, ve buna bağlı olarak ortalama gelirin düşüklüğü kalkınmasını tamamlayamamış kırsal bölgelerin ortak özellikleri arasında yer almaktadır. Makineleşme yalnızca kırsal alanda değil, ülkenin bütününde tam olarak sağlanamamış, ve bu durum da ülke genelinde sınırlı sanayileşme gerçekleştirilebilmesi sonucunu doğurmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde gerçekleşen bir diğer ekonomik özellik ise enerji tüketiminin sınırlı sanayileşmeye bağlı olarak az olması, kendi kaynaklarıyla kalkınamayan ülke ekonomisinin daha çok gelişmiş ülkelere bağımlı olmasıdır.

(iii) Sosyal Yapı Açısından Ölçütler: Kırsal alanlarda ya da kalkınmasını henüz tamamlayamamış bölgelerde nüfusun kalabalık ve doğurganlık oranının yüksek olduğu görülmektedir. Halkın geneli düşük gelir gruplarından oluşmakta, bu da orta sınıfın gelişmesini engellemektedir. Tarımda çalışan nüfus fazla olmasına karşın verim oranları düşüktür. Demokrasi anlayışı yeterince gelişmemiş, demokratik kurumların varlığı yeterli ölçüde sağlanamamıştır. Buna karşılık gelişmiş ülkeler ya da bölgelerde ise bunların tersi bir durum söz konusudur. Nüfus planlamasının dikkatle uygulandığı, doğurganlık oranının düşük olduğu gelişmiş bölgelerde ortalama gelir ise yüksektir. Tarımda çalışan nüfus az, buna karşın verimlilik yüksektir. Demokrasi bilinci halk tarafından benimsenmiştir ve demokrasiyi temin altına alan kurum ya da kuruluşlar ülke genelinde faaliyet göstermektedirler.

1.7 Kırsal Kalkınma Kavramı

Kırsal kalkınma süreci; kırsal alanlarda yaşayan halkın içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullarla birlikte ele alınmalıdır. Kırsal kalkınmanın temel amacı kırsal alanlarda arzulanan ekonomik gelişmeyi ve toplumsal değişmeyi gerçekleştirebilmektir. Bu doğrultuda, kırsal alanlarda yaşayan bireylerin meydana getirdiği yerel toplulukların yapısal özelliklerine dikkat edilmeli, toplumun içinde bulunduğu sorunlar çözülerek ve gerekli temel ve çağdaş ihtiyaçların karşılanması sağlanarak köylünün refahı ve gelir seviyesi yükseltilmelidir. Böylece kırsal nüfusun emeğinin hakkını, ürününün değerini alması sağlanmalıdır (Geray , 1999 : 14).

Bir yandan devam eden tarımsal faaliyetlerin yanı sıra, bir yandan da ülkenin içinden geçmekte olduğu sanayileşme ve kentleşme süreci, "kır" ve "kent" şeklinde iki farklı yerleşim birimi tanımının doğmasına sebep olmuştur. Böylelikle, bir yanda sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi alanlarda gelişmiş olan kentlerle birlikte, diğer tarafta az gelişmiş kırsal yerleşim birimleri bulunmaktadır. Bu durum, genel kalkınma sorunuyla beraber bir "köy kalkınması" ya da daha genel bir ifadeyle "kırsal kalkınma" sorununu da beraberinde getirmiştir (Çakar, 2007 : 22).

Bu bağlamda, genellikle "köy kalkınması" kavramıyla aynı anlamda kullanılan "kırsal kalkınma", kırsal alanda yaşamakta olan halkın üretim, gelir ve gönenç düzeylerinin geliştirilerek, bölgenin toplumsal ve ekonomik yapısının pozitif yönde değiştirilmesini, kentsel alanlarda var olan toplumsal ve fiziksel altyapının kırsal alanlarda da tesis edilmesini, insan-toprak ilişkisindeki dengesizliğin ortadan kaldırılmasını, tarım ürünlerinin daha iyi değerlendirilebilmesini hedefleyen çok yönlü süreçleri, etkinlikleri ve örgütlenmeleri kapsamaktadır (Geray, 1999 : 11).

Köy kalkınması kavramı, bölgedeki temel uğraşının tarımsal üretim olmaya devem etmekle beraber, bu birimlerin köy sayılmasına yol açan özelliklerinin hemen hemen tümünün değişmesini, bir anlamda kentleşmesini öngörmektedir. Bu bağlamda toprağın iyeliğine ve kullanılmasına ilişkin gelişmeyi önleyici, çağ dışı

ilişkilerin aşılması gerekmektedir. Köy kalkınması, kırsal alanlardan göçü ve nüfusun belirli bölgelerde yığılmasını önleyecek hizmetleri içeren, kırsal alandaki yaşamı bütün yönleriyle kapsayan bir iyileştirme sürecidir. Ancak, kırsal kalkınma politikaları kapsamına hangi bölgelerin dahil edileceği, kırsal kalkınma çabaları içindeki ülkenin gelişmişlik düzeyine göre değişim göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde köylerin yanı sıra kentlerin veya benzeri yerleşim yerlerinin yakınındaki bölgelerin de dahil edilmesine karşın, gelişmekte olan ülkelerde kırsal kalkınma ile ilgili etkinlikler daha ziyade köylerle sınırlı kalmaktadır (Yıldırak, 1991 : 5).

Günümüzde "kırsal kalkınma" kavramı, dünyada sadece gelişmekte olan ülkeler tarafından değil, aynı zamanda gelişmiş ülkeler tarafından da yaygın olarak kabul gören ve ilgi odağı olan bir kavram olmakla beraber, evrensel anlamda kabul gören kırsal kalkınma ayrımı veya tanımlaması yoktur. Bu kavram günümüze kadar farklı aşamalardan geçmiş ve farklı amaçlarla kullanılmış ve buna göre tanımlanmıştır (Bakırcı, 2007 : 33).

Aslında genel olarak kırsal kalkınma kavramı, kırsal alanların varlığını sürdürebilmesi ve kentsel nüfusa nazaran ekonomik ve sosyal imkanları daha kısıtlı olan kırsal nüfusun yaşam koşullarının iyileştirilebilmesi için geliştirilen girişimler olarak nitelendirilmektedir. Ancak kalkınma çabalarını mekansal boyutta ele alan ve çoğu zaman tarımsal kalkınma ile de arasında yakın bağlar kurulan kırsal kalkınma için, çok yönlü niteliği de göz önünde bulundurularak, kapsamlı bir tanım yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda, kırsal kalkınma; kentsel alanların dışında bulunan dezavantajlı yaşam ve çalışma ortamlarında, mevcut doğal kaynakların istismarına neden olmadan, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmek yoluyla, hayat standartlarının ve gelir düzeylerinin yükseltilmesi, refahın arttırılması, bu bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılığının kaldırılması, tarımsal yapının iyileştirilmesi, tarımsal üretimde kalitenin arttırılması, her ölçekten işleme sanayinin kurulması, en azından tarımsal üretimin sanayi ile entegre edilmesi, gıda güvenliği, işsizliğin azaltılması, sağlıksız bir göçün önlenmesi vs, gibi amaçlarla, tarımsal kalkınmaya ilaveten kırsal alt yapı, tarımsal alt yapı,

eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, örgütlenme, barınma, ulaşım, haberleşme, istihdam, pazarlama, kırsal turizm, yöresel el sanatları vs gibi sosyal, kültürel ve ekonomik alanlardaki mevcut yapılarda ihtiyaçların ve önceliklerin belirlenmesi ve belirlenen hususlarda yetersizliklerin giderilmesi-iyileştirilmesi için planlanan tüm geliştirici faaliyetleri ifade etmektedir (KKÇG, 2002 : 10).

Görüldüğü gibi kırsal kalkınma kavramı için değişik tanımlamalar bulunmaktadır ve çoğu zaman kırsal alanlarda yaşayanların temel ekonomik faaliyetleri tarıma dayalı olduğu için tarımsal kalkınma şeklinde algılanmaktadır. Kırsal nüfusun ekonomideki ağırlığı, tarımsal faaliyetlerin kırsal alan kalkınmasındaki önemi göz önünde bulundurularak, kırsal kalkınmanın tarımdan soyutlanamayacağı, ayrı bir kavram olarak düşünülemeyeceği belirtilerek, "kırsal kalkınma" kavramının yerine zaman zaman "tarımsal kalkınma" kullanılmış, bu amaçla kırsal nüfusun gelir düzeyini arttırmak için, tarım sektöründe verimliliğinin arttırılması, sözleşmeli üretim çerçevesinde tarım-sanayi entegrasyonunun sağlanarak tarımsal ürünlerin işlenme ve marka yaratımının geliştirilerek pazarlanmasına ağırlık verilmesi gerektiği vurgulanmıştır (KKÇG, 2003 : 10).

Aslında ekonomik kalkınmanın başlangıç aşamasında, tarım sektörü ve tarımsal kalkınma olgusu, ekonomik kalkınmanın temel unsuru olarak görülmüştür. Bu bağlamda gelişmiş ülkeler, önceliği tarım sektörünün gelişmesine vermişler ve buradan sağladıkları kaynak birikimiyle sanayileşme sürecinde atılım yapmaya çalışmışlardır. Nitekim İngiltere, Fransa, Japonya, Rusya gibi ülkeler sanayileşmenin finansmanını büyük oranda tarım sektöründen sağlanan kaynaklarla, başka bir deyişle tarımsal kalkınma sayesinde elde etmişlerdir. Ancak 18 ve 19. yüzyıllar için geçerli olan bu durum, bazı ülkelerde kalkınmanın ve özellikle kırsal kalkınmanın tarımsal kalkınmaya indirgenmesine sebep olmuştur.

Nitekim Türkiye'de de kırsal kalkınma, uzun bir süre daha ziyade tarım politikasının bir uzantısı olarak algılanmıştır. Ancak son dönemde, Avrupa Birliği sürecinin de katkısıyla beraber, tarım dışı etkenlerin de önemi anlaşılmış ve kırsal

kalkınmanın tanımı ile ilgili algılama olumlu anlamda değişmiştir. Bu anlayış doğrultusunda, 9.Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda kırsal kalkınma, "kırsal yerleşimlerde yaşayanların, insanca yaşam koşullarına erişim olanaklarının artması, kalkınma temelinde değişim taleplerinin desteklenmesi, bireylerin kendi öz güçlerini keşfetmesi ve ona dayanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, gelirlerinin artması, eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşım oranının yükselmesi, doğal kaynakların korunarak kullanılması ve zenginliklerin kırsaldaki bireyin hayatına yansıması süreci" olarak tanımlanmıştır (Kolukırık, 2010 : 12).

Görüldüğü üzere tarımsal kalkınma ile kırsal kalkınma birbirinden ayırt edilmesi gereken iki farklı kavram durumundadır. Kırsal kalkınma faaliyetleri için her ne kadar farklı tanımlamalar yapılmakta olsa da kırsal sorunların ülkenin tamamını etkileyen bir özelliğe sahip olması nedeniyle her ülke için genel kalkınma politikalarının belirlenmesinde önem arz etmiştir. Kırsal kesimde yaşayan nüfusun yeterli düzeyde bir gelir elde edebilmesi ve iyi yaşam koşullarına sahip olabilmesi için doğa ile iç içe yaşamak zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak kırsal alanlarda gelir dağılımında yaşanan bölgesel eşitsizlikler, yetersiz altyapı koşulları, gelişen teknoloji ve makineleşmeye bağlı olarak istihdamın azalması, ekonomik faaliyetlerinin katma değerinin oldukça düşük olması gibi unsurlar buralarda yaşam şartlarının zor olmasına neden olmaktadır. Kırsal alanlarda yaşanmakta olan bu durum kırdan kente yoğun bir göç akımının başlamasıyla kentlerde de sosyal ve yapısal sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla yalnızca kırsal alanlardaki sorunlar için değil, bu sorunların adeta domino etkisi yaratarak kentsel sorunlara da yol açmaması, ya da bu sorunların hafifletilebilmesi için kırsal kalkınma faaliyetleri oldukça önemlidir.

Yukarıdaki bilgi ve değerlendirmelerden yola çıkılacağı üzere kırsal kalkınma özetle; köy ve kent toplumlarının yaşam standartları arasındaki farkı dengelemek, kırsal alanlarda kişi basına düşen gelirin arttırılmasını sağlamak, sosyal ve kamusal hizmetlerin kırsal alanlara daha düzenli olarak götürülebilmesini sağlamak, sosyal yapıyı ve halk etkinliklerini düzenlemek ve geliştirmek, kırsal

alanlardaki mevcut doğal kaynakları geliştirmek, kırsal alanlardaki yerleşimleri kendi kendilerine yetebilir ve yaşanabilir duruma getirmek, sosyal, kültürel ve ekonomik yapı ve tesisleri düzenlemek faaliyetlerinin bütünü olarak ifade edilebilir (Çevik, 2000 : 38).

1.7.1 Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Kavramı

Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı 20. yüzyıl sonlarına doğru dünya gündemine girmiş ve 1990'lı yıllarda imzalanan uluslararası antlaşmalarla küresel bir uygulama planı haline gelmiştir. Bu yaklaşım, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişme hedeflerinde ortak paydayı "sürdürülebilirlik" olarak belirlemektedir. Geleceği de sahiplenen bu ortak hedef, herkesin temel ihtiyaçları ile daha iyi bir hayata ilişkin beklentilerinin karşılanmasına imkân vermeye yöneliktir. İlk kez 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan Brundtland Raporu'nda sürdürülebilir kalkınma, "bu günün gereksinimlerini, gelecek kuşakların gereksinimlerini karşılama yeteneğinden ödün vermeden karşılayan kalkınma" olarak tanımlanmıştır (Kolukırık, 2010 : 13).

Çevre ile sosyo-ekonomik gelişme arasındaki ilişkileri iyi kurgulanmamış bir kalkınma stratejisinin uygulanması, şu anki ihtiyaçları karşılasa da insanların gelecekteki temel ihtiyaçlarının karşılanmasını tehlikeye sokabilmektedir. Çünkü büyümenin hangi sınırdan sonra çevresel felaketlere yol açacağı kesin değildir ve çevresel bozulma çoğu zaman geri döndürülemez niteliktedir. Bu nedenle, ekonomik ve sosyal yapı ile çevre etkileşiminin bütüncül bir şekilde değerlendirilerek bugünkü ve gelecekteki nesillerin kalkınmanın getirdiği fırsatlardan eşdeğer biçimde yararlanmasının sağlanması gerekmektedir.

Günümüzde benimsenmiş olan iktisadi kalkınma modellerinin bazıları çevresel kaliteyi ve doğal kaynakların deformasyonunu dikkate almadan geliştirilmektedirler. Uluslararası rekabette kalkınmayı veya kalkınmışlığı temel kriter olarak kabul eden, iktisadi kalkınmada hassasiyet gözetmeyen bu modeller kısa

dönemli modellerdir. Uzun dönemde ise kaynakların israf edilmeden, optimum kullanımını amaçlayan, çevresel kaliteyi de dikkate alan sürdürülebilir bir kalkınma modeline gereksinim vardır. Sürdürülebilir kalkınma; ekolojik denge ile ekonomik büyümeyi birlikte ele alan, hem doğal kaynakların etkin kullanımını sağlayan hem de çevresel kaliteye önem veren bir kavramdır. Bir ülkede ancak ekolojik sürdürülebilirlik, ekonomik sürdürülebilirlik ve sosyal sürdürülebilirlik sağlanabildiği takdirde sürdürülebilir kalkınma gerçekleşebilecektir. Yani kuşaklar arası kaynak kullanım etkinliğine sahip sürdürülebilir kalkınma olgusu; doğal sermayeyi tüketmeyen, gelecek kuşakların da gereksinimlerine sahip çıkan, ekonomi ile eko-sistem arasındaki dengeyi koruyan, ekolojik açıdan sürdürülebilir nitelikte olan bir ekonomik kalkınmadır (Gürlük, 2001).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Ocak 2016'da yürürlüğe koyduğu ve takip eden 15 yıl boyunca uygulanacak olan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri doğrultusunda, 2030 yılına kadar ulaşılması gereken toplam 17 hedef belirlemektedir. Bunlar arasında yoksulluğa son vermek, sağlıklı bireyler yetiştirmek, nitelikli eğitim olanakları sağlamak, açlığı sona erdirmek, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayabilmek, insana yakışır iş koşullarını sağlayıp ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmek, sorumlu tüketim ve üretim anlayışını hakim kılabilmek gibi hedefler bulunmaktadır.

Kalkınma süreçlerinde doğal ve çevresel değerlerin korunmasını, doğal üretim kaynaklarının korunup geliştirilmesini ve böylelikle verimli kılınmasını, kalkınma ile doğal kaynak kullanımı arasında bir denge kurulmasını, istikrarlı bir gelir ile yaşam güvencesinin sağlanmasını, kalkınma sürecinin ve doğal kaynakların faydalarının sonraki nesillere aktarılmasını amaçlayan bir yaklaşım olan "sürdürülebilirlik" ve "sürdürülebilir kalkınma" kavramı, yalnızca kentsel toplumlar için değil kırsal toplumlar için de temel bir gelişme anlayışı niteliği taşımaktadır (DPT, 2000 – b : 3).

Kırsal kalkınma konusunda önceki yıllarda öncelik daha ziyade kırsal alanda yaşayan nüfusun yaşam standardını, refah düzeyini, gelir seviyesini artırmaya yönelik politikalara verilmiştir. Ancak günümüzde çevre sorunlarının baş göstermesi ve kırsal nüfusun sosyal ve ekonomik faaliyetlerinin genellikle doğal koşullara ve doğal kaynaklara bağlı olarak sürdürülmesi sebebiyle "kırsal kalkınma" ile "sürdürülebilir kalkınma" kavramları iç içe geçmiş, böylece yeni bir kavram olan "sürdürülebilir kırsal kalkınma" yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Kırsal kalkınmada dünyada ve Türkiye'de uygulanan politikalarda kırsal alanlarda yaşayanların ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmenin yanında doğal ortamların muhafaza edilmesi ve sürdürülebilir olarak doğal kaynak kullanımı konusuna önem verilmektedir. Dolayısıyla kırsal kalkınma ve sürdürülebilirlik birlikte algılanmaya başlamıştır (Sevinç, 2008 : 16-17).

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere, kırsal bölgelerde yaşayan halkın temel ekonomik faaliyetlerinin katma değeri oldukça düşük olan tarım, hayvancılık, balıkçılık, el sanatları ve ormancılık gibi iş kollarından oluşması, doğa ile iç içe yaşamak zorunda olunması, istihdam ve altyapı sorunları gibi etmenler buralarda yaşamanın zorluklarını daha da belirgin hale getirmektedir.

Kırsal nüfusun mutlak surette doğa ile iç içe yaşama zorunluluğu, kırsal kalkınma politikalarının da sürdürülebilir olması gerekliliğini doğurmuştur. Zira doğayı tahrip ederek, ya da geçici istihdam olanakları yaratarak sağlanan kısa vadeli çözümler uzun vadede etkili olamayacağı gibi, ilave sorunların baş göstermesine de neden olabilirler. İşte bu durum, kırsal kalkınma çalışmaları yapılırken sürdürülebilirlik kavramının kilit bir öneme sahip olmasına yol açmıştır.

Kırsal alanlar bilindiği üzere doğal kaynakların yoğun olarak kullanıldığı, nüfusun önemli bir bölümünün geçimini tarımdan sağladığı alanlardır. Bu nedenle, kırsal kalkınma bağlamında çevresel birtakım ilkelere dikkat ederek, doğal kaynak korunmasını esas alan, çevreye uyumlu tarımsal teknolojileri kullanmak, amaç dışı toprak kullanımını önleyerek erozyona karşı birtakım koruyucu tedbirler almak,

orman alanlarına özen göstermek, doğal kaynakları rasyonel kullanmak suretiyle ekolojik üretimi yaygınlaştırmak gibi eylemlerde bulunmak gerekmektedir (Gülçubuk, 2005 : 2).

Buna göre sürdürülebilir kırsal kalkınma için bir tanım yapacak olursak, çevresel kaliteye önem veren, ekolojik denge ve ekonomik büyümeyi birlikte ele alan, doğal kaynakların etkin kullanımını sağlayarak kalkınmanın ve doğal kaynakların faydalarının gelecek kuşaklara da aktarılmasını amaçlayan, ayrıca insanlara istikrarlı bir yaşam kalitesi sağlanmasını hedefleyen bir kavramdır diyebiliriz (Beycan, 2009 : 3).

Görüldüğü üzere sürdürülebilir kırsal kalkınma kavramı, kırsal bölgelerde yaşanan ekonomik olumsuzluklar, bu bölgelerde hayatı sürdürmenin zorluğu ve bu durumun buradaki insanları doğal kaynakları aşırı kullanıp doğayı tahrip etmeye yöneltmesi sonucunda ortaya çıkmıştır.

Genel olarak sürdürülebilir kalkınma yaklaşımında temel alınabilecek dört anahtar kavram olduğu varsayılmaktadır (Richardson, 1995). Bunlar çevre kalitesini arttırıcı kalkınma, yoksulluk ve mahrumiyetin giderilmesi, insana önem veren kalkınma ve her kademedeki kararlarda ekonomiyi ve ekolojiyi birleştirme anlamına gelen kurumsal değişim olarak sıralanabilir. Sürdürülebilir kalkınma anlayışının bu dört temel kavramla beraber, kırsal kalkınma projelerine de sirayet etmesi ülkelerin daha çevreci ve daha hümanist bir anlayışı benimsemelerine yol açmış ve ülkelerde refah düzeyini arttırıcı politikaların yaygınlaşması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Sürdürülebilirlik kavramının yanı sıra, kalkınmaya yönelik diğer vurgulayıcı terim ise “katılımcılık”tır. Günümüzde kalkınmayla ilişkili tüm program ve projelerin temel bir bileşeni olan katılımcılık kavramı, kişisel ve kurumsal tutum ve davranışlarda köklü değişiklik yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede “katılımcı kırsal kalkınma”, kırsal alanda yaşayan yerel halka, yani hedef kitleye, ihtiyaçlarının ne olduğunu, nerede ve ne zaman kalkınma programlarını

uygulayacaklarını belirleme fırsatı veren kalkınma yaklaşımı olarak kabul edilmektedir (Gülçubuk, 2005 : 2). Dolayısıyla sürdürülebilir kalkınmadan anlaşılan kırsal alanda yaşayan halkın benimsediği ve sürecin içine dahil olduğu, katılımcı bir kalkınma anlayışıdır.

1.7.2 Kırsal Kalkınmanın Amaç ve İlkeleri

Kırsal kalkınma sürecinde ana hedef, kırsal nüfusun iş ve yaşam standartlarının kentsel alanlara uyum sağlayacak şekilde geliştirilip sürdürülebilir kılınması, bunu yaparken de doğal ve kültürel varlıkların korunması sağlanarak yerel ve potansiyel kaynakların değerlendirilmesinin esas alınmasıdır. Bu bağlamda kırsal kalkınma politikaları; kırdan kente göç nedeniyle kaynaklanan sosyo-ekonomik olumsuzlukların ve tarım sektöründe uygulanan yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan yoksulluk ve işsizliğin azaltılması amacıyla tarım politikalarıyla tamamlayıcı bir şekilde uygulanmalıdır (Beycan, 2009 : 5).

Kırsal kalkınmanın hiç şüphesiz ana hedeflerinden biri de, kırsal nüfusun gelir düzeyini arttırmak ve bu sayede yaşam standardını yükseltmektir. Bu nedenle kırsal alanlarda istihdamın arttırılması, kırsal halkın gelir düzeyini yükseltecek ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi, etkili örgütlenmeye ve her düzeyde katılımcılığa önem verilmesi gerekmektedir (Sevinç, 2008 : 19-20).

Bir toplumun sosyal ve ekonomik refah seviyesinin yükseltilmesi için, kalkınma süreci boyunca uygulanması gerekli görülen politikaların tümüne Kalkınma Stratejisi adı verilir. Tarım toplumunda daha ziyade kooperatifleşme ve vergi reformu gibi politikalarla gerçekleşen, adına tarım reformu denen kalkınma stratejisi, her ne kadar ülkelerin siyasi, ideolojik, sosyal ve kültürel koşullarına göre farklılıklar gösteriyor olsa da, temelde aşağı yukarı aynı hedeflere yönelmektedir. Bu hedefler şunlardır (Beycan, 2009 : 24):

(i) Tarımda verimi yükseltmek

(ii) Tarımda işgücü fazlasını değerlendirmek

(iii) Sanayileşme girişimlerini arttırmak

(iv) Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş için gereken ortamı hazırlamak.

Bu hedeflere ulaşılması için hiç şüphesiz kapsamlı, sistematik ve pratik hayata tatbik edilebilecek bir kırsal kalkınma planına ihtiyaç vardır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın 2010 – 2013 yıllarını kapsayan Kırsal Kalkınma Planı'na göre Kırsal Kalkınma Planı'nın temel amacı; kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınmasını sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda, kırsal kesimdeki yaşam ve çalışma koşulları açısından önem arz eden ve kırsal kalkınma alanında desteklenmesi gereken tedbirler ve faaliyetler belirlenmiştir. Böylece, ülkemiz açısından öncelik arz eden faaliyet konuları hakkındaki temel esas ve usullerin, tüm kamu ve kamu dışı paydaşlara duyurulması amaçlanmıştır (KKP, 2010 : 3).

Kırsal kalkınmanın en önemli olgularından biri, kırsal alanda yaşayan nüfusun kalkınma hamlelerinin önemini kavrayabilmesidir. Bu sayede temelleri atılacak olan kırsal kalkınma olgusunda, kırsal alanda ikamet eden halka kendi kendine kalkınma prensibinin benimsetilmesi elzemdir. Yerel gereksinimlerin planlanması, programlanması ve uygulanması, halkın her yıl kalkınma faaliyetlerine daha büyük bir istekle ve daha kalabalık bir şekilde katılmalarını sağlayacak şekilde yapılmalıdır. Yani her şeyden önce köylülere gelir getirecek girişimleri hayata geçirmek, bu sayede köylünün kalkınmayı sahiplenmesini sağlamak gerekmektedir. Zira kırsal nüfus kendilerinin kalkınmaları gereğine inanmadıkça ve bunun için belirli bir çabayı göze almadıkça; dışarıdan destekleme ile kırsal kalkınmanın, sürdürülebilir kırsal kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir.

Yukarıda değinildiği üzere kalkınmada en önemli unsur toplumun kendisidir. Şu halde söz konusu toplumun sosyo-kültürel ve ekonomik durumlarını mutlak surette araştırmak gerekmaktedir. Sosyo-kültürel yapıyı dikkate almayan bir kırsal kalkınma girişiminin başarılı olması beklenemez. Şurası muhakkak ki ne kadar iyi niyetli olunursa olunsun, kalkınma esnasında yerel halk tarafından bir mukavemet gösterilecektir. Çünkü kalkınmakta olan ülkelerde birçok topluluk değişmeyi kabul etmekte isteksizdir. Bu noktada kırsal kalkınma ilkelerinin uygulanması ve bu ilkelerden sapılmaması önem arz etmektedir. Bu ilkelere göre yapılması gerekenler şunlardır (Yıldırak, 1991 : 20):

(i) Kalkınma programları köy toplumuna uygun olmalıdır.

(ii) Kırsal kalkınmayı sağlayacak programlar kademeli olmalıdır.

(iii) Kırsal kalkınmada yöre halkının çıkarları ön planda tutulmalıdır.

(iv) Kalkınma girişimlerinde demokratik yöntemler kullanılmalıdır.

(v) Kırsal kalkınma etkinlikleri halkı kapsamalıdır.

(vi) Programlar esnek olmalı ve gerektiğinde değiştirilebilmelidir.

(vii) Yörenin kültürel yapısı göz önünde bulundurulmalıdır.

(viii) Köydeki yerel önderlerden ve kurumlardan yararlanılmalıdır.

(ix) Kırsal kalkınma girişimleri ulusal politika ilkelerine ters düşmemelidir.

Görüldüğü gibi, kırsal kalkınma kavramı çok yönlü ve katılımcı bir çalışmayı gerektirmektedir. Bu çalışmalar arasında ise belki de en önemlisi, tarım

topraklarının gerek yapı gerekse mülkiyet açısından en iyi şekilde düzenlenmesini sağlamak, gerektiğinde bir toprak reformuna başvurmaktır. Çünkü kırsal alanda yaşayan insanların temel geçim kaynağı topraktır. Bu da önce toprak düzenlemeleriyle ilgili sorunların halledilmesini zorunlu kılmaktadır.

Kırsal kalkınmanın ya da diğer bir adıyla köy kalkınmasının başarıyla gerçekleşebilmesi için, kalkınma hamlesini destekleyecek veya gerçekleştirecek ve bütün bunlar arasında eşgüdümü sağlayacak olan yönetimin de kalkınma girişimine hazırlanması gerekmektedir. Ancak köylü ve yönetimin kalkınmaya hazır olması ve bunların işbirliği yapmaları halinde bu alanda yapılan çalışmaların başarıya ulaşma sansı vardır. Aksi halde birbirinden bağımsız, işbirliğinden uzak yönetimlerin girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanması kaçınılmazdır (Çakar, 2007 : 25 – 26).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TARIMSAL GELİŞMELERE VE KIRSAL KALKINMAYA TARİHSEL BİR BAKIŞ

Türkiye, sahip olduğu iklim ve coğrafi koşullar nedeniyle çok çeşitli tarım ürünlerini üretme imkânına sahiptir. Dünyada yetiştirilen bitki türlerinin pek çoğu Türkiye'de de yetiştirilmekte ve pek çok bitkinin gen kaynağı Türkiye'de bulunmaktadır. Bu nedenle gıda üretimi açısından Türkiye, geçmişte kendi kendine yeterli olma potansiyeline sahip olmakla birlikte, bu özelliğini her geçen yıl biraz daha kaybetmektedir. Gelişen ekonomilerde tarım sektörünün payının, diğer sektörlere oranla giderek azalması doğal karşılanan bir durumdur. Türkiye'de de benzer bir seyir görülmekte, yıllar ilerledikçe tarımın ekonomi içindeki ağırlığı nispi olarak düşmekle birlikte, tarım halen ekonomik ve sosyal bir sektör olarak önemini korumaktadır.

Türkiye'de tarım sektörü ve kırsal kalkınma üzerine çalışmalar cumhuriyetin ilk yıllarından beri önemsenen bir olgu olmuş, hatta köylü sınıfının ülke ekonomisi açısından önemini vurgulayıcı bir şekilde bizzat Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk tarafından köylüye "milletin efendisi" sıfatı ve sorumluluğu uygun görülmüştür. Bu düşünce yapısına paralel olarak kırsal kalkınma alanında dünyadaki pek çok gelişmiş ülkeden çok daha önce önemli girişimlerde bulunulmuş, zaman içinde bunların bir kısmından sonuç alınırken bir kısmı sonuçsuz kalmış, bir kısmı ise devlet politikası olmaktan çıkarılıp uygulanması terk edilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'deki tarımsal gelişmeler ve uygulanmış olan kırsal kalkınma politikaları tarihsel perspektif düzleminde ele alınmış, geçmişten bugüne uygulanmış ve hala uygulanmakta olan kırsal kalkınma hamlelerine kronolojik olarak değinilerek, güncel kırsal kalkınma politikalarına hangi mirasla gelindiği aydınlatılmaya çalışılmıştır.

2.1. Planlı Dönem Öncesi Kırsal Kalkınma Hamleleri

Gerek Türkiye'de, gerekse dünyada, özellikle 20. yüzyıldan itibaren, dünya savaşlarının da yarattığı farkındalıkla beraber, kalkınma hamlelerinin ve bunun bir parçası olan kırsal kalkınmanın önemi gittikçe daha iyi anlaşılmaya başlamıştı. Ülkeler, bu konuda mevcut durumu analiz edip doğru kalkınma hamlelerini uygulamak üzerine politikalar geliştirmeye çalışıyor, farklı yaklaşımları ele alıyorlardı. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için kalkınmanın ön koşulunun gelişmiş ülkelerle ekonomik bağları en aza indirgemek olduğu öne sürülüyordu. Zira, kapitalist ekonomik düzenin temelini oluşturan işbölümü nedeniyle gelişmiş ülkeler etrafında onlara bağımlı kılınan çevre ülkeler işlenmemiş tarımsal ürün üretip gelişmiş ülkelere ihraç etmekte ve ihraç ettikleri tarımsal ürünleri işleyen gelişmiş ülkelerden ithalat yoluyla imal mal satın almaktaydılar. Çevre ülkeler bu nedenle sürekli gelişmiş ülkelere borçlu kalmaktaydı ve söz konusu tarımsal ürün ihracatlarını sürdürebilmek için tarımda çalışan emeğe ödeyebildikleri ücret düzeyleri de giderek düşmekteydi. Bu düşünce kırsal alan ve kentler arası ilişkiye uyarlandığında, yaklaşıma göre büyük kentler aynı gelişmiş ülkelerin çevre ülkelerle ilişkisi gibi kırsal alanları sömürmekte ve gelişme potansiyellerinin açığa çıkmasının önünde engel oluşturmaktaydı.

Bir diğer kırsal kalkınma yaklaşımına göre ise küçük çiftlikler aile işletmeleri olduğundan emeğin etkin kullanımında olumlu etkileri bulunmakta, bu yaklaşıma göre küçük ölçekli tarımsal işletmeler aynı zamanda yeniliklere uyum gösterme hususunda da büyük ölçekli işletmelerden bir adım önde bulunmaktaydılar (Ashley ve Maxwell, 2001 : 406). Bir başka kırsal kalkınma yaklaşımı olan bütüncül kırsal kalkınma yaklaşımı ise kırsal alanların bir bütün olarak ele alınıp sahip oldukları tüm ekonomik, sosyal ve çevresel araçların kalkınma sürecine dâhil edilmesi gerektiğini ifade etmekteydi.

2. Dünya Savaşı sonrasında ise özellikle İngiltere'nin yeniden inşa edilmesine yönelik politikalar üretme sürecinde topluluk kalkınması kavramı

kullanılmıştır (Holdcraft, 1984 : 47). Bu yaklaşımda toplum yerine topluluk kavramının kullanılmasının nedeni tüm ülkeyi kapsayan toplumun değil yerel toplulukların kalkındırılmasını amaçlıyor olmasıdır. Yaklaşımda toplumsal kalkınmaya giden yol topluluk adı verilen toplumun alt birimlerinin her birinin ayrı ayrı ve kendilerine has kalkınma potansiyelleri açığa çıkarılarak kalkındırılmasından ibarettir. Bu kalkınma modeli yol ve okulların inşa edilmesi, temiz su temini ve topluluk merkezlerinin oluşturulması yoluyla kolonilerin ekonomilerinin daha iyi hale getirilmesi fikrine dayanmaktaydı (Ruttan, 1995 : 10).

Türkiye'de ise Cumhuriyet'in kurulduğu yıllarda nüfusun büyük çoğunluğunun köylerde yaşaması, bu yerleşim yerlerine önem verilmesi gerektiğinin açık bir göstergesiydi. Bu dönemde, Osmanlı'dan kalan adaletsiz toprak sisteminin etkileri köylü üzerindeki baskısını sürdürüyordu (Köymen, 1999 : 2). 1913 yılında belirlenen rakamlarda bu adaletsizlik açıkça belli oluyordu. Buna göre, tarım ile uğraşan toplam nüfusun %87'si aile işletmelerinden oluşmakta, ancak bu işletmeler yalnızca toprağın %35'ini işleyebilmekteydi ve %8'i de işlediği toprağın sahibi değildi (Kaldırım, 2012 : 12). Osmanlı'dan devralınan bu toprak adaletsizliği, toprak ağalarının köylü üzerinde yarattığı aşırı vergi yükü ve dış borçlar yeni devletin batılılaşma ve sanayileşme isteklerini sekteye uğratıyordu. Bu nedenle, tarımın en önemli ekonomi kaynağı olduğunu ve kalkınmanın tarım ile sağlanacağını düşünen hükümet, kırsal alanların kalkınması ve ekonomiye destek olması için birçok değişiklik yapılması kararını vermiştir. Bu bölümde, Cumhuriyet'in ilk yıllarında köylüyü ve kırsalı kalkındırmak için yapılan girişimler ve etkileri Köy Kanunu'ndan başlanarak incelemeye alınacaktır.

2.1.1. Köy Kanunu'nun Çıkartılması

Türkiye'de her ne kadar il özel idaresi ve belediye yönetimleri kanunları batıdan alınmış örnekler sonucu düzenlenmiş kanunlar olsalar da, köy idaresi kanunu dönemin koşullarına uygun olarak, kırsal alanların sosyal ve idari ihtiyaçlarını

karşılamak amacıyla bizzat Türk hükümeti tarafından oluşturulmuş bir kanundur (Kavruk, 2004 : 1)

1924 yılında yasalaşan 442 sayılı Köy Kanunu, kalkınmanın köylerden başlaması ve köylere yasal statü vererek onları özerk birimler haline getirmesi açısından önem taşımaktadır. Nüfus ölçütüne, sosyal, ekonomik ve idari yapısına göre farklı şekillerde tanımlanan köy, "nüfusu 2000'den az olan, cami, otlak, baltalık gibi malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan, insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte teşkil ettikleri, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip, kanunla kendisine verilen görevleri, işleri yapan başlı başına bir varlık, bir tüzel kişilik" olarak belirlenmiştir (Aytaç, 2009 : 48)

Tanımdan da anlaşılacağı üzere kanunun en önemli etkisi köylüye kendi işlerini kendisinin yapabilmesi için tüzel kişilik sağlamasıdır. Bu dönemde devlet, hem Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan borçlarını ödemek, hem de Kurtuluş Savaşı'nın yıkımını gidermek üzere devletçi bir politika izleyerek sanayileşmeden yana olmuş, bu nedenle, köy işlerini köylünün kendisine bırakmıştır.

Köylünün mecburi ve isteğine bağlı olarak yapacağı işleri ayıran kanun, köylerin, hem en gerekli işlerinin yapılması hem de yerleşim olarak düzenli hale getirilmesi için yapılacak temel görevleri zorunlu hale getirmiş, bu işlerin yapılmaması durumunda ceza görüleceğini belirtmiştir. Buna göre, hastalık üretmemesi için su birikintilerinin kurutulması, köylere içilecek su getirilmesi, sokakların temiz tutulması, yol yapılması, köye meydan açılması, köye mescit yapılması ve ekilmiş ürünlere zarar verilmemesi gibi köylerin yapılanmasını sağlayacak ancak, köylünün maddi ve manevi olanaklarını zorlayan işler mecburi işler olarak verilmiştir. Bu mecburi işlerin de bütün köylü birleşerek imece ile yapılması 15. maddede belirtilmiştir. İmece, köylünün tek başına yapamadığı işleri yardımlaşarak yapması amacını taşır. Buna göre, karşılıksız olan ve gelenek hukukundan doğan imece, kırsal alanların kalkınmasında faydalı olacağı düşünülerek Köy Kanunu'na konulmuştur (Keleş, 2009 : 204)

İmeceye ilaveten 1939 yılında konulan ek maddelerle, köy ihtiyar meclisinin kararıyla köyde oturanlardan ya da köyle maddi ilişkisi bulunan herkesten maddi durumuna göre salma alınacağı belirtilmiştir. Buna göre hane başına alınacak olan salma, köyde çalışanların aylıkları için ve köyün mecburi işleri için toplanacaktır.

Köylünün işbirliği ile yaşadığı yeri kalkındırması amacını taşıyan bu kanun kabul edildiği ilk yıllarda köylerin kötü durumlarını yapılandırmak adına faydalı olsa da, sonradan yapılan düzenlemeler ile okul yapılmasının bile devlet desteği olmaksızın köylüye verilmesi ve köylünün durumu dikkate alınmaksızın bu işleri yapmaya mecbur bırakılması imecenin kötüye kullanılmasına yol açmıştır. Ayrıca yıllar geçtikçe salmanın da değerini kaybetmesi, devletin köylere gerekli müdahalelerde bulunmaması ve köy organlarının tüzel bir kişiliği yönetecek kadar bilgili ve deneyimli olmaması da köylerin kalkınmasını sekteye uğratmıştır.

Bugün hala yürürlükte olan Köy Kanunu, köyler için geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. Hem köylerde yaşayan nüfus oranlarının azalması hem de yerel birimlerin yönetimlerini etkileyecek birçok düzenlemeye gidilmesi Köy Kanunu'nun da yenilenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış ve bu amaçla, İçişleri Bakanlığı, 2009 yılında Köy Kanunu Tasarı Taslağı hazırlamıştır. Köyleri, sosyal ve ekonomik yapılarına göre sınıflandıran taslak, köy işlerini de bu sınıflandırmaya göre belirleyerek her köyün kendi koşullarına göre görev edinmesini amaçlamıştır. İmece ve salmaya da yer vermeyen bu taslakta, köyün de diğer yerel yönetim birimleri gibi genel bütçe vergi gelirlerinden pay alacağı belirtilmiştir (Altan, Kerman ve Aktel 2010 : 62)

Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nın köye ve köylüye yönelik olarak birçok yenilik getireceği düşünülebilir. Ancak, bugün köylerde yaşayan nüfusun Köy Kanunu'nun çıktığı döneme oranla çok daha az olduğu göz önünde bulundurulursa, bu taslağın yenilikten ziyade bir zorunluluk olduğu söylenebilir. Çünkü, Köy Kanunu'nun çıktığı dönemde, imece ile köyünü kalkındırmaya çalışan köylü, uzun

yıllardır tüm sorunlarının çözümünü devletten beklediği için yeni taslak da bu durumu meşrulaştırmanın bir yolu olarak karşımıza çıkmıştır.

Sonuç olarak, dönemin yapısına göre zorunlu biçimde ortaya çıkan Köy Kanunu zamanla önemini yitirmesine rağmen, ilk yıllarda köylerin kalkınması için ve en önemlisi tüzel kişilik kazanmaları için hayati değerde olmuştur. Ancak, köylerin kalkınmasının yalnızca bu Kanun ile olamayacağının anlaşılması üzerine o dönemde birçok düzenleme yapılmıştır. Köylerin iktisadi olarak kalkınmasında önemli yer tutan ve köylüler için faydalı düzenlemeler getiren İzmir İktisat Kongresi'nin de bu kapsamda ele alınması uygun olacaktır (Kaldırım, 2012 : 15).

2.1.2. İzmir İktisat Kongresi'nin Toplanması

Cumhuriyet dönemi öncesi Türkiye'de tarım ve çiftçilik daha ziyade büyük toprak sahiplerinin güdümündeydi. Elde ettikleri rant ile kazanç sağlayan toprak sahipleri hem adaletsiz toprak düzeninin devamına hem de köylüyü kendine borçlandırarak köylünün kendi toprağında işçi olmasına neden oluyordu. Bunun sonucunda tarım üretimine önemli katkı sağlayan küçük aile işletmelerinin sayısı günden güne azalıyordu. Tam da bu yıllarda TBMM kalkınma arayışlarını sürdürmekte, işe nereden başlanacağını belirlemeye çalışmaktaydı. Bu doğrultuda Cumhuriyet'in ilanından önce işe koyulan kurucu meclis, çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi gruplarının durumlarını ve taleplerini ele almak üzere 1923 yılında İzmir'de İktisat Kongresi'ni topladı.

Kongrede Türkiye'nin iktisadi durumunu ve ele alınacak sorunları incelemek üzere bir rapor hazırlandı (Ökçün, 1997 : 58). Bu raporda Türkiye'de tarımsal üretimin yalnızca ailelerin kendi ihtiyaçlarını karşılamak için yapıldığı, ticaret için üretim yapılmadığı belirtilmektedir. Özellikle, 1913 yılından sonra, buğday üretiminin azalması ve ihtiyacı karşılamaması, dışardan alım yaparak borçlanmaya neden olmuştur. Bu nedenle, tarım üretiminin ülke için önemi belirtilerek, bunun yalnızca aile üretimiyle kalmayıp tüm ülkenin ihtiyacını

karşılamak amacıyla yapılabilmesi için tarımsal üretim kooperatiflerinin kurulması zorunlu olarak kabul edilmiştir. Bunun yanında, Mustafa Kemal Atatürk, Kongre'nin açılışında ülkenin iktisadi durumunu belirten raporu destekler şekilde konuşarak, artık iktisadi olarak gelişmenin sağlanması gerektiğini, bu gelişmenin en önemli faktörünün ise, tarımsal üretim olduğunun altını çizmiştir.

Ülkenin bu durumu göz önüne alınarak başlayan Kongre, çiftçinin tüm sorunlarını ayrıntılı bir biçimde incelemiştir. Buna göre, üretimin artırılmasında en önemli unsurun eğitim olduğunu belirten çiftçiler, köylülere çiftçiliğin öğretilmesini sağlayacak kitaplar dağıtılması, çocuklara uygulamalı eğitim verilmesi ve önemli kişilerin köylere yerleşerek tarıma fayda sağlamalarını talep etmişlerdir. Kongrede ülkenin kalkınma sorunları ele alınmış ve kırsal kesimin sorunlarına ilişkin olarak Aşar Vergisinin kaldırılması, köyde dirliğin gerçekleştirilmesi, tarımın makineleştirilmesi önerilmiş ve tarımda kapitalistleşme sürecinin hızlandırılması savunulmuştur. Kongrede ayrıca, tarımsal kredi sorununun çözümlenmesi, kırsal kalkınmanın en etkin aracı olarak kabul edilen tarımsal eğitimin bu amaca göre yönlendirilmesi ve yeniliklerin çiftçiye bizzat uygulatılarak benimsetilmesi gibi öneriler de yapılmıştır (Gülçubuk, 2006 : 10).

2.1.3. Birinci Köy Kongresi

Köyle ilgili çalışmaların gittikçe önem kazanmasıyla beraber, Tarım Bakanlığı 1938 yılında "Birinci Köy ve Ziraat Kongresi"ni düzenleme kararı almıştır. Kongrede yalnızca tarımla alakalı teknik konular değil, aynı zamanda köylerdeki sosyal ve ekonomik sorunlar da ele alınmıştır. Köy kalkınmasını ve tarımsal gelişimi sağlamak için girişilecek milli seferberlikte, mali plan için sağlanacak kaynaklar konusunda da bir çalışma yapılmıştır. Ayrıca, köyün toplumsal yapısı, yaşantısı ve ekonomik gereksinimleri dikkate alınarak "köy kalkınması" hakkında bir de rapor hazırlanmıştır (Gülcubuk, 2006 : 24).

2.1.4. Toprak ve Tarım Reformuna İlişkin Çalışmalar

Toprak mülkiyetinin eşit dağılımı kırsal alanlarda, köy içi ilişkilerde çekişme olasılığını, her ailenin diğerine bağımlılığını ortadan kaldırmaktadır (Turan, 1989 : 21). Buna karşılık, bir ülkede bulunan toprak yapısındaki bozukluk, toplumsal yapıda huzursuzluklara neden olabilir; hatta bütün ulusun kalkınmasına engel olabilir. Bu bozukluklar, aşırı zengin uçlarla, aşırı fakir uçların yan yana bulunduğu tarım sektöründe, gelirler arasında büyük bir eşitsizliğe yol açmakta ve köylüyü toprak sahibine bir anlamda adeta köle yapmaktadır. Toprağın mülkiyetindeki bu dengesiz paylaşım, toplumu gelir dağılımından siyasal çerçevesine, ekonomik tercihlerinden dengesiz kentleşmesine kadar her alanda etkilemekte ve toprak geri kalmışlığın kilit noktalarından biri haline gelmektedir (Cem, 1970 : 432) Bu yapısal bozuklukların düzeltilmesi ise ancak kırsal alanda gerçekleştirilecek geniş bir tarım reformu ile mümkündür.

Reform, bir değer yargısını ifade etmekle beraber, kelime anlamı, daha önceki bir şeyi daha iyiye dönüştürmek, var olan eksiklikleri gidermek anlamına gelmektedir. Tarım reformu, tarımsal verimin yükseltilmesini amaç edinmişken; toprak reformu kişilerin toprak mülkiyet ve toprak dağılımını üzerinde değişiklik yapılmasını öngörür. Bu nedenle toprak reformu, tarıma dayalı ekonomilerde servet ve gelirin, toplumsal itibarın ve siyasal gücün, toplum üyeleri arasında yeniden dağılmasını sağlar ve toplumsal yapıda değişmelere yol açar (Çakar, 2007 : 48).

Toprak ve tarım reformu farklı iki kavram olmasına karşın, kesin hatları ile birbirinden ayrılması olanaksızdır. Tarım reformunda tarımsal verimin yükseltilmesi amacının ağır basmasına karşın; toprak reformunda, toprak mülkiyetinin toplum üyeleri arasında dağılımında değişiklik yapılması amaçlanmaktadır. Bu nedenle, en dar anlamı ile toprak reformu, büyük toprakları parçalara ayırmak, sonrasında da parçalara ayrılmış toprakları tapulaştırmak yoluyla, toprak mülkiyeti sisteminde değişiklik yapmaktır. Geniş anlamı ile toprak reformu, çiftçiyi topraklandırmanın

ötesinde, tarımsal uğraşıların ekonomik ve toplumsal açıdan en elverişli koşullar içerisinde yapılmasını sağlayacak çeşitli önlemleri içermektedir.

Toprak reformu, biri ekonomik, diğeri sosyal olmak üzere iki temel amaca yöneliktir. Ekonomik bakımdan, topraksız ya da yeterli toprağı olmayan çiftçiyi, kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayacak kadar toprak sahibi yapmaktır. Sosyal bakımdan toprak reformu ise, çiftçinin toprakla olan ilişkisinde, mülkiyetin teminata bağlanması; eşit olmayan mülkiyet ve gelir dağılımının sosyal adalet ilkesine göre yeniden ayarlanmasıdır (Geray, 1966 : 53).

Toprak reformu tarımsal bölgelerle kentsel bölgeler arasında işçilerin zamansız ve aşırı hareketlerinin bir sonucu doğan zorlukların hafifletilmesine katkıda bulunur. Yapılan toprak reformu sayesinde birçok köylü kentte iş aramak yerine, tarımsal kabiliyetini değerlendirebileceği bir olanağa kavuşabilir. Ancak, toprak üzerindeki mülkiyetin toplum üyeleri arasında dengesiz dağılımı durumunda, toprak reformu yapmaksızın girişilecek bir tarım reformu, adaletsiz olan gelir dağılımının daha da kötüleşmesine yol açar. Bu nedenle toprak yapısının hem adaletli bir gelir dağılımına yardımcı olması hem de veri artışını sağlaması nedeni ile toprak reformunun gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de tarım topraklarının çiftçiler arasındaki dağılımı çok dengesizdir. Bugün aile işletmelerinin önemli bir bölümü toprağı olmadığı için kiracılık, ortakçılık ve benzeri yollarla başkalarının toprağını işlemektedir. Diğer yandan çiftçilerin büyük bir kısmı parçalanmış, çok küçük topraklarda üretim yapmaktadır. Bu dengesiz yapı ancak bir toprak reformu ile giderilebilir. Toprak reformu ile Türkiye'deki dengesiz toprak dağılımını gidermek ve toprağı işleyenin sahibi yapmak mümkün olabilecektir. Toprak reformu ile kırsal kalkınma konusunda önemli bir adım atılmış olacaktır. Aksi halde toprak reformu yapılmadan girişilen bir kırsal kalkınma girişiminin, köylüler tarafından ilgisiz karşılanması kaçınılmazdır. Şu halde köy problemlerinin çözümünde her şeyden önce insan toprak ilişkilerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Atatürk, 1929 yılında TBMM'nin açılış konuşmasında, çalışan Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak temin etmenin, memleketin üretimini zenginleştirecek başlıca çarelerden biri olduğunu belirtmekte ve toprak yasasının bir an önce sonuçlanmasını istemektedir. 1 Kasım 1937 günü ise, TBMM'nin açılış konuşmasında, ülkede topraksız çiftçi bırakılmaması gerektiğini belirtmiştir (Çakar, 2007 : 50)

1923'ten sonra süren tarım ürünlerindeki fiyat artışından, satışların durgunluğundan ve büyük çiftçilerin fırsatçı hareketlerinden dolayı küçük çiftçi ve köylü yararlanamamıştı. Çiftçinin ve köylünün bu kötü durumunu düzeltmek amacıyla birçok düzenleme yapıldı. Tarımsal üretimin sağlanmasında devlet çiftçiye kredi imkanları oluşturmak için Ziraat Bankası'nın bütçesini genişletti, ayrıca, hiçbir malvarlığı olmayan köylüye şahsı üzerine kredi vermek amacıyla 1924 tarihinde 498 sayılı Kanunla İtibar-ı Ziraiye Birlikleri kuruldu, bunun yanında, 1929 yılında 1470 sayılı Zirai Kredi Kooperatifleri Kanunu kabul edildi (Çetin, 1999 : 215).

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte toprak insan ilişkilerini düzenleyen bir takım yasalar çıkarılmış, en önemlilerinden biri olan 743 sayılı Medeni Yasa 1926 yılında kabul edilmiştir. Medeni Yasa, kişilere sahip oldukları topraklar üzerinde her türlü tasarruf ve mülkiyet haklarını tanımakla birlikte, kamu yararı için mülkiyet haklarına sınır konabileceğini kabul etmişti.

Türk hükümeti her ne kadar cumhuriyetin ilk yıllarında karma bir ekonomi politikası izlemiş olsa da, 1929 yılında yaşanan ekonomik bunalım nedeniyle bu politikasını değiştirmek zorunda kalarak devletçilik politikasına yönelmiştir. Yine özel sektör yatırımları desteklenmiş ancak, devletin ekonomiye olan müdahalesi artmıştır. Kuruluşundan beri sanayiye öncelik veren hükümet ekonomik bunalım nedeniyle tarımı iyice ihmal etmiş ve istihdamın %82'sini oluşturan tarım sektörüne, kaynakların yalnızca %10'u aktarılmıştır (Şahin, 2006 : 68)

Türkiye'de bu yıllarda ekonomi politikasının en önemli bileşeni olan tarım, ekonomik bunalım nedeniyle 1930'larda oluşan fiyatlardaki düşmelerden ve bunun yanında, eğitimsizlik, üretimdeki yetersizlik ve en önemlisi toprakların mülkiyet yapısındaki adaletsizliklerden etkilenmiştir. Tarım sektöründeki bu dalgalanma çiftçinin durumunu günden güne kötüleştirmiştir. Osmanlı dönemindeki adaletsiz toprak sisteminin kalıntıları ve 1923 yılından itibaren Türkiye'ye zorunlu göç ile gelen çiftçi ailelerine toprak aktarılmak istenmesi toprak düzeninin kurulamamasına neden olmuştur.

Kuşkusuz en önemli değişikliklerden biri, ürün üzerinden alınan aşar vergisinin kaldırılması olmuştur. İltizam yolu ile toplanan aşar, mültezimlerin kâr elde etmek istemeleri nedeniyle çiftçi üzerinde baskı oluşturuyor ve onların toprakları karşılığında borçlanarak topraklarını kaybetmelerine ve toprak ağalarına bağlanmalarına neden oluyordu. Bu nedenle, 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde, özellikle çiftçilerin yoğun talepleri üzerine aşar vergisinin kaldırılması kabul edilmiştir. Aşardan elde edilen vergi oranı önemli olduğundan ancak, 1925 yılında kaldırılabilmiştir (Önder, 1999 : 69).

Türkiye'de tarımın önemli sorunlarından birisi de tarım topraklarının aşırı küçülmesidir. Toprakların işlenebilirlik niteliğinden uzaklaşmasında en etkin faktör hiç kuşku yok ki, Türk veraset ve intikal mevzuatıdır. Gerçi 743 sayılı Türk Medeni Kanunu 597 ve 602. maddelerinde ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden tarımsal malların mirasçılardan birine tahsis edilebileceğini öngörmekte ve bu konu ile ilgili hukuki sorunları düzenlemekteydi. Ancak ilgili hükümlerin, emredici nitelikte olmaması nedeni ile eski Medeni Yasanın bu hükümleri yeterli gelmemiştir (Öztrak, 1967 : 72). Eski Medeni Yasanın 678. maddesine göre, "Toprağın ve su yollarının ıslahı, bataklıkların kurutulması, orman yetiştirilmesi, yol açılması, orman ve köy arazisinin birleştirilmesi gibi şeyler ancak müteaddit maliklerin iştirakleri ile yapılır. Bunun için arsaların yarısından fazlasına malik bulunan ve adetçe maliklerin 2/3'sini teşkil eden kimseler tarafından karar vermek lazım gelir" denmektedir. Dolayısıyla

Medeni Yasanın 678. maddesi esas itibarı ile ekonomik bakımdan küçülmüş arazilerin birleştirilmesini sağlamaktan uzak kalmıştır.

Tarım topraklarının miras yolu ile bölünmesini önlemek amacı güden bir hüküm de 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasasıdır. Ancak bu madde hükümleri de yalnızca bu yasaya dayanılarak dağıtılan toprakları kapsadığı için yetersiz kalmıştır (Öztrak, 1967 : 73).

Toprak reformu hususu, Türkiye'de, diğer ülkelerden örnek alınarak yapılmış bir düzenleme değil, ülkenin kendi tarım üretimi içinde duyduğu gereksinim sonucu ortaya çıkan bir meseledir (Barkan, 1980 : 453) Toprak reformu konusunda, artık resmi bir düzenlemenin gerektiği ve devletin konuya müdahale edeceği ise, 1937 yılında Mustafa Kemal Atatürk tarafından meclis açılış konuşmasında belirtilmiştir. Mustafa Kemal Atatürk, konuşmasında, topraksız çiftçinin kalmaması gerektiğine değinerek, büyük çiftlik sahiplerinin de işleyebilecekleri oranda topraklarının sınırlandırılması gerektiğini belirtmektedir.

Nihayetinde 1945 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Yasası çıkarılmış, bu yasayla bir yandan büyük toprak sahiplerinin siyasal gücünü kırmak, diğer yandan da toprak mülkiyetini, tarımsal üretimi artıracak şekilde yeniden düzenlemek amacı güdülmüştür. Çiftçiyi topraklandırma yasasına toprak üzerinde menfaatleri bulunan milletvekilleri şiddetle karşı çıkmışlardır (Çelebican, 1968 : 39). 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası 1945 yılında TBMM tarafından kabul edilmiş; fakat bu yasanın uygulanması sırasında büyük toprak sahiplerinin elinde bulunan topraklara dokunulmamıştır (Gürüz, 1968 : 96).

1947-1972 yılları arasındaki 26 yıllık sürede, topraklandırılan çiftçi ailelerine verilen ortalama işletme genişliği ülke çapında 51,64 dönümdür. Topraklandırılan tüm çiftçi ailelerinin sayısının Türkiye'deki çiftçi ailesi sayısına oranı %10,47; topraklı çiftçi ailesi sayısına oranı ise, %15,12'dir. Başka bir deyişle, 26 yıllık sürede her 10 çiftçiden biri, Çiftçi Topraklandırma Yasasının

uygulanmasından yararlanmıştır. Yasanın uygulandığı bölgeler incelendiğinde bir takım dengesiz uygulamaların varlığı göze çarpmaktadır. Bu nedenle Yasanın basit bir tapulama yasası şeklinde uygulandığı ve bozuk olan toprak ve insan ilişkilerini düzeltmeye yetmediği söylenebilir (Taraklı, 1976 : 277)

Toprak reformuna yönelik olarak yapılan bu düzenlemelerin yanında, Türkiye'de tarım reformu olarak nitelendirilebilecek değişimlere kaynaklık eden Marshall Planı uygulamaları gündeme gelmiştir. Toprak sahipliğinin düzenlenmesi, tarımsal verimliliğin ve sosyal refahın artması amacıyla yapılan tarım reformu çabaları (Jacoby, 1953 : 24) tarımda makineleşmeyi sağlayan Marshall Planı ile Türkiye'de kendisini göstermiştir.

Marshall Planı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasal, ekonomik ve askeri bunalımı gidermek amacıyla, 1948-1951 yılları arasında uygulanan ve bu ülkelere ABD tarafından kredi verilmesini sağlayan bir yardım planıdır (De Long ve Eichengreen, 1991 : 3). Avrupa ekonomisinin yeniden canlanmasını amaçlasa da aslında plan, Batı Avrupa ile ticaret yapamamaya başlayan ABD'nin kendi ekonomisini ve piyasalarını düzenlenme çabasıdır. Bu nedenle, ABD, Marshall Planı ile hem Batı Avrupa ülkelerine verdiği kredilerle dünya ticaretinin gelişmesini ve kendi piyasalarının genişlemesini sağlayacak hem de bu ülkeler üzerinde siyasal baskısını artıracaktır (Gimbel, 1976 : 1).

Esas amacı Batı Avrupa ülkelerinin kalkınmasını sağlamak olan Marshall Planı, bu nedenle önceleri Türkiye'de uygulanmamış ancak, Türkiye'nin, bu plandan yararlanma talepleri nedeniyle, 1948 yılından itibaren plandan yararlanılması sağlanmıştır. Türkiye, 1948-1951 yılları arasında ABD'den aldığı yardımların %60'ını tarımsal faaliyetleri için kullanmıştır (Ertem, 2009 : 395). Bu kapsamda, Marshall Planı ile Türkiye'ye 6752 traktör getirilmiş ve bunların 6673'ü satılmıştır (Kayıkçı, 2009 : 64) Böylelikle Marshall Planı ile Türkiye'de önemli ölçülerde tarımda makineleşme sağlanmıştır. Tarımsal verimliliğin ve üretimin artması açısından önemli faydalar sağlayacak tarımda makineleşme, tarımda istihdam

olanaklarını azaltması yönünden köylüler arasındaki sosyal dengesizlikleri de artırmıştır. Böylece, makineleşmeyle birlikte tarımsal emek arzının emek talebinden fazla hale gelmesi birçok tarım işçisini işsiz bırakmıştır. Kendi geçimini sağlayamayan, makineleşmeyle birlikte zenginleşen ve toprak mülkiyetini artıran toprak ağaları altında ezilen köylü, kentlere göç etmek zorunda kalmıştır.

İlerleyen yıllarda 1961 Anayasası'nın toprak reformu için temel bir dayanak teşkil eden 37. maddesi uyarınca bir takım düzenlemeler daha yapılmıştır. Söz konusu maddede "... devlet topraksız olan veya yeterli toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amacıyla gereken tedbiri alır." ifadesi yer almaktadır. Yine Anayasanın 38. maddesi de kamulaştırmaya ilişkin hükümler taşımaktaydı; ancak kamulaştırma karşılığında ödenecek bedele ilişkin hükümler 1972 yılında, rayiç bedel yerine vergi bildirimi ilkesi ile değiştirilmiştir (Çakar, 2007 : 52).

Toprak reformu konusu 2 Mart 1971 yılında kurulan Erim Hükümeti'nin de gündemine gelmiş, yapılan çalışmalar neticesinde 26 Temmuz 1972 tarihinde 1617 sayılı "Toprak ve Tarım Öntedbirleri Yasası" çıkarılmış ve bunu takiben de 1757 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir (DPT, 1984 :16). Siyasi, sosyal ve ekonomik amaçlar olmak üzere 3 temel doğrultuda belirlenen amaçları bulunan bu yasa Anayasa Mahkemesi tarafından 10 Mayıs 1978 tarihinde şekil yönünden iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin, yeni bir tasarının hazırlanıp TBMM'den geçmesi için tanımış olduğu bir yıllık süre içerisinde, yeni yasa çıkarılmamıştır. 1757 sayılı yasaya dayanılarak, 1978 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilene kadar, ilk uygulama bölgesi olarak Şanlıurfa'da kamulaştırılan ve önemli bir kısmı da tapulanan araziler, Toprak ve Tarım Müsteşarlığı'nın emrine verilmiştir. Uygulama alanında 1230 çiftçiye toplam 180.750 dekar arazi dağıtılmış, ancak yasanın iptali ile diğer topraklar kiraya verilmiştir (Doğanay, 1993 : 27).

Yukarıda örneklerle ifade edildiği üzere, toprak reformu konusunda yapılan çalışmalar sınırlı kalmış ve istenilen hedeflere bir türlü ulaşılamamıştır. Küçük çiftçiye toprak sağlayarak toprağın devamlı işlenmesini sağlamak, üretimi artırmak

ve toprak adaletsizliğini gidermek amacıyla yapılan tüm düzenlemeler yeterli katkıyı sağlayamamıştır. Özellikle kalkınmakta olan ülkelerde toprak yapısının büyük bir bozukluk göstermesi ve toprakların büyük bir kısmının yönetici sınıfın elinde bulunması toprak reformunu zora sokmaktadır. Toprak reformu konusunda yapılan çalışmalar, büyük toprak sahipleri tarafından saptırılmakta; çoğu zaman da anlamsız çalışmalar haline getirilmektedir. Ancak, özellikle kalkınmakta olan ülkelerde gelir dağılımının bozukluğu göz önünde bulundurulursa, bütün bu olumsuzluklara karşın toplumsal ve ekonomik yönden huzur ortamının sürekliliği için bu konudaki çalışmaların sürdürülmesi gerekmektedir.

2.1.5. Köy Enstitüleri

Temeli 1935'lerde atılmış olan Köy Enstitüleri projesi, 17 Nisan 1940 tarihli Köy Enstitüleri Kanunu ile 19 Haziran 1942 tarihli Köy Okulları ve Enstitüleri Teşkilat Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte yasal olarak resmen yürürlüğe girmiştir (Ilgaz, 1999 : 311). 1950'li yıllara kadar etkin biçimde işleyen Köy Enstitüsü sistemi, 1950 yılında Türkiye'deki yeni iktidar partisinin sistemi yeterince sahiplenmemesi sonucu ivme kaybetmiş, 1953 yılına gelindiğinde enstitünün programları klasik ilköğretmen okullarındaki programlarla birleştirilmiş, ve nihayet 1954 yılında 6234 sayılı yasa ile hukuksal varlığı tamamen sona ermiştir.

Kırsal alanları kalkındırmanın yalnızca ekonomik boyutu gerçekleştirmek ile olamayacağı kabulü ve köylerdeki eğitimsizlik durumunun hızlı bir şekilde giderilmesi gerekliliği, Köy Enstitülerinin eğitimde temel birimler haline gelmelerinin en önemli unsurlarıdır. Köylerin koşullarını iyi bilen öğretmenlerin yetiştirilerek tekrar köylerinde eğitim vermesini sağlamak amacıyla kurulan bu enstitüler, köyü tanıyan ve buna göre eğitim verecek bireyler yetişmesini sağlayarak, köyün kendi içinden kalkınmasına ve köylü ile kentli arasındaki sosyal ve kültürel eşitsizliğin kapanmasına aracı olacaktır. Bu enstitüler, yalnızca köy öğrencilerini eğitecek ve öğretmen dışında sağlık görevlileri, zirai üretimde kullanılmak üzere meslek elemanları ve teknisyenler yetiştirilmesini de sağlayacaktır (Kartal, 2008 :

24). Bu sayede, köylerin kültürel kalkınmalarının yanında, dolaylı da olsa yetişen eğitimli kişiler sayesinde tarımda yeni teknikler kullanılarak üretimin artması da sağlanacak ve böylece ekonomik kalkınmaya da katkı yapılacaktır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan beri oluşturulan en sistemli ve kendi koşullarından doğan özgün bir eğitim projesi olan Köy Enstitüleri projesi, bu sistemin tek parti yönetimince meydana getirilmesi sebebiyle zaman zaman siyasal açıdan eleştirilere de uğramıştır. Ancak buna karşın köy enstitüleri, kendi alanları içerisinde kalkınmanın planlanmasına yönelik önemli görevler üstlenerek, kalkınmanın temeli haline gelmişlerdir (Kirby, 1962 : 284).

Merkezi hükümete bağlı diğer okullardan farklı olarak köy yaşantısının durumuna uygun eğitim veren 21 Köy Enstitüsü, buna yönelik sunduğu farklı eğitimler sayesinde başarı sergilemiştir. Özellikle, edebiyat alanında önemli aydınlar yetiştiren enstitüler, köylerin o dönemdeki durumunu en gerçekçi halleriyle ortaya koyan eserlerin yazılmasına katkı sağlamıştır.

Köy Enstitüsü sisteminde her bir birey, din, dil ya da ırk ayrımı gözetilmeksizin kendi başına bir değer olarak kabul edilmektedir. Köy Enstitüleri Kanunu'nda daha en başta öğretmen olamayacakların diğer meslek dallarına ayrılacağı belirtilmekte, güçsüz veya hasta olan bireylere ait işlerin, bu kişilerin arkadaşları tarafından yerine getirileceği kurala bağlanmaktadır. Bu yönleriyle sistem gerçek manada bir kişilik eğitimi sistemidir. Her birey, bilimsel bilgiler öğrenmenin yanı sıra, spor, müzik, sözel sanatlar ve resim gibi alanlarda da eğitimlerden geçerek, kendisini çok yönlü geliştirebilme imkanına sahip olabilmektedir. Kişiliğin çok yönlü gelişiminin yalnızca bilim ve teknoloji eğitimiyle mümkün olamayacağı ilkesinden hareketle sportif ve sanatsal eğitimler yalnızca özel yetenekli öğrencilere değil, tüm öğrencilere verilmektedir. Bu durum, enstitülerde öğrenim gören öğrencilerin her yönden kendilerini geliştirebilmelerine ve yetişmiş insan gücü sayesinde kırsal alanların topyekun kalkınabilmesine olanak tanımaktadır.

Tablo 1. 1943 Yılına Ait Köy Enstitüleri Ders Mevzuatı

Kültür Dersleri	**Ziraat Ders ve Çalışmaları**	**Teknik Dersler ve Çalışmalar**
Türkçe	Tarla Ziraatı	Köy Demirciliği (nalbantlık, motorculuk)
Tarih	Bahçe Ziraatı	
Coğrafya	Fidancılık, Meyvecilik ve Sebzecilik Bilgisi	Köy Dülgerliği (marangozluk)
Yurttaşlık Bilgisi	Sanayi Bitkileri Ziraatı	Köy Yapıcılığı *. Tuğlacılık ve Kiremitçilik* *. Taşçılık* *. Kireççilik* *. Duvarcılık ve Sıvacılık* *. Betonculuk*
Matematik	Zooteknik	
Fizik	Kümes Hayvanları Bilgisi	
Kimya	Arıcılık, İpek Böcekçiliği	
Tabiat ve Okul Sağlık Bilgisi	Balıkçılık ve Su Ürünleri Bilgisi	
Yabancı Dil	Ziraat Sanatları	
El Yazısı		Kızlar İçin Köy Ev ve El Sanatları *. Dikiş-Biçki, Nakış* *. Örücülük ve Dokumacılık* *. Ziraat Sanatları*
Resim-İş		
Beden Eğitimi ve Ulusal Oyunlar		
Müzik		
Askerlik		
Ev İdaresi ve Çocuk Bakımı		
Öğretmenlik Bilgisi *. Toplumbilim* *. İş Eğitimi* *. Çocuk ve İş Ruhbilimi* *. İş Eğitimi Tarihi* *. Öğretim Metodu ve Tatbikat*		
Zirai İşletmeler Ekonomisi ve Kooperatifçilik		

Kaynak: *http://www.serenti.org/koy-enstitusu-sistemine-toplu-bir-bakis/* (15.04.2019)

Yalnızca mesleki alanda değil genel kültür alanında da önemli derslerin bulunduğu Köy Enstitüleri'nin 1943 yılına ait ders programı içerisinde Tablo 1'de de görüldüğü gibi kültür dersleri, ziraat dersleri ve teknik dersler bir arada okutulmakta, içerisinde bazı meslek derslerinin de bulunduğu kültür dersleri, toplam müfredatın yarısını oluşturmaktadır. Bu bilgilerden anlaşılacağı üzere, amaç sadece teknik ve zirai alanda donanımlı bireyler yetiştirmek değil, her bakımdan gelişmiş, topyekun kalkınmış bir köy toplumu inşa etmektir.

Ancak Köy Enstitülerinin kırsal alanlarda yarattığı bu kalkınma dalgasına rağmen, ömrü uzun sürmemiş, çok partili hayata geçişle birlikte varlıkları sorgulanmaya başlayan enstitüler 1954 yılında kapatılmıştır. 1940'lı yılların sonundan itibaren Demokrat Parti ile Cumhuriyet Halk Partisi arasındaki siyasi çekişme sürecinde muhalefetin hükümet politikalarına yönelttiği eleştiriler kapsamında konunun bir parçası olan Köy Enstitülerinin, bazı basın kuruluşlarının da karşıt tutumuyla birlikte mevcudiyetleri ve gereklilikleri tartışmaya açılmış, özellikle kentsel nüfusun eleştirileri ve Köy Enstitülerinin yüklediği yapım işlerinden bıkmış olan bir takım köylü halkın da takındığı tavırla birlikte Köy Enstitülerinin kapanış süreci hız kazanmıştır.

Dünya basınında da büyük etki yaratan bu enstitülerin, toplum kalkınması için önemli ve özgün bir uygulama olduğu ancak, çok partili yaşama geçişle beraber işlevsizleştirildikleri ifade edilmiştir (Makal, 2009 : 71). Dünyada kırsal kalkınma adına gerçekleştirilen en öncelikli ve en sistematik girişimlerden biri olan, üstelik yalnızca kırsala dayalı eğitimlerin değil, kişinin her yönden kendini geliştirebilmesine olanak tanıyan bilimsel, sportif ve sanatsal eğitimlerin bir arada sunulduğu bu enstitülerin kapatılması Türk aydınları arasında da derin bir tartışma konusu olmuş, pek çok aydın tarafından bu durum tarihsel süreçte çok büyük bir hata olarak nitelendirilmiştir.

2.2. Planlı Dönemde Yürütülen Kırsal Kalkınma Çalışmaları

Türkiye'de 1960'lı yıllara gelinceye dek gerek dünyadaki uygulamalardan örnek alınarak, gerekse Köy Enstitüleri projesinde olduğu gibi tamamen özgün sistemlerle yola çıkılarak, kırsal kalkınma adına pek çok çalışma hayata geçirilmiştir. Ancak bu çalışmalar kimi zaman yeterince planlı olmayıp, devlet politikası olmaktan ziyade konjonktürel birer girişim olarak kalabilmekte ve uzun vadede beklenen sonuçları vermekten uzak olabilmekteydiler. Bu durum 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de, kalkınmanın planlı bir yaklaşım çerçevesinde tesis edilmesi gerektiği fikrini ön plana çıkarmıştır. Böylelikle, beş yıllık kalkınma planlarının hazırlandığı

ve bu planlar doğrultusunda kalkınma hedeflerinin belirlendiği yeni bir döneme geçiş yapılmıştır. Kalkınma planlarında genel olarak toplumsal refahın arttırılması ve sosyal adaletin tesis edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, sağlık, eğitim, enerji, ulaştırma ve sulama gibi temel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılacak yatırımların bölgeler arasında dengeli bir şekilde dağıtılması ve tarım sektöründe verimliliğin arttırılması için modern tarım teknolojileri üzerine yatırım yapılması hedeflenmiştir (Bakırcı, 2007 : 100).

Kalkınma planları 1963 yılından itibaren uygulanmakta olup bu konu hakkında yetkili kuruluş, günümüzde kapatılarak görev ve yetkileri Kalkınma Bakanlığı'na bağlanmış olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'dir. Kalkınma planları ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınması açısından uzun vadeli bir perspektif ortaya koyarak her bir sektör için öncelikler ve hedefler belirlemekte ve buradan hareketle ulusal politikanın genel çerçevesini çizmektedir. Kalkınma planları, tarımsal ve kırsal kalkınma için tatbik edilecek kalkınma çabaları için temel bir politika argümanıdır. Türkiye'de önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından 1960'lı yıllara kadar daha ziyade toprak reformu ve tarım reformu tartışmaları çerçevesinde ilerlemiş olan bir kırsal kalkınma politikası söz konusudur. Esasen planlı dönemde de geleneksel yaklaşımda büyük değişiklikler olmamış ve kırsal kalkınmaya ilişkin sorunların öncelikli olarak ele alınmasına devam edilmiştir. Hemen her kalkınma planında kırsal alana ilişkin önlemler, planların vazgeçilmez bileşenleri arasında yer almıştır.

2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)

1963-1967 yıllarını kapsayan bu plan ile Türkiye'de ilk defa planlı kalkınma dönemine geçilmiş ve ulusal düzeydeki kalkınmanın hazırlanacak beş yıllık kalkınma planları ve bu planların uygulanabilmesi için hazırlanan yıllık program ve yatırım programları çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile kırsal alanlarda gerekli altyapı çalışmalarının yürütülmesi ve kamu hizmetlerinin sunumu ayrıca kırsal kalkınmanın hızlandırılması amacıyla çeşitli

stratejilerin geliştirilmesi konuları ele alınmıştır. Bu dönemde kırsal kalkınmaya ilişkin önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu dönemdeki en önemli gelişmelerden biri 16.01.1964 tarih ve 3349 sayılı kararname ile Köy İşleri Bakanlığı'nın kurulmasıdır (Bakırcı, 2007 : 116).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal kalkınma; toplum kalkınması olarak ele alınmıştır (DPT, 1964 : 65). Planda toplum kalkınması, çeşitli hizmet ve çalışmaların gerçekleştirilmesi, dernek ve kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile topluluklar arasında bir işbirliği sağlanmasını kapsayan bir çalışma olarak ifade edilmektedir. Bu çalışmanın kitlelerin eğitimini sağlayacak, insanları birlikte çalışmaya sevk edecek, toplum yapısında arzulanan değişimlerin gerçekleştirilmesini sağlayacak önemli bir kalkınma metodu olduğu belirtilmektedir (Kayıkçı, 2004 : 420). Böylelikle kırsal kalkınma, ülke çapında planlı kalkınma içinde ele alınmıştır. Kırsal kalkınma halk topluluklarının ulusun bütünü ile kaynaştırılması, kırsal topluluğun ulusal kalkınmaya tam olarak katılması amacını gütmelidir. Bu anlayıştan yola çıkılarak bu planın ilk yıllarında (1963-1965) "örnek köy" uygulama modeli denenmiştir.

Örnek köy uygulaması ve toplum kalkınması modeli ile halkta işbirliği yaratılması, köylerin destekli imece ile kendi yörelerine uygun kararları alarak çalışmalarını yapması, köyde örgütlenmeyi sağlayarak önder kampları aracılığıyla köy önderliğinin gelişmesinin sağlanması aracılığıyla oluşacak yerel çabalar ile tüm toplumun kalkındırılması amaçlanmış, ancak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin başında 6 pilot ilde başlayan ve her ilin bir ilçesinde uygulama alanı bulması planlanan toplum kalkınması çalışmaları, Planın sonunda yalnızca 34 ilin 37 ilçesinde uygulama alanı bulabilmiştir (Geray, 1967 : 30). Yeterli üretim yapamayan ve toprağa sahip olmayan küçük çiftçilerin toplum kalkınması çalışmalarını yük olarak görmeleri, yeterli eğitim olanaklarına sahip olmayan köylerde yeniliklerin yayılmasının zor olması, yerel önderliğin gelişmesinin sağlanamaması, köy önderliği kamplarının ve kamu personelini yetiştirecek olan seminerlerin yetersiz kalması gibi

nedenlerle toplum kalkınması modeli hedeflenen başarılara ulaşamamış ve 1969 yılında deneme çalışmaları durdurulmuştur.

2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)

1968-1972 yıllarını kapsayan bu plana göre bölgeler arasında bulunan gelişmişlik farklılıklarının ortadan kaldırılması için yatırımların bölgeler arasında dengeli dağılımı sağlanmalıdır. Az gelişmiş bölgelerin ekonomik açıdan gelişmişlik düzeylerinin arttırılması için yapılacak yatırımların bu bölgelerdeki gelişme potansiyeli en yüksek olan kentlere yapılması kararlaştırılmıştır. Böylece kentleşme ile kırsal kalkınma arasında bir ilişki kurulmuş ve bölgeler arası dengeli bir gelişmenin sağlanabilmesi için kentleşmenin önemli olduğu vurgulanmıştır (Keleş ve Mengi, 2013 : 236). Ayrıca bu dönemde özellikle 1970'li yıllardan itibaren kırsal kalkınma projelerinin büyük bir bölümü dış kaynaklardan finanse edilmeye başlanmıştır (Bakırcı, 2007 : 133).

Kentsel gelişimi kapsam dışı bırakması ve toplumsal kalkınma ile kırsal kalkınmayı özdeş olarak görmesi gibi nedenlerle tartışma konusu olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, uygulama esnasında bir takım teknik sorunlar da yaşanınca arzulanan başarıyı yakalamaktan uzak kalmıştı. Bu nedenle bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 'Köy ve Köylü Sorunları' adıyla bir başlık açılmıştır (DPT, 1968 : 235). Ayrıca bu planda toplum kalkınması konusu iyice daraltılmış ve 'Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi' başlığı altında ele alınmıştır (Günaydın, 2010 : 273). 1971 yılında başlayan Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY) uygulamasının bu politikaların bir yansıması olduğu söylenebilir. Bu uygulamaya göre sanayileşme, modernleşme ve gelişme konusunda temel kıstaslar sağlık, eğitim, nüfus yapısı, haberleşme ve ulaşım olarak belirlenmiştir (Keleş ve Mengi, 2013 : 237).

Bu dönem tarım sektörünün nispeten geri plana itildiği ve sanayileşmenin ön plana çıkarıldığı bir dönem olarak ifade edilebilir (Yalova, 2007 : 88). Bu

dönemde tarımda modern araçların kullanımı desteklenmiş, sanayileşme temelli bir kalkınma hedeflenmiş ve genel olarak şehirleşme teşvik edilmiştir (Bakırcı, 2007 : 123).

2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)

1973-1977 yıllarını kapsayan bu planda, ulusal kalkınma çalışmaları içinde köyün ve köylünün sorunlarına büyük önem verilmiş ve bu sorunlar adeta planın ana kapsamını belirleyen bir unsur haline gelmiştir. Köylerin temel olarak nüfus yapısı itibariyle çoklu ve dağınık bir özellik göstermesi nedeniyle köye dair yürütülen kalkınma girişimleri olumsuz şekilde etkilenmektedir. Bu olumsuzluğun giderilebilmesi için plan, köyün ve köylünün ihtiyaçlarının minimum maliyetle karşılanabilmesi, köylü halkın ulusal pazara ve ulusal yaşantıya uyum sağlama sürecinin hızlandırılması gibi amaçlarla merkez köyler projesini gündeme getirmiş ve Türkiye genelinde yaklaşık 7000 adet merkez köy kurulması hedeflenmiştir. Merkez köy uygulaması neticesinde köy yerel yönetimlerinde durağan yapının kaybolması, artan ihtiyaçları karşılayabilecek dinamik bir yapının tesis edilebilmesi amaçlanmıştır.

Bitkisel ve tarımsal üretim konusunda 1972-1987 yıllarını kapsayacak şekilde uzun dönem gelişme hedeflerinin de yer aldığı bu planda, yaklaşık 27,5 milyon hektarlık ekili dikili alanın 1987'ye kadar 27 milyon hektara düşürülerek 500 bin hektarlık arazinin çayır ve mera arazisine katılması, tahıl alanlarının azaltılarak sanayi bitkileri, bağ-bahçe ve özellikle bakliyat ve yem bitkileri ekim alanlarının arttırılması planlanmıştır (DPT, 1973 : 229).

Bu dönemde her ne kadar ekonomide yapısal bir dönüşüm hedeflenmiş olsa da dünyadaki dönemsel gelişmelerin de etkisiyle bu konuda başarı sağlanamamıştır. Önceki kalkınma planlarında hedeflenen yatırımların gerçekleştirilememesi dışa bağımlılığı arttırmıştır. Yapılan yatırımların plansız, dağınık olması ve zamanında bitirilememesi üretimi ve bu bağlamda ihracatı olumsuz etkilemiştir (Yalova, 2007 :

89). Bu olumsuz gelişmelere istinaden Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel kalkınma politikalarını ihmal ettiği ve bu nedenle bölgesel kalkınma politikalarının ulusal kalkınmayı yavaşlattığı gerekçesiyle eleştiri oklarının hedefi olmuştur (Keleş ve Mengi, 2013 : 238).

2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)

1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal kalkınma olgusu, sosyal sınıflar arasında gelir dağılımı dengesizliğini iyileştirmeyi amaç edinmiş ve köylünün kalkınmasıyla tarımsal gelişmenin aynı kategoride değerlendirildiği bir anlayış hakim olmuştur. Planda dört temel bileşen politika belirlenmiş, köylünün kalkınma olanaklarının, üretim gücünün ve gelirinin arttırılması, kırsal alanda büyümenin hızlandırılması ve refah düzeyinin yükseltilmesi temel hedefler olmuştur. Planda belirlenen 4 temel bileşen politika arasında etkili bir toprak reformu gerçekleştirmek, demokratik kooperatifleşmeyi tesis etmek, köylüye yönelik devlet desteğiyle köy-kentler oluşturmak ve böylelikle yeni bir üretim düzeni kurmak bulunmaktadır (DPT, 1979 : 288).

Görüldüğü gibi planın en önemli araçlarından birisi köy-kent projesidir. Köy-kentlerin hayata geçirilmesiyle birlikte köylünün dağınık olan gücünü toparlayabileceği ve örgütlenebileceği, tarımda kooperatifleşmenin sağlanabileceği, yeni iş alanlarının ortaya çıkacağı ve böylelikle köylünün sosyal ve ekonomik yönden gelişme göstereceği öngörülmüştür. Her ne kadar Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da merkez köy projesi üzerinde durulmuş olsa da, köy-kent kavramıyla merkez köy kavramı birbirinden farklı kavramlardır. Bu iki kavramın ayrıştığı temel nokta, köy-kentlerin sıradan ekonomik amaçları hedef edinen bir çalışma olmanın ötesinde, toplumsal dönüşümü öngören, sosyal içeriğin yoğunluklu olduğu bir proje olmasıdır. Bu projede söz konusu olan yeni bir köyün kurulması veya birden fazla köyün bir araya getirilmesi gibi bir durum değildir. Asıl hedeflenen birbirine yakın köylerden oluşan gruplara sağlık, eğitim ve sanayileşme gibi teşebbüslerin toplu olarak götürülmesidir.

Köy-kent projesi, Bolu'nun Taşkesti Köyü'nde ve Van'ın Özalp Köyü'nde pilot olarak uygulamaya konulmuş, ancak iktidar değişikliği nedeniyle projeler yarım kalmıştır. Özalp'teki köy kent projesinde, köylünün gönüllü katılımı yeterli düzeyde sağlanamamış, bu nedenle sönük kalan uygulama hükümetin de değişmesiyle sona ermiştir. Taşkesti köy-kent tecrübesinde ise temel altyapı problemlerinde, sosyal hizmetler ve kooperatifleşme gibi hususlarda gelişme kaydedilmiş, hatta köy içerisinde besi tavukçuluğu, kereste ve yem fabrikaları gibi bazı projeler başlatılmış ancak burada da uygulama yarıda kalmıştır (Çolakoğlu, 2007 : 194). Esasen bu plan önceki planlara göre kapsamı en geniş olan plandır. Ancak, az gelişmiş bölgelere yönelik öngörülen politikalarda ve köy-kent yaklaşımında beklenen başarıyı sağlayamamıştır (Çelik, 2005 : 62).

2.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)

1985-1989 yıllarının arasında kalan dönemi kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, köylünün refah seviyesinin yükseltilmesi, kırsal bölgenin bulunduğu yerde kalkınmasını sağlayacak şekilde bu bölgelere götürülen sosyal ve ekonomik hizmetler arasında entegrasyon sağlanması, gelişmiş köy hayat tarzını sağlayıcı hizmetlerin götürülmesi, merkez köylerin kalkınmanın amacı olarak kullanılması gibi temel hedefler konulmuştur. Ayrıca bu dönem hedeflenen politikalar arasında kırsal kesimde yaşayan bireylerin gelişimini arttırıp sosyal ve kültürel gelişimlerine katkıda bulunmak ve kalkınma hamlelerine hız kazandırmak üzere "Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri" uygulanması, geleneksel el sanatlarının desteklenmesi ve üretilen mallarının değerlendirilmesi için yardımcı hizmetlerin sağlanması, tarımsal yapı sorunlarının giderilmesi için teknik ve yasal düzenleme çalışmalarına başlanılması gibi politikalar bulunmaktadır (Doğanay, 1993 : 54).

Diğer taraftan, arazi kullanımı hakkında doğru kararların verilebilmesi için gerekli çalışmaların yapılması, doğal kaynakların envanterinin çıkarılması, miras hukukunda yapılacak değişikliklerle işletmelerin küçülmesinin önüne geçilmesi gibi konulara yer verilmiştir. Bu planda yine tarım alanında tarımsal büyümenin

temelindeki aksaklıkların giderilmesine yönelik kooperatifçiliğin desteklenmesi, tarım ürünlerinin desteklenmesi için başta orta ve uzun dönemler olmak üzere krediler ve pazarlama desteğinin artırılması ve tarımda verimliliğin yükseltilmesi gibi konuların üzerinde durulmuştur. Bu plan ile birlikte yirmi yıl önce benimsenen ve on yıl terk edilen bölgesel planlama anlayışına geri dönülmüştür (DPT, 1984 : 54).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Önder Çiftçi Projesi" adında bir projeye de yer verilmiş, bu proje uygulama alanı kısıtlı kalmış olsa da kırsal kalkınma açısından önemli bir proje olarak tarihteki yerini almıştır. Bu proje ile çiftçilerin karşılaştıkları sorunların çözümünde devlet tarafından verilen danışmanlığın dışında, çiftçilerin sorumluluğunda, çiftçilerin katkı ve katılımı ile oluşturulmuş bağımsız ve özel bir danışmanlık sistemi kurulması ve ülke geneline yaygınlaştırılması öngörülmüştür (Bakırcı, 2007 : 167).

2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)

1990-1994 dönemini kapsayan bu plan ile kalkınmanın bölgeler arasında dengeli bir seviyede gerçekleşmesi için yürütülecek faaliyetlerin arttırılması ve yaygınlaştırılması temel prensip olarak benimsenmiştir. Bu kapsamda alınacak kararların hayata geçirilebilmesi için uygulanacak tedbirlerin ve kullanılacak araçların birbirleriyle uyumlu olması büyük öneme sahiptir. Ayrıca bu planın bölgesel kalkınma politikalarının tatbik edilmesi esnasında AB'nin bölgesel politikalarının amaç ve araçlarının dikkate alınması konusundaki yaklaşımı dikkate değer bir husus olarak ifade edilebilir (Keleş ve Mengi, 2013 : 240).

Planda, tarımsal üretimin arttırılabilmesi maksadıyla büyük sulama projelerinin bir an evvel devreye sokulması hedef alınmış, Orta Anadolu ovası başta olmak üzere, İç Ege, Doğu ve Güneydoğu Anadolu ovaları ile tarımsal ve hayvansal açıdan önem taşıyan ovaların sulamaya açılarak değerlendirilmesi amaçlanmış, mevcut şebekelere ilave olarak 750 bin hektar alanda yeni sulama şebekesi kurulması öngörülmüştür (DPT, 1990 : 51).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, görüldüğü üzere tarım sektöründeki gelişmelere geniş yer vermiş, toplam tarım üretiminin arttırılacağını ve çiftçilerin gelir durumlarının ve tarımsal verimliliğin yükseltilmesi amacıyla tarım reformu çalışmalarının sürdürüleceğini belirtmiştir. Planda yine "kalkınmada öncelikli yöreler"e yönelik planlamalara değinilmiş, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinin temel ilke olduğu, bunun için gerekli çalışmalara ve teşviklere devam edilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuştur. "Kırsal Alana Götürülen Hizmetler" başlıklı kısımda, kırsal alanların günün koşullarına uygun hizmet ihtiyaçlarını karşılamanın önemi vurgulanmıştır. Bunun yanında, sosyal ve ekonomik hizmetlerin merkez köylerde toplanmasının desteklenmesi, istihdam için tarım dışında farklı sektörlerin kırsal alanlara kaydırılması ve "tarım teknolojisine" uyum sağlanabilmesi için köylülerin bilgilendirilmesi, kırsal kalkınma adına diğer önemli girişimler olarak planlanmıştır. Beşinci plandan farklı olarak bu planda bölgesel planlama, kalkınmada öncelikli bölgelerin gelişimini sağlamak maksadıyla sadece bu bölgeler için öngörülmüştür.

2.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)

Temel yapısal değişim projelerinin gerekliliğine vurgu yapılan ve sürdürülebilir büyüme ortamını korumayı temel öncelik olarak kabul eden Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000 yıllarını kapsamaktadır. Planın diğer öncelikleri arasında, üretim normlarındaki köklü değişim süreciyle ortaya çıkan bilgi toplumuna ulaşabilmek için sosyal ve ekonomik yaşamda, yerel yönetimlerde ve altyapı hizmetlerinde yapısal değişiklikler yapmak bulunmaktadır. Devletin fonksiyonunun değişim göstererek düzenleyici ve gözetici fonksiyonunun ön plana çıkması, bu yapısal değişikliklerin gerçekleşmesine bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılarak güçlendirilmesinin hedeflendiği bu planda, bu durumun kamu yönetiminde gerçekleştirilecek bir reform vasıtasıyla başarılabileceği öngörülmektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel yaklaşımları arasında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak ve halkın müşterek yerel gereksinimlerinin belirlenmesinde yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında

görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirlemek bulunmaktadır (Yeşilbaş, 2011 : 16).

1990 yılından sonra tarımın genel ekonomi içindeki payının düştüğünü ancak, tarımda istihdam edilen kişi sayısının çok fazla olduğunu belirten Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, tarımda istihdam edilenlerin gelir düşüklüğünün nedeni olarak ise, mevcut durumu göstermiştir (DPT, 1996 : 57). Ayrıca, destekleme politikalarının fiyat dengesini sağlayamadığı ve kurumların işbirliği içinde çalışamadıkları vurgulanmıştır. Bu nedenle, diğer sektörler ile tarım sektörü arasındaki gelirin dengelenmesi, sulama alanlarının artırılarak tarımda verimliliğin ve üretimin sağlanması amaçlanmış, en önemlisi de, tarım politikalarının "Avrupa Topluluğu Ortak Tarım Politikasında" istenilen gelişmelere göre düzenleneceği belirlenmiştir (DPT, 1996 : 60).

Planda üzerinde durulan noktalardan biri de, devletin asli görevinin altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasını sosyal ve ekonomik gelişmeyi engellemeyecek şekilde sağlamak olduğudur. Planda ayrıca altyapı projelerine ait bazı sınırlamalar da bulunmaktadır. Bu sınırlamalar arasında kamu örgütlerinin proje potansiyel ve verilerinin güncel ihtiyaçlara göre belirlenmesi, finansal ve ekonomik yönden gerçekleşme olanağı bulunmayan, düşük verimliliğe sahip projelerin yatırım planlamasından çıkarılması bulunmaktadır. Görüldüğü gibi Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, kırsal alanlara ve bu alanlarda yaşayan halka yönelik pek fazla düzenlemeye yer verilmemiş, yalnızca kırsal altyapı çerçevesinde bir takım reform çalışmalarına değinmekle yetinilmiştir.

2.2.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005)

2001-2005 dönemini kapsayan bu planda yeni dünya düzeninde yerel unsurların ekonomik ve bölgesel kalkınma açısından önemli olduğu belirtilmiştir. Küreselleşme ile yerel ekonomik birimlerin küresel ekonomik sistem içerisindeki önemi artmıştır. Yerel ekonomilerin küresel rekabet ortamı içerisinde geliştirdikleri

politika ve stratejilerin bölgesel hatta uluslararası politikalara temel oluşturduğu ifade edilmiştir (Keleş ve Mengi 2013 : 243). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, izlenmesi gereken politikaları ve yapılması gereken düzenlemeleri ortaya koyarken AB uyum sürecini, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasını ve Dünya Ticaret Örgütü'nü (WTO) kuran anlaşmanın tarım sektörünü ilgilendiren hükümlerini dikkate almıştır. Bu bağlamda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Türkiye'nin tarımsal anlamda dünyada kendine yer edinebilmesi ve mevcut potansiyelini kullanarak tarımsal ürün ihracatı açısından önemli bir ülke konumuna gelebilmesi için ulaşılması gereken hedefleri içerdiği söylenebilir (Yalova, 2007 : 95).

Bu planda bağımsız bir başlık altında ele alınan kırsal kalkınma olgusu, insan kaynaklarının geliştirilmesi, böylelikle kırsal alan istihdamının artırılması, kırsal alanlarda gelir getirici faaliyetlerin arttırılarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve katılımcılığın her düzeyde yaygınlaştırılması olarak ifade edilmiştir. Kırsal altyapı hizmetlerinin daha verimli sunulabilmesi ve yaygınlaştırılabilmesi için merkez kamu örgütleriyle, yerel yönetimlerle ve sivil toplum örgütleriyle eşgüdüm içerisinde çalışılması, temel ilke olarak kabul edilmiş hususlardan bir tanesidir. Önceki planlarda merkez köy ya da köy-kent olarak adlandırılan hizmet modeli bu defa çekim merkezlerinin oluşturulması şeklinde kendine yer bulmaktadır. Bu dönemde, ayrıca, kırsal alanlar için önemli gelişme sayılacak bir düzenleme yapılarak, Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu çıkarılmıştır (DPT, 2000-b). Raporda, kırsal alan ya da kırsal kalkınma kavramlarının ne ifade ettiğine, kırsal alanlarda yaşanan sorunlara, sürdürülen kırsal kalkınma projelerine ve kırsal alanlarda görev alan aktörlere ayrıntılı şekilde yer verilerek, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının kırsal alanlara yönelik kısımlarına ışık tutması hedeflenmiştir.

Bu dönemde hayata geçirilen önemli bir kırsal kalkınma uygulaması da köye dönüş projesidir. 1980'li yılların başlarından itibaren özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde gerçekleşen terör olayları neticesinde boşalan köylere, göç eden toprak sahiplerini yeniden döndürmeyi amaçlayan bu projenin

henüz istenilen düzeyde sonuç vermediğini söylemek mümkündür (Bakırcı, 2007 : 205).

2.2.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi (2007-2013)

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, kırsal alanların kalkınmasına ve tarım sektörüne diğer planlara oranla daha az yer verilmiştir. Söz konusu bu plan, 2007-2013 dönemini kapsaması itibariyle Avrupa Birliği bütçe sistemi paralelinde beş yıllık değil yedi yıllık olarak hazırlanmıştır. Planda Türkiye'nin vizyonu, adil gelir paylaşımına sahip, bilgi toplumuna dönüşmüş, küresel rekabet gücü olan ve istikrarlı bir şekilde büyüyebilen, AB'ye üyelik sürecini tamamlamış bir ülke olarak belirlenmiştir. Bu vizyon doğrultusunda beş temel sosyo-ekonomik gelişme ekseninden söz edilmiştir. Bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme, bu beş temel eksenden birisi olarak ifade edilmiştir. Planda yer alan tedbirler neticesinde bölgeler arası gelişmişlik farklarının ve dengesizliğin giderilmesi esas amaç olarak benimsenmiş ve bu doğrultuda yerel kurumsal kapasiteyi artırarak kırsal kalkınma çalışmalarına yoğunlaşmak öncelikli konu olarak belirlenmiştir.

Bu planda, AB'ye üyelik yolunda yapılacak değişimlerde kırsal alanlarda yaşanan uyum sorunları ile baş etmek adına 2006 yılında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin çıkarıldığı belirtilmiş, tarımsal verimsizliğin giderilmesine yönelik olarak ise, arazi toplulaştırmasına, üretici birliklerinin güçlendirilmesine ve eğitim faaliyetlerinin yoğunlaştırılmasına öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir. AB politikalarıyla uyum adına da gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağı taahhüt edilmiştir (DPT, 2007 : 48). Ayrıca Plan kapsamında, kırsal alanlara yönelik idari, ekonomik ve sosyal durumları ve ihtiyaçları ortaya koymak adına Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu tarafından Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyonu Raporu ve 2010 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından 2010-2013 yıllarını kapsayan Kırsal Kalkınma Planı hazırlanmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, AB'ye üyelik kapsamında bölgesel kalkınma politikalarında önemli değişiklikler yapılması öngörüldüğünden, bu değişikliklerin aslında bir fırsat olarak algılanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda bir yandan tam üyelik sürecinin tamamlanmasıyla yararlanılabilecek yapısal fonlara merkezi ve yerel düzeyde hazırlık yapılması diğer yandan yeterli kaynak ve kurumsal altyapı ile desteklenen bölgesel kalkınma politikalarının uygulanması için gerekli ortamın oluşturulması planlanmıştır (Keleş ve Mengi, 2013 : 246).

2.2.10. Onuncu Kalkınma Planı Dönemi (2014-2018)

Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonuyla, yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının değil, katılımcı bir yaklaşım neticesinde toplumun her kesiminden pek çok temsilcinin katkılarıyla hazırlanmış olan Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. Bu planda, toplumu yüksek refah seviyesine ulaştırmak temel hedef olarak alınmıştır. Plan, dünya ekonomisinde geleceğe ilişkin risk ve belirsizliklerin devam ettiği, küresel ekonomide değişimlerin ve dönüşümlerin yaşandığı, mevcut dengelerin değiştiği, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki güç farklılıklarının değişim gösterdiği bir atmosferde hazırlanmıştır. Planda, yüksek ve istikrarlı bir ekonomik büyümenin önemine dikkat çekilmekle beraber bilgi toplumu olabilmenin, hukukun üstünlüğünün, insani gelişmişlik düzeyinin, uluslararası rekabet gücünün, çevrenin korunmasının ve kaynakların sürdürülebilir kullanımının da önemine dikkatle değinilmiş, bu unsurlar da planın önemli birer parçası niteliğinde bulunmuşlardır.

Plan uyarınca, tümüyle kalkınmanın sağlanabilmesi ve tüm ülkede sosyo-ekonomik uyumun güçlendirilebilmesi için bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları azaltılacak, bölgelerin ve şehirlerin potansiyelleri değerlendirilip iktisadi tabanları genişletilerek rekabet güçleri artırılacaktır. Yerleşim yerlerinde yaşam kalitesi açısından bir standart oluşturulacak, başta düşük gelire sahip bölgeler ve şehirler olacak şekilde ulaştırma, lojistik ve iletişim altyapısı geliştirilerek piyasalara

ve kamu hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması sağlanacaktır. Gelişmiş bölgelerin ve şehirlerin de uluslararası ekonomiye entegrasyonu güçlendirilecektir.

Türkiye'deki sosyal ve ekonomik kalkınma sürecinin çok boyutlu ve bütüncül bir bakış açısıyla ele alındığı Onuncu Kalkınma Planı'nda, insan odaklı bir kalkınma anlayışıyla birlikte katılımcı bir yaklaşım esas alınmıştır. Stratejik bir bakış açısının merkeze alındığı Onuncu Kalkınma Planı, sosyal, ekonomik, sektörel ve bölgesel alanları kapsamakla birlikte öncelikli dönüşüm programları vasıtasıyla da kritik müdahale alanlarını ortaya koymaktadır. Kamu kurumlarındaki orta ve uzun vadeli amaçların, temel ilkelerin, hedef ve önceliklerin ve bunlara erişmek için kullanılacak yöntemlerle kaynak dağılımlarının kalkınma planıyla uyumlu olması, kalkınma planlarında belirlenmiş politikaların efektif olarak hayata geçirilebilmesi için önem taşımaktadır.

Kalkınmanın amacı insanların hayat standartlarını yükseltmek, refahını artırmak, temel hak ve özgürlükleri hakim kılarak huzurlu, güvenli ve adil bir yaşam ortamı sunmak ve bu durumun kalıcı olmasını sağlamaktır. Bu hedef doğrultusunda Onuncu Kalkınma Planı, kalkınmanın sürdürülebilir olmasını önemseyen bir bakış açısına sahip olarak hazırlanmıştır. Planda, gelişmişliğin toplumun her kesimine yaygınlaştırılması amaçlanmakta, üretimde yapısal dönüşümü ve refah artışını hedefleyen politikalar belirlenmekte; çevreci yaklaşımların sosyo-ekonomik getirilerinin artırılmasını, hem kentsel hem de kırsal bölgelerde yaşamakta olan insanların yaşam kalitesinin sürdürülebilir olarak yükseltilmesini, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının en aza indirilmesini hedefleyen politikalara yer verilerek insan için ve insanla beraber kalkınma yaklaşımını temel alan politikalar izlenmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013 : 28).

2.3. Türkiye'de Uygulanmış Olan Kırsal Kalkınma Projeleri

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren büyük oranda dış kaynaklardan finanse edilen çeşitli kırsal kalkınma projeleri uygulanmıştır. Bu projelerin genel olarak ortak amacı az gelişmiş bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilerek gelir artışının sağlanması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesidir. Bu projeler tarımsal ve hayvansal üretimi, ağaçlandırma çabalarını, yol, su ve sulama faaliyetlerini kapsamaktadır. Bu tür projelerin başarısında finansman ve örgütlenme becerilerinin çok büyük önemi bulunmaktadır (Can, 2007 : 11).

Kırsal alanlara karşı farkındalık yaratmayı amaçlayan ve gerekli hizmetlerin kırsal yerleşim birimlerine aktarılarak halkı yerinde kalkındırmayı hedefleyen bu projelerin, uygulamada ne ölçüde yararlı oldukları tartışmalıdır. Ancak yine de kırsal alanlardaki kalkınma faaliyetleri hakkında bütüncül bir bilgi sunabilmek adına, çalışmanın bu bölümünde bu projelere değinmekte fayda olacaktır.

2.3.1. Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi

1976 ile 1984 yılları arasında uygulanmış olan ve Türkiye'nin ilk kırsal kalkınma projesi olma özelliği taşıyan bu projenin finansmanının önemli bir kısmı Dünya Bankası ile yapılan anlaşma uyarınca Dünya Bankası tarafınca karşılanmıştır. Proje kapsamında 63 köyde köy konağı, çamaşırhane, hamam ve umumi tuvalet gibi bir takım sosyal tesislerin yapılması planlanmış, 1982 yılının sonuna gelindiğinde Çorum'da 22, Çankırı'da ise 10 köyde söz konusu tesisler tamamlanmıştır. Ayrıca tarımsal üretimi teşvik etmek amacıyla çiftçilere orta ve uzun vadeli düşük faizli kredi tahsis edilmesi sağlanmıştır. Toplamda 207,2 milyon dolara mal olan proje neticesinde tarımsal üretim alanları, üretim miktarları ve üretim verimlerinde önemli düzeyde artış olmuş, nadasa ayrılan alanlarda ise kayda değer bir azalma görülmüş, yol ve içme suyu gibi altyapı sorunlarının çözümlenmesine de olumlu bir katkı sağlanmıştır (Akın, 2008 : 72).

2.3.2. Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi

Türkiye'de uygulanan ikinci kırsal kalkınma projesi olma özelliği taşıyan Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi 1976 yılında yürürlüğe girmiş, 1982 yılında faaliyete geçip 1986'da da bitirilmesi planlanmıştır. Ancak çeşitli aksamalar yüzünden ancak 1984'te başlayabilen projenin bitiş tarihi 1989 yılını bulmuştur. Dünya Bankası ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu'nun (IFAD) finansal desteğiyle hazırlanan bu proje, kalkınmada öncelikli yöreler arasında yer alan Erzurum'da tarımsal üretimi artırmak, gelir seviyesini yükseltmek, kırsal istihdam imkânlarını genişletmek ve hayat şartlarını iyileştirmek gibi hedeflerle hayata geçirilmiş ve toplamda 137 milyon dolar civarında bir maliyete yol açmıştır (Doğanay, 1993 : 67).

Erzurum'da bulunan 391 köyde tarımsal üretim ve istihdam olanaklarını artırmaya, gelir düzeyini iyileştirmeye yönelik olarak hazırlanan proje, tarımsal faaliyetler, eğitim faaliyetleri, danışmanlık hizmetleri, kredi hizmetleri, kırsal altyapı hizmetleri, satın alma faaliyetleri ve inşaat faaliyetlerinin kapsayan çok yönlü bir projedir. Bitki sağlığının korunması ve orijinal tohum üretimi için altyapı desteği sağlayan bu proje, hayvan sağlığı ve yetiştiriciliğinde de hastalığın kontrolünden hastalığın önlenmesine geçişi teşvik etmiş ve bu konuda çözüm önerileri getirmiştir. Ayrıca su temini ve sulama sistemlerinin iyileştirilmesi de desteklenmiştir.

Proje ile birlikte kırsal alt yapı faaliyetlerinde bazı konularda hedeflerin üzerine çıkılmışsa da bazılarında ise hedeflerin altında kalınmıştır. Köprü ve menfez yapımı, köylere içme suyu tedariki ve toprak muhafazası konularında başarı sağlanmış olsa da; ormancılığa, madenciliğe ve pazarlamaya gereken önemin verilmemesi, oryantasyon ve koordinasyon yetersizliği gibi bazı eksiklikler sebebiyle projenin potansiyeli tam olarak değerlendirilememiştir. Her şeye rağmen proje neticesinde, Erzurum'un köylerinden şehre ve diğer illere gerçekleşen göç hızının yavaşladığı görülmüştür.

2.3.3. Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi

1990-1999 yılları arasında uygulanmış olan bu projenin temel amacı, Bingöl ve Muş bölgelerinde yaşayan kırsal nüfusun gelir düzeylerinin arttırılması ve yaşam koşullarının iyileştirilmesidir. Ayrıca, hayvansal ve bitkisel üretimde artış sağlanması, köy yollarının iyileştirilmesi, içme suyu tedariki, uygun koşullarda kredi olanakları sağlanması ve el sanatlarının geliştirilmesi gibi hedeflerin gerçekleştirilerek kırsal bölgelerdeki istihdamın arttırılması ve bu bölgelerdeki kadınların yaşam seviyelerinin iyileştirilmesi amaçlanmıştır (Yılık, 2011 : 33). Projenin toplam maliyeti 52,5 milyon dolar olarak gerçekleşmiş ve bu maliyetin yarıya yakını IFAD tarafından karşılanmıştır (Akın, 2008 : 73).

Proje neticesinde Bingöl ve Muş illerinde kümes hayvancılığında gelişme kat edilirken küçükbaş ve büyükbaş hayvan üretiminde ise bir düşüş gerçekleşmiş, ayrıca benzer şekilde meyve, sebze ve yem bitkileri üretiminde bir artış meydana gelirken, tarla bitkileri üretimi ise azalmış, dolayısıyla projenin olumlu etkileri sınırlı kalmıştır.

2.3.4. Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi

1991-1998 yılları arasında uygulanmış olan bu projenin amacı Yozgat ilinde doğal kaynakları tehlikeye atmadan bu kaynakların üretkenliğini arttırmak ve bu bölgedeki çiftçilerin yaşam koşullarını iyileştirmektir. Bu bağlamda kırsal altyapının iyileştirilmesi, tarımsal üretimin arttırılması, sulama koşullarının iyileştirilmesi, el sanatlarının geliştirilmesi ve tarımsal kredi imkânlarının arttırılması hedeflenmiştir (Can, 2007 : 16). Proje kapsamında çeşitli tesisler inşa edilmiş, makine teçhizat tedarik edilmiş, kurs ve toplantılar tertip edilmiş ve kırsal alandaki aktiviteler üzerine danışmanlık faaliyetleri yürütülmüştür (Bakırcı, 2007 : 182). Toplam bütçesi 32,8 milyon avro olan bu proje kapsamında arıcılık, ipekböcekçiliği ve dokumacılık gibi gelir getirici faaliyetler özellikle kadınlar üzerine odaklanılarak desteklenmiştir.

2.3.5. Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi

Yaklaşık 41,5 milyon avroluk bir bütçeye sahip olan bu proje çerçevesinde, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını sağlayarak Ordu ve Giresun'un kırsal bölgelerinde yaşayan bireylerin gelir düzeylerinin arttırılması ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç çerçevesinde tarım, kırsal altyapı, ormancılık, kurumsal yapı ve tarımsal kredi üzerine bir takım faaliyetlerin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Çiftçilerin de etkin katılımı ile birlikte katılımcı bir kırsal yaklaşımın benimsendiği proje çerçevesinde 320 katılımcı köyde 44.000 hanenin erkek ve kadın üyelerinin yaşam standartlarını yükseltmek amaçlanmıştır. Projenin ana amacı ise, kalkınma planlarını uygun kamu ve özel sektör kuruluşları vasıtasıyla katılımcı köylere sağlanan hizmet ve destek ile sonuçlanacak yararlanıcılar tarafından yönlendirilecek bir planlama işleminin oluşturulmasıdır.

Proje neticesinde altyapıda kayda değer iyileşmeler sağlandığı, ağaçlandırma faaliyetlerinin arttığı, kredi kullanımının yaygınlaştırıldığı ve çiftçilerin kalkınma ve gelir seviyelerinin yükselmesine katkı sağlandığını söylemek mümkündür (Bakırcı, 2007 : 190).

1998-2005 yıllarını kapsayan proje kapsamında; yayım hizmetleri ve çiftçilere kredi desteği yanında, tabi ve suni tohumlama, aşılama, ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve mera ıslahına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Projenin alt yapı faaliyetleri çerçevesinde, 2001 yılının ilk yarısına kadar; 75 hektar alan sulamaya açılmış, 28 köy ünitesine içme suyu temin edilmiş, 39 km tesviyeli ve 72 km stabilize yol inşa edilmiştir (Cengiz, 2003 : 205).

2.3.6. Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi

2004-2010 yıllarını kapsayan, toplam bütçesi 24 milyon avro civarında olan bu proje, Sivas ve Erzincan illerindeki dezavantajlı kırsal kesimlerde gelir seviyesinin ve tarımsal verimliliğin yükseltilmesi hedefiyle yola çıkarak küçük

ölçekli aile işletmelerinin desteklenmesi, sosyal ve tarımsal altyapının ıslah edilmesi ve kırsal alandaki yaşam koşullarının iyileştirilmesi gibi ana unsurlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Projenin temel amaçları arasında tüm kooperatifleri bir çatı altında toplayarak proje bölgesinde kooperatifler merkez birliğinin oluşturulması, üretim planlamasının, planlama uzmanlarının gözetimi altında üreticiler tarafından yapılıp uygulanması, üreticilerin kendi kendilerine yeter hale gelmesinin sağlanması, standardizasyonu sağlayarak iç pazarda yer almanın yanı sıra ihracat imkânının oluşturulması, proje alanının Türkiye'nin hayvancılık merkezi haline getirilmesi, özellikle Erzincan olmak üzere proje alanının Avrupa'nın organik meyve ve sebze yetiştiren merkezi haline getirilmesi gibi amaçlar bulunmaktadır. Nihai amaç ise tüm bu çalışmalar neticesinde Sivas ve Erzincan illerindeki üreticilerin gelirlerinin arttırılması, refah düzeylerinin yükseltilmesidir.

Projenin üç temel ayağı olarak topluluk ve kooperatif kalkınması, tarımsal kalkınma, ve de proje yönetimi ve desteği belirlenmiştir. Projenin belli kriterler çerçevesinde seçilen en fakir 200 köyde uygulanması ve proje sürecinde yer alacak yaklaşık 2 bin kişi ile hayata geçirilmesi planlanmıştır. Proje faaliyetleri bu köylerde, hazırlanmış olan köy kalkınma planlamaları doğrultusunda uygulanmıştır.

2.3.7. Diyarbakır-Batman-Siirt Kırsal Kalkınma Projesi

IFAD ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin sağladığı mali destek ile yürütülen proje, 2007-2012 yıllarını kapsamaktadır. Proje ile, Diyarbakır, Batman ve Siirt kırsalında yaşamakta olan halkın sosyo-ekonomik koşullarının iyileştirilmesi, çiftçilerin eğitimi, altyapının iyileştirilmesi, tarımsal üretkenliğin artırılması ve köylerde istihdam olanaklarının sağlanmasına yönelik kırsal kalkınma çalışmaları yürütülmüş, bu çalışmalar neticesinde bölge halkının refah düzeyinin arttırılması amaçlanmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE KATILIM SÜRECİNDE KIRSAL KALKINMA DESTEKLERİ VE TÜRKİYE'DE MEVCUT DURUM

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki görüşmeler çerçevesinde Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması ve Türkiye ile Avrupa Birliği arasında müzakerelerin başlaması, Türkiye'de tarım ve kırsal kalkınma politikalarında da büyük değişikliğe gidilmesine sebep olmuş, kırsal kalkınma alanında adeta bir kabuk değiştirme sürecine girilmiş ve bu süreç nihayetinde Kırsal Kalkınma Planı ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi uygulamaya konulmuştur. Bu yeni dönemle birlikte Türkiye'nin kırsal kalkınma politikasını, AB'nin kırsal kalkınma politikalarına uyumlandırma girişimleri başlamış, kırsal kalkınma politikalarında bütüncül bir yaklaşım sergilenerek, kırsal alt yapının geliştirilmesine, tarım dışı gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesine ve kurumlar arası eş güdümün sağlanmasına yönelik uygulamalara ağırlık verilmiştir.

Avrupa Birliği, Türkiye'den önce de aday ülkelere kırsal kalkınma destekleri sağlamış olup, çeşitli hibe desteği programları ve projelerle aday ülkelerin kırsal kalkınma süreçlerine katkıda bulunmayı amaçlamıştır. Çalışmanın bu bölümünde Avrupa Birliği'nin katılım sürecinde sağladığı kırsal kalkınma desteklerine değinilerek, Türkiye için güncel durumun bir değerlendirmesi yapılacaktır.

3.1. Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Destekleri

Avrupa Birliği, AB'ye aday statüsü kazanmış bir ülkenin olası üyeliği halinde ortaya çıkabilecek sorunları minimum seviyeye indirebilmek adına, söz

konusu ülke birliğe tam üye olmadan önce bu ülkeyi birliğin ortak politika ve uygulamalarına uyumlaştırma yoluna gitmekte ve AB müktesebatının üstlenilmesi için yapılması gereken, ancak çok fazla maliyet gerektiren yapısal dönüşümlerde, ihtiyaç duyulan finansmana katkı sağlamak amacıyla mali yardımlarda bulunmaktadır. Daha sonraki aşamada ise bu destek fonlarının yönetimi ve efektif kullanılması hususunda aday ülkenin deneyim kazanması sağlanmaktadır.

Avrupa Birliği tarafından, geçmiş yıllarda da adaylık statüsünde olan ülkelerin tarım ve kırsal kalkınmasına yönelik belirli dönemleri ve kuralları kapsayan mali yardımlar yapılmış, zaman içerisinde yapılan bu yardımlar genişleme perspektifi ve politika değişikliklerine bağlı olarak değişikliğe uğramıştır. Geçmişte PHARE, ISPA, SAPARD gibi programlar aracılığıyla yürütülen bu yardımlar günümüzde IPARD programı adı altında devam etmektedir. Bu yardımlar hibe niteliğinde olup, aynı zamanda yararlanıcı katkısını da gerektirmekte ve hibe desteği program ve projelere yapılmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde söz konusu yardım programlarının tarihçesine değinilecektir.

3.1.1. PHARE Yardım Programı

1989 yılında Macaristan ve Polonya'da yaşanmakta olan ekonomik ve sosyal reform sürecini desteklemek amacıyla, Avrupa Birliği tarafından bu ülkelere yapılacak yardımları düzenlemek üzere PHARE (Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy) programı hayata geçirilmiştir. Bu yardım programı ile özellikle özel sektör, tarım, sanayi, eğitim, enerji, çevre koruma, ticaret, hizmet alanlarındaki projelerin uygulanması ve işbirliklerinin geliştirilmesi yoluyla Macaristan ve Polonya ekonomilerinin yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir.

PHARE Programı kapsamına ilerleyen yıllarda Bulgaristan, Romanya, Arnavutluk, Litvanya, Estonya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Bosna-Hersek ve Makedonya'nın da katılmasıyla birlikte yararlanan ülke sayısı on

üçe ulaşmıştır (Karataş, 2010 : 49). Üyelik sürecindeki ülkelerin kısa bir süre içinde uyum sürecini tamamlayarak birliğe girmelerini amaçlayan bu programın faydalanıcı sayısı 2004 yılındaki genişleme ile Romanya ve Bulgaristan olmak üzere ikiye düşmüş, daha sonra IPA yardım programının oluşturulmasıyla birlikte ise 2006 yılında PHARE programı yürürlükten kaldırılmıştır.

3.1.2. ISPA Yardım Programı

1999 yılında Avrupa Birliği'ne üyelik aşamasında bulunan Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Macaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovenya, Slovakya ve Romanya gibi ülkelerin çevre ve ulaştırma politikalarıyla ilişkili ekonomik ve sosyal uyumlarını sağlamak maksadıyla kurulan ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre Accession) programı, 2000-2006 yılları arasında yürürlükte kalmış ve bu süre boyunca mali yardımlar devam etmiştir.

ISPA programı öncelik olarak, atık su arıtması, içme suyu temini, hava kalitesinin iyileştirilmesi, katı atık ve tehlikeli atıkların yönetilmesi gibi yüklü bir çevre yatırımı gerektiren faaliyetleri ele almıştır. Ulaştırma faaliyetlerinin de Avrupa'nın doğusuna doğru yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (Karataş, 2010 : 58).

Genellikle mali açıdan büyük projelerin desteklendiği ISPA, AB'ye katılım sürecinde olan ülkeler için önemli bir finansman kaynağı olmuştur. ISPA aracılığı ile sağlanan desteklerden yıllık ortalama 348 milyon avro ile en fazla yararlanan ülke Polonya olmuş, 2004 yılında Polonya'nın da içinde bulunduğu 8 ülkenin AB'ye katılımlarının gerçekleşmesi sonucu bu ülkeler için ISPA resmi olarak sona ermiş, Romanya ve Bulgaristan ise 2006 yılı sonuna kadar program çerçevesinde mali yardımlardan yararlanmaya devam etmiştir. 2004 yılında Hırvatistan ve Türkiye'nin de adaylık statüsü kazanmasıyla birlikte Hırvatistan 2005-2006 yıllarında ISPA Programı'ndan faydalanmış, fakat Türkiye için bu imkân söz konusu olmamıştır.

3.1.3. SAPARD Yardım Programı

SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) Programı, 2000 yılında uygulamaya konulmuş ve yedi yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde 2006 yılının sonuna kadar devam etmiştir. Aday ülkelerin destekten yararlanabilmeleri için, 2000-2006 yıllarını içine alan bir kırsal kalkınma programı hazırlamaları ön koşul olarak zorunlu kılınmıştır. Hazırlanan kırsal kalkınma programında, yararlanıcı ülkelerin kendi ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda Konsey Tüzüğü'nde belirlenen tedbirlerden bazıları yer almıştır.

Avrupa Birliği'nin sağladığı bu finansal yardımın yönetimi için aday ülkelerde SAPARD Ajansları kurulmuştur. Bu ajanslar, uygulama ve ödeme ajansı olarak ülkelerin Tarım Bakanlığı veya onun ilgili kuruluşu şeklinde yapılandırılmıştır. PHARE ve ISPA gibi diğer katılım öncesi mali yardım araçlarının aksine SAPARD için, "merkezi olmayan yönetim sistemi" uygulaması tercih edilmiş ve yardım fonlarının yönetimi yararlanıcı ülkeye bırakılmıştır (European Commission, 2013 : 29). Yönetim sisteminde merkezi olmayan yaklaşım, aday ülkelere üyelik öncesinde fonların yönetimi konusunda tecrübe kazandırmış ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesine imkân sağlamıştır.

SAPARD Fonu'ndan aday ülkelere 2000-2006 dönemini kapsayan yedi yıl için yıllık 525 milyon avro ve Program boyunca toplamda 3,6 milyar avro yardım yapılması öngörülmüştür. En fazla yıllık yardımın Polonya (171 milyon avro) ve Romanya'ya (153 milyon avro), en düşük yardımın ise (6 milyon avro) Slovenya'ya verilmesi planlanmıştır. Hırvatistan, 2004 yılında adaylık statüsü alıp 2005 yılında da AB ile müzakerelere başlamasının ardından 2006 yılı SAPARD Fonu'ndan yararlanmıştır. Ancak Türkiye, Hırvatistan ile aynı gün müzakerelere başlamasına rağmen SAPARD Fonu'ndan faydalanamamıştır (Koç, 2016 : 50). Bulgaristan ve Romanya dışındaki diğer aday ülkelerin 2004 yılında AB'ye katılımlarının gerçekleşmesiyle bu ülkelere olan mali yardımlar sonlandırılmış ve bu ülkeler SAPARD fonlarını 2000-2004 yıllarını kapsayan dönemde kullanmıştır. Bulgaristan

ve Romanya'ya planlandığı gibi yedi yıl (2000-2006) boyunca SAPARD Fonu'ndan mali yardım yapılmış ve en son ödeme 2009 yılında gerçekleştirilmiştir (European Commission, 2013 : 40).

3.1.4. CARDS Yardım Programı

Arnavutluk, Makedonya ve Bosna-Hersek ülkelerini kapsamına alan ve bu ülkelerin AB'ye uyum sürecinde ekonomik istikrarlarının yükseltilmesi, AB ile olan idari ilişkilerinin yapılandırılması amacıyla oluşturulmuş mali destek programı olan CARDS, diğer katılım öncesi mali destek programları gibi IPA yardım programının oluşturulmasıyla 2006 yılında yürürlükten kalkmıştır.

Yukarıda bahsi geçen ve ağırlıklı olarak adaylık sürecinde faydalanılan mali destek fonlarının temel amacı katılım öncesi uyum sürecini hızlandırmak ve AB ile olan ilişkilerin güçlendirilmesini sağlamaktır. Programların uygulandığı dönemlerde denetim ve uygulama aşamalarında yaşanan boşluklar, uygulama alanlarının ekonomik-idari ve sosyal yönden yeterince dikkate alınmaması günümüzde bu araçların ortadan kalkmasında ve yerine IPA bülteninin oluşturulmasında en önemli etken olmuştur (Duman, 2016 : 8).

3.1.5. IPARD Yardım Programı

Avrupa Birliği, 2006 yılında birliğe aday ve potansiyel aday durumunda olan ülkeler için 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde yapılacak olan kırsal kalkınma yardımlarını IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) adı verilen bir mali destek programı çerçevesinde tasarlamıştır. IPA, beş temel bileşenden oluşmaktadır ve bu beş bileşenden biri olan kırsal kalkınma bileşeni IPARD (Instrument for Pre-Accession Rural Development) olarak adlandırılmaktadır. SAPARD ile büyük benzerlikler göstermekle birlikte IPARD, IPA kuralları çerçevesinde uygulanmakta ve bu yönüyle SAPARD'tan ayrışmaktadır.

3.1.5.1 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA

2006 yılına kadar PHARE, SAPARD, ISPA ve CARDS programları kapsamında Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan çeşitli mali yardımların 2007-2013 yıllarını kapsayan dönem için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) adı verilen tek bir mekanizmada toplanması kararlaştırılmıştır. Bu mekanizmanın yasal altyapısı 17.07.2006 tarihli 1085/2006 sayılı AB Konsey Tüzüğü vasıtasıyla oluşturulmuştur (T.C. AB Genel Sekreterliği, 2007 : 9). Böylelikle Avrupa Birliği, aday ve potansiyel aday ülkelere yapılacak mali yardımlarda etkinliği artırmak, yardımlar arası eş güdüm ve koordinasyonu sağlamak üzere mali yardımları tek çatı altında toplamış ve IPA Konsey Tüzüğü'nün uygulamaya girmesi ile önceki bölümlerde özetlenen ISPA, PHARE, SAPARD gibi araçlar uygulamadan kaldırılmıştır.

IPA yardımları, katılım sürecinin doğurduğu gereksinimlerin karşılanması ve katılıma yönelik hazırlıkların desteklenmesine yönelik mali yardımlardır (Sarı, 2008 : 12). IPA, Türkiye ve Hırvatistan gibi müzakere tarihi almış ülkeler ile Arnavutluk, Kosova, Karadağ, Bosna Hersek, Sırbistan ve Makedonya gibi potansiyel aday konumunda olan Batı Balkan ülkeleri için hazırlanmış bir program olup, yardımlar sadece AB müktesebatına uyum için gerekli fonlardan oluşmamakta, aynı zamanda bölgesel ve tarımsal destekleri içeren bir takım fonları da kapsamaktadır (Bilici, 2010 : 138).

3.1.5.1.1 IPA'nın Temel Özellikleri ve Mali Destekleri

IPA programının hayata geçirilmesiyle birlikte, yararlanıcı ülkelerde yalnızca ekonomik reformların gerçekleştirilmesi değil, hukukun üstünlüğünün, demokratik kurumların ve insan haklarına saygının güçlendirilmesi de hedeflenmiştir. Ayrıca AB müktesebatının özellikle AB uyum ve tarım politikası konusundaki düzenlemelerinin benimsenmesine yönelik mali destek sağlanması planlanmıştır. IPA kapsamında öngörülen yardımların aday ülkeler tarafından

yürütülmesi sağlanarak bu kapsamda aday ülkelerde hayata geçirilen program ve projelerin aday ülkeler tarafından daha fazla sahiplenmesi öngörülmüştür (Sarı, 2008 : 43).

IPA kapsamındaki mali yardımların kullanılması için programdan yararlanacak ülkelerin gerekli kurumsal yapıyı oluşturmaları zorunludur. Bu kapsamda oluşturulacak idari yapılar ve bunların fonksiyonları IPA Uygulama Tüzüğü içerisinde açıklanmıştır. Yararlanıcı ülkelerin bu birimleri oluşturma ve işlerliğini sağlama zorunlulukları bulunmaktadır. Bu zorunluluğun yerine getirilmesinin ardından yardım fonlarının üzerindeki idari yetki, yararlanıcı ülkenin kullanımına devredilecektir. T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı'nın verilerine göre, IPA Tüzüğü kapsamında Türkiye'de oluşturulan ve her yararlanıcı ülkenin oluşturması zorunluluğu bulunan kurumlar aşağıdaki gibidir:

- Ulusal IPA Koordinatörü (NIPAC)
- Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri İçin Stratejik Koordinatör
- Yetkili Akreditasyon Görevlisi
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO)
- Ulusal bir Fon
- IPA Bileşeni veya Programı İtibarıyla Bir Program Otoritesi
- Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) ve Program Yetkilendirme Görevlisi
- Denetim Otoritesi

Bu kurumların oluşturulması oldukça büyük öneme sahiptir, zira IPA kapsamında aday ülkelere destek sağlanırken temel önceliklerden biri, yararlanıcı ülkelerin tam üyelik gerçekleştikten sonra kullanacakları AB fonlarına ilişkin gerekli altyapı hazırlıklarını yapmış olmalarıdır (Bakırcı, 2007 : 303). Aday ülkelerin tam üyelikten sonra da devam ettirecekleri ve geliştirecekleri yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması, yoksulluk seviyesinin azaltılması ve ekonomik ve idari

reformlarla iktisadi ve sosyal kalkınmanın sağlanması, IPA'nın temel hedeflerinden öne çıkanlarıdır (Karabacak, 2011 : 11).

IPA programını geçmiş uygulamalardan ayıran temel fark, geçmiş dönemlerde hazırlanan programların AB'nin sahip olduğu idari birimlerce hazırlanarak yararlanıcılara sunuluyor olması, IPA'nın ise bizzat yararlanıcı ülkeler tarafından hazırlanan mevzuat ve faaliyet alanı kapsamında uygulamaya konuyor olmasıdır. Geçmişte AB'nin yetkili birimlerince hazırlanan paket programlarda yararlanıcı ülkelerin mevcut ekonomik yapısının, ticari bazda faaliyet alanlarının ve kaynak analizlerinin yeterli ayrıntıda yapılamaması, program bazında sunulan hibelerin yanlış alanlarda kullanılmasına ve idari boşluğa neden olmuş, uygulamaya konulan yardım paketleri beklenen verim ve ilerlemenin kaydedilebilmesini sağlayamamıştır. Program süreçlerinin bitmesi ardından yapılan topluluk içi ve yararlanıcı ülke eleştirileri doğrultusunda Avrupa Konseyi hazırladığı yeni programda verilen hibelerin, yararlanıcı ülkeler tarafından kullanım paylarına bölünmesine imkân tanımıştır. Daha net bir ifade ile yararlanıcı ülkeler mevcut durumlarında yaşadığı eksiklikleri analiz ederek programın yönlendirdiği alan bazında projeler vasıtasıyla ülke içi fon dağıtımı yapma şansı elde etmişlerdir (Duman, 2016 : 11).

Nüfus ve yüzölçümü dikkate alınarak tahsis edilmiş olan IPA kapsamındaki mali yardımlar aday statüsündeki ülkeleri ve potansiyel aday ülkeleri kapsamaktadır. 2007-2013 yıllarını kapsayan dönemde söz konusu yardımlardan Tablo 2'de görüldüğü gibi Türkiye'nin yanı sıra Hırvatistan, Makedonya, Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan, Kosova ve İzlanda gibi ülkeler de yararlanmış, fakat Türkiye mevcut yüzölçümü ve nüfus büyüklüğüne istinaden bu yardımların yüzde 48,2'sini tek başına almıştır. Bu oran aynı zamanda rakamsal olarak yaklaşık 4,8 milyar avroya tekabül etmektedir.

Tablo 2. IPA I Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı (2007-2013)

Ülkeler	Yüzölçümü (km²)	Avro/km²	Nüfus-2006 (Bin kişi)	Avro/Kişi	TOPLAM (Milyon Avro)	Oran (%)
Hırvatistan*	56.594	17.634	4.443	224,6	998	10
Makedonya	25.713	23.918	2.039	301,6	615	6,2
Türkiye	783.562	6.119	72.520	66,1	4795	48,2
Arnavutluk	2.875	206.957	3.149	188,9	595	6
Bosna Hersek	1.209	1.281	3.843	170,7	656	6,6
Karadağ	13.812	17.087	624	378,2	236	2,4
Sırbistan	77.474	1.789	7.425	186,7	1.386	13,9
Kosova	10.887	58.326	2.070	306,8	635	6,4
İzlanda**					30	0,3
TOPLAM	1.022.126	9.489	6.113	103,5	9.944	100

Kaynak: T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (https://www.ab.gov.tr/5.html - 06.04.2019)
* Hırvatistan, Temmuz 2013 tarihinden itibaren AB'ye üye olmuştur
** İzlanda yardımlardan 2011 yılında faydalanmaya başlamıştır

IPA tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere tahsis edilen toplam fon miktarı ise Tablo 2'de görüldüğü gibi 9,9 milyar avroyu bulmaktadır. Türkiye'nin ardından tahsis edilen fonlardan en yüksek payı alan ikinci ülke yüzde 13,9'luk oran ve yaklaşık 1,4 milyar avro ile Sırbistan olmuştur.

3.1.5.1.2 IPA Bileşenleri

Etkin bir yapılanmanın tesis edilebilmesi için IPA, ülkelerin önceliklerini ve ihtiyaçlarını dikkate alarak, 5 temel bileşen belirlemiştir. Bu bileşenler aşağıdaki gibidir (Turhan, 2015 : 18):

- Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
- Sınır Ötesi İşbirliği
- Bölgesel Kalkınma
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
- Kırsal Kalkınma

Türkiye'ye IPA kapsamında yaklaşık 4,8 milyar avroluk bir fon tahsis edildiği Tablo 2'de detaylarıyla görülmekteydi, Tablo 3'te ise bu 4,8 milyar avroluk fondan hangi bileşen için ne kadar harcandığı görülmektedir.

Tablo 3. IPA I Dönemi Türkiye Mali Yardım Miktarları
(2007-2013, milyon avro)

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

Kaynak: T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (https://www.ab.gov.tr/5.html - 06.04.2019)

Yukarıdaki verilerde görüldüğü gibi, Türkiye'nin 2007-2013 yılları arasında kullandığı IPA fon desteği her yıl periyodik olarak artmış ve 2013 yılına gelindiğinde yıllık 903 milyon avroluk bir fon kullanımı söz konusu olmuştur. Toplam fon kullanımında Bölgesel Kalkınma Bileşeni için harcanan miktar yaklaşık 1,8 milyar avro ile en büyük paya sahip olmuş, Kırsal Kalkınma Bileşeni de 854,6 milyon avroyla bu alanda üçüncü sırayı almıştır.

3.1.5.2 IPA II Dönemi

2007-2013 dönemini kapsayan IPA, 31 Aralık 2013 tarihinde sona ermiş, 2014-2020 döneminde yapılacak mali yardımlarda IPA'nın yerini devamı niteliğinde olan IPA II almıştır. 1 Ocak 2014 tarihinde uygulamaya giren ve 31 Aralık 2020 tarihine kadar yürürlükte kalacak olan IPA II, 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü ile oluşturulmuştur. Tüzüğün birinci maddesinde IPA II'nin amacı, yararlanıcı ülkeler olan Arnavutluk, Bosna Hersek, İzlanda, Kosova, Karadağ, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye'de gerekli siyasi, kurumsal, hukuki, idari, sosyal ve ekonomik reformların uygulanmasına destek olmak, yardımlar aracılığı ile yararlanıcıların istikrar, güvenlik ve refahına katkı sağlamak olarak ifade edilmiştir. Aynı tüzüğün üçüncü maddesine göre, IPA'daki bileşenlerin yerini politika alanları almış olup, belirlenen politika alanları şunlardır:

- Birliğe Üyelik İçin Hazırlayıcı Reformlar, Kapasite Geliştirme ve Kurumsallaşma
- Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma
- İstihdam, Sosyal Politika, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğini Teşvik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
- Tarım ve Kırsal Kalkınma
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği

IPA'da oluşturulan yapı ve süreçler IPA II'de de devam etmiş, getirilen en önemli yenilik stratejik odak noktası olmuştur. Uygulama dönemi boyunca her yararlanıcı ülke spesifik strateji planlama dokümanlarından, ülke strateji belgelerini oluşturacaktır. Strateji belgeleri, politika alanlarındaki hedefleri karşılamaya yönelik eylem önceliklerini belirlemektedir. Planlama, ülkelerin kendi reform ve kalkınma gündemleri ile bütünleştirilerek yararlanıcılara güçlü bir sahiplik kazandıracaktır. Uygulama, strateji belgeleri çerçevesinde kurulmuş yıllık veya çok yıllık programlar ile olacaktır. IPA II, bütçe desteğinin kullanımına daha sistematik olanak sağlamakta ve performans ölçümüne ağırlık vermektedir. İklim değişikliği, sürdürülebilir

kalkınma gibi küresel sorunlara çözüm çabaları dikkat çekmektedir. Yararlanıcı ülkelerde, IPA II çalışmaları Komisyon ile sürekli bir işbirliği içinde yürütülmektedir.

Tablo 4. IPA II Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu (2014-2020, milyon avro)

Türkiye	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Toplam 2018-2020**	**Toplam 2014-2020**
a. Birliğe Üyelik İçin Hazırlayıcı Reformlar	**355,1**	**196,6**	**240,3**	**137,2**	**652,2**	**1581,4**
Demokrasi ve Yönetişim					416,3	956,5
Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar					236	624,9
b. Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma	**155,8**	**265,8**	**247**	**261,4**	**595,3**	**1525,3**
Çevre ve İklim Eylemi					347,5	644,6
Ulaştırma					56,8	442,8
Enerji					34,4	93,5
Rekabet Edebilirlik ve Yenilikçilik					156,6	344,4
c. İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğinin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	**37,4**	**62,9**	**65,9**	**68,9**	**199,9**	**435**
Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar					199,9	435
d. Tarım ve Kırsal Kalkınma	**72**	**100,9**	**77**	**158,1**	**504,2**	**912,2**
Tarım ve Kırsal Kalkınma					504,2	912,2
TOPLAM	**620,4**	**626,4**	**630,8**	**636,4**	**1940**	**4453,9**

Kaynak: T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (https://www.ab.gov.tr/5.html - 25.04.2019)

IPA II bütçe büyüklüğü açısından, IPA'ya benzer büyüklükte planlanmıştır, 2014-2020 dönemi için cari fiyatlarla toplamda 11.698.668.000 avroluk bir bütçe belirlenmiştir. Bu bütçe içerisinden en yüksek pay 4.453.900.000 avro tutarı ile Türkiye'ye ayrılmış olup, Türkiye'ye ayrılan yardım miktarının IPA (2007-2013) tahsisatı ile karşılaştırıldığında, yaklaşık %7 oranında bir azalma olduğu

görülmektedir (European Commission, 2014 : 46). Tablo 4'te görüldüğü üzere, bütçede 2014-2020 dönemi için "sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma" politika alanına tahsis edilen toplam rakam 1,5 milyar avro düzeyinde olup, en yüksek pay ayrılan ikinci politika alanı olma özelliğini taşımaktadır. Aynı dönem için "tarım ve kırsal kalkınma" politika alanında kullanılmak üzere tahsis edilmiş miktar ise toplamda 912 milyon avroyu bulmaktadır.

3.1.5.3 IPARD Türkiye

Avrupa Birliği tarafından destekleme programları hazırlanırken söz konusu aday veya potansiyel aday ülkenin destekleme yapılacak alanlarındaki öncelik ve ihtiyaçları dikkate alınmaktadır. Türkiye'nin hazırlayıp AB Komisyonu'nun onayına sunduğu IPARD planında da bu öncelik ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurulmuştur. Aday veya potansiyel aday ülkeler kendi tarım sektörleri ve kırsal alanlarının ihtiyaçlarını kapsayan bir Kırsal Kalkınma Planı oluşturmalıdır. Oluşturulacak bu planın içeriğinde, IPARD kapsamında öncelikli tedbirlerin seçilmiş olması, bu doğrultuda desteklenebilecek projelere dair her türlü detayın bulunması gerekmektedir (Ulucan, 2007 : 29).

IPA Mali Destek Programı'nın Kırsal Kalkınma Bileşeni olan IPARD kapsamında aday ülkelere verilen mali desteklemelerden faydalanabilmek amacıyla Türkiye, AB'nin ilgili politikaları ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'yle uyumlu bir şekilde Kasım 2007'de IPARD Programı'nı hazırlamış ve Avrupa Komisyonu'na sunmuştur. Türkiye'nin ihtiyaçlarını ve koşullarını gözeten IPARD I, Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Komitesi'nin 19 Aralık 2007 tarihli toplantısında görüşülerek kabul edilmiş ve 25 Şubat 2008 tarihinde de Avrupa Komisyonu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Programın onaylanmasının ardından, AB mali yardımlarının kullanılabilmesi amacıyla, IPARD'ın uygulanmasına ilişkin prosedürü ve genel kuralları içeren Sektörel Anlaşma 2010 yılında Türkiye ile AB arasında imzalanmıştır (Bulutçu, 2015 : 63).

IPARD fonlarından faydalanabilmek için, fonların kullanılacağı alanların ortaya konulduğu ve faydalanıcıların belirtildiği IPARD Planı'nın hazırlanması gerekmektedir. Planda, sektör görüşleri doğrultusunda öncelik verilecek tedbirler belirlenmekte ve bu tedbirlerin ülkedeki mevcut durumları değerlendirilmekte, program kapsamında kimlerin faydalanabileceği belirtilmektedir. IPARD Planı, IPA Uygulama Tüzüğü'nde ifade edildiği üzere, bağımsız denetçiler tarafından denetlenmekte ve Komisyon ile yapılan görüşmeler neticesinde kabul edilerek program haline dönüşmektedir (Bilici, 2010 : 59).

Türkiye'de, TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) ve DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) kurumlarının birlikte yürüttüğü çalışma neticesinde 2002 yılında tamamlanan Türkiye İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması (İBBS) raporuna göre Düzey 3 bölümünde yer alan ve Şekil 1'de belirtilen 42 il, IPARD kapsamında desteklenen iller haritasını oluşturmaktadır.

Şekil 1. IPARD Kapsamında Desteklenen İller Haritası

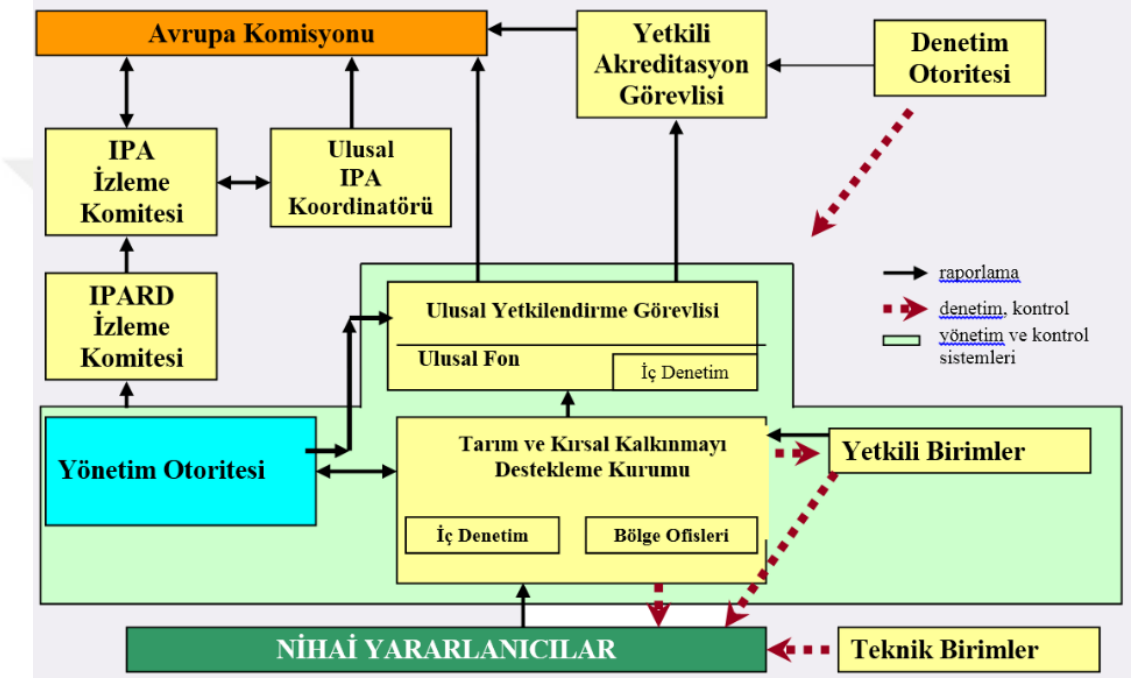


Kaynak: IPARD (https://ipard.tarim.gov.tr/Prog - 03.05.2019)
*Haritada koyu renkli alanlar desteklenen illeri ifade etmektedir.

IPARD Programı çerçevesinde desteklenecek sektörler Türkiye'nin kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili yapıların görüşleri doğrultusunda hazırlanan raporlar ve dönemlik bazda oluşturulan kırsal kalkınma stratejilerinin içerikleri dikkate

alınarak belirlenmektedir. Günümüzde aktif olarak uygulanan IPARD II programının destek dallarının oluşturulmasında 2014-2020 yıllarını kapsayan Ülke Strateji Belgesinin sekizinci kalemi olan Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörünün öncelik ve gereksinimleri dikkate alınmıştır.

Şekil 2. IPARD'ın Kurumsal Yönetim Yapısı



Kaynak: IPARD (https://ipard.tarim.gov.tr/ipard-tr - 01.05.2019)

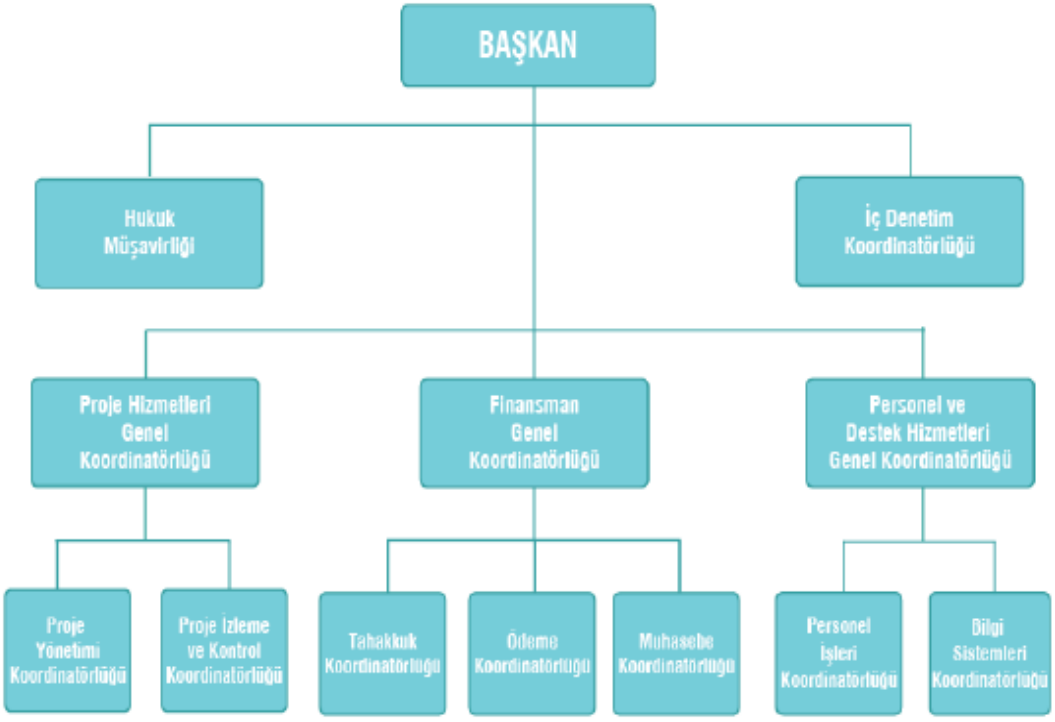
Yukarıdaki görselde kurumsal yönetim yapısı verilen IPARD, Türkiye'deki çalışmalarını, yönetim yapısında çok önemli bir yeri olan, IPARD Ajansı şeklinde çalışan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) aracılığıyla yürütmektedir. 3 Ekim 2005 yılında Türkiye ile AB arasında başlatılan tam üyelik müzakere fasıllarından birisi 11. fasıl başlığını oluşturan Tarım ve Kırsal Kalkınma faslıdır. Avrupa Komisyonu, 2006 yılında bu başlık altında yapılmış olan tarama süreci sonunda, Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı müzakerelerinin başlayabilmesi için bir IPARD Ajansı kurulmasını açılış kriterlerinden biri olarak belirlemiştir (Göksu, 2010 : 102).

3.1.5.3.1 IPARD Türkiye Ajansı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

Türkiye'deki kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere 04.05.2007 tarihinde kabul edilen 5648 sayılı Kanun ile IPARD Ajansı olarak Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) oluşturulmuştur. Daha etkin bir faaliyet göstermek adına TKDK, IPARD kapsamında bulunan 42 ilin her birinde Şekil 3'te görüldüğü gibi il koordinatörlükleri kurmuş, bu şekilde yürütülen projeleri çok daha etkin bir şekilde takip edebilme imkanına sahip olmuştur. TKDK'nın başlıca görev ve yetkileri arasında şunlar bulunmaktadır (Koç, 2016 : 84):

- Projelerin onayı için yapılan başvuruların ve başvurular ile ilgili olarak üstlenilen taahhütlerin ve ödeme taleplerinin uygunluğunu kontrol etmek
- Gereken durumlarda, sözleşme ve ihale usullerini kontrol etmek ve yapılan işi veya sunulan hizmetleri doğrulamak
- Proje başvuru sahiplerine veya vekillerine izin verilmiş miktarın ödenmesi için ilgili ödeme bürosuna bildirimde bulunmak ve gereken hallerde nihai yararlanıcıdan geri alım işlemlerini gerçekleştirmek
- Taahhüt edilen miktarların ve yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarını tutmak
- IPARD Programı için geçerli kriterler, kurallar ve mekanizmalarla uyumlu bir şekilde proje seçim işlemlerini yürütmek
- Hibe programlarının uygulanmasını düzenlemek ve sözleşme akdetmek
- Proje kabulünden önce ve sonra başvuru şartlarının uygunluğunu yerinde denetimler ile doğrulamak
- Uygulanmakta olan projelerin ilerleme kaydedebilmesi için faaliyetleri takip etmek

Şekil 3. TKDK Organizasyon Şeması





Kaynak: TKDK (https://www.tkdk.gov.tr/Kurumsal/OrganizasyonSemasi - 04.05.2019)

IPARD programından genellikle çiftçiler, çiftçi örgütlenmeleri, ilgili özel sektör kuruluşları, üretici birlikleri ve istisnai durumlarda da kamu kurumları yararlanmaktadır. Programdan faydalanacak olanlar hazırladıkları projeleri, IPARD Ajansı olarak görev yapan TKDK'ya iletmektedirler. Eğer proje kabul edilirse proje kapsamındaki yatırımların tümü yararlanıcı kuruluş tarafından yapılmak durumundadır. Proje sahipleri yaptıkları yatırıma ilişkin harcamaları gösteren belgeleri TKDK'ya ilettikten ve bu kurum tarafından gerekli kontroller yapıldıktan sonra yaptıkları harcamaların azami yarısını TKDK'dan tahsil edebilmektedirler. TKDK'dan tahsil edilen paranın en fazla %75'i, yani toplamda %37,5'i AB kaynaklarından, kalan %25'i, yani %12,5'i ulusal bütçeden karşılanmaktadır (Akdağ 2007 : 16).

TKDK, adaylık sürecinde AB fonlarının Türkiye'ye aktarılması görevini yerine getirmekle birlikte bu kurumun temel amacı Türkiye'deki tarımı ve kırsal kalkınmayı geliştirmek ve ulusal kalkınmaya katkı sağlamaktır. Bu sebeple Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği gerçekleşmese dahi bu kurumun Türkiye için önemli bir görevi üstlendiğini belirtmek gerekmektedir.

3.1.5.3.2 IPARD I Süreci

IPA mali yardım programının kırsal kalkınma bileşeni olan IPARD, tıpkı IPA'da olduğu gibi 2 farklı döneme ayrılmış, 2007-2013 yıllarını kapsayan birinci dönem IPARD I, 2014-2020 yıllarını kapsayan ikinci dönem de IPARD II olarak adlandırılmıştır. Türkiye'nin içerisinde bulunduğu AB adaylık sürecinde önemi ikiye katlanan kırsal alan kavramı, gerek ülkenin ekonomik bazda ilerlemesi gerekse AB'ye üye ülkelerde uygulanan ortak tarım politikasına paralel bazda bir yapı oluşturması amacıyla yeni çalışmalara ortam hazırlamıştır. Bu kapsamda IPARD, Türkiye tarafından kurumlar arası iş birliği eşliğinde hazırlanan verilerin Avrupa Komisyonu'na sunulması ile komisyon tarafından kabul edilmiş ve fondan faydalanmak için ülkemizde kurumsal çalışmalar ve bilgilendirmeler başlamıştır.

2007-2013 dönemini kapsayan IPARD I'in temel stratejik amaçları şöyle sıralanabilir (IPARD I Programı, 2007 : 162):

- Hedeflenen yatırımlar aracılığıyla tarım sektörünün (işleme dâhil) sürdürülebilir modernizasyonuna katkıda bulunmak
- Gıda güvenliği, bitki sağlığı, veterinerlik, çevre ve diğer standartların uygulanmasında AB müktesebatının üstlenilmesini teşvik etmek
- Kırsal alanlarda sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına katkıda bulunmak
- Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin ve tarım-çevre tedbirlerinin uygulanması için hazırlık faaliyetlerini gerçekleştirmek.

Türkiye'nin önceliklerine ve ihtiyaçlarına göre düzenlenen IPARD I programının desteklediği tedbirler ve alt-tedbirler şunlardır (IPARD I Programı, 2007 : 171):

- ***Tedbir Kodu 101:*** Tarım İşletmelerinin Yeniden Yapılandırılması ve AB Standartları Seviyesine Yükseltilmesine Yönelik Yatırımlar
  a) Süt Üreten
  b) Et Üreten
- ***Tedbir Kodu 102:*** Üretici Gruplarının Kurulmasını Destekleyen Yatırımlar
- ***Tedbir Kodu 103:*** Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasının Yeniden Yapılandırılması ve AB Standartları Seviyesine Yükseltilmesine Yönelik Yatırımlar
  a) Süt İşleme
  b) Et İşleme
  c) Meyve Sebze İşleme
  d) Su Ürünleri İşleme
- ***Tedbir Kodu 302:*** Kırsal Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesine Yönelik Yatırımlar
  a) Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi
  b) Yerel Ürünler ve El Sanatlarının Geliştirilmesi

c) Kırsal Turizm

d) Kültür Balıkçılığı (Yetiştiricilik)

- ***Tedbir Kodu 501:*** Teknik Destek Yatırımları

Yukarıda belirtilmiş olan bu tedbirlere ait IPARD I Programı proje sayılarına ilişkin bilgiler Tablo 5'te görülmektedir. 101 Tedbir Kodlu Et ve Süt Üreten tarımsal işletmelere yatırım konusunda 3931 proje başvurusu alınmış, bu projelerin 2447 tanesiyle sözleşme imzalanmış, sözleşme imzalanan projelerin de yaklaşık % 90'ı tamamlanmıştır. 103 Tedbir Kodlu Süt, Et, Meyve-Sebze ve Su Ürünlerinin İşlenmesi konusunda da toplamda 832 yatırım projesi başvurusu alınmış, bunların 495 tanesi ile sözleşme imzalanmış, sözleşme imzalanan projelerin de % 88'i tamamlanmıştır. 302 Tedbir Kodlu Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi başlığında ise toplamda 11.809 başvuru alınmış, 8319 tanesiyle sözleşme imzalanıp, bunların da 7995 tanesi tamamlanmıştır.

Tablo 5. IPARD I Proje Sayıları Tablosu

Tedbir	Alınan Proje Başvurusu	Sözleşme İmzalanan	Tamamlanan
Et ve Süt Üreten	**3931**	**2447**	**2193**
Süt Üreten	2119	1236	1088
Et Üreten	1812	1211	1105
Süt, Et, Meyve Sebze ve Su Ürünlerinin İşlenmesi	**832**	**495**	**438**
Süt İşleme	324	192	165
Et İşleme	225	127	113
Meyve Sebze İşleme	240	151	141
Su Ürünleri işleme	43	25	19
Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi	**11.809**	**8.319**	**7.995**
Çeşitlendirme	10.413	7.508	7.292
Yerel Ürünler ve El sanatları	653	370	327
Kırsal Turizm	675	412	355
Kültür Balıkçılığı	68	29	21

Kaynak: IPARD Program İstatistikleri (https://ipard.tarim.gov.tr/Statiks - 06.05.2019)

Tablo 6. IPARD I Kapsamında Tahsis Edilen Destek Miktarı ile Sözleşme İmzalanan ve Ödenen Destek Miktarları (avro)

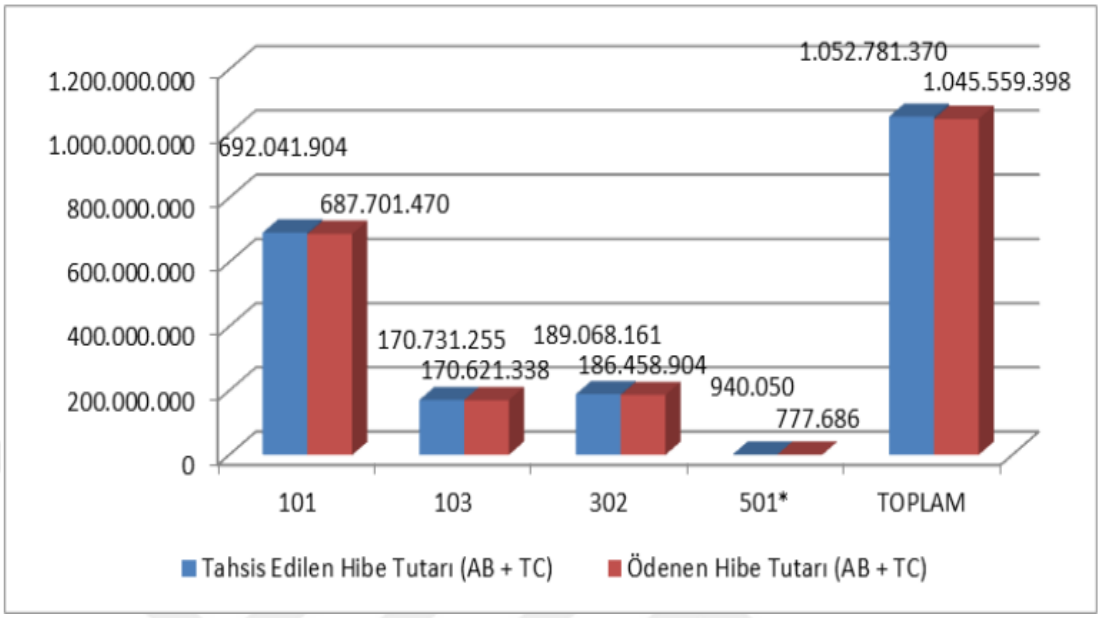
Tedbir	Tahsis edilen		İmzalanan sözleşme tutarı**		Ödenen tutar**		Oran (%)
	Kamu	AB (% 75)	Kamu	AB (% 75)	Kamu	AB (% 75)	
	a	b	c	d	e	f	c/a
101	**692.041.904**	**519.031.428**	**855.018.023**	**641.263.515**	**687.701.470**	**515.798.546**	**124**
Süt Üreten	-	-	515.558.153	386.668.614	402.551.554	301.936.112	
Et Üreten	-	-	339.459.870	254.594.902	285.149.915	213.862.434	
103	**170.731.255**	**128.048.441**	**231.436.490**	**173.577.367**	**170.621.338**	**127.966.003**	**136**
Süt İşleme	-	-	83.213.723	62.410.292	56.423.135	42.317.351	
Et İşleme	-	-	72.912.770	54.684.577	52.419.882	39.314.911	
Meyve Sebze İşleme	-	-	63.219.985	47.414.988	53.877.428	40.408.071	
Su Ürünleri İşleme	-	-	12.090.012	9.067.509	7.900.893	5.925.670	
302	**189.068.161**	**141.801.121**	**222.004.877**	**166.503.654**	**186.458.904**	**139.844.708**	**113**
Çiftlik Faal. Çeş.	-	-	101.237.682	75.928.258	96.322.476	72.241.853	
Yerel Ür. Ve El San.	-	-	50.561.357	37.921.018	39.688.163	29.766.122	
Kırsal Turizm	-	-	67.253.087	50.439.815	48.489.569	36.367.711	
Kültür Balıkçılığı	-	-	2.952.751	2.214.563	1.958.694	1.469.020	
501*	940.050	752.040	893.390	714.712	777.686	622.149	**95**
TOPLAM	**1.052.781.370**	**789.633.030**	**1.309.352.781**	**982.059.248**	**1.045.559.398**	**784.231.406**	**124**

Kaynak: IPARD Program İstatistikleri (https://ipard.tarim.gov.tr/Statiks - 06.05.2019)

IPARD I Programı kapsamında desteklenen tedbirler ve sözleşme imzalanan projelere ait finansal veriler ise Tablo 6'da görülmektedir. Program kapsamında 789 milyon avro AB katkısı ve 263 milyon avro da Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin katkısı olmak üzere toplam 1 milyar 52 milyon avro tutarında bir bütçe tahsis edilmiştir. Bu bütçenin 1 milyar 45 milyon avrosu, yani % 99,3'ü program hedefleri doğrultusunda yararlanıcılara ödenmiştir.

Tedbirler bazında tahsis edilen bütçeler ve harcanma tutarlarına ilişkin karşılaştırmalı tablo ise Tablo 7'de görülmektedir. En çok bütçe tahsis edilen tedbir başlığı 101 Tedbir Kodlu Et ve Süt Üreten Tarımsal İşletmelere dair yatırımlar olmuştur. 501 Tedbir Kodlu Teknik Destek Yatırımları, diğer tedbir başlıklarına oranla en az bütçe tahsis edilen tedbir başlığı olmuştur.

Tablo 7. Tedbir Başlıkları Özelinde IPARD I Program Destekleri (avro)



Kaynak: IPARD Program İstatistikleri (https://ipard.tarim.gov.tr/Statiks - 06.05.2019)

3.1.5.3.3 IPARD II Süreci

2007-2013 yılları arasında uygulanan IPARD I sürecinin sona ermesinin ardından Türkiye'de, 2014-2020 yıllarını kapsayacak şekilde yeni bir Kırsal Kalkınma Destek Programı olarak IPARD II hayata geçirilmiştir. Bu yeni dönemde de tıpkı IPARD I'de olduğu gibi desteklenecek projelere ilişkin bazı tedbir ve alt-tedbir başlıkları belirlenmiş ve tahsis edilecek bütçe bu tedbir başlıkları aracılığıyla Türkiye'ye aktarılmıştır. Türkiye'nin öncelik ve ihtiyaçlarına göre belirlenen ve IPARD II Çerçeve Anlaşması'nda da belirtilen bu tedbirler ve alt-tedbirler aşağıdaki gibidir:

- ***Tedbir Kodu 101:*** Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar

  101-1: Süt Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım

  101-2: Kırmızı Et Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım

  101-3: Kanatlı Eti Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım

  101-4: Yumurta Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım

- ***Tedbir Kodu 103:*** Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar
  103-1: Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
  103-2: Kırmızı Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
  103-3: Kanatlı Et ve Et Ürünleri İşlenmesi ve Pazarlanması
  103-4: Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
  103-5: Meyve ve Sebzelerin İşlenmesi ve Pazarlanması

- ***Tedbir Kodu 302:*** Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme
  302-1: Bitkisel Üretimin Çeşitlendirilmesi, Bitkisel Ürünlerin İşlenmesi ve Paketlenmesi
  302-2: Arıcılık ve Arı Ürünlerinin Üretimi, İşlenmesi ve Paketlenmesi
  302-3: Zanaatkârlık ve Katma Değerli Yöresel Ürünler
  302-4: Kırsal Turizm ve Rekreasyonel Faaliyetler
  302-5: Su Ürünleri Yetiştiriciliği
  302-6: Makine parkları
  302-7: Yenilenebilir enerji yatırımları

- ***Tedbir Kodu 501:*** Teknik Destek Yatırımları (Technical Assistance)

IPARD II sürecinde yukarıda ifade edilen tedbir başlıkları kapsamında hangi sektörlerde kaç adet projenin desteklendiği ve toplamda ne kadar hibe ödemesi yapıldığına ilişkin bilgiler Tablo 8'de görülmektedir. Desteklenen proje adedi olarak 302 Tedbir Kodlu Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme sektörü 777 adetle başı çekerken, finansal büyüklük olarak en yüksek miktarda fon 24,1 milyon avroluk değerle 101 Tedbir Kodlu Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlara tahsis edilmiştir. Program kapsamında ödenen toplam hibe tutarı 41,9 milyon avroyu bulmuştur.

Tablo 8. IPARD II Tarafından Tedbir Bazında Desteklenen Sektörler (Kümülatif avro bazında)

Sektörler	Desteklenen Proje Sayısı	Toplam Ödenen Hibe Tutarı
Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	143	24.101.598,64
Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması ile ilgili fiziki varlıklara yönelik yatırımlar	20	3.957.269,31
Çiftlik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve iş geliştirme	777	13.850.711,88
Technical Assistance	4	61.196,57
Toplam	944	41.970.776,40 €

Kaynak: IPARD Program İstatistikleri (https://ipard.tarim.gov.tr/OrnekYatMaptr - 19.04.2019)
*31.03.2018 tarihli IPARD izleme verilerine göre

AB Tarafından sektörel bazda tahsis edilen bütçe ve harcama tutarlarına tedbir başlıkları özelinde bakılacak olursa, Tablo 9'da görüldüğü gibi IPARD II programının güncel sonuçlarına ulaşmak mümkündür. Tabloda ifade edildiği gibi, 2014-2020 yıllarını kapsayan süreçte 664 milyon avrosu doğrudan AB katkısı olmak üzere toplamda 886 milyon avroluk bir bütçe öngörülmektedir. Bütçe içinde en büyük pay 448 milyon avroyla 101 Tedbir Kodlu Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlara aittir. Bu tedbir başlığında sözleşmeye bağlanan bütçenin harcanma oranı ise % 35,19'dur. Bu oran, 103 Tedbir Kodlu Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasına Yönelik Yatırımlar için % 27,22; 302 Tedbir Kodlu Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme için % 28,33'tür. Toplamda sözleşmeye bağlanan bütçenin harcanma oranı ise % 31,31 olarak gerçekleşmektedir.

Tablo 9. IPARD II Program Sonuçları

Tedbirler		Toplam Kamu Desteği 2014-2020 (A)	Bütçe AB Katkısı 2014-2020 (B)	Sözleşme İmzalanan Proje Sayı (C)	Sözleşme İmzalanan AB Katkısı (D)	Biten Proje Sayısı (E)	Tamamlanan Projelere Ödenen Desteğin AB Katkısı (F)	Tamamlanan Projelere Ödenen Toplam Destek (G)	Tamamlanan Toplam Yatırım Tutarı (H)	*(1)
101	Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar	448.560.000	336.420.000	889	138.998.522	345	48.917.305	65.215.625	95.399.469	14,53%
103	Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanmasına Yönelik Yatırımlar	234.960.000	176.220.000	243	64.967.759	88	17.688.356	23.584.475	47.105.166	10,03%
302	Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme	202.920.000	152.190.000	2.713	91.466.333	1.548	25.916.767	34.555.690	54.354.932	17,00%
Toplam		886.440.000	664.830.000	1.684	295.432.613	1.981	92.522.428	123.355.790	196.859.567	13,91%

14.03.2019 tarihi itibariyle veriler *(1) Tamamlanan Projelere Ödenen Toplam Desteğin Toplam Kamu Destek tutarına Oranı (G/A)%

Kaynak: IPARD Program İstatistikleri (https://ipard.tarim.gov.tr/Statiks - 06.05.2019)

3.2 Türkiye'de Tarımsal Gelişim ve Kırsal Kalkınma Açısından Mevcut Durumun Bir Analizi

Çalışmanın şu ana kadarki bölümlerinde kırsal alan ve kırsal kalkınma kavramları üzerinde durulmuş, Türkiye'nin geçmişten bugüne uyguladığı kırsal kalkınma politikalarına değinilmiş ve günümüzde AB ile işbirliği sürecinde IPARD programı kapsamında yürütülen kırsal kalkınma çalışmalarına yer verilmiştir. Bu bölümde de Türkiye'nin tarımsal gelişimi ve kırsal alanlarına ilişkin güncel veriler üzerinden mevcut durumun bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Tablo 10. Türkiye'de Tarım Alanları Büyüklükleri (2009-2018, bin hektar)

Yıl	Toplam tarım alanı	Tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerin alanı		Sebze bahçeleri alanı	Süs bitkileri alanı	Meyveler, içecek ve baharat bitkileri alanı	Çayır ve mera arazisi
		Ekilen alan	Nadas				
2009	**38 912**	16 217	4 323	811	-	**2 943**	14 617
2010	**39 011**	16 333	4 249	802	-	**3 011**	14 617
2011	**38 231**	15 692	4 017	810	4	**3 091**	14 617
2012	**38 399**	15 463	4 286	827	5	**3 201**	14 617
2013	**38 423**	15 613	4 148	808	5	**3 232**	14 617
2014	**38 558**	15 782	4 108	804	5	**3 243**	14 617
2015	**38 551**	15 723	4 114	808	5	**3 284**	14 617
2016	**38 328**	15 575	3 998	804	5	**3 329**	14 617
2017	**38 002**	15 536	3 697	798	5	**3 348**	14 617
2018	**37 817**	15 436	3 513	784	5	**3 462**	14 617

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist - 10.04.2019)

Türkiye'de son 10 yıla ait tarım alanları büyüklüklerinin verildiği Tablo 10'da görüldüğü üzere, son 10 yıllık süreçte hem toplam tarım alanlarında, hem de ekim yapılan tarım arazilerinde düzenli bir düşüş gözlenmektedir. Aynı düşüş sebze bahçeleri alanı için de geçerliyken meyve, içecek ve baharat bitkileri alanında ise bir artış söz konusudur. Genel olarak tarım alanlarında ve ekim yapılan alanlarda görülen bu düşüşün en temel sebebi kırdan kente göç olgusudur. Özellikle genç nüfusun gerek sosyal, gerekse ekonomik sebeplerle kırsal bölgelerden kentsel bölgelere göç etmesi, kırsal bölgelerde kalan yaşlı nüfusun enerji gerektiren tarımsal faaliyetlerle yeterince başa çıkamaması gibi sebeplerle ekilen alanlarda düşüş yaşanmış, hatta bazı tarım alanları zaman içinde tarımsal arazi vasfını yitirmiştir. Toplam tarım alanlarında görülen düşüşün bir diğer sebebi de kamulaştırma, imar izni verilmesi gibi sebeplerle bazı tarım alanlarının yapısal bir dönüşüme uğramış olmasıdır.

Tablo 11. Yıllara ve Cinsiyete Göre İl/İlçe Merkezleri ve Belde/Köyler Nüfusu (2009-2018)

Yıl	**Toplam** - Total			**İl ve ilçe merkezleri** Province and district centers			**Belde ve köyler** Towns and villages		
	Toplam Total	**Erkek** Male	**Kadın** Female	**Toplam** Total	**Erkek** Male	**Kadın** Female	**Toplam** Total	**Erkek** Male	**Kadın** Female
2009	**72 561 312**	**36 462 470**	**36 098 842**	**54 807 219**	27 589 487	27 217 732	**17 754 093**	8 872 983	8 881 110
2010	**73 722 988**	**37 043 182**	**36 679 806**	**56 222 356**	28 308 856	27 913 500	**17 500 632**	8 734 326	8 766 306
2011	**74 724 269**	**37 532 954**	**37 191 315**	**57 385 706**	28 853 575	28 532 131	**17 338 563**	8 679 379	8 659 184
2012	**75 627 384**	**37 956 168**	**37 671 216**	**58 448 431**	29 348 230	29 100 201	**17 178 953**	8 607 938	8 571 015
2013*	**76 667 864**	**38 473 360**	**38 194 504**	**70 034 413**	35 135 795	34 898 618	**6 633 451**	3 337 565	3 295 886
2014	**77 695 904**	**38 984 302**	**38 711 602**	**71 286 182**	35 755 990	35 530 192	**6 409 722**	3 228 312	3 181 410
2015	**78 741 053**	**39 511 191**	**39 229 862**	**72 523 134**	36 376 395	36 146 739	**6 217 919**	3 134 796	3 083 123
2016	**79 814 871**	**40 043 650**	**39 771 221**	**73 671 748**	36 936 010	36 735 738	**6 143 123**	3 107 640	3 035 483
2017	**80 810 525**	**40 535 135**	**40 275 390**	**74 761 132**	37 470 193	37 290 939	**6 049 393**	3 064 942	2 984 451
2018	**82 003 882**	**41 139 980**	**40 863 902**	**75 666 497**	37 912 323	37 754 174	**6 337 385**	3 227 657	3 109 728

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist - 11.04.2019)
* Bir önceki yıla göre "il ve ilçe merkezleri" ile "belde ve köyler" nüfuslarındaki büyük farklılıkların ana nedeni, 6360 sayılı Yasa uyarınca yapılan idari bölünüş değişiklikleridir.

Ekim yapılan tarım arazilerindeki düşüşün en temel sebebi olan kırdan kente göç olgusu, Tablo 11'de daha net bir şekilde görülebilmektedir. Türkiye'deki nüfus değişikliklerinin incelendiği Tablo 11'de, son 10 yılda ülkedeki toplam nüfusun yaklaşık 10 milyon kişi artış gösterdiği, buna karşılık belde ve köylerdeki nüfusun düzenli olarak azalmakta olduğu açıkça görülmektedir. Buna karşın il ve ilçe merkezlerinde ikamet etmekte olan nüfusun 75,6 milyon kişiye ulaştığı gözlenmektedir. 2018'de ortaya çıkan ekonomik sıkıntıların sanayi sektörünü etkilemeye başlamasıyla birlikte, kısmi de olsa kentten kıra dönüş süreçleri de yaşanmış, bu etkenle birlikte 2018 yılına ait belde ve köyler nüfus göstergelerinde ufak çaplı bir artış meydana gelmiştir.

Tablo 12. Türkiye'de Son 3 Yıllık Dönemde İllere Ait Göç Verileri

Göç Durumu	İl	Toplam nüfus	Aldığı göç	Verdiği göç	Net göç	Net göç hızı (‰)
2017-2018(1)						
En Çok Göç Alan 5	Çankırı	216 362	40 460	12 433	28 027	138,5
	Tunceli	88 198	11 211	5 884	5 327	62,3
	Sinop	219 733	20 922	9 793	11 129	52,0
	Gümüşhane	162 748	30 333	22 764	7 569	47,6
	Rize	348 608	31 266	16 413	14 853	43,5
En Çok Göç Veren 5	Gaziantep	2 028 563	44 704	62 206	- 17 502	-8,6
	Van	1 123 784	34 691	44 954	- 10 263	-9,1
	Muş	407 992	15 742	20 789	- 5 047	-12,3
	İstanbul	15 067 724	385 482	595 803	- 210 321	-13,9
	Ağrı	539 657	20 091	29 482	- 9 391	-17,3
2016-2017(2)						
En Çok Göç Alan 5	Tekirdağ	1 005 463	55 391	34 658	20 733	20,8
	Yalova	251 203	15 754	10 719	5 035	20,2
	Kocaeli	1 883 270	87 796	60 258	27 538	14,7
	Eskişehir	860 620	38 060	27 799	10 261	12,0
	Bilecik	221 693	11 744	9 359	2 385	10,8
En Çok Göç Veren 5	Giresun	437 393	25 529	34 675	- 9 146	-20,7
	Muş	404 544	13 094	22 243	- 9 149	-22,4
	Ağrı	536 285	15 088	32 479	- 17 391	-31,9
	Gümüşhane	170 173	18 795	27 348	- 8 553	-49,0
	Bayburt	80 417	5 648	15 820	- 10 172	-119,0
2015-2016(2)						
En Çok Göç Alan 5	Bayburt	90 154	16 981	6 653	10 328	121,5
	Gümüşhane	172 034	26 681	18 343	8 338	49,7
	Giresun	444 467	35 376	20 284	15 092	34,5
	Tekirdağ	972 875	56 536	32 290	24 246	25,2
	Bolu	299 896	18 528	11 762	6 766	22,8
En Çok Göç Veren 5	Muş	406 501	11 309	21 683	- 10 374	-25,2
	Tunceli	82 193	4 822	7 031	- 2 209	-26,5
	Şırnak	483 788	11 102	24 122	- 13 020	-26,6
	Ağrı	542 255	14 306	30 811	- 16 505	-30,0
	Hakkari	267 813	5 945	16 067	- 10 122	-37,1

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist - 11.04.2019)

(1) Türkiye'de ikamet eden yabancı nüfus kapsanmıştır.

(2) Türkiye'de ikamet eden yabancı nüfus kapsanmamıştır.

Türkiye'de hangi illerin göçten daha fazla etkilendiğini incelemek amacıyla Tablo 12'ye göz atılabilir. Tabloda son 3 yıllık dönemde en çok göç alan ve en çok göç veren 5 ile ilişkin bilgiler bulunmaktadır. Ağrı ilinin, her 3 dönemde de en çok göç veren 5 il içerisine girerek düzenli bir nüfus kaybına uğradığı görülmektedir. Buna karşın, organize sanayi bölgelerinin bulunduğu Çorlu ve Çerkezköy ilçelerine sahip olan Tekirdağ ili, istihdam olanaklarının da cazibesiyle 2015-2016 ve 2016-2017 dönemlerinde en çok göç alan 5 il içerisine girmeyi başarmıştır. 2015-2016 döneminde en çok göç alan 5 il içerisinde yer alan Bayburt'un 2016-2017 döneminde bu kez en çok göç veren 5 ilden biri olması dikkat çekicidir. Tabloda dikkat çekici hususlardan biri de İstanbul'un 2017-2018 döneminde 210 bin civarında net göç vermiş olmasıdır.

Tablo 13. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları (2004-2015)

Yıllar	2004	2005	2006	2007[2]	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[3]	2015
Türkiye												
Kişi başı günlük 2.15 $'ın altı [1]	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06	0,06	0,03	0,06
Kişi başı günlük 4.3 $'ın altı [1]	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27	2,06	1,62	1,58
Kent												
Kişi başı günlük 2.15 $'ın altı [1]	1,23	0,97	0,24	0,09	0,19	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02	-	-
Kişi başı günlük 4.3 $'ın altı [1]	13,51	10,05	6,13	4,40	3,07	0,96	0,97	0,94	0,60	0,64	-	-
Kır												
Kişi başı günlük 2.15 $'ın altı [1]	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63	0,57	0,42	0,14	0,13	-	-
Kişi başı günlük 4.3 $'ın altı [1]	32,62	26,59	25,35	17,59	15,33	11,92	9,61	6,83	5,88	5,13	-	-

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist - 15.04.2019)

(1) 1 $'ın Satın Alma Gücü Paritesi (SGP) üzerinden TL karşılığı olarak ilgili yılın cari değerleri kullanılmıştır.

(2) 2007 yılından itibaren yeni nüfus projeksiyonları kullanılmaktadır.

(3) 2014 yılından itibaren örneklem tasarımında yeni idari bölünüş temel alınmıştır; bu nedenle kır ve kent düzeyinde tahmin üretilmemiştir.

Dünya genelinde iklim değişikliği, sıcaklık artışları ve yağış rejiminin değişmesi gibi sebeplerle tarım sektöründe ciddi verim kayıplarına rastlanmakta, bunun sonucunda gıda fiyatları yükselmekte ve açlıkla mücadele eden insan sayısı da her geçen gün artmaktadır. Fiyat seviyesindeki bu artışlardan en fazla etkilenen kesimler arasında kırsalda yaşayan hane halkı da yer almaktadır (Breisinger vd., 2011 : 29). Kırsal kalkınma politikalarının temel hedeflerinden biri, zaten kişi başına düşen GSYİH'nin kentlere oranla daha az olduğu kırsal bölgelerde, yoksulluğun artmasını engelleyerek aradaki farkın açılmasına izin vermemektir. Ancak TÜİK tarafından yoksulluk sınırı yöntemlerine göre hazırlanan fert yoksulluk oranları incelendiğinde, Tablo 13'te görüldüğü gibi Türkiye'de kır ile kent arasında önemli bir fark bulunduğu gözlenmektedir.

Türkiye'nin yoksulluk oranı verileri her ne kadar yıllar içinde kademeli olarak düşüş göstermiş olsa da hala kent ile kır arasında ciddi bir fark bulunmaktadır. 2013 yılına gelindiğinde kişi başı günlük 4,3 $'ın altında altında kazananların oranı kentlerde % 0,64 olmasına karşın, aynı oran kırsalda halen % 5,13 durumundadır. Bu durum, Türkiye'de genel olarak fert yoksulluk oranlarının düşme eğiliminde olmasına rağmen, kent ile kır arasındaki gelir dağılımı dengesizliğinin hala geçerliliğini koruduğunu göstermektedir.

Gelir dağılımındaki dengesizliği ölçmek için kullanılan temel metotlardan biri Gini Katsayısını hesaplamaktır. Bu sayının 1 olması tüm gelirin bir kişi tarafından elde edildiğini, sıfır olması ise gelirin tüm bireyler arasında eşit dağıldığını ifade etmektedir (Çalışkan, 2010 : 90). Dolayısıyla sayı sıfıra yaklaştıkça gelir dağılımındaki dengesizlik azalıyor demektir. Gelir dağılımında adalet sağlanması gerek kalkınma politikalarının gerekse ekonomi politikalarının temel hedefleri arasında yer almaktadır. Bu nedenle ülkeler, ekonomi içinde gelirin ne ölçüde adil paylaşıldığını hesaplayabilmek için Gini Katsayısını kullanmaktadırlar. Tablo 14'te Türkiye'nin 2006-2017 yıllarını kapsayan Gini Katsayısı verileri ve P80/P20 oranları gösterilmektedir.

Tablo 14. Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Oranı (2006-2017)

	Yıllar											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gini katsayısı												
Türkiye	0,428	0,406	0,405	0,415	0,402	0,404	0,402	0,400	0,391	0,397	0,404	0,405
Kent	0,415	0,394	0,395	0,405	0,389	0,394	0,391	0,392	-	-	-	-
Kır	0,406	0,375	0,378	0,380	0,379	0,385	0,377	0,365	-	-	-	-
P80/P20 oranı												
Türkiye	9,5	8,1	8,1	8,5	8,0	8,0	8,0	7,7	7,4	7,6	7,7	7,5
Kent	8,6	7,5	7,5	7,9	7,3	7,4	7,2	7,2	-	-	-	-
Kır	8,3	6,9	6,8	7,2	7,1	7,4	7,2	6,5	-	-	-	-

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1011 - 18.04.2019)

*2014 yılından itibaren TÜİK tarafından söz konusu verilerin toplanmasında kır-kent özelinde bir çalışma yürütülmemiştir.

2006-2013 döneminde hem genel olarak Türkiye'nin, hem de özelde kır ve kent alanlarının Gini katsayılarının düşme eğiliminde olduğu, yıldan yıla azalış gösterdiği, yani başka bir deyişle gelir dağılımındaki dengesizliğin azaldığı görülmektedir. Kırdaki rakamların kentteki rakamlardan daha düşük çıkması, kırsal alanlarda gelir dağılımının göreli olarak kentsel alanlardan daha iyi olduğu anlamına gelmektedir. Bir diğer önemli gösterge olan P80/P20 oranı ise son yüzde 20'lik grubun ilk yüzde 20'lik gruba göre toplam gelirden aldığı payı göstermektedir. Bu orana bakıldığında da yine kırdaki durumun kentteki durumdan daha iyi olduğu, daha dengeli bir gelir dağılımı olduğu görülmektedir. Ancak bu, kırsal alanlar kentsel alanlardan daha zengin demek değildir, nitekim fert yoksulluk oranları incelenirken kırsal alanların daha düşük bir gelire sahip oldukları vurgulanmıştı. Öyleyse kırsal alanlar için geçerli olan, sadece bu düşük gelirin paydaşlar arasında kentlere göre daha dengeli paylaşılıyor olduğudur.

Tablo 15. İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (2008-2017, bin TL)

Yıl	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Sektör toplamları	Vergi-sübvansiyon	GSYİH	Tarım / GSYİH
2008	74 451 345	260 996 668	550 190 966	885 638 980	109 143 879	**994 782 858**	7,48%
2009	81 234 274	240 365 442	569 482 714	891 082 431	108 109 417	**999 191 848**	8,13%
2010	104 703 635	285 383 871	629 823 047	1 019 910 553	140 103 425	**1 160 013 978**	9,03%
2011	114 838 169	375 613 697	736 243 999	1 226 695 865	167 781 301	**1 394 477 166**	8,24%
2012	121 692 893	420 266 164	843 453 712	1 385 412 768	184 259 347	**1 569 672 115**	7,75%
2013	121 709 079	501 220 607	962 395 396	1 585 325 082	224 388 005	**1 809 713 087**	6,73%
2014	134 724 745	576 440 635	1 097 024 575	1 808 189 955	236 275 921	**2 044 465 876**	6,59%
2015	161 447 917	652 582 965	1 246 695 908	2 060 726 790	277 920 704	**2 338 647 494**	6,90%
2016	161 304 618	735 168 540	1 402 423 306	2 298 896 464	309 629 285	**2 608 525 749**	6,18%
2017	189 000 175	905 819 274	1 657 822 396	2 752 641 846	353 894 906	**3 106 536 751**	6,08%

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30888 - 25.04.2019)

Türkiye'nin 2008-2017 yılları arası iktisadi faaliyet kollarına göre Gayrisafi Yurtiçi Hasılasının (GSYİH) gösterildiği Tablo 15'te, yıllar içerisinde tüm sektörlerle birlikte tarım sektörünün de hacim olarak genişlediği görülmekte, ancak tarım sektörünün GSYİH içindeki payının 2010'da % 9'lar seviyesinde seyrederken 2017 yılı sonu itibariyle % 6'lara gerilediği görülmektedir. Buna karşılık sanayi sektörü 2010 yılında % 24,6 olan GSYİH içindeki payını, 2017 yılı sonunda % 29'lar seviyesine çekmeyi başarmıştır. Bu durum, özellikle AB sürecine girilmesiyle birlikte önemli miktarda IPARD desteğinin tarım sektörüne tahsis edilmesine rağmen, sektörde hedeflenen başarıların yakalanamadığını, tarımın ülke ekonomisindeki payının ve dolayısıyla öneminin azaldığını göstermektedir.

Tablo 16. Hanehalkı Fertlerinin İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Yıllık Ortalama Esas İş Gelirleri (2016-2017, TL)

İktisadi faaliyet kolu	Yıllar	
	2016	2017
Toplam - Total	**24 976**	**28 299**
Tarım - Agriculture	17 375	16 996
Sanayi - Industry	24 616	29 292
İnşaat - Construction	21 720	24 951
Hizmet - Service	26 852	30 407

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27823 - 28.04.2019)

Tablo 16'da hane halkı fertlerinin iktisadi faaliyet kollarına göre yıllık ortalama esas iş gelirleri 2016 ve 2017 yılları özelinde gösterilmektedir. Tabloda ilk dikkat çeken, tarım sektöründe çalışan bir bireyin diğer sektörlerde çalışan bireylere oranla yıllık daha az kazanç elde ettiğidir. Üstelik bu rakam 2016 yılı için yıllık 17.375 TL iken 2017 yılında 16.996 TL'ye düşmüştür. Üstelik tarım sektöründe yaşanan bu düşüş, diğer tüm sektörlerde ortalama yıllık gelir artış gösterirken meydana gelmiştir. Bu durum, tarım sektörünün ülke konjonktürünün dışında negatif bir seyir seyretmesi açısından dikkate değerdir.

Sürdürülebilir bir kırsal kalkınma sürecinin tesis edilebilmesi için en temel gereksinim, bölgenin kendi iç dinamikleriyle kalkınabileceği koşulların sağlanıp, kırsal alanda yaşayan halkın süreci benimsemesini sağlamaktır. Bölgenin ihtiyaçlarını tam olarak karşılamayan, bölge halkının kendi karar ve uygulamalarından oluşmayan dış destekli çabalar, kısa bir süre için iyi sonuçlar verse de uzun vadede kalıcı yani sürdürülebilir olmaktan uzak kalmaktadır. Yapılması gereken şey, kırsal alanda yaşayan halkın her türlü sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarına cevap verebilecek, kırdan kente göçün önüne geçebilecek, bölgenin kendi öz kaynaklarıyla kalkınabileceği sağlıklı bir yaşam alanı yaratmaktır. Böyle bir ortamın tesis edilebilmesi için en gerekli olan şartlardan biri de bölge halkına istihdam olanağı yaratmaktır. Kırsal bölgelerde en temel istihdam olanağının tarımsal

faaliyetler olduğu göz önüne alınacak olursa, tarımsal açıdan gelişmemiş, tarımsal istihdamı yetersiz düzeyde olan ülkelerin, iş bulma umuduyla kente göç eden kırsal nüfusu köylerde tutabilme imkanı pek yoktur. Bu durum kırsal kalkınmayı olumsuz etkileyeceği gibi, kentlerde de pek çok sosyo-ekonomik sorunun baş göstermesine yol açacaktır.

Türkiye'de tarım istihdamı ve diğer sektörlerin istihdam rakamlarına ilişkin 2017 ve 2018 yıllarını kapsayan veriler Tablo 17'de verilmiştir.

Tablo 17. İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler (2017-2018, bin kişi)

İŞTEKİ DURUM VE EKONOMİK FAALİYET	Toplam		Erkek		Kadın		Toplam (%)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
İşteki Durum	**28 515**	**28 314**	**19 612**	**19 354**	**8 904**	**8 960**	**100,0**	**100,0**
Ücretli veya yevmiyeli	**19 469**	**19 466**	13 662	13 457	5 808	6 009	**68,3**	**68,8**
İşveren	**1 271**	**1 288**	1 146	1 155	125	133	**4,5**	**4,5**
Kendi hesabına	**4 854**	**4 752**	4 025	3 932	829	820	**17,0**	**16,8**
Ücretsiz aile işçisi	**2 921**	**2 807**	780	810	2 142	1 998	**10,2**	**9,9**
Ekonomik Faaliyetler	**28 515**	**28 314**	**19 612**	**19 354**	**8 904**	**8 960**	**100,0**	**100,0**
Tarım	**5 297**	**5 023**	2 915	2 845	2 382	2 178	**18,6**	**17,7**
Sanayi	**5 470**	**5 656**	4 161	4 312	1 309	1 344	**19,2**	**20,0**
İnşaat	**2 168**	**1 838**	2 084	1 774	84	64	**7,6**	**6,5**
Hizmetler	**15 580**	**15 797**	10 451	10 423	5 129	5 374	**54,6**	**55,8**

Kaynak: TÜİK (http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30689 - 01.05.2019)

Türkiye'de tarım alanında çalışan kişilerin sayısı 2017'de yaklaşık 5,3 milyon kişiyken bu sayının 2018'de 5 milyon seviyelerine düştüğü görülmektedir. İşin niteliği itibariyle daha spesifik özellikler gerektiren inşaat sektörünü saymazsak, bu rakamlar diğer sektörlerdeki çalışan sayılarından daha düşük bir rakama tekabül etmektedir. Öte yandan, sektörde çalışan kadın-erkek dengesine bakılacak olursa, resmi verilere göre tarım sektörünün göreli olarak en dengeli sektör olduğu görülecektir. 2018 yılı itibariyle tarımda çalışan erkek sayısı yaklaşık 2,9 milyon kişi iken, tarımda çalışan kadın sayısı da yaklaşık 2,2 milyon kişidir. Dikkat çeken verilerden biri de 2018 yılı itibariyle toplam kadın istihdamının yaklaşık 9 milyon kişiye tekabül ederken bu sayının yaklaşık 2 milyon kişisinin ücretsiz aile işçisi olmasıdır. Bu noktada ücretsiz aile işçisi olarak çalışan yaklaşık 2 milyon kadının büyük çoğunluğunun tarım sektöründe çalışmakta olduğunu belirtmek gerekir. Öte yandan hizmetler sektöründe çalışan erkek sayısı çalışan kadın sayısının yaklaşık 2 katıyken, sanayi sektöründe ise 3 katından fazladır.

2018 yılı itibariyle istihdam edilenlerin yalnızca % 17,7'si tarımda çalışmakta, %20'si sanayi sektöründe, büyük çoğunluk olarak % 55,8'i de hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Dikkat çeken noktalardan biri de tarımda çalışan kadınların toplam çalışan kadınlara oranı % 24,3 iken, bu oran tarımda çalışan erkekler için % 14,7 düzeyindedir. Bu gösterge, kırdan kente göçün daha ziyade erkekler tarafından yapıldığını, sanayi sektöründe ya da büyük oranda erkek ağırlıklı istihdam yapılan inşaat sektöründe çalışabilmek için erkeklerin köylerini terk ettiklerini göstermektedir. Bu durum köylerde demografik yapıda da bozulmalara yol açmakta ve pek çok sosyolojik sorunu da beraberinde getirmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Her geçen gün değişen ve gelişen dünya koşullarıyla birlikte ekonomik bakış açıları da yıllar içinde değişmektedir. Önceleri en çok önem verilen ve ülkelerin temel hedefi olarak ifade edilen "ekonomik büyüme" olgusu zaman içinde yerini "kalkınma"ya bırakmış, günümüzde ise bir adım daha ileri gidilerek "sürdürülebilir kalkınma" ülkelerin temel ekonomik hedefi durumuna gelmiştir. Sürdürülebilir kalkınmaya duyulan ihtiyaç, küresel ölçekte salt ekonomik kalkınma modelinin orta ve uzun vadede doğurduğu olumsuz sonuçlarla yüzleşilmesiyle birlikte, bir farkındalıktan ziyade bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü temel kriter olarak gelir düzeyinin arttırılmasını benimseyen salt ekonomik kalkınma modelini eyleme geçiren ülkeler, özellikle çevresel boyutta geri döndürülemez pek çok olumsuz sonuçla karşı karşıya kalmışlardır. Özellikle 19. yüzyılda, plansız ve programsız yapılan üretim faaliyetleri çevre ve tabiat üzerinde geri getirilemez zararlara sebebiyet vermiştir. Bu sebeple günümüzde kalkınma kavramının yerini sürdürülebilir kalkınma kavramı almıştır. Gelinen noktada sürdürülebilir kalkınma açısından; üretim sürecinde kullanılan, toprak, deniz, orman, maden, hayvansal üretim gibi kaynakların dengeli ve planlı bir strateji çerçevesinde işlenmesi önem kazanmış, kaynakların insan ve tabiata zarar vermeden ve gelecek kuşakları da düşünerek, yani onların da ihtiyacını karşılayabilecek biçimde kullanılması olgusu ön plana çıkmıştır.

Sürdürülebilirlik niteliği, kırsal kalkınma açısından da oldukça önemlidir. Kırsal alanlar, ekonomik faaliyetlerin daha ziyade tarıma dayalı olduğu, il ve ilçe merkezleri dışında kalan alanlardır. Kırsal alanlarda yaşayan bireylerin yaşam standartları ve gelir olanakları kentlerde yaşayan nüfusa kıyasla daha düşük olup, kırsal kalkınma politikaları geliştirilirken genel olarak bu hususlara dikkat edilmektedir. Ancak günümüzde kırsal kalkınmanın artık sadece kırsal alanda tarımsal üretimi arttırıp gelir olanaklarını iyileştirmekten ibaret olmadığı net bir şekilde anlaşılmıştır. Bu nedenle kırsal nüfusun çalışmalara katıldığı, çevresel

koşulların da gözetildiği sürdürülebilir ve katılımcı bir yaklaşıma sahip politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaç karşılanmadığı takdirde kırsal alanlarda yaşayan insanlar kentlere göç etmekte, fakat bu göç dalgası pek çok sorunu da beraberinde getirip sadece kırsal alanları değil tüm ülkeyi, hatta dünyayı etkileyen zincirleme bir reaksiyon göstererek küresel bir sorun haline gelebilmektedir. Bu sorunlarla karşılaşmamak için ülkeler kırsal kalkınma politikalarına önem vererek, sorunu kaynağında çözme yoluna gitmektedirler.

Kırsal kalkınma politikaları, gelişmekte olan tüm ülkelerde büyük öneme sahip olduğu gibi Türkiye'de de aynı ölçüde değerli ve önemlidir. Geçmiş yıllarda tarım ülkesi olarak anılan ve "kendi kendine yetebilen ülke" konumunda olan Türkiye, ilerleyen yıllarla beraber tüm çabalara rağmen kırsal kalkınmasını tam olarak gerçekleştirememiş; istihdam olanaklarının yetersizliği, sağlık, ulaşım, haberleşme gibi imkanların kısıtlı olması, kent yaşamının sosyal imkanlarının ve iş olanaklarının cazip gelmesi gibi sebeplerle özellikle ülkenin doğu bölgesindeki kırsal kesimden kentlere ve bilhassa büyük şehirlere yoğun miktarda göç olmuş, kırsal alanda yaşayan nüfus ciddi oranda azalmıştır. İş bulmak ümidiyle yapılan göçlerin ekseriyetle erkek nüfustan oluşması, kırsal alanlarda cinsiyet dağılımı konusunda da demografik dengesizliklere sebep olmuş, özellikle ülkenin doğu bölgesinde bazı köyler neredeyse tamamen kadın, yaşlı ve çocuklardan oluşur duruma düşmüştür. Öte yandan özellikle büyük şehirlere yapılan yoğun göçler, burada çok farklı kültürden gelen pek çok insanın ekonomik kaygılarla hayatını idame ettirmeye çalıştığı bir yapı doğurmuş, bu durum pek çok toplumsal sorunu da beraberinde getirmiştir.

Aslında Türkiye için ilginç olan, kırsal kalkınma politikalarına çok önceden beri ülke politikası olarak önem vermiş olmasına rağmen, başarılı projelerin devamını getirememiş olup, bugün ciddi anlamda kırsal kalkınma problemleri yaşıyor olmasıdır. Daha Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Köy Kanunu'nun çıkarılması, toprak reformu çalışmaları gibi politikalarla kırsal kalkınmanın öneminin farkında olan Türkiye, özellikle 1940'lı yıllarda uygulamaya konulan Köy Enstitüleri

projesiyle çağının ötesinde bir kırsal kalkınma hamlesinde bulunmuş, köylerin kendi içinden yetiştirdikleri öğretmenler vasıtasıyla hem kültür derslerinin, hem tarım ve ziraat derslerinin, hem de teknik ağırlıklı ve el sanatları gibi derslerin köy halkına okutulduğu, köylerin kendi iç dinamikleriyle kalkındırılmaya çalıştığı topyekun bir kalkınma modelini denemiştir.

Köylerin kendi içinden çıkan öğretmenler vasıtasıyla kalkındırılmaya çalışılması, sürecin köy halkı tarafından benimsenmesini de kolaylaştırmış, ihtiyaca çözüm üreten bu uygulama her yönüyle sürdürülebilirlik açısından ümit vaat eden bir uygulama olmuştur. Ancak ne var ki, bir takım siyasi çekişmelerin de etkisiyle bu proje 1950'li yıllarda rafa kaldırılmış ve Türkiye'nin sürdürülebilir kırsal kalkınma çabaları sekteye uğramıştır.

1963'ten itibaren planlı kalkınma dönemine geçen Türkiye'de, 5 yıllık süreçleri kapsayan kalkınma planları yapılarak kırsal kalkınma politikaları da bu planlar dahilinde yürütülmeye çalışılmıştır. Bu dönemde yine Örnek Köy Uygulaması, KÖYDES gibi dikkate değer çalışmalar yapılmış olsa da tam anlamıyla istenilen sonuçlara ulaşılamamış ve kırdan kente göçün önüne geçilememiştir.

2000 yılı sonrasında uygulanan kırsal kalkınma politikalarında, özellikle AB'ye tam üyelik müzakerelerinin başlamasının da etkisiyle, önemli değişimler meydana gelmiş, yeni kurumsal yapılar ortaya çıkmış ve kırsal bölgeler ile geri kalmış bölgelerin kalkınmasına yönelik birçok program uygulanmıştır. Özellikle 2007-2013 yıllarını kapsayan IPARD I dönemi ve halen devam etmekte olan 2014-2020 yıllarını kapsayan IPARD II süreci uyarınca AB tarafından çok ciddi miktarlarda kırsal kalkınma destekleme fonları tahsis edilmiş, bu fonlar projeler aracılığıyla yararlanıcıların kullanımına aktarılmıştır. Ancak bu çalışma kapsamında incelenen değişkenlerin de gösterdiği gibi, tüm bu desteklere ve yürütülen politikalara karşın, kırın kente nazaran dezavantajlı durumu değişmemiş, kayda değer bir ilerleme sağlanamamıştır.

IPARD II Programı çerçevesinde, Türkiye'de kırsal ekonomi ve yaşam kalitesinin ele alındığı SWOT analizinde (IPARD II Programı, 2014 : 46-49), Türkiye'de kırsal nüfusun oransal olarak sürekli azalması, çevresel kirlilikle birlikte doğanın, floranın ve biyoçeşitliliğin korunamaması, kontrol edilemeyen kentleşme süreci, köylerde yaşlanma ve kentsel alanlara göç nedeniyle insan kaynaklarının kaybı, kırsal altyapının geliştirilmesi için yürütülecek katı atık yönetim projeleri için katı atak sahalarının tespit edilmesinde ortaya çıkan anlaşmazlıklar gibi unsurlar 2014-2020 dönemi için en önemli tehdit unsurları olarak belirlenmiştir. Yine enerji kaynaklarının yetersizliği, köy idarelerinde operasyonel beceri eksikliği, kırsal alanlarda kadınların ekonomik faaliyetlere katılımının yetersizliği, kırsal ekonominin temel olarak yalnızca tarıma dayalı olması, bitki yetiştiriciliğinde kullanılan malzemelerin ithalatına yüksek düzeyde bağımlı olunması, girişimcilik eksikliği, birçok köyün imar planlarının bulunmaması, tarımsal ürünlerin satışında tanıtım ve pazarlama becerileri eksikliği gibi faktörler ise Türkiye'nin bu alandaki zayıf yönleri olarak ifade edilmektedir.

Çalışma içinde değinilen tablolarda görüldüğü gibi, Türkiye'de halen toplam tarım alanları ve ekilen tarım arazilerinde yıldan yıla düşüş yaşanmakta, kırdan kente göçün önüne geçilememesi sebebiyle belde ve köy nüfusları her yıl düzenli olarak azalmakta, fert yoksulluk oranlarında kırsal alanlar ile kentsel alanlar arasında ciddi farklılıklar süregelmekte, tarımın GSYİH içindeki payı sürekli olarak düşüş göstermekte, iktisadi faaliyet kollarına göre en düşük yıllık kazanç tarım sektöründe gerçekleşmekte ve tarım sektörü istihdam rakamları da aşağı yönlü seyretmektedir. Bütün bu veriler uygulanan politikaların beklenen faydayı sağlamaktan uzak kaldığını göstermekte, Türkiye'nin kırsal kalkınma politikalarında değişikliğe gitmesi gerektiğini işaret etmektedir.

Türkiye'de kırsal kalkınmanın sürdürülebilir kılınması adına yapılması gereken değişiklikler arasında tarımsal arazilerin verimli şekilde kullanılmasının sağlanması, miras yoluyla arazilerin parçalanmasının önüne geçilip miras kalan arazilerin işletilmesini cazip kılacak uygulamaların yürürlüğe konması, kırsal

alandaki kadastro çalışmalarının bitirilerek AB standartlarında bir arazi toplulaştırması yapılması, kırsal alanlarda ekolojik hayvan yetiştiriciliğinin ve buna bağlı sanayi kollarının desteklenmesi ve teşvik edilmesi, kırsal bölgelerde yapılacak tarım ve hayvancılık yatırımlarının sektörel bazda ele alınıp bölge farklılıkları dikkate alınarak desteklenmesi, hayvancılıkta hayvan ithalatına yönelmek yerine kırsal alanda yapılacak suni tohumlama faaliyetlerine önem verilip, bu tohumlama desteklerinin verimlilik esas alınarak tohumlama başına değil doğacak buzağı başına verilmesi, tarım arazilerinde kimyasal gübre yerine doğal hayvan gübresi kullanımının teşvik edilmesi, kırsal bölgelerde istihdamı arttıracak ve tarımsal ürünlerin kaynağında işlenmesine olanak tanıyacak şekilde kırsal sanayi alanlarının oluşturulması gibi uygulamalar gelmektedir.

Türkiye'de bugüne kadar kırsal kalkınma politikalarının oluşturulma sürecinde genel olarak yukarıdan aşağıya yaklaşımı doğrultusunda merkezi idarenin yön verdiği süreçler benimsenmiş, yerel kurumlar uygulama aşamasında sürece dâhil edilmişlerdir. Buna karşılık Avrupa Birliği ülkelerinde ise genel olarak aşağıdan yukarıya yaklaşımı esas alınmakta, tek merkezden yönetim yerine, yönetim katmanları arasında dikey işbirliği, kamu ve özel sektör arasında ise yatay işbirliği söz konusu olmaktadır. Bu tarz bir yaklaşım sonucunda kalkınma süreci, yerelden alınan inisiyatif ile gerçekleştirilebilmekte ve süreçte etkin rol oynayan yerel birimlerin gönüllü ve katılımcı desteğiyle birlikte sürdürülebilir politikalar hayata geçirilebilmektedir. Türkiye'de de uygulanacak politikaların sürdürülebilir olabilmesi adına, sürecin en başından itibaren aşağıdan yukarıya yaklaşımı çerçevesinde, uygulanacak politikalardan esas etkilenecek olan yerel halkın ve yerel kurum ve kuruluşların sürece dahil edilmesi ve böylelikle süreci benimsemelerinin ve sahiplenmelerinin sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda yalnızca ana hatlarıyla belirtilen tavsiyeler merkezi hükümetler ve karar vericiler tarafından dikkate alınırsa, sürdürülebilir kırsal kalkınma politikalarından bahsetmek mümkün olabilecektir. Aksi takdirde giderek kentsel

bölgelerle arasında uçurum oluşmaya başlayan kırsal alanlar yine anlık çözümlerle kalkındırılmaya çalışılacak, fakat uzun vadede aynı sorunlar tekrar baş gösterecektir.

KAYNAKÇA

Abuşoğlu, Ö., İnan, Ö. (1989). *Kalkınmada Öncelikli Yöreler ve Bölgesel Gelişme*. TOBB. Ankara.

Adelman, İ., Yeldan, E. (2000). "Is This The End Of Economic Development?", *Structural Change and Economic Dynamics,* Vol.11 .

Akdağ, K. (2007). *IPARD Planının Uygulanması İçin Gereken İdari Yapılar ve Plan Uygulamasının İzlenmesi*, (AB Uzmanlık Tezi). Ankara.

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

Aktakas, B. G. (2006). *Bölgesel / Yerel Kalkınma, Bölgesel Gelişme İçin Bir Model*. T.C Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat ABD , Adana.

Aktürk, E. (1997). *Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar* (Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi.Erzurum.

Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M. (2010). "Köy Kanunu Tasarı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:26

Anand, S. ve Sen, A. (1996). "Sustainable Human Development: Concepts and Priorities". Development Studies Discussion Paper 1, United Nations Development Programme, New York.

Anriquez G., Stamoulis K. (2007). *Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key?*, Esa Working Paper, No: 07-02.

Ashley, C., Maxwell, S. (2001). *Rethinking Rural Development*. Development Policy Review, 19.

Ayanoğlu, İ. (2008). *Kırsal Kalkınma ve Türkiye İçin Bir Kırsal Kalkınma Modeli*. T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Aytaç, F. (2009). *Açıklamalı Köy Kanunu,* Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Bakırcı, M. (2007). *Türkiye'de Kırsal Kalkınma Kavramlar, Politikalar, Uygulamalar*. Nobel Yayınları, Ankara.

Barkan, Ö. L. (1980). *Türkiye'de Toprak Meselesi Toplu Eserler-1*, Gözlem Yayınları, İstanbul.

Beycan, H. (2009). *Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı ve Bu Çerçevede Proje Uygulama Örneği*, T.C Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

Bilici, İ. (2010). *Türkiye'de Kırsal Kalkınmanın Gelişimi ve IPARD Süreci*. T.C Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi ABD Yüksek Lisans Tezi, Tokat.

Brasche, U. (2001). *AB'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu*. İstanbul: İKV.

Breisinger C.- O. Ecker- P. Al-Riffai- R. Robertson-, R. Thiele- M. Wiebelt. (2011). *Climate Change, Agricultural Production and Food Security: Evidence from Yemen,* Kiel Working Paper No. 1747, November, Germany.

Bulutçu, A. B. (2015). *IPARD Programı ile Ulusal Kırsal Kalkınma Programlarının Tamamlayıcılık Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Can, M. (2007). *Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Tokat.

Cem, İ. (1970). *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Cem Yayınları, İstanbul.

Cengiz, T. (2003). *"Peyzaj Değerlerinin Korunmasına Yönelik Kırsal Kalkınma Modeli Üzerine bir Araştırma: Seben İlçesi (Bolu) Alpagut Köyü Örneği"*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Çağlar, Y. (1986). *Köy, Köylülük ve Türkiye'de Köy Kalkınması Sorunu.* Ankara: Ziraat Dergisi Yayınları.

Çakar, Y. M. (2007). *Türkiye'de 1980 Sonrası Kırsal Kalkınma Uygulamaları ve Çorum İli Örneği.* T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Çalışkan S. (2010). *Türkiye'de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk,* Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 59, 2010/2.

Çelebican, G. (1968). *"İktisadi Açıdan Toprak Reformu"*, Türkiye'de Toprak Reformu Semineri (6–8 Haziran 1968), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Çelik, Z. (2005). *Planlı Dönemde Türkiye'deki Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme*. Şehir Plancısı Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü - Dokuz Eylül Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İzmir.

Çetin, T. (1999). *"Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları: Köye Doğru Hareketi"*, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Oya Baydar (ed.), Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul.

Çevik, B. (2000). Kırsal Kalkınmada Fiziksel Planlama ve Merkez Köy Yaklaşımı. *Tarım ve Köy Dergisi* .

Çolakoğlu, E. (2007). *"Kırsal Kalkınma Problemine Bir Çözüm Arayışı Olarak Köy-Kent Projesi"*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 6.

Dağ, R. (2000). Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları. *TESEV Konferansı Tebliği.* İstanbul.

De Long, J. B., Eichengreen, B. (1991). *"The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program"*, Centre for Economic Performance and Landeszentralbank Hamburg Conference on Post-World War II European Reconstruction, Hamburg.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1964). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1984). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1984). *Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:1960, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000 - a). Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu., Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000 - b). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), DPT Yayınları, Ankara.

Dinler, Z. (1994). *Bölgesel İktisat.* Bursa: Ekin Yayınları.

Doğanay, F. (1993). *Kırsal Kalkınma.* Ankara: DPT Yayınları.

Duman, H. (2016). *Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPARD*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir.

Dülgeroğlu, E. (1988). *Kalkınma Ekonomisi.* Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.

European Commission. (2013). *Final Report: Synthesis of SAPARD ex-post evaluations update: Bulgaria, Croatia, Romania*, Vienna.

European Commission. (2014). *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020)*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf

Erkan, H. (1987). Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme:Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını.

Ertem, B. (2009). *"Türkiye-ABD İlişkilerindeTruman Doktrini ve Marshall Planı"*, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12/21.

Geray, C. (1966). *Toplum Kalkınması ve Toprak Reformu*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:21, No:3, Ankara.

Geray, C. (1967). *Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları Bünyan Örneği*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara.

Geray, C. (1999). Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* .

Gimbel, J. (1976). *The Origins of the Marshall Plan*, Standford University Press, California.

Göksu, V. (2010). *Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Yönetimi ve Reformu*, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Ankara.

Göktürk, A. (2006). Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış. İstanbul: Derin Yayınları.

Güder, G. (1998). Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri. Ankara.

Gülçubuk, B. (2005). *AB ve Türkiye'de Kırsal Yapı ve Kırsal Kalkınma.*

Gülçubuk, B. (2006). "Avrupa Birliği ve Dünya'da Kırsal Kalkınmada Ortaya Çıkan Yeni Yönelimler ve Turkiye'nin Uyum Sürecindeki Yaklaşımları", Tekgıda-İş Dergisi, Tekgıda-İş Sendikası Yayın Organı, Sayı:96.

Günaydın, G. (2010). *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm (Politika Transferi süreci/AB ve Türkiye)*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Gürlük, S. (2001). Dünyada ve Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikaları ve Sürdürülebilir Kalkınma. Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 4 .

Gürüz, A. (1968). *"Modern Mülkiyet Kavramı ve Toprak Reformu",* Türkiye'de Toprak Reformu Semineri (6–8 Haziran 1968), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Holdcroft, L. (1984). "The Rise and Fall of Community Development, 1950 – 65: A Critical Assessment", Agricultural Development in the Third World. Baltimore and London: John Hopkins University Press.

Holmberg, J. ve Sandbrook, R. (1992). "Sustainable Development: What is To Be Done?." J. Holmberg (Ed), Policies for a Small Planet, Earthscan, London.

Ilgaz, D. (1999). *"Köy Enstitüleri*", 75 Yılda Eğitim, Fatma Gök (ed.), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

IPARD I Programı. (2007). T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı, 2007-2013.

IPARD II Programı. (2014). T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı, 2014-2020.

Jacoby, E. H. (1953). *Inter-Relationship Between Agrarian Reform and Agricultural Development,* Food and Agriculture Organization of the United States.

Kaldırım, F. (2012). *Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikaları: Yerel Yönetimlere Katkısı Kapsamında Köydes Projesi*, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Karabacak, H. (2011). *Avrupa Birliği Fonları İçin Proje Yönetimi*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Karataş, H. (2010). *Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/409, Ankara.

Kartal, S. (2008). *"Toplum Kalkınmasında Farklı Bir Eğitim Kurumu: Köy Enstitüleri"*, Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 4/1.

Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Odak Yayınevi, Ankara.

Kayıkçı, S. (2004). *"Cumhuriyetin Kurulmasından Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar"*, Türk İdare Dergisi, Cilt 2, Sayı 4.

Kayıkçı, S. (2009). *Türkiye'de Kırsal Alan Yönetimi,* Sosyal Araştırmalar Vakfı, Ankara.

Keleş, R. (2000). *Kentleşme Politikası,* İmge Yayınları, Ankara.

Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset,* Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, R., Mengi, A. (2013). *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu. KKÇG. (2002). *Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu.* Ankara.

Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu. KKÇG. (2003). *Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu,* Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara.

Kirby, F. (1962). *Türkiye'de Köy Enstitüleri*, İmece Yayınları, Ankara.

KKP. (2010). Kırsal Kalkınma Planı (2010 - 2013). T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Koç, A. (2016). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Kırsal Kalkınmanın Finansmanı Kapsamında IPARD*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Doktora Tezi), Isparta.

Kolukırık, C. (2010). *Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları, Fonları ve Türkiye'nin Yararlanma Olanakları*, T.C. Namık Kemal Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Tekirdağ.

Köymen, O. (1999). Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları, *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Oya Baydar (ed.), Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul.

Kurtkan, A. (1968). *Köy Sosyolojisi.* İstanbul: İstanbul Üniversiteli Yayınları.

Makal, M. (2009). *Köy Enstitüleri ve Ötesi*, Literatür Yayınları, İstanbul.

Ökçün, A. G. (1997). *Türkiye İktisat Kongresi 1923 – İzmir,* Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.

Önder, İ. (1999). *"Aşar'ın Kaldırılması ve Tarım Kesimine Uygulanan Vergiler"*, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Oya Baydar (ed.), Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul.

Öztrak, İ. (1967). *"Toprak Reformu ve Hukuk Politikası*", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:22, No:1

Poroy, H. (2004). Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilırmak Havza. *Türkiye İktisat Kongresi.* İzmir.

Richardson, M. (1995). Güneydoğu Anadolu'nun Sürdürülebilir Kalkınma Potansiyeli. Ankara: TES-AR Yayınları No:15.

Roberts, L., Hall, D. (2003). Rural Tourism and Recreation: Principles to Practice. UK: CABI Publishing.

Ruttan, V. (1995). *"Integrated Rural Development Programs: A Skeptical Perspective"*. International Development Review, 17 (4).

Sarı, A. O. (2008). *Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye,* İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 196, İstanbul.

Savaş, V. (1986). *Kalkınma Ekonomisi.* İstanbul: Beta Basım Dağıtım A.Ş.

Savaş, V., Han, E., & Kaya, A. A. (2004). *İktisadi Kalkınma.* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları Yayınları.

Sevinç, G. (2008). Türkiye'de Kırsal Yapı ve Kırsal Kalkınma Politikaları. Şanlıurfa: T.C Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şahin, H. (2006) *Türkiye Ekonomisi,* Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

Şen, Z. (2004). Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılma Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi. *Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Uzmanlık Tezi* , Ankara.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2007). *Avrupa Birliği Türkiye Mali İşbirliği*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Taraklı, D. (1976). *Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları,* ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara.

Turan, İ. (1989). *Kırsal Kalkınma Sürecinde Köyler, Köy Örgütleri ve Devlet,* İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Turhan, M. S. (2005). Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Tedbirleri Uygulama Süreci. Ankara: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.

Turhan, M. S. (2015). Kırsal Kalkınma Çalıştayı TKDK – D8 Ülkeleri. https://www.tkdk.gov.tr/Content/File/Yayin/D8K irsalKalkinma Calistayi.pdf.

Türk Dil Kurumu. (2019). Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.

Türkdoğan, O. (1975). Köy-Kent Farklılaşması. *Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi* .

Tütengil, C. O. (1970). *Az Gelişmenin Sosyolojisi.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.

Ulucan, B. (2007). *IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu,* T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış ilişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Yalova, Y. (2007). *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye*, Alp Yayınevi, Ankara.

Yeşilbaş, M. (2011). *"Kırsal Kalkınma Politikalarının Gelişim Çizgisi ve Planlı Dönemde Kırsal Kalkınma Yaklaşımları"*, Türk İdare Dergisi Sayı: 470.

Yıldırak, N. (1991). *Kırsal Kalkınma.* Ankara: Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları.

Yılık, M. (2011). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Uyumu Açısından Kırsal Kalkınma Bileşeninin Önemi ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun Rolü* (Yüksek Lisans Tezi). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.