

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN YÖNETİMİ

Doktora Tezi

Sabrina KAYIKCI

Ankara – 2009

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN YÖNETİMİ

Doktora Tezi

Sabrina KAYIKCI

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Ankara - 2009

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN YÖNETİMİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof.Dr. Cevat GERAY

.....

Prof.Dr. Birgül AYMAN GÜLER

.....

Doç.Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

.....

Doç.Dr. Bülent GÜLÇUBUK

.....

Doç.Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

.....

Tez Sınavı Tarihi : 02.03.2009

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	IV
TABLO VE ŞEKİLLER.....	VI
GİRİŞ.....	1
I. Materyal ve Yöntem	6
II. Konu İle İlgili Örnek Çalışmalar.....	13

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALANIN EKONOMİK AÇIDAN SEKTÖREL YÖNETİMİ

I. Kırsal Alan Nedir? Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Açısından Ne İfade Etmektedir?.....	23
II. Türkiye Cumhuriyeti Devletin Kuruluş Yılları (1923-1935).....	35
III. Toprak Reformu Politikası Dönemi (1935 – 1948).....	41
IV. Tarım Reformu Politikası Dönemi (1948-1963).....	49

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALANIN ALANSAL/BÜTÜNLEŞİK YÖNETİMİ – KIRSAL KALKINMAYA PLANLI DÖNEM YAKLAŞIMLARI

I. Toplum Kalkınması Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanması.....	66
II. Tarım Reformu Tartışmaları Ve Tarım Reformu Kanunu	78

III. Bütünleşik Kırsal Kalkınma Projeleri, Merkez Köy ve Köykent Yaklaşımları	93
--	-----------

IV. 1980 Öncesi Türkiye’de Kırsal Alana Hizmet Sunan Yönetim Yapısı	105
--	------------

A. Kırsal Alana Hizmet Götüren Bakanlıklar.....	105
B. Kırsal Alana Hizmet Sunan Tarımsal Kamu Örgütlenmesi	120
C. Kırsal Alana Hizmet Götüren Merkez Yönetiminin Taşra Örgütlenmesi	125
D. Kırsal Alana Hizmet Götüren Yerel Yönetimler.....	129

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN YÖNETİŞİMİ

I. Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Devletin Rolünde Değişim.....	135
---	------------

II. Yönetişimin Anlamı ve Bu Kavramın Uluslararası Kurumlar Tarafından Geliştirilmesi	144
--	------------

III. Kırsal Alan Yönetişimi Politikasının Uluslararası Kurumlar Tarafından İnşası.....	152
---	------------

IV. 1980 sonrası Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi Politikası.....	184
---	------------

A. 1980 Sonrası Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kırsal Alana Yaklaşım	196
1. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Tarım Reformu	196
2. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarının Kırsal Alana Yaklaşımı ...	201
B. 1980 Sonrası Türkiye’de Kırsal Alana Yönelik Olarak Uygulanan Projeler.	210
C. 2001 Yılı Sonrası Kırsal Kalkınma Politikasının Karakteristikleri	219
1. 2001 Yılı Sonrası Türkiye’de Kırsal Alan Yönetişimi Politika Transferi...	219
2. 2001 Yılı Sonrası Türkiye’de Kırsal Alan Yönetişimi Politikası	234

V. Türkiye’de 1980 Sonrası Kırsal Alan Yönetim Yapısı.....	237
---	------------

A. Kırsal Alana Hizmet Götüren Bakanlıklar.....	238
B. Kırsal Alana Yönelik Olarak Kredi Desteği Sağlayan Kurumlar.....	247

C. Kırsal Alana Yönelik Olarak Faaliyet Gösteren Üst Kurullar	249
D. Kalkınma Ajansları.....	250
SONUÇ.....	253
EKLER.....	257
KAYNAKÇA.....	290
ÖZET.....	311
ABSTRACT	312

KISALTMALAR

- a.g.k.:** Adı geçen kaynak
a.g.m.: Adı geçen makale
a.k.: Aynı kaynak
AB: Avrupa Birliği
AOÇ: Atatürk Orman Çiftliği
AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu
ARIP: Tarımsal Reform Uygulama Projesi
EAGGF: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
EAFRD: Kırsal Kalkınma Avrupa Tarımsal Fonu
C: Cilt
Çev.: Çeviren
CHP: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇAYKUR: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
DB: Dünya Bankası
DGD: Doğrudan Gelir Desteği
DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP: Demokrat Parti
DSİ: Devlet Su İşleri
DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü
EBK: Et Balık Kurumu
Ed.: Editör
FAO: Uluslararası Gıda ve Tarım Örgütü
ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü
UNDP: BM Kalkınma Programı
IFAD: Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu
GATT: Gümrük Tarifeleri Ve Ticaret Genel Anlaşması
GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF: Uluslararası Para Fonu
İGSAŞ: İstanbul Gübre San. A.Ş.
KHGM: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KYTK: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
LEADER: Kırsal Kalkınma Faliyetlerinin Birleştirilmesi
m.: Madde
MHP: Milliyetçi Hareket Partisi
NUTS: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
OECD : İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OTP: Ortak Tarım Politikası
ÖYK: Özelleştirme Yüksek Kurulu
s.: sayfa
S: Sayı
SBF: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SECAL: Sektörel Yapısal Uyarlama Kredisi
SEK: Süt Endüstrisi Kurumu
SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK: Sivil Toplum Kuruluşları
\$: Dolar
T.B.M.M.: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.: Türkiye Cumhuriyeti
TEKEL: Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkollü İşletmeler Genel Müdürlüğü
TİGEM: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TMO: Toprak Mahsülleri Ofisi
TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOPRAKSU: Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama İşleri Umum Müdürlüğü
TSK ve Birlikleri: Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri
TŞFAŞ: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
TÜGSAŞ: Türkiye Gübre San. A.Ş.
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TZDK: Türkiye Zirai Donatım Kurumu
WHO: Dünya Sağlık Örgütü
Yay.: Yayını
YEMSAN: Yem Sanayi A.Ş.
YPK: Yüksek Planlama Kurulu
YSE: Yol, Su, Elektrik Genel Müdürlüğü

TABLO VE ŞEKİLLER

Tablo 1. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politika Çerçevesi.....	12
Tablo 2. Türkiye’de Nüfus Sayımlarına Göre Köy ve Şehir Nüfusları	27
Tablo 3. Türkiye’de Tarımsal İstihdam ve Üretim (1923-2006).....	31
Tablo 4. Toplam Kırsal Yerleşim Yeri Ve Hanehalkı Sayısı İle Tarımsal Faaliyette Bulunan Ve Bulunmayan Hanehalkı Sayısı	32
Tablo 5. AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Kırsal ve Tarımsal Nüfus	33
Tablo 7. 4753 Sayılı Kanun Gereği 1951-1961 Yılları Arasında Kamulaştırılan Arazinin Kamulaştırma Kaynağı Ve Genişliği.....	60
Tablo 8. Toprak ve Tarım Reformu Açısından Hükümet Programları ve Kalkınma Planları.....	92
Tablo 9. OECD’ye Göre Eski ve Yeni Kırsal Paradigma.....	157
Tablo 10. 1980 Sonrası Toprak ve Tarım Reformu Açısından Hükümet Programları ve Kalkınma Planları.....	201
Tablo 11. 1980 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Projeleri.....	210
Tablo 12. Dolowitz ve Marsh’ın Soruları Çerçevesinde Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Transferinin Unsurları.....	221
Tablo 13. Politika Transferi Açısından AB Kırsal Kalkınma Tüzüğü İle Türkiye Politika Metinlerinin Karşılaştırılması	229
Tablo 14. Türkiye’de Kırsal Alana Yönelik Yeni Yasal-Yönetmeliklerle AB Kırsal Kalkınma Tüzüğünde Yönetişimin Unsurları	235
Şekil 1. 1698 sayılı Tüzüğe Göre Kırsal Kalkınma Politikasının Uygulanması	183

EKLER

EK 1. 20000 Nüfus Alt Sınır Ölçütüne Göre Kırsal Alan İlçeleri ve Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sırası	257
EK 2. 2000 - 2006 yılı İngiltere – Fransa Kırsal Kalkınma Planlarında AB Kırsal Kalkınma Kriterlerine Göre Bütçe Tahsisatı	262
EK 3. Hükümet Programlarında Kırsal Alana Yönelik Politika İfadeleri	263
EK 4. Kalkınma Planlarında Kırsal Alana Yönelik İfadeler	277
EK 5. Türkiye’nin İdari Yapısı Doğrultusunda Günümüze Dek Kırsal Alana Hizmet Götüren Kuruluşlar	280
EK 5.A. Türkiye’nin İdari Yapısı Doğrultusunda Günümüze Dek Kırsal Alana Hizmet Götüren Kuruluşlarda Görülen Değişim	282
EK 6. AB Kırsal Alanı ve Kırsal Nüfusu (2002).....	283
EK 7. Bazı AB Üyesi Ülkelerin Kırsal Kalkınma Programlarında Yer Bulan Kırsal Kalkınma Öncelikleri	284
EK 8. AB İlerleme Raporlarında Kırsal Alana Yönelik İfadeler	286
EK 9. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde Yer Verilen Öncelikler ve AB Yasal Düzenlemesinde Yer Alan Öncelikler Açısından Politika Transferini Ortaya Koyan Bir Karşılaştırma	288

GİRİŞ

Türkiye’de kırsal alanların temel geçim kaynağı olan tarımın Gayri Safi Yurtiçi Hasıladaki (GSYİH) payında ve bu alanlarda yaşayan nüfusta zaman içinde bir azalma olmakla birlikte bu alanlar önemini hâlâ korumaktadır. Bu alanların kalkındırılması konusu bugün de 1980’li yıllara kadar olduğu gibi Türkiye’nin politika gündemindedir. Kırsal alanların kalkınması konusu, kırsal alanlarda yaşayan insanlar açısından olduğu kadar kentsel alanlarda yaşayan insanlar açısından da önem taşımaktadır. Kırsal alanların geri kalması, kırsal halkın yaşam kalitesinde düşüklük olması, bu insanların kente göç etmelerine ve dengesiz bir kentleşmeye yol açmaktadır. Diğer yandan, kırsal alanlar ekonomisi ağırlıklı olarak tarıma dayanan alanlar oldukları için hem kırsal hem de kentsel nüfusa gıda sağlayıcı mekânlardır. Kırsal alanlara önem kazandıran bir diğer özellik de kentin aksine temiz hava ve doğal kaynaklara sahip olması nedeniyle kentsel nüfus tarafından dinlenme mekânı olarak tercih edilmesidir. Bu nedenlerle, kırsal alanların sorunlarının çözülmesi, hem buralarda yaşayan insanların yaşam kalitesini arttıracak hem de bu alanların sorunlarının kentsel alanlara taşması önleyecektir.

Kırsal alanlarda yaşayanların yaşam kalitelerinin arttırılmasını amaçlayan kırsal kalkınma¹ kavramı, 1970’li yıllara kadar tarımsal kalkınma ile eşanlamlı olarak sektörel bir bakış açısıyla ele alınmış ve bu nedenle tarımsal üretimde artış üzerine odaklanmıştır. Fakat 1980’li yılların başlarında kırsal kalkınma, Dünya Bankası (DB) tarafından “kırsal yoksulun ekonomik ve sosyal yaşamını geliştirmek için dizayn

¹ Kırsal kalkınma, “kırsal alanların daha bayındır duruma getirilmesi, kamu işgöörülerinin tümleştirilmesi ve köylerde yaşayan insanların gelirlerinin arttırılması için her düzeyde alınan önlemler ve kapsamlı tasarımlarla kırsal alanlarda sağlanan değişim” olarak tanımlanabilir. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yay., Ankara, 1998, s. 86.

edilen bir strateji”² olarak tanımlanmıştır. Yani, 1980’li yıllardan itibaren kırsal kalkınma kavramının içeriği değişmiş ve kırsal kalkınmanın amacı kırsal halkın yaşam kalitesini arttırmak olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda, 1980 öncesinde özellikle Türkiye’nin kuruluş yıllarında nüfusun % 75 gibi bir oranının kırsal nüfus olması nedeniyle hem bu kesime yönelik ülke içi politika gereksinimi gereği hem de ilerleyen yıllarda, özellikle 1950’lerden sonra, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Birleşmiş Milletler (BM) ve DB’nın geliştirdiği politikaların da etkisiyle Türkiye’de de kırsal alana yönelik politikalar geliştirilmiş ve bu politikaların gerektirdiği yönetsel yapı oluşturulmuştur. 1980 sonrası ise uluslararası kuruluşlar düzeyinde kırsal kalkınma politikalarına ilginin daha da arttığı yıllar olup, bu yıllarda DB’nın yanı sıra İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği’nin (AB) yeni bir kırsal kalkınma politikası geliştirilmesinde rol oynadığı görülmektedir. Bu uluslararası politika belirleyici aktörlerin etkin olduğu küreselleşme çağında kırsal alanın değişimi konusunda birbirleriyle ilişkili iki dinamik söz konusudur. Bunlardan ilki, tarım ticareti üzerine DTÖ tarım anlaşmasıyla devletlerin tarımdan geri çekilme konusu üzerinde uzlaşmaları şeklinde görülür. Gelişmiş ülkeler için bu yeniden yapılanma, kırsal toplumda tarımın önceki egemen pozisyonunun sorgulanmasına yol açar. Kırsal değişime neden olan ikinci önemli dinamik ise, kırsal alanların tüketim rolünün ve potansiyelinin farkına varılmasıdır.³ Böylece kırsal alanlar sadece tarımsal üretim yapan yerler olarak değil insanlara çekici gelen doğal kaynaklara sahip dinlenme ve

² John Harriss’ten aktaran Nimal A. Fernando, Rural Development Outcomes and Drives, Asian Development Bank Publication, 2008, s.4, 5, <http://www.adb.org/Documents/Books/Rural-Development-Outcomes-Drivers/Rural-Development-Outcomes-Drivers.pdf>, Erişim: 05.06.2008.

³ Bkz. Keith Halfacree, “Rural Space: Constructing a Three-fold Architecture”, içinde *Handbook of Rural Studies*, Paul Cloke, Terry Marsden, Patrick H. Money (ed.), Sage Publication, Great Britain, 2006, s. 52.

yaşama alanları olarak görülmeye başlanmıştır. Bu bakış açısının sonucu da kırsal çevrenin ve bu alanların sahip olduğu kültürel değerlerin korunması açısından bir hassasiyetin doğması olmuştur.

Bu dinamiklerin DB, DTÖ, OECD ve AB'nin uyguladığı politikaların etkisiyle geliştiği söylenebilir. Devletin rolü ve yapısında değişikliği gündeme getiren DB'nın, yönetim tarzı yönetim biçimini tavsiye ederek yönetsel boyutu; DTÖ'nün Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ile iktisadi boyutu geliştirerek bu bakış açısını geliştirmesi, kırsal kalkınma politikasını da etkilemektedir. Diğer yandan, OECD ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET - bugün AB) 1988 yılından itibaren doğrudan kırsal kalkınma politikasına yönelik çalışmalarda bulundukları görülmektedir. Bu tarihten önce, AET (AB), Ortak Tarım Politikası (OTP) aracılığıyla tarım sektörünü merkeze alan bir kırsal kalkınma politikası yürütmüştür. 1980 sonrasında ise sadece tarımsal kalkınma ile kırsal kalkınmanın sağlanamayacağı düşüncesinin gelişmiş olmasının yanısıra AB'de tarımsal istihdamda ve kırsal ekonomide tarımın öneminde gerçekleşen görece azalma, çevrecilik fikrinin önem kazanması, kırsal alanlar için turizm vb. amaçlı yeni kullanım yollarının talep edilmesi, katılım fikrinin önem kazanması vb. etkenlerle AB, kırsal kalkınma politikasında değişikliğe gitmiştir. AB tarafından geliştirilen bu yeni kırsal kalkınma politikası, AB'ye uyumun bir gereği olarak Türkiye'nin düzenlemelerde bulunması gereken bir politika alanı olduğu için 2000'li yıllarda Türkiye'de de kırsal kalkınmaya yeni bir bakış açısı gündeme gelmiştir.

Bu açıklamalar çerçevesinde Türkiye'de kırsal alan yönetimini ve kırsal kalkınma politikasını ele alan bu tez çalışmasının temel problemini, Türkiye'de kırsal

alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası nedir ve nasıl bir gelişim seyri izlemektedir? sorunsalı oluşturmaktadır. Bu sorunsal doğrultusunda şu hipotezler ileri sürülebilir. Birincisi, Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası, tarım sektörünü geliştirerek kırsal kalkınmayı sağlamayı merkeze alan sektörel bir politikadan, kırsal alanı sadece tek bir sektör açısından değil daha çok sektörlü ele almayı gerektiren alansal bir politikaya doğru bir değişim süreci yaşamaktadır. İkincisi, Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası, 2001 yılı sonrası,⁴ kırsal alan yönetişimi politikasına doğru bir yapılanma süreci içindedir. Üçüncüsü, Türkiye’de kırsal alan yönetişimi politikası, 2001 yılı sonrası, politika transferi süreci ile gelişmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası, 1963 öncesi, kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetimi, 1963-1980 dönemi kırsal alanın alansal/bütünleşik yönetimi, 1980 sonrası özellikle 2000’li yıllar kırsal alan yönetişimi olarak adlandırılabilen üç ayrı politika döneminde ele alınabilir. Bu bakış açısıyla, Türkiye’de kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetimi politikası, üretim etkinlikleri ağırlıklı olarak tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alanları tarım sektörüne odaklanarak kalkındırmayı amaçlayan politikadır. Kırsal alanın alansal/bütünleşik yönetimi politikası, üretim etkinlikleri ağırlıklı olarak tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı kırsal alanların, tarım sektöründe gelişme sağlamanın yanısıra farklı sorunları olmasından yola çıkılarak, bu alanların farklı sorunlarına farklı çözüm yolları aranmasını gerektiren faaliyetlerin

⁴ 2001 yılı Türkiye’de kırsal alan yönetişimi politikasının gelişmesi açısından başlangıç olarak alınmıştır çünkü, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin 2001 tarihli Türkiye ulusal programında AB kırsal kalkınma politikasının hedeflerine yönelik ifadeler yer verilmiştir. Ayrıca, 2003 yılında Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği’ne Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası” başlıklı rapor, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin 2001 tarihli Türkiye

devlet öncülüğünde bazen de yerel halkın katılımı ile planlanmasını, örgütlenmesini ve maddi kaynağın sağlanmasını içeren kırsal kalkınma politikasıdır. Kırsal alan yönetişimi politikası ise, kırsal alanda kırsal alanla ilgili olan STK'ların kırsal kalkınmaya yönelik politikaların tespitine ve uygulanmasına katılımının sağlanarak yönetime ortak edilmesi ile gerçekleştirilen eşitlerarası bir yönetim biçimini içeren kırsal kalkınma politikası olarak tanımlanabilir.

Bu tez çalışması ile Türkiye’de, özellikle 2000’li yıllar sonrası, kırsal alan yönetiminde ve kırsal kalkınma politikasında yaşanan değişimi ve değişimin kaynağını ortaya koymak amaçlanmaktadır. Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası konusunda bir tez çalışması yapmak, geliştirilen politikalar ve bu politikaların uygulanması için oluşturulan örgütsel yapı ortaya konularak kırsal alanlara yönelik olarak geliştirilmekte olan ya da geliştirilecek politikaların yönünü belirlemeye yardımcı olması açısından önem kazanmaktadır. Geçmişte uygulanan politikalar ışığında bugünü ele almak, bugün uygulanan politikayı anlamak açısından önemlidir. Özellikle 1980 sonrasında, 1980 öncesine⁵ oranla, Türkiye’de kırsal alanlar üzerine yapılan çalışmaların azalmış⁶ olması nedeniyle bu tez çalışmasının

ulusal programında yer bulan “AB’nin kırsal kalkınma politikalarına paralel bir kırsal kalkınma politikası belirlenmesi gerektiği” yönündeki ifadenin bir gereği olarak hazırlanmış görünmektedir.

⁵ 1923-1950 yılları arasında kırsal alana yönelik olarak yapılan çalışmalardan bazıları şunlardır: İsmail Hüsrev’in Türkiye Köy İktisadiyatı; Niyazi Berkes’in Bazı Ankara Köyleri başlıklı çalışması; Behice Boran’ın Toplumsal Yapı Araştırmaları başlıklı kitabı. 1950-1980 yılları arasında yapılan çalışmalar: Paul Stirling’in *Turkish Village* başlıklı kitabı; İbrahim Yasa’nın Hasanoğlan Köyü’nün İktisadi ve İktisadi Yapısı başlıklı çalışması; Mübeccel Kıray’ın Ereğli: Ağır Sanayiden Önce Bir Sahil Kasabası kitabı; Bahattin Akşit’in Türkiye’de Azgelişmiş Kapitalizm ve Köylere Girişi başlıklı kitabı; Cevat Geray’ın Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları: Bünyan Örneği başlıklı çalışması; Cevat Geray’ın Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar başlıklı kitabı sayılabilir. Bkz. Bahattin Akşit, “Köy, Kırsal Kalkınma ve Kırsal Hanehalkı/Aile Araştırmaları: 1923-2002 Yılları Arası Eleştirel Bir Yazın Taraması”, içinde *Değişen Mekân - Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Der.: Ayda Eraydın, Dost Yay., Ankara, 2006, s. 123-163.

⁶ Kırsal alanların öneminin sürmesine karşılık çalışma yapılması bakımından gündemdeki yerlerini kaybettikleri görüşünü paylaşan bir kaynak olarak bkz. Ayda Eraydın, “Mekânsal Süreçlere Toplu Bakış”, içinde *Değişen Mekân - Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*.

kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının gündemde kalmasına da etken olabileceği umulmaktadır.

I. Materyal ve Yöntem

Bu tez çalışmasının konusunu oluşturan Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının gelişimi, kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının geçirdiği aşamaların ve yaşanan değişimin bir bütünlük içinde görülebilmesi açısından tarihsel bir bağlamda ele alınmaktadır. Literatür taramasına dayalı olan bu tez çalışması ile Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma politikası üç farklı dönem şeklinde sınıflandırılmış olup, söz konusu dönemlendirme, kırsal alan yönetiminde ve kırsal kalkınma politikasında 2000’li yıllardan itibaren yaşanan değişimi açıklayabilmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Önceki dönemler, son dönem gelişmeleri karşılaştırarak anlayabilmek açısından önem kazanmaktadır. Çalışma ile bu şekilde bir dönemlendirme yapılarak, çalışmanın karşılaştırmalı yöntemden yararlanarak gerçekleştirilmesi için gerekli zemin sağlanmıştır.

Bir toplumsal olayın nedeni, söz konusu toplumsal olaydan önce gerçekleşen başka toplumsal olaylarda aranarak öğrenilebilir.⁷ Dolayısıyla, bir olayın nedeninin belirlenmesi için “benzerlikleri ve farklılıkları karşılaştırmayla saptama yolu”⁸ olarak tanımlanabilen karşılaştırma yöntemi kullanılabilir. Bu yöntemin kullanılabilmesi için karşılaştırma yapılabilecek bir tipolojinin bulunması gerekir, çünkü, karşılaştırmının geçerlilik kazanması bu işlemin benzer olgular arasında

⁷ Emile Durkheim, *Sosyolojik Yöntemin Kuralları*, Bordo-Siyah Klasik Yay., İstanbul, 2004, s. 222, 245.

⁸ Orhan Hançerlioğlu, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, s.203.

gerçekleştirilmesine bağlıdır.⁹ Karşılaştırma amacıyla bir tipolojinin geliştirilmesi, çalışmanın geçerliliğini sağlamasının yanı sıra araştırmacının sistematik bir şekilde çalışmasına da imkân verir. Karşılaştırma ile karşılaştırılan birimler arasındaki benzerlik ve farklılıkların tespiti ile elde edilen bilgiler, uygulanan politikaların ve oluşturulan örgütsel yapıların önemini, nedenini anlamak ve açıklamak¹⁰ için temel bir çıkış noktası sağlar.

Bir politikanın nedenini ve sonuçlarını görme imkânı sağlayabilecek olan karşılaştırma, mekân bakımından birbirinden ayrı fakat benzerlikleri olan olgular üzerinde yapılabileceği gibi, zaman bakımından ayrı benzer olgular üzerinde de yapılabilir.¹¹ Bundan dolayı, Türkiye’de 2000’li yıllar sonrası kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasında yaşanan değişimi ve değişimin kaynağını ortaya koymak için AB kırsal kalkınma politikası ile Türkiye’de geliştirilen kırsal kalkınma politikası unsurları ve örgütsel yapı itibariyle karşılaştırılacaktır.

Karşılaştırmalı yöntem kullanılarak yapılacak bir çalışmada neden, ne ve nasıl sorularına cevap aranır.¹² Türkiye’de kırsal alan yönetiminin ve kırsal kalkınma politikasının ele alındığı bu tez çalışmasında, karşılaştırmalı yöntemden yararlanılmakta ve bu sorulara cevap bulunmaya çalışılmaktadır. Bu doğrultuda “neden” karşılaştırma yapıyorum? sorusuna yönelik olarak; Türkiye’de günümüzde uygulanan kırsal alan yönetiminin ve kırsal kalkınma politikasının kaynağını belirlemek ve bu politika doğrultusunda ortaya çıkan yeni örgütsel yapıyı ortaya

⁹ Maurice Duverger, *Metodoloji Açısından Sosyal Bilimlere Giriş*, Çev.: Ünsal Oskay, Bilgi Yay., Ankara, 2002, s.370.

¹⁰ Charles C. Ragin, *The Comparative Method (Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies)*, s.6, <http://books.google.com/books?id=mZi17vherScC&printsec=frontcover&dq=%22the+comparative+method%22&hl=tr#PPR5,M1>, Erişim: 12.10.2008.

¹¹ Maurice Duverger, *a.g.k.*, s.369.

koymak amacıyla karşılaştırma yöntemi kullanılmaktadır cevabı verilebilir. “Neler” karşılaştırılabilir? sorusuna cevap olarak, tez çalışması açısından, 2000’li yıllarda gerçekleşen politika değişiminin kaynağını ve sonuçlarını tespit edebilmek için AB’nin yasal düzenlemeleri ile Türkiye’deki politika metnlerinin içerik açısından karşılaştırılacağı söylenebilir. “Nasıl” karşılaştırma yapılır? sorusuna bu tez çalışması açısından, literatür taraması ile elde edilen temel politika metnlerinin benzerlikleri ortaya konarak bir araştırma yapılmaktadır şeklinde açıklık getirilebilir. Bu doğrultuda çalışma, konuyla ilgili kurumlar, yasalar, uluslararası politika belirleyici kurumlar ve bu kurumların politika belgeleri, Türkiye’de yapılan yasal-yönetmelik düzenlemeler ile ilgili literatür incelenerek gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleşen kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasında politika transferini ve yönetim tarzı yönetim biçiminin geliştirilmesini ortaya koyabilmek açısından AB’nin kırsal kalkınma politikasını biçimlendiren yasal düzenlemeleri ve temel politika metinleri ile Türkiye’deki temel politika metinleri, belirlenen kriterler açısından karşılaştırılmıştır

Bu çerçevede tez çalışması, üç bölüm biçiminde kurgulanmıştır. Birinci bölüm, toprak/tarım reformu tartışmalarını merkeze alan “Kırsal Alanın Ekonomik Açısından Sektörel Yönetimi” başlığını taşımaktadır. İkinci bölümün başlığı, toplum kalkınması, merkez-köy, köy-kent ve bütünsel kırsal kalkınma projeleri araçları ile geliştirilen kırsal kalkınma politikasının ele alındığı “Kırsal Alanın Alansal/Bütünsel Yönetimi”dir. Üçüncü bölüm ise, sivil toplum kuruluşlarının (STK) politika tespiti ve uygulanmasına katılımını, kırsal alana götürülen hizmetlerin yerleştirilmesini, geliştirilecek projelerle kırsal kalkınmayı sağlama anlayışını

¹² Birgül Ayman Güler, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu*, 2005, s. 3-4.

içeren kırsal kalkınma politikasının incelendiği “Türkiye’de Kırsal Alan Yönetişi” başlığı ile ifade edilmiştir. Üçüncü bölüm, yönetim ve politika transferi kavramları çerçevesinde incelenmiştir. Böylece unsurları saptanan kırsal kalkınma politikalarının her biri tez içinde birer bölüm olarak ele alınmıştır.

Kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetimi politikası döneminin temel politika araçları olan hükümet programlarının incelenmesi, kırsal alana yönelik olarak dönemi karakterize eden politika ifadelerinin toprak/tarım reformu ifadeleri olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle bu politika dönemi söz konusu toprak/tarım reformu tartışmaları çerçevesinde ele alınmıştır. Toprak reformu döneminin başlangıç yılının 1935¹³ olarak alınmasının nedeni toprak reformu konusunun Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından ilk kez bu tarihte resmi bir politika ifadesi haline getirilmesidir. Dönemin sonu olarak 1948 yılının saptanması ise, hükümetlerden I. Saka hükümetinin,¹⁴ çiftçiyi topraklandırmaya “adaletli” bir şekilde devam edileceği yönündeki politika ifadelerine bu tarihlerde yer veren son hükümet olması nedeniyledir. Bir diğer neden de toprak reformu anlayışının bu tarihten sonra uygulamada ve hükümetler açısından içerik değiştirmiş olduğunun tespit edilmiş olmasıdır. Tarım reformu olarak adlandırılan dönemin hükümetlerinden olan II. Saka hükümeti¹⁵ dönemini kapsayan 1948 yılında bu hükümet programında toprak reformu ile ilgili bir ifade bulunmamaktadır. Bunun

¹³ 1923 yılından 1935 yılına kadar toprak reformunun tartışma konusu olmamasına gerekçe olarak hükümetin kurtuluş ve yeni bir devletin kuruluş mücadelesi içinde bulunması gösterilebilir. Bkz. Şakir Berki’den aktaran Oya Silier (Köymen), *Türkiye’de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 1981, s. 18.

¹⁴ *I. Saka Hükümeti Programı (10.09.1947 - 10.06.1948)*, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP16.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁵ *II. Saka Hükümeti Programı (10.06.1948-16.01.1949)*, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP17.htm>, Erişim: 20.01.2004.

yanı sıra II. Saka ve Günaltay¹⁶ hükümetleri döneminde dış kaynak ihtiyacına vurgu yapılarak Marshall Planı'ndan yararlanma çabaları içinde olduğu ifade edilmektedir. Bu çabalar sonucu Marshall Planı'na dahil olunmuş ve tarım reformu önlemleri arasında ele alınan tarımda makinalaşma, Marshall Planı ile elde edilen kredilerin kullanılması sonucu artmıştır. Yani, hem tarımda makinalaşmaya vurgunun artması hem de önceki hükümet programlarında yer alan toprak reformu yönündeki ifadelerin terk edilerek yerini tarım reformu önlemlerinin geliştirilmesine bırakması bu dönemin tarım reformu dönemi olarak adlandırılmasına neden olmuştur.

Tezin ikinci bölümünü oluşturan kırsal alanın alansal/bütünleşik yönetimi politikası dönemi, 1963 yılında başlatılmıştır. Çünkü, bu dönemde bir kırsal kalkınma aracı olarak toplum kalkınması yöntemi, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı¹⁷ ile bir politika haline getirilmiştir. Bu dönemde birer kırsal kalkınma politikası aracı olan toplum kalkınması, bütünleşik kırsal kalkınma projeleri, merkezköy ve köykent yaklaşımları önceki dönemin hedefi olan tarımsal gelişmeyi dışlamamakta, bunun yanı sıra eğitim, sağlık, ulaşım, iletişim vb. konularda halkın katılımı ile kalkınmanın sağlanmasını içermesi açısından önceki dönemden farklılık taşımaktadır. Tezde üçüncü bölümün konusunu oluşturan kırsal alan yönetimi politikası dönemi ise, 1980 sonrası kırsal kalkınma politikasını ve kırsal alan yönetimini ele almaktadır. Bunun nedeni, Türkiye'de 2000'li yıllarda somut bir şekilde uygulanmaya başlanan yeni kırsal kalkınma politikasının düşünsel arka planını oluşturan devletin rolünde yaşanan değişiklik ve yönetim yaklaşımının bu tarihlerde geliştirilmesidir. Ayrıca,

¹⁶ *Günaltay Hükümeti Programı* (16.01.1949-22.05.1950), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP18.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁷ *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1963-1967), DPT Yay., Ankara, 1963.

Türkiye’de kırsal alanın ağırlıklı ekonomik faaliyeti olan tarım sektörü açısından da özelleştirmelerin, destekleme sisteminde değişikliğin, üst kurullaşmanın olduğu yıllar da bu tarihlerdir. 1980 sonrası Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma politikası, 2001 yılı sonrası için politika transferi ve yönetim kavramları çerçevesinde açıklanmıştır. 2001 yılı sonrasının ayrıca ele alınmasının nedeni, AB kırsal kalkınma politikasına paralel bir kırsal kalkınma politikasının somut görünümünün bu tarihlerde ortaya çıkmasıdır.

Bu dönemlendirme çerçevesinde Türkiye’de kırsal alana yönelik olarak günümüze kadar uygulanan politikalar, yaklaşım, strateji ve etkili olan uluslararası kuruluşlar açısından tablo 1’de olduğu gibi ifade edilebilir.

Tablo 1. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politika Çerçevesi

Yıllar	Uygulanan Kırsal Strateji	Uygulanan Kırsal Kalkınma Araçları	Etkili Olan Uluslararası Kuruluşlar	Dış Mali Kaynaklarla Desteklenen Kırsal Kalkınma Projeleri	Diğer Kırsal Kalkınma Projeleri
Kırsal Alanın Ekonomik Açısından Sektörel Yönetimi (1923-1963)	Tarım sektörü aracılığıyla kırsal kalkınma	- Toprak reformu - Tarım reformu	ABD (1950’li yıllar-Marshall Planı)		
Kırsal Alanın Alansal/Bütünleşik Yönetimi (1963-1980)	Tarımsal kalkınmayı dışlamayan çok sektörlü alansal/bütünleşik yaklaşım	- Toplum kalkınması - Merkezköy - Köykent - Bütünleşik kırsal kalkınma projeleri	- BM - DB	Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984)	
Kırsal Alan Yönetişimi (1980-....)	STK’ların politika geliştirilmesine ortak edildiği alansal yaklaşım	- Özelleştirme, - Yerelleşme (hem kırsal alana hizmet sunumunda hem de “aşağıdan yukarı” yaklaşımla proje geliştirmede), - Yönetişim.	- OECD - DB - UNDP - IFAD - AB	- Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1984-1988) - Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999) - Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001) - Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1997-2006) - Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi (2004-2010) - Diyarbakır-Batman-Siirt Kalkınma Projesi (2007-2012)	- Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı - Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) - Mesudiye Köykent Projesi - Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı - Belediyelerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)

Kırsal alan konusu, pek çok açıdan ele alınabilecek çok boyutlu bir konudur. Öyle ki, kırsal alan, sosyoloji, şehir planlama, kamu yönetimi, iktisat, tarih vb. daha pek çok disiplinin araştırmacıları tarafından ele alınabilecek boyutlara sahip bir çalışma alanıdır. Türkiye’de kırsal alan yönetiminin ele alındığı bu tez çalışması ise, gerek Türkiye’de günümüze dek uygulanan kırsal kalkınma politikalarının sınıflandırılması çabası nedeniyle, gerekse karşılaştırma yaparak Türkiye’de günümüzde uygulanan kırsal kalkınma politikasının kaynağının tespitinin yanısıra AB kırsal politikasının niteliklerini ortaya koyması açısından şimdiye kadar yapılan çalışmalardan farklı bir bakış açısı getirmektedir.

II. Konu İle İlgili Örnek Çalışmalar

Çalışmanın bu başlığı altında konu ile ilgili olan bazı Türkçe ve İngilizce kaynaklar bir literatür özeti sunabilmek amacıyla, tarih sırasına göre aktarılmıştır. Burada yer verilen kaynaklar, tez çalışmasında yararlanılan kitap ve makalelerle, konu ile bağlantılı olan tez çalışmalarından seçilen kaynaklardır.

Tökin, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarını kapsayan ve köy ekonomisini ele alan çalışmasını, Türkiye köy ekonomisini toplumsal açıdan ele alan bir yayının yokluğu düşüncesi ile yapmış, tarım ve iktisat politikasının iyi bir şekilde ele alınabilmesinin yolunun Türkiye’nin köy ekonomisinin toplumsal ve iktisadi yapısının ortaya konulmasına bağlı olduğunu¹⁸ ifade etmiştir. Söz konusu yayın, köy ekonomisini hem iktisadi hem de sosyal açıdan ele alan iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde ülkedeki köy ekonomisi geçimlik ve ticari ekonomi yapısı çerçevesinde ele alınmış, ikinci bölümde de sosyal açıdan köydeki borçlanma şekilleri ve

borçlanmanın köylü üzerindeki etkisi, toprak ağalığı sistemi incelenmiştir. Bu çalışma, 1930'lu yıllar Türkiye'sinin köy hayatının ve köylüsünün resmini çizen bir eser olarak dönemi aydınlatıcı bir yön taşımaktadır.

Aksoy, toprak reformunu ele aldığı çalışmasında,¹⁹ toprak reformunu tanımladıktan sonra İkinci Dünya Savaşı sonrası Küba, Mısır, Suriye ve Irak'taki toprak reformu uygulamalarını incelemiştir. Yazar, toprak reformunun ilkelerini belirtmiş ve toprak reformlarında alınması gereken tamamlayıcı tedbirler olarak tarım reformunu ayrıntılandırmıştır. Çalışma ile, son olarak da 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, toprak reformu ilkeleri açısından değerlendirilmiştir.

Yavuz, makalesinde²⁰ toprak reformu/tarım reformu kavramlarının hangi amaçlarla kullanıldığını ortaya koyduktan sonra, bu konuyu Türkiye özelinde 1945 yılına kadarki dönem, 1945-1960 arası ve 1960 sonrası olarak üç ayrı dönemde ele almıştır. Yazar, sonuç olarak da ister tarım ister toprak reformu olarak adlandırılın yapılacak çalışmaların birbirini tamamlayıcı olması ve gecikmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Yavuz, toplum kalkınmasını ele aldığı çalışmasında,²¹ toplum kalkınması yaklaşımını açıkladıktan sonra I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının konuya yaklaşımını ele almış ve Köy İşleri Bakanlığı'nın varlık nedenini sorgulamıştır.

Tütengil kitabında,²² 1950-1969 yılları arasında köy üzerine yazdığı makaleleri toplamıştır. Kitapta yer alan makalelerinde, makineli tarımın köylü

¹⁸ İsmail Hüsrev, *Türkiye Köy İktisadiyatı*, Kadro Mecmuası Mecmua Neşriyatından II, İstanbul, 1934, s.8,9.

¹⁹ Suat Aksoy, *Toprak Reformunun Hukuki Esasları*, Ankara Basım, Ankara, 1964.

²⁰ Fehmi Yavuz, "Toprak ya da Tarım Reformu," *SBF Dergisi*, C: XXII, Haziran 1967.

²¹ Fehmi Yavuz, *Memleketimizde Toplum Kalkınması*, TODAİE Yay., Ankara, 1969.

hayatında yarattığı değişiklikler, köyden kente göçün köylülerin şehre uyumu konusunda ortaya çıkardığı güçlükler vb. sorunları ele alan ve köylerin tarımsal yapısını, nüfusunu ortaya koyan betimleyici çalışmalardan oluşmaktadır. Yazar, makalelerinde Türkiye'nin azgelişmişlikten kurtulmasının köy sorununa çözüm bulunmasına bağlı olduğunu ifade etmektedir.

Geray, çalışmasında²³ planlı dönem çerçevesinde köye yönelik çalışmaları ele almıştır. Bu çalışmada, Türkiye'de köye yönelik çalışmalar, tarihsel açıdan ele alınmış, daha sonra köyün toplumsal ve ekonomik yapısı, toplumsal değişme açısından köy, köy yerleşmelerinin niteliği, köye hizmet götüren merkezi yönetim ve yerinden yönetim düzeyindeki örgütlenmeler, gönüllü örgütlenme örneği olarak kooperatifleşme, merkez-köy, toplum kalkınması, toprak/tarım reformu yaklaşımı teorik ve uygulamalı olarak açıklanmıştır.

Silier,²⁴ Türkiye'de tarımsal yapıyı inceleyen çalışmaların genellikle 1950 sonrasını ayrıntılı bir şekilde ele alması nedeniyle bu dönemdeki gelişmelerin altyapısının oluştuğu dönem olan 1923-1938 yıllarını özensiz bir şekilde ele aldıkları düşüncesinden yola çıkarak çalışması ile bu yılları incelemiştir. Çalışmasını 1920'li ve 1930'lu yılların tarımsal yapısı şeklinde iki ana bölüm çerçevesinde planlayan yazar, 1930'lu yıllarda sözü edilmeye başlanan toprak reformu tartışmalarının altyapısı olarak 1920'li ve 1930'lu yıllarda Türkiye'deki toprak mülkiyeti yapısını, 1929 buhranının köylüler üzerindeki etkilerini, 1930'lu yıllarda uygulanan tarımsal destek ve kredi politikasını incelemiştir.

²² Cavit Orhan Tütengil, *Türkiye'de Köy Sorunu*, Kitaş Yay., İstanbul, 1969.

²³ Cevat Geray, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, TODAİE Yay., Ankara, 1974.

²⁴ Oya Silier (Köymen), 1981.

Geray, toplum kalkınmasını ve kooperatifçiliği ele aldığı çalışmasında,²⁵ toplum kalkınmasını ilkeleri ve ulusal kalkınmadaki önemi açısından açıkladıktan sonra kırsal alanda toplumsal değişme ve bu alanların yerleşme düzeninden kaynaklanan sorunlar ile toprak düzeninden kaynaklanan sorunlar üzerinde durmuştur. Daha sonra da köylerdeki kooperatifçilik ve toplum kalkınması uygulamaları örnek olaylarla anlatılmıştır.

*The Future of Rural Society*²⁶ başlıklı çalışma, Avrupa Topluluğu'nun yayınıdır ve kırsal kalkınma politikasının AB'de tarım politikasının bir ayağı olarak ele alınması açısından bu konuya ilk dikkat çeken yayın olması nedeniyle önem taşımaktadır. Modern yaşamın kırsal toplum üzerindeki baskısı, bu kırsal alanların ekonomik olarak diğer alanlardan geri kalması, coğrafi nedenlerle (dağlık alan olması vb.) geri kalan alanların olması gibi kırsal toplum sorunları; kırsal topluma yönelik olarak Topluluk içinde uygulanan OTP, ormancılık, kırsal çevrenin korunması, eğitim, sosyal politika, yapısal fonların reformu ve kırsal topluma mali destek bu çalışma ile ele alınan konular arasındadır.

Doğanay'ın çalışmasında,²⁷ kırsal alanlarda yerleşim yerlerinin dağınıklığı nedeniyle bu alanlardaki yerleşimlere yatırım ve hizmetlerin götürülmesinde yaşanan zorlukların ortadan kaldırılması ve kırdan kente göçün azaltılması amacıyla, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bir politika aracı olarak merkez köylerin ileri sürüldüğü belirtilmiştir. Bu çalışma ile 1983 yılında saptanan 4319 merkez köydeki uygulamaların araştırılması amaçlanmış, araştırma ile devlet kuruluşlarının, kırsal

²⁵ Cevat Geray, *Kırsal Türkiye'de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik*, Tuna Yay., Ankara, 1981.

²⁶ *The Future of Rural Society* (1988), COM (88) 501, http://aei.pitt.edu/5214/01/001713_1.pdf, Erişim: 02.03.2006.

²⁷ Filiz Doğanay, *Merkez Köyler*, DPT Yay., 1993.

alana götürmekle yükümlü oldukları sosyal altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde merkez köylere öncelik tanımadığı sonucuna varılmıştır.

Zincirci, çalışmasında²⁸ Türkiye’deki tarım örgütlenmesini incelemiştir. Çalışma ile Tarım Bakanlığının kuruluşundan itibaren 1994 yılına kadar geçirdiği örgütsel değişiklikler ve oluşturulan tarımsal kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), yasal düzenlemelerine dayanılarak açıklanmıştır.

Gülçubuk, doktora tezi olan çalışmasında²⁹ Türkiye’de kırsal kalkınma konusunu Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Kayseri’deki faaliyetlerini inceleyerek ele almıştır. Söz konusu çalışmada, kırsal kalkınma ile ilgili temel kavramlar ve kırsal kalkınma konusunda Türkiye’de gerçekleştirilen çalışmalar incelenmiştir. Çalışma sonucunda Gülçubuk, kırsal nüfusun eğitim, sağlık, ulaşım gibi kimi hizmetlerden tam olarak yararlanamamasını köy/kent ikileminin nedeni olarak saptamış; daha önce uygulanan kırsal kalkınma projelerinin katılımın ve kurumlar arası eşgüdümün sağlanması gibi eksiklikleri giderilerek yeni projelerin başarı olasılığının artacağını; kırsal sanayi yaklaşımlarına ağırlık verilmesi gerektiğini; 1970’li yıllardan itibaren hükümet merkezli çalışmaların katılımı göz ardı etmesi nedeniyle başarısız olarak nitelendirilmesiyle beraber uluslararası kuruluşların da kalkınma programlarının uygulanmasında gönüllü kuruluşların önemine işaret ettiğini ve bu çerçevede Türkiye’de de kırsal kalkınma çalışmaları yürüten gönüllü kuruluşların arttırılmasının kırsal alanlardaki sorunların çözümünde önemli bir rol oynayacağını vurgulamaktadır.

²⁸ Öncel Zincirci, *Türkiye’de Tarım Teşkilatının Tarihçesi*, Ankara, 1994.

²⁹ Bülent Gülçubuk, *Kırsal Kalkınma Çalışmalarında Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri Ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1997.

Tonguç çalışmasında,³⁰ Kurtuluş Savaşı'ndan önce köy ve köylü meselesini ekonomik ve sosyal hayat bakımından ele almıştır. Çalışma ile, 1824 yılından itibaren Cumhuriyet öncesinde ve Cumhuriyet devrinde öğretmen yetiştirme konusu ele alındıktan sonra köy için öğretmen ve sağlık memuru yetiştirmenin önemi ifade edilmiştir. Köy Enstitülerinin özellikleri, kurulan enstitülerden örnekler ve köy enstitüsü mezunu öğretmenlerin çalıştıkları okullardaki görevleri, bu öğretmenler sayesinde köye giren iş araçları incelenen diğer konu başlıklarıdır. Çalışmanın temel düşüncesi, köyün her işin temeli olduğu ve köye dayanmayan hiçbir teşkilatın faydalı olamayacağıdır.

Marsden, makalesinde³¹ “Gelişmiş toplumların kırsal alanları sürekli bir dönüşüm içinde midir? Ortak eğilimler saptayabilir miyiz? Kırsal sosyoloji bu süreçleri saptamaya nasıl başlayabilir?” sorularına cevap aramıştır. Yazar, kırsal alanların ekonomik yapı, doğal kaynakları, bulundukları yerin merkeziliği, demografik ve sosyal koşulları itibarıyla farklı olduklarını ifade ettikten sonra kırsal alanlar için oluşturulan politikaların bu alanların farklılıklarına uygun olarak hazırlanması gerektiğini vurgular. Makalede, kırsal alanları etkileyen eğilimler, tüm toplumu etkileyenler ve sadece kırsal alanları etkileyen eğilimler olarak sınıflandırılır ve açıklanır. Makale ile, kırsal alanın değişen yüzünün, kırsal alanın sosyal, ekonomik ve siyasal önemini daha bütünlük bir tarzda düşünmeyi gerektirdiği sonucuna varılır.

³⁰ İ. Hakkı Tonguç, *Eğitim Yolu İle Canlandırılacak Köy*, Köy Enstitüleri ve Çağdaş Eğitim Vakfı Yay., Ankara, 1998.

³¹ Terry Marsden, “Rural Futures: The Consumption Countryside and its Regulation”, *Sociologia Ruralis*, Vol: 39, Issue: 4, October 1999.

Köymen tarafından yayına hazırlanan çalışma,³² kırsal alan konusunda çalışanların konuya ilişkin pek çok makaleyi bir arada bulabileceği bir yayındır. Toprak reformu, Cumhuriyet döneminde tarımsal yapı, kırsal alanda toplumsal değişme, köy enstitüleri, kooperatifçilik, kırdan kente göç bu derlemede ele alınan belli başlı konulardır.

Lowe vd. tarafından yazılan makalede,³³ OTP'nin kırsal kalkınma politikası ile iki başlı bir politika haline gelişi tarihsel olarak ele alındıktan sonra, AB politikası doğrultusunda Fransa ve İngiltere tarafından uygulanan kırsal politika, tarım ve kırsal kalkınma öncelikleri açısından karşılaştırılmaktadır. Yazarları tarafından, karşılaştırma sonucunda, her iki ülke de yeni kırsal politika araçlarını kullanmalarına rağmen içerik ve etkileri bakımından birbirinden çok farklı olduğu sonucuna varılmıştır.

Turhan, uzmanlık tezi olarak hazırladığı çalışmasında³⁴ AB üyeliği çerçevesinde Türkiye'nin kırsal kalkınma tedbirlerini uygulama sürecini ele almıştır. Çalışmada, AB'ye aday ülkelerin katılım öncesi kırsal kalkınma programları ve uygulamaları Bulgaristan ve Romanya çerçevesinde ele alındıktan sonra, Türkiye'de kırsal kalkınma çalışmalarını yürütmek üzere oluşturulması gereken yönetim otoritesi, kırsal kalkınma ödeme kurumu gibi birimlerin örgütlenmesine ve Türkiye'nin hazırlanacak kırsal kalkınma planının içeriğine yönelik önerilerde bulunulmuştur.

³² 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Oya Köymen (ed.), İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.

³³ Philip Lowe, Henry Buller, Neil Ward, *Setting The Next Agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, Centre for Rural Economy Working Paper 53, January 2001, <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/pdfs/wp53a.pdf>, Erişim: 02.04.2006.

³⁴ Mehmet Serdar Turhan, *Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Tedbirleri Uygulama Süreci*, T.C. Tarım Ve Köyleri Bakanlığı Dış İlişkiler Ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.

Shehrin, yayınlanmamış doktora tezinde³⁵ Türkiye’de kırsal kalkınma çerçevesinde yönetişimi, planlama üzerine odaklanarak, köykent yaklaşımı örneği ile ele almıştır. Çalışmada yerli ve yabancı yönetim literatürü ele alındıktan sonra deneysel kısımda, yönetim ilkelerinin uygulanmasını analiz etmek için Mesudiye köykent projesi incelenmiştir. Araştırma sonucunda, 2000’li yıllarda uygulanan köykent programının, yönetim yaklaşımının yeni uygulamalarını ve kırsal kalkınma ile yoksulluğu azaltma amacı doğrultusunda devlet ve toplum arasındaki yeni ilişkileri yansıtan önemli bir kırsal kalkınma girişimi olarak düşünölebileceği sonucuna varmıştır.

*New Approach to Rural Policy*³⁶ başlıklı yayın, kırsal politikanın geleceği konusunda uluslararası bir konferansta yer alan makalelerden oluşmuştur. Bu konferans ile tarımın ekonomide önemli bir rol oynamaya devam edeceği kabul edilmekle birlikte, tarım politikasının kırsal politika geliştirilmesinde daha uzun süre temel bir araç olarak görölemeyeceği konusu üzerinde durulmuştur. Söz konusu konferansta, değişen küresel koşullarda kırsal alanlar için yeni ekonomik gelişme kaynakları oluşturmayı sağlayabilecek bir kırsal politikanın nasıl oluşturulabileceği temel tartışma noktası olmuştur. Konferansta, bu sorun temel alınarak, bir kırsal politikanın gerekliliği, kırsal politika açısından bazı ölkeler uygulamaları ve kırsal politikanın geleceği ele alınan tartışma konuları olmuştur.

Türkdoğan,³⁷ köy sosyolojisi çerçevesinde, Türkiye köylerinde toplumsal değişme, köy/kent ayrımı, köylerdeki bireyler arası ilişki biçimleri, toplumsal

³⁵ Petek Kovancı Shehrin, A Critical Evaluation of Governance in the Framework of Rural Development in Turkey, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2005.

³⁶ *New Approach to Rural Policy (Lessons From Around The World)*, OECD Publication, France, 2005.

sınıflar, yerleşme türleri, toprak reformu sorunu, köyün örgütsel yapısı, köyde aile, eğitim, sağlık, dinsel yaşam, göç, kırsal alanlarda kooperatifçilik konularına çalışmasında yer vermiştir. Yayın incelendiği zaman, yazarın bu çalışmayı yapmadaki amaçlarından birinin, kırsal bir nitelik gösteren Türkiye’de köy sosyolojisinin kapsamı konusunda aydınlatıcı bir yayın bulunmaması kaygısıyla, Türk köy sosyolojisinin içeriğini belirlemek olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir akademik kaygının yanı sıra Türkiye’nin sorunlarının çözümünde kırsal alanın anlaşılmasının yattığı düşüncesi de bu yayının ortaya çıkarılma amaçlarındandır.

Amin editörlüğünü yaptığı çalışmada,³⁸ 21. yy. köylü ve işçi mücadelelerini ele alan makalelere yer vermiştir. Söz konusu makalelerde çok uluslu şirketler ve DTÖ’nün politikalarının Çin, Hindistan, Mısır, Brezilya, Polonya ve Sri Lanka’daki köylülere etkileri ele alınmıştır. Amin bu çalışmada, kapitalizmin köylü sorununa çözüm getiremeyeceğini, modernize olmuş az bir üreticinin yanı sıra bu sistemin dışında kalmış milyarlarca insan olduğunu ifade etmiştir. Yazar, gelişmiş kapitalist ülkelerde tarımla uğraşanların artık köylü olmadığını, bu kişilerin endüstri, ticaret ve finans kapitalizmine entegre olmuş tarım üreticileri olduğunu da vurgulamıştır.

Köymen,³⁹ kapitalizm ve köylülük ilişkisini tarım politikaları ekseninde incelemiş, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze toprak/tarım reformu tartışmaları, 1929 Dünya Buhranının Türk köylüsü üzerindeki etkileri, Marshall Planı aracılığıyla traktörleşme ve tarımsal destekleme politikalarını ele almıştır.

³⁷ Orhan Türkdoğan, *Türkiye’de Köy Sosyolojisi*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2006.

³⁸ *XXI. Yüzyılın Meydan Okumaları Karşısında Köylü ve İşçi Mücadeleleri*, Ed: Samir Amin, Çev: Şule Ünsaldı, Özgür Üniversite Kitaplığı Yay., İstanbul, 2008.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALANIN EKONOMİK AÇIDAN SEKTÖREL YÖNETİMİ

Bu bölüm, Türkiye’de kırsal alan yönetimi konusunu, kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetimi başlığı altında ele almak üzere oluşturulmuştur. Bu başlık altında, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından 1960’lı yıllara kadar kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının, tarım sektörünü geliştirerek kırsal kalkınmanın sağlanacağı anlayışıyla geliştirildiğini ve bu politikanın merkezinde de toprak reformu/tarım reformu tartışmasının bulunduğunu ortaya koymak amaçlanmaktadır. Bu çerçevede öncelikle toprak reformu ile tarım reformu anlayışının özü itibari ile ne ifade ettiği saptandıktan sonra bu tartışma çerçevesinde yapılan yasal-yönetimsel düzenlemeler kendi içinde yer yer karşılaştırılarak incelenmektedir. Böylece bu yasal düzenlemelerin biçimsel olarak toprak reformu anlayışını yansıttığı öne sürülebilse de özde mülkiyet yapısında değişimi öngören bir içerik taşıyıp taşımadığı saptanabilecektir.

Bu bölüm içinde, kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetimi başlığı altında bu dönemi karakterize eden temel araç olarak toprak reformu/tarım reformu tartışması incelenmekle birlikte kırsal alanın yönetimi açısından gerçekleştirilen diğer düzenlemeler de ele alınmaktadır. Bu yasal-yönetimsel düzenlemelerden bazıları Köy Kanunu’nun çıkarılması, kırsal kesimin en önemli geçim kaynağı olan tarımda kamu örgütlenmesinin sağlanması açısından Ziraat Bakanlığı’nın kurulması, tarımsal KİT’lerin oluşturulması, tarım satış ve kredi mekanizmalarının düzenlenmesi

³⁹ Oya Köymen, *Kapitalizm ve Köylülük*, Yordam Kitap Yay., İstanbul, 2008.

sayılabilir. Bu bölümün oluşturulmasında hükümet programları, yasal ve yönetsel düzenlemeler temel kaynaklar olarak incelenmiştir.

I. Kırsal Alan Nedir? Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Açısından Ne İfade Etmektedir?

Kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının nasıl bir gelişim seyri izlediğini ortaya koyabilmek öncelikle kırsal ve kırsal alan ifadesinin ne anlama geldiğini açıklamayı gerektirmektedir ki, diğer ülkeler açısından olduğu gibi “kırsal alan” kavramının ne anlam ifade ettiği konusu, Türkiye açısından da bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Kırsal” kavramı, tarımsal üretimin yerel ekonomiye hakim olduğu alanları veya tarımsal üretim aracının mülkiyeti ile toplumsal yeniden üretimin ve ilişkilerin belirlendiği bir toplumsal yapılanmayı, son olarak da nüfus yoğunluğunun çok düşük olduğu alanları⁴⁰ ifade eder. Bu tanım, egemen geçim kaynağı olarak tarımın rolü ve düşük nüfus yoğunluğu üzerine temellenmektedir. Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından kırsal, “az insanın barındığı, daha çok kır durumunda olan yer”⁴¹ şeklinde tanımlanarak, önceki tanımda olduğu gibi, kırsalı tanımlamada nüfus miktarına dikkat çekilmiştir. Bu tanımların ortaya koyduğu gibi kırsalı karakterize eden iki temel unsur, ekonomide tarımın ağırlığı ve düşük nüfus sayısı/yoğunluğudur. “Kırsal” kavramının tanımlanmasında ortaya çıkan bu ortak bakış açısının “kırsal alan” tanımlanırken pek mümkün olmadığı gözükmektedir.

⁴⁰ John Urry, *Mekanları Tüketmek*, Çev: Rahmi Ögdül, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1999, s. 115.

⁴¹ *Türkçe Sözlük*, Cilt: 2, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara, 1998, s. 1302.

Literatür incelendiği zaman görülmektedir ki kırsal alanın tanımı, çeşitli kriterler açısından yapılmaktadır. Bu doğrultuda kırsal alan, ağırlıklı üretim etkinlikleri, nüfus ve yönetsel statü açısından olduğu gibi kentsel alanın zıddı olarak da tanımlanmaktadır. Bu kriterler ışığında yapılan bazı tanımlara göz atacak olursak farklı ölçütlere dayanan tanımlara rastlarız.

1988 yılından bu yana kırsal alanlar üzerine çalışmalar yürüten OECD, kırsal alanları, “nüfus yoğunluğu” kriterine göre tanımlamaktadır ve bu tanım, AB resmi metinlerinde de ülkeler arasındaki karşılaştırmayı kolaylaştırmak amacıyla kullanılmaktadır.

OECD’nin tanımı iki aşamalı bir yaklaşım üzerine kuruludur. İlk olarak, yerel birimler (belediyeler gibi) eğer nüfus yoğunluğu km^2 başına 150 kişinin altında ise kırsal olarak tanımlanır. Daha sonra, bölgeler, üç kategoride sınıflandırılır. Bu sınıflandırmaya göre bir bölgede nüfusun % 50’den fazlası (km^2 başına 150 kişiden daha az) kırsal alanlarda yaşıyorsa bu bölgeler kırsallığı baskın (*predominantly rural*) bölgeler; bir bölgenin nüfusunun % 15-50 arası kırsal yerel birimlerde yaşıyorsa bu bölgeler önemli ölçüde kırsal (*significantly rural*) bölge; bir bölgenin nüfusunun % 15’inden azı kırsal yerel birimlerde yaşıyorsa bu bölge de kentselliği baskın (*predominantly urbanised*) bölge olarak tanımlanmaktadır.⁴² OECD’nin, kırsal alanları sınıflandırmada nüfus yoğunluğu ölçütünü kullanmasının nedeni “kırsal” kavramını insanları ve mekânı kapsayan bir şekilde ele alması; aynı zamanda, nüfus büyüklüğü ölçütünün aksine nüfus yoğunluğu ölçütünün yerel

⁴² *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information Report 2006*, August 2006, s. 3, http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf, Erişim: 10.12.2006. Kavramların Türkçe karşılıkları IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu’nda yapılan çeviri uygun görüldüğünden burada da

birimlerin büyüklük farklılıklarının olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak⁴³ olarak ifade edilmektedir.

Karşılaştırma amaçlı olarak kullanılan bu kriterin yanı sıra OECD'ye üye ülkelerin kendilerine özgü kırsal alan tanımları da vardır.

Örneğin “Avusturya’ya göre kırsal alanlar, kentsel olmayan veya kent merkezi olmayan alanlardır; Kanada’da kırsal alanlar, 1000’den az nüfusu olan ve km² başına 400 kişiden daha az yoğunluklu alanlardır; Finlandiya’da kırsal alanlar kalkınma tiplerine göre kente-bitişik kırsal alanlar, kırsal merkez olan alanlar ve çevresel alanlar olarak sınıflanır; Fransa’da kırsal alanlar, kentsel olmayan veya kent merkezi olmayan alanlardır; Yunanistan’da kırsal alanlar, 2000 yerleşimciden daha az toplulukların yaşadığı alanlardır; İrlanda’da 1500 kişinin altındaki kasabalar kırsal alan olarak tanımlanır; Yeni Zelanda’da kırsal alanlar, 1000 veya daha fazla kişinin bulunduğu merkez dışındaki alanlardır; Portekiz’de kırsal alanlar, kentsel olmayan veya kent merkezi olmayan alanlardır.”⁴⁴

Görüldüğü gibi “kentsellik” ve “nüfus” kriteri bu ülkeler tarafından kırsal alanı tanımlamada kullanılan kriterler olmuştur.

OECD ülkelerinde olduğu gibi, ülkemizde yapılan sınıflandırmalarda hukuki düzenlemelerde ve kalkınma planlarında da tanımlamada farklı ölçütlerin kullanıldığı görülmektedir. TDK’ya göre kırsal alan, üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan, kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alandır.⁴⁵ TDK’nın kırsal alanı “ekonomik belirleyici” kriteri temelinde tanımlamasına rağmen 2000 tarihli genel nüfus sayımı kır-kent ayrımını yönetsel statüye göre yapmıştır. Bu durumda “köy nüfusu” köy ve bucak nüfuslarına, “şehir nüfusu” ise il ve ilçe merkezleri belediye sınırları dahilindeki nüfusa karşılık gelmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ise kır-kent ayrımını yapmakta nüfus kriterini kullanmıştır. Buna göre, nüfusu 20000 ve üzeri yerleşmeler kent kabul edilmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal

aynen kullanılmıştır. Bkz. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu, s. 11, http://plan9.dpt.gov.tr/oik16_2_kirsalpolitika/kirsalka.pdf, Erişim: 02.01.2007.

⁴³ *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, OECD Publication, France, 1994, s. 22 - 24.

Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) raporuna göre, kırsal alan; yaşam ve ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde doğal kaynakların kullanım ve değerlendirilmesine bağlı olduğu; ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme süreçlerinin yavaş ilerlediği, geleneksel değerlerin hayatın şekillendirilmesinde etkili olduğu, yüzyüze ilişkilerin önemini koruduğu, teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansımalarının daha uzun bir zaman aldığı sosyo-ekonomik nitelikleriyle ‘kentsel alanlar dışında kalan mekânlar’⁴⁶ olarak ifade edilmektedir. Diğer yandan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 yılı programında “Türkiye’de bugün 36572’si köy ve 42098’i bağlı birim olmak üzere kırsal alanlarda toplam 78625 yerleşim birimi bulunmaktadır”⁴⁷ şeklinde bir saptama yapılarak “kırsal alan” köy ve bağlıları olarak kabul edilmiştir. Bu bakış açısıyla toplam nüfusun % 35.1’i köylerde yaşamaktadır. Tablo 2, 1927-2007 yılları arasında köy ve şehir nüfuslarını göstermektedir.

⁴⁴ *Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries*, OECD Publication, France, 1998, s. 22.

⁴⁵ *Türkçe Sözlük*, Cilt: 2, s. 1302.

⁴⁶ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, s. 35, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/strateji/kirsal.pdf>, Erişim: 02.02.2006.

⁴⁷ *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 Yılı Programı*, s.242, RG: 31.10.2004, 25629M.

Tablo 2. Türkiye’de Nüfus Sayımlarına Göre Köy ve Şehir Nüfusları⁴⁸

Sayım Yılları	Köy Nüfusu (Milyon Kişi)	Köy Nüfusunun Payı (%)	Şehir Nüfusu (Milyon Kişi)	Şehir Nüfusunun Payı (%)	Toplam
1927	10,3	75,8	3,3	24,2	13,6
1935	12,4	76,5	3,8	23,5	16,2
1940	13,5	75,6	4,3	24,4	17,8
1945	14,1	75,1	4,7	24,9	18,8
1950	15,7	75,0	5,2	25,0	20,9
1955	17,1	71,2	6,9	28,8	24,0
1960	18,9	68,1	8,9	31,9	27,8
1965	20,6	65,6	10,8	34,4	31,4
1970	21,9	61,6	13,7	38,4	35,6
1975	23,5	58,2	16,9	41,8	40,4
1980	25,1	56,1	19,6	43,9	44,7
1985	23,8	47,0	26,9	53,0	50,7
1990	23,2	41,0	33,3	59,0	56,5
2000	23,8	35,1	44,0	64,9	67,8
2007	20,8	29,5	49,7	70,4	70,5

Türkiye’de kalkınma planları çerçevesinde yapılan bu farklı kırsal alan tanımlarına ek olarak IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hem nüfus hem de sosyo-ekonomik yapı ölçütünü içeren bir tanımlama yapılmıştır. OECD tarafından ülkelerin kırsal alanlarını karşılaştırmak amacıyla oluşturulan ve nüfus yoğunluğunu ölçüt olarak kullanan tanım, Türkiye’de IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu raportörleri tarafından “ülkemizin coğrafi büyüklüğü ve yerleşim birimlerinin idari sınırlarının (il-ilçe) bu değere göre büyük olması nedeniyle anlamlı sonuçlar üretmemektedir”⁴⁹ düşüncesiyle kabul edilmemiştir. Söz konusu raporda, kabul edilen tanım şöyledir: “Sosyo-ekonomik anlamda asgari kent fonksiyonlarının belirlediği 20000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşimler dışındaki alanlar kırsal alan”dır.⁵⁰ Bu raporla, nüfus büyüklükleri ve tarım ağırlıklı ekonomik yapıları nedeniyle bir çok ilçe merkezi de kırsal yerleşim

⁴⁸ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, s. 6. 2007 yılı rakamları, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Veri Tabanına dayanılarak tabloya eklenmiştir. Bkz. *İllere Göre Köy ve Şehir Nüfusları*, http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnks=&report=turkiye_il_koy_sehir.RD, Erişim: 20.09.2008.

yeri olarak kabul edilmiştir.⁵¹ Görüldüğü gibi, son dönemde Türkiye tarafından benimsenen tanım da “kentsellik” ve “nüfus” kriterini içermektedir ve kentselliği belirleyen de sosyo-ekonomik durumdur. Raportörler tarafından kırsal alanı tanımlamada önerilen nüfus eşiği, 1982 yılında yapılan Kent Eşiği Araştırması’nda kentleşme sürecinin başlama alt sınırı olarak kabul edilen 20000 rakamıdır. Bu araştırmada, nüfus sayısının bir yerdeki sosyo-ekonomik gelişme düzeyini yansıtamayacağı ve belediyelerin büyük bir kısmının kırsal nitelik taşımasından dolayı idari bölünüşün kır-kent ayrımı açısından yanıltıcı olacağı düşüncesinden yola çıkılmıştır. Araştırma sonucunda, 10000-20000 nüfus grubu içindeki yerleşmelerin kent olmak için gerekli yapısal gelişmişlik ve teşkilatlanma düzeyini aşmadıkları görülerek, 20000 nüfus çizgisi nüfus eşik değeri olarak kent alt sınırı⁵² kabul edilmiştir. Böylece bu araştırmayla, bir yandan kent⁵³ tanımlanmaya çalışılırken onun tanımlanmasıyla kırsal alanı tanımlayacak nüfus alt sınırı da ortaya çıkmıştır. Böyle bir kabul, beraberinde yönetsel açıdan aslında kent yönetim birimi olan ilçelerden nüfusu 20000 altında olanların da kırsal alan kabul edilmesi sonucunu getirmiştir. Bu durumda, Türkiye’de 73 ilin toplam 266 ilçesi,⁵⁴ ki bu ilçeler genellikle nüfusunu ağırlıklı olarak tarım sektöründe istihdam eden ve ilçeler

⁴⁹ IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu, s. 11.

⁵⁰ A.k., s. 11.

⁵¹ A.k., s. 11.

⁵² Asuman Çezik, *Kent Eşiği Araştırması – Türkiye İçin Kent Tanımı*, DPT Yay., Ankara, 1982, s. 23, 24, 122.

⁵³ Araştırmada kent şu şekilde tanımlanmıştır: “Kent, tarım dışı ve tarımsal tüm üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği, ekonomisi bunu destekleyecek şekilde tarım dışı üretime dayalı bulunan, teknolojik gelişmenin beraberinde getirdiği teşkilatlanma, ihtisaslaşma ve işbölümünün en yüksek dereceye ulaştığı, geniş fonksiyonlarının gerektirdiği nüfus büyüklüğüne ve yoğunluğuna varmış, toplumsal heterojenlik ve entegrasyon düzeyi yükselmiş karmaşık ve dinamik bir mekanizmanın sürekli olarak işlediği bir insan yerleşmesidir.” Bkz. a.k., s.27.

⁵⁴ Söz konusu hesaplamada yararlanılan kaynak için bkz. *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (2004), DPT Yay., Ankara, 2004, s. 135 - 227. Kırsal alanı tanımlamada 20000 nüfus ölçütü alt sınır olarak kabul edildiğinde kırsal alan kategorisine giren ilçeler ve tüm ilçeler içinde sosyo-ekonomik gelişmişlik sırasını göstermek amacıyla oluşturulan tablo için Bkz. EK 1.

gelişmişlik sıralamasına göre geride kalmış ilçelerdir, nüfusu 20000'in altında olduğu için kırsal alan olarak nitelendirilecektir. Bu ilçelere bir de 20000 nüfus sınırında bulunanlar eklenirse sayı daha da artacaktır. Toplam 872 ilçeden 266'sının kırsal alan statüsünde kabul edilmesi, uygulanacak kırsal alan politikasının kapsamını daha da genişleteceğinden önem kazanmaktadır. Kırsal alanı belirlemede yararlanılan kriterlerden nüfus kriteri Türkiye'de kırsal alanı tanımlamak için 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunundan⁵⁵ beri resmi olarak kullanılan bir ölçüttür. Her ne kadar zaman zaman Köy Kanunu ile belirlenen alt nüfus sınırı olan 2000 nüfusun kırsal-kent ayrımını tam olarak sağlayamadığı ileri sürülerek bu sınırın 10000'e çıkartılması gerektiği yönünde taleplerde bulunulmuş olsa da resmi olarak bu alt nüfus sınırı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun⁵⁶ 4. maddesi ile 2005 yılında nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği yönünde yapılan düzenlemeye kadar geçerliliğini korumuştur. Böylelikle köylerin bir kent yönetim birimi olan belediye haline gelebilmesi için sahip olması gereken en az nüfus yasal olarak 5000'e çıkarılmıştır. Yeni Belediye Kanunu ile 5000 nüfustan fazla nüfusa sahip yerler kent kabul edilmekle birlikte aslında Köy Kanunu ile Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin kırsal alanı belirleme açısından nüfus sınırının kesiştiği söylenebilir. Bu açıdan bakılırsa bugün Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi⁵⁷ ile kırsal alanı tanımlamada benimsenen 20000 nüfus kriteri, 1924 yılında yürürlüğe giren Köy Kanununun "kırsal" tanımlamasına da paraleldir. Bilindiği gibi Köy Kanunu, 1. maddesi ile köy, kasaba ve şehir ayrımını nüfus kriteri açısından yapmış, nüfusu 2000'den az olan yerleri "köy", nüfusu 2000 ile 20000 arasında olanları

⁵⁵ 442 sayılı Köy Kanunu, RG: 07.04.1924, 68.

⁵⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.07.2005, 25874.

⁵⁷ Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, kırsal alanları, 20000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak kabul etmiştir. Bkz. *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*.

“kasaba”, 20000’den çok nüfusu olanları da şehir olarak tanımlamıştır. Bu tanım ile nüfus kriteri açısından, ki bu yönetsel statü açısından da kırsal alanı ortaya koyar, köyler ve kasabalar birlikte kırsal alanları oluşturmaktadır. Böylelikle, Köy Kanunu’nda, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nde olduğu gibi kent ile kırsal alanı ayıran ölçüt, bir yerin nüfusunun 20000 kişiyi aşması olarak kabul edilmiştir denilebilir.

Diğer yandan, tarım, ilçeler dışındaki kırsal alanlarda ve 20000 nüfus ölçütüne göre kırsal alan olarak değerlendirilecek olan ilçelerde hâlâ ağırlıklı ekonomik faaliyet olarak önemini korumakta olduğundan, Türkiye’de kırsal alanın nüfus, kentsellik derecesi ve bu dereceyi belirleyen egemen iktisadi sektör olan tarımın ağırlığı üzerinden tanımlanmasının Türkiye’nin gerçekleri açısından uygun olduğu söylenebilir. Nitekim, 1930’lu yıllardan beri Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası açısından, diğer pek çok ülkede olduğu gibi,⁵⁸ 1960’lı yıllara kadar sektörel bir politika izlenmiş olması ve bir ekonomik faaliyet olarak tarımın kırsal alanlardaki önemi, Türkiye’de kırsal alan yönetiminin ve kırsal kalkınma politikasının tarım politikalarında yaşanan değişimden yola çıkılarak açıklanabilmesine olanak sağlamaktadır.

Tanımlamada diğer kriter olarak ön plana çıkarılan “kentsel olmama” özelliğini kırsal alanlarda, ağırlıklı ekonomik faaliyet biçimi olarak tarımın belirleyiciliği ortaya koymaktadır. Bu açıdan kırsal alan “(köylük yer) üretim

⁵⁸ Geçmişte tarım sektörü pekçok OECD ülkesinde kırsal ekonomilerde kalkınmanın temel yolu olarak görülmekteydi. Çünkü tarım, kırsal gelirin, istihdamın ve çıktının temel kaynağıydı. Bu dönemlerde kırsal ve tarımsal problemler hemen hemen aynı olarak düşünülmüş ve kırsal kalkınmanın, mal fiyat desteği üzerine odaklanan tek bir politika grubu aracılığıyla izlenen kırsal ve tarımsal hedefleri olduğu varsayılmıştır fakat bu durum bugün değişmiştir. Bkz. Dimitris Diakosavvas, Nicola Crosta, “Trends in Agricultural and Rural Development Policies in OECD

etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alan”⁵⁹ olarak tanımlanabilir. Bugün Türkiye’de tarım, hâlâ önemli bir istihdam kaynağıdır. Tablo 3’de bu durum görülmektedir.

Tablo 3. Türkiye’de Tarımsal İstihdam ve Üretim (1923-2006)

Yıllar	Tarımsal istihdam (bin kişi)	Tarımsal istihdamın payı (%)	GSYİH’da tarımın payı ⁶⁰ (%)
1923	4.850	90	43,1
1930	5.605	88	46,8
1940	6.699	86	44,8
1950	7.939	85	40,9
1960	8.940	75	37,5
1970	8.835	64	30,7
1980	8.960	54	24,2
1990	9.233	48	16,3
2000	7.628	36	13,1
2006 ⁶¹	6.088	27,3	9,0

Tablo 3’ün ortaya koyduğu gibi 2006 yılında tarımsal istihdamın genel istihdam içindeki oranı % 27,3 ve Gayri Safi Yurt İçi Hasılda (GSYİH) tarımın payı ise % 9’dur. Türkiye’nin ihracata dayalı büyüme stratejisini benimsediği 1980 yılı başlangıç olarak kabul edilirse 1980 öncesinde yaşanan 57 yıllık süreçte tarımsal istihdamın % 36’lık bir azalma göstermesine karşılık 1980 sonrası yaşanan 22 yıllık süreçte tarımsal istihdamda % 27’lik bir azalmanın olması bu sürecin izlenen diğer politikaların yanısıra tarım politikalarının da bir sonucu olarak değerlendirilebileceğini ortaya koymaktadır. Nitekim, özellikle 1950’ler sonrası yaşanan göç ve kentleşme genel olarak iktisadi kalkınmanın özelde ise tarımsal koşulların, uygulanan tarım politikalarının bir sonucu⁶² olarak değerlendirilebilir.

Countries”, içinde *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Ed.: Dimitris Diakosavvas, OECD Publication, 2006, s. 51.

⁵⁹ Ruşen Keleş, 1998, s. 85.

⁶⁰ *İstatistik Göstergeler, 1923-2006*, TÜİK Yay., Ankara, 2007, s.674.

⁶¹ 2006 yılı tarımsal istihdam ve payına ilişkin rakamlar şu kaynaktan yararlanılarak tabloya eklenmiştir. Bkz. *Temel Tarımsal Göstergeler*, s. 7, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/gosterge/2008.pdf>, Erişim: 18.10.2008.

⁶² Kemal H. Karpat, *Türkiye’de Toplumsal Dönüşüm (Kırsal Göç, Gecekondu ve Kentleşme)*, Çev. Abdulkerim Sönmez, İmge Yay., Aralık 2003, Ankara, s. 46.

Diğer yandan her ne kadar tarımsal istihdamın payı 1923’lerdeki % 90 gibi yüksek bir orandan 2006 yılında % 27,3’e inmiş olsa da tarım hâlâ kırsal alanda ağırlıklı önemini korumaktadır. Tablo 4, Türkiye’deki toplam kırsal yerleşim yeri⁶³ ve hanehalkı⁶⁴ sayısı ile tarımsal faaliyette bulunan ve bulunmayan hanehalkı sayısını göstermektedir.

Tablo 4. Toplam Kırsal Yerleşim Yeri Ve Hanehalkı Sayısı İle Tarımsal Faaliyette Bulunan Ve Bulunmayan Hanehalkı Sayısı⁶⁵

Genel Tarım Sayımı Yılları	Toplam Yerleşim Yeri Sayısı	Toplam Hanehalkı Sayısı	Tarımsal Faaliyette Bulunan Hanehalkı Sayısı	Tarımsal Faaliyette Bulunan Hanehalkı % 'si ⁶⁶	Tarımsal Faaliyette Bulunmayan Hanehalkı Sayısı	Tarımsal Faaliyette Bulunmayan Hanehalkı % 'si
1980	36126	3 794 072	3 434 163	90.5	359 909	9.4
1991	36371	4 764 006	4 091 530	85.8	672 476	14.1
2001 ⁶⁷	37009	5 160 264	3 697 743	71.6	1 462 521	28.3
	37465	6 189 351	4 106 983	66.3	2 082 368	33.6

Not: Tablo, ihtiyaca yönelik olarak iki ayrı tablonun birleştirilmesi ile oluşturulmuştur.

Tablo 4’te görüldüğü gibi, 1980 Genel Tarım Sayımında tarımsal faaliyette bulunan hanehalkı oranı % 90.5 gibi yüksek bir orandayken, 2001 Genel Tarım Sayımına göre kırsal yerleşimlerde tarımsal faaliyette bulunan hanehalkı oranı % 71.6’ya düşmüştür. Tüm köyler ve nüfusu 25000’den az olan il ve ilçe merkezlerinde uygulanan 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgi Anketi çerçevesinde kapsama

⁶³ 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri anketine göre yerleşim yeri, “tüm köyler ve nüfusu 25000’den az olan il ve ilçe merkezleridir.” Bkz. *2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri*, DİE Yay., Ankara, s. 13.

⁶⁴ 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri anketine göre hanehalkı, “Aralarında akrabalık bulunsun veya bulunmasın aynı konutta ya da aynı konutun bir bölümünde yaşayan, gelir ve giderlerini ayırmayan, hanehalkı hizmet ve yönetimine katılan bir veya birkaç kişinin meydana getirdiği topluluktur. Genellikle kırsal kesimde, TARIMSAL FAALİYETTE BULUNAN HANEHALKI=TARIMSAL İŞLETMEDİR.” Bkz. *2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri*, s. 13.

⁶⁵ Rakamlar, 5000 nüfus altındaki köy, il ve ilçe merkezlerine ilişkindir. Bkz. *2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri*, s. 29.

⁶⁶ Oranlar, eldeki rakamlara dayanılarak tarafımdan hesaplanmıştır.

⁶⁷ 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgi Anketi ile tüm köyler ve nüfusu 25000’den az olan il ve ilçe merkezleri kapsama alınmıştır. *2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri*, s.4. 2001 yılı için ikinci satırdaki yüzde oranları, 2001 Genel Tarım Sayımında kullanılan 25000 üst nüfus sınırı çerçevesindeki oranlardır.

alınan hanehalkları açısından toplam hanehalkının % 66.3'ü tarımsal faaliyette bulunurken, % 33.6'sı tarımsal faaliyette bulunmamaktadır. Zaman içerisinde tarımsal faaliyette bulunmayan hanehalkı oranında bir artış olmakla birlikte tarımsal faaliyet, kırsal yerleşimlerde ağırlığını korumaktadır. Bu konuda uyum sağlamaya çalıştığımız AB ülkeleri için ise aynı şeyi söylemek mümkün gözükmemektedir. Tablo 5, AB ülkeleri açısından tarımın önemini ortaya koymaktadır.

Tablo 5. AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Kırsal ve Tarımsal Nüfus

Ülkeler	Tüm istihdam içinde tarımın payı (2003) ⁶⁸	Nüfus (bin kişi) ⁶⁹			%	
		Toplam	Kırsal	Kentsel	Tarımsal	Kırsal
Avusturya	5.5	8116	2779	5337	4,52	34,24
Belçika	1.7	10318	289	10029	1,64	2,80
Danimarka	3.3	5364	784	4580	3,36	14,62
Finlandiya	5.3	5207	2038	3169	5,24	39,14
Fransa	4.3	60144	14309	45835	2,89	23,79
Almanya	2.4	82476	9875	72601	2,19	11,97
Yunanistan	16.3	10976	4267	6710	12,13	38,88
İrlanda	6.4	3956	1579	2377	9,15	39,91
İtalya	4.7	57423	18666	38757	4,59	32,5
Hollanda	2.7	16149	5509	10641	3,08	34,11
Portekiz	12.8	10062	4603	5459	12,96	45,75
İspanya	5.6	41060	9640	31420	6,32	23,48
İsveç	2.5	8876	1485	7391	3,20	16,73
Türkiye	33.8	71325	24174	47151	28,92	33,89
AB 25		454406	109218	345190	5,40	24,04

Not: Tablo iki tablonun birleştirilmesi ile oluşturulmuş olup, ihtiyaca yönelik olarak küçültülmüştür.

Tablonun da ortaya koyduğu gibi tüm istihdam içinde tarımın payı açısından en yüksek orana (% 33.8) sahip olan Türkiye’yi, % 16.3 ile Yunanistan izlemektedir. Diğer ülkeler açısından ise tarımın tüm istihdam içindeki oranı oldukça düşüktür. AB ülkelerinin tarım istihdamı ile karşılaştırıldığında Türkiye açısından tarımın

⁶⁸ Dimitris Diakosavvas, Nicola Crosta, *a.g.m.*, s. 71.

istihdamdaki ve ekonomideki ağırlığı daha iyi anlaşılmaktadır. Bu göstergeler ışığında, AB ülkelerinde⁷⁰ tarımın öneminde görece bir azalma olmuş olması nedeniyle kırsal alanları sektörel olarak tarım üzerinden açıklama tarzından vazgeçilerek “alansal” bir yaklaşım tarzının tercih edilmesi bu ülkeler açısından son derece mantıklı olarak değerlendirilebilir.⁷¹ Bununla birlikte tarımın Türkiye ekonomisindeki yeri dışında, kırsal alanlardaki istihdam açısından önemi de tablo 4’te verilmişti. Bu tabloya göre kırsal alanlarda tarımsal faaliyette bulunan hanehalkının oranı % 66.3’tür. Bu rakamlara göre, AB’de olduğu gibi kırsal alanların kalkındırılması için bu alanlarda tarım dışı faaliyetlerin geliştirilmesi Türkiye açısından kısa vadede sonuç getirecek bir öncelik olarak gözükmemektedir. Bu açıdan kırsal alana hem sektörel (tarım politikaları aracılığıyla) hem de alansal olarak yaklaşmak hem Türkiye’nin kendine has özellikleri hem de AB’ye uyumun getirdiği mecburiyetler açısından bir denge sağlayabilir görülmektedir.

Ele alınan tanımların da ortaya koyduğu gibi Türkiye’de net ve tek bir kırsal alan tanımı sözkonusu değildir. Özellikle son iki beş yıllık kalkınma planı ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi çerçevesinde kırsal alanı daha net bir şekilde tanımlama çabası görülmektedir. Bu çaba, ileride ele alınacağı üzere, AB’ye uyumun bir gereği

⁶⁹ Nüfus miktarı ve yüzdesi için bkz. *IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu*, s. 45, 46.

⁷⁰ AB ülkelerinde de kırsal kalkınmanın, Gündem 2000 başlıklı rapora kadar (1997) tarımsal kalkınma ile eşanlamlı görüldüğü söylenebilir. Nitekim, kırsal kalkınmaya alansal bir yaklaşım ancak Gündem 2000 raporu ile gündeme getirilmiş ve kırsal kalkınma OTP’nin tarımdan sonraki ikinci ayağı olarak kabul edilmiştir.

⁷¹ Birlik çerçevesinde kırsal alanlara “alansal” bir yaklaşım kabul edilmekle birlikte, ülkelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda hareket ederek tarımı geliştirmeye yönelik öncelikleri destekledikleri de görülmektedir. İngiltere’de tarımın tüm istihdama oranı % 1.2’dir ve kırsal kalkınma önceliklerini tarım dışı kriterler üzerine yoğunlaştırmıştır. İngiltere Kırsal Kalkınma Planının hedefi, kırsal topluluklarda tarımın azalan önemine, kırsal ekonominin yeni taleplerine ve diğer temel endüstrilere uyum göstermektir. Oysa Fransa’da tarımın tüm istihdama oranı % 4.3’tür ve tarıma yönelik öncelikleri İngiltere’ye göre daha fazladır. Bkz. Philip Lowe, Henry Buller, Neil Ward, *a.g.m.*, s.38. Ülkelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda farklı önceliklere ağırlık verdikleri, İngiltere ve Fransa’nın

olarak düzenlemelerde bulunulacak politika alanlarından birinin kırsal kalkınma konusu olmasına dayanmaktadır. Bu doğrultuda, 2000’li yıllara kadar Türkiye’de kırsal alanın, ekonomik faaliyet olarak çoğunlukla tarım ile uğraşanların yaşadığı, belli bir nüfusa sahip olan ve kent olmayan alan şeklinde algılandığı söylenebilir.

II. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Kuruluş Yılları (1923-1935)

Ele alınan bu dönemin başları, Cumhuriyet yönetiminin ilk yıllarıdır ve yeni bir devletin inşası söz konusudur. Cumhuriyet’in ilk yıllarını günümüzde uygulanan politikalardan ayıran önemli bir özelliği vardır: Milli iktisat. Dönemin Maliye Bakanı, Hasan Saka, bütçe açıklarının borçlanma ile kapatılmasının ülkeye büyük bir mali yük getirdiğini ve ulusal yönetimin oluşmasından beri bu yöntemden vazgeçildiğini 1926 yılında şu sözleriyle ortaya koymaktadır:

“Bütçe açıklarımızı örtmek için dışarıdan borçlanıp gelirlerimizin bir kısmını oraya tahsis etmek ve gelecek sene evvelki seneden daha azaplı bir vaziyete girmek gibi hastalıklı bir mali politika hükümeti milliye devrinden, yani 1920 tarihinden beri takip edilmemiş bir yoldur ve bu kapı sonsuza kadar Meclisi Âlice kapanmıştır.”⁷²

Borçlanmanın bütçe açıklarını kapatma yolu olarak görülmediği bu dönem, hem ülke içi ekonomi politikaları hem de dış ticaret politikası açısından liberal dönem olarak nitelendirilmektedir.⁷³ Bu dönemde 1923’te İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiş, bu kongrede çiftçilerin de görüşleri alınmıştır. Kongrede köylünün sorunları, tarımsal gelişme konularıyla birlikte ele alınmış ve büyük toprak sahipleri tarafından, aşarın kaldırılması, tarımsal eğitimin sağlanması, Ziraat Bankası kredilerinin arttırılması, tarımın makineleştirilmesi istenmiştir. Bu taleplerin yanı sıra

kırsal kalkınma planlarında görülebilir. Bu açıdan İngiltere-Fransa kırsal kalkınma planlarının bir karşılaştırması için bkz. EK 2.

⁷² Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932)*, 1. Cilt, A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 1988, s. XXXVI.

⁷³ Haldun Güllalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Yurt Yay., Ankara, 1987, s. 21.

Kongrede köyün sağlık sorunlarının çözümü için sağlık alanında teşkilatlanma talep edilmiş, üretimde kooperatifleşmeye gidilmesi önerilmiştir.⁷⁴ Ayrıca, yurt içinde saban, pulluk gibi basit makinelerin üretimi için ziraat fabrikası açılması, ziraat makineleri için lazım olan petrol ve benzinin gümrük vergisinden istisnası da çiftçilerin diğer talepleri arasındadır.⁷⁵ İzmir İktisat Kongresinde yapılan taleplerden, çiftçilerin ödeyemediği için tefecilerin eline düşmesine ve onun toprağını yitirmesine⁷⁶ bile neden olabilen aşar vergisinin kaldırılması, 1925'te⁷⁷ gerçekleştirilmiştir.

Bu dönem içinde kırsal alana yönelik çalışmalardan biri, hiçbir teminat gösteremeyen köylüye kişisel itibarı üzerine kredi verilmesini sağlamak amacıyla 1 Mart 1924 tarihinde 498 sayılı kanunla İtibar-ı Ziraiye Birliklerinin kurulması, diğeri de 1929 yılında 1470 sayılı Zirai Kredi Kooperatifleri Kanununun çıkarılmış olmasıdır.⁷⁸ Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında tarımdan çok ticaret kesimine dönük çalışan⁷⁹ Ziraat Bankasının köylüye kredi sağlayan bir banka olarak çalışmaya başlaması ise ancak 1937'deki kuruluş yasasının çıkması ile olmuştur.

⁷⁴ Cevat Geray, 1974, s. 7.

⁷⁵ Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi 1923 (Haberler- Belgeler – Yorumlar)*, Sermaye Piyasası Kurulu Yay., Yay. No: 59, Ankara, 1997, s. 326 - 338.

⁷⁶ İzzettin Önder, "Aşar'ın Kaldırılması ve Tarım Kesimine Uygulanan Vergiler", Oya Köymen (ed.) içinde, s. 69.

⁷⁷ 552 sayılı *Aşarın İlgasıyla Yerine İkame Edilecek Vergi Hakkında Kanun*, Düstur, 17.02.1925, C. 3. Aşar, Osmanlı Devletinde kökeni şeriata dayanan ve çeşitli ürünlerden alınan öşürdür. Bkz. M. Tului Sönmez, *Osmanlıdan Günümüze Toprak Mülkiyeti Açıklamalı Sözlük*, Yayımevi A.Ş., Ankara, 1998, s. 183.

⁷⁸ Türkan Çetin, "Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları: Köye Doğru Hareketi", Oya Köymen (ed.) içinde, s. 215.

⁷⁹ Ziraat Bankası'nın Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ticaret kesimine dönük olarak çalışmasının köylü üzerindeki etkisini Başar şöyle anlatmaktadır: "Geçtiğimiz her yerde rastladığımız müşterek bir şikayet de Ziraat Bankalarına aitti. Ziraat Bankaları köylüye borç para vermiyor; çiftçi eli böğründe banka kapılarında dolaşıyor; tarlasını rehin edecek, her şeyi yapacak ama para bulamıyor. Halbuki aynı banka şehirde tüccara kredi açmaktadır. Tüccar bankadan para alıyor ve köylüye o ikraz ediyor. Bankanın maksadı köylüye yardım etmek, onu mütegalibenin elinden kurtarmak değil mi? İşte bu olmuyor." Bkz. Ahmet Hamdi Başar, *Atatürk'le Üç Ay ve 1930'dan Sonra Türkiye*, Tan Matbaası, İstanbul 1945, s. 43.

Bu dönemde, kırsal alana dönemin yöneticileri tarafından verilen önemin iki temel göstergesi vardır ki, bu göstergeler 1924'te 432 sayılı kanunla Ziraat Vekaleti'nin kurulması⁸⁰ ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun çıkarılmış olmasıdır.

442 sayılı Köy Kanunu ile köy ve şehir, alt ve üst nüfus sınırları belirlenerek tespit edilmiştir. Köy ve şehir ayrımını nüfus esasına göre yapan Köy Kanunu, 1. maddesi ile bu ayrım temelinde nüfusu 2000'den aşağı olan yerleri "köy", nüfusu 2000-20000 arası olan yerleri "kasaba" ve nüfusu 20000'den yukarı olan yerleri de şehir olarak adlandırmıştır. Bu kanun ile köy,⁸¹ tüzel kişiliği olan ve muhtarı hem devlet işleri hem de köye ait işlerle görevlendirilen bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanmıştır. Köy Kanunu ile köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarı köyün yönetim organları olarak belirlenmiş, bu yönetim organları tarafından yerine getirilmek üzere köy halkının sağlıklı koşullar içinde yaşamasını sağlayacak görevler söz konusu kanunda saptanmıştır. 442 sayılı Kanun ile köylüye otuz yedi adet mecburi iş, otuz iki adet de yapılması köylünün isteğine bağlı bırakılmış işle ilgili görev verilmiştir. (m.13, m.14) Cumhuriyetin kuruluş yıllarında köye ve köylüye yönelik böyle ayrıntılı düzenlemeler içeren bir kanunun öncelikli olarak çıkarılmış olması bu dönemde kırsal alana verilen önemin bir göstergesidir. Bununla birlikte, 442 sayılı Kanunla köye verilen görevlerin gerçekleştirilmesi konusunda köy gelirlerinin⁸² yetersizliği nedeniyle maddi zorluklar yaşanması, ilerleyen zamanlarda

⁸⁰ 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Kanun, RG: 06.03.1924, 63.

⁸¹ Köy Kanununun 7. maddesine göre köy, "bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.

⁸² Köy Kanununun 17. maddesi "köy parası" başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre köy parası şunlardan oluşur: İhtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para; işbu kanuna göre alınacak ceza paraları; köy namına yazılı emlak ve arazi gelirleri; vakfedilen emlak ve arazi gelirleri;avarız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para); hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar; köy namına ekilen tarla geliri;köy tezgah ve ambar ve dükkanları geliri; mühürlenecek ilmuhaberlerden alınacak para; köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit gibi ocaklardan alınacak para; çay ve nehir üzerindeki kayık ve sallardan

köye yönelik hizmetlerin il genel yönetimi örgütü aracılığıyla yerine getirilmesini kaçınılmaz hale getirmiştir.

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarının ele alındığı bu dönemde kırsal alana yönelik ifadeler ilk kez Okyar Hükümeti programında⁸³ yer almış ve aşar'ın kaldırılmasına yönelik adımların takip edileceği, ziraatin teşvik edileceği belirtilmiştir. Nitekim, daha sonraki yıllarda gerçekleştirilen uygulamalar ve yapılan örgütlenmeler bu yönde bir seyir izlemektedir.

Bununla birlikte, tarımın teşviki yönündeki çalışmalar, 1929 Buhranı nedeniyle bir süre kesintiye uğramış ve daha sonra bu buhranın etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik çözümler geliştirilmiştir. Birinci Dünya Savaşı sırasında dünya gıda talebini karşılamak amacıyla gelişmiş ülkeler tarafından üretim artışı yapılması ve bu üretim artışının savaş sonrasında üretim fazlası haline dönüşmesi sonucunda tarım ürünlerinin fiyatlarında düşüş yaşanmış ve bu düşüş, 1929 yılında ABD'de bir ekonomik bunalımın⁸⁴ başlayarak tüm dünyaya yayılmasına neden olmuştur. Bu dünya buhranı ile hububat fiyatlarında yaşanan düşüş, Türkiye'de de yansımaları bulmuştur. Bu yansıma, 1929 senesine oranla 1932 sonlarında "fındık ve afyonda % 73, buğdayda % 63, incirde % 52, pamukta % 48, zeytinyağında % 44, üzümde % 43, tütünde % 50 derecesinde"⁸⁵ düşme ile görülmüştür. Türkiye'de tarım ürünlerinin fiyatlarının düşmesi şeklinde yaşanan zirai buhran, köylünün gelir ve yaşam

alınacak para; köy sınırı içindeki otlak ve meralardan fazlasının kira paraları; köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para; köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak para; köy sınırı içinde sahihsiz ağaçların ve yemişlerin geliri; köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları; geliri yetismeyen köylerde muhtar, imam, katip, korucu, danacı gibi köy adamlarının aylıkları için salınacak para veya mahsüller.

⁸³ *Okyar Hükümeti Programı* (22.11.1924 - 03.03.1925),

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP3.htm>, Erişim: 20.01.2004. Hükümet programlarında kırsal alana yönelik ifadeler için Bkz. EK 3.

⁸⁴ Oya Silier (Köymen), 1981, s.47, 48.

seviyesinde gerilemeye yol açmıştır. Zirai buhran, üretimin gerilemesine, işletmelerin yüzüstü bırakılmasına, çiftçilikten vazgeçmeye, sermaye ve kredi yokluğu nedeniyle çiftçinin tefecilerle ilişki kurmasına neden olmuştur. Zirai buhran sonrasında tütün ve hububatta üretim düşüşleri yaşanmıştır. Örneğin tütün üretimi 1924 yılında 51.869.959 kilo iken bu üretim miktarı 1930 yılında 41.814.233 kiloya düşmüştür. Diğer yandan, buhran öncesinde toprak satın alıp burada üretim yapmak veya varolan çiftliklerini geliştirmek isteyenler varken, buhran sonrasında tarımın bir kazanç sağlamaması nedeniyle bu eğilimlerin ortadan kalktığı görülmektedir. Buhranın bir sonucu olarak çiftçiler, topraklarını ailelerinin geri kalanlarına bırakarak başka işlerde çalışmak üzere köyünden ayrılmıştır.⁸⁶ Köyünde kalan köylü de tarım fiyatlarında yaşanan fiyat düşüşü nedeniyle işletmesine sermaye yatıramaz olur ve kredi almak için tefeci veya tüccarlara⁸⁷ başvurur fakat buhran nedeniyle bu kredi kaynağı da köylüye kredi verme konusunda çekingen bir tavır takınır. Böylece, bir yandan tarım ürünleri fiyatında yaşanan düşme diğer yandan köylünün kredi kaynaklarında zayıflama ile köylünün alım gücü zayıflamış ve köylü ya pazardan aldığı yiyecek tüketimini azaltmış ya da tüketim ihtiyacını kendisi üretmeye⁸⁸ başlamıştır. Türkiye’de tarım ürünleri fiyatında düşüş ve köylü yaşayışında gerilemeler şeklinde sonuçlar yaratan dünya bunalımının da etkisiyle 1932 yılında devletçiliğe yönelinmiştir. Türkiye açısından, bu durum, iktisat politikasında bir

⁸⁵ İsmail Husrev, *a.g.k.*, s. 143.

⁸⁶ Şevket Raşit Hatipoğlu, *Türkiye’de Zirai Buhran*, Ankara Yüksek Ziraat Enstitüsü Yay., Ankara, 1936, s. 81-87.

⁸⁷ 1930’lu yıllarda köylü ile tüccar arasındaki para ilişkisi şu şekildedir: “Köylü bu tanıdığı tüccardan veresiye alışveriş yapar. Esasen Türkiye’deki köylünün iktisadi felaketleri hep bu veresiye alışveriş fonksiyonlarından çıkmaktadır. Köylü tüccardan, peşin ödeyemeyeceği bütün ihtiyaç maddelerini yıl boyunca veresiye alır. Bu alış veresiye olduğu için satılan emtia köylünün hesabına en yüksek fiatla geçer. Bundan başka emtianın değerinin faizi de ayrıca hesaplanır. Yıl boyunca veresiye alışla yapılan borçlara karşı harman zamanı çiftçi mahsulünü getirip tüccara verir. Çiftçi tüccara önden bağlandığı için, mahsulünü daha yüksek fiatla başka birine satamaz.” Bkz. Şevket Raşit Hatipoğlu, *a.g.k.*, s. 91.

⁸⁸ *A.k.*, s. 90, 94, 98.

değişimi ifade etmektedir. 1923-1930 yılları arası liberal dönem olarak nitelendirilirken bu dönem, devletçilik⁸⁹ dönemi olarak tanımlanmaktadır. Bu dönemde sanayileşme temel amaç olmakta ve sanayi, devlet işi olarak görülmektedir. Cumhuriyet döneminde devletin, bir kırsal alan yönetim birimi olan köye yönelik düzenlemelerde bulunmaya başladığı yıllar da bu döneme rastlamaktadır. Çünkü devlet, sanayileşmeyi sağlamanın yolunun köyü kalkındırmaktan geçtiğini bu yıllarda anlamaya başlamıştır. Ayrıca, entegre bir sanayi yapısı hammadde ve gıda kaynağını köyde bulacaktır ve aynı zamanda köyün satın alma gücü de arttırılmalıdır. Dolayısıyla devletin, 1930’lu yıllarda köye yönelişinin ekonomik ve siyasal olmak üzere iki nedeni olduğu söylenebilir. Köye yönelişin ekonomik nedeni, devletin sanayiye geliştirme amacını gerçekleştirebilmek için köye ihtiyacı olmasıdır. Siyasal neden ise yeni rejimin, köyü siyasal kontrol alanı altına alması gerektiğinin farkına varmasıdır.⁹⁰ Ele alınan dönemde, kırsal alanda yaşayan insan sayısının fazlalığı ve tarımın en önemli geçim kaynağı olması, sanayiye geliştirebilmek için de en önemli kaynağın bu kesim olması sonucunu doğurmaktadır. Fakat 1930’lu yıllar köylü için zor yıllardır. Köylerin çoğunda okul bulunmamakta, toprak dağılımındaki adaletsizlik nedeniyle topraksız çiftçi üretim yapmak için toprak ağasına ve gerekli kredi için de tefecilere bağımlı olmaktadır. Bunun yanı sıra kararlar köyün ağası tarafından alındığından köylü ülke yönetimine katılamamaktadır.⁹¹ Bu yıllarda köylerin, ekonomik açıdan iki iktisat sistemi altında olduğu görülmektedir. Bu

⁸⁹ İsmet İnönü, dönemin devletçilik anlayışını şu şekilde ifade etmiştir: “Devlet, ancak ferdin yapamayacağı şeyleri yapmağa çalışmalıdır, nazariyesi basiretle mütalea olunmalıdır. Bir defa, efradın yapabileceği bir şeyi Devletin, bhusus bizim devletimizin yapmaması, şayanı arzudan da fazla bir şey, lazım bir şeydir. Çünkü, her şeyden sarfınazar, yalnız maddi vasıta bakımından, yapacağımız işler o kadar çok ve o kadar mühimdir ki, bunlardan efradın yapabileceği kısmına vesaitimizi dağıtmamak, elbette en makul şeydir.” Bkz. İsmet İnönü, “Fırkamızın Devletçilik Vasıfı”, içinde *Türkiye’de Devletçilik*, Der.: Nevin Coşar, Bağlam Yay., İstanbul, 1995, s. 43.

⁹⁰ Bilsay Kuruç, *a.g.k.*, s. LVII.

⁹¹ Nusret Köymen, *Köycülük Programına Giriş*, Ulus Matbaası, Ankara, 1935, s. 19 - 29.

sistemlerden ilki, köylünün kendi tüketim ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla üretim yaptığı “kişisel iktisat sistemi”dir. Diğer sistem ise, köylünün pazar için üretim yaptığı ve kendi ihtiyaçlarını da pazardan satın aldığı “meta iktisadi sistemi”dir. Bu sistem, Türkiye’nin batısındaki ve sahil yörelerindeki illerde ve demiryolu ulaşımı olan yerlerde sözkonusudur. Bu meta iktisadiyatı, ürünü metalaştırdığı gibi işçiyi de metalaştırmış ve bu süreç, iki yeni köylü tipi yaratmıştır. Bu iki köylü tipinden biri “köy amelesi”, diğeri de sermaye sahibi “köy üreticisi”dir. Bu sermaye sahibi üretici köylü, üretimde suni gübre, kimyevi madde ve zirai makineleri kullanmasıyla⁹² kişisel ihtiyacı için üretim yapan köylüden farklılaşır. Bu dönemin küçük köylüsü, ekonomik ve toplumsal bakımdan toprak ağasına, tefeci tüccara ve sermaye sahibi üreticiye bağımlı konumdadır. Bu yaşam tarzının dönüştürülmesi açısından yapılması gereken diğer işlerin yanı sıra iki önemli görev olduğu söylenebilir. Bunlardan birisi köylüye eğitim sağlanarak onu bilinçlendirmek, diğeri de toprak reformunu gerçekleştirmektir. Bu iki husus da 1935 yılından itibaren iktidara gelen hükümetler tarafından ele alınmıştır.

III. Toprak Reformu Politikası Dönemi (1935 – 1948)

Türkiye’de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası açısından 1935-1948 dönemini karakterize eden en önemli konunun toprak reformu olduğu söylenebilir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarının başlarında ülke yöneticileri tarafından sık sık gündeme getirilen “toprak reformu” kavramının daha sonraki yıllarda bazen “tarım reformu” ile birlikte bazen de tarım reformunun bir parçası olarak ele alınması bu iki kavramın ne ifade ettiğini ortaya koymayı gerektirmektedir.

⁹² İsmail Husrev, *a.g.k.*, s. 25-32, 135.

Özellikle, sanayileşmemiş toplumlarda, toprak zenginliği, ekonomik ve siyasal gücün temel kaynağını temsil eder ve aynı zamanda toprak mülkiyet sistemi, toplumdaki sosyal sınıf yapılarını yansıtır. Toprak mülkiyet sisteminin yeniden düzenlenmesi, toplumdaki bazı grupların siyasal, sosyal ve ekonomik güçlerinde değişiklikler gerektirir. Toprak mülkiyetinde değişikliği ifade eden toprak reformu, geniş mülklerin kamulaştırılarak toprağı işleyenler arasında toprağın dağıtımını, kiracıları toprağın sahibi haline dönüştürerek veya kira ödemelerini azaltarak kiracılık koşullarını düzeltmeyi ve mülkiyetin geleneksel biçimlerini toprağı ekenlerin çıkarlarına dönüştürmeyi içerir.⁹³ Bu uygulamaları içeren bir toprak reformu toplumda gücü, mülkiyeti ve statüyü bir gruptan diğerine geçirdiğı için güçlü bir siyasal duruş gerektirir ve bu siyasal kararın uygulamaya geçirilip geçirilemeyeceğı de çıkar gruplarının faaliyetlerine bağılı olacaktır.

Kısacası, toprak mülkiyet yapısında topraksız çiftçi lehine bir değişimi gerektiren toprak reformu kavramı, geniş toprak mülkiyetinin belirlenen bir tavan sınırı üzerinden kamulaştırma yapılarak elde edilen toprağın topraksız veya az topraklı çiftçilere dağıtılması⁹⁴ olarak tanımlanabilir. Mülkiyet sisteminde değişimi ifade eden toprak reformu, öncelikle daha fazla eşitlik ve sosyal adaletin sağlanması için bir araç olarak görülmüştür fakat çok büyük gelişmelere yol açan teknoloji ve toprak kaynakları üzerindeki nüfus baskısı ile reformun, hem yeniden dağıtımcı hem de verimliliğı arttırmada bir araç olarak ikili bir amaca sahip olduğı kabul edilmiştir.⁹⁵ Bu ikili amaç göz önünde bulundurularak hem tarımsal üretim verimliliğini hem de yeni toprak sahibi çiftçilerin bu toprakları ellerinde

⁹³ Peter Dorner, *Land Reform and Economic Development*, Penguin Books, England, 1972, s. 18.

⁹⁴ Suat Aksoy, *Tarım Hukuku*, A.Ü. Ziraat Fakültesi Yay., Ankara, 1984, s. 234.

⁹⁵ Peter Dorner, *a.g.k.*, s. 19.

tutabilmelerini ve işleyebilmelerini sağlamak için toprak reformu ile birlikte kredi ve pazarlama mekanizmalarının da işletilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Toprak reformuna karşı bir görüş olmakla birlikte kimi zaman toprak reformunu da kendi unsurlarından biri olarak ele alan diğer bir kavram, tarım reformudur. Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından benimsenen tarım reformu, tarım üretiminin düzenlenmesi ve üretim artışı sağlanması için tarımda makineleşmeyi, kredi imkânlarının sağlanmasını, pazarlama, sulama vb. konularda altyapı oluşturulmasını öngörür ve toprak mülkiyetinde değişime ya reform anlayışının içinde yer vermez ya da onu diğer teknik önlemlerden biri olarak görür.⁹⁶ Toprak reformu kavramı, toprağın “mülkiyet” yapısında bir değişimi gerektirirken, tarım reformunun amacı, varolan mülkiyet yapısında bir değişim yapmaktan çok “üretim artışını” sağlamaktır. Fakat böyle bir yaklaşım, toprak reformunun anlamını yitirmesine neden olmaktadır çünkü toprak reformuna gerek duyulmasının temel nedeni toprak mülkiyetinde varolan eşitsizliklerdir ve bu eşitsizlik, teknik bir takım sorunların çözülmesiyle ortadan kaldırılamayacağı için toprak reformu yapılmadan uygulamaya koyulacak bir tarım reformu, toprak reformunun toplumda ekonomik ve sosyal eşitliği sağlamak amacını gerçekleştiremeyecektir.

Türkiye’de tarım reformu/toprak reformu kavramlaştırmasının siyasal bir amaç taşıdığı da söylenebilir. Bu doğrultuda, toprak reformu savunucuları, toprağı ekenlerin toprağına sahip olmasının bu köylülere bir güvence sağlayacağını ve bu nedenle de toprak mülkiyetinde hukuki, sosyal ve ekonomik yönden topraksız ya da az topraklılar lehine bir düzenleme yapılması gerektiğini ileri sürerler. Tarım

reformunu savunanlar ise, toprak reformu savunucularının aksine, büyük toprak sahiplerinin toprak üzerindeki mülkiyetlerine dokunmaksızın kredi, teknoloji ve pazarlama imkânlarında düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmasını yeterli görmektedirler.⁹⁷

Türkiye’de kırsal alan yönetimi açısından söz konusu tartışmanın uzun bir süre gündemde kaldığı söylenebilir. Bu dönemde 1935 yılı başlangıç olarak alınmıştır çünkü toprak reformu⁹⁸ konusu, CHP tarafından ilk kez bu tarihte resmi bir politika ifadesi haline getirilmiştir. İktidarda olan CHP, 1935 yılında kabul edilen yeni parti programına “Her Türk çiftçisini yeter toprak sahibi etmek, partimizin ana gayelerinden biridir. Topraksız çiftçiye toprak dağıtmak için özgü istimlak kanunları çıkarmak lüzumludur”⁹⁹ diyen bir madde ekleyerek kırsal alanın en önemli sorunlarından olan toprak reformu konusunu gündeme getirmiştir. Daha sonra Atatürk, 1936 yılında toprak reformuna verdiği önemi yansıtan bir konuşma yapmış ve bu düşünceler 1937 yılında I. Bayar hükümeti programına¹⁰⁰ alınmıştır. Atatürk bu konuşmasında toprak reformuna verdiği önemi şu sözleriyle ortaya koymuştur:

“Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep ve hiçbir suretle bölünemez bir mahiyet alması... büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlamak lazımdır.”¹⁰¹

⁹⁶ Suat Aksoy, 1984, s. 236.

⁹⁷ Fehmi Yavuz, *a.g.m.*, s. 29.

⁹⁸ Börtücene, 1930’lu yıllarda toprak mülkiyet yapısını Rozaliev’den şu şekilde aktarmaktadır: “Türkiye’de toprak mülkiyeti, 1930’ların başında ülkenin büyük toprak sahipleri ve ağaların elindeki işlenebilir topraklar yüzde 40-50 dolaylarında idi. İşlenebilir toprağın yüzde 40’ı da orta çiftçi ve zaman zaman ücretli işçi kullanan varlıklı köylünün elinde idi. Nüfusun yüzde 65-70’ini oluşturan yoksul köylüler ve tümden topraksızlar, işlenebilir toprakların yüzde 5-10’una sahiptirler.” Rozaliev’den aktaran İcen Börtücene, “Toprak Reformu”, içinde *Toprak Reformu Kongresi* (1978), TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yay., Ankara, 1978, s. 77.

⁹⁹ Cumhuriyet Halk Partisi Programı (14 Mayıs 1935), içinde *Kemalist Devrim-6 Atatürk’ün CHP Program ve Tüzükleri*, Doğu Perinçek, Kaynak Yay., İstanbul, 2008, s. 182, 183.

¹⁰⁰ *I. Bayar Hükümeti Programı (01.11.1937 - 11.11.1938)*, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP9.htm>, Erişim: 20.01.2004.

Atatürk'ün de vurgu yaptığı toprak reformuna verilen önem ve nasıl gerçekleştirileceğine dair ifadeler I. Bayar hükümeti programında şu şekilde yer bulmuştur:

“Memlekette her bölgenin hususi şartlarına göre bir çiftçi ailesinin geçinebilmesi için muhtaç olduğu toprağa malik olmasını behemahal temin etmek ve bu aile toprağının hiç bir sebep ve suretle parçalanmasına ve elden çıkmasına meydan vermemek lazımdır. Her bölgenin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini sınırlandıracağız. Buna ait bir kanun lâiyhasını biran evvel hazırlayarak büyük Meclise takdim etmek kararındayız. İş vasıtalarına gelince: Umumiyetle büyük, küçük bütün çiftçilerin iş vasıtalarını arttırmak, iyileştirmek ve korumak için gereken kanuni ve teknik tedbirler alınacaktır.”¹⁰²

Görüldüğü gibi, I. Bayar hükümeti, toprak reformu konusunu, büyük çiftliklerin işletebilecekleri arazi genişliğinin sınırlandırılmasından bahsederek ve toprak reformunun özünü oluşturan mülkiyet dağılımında adaleti sağlama amacından hareket ederek ele almaktadır.

I. Bayar hükümetinde bahsedilen mülkiyet dağılımında adaleti sağlamanın yolu kamulaştırmadır. Bu nedenle ele alınan bu dönemde toprak reformunu gerçekleştirebilmek için atılan en önemli adımlardan biri, Anayasanın 74. maddesine 1937 yılında şu fıkranın eklenmesidir:

“Çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları devlet tarafından idare etmek için istimlak olunacak arazi ve ormanların istimlak bedelleri ve bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tayin olunur.”¹⁰³

Böylece 1937 yılında Anayasanın 74. maddesine yapılan bu ek ile bu maddede önceden zaten varolan ve “özel mülkiyetin anlaşma olmadıkça kamulaştırılamayacağı” yönündeki şu düzenlemeye istisna getirilmiştir:

“Umumi menfaatler için lüzumu usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus kanunları mucibince değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülkü istimlak olunamaz.”¹⁰⁴

¹⁰¹ Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Bilgi Basımevi, Ankara, 1969, s. 234.

¹⁰² *I. Bayar Hükümeti Programı (01.11.1937 - 11.11.1938)*.

¹⁰³ Adnan Güriz, “Modern Mülkiyet Kavramı ve Toprak Reformu”, içinde *Türkiye’de Toprak Reformu Semineri* (6-8 Haziran 1968), A.Ü. Hukuk Fakültesi Yay., Ankara, 1968, s. 111.

¹⁰⁴ *A.k.*, s. 111.

Bu yeni düzenleme ile toprak reformunu yapabilmek için gereken kamulaştırmaların kanunlar çerçevesinde yapılabilmesinin yolu açılmıştır. Böyle bir düzenleme yapılmış olması da dönemin iktidarlarının konuya ne kadar ciddi yaklaştığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

I. Bayar hükümetinden sonra toprak reformu konusuna I. ve II. Saraçoğlu hükümeti programlarında da yer verilmiştir. I. Saraçoğlu hükümeti programında toprak reformu konusunda “köylüyü topraksız, toprağı da köylüsüz bırakmayacağız. Ve yavaş yavaş toprağı, sanatı ve tekniğı sadece bilginin emrine geçireceğiz” ifadelerine yer verilmiştir.¹⁰⁵ II. Saraçoğlu hükümeti programında ise “ziraat sahasında bizi dört gözle bekleyen en esaslı kanun köylüyü toprak sahibi yapacak kanundur”¹⁰⁶ diyerek toprak reformu kanununa vurgu yapılmıştır ki 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu¹⁰⁷ da bu hükümet döneminde yasalaşmıştır.

1945 yılında yürürlüğe giren 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, önemli siyasi sonuçlar doğurmuştur. Öyle ki, Adnan Menderes, Emin Sazak gibi büyük toprak sahipleri CHP’den ayrılarak, yönetimin diğer muhalifleriyle birlikte, Demokrat Parti’nin (DP) kuruluşuna öncülük etmişlerdir. Yeni bir siyasi partinin kurulmasına yol açan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun amaçları, kanunun 1. maddesine göre topraksız veya az topraklı çiftçileri veya çiftçilik yapmak isteyenleri toprak sahibi yapmak, üretim araçlarına da ihtiyaç duyanlara sermaye ve demirbaş vermek, ülke topraklarının sürekli işlenmesini sağlamaktır. Bu amaçları gerçekleştirmek için dağıtılacak arazilerin hangileri olacağı Kanunun 8. maddesinde

¹⁰⁵ I. Saraçoğlu Hükümeti Programı (09.07.1942 - 09.03.1943), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP13.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁰⁶ II. Saraçoğlu Hükümeti Programı (09.03.1943 - 10.09.1947), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP14.htm>, Erişim: 20.01.2004.

ifade edilmiştir. Buna göre kanunla dağıtılacak araziler, kamu işlerinde kullanılmayan devlet arazileri, köylerde ihtiyaçtan fazla olup orta malı olarak nitelendirilen araziler, sahihsiz araziler, sahihsiz bataklıkların kurutulması yoluyla sağlanan araziler ve kamulaştırılacak arazilerdir. Gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine ait arazilerin kamulaştırılması için belirlenen alt sınır, arazinin 5000 dönümden fazla olan kısmı (14. madde) olarak tespit edilmiştir. Bu iki kanun maddesinin ele alınması 1. madde ile topraksız çiftçiye toprak sahibi yapmayı amaç edinmiş olması ve 8. madde ile de dağıtılacak araziler arasında kamulaştırılacak arazilere yer verilmesi, Kanunun, bir toprak reformunun en önemli unsuru olan mülkiyet yapısında çiftçiler lehine bir değişim yapmayı öngördüğünü ortaya koymaktadır. Kanun, bu nedenle bir toprak reformu kanunu olarak değerlendirilebilir. Kamulaştırma için 5000 dönüm alt sınırını getiren söz konusu kanun ile, bir yandan feodal/yarı feodal ilişki tarzını tasfiye etmek diğer yandan da kapitalist nitelik taşıyan işletmeleri korumak amaçlanmıştır denilebilir. Çiftçiye Topraklandırma Kanunu'yla özel şahıslara ait 5000 dönümden fazla olan arazilerin kamulaştırılması öngörülerek feodal/yarı feodal ilişki biçimi çözülmek istenmiş, diğer yandan 5000 dönüme kadar büyüklüğü olan işletmeler de korunarak kapitalist nitelik taşıyan işletmeler korunmuştur.¹⁰⁸

Kanunun 17. maddesi¹⁰⁹ DP'nin kurucuları tarafından en çok karşı çıkılan madde olmuştur. Söz konusu madde ile topraksız veya az topraklı olan ortakçı, kiracı

¹⁰⁷ 4753 sayılı Çiftçiye Topraklandırma Kanunu, RG:15.06.1945, 6032.

¹⁰⁸ Muzaffer İlhan Erdost, "Toprak Reformunun Ülkemizin Toplumsal, Ekonomik Ve Siyasal Yapısında Yeri", içinde *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı İmparatorluğunda Mülkiyet İlişkileri*, Onur Yay., Ankara, 2005, s.304.

¹⁰⁹ Kanunun 17. maddesi şöyledir: "Topraksız veya az topraklı olan ortakçılar, kiracılar ve tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi, o bölgede 39 uncu madde gereğince dağıtmaya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz. Bu

ve tarım işçilerinin işledikleri arazilerin bir kısmına, Tarım Bakanlığı tarafından yapılacak kamulaştırma sonucunda sahip olabilmeleri yönünde bir düzenleme yapılmıştır.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gereğince 1947 yılında şahıslardan kamulaştırma yapılmamış, vakıflardan 61 dekar genişliğinde bir kamulaştırma yapılmıştır. 1948 yılında ise şahıslardan 3950 dekar; vakıflardan 2480 dekar; özel idare ve belediyelerden 1808 dekar arazi¹¹⁰ kamulaştırılmıştır. Daha sonraki yıllarda kamulaştırmalar sürmekle birlikte, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun amacına uygun bir şekilde uygulamaya geçirilmesini engelleyici bir kanun¹¹¹ 1950 yılında çıkarılmıştır. Söz konusu kanun, bir sonraki dönem içerisinde ele alınacaktır.

Diğer yandan, hükümet programları açısından değerlendirme sürdürülürse, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun çıkarılmasından sonra toprak reformu anlayışını ele alan iki hükümet daha bulunduğu görülmektedir. Bunlardan Peker hükümeti, hükümet programında Toprak Kanununun nasıl uygulanacağı hakkında şu görüşlere yer vermiştir:

“Toprak Kanununun adaletli ve vukufli şekilde tatbik edilmesine itina edeceğiz. Müstahsili, en elverişli fiyat ve şartlarla sağlanan tarım araçlarıyla donatmak, ihtiyacı olan istihşâl ile ilgili ilaç ve vasıtaları vaktinde, yeter miktar ve vasıfta sağlamak, aydınlatmak ve istihşâl kudretini artırmak yolundaki tertiplerin verimini kuvvetlendirecek tedbir alacağız.”¹¹²

madde hükmünün uygulanmasında 15 ve 16 ncı maddelerin hükümleri işlemez. Geçici mevsim işçileri hakkında bu hüküm uygulanmaz. İşçinin geçici mevsim işçisi olup olmadığını Tarım Bakanlığı belli eder.” Bkz. 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu.

¹¹⁰ Duran Taraklı, *Çiftçiye Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, 1976, s. 107.

¹¹¹ 5618 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Hakkındaki 4753 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, RG: 27.03.1950, 7467.

¹¹² *Peker Hükümeti Programı* (07.08.1946 - 10.09.1947),

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP15.htm>, Erişim: 20.01.2004. Peker Hükümeti programında toprak kanununun uygulanmasının dışında, eğitim (okul yapımı), sağlık ve tarımın teknik olarak desteklenmesi bir arada yer almıştır.

Dönemin son hükümeti olan I. Saka hükümetinin programında kanunun adaletli bir şekilde uygulanmasına devam edileceği ifade edilmekle birlikte devlete ait arazinin öncelikle dağıtılmasının öngörülmesi, toprak reformunun özünü oluşturan mülkiyet yapısında değişiklik yapma amacından sapma yolunda olduğunun bir işareti olarak değerlendirilebilir; nitekim daha önce de bahsedildiği gibi, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda 1950 yılında yapılan değişiklikle devlet arazisinin öncelikle dağıtılması bir kanun hükmü haline getirilmiştir. I. Saka hükümeti programında konuya ilişkin yer bulan ifadeler şunlardır:

“Zirâat meselesi ile ilgili olarak, başlamış olan çiftçiyi topraklandırma işine adalet dairesinde devam edilecek ve devlete ait arazinin ilk önce dağıtılması gözönünde tutulacaktır.”¹¹³

I. Saka hükümeti programında devlete ait arazinin öncelikle kamulaştırılmasının gündeme getirilmesiyle toprak reformu anlayışının yerini yavaş yavaş tarım reformu anlayışına bıraktığı söylenebilir. Dolayısıyla bundan sonraki dönem kırsal alan yönetiminde “tarım reformu” dönemi olarak adlandırılabilir.

IV. Tarım Reformu Politikası Dönemi (1948-1963)

Türkiye açısından 1948-1963 yılları arası, kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel bir yaklaşımla yönetildiği yıllardır. Bu yılların “tarım reformu dönemi” olarak adlandırılmasının nedeni, bu dönemde tarım reformu yaklaşımının, hükümetlerin kırsal alana yönelik politikalarını karakterize etmesidir. Çalışmanın önceki kısımlarında ifade edildiği gibi tarım reformu, toprak reformundan farklı olarak mülkiyet yapısında değişiklik yapmaksızın tarımda üretim artışını amaçlayan bir yaklaşımdır. Böyle bir yaklaşımın sergilenmesi, toprak reformunun siyasi desteğini yitirmekte olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bu dönemin başlangıcı olarak 1948 yılı alınmıştır çünkü II. Saka hükümeti¹¹⁴ dönemini kapsayan 1948 yılında bu hükümet programında toprak reformu ile ilgili bir ifade bulunmamaktadır. Bununla birlikte, bu tarihlerde, ekonomik kalkınma için dış kredi gerekliliği II. Saka hükümeti tarafından vurgulanmıştır. Bir yıllığına hükümet olan Günaltay hükümeti¹¹⁵ de II. Saka hükümeti gibi dış kredi ihtiyacına değinmiştir. Bu hükümet programında, ABD'nin başlattığı Marshall Planı'ndan yararlanmak için çalışmaların sürdüğü ifade edilmiştir. Marshall Planı'nın, kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası açısından, tarım reformu tedbirleri arasında sayabileceğimiz tarımda makineleşmeyi sağlaması nedeniyle önemli olduğu söylenebilir.

ABD tarafından Marshall Planı'nın ilk kez gündeme getirilmesi 5 Haziran 1947'de General Marshall'ın Harvard Üniversitesi'nde yaptığı bir konuşma ile Avrupa'ya yardım teklif edilmesi şeklinde olmuştur. Marshall bu konuşmasında “yeniden yapılandırma görevini desteklemeye gönüllü her hükümetin Birleşik Devletler hükümeti ile tam bir işbirliği içinde olacağını”¹¹⁶ belirtmiştir. Avrupa'nın savaş sonrasında yeniden yapılanması için kredi verileceğini ilan eden Marshall Planı, dünya ticaretini teşvik etmek, Amerikan pazarlarının genişlemesini sağlamak, çok taraflı bir dünya ticareti yaratmak ve kapitalist bir hegemonyayı sürdürmek için

¹¹³ I. Saka Hükümeti Programı (10.09.1947 - 10.06.1948).

¹¹⁴ II. Saka Hükümeti Programı (10.06.1948-16.01.1949). Saka hükümeti programında konuyla ilgili ifadeler şunlardır: “Kalkınmamızı biran önce gerçekleştirmek için, dış krediye ihtiyacımız aşikârdır. Bu yolda yapılan teşebbüsler müsbet neticelere ulaşmak üzeredir. Gerek dış kredilerin, gerek iç finansman imkânlarının müsâade edeceği nisbette başlıca zirâati ve diğer ekonomik sahaları kavrayan, muhtelif yıllara ayrılmış kalkınma planımız yakın bir zamanda tespit edilmiş bulunacaktır.”

¹¹⁵ Günaltay Hükümeti Programı (16.01.1949-22.05.1950). Günaltay hükümeti programında konuyla ilgili ifadeler şunlardır: “Avrupa kalkınması için Amerika Birleşik Devletleri hükümetinin girişmiş olduğu büyük ölçüde yardım hareketinden gereği gibi faydalanabilmeye azami derecede dikkât göstermek kararındayız. Hükümetiniz, bu yardımı kalkınma ve istihâlî çoğaltma işlerinde başlıca destek saymaktadır. Birleşik Devletlerin gösterdiği bu dostane anlayış hem ekonomik kalkınmamızı sağlamaya, hem de bu sayede Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilâtında faydalı bir unsur olmaya çalışacağız. Bunun için lazım gelen teşkilâtı kurmak yolundayız.”

oluşturulan bir ekonomik program¹¹⁷ olarak değerlendirilebilir. Bu yardım, dönemin kalkınma anlayışı¹¹⁸ gereği az gelişmiş ülkelerin gelişebilmeleri ve içinde bulundukları kısır döngüden çıkabilmeleri için dış yardıma ihtiyaç olduğu yönündeki görüşle paraleldir.

Marshall Planı, ABD açısından son derece kârlı sonuçlar doğuracaktır. ABD, bir yandan bu plan çerçevesinde diğer ülkelere sağladığı maddi yardımlarla önemli bir siyasal güç haline gelecek, diğer yandan da Batı Avrupa ülkeleri ekonomilerini yeniden yapılandırma sürecinde ihtiyaç duydukları malları ABD’den ihraç edeceklerdir ki bu hem, verilen maddi yardımların satılan mal karşılığı ABD’ye geri dönmesi hem de ABD ekonomisinin malları için talep yaratılması anlamına geliyordu. ABD’ye her durumda kazanç sağlayan bu planın kapsamı daha sonra Batı Avrupa ülkelerinin yanısıra az gelişmiş ülkeleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Böylelikle, bu ülkelerin gelişmesi planın amacı olarak formüle

¹¹⁶ *From Marshall Plan to Global Interdependence*, OECD Publication, Paris, 1978, s. 18.

¹¹⁷ John Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford University Press, California, 1976, s. 1.

¹¹⁸ Dönemin kalkınma kuramcılarının bazıları W. W. Rostow, Ragnar Nurkse ve Rosenstein’dir. W. W. Rostow, büyümenin aşamaları olduğunu ve bu aşamalardan gelişmiş ülkelerin geçtiğini geliştirmekte olan ülkelerin de bu aşamaları izleyerek onlara yetişebileceğini öne sürerek; Ragnar Nurkse, bir ülke fakirse onun fakirlik kısır döngüsü içinde olduğunu ve bu kısır döngünün ancak kendilerine yapılacak dış yardımlarla kırılacağını söyleyerek; P. N. Rosenstein, sermaye birikiminde yatırımların önemine ve bu yatırımları yapabilmek için dış yardımların gerekliliğine vurgu yaptıkları “dengeli kalkınma” teorisi ile geleneksel iktisada dayalı kalkınma kuramcıları arasındadır. Bu kalkınma teorileri evrimci bir bakış açısıyla bütün toplumların izleyecekleri tek bir tarih çizgisi olduğunu ve gelişmiş ülkelerin geçtikleri aşamalardan az gelişmiş ülkelerin de geçerek gelişmiş hale gelebileceklerini varsaymaktadır. Bkz. Fikret Başkaya, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Yay., Ankara, 2000, s. 46 - 47. Rostow’un gelişme aşamalarını saptama nedeni modern tarihin gelişim seyrini ortaya koymanın yanı sıra, her milletin bulunduğu aşamanın kendine özgü olduğunu göstermektir. Rostow bu yaklaşımıyla toplumları geleneksel toplum, hazırlık aşamasındaki toplum, harekete geçme aşamasındaki toplum, iktisadi olgunlaşma yolundaki toplum ve kitle tüketimi çağındaki toplum olarak beş kategoriye ayırmıştır. Bkz. W. W. Rostow, *İktisadi Gelişimin Merhaleleri*, Çev.: Erol Güngör, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1966, s. 1, 4. Nurkse, az gelişmiş ülkelerin “fakirliğin fasit dairesi” içinde bulunduğunu ve az gelişmiş ülkelerin bu kısır döngü içinden gelişmiş ülkelerin çıktığı gibi çıkabileceğini ileri sürer. Nurkse’un “fakirliğin fasit dairesi” dediği durum, reel gelir seviyesindeki düşüklüğün düşük bir tasarrufa neden olduğu, gelir seviyesindeki düşüklüğün üretim düşüklüğünün bir sonucu olduğu, düşük üretimin sermaye azlığından kaynaklandığı ve sermayenin azlığının ise en başta bahsedilen tasarruf kapasitesinin azlığı ile ilgili olduğu şeklinde bir kısır döngüyü ifade etmektedir. Az gelişmiş ülkelerin bu kısır döngüden çıkmaları için bu ülkelere dış

edilmiştir.¹¹⁹ Planın amacı bu şekilde ifade edilmiş olmakla birlikte, asıl amacın komünizme karşı mücadele ve Avrupa’da kapitalist ilişkileri geliştirerek Amerika sermayesi için pazarları genişletmek olduğu söylenebilir.

1948 yılında Marshall Planı resmen uygulanmaya başlanmıştır. Planın uygulanmasını kolaylaştıracak ve plana dahil olan ülkeler arasındaki ilişkileri sağlayacak bir kurum olarak Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü (OEEC) kurulmuştur.¹²⁰ Amerikan Kongresi tarafından kabul edilen kanuna göre, Amerikan yardımından yararlanmak isteyen ülkeler önce OEEC’ne üye olacak, daha sonra da Amerika ile bir İktisadi İşbirliği Anlaşması imzalayacaktı.

Türkiye, Marshall Planının hazırlandığı 1947 tarihinde, “planın savaş nedeniyle yıkılmış Avrupa’yı yeniden inşa etmek” için oluşturulduğu gerekçesiyle plan kapsamına alınmamış, Türkiye’nin çabaları sonucu 1948 yılında plana dahil edilmiştir. Türkiye, ABD ile yaptığı 4 Temmuz 1948 tarihli Ekonomik İşbirliği Anlaşması’nı¹²¹ 8 Temmuz’da onaylayarak Marshall Planı dolayısıyla kredi alan ülkelerden biri olmuştur. Anlaşmanın giriş kısmında Türkiye’nin OEEC’ye dahil olduğu belirtilerek Türkiye de bu örgüte üye kabul edilmiştir. Söz konusu anlaşmanın XI. maddesine göre anlaşma, 30 Haziran 1953’e kadar yürürlükte kalacaktır. Plan kapsamında Türkiye, tarım, hayvancılık, sulama, ulaştırma, enerji, madencilik, savunma alanları için kredi kullanmış, tarım sektörü için Ziraat

yardımda bulunulabilir. Bkz. Ragner Nurkse, *Az Gelişmiş Ülkelerde Sermaye Teşekkülü*, Çev.: Şevki Adalı, Menteş Kitabevi, İstanbul, 1964, s. 9, 10, 18.

¹¹⁹ Mehmet Türkay, “Gelişme İktisadının Bir Disiplin Olarak Ortaya Çıkışı”, içinde *Gelişme İktisadı*, Ed: Tamer İşgüden- Fuat Ercan- Mehmet Türkay, Beta Yay., İstanbul, 1995, s. 114.

¹²⁰ Tolga Tören, *Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı ve Türkiye Uygulaması*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yay., İstanbul, 2007, s. 80.

¹²¹ *Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri Arasında 4 Temmuz 1948 tarihinde imzalanan Ekonomik İşbirliği Anlaşması ve eki ile aynı tarihte teali edilen mektupların onanması hakkında kanun*, RG: 13.07.1948, 6956.

Bakanlığı, Zirai Donatım Kurumu ve Toprak Mahsulleri Ofisi'ne kaynak aktarılmıştır.¹²²

Türkiye, Marshall Planına dahil olduğu 1948'den 1951 yılı sonuna kadar 157.000.000 \$ doğrudan, 148.500.000 \$ dolaylı yardım almıştır. Türkiye, Amerika'dan aldığı bu yardımın büyük bir kısmını tarımın makineleştirilmesi, yeraltı kaynaklarının işletilmesi, mevcut işletmelerin modern araçlarla donatılması, anayolların ıslahı ve oluşturulması gibi konular için kullanmıştır. 1948 yılından 1951 yılı sonuna kadar tarıma ayrılan doğrudan yardım miktarı 46.398.000 \$'dır.¹²³ Bu yardımlarla yurda önemli miktarda traktör girmiştir.

1924 yılında 221, 1940 yılında 1065 olan traktör sayısı, 1950 yılında 16585¹²⁴ olmuştur. Marshall Planı kapsamında yurda 6752 traktör gelmiş ve bu traktörlerden 6673'ü satılmıştır. Bunun dışında traktör pulluğu, biçer döğەر, balya makinesi, hayvan pulluğu, çayır ve orak makinesi gibi tarımın modernizasyonu için kullanılacak araçlar da alınmıştır. Tablo 6, Marshall Planı aracılığı ile yurda giren tarım makinelerini göstermektedir.

¹²² Tolga Tören, *a.g.k.*, s. 194 - 270.

¹²³ *Türkiye'de Marşal Planı* 9, Devlet Bakanlığı Yay., 1952, s. 29, 47.

¹²⁴ *Kalkınan Türkiye (Rakamlarla 1923-1968)*, DPT Yay., Ankara, 1969, s.44.

Tablo 6. Marshall Planı Aracılığı İle 1951 Yılına Kadar Yurda Giren Tarım Makinaları¹²⁵

Cinsi	Sipariş edilen adet	Yurda gelen adet	Satılan adet
Traktör	7440	6752	6673
Traktör Pulluğu	9714	9704	9391
Hububat Mibzeri	6716	2098	1953
Pamuk Mibzeri	3562	3562	3141
Diskaro	6393	4325	4295
Kültivatör	3060	2997	2197
Çayır ve Orak Makinası	319	313	113
Biçer Döğer	1887	1559	1524
Harman Makinası	156	88	88
Hayvan Pulluğu	2943	2943	2248
Treyler	4044	4044	3981
Balya Makinası	61	61	50
Çapa Makinası	1962	1962	1826
Tırmık	637	613	406
Beygir Tarağı	620	620	613
Pamuk Selektörü	33	33	33
Dastır	575	575	380
Pülvarizatör	3282	3282	2470
Alev Makinası	1012	1012	612
Seyyar Tamirhane	6	6	6
Santrifüj	418	418	386
Motopomp	621	621	619

Marshall Planı ile 6752 traktör yurda getirilmiştir. Bu traktörlerin yurda getirilmesi için gerekli programın yapılıp siparişlerin gerçekleştirilmesi zaman gerektirdiğinden ve traktörlerin çiftçilere satışı 1949 yılında gerçekleştirildiğinden, tarımda makineleşme politikasının sonuçları 1950-1951 yıllarında görülmektedir. Bu politikanın ekonomik ve sosyal sonuçlar doğurduğu söylenebilir. Tarımda makineleşme politikasının ekonomik sonucu, tarımda makine kullanımına bağlı olarak ekilen arazi miktarında ve elde edilen ürün miktarında artıştır. Öyle ki,

¹²⁵ Türkiye'de Marşal Planı 9, s. 49

Türkiye’de 1949 yılında 7.509.516 hektar olan hububat ekim sahası, 1950 yılında 7.790.149 hektara, 1951 yılında ise 8.804.700 hektara yükselmiştir. 1951’deki ekim sahasının 1949’a göre artış oranı % 17’dir. Söz konusu artış üretim miktarında da görülmektedir. 1949 yılında 5.376.750 ton olan hububat üretimi, 1950 yılında 7.718.903 ton, 1951 yılında ise 10.679.000 ton olmuştur. 1951 yılı hububat üretiminin 1949 yılına oranı % 98’dir.¹²⁶ Bu oranların ortaya koyduğu gibi Marshall kredileri ile yurda getirilen traktörler tarımda üretim artışını sağlaması bakımından önemli bir araç olmuştur.

Üretim artışı sağlayan tarımda makineleşmeyi yaygınlaştıran etmen kapitalizm iken, tarımda makine kullanımı aynı zamanda kapitalist ilişkilerin kurulmasını ve yayılmasını sağlar. Feodal/yarı feodal ilişkilerin hakim olduğu bir iktisat sisteminde köylüler kendi emekleri ve aletleri ile toprak beyinin arazisini işledikleri için düşük bir teknik düzeyi kullanılır. Bu iktisadi yapı, tekniğin dönüşmesini teşvik edecek bir dinamizme sahip değildir. Oysa kapitalist çiftçilikte tarım aletleri, kapitalist çiftçinin olduğu için ve üretimin azamileştirilmesi açısından kapitalist çiftçi yeni teknolojiyi kullanma yönünde bir tercih içinde olacaktır. Dolayısıyla makineleşme, emek hizmetine dayanan feodal/yarı feodal ilişkilerin çözülmesine de etken olacaktır. Makine kullanımı emek hizmeti yerine ücretli işçiliğin geçmesine ve ücretli işçi çalıştıran kapitalist çiftliklerin ortaya çıkmasına neden olur. Makineleşme, böylece, köylülükte farklılaşma yaratarak kapitalist çiftçi sınıfı ile kır proletaryasından oluşan iki sınıfın meydana gelmesine yol açar. Makineleşmenin etken olduğu köylülüğün farklılaşması, kapitalizm için bir iç pazar oluşturur. Kır proletaryası açısından bir tüketim pazarı oluşurken, kapitalist çiftçi

¹²⁶ *Türkiye’de Marşal Planı* 9, s. 53.

açısından da hem üretim araçları hem de tüketim araçları için bir içpazar oluşur. Pazar oluşumunu ve ticari tarımı teşvik eden tarımda makine kullanımı için, önemli bir miktar sermaye ve üretimde kârlılığı sağlamak açısından da geniş arazi gerekir. Bu nedenle makineli tarım, ancak büyük kapitalist çiftçilerin imkânları dahilindedir ve üretimde kârlılığı sağlamak, geniş arazide makineli tarım yapılmasıyla sağlanabileceği için toprak yoğunlaşmasına da yol açabilecek bir faaliyettir. Makineleşme bir yandan ücretli işçiliğin gelişmesine yol açarken diğer yandan da fazla işgücünün ve toprak yoğunlaşması sonucu topraksız kalan köylünün (köylülüğün mülksüzleşmesi) tarım dışına itilmesine neden olur.¹²⁷ Türkiye açısından bu durum, Adapazarı üzerine yapılan bir araştırma ile tespit edilmiştir. 1956 yılında Adapazarı'nın on iki köyünde yapılan bir araştırmaya göre makineli tarım, yarıcılarının köylerden göç etmesine yol açmış, dışarıya çalışmaya gidenlerin sayısında artış olmuştur.¹²⁸ Tarımda makineleşmenin anlamı, insan emeğinin yerini makinenin almasıdır ki, bu durum sadece emeği değil onunla birlikte aile üyelerini de ilgilendirmektedir. Makineleşme ile tarımda istihdam olanağı bulamayan köylüler, kente göçetmektedirler.¹²⁹ Nitekim, kentleşmenin hızlandığı yıllar olarak kabul edilen 1950'li yıllarda “tarıma giren 40000 traktör, 1000000 civarında çiftçi”¹³⁰ tarımdan çıkarmıştır.

¹²⁷ V. İ. Lenin, *Rusya'da Kapitalizmin Gelişmesi*, Çev.: Seyhan Erdoğan, Sol Yay., Ankara, 1988, s.158, 163, 203.

¹²⁸ Cavit Orhan Tütengil, “Köylü Yaşayışında Değişmeler”, içinde *Türkiye'de Köy Sorunu*, s. 17.

¹²⁹ Kentleşme, itici, iletilici ve çekici güçlerin etkisi ile oluşur. Türkiye açısından, tarım kesimindeki ekonomik koşulların değişmesi (tarımda verim düşüklüğü, tarımsal gelir azlığı, dengesiz toprak dağılımı, tarımsal makineleşme vb.) kentleşmeye neden olan itici güçlerdir. Ulaştırma olanaklarındaki gelişmeler (kent-köy ulaşımını sağlayan araç sayısında artış, kitle iletişim araçlarındaki gelişme vb.) kentleşmeye neden olan iletilici güçlerdir. Türkiye'de kentlerde kurulmuş sanayi kuruluşlarının istihdam imkanı sağlaması da kentleşmeye neden olan çekici güçlerdendir. Bkz. Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, İmge Yay., Ankara, 2006, s. 68-72.

¹³⁰ Kemal H. Karpat, *a.g.k.*, s. 104.

Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren tarımda makine kullanımının yaygınlaşması, yapılan araştırmaların ortaya koyduğu üzere, kapitalist çiftliklerin oluşmasına, toprak yoğunlaşmasına ve köylülüğün farklılaşmasına yol açmıştır. Tarımda makineleşme politikasının sosyal sonuçlarından biri, traktör satın alınmasıyla yeni arazi satın alma eğiliminin ortaya çıkması sonucu toprak mülkiyetinde yoğunlaşmadır. Bu eğilim sonucu satın alınan arazilerin % 64’ünün daha önce tamamen işlenen, % 13’ünün kısmen işlenen ve % 23’ünün hiç işlenmeyen arazi olması, daha önceden de işlenen arazinin (satın alınan arazinin % 77’si) küçük mülkiyetten büyük mülkiyet sahibinin eline geçtiğini¹³¹ göstermektedir. Antalya köylerinde 1950’lerin sonlarında tarımda mekanizasyon ve toplumsal farklılaşmanın ilişkisinin araştırıldığı araştırma ile pamuk üretiminde makine kullanımının, köylülük içindeki toplumsal farklılaşmayı büyüttüğü saptaması yapılmıştır. Ele alınan köylerden birinde aşiret reisi makilikten açılan 5000 dönüm toprağa el koymuş ve ücretli işçi kullanan bir kapitalist çiftçi haline dönüşmüştür. Bir diğer köyde ise, köydeki bakkalların biriktirdikleri sermaye ile traktör almaları sonucu kapitalist çiftçi haline gelmesiyle kapitalist çiftçilik¹³² ortaya çıkmıştır.

Bir başka araştırma da Adana’nın dört köyünde (Oruçlu ve Karacaören – Yunusoğlu ve Sakızlı)¹³³ 1964-1965 yıllarında toprakta mülkiyet düzeni, tarımsal ekonomik gelişme ve toplumsal farklılaşmayı incelemiştir. Araştırma, 1964 yılında yapılmış olmakla beraber 1950’li yıllardan itibaren meydana gelen toplumsal

¹³¹ Türkiye’de Zirai Makinalaşma, Ziraatta Makine Kullanılmasının Doğurduğu Teknik, Ekonomik Ve Sosyal Meseleler Üzerine Bir Araştırma’dan aktaran Oya Köymen, 2008, s. 136-137.

¹³² Karpaz’tan aktaran Bahattin Akşit ve Mustafa Şen, “Kırsal Yapı”, içinde *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi 13*, İletişim Yay., İstanbul, 1996, s. 812.

¹³³ Araştırmaya konu olan “Oruçlu ve Karacaören köyleri, küçük toprak sahipliği görülen yörük köylerini, Yunusoğlu ve Sakızlı İstanbul’da yaşayan toprak sahiplerinin büyük çiftliklerinde çalışan ortakçı köyleri temsil etmektedir.” Bkz. Mübeccel Kıray, “Sosyo-ekonomik Hayatın Değişen Düzeni: Dört Köyün Monografik Karşılaştırılması”, Oya Köymen (ed.) içinde, s.152.

farklılaşmaları yansıtmaktadır. Bu araştırmaya göre, Yunusoğlu ve Sakızlı köylerinde toprakların büyük toprak sahiplerinin elinde olması makineleşmeyi desteklemiş ve tarımda mekanizasyon sosyal farklılaşmayı arttırmıştır. Bir traktörün on köylünün yerini alması sonucu ortakçılık tümüyle kaybolmuştur. Bu köylerde sulanabilir toprakların % 92,6'sı İstanbul'da oturan toprak sahiplerince işletilen dört işletmeye bölünmüştür. Sakızlı'da hane reislerinin % 72,5'i, Yunusoğlu'nda % 81'i topraksız olup tarım işçiliği yapmaktadır. Karacaören köyünde ise, 1950'li yıllardan itibaren görülen bir eğilim, traktörleri tarıma sokan kişilerin elinde toprağın toplanmasıdır. Köyde toprağını satarak ücretli işçilik yapan bir sınıf doğmuştur. Karacaören'de 1950'li yıllardan itibaren hanelerin % 20,7'si toprağını yitirirken, bir kişinin toprağı 1000 dönüme çıkmıştır.¹³⁴ Araştırmaların da gösterdiği gibi, Marshall Planı ile satın alınan traktörlerin ivme kazandırdığı tarımda makineleşme, bir yandan kapitalist ilişkilerin tarımda ve kırsal toplumda yaygınlaşmasına yol açarken, diğer yandan da toprak yoğunlaşması ve kırdan kente göçü teşvik etmiştir. Dolayısıyla 1950'li yıllarda uygulanan tarımda makineleşme politikasının tarımda kapitalist ilişkilerin yayılması amacına yönelik olduğu söylenebilir.

Kırsal alanda yaşayan insanlar açısından ekonomik ve sosyal sonuçlar doğuran Marshall yardımlarının hem siyasi hem de ekonomik yönü bulunmaktadır. Marshall yardımlarının Türkiye açısından ekonomik yönü, 1950'li yıllarda bu yardım çerçevesinde ABD kaynaklı bir dış yardım ve kredi akışının gerçekleşmiş olması ve bu finansmanın bir kısmının devlet yatırımları için bir kısmının da tarımda mekanizasyon için kullanılmasıdır. Marshall yardımları ile Türkiye'den tarımsal üretiminde artış yaparak, Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECE- yeni adıyla

¹³⁴ A.k., s. 153-160.

OECD) ülkelerine hammadde ve yiyecek maddeleri ihracatı yapması beklenmiştir. Bu yardımın siyasi yönü ise, Türkiye'nin 1948 yılında Marshall yardım programı kapsamına alınarak OEEC'ne üye yapılması olmuştur.¹³⁵

Marshall Planı ile edinilen krediler tarım reformunun bir unsuru olan tarımda makineleşmeyi sağlamada kullanılırken diğer yandan Günaltay hükümeti döneminde, Çiftçiyi Topraklandırma Kanununda, bu kanunun içeriğini değiştiren önemli bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Topraksız veya az topraklı çiftçilerin, mülkiyet sisteminde değişiklik yapılarak toprak sahibi olmalarını sağlamayı amaçlayan bir toprak reformu kanunu olarak değerlendirilebilecek olan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1950 yılında 5618 sayılı kanunla¹³⁶ yapılan iki önemli değişiklikle güçsüzleştirilmiştir. Bu değişikliklerden biri, Kanunun 16. maddesi¹³⁷ ile dağıtma işine devlete ait araziden başlanması ve gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerinin arazilerinin ancak devlet arazisi ihtiyacı karşılamadığı takdirde kamulaştırılması yönünde düzenleme yapılmış olmasıdır. Bu düzenleme ile devlet arazisinin öncelikli olarak dağıtılması öngörülerek, toprak reformunun “mülkiyet dağılımında adalet” sağlama amacı zedelenmiştir denilebilir. 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda yapılan diğer değişiklik ise 45. maddede ifade edilmiştir. 4753 sayılı Kanunda kamulaştırma bedelinin eşit taksitlerle ve yirmi yılda Hazine tahvilleriyle ödenmesi düzenlenmişken, 5618 sayılı Kanun, kamulaştırma bedellerinin 100 liraya kadar kısmının nakden, kalanının da tahville ve kamulaştırma tarihinden itibaren mali yılın ilk üç ayı içinde ödenmesi yönünde bir düzenleme

¹³⁵ Haldun Güllalp, 1987, s. 39 - 40.

¹³⁶ 5618 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Hakkındaki 4753 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun.

¹³⁷ 5618 sayılı Kanunun 16. maddesi şöyledir: “Bu kanunun uygulandığı bölgelerde dağıtma işlerine 8 inci madde gereğince Devlete ait arazi ile 14 üncü madde esaslarına göre kamulaştırılacak araziden

yapmıştır. Bu düzenleme, kamulaştırma bedelinin bir kısmının nakit ödenmesini öngörmesi nedeniyle, kamulaştırmanın zorlaştırılması yönünde yapılan bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Her iki düzenleme, Kanunun somut uygulama sonuçlarıyla birlikte değerlendirildiğinde, 4753 sayılı kanunla hedeflenen büyük arazi mülklerinin kamulaştırılarak bu toprakların topraksız çiftçiye dağıtılması¹³⁸ amacının tam anlamıyla sağlanamadığı söylenebilir. Nitekim bu kanunla, özel mülkiyette olan çok az miktarda arazi dağıtılabilmektedir. Tablo 7, 4753 sayılı kanun gereği kamulaştırılan arazinin kamulaştırma kaynağını ve genişliğini göstermektedir.

Tablo 7. 4753 Sayılı Kanun Gereği 1951-1961 Yılları Arasında Kamulaştırılan Arazinin Kamulaştırma Kaynağı Ve Genişliği¹³⁹

Kamulaştırma kaynağı	Kamulaştırılan arazi miktarı (dönüm)
Vakıflardan kamulaştırılan arazi	478.477.162
Özel idarelerden kamulaştırılan arazi	20.583.372
Özel şahıslardan kamulaştırılan arazi	86.476.820
Ziraat Bankasından kamulaştırılan arazi	594.000
Dağıtılan devlet arazisi	18.151.432.646
Genel toplam	18.737.565.000

Tablo 7'nin de ortaya koyduğu gibi özel şahıslardan kamulaştırılan arazi miktarı (86.476.820 dönüm), dağıtılan devlet arazisi miktarından (18.151.432.646 dönüm) oldukça azdır. Bu rakamların, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun çıkarılma nedeni olan büyük arazi mülklerinin kamulaştırılarak bu toprakların topraksız çiftçiye dağıtılmasının ne kadar gerçekleştirildiğinin göstergesi olduğu söylenebilir.

başlanır. Bu arazinin 39 uncu madde uyarınca ihtiyaca kâfi gelmeyeceği anlaşıldığı takdirde gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine ait orta arazinin kamulaştırılmasına gidilir.”

¹³⁸ 4753 sayılı kanun gereğince 1945-1972 yılları arasında topraklandırılan aile sayısı 446817, dağıtılan toprak miktarı da 22054178 dönümdür. Bkz. *Toprak ve Tarım Reformu Açısından Sayılarla Türkiye*, Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Yay., Ankara, 1973.

¹³⁹ Kemal Fikret Arık, *Mukayeseli Toprak Reformu II*, TODAİE Yay., Ankara, 1962, s.172.

1950 yılında yapılan değişiklikle uygulamada öneminde azalma olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1972 yılında Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu'nun¹⁴⁰ yürürlüğe girmesine kadar uygulanmış, 1973 yılında da Toprak ve Tarım Reformu Kanunu¹⁴¹ Resmi Gazete'de (RG) yayınlanarak çok kısa bir süre için yürürlükte kalmıştır. Bu kanun ileride ele alınacaktır.

Günaltay hükümeti zamanında, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu içerik açısından zayıflatılmış ve hükümet programlarında toprak reformundan bahsetmeksizin tarım reformu önlemlerine değinilmeye başlanmıştır. I. Menderes hükümeti programında tarım üretimini arttırıcı önlemlere ağırlık verileceği ifade edilmiş, toprak reformundan bahsedilmeksizin topraklandırmadan bahsedilerek topraklandırmanın nasıl, hangi topraklarla yapılacağı konusunda bilgi verilmemiştir. Buradan yola çıkarak, toprak reformuna muhalefet ederek kurulan bir partinin, toprak dağıtımı konusunda büyük toprakların kamulaştırılarak topraksız çiftçiye dağıtılmasının dışında bir yol bulunması yönünde bir düşünce içinde olması da gerçek bir toprak reformunun gündemden kalktığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan, hükümet programında bahsedilen önlemlerin tarım reformu önlemleri olduğu söylenebilir. Söz konusu hükümet programında konuya ilişkin olarak yer verilen ifadeler şunlardır:

“Zirai kredi davasını zirâat alet ve vasıtaları meselelerini hastalık ve haşerelerle mücadele, iyi tohum ve tohumlar; ıslah mevzularını zirâat tekniğini ilerletme çarelerini ehemmiyetle yeni baştan gözden geçireceğiz. Küçük ve büyük sulama işlerine hız vermenin, verimi süratle artıran ve yeni yeni teşebbüslere geçmek imkânını veren bir mevzu olduğuna kaniiz. Topraklandırma işini daha emniyetli, pratik ve süratli usullere bağlamak niyetindeyiz.”¹⁴²

¹⁴⁰ 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu, RG: 26.07.1972, 14257.

¹⁴¹ 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, RG: 19.07.1973, 14599.

¹⁴² I. Menderes Hükümeti Programı (22.05.1950-09.03.1951), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP19.htm>, Erişim: 20.01.2004. I. Menderes hükümeti programında yer bulan diğer ifadeler “kırsal alan sorunlarına daha teknik bir şekilde yaklaşıldığı, tarımsal kredi konusunda kooperatiflere önem verileceği, yol yapımı ve sağlık konusunda gerekenin yapılacağı” yönündedir.

II. Menderes hükümeti de hükümet programında ne tarım ne de toprak reformundan bahsetmiştir. I. Menderes hükümeti programında olduğu gibi teknik bir takım zirai kredi, eğitim, araç gereç gibi konulara değinilmiştir. Her ne kadar tarım reformu şeklinde adlandırılmamış olsa da ele alınan konular tarım reformunun önlemleri içindedir. Hükümet programında şu konulara yer verilmiştir:

“Zirai kredi davasını, zirâat alet ve vasıtaları meselelerini, hastalık ve haşerelerle mücadele, iyi tohum ve tohumların ıslah mevzularını, zirâat tekniğini ilerletme çarelerini ehemmiyetle gözden geçirmiş ve tatbiki başlamış bulunuyoruz. Teknik öğretim okullarında zirâat ve yol kalkınmasının makineleşmesine muvazi olarak bölge ihtiyaçlarına lüzumlu ustaları yetiştirmek üzere kurslar ve şubeler kurulacaktır.”¹⁴³

Görüldüğü gibi, II. Menderes hükümetinin gündeminde toprak reformu bulunmamaktadır. III. Menderes hükümeti de önceki iki hükümet programında olduğu gibi, tarıma teknik yaklaşımını sürdürmüş, toprak reformunu ise toprak dağıtımına indirgemiş, ilgili kanunda yapılan değişikliklerden yararlanılarak ve yöntem değişiklikleri yaparak toprak dağıtımını işinin daha da hızlandırılacağı belirtilmiştir. Söz konusu edilen değişiklik, daha önce ele alınan, 1950 yılında 5618 sayılı kanunla devlet arazilerinin öncelikli olarak dağıtılması konusunda yapılan değişikliktir. Bu hükümet programı ile de iktidar, bir kez daha toprak reformunu tarım reformu olarak algıladığını ve bu algı çerçevesinde bir uygulama yaptığını ortaya koymaktadır. Hükümet programının konuyla ilgili içeriği şu şekildedir:

“Zirai kalkınmamızın başlıca mevzularından zirai mücadele, köy sulama, kimyevi gübre ve toprak, bağcılık ve meyvacılık, çayır mera ve yem nebatları, hayvancılık, zirai öğretim ve bakım işleri de ön planda ve ehemmiyetle ele aldığımız ve geniş makyasta tatbikatına geçtiğimiz zirai meselelerimiz arasındadır. İstihşâlimizin artışında en mühim amillerden biri olarak telâkki ettiğimiz zirâatimizin makineleştirilmesi işine devam edeceğiz ve çiftçimizi bir taraftan traktörlerle, diğer taraftan da hayvanla çekilen modern zirâat aletleri ile cihazlandıracağız. Toprak tevzii ve tapulama işlerine gelince, bu işlerde son dört yıl zarfında elde edilmiş bulunan ve iktidarımızdan önceki devrelere nazaran 12 misli bir hacim ifâde eden büyük başarılar, Büyük Meclisçe 9 uncu devrede kabul edilen kanunlar ve yapılan bazı tadillerden de istifade olunarak hızlandırılacağı gibi, metot değişiklikleri ve idarelerin teknik

¹⁴³ II. Menderes Hükümeti Programı (09.03.1951 - 17.05.1954), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP20.htm>, Erişim: 20.01.2004.

cihazlarla teçhizi sayesinde daha süratli ve daha müspet neticeler alınacağı şüphesiz bulunmaktadır.”¹⁴⁴

1950’li yıllarda Marshall yardımıyla gündeme gelen tarımın makineleşmesi ve üretim artışı için teknik tarımın geliştirilmesi anlayışı, III: Menderes hükümetinin ardından IV. Menderes hükümeti ile de sürdürülmüştür. Bu hükümet programında da çiftçiye toprak dağıtımı işinin hızlandırılacağı belirtilmekle birlikte bunun toprak reformu olarak ele alındığının bir göstergesi olmadığı söylenebilir. Konunun, hükümet programında şu şekilde ele alındığı görülmektedir:

“Teknik zirâatin mümkün olan süratle vatan sathına yayılması çiftçimizin teknik alet ve makinelerle teçhizi, sulama ve gübreleme işlerinin süratle halli, hastalık ve haşaratla mücadele işlerinin kifayyetle yapılması birinci derecede ehemmiyeti haiz mevzular olmalıdır. Zirai kredi, zirâatimizin bütün memlekete yaygın haliyle ve zirai istihşâl mevzuunun genişliği ile asla mütenâsip olmayan çok düşük bir seviyededir. Bunu da süratle birkaç misline çıkarmak lazımdır. Zirai teşkilâtlanmamızın süratle tekemmül ettirilmesi göz önünde tutulacak mühim meselemizdir. Muhtaç çiftçiye toprak tevzii işinin birkaç misli hızlandırılması lazımdır. Bu maksatla toprak komisyonlarının adedi kısa zaman içinde birkaç misline çıkarılacaktır. Pazar meselesinin ehemmiyeti aşikar olduğuna göre, müstekar ve elverişli bir fiyat politikasıyla zirai istihşâlimiz teşvik edilmelidir.”¹⁴⁵

V. Menderes hükümeti programında¹⁴⁶ ne toprak ne de tarım reformunu çağrıştıracak bir ifadeye rastlanmaktadır. I. Gürsel hükümeti programında¹⁴⁷ da toprak dağıtımından bahsedildikten sonra, VIII. İnönü hükümeti¹⁴⁸ ile toprak reformu

¹⁴⁴ III. Menderes Hükümeti Programı (17.05.1954 - 09.12.1955), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP21.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁴⁵ IV. Menderes Hükümeti Programı (09.12.1955 – 25.11.1957), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP22.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁴⁶ V. Menderes Hükümeti Programı (25.11.1957 - 27.05.1960), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP23.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁴⁷ I. Gürsel hükümeti programında toprak dağıtımı konusunda yer alan ifadeler şunlardır: “Topraksız ve toprağı kifayetsiz çiftçiye tevzii gereken haklarının her türlü mani ve haksız tesirlerden kurtarılacak süratle ve adilane tevziine çalışılmaktadır.” I. Gürsel Hükümeti Programı (30.05.1960 - 05.01.1961), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP24.htm>, Erişim: 20.01.2004. I. Gürsel Hükümeti programında toprak dağıtımı konusu dışında yer verilen ifadeler şunlardır: “Milli ekonomiyi teşkil eden köylü ve çiftçi vatandaşların yaşama şartlarını ıslah ve gelirini arttırmak yolunda her türlü gayretler sarf olunacaktır. Hükümetimizin sağlık davasında ön planda ele alacağı hususlar şunlardır: koruyucu hekimliğin ve bilhassa köy sağlığı davasının sağlam prensiplere bağlanması.”

¹⁴⁸ VIII. İnönü hükümeti programında konu şu şekilde ele alınmıştır: “Toprak reformunu, Anayasamızın ruhuna, ekonomik ve zirai bünyemize uygun ve dengeli şekilde gerçekleştirecek kanuni tedbirler dikkatle hazırlanacaktır.” VIII. İnönü Hükümeti Programı (20.11.1961 - 25.06.1962), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP26.htm>, Erişim: 20.01.2004. VIII. İnönü Hükümeti, toprak reformu dışında tarım, zirai kredi, köy yolları ve sağlık konusuna da değinmiştir. “Nüfusun büyük çoğunluğunu köylü ve çiftçi teşkil eden, milli gelirinin ve ihracatının en büyük kısmını toprak

isteğinin tekrar gündeme geldiği görülmektedir. Toprak reformundan en son Peker hükümeti programında¹⁴⁹ bahsedilmiş olması nedeniyle bu hükümet programından sonra VIII. İnönü hükümeti programında tekrar gündeme getirilmiş olması toprak reformu sorununun, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile çözülemediğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. VIII. İnönü hükümeti programında bu konu, Anayasaya uygun bir şekilde toprak reformunun gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacağı ifade edilerek ele alınmıştır. IX. İnönü hükümeti programında da toprak reformu, yapılması zorunlu görülen reformlardan biri olarak görülmektedir. Bu konu hükümet programında şu şekilde yer bulmuştur:

“Yurdumuzda zirai kalkınmayı gerçekleştirmek için sosyal ve ekonomik bünyede bazı reformlar yapılmasının zarureti inaniyoruz. Bunların başında, Anayasa hükümlerine, yurt gerçeklerine ve zirai kalkınma davamızın icaplarına uygun bir toprak reformu gelmektedir.”¹⁵⁰

Hükümet programlarının incelenmesi ile görülmektedir ki Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından 1960’lı yıllara kadar kırsal alana yönelik olarak izlenen kırsal kalkınma politikası, toprak reformu ve tarım reformu tartışmaları üzerinden yürütülmüş olup, 1948 yılına kadar mülkiyet dağılımında değişiklik yaparak belirli büyüklüğün üstündeki toprakların kamulaştırılması yoluyla toprak reformu yapılması yönünde bir yaklaşım tarzı hakimdir. Bu tarihten sonra, hem resmi politika hem de

mahsüllerinden sağlayan memleketimizde, tarım sahasında kalkınmayı temel dava saymaktayız. Memleketimiz ekilebilir topraklarının sınırına varmıştır. Bundan sonra zirai istihsalı arttırmasının yolu dekar başına verimi yükseltmek olacaktır. Bunun için sulama, toprağı besleme ve koruma konuları azimle takip olunacaktır. Zirai krediyi elverişli şartlarla sağlamak hedefimizdir. Köy ve il yollarının yapım ve bakımlarına teknik eleman ve vasıta noktasından yapılan yardımlar arttırılacaktır. Sağlık hizmetlerini köylünün ayağına götürmek sağlık politikamızın hedefini teşkil edecektir.”

¹⁴⁹ *Peker Hükümeti Programı* (07.08.1946 - 10.09.1947).

¹⁵⁰ *IX. İnönü Hükümeti Programı* (25.06.1962 - 25.12.1963). Hükümet programında toprak reformu dışında tarımla ilgili başka ifadeler de bulunmaktadır. “Zirai kalkınmamızda ve zirai istihsalin artışında çok önemli rolü bulunan zirai kredi rejiminin daha tesirli bir hale getirilmesini hükümet, önemli bir konu olarak görmektedir. Zirai ekonomi bakımından lüzumlu, fakat o nisbette güç bir konu olan zirai sigorta alanında temel çalışmalara devam olunacaktır. Tarım teşkilâtının; müstahsile çok sıkı işbirliği yapmak suretiyle, tarım politikamızın uygulanmasında daha müessir hale getirilmesi, üzerinde önemle duracağımız bir konudur. Türkiyemizde küçük müstahsillerin çalışmalarını

uygulama düzeyinde sadece tarımsal verimliliği arttırmaya yönelik teknik önlemlerin alınmasını öngören veya tarım reformunun unsurlarından biri olarak toprak reformunu içeren bir kırsal kalkınma anlayışının geliştiğı söylenebilir.

desteklemek ve daha verimli kılabilmek maksadiyle, başta zirai saha gelmek üzere, kooperatifçiliğı geliştirmeyi lüzumlu görüyoruz.”

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALANIN ALANSAL/BÜTÜNLEŞİK YÖNETİMİ – KIRSAL KALKINMAYA PLANLI DÖNEM YAKLAŞIMLARI

Türkiye’de kırsal alanın alansal/bütünleşik yönetimi başlıklı bu bölüm, birinci bölümde ele alınan tarım sektörünü geliştirmeyi merkeze alan kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetiminden farklı olarak, kırsal alana farklı ihtiyaçları ve sorunları olan alanlar olarak yaklaşan bir kırsal kalkınma anlayışını ortaya koymaktadır. Bu yaklaşım tarzı, tarımsal gelişmeyi dışlamamakta, bunun yanısıra eğitim, sağlık, ulaşım, iletişim vb. konularda halkın katılımı ile gelişmenin sağlanmasını içermektedir. Bu kırsal kalkınma yaklaşımının araçları olarak dönem dönem uygulanan toplum kalkınması, merkezköy, köykent ve bütünleşik kırsal kalkınma projeleri bu bölümde incelenmektedir. Bu araçların hangi unsurları içerdiği ve Türkiye’deki uygulamaları bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. Ayrıca, Cumhuriyet’in kuruluşundan beri kırsal kesime hizmet götüren yönetsel yapı da bu başlık altında ele alınacaktır.

I. Toplum Kalkınması Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanması

Toplum kalkınması, yerel toplulukların ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunlarını gidermek için giriştikleri çabaların devletçe desteklenmesi üzerine temellenen eğitsel ve örgütsel süreçler¹⁵¹ olarak tanımlanabilir. Birleşmiş Milletler tarafından yaygınlaştırılmış bir kalkınma yöntemi olan toplum kalkınması, toplumun (topluluk) aktif katılımı ile tüm toplum için ekonomik ve sosyal gelişme koşullarını

yaratmak amacıyla oluşturulan bir süreçtir. Halkın, kalkınma çabalarına aktif katılımını öngören toplum kalkınması yaklaşımının temel unsurları şunlardır: Toplum kalkınması çalışmaları çerçevesinde yürütülecek faaliyetler, toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olmalıdır; hazırlanan programlar, çok amaçlı olmalıdır; toplum kalkınması projelerinin somut maddi başarıları önemli olmakla birlikte halkta davranış değişikliği de önemli bir başarı göstergesidir; toplum kalkınması toplum ilişkilerinde halkın daha iyi katılımını ve yeterince işlemeyen yerel yönetimleri daha etkili olmaları için dönüştürmeyi amaçlar; yerel liderliğin teşviki ve eğitimi her programın temel hedefi olmalıdır; kadın ve gençlerin toplum projelerine daha fazla katılımı kalkınma programlarını güçlendirir; tam başarılı olabilmek için, toplumun kendine yardım projeleri devletin yardımını gerektirir; toplum kalkınma programının ulusal ölçekte gerçekleştirilmesi için tutarlı politikaların uygulanması, belirli idari düzenlemelerin yapılması, personelin işe alınması ve eğitilmesi, yerel ve ulusal kaynakların harekete geçirilmesi gerekir; toplum kalkınması programlarında, gönüllü hükümet dışı örgütlerin kaynaklarından yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde yararlanılmalıdır; yerel düzeydeki ekonomik ve sosyal gelişme, daha geniş ulusal ölçekte gelişmeye paralel olmalıdır.¹⁵²

Toplum kalkınmasının unsurlarının ele alınması, bu yöntemin toplumun temel ihtiyaçlarının sağlanması, katılım ve halkın devletle işbirliği ilkeleri üzerine temellendiğini ortaya koymaktadır.

¹⁵¹ Ruşen Keleş, 1998, s. 120. Toplum kalkınmasını köye yönelen öteki çalışmalardan ayırt eden en önemli özelliklerden biri, çalışmaların, halkın kendine yardım için giriştiği çabaların devletin olanaklarıyla desteklenmesidir. Bkz. Cevat Geray, 1981, s. 12.

¹⁵² *Social Progress Through Community Development*, United Nations Publication, New York, 1955, s. 6 - 13.

Bu yaklaşıma göre, devlet, yerel kaynakların tam kullanımı olmaksızın kırsal halkın ihtiyaçlarını karşılayamaz. Ayrıca halkın katılımı ile geliştirilen toplum kalkınması yaklaşımı, dışardan desteklenen çabalardan daha çok sürdürülebilir olacaktır. Toplum kalkınması programları, üretimi ve gelir desteğini arttırmayı amaçlayan faaliyetlerin (tarımsal gelişmeler, kooperatifler, el sanatları), iskân ve çevresel sağlık önlemlerinin geliştirilmesinin, çocuk ve yetişkin eğitimi ve sosyal refah faaliyetlerinin koordine edilmesini gerektirir.¹⁵³

Pek çok faaliyeti içeren toplum kalkınması programları, yönetim yapısında yaptığı değişiklik, planlandığı yönetim kademesi ve örgütlenme şekli açısından üç ayrı şekilde sınıflandırılır. Bunlar bütünüleyici tip, intibak ettirici tip ve proje tipidir. İdari örgütlenmede önemli değişiklikler meydana getiren bütünüleyici tip, yurt çapında yürütölüp, merkezden planlanan kalkınma amaçlarına ulaşmak için hazırlanır. Bütünüleyici tip toplum kalkınması programında ayrı bir bakanlık programı yürütme sorumluluğunu alır, ayrıca il, ilçe ve yerel yönetim düzeyinde de merkezi yönetimin taşra teşkilatının yöneticileri ile yerel yönetim meclislerinden temsilciler ve bazen derneklerin temsilcilerinin katıldığı kalkınma komitesi kurulur. Diğer program tipi olan intibak ettirici tip de bütünüleyici tip gibi toplum kalkınmasının yurt çapında uygulanmasını içerir. Bütünüleyici tipin aksine idari örgütlenmede küçük değişiklikler meydana getiren intibak ettirici program tipi, herhangi bir daireye bağlanabilmektedir. Bu tip program, yerinde belirlenen amaçlar konusunda

¹⁵³ A.k., s. 6, 7. Bu açıdan toplum kalkınması yaklaşımı, yerel kaynakların kullanılarak ve halkın katılımı sağlanarak kırsal kalkınmanın sağlanması yönündeki 1990'lı yıllarda başlayan AB kırsal kalkınma politikasının yaklaşımı (bottom up –aşağıdan yukarı) ile benzeşmektedir.

toplulukların kendi kendilerine yardım çabalarını desteklemek için hazırlanır. Son program türü olan proje tipi ise coğrafi olarak tüm yurdu kapsamaz.¹⁵⁴

Toplum kalkınması yaklaşımı, bir dönem, 1960'lı yıllarda Türkiye'de de uygulama bulmuş bir kırsal kalkınma yöntemidir. Türkiye'de yapılan uygulamaların bu üç tip programlama yönteminden hangisine uyduğu düşünülürse, bütünüleyici tip ile intibak ettirici tipin bir karışımı olduğu söylenebilir. Her ne kadar daha sonra yurt çapına yaygınlaştırılamamış olsa da Türkiye'de toplum kalkınması çalışmalarının tüm yurt çapında uygulanması amaçlanmıştır ve bu açıdan hem bütünüleyici hem de intibak ettirici toplum kalkınması program tipine uygun düşmektedir. Bütünüleyici tipte il, ilçe ve yerel yönetim düzeyinde merkezi yönetimin taşra teşkilatının yöneticileri ile yerel yönetim meclislerinden temsilciler ve bazen derneklerin temsilcilerinden oluşan bir kalkınma komitesinin kurulması öngörülmüştür ki bu komite Türkiye'deki pek çok uygulamada oluşturulmuştur. Bu açılardan bütünüleyici tip ile uyum sağlayan Türkiye uygulaması, idari yapıda önemli değişiklikler yapılmadığı için intibak ettirici tip ile de uyum sağlamaktadır. Türkiye uygulaması açısından idari yapıda kurulması öngörülen tek bir kurum söz konusudur o da, Toplum Kalkınması Enstitüsü'dür. Fakat bu kurum kurulamamış, toplum kalkınması uygulama çalışmaları için varolan örgütsel yapı kullanılmıştır.

Türkiye'de toplum kalkınması yaklaşımı, BM tarafından geliştirilen tanımın benimsenmesiyle ilk kez I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda¹⁵⁵ gündeme getirilmiştir.

¹⁵⁴ *Toplum Kalkınması Programlarının Amme İdaresi Cepheleri*, Çev. Yücel Ayaslı, Birleşmiş Milletler Yay., s. 14 - 17.

¹⁵⁵ Kalkınma planlarında kırsal alana yönelik ifadeler için bkz. EK 4.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda köy kalkınması, toplum kalkınması başlığı altında eşanlamlı olarak kullanılmıştır. Plana göre, “iktisadi kalkınmayı sağlamak” amacını güden toplum kalkınması yöntemi ile köylü devletle işbirliği içinde çalışacak, tarım bölgelerinde tarımla ilgili olmayan alanlarda iş yaratmak ve bu çalışmalara halkın katılmasını sağlamak için de toplum kalkınması programları etkin bir şekilde uygulanacaktır. Planda, toplum kalkınması programlarının 1967-1977 döneminde bütün köyleri içine alacak şekilde uygulanacağı ifade edilmiştir.¹⁵⁶

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı doğrultusunda hazırlanan 1963 yılı programı toplum kalkınmasını, BM'in benimsediği¹⁵⁷ şekilde tanımlamıştır. Buna göre toplum kalkınması, “halkın kendi sosyal iktisadi ve kültürel şartlarını geliştirmek için giriştiği gönüllü çabaların, devletin bu alandaki çabası ile birleştirilmesidir.”¹⁵⁸ Toplum kalkınmasının BM'le aynı paralelde tanımlandığı 1963 yılı programında, “toplumda kişisel ilişki ve program gereklerini yürütmek bakımından olduğu gibi, yetişkin personel ve harcamalar bakımından da memleketimiz imkânlarının elverdiği kadar büyük olmalıdır”¹⁵⁹ gerekçesiyle pilot bölge alanı olarak ilçe belirlenmiştir. Yine bu programla, toplum kalkınmasının yeni bir örgüt kurulmasını gerektirmediği belirtildikten sonra, toplum kalkınması çalışmalarında ele alınacak konular sıralanmıştır. Bu konular, tarım, hayvancılık, sulama, eğitim, sağlık, haberleşme ve ulaştırma, köy konutları, üretim, tüketim, kredi ve pazarlamada köylüleri birlikte

¹⁵⁶ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s. 101 - 105.

¹⁵⁷ Birleşmiş Milletlerin yaptığı toplum kalkınması tanımı şöyledir: Toplum kalkınması “küçük toplulukların çabalarının, çevrenin ekonomik, sosyal ve kültürel şartlarının geliştirilmesi gayesi ile hükümet çabaları ile birleştirilmesini gerektiren ve bu yolda milli kalkınmaya daha etkili bir şekilde katılmalarını sağlayan bir oluşumdur.” Bkz. *Toplum Kalkınması Programlarının Amme İdaresi Cepheleri*, s. 11.

¹⁵⁸ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1963, s. 64.

¹⁵⁹ A.k., s. 65.

davranmaya alıştırmaktır.¹⁶⁰ 1964 yılı programı¹⁶¹ ile ele alınan pilot bölge çalışmalarının yanı sıra altı yeni pilot bölgede çalışmaların yürütüleceği, 1965 yılı programında¹⁶² da toplum kalkınması konusunda çalışacak personeli yetiştirmek amacıyla bir Toplum Kalkınması Enstitüsü kurulacağı belirtilmiştir. 1966 yılı programında,¹⁶³ toplum kalkınması konusunda gönüllü kuruluşların destekleneceği belirtilmiş, 1967 yılı programında ise, plan dönemi sonuna kadar her ilin bir ilçesinde toplum kalkınması çalışmalarının başlatılmasının mümkün olmadığı ve çalışmaların devam edeceği¹⁶⁴ ifade edilmiştir.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda toplum kalkınması yerine “Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi” başlıklı bir bölüm eklenmiştir. Bu başlık altında, köylünün artan gelir ve refahtan sosyal adalet ilkesine uygun olarak pay almasının sağlanacağı, bunun için istikrarlı bir fiyat politikası güdülerek, tarıma ucuz girdiler sağlanarak, iyi bir kredi politikası uygulanarak köylülerin gelir seviyesinin yükseltileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, köylülerin tarımsal ihtiyaçlarını temin etmek ve mallarını satmak için kooperatif şeklinde örgütlenmelerinin destekleneceği, yol, su, elektrik gibi kamu hizmetlerinin de yurt çapında dengeli dağıtılacağı belirtilmiştir.¹⁶⁵ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine denk gelen 1968 yılı programında¹⁶⁶ toplum kalkınması, halkın kendisi için hazırlanan programlara katılması ve girişimciliğini arttırıcı etkisi nedeniyle faydalı bir yöntem olarak ifade edilmiştir. Bununla birlikte, gerek II. Beş Yıllık Kalkınma Planında “toplum kalkınması” şeklinde ayrı bir başlıklandırmaya gidilmemiş olması gerekse 1968 yılı

¹⁶⁰ A.k., s. 66, 67.

¹⁶¹ *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1964 Yılı Programı*, DPT Yay., Ankara, s. 256.

¹⁶² *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1965 Yılı Programı*, DPT Yay., Ankara, 1964, s. 395

¹⁶³ *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1966 Yılı Programı*, DPT Yay., Ankara, 1966, s. 684.

¹⁶⁴ *I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967 Yılı Programı*, DPT Yay., Ankara, 1967, s. 438.

programında toplum kalkınması hakkında kısa bir değerlendirmede bulunulması bu yaklaşımın yavaş yavaş terk edildiğinin birer göstergesi olarak kabul edilebilir.

I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerinde uygulama olanağı bulan toplum kalkınması için deneme ilçeleri, merkezden belirlenen illerde vali ve daire müdürlerine toplum kalkınması hakkında bilgi verildikten sonra toplum kalkınması uzmanları, vali ve daire müdürlerinin ilin ilçe ve köylerinde incelemelerde bulunarak toplum kalkınması programlarının gerçekleştirilmesi için en uygun ilçeyi belirlemeleri sonucu seçilmiştir.

Toplum kalkınması deneme çalışmaları, belirtilen süreç işletilerek şu merkezlerde yapılmıştır: Korkuteli (Antalya), Altınözü (Hatay), Edirne (merkez ilçe), Muş (merkez ilçe), Terme (Samsun), Bünyan (Kayseri), Köyceğiz (Muğla), Orta (Çankırı), Ulukışla (Niğde), Hınıs (Erzurum), Tavas (Denizli), Maçka (Trabzon), Tonya (Trabzon), Bergama (İzmir), Balıkesir (Merkez), Kastamonu (Merkez), Keleş ve Merkez (Bursa), Şile (İstanbul), Tokat (Merkez), Ödemiş (İzmir), Manisa (Merkez İlçe), Uşak (Merkez İlçe), Diyarbakır (Merkez İlçe), Urfa (Merkez İlçe), Malatya (Merkez İlçe), Özalp (Van), Karapınar (Konya), Kadirli (Adana), Şarkışla (Sivas), Eleşkirt (Ağrı), Gerze (Sinop), Pazaryeri (Bilecik), Seyitgazi (Eskişehir), Ardanuç ve Şavşat (Artvin), Saruhanlı (Manisa).¹⁶⁷ Bu deneme ilçelerinden Antalya, Hatay, Muş, Kayseri, Edirne ve Samsun'dan sonra Köy İşleri Bakanlığı'nın başka çalışmalar yürüttüğü 16 ilçe de (Tonya, Bergama, Şile, Tokat merkez vb.) toplum

¹⁶⁵ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yay., Ankara, 1967.

¹⁶⁶ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1968, s. 167.

¹⁶⁷ Cevat Geray, *Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları Bünyan Örneği*, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1967, s. 27, 30, 33. Toplum kalkınması çalışmalarının gerçekleştiği alan köy olmakla birlikte ilçe, toplum kalkınması çalışmalarının planlanması ve uygulanması için yönetsel birim olarak kabul edilmiştir. Bkz. Geray, 1967, s. 86.

kalkınması pilot ilçesi olarak belirlenmiştir.¹⁶⁸ Bu pilot ilçelerin seçimi yapılan illerden biri de Kayseri'dir. Kayseri'de yapılan deneme ilçesi seçimi çalışmalarında yöneticilerin ve teknik personelin yeterliliği, yol vb. altyapının iyi olup olmadığı, halkın istekliliği gibi hususlar dikkate alınarak bu açılardan uygun olmadığı düşünülen Sarioğlan ve Tomarza ilçeleri elenmiş, toplum kalkınması için ikisi de uygun olan Felahiye ve Bünyan ilçelerinden ise Felahiye'nin deneme ilçesi olarak seçilmesi yönünde vali yardımcısı ve ilgili daire müdürlerinin fikir beyan etmesine rağmen, Bünyan, Ankara'da alınan bir kararla toplum kalkınması deneme ilçesi olarak seçilmiştir.¹⁶⁹ Kayseri'de yapılan bu ilçe seçimi örneğinin toplum kalkınması yönteminin içerdiği halkın katılımı unsurunun yerine getirilmesi açısından uygun olmadığı görülmektedir. Ayrıca, seçilen ilçenin sosyo-ekonomik açıdan gelişmiş bir ilçe olması da toplum kalkınması uygulamasının başarısını daha başlamadan garanti edip olumlu sonuçlar elde edilmesi yönünde bir çaba olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle, ancak, deneme ilçesi seçiminde sosyo-ekonomik açıdan daha geri düzeyde bir ilçenin de seçilmesi durumunda toplum kalkınması çalışmalarının sonuçları objektif bir şekilde ele alınabilecekken Bünyan ve Felahiye özelinde böyle bir seçim yapılmamış olması bu imkânı ortadan kaldırmaktadır.

Toplum kalkınması yaklaşımı pilot bölge uygulamalarından elde edilen sonuçların değerlendirilmesi, yaklaşımın ne kadar özüne uygun şekilde uygulandığını da ortaya koyacaktır. Kayseri ilinde deneme ilçesi olarak seçilen Bünyan'daki deneme çalışmalarından elde edilen sonuçlara göre devlet kuruluşları arasında eşgüdüm ilçede kaymakam aracılığı ile sağlanabilmişken, ilde eşgüdüm geliştirilememiş; devlet-köylü işbirliği, devlet desteği olduğu zaman gerçekleşmiş,

¹⁶⁸ Fehmi Yavuz, *a.g.k.*, s. 24, 64.

gönüllülük her zaman sağlanamamış; ilçe, personel, araç, mali kaynak gibi bazı fiziksel yetersizlikleri nedeniyle toplum kalkınması uygulama birimi olarak yeterli olamamış; halkta, kendi ihtiyaçlarını giderme konusunda devletle işbirliği yapma anlayışı gelişmiş; bu yöntem, hizmet maliyetinin düşürülmesinde etkili olmuştur.¹⁷⁰

Diğer toplum kalkınması pilot bölgeleri olan Antalya'nın Korkuteli ve Samsun'un Terme ilçelerinde toplum kalkınması uygulaması hakkında Köy İşleri Bakanlığı'nın ilgili il vali ve kaymakamlarından istediği değerlendirme de Bünyan toplum kalkınması çalışmaları üzerine yapılan değerlendirme ile benzer sonuçları ortaya koymuştur. Bu değerlendirmeye göre bir yerin pilot bölge olarak seçilmesinin halkta, çalışmaların devlet tarafından yapılacağı yönünde bir kanı uyandırdığı; bakanlıkların üstlendiği görevlerin zamanında yerine getirilememesinin halkın toplum kalkınması çalışmalarına inancını azalttığı; toplum kalkınması çalışmaları konusunda görevli devlet kurumları arasında koordinasyon eksikliğinin olduğu; toplum kalkınması programlarının hazırlanmasında ilgili halkın ve yerel yetkililerin görüşüne başvurulmadığı, halkın ve toplum kalkınması çalışmalarını yürütecek personelin tam olarak eğitilmeden işe girildiği için uygulamada zorluklarla karşılaşıldığı; programın gerçekleşmesi için gereken araç gerecin sağlanmasında sıkıntı bulunduğu; ve son olarak merkezden gönderilen maddi kaynakların zamanında veya tam olarak gönderilmediği için hizmetlerin aksadığı belirtilmiştir.¹⁷¹

Hatay ilinin Altınözü ilçesindeki uygulamalar da buradaki uygulamanın toplum kalkınmasının "halkın hizmetlere gönüllü katılımı, hizmetlerden daha çok

¹⁶⁹ Cevat Geray, 1967, s. 68.

¹⁷⁰ A.k., s. 195 - 199.

kişinin yararlanması, tarım ve tarım dışı sektörlerde istihdam imkânlarının oluşturulması, halka tarımda rasyonel çalışma yöntemlerinin benimsetilmesi” amaçlarına uygun şekilde geliştiğini göstermekle birlikte; uygulama sonucunda toplum kalkınması çalışmalarının ilçenin tüm köylerine yaygınlaştırılamaması, bazı köylerde toplum kalkınması kurullarının düzgün çalışmaması, halk ve çevre sağlığı konularında istenilen amaçlara ulaşılamaması, kaynak sıkıntısı çekilmesi, yönetim kademeleri arasında koordinasyon eksikliği¹⁷² gibi sorunlar da tespit edilmiştir. Görüldüğü gibi Bünyan, Korkuteli, Terme ve Altınözü toplum kalkınması çalışmalarında benzer uygulama sorunları ortaya çıkmıştır. Bu ortak sorunlar, maddi kaynak dağıtım sorunu, personel ve koordinasyon yetersizliği ve programların halk katılımını sağlamadan gerçekleştirilmesidir. Yapılan değerlendirme çalışmaları sonucuna bakılarak toplum kalkınması anlayışının temeli olan “devlet-halk işbirliği”nin söz konusu pilot bölgelerde, bazı durumlarda hem devletin hem de halkın olumsuz yaklaşımları nedeniyle tam anlamıyla gerçekleştirilemediği söylenebilir. Sonuç olarak, devlet üstlendiği maddi kaynak ve yeterli personel sağlama sorumluluğunu tam olarak yerine getirmeyerek, halk da toplum kalkınması çalışmalarında çabanın çoğunu devletten bekleyerek toplum kalkınması yönteminin özünü oluşturan “devlet-halk işbirliği”nin tam anlamıyla gerçekleştirilmesini önlemiştir denilebilir.

Ağırlıklı olarak I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ele alınan bir yöntem olan toplum kalkınması yöntemi, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da öncekinde olduğu kadar ayrıntılı olmasa da yer bulmuştur. Toplum kalkınması yöntemine dönemin

¹⁷¹ Toplum Kalkınması Metodu Denenmekte Olan İki İldeki Vali Ve Kaymakamların Köy Kalkınması Hususundaki Mütalaalarını Derleyen Rapor, içinde *Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1964, s. 165 - 166.

hükümet programlarının da kalkınma planları ile paralel bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. 1962-1963 yıllarını kapsayan IX. İnönü hükümeti programında ilk kez yer bulan toplum kalkınması yöntemi, 1969-1970 yıllarını kapsayan II. Demirel hükümeti programında son kez yer bulmuştur. Bu yıllar arasındaki hükümetler I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulama dönemine denk gelmektedir. IX. İnönü hükümeti programında toplum kalkınması yöntemi şu şekilde yer bulmuştur:

“Köy yollarının yapılmasında ve bakımında gönüllü olarak yardımcı olacak köylere, Hükümetçe öncelik tanımak suretiyle her türlü imkân sağlanacaktır. Su işleri; zirai sulama, enerji istihsalı ve taşkından koruma amaçlarına göre ve program dairesinde faaliyetlerine devam edecektir. Toplum kalkınmasında önemli yeri olan küçük sulama işleri Devletle vatandaşın el ele çalışacağı verimli sahalardan biridir. Bu alanda vatandaş gayretlerini değerlendirmek ve tamamlamak suretiyle, zirai istihşâli artırma yolunda büyük sonuçlar alınabileceğine inanıyoruz. Köylerimize içme suyu getirme davası da, planlı şekilde ekonomik ölçüler ve sosyal öncelikler gözönünde tutularak azimle yürütülecektir.”¹⁷³

Bu hükümet programı ile IX. İnönü hükümetinin, köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde halk-devlet işbirliğine önem vererek toplum kalkınması yaklaşımına destek verdiği görülmektedir. X. İnönü Hükümeti de toplum kalkınması çalışmalarının hızlandırılmasını en önemli görevlerinden biri olarak kabul etmiş ve konuya hükümet programında yer vermiştir.

“Kendi evini kendi yapana yardım sisteminin şehir ve köylerde geniş ölçüde uygulanmasına çalışılacaktır. İktisâdi ve sosyal kalkınmamızın tüm olarak ancak köy ve köylümüzün kalkınması ile mümkün olabileceğine inanıyoruz. Bu bakımdan köy kalkınması ile ilgili olarak başlamış olan toplum kalkınması çalışmalarının hızlandırılması ve Devletin çeşitli organlarının köye doğru hizmet ve gayretlerinin birleştirilmek suretiyle etkili bir hale getirilmesi Hükümetimizin en önemli görevi olacaktır. Bu hizmetlerin bütün köylülere kısa zamanda ulaşmasını kolaylaştırmak için hizmetleri elverişli merkezlerde toplama imkânları üzerinde durulacak ve kendi başlarına yaşayamayacak durumda olan köylülerin yeterli imkânlarla sahip topluluklar haline getirilmesi çareleri araştırılacaktır.”¹⁷⁴

¹⁷² M. Ayhan Bilge, *Uygulamada Toplum Kalkınması Altınözü Pilot Projesi*, TODAİE Yay., Ankara, 1972, s. 218 - 242.

¹⁷³ IX. İnönü Hükümeti Programı (25.06.1962 - 25.12.1963), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP27.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁷⁴ X. İnönü Hükümeti Programı (25.12.1963 - 20.02.1965), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP28.htm>, Erişim: 20.01.2004.

X. İnönü hükümetinden sonra Ürgüplü hükümeti, toplum kalkınmasının gerçekleşmesinde kooperatifçiliğin gelişmesine önem vermiş,¹⁷⁵ I. Demirel hükümeti ise ulusal kalkınmanın halkın kalkınma çabalarına katılımı ile mümkün olacağı ve bu nedenle toplum kalkınması çalışmalarına önem verileceği konusuna hükümet programında şu şekilde değinmiştir:

“Milli kalkınmamızın vatandaşların kalkınmayı destekleyici görüş ve davranışlarının geliştirilmesine ve kalkınma gayretlerine katılmalarına bağlı olduğunu benimseyen bir anlayış içerisinde, demokratik yolla kalkınmanın sağlanması, teşkilatlanma, üretimi artırıcı her türlü hüner ve bilginin öğretilmesi, boş zamanları ve iş gücünün değerlendirilmesi amaçları ile köy kademelerinde devamlı ve gezici köy el sanatları kursları açılarak halk eğitime ve toplum kalkınması çalışmalarına gereken önem verilecektir.”¹⁷⁶

Halkın katılımına ve toplum kalkınması çalışmalarına önem verilen I. Demirel hükümeti programından sonra son kez II. Demirel hükümetinin konuyu aşağıdaki ifadelerle ele aldığı görülmektedir.

“Topyekün kalkınmamızın; ancak köyün ve köylünün refaha kavuşması ile mümkün olabileceğine inanıyoruz. Nüfusumuzun %70 ini teşkil eden köylü ve çiftçilerimizi kalkındırmak hedefine, milli bir mesele, bir medeniyet davası gözüyle bakıyoruz. Köylülerimizdeki gizli işsizliği önlemek ve atıl iş gücünü değerlendirmek amacıyla, el ve ev sanatlarının geliştirilmesine, köy toplum kalkınması çalışmalarına önem vereceğiz. Bu konu ile ilgili olarak araç ve gereçler için kredi ve pazarlama imkânları sağlanacaktır. Köylüye ev yeri verme, kendi evini yapana yardım etme konularıyla köy imar planı üzerinde önemle duracağız. Köy kalkınma kooperatiflerinin kurulması teşvik edilecek, projelerin yapılması, özellikle kredi sağlanması yeni usullere bağlanacaktır.”¹⁷⁷

II. Demirel hükümeti, köylüye araç gereç ve kredi yardımı gibi devlet-köylü işbirliğini sağlama yönünde bir görüş beyan etmiştir fakat bu hükümet programı, toplum kalkınmasının son kez ele alındığı program olmuştur. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Türkiye’de uygulamaya giren toplum kalkınması yöntemi, yedi yıllık bir süre sonucu uygulamadan kalkmış ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile “merkez köy” uygulaması, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile de “köykent” yaklaşımı

¹⁷⁵ Ürgüplü Hükümeti Programı (20.02.1965 - 27.10.1965), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP29.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁷⁶ I. Demirel Hükümeti Programı (27.10.1965 - 03.11.1969), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP30.htm>, Erişim: 20.01.2004.

gündeme getirilmiştir. Türkiye’de bu yaklaşımlara paralel olarak, kalkınma planlarında yer bulmayan ama uygulamaya geçirilen DB, BM Kalkınma Programı (UNDP) ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) destekli bütünleşik kırsal kalkınma projeleri yürütülmüştür.

1963-1970 yılları arasında uygulanan toplum kalkınması yöntemi ile kırsal alana alansal bir yaklaşımın geliştiği söylenebilir. Bir önceki dönemden farklı bir kırsal kalkınma anlayışını yansıtan toplum kalkınması programlarının içine tarım sektörünün ve verimliliğinin artırılması için altyapının geliştirilmesinin yanı sıra iskân, sağlık ve eğitim konularındaki faaliyetler de dahil edilmiştir. Bu faaliyetlerin koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulama alanı olarak ilçenin saptanması da önceki dönemden farklı bir yaklaşımdır. Bu dönemde daha önceki dönemin temel sorunu olan toprak/tarım reformu tartışmaları sürmekte fakat özellikle kalkınma planları açısından toplum kalkınması yönteminin kırsal kalkınma yöntemi olarak ön plana geçtiği görülmektedir. Toplum kalkınması yönteminin kapsamının yanı sıra, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yapılan “tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere geçmesi gerekmektedir”¹⁷⁸ yönündeki tespit de kırsal kesimin sorunlarına tarım sektörü odaklı çözüm bulmanın dışında daha kapsayıcı bir bakış geliştirildiğini göstermektedir.

II. Tarım Reformu Tartışmaları Ve Tarım Reformu Kanunu

Daha önce de ifade edildiği gibi toprak/tarım reformu tartışması, 1960’lı yıllarda da devam etmiş, kırsal kalkınma araçları olan toplum kalkınması, merkez

¹⁷⁷ II. Demirel Hükümeti Programı (03.11.1969 - 06.03.1970), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp31.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁷⁸ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.236.

köy, köykent yaklaşımları ile bir arada varlığını sürdürmüştür. Toprak/tarım reformu tartışması açısından X. İnönü hükümeti programı, hükümet programları içerisinde ilk kez “tarım ve toprak reformu”¹⁷⁹ kavramlarının birlikte ele alınması nedeniyle önemli görülebilir. Konuya bu şekilde bir yaklaşım, mülkiyet sisteminde bir değişim gerçekleştirmeksizin geniş toprak sahiplerinden tepki almadan tarım reformunu gerçekleştirme çabası içinde olduğu şeklinde yorumlanabilir. Diğer yandan, hükümet programında, tarım ve toprak reformu birlikte alınmış gibi ifade edilse de toprak reformunu, aslolan tarım reformunun temeli olarak görmeleri toprak reformundan ziyade tarım reformu ağırlıklı bir bakış açısı sergilediklerini göstermektedir. Nitekim, hükümet programında bu konu şu şekilde ele alınmıştır:

“Uzun yıllardan beri üzerinde durulan tarım ve toprak reformunun gerçekleştirilmesi, en önemli ve süratle ele alınması gereken başlıca meselelerimizden biri haline gelmiştir. Bu konunun şimdi cesaretle ele alınmamasının yakın gelecekte iktisâdi ve sosyal alanda meselenin çözümünü daha da güçleştirecek gelişmelere yol açabileceği kanısındayız. Tarımsal fâaliyetlerin ekonomik ve sosyal bakımlardan en elverişli şartlar içerisinde cereyan etmesini sağlayacak olan bu reformu Anayasamızda yer alan ilkelere uygun olarak, topraksız köylünün toprak sahibi yapılması, yoksul çiftçinin toprağı işleyecek imkânlarla teçhiz edilmesi, çok bölünmüş tarlaların iktisâdi işletmeye elverişli üniteler halinde toplanması olarak anılıyor, tarımsal üretimin bir unsuru olması dolayısıyla de aslolan tarım reformunun temeli kabul ediyoruz. Bu anlayış içinde tarımda üretkenliğin artmasına hız verilmiş, çoğalan nüfusumuzun beslenmesi teminât altına alınmış, iktisadi kalkınma gücümüzün geliştirilmesi ve sosyal adalet ilkelerinin en önemlilerinden birinin gerçekleşmesi sağlanmış olacaktır inancındayız.”¹⁸⁰

Ürgüplü hükümeti¹⁸¹ de toprak reformu konusunu X. İnönü hükümeti gibi, tarım reformunun esaslı unsurlarından biri olarak görmektedir. Hükümet programında toprak reformuna şu şekilde yaklaşılmaktadır:

“Topraksız köylümüzün toprağı kavuşturulması ve modern usuller içinde zirâat yapılabilecek hale getirilmesi hususu ise, başarı ile uygulanacak bir toprak reformu hareketi ile tahakkuk ettirmek icabeder. Bu itibarla evvelce hazırlanıp son zamanlarda Meclise intikal ettirilmiş

¹⁷⁹ Böyle bir yaklaşım tarzı, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nda da sergilenmiştir ki bu yaklaşım tarzı, Aksoy tarafından iki reform kavramı birleştirilerek işin kolayına kaçmak olarak değerlendirilmiş ve kanunun sadece tarım reformu şeklinde başlıklandırılması halinde içeriğine daha uygun düşeceği yönünde fikir ileri sürülmüştür. Bkz. Aksoy, 1984, s.265.

¹⁸⁰ X. İnönü Hükümeti Programı (25.12.1963 - 20.02.1965).

¹⁸¹ Ürgüplü Hükümeti Programı (20.02.1965 - 27.10.1965).

bulunan Toprak Reformu kanun tasarısının, yeni Hükümet tarafından ciddi surette takibi ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde gecikmelere uğramadan müzakere imkânlarının sağlanması için her gayretin yapılması lüzumuna inanmaktayız. Zirai reformun esaslı unsurlarından biri olan toprağa ilişkin teşebbüslerin gerçekleştirilmesinde, tapulama ve kadastro fâaliyetleri temel hizmet vazifesi gördüğü cihetle bu konunun da üzerinde duracağımız konulardır.”

Ürgüplü hükümeti, toprak reformunu tarım reformunun esaslı unsurlarından biri olarak görmektedir. Bununla birlikte, toprak reformu anlayışına göre tarım reformu, toprak reformunun tamamlayıcı unsuru iken; tarım reformu anlayışında toprak reformu tarım reformunun bir unsuru olarak ele alınmaktadır. Fakat, mülkiyet yapısında bir değişikliği öngören bir toprak reformu yapılmadan gerçekleştirilecek bir tarım reformunun “sosyal adalet” sağlama gibi bir amaca hizmet etmeyeceği açıktır.

Ürgüplü hükümetinden sonra hükümet programında toprak politikasından bahseden I. Demirel hükümetinin, köylünün topraklandırılmasından ve bir takım tarım reformu tedbirlerinden bahsetmekle birlikte bu politikanın toprak veya tarım reformu şeklinde adını koymadığı, ayrıca köylünün nasıl topraklandırılacağı konusunda da bir açıklama yapmadığı görülmektedir. Hükümet programında toprak politikası ve tarım sektörü ile ilgili olarak yer alan ifadeler şunlardır:

“Zirai reformun ve toprağa ilişkin her türlü teşebbüsün temel hizmeti ve ötedenberi devam edegelen ihtilafların çözüm yolu, tapulama ve kadastro fâaliyetinin en kısa zamanda bitirilmesine bağlıdır. Bu itibarla tapulama ve kadastro faaliyetleri üzerinde artan bir hassasiyetle duracağız. Toprak politikamızın hedefi; tarımda topyekün üretimin artırılması, modern işletmecilik esaslarına uygun şekilde toprak rejiminin düzenlenmesi, köylümüzün, toprağa kavuşturulmasıdır. Ancak köylünün, sadece kuru toprağa kavuşturulmasıyla iktifa etmemek gerekir. Çiftçinin kendine verilmiş olan toprağı işleyip geçimini sağlayabilmesi için, ucuz kredi, alet ve edavat ve diğer vasıtalarla teçhiz edilmesi gerekir. Geleneksel zirai ihraç maddelerimizin yanında dünya piyasalarında rağbet görebilecek olan yeni tarım maddelerinin istihsal ve ihracatını teşvik etmeyi lüzumlu bulmaktayız. Zirai araştırma ve zirai yayım teşkilatı çiftçinin ihtiyaçlarına daha iyi cevap verecek şekilde düzenlenecek ve kuvvetlendirilecektir. Türk köylüsünün modern tarım alet ve makineleri maksada uygun yeter sayıda ve ucuz olarak sağlanacak, bunların memleketimizde imaline önem verilecek ve çiftçimizin bölgelere ve ekolojik şartlara uygun iyi tohumluk, gübre yüksek vasıflı damızlık, mücadele ilaç ve malzemeleri ile donatılması sağlanacaktır.”¹⁸²

¹⁸² I. Demirel Hükümeti Programı (27.10.1965 - 03.11.1969).

Bu şekilde köylünün toprağa nasıl kavuşturulacağını açıklamadan belirsiz ifadelerle toprak politikasını ortaya koyan I. Demirel hükümetinin toprak ve tarım reformuna nasıl yaklaştığı tam olarak II. Demirel hükümeti programı ile anlaşılmaktadır. Öyle ki, bu hükümet programında bir toprak reformundan değil köylüye toprak dağıtımından bahsedilmektedir ve bu dağıtılması öngörülen toprak da Hazine arazisidir. Ayrıca, ilk kez bu hükümet programında ileri sürülen bir görüş de köylünün arazi satın alması için kredilendirilmesidir. Böylece toprak reformu sorununun, ki bu gerçek bir reform olur mu tartışılır, piyasa mekanizması içinde çözülmeye çalışılacağı ifade edilmektedir. Bu konu, hükümet programında şu şekilde ifade edilmiştir:

“Topraksız veya yeterli toprağı bulunmayan köylüye, mevcut olan yerlerde Hazine Arazisi dağıtımı sür'atle ve adil bir şekilde devam edecek, şikayete konu teşkil eden meseleler üzerinde gerekli usul ve mevzuat değişiklikleri süratle gerçekleştirilecektir. Hedefimiz tarımda topyekün üretimin artırılmasıdır. Aynı zamanda topraksız köylüyü toprağa kavuşturmak. Topraksız ve az topraklı köylülere yeter miktarda arazi satın alabilmelerini ve bu toprakları işletebilmelerini teminen, kendine elverişli şartlar altında tesis ve edindirme kredileri açılacak ve böylece kredi yoluyla topraklandırma faaliyetlerine önem verilecektir. Ayrıca, modern işletmecilik esaslarına uygun şekilde toprak rejiminin düzenlenmesi suretiyle de topraksız köylüyü toprak sahibi yapacağız. Zirai krediler konusuna da kısaca değinmekte fayda görüyoruz. Hükümetimizin tarım kredisi politikasının amacı; üretimi artırmak, ürünün sürüm ve satışını ve uygun fiyatla değerlendirilmesini kolaylaştırmak, bu suretle de köylünün kalkınmasına yardımcı olmaktır. Kimyevi gübre, yüksek verimli tohumluk, zirai mücadele ve sulama uygulamalarının kredi ile desteklenmesine devam edeceğiz. Çiftçilerimizin istihsal vasıtalarını daha ucuz fiyatla temin etmesi ve mahsullerini iyi değerlendirmesi için kooperatifler ve birlikler şeklinde teşkilatlanmaları desteklenecek ve teşvik olunacaktır.”¹⁸³

III. Demirel hükümeti¹⁸⁴ programında da önceki hükümet programlarında olduğu gibi topraklandırmadan bahsedilmiş, fakat toprak reformundan bahsedilmemiştir. III. Demirel hükümetinden sonra iktidara gelen I. ve II. Erim hükümetlerinin “toprak ve tarım reformu” konusunda tekrar bir girişimde bulunduğu görülmektedir. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun hazırlık

¹⁸³ II. Demirel Hükümeti Programı (03.11.1969 - 06.03.1970).

¹⁸⁴ III. Demirel hükümeti programında konu şu şekilde ele alınmıştır: “Topraksız köylünün toprağa kavuşturulmasına ve eline geçen toprağı muhafaza edecek şekilde cihazlandırılmasına gayret

çalışmalarının bu dönemde başladığı söylenebilir. I. Erim hükümeti, toprak reformu hakkındaki tutumunu şu ifadelerle ortaya koymuştur:

“Toprak reformu çalışmalarını planlamak ve uygulamaya koymak üzere Başkanlığa bağlı bir Toprak Reformu örgütü kurulacaktır. Başka ülkelerdeki başarılı reform denemelerinden yararlanılacaktır. Bu konuda kısa sürede alacağımız ilk tedbir, Türkiye’de herhangi bir ailenin bölgeler ve toprağın cinsine göre tesbit edilecek bir büyüklükten fazla toprağa sahip olmasını engelleyecek “Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanunu” Yüce Meclislere sunulması olacaktır. Bu konudaki tespitlerin ve uygulamanın yapılmasında devlet kuruluşunun bütün olanaklarından yararlanılacaktır. Tarımda üretim düzeninin modernleştirilmesi ve verimliliğin artırılması konusunda tarımla ilgili devlet örgütünün görevlerinin koordine edilmesi yönünde tedbirler tarım kredi ve fiyat politikasındaki çelişmelerin ortadan kaldırılması ilk görevlerimizden biri olacaktır. Toprak reformunun uygulanmasında önemli araçlardan biri de buna paralel olarak uygulanacak bir tarım vergisi sistemidir. Bu konu maliye reformu bölümünde ayrıca ele alınacaktır. Kadastro çalışmaları hızlandırılacak ve toprak reformu çalışmalarıyla koordine edilecektir.”¹⁸⁵

I. Erim hükümeti ile tekrar gündeme getirilen toprak reformu, II. Erim hükümeti programında “toprak ve tarım reformu” şeklinde dile getirilmiştir. Bu hükümet programının önemli bir yanı, bu hükümet programında toprak ve tarım reformunun esasları olarak kabul edilen “sosyal adalet” ve “verimlilik” ilkelerinin, daha sonra 1973 yılında çıkarılan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nda yer verilen ilkeler olmasıdır. II. Erim hükümeti programının konuya yaklaşımı şöyledir:

“Toprak ve Tarım Reformu, bir taraftan sosyal adalet diğer taraftan da verimlilik esasları gözönünde tutularak gerçekleştirilecek 20 nci yüzyıl gereklerine uymayan çağ dışı kalınlara süratle son verilecektir. Toprak ve Tarım Reformunu gerçekleştirirken yurdumuzun değişik bölgelerinin iklim ve toprak özellikleri, çeşitli tarım türleri gözönünde tutulmak suretiyle tarım işletmelerinin azami ve asgari büyüklükleri tespit edilecektir. Ayrıca, topraksız veya az topraklı çiftçilere dağıtılan arazilerin verimli tarım işletmeleri olarak yaşayabilmeleri için gerekli tedbirler alınacaktır. Üretimin artırılmasını ve değerlendirilmesini sağlayacak kooperatiflerin kurulmasına ve teşvik edilmesine önem verilecektir. Toprak reformu çerçevesinde tarımsal üretimin artırılması için gerekli bütün tedbirler alınacaktır.”¹⁸⁶

Uygulanması düşünülen reformun toprak ve tarım reformu şeklinde adlandırılmış olması, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarındaki gibi, mülkiyet dağılımında

sarfedilecektir.” III. Demirel Hükümeti Programı (06.03.1970 - 26.03.1971), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp32.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁸⁵ I. Erim Hükümeti Programı (26.03.1971 - 11.12.1971), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp33.htm>, Erişim: 20.01.2004.

eşitsizliği gidermeye yönelik bir toprak reformu yapılacağı yönünde bir algılamaya yol açmaktadır. Fakat uygulamanın öyle olmadığı, konunun kanun haline getirilmesi sonucu anlaşılmaktadır. I. ve II. Erim hükümeti programlarında yer bulan politika ifadelerinin Melen hükümeti döneminde kanun olarak somut bir görünüm kazandığı görülmektedir. I. Erim hükümeti programında çıkarılacağı söylenen Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu,¹⁸⁷ Melen hükümeti döneminde yasalaşmıştır. Melen hükümeti de konuya toprak ve tarım reformu olarak şu şekilde yaklaşmaktadır:

“Bir taraftan sosyal adalet ilkeleri, diğer taraftan da verimlilik esasları gözönünde tutularak hazırlanmış bulunan Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Tasarısı Yüce Meclise sunulmuş bulunmaktadır. Yurt gerçekleri gözönünde tutularak hazırlanmış olan tasarının Türkiye Büyük Millet Meclisindeki görüşmeler sonunda en iyi bir şekilde kanunlaşacağından eminiz. Bu nedenle, tasarı kanunlaştığı zaman süratle uygulamaya geçilmek için gerekli hazırlıklara şimdiden başlamış bulunuyoruz. Topraksız veya az topraklı çiftçilerin, kendilerine dağıtılacak arazileri verimli tarım işletmeleri olarak işleyebilmeleri için gerekli bütün tedbirleri alacağız. Bu amaçla çiftçi vatandaşlarımızın kooperatifler kurmalarını sağlayıcı tedbirler süratle gerçekleştirilecektir. Tarım sektöründe, krediden işletmeye, işletmeden yetiştirilen ürünlerin satışına kadar bütün faaliyetlerin mümkün olduğu ölçüde kooperatifler tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğine inanmaktayız. Tohumluk ilaç, araç, gereç, makine ve gübre kullanılmasının daha yaygın hale getirilmesine ve bunların tedarikini, dağıtılmasını düzenleyecek tedbirlerin alınmasına tarım sektöründe alt yapı ile ilgili yatırımların mücadele hizmetlerinin devletin öncülüğünde yürütülmesine önemle devam olunacaktır.”¹⁸⁸

Melen hükümeti programında bahsedilen toprak ve tarım reformu kanunundan önce yine Melen hükümeti döneminde 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu çıkarılmıştır. 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu, toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilmesi için gereken öntedbirleri düzenlemek için yasalaştırılmış olup, kanunun 8. maddesi ile 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun uygulaması durdurulmuştur. 13. madde ile de toprak ve tarım reformu çalışmalarını yürütmek üzere Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı kurulmuştur. 1617 sayılı Kanun’dan sonra, 1757 sayılı Toprak ve Tarım

¹⁸⁶ II. Erim Hükümeti Programı (11.12.1971 - 22.05.1972), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp34.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁸⁷ 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu.

¹⁸⁸ Melen Hükümeti Programı (22.05.1972 - 15.04.1973), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp35.htm>, Erişim: 20.01.2004.

Reformu Kanunu, II. Erim ve Melen hükümeti programlarında yer verilen “sosyal adalet” ve “verimlilik” ilkeleri temelinde Talu hükümeti döneminde 1973 yılında yasalaşmıştır. Talu hükümeti programında, çıkarılacak toprak ve tarım reformu kanununa yönelik olarak şu açıklamalarda bulunmaktadır:

“Yurt topraklarının en verimli bir şekilde işletilmesini, topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilerimizin topraklandırılmalarını ve donatılmalarını tarımsal üretimin artırılması ve tarımla uğraşanların emeklerinin en iyi şekilde değerlendirilmesini öngören, Anayasamızın 37,41 ve 52 nci maddelerinde yer alan ilkeler doğrultusunda hazırlanmış bulunan Toprak ve Tarım Reform Kanunu Tasarısı önümüzdeki günlerde Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmeye başlanacaktır. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile çiftçi ve köylülerimizin gelir ve yaşama düzeylerinin yükseltilmesi, tarım kesiminde gelir dağılımının sosyal adalet ilkelerine göre düzenlenmesi, tarımda verim ve üretimin artırılarak tarımla uğraşan vatandaşlarımızın refaha ve mutluluğa kavuşturulması öngörülmek suretiyle, reformun gerek ekonomik ve gerekse sosyal amaçlarına aynı ölçüde ağırlık verilmiş olacaktır. Toprak ve Tarım tatbikati içinde düşünülen alt yapı yatırımlarının reform uygulamasıyla ahenkli bir şekilde ele alınarak, ilgili bölgelere bütün hizmetlerle birlikte götürülmesinin gereğine inanıyoruz. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Tasarısının, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundaki müzakereleri sonunda, memleket gerçeklerine ve yararlarına en uygun bir şekilde kanunlaşacağı inancındayız.”¹⁸⁹

Talu hükümeti programında toprak ve tarım reformuna yönelik olarak ifade edilen görüşlerden, gerçek bir toprak reformunun tarım reformu tedbirleri ile destekleneceği bir kanunun gündemde olduğu kanısı uyanmaktadır. Fakat hükümet programında, topraksız veya yetersiz toprağı olan çiftçilerin nasıl topraklandırılacağına ilişkin bir açıklama olmaması, bu konunun açıklığa kavuşması için ilgili kanunun incelenmesini gerektirmektedir. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nun 1. maddesinde “toprak ve tarım reformu” tanımlanmaktadır. Kanuna göre toprak ve tarım reformu, “toprak mülkiyet dağılımının, tasarruf ve işletme şeklinin ve işletmelerle ilgili yapının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesidir.”¹⁹⁰

¹⁸⁹ *Talu Hükümeti Programı (15.04.1973 - 26.01.1974)*, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp36.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁹⁰ 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, madde 1.

Kanunun tanım maddesinde, toprak reformunun özünü oluşturan sosyal adalet sağlanmasının da sayılmış olması, bu kanunun bir toprak reformu kanunu olarak değerlendirilmesi için yeterli görülmemektedir. Bunun nedenlerinden birisi, Kanunun “sosyal adalet” ilkesine “verimlilik” ilkesinden sonra sanki bir yan amaçmış gibi yer vermesi, ikinci neden ise reformun uygulayıcısı olan Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının, reform çalışmaları ile ilgili bir raporunda yasanın ana amacının; toprağın verimli bir biçimde işletilmesi ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak yapının kurulması olduğunu belirtmesidir.¹⁹¹ Böylece, toprak mülkiyet dağılımında değişiklik yaparak sosyal adaleti sağlama ilkesi ikinci planda kalmaktadır ki, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının reform çalışmalarının ana amacı olarak belirttiği hususlar da zaten toprak reformu değil tarım reformu tedbirlerini içermektedir. Bu açıdan ele alındığında söz konusu Kanunun başlığındaki toprak reformu ifadesi, toprak reformu ya da tarım reformu kavramlarını tek başına kullanarak her iki reformun destekleyicilerine karşı bir seçim yapmama şeklinde bir tercih olarak değerlendirilebilir.

1757 sayılı Kanun’un bir tarım reformu kanunu olarak değerlendirilmesine yol açan bir diğer madde, kanunun amaç maddesidir. Bu madde ile yedi amaç sayılmıştır. Bu amaçlar, toprağın verimli bir şekilde işletilmesi ve üretimin arttırılması için gerekli tarımsal yapının kurulması (bu amaç, verimlilik ilkesi ile ilişkilidir); topraksız veya az topraklı çiftçinin topraklandırılmaları, desteklenmeleri (bu amaç, sosyal adalet ilkesi ile ilişkilidir); toprak ve tarım reformu kooperatifleri kurulması; tarımda kiracılık ve ortaklığın bir düzene sokulması; ekonomik bir üretimi sağlamak için arazi toplulaştırılması, tarım topraklarının parçalanmasını

¹⁹¹ Aksoy, 1984, s. 266.

önlemek; örnek köyler kurmak; tarımda toprak ve su kaynaklarının verimliliğinin sürdürülmesi amacıyla korunması ve ıslahıdır.¹⁹² Amaç maddesinin ortaya koyduğu gibi toplam yedi maddeden sadece ikinci madde toprak reformuna yönelik bir içeriktedir. Diğer maddeler, tarımsal üretimde verimliliği arttırmaya yönelik amaçlardır ve tarım reformu önlemleridir. Bu göstergelerden yola çıkılarak kanun metninde toprak reformunun, yapılacak reformun sadece unsurlarından biri olarak ele alındığı söylenebilir. Ayrıca, bir toprak reformunun yapılabilmesi için şart olan kamulaştırma konusunda Kanun metninden kamulaştırılacak arazinin alt sınırının ne olduğu konusunda net bir bilgi edinilememesi ve kamulaştırılacak toprağın ifade edilmesindeki karışıklık da 1757 sayılı Kanunun gerçek bir toprak reformu olup olmadığı konusunda bir tartışmaya yol açabilecek bir konudur. Öyle ki, her ne kadar uygulanamamış olsa da 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda 5000/2000 dönüm gibi bir kamulaştırma alt sınırı net olarak ifade edilmişken, 1757 sayılı Kanunun kamulaştırma konusundaki 26. ve 28. maddesinden böyle bir alt sınır anlaşılamamaktadır.¹⁹³ Kanun ile yapılan bir diğer düzenleme de 70. madde ile toprak ve tarım reformu kooperatiflerinin oluşturulması hakkındadır. Bu maddeye göre toprak ve tarım reformu bölgelerinde tarımsal işletmelerin üretimin arttırılması ve pazarlanması konusunda işbirliği yapmalarını sağlamak için Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, toprak ve tarım reformu kooperatiflerinin kurulmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Toprak ve tarım reformu kooperatiflerinin görevleri

¹⁹² 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, madde 2.

¹⁹³ Kanunun 26. maddesinin en karışık fıkrası şöyledir. Kamulaştırılacak topraklar: “Ailelerle aile sayılan kişilerin doğrudan doğruya ve verimli olarak işledikleri veya işlettikleri veya 128. maddenin (a), (b), (c),(d), (e) ve (h) bentlerinde sayılan istisnai haller sebebiyle kiraya veya ortağa verdikleri Türkiye’deki toprakları toplamının 28 nci maddede belirtilen esaslara göre ve bu kanuna ekli 1 ve 2 numaralı tablolarda gösterilen veya 5 numaralı tabloya göre bulunan miktarları geçen kısmı ile 128 nci maddenin (f) ve (g) bentlerinde sayılan istisnai haller için bu bentlerde belirtilen miktarları geçen kısmı”. Bırakılacak toprakları düzenleyen 28. madde de en az 26. madde kadar karışık ve anlaşılmazdır. Bkz. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu.

arasında ortaklarının ihtiyaç duyduğu üretim girdi, araç, gerecini sağlamak; ortakların ürünlerinin pazarlanmasını sağlamak, ortaklarının kredi ihtiyaçlarını karşılamak; modern tarım teknikleri konusunda ortakları eğitmek gibi konular bulunmaktadır. Bu kanunun 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'ndan farklarından biri de bu kooperatiflerle ilgilidir. 1757 sayılı Kanunun 74. maddesi ile toprak dağıtımından yararlanan çiftçilerin toprak ve tarım reformu kooperatiflerine ortak olması zorunlu kılınmıştır. 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda böyle bir kooperatifleşme öngörülmediği gibi, toprak dağıtımından yararlanmak herhangi bir kooperatife ortak olma koşuluna da bağlanmamıştır.

Anlaşılması güç bir içerikte hazırlanan ve toplam 237 maddeden oluşan 1757 sayılı Kanun, 235. maddesi ile 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. Böylelikle, uygulamada zaten önemini yitirmiş olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1973 yılında yasal olarak da yürürlükten kalkmıştır. Fakat, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu da 1977'de Anayasa Mahkemesi kararı¹⁹⁴ ile biçim yönünden iptal edilmiştir. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun iptal edilmesinden sonra Irmak, IV. Demirel, II. Ecevit, V. Demirel ve Ulusu hükümeti programlarında toprak ve tarım reformu birlikte fakat tarım reformu anlayışı ağırlıklı olarak ele alınmaya devam etmiştir. Irmak hükümeti programında toprak ve tarım reformu şu şekilde ele alınmıştır:

“Toprak ve Tarım Reformu, Anayasada, Toprak ve Tarım Reformu Kanununda ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda uygulanacaktır. Uygulamada tarımsal verimliliği artıracak altyapı yatırımlarının tamamlanması ve topraksız ve az topraklı çiftçilerin toprağa kavuşturulması amaçlarının uyumlu bir biçimde, bir arada gerçekleştirilmesi sağlanacaktır. Topraklandırılan çiftçileri yeter gelirli aile işletmeleri kurmalarını ve verimli işletmecilik yapmalarını sağlamak üzere kooperatiflerin kurulması tedbirleri alınacaktır. Üretimin artırılmasında en büyük etken olarak, başta gübre gelmek üzere, iyi vasıflı tohum, alet ve makine, mücadele ilaçları gibi üretim vasıtalarının, çiftçinin muhtaç olduğu zamanda, yeteri miktarda ve uygun fiyatla üretim yerlerinde

¹⁹⁴ 1973/42 esas sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, RG: 10.05.1977, 15933.

bulundurulmasına çalışılacak, bunların yurt içinde üretimi için gerekli girişimlerde bulunulacaktır.”¹⁹⁵

Toprak reformunu topraksız ve az topraklı çiftçilerin topraklandırılması ile tarımsal verimliliği bir arada alarak açıklayarak, reform konusunda tarım reformuna ağırlık veren Irmak hükümetinden sonra, IV. Demirel hükümeti programında konu şöyle ele alınmıştır:

“Toprak ve tarım reformu uygulamasında, kamulaştırma bedellerinin öncelikle reform bölgelerinde kurulacak sanayi yatırımlarına yöneltilmesini sağlayacak özendirici tedbirlere öncelik tanınacaktır.”¹⁹⁶

IV. Demirel hükümeti, bu ifadelerle sadece toprak ve tarım reformunun uygulanacağından bahsetmiş ayrıntılı bir değerlendirmede bulunmamıştır. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğünün iptalinden sonra iktidara gelen II. Ecevit hükümetinin, tarım ve toprak reformu konusuna kendisinden önceki birkaç hükümet programına göre daha ağırlıklı bir yer verdiği görülmektedir. Bu konu ile ilgili olarak hükümet programında yer alan ifadeler şunlardır:

“Adaletli bir toprak dağılımına ve toprağın en verimli biçimde kullanımına olanak verecek bir yeni toprak reformu yasası en kısa sürede Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır. Bu yasa kabul edilirse, yurdun her köşesinde, özellikle toprak dağılımı bakımından adaletsizlik bulunan yörelerde, toprak reformu gerçekleştirilerek, geçimi toprağa bağlı herkesin kendi toprağını işler duruma gelmesi ve ileri teknolojiye dayalı verimli çiftçilik yapabilmesi sağlanacaktır. Büyük topraklar Anayasa kuralına ve demokratik hukuk devleti ilkelerine uygun olarak kamulaştırılıp dağıtılırken, hazine topraklarının da yetersiz veya az topraklı çiftçilere dağıtılması sağlanacaktır. Toprak reformu ile birlikte tarımda verimi artırıcı sulama tesisleri, altyapılar, kamu hizmetleri ve teknolojik olanaklar, devletçe veya devlet katkısıyla yeterli düzeyde sağlanacaktır. Yaygın, güçlü ve demokratik bir kooperatifçilik hareketi, reformlar birlikte geliştirilecektir. Hükümetimiz, ilk iş olarak, Urfa’da kamulaştırılan toprakların süratle topraksız veya az topraklı köylülere dağıtımını sonuçlandıracaktır. Tarımsal verimi artırmak için küçük ve orta çiftçiye yönelik kredi olanakları büyük ölçüde artırılacaktır ve sulamaya, kırsal elektriklendirmeye, köy yollarına büyük önem verilecektir. Tarımda üretimi artırmak için gerekli tarımsal donanımdan ve girdilerden çiftçilerin yeterli düzeyde yararlanmaları sağlanacaktır.”¹⁹⁷

¹⁹⁵ *Irmak Hükümeti Programı (17.11.1974 - 31.03.1975)*,
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp38.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁹⁶ *IV. Demirel Hükümeti Programı (31.03.1975 - 21.06.1977)*,
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp39.htm>, Erişim: 20.01.2004.

¹⁹⁷ *II. Ecevit Hükümeti Programı (21.06.1977 - 21.07.1977)*,
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp40.htm>, Erişim: 20.01.2004.

II. Ecevit hükümeti, bir yandan adaletli bir toprak reformu yapılacağına değinirken diğer yandan tarımsal verimliliği arttırmaya yönelik tarım reformu tedbirlerine de yer vermiştir. Bu hükümet programında toprak reformu konusuna kendisinden önceki birkaç hükümet programından daha ayrıntılı bir yer verilmiş olmakla birlikte bahsedilen yeni toprak reformu kanununun bu dönemde çıkarılamadığı görülmektedir.

II. Ecevit hükümetinden sonra V. Demirel hükümeti toprak reformu konusunu hükümet programında yer verdiği şu ifadelerle ele almıştır:

“Tarımda üretimin artırılması için her türlü teşvik tedbirleri bir araç olarak kullanılmaya devam edilecektir. Toprak ve tarım reformu uygulaması edinilen tecrübelerin ortaya çıkardığı gerçekler nazara alınarak yeniden düzenlenecektir. Kamulaştırmalarda, mülkiyet hakkını zedeleyen uygulamaların meydana getirdiği mağduriyetler önlenecek, değer pahası peşinen ödenmedikçe kimsenin malının kamulaştırılmasına izin verilmeyecektir.”¹⁹⁸

V. Demirel hükümeti de toprak ve tarım reformundan hükümet programında bahsetmekle birlikte, tarımda verimliliğin arttırılması konusuna vurgu yapmış olması ve “kamulaştırmada mülkiyet hakkını zedeleyici uygulamalardan kaynaklanan mağduriyetlerin önleneceği” yönündeki ifadesi nedeniyle, sözü edilen reform adil bir mülkiyet dağılımını amaçlayan bir toprak reformundan ziyade bir tarım reformu olarak değerlendirilebilir. V. Demirel hükümetinden sonra iktidara gelen III. Ecevit hükümeti hükümet programında mülkiyet dağılımında adaleti sağlamaya yönelik bir toprak reformuna yer vermiş fakat bu düşünce yasal olarak somut bir görünüme kavuşmamıştır. Konu, hükümet programında şöyle yer bulmuştur:

“Hakça bir toprak dağılımına ve toprağın en verimli biçimde kullanımına olanak verecek Anayasaya uygun yeni bir toprak reformu yasası en kısa sürede Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır. Bu yasa kabul edilirse, yurdun gereken her bölgesinde, özellikle toprak dağılımı bakımından adaletsizlik bulunan yörelerde toprak reformu gerçekleştirilerek, geçimi toprağa bağlı olanların kendi toprağını işler duruma gelmesi ve ileri teknolojiye dayalı

¹⁹⁸ V. Demirel Hükümeti Programı (21.07.1977 – 05.01.1978), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp41.htm>, Erişim: 20.01.2004.

verimli çiftçilik yapabilmesi sağlanacaktır. Büyük topraklar Anayasa kuralına ve demokratik hukuk devleti ilkelerine ve hakkaniyete uygun olarak kamulaştırılıp dağıtılırken, Hazine topraklarının da yetersiz veya az topraklı çiftçilere dağıtılması sağlanacaktır.”¹⁹⁹

Buraya kadar, resmi politika metinleri ve yasal düzenlemelerin incelenmesi sonucu toprak reformu konusunda güçlü bir iradenin 1950’li yıllara kadar olduğu, bu tarihlerden sonra tartışmalar sürmekle birlikte tarım reformu yönünde bir tercih yapıldığı ve çıkarılan kanunların da bunu gerçekleştirecek bir içerikte hazırlandığı görülmektedir. 1960 sonrası hazırlanmaya başlanan kalkınma planlarının incelenmesi de bu konudaki paralelliği ortaya koyacaktır. Bu açıdan incelendiği zaman görülmektedir ki I. Beş Yıllık Kalkınma Planında üretimi arttırmak için tarım reformu kaçınılmaz bir zorunluluk olarak kabul edilmiştir. Toprak reformu konusu ise üretim artışını destekleyici tedbirlerden biri olarak²⁰⁰ ele alınmıştır ki bu yaklaşımdan dolayı, kalkınma planının asıl amaç olarak üretim artışını sağlamayı, bir araç olarak da toprak reformunu ele aldığı söylenebilir. Bu bakış açısı, I. Beş Yıllık Plan döneminde hazırlanan 1963, 1964, 1965 ve 1966 yılı programlarında da görülmektedir. 1963 yılı programında toprak reformu, tarım reformunun vazgeçilmez bir parçası olarak nitelendirilmiş,²⁰¹ 1964,²⁰² 1965 ve 1966²⁰³ yılı programlarında toprak reformunu uygulayacak teşkilatın kurulacağı belirtilmiş; 1965 yılı programında da tarım sektöründe yapılacak bir reformun iki amacı olduğu ifade edilmiştir.²⁰⁴ Bu iki amaç, tarım sektöründe bünye bozukluklarının iyileştirilmesi ve verimli bir tarım ekonomisinin ortaya çıkartılması için elverişli ortamın yaratılmasıdır. Görüldüğü gibi, kalkınma planının hedefi, tarım reformunun amacı

¹⁹⁹ III. Ecevit Hükümeti Programı (05.01.1978-12.11.1979), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp42.htm>, Erişim: 20.01.2004.

²⁰⁰ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s. 27, 189.

²⁰¹ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963 Yılı Programı, s. 304.

²⁰² I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1964 Yılı Programı, s. 300.

²⁰³ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1966 Yılı Programı, s. 662.

²⁰⁴ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1965 Yılı Programı, s. 380.

olan tarımsal üretim artışını sağlamaktır. Bu yaklaşım tarzı kalkınma planında şu ifadelerle yer bulmuştur:

“Verimli olmayan bu günkü tarım işletmeciliği, yeni bir düzene sokulmadıkça, gerek Devlet yatırımlarından faydalanma, gerekse daha bilgili tarım yapma imkanları zayıf kalacaktır. Bu sebeplerden Türkiye’de köklü bir tarım reformu artık kaçınılmaz bir zorunluluktur.”²⁰⁵

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda olduğu gibi toprak reformu, toplam üretimi artırmanın bir yolu olarak değerlendirilmiş, topraksız ve az topraklı çiftçinin tarım reformu anlayışı içinde topraklandırılması ve toprak toplulaştırılmasının sağlanması öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, devlet arazileri ile birlikte şahıs arazilerinin de belli bir büyüklüğü aşan kısmının dağıtılması için kanun çıkartılması öngörülmüştür.²⁰⁶

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda tarım ve toprak reformu, “köy ve köylü sorunu” başlığı altında yer bulmuştur. Ayrıca “toprak ve tarım reformu” başlığı altında da “yaşama düzeyinin yükseltilmesi”, “gelir dağılımının iyileştirilmesi” ve “verimlilik” amaçlarına yönelik olarak toprak ve tarım reformuyla topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerinin topraklandırılması ve üretimin sürekli olarak arttırılmasının sağlanacağı²⁰⁷ belirtilmiştir. Aşağıdaki tablo 8, toprak ve tarım reformu açısından hükümet programları ve kalkınma planlarının yaklaşımlarını birarada göstermek amacıyla hazırlanmıştır.

²⁰⁵ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s. 27.

²⁰⁶ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), s. 246, 640.

²⁰⁷ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yay., Ankara, 1972, s. 861, 913.

Tablo 8. Toprak ve Tarım Reformu Açısından Hükümet Programları ve Kalkınma Planları

Beş Yıllık Kalkınma Planları	Hükümet Programları					
I. Beş Yıllık Kalkınma Planı • Tarım Reformu	X. İnönü Hükümeti Programı • Tarım ve Toprak Reformu	Ürgüplü Hükümeti Programı • Toprak reformu				
II. Beş Yıllık Kalkınma Planı • Tarım Reformu	I. Demirel Hükümeti Programı • Tarım reformu	II. Demirel Hükümeti Programı • Toprak dağıtımı	III. Demirel Hükümeti Programı • Topraklandırma	I. Erim Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	II. Erim Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	Melen Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu
III. Beş Yıllık Kalkınma Planı • Toprak ve tarım reformu (tarım reformu ağırlıklı)	Talu Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	Irmak Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	IV. Demirel Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	II. Ecevit Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	V. Demirel Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu	

III. Bütünleşik Kırsal Kalkınma Projeleri, Merkez Köy ve Köykent

Yaklaşımları

Bu başlık altında, birer kırsal kalkınma politikası aracı olan bütünleşik kırsal kalkınma projelerinin, merkezköy ve köykent yaklaşımlarının nitelikleri, geliştirilme nedenleri ve uygulanma biçimleri ele alınacaktır.

Bütünleşik Kırsal Kalkınma Projeleri

DB'nın kırsal kalkınma konusuna ilgisi 1970'li yıllarda başlamıştır. Söz konusu ilgi, “bütünleşik kırsal kalkınma projeleri” şeklinde uygulamaya geçirilmiştir. DB tarafından 1970'ler boyunca geliştirilen kırsal kalkınma stratejisi, kırsal yoksulluğun üstesinden gelmeyi amaçlayan bütünleşik bir yaklaşım üzerine temellendirilmiştir. Bütünleşik kırsal kalkınma programları, halkın yaşam kalitesinde ve verimliliğinde daha fazla gelişme sağlamak için eğitim, sağlık ve diğer temel hizmetlerin birarada katkısının farkına varmakla birlikte, kırsal halkın gelirinin temeli olarak tarımsal verimliliğe de vurgu yapmıştır.²⁰⁸

Bütünleşik kırsal kalkınma projeleri bir takım unsurları içermelidir. Tarımı, imalat sanayisini ve yerel ürünlerin pazarlanmasını teşvik etmeyi içeren ticaret ve turizm gibi “gelir sağlayıcı sektörler”; tarımsal ürünlerin ve işlenmiş ürünlerin pazarlanması, tarımsal girdi ve çıktıların stoklanması, insanların ve malların taşımacılığı, girdilerin arzı, yıllık ihtiyaçlar, yatırım ve aile ihtiyaçları için kredi sağlama gibi “gelir sağlayıcı destekleyici sektörler”; araştırma; eğitim; işgücü ve personel ihtiyacı; yol ve sulama gibi altyapı; eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetler;

²⁰⁸ Andrew N. Parker, *Decentralization: The Way Forward for Rural Development?*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/1475.pdf>, s. 12, Erişim: 03.05.2007.

kırsal alanlarda eğlence olanaklarının azlığının, genç halkın kentsel alanlara göç etmesinin en önemli nedenlerinden olmasından dolayı eğlence imkânlarının geliştirilmesi; kredi kurumları ve kooperatifler gibi kurumsal gelişme,²⁰⁹ bütünleşik kırsal kalkınma projelerinde yer verilmesi gereken hususlardır.

DB tarafından mali açıdan desteklenen bütünleşik kırsal kalkınma projelerinin, yoksulluğu azaltma amaçlı olarak kırsal kesimin temel geçim kaynağı olan tarım sektörünü merkeze almakla birlikte, bu projelerle sadece tek bir sektör aracılığı ile kırsal kalkınmayı gerçekleştirme yoluna gitmediği ve tarımsal gelişmeyi ön plana çıkaran sektörel bir yaklaşımdan daha kapsamlı bir proje anlayışı geliştirdiği görülmektedir.

DB tarafından geliştirilen kırsal kalkınma projeleri önemli oranda altyapıyı tamamlamış olmasına rağmen, 1980’li yıllarda bütünleşik kırsal kalkınma yaklaşımına eleştiriler gelişmeye başlamıştır. Bu eleştirilerin de bir gereği olarak, DB, mali açıdan desteklediği bütünleşik kırsal kalkınma projelerinin bir değerlendirmesini 1988 yılında yapmış ve projelerin çoğunlukla iyi uygulanmadığı, maliyetli oldukları, yönetsel olarak karmaşık bir yapıda hazırlandıkları, geniş projelerin sadece merkezi yönetim düzeyinde ele alınabildiği sonuçlarına varmıştır.²¹⁰

DB tarafından geliştirilen bu kırsal kalkınma yöntemi, 1976 yılında Türkiye’de de Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984) ile ilk kez uygulama alanı bulmuştur. Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi’nin amaçları,

²⁰⁹ Costas Apostolides, “The Role of An Integrated Approach to Rural Development”, s. 5 - 6, <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c28/CI020514.pdf>, Erişim: 03.12.2007.

²¹⁰ A.k., s. 9.

Ziraat Bankası aracılığıyla kredi sağlanması ve yeni sulama olanakları aracılığıyla üretimi ve geliri arttırmak; varolan bazı yolları yenileyerek ve yeni köy yolları yaparak, 120 köy için içme suyu, 233 yerleşim alanı için elektrik ve 63 köyde bazı sosyal olanaklar sağlayarak kırsal altyapıyı geliştirmek olarak ifade edilmiştir.²¹¹ Bu amaçları elde etmek için uygulanan Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi ile nadasa bırakılan arazide azalma, tarımsal üretimde artış gerçekleştirilmiş, proje çerçevesinde yapılan hamam, çamaşırhane gibi mekânlar köy halkı tarafından kullanılmamış,²¹² yol, içme suyu, elektrik gibi altyapı faaliyetleri tamamlanmıştır. Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi'nden sonra, DB, IFAD ve UNDP tarafından kredi verilerek desteklenen diğer projeler, Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1984-1988), Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999), Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001), Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi (2004-2010) ve Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesidir (1997-2006). Söz konusu projeler, uygulanma tarihi itibarıyla üçüncü bölüm içinde ele alınacaktır.

Merkez Köy ve Köykent Uygulaması: Merkez köy yaklaşımı, ilk kez III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile gündeme getirilmiştir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal yerleşme dokusunun dağınıklığı nedeniyle bu alanlara götürülen hizmetlerin maliyetinin artması ve bunun sonucunda da hizmetlerden nüfusun tamamının yararlanamadığı belirtilerek, kırsal yerleşmelerin dağınıklığından yakınılmaktadır.²¹³ Bu planla ilk kez kırsal yerleşme dokusu ele alınmakta, kırsal alanların kalkındırılması için öngörülen diğer önlemlerin yanı sıra bu alanların

²¹¹ *Appraisal of Corum-Cankırı Rural Development Project Turkey*, 19 Mayıs 1975, Document of the International Bank for Reconstruction and Development, Report no: 699a-TU, s.11.

²¹² Proje çerçevesinde yapılan bu mekânların köy halkı tarafından kullanılmamış olması, köyün ihtiyaçları tespit edilirken gerçek ihtiyaçlardan yola çıkılmadığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

dağınık fiziki yerleşmelerinin kamu hizmetlerinin sunumuna etkilerine yönelik bir çözüm ileri sürülmektedir ki bu çözüm, küme köylerin merkezindeki bir yerleşim yeri aracılığıyla kırsal alandaki yerel topluluklara hizmet götürmeyi amaçlayan yeni bir kırsal düzenleme sistemi olarak “merkez köyler”dir.²¹⁴ Plana göre, hizmetlerin kırsal alana götürülmesinde öncelik, ekonomik amaçlı hizmetlere verilecektir. Yine planda, üretimin ve ürün niteliğinin iyileştirilmesi, tarımsal kredilemenin düzenlenmesi, yeterli bir pazarlama sisteminin kurulması, kooperatifleşme gibi ekonomik nitelikli sorunlarla, yol, içme suyu, elektrik gibi fiziki altyapı sorunlarına yönelik çalışmaların bir bütün olarak yürütülememesi bir sorun olarak belirtilmektedir.²¹⁵

Merkez köy, yerleşme düzeninden kaynaklanan sorunları çözmeye yönelik olarak geliştirilmiş bir araçtır. Dağınık ve küçük yerleşmelerin ortaya çıkardığı sorunlar arasında bu kırsal alanlara götürülen kamu hizmetlerinin maliyetinin artması; yönetim ile bu yerleşmeler arasında iletişim kopukluğu oluşturması; fiziksel uzaklık ve kapalılık nedeniyle bu tip yerleşimlerde yeniliklere açık olmama tavrının gösterilmesi; elverişsiz yerlerde kurulan yerleşimlerin modern tarım uygulamalarını gerçekleştirme imkânı bulamaması²¹⁶ sayılabilir.

Yönetim yapısında değişiklikler yapmadan kırsal alana götürülen hizmetlerden daha fazla insanın yararlanmasına imkân vermeyi amaçlayan²¹⁷ merkez köy yaklaşımı ile, yerleşik hizmetlerin yanı sıra gezici nitelikteki kamu görevlilerinin

²¹³ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), s. 113.

²¹⁴ Ruşen Keleş, 1998, s. 106.

²¹⁵ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), s. 857 - 865.

²¹⁶ Cevat Geray, *Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem*, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 2000, s.102, 103.

²¹⁷ *Kırsal Alanlarda Göçü Önlemenin Çareleri*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1996, s. 15.

de toplanacağı köyleri, çevrelerindeki köyler için bir hizmet merkezi haline getirmek istenmiştir. Gerek merkez köy olarak seçilen yerleri gerekse çevresinde hizmet götüreceği köyleri kırsal alana sunulan hizmetleri alma açısından rahatlatacağı düşünülen merkez köy yönteminin uygulanması için 7000 dolayında köyün merkez köy olarak saptanması gerektiği ileri sürülmüştür.²¹⁸

Kırsal alana yönelik hizmetlerin kamu kuruluşları tarafından belli kırsal yerleşim merkezleri aracılığıyla çevresindeki kırsal yerleşimlere zamanında ve tam olarak ulaştırılması amacıyla kurulacak olan merkez köylerin tespit edilmesinde aranan hizmet türleri iki kademeli olarak düşünülmüştür. Bir merkez köyde bulunması gereken birinci kademe hizmetler, su, elektrik, sağlık, eğitim, ulaşım ve haberleşme hizmetleridir. İkinci kademe hizmetler ise güvenlik, tarıma dayalı teknik yardım, küçük sanayi, imalathaneler, orta seviyeli eğitim hizmetleri, yaygın eğitim faaliyetleri, tapu kadastro, nüfus, kooperatif, banka şubesi, soğuk hava deposu, ticarethaneler, spor ve eğlence tesisleridir.²¹⁹ Merkez köylerin seçimi ile il yönetiminden sorumlu valiler görevlendirilmiş ve söz edilen kriterler çerçevesinde bu birimlerin tespiti istenmiştir. Bununla birlikte valiliklerce seçilip merkezi yönetime gönderilen merkez köyler konusunda tutarsızlıklar görülmüş ve ikinci kez yeniden bir seçim yapmaları il yönetimi ile birlikte ilçe yönetiminden de talep edilmiştir. Merkez köylerin seçiminde tespit edilen tutarsızlıklar arasında valiliklerin kimisinin kırsal yerleşim birimi olarak köyü, kimisinin de köy bağlılarını da kabul etmesi; merkez köy ve hizmet sunacağı çevre köylerin nüfusu ve aynı zamanda merkez köye bağlanacak çevre köylerin sayısı konusunda ortalama bir rakam

²¹⁸ Cavit Orhan Tütengil, *100 Soruda Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları*, Gerçek Yay., İstanbul, 1975, s. 28.

²¹⁹ Filiz Doğanay, *a.g.k.*, s. 2, 10.

olmayışı; merkez köylerin kimi zaman birbirlerine çok yakın mesafede olmaları sayılabilir.²²⁰ Bu tutarsızlıklar nedeniyle ikinci kez yapılan tespit çalışmaları sonucunda, 1983 yılında, 4319 köy Türkiye genelinde merkez köy olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, kırsal yerleşimlere kamu hizmetlerinin daha kolay ve ucuza sağlanmasını amaçlayan merkez köy yaklaşımı da toplum kalkınması yaklaşımı gibi, sonraki hükümet programlarında yer bulmamış kırsal alana yönelik bir politika olarak varlığını sürdürememiştir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın kırsal alanlar için temel kalkınma aracı olarak gördüğü merkez köy yaklaşımı, kendisinden önceki I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planı aracılığıyla uygulanma imkânı bulan toplum kalkınması yaklaşımından farklıdır. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile gündeme getirilen merkez köy uygulaması, toplumun devletle işbirliği içinde olması anlayışı üzerine değil, devletin kırsal alana hizmet götürmesi anlayışı üzerine kurulu bir yaklaşımdır. Ayrıca bu yaklaşımın yerleşme, üretim, örgütlenme, endüstrileşme açısından toplumsal ve ekonomik değişme boyutlarını içermediği söylenebilir. Bu yöntem sayesinde kamu hizmetleri, gelişme potansiyeli olan veya nispeten gelişmiş merkezlerde toplanacak ve hizmetlerin maliyetleri azaltılacaktır.

1973-1978 dönemini kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal alana hizmet götürme açısından merkez köy yöntemi önerilmiş olmakla birlikte, dönemin hükümet programlarında merkez köyle ilgili ifadeler rastlanmamaktadır. Hatta, 1974 yılında iktidara gelen I. Ecevit Hükümeti'nin merkez köy uygulamasından

²²⁰ Ali Çakı, *Kırsal Alan Planlamasında Bir Araç Olarak Merkez Köylerin Fonksiyonu*, DPT, Ankara, 1983, s. 19 - 20.

bahsetmeksizin “köykent”²²¹ yaklaşımına değindiği görülmektedir. Kente göçü azaltmak amacıyla kırsal yerleşme birimlerini kentsel işlevlerle de donatmayı öngören bir kırsal kalkınma yöntemi olan köykent yaklaşımının da merkez köy gibi her türlü kamu hizmetlerine köylünün ulaşması için bir araç olarak düşünülmesi nedeniyle bu hükümet tarafından köykent yaklaşımının merkez köy uygulamasının yerine koyulduğu söylenebilir. Kamu hizmetlerine köylünün ulaşmasını sağlama amacı açısından merkez köyle köykent yaklaşımı birbirine benzemekle birlikte köykent yaklaşımı, kooperatifleşme ve sanayileşmeyi de içererek yönetsel önlemlerin yanı sıra ekonomik önlemleri de gerektiren bir yaklaşım olarak merkez köy yaklaşımından farklıdır.

CHP’nin köykent modeline karşı, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), “Tarım Kentleri” projesini ileri sürmüştür. MHP 1973 Seçim bildirgesine göre, “her bölgenin hususiyetlerine göre 8 veya 10 köy bir ünite olarak kabul edilecek ve bunların merkezindeki köy, Tarım Kenti haline getirilecektir. Tarım Kentlerinde tarıma dayalı orta sanayi kurularak geliştirilecektir.”²²² Tarım kentleri projesi, uygulama imkânı bulamamış bu nedenle de resmi bir kamu politikası haline gelememiştir.

Türkiye’de hükümet programlarında ifade edilen ve uygulanmaya çalışılan köykent yaklaşımı ile İsrail’deki uygulamalardan yola çıkılarak Halperin tarafından önerilen tarım ile sanayinin bir arada bir kırsal kalkınma unsuru olarak ele alındığı “*agrindus*” yöntemi benzerlikler göstermektedir. Bu yöntem, Howard’ın bahçe kent modelinin modernize edilmiş şekli²²³ olarak değerlendirilmektedir. Howard,

²²¹ Köykent, ülkemizde 1970’li yılların başında CHP tarafından kamuoyuna sunulan bir kırsal kalkınma yöntemi önerisidir. Bkz. Ruşen Keleş, 1998, s. 94.

²²² Bkz. Cavit Orhan Tütengil, “1970’lerin Köy-Kent Projesi”, Oya Köymen (ed.) içinde, s. 236 - 237.

²²³ Ruşen Keleş, 2006, s. 52.

kentlerin aşırı derecede büyüyüp kalabalıklaşması, köylerin de burada yaşayanların şehrin çekiciliği ile şehirlere gitmesi sonucu kentin de köyün de bir sefalet içinde olduğu şeklindeki gözleminden yola çıkarak bahçe-şehir düşüncesini geliştirmiştir. Köyün sunduğu huzur ve sağlığın şehrin sahip olduğu bilgi ve teknik imkânlar ile evlendirilmesini²²⁴ içeren bahçe-şehir düşüncesi ile köyün ve şehrin problemlerinin bir arada ele alınması ve bu problemlerin çözümünün de yine köy ve şehirde aranması önerilmiştir. Bahçe-kent modelinin modernize edilmiş şekli olarak değerlendirilen *agrindus* yönteminin amacı ise, tarımsal hizmetleri sürdürme, tarım ürünlerini işleme, stoklama, ulaşım, pazarlama, üretimin finansmanı, tarımsal ve diğer ihtiyaçları karşılamak için fabrikalar kurmak ve komşu köyler arasında işbirliğini sağlamaktır. *Agrindus* uygulamasında bir kasaba, çeşitli tip köyleri kombine etmek üzere bu bölgenin merkezinde bulunur. Bu merkezin etrafındaki her köy tek başına bir birim olduğu gibi aynı zamanda diğer yerleşim yerleri ile de işbirliği içinde olacaktır. Her köy, kendi özel tarımsal karakterini koruyacaktır. Marangozluk, plastik, yün-pamuk eğirme, dikiş fabrikaları gibi tarım dışı faaliyetler merkez olan kasabada yerleştirilecektir. Köylüler kendi köylerinde yaşamaya devam edip, bu merkezdeki kasabadaki fabrikalarda ve pazarlama kurumlarında çalışabilirler. Bunun gerçekleşmesi, iç ulaşımı kolaylaştırmakla olacaktır ki bu nedenle kasaba, bölgenin coğrafi merkezinde yerleştirilecektir. Ayrıca, işgücü

²²⁴ Howard'a göre bahçe-şehirler şu özelliklere sahip olmalıdır: "Şehrin ayrılmaz bir parçası olarak tarıma tahsis edilecek daimi bir açık saha kuşağının bulundurulması; bu kuşağın şehrin içten dışa doğru olan fiziki yayılmasını veya şehrin civarında, kontrol altında olmayan şehrsel gelişmeleri sınırlamakta kullanılması; şehir topraklarının tamamen belediyenin mülkiyeti ve kontrolü altında olması ve ancak kiralama yolu ile özel teşebbüse devrine imkan verilmesi; şehir nüfusunun başlangıçta planlanan miktarı geçmemesinin sağlanması; şehrin büyümesi ve refaha kavuşması sonucunda, tespit edilen büyüme sınırına kadar elde edilecek gayri müktesep kazançların topluma mal edilmesi; nüfusun büyük bir kısmının geçimini sağlayan sanayi tesislerin yeni şehirlere götürülmesi; mevcut topraklar ve hizmet sağlama imkanları bitir bitmez yeni şehirler kurulmasının sağlanması." Bkz. Lewis Mumford, "Bahçe-Şehirler ve Modern Şehir Planlaması", Çev. Ruşen Keleş, *SBF Dergisi*, C: XVI, Yıl:1962, S: 4 (ayrı bası), s. 180 - 182.

verimliliğini arttırmak ve geniş ölçeğin maliyetlerini azaltmak için kooperatif girişimleri geliştirilecektir. Söz konusu kasaba, traktör, buldozer gibi ağır tarımsal ve diğer makinelerle donatılacak, tarım ürünlerinin işlenmesi için gereken alan, garaj, soğuk hava deposu vb.ni sağlayacaktır. Kasaba sadece ekonomik kurumların yer aldığı bir merkez değil, aynı zamanda eğitim, sağlık, sportif ve kültürel faaliyetler, posta, telefon ve telgraf hizmetleri için gerekli olan kurumları da içerecek şekilde örgütlenecektir.²²⁵

Görüldüğü gibi *agrindus*'un iki temel ilkesi vardır. Bunlardan ilki, tarım ve sanayinin bir arada ele alınması, diğeri de bir bölge içindeki komşu köyler arasında işbirliğinin sağlanmasıdır. Böylelikle hizmetler hem daha etkili bir şekilde verilecek hem de ucuza mal edilecektir. Halperin tarafından geliştirilen bu yöntem ile Ecevit hükümeti programında ifade edilen köykent yaklaşımı arasında benzerlikler görülmektedir. Öncelikle her iki yaklaşım da yeni bir yerleşim yeri oluşturulmaktan çok, varolan merkezi bir nitelik taşıyan yerleşim yerinin hizmet sağlamanın ve sanayileşmenin odağı olmasını öngörmektedir. Her iki yaklaşım da kırsal nitelik taşıyan bu yerleşim yerinde fabrikalar açılması yoluyla kırsal yerleşim yerlerinde yaşayan insanlara yeni iş imkânlarının sağlanması amacını gütmektedir. Aynı zamanda her iki yaklaşım da kooperatifçiliği kırsal kalkınmada yararlanılacak bir araç olarak görmektedir. Bu benzerlikler göz önünde bulundurularak Ecevit hükümetlerinin, Halperin tarafından önerilen *agrindus* yönteminden ve Howard'ın bahçe kent modelinden esinlenmiş olduğu söylenebilir. I. Ecevit hükümeti programında köykentlerin kurulmasının amaçları şöyle ifade edilmiştir:

“Köylerimiz çevresinde yeni iş ve kazanç imkânlarının açılması çağdaş uygarlık nimetlerinin yeterli sağlık ve eğitim kurumlarıyla ve her türlü kamu hizmetleriyle buralara ulaşması

²²⁵ Haim Halperin, *Agrindus*, Routledge&Kegan Paul Publication, London, 1964, s. 14 - 17.

nüfusun büyük merkezlerde aşırı şekilde yoğunlaşmasının önlenmesi amaçlarına uygun olarak demokratik bir anlayış içerisinde köy-kentlerin kurulması yoluna gidilecektir”.²²⁶

I. Ecevit hükümeti köykent dışında kooperatifçiliğin desteklenmesi ve tarımsal kredi sisteminin geliştirilmesi konularına da önem vermiştir. II. Ecevit hükümeti programında ise, I. Ecevit hükümeti döneminde ele alınan konulara yine yer verilmiş, gelişme köylüden başlar anlayışıyla sınaileşmenin köye kadar ulaştırılacağı, demokratik kooperatifçiliğin teşvik edileceği, tarım sigortasının geliştirileceği, kentleşmenin kırsal alanlara kadar yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir. Köykentler yaklaşımı, bu hükümet programında da şu şekilde yer bulmuştur:

“Birbirine yakın ve aralarında ulaşım kolaylığı ve ekonomik ve yönetsel işbirliği olanağı bulunan köyler arasında ve köylülerin benimseyeceği uygun yerlerde kamu hizmetlerinin, gelişme ve üretim için gerekli altyapıları ve örgütlenmelerin yoğunlaşacağı köykentler kurulacaktır. Köykentler yeni yerleşim merkezleri olmaktan çok, bütün çevre köylerin yararlanabileceği etkin gelişme ve hizmet merkezleri olarak öngörülmektedir. Her köy, şimdiye kadar yararlandığı olanaklardan fazlasıyla yararlanacaktır. Her köyün okulu, sağlık ocağı, camii bulunacak, yoksa kısa sürede yapılması sağlanacaktır. Köykentler her köye bu gibi tesislerin sağlanmasını kolaylaştırıp çabuklaştıracağı gibi, köylere tek tek götürülebilecek olanların ötesinde birçok olanaklara, hizmetlere ve kuruluşlara ve büyük yatırım olanaklarına da köylüleri biran önce kavuşturacaktır. Köykentlerle, Türk köylüsü göç zorunda kalmaksızın kentlileşebilecek çevresinden toprağından kopmaksızın sınaileşebilecek, uygarlığın ve kent kültürünün insan yaşamını maddi ve manevi yönde zenginleştirici tüm olanaklarından yararlanabilecektir. Tarıma olduğu kadar sanayie de dayalı ve doğayla dengeli yeni ve sağlıklı bir uygarlık yaratabilecektir.”²²⁷

Hükümet programından da anlaşıldığı gibi, köykent yaklaşımı, merkez köy yaklaşımından farklı olarak, kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanmasının yanı sıra bu merkez aracılığı ile kırsal alanın sanayileşerek gelişmesini de amaçlamaktadır. Köykent yaklaşımı, dönemin iktidar hükümeti tarafından kırdan kente göçü önleyici bir araç olarak görülmüştür. Bu yaklaşım, hayata geçirildiği takdirde, kırsal alanda yaşayan halk, ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerine ve iş imkânlarına bulunduğu yerde ulaşabileceği için göç etme ihtiyacı duymayacaktır. Bu

²²⁶ I. Ecevit Hükümeti Programı (26.01.1974 - 17.11.1974), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp37.htm>, Erişim: 20.01.2004.

²²⁷ II. Ecevit Hükümeti Programı (21.06.1977 - 21.07.1977).

amaçları gerçekleştirmesi beklenen köykent yaklaşımı, sadece I. ve II. Ecevit hükümeti dönemlerinde gündeme gelmiş, bu hükümetlerden sonra iktidara gelen V. ve VI. Demirel hükümeti programlarında bu yaklaşımdan hiç bahsedilmemiştir. Bununla birlikte, I. ve II. Ecevit hükümetlerinin her hükümet programında ısrarla gerçekleştirileceğini söylediği köykent projesi, III. Ecevit hükümeti döneminde hazırlanan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bir politika olarak ifade edilmiştir. III. Ecevit hükümeti programında²²⁸ ifade edilen ve içinde köykentin de bulunduğu dört araç, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer bulmuştur. Bu dört araç, toprak reformu, demokratik kooperatifleşme, köylüye devlet desteği ve köykentlerdir.²²⁹ Böylece, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile toprak reformu, kooperatifleşme, tarımda devlet desteği ve köykent projesi bir arada ele alınarak, kırsal alanları kalkındırma amacı güdüldüğü görülmektedir.

Merkez köy yaklaşımından farklı olarak ekonomik yönü de bulunan köykent yaklaşımı, biri Van Özalp'ta öbürü Bolu'nun Taşkesti Köy'ünde uygulamaya konmakla birlikte, bu proje, iktidar değişmesiyle yarıda bırakılmıştır.²³⁰

1960'lı yıllardan itibaren kırsal alana yönelik olarak uygulanan kırsal kalkınma politikası değerlendirilecek olursa, tarım sektöründe gerçekleştirilecek iyileştirmelerle kırsal alanın yaşam standartlarının yükseltilmesi anlayışını içeren toprak ve tarım reformu döneminden farklı olarak, kırsal alanın alansal/bütünleşik yönetimi olarak adlandırılan bu dönemde kırsal alana yaklaşım farklılığı olduğu söylenebilir. Bu dönem, kırsal alan kalkınmasında yine tarımı merkeze alarak fakat tarımsal gelişmenin yanı sıra eğitim, sağlık, ulaşım vb. kamu hizmetlerinin

²²⁸ III. Ecevit Hükümeti Programı (05.01.1978 - 12.11.1979).

²²⁹ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yay., Ankara, 1979, s. 287 - 288.

verilmesinin de önem kazandığı, tek bir sektörden ziyade, alana yönelik kalkınma önlemlerinin göz önünde bulundurulduğu bir dönemdir. Ele alınan dönem içinde toplum kalkınması yöntemi ile ilk kez halkın kendi sorunlarına kendi çabalarını devletin mali ve maddi kaynakları ile birleştirerek çözüm bulması gündeme getirilmiş, bütünlük kırsal kalkınma projeleri ile kırsal alanlar farklı ihtiyaçları olan yerler olarak kabul edilmiş, merkezköy yaklaşımı ile dağınık yerleşim yapısından kaynaklanan kamu hizmetlerine ulaşma güçlüğü önlemek için kamu hizmetlerinin daha az maliyetle belirli merkezlerden sağlanması amaçlanmış, köykent yaklaşımı ile köyler ile kentler arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi için önlemler geliştirilmiş fakat önerilen ve uygulamaya geçirilen bu yaklaşımlar kimi zaman istenilen düzeyde hayata geçirilememiş kimi zaman da iktidar değişikliği ile gündemden düşmüştür. Kendi içinde de farklı yaklaşım tarzları olan bu kırsal kalkınma araçlarının ortak özellikleri, belli bir zaman süresince uygulanıp süreklilik kazanamamış olmalarıdır. Bu yaklaşımlar her ne kadar planlı dönem içinde ele alınmışlarsa da kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası açısından bir bütünlük gösteremedikleri söylenebilir.

²³⁰ Cevat Geray'ın Konuşması, içinde *Kırsal Alanlarda Göçü Önlemenin Çareleri*, s. 16.

IV. 1980 Öncesi Türkiye’de Kırsal Alana Hizmet Sunan Yönetim Yapısı

Ele alınan bu dönem içinde kırsal alana hizmet sunmak üzere, merkezi yönetim, taşra yönetimi, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları²³¹ düzeyinde çeşitli düzenlemeler yapılarak ve var olan örgütlere kırsal alana yönelik görevler verilerek bir örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. İncelemenin de ortaya koyacağı gibi, kırsal alana hizmet götürmekle görevli kurum sayısı oldukça fazladır. Bu kurumlar, kırsal alana hizmet götüren bakanlıklar, kırsal alana hizmet sunan tarımsal kamu örgütlenmesi, kırsal alana hizmet götüren merkez yönetiminin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimler şeklinde sınıflandırılarak ele alınmıştır.

A. Kırsal Alana Hizmet Götüren Bakanlıklar

Kırsal alana hizmet götüren bakanlıklar, İçişleri Bakanlığı (Dahiliye Bakanlığı), Sağlık Bakanlığı (Sıhhiye ve İçtimai Muavenet Bakanlığı), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tarım Bakanlığı (Ziraat Vekaleti), Milli Eğitim Bakanlığı (Maarif Vekaleti), Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Köy İşleri Bakanlığı’dır.

İçişleri Bakanlığı: İçişleri Bakanlığı, bütün vatandaşların hak ve hürriyetleri ile can ve mal güvenliğini korumak, kişilerin nüfus ve evlilik ile ilgili kayıtlarını tutmak, vatandaşlık işlemleri ile ilgili işlemleri yürütmek amacıyla kurulmuştur. Bakanlığın anahizmet birimlerinden biri olarak 1930 yılında kurulan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında yerel yönetimlerin iş ve işlemleriyle ilgili olarak bakanlığa verilen görevleri yapmak, bakanlığın yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin kanuna uygun olarak uygulanması, yerel yönetim

personelinin hizmetiçi eğitimini sağlamak ve yerel yönetimlerin araç ve kadro standartlarını belirlemek sayılabilir.²³² Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, kırsal alana yönelik görevlerinin önemli bir kısmını Köyler ve Birlikler Şube Müdürlüğü aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu müdürlüğün görevleri arasında mahalli idare birliklerinin kurulması ile ilgili işlemlerin yürütülmesi, köy muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları hakkında valiliklerden gelen taleplerin Bakan onayına sunulması, kişi ve kuruluşlar tarafından Bakanlığa köy muhtarı, ihtiyar heyeti üyeleri hakkında yapılan şikayetlerin takip edilmesi bulunmaktadır.²³³ İçişleri Bakanlığı, kırsal alan yönetim birimlerine yönelik bu hizmetlerin yanısıra, 1969 yılında toplum kalkınması çalışmalarından da sorumlu tutulmuştur.

Sağlık Bakanlığı: 1920 yılında kurulan ve görevleri arasında “bulaşıcı, salgın ve sosyal hastalıklarla savaş, ana ve çocuk sağlığının korunması, okulların, iş yerlerinin meskenlerin ve hapisanelerin sağlık şartlarının düzenlenmesi; şehir, kasaba ve köylerde çevre sağlığı şartlarının izlenmesi ...”²³⁴ bulunan Sağlık Bakanlığı (Sıhhiye ve İctimai Muavenet Bakanlığı), il, ilçe ve bucaklarda gerekli sayıda hükümet doktoru ve köyde de köy sağlık memurları ve köy ebeleri vasıtasıyla hizmet sunmuştur.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, ülkenin altyapı ihtiyacını karşılamak üzere; yapı işleri, karayolları, demiryolları, limanlar ve kıyı yapıları, hava meydanları inşaatı ile onarımların yapılması ve yaptırılması, fiziki planlama, imar planı uygulaması, konut, yapı malzemesi, afet uygulaması

²³¹ Türkiye kırsal alan yönetim yapısında meydana gelen değişimi görmek açısından bkz. EK 5, EK 5.A.

²³² <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>, Erişim: 05.11.2005.

²³³ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/KurumsalBilgi>, Erişim: 05.11.2005.

hizmetlerinin etkili ve düzenli olarak görülebilmesi için 1920 yılında kurulmuştur. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ve İller Bankası aracılığı ile kırsal alana hizmet sağlamaktadır. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü, ülkenin ulaşım politikası doğrultusunda gerekli karayolu ve köprülerin yapım, bakım ve onarımı ile ilgili çalışmalar yürütür. Karayolları Genel Müdürlüğü, taşrada onsekiz bölge kuruluşu şeklinde örgütlenmiştir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bağlı kuruluşudur. Merkezdeki örgütlenmesinin dışında yirmi iki ilde bölge müdürlüğü, illerde de tapu sicil ve kadastro müdürlükleri şeklinde örgütlenen Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, taşınmaz mallarla ilgili tescil, kadastro tapulama işlemlerini yaparak kadastro haritalarını düzenlemekle görevlidir. Bu açıdan kırsal alanların tapu işlemlerine yönelik olarak da faaliyet göstermektedir. Bu hizmetlerin yanı sıra Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, İller Bankası'nın yıllık safi kazancından köyler hesabına düşen miktardan hangi köyün faydalanacağını ve bu yardımın ne gibi işlere harcanacağını da saptamaktadır.

İl özel idareleri, belediye ve köylerin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak üzere kurulan İller Bankası, 1933'te kurulan Belediyeler Bankası'nın yerine 1945 yılında kurulmuş olup ilgili olduğu bakanlık Bayındırlık Bakanlığı'dır. İller Bankası'nın kırsal alan açısından önemi, "şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacı ile bunlara kendi

²³⁴ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963, s. 182.

tüzüğünde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamak”²³⁵ konusundaki görevinden kaynaklanmaktadır. Bu idareler böylelikle kendi başlarına gerçekleştiremedikleri hizmetleri ortaklık yoluyla bir araya gelerek İller Bankası’ndan alacakları kredi sayesinde gerçekleştirebilme imkânına sahip olmaktadır.

İller Bankası, bir kırsal alan yönetim birimi olan köylere, gelir cetvellerini bankaya göndermeleri, açılacak kredi ile ilgili borçlanma senedi ve köy ihtiyar heyeti kararı almaları şartı ile kredi sağlamaktadır. Bankanın kredi ve teknik yardımlar dışında yıllık safi kazancının % 50’si köylerin kalkınmalarına yardım etmek için köy tüzel kişiliği hesabına geçirilmektedir.²³⁶ Köyler, İller Bankası’ndan aldıkları payları elektrik, su tesisi, hamam, mezbaha, gazino, turistik tesisler, dinlenme evi, okul, un değirmeni, dükkan, halıcılık atölyesi, memurlara lojman gibi tesislere harcamaktadır.²³⁷

Tarım Bakanlığı: Tarım Bakanlığı’nın (Ziraat Vekaleti) kırsal alana hizmet götürme açısından en çok sorumluluğu olan bakanlık olduğu söylenebilir. Tarım Bakanlığı’nın görevleri, 1924 yılına kadar İktisat Bakanlığı tarafından yerine getirilmiş, 1924 tarihinde ise 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Kanun ile İktisat Bakanlığı kaldırılarak bunun yerine Ziraat ve Ticaret Vekaleti adı altında iki ayrı bakanlık oluşturulmuştur. Fakat Ziraat ve Ticaret Bakanlıkları, 63 sayılı RG.’de yayınlanarak yürürlüğe giren 1200 sayılı Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkili Hakkında Kanun ile 21.01.1928 tarihinde tekrar İktisat Bakanlığı bünyesinde birleştirilmiştir. Bu

²³⁵ *Kuruluşundan Bugüne Kadar İller Bankası*, İller Bankası Yay., Ankara, 1973, s. 18, 22.

²³⁶ 1945-1962 arası İller Bankası’nın safi gelirinden pay alan köy sayısı, 1695’tir. Bkz. İller Bankasının Köylerle Münasebeti Hakkında Rapor, içinde *Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları*, s.

birleşme, dönemin hükümeti olan IV. İnönü hükümetinin programında “fikri tasarruf ile beraber halin ihtiyacına uygun olacağı”²³⁸ şeklinde gerekçelendirilmiştir. 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun²³⁹ ile Ziraat Vekaleti, İktisat Vekaleti’nden ayrılarak 1931 yılında ikinci kez yeniden bağımsız bir bakanlık haline gelmiş ve Ziraat, Orman ve Baytar (Veteriner) Genel Müdürlükleri bu bakanlığa bağlanmışlardır. Ayrı bir Ziraat Vekaleti kurulmasının gerekçesi İktisat Vekaletinin çalışma yükünün artması ve ziraat işlerinin iktisat işlerinden ayrı yürütülmesinde fayda görülmesi²⁴⁰ olarak ifade edilmiştir. 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun’un 1. maddesi ile ziraat işleri İktisat Vekaleti’nden ayrılarak Ziraat Vekaleti yeniden kurulmuş fakat bu vekaletin görev, yetki ve teşkilatlanması 04.06.1937 tarihinde çıkarılan 3203 sayılı kanunla düzenlenmiştir. 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu’nun²⁴¹ 1. maddesine göre “Ziraat Vekaleti, Devlet teşkilatı içerisinde memleketin ziraat, hayvan ve orman siyasalarının tatbikına ve bu mevzulara giren işlerin iktisadi vaziyetlere göre tanzimine, ıslahına ve teşkilatlandırılmasına ve inkişafına müteallik hizmetleri ve umumi ve hususi kanunların tahmil eylediği vazifeleri yapmakla mükelleftir.” Bu kanun ile Ziraat Vekaleti taşra birimlerinin örgüt yapısı ilk kez oluşturulmuştur. 3203 sayılı söz konusu kanuna göre Ziraat Vekaleti, köycülük şubesini de içeren Ziraat İşleri Umum

182. Türkiye’de 35000’i aşkın köy bulunduğu düşünüldüğünde İller Bankası’ndan pay alan köy sayısının ne kadar az olduğu görülmektedir.

²³⁷ A.k., s. 181, 182.

²³⁸ IV. İnönü Hükümeti Programı (01.11.1927 - 27.09.1930), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp5.htm>, Erişim: 20.01.2004.

²³⁹ 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun, RG: 30.12.1931, 1989.

²⁴⁰ Gerekçe tam olarak şöyledir: “İktisadi muamelat ve mesailin kesbettiği cihanşümül ehemmiyet hasebile bu şubedeki mesai pek ziyade tevessü etmiş, iktisadi ve fenni mesaiyi istilzam eden ziraata müteallik vezaif’in bu işlerden ayrı olarak yürütülmesi Devlet için birçok muhassenat ve faideleri mucip olacağından ziraat işlerinin İktisat vekaleti işlerinden ayrılarak Ziraat vekaleti namı altında bir vekalet ihdası teemmül edilmiştir. Esasen her iki şubeye ait teşkilat mevcut olduğundan bu Vekaletin yeniden ihdası bütçeye mühim bir yük olmayacaktır.” Bkz. Bilsay Kuruç, Ziraat Vekaleti Teşkili Hakkında 1/216 Numaralı Kanun Layihası – Esbabı Mucibe, içinde *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932)*, 1. Cilt, Yayına hazırlayan: Bilsay Kuruç, s. 392.

Müdürlüğü, Pamuk İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Umum Müdürlüğü, Zat İşleri Müdürlüğü, Levazım Müdürlüğü Neşriyat Müdürlüğü, Evrak Müdürlüğü ve Hukuk Müşavirliği'nden oluşmaktadır. Bu müdürlüklerden Ziraat İşleri Umum Müdürlüğü ve Veteriner İşleri Umum Müdürlüğü merkezde ve ilde örgütlenmiştir. Ağırlıklı olarak kırsal ekonomiye yönelik olarak hizmet sunan Tarım Bakanlığı, kurulduğu tarihten günümüze dek, 1928-1931 yılları arası hariç, çeşitli bakanlıklarla birleştirme işlemi ve isim değişiklikleri ile varlığını sürdürmüştür.

3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu'nda Orman Genel Müdürlüğü tek bağlı kuruluş olarak belirlenmişken, 1937 yılında Zirai Kombinalar İdaresi, 1938 yılında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu, Ziraat Vekaleti'nin bağlı kuruluşu olarak örgütlenmiştir. Zirai Kombinalar İdaresi, 1937 tarihinde 3130 sayılı kanunla kurulmuş, ziraat aletleri ve ziraat makineleri satın alarak halkın tarımsal faaliyetlerini desteklemiştir.²⁴² Zirai makine ve araç parkı oluşturarak köylüleri modern tarıma alıştırma amacıyla²⁴³ kurulan Zirai Kombinalar İdaresi ile Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu birleştirilerek tohumluk, damızlık ve fidan ihtiyacını karşılamak amacıyla 1949 yılında Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü “yurt çiftçiliğinin verimini arttırmak, istihsalini çeşitlendirmek ve mahsulün kalitesini yükseltmek üzere, iyi tohumluk, damızlık ve fidan ihtiyacını sağlamak, tarım alanında çiftçiye örneklik ve öğreticilik etmek”²⁴⁴ amacı ile 1949 yılında 5433 sayılı kanunla kurulmuştur. Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü, 1980 sonrasında ele

²⁴¹ 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu, RG: 14.06.1937, 3620.

²⁴² Öncel Zincirci, *a.g.k.*, s. 18.

²⁴³ İlhan Tekeli, Selim İlkin, “Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları (Modernleşme Çabaları)”, Oya Köymen (ed.) içinde, s. 48.

²⁴⁴ *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*, s. 212.

alınacak olan, 1983 yılında 60 sayılı KHK ile Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) adı altında yeni bir kuruluşa dönüştürülmüştür.²⁴⁵

Orman Genel Müdürlüğü, Ziraat Vekaleti'nin bağlı kuruluşu olup, "Türkiye'nin orman ve otlaklardan meydana gelen yeşil örtüsünü çoğaltmak, ormanları korumak, imar ve ihya etmek, yeniden orman yetiştirmek suretiyle akarsu rejimlerinin düzene girmesini sağlamak, erozyonu önlemek ve toprak verimliliğini muhafaza etmek, ormanları işletmek üzere" 1937 tarihinde kurulmuştur. Orman Genel Müdürlüğü, özellikle orman köyleri açısından önemlidir.

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından bu yana çeşitli örgütsel birleşme ve ayrılmalardan geçen Tarım Bakanlığı, özellikle Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ağırlıklı geçim kaynağının tarım olması ve kırsal nüfusun fazlalığı nedeniyle kırsal alana yönelik olarak tarım politikasının belirlenmesi ve uygulanması açısından, önemli görevler yüklenen bakanlıklardan biridir. Bu fonksiyonunun dışında Tarım Bakanlığı toprak ve tarım reformu konusunda, toplum kalkınması çalışmalarında ve bütünsel kırsal kalkınma projelerinin uygulanmasında da en önemli kurum olarak görev yerine getirmiştir. Bu doğrultuda, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gereği, çiftçiyi topraklandırma çalışmalarını yerine getirmek üzere 1945 yılında Tarım Bakanlığı bünyesinde Toprak İşleri Genel Müdürlüğü²⁴⁶ kurulmuştur. Toprak İşleri Genel Müdürlüğü, 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'na, 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'na, daha sonra da Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Tarım ve toprak reformu konusunda çalışmak üzere kurulan bir diğer birim, 1973 yılında 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile bu

²⁴⁵ Öncel Zincirci, *a.g.k.*, s. 23.

Kanunda verilen görevleri yerine getirmek üzere, Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulan Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığıdır. Fakat bu Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali sonucunda Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı hukuksal açıdan bir boşlukta kalmış, 1980 sonrası dönemde ele alınacağı üzere, 1980 sonrasında yasal bir statüye kavuşmuştur.

Tarım reformu açısından Tarım Bakanlığı içinde yeni bir birim oluşturulmuş olmakla birlikte, toplum kalkınması çalışmalarını yürütmek üzere yeni bir birim oluşturulmadığı ve varolan örgütsel yapı içinde bakanlığın üstüne düşen görevleri yerine getirdiği görülmektedir.

Bakanlığa kanunlarla daha önceden verilen görevlerle toplum kalkınmasının amaçları paraleldir. Tarım Bakanlığı'nın toplum kalkınması ile ilgili görevleri arasında ülkenin tarım ürünlerini çeşitlendirmek ve verimini arttırmak amacıyla tarımsal araştırmalar yapmak; rasyonel tarım tekniklerinin çiftçilere öğretilmesini sağlamak; tarımsal üretimde kaliteyi arttırmak amacıyla çiftçinin ıslah edilmiş tohumluk, fide, damızlık hayvan vb. ihtiyaçlarını karşılamak; tarım alet, makine, suni gübre, zirai mücadele ilaçları gibi üretim girdilerinin çiftçilere sağlanması için tarımsal donatım hizmetleri yapmak; üreticileri kredi, sübvansiyon, fiyat müdahaleleri gibi önlemlerle destekleme faaliyetinde bulunmak sayılabilir. Bu görevleri yerine getirme amacıyla Bakanlığın toplum kalkınması konusunda iki temel sorumluluğu üstlendiği görülmektedir. Bunlardan biri koordinasyon, diğeri de yerel toplulukların sosyal, kültürel ve ekonomik yönden gelişmesine yardım edecek türde yaygın eğitimi sağlamaktır. Bakanlık, toplum kalkınması ile ilgili görevlerin yerine

²⁴⁶ 4784 sayılı Tarım Bakanlığı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu, RG: 11.07.1945, 6054.

getirilmesi konusunda bakanlık içinde ve bakanlık dışındaki kurumlarla yapılacak koordinasyon sorumluluğunu Planlama ve Ekonomik Araştırmalar Dairesi aracılığıyla yerine getirmiştir. Bakanlığın taşra teşkilatı da yerel düzeyde gerekli işbirliği ve koordinasyondan sorumlu tutulmuştur.²⁴⁷

Milli Eğitim Bakanlığı: Milli Eğitim Bakanlığı, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında millet mektepleri hareketi ile halk okulları açarak kırsal halkın eğitimi için çaba sarfetmiştir. Bu çerçevede milli eğitim alanında, 1928'de millet mektepleri hareketi başlatılmış ve 1950 yılına kadar 83931 halk okulu açılmıştır.²⁴⁸ 11.6.1937'de Köy Eğitim Kanunu çıkarılmış ve bu kanunun gereği olarak askerliğini bitirmiş okuma yazma bilen köylü gençler altı aylık bir eğitimden geçirilerek köy eğitimci olarak yetiştirilmişlerdir. Fakat, toplumun eğitim ihtiyacının sadece yetişkinlere okuma yazma öğretmekle giderilemeyeceği düşüncesiyle daha sistematik ve ilköğretim döneminden itibaren bir eğitim sağlamaya yönelik yollar aranmıştır ki Köy Enstitüleri uygulaması bu düşüncenin bir ürünüdür. Sistematik bir eğitim verme fikrinin uzantısı olan Köy Enstitülerinin, 1924 yılında Türkiye'nin eğitimini incelemek üzere gelen John Dewey'in köy okulları hakkındaki düşüncelerinden de etkilenecek şekilde geliştirildiği söylenebilir. Söz konusu düşünceler çerçevesinde, Türkiye'de köy okullarının sahip olması gereken özellikler şöyle ifade edilmiştir:

“Köy okullarının programları, çevrenin iş hayatı göz önüne alınarak hazırlanmalıdır. Köy hayatıyla sıkı bağlantısı olan ortaokul ve liselerin kurulması Türkiye'nin en önemli sorunları arasındadır. Bu okullar yalnızca öğrenciye ders veren kurumlar olarak kalmamalı, toplum hayatının merkezi konumunda olmalıdır.”²⁴⁹

²⁴⁷ *Tarım Bakanlığı Teşkilatının Toplum Kalkınması İle İlgili Görevleri*, Tarım Bakanlığı Planlama ve Ekonomik Araştırmalar Dairesi Başkanlığı Yay., Ankara, 1968, s. 12 - 14.

²⁴⁸ Cevat Geray, 1974, s.11.

²⁴⁹ J. Dewey'den aktaran Türkan Çetin, *a.g.m.*, s. 215.

Köy okullarının sadece ders veren kurumlar değil toplum hayatının merkezi olması gerektiği yönündeki bu düşüncenin Köy Enstitüleri ile hayat bulduğu ifade edilebilir. Köy Enstitüleri fikrini hayata geçiren, Hakkı Tonguç olmuştur. Köy Enstitüleri fikrinin temelinde köylerin ancak eğitim aracılığıyla canlandırılabilceği fakat bununla birlikte sağlık, modern teknik ve kültürün de köylere götürülmesi gerektiği, aksi takdirde sadece eğitimi sağlamakla köylerin canlandırılmayacağı düşüncesi yatmaktadır. Bu düşünce çerçevesinde Köy Enstitüleri, köylerde ilköğretimi sağlayacak öğretmen ve köyün ihtiyaç duyduğu diğer meslek sahiplerini yetiştirmek ihtiyacından doğmuştur. Fakat bunu gerçekleştirmek için öncelikle köyün ihtiyaçlarına cevap verebilecek okul tipini belirleyebilmek açısından köyün özelliklerini bilmek, böyle bir eğitimin sağlanması için gerekecek maddi kaynağı tespit etmek ve bu eğitim tarzının yasal altyapısını oluşturacak bir kanun hazırlamak²⁵⁰ gerekmiştir. Sözü edilen kanun 1940 yılında çıkarılan 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu'dur.²⁵¹ Bu kanunun 5. maddesine göre, Köy Enstitülerinden mezun olan öğretmenler Milli Eğitim Bakanlığı'nın (Maarif Bakanlığı) görevlendireceği yerlerde yirmi yıl çalışmak zorundaydılar. Ayrıca, 6. maddeye göre de bu öğretmenler, tayin edildikleri köylerin her türlü eğitim öğretim işleri ile ilgilenecek ve ilmi esaslara göre oluşturacakları örnek tarla, bahçe ve atölye gibi tesislerle köylülere rehberlik edecektir. Bu kanun ile oluşturulan Köy Enstitüleri sisteminde öğretmen, köylüye rehberlik edecek ve öğrencilerini sadece teknik değil uygulamalı bilgi ile de donatacak bir kişi olarak görülmüştür. İlgili kanunun yasalaşması sonucu, yirmi köy enstitüsü kurulmuştur. Enstitüler, köyün ihtiyaç duyduğu öğretmen ve diğer meslek sahiplerini yetiştirerek köyü canlandırmak

²⁵⁰ İ. Hakkı Tonguç, *a.g.k.*, s. 547, 600.

²⁵¹ 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu, RG: 22.04.1940, 4491.

amacıyla²⁵² kurulmuş olmakla birlikte, bu uygulamayı sürdürmek mümkün olmamıştır. Köy Enstitüleri, Köy Enstitüleri ile İlköğretmen Okullarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun²⁵³ ile 1954 yılında ilköğretmen okulları adı altında birleştirilmiş ve bu kanunla 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu kaldırılmıştır. Böylelikle, köylünün eğitimini, köyü bilen öğretmenlerle sağlamayı amaçlayan Köy Enstitüleri uygulaması yasal olarak sona ermiştir.

Köy Enstitülerine iki hükümet programında yer verildiği görülmektedir. I. Saraçoğlu hükümeti, hükümet programında, Köy Enstitülerinin “köyleri ve köylüleri yükselttiğini”,²⁵⁴ Peker hükümeti²⁵⁵ de hükümet programında, Köy Enstitülerinin yetiştirdiği gençlerin mezun olduktan sonra başarılı olacak ve milli duygu taşıyacak şekilde eğitileceklerini ifade etmiştir. Bu iki hükümet programı dışında Köy Enstitülerine yer verildiği görülmemektedir.

Başarılı yönleri olmakla birlikte kooperatifçilik veya başka ekonomik çalışmalarla desteklenmediği için tek yanlı bir kalkınma hareketi olarak görülebilecek olan Köy Enstitüleri uygulaması, köy çocuklarına eğitimde fırsat eşitliği sağlama, bu çalışmalarla köylerin daha iyi tanınması, köy eğitimini köyü en iyi tanıyan gençlerin eğitilerek köy için gereken öğretmenlerle gerçekleştirmesi, bu eğitim kurumları mezunlarından oluşan bir köylü aydın kesiminin yetişmiş olması²⁵⁶ gibi sonuçlar doğurmuş olması nedeniyle önemli bir eğitim yöntemi olarak değerlendirilebilir.

²⁵² A.k., m.1.

²⁵³ 6234 sayılı Köy Enstitüleri İle İlköğretmen Okullarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 04.02.1954, 8625.

²⁵⁴ I. Saraçoğlu Hükümeti Programı (09.07.1942 - 09.03.1943).

²⁵⁵ Peker Hükümeti Programı (07.08.1946 - 10.09.1947).

²⁵⁶ Cevat Geray, 1967, s. LXVI, LXVII.

Ticaret Bakanlığı: 1939 yılında kurulan Ticaret Bakanlığı, Tarım Kredi Kooperatifleri, Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri (TSK ve Birlikleri), Ziraat Bankası ve Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) aracılığıyla kırsal alana yönelik görevleri yerine getirmektedir. Ticaret Bakanlığı'nın görevleri arasında Tarım Kredi Kooperatifleri, TSK ve Birliklerinin kuruluş, işleyiş ve denetimlerine ait işleri yapmak; çiftçi borçlarının tescili isteklerini incelemek; Ziraat Bankası, Halk Bankası, TMO ile bunlara bağlı kuruluşların Bakanlıkla ilgili işlemlerini yürütmek bulunmaktadır.²⁵⁷ Kendisine verilen bu görevler ile Ticaret Bakanlığı, Tarım Kredi Kooperatifleri ile TSK ve Birliklerinin işlerinden sorumlu tutularak kırsal alana sunulan kredi hizmetlerini düzenlemiştir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı: Türkiye'nin enerji politikasını belirlemek, yer altı ve yerüstü enerji kaynaklarının doğru ve ekonomik bir şekilde kullanımı için gerekli yatırımları ve araştırmaları yapmakla görevlendirilen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, bağlı kuruluşu olan Devlet Su İşleri (DSİ) aracılığı ile kırsal alana yönelik hizmet sunmaktadır. DSİ, 1953'te kurulmuştur. DSİ, su havzalarının geliştirilmesi amacıyla etüd, planlama ve projelendirme çalışmalarını yürütmek; su kaynaklarına ilişkin projelere ekonomik ve teknik çözümler bulmak amacıyla, fizibilite ve master plan raporları hazırlamak; baraj ve hidroelektrik enerji santralleri inşa etmek; sulama ve drenaj tesisleri inşa etmek şeklinde kuruluş kanunu ile kendisine verilen görevleri merkez birimleri ve yirmi altı bölge müdürlüğü aracılığıyla gerçekleştirmektedir. DSİ'ye verilen köylere içme ve kullanma suyu teminine ilişkin sorumluluk, 1964 yılından sonra YSE Genel Müdürlüğü'ne

²⁵⁷ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, s. 177.

devredilmiştir. DSI'nin Köy İçme Sulama Dairesi Başkanlığı da, 1964'te Köyişleri Bakanlığı bünyesine alınmıştır.²⁵⁸

Köyişleri Bakanlığı: Köyişleri Bakanlığı, kırsal alana yönelik görevler yerine getirmek üzere 1964'te kurulmuştur. Köyişleri Bakanlığı'nın kurulması, 1963 yılında, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana ilk kez Tarım Bakanlığı'ndan ayrı bir bakanlığın kırsal alana hizmet götürmek üzere kurulmuş olması nedeniyle önemlidir. Köyişleri Bakanlığı, 25.12.1963 tarih ve 11590 mükerrer sayılı RG.'de ilan edilen X. İnönü hükümeti programı ile kurulmuştur. X. İnönü hükümeti, Köyişleri Bakanlığı'nın kuruluş nedenini hizmetlerde koordinasyon sağlanması olarak şu şekilde açıklamaktadır:

“Hem köylüyü, hakkı olan daha iyi yaşama şartlarına kavuşturabilme hem de onu memleket kalkınmasında daha çok yardım edebilir duruma getirebilme yolundaki çalışmaları ahenkli ve süratli bir şekilde yürütebilmek için, bir Köy İşleri Bakanlığı kurulmuştur. Köyişleri Bakanlığı, köye yönelen çeşitli devlet hizmetleri arasında bağlantı kuracak, bu hizmetlerin Kalkınma Planına ve yıllık programlara uygun bir ahenk içinde verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaya çalışacaktır. Gene Köyişleri Bakanlığı, Devlet gücüne halkın ve gençliğin gönüllü gayretinin katılması yoluyla, köy kalkınmasını, yeni bir ruh ve heyecan içinde hızlandırma hamlesine önderlik edecektir. Çeşitli alanlarda en önemlilerinden bir kısmının re'sen Köy İşleri Bakanlığına bağlanmasının lüzum ve imkânları da ayrıca incelenmektedir.”²⁵⁹

Bakanlık, 1963'te İnönü hükümeti döneminde kurulmuş olmakla birlikte, bakanlığın kuruluş ve görevine ilişkin kanun tasarısı, 1970 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (T.B.M.M.) sunulmuş, 01.10.1971 tarihinde T.B.M.M.'de kabul edilmiştir. Fakat, yayınlanmak üzere cumhurbaşkanlığına gönderilen kanun, cumhurbaşkanlığı tarafından yeniden görüşülmesi için T.B.M.M.'ye geri gönderilmiş ve daha sonra bu tasarı, yasalaşamamıştır. Söz konusu tasarı ve yasanın gecikmesi ve

²⁵⁸ <http://www.dsi.gov.tr>, Erişim: 11.10.2005.

²⁵⁹ X. İnönü Hükümeti Programı (25.12.1963 - 20.02.1965).

daha sonra da çıkarılamaması, Köyîşleri Bakanlığı'nın varlık nedeninin iyi anlaşılammış²⁶⁰ olmasına bağlanmıştır.

Köyîşleri Bakanlığı'nın kuruluşu, o zamana kadar çeşitli bakanlıklar tarafından kırsal alana yönelik olarak gerçekleştirilen hizmetler arasında bir koordinasyon sağlanabilmesi açısından önemli bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Öyle ki mevcut bakanlıkların çoğunun kırsal alana hizmet götüren bir birimi bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Dahiliye Vekaleti (İçişleri Bakanlığı), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılan “köy idarelerinin muamelatı ve ilgili işler” nedeniyle; İmar ve İskân Bakanlığı, kendisine verilen köylerin harita ve imar planlarını hazırlamak, hazırlatmak, mesken politikasını tespit etmek görevleri ve Toprak İskan Genel Müdürlüğünün topraksız çiftçiyi topraklandırma görevi; Ziraat Vekaleti, Köycülük Şubesi ve kendisine verilen diğer görevler dolayısıyla; Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti, sağlıkla ilgili köylere yönelik olan görevler ve il sağlık teşkilatı arasında yer alan Köy Sağlık Örgütü nedeniyle kırsal alanla ilgilidir. Ayrıca, Orman Genel Müdürlüğü Orman Köylerini Kalkındırma Dairesi; Karayolları Genel Müdürlüğü İl ve Köy Yolları Dairesi kırsal alanlara hizmet götürmektedir.²⁶¹ Bu kadar çok kurum tarafından kırsal alana hizmet götürülmesi nedeniyle hem hizmetlerin koordinasyonunun sağlanması hem de tek bir çatı altında toplanması için bu bakanlıkların ilgili görev ve birimlerinin kurulacak olan Köyîşleri Bakanlığı'na bağlanması önerilmiştir.

X. İnönü hükümeti, programında, halk-devlet işbirliği konusuna da yer vererek toplum kalkınması çalışmaları ile ilgili olarak Köyîşleri Bakanlığı'na

²⁶⁰ Cevat Geray, 1974, s. 134, 140.

sorumluluk vermiştir. X. İnönü hükümetinden sonra Köyişleri Bakanlığı'nı ele alan Ürgüplü hükümeti, bu bakanlığın koordine edici fonksiyonu yanında “köylünün toprağa, suya, ve işiğe kavuşturulması gibi hizmetleri”²⁶² de yürüteceğini vurgulamış ve Bakanlığın kuruluş kanununun en kısa süre içinde çıkarılacağını ifade etmiştir. Daha sonra, I. Demirel hükümeti²⁶³ de bakanlığın kuruluş kanununun en kısa süre içinde çıkartılacağına değinmiştir.

Yapılan çalışmalar sonucu, söz konusu tavsiyeler doğrultusunda, 1964 yılında Tarım Bakanlığı'nın Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama Genel Müdürlüğü, Orman Köylerini Kalkındırma Dairesi, Ev Ekonomisi Birimi; Milli Eğitim Bakanlığı'nın Halk Eğitim Genel Müdürlüğü, Köy Kursları; İmar ve İskân Bakanlığı'nın Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü, Mesken İşleri Genel Müdürlüğü Köycülük Dairesi; Bayındırlık Bakanlığı'nın Karayolları Genel Müdürlüğü Köy Yolları Dairesi; Devlet Planlama Teşkilatı'nın Toplum Kalkınması Birimi yeni kurulan Köyişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.²⁶⁴

Köyişleri Bakanlığı, toplum kalkınması ile ilgili çalışmaları bu örgütsel yapı ile yürütmüştür. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1963 ve 1964 yıllık programları ile toplum kalkınması çalışmalarından sorumlu kuruluş Devlet Planlama Teşkilatı olarak saptanmışken, Köyişleri Bakanlığı'nın kurulması üzerine toplum kalkınması çalışmalarının yürütücüsü olarak bu bakanlık saptanmıştır. Bununla birlikte, toplum kalkınması için oluşturulması gereken bakanlıklararası kurul, Köyişleri Bakanlığı tarafından organize edilememiş, deneme alanlarının sayısı 12'den 37'ye çıkarılmış

²⁶¹ İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Raporu, içinde *Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları*, s. 79.

²⁶² *Ürgüplü Hükümeti Programı* (20.02.1965 - 27.10.1965).

²⁶³ *I. Demirel Hükümeti Programı* (27.10.1965 - 03.11.1969).

fakat pilot bölgelerin bu şekilde genişletilmesi, varolan örgütsel yapı ile toplum kalkınması çalışmalarının yürütülmesini aksatmıştır. Bu nedenlerle, toplum kalkınması çalışmalarını eşgüdüm görevi, Köyişleri Bakanlığı'ndan alınarak 1969 yılında İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Daha sonraki dönemlerde Köyişleri Bakanlığı'nın kaldırılması İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda önerilmiş²⁶⁵ olmakla birlikte bakanlık, 1983 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanmış ve görevini bu örgütlenme içinde sürdürmüştür.

B. Kırsal Alana Hizmet Sunan Tarımsal Kamu Örgütlenmesi

Kırsal alana yönelik tarımsal hizmet sağlayan kamu örgütlenmesi, kredi ve destekleme sistemi çerçevesinde ele alınabilir. Bu sistem içinde yer alan kurumlar Ziraat Bankası, Tarım Kredi Kooperatifleri, TSK ve Birlikleri, Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkollü İşletmeler Genel Müdürlüğü (TEKEL), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ), TMO Genel Müdürlüğü, Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) Genel Müdürlüğü, Et Balık Kurumu (EBK) Genel Müdürlüğü, Yem Sanayi A.Ş. (YEMSAN) Genel Müdürlüğü, Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) Genel Müdürlüğü ve Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR)'dür.

Tarımsal Kredi Örgütlenmesi: Kırsal alanda tarımsal faaliyette bulunan halkın kredi ihtiyacını karşılayan kurumlar, Ziraat Bankası, Tarım Kredi Kooperatifleri ile TSK ve Birlikleridir.

Cumhuriyet'in kuruluşundan önce de var olan fakat kuruluş kanunu 1937'de çıkarılan Ziraat Bankası, 1932 yılında belirli bir taban fiyatıyla buğday satın almakla görevlendirilmiş ve TMO kuruluncaya kadar buğday alımı yaparak kırsal üreticiyi

²⁶⁴ Cevat Geray, 1974, s. 132.

maddi açıdan destekleme görevini yürütmüştür. 1932 yılında destekleme alımı yapılmasına yönelik olarak hazırlanan “Hükümetçe Ziraat Bankasına Mübayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanun”la Ziraat Bankası bu konuda görevlendirilmiştir. Kanuna göre;

“Buğday fiyatını korumak ve tanzim maksadıyla hükümet lüzum gördüğü takdirde müstahsilin satılığa arzedeceği buğday tespit edeceği fiatlarla Ziraat Bankası vasıtası ile alıp satmağa mezdurur... Mübayaa edilecek buğdayların elden çıkarılarak tasfiyesi neticesinde tahassul edecek senevi bir milyon liraya kadar zarar hükümetçe tefsiye ve elde edilecek kar silo ve depolar inşasına tahsis olunur.”²⁶⁶

1930’lu yıllarda destekleme alımı ile de görevlendirilen Ziraat Bankası, “Türk çiftçisinin tarımsal üretimine, tarımsal ürünlerin sürüm ve satışına yönelik olarak, tarımın, tarımsal sanayinin ve bunlarla ilgili her türlü teşebbüslerin milli ekonomi prensiplerine göre yürütülmesi için lüzumlu kredileri düzenlemek, dağıtmak ...”²⁶⁷ amacıyla kurulmuştur. Ziraat Bankası, T.B.M.M.’nin 19.3.1924 tarihli toplantısında bir anonim şirket statüsüne kavuşturulmuştur. 1937 yılında 3202 sayılı kanunla iktisadi devlet teşekkülü haline getirilen²⁶⁸ Ziraat Bankasının ilgili olduğu bakanlık, Ticaret Bakanlığı’dır.

Dağıtacakları kredinin mali kaynağı olarak Ziraat Bankası’ndan yararlanan Tarım Kredi Kooperatifleri, 1935 yılında kurulmuş olup, ortaklarına tohumluk, fidelik gübre ve zirai araç satın almaları ve tarım işçisi bulmaları için kredi açmaktadır. TSK ve Birlikleri²⁶⁹ de ortakların ihraç mahsullerine alıcı bulmak,

²⁶⁵ A.k., s. 141, 142, 144.

²⁶⁶ RG: 10.08.1932, 2146’dan aktaran Oya Silier, 1981, s. 80.

²⁶⁷ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, s. 290

²⁶⁸ Öncel Zincirci, a.g.k., s. 138.

²⁶⁹ Zirai Satış Kooperatif ve Birliklerinin oluşturulma gerekçesi şöyle ifade edilmiştir: “Zirai faaliyet ve istihsal şubelerinin hangisinde olursa olsun, en ehemmiyetli safha, ticari safhadır. Bir kelime ile satıştır. Zirai istihsal hayatının acı tecrübelerin verdiği inanla bugün bağlandığı esas şudur: Yalnız istihsalde bulunmak başlı başına gaye değildir. Yapılan istihsalı beynelmilel piyasaların verdiği imkan dahilinde verimli şartlarla satabilmek lazımdır. Satılamayacak, sürülemeyecek bir istihsale para ve emek sarfetmek, şahsi ve milli bir israftır. Muvaffakiyet; teşkilat, kuvvet ve tesanüitten mahrum münferid bir müstahsilden ziyade tesanütle hareket eden topluluğun, birliğindir. Maksad ve gayesi:

gerektiğinde onları işlemek ve piyasaya düzenleyici müdahalelerde bulunmak amacı²⁷⁰ ile 1935'te kurulmuş olup, kırsal alanda gerçekleştirilen üretimin değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Tarımsal Destekleme Sistemi: Türkiye'de tarımsal üretim, girdi desteği sağlanarak ve destekleme alımları yoluyla desteklenmektedir. Bu desteklemeler, girdi üretimi (tohumluk, gübre, yem, tarımsal makine vb.) veya destekleme alımı yapan KİT'ler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. KİT'lerin yanı sıra TSK ve Birlikleri de destekleme alımı yapma konusunda görevlendirilmiştir.

Bu bağlamda destekleme alımı yapan TEKEL Genel Müdürlüğü, Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak 1935 yılında kurulmuş olup, "Tütün, ispiro ve ispirotlu içkiler, tuz tekellerini işletip yöneten; çay alım, imal ve satışı ile, kahve ithal ve satışı ile uğraşan, ... tekel maddeleri ve idare mamüllerinin iç ve dış satış fiyatlarını tesbit eden",²⁷¹ bir kuruluştur. TEKEL Genel Müdürlüğünün görevleri arasında piyasaları destekleme amacıyla devlet adına tütün alımı yapmak bulunmaktadır. TEKEL, 1983 yılına kadar faaliyetlerini genel müdürlük olarak yürütmüş ve bu tarihte kamu iktisadi kuruluşu haline getirilmiştir.

TŞFAŞ, 1933 yılında Anadolu Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin kurduğu Eskişehir Şeker Fabrikası ile 1934 yılında işletmeye açılan Turhal Şeker Fabrikası A.Ş.'nin, tarımsal, teknik ve idari çalışmaların tek bir elden koordinasyonunu sağlamak amacıyla Ziraat Bankası, Sümerbank ve Türkiye İş Bankasının eşit oranda katılımı

türk müstahsilinin, yetiştirdiği mahsülleri hakiki değerinden daha düşük bir fiyatla ve vaktinden evvel satmasına ve muhtelif sebepler dolayısıyla alivve satışları müstahsil ve memleket aleyhine suiistimal edilmesine mani olmağa çalışmaktadır." Bkz. Ziraî Satış Kooperatif Ve Birlikleri Hakkında 1/153 No'lu Kanun Layihası – Esbabı mucibe (28 Nisan 1935), içinde *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932)*, 1. Cilt, Yayına hazırlayan: Bilsay Kuruç, s.583.

²⁷⁰ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, s. 462 - 463.

ile tek bir çatı altında toplanması sonucu devralınmasıyla 1935 tarihinde kurulmuştur. İlgili olduğu bakanlık, Sanayi Bakanlığı'dır. Zamanla artan şeker ihtiyacını karşılayabilmek açısından 1951-1956 yılları arasında onbir yeni şeker fabrikası inşa edilmiştir. Daha sonraları Ankara, Kastamonu, Afyon, Muş, Ağrı, Elbistan, Erciş, Ereğli, Çarşamba, Çorum, Kars, Yozgat ve Kırşehir'de yeni şeker fabrikaları işletmeye açılmıştır.²⁷² Şeker fabrikası kurmak, pancar üretimini organize etmek ve tohumluk üretmek gibi görevleri bulunan TŞFAŞ de kurulduğu yıldan bu yana kırsal kesimin ürününü satın alma yoluyla değerlendirerek çiftçiye destek olmaktadır.

Hububat üretici ve tüketicisini korumak için hububat piyasasını düzenlemek amacıyla 13.07.1938 tarihinde 3491 sayılı kanunla kurulan TMO Genel Müdürlüğü, İktisat Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak örgütlenen bir iktisadi devlet teşekkülüdür. TMO, 01.05.1939 tarihinde Ticaret Bakanlığı'nın, 30.4.1975 tarihinde Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın, 14.11.1979 tarihinde tekrar Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. TMO, destekleme alımı yaparak hububat piyasasını düzenleyen bir kuruluştur.

Tarım kesiminin ihtiyaç duyduğu tarımsal girdiyi sağlayarak bu kesimi destekleyen TZDK Genel Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu ve bir iktisadi devlet teşekkülüdür. TZDK Genel Müdürlüğü, "Türkiye tarımının teknik üretim araçları ihtiyacını karşılamak"²⁷³ amacıyla 1944 yılında kurulmuş olup merkez ve taşrada bölge müdürlükleri aracılığıyla tarımda gerekli olan alet, makine ve malzemeyi, suni gübreyi üretme ve bunları satma görevlerini yerine getirmiş ve

²⁷¹ A.k., s. 193.

²⁷² <http://www.turkseker.gov.tr>, Erişim: 11.10.2007.

01.07.1944 tarihinde 4604 sayılı kanunla iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmiştir.

EBK Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulunca 28.08.1952 tarihinde 03/015557 sayı ile kabul edilen K/871 sayılı Koordinasyon kararı ile Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kurulmuş ve 1953 yılında faaliyete geçmiştir. Kurum, 28.04.1975 tarihinde Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na, 12.11.1979'da Ticaret Bakanlığı'na, 13.12.1983 tarihinde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlanmıştır. EBK, ülke hayvancılığının istikrarlı bir şekilde gelişimini sağlamak amacıyla kurulmuş olup bu amacı yerine getirmek için kasaplık hayvan, et balık ve kümes hayvanlarını alan, satan ve işleyerek değerlendiren²⁷⁴ bir KİT'dir.

Girdi sağlayarak kırsal alan üreticisine destek olan YEMSAN Genel Müdürlüğü, 02.11.1956 tarihinde Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kurulan bir diğer iktisadi devlet teşekkülüdür. YEMSAN, ülke hayvancılığının gelişmesi ve verimin çoğaltılması için gereken hazır yemi üretmek üzere, yem türlerini işleyip, bu yemlerin imal ve ticaretini yapmak ve bu amacı gerçekleştirmek için gereken tarımsal, ticari ve sınai girişimlerde bulunmakla görevli olarak kurulmuş,²⁷⁵ 1960 yılında Tarım Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir.

SEK Genel Müdürlüğü, 30.4.1963 tarihinde kurulan bir iktisadi devlet teşekkülü olup, ilgili olduğu bakanlık, Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı'dır. Ülkede modern süt endüstrisinin oluşmasını sağlamak amacıyla kurulan SEK'in görevleri arasında süt üreticilerinin ürettikleri sütü işlemek ve bunun için gerekli

²⁷³ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, s. 293.

²⁷⁴ http://www.ebk.gov.tr/icerik.asp?m_id=58&yapi=4, Erişim: 10.11.2007.

²⁷⁵ Tarım Bakanlığı Teşkilatının Toplum Kalkınması İle İlgili Görevleri, s. 58.

tesisleri kurmak, ithalat ve ihracat yapmak, yeni teknolojileri uygulayıp öğretmek için ülkenin gerekli yerlerinde örnek tesisler kurarak işletmek ve süt üretimini arttırmak için üreticilerin kooperatifleşmesini özendirmek bulunmaktadır.²⁷⁶ SEK, 1980 yılı sonrası özelleştirilinceye kadar kırsal kesimin hayvancılık faaliyetlerini destekleyen bir iktisadi devlet teşekkülü olarak faaliyet göstermiştir.

1970'lere kadar TEKEL tarafından yapılan çay alım desteği, 1971'den itibaren ÇAYKUR tarafından yapılmıştır. 1971 yılında kurulan ÇAYKUR'un kuruluş amacı, çay tarımını geliştirmek, iç ve dış pazarlara yönelik olarak çay üretmek, çay ithalat ve ihracatını²⁷⁷ yapmaktır. ÇAYKUR bu amaç doğrultusunda üreticilerin çay yapraklarını satın alarak işlemek ve pazarlamak, bu faaliyetleri gerçekleştirecek tesisleri kurmak, çay üretimi veriminin artırılması için araştırmalar yapmakla görevlendirilmiştir.

Görüldüğü gibi, Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'li yıllara kadar ilgili bakanlıklar, bakanlıkların bağlı kuruluşları ve tarımsal KİT'ler aracılığı ile kırsal alana yönelik görevler yerine getiren geniş bir kamu örgütlenme ağı olduğu söylenebilir.

C. Kırsal Alana Hizmet Götüren Merkez Yönetiminin Taşra Örgütlenmesi

Kırsal alana hizmet götüren merkez yönetiminin taşra birimleri, il genel yönetimleri ve ilçe genel yönetimleridir.

²⁷⁶ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi – Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fonlar, İkinci Kitap, TODAİE Yay., Ankara, 1988, s. 180.

²⁷⁷ A.k., s.116.

İl Genel Yönetimi: Bilindiği gibi, merkezi idare bölümlerinden en kapsamlısı olan ilin kurulması ve kaldırılması yasa ile olur. Vali, il sınırları içinde yasaları uygular, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar. İl İdaresi Kanunu'na göre valilerin, özel idare, belediye ve köy idareleri ile bunlara bağlı müesseseleri denetleme yetkisi vardır. İldeki genel idare kuruluşlarının başında bulunan bayındırlık ve iskân müdürü, tarım ve köy işleri müdürü gibi il müdürleri valinin emri altındadır.²⁷⁸ Dolayısıyla merkezi yönetim tarafından kırsal alanlara götürülecek hizmetler, taşrada valinin gözetimi altında söz konusu il müdürlükleri aracılığı ile yapılmaktadır.

Kırsal alanlara yönelik hizmetler, merkez yönetiminin taşra kuruluşlarınca yürütülmektedir. Bu hizmetlerin planlanması, uygulanma kararlarının alınması, bu hizmetlere gerekli kaynağın ayrılması ve yetkili birimlerce kullanılması çok geniş ölçüde merkez yönetimi tarafından yapılmaktadır. Bu yöntemle yürütülen hizmetlerden bazıları; köy yollarının yapımı ve bakımı, köylere içme suyu getirilmesi, köy içi yerleşme planının yapılması, köy ilkokullarının yapımı, donatımı, onarımı, tarımsal gelişme için gerekli çalışmaların yapılması, halk eğitimi, koruyucu tedavi edici sağlık hizmetleri vb. hizmetlerdir.²⁷⁹

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na²⁸⁰ göre valiler kırsal alanlara hizmet götürmenin yanı sıra, özel idare, belediye ve köy idarelerini denetlemekle de görevli kılınmıştır. (m.9) Ayrıca il, toplum kalkınması çalışmaları sırasında il toplum kalkınması koordinasyon kurulu aracılığıyla merkez-yerel koordinasyonunu

²⁷⁸ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 1998, s. 189 - 191.

²⁷⁹ Selçuk Yalçındağ, *Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler*, Friedrich Ebert Vakfı Yay., İstanbul, 1993, s. 60.

sağlamakla görevli kılınmış, bu sayede toplum kalkınması metodunun uygulanması konusunda da kırsal alana karşı görev üstlenmiştir. Diğer yandan, merkez köyleri belirleme aşamasında valiler ve kaymakamlıklardan görüş alınmış olması, onları bu konuda da sorumlu hale sokmuştur. İl genel yönetiminin kırsal alana yönelik olarak sorumluluk alanına giren bir başka konu da, İller Bankası'nın yıllık safi gelirinden köylerin payına düşen paradan hangi köylerin yararlanacağı hususunda İmar ve İskân Bakanlığı'nın karar alırken, valiliklerin görüşüne başvurmasıdır.

İlin kırsal alana yönelik görevleri bulunmakla birlikte, ilçenin, kırsal alanların temel hizmet birimi olarak tespit edilmiş olması ve ilin kırsal alanlara hizmet sunma açısından mesafe olarak uzak kalması gerekçeleriyle 1960'lı yıllarda ilçenin kırsal alan yönetimi açısından ön planda²⁸¹ tutulduğu görülmektedir.

İlçe Genel Yönetimi: İl'e bir yönetim birimi olarak kırsal alana yönelik görevler verilmiş olmakla birlikte, sonraları il, daha çok eşgüdüm ve destek işlevi olan bir birim olarak kabul edilmiştir. İl İdaresi Kanunu ile düzenlenen ilçe yönetimi, kırsal kesime en yakın alt birim örgütlenmesi olarak özel bir öneme sahiptir. İlçeler, belde belediyeleri ve köy kırsal yerleşimlerini içinde barındırması nedeniyle kırsal alana hizmet sunmada en yakın birimlerden biri olmaktadır. Bu nedenle tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi ve asker toplanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması, yargı işleri, tarım, veteriner, sağlık, ilköğretimin gözetim ve denetimi gibi hizmetler için ilçede birimler kurulmuştur.²⁸²

²⁸⁰ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, RG: 18.06.1949, 7236.

²⁸¹ Kırsal alanlar açısından ilçenin ile göre ön planda tutulduğunun bir göstergesi I. Beş Yıllık Kalkınma Planının 1963 yılı programı ile, ilçenin toplum kalkınması programlama ve uygulama birimi olarak saptanmış olmasıdır. Bkz. Selçuk Yalçındağ, *İlçe Özel Yönetimi Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi*, TODAİE Yay., Ankara, 1977, s. 22.

²⁸² Selçuk Yalçındağ, 1993, s. 51.

İlçe, bu fonksiyonların yanı sıra 1963 yılı programı ile toplum kalkınması pilot bölgesi olarak belirlenmiş ve pilot projeler uygulanan köylere yönelik hizmet ve koordinasyon görevi üstlenmiştir. Toplum kalkınması pilot bölge olarak ilçenin saptanmasının nedeni, il ve köyün bu faaliyetleri gerçekleştirmeye uygun olmamasıdır. Toplum kalkınması açısından il, kapsadığı alan ve köy sayısı itibarıyla halkla işbirliği sağlama konusunda halka nispeten uzak kalmaktadır. Bu nedenle toplum kalkınması çalışmalarını yürütmeye uygun değildir. Köy ise toplum kalkınması açısından mali ve araç gereç, personel gibi teknik bakımdan yeterli donanıma sahip olmadığı için toplum kalkınması birimi olma niteliğine sahip değildir. İlçeler ise bir takım düzenlenmesi gereken yönler olmakla birlikte toplum kalkınması uygulama birimi olmaya uygundur. Çünkü ilçeler ve ilçenin yöneticisi olan kaymakamlar, halkın sorunları karşısında ilk başvurdıkları yer olarak görülmektedir. Kaymakamlar, valilere oranla köy işleriyle daha yakından ve yoğun olarak ilgilenme imkanına sahiptir. İlçe, köye hizmet götüren kuruluşlara sahip bir yönetim kademesi olduğu için teknik bakımdan da halka yakındır. Bu nedenlerle ilçe, toplum kalkınması uygulama birimi olmaya en uygun yönetsel kademedir. Bununla birlikte, ilçe toplum kalkınması çalışmalarını yürütmek amacıyla oluşturulmadığından personel, araç gereç gibi teknik imkanlar ve mali açıdan desteklenmelidir.²⁸³

Ayrıca, merkez köyleri tespit etme aşamasında valiliklerle birlikte kaymakamlıkların da görüşüne başvurulduğu için bu fonksiyonu ile de kırsal alana yönelik diğer hizmetlerine ek bir hizmet yürüttüğü görülmektedir.

²⁸³ Cevat Geray, “Toplum Kalkınması Programlama ve Uygulama Birimi Olarak İlçe”, *Sekizinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferanslarından Ayrı Baskı*, İskan ve Şehircilik Derneği Yay., Ankara, 1966, s. 241.

İlçede merkezi idarenin temsilcisi olan kaymakamlar hizmetlerin sunumundan olduğu kadar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, özel idare, belediye ve köy idarelerini denetlemekten de sorumludur. (m.31) Ayrıca m.35'e göre, ilçe çevresindeki belediyelerin başkanlarıyla köy muhtarları üst makamlarla yazışmalarını kaymakamlık aracılığıyla yapar.

D. Kırsal Alana Hizmet Götüren Yerel Yönetimler

Kırsal alana hizmet götüren yerel yönetimler il özel idareleri, kırsal belediyeler ve köy yönetimleridir.

İl Özel İdareleri: İl özel idarelerine 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile kırsal alana da dönük olan bir takım görevler verildiği görülmektedir. 3360 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun'un²⁸⁴ 78. maddesine göre, il özel idaresine ilişkin yerel hizmetler arasında;

“örnek ve deneme çiftlikleri, tarlaları ve fidanlıkları ile çiftçilik okulları ve damızlık hayvan ve tarım aletleri depoları kurulması, tarım ürünleri ve ehil hayvan sergi ve yarışmaları açma ve at yarışları düzenlenmesiyle para ödülü verilmesi, ürünün cinsini düzeltmek ve ilin iklimine uygun yeni ürün yetiştirmek için bedelsiz fidan ve tohum dağıtılması, tarım merkezi olan yerlerde herkesin yararlanabileceği ürün kaldırma, ürün yığma ve eleme makineleri ve sair, tarım aletlerinin çiftçilere kiralanması, tarım müzeleri, tarım yardımlaşma ortaklıkları (kooperatifler) kurulması, özetle tarımın gelişmesini sağlayacak her türlü hususun uygulanması ve yapılması; orman yetiştirmeye uygun yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabani ağaçların aşılınarak ve verimli hale dönüştürülmesi” bulunmaktadır.

Bu kanun ile il özel idarelerine verilen bayındırlık, eğitim, tarım, ormancılık, sağlık ve sosyal yardım ve ulaştırma konularındaki görevlerden il içinde hastane vb. sağlık kuruluşları kurmak, il ve köy yollarının yapım, onarımını sağlamak, il içinde orman yetiştirmek gibi doğrudan kırsal alanı da ilgilendiren görevlerinden çoğu

²⁸⁴ 3360 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, RG: 26.05.1987, 19471.

merkezi idare kuruluşları tarafından yapılmaktadır. Bilindiği gibi, il özel idaresinin kendine ait bir örgütlenmesi söz konusu olmadığından bu görevleri, merkezi yönetimin taşradaki birimi olan il genel yönetiminin örgüt, personel ve araç gereci ile yapmak durumundadır. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 87. maddesine göre vali, il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür.²⁸⁵ Bu nedenle de il özel idarelerinin bu görevlerin yapımı açısından birer “emanetçi” gibi çalıştığı ve kanunla kendisine verilen görevleri kendi başına yerine getiremediği, yerine getirdiklerini de merkezi yönetimin aracısı gibi yapabildiği yönünde bir takım eleştiriler yapılmaktadır. Bu işleyiş biçiminde bakanlıkların bütçelerinde okul yapımı, köy yolu yapımı gibi hizmetler için ayrılan ödenekler il özel idarelerinin bütçelerine aktarılmakta ve bu idareler tarafından uygulanması için önerilen projeler merkezi yönetimin onayından geçtikten sonra gerçekleştirilebilmektedir.²⁸⁶

Kırsal Belediyeler: 1580 sayılı Belediye Kanunu'na²⁸⁷ göre nüfusu 2000'i geçen köy yerleşmeleri, gereken işlemleri tamamladıktan sonra belediye statüsü²⁸⁸ kazanabilmektedir. Köyler ise salma, imece tarzı yükümlülüklerinden kurtularak belediye hizmetlerine daha kolay ulaşabileceklerini düşünerek, merkez yönetiminden sağlanan vergilerden ve merkezi yönetim yardımlarından pay alabilmek amacıyla

²⁸⁵ A.k.

²⁸⁶ Söz konusu eleştiriler için bkz. Selçuk Yalçındağ, 1993, s. 22; Ziya Çoker, *Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli*, KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yay., Ankara, 1990, s. 5.

²⁸⁷ 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.04.1930, 1471.

²⁸⁸ 1580 sayılı Belediye Kanununda 7469 sayılı 1960 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun 7078 ile Muaddel 7. maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile yapılan değişiklik sonucu, bir yerde belediye kurulması için nüfusun 2000'i aşmış olması koşulunun belediye kurulması için tek başına yeterli olmaması sağlanarak, söz konusu yerleşmenin görevlerini yerel kaynaklardan elde edeceği gelirlerle gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği ve bu yerleşmede belediye kurulmasının yararlı olup olmayacağının sorgulanmasını da belediye kurulmasında aranması gereken koşullar arasına yerleştirilmiştir. Bkz. Birgül Ayman Güler, “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1992, 25/3, s. 73.

belediye statüsüne ulaşmak istemektedirler.²⁸⁹ Bununla birlikte, bir köyün belediye statüsünü elde etmesi, onun kentsel bir nitelik kazanmasını sağlamamaktadır.

Kırsal belediyeler, belediye kanunu ile kendilerine verilen imar, yapı denetimi, çevre koruma gibi hizmetleri yerine getirememekte; gelirleri ve personelleri görevlerini yerine getirme açısından yetersiz kalmakta; çalışmalar planlı bir şekilde yürütülmemektedir.²⁹⁰

Köy Yönetimi: Kırsal yerleşmeler olarak nitelenen köy ve bağlılarının yönetsel birimi köydür ve köy yönetimlerinin 442 sayılı Köy Kanunu ile kendilerine verilen hem devlet işleri hem de yerel nitelikli işleri bulunmaktadır. Hukuki düzenlemeler tarandığı zaman görülmektedir ki altmışa yakın kanun ile köy yönetimleri konusunda düzenleme yapılmıştır.²⁹¹ Sadece 442 sayılı Köy Kanunu ile

²⁸⁹ Selçuk Yalçındağ, 1977, s. 36.

²⁹⁰ Cevat Geray, 2000, s.74.

²⁹¹ Söz konusu kanunlar; 442 Sayılı Köy Kanunu, 831 Sayılı Sular Hakkında Kanun, 904 Sayılı Islahı Hayvanat Kanunu, 1111 Sayılı Askerlik Kanunu, 1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men Ve Takibine Dair Kanun, 2004 Sayılı İcra Ve İflas Kanunu, 2510 Sayılı İskan Kanunu, 2644 Sayılı Tapu Kanunu, 3039 Sayılı Çeltik Ekimi Kanunu, 3078 Sayılı Tuz Kanunu, 3167 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 3573 Sayılı Zeytinciliğin Islahı Ve Yabancılarının Aşılattırılması Hakkında Kanun, 3634 Sayılı Milli Müdafa Mükellefiyeti Kanunu, 4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun, 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun, 4373 Sayılı Taşkın Sulara Ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, 4759 Sayılı İller Bankası Kanunu, 5254 Sayılı Muhtaç Çiftçilere Ödünç Tohumluk Verilmesi Hakkında Kanun, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, 5584 Sayılı Posta Kanunu, 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil..., 6200 Sayılı DSİ Umum Müdürlüğü..., 6831 Sayılı Orman Kanunu, 6964 Sayılı Ziraat Odaları Ve ..., 6968 Sayılı Zirai Mücadele Ve ..., 7126 Sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, 7201 Sayılı Tebligat Kanunu, 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir ..., 7402 Sayılı Sıtmanın İmhası Hakkında Kanun, 7478 Sayılı Köy İçmesuları Hakkında Kanun, 155 Harita Ve Planlara Ait İşlerin ..., 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu, 222 Sayılı İlköğretim Ve Eğitim Kanunu, 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ..., 308 Sayılı Tohumların Tescil, Kontrol Ve ..., 1177 Sayılı Tütün Ve Tütün Tekeli Kanunu, 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu, 1543 Sayılı Genel Nüfus Yazımı Kanunu, 1581 Sayılı Tarım Kredi Koop. ..., 1587 Sayılı Nüfus Kanunu, 1774 Sayılı Kimlik Bildirme Kanunu, 2032 Sayılı Köye Götüürülen Hizmetlerden ..., 2090 Sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören..., 2108 Sayılı Muhtar Ödenek Ve Sosyal ..., 2863 Sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını ..., 2916 Sayılı Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Kanunu, 2924 Sayılı Orman Köylülerinin ..., 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ..., 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu, 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle ..., 3091 Sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine ..., 3186 Sayılı Tarım Satış Koop. Ve Birliklerinin ..., 3194 Sayılı İmar Kanunu, 3285 Sayılı Hayvan Sağlığı ..., 3298 Sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanun, 3402 Sayılı Kadastro Kanunudur. Bkz. *Köy İdaresi İle İlgili Mevzuat*, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yay., Ankara, 1991.

verilen ve muhtarın görmesi gereken on altı adet devlet işinin yanı sıra, köye ait otuz yedi adet mecburi iş, otuz iki adet de köylünün isteğine bağlı olarak yerine getirilecek görev bulunmaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 12. maddesi ile belirlenen mecburi işlerden bazıları köy sınırı içindeki su birikintilerini kurutmak; köye kapalı yoldan içilecek su getirmek; her köyün bir başından diğer başına kadar iki yol yapmak; ihtiyar meclisinin çalışması için bir köy odası yapmak; bir mektep yapmaktır. Yapılması köylünün isteğine bağlı işlere (madde 14) ise köyde ahırları odalardan ayrı bir yerde yapmak; çamaşırlık, hamam, çarşı yeri yapmak; köye ortaklaşa ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak; köy korusu yetiştirmek örnek olarak sayılabilir. Köy Kanunu'nun yetersiz olduğu yönünde görüşler zaman zaman gündeme getirilmekle birlikte küçük değişiklikler dışında günümüze kadar ana metin değişmeden gelmiştir. Bu kanunun yetersiz kaldığı düşünülen kısımlarından biri köy yönetimlerine bu kadar çok görev verilmiş olmakla birlikte köy gelirlerinin bu görevleri yerine getiremeyecek durumda olmasıdır.

Zaten bu nedenle, bu görevlerin çoğu, gerek personel gerekse kaynak yetersizliği nedeniyle merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından yerine getirilmektedir.²⁹²

Yerel Yönetim Birlikleri: Yerel yönetim birlikleri, il, belediye ve köylerin yasalarla kendilerine verilmiş bazı ortak ve yerel gereksinimleri karşılamak üzere oluşturdukları birer kamu tüzel kişiliğidir.²⁹³ İl, belediye ya da köy yönetimlerince yürütülmesi gereken bazı hizmetlerin, daha güçlü bir ekip aracılığıyla, parasal kaynak yetersizliği engelini aşarak ve hizmet için gerekli personeli daha kolay

²⁹² Selçuk Yalçındağ, 1993, s. 29.

²⁹³ Mustafa Gönül, *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE Yay., Ankara, 1977, s. 69.

çalıştırarak görülmesini sağlayan yerel yönetim birlikleri, yol, içme suyu, sulama, elektrik, telefon vb. çeşitli konularda kurulmaktadır. Planlı dönem öncesi 34 adet köy birliği varken bu sayı planlı dönem sonrasında 487'ye ulaşmıştır. Köy birlikleri çeşitli sorunlarla işleyen birliklerdir. Bu sorunlardan birisi, Köy Kanunu'nun bu birliklere köylerin katılımını serbest bırakmasıdır oysa bazen hizmetin türü, coğrafi koşullar gibi etkenlerle köylerin bu birliklere katılımı önem kazanmaktadır. Köye hizmet götürme birliklerinin gelirlerinin ilgili belediye ve köylerin bütçelerinden ayıracakları paylardan oluşması da bir sorun oluşturmuştur. Bir yandan ilgili belediye ve köylerin yeterli mali kaynağa sahip olup olmadığı önemli iken diğer yandan bu belediye ve köylerin bu katkıyı yapma konusundaki gönüllülükleri de çalışmaların başarıya ulaşması açısından önem kazanmaktadır. Diğer bir sorun, hizmetin sağlanması için gerekli olan teknik personelin ücretinin karşılanması²⁹⁴ konusunda yaşanan güçlölüdür.

Göröldüğü gibi, kamu örgütlenmesi içerisinde merkezi yönetim, taşra yönetimi ve yerel yönetim kademeleri tarafından kırsal alana yönelik pek çok hizmet yerine getirilmektedir. Buradan yola çıkılarak, bu kurumların sayı olarak çokluğu nedeniyle görevlerin tam anlamıyla yerine getirilebilmesi açısından kırsal alana hizmet sunan kurumların görev dağılımlarının, sorumluluk, yetki ve mali kaynakları incelenerek yeniden düzenlenmesi gerektiğı söylenebilir.

²⁹⁴ Geray, 1974, s. 168-173.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN YÖNETİŞİMİ

Bu bölüm, Türkiye’de kırsal alan yönetişimini ele almaktadır. Kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasında, kırsal alanın alansal/bütünleşik yönetiminden kırsal alan yönetişimine doğru bir değişim yaşanmaktadır. Bu bölümle söz konusu değişimin kaynağının ne olduğu ve gerçekleştirdiği yeni örgütsel yapının nasıl oluştuğu sorgulanmaktadır. Bu sorgulama, oluşan yeni kırsal kalkınma politikasının ve örgütlenmesinin yönetişim tarzı bir yönetim biçimini getirdiği ve bu değişimin politika transferi süreci ile gerçekleştirildiği saptamaları üzerinden ortaya koyulmaktadır. Yeni kırsal kalkınma politikasının politika transferi süreci ile geliştiği söylendiği takdirde bunu ortaya koyabilmek için öncelikle transferin etkeni ve kaynağı olarak saptanan uluslararası kurumlar ve bu kurumların politika geliştirme araçları incelenmelidir. Bu doğrultuda, bu başlık altında konuyla ilgili literatür ele alındıktan sonra Türkiye’de kırsal alan yönetimi açısından örgütsel yapıda gerçekleşen değişiklikler ortaya koyulmaktadır. Kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasında özellikle 2000’li yıllardan sonra gerçekleşen değişimi göstermek açısından daha önceki iki bölümde yararlanılan hükümet programları ve kalkınma planlarının yanı sıra uluslararası kurumlar tarafından politika geliştirme amacıyla yayınlanan raporlar ve yapılan yasal düzenlemeler temel araştırma araçları olarak kullanılmıştır.

I. Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Devletin Rolünde Değişim

Küreselleşmeye verilen anlam, çoğu kez, tanımlamayı yapan kişinin bakış açısına göre değişmekte olduğundan herkesin üzerinde anlaştığı bir küreselleşme tanımı yapma imkânı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, küreselleşme, tarihsellik açısından ve bir kavram olarak tanımlanabilir. Tarihsellik ölçütü açısından yapılabilecek olan küreselleşme tanımı, bu sürecin eski veya yeni bir süreç olması konusuna odaklanmaktadır. Bu şekilde, ülkeler arasında ticaret ve sermaye akışının hızlanması ile uluslararası bir ekonominin oluşması olarak tanımlandığı takdirde küreselleşmenin yeni bir şey olmadığı²⁹⁵ savunulmaktadır. Bir kavram olarak küreselleşme ise, yaygın olarak, dünyanın küçülmesini ve tek bir mekân gibi algılanmasını²⁹⁶ sağlayacak şekilde kullanılmaktadır. Diğer yandan, küreselleşme, neoliberal okulun ideolojisinden türeyen kuramları ve *laisser-faire*'i güçlendirerek uygulamaya konulan iktisat politikaları demeti²⁹⁷ olarak tanımlanabilir.

Küreselleşmenin dayandığı ekonomi politikalarının özellikle 1980'li yıllar sonrası yaygınlaşan savunması, neoliberal iktisat kuramının dış ticaret ve sermaye akışı konusundaki görüşlerine dayanır. Bu anlayışa göre sermaye hareketleri ülke sınırlarını serbestçe hiçbir devlet müdahalesi olmadan aşabildiği takdirde dünyada optimal kaynak dağılımı gerçekleşecektir çünkü sermayenin ülkelere serbestçe giriş çıkışı gelişmekte olan ülkelerde büyümeyi kısıtlayan etkiyi ortadan kaldırırken,

²⁹⁵ Paul Hirst, Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Dost Yay., Ankara, 1998, s. 8.

²⁹⁶ Roland Robertson, *Küreselleşme - Toplum Kuramı ve Küresel Kültür*, Çev: Ümit Hüsrev Yolsal, Bilim ve Sanat Yay., Ankara, 1999, s. 21.

²⁹⁷ Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce*, Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 2000, s. 172. Neoliberal okul, 1870'lerden 1920'ye kadar varlığını sürdüren, 1929 depresyonu ile hakim ideoloji olma özelliğini yitiren fakat özellikle 1980'lerin başından itibaren yeni teoriler ile hakimiyetini geri alan bir okul olup, bu okula, bir takım farklılıkları olmakla birlikte temelde klasik liberal ideolojiyi benimseyen bir anlayış hakimdir. Esas sorunu "etkinlik" olan neoliberal okul, klasik okulun *laisser-faire* anlayışını ve serbest dış ticaretin mübadeleye katılan her ülke için iyi sonuçlar doğuracağı yönündeki savını sürdürmektedir. Bkz. *a.k.*, s. 114.

sermaye de en yüksek getiriye sağlayan yerlere yönelecek ve böylelikle onun da getirisi yükselmiş olacaktır. Bu nedenle, ulus devletler yerli/yabancı sermayeye getirdiği kısıtlamaları kaldırmalı ve kaynak dağılımının küresel düzeyde bu şekilde etkinlik kazanmasını sağlamalıdır.²⁹⁸

1970’li yılların sonu, 1980’li yılların başında söz konusu neoliberal görüşler IMF ve DB’nın çabalarıyla yaygınlık kazanmıştır. 1995 yılında kurulan DTÖ de neoliberal görüşleri yerleştirerek küreselleşme sürecini destekleme konusunda IMF ve DB’na katılmıştır. IMF ve DB, piyasaya devlet müdahalesinin kaldırılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, KİT’lerin özelleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımların serbestleştirilmesi ve teşvik edilmesi, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmet alanlarının özelleştirilmesi gibi konularda verdiği koşullu kredilerle az gelişmiş ülkeleri dönüşüme uğratmıştır. Diğer yandan DTÖ, az gelişmiş ülkelerin dış ticarete ve yabancı sermaye yatırımlarına daha açık bir hale gelmelerini sağlamıştır.²⁹⁹

Böylece, uluslararası kurumlar tarafından³⁰⁰ küreselleşme sürecinde yaygınlaştırılan neoliberal politikalarla, 1980’li yılların başında devletin yetki alanı ve rolü konusunda değişiklik savunulmaya başlanmıştır.

Özel mülkiyet hakları, bireysel özgürlük, serbest piyasa ve serbest ticaret ile girişimci özgürlüğünün maksimize edilmesi sonucu insan refahının geliştirilebileceğini ileri süren neoliberalizme yapılan vurgu ile 1970’li yıllar öncesinde devlete yüklenen müdahaleci rolde değişiklik gündeme getirilmiştir.

²⁹⁸ A.k., s. 173.

²⁹⁹ Fikret Şenses, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?”, içinde *Kalkınma ve Küreselleşme*, Bağlam Yay., İstanbul, 2004, s. 17, 18.

³⁰⁰ Küreselleşmenin baş aktörleri olarak Çok Uluslu Şirketleri ve uluslararası mali kurumları kabul eden bir kaynak için bkz. Erinç Yeldan, “Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak

Devletin yeni rolü, söz konusu uygulamalar için uygun kurumsal çerçeveyi oluşturmak ve korumaktır. Devlet, özel mülkiyet haklarını güvenceye almalı ve özgürce işleyen piyasaları desteklemek için gereken asli fonksiyonları yerine getirmelidir. Devlet ancak sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmet alanlarında piyasa yoksa bu alanlarda faaliyet göstermeli ve piyasaya devlet müdahalesi minimum düzeyde olmalıdır.³⁰¹

Piyanın iyi işlemesi için gerekli ortamı sağlamakla görevli kılınan neoliberal devlet, sermaye birikimi için yeni alanların açılması anlamında varlıkların özelleştirilmesi ile uğraşır. Önceden devlet tarafından düzenlenen veya işletilen sektörlerin özelleştirilmesi, “devletin geri çekilmesi” anlayışının bir görünümü olarak gündeme getirilmiş ve uygulamaya koyulmuştur.³⁰²

Rekabete ve piyasada bireysel özgürlüğün sağlanmasına önem veren bu dönemin devleti, bir araç gibi tanımlanmaktadır. Bu anlayışa göre, devletin yeni işlevi, ulus altı ve ulus üstü birimlerin sorumluluklarını tanımlamak ve bunu meşrulaştırmak olacaktır. Bu yeni düzende devlet, artık tek başına “yöneten” olmaktan çıkacak, “yönetişim” tarzı yapılanmaları meşrulaştıracaktır.³⁰³ Bu yaklaşım tarzı ile devlet, uluslararası kurumlar ile yerel yönetimler arasında olup, bu iki kuruma politika oluşturma gücünü devreden ve bu kurumlarca gerçekleştirilen faaliyetleri, alınan kararları meşrulaştıran bir araç olarak görülmektedir. Bu anlayış çerçevesinde, egemenliğini ulus üstüne ve ulus altına devreden bu devlet, piyanın

Küreselleşme”, içinde *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Der.: Ahmet H. Köse vd., İletişim Yay., İstanbul, 2003, s. 430.

³⁰¹ David Harvey, “Neoliberalism as Creative Destruction”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, No. 1, 2007, s. 22, 23.

³⁰² David Harvey, “Neo-liberalism and the Restoration of Class Power”, s. 10 - 12, <http://www.princeton.edu>, Erişim: 09.10.2007.

³⁰³ Paul Hirst, Grahame Thompson, *a.g.k.*, s. 204, 225.

iyi işlemlerini sağlayacak, piyasanın istediği devlet biçimidir. Bu bağlamda, küreselleşme döneminin devleti, “devletin belirli bir coğrafi alan ve o alanda yaşayan halk üzerinde mutlak hükmetme yetkisi”ni³⁰⁴ ifade eden iç egemenliği ve devletlerin uluslararası sistemin birbirlerine eşit unsurları olmalarını gerektiren dış egemenliği³⁰⁵ sınırlanan bir devlettir. Burada iç egemenlik, hükümetlerin kamu politikasını formüle etmek, uygulamak ve yönetmek gücünü³⁰⁶ ifade eder. Dolayısıyla bir ülkenin iç egemenliğine müdahale, o devletin kamu politikası yapma gücüne müdahale anlamına gelmektedir. Günümüzde uluslararası ve ulusüstü kurumlar nedeniyle devletler, kısmi bir egemenlik devri yaşamaktadırlar. Bu egemenlik devri, onların kendi sınırları içinde kamu politikası geliştirme ve uygulama kapasitelerini sınırlayıcı bir nitelik taşır.

Egemenlik devri şeklinde görünüm kazanan, devletin rolündeki bu değişiklik, onun yetkisiz ve zayıf bir devlet olacağını ifade etmez. Aksine bu dönemin devleti hâlâ önemini korumaktadır. Bu yeni düzeni meşrulaştıracak bir kuruma ihtiyaç vardır, ki o da devlettir. Bu nedenle, ulus devlet yeni düzen açısından gereklidir.

Devletin rolünde bir değişimi gündeme getiren ve neoliberal politikalarla hız kazanan küreselleşme sürecinde, bu politikaların başarısız olması durumunda sorun, yönetme şekli olarak görülmüş ve “iyi yönetim” gerçekleştirildiği takdirde söz konusu politikaların başarılı bir şekilde uygulanacağı belirtilmiştir. Yani

³⁰⁴ Emrah Beriş, “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, *SBF Dergisi*, C: 63, S: 1, s. 64.

³⁰⁵ A.k., s.64.

³⁰⁶ Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing Without Government?*, 1998, s. 57, <http://books.google.com/books?id=zmGTGqNTbqSC&printsec=frontcover&dq=%22global+public+policy%22&hl=tr>, Erişim: 02.09.2008.

küreselleşme sürecinde sorun,³⁰⁷ bir yönetim sorunu olarak teşhis edilmiş, neoliberal politikalar sorgulanmamıştır. Sorunların çözülmesi için iki öneri getirildiği görülmektedir: Yönetişim tarzı bir yönetim biçiminin hayata geçirilmesi ve yoksullukla mücadele. Geliştirilmesinde DB'nın önemli bir rol oynadığı yönetim, daha sonra ayrıntılı bir şekilde ele alınacağından burada sadece değinilmekle yetinilecektir. Yönetişim gibi yoksullukla mücadele konusu da öncelikle DB'nın gündemindedir. DB'nın, 1990'lı yıllarda yoksullukla mücadele konusu üzerinde durmaya başlaması neoliberal politikaların eşitsiz bölüşüme yol açması sonucu gelişen eleştirilerin bir sonucu³⁰⁸ olarak değerlendirilmektedir. DB'nın, desteklediği neoliberal politikaları gözden geçirip, onu olumsuz sonuçlar doğuracak bir içerikten çıkarmak yerine bu politikaların neden olduğu yoksullukla “mücadele” etmeyi - yoksulluğu ortadan kaldırmaktansa - seçmiş olması, sorgulanması gereken bir durumdur.

Devlet, bir yandan neoliberal politikalarla dönüşmesine yol açan, diğer yandan da yönetişim tarzı yönetim biçimi talepleri ile hareket alanını daraltan iki yönlü bir kıskaç içindedir. Devletin içinde bulunduğu bu durum, şu şekilde ifade edilebilir:

“Bugün, ulus devlet, bir taraftan küresel ekonomi güçleri tarafından diğer yandan gücün yerele devri için siyasal talepler tarafından sıkıştırılmıştır.”³⁰⁹

Yeni düzende devlet, egemenliğini bir yandan uluslararası kurumlara, diğer yandan da artan yerelleşme talebi ile yerel yönetimlere devretmektedir. Bu durumda,

³⁰⁷ Amerika Başkanı Carter'ın danışmanı olan Charles Schultze, bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: “On yıl önce devlet, sorunları çözmeye yönelik bir araç olarak düşünülüyordu; bugünse pek çok kişi için sorun devletin kendisi.” Schultze'dan aktaran Pierre Rosanvallon, *Refah Devletin Krizi*, Dost Yay., Ankara, 2004, s. 51.

³⁰⁸ Şenses, *a.g.k.*, s. 18 - 26.

egemenliğin uluslararası kurumlara devri küreselleşmenin, ulus altı kurumlara devri yerelleşmenin bir gereği olarak savunulmaktadır denilebilir. Bu bağlamda yerelleşme DB tarafından, kamu hizmetleri için otorite ve sorumluluğun merkezi yönetimden yerel yönetimlere veya bağımsız yönetim örgütleri benzerine ve/veya özel sektöre transferini öngören bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlama, merkezi yönetime ait olan otorite ve sorumlulukların son aşamada özel sektöre devrini öngörmektedir. DB'na göre, yerelleşme gelişmekte olan ülkelerde siyasal, sosyal ve ekonomik faaliyetlere katılımı arttırmada önemli bir rol oynayabilir; bürokratik prosedürleri ortadan kaldırmaya yardımcı olabilir; hükümet personelinin yerel koşul ve ihtiyaçlara daha duyarlı olmasını sağlayabilir; karar verme açısından farklı siyasal, etnik ve kültürel grupların daha fazla temsiline olanak sağlayabilir.³¹⁰

BM de DB ile paralel bir yerelleşme yaklaşımı içerisindedir. Bu yaklaşıma göre yerelleşmenin, iyi yönetişimin unsurları olan ekonomik, sosyal ve siyasal kararlara halkın katılım fırsatlarını arttırma; yönetimin sorumluluğunu, şeffaflığını ve hesapverebilirliğini arttırma gibi konulara katkıda bulunması beklenebilir. UNDP'e göre güçlü merkezi ve yerel yönetimler, iyi yönetişim için yeterli değildir iyi yönetişimin sağlanabilmesi için tüm düzeylerde hükümetlerin STK'lar ve özel sektörle işbirliği içinde olması da gerekmektedir. BM, merkezi otoritenin il, bölge ve yerel otoritelere devrinin yanı sıra özel şirketlere ve STK'lara otorite transferinden de

³⁰⁹ Joseph Stiglitz, "Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12, Number 1, s. 3.

³¹⁰ *What is decentralization?*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,,contentMDK:20246045~menuPK:390249~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390243,00.html>, Erişim: 11.10.2005.

bahseder. Bu durumda hükümetler mal üretme veya hizmet sunma sorumluluklarını özel kuruluşlara devredebilirler ki bu durum özelleştirmedir.³¹¹

Yerelleşmeyi destekleyen ve Türkiye’de kırsal kalkınma politikası açısından son dönemde belirleyici olduğu için yerelleşmeyi nasıl tanımladığı önemli olan bir uluslararası kurum da AB’dir. Yerelleşmeyi “subsidiarity” kelimesi ile kullanan AB, Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde yer alan “kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşın en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır”³¹² ifadesini, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından verilmesi şeklinde kullanılan yerellik ile eşdeğer kabul ederek 1992’de Maastricht Antlaşmasına koymuştur.

İlke, Maastricht Antlaşmasının 3/B maddesinde şöyle tanımlanmıştır:

“Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Topluluk (Birlik) yalnız hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsam ve etkisi açısından bu konular, Topluluk (Birlik) düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Toplulukça yapılacak işlem, Antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz.”³¹³

AB’nin Maastricht Antlaşmasına bu ilkeyi koymasının nedeni, birleşme sonucu oluşabilecek ve yerel yönetimlerin ihmal edilmesi ile sonuçlanabilecek bir merkezileşme eğilimini önlemek olarak ifade edilmektedir. AB açısından ilke, hem

³¹¹ United Nations Development Programme, *Decentralized Governance Programme – Strengthening Capacity for People-Centered Development*, 1997, s. 5-8, <http://www.pogar.org/publications/other/undp/decentralization/decenpro97e.pdf>, Erişim: 10.12.2007.

³¹² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, içinde *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ayşegül Mengi, İmaj Yay., Ankara, 1998, s. 70. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı bazı maddelerine çekinceler koyarak 1991’de 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır.

³¹³ Ruşen Keleş (aktaran), *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1999, s. 35.

AB ile devletler arasındaki ilişkiyi düzenlemekte hem de devletlerle onların alt düzeydeki yönetim birimlerinin ilişkisini düzenlemek amacıyla kullanılmaktadır.

DB, BM ve AB tarafından savunulan hizmette yerellik ilkesi ile merkezi yönetimin ancak yerel yönetim bir konuda yetersiz kaldığında devreye girmesi yönünde bir anlayış geliştirilerek, merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimler lehine sınırlandırılmaktadır. Böylece devletin egemenliği, iki yönlü olarak, küreselleşme ile ulus üstü, yerelleşme ile de ulus altı yönetim birimleri lehine sınırlandırılmaktadır. Bu şekilde bir yandan otorite aşımına uğrayan devlet, diğer yandan küreselleşme döneminin bir gereği olarak KİT'leri ve sunduğu kamu hizmetlerini özelleştirmekte, ulus üstüne ve ulus altına devrettiği otoritesinden geriye kalan kısmını da STK'lar ve özel sektörle paylaşması talep edilerek “yönetişim” tarzı bir yönetim biçimini gerçekleştirmesi için koşullanmaktadır.

Devletin rolünde gündeme gelen değişiklik, kamu yönetimi reformları ile hayata geçirilmektedir. Bu çerçevede kamu yönetimi reformları yapan ülkelere İtalya, Hollanda ve İngiltere örnek verilebilir. Bu ülkelerden İtalya'da, yerel otoritelere 1990'ların başında kendi hizmetlerini sunmaları için önemli derecede bir yetki verilmiştir. Yine bu yıllarda, kamu yönetiminde şeffaflık hakkında bir yasa oluşturulmuştur. İtalya, 1992-1994 yıllarında özelleştirme ve bankacılıkta serbestleşme (liberalizasyon); kamu istihdamında daha yerelleşmiş toplu sözleşme ve özel sektör benzeri ilkelerin uygulanması yönünde değişiklikleri içeren reform çalışmaları yapmıştır. 1997-1999 yıllarında '*subsidiarity*' ilkesini çağrıştıran önemli derecede bir yerelleşme reformu yapılmış ve böylece pekçok görev, bölgesel ve yerel düzeylere transfer edilmiştir. 1997-1999 yıllarını kapsayan ikinci reform döneminde

bakanlıkların birleştirilmesini ve performans sözleşmeleri ile çalışmayı destekleyen idari kurumların yaratılmasını içeren merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması³¹⁴ gerçekleştirilmiştir.

Hollanda'da 1980'lerde pekçok özerk idari kurum oluşturulmuştur. 1980'li yıllarda özelleştirme önemli bir konu olmuş, bu dönemde, devlet şirketlerinden en önemlileri olan *Postbank*, *Posts and Telecommunications*, *Royal Mint* ve *Fishery Port Authority* tamamen veya kısmen satılmıştır. Hollanda'da özelleştirmenin yanısıra merkezi yönetim harcamalarını azaltma, faaliyetleri daha alt yönetim düzeylerine doğru yerelleştirme ve bürokratik işlemleri basitleştirme³¹⁵ yönünde çalışmalar yapılmıştır.

İngiltere'de ise Thatcher hükümeti döneminde başlatılan reform çalışmaları ile özel sektörün kamu faaliyet alanına çekilmesi ve hizmetin kamu tarafından yapılması şart olması durumunda da bunu en etkili şekilde özel sektör yapabilecekse bu faaliyetin sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırılması amaçlanmıştır. Bu politika sonucu kamu yönetiminde çalışanların sayısı önemli ölçüde azalmış, bu azalmanın önemli bir kısmı sanayi ve iletişim sektöründe yapılan özelleştirmelerden³¹⁶ kaynaklanmıştır.

Ele alınan bu üç ülke de yerelleştirme, özelleştirme, kamu personeli istihdam şekli ve sayısında azaltma yönünde reformlara örnek oluşturmaktadır. Bu reformlar

³¹⁴ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, s. 266, <http://books.google.com/books?id=rei8DGQQoooC&printsec=frontcover&dq=%22public+management+reform%22&hl=tr#PPP13,M1>, Erişim: 09.11.2008.

³¹⁵ A.k., s. 272.

³¹⁶ Osman Yılmaz, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT Yay., Ankara, 2001, s. 39, 44.

sayesinde kamu örgütlenmesinin küçültüldüğü, kürek çeken değil dümen tutan devlet anlayışının hayata geçirildiği söylenebilir.

II. Yönetişimin Anlamı ve Bu Kavramın Uluslararası Kurumlar Tarafından Geliştirilmesi

Yönetmenin yeni bir sürecine ve yönetimin anlamında bir değişikliğe³¹⁷ işaret eden yönetim kavramının, klasik Latin ve eski Yunan kelimesi olan geminin “dümeninde olmak”³¹⁸ kelimesi ile ifade edildiği görülmektedir. Bu yeni yönetim anlayışına göre yönetim, yöneten-yönetilen ayrımının olduğu hiyerarşik bir yapılanmayı ifade ederken; yönetim eşitlerarası, kamu örgütlerinin üstün bir güç değil oyunculardan biri olduğu ve yönetimden daha demokratik³¹⁹ bir yönetim şeklidir. Yönetişim, kavramın oluşturucularına göre, iktidar, özel sektör ve STK’larla paylaşıldığı için “katılımcı” bir modeldir. Bu yeni yönetme tarzı, katılımcı olduğu için demokratiktir ve demokratik olduğu için de şeffaflığı ve hesapverebilirliği sağlayan bir modeldir. Bu yeni yönetme tarzı ile, katılım ilkesi ön plana çıkarılarak sanki yöneten halkmış gibi bir izlenim verilmek istenmekte ve böylece STK’ların yer aldığı projeler için politikayı belirleyen ve uygulama için krediyi verenin uluslararası kurumlar olduğu ve bu kurumlar tarafından çizilen çerçeve içinde hareket edilerek

³¹⁷ Yönetişimi, yönetmenin yeni bir süreci olarak tanımlayan Rhodes’a göre yönetişimin altı kullanım şekli vardır: minimal devlet, şirket yönetişimi, yeni kamu yönetimi, iyi yönetişim, sosyosibernetik sistemler ve kendi kendine örgütlenen networkler. Bkz. Rhodes, “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, 1996, s.652.

³¹⁸ Bob Jessop, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, Vol.50, Issue: 155, March 1998, s. 30.

³¹⁹ Yönetişimin demokrasiyi getirmeyeceğini Brown şu şekilde ifade etmektedir: “Yönetişim, demokrasiyi sivil topluma yayma iddiasındadır, ancak sivil toplum, bireylerin yurttaş değil, tikel çıkarların basit vektörleri olduğu bir bütündür. Ancak egemen halkın bir üyesi olarak yurttaş olunabilir. Egemen iradenin ifadesi olan yasaları, özel çıkarların üzerine yerleştiren ayrıcalıklar, eşitsizliğe ve zayıfın güçlü tarafından ezilmesine karşı egemenin kolektif kişiliğine can veren vatandaşların sahip olduğu tek güvencedir. Dolayısıyla neo-liberal yönetişimin sivil toplum lehine gerçekleştirdiği görünürdeki yetki ‘devri’ halkı egemenliğinden yoksun bırakmaya yöneliktir. Aslında

gerçekleştirilen bir “katılım”ın³²⁰ ne kadar demokratik olduğu tartışmaya açılmamaktadır. Yani aslında yönetim kavramı ile ortadan kalktığı ifade edilen yöneten-yönetilen ayrımının ortadan kalkmadığı söylenebilir.

Yukarıda ifade edilen çerçeve içerisinde yönetim, son derece teknik, siyasal içeriği olmayan bir karşılıklı yönetme tarzı olarak ele alınmaktadır. Fakat yönetim, kavramı oluşturanların ileri sürdüğü gibi, sadece teknik bir iş değil, iktidarın dönüşümünü³²¹ ve bu dönüşümün bir gereği olarak kamu çıkarı, vatandaşlık gibi unsurların özel sektör lehine piyasa için anlamını yitirmesini, bu kavramların yerini piyasa ve müşterinin almasını ifade etmektedir. Dolayısıyla yönetimin, sadece özel sektör ve toplumun büyük bir kısmını temsil etmeyen STK’lardan oluşan bir yönetme tarzı olarak sınırlı bir “katılım”ı benimsemesi açısından ne kadar kapsayıcı bir model olduğunun yanısıra sınırlı katılım özelliği nedeniyle iddia edildiği gibi “demokratik” bir ilke olup olmadığı da tartışmaya açık bir konudur.

1970’li yıllardan beri hakim ideoloji olarak devleti piyasa için varolan bir aygıt haline getiren neoliberalizmi hayata geçiren yeni ve bu ideolojiye uygun bir yönetim biçimi olarak ifade edilebilecek olan yönetim, 1990’lı yıllarda DB tarafından hazırlanan “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*” adlı

burada söz konusu olan bir darbedir.” Bkz. John Brown, “Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni”, Çev: Tuvana Gülcan, *Birikim*, Haziran 2002, Sayı: 158, s. 41.

³²⁰ Bu iktidar dönüşümünün sadece “katılımı” sağlamak gibi bir amacının olmadığına yönelik olarak Veltmeyer şöyle bir değerlendirme yapmaktadır: “İyi idareye yönelik bu ilgi, aslında görüldüğü gibi, bir halk katılımı meselesi değildir. ‘İdare’ fikrinin ardında, serbest pazarcı kapitalist kalkınmadan oluşan yeni ekonomik modeli uygulamak için gereken koşulları oluşturma ve ulusal hükümetlerin, siyasal bağlamda ‘süreci yoluna sokma’ amaçları ile kapasitelerini ve böylece, yeni dünya ekonomik düzeninin istikrarını sağlama- yönünde temel bir siyasal endişe yatar. Yerel (ulusal) ekonomileri ve ‘yeni oluşan pazarları’ küresel sermayenin emirlerine tabi kılma temelindeki operasyonel ve siyasal ihtiyacı da aynı derecede önemlidir. Bu, ABD ve Avrupa-Amerikan emperyalizminin gündemidir.” Henry Veltmeyer, *Latin Amerika ve Başka Bir Kalkınma*, Çev. Özkan Akpınar, Kalkedon Yay., İstanbul, 2006, s. 181.

³²¹ Yönetimi, siyasal iktidarın dönüşümü olarak niteleyen bir kaynak olarak bkz. Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yay., İstanbul, 2005.

rapor ile gündeme getirilmiştir. Yönetişimin, bir ulusun işlerini yönetmek için siyasi güç uygulanması olarak tanımlandığı bu raporda Afrika'nın kalkınma probleminin nedeninin bir yönetim krizi olduğu belirtilmiştir. Neoliberal politikaların başarısız olmasının nedeni olarak yönetim görülmüş ve çözüm olarak da yönetim önerilmiştir. Raporla, geçmişteki zayıf ekonomik performansın kaynağı olarak kamu kurumlarının başarısızlığı görülmüş, özel sektör girişimi ve piyasa mekanizmalarının önemli olduğu fakat bu mekanizmaların etkili bir kamu hizmeti, güvenilir bir yargı sistemi ve halkına hesap verebilen bir yönetimi içeren iyi yönetim ile bir arada bulunmak zorunda olduğu ileri sürülmüştür.³²² Bu raporla gündeme getirilen yönetim, zaman içerisinde OECD ve AB tarafından da benimsenmiştir. OECD'ye göre yönetim, kamu kararlarının nasıl alındığını ve kamu faaliyetlerinin nasıl yürütüldüğünü belirleyen formal ve informal düzenlemeleri işaret eder ve kamu yönetimi, yönetişimin bir unsurudur.³²³ AB'ne göre yönetim ise, açıklık, katılım, hesapverebilirlik, etkililik ve tutarlılık açısından Avrupa düzeyinde uygulanan güç biçimini etkileyen kural, süreç ve davranışları ifade eder.³²⁴

³²² *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, s. xii, 60, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf, Erişim:08.07.2006.

³²³ Bkz. *Modernising Government – The Way Forward*, s. 16, 2005, <http://www.oecd.org>, Erişim: 02.07.2006. OECD, devletin hem piyasa düzenleyicisi olarak hem de kamu işletmelerinin sahibi olarak iki rolü olduğunu, böyle durumlarda devletin hem “piyasa oyuncusu” hem de “hakem” rolü oynadığını vurgulayarak DB'nin devletin rolü hakkındaki terminolojisini kullanmakta ve onu desteklemektedir. OECD'ye göre, kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuki ve düzenleyici çerçeve, piyasada eşit rekabet koşullarını sağlayacak şekilde olmalıdır, bunu yapacak kurum da devlettir. Bu bakış açısıyla da OECD, DB'nin piyasa için devlet bakış açısına destek olmaktadır. Bkz. *OECD Kamu İşletmeleri için Kurumsal Yönetim Rehberi*, 2006, s. 24, [http://www.tusiad.org/tusiad cms.nsf/LHome/21FD5AAABC16E114C225733E0046AF76/\\$FILE/oe cd06.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad cms.nsf/LHome/21FD5AAABC16E114C225733E0046AF76/$FILE/oe cd06.pdf), Erişim: 05.09.2006.

³²⁴ İyi yönetişimin beş ilkesi vardır. Bunlar: Şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılıktır. Bu beş ilkenin uygulanması yerelliği güçlendirir. AB, gerek yönetişimin ilkelerini benimseyerek gerekse düzenlediği politika alanlarında yönetim ilkelerini hayata geçirme amaçlı düzenlemelerde bulunarak bu yönetme tarzını desteklemektedir. Bu doğrultuda, kırsal kalkınma politikası, bu politika alanlarından biri olarak örnek verilebilir. Bkz. *European Governance – A White Paper*, Commission of the European Communities, COM (2001) 428, Brussels, 25.07.2001, s. 8, 10, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, Erişim: 05.06.2006.

Bu kavram, yönetim şekli, zamanla tüm sorunların temel çözüm aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Öyle ki AB’ne göre “yönetişimin yapısı ve kalitesi, sosyal uyum veya çatışmanın, ekonomik kalkınmanın başarı veya başarısızlığının, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı duymanın veya duymamanın olduğu kadar doğal çevrenin korunmasının veya kötüleştirilmesinin en önemli belirleyicisidir”.³²⁵ OECD’ye göre ise iyi, etkili bir kamu yönetişimi, demokrasiyi ve insan haklarını güçlendirmeye, ekonomik başarıyı ve sosyal uyumu geliştirmeye, yoksulluğu azaltmaya, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını geliştirmeye, hükümete ve kamu yönetimine güveni derinleştirmeye yardımcı olur.³²⁶

Sorunların çözüm yolu olarak görülen yönetim modelinin boyutları, kavramı oluşturan ve koşullu kredilerle yayan DB yayınlarından izlenebilmektedir. DB yönetişimi, “kalkınma için bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde uygulanan iktidar durumu”³²⁷ şeklinde tanımlayarak yönetim ile kalkınma yönetimi arasında bir ilişki kurmuştur. Bu bakış açısına göre, güçlü ve eşit kalkınmayı besleyen bir çevreyi yaratmak ve sürdürmek için iyi yönetim, merkezi bir öneme sahiptir. Devlet ise kamu hizmetlerinin sunulmasında önemli bir rol oynar. Fakat devlete biçilen rol, devletin piyasa için çalışan bir aygıt olmasıdır. Öyle ki devlet, piyasaların etkili bir şekilde çalışmasını sağlayan kuralları koyar, piyasanın başarısızlıklarını düzeltir; problemlerle başetme yolu olarak “piyasa dostu” bir tavır alır. Bu bakış açısına göre devlet, eğitim, sağlık, altyapı gibi özel sektör tarafından gerçekleştirilmeyen temel hizmetleri sağlamada önemli bir rol oynamalıdır. Çünkü

³²⁵ *Governance and Development*, COM (2003) 615 final, s. 3, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, <http://www.europa.eu>, Erişim: 08.09.2006.

³²⁶ http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html, Erişim: 05.10.2007.

iyi eğitimli işgücü ve yeterli altyapı, özel yatırımlar açısından önemlidir. Bu rolü oynayabilmek için devlet, gelirlere ve kamu hizmeti üretmek için kurumlara ihtiyaç duyar. Bu ise hesapverebilirlik, güvenilir bilgi ve kaynak yönetiminde ve kamu hizmeti sunumunda etkililik sistemlerini gerektirir.³²⁸ Böylelikle devlet, DB tarafından, piyasa dostu, piyasanın gelişmesi için altyapıyı sağlayıcı bir araç olarak görülmektedir.

DB'nın yönetim tarzı yönetim modelini inşa ettiği diğer bir yayın ise *The State in a Changing World* (Değişen Dünyada Devlet) başlıklı rapordur. Bu rapor, yerelleşme, katılım ve piyasa ilkeleri üzerine temellenmekte ve olması gereken devleti “etkin”³²⁹ devlet olarak formüle etmektedir. Raporda “devlet ne yapar?” sorusuna devlet, bir ülkenin kurumsal çevresinin bir parçası olan formal kuralları - yasaları ve düzenlemeleri- koyar cevabını vererek ona düzenleyici bir rol yükler. Devletin koyduğu bu formal kurallar, toplumun informal kuralları ile birlikte insan davranışını uzlaştıran kurumlar olarak nitelenir ki bu raporda yeni kurumcu iktisatın söylemlerinin etkili olduğu söylenebilir. Rapora göre devlet, bir yandan mal ve hizmet sağlayarak, sözleşmeleri yaparak işlem maliyetlerini düşürürken diğer yandan da bu ekonomik oyunda bir oyuncu olarak yer alacaktır. Yani devlet bir hakem değil, eşitlerarası ilişki içinde eşit oyuncularından biridir. Yetenekli bir devlet, piyasaları destekleyen ve onun fonksiyonlarını yerine getirmesi için gereken kuralları koyma

³²⁷ *Governance and Development*, 1992, s. 3, <http://books.google.com/books?id=he3-MVQsqwC&pg=PP1&dq=governance+and+development&hl=tr>, Erişim: 03.05.2005.

³²⁸ A.k., 1992, s. 3, 6.

³²⁹ Etkin devlet, şu fonksiyonları gören devlet olarak tanımlanabilir: Etkin devlet, piyasaya karşıt değil, onun tamamlayıcısı olan devlettir. Etkin devlet, politika belirlemede özel sektör ve STK'larla işbirliği yapan devlettir. Etkin devlet, piyasanın iyi işlemesi için gerekli yasal yönetsel altyapıyı sağlayan fakat ekonomik faaliyette bulunmayan devlettir. Bkz. World Development Report, *The State in a Changing World*, 1997, s. 30, 34, 110, 120, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/1997/06/01/000009265-3980217141148>, Erişim: 06.03.2006.

yeteneği olan devlettir. Devlet, “oyunun kuralları”nı sağlam bir şekilde kurmaktan daha fazlasını yapmalı; bu kuralların sürekli olarak uygulanmasını ve özel aktörlerin kuralların aniden değiştirilmeyeceği konusunda güven duyabilmelerini de sağlamalıdır. Burada şöyle bir mantık geliştirilmiştir; etkin devlet, piyasanın gelişmesini sağlar; gelişmiş bir piyasa da kalkınmayı sağlar. Fakat, piyasanın iyi işleyebileceği bir ortam sağlaması bir devleti etkin yapmaya yetmemektedir. Politika yapma ve uygulamada nüfusun geniş bir kısmının ihtiyaçlarını önemsemeyen bir devlet, etkili bir devlet değildir. Bu yüzden hükümetler halka daha yakın hale gelmelidirler. Bu, politika yapmada, bireysel kullanıcılara, özel sektör örgütlerine ve sivil topluma açılmanın yanısıra hükümet iktidar ve kaynaklarının yerelleştirilmesi anlamına da gelebilir. Yerelleşen devlet, hükümetleri halka daha yakın hale getirme çabalarının bir devamı olarak görülür. Böylelikle yerelleşme, hem kamu hizmetlerinin yerel tercihlere daha yakın bir şekilde belirlenmesi hem de hükümetlerin daha hesapverebilir hale gelmesi için bir imkân sağlar.³³⁰ Rapor, bu açılımlarla, devleti yönetim tarzı yönetim biçiminin unsurlardan sadece biri haline getirerek, piyasayı diğer unsur olarak yerleştirerek ve katılımın demokrasiyi sağlayacağı düşüncesi ile STK’ları da yönetime ortak ederek yönetim tarzı yönetim yapısına meşruluk sağlamaktadır.

DB’nın bu raporla devlete biçtiği rol yönetişimin kuramsal alt yapısını oluşturan yeni kurumcu iktisadın³³¹ devlete bakış açısı ile paraleldir. Yönetişimin

³³⁰ World Development Report, *The State in a Changing World*, s. 30, 34, 110, 120.

³³¹ Yeni kurumcu iktisat, eski kurumcu iktisat ile neoklasik iktisadın bazı varsayımları üzerine kurulmuştur. Kurumculuk, iktisadi sistemlerin ve süreçlerin temelini kurumların oluşturduğunu ve bireylerin bu kurumların etkisinden bağımsız olarak ele alınamayacağını savunan yaklaşımların genel adıdır. Bkz. Ömer Demir, *Kurumcu İktisat*, Vadi Yay., Ankara, 1996, s. 64 - 71. Yeni kurumcu iktisadın temel analiz birimi olan kurumlar, yasalar, sözleşmeler, siyasal sistemler, örgütler, piyasalar vb. formal ve normlar, gelenekler, değer sistemleri, dinler, sosyolojik eğilimler vb. informal yönetim kuralları olarak tanımlanabilir. Yeni kurumcu iktisat, bireyci bir yaklaşım sergilemesi açısından

kuramsal altyapısını oluşturan yeni kurumcu iktisatın güçlü devlet vurgusu, DB raporlarında belirtilen piyasanın iyi işlemlerini sağlayan etkin devlet bakış açısıyla paraleldir. Diğer yandan, yeni kurumcu iktisat, yüksek işlem maliyetlerini³³² azaltma konusunda da devleti sorumlu tutmaktadır. Bilgiyi elde etme, mülkiyet haklarını uygulama ve rekabeti sınırlamanın işlem maliyetleri, iyi işleyen piyasaların doğuşu önünde bir engel olabilir. Fakat etkili kurumlar bu maliyetleri azaltabilir. İşte bu işlevi piyasa için gerçekleştirecek olan etkili kurum “devlet”tir. Yeni kurumcu iktisat açısından devlet, işlem maliyetlerini düşürecek standartları koyup bunlara uyulmasını sağlayarak iktisadi gelişmeye destek olacak kurumdur.³³³ DB da Değişen Dünyada Devlet başlıklı yayınında piyasanın işlemesi için gereken kuralları koyan, işlem maliyetlerini azaltan kurum olarak “etkin” devlet tanımlaması yaparak yeni kurumcu iktisadın etkisi altında kalmıştır. Bu bakış açısıyla yeni kurumcu iktisat, yönetişimin devlete biçtiği “oyunun kurallarını koyma” rolünün altyapısını sağlamakta, DB da yayınları ile yönetişimin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Değişen Dünyada Devlet başlıklı yayının ortaya koyduğu gibi piyasanın iyi işlemesi için devlet “etkin” olmalıdır; devletin etkin olması için de piyasayı destekleyici düzenlemeler yapması, politika yapmada katılım ve yerelleşmeyi sağlaması gerekmektedir. Bu mantıkla gidildiği takdirde yerelleşmenin, “halkın tercihlerine daha yakın olma”yı sağlayacak olması nedeniyle savunulması boşa

kurumcu iktisattan ayrılmaktadır. Kurumcu iktisat, analizin temeline kurumları koyarken Yeni kurumcu iktisadın analizinde kurumlar, bireyler arasındaki etkileşim aracılığıyla, bireysel davranıştan doğar. Burada yeni kurumcu iktisat, neoklasik iktisadın birey yaklaşımını destekler. Bkz. Jairo Parada, Original Institutional Economics and New Institutional Economics, s. 45, <http://cas.umkc.edu/econ/Oeconomicus/VolumeVI/Fall2002/Parada-Fall2002.pdf>, Erişim:03.04.2006.

³³² “Bir sözleşmeyi düzenleme ve izleme maliyeti... veya daha genel olarak ekonomik sistemin işlemesinin maliyeti” olarak tanımlanan işlem maliyetleri, bilgi, görüşme, izleme ve güçlendirme maliyeti olarak sınıflandırılabilir. Irini Maltsoğlu and Ayşen Tanyeri-Abur, *Transaction Cost, Institutions and Smallholder Market Integration: Potato Producers in Peru*, ESA Working Paper No. 05-04, June 2005, s. 1-2, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ae876e/ae876e00.pdf>, 02.01.2007

³³³ Ömer Demir, *a.g.k.*, s. 218.

çıkılmaktadır. Çünkü raporda belirtildiği gibi yerelleşme de piyasanın gelişmesini destekleyici bir araçtır. Yönetişimin en öne çıkarılan ilkesi olan katılımın da aynı şekilde “halkın tercihlerini önemseme” gerekçesiyle değil etkin devleti, dolayısıyla iyi işleyen piyasayı sağlamanın bir gereği olarak öne sürüldüğü söylenebilir. Kısacası, yönetim tarzı yönetme biçiminin, politika geliştirici yayınlarla dünya çapında yayılmasını sağlayan DB’nin bu yönetim tarzı ile ilgili çıkarımları şu şekilde özetlenebilir:

- Kamu yönetimi piyasa kurallarına göre ve piyasa için düzenlenmelidir;
- Kalkınma için yönetim tarzı bir yönetim modeli şarttır;
- Devlet, iktidarını özel sektör ve STK’lar ile paylaştığı, hizmet ve kaynakların yerelleşmesini sağladığı takdirde “etkin” bir devlet olacaktır;
- Yönetişim katılımcı bir model olduğundan demokratiktir.

Bu çıkarımların, DB dışında OECD ve AB tarafından da kabul edildiği söylenebilir. AB de izlediği politikalarda katılım ve yerelleşmeye vurgu yapmaktadır. AB’nin kırsal kalkınma politikası da ileride ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi bu unsurlar üzerine yükselmektedir. AB’ne katılımın gereği olarak Türkiye’de düzenleme yapılan politika alanlarından biri olan kırsal kalkınma politikasına uyum çalışmalarının sonucu Türkiye’de de kırsal alan yönetişimini sağlayıcı bir örgütlenmenin gelişmekte olduğu tezin bu bölümünde ele alınacaktır.

III. Kırsal Alan Yönetişimi Politikasının Uluslararası Kurumlar

Tarafından İnşası

Kırsal kalkınma politikasında 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan değişimi³³⁴ yönlendiren, Türkiye'de kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası üzerinde de belirleyici olan, uluslararası kurumlar OECD, DB, UNDP, IFAD ve AB'dir. Bu kurumlar çeşitli sempozyumlarla, koşullu kredilerin bir gereği veya Birliğe üye olmanın önkoşulu olarak öne sürdükleri taleplerle çeşitli politika alanlarında geliştirdikleri politikaların yayılmasını sağlamaktadırlar. Bu kurumlar, kırsal kalkınma politikası konusunda çalışma ve uygulamalar yürütmekte olup, önceki dönemden farklı olarak sektör temelli olmayan daha kapsamlı ve bütünlüklü bir kırsal kalkınma politikası geliştirmektedirler. DB'nin kırsal kalkınma konusuna ilgisi, 1970'li yıllara denk düşmekle birlikte OECD ve AB'nin bu konudaki çalışmaları 1988 yılına dayanmaktadır. Her ne kadar DB'sı, diğer iki kurumdan daha erken bir dönemde bu konuya ilgi duymuşsa da kırsal kalkınmaya yaklaşım açısından DB'nin da 1997 yılından itibaren diğer iki kuruma paralel bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. DB'nin yanı sıra UNDP ve IFAD, Türkiye'de uygulanan kırsal kalkınma projelerini mali açıdan finanse etmeleri nedeniyle burada ele alınan

³³⁴ Uluslararası kurumların yanı sıra az gelişmiş/gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarında gerçekleştirdikleri uygulamalarla, değişime yol açan diğer bir unsur da çok uluslu şirketlerdir. Çok uluslu şirketlerin etkileri, faaliyette bulundukları ülkeleri tarımsal üretim araçları (tohum, gübre, zirai ilaç vb.) açısından kendilerine bağımlı kılmaları, DTÖ politikalarının etkisiyle rekabete dayanamayan yerli üretim yapan plantasyonların kapanması sonucu insanların işsiz kalmaları, bu şirketlerin ucuz işgücü kaynağı olarak kadın ve çocuklardan yararlanması şeklinde görülmektedir. Bunlara örnek olarak, Hindistan'da melez pamuk tohumları üretimi ve pazarlanmasında Unilever, Monsanto, Syngenta, Advanta, Bayer ve Emergent Genetics gibi 200'e yakın çok uluslu şirketin varlığı gösterilebilir. Hint çayının Sri-Lanka ve diğer çaylarla rekabet edememesi sonucu, Hindistan'daki dört çay plantasyon merkezinden biri olan Kerela'da, çay plantasyonlarının istihdam ettiği bir milyondan fazla işçinin 70000'den fazlası işsiz kalmış, 32 çay işletmesinden 18'i kapanmıştır. Yine Hindistan'ın çeşitli bölgelerinde çiçek toplanması ve pamuk üretimi için çocuk ve kadın işçilerin, daha ucuz olmaları nedeniyle bu şirketler tarafından kullanılması söz konusudur. Bkz. Sirlata Swaminathan, "Bugünkü Hint Tarımında Meydan Okumalar ve Mücadeleler", içinde *XXI. Yüzyılın Meydan*

aktörlerdendir. AB ise Türkiye'nin son dönem kırsal kalkınma politikaları üzerinde son derece belirleyicidir. Bu nedenle bu kurumlar, bu başlık altında kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasına etkileri doğrultusunda ele alınmaktadır.

OECD: OECD'nin kırsal kalkınma politikasına ilgisi, 1988 tarihli *New Trends in Rural Policy Making*³³⁵ (Kırsal Politika Yapmada Yeni Eğilimler) başlıklı yayını ile başladığı söylenebilir. OECD, bu yayınında, kırsal kalkınma politikası açısından sektörel politikalardan ziyade alansal politikaların gelişmekte olduğunu belirtmekte ve bu yaklaşım değişikliğini de gelişen üç etkene bağlamaktadır. Bu etkenler;

- Kırsal turizm, bazı teknoloji yoğun sanayiler ve hizmetler gibi yeni dalların doğması sonucu kırsal ekonomide gelir kaynaklarının çeşitlenmesi ile Üye Devletlerin çoğunluğunda, kırsal nüfusun tarım dışı bir hale gelmesi,
- İletişim teknolojilerindeki hızlı ilerlemelerin, uzaklık ve izolasyonla ilgili ekonomik engelleri azaltması sonucu, üretim faktörlerinin, pazar ve yatırımların uluslararasılaşması ile kırsal girişimcinin faaliyet alanının genişlemesi,
- Kırsal alanın, bir doğal kaynak deposu olarak algılanmaya başlamasıdır.³³⁶

Okumaları Karşısında Köylü ve İşçi Mücadeleleri, Ed: Samir Amin, Çev: Şule Ünsaldı, Özgür Üniversite Kitaplığı Yay., İstanbul, 2008, s. 40-42.

³³⁵ *New Trends in Rural Policy Making*, OECD Publication, France, 1988.

³³⁶ A.k., s. 27.

OECD, bu etkenlerin etkisiyle, kırsal alanlara sektörel değil alansal bir yaklaşım sergilenmesi gerektiği yönündeki vurgusunu 1990 yılında yayınladığı *Partnerships for Rural Development* (Kırsal Kalkınma İçin Ortaklık) başlıklı çalışma ile de sürdürmüştür. Bu yayınla OECD, üye ülkelerde son yirmi yılda kırsal alanların pek çok değişikliklerle karşı karşıya kaldığını vurgulamakta ve bu değişiklikler sonucu kırsal politikaya yeni bir yaklaşım önermektedir. Bunlar, kırsal alanlarda tarımın önemi azalırken, hizmet sektörünün ve imalat girişimlerinin istihdam kaynağı olarak kırsal ekonominin çeşitlenmesine yol açması; turizm amaçlı ve emeklilik yerleşim yerleri olarak kırsal alanların doğal güzelliklerinin farkına varılması olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla bu değişikliklerin de etkisiyle, kırsal alanlarda kalkınmanın tarımı, imalatı veya hizmetleri içeren sadece sektörel bir problem ve basit bir iktisadi sorun olmadığı artık fark edilmiş; kırsal kalkınmanın sektörel konuları olduğu kadar eğitim, çevre, bireysel ve kamu sağlığı, iskân, kamu hizmetleri ve kültürel miras gibi konuları da içermesi gerektiği ileri sürülmüştür. OECD'ye göre bu bakış, kırsal kalkınmaya sektörel bir yaklaşımdan ziyade alansal/mekânsal bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Böyle alansal/mekânsal bir yaklaşımın doğuşu, kırsal politika geliştirme üzerinde iki önemli etki oluşturur. Bunlardan ilki, bu yaklaşım altında, kırsal politikanın ekonomik gelişmeden daha fazlasını ifade etmesidir. Böylelikle bu yeni politika, kırsal halkın ve kırsal alanların sosyo-ekonomik yaşayabilirliği ile ilgili geniş kapsamlı kalkınma konularını içerir. İkincisi, bu bakış çerçevesinde geliştirilen kırsal politika, bu şekilde geniş kapsamlı olduğu için, pek çok farklı kamu ve özel sektör aktörlerini etkiler.³³⁷

³³⁷ *Partnerships for Rural Development*, OECD Publication, France, 1990, s. 11, 23, 26.

OECD, kırsal alanlara bütünsel bir bakış açısının geliştirilmesi yönündeki bu vurgudan sonra benzer sorunlara sonraki yıllarda değinmeye devam etmiştir. OECD Bakanlar Konseyi, 1992 yılında, kırsal alanların ekonomik ve sosyal problemlerinin karmaşık olduğu, bu nedenle kapsamlı/bütünsel bir kırsal kalkınma politikasının gerekli olduğu ve söz konusu politika içinde yerel girişimlerin ve ortaklıkların merkezi bir önemde olacağı yönünde bir açıklama yapmıştır. Yine aynı yıl, Tarım Bakanları, tarımın OECD ülkelerinde kırsal ekonominin önemli bir parçasını oluşturmakla birlikte, kırsal kalkınmanın sadece tarım politikası aracılığı ile değil, bütünsel bir kırsal kalkınma politikası aracılığıyla gerçekleştirilebileceğine vurgu yapmıştır.³³⁸

OECD, 1994 yılında, kırsal tanımlamada ve ülkelerin kırsal alanlarını karşılaştırmada kullanılacak göstergeleri ortaya koyduğu *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy* (Alansal Politikayı Şekillendirmek için Kırsal Göstergeler Belirleme) başlıklı yayını yayınlamıştır. Bu yayın ile OECD, kırsal kalkınmanın üç boyutundan bahsetmiştir ki bunlar alansallık, çok sektörlülük ve dinamikliktir. Bu yaklaşıma göre kırsal kalkınma alansal farklılıklarla, demografik, ekonomik, sosyal, çevresel konularla ilgilidir ve dinamik bir süreçtir.³³⁹

Alansal, çok sektörlü ve katılımı içeren yeni bir kırsal politika üzerine yapılan vurgular, OECD tarafından daha sonra düzenlenen sempozyumlarda da ele alınmıştır. OECD böylelikle politika belirleme açısından üye ülkeleri, kırsal alana yaklaşım konusunda etkilemiştir. 2002 yılında OECD tarafından İtalya’da düzenlenen *The Future of Rural Policy* “Kırsal Politikanın Geleceği” temalı

³³⁸ Christian Hullet, “The Rural Development Challenge in OECD Member Countries”, s. 8. <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a23/CI000371.pdf>, Erişim: 03.06.2007.

uluslararası konferansla da, kırsal politikayı ele aldığı yayınlarında vurguladığı, sektörel politikaların artık tek başına kırsal alanların ihtiyaçlarını yeteri kadar karşılayamayacağı düşüncesi ile kırsal alanlarda alansal bir politika yaklaşımının geliştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Konferansta verilen mesajlar arasında kırsal ekonomilerde tarımın, önemli bir rol oynamaya devam etmekte olduğu fakat tarımın uzun süre daha kırsal alanlarda tek sanayi ve en önemli istihdam sağlayıcı olmayacağı; kırsal alanların ve ekonomilerin çeşitli olduğu; tarım ve turizm gibi, sektörler üzerine temellenen politika ve desteklemelerin bugünün ihtiyaçlarını karşılayamayacağı; kırsal alanların avantajları ve fırsatları üzerine inşa edilen mekân temelli politikalara ihtiyaç olduğu konusunda artan bir kabulün varlığı; merkezi bir “yukarıdan aşağı” politikadan daha yerel “aşağıdan yukarı” yaklaşımlara doğru açık bir eğilim olduğu düşünceleri bulunmaktadır. Konferans ile, kırsal alanların gelecekteki canlılığını sağlayabilmek için, kırsal politikaların tek bir sektör - tarım - üzerine odaklanan politika şeklinde formüle edilmesinden vazgeçilerek daha fazla ekonomik faaliyetin gelişmesini içeren, kapsamlı, bütünleşik bir politika yönünde bir değişimin gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu değişimin gerçekleşmesi için bir sektörü desteklemekten çok yerel kaynakların kullanımına imkân veren fırsatları değerlendirmek ve aşağıdan yukarı doğru uygulanan projeler geliştirmek gerekmektedir.³⁴⁰

2002 yılında İtalya’da yapılan konferanstan sonra 2005 yılında *New Approach to Rural Policy* (Kırsal Politikaya Yeni Yaklaşım) temalı ikinci bir uluslararası konferans yapılmıştır. Katılımcılar, önceki konferansta olduğu gibi, hızlı

³³⁹ *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, s. 15.

³⁴⁰ *The Future of Rural Policy – From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, OECD Publication, France, 2003, s. 8, 247, 248.

bir şekilde değişen küresel pazarlarda kırsal bölgelerin etkili bir şekilde rekabet etmesine yardım etmek için geçmişteki tek bir sektör (tarım) üzerine odaklanan desteklemeler yerine kırsal kalkınma için bütünleşik ve mekân temelli yeni politika yaklaşımlarına ihtiyaç olduğunu vurgulamışlardır. Konferansta, kırsal yerleşimcilerin becerilerini arttırarak insan sermayesine ve kırsal alanların yeni ekonomiye bağlantısını sağlayarak altyapıya yatırımın önemine değinilmiş, yönetim düzeyleri içinde ve kamu sektörü ile özel sektör arasında ortaklığın teşvikine³⁴¹ vurguda bulunulmuştur.

Sözü edilen konferanslar sonucu OECD düzeyinde yeni kırsal kalkınma paradigmasını ortaya koyan *The New Rural Paradigm: Policies and Governance* (Yeni Kırsal Paradigma: Politikalar ve Yönetişim) başlıklı kitap yayınlanmıştır. Bu yayın ile küreselleşme, gelişen iletişim ve azalan ulaşım maliyetleri ve kırsal bölgelerde önemli tarım dışı faaliyetlerin doğması, kırsal bölgeleri etkileyen deęişiklikler³⁴² olarak saptamıştır. OECD'ye göre, yeni kırsal paradigma ile eski kırsal paradigmanın farklılıkları tablo 9'da görölmektedir.

Tablo 9. OECD'ye Göre Eski ve Yeni Kırsal Paradigma³⁴³

	Eski Yaklaşım	Yeni Yaklaşım
Hedefler	Eşitleme, Çiftlik rekabet edebilirliği	Kırsal alanların rekabet edebilirliği, Kullanılmayan kaynakların kullanımı
Temel hedef sektör	Tarım	Kırsal ekonomilerin çeşitli sektörleri
Temel araçlar	Destekler	Yatırımlar
Temel aktörler	Ulusal yönetimler, Çiftçiler	Yönetimin bütün düzeyleri (Uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel), Çeşitli yerel paydaşlar (Kamu,Özel, STK)

³⁴¹ *New Approach to Rural Policy (Lessons From Around The World)*, s. 11.

³⁴² *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publication, France, 2006, s. 12, 60.

³⁴³ A.k., s. 60.

Tabloda da görüldüğü gibi, eski kırsal politikadan farklı olarak sadece tarımı destekleyerek, çiftçi düzeyinde bir eşitliği sağlamayı amaçlamaktan ziyade kırsal alanların yerel kaynaklarını kullanarak, tüm sektörlerini harekete geçirerek, politika yapma ve uygulamada aktör sayısını özel sektör ve STK'ları da içerecek şekilde genişleterek OECD yeni bir “kırsal yönetim politikası” ortaya koymaktadır.

Şimdiye kadar ele alınan politika metinlerinin ortaya koyduğu gibi OECD'nin, kırsal kalkınma politikası konusunda çalışmaya başladığı 1988 yılından itibaren bu konuda vurguladığı temel husus, hem kırsal alanların kendi içinde yaşadığı tarım dışı yeni gelir kaynaklarının doğması durumunun hem de kırsal alanların dışındaki yaşanan gelişmelerin bu alanları da etkilemesi nedeniyle kırsal alanlara tarım sektörü desteklemeleri aracılığıyla yaklaşmanın artık yeterli olmadığıdır. OECD tarafından önerilen çözüm -yeni paradigma- ise yönetim anlayışını içeren, sadece tarım sektörünü değil, diğer sektörleri de kapsayan alana dayalı ve yerel kaynakların kullanımına imkân veren bir politikanın benimsenmesidir.

AB'nin kırsal politikaya yaklaşımının ele alındığı bölümde ayrıca yer verilecek olan *The Future of Rural Society* başlıklı yayın ile Avrupa Ekonomik Topluluğu³⁴⁴ da 1988 yılında, kırsal alanlara yeni ve bütünsel bir yaklaşımın geliştirilmesi gerektiği yönünde bir irade beyan etmiştir. OECD'nin yeni kırsal kalkınma politikasında ileri sürdüğü yönetim, yerelleşme, kamu-özel sektör ilişkisinde değişim, kırsala sektörel değil alansal bir yaklaşım izlemesi yönündeki

³⁴⁴ AET, 1957'de Roma'da imzalanan anlaşma ile kurulan bir Topluluk olup, ortak bir pazar oluşturarak Topluluğa üye devletlerin ekonomik faaliyetlerinin uyum içinde geliştirilmesini ve Topluluk çerçevesinde yaşam standartlarının yükseltilmesini amaçlar. Bkz. *AB Sözlüğü*, DPT Yay., Ankara, 2004, s.10. 1992 Şubat'ında Avrupa Birliği Antlaşması üye devletler tarafından imzalandı. Bkz. *Avrupa Birliği Kronolojisi (1946-2002)*, DPT Yay., Mayıs 2002, s.98.

vurgusunun AB ile aynı tarihte başlamış olması söz konusu eğilimin, uluslararası örgütler açısından 1990'lı yıllarda paralel bir gelişme seyri izlediğini göstermektedir.

DB: DB'nın kırsal alanlara ilgisi, 1970'li yıllarda başlamaktadır. DB, 1975 yılında *Rural Development: Sector Policy Paper* (Kırsal Kalkınma: Sektör Politika Metni) başlıklı yayınıyla tarım ve kırsal kalkınma yardımını arttırmayı planladığını ilan etmiş, 1975-1979 dönemi için 7.2 milyar dolar ödeme yapacağını açıklamıştır.³⁴⁵

Kırsal Kalkınma Sektör Politika Metninde geliştirilen strateji ile genişleyen tarım sektörü kredilerinin yarısının, mali projeler üzerine temellendirilerek, kırsal kalkınma projelerine tahsis edilmesi önerilmiştir. “Artan verimlilik ve istihdam, gıda, eğitim ve sağlığın kabul edilebilir minimum düzeyleri kadar, hedef gruplar için daha yüksek gelir” bu raporda kırsal kalkınmanın hedefleri olarak tanımlanmıştır. Bu stratejinin geliştirilmesinin temel çıkış noktası, yoksulluğun devam etmesi olarak belirtilmiş ve kırsal yoksulun 4/5'inin temel uğraş alanı tarım olduğu için tarımsal üretimde artış sağlamak odak noktası olarak benimsenmiştir.³⁴⁶ Raporun da ortaya koyduğu gibi, Banka, kırsal kalkınmayı yoksulluğu azaltmanın bir aracı olarak görmüş ve tarım sektöründe iyileştirmeler yaparak kırsal yoksulun gelir düzeyini arttırmayı amaçlamıştır.

1996 Yılında DB tarafından düzenlenen *Fourth Environmentally Sustainable Development Conference* (Dördüncü Çevresel Olarak Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı), *Rural Well-Being: Vision to Action* (Kırsal İyileşme: Vizyondan

³⁴⁵ *World Bank Group Historical Chronology*, Produced by the World Bank Group Archives Last updated September 2005, s. 153, http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/World_Bank_Group_Historical_Chronology_1994_2005.pdf, Erişim: 03.06.2007.

³⁴⁶ *Rural Development: World Bank Experience*, 1965-86, World Bank Publication, Washington, 1988, s. xiv.

Eyleme) başlığı altında gerçekleştirilmiş, aynı yıl DB, üye ülkelerini kırsal kalkınmayı kendi politika gündemlerinin başına yerleştirmeleri için teşvik etmiştir. DB, dünyadaki yoksulların çoğunun kırsal alanlarda yaşaması nedeniyle, yoksulluğu azaltma stratejisinin, gıda güvenliğini sağlamanın ve çevreyi korumanın kırsal kalkınmaya bağlı olduğunu ifade etmiştir.³⁴⁷ DB tarafından 1996 yılında gerçekleştirilen konferans doğrultusunda 1997 yılında *Rural Development: From Vision to Action*³⁴⁸ (Kırsal Kalkınma: Vizyondan Eyleme) metni ortaya çıkmıştır. Bu metin ile DB, sürdürülebilir kırsal kalkınmanın dört hedefe katkıda bulunacağını ileri sürmektedir. Bu hedefler yoksulluğu azaltmak; gelişmeyi sağlamak; ailesel, ulusal ve küresel gıda güvenliğini sağlamak ve sürdürülebilir doğal kaynak yönetimini kurmak olarak belirlenmiştir. Kırsal kalkınmayı sağlamanın kentsel yoksulluğa da bir çözüm olacağını düşünen Banka'ya göre, bunun gerçekleşmesi şu mekanizmaların işlemesine bağlı olur. İlk olarak, tarımsal gelişme ile teşvik edilen tarımsal sanayilerin çoğu kentsel alanlarda geliştiği için kırsal kalkınmanın sağlanması kentte gelişmeye de yol açacaktır. İkincisi, tarımda yaşanan gelişme, şehirdeki gıda fiyatlarını düşüreceğinden kırsal kalkınma, kentsel yoksulların gıda harcamalarını da düşürecektir. Üçüncüsü, kırsal alanlarda istihdam fırsatlarının artması ile kırdan kente göç yavaşlayarak aşırı göç sonucu kentte oluşabilecek kentsel yoksulluğun da önüne geçilmesini sağlar. Kısacası, Bankanın yoksulluğu azaltma, sürdürülebilir doğal kaynak yönetimi ve gıda güvenliği olarak ifade edilen hedefleri, genelde kırsal

³⁴⁷ *World Bank Group Historical Chronology*, s. 242 - 243.

³⁴⁸ *Rural Development: From Vision to Action*, 1997, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/09/23/000009265_3980319100022/Rendered/PDF/multi_page.pdf, Erişim: 07.02.2006.

kalkınma ve özelde tarımsal ekonomi geliştirilmedikçe karşılanamaz³⁴⁹ ve bu hedeflere ulaşılsa kentsel yoksulluk da azaltılabilir.

Banka, kırsal kalkınmanın sağlanması ile hem kırsal hem de kentsel yoksulluğun azaltılacağını ileri sürmektedir. DB'nin kırsal kalkınma konusundaki yoksulluk vurgusuna AB'den de destek geldiği görülmektedir. Nitekim, Avrupa Topluluğu'nun 2002 tarihli "kırsal yoksullukla mücadele" başlıklı raporu ile AB'nin kırsal kalkınma politikasının, Avrupa Topluluğu'nun kalkınma politikasında öncelikli alanlardan biri olarak kabul edilmesinin nedenlerinden birinin de "yoksulluk" olduğunu ifade ettiği³⁵⁰ görülmektedir. Her ne kadar kırsal kalkınmanın yoksulluğu azaltmanın bir aracı olarak kullanılması konusu DB tarafından gündemde tutulsa da öne çıkmamakla birlikte AB'nin de böyle bir tercihi olduğu ortadadır.

Diğer yandan, uluslararası kurumların "yoksulluğu" merkeze alan politikalar geliştirmeleri uluslararası kurumların "yoksulluğu yeniden icat etmesi" olarak adlandırılmakta ve bu durum neoliberal tutumdaki yumuşama işaretleri olarak yorumlanmaktadır. Öyle ki, yoksulluğu azaltma hedeflerinin Milenyum Kalkınma Hedefleri olarak düzenlenen, uluslararası örgütlerin ortak olarak ileri sürdüğü

³⁴⁹ A.k., s. 30, 32.

³⁵⁰ Rapora göre, kırsal kalkınma politikasının, Avrupa Topluluğu'nun kalkınma politikasında öncelikli alanlardan biri olarak kabul edilmesinin nedenleri şunlardır: Yoksulluk içinde yaşayan insanların 1/3'ünün kırsal alanlarda yaşaması; açlık ve yoksulluğun ağırlıklı olarak kırsal problemler olması; kırsal kalkınmanın ekonomik gelişme ve çevrenin sürdürülebilir yönetiminde önemli bir rol oynamasıdır. Kırsal yoksullukla mücadele etmede Topluluğun politikasının hedefleri, kırsal ekonomik gelişmeyi ilerletmek; arazi, kırsal finans ve kırsal altyapı gibi üretken pazar ve hizmetlere daha eşit bir ulaşmayı sağlamak; eğitim ve sağlık gibi sosyal alanlarda insan sermayesine yatırım yaparak insan ve sosyal gelişimi desteklemek; sürdürülebilir doğal kaynak yönetimini sağlamak; risklere karşı savunmasızlığı azaltmak; daha etkili, hesapverebilir, yerleşmiş ve katılımcı kurumları inşa ederek sosyal ve siyasal dışlanmayı vurgulamaktır. Bkz. *Communication from the Commission of 25 July 2002- Fighting Rural Poverty – European Community Policy and Approach to Rural Development and Sustainable Natural Resources Management in Developing Countries-* COM (2002) 429 final, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12518.htm>, Erişim: 01.01.2007.

hedefler haline getirilmesi³⁵¹ yoksulluğu yaratan eşitsizliğin bu kurumlar tarafından kabul edildiğini göstermektedir. Küreselleşme politikalarının olumsuz sonuçlarını azaltma yönünde politikalar geliştirilmesi yoksulluğa yol açan politikaların sürdürülmesine engel olmayacağı için kökende yatan nedenler ortadan kaldırılmadıkça yoksulluk da kaldırılamayacaktır. Dolayısıyla DB'nın da kırsal kalkınma politikası ile yoksulluğu azaltacağı yönündeki savı, kırsal yoksulluğa neden olan politikaları ele alıp, olumsuz etkisi olanları değiştirmedikçe başarılı bir sonuç elde edecek gibi gözükmemektedir.

Kırsal kalkınmayı yoksulluğun azaltılması için bir araç olarak değerlendiren DB, 1997 tarihli yayını³⁵² ile, tarımsal gelişmeyi kırsal kalkınma stratejisinin temeline almakla birlikte, tarım dışı sektörde istihdam ve gelişmeyi, kırsal altyapıyı, çevreyi, sağlık, nüfus ve eğitimi de kırsal kalkınma stratejisinin bir parçası olarak görmektedir. Böylelikle, DB da 1988 yılında OECD ve AET (AB) tarafından savunulan kırsal kalkınma politikasının sadece tarımı değil, tarım dışı sektörleri de içeren kırsal kalkınmanın “çok sektörlülüğü” anlayışını benimsemektedir. Söz konusu uluslararası kurumlarla DB'nın kırsal kalkınma konusunda kesiştiği bir diğer konu da kırsal stratejiler belirlenirken gözönünde bulundurulması gereken hususlardır. DB'na göre bu hususlar, hızlı bir şekilde değişen kamu ve özel sektör ilişkisi, siyasal ve mali karar vermede artan yerelleşme ve bütün düzeylerde kadın ve erkek paydaşlar tarafından artan katılımdır. Yukarıda OECD incelenirken bu

³⁵¹ Bkz. Grahame Thompson, “Wither the ‘Washington Consensus’, the ‘Developmental State’ and the ‘Seattle Protests’: Can ‘Managed Free Trade and Investment’ Become an Alternative Development Model?”, s. 232, 233, http://www.ejournal-unam.mx/problemas_des/pde131/PDE13107.pdf, Erişim: 01.11.2007.

³⁵² *Rural Development: From Vision to Action.*

kurumun da yerelleşme, katılım ve kamu-özel sektör ilişkilerinde değişimin gözönünde bulundurulmasına değindiği görülmüştü.

Rural Development: Vision to Action başlıklı metinde öne çıkan diğer bir konu da 1970’li yıllardan itibaren ifade edilmeye başlanan devletin geçmişte başarısız olduğu ve geri çekilmesi gerektiği yönündeki bir anlayışın uzantısı olarak, daha önceki yıllarda uygulanan kırsal politikaların geçmişteki başarısızlıkların sorumlusu olarak “katılık ve verimsizlik” ile tanımlanan kamu sektörünün kabul edilmesidir. Bu anlayış değişikliği doğrultusunda, ilk defa bu metin ile, yeni kurumcu iktisat söylemlerinin DB’nın kırsal kalkınmaya bakış açısını da etkilediği görülmektedir. DB, bu metin ile, devletin önemli olacağını fakat onun rolünde önemli derecede bir farklılaşma gerçekleşeceğini belirtmekte ve devletlerin rolünü şu şekilde çerçevelemektedir: “doğru kamu mallarını sağlamak, oyunun kurallarını ve doğru politikayı belirlemek”.³⁵³ Yönetişimin kuramsal altyapısını oluşturan yeni kurumcu iktisat, devleti piyasanın iyi işlemlerini sağlayacak kuralları koyan, işlem maliyetlerini azaltan bir kurum olarak ele alır. Bu bakış açısıyla yönetişimin devlete biçtiği “oyunun kurallarını koyma” rolünün altyapısını sağlayan yeni kurumcu iktisatın, DB’nın kırsal kalkınma politikalarının başarılı olması için devletin oynaması gereken rolü çizmesi açısından *Rural Development: Vision to Action* başlıklı yayına bir altyapı sağladığı görülmektedir.

1997 yılında rapor haline getirilen ve kırsal alana yönelik olarak DB’nın bakış açısını ortaya koyan bu metin ile yine DB tarafından yayınlanan Değişen Dünyada Devlet başlıklı Dünya Kalkınma Raporunda genel olarak devlete biçilen rolün aynı

³⁵³ A.k., s. 26.

olması, devlete bakış açısının kırsal alan politikaları üzerinde de etkili olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

DB tarafından kırsal kalkınma konusunda devlete biçilen “düzenleyici” rolün, 2003 yılında *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development* (Kırsal Yoksula Ulaşma – Kırsal Kalkınma İçin Yenilenen Strateji)³⁵⁴ başlıklı yayın ile geliştirildiği görülmektedir. DB’nın, 2002’de yenilediği tarım ve kırsal kalkınma stratejisi, rekabet edebilir bir tarımsal sektör, tarım dışı istihdam fırsatları ile farklılaşmış bir kırsal ekonomi ve doğal kaynakların sürdürülebilir bir yönetimini içeren kırsal kalkınma koşullarını canlandırarak kırsal halkın daha iyi yaşamasını amaçlamaktadır.³⁵⁵ DB’na göre bu yeni strateji, kırsal yoksul üzerine odaklanır. Bu strateji, geniş tabanlı ekonomik gelişmeyi teşvik eder. Pekçok gelişmekte olan yoksul ülkede tarım kırsal ekonomik gelişmenin temel kaynağı olduğu için artan tarımsal verimlilik³⁵⁶ Bankanın yoksulluğu azaltma stratejisi için merkezi önemdedir. Fakat Banka aynı zamanda kırsal kalkınmada tarım dışı ekonomik faaliyetlerin öneminin

³⁵⁴ *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development*, 2003, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/09/06/000112742_20060906121359/Rendered/PDF/267630REACHING0THE0RURAL0POOR0.pdf, Erişim: 04.06.2006.

³⁵⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,,contentMDK:20438816~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html#1>, Erişim: 21.11.2005. Görüldüğü gibi, DB da kırsal kalkınma konusunda AB ile benzer koşulların gerçekleşmesi yönünde çalışmaktadır. AB’nin kırsal kalkınma politikası şu eksenlerde gelişmektedir: Eksen 1, tarım ve ormancılık sektörünün rekabet edebilirliğini geliştirmek; Eksen 2, çevreyi iyileştirmek; Eksen 3, kırsal alanlarda yaşam kalitesi ve kırsal ekonominin çeşitlenmesi; Eksen 4, LEADER. Bkz. *COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/index_en.htm, Erişim: 25.10.2005.

³⁵⁶ DB, 2008 yılı Dünya Kalkınma Raporu’nun (*World Development Report*) başlığını “Kalkınma İçin Tarım” olarak belirlemiş, kırsal kalkınmanın yoksulluğu azaltmak ve Milenyum Kalkınma Hedeflerini başarmak için zorunlu olduğunun altını çizerek tarımın da kırsal kalkınmayı sağlayacak eşsiz bir araç olduğunu ileri sürmüştür. Yönetişime, sivil topluma ve devletin düzenleyici rolüne vurgu yine söz konusudur. Yönetişim, kalkınmayı sağlamak için zorunludur. Sivil toplum, politika yapıcılarını ve kamu yönetimini hesapverebilir hale getirebilir ve değişim için teşvik yaratabilir. Tarımda devletin doğrudan müdahaleleri azaltılmasına rağmen, etkili bir tarımsal yönetim, gereklidir. Bkz. *World Development Report (2008), Agriculture for Development*, s. 248, 252, http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf, Erişim: 02.11.2007.

de farkındadır. Bankanın bu yeni stratejisi, kırsal alanlara çok yönlü bir bakış sergiler ve “paydaşların uyumu”nu güçlendirir. Bu özellikleri taşıyan yeni stratejinin hedefleri, sürdürülebilir kırsal kalkınma için çevreyi geliştirmek; tarımsal verimliliği ve rekabet edebilirliği arttırmak; tarım dışı ekonomik gelişmeyi güçlendirmek; sosyal refahı arttırmak ve doğal kaynak yönetiminin sürdürülebilirliğini sağlamak³⁵⁷ olarak ifade edilmektedir.

Yeni bir yönetme biçimi olarak 1990’lı yıllardan beri gündemde olan yönetim kavramının DB’nin kırsal kalkınma politikası açısından ilk kez *Reaching the Rural Poor* başlıklı yayın ile görüldüğü söylenebilir. Genel olarak kalkınma için zayıf yönetimlerin engelleyici olacağından yola çıkılarak, sağlıklı bir kırsal kalkınma için iyi yönetişimin ve kurumların gerekli olduğu bu yayın ile vurgulanmaktadır. Bu açıdan Banka, hükümetleri, kamu hizmetlerini sunmaya; piyasa başarısızlıklarını düzelteren yasal, yönetsel ve düzenleyici sistemler oluşturmaya ve özel sektörün verimli işlemesini kolaylaştırmaya odaklanmaları için hükümetleri teşvik edecektir. Görüldüğü gibi DB, 1997 raporundaki³⁵⁸ düzenleyici devlet yaklaşımını, 2002 yılında belirlediği yeni kırsal kalkınma yaklaşımında da sürdürmektedir. DB’nin bu yayını doğrultusunda, genel olarak devletin rolünde talep edilen değişimin kırsal alan yönetimi açısından da ileri sürüldüğü söylenebilir ve bu değişim, kırsal alan yönetişimi olarak adlandırılabilir.

DB, bu yayın ile, yeni stratejisinde kırsal kalkınmada çözümlerin katılım, yetkilendirme (yerelleşme) ve kırsal yönetim üzerine temellenmesi, özel sektörün

³⁵⁷ *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development*, s. xiv, xvii.

³⁵⁸ *The State in a Changing World*.

gelişmesi ve piyasa mekanizmalarının kullanımı üzerine vurgu yapmaktadır.³⁵⁹ Bu strateji belgesi ile DB, 1997 yılından önceki kırsal kalkınma politikasında şu değişiklikleri gündeme getirmiştir:

- Dar tarımsal odaklanmadan küresel etkileri içeren daha geniş bir politika bağlamına;
- Sadece tarıma değil, kırsal mekâna odaklanma;
- Ürün üzerine odaklanmaktan çok, piyasa talepleri ve gelirlerine odaklanma;
- Kamudan, kamu-özel ortaklığına doğru bir değişim.³⁶⁰

DB, kırsal kalkınma politikasında bu değişiklikleri gerçekleştirerek kırsal kalkınma politikası konusunda OECD ve AB ile benzer bir yaklaşım sergilemektedir. Bu strateji belgesi ile DB'nın kırsal kalkınma politikalarının temel doğrultusunun “yoksulluk” olarak kalmakla birlikte, kırsal kalkınmayı sağlayıcı araçlara bakış açısında zamanla bir değişim olduğu görülmektedir. Kırsal alana yaklaşım açısından OECD, DB ve AB politikalarındaki benzer noktalar, yönetişime vurgu, yerelleşme, sektörel bir kırsal kalkınma politikasından alansal bir kırsal kalkınma politikasına yönelme olarak belirtilebilir. Özellikle AB kırsal kalkınma politikaları ele alındığı zaman bu paralellikler daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı olan UNDP, 166 ülkede demokratik yönetişim, yoksulluğun azaltılması, krizleri önleme ve atlatma, enerji ve çevre konularında destek olmaktadır.³⁶¹ UNDP, iyi yönetişimin gelişmesini, yoksulluğu yok etmenin temel yolu olarak görür; UNDP'e göre devlet, özel sektör ve

³⁵⁹ A.k., s. 17.

³⁶⁰ A.k., s. 44.

³⁶¹ <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=276>, Erişim:01.09.2008.

sivil toplum ile birlikte yönetişimin üç alanından biridir.³⁶² UNDP'in, kırsal kalkınma ile ilgisinin, bu kurumun “yoksulluğu azaltma” konusuna yakınlık göstermesi nedeniyle olduğu söylenebilir. UNDP, IFAD ile birlikte Türkiye’de uygulanan sekiz kırsal kalkınma projesine mali açıdan destek olması nedeniyle Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma politikasında etken olan kurumlardan biridir.

IFAD: IFAD hem bir uluslararası mali kurum, hem de BM’in uzmanlaşmış³⁶³ bir kurumudur. IFAD, gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarındaki yoksulluğu yok etmeyi kendine görev edinen bir kurumdur. 1974 yılındaki Dünya Gıda Konferansı ile alınan “gelişmekte olan ülkelerde gıda üretimi için tarımsal kalkınma projelerini finanse etmek amacıyla uluslararası bir tarımsal kalkınma fonu oluşturulması” yönündeki kararın bir sonucu olarak 1977 yılında kurulmuştur. IFAD’a 165 ülke üye olup, bu kurum mali kaynaklarını, yoksul kırsal toplulukların yoksulluğunu azaltma amaçlı projeler için kullanır.³⁶⁴

IFAD, Türkiye’de 1982 yılından bu yana sekiz kırsal kalkınma projesi finanse etmiş olup bu projeler alt yapıyı geliştirme, çiftçilerin katılımını ve gelir çeşitliliğini arttırma üzerine odaklanmıştır.

AB: AB kırsal kalkınma politikası, AB Ortak Tarım Politikasının (OTP) zaman içerisinde reforma uğratarak günün gerekleri doğrultusunda bu politikanın bir unsuru haline getirilmesi sonucu gelişmiştir. Bu nedenle OTP’nin oluşum ve

³⁶² *Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document*, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>, Erişim: 02.09.2008.

³⁶³ Uzmanlaşmış kurumlar, BM ile çalışan özerk örgütlerdir. IFAD dışında bu kapsamda bulunan diğer kurumlar arasında BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Uluslararası Para Fonu (IMF) da bulunmaktadır. Bkz. http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf, Erişim: 03.09.2008.

³⁶⁴ <http://www.ifad.org/governance/index.htm>, Erişim: 05.09.2008.

gelişiminin ele alınması AB kırsal politikasının köklerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

II. Dünya Savaşından sonra pek çok Avrupa ülkesi açısından gıda güvenliğini sağlamak çok önemli bir husus olduğu için tarım sektörüne yönelik bir OTP'nin geliştirilmesi, AET'nin öncelikli politika alanı olmuştur. OTP'nin temelini sağlayan Roma Anlaşmasının 39. maddesi, OTP ile ulaşılmak istenen amaçları sıralar. Bu amaçlar, teknik ilerlemeyi ve tarımsal üretimin rasyonel gelişmesini sağlayarak tarımsal verimliliği arttırmak; tarımla uğraşanlar için adil bir yaşam standardı sağlamak; tarımsal pazarları dengede tutmak ve tüketiciler için mantıklı fiyatlar sağlamaktır. OTP, bu amaçları gerçekleştirecek üç temel ilke üzerine temellenmiştir. Tek pazar ilkesi, AB içinde tarımsal ürünlerin serbestçe hareket etmesi, bunun için ortak bir vergi ve ortak kurumsal fiyatların belirlenmesini ifade eder. İkinci ilke olan topluluk tercihi ilkesi, Topluluk ürünlerinin iç pazara girişinde önceliğe sahip olmasıdır. OTP'nin son ilkesi ise OTP'nin Topluluk bütçesi tarafından finanse edilmesini içerir.³⁶⁵

Üye devletler arasında oluşturulan bu tarım politikası aracılığıyla AB bir yandan kendi çiftçisini fiyat desteği ile desteklerken diğer yandan da Topluluk ürününün iç pazarda öncelikle tercih edilmesi yönünde düzenleme yaparak Topluluk dışındaki üreticilere karşı kendi üreticisini desteklemektedir. OTP, oluşturulduğu yıllarda başarılı sonuçlar doğurmuş olmakla birlikte 1957 yılından günümüze kadar reformlara tabi tutularak gelmiştir. Bu reformlardan 1992 OTP reformu ile Avrupa Topluluğu tarımsal ürünlerinin iç ve dış pazarlarda rekabet edebilirliğini geliştirmek;

³⁶⁵ P. Pezaros, "An Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives and Orientations", s. 1 - 5, <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf>, Erişim: 03.04.2006.

ürün arzının kontrolünü sağlamak; çiftçilerin gelirini desteklemeye odaklanmak ve OTP'nin çevre koruma ile bağlantısını sağlamak amaçlanmıştır. Bu amaçlar çerçevesinde fiyat destek mekanizmasından doğrudan gelir desteği mekanizmasına doğru bir değişim gerçekleştirilmiştir.

OTP reformuna yönelik diğer bir adım, 1999 yılında atılmış ve bu yöndeki çalışmalar, Gündem 2000 başlığı altında yayın haline getirilmiştir. Gündem 2000, topluluk politikalarını güçlendiren temel hedeflerin eylem programı olarak tanımlanabilir. OTP reformu ile ilgili Gündem 2000 dokümanının ortaya çıkmasını ve OTP reformunun gündeme gelmesini sağlayan nedenler iç ve dış nedenler olarak sınıflandırılabilir.

1999 yılında OTP reformunu gündeme getiren en önemli dış faktörler olarak, DTÖ görüşmeleri çerçevesinde daha liberal bir küresel ticarete yönelik talepler ve AB'nin genişlemesinin Topluluk bütçesine getireceği mali yük sayılabilir. OTP reformunu AB içinden gerektiren nedenler ise çevrenin önemi ve korunması konusuna Topluluk çerçevesinde artan ilgi ile bu konunun Topluluğun OTP'sine entegre edilmesi yönündeki talepler; OTP'nin, "daha fazla ademi merkeziyet, daha fazla şeffaflık ve basitleştirilmiş kuralları içeren daha iyi bir yönetim ihtiyacına tepki vermesi"³⁶⁶ yönündeki düşüncelerdir.

OTP reformu ile ilgili Gündem 2000 raporu, kırsal kalkınmayı, OTP'nin bir parçası haline getirmesi açısından önemlidir. OTP'nin bu reformu, öncekinden farklı olarak sadece tarımsal üretimi desteklemektense bir bütün halinde kırsal ekonomiyi

desteklemeyi ve çiftçilerin de sadece ürettikleri için değil topluma genel katkılarından dolayı ödüllendirilmelerini öngörmüştür. Bu rapora göre, her bir üye devlet genç çiftçilere yardım, eğitim, daha çevre dostu çiftçilik metotlarını geliştirme vb. kriterler üzerine temellendireceği kendi kırsal kalkınma programını hazırlayacaktır. Bu yeni politikanın üç hedefi vardır. Bu hedefler, güçlü bir tarım ve ormancılık sektörü yaratmak; kırsal alanların rekabet edebilirliğini geliştirmek; Avrupa'nın kırsal mirasını korumak ve çevreyi sürdürmektir. Bu hedeflere ulaşma açısından AB stratejisindeki temel unsur, yerel problemlere yerel çözümler bulmada yerel halkı içermesidir.³⁶⁷ Daha sonra kırsal kalkınma konusunda çıkarılan AB tüzükleri incelenirken görülecektir ki bu doküman, üye devletler tarafından hazırlanacak kırsal kalkınma programının içereceği kriterler açısından ve kırsal kalkınma politikasının hedefleri açısından AB kırsal kalkınma tüzüğünün içeriğine dayanak oluşturmuştur.

AB'nin, 1990'lı yıllarda kırsal kalkınma konusunu tartışmaya başlaması ve ilerleyen yıllarda da bu konu üzerinde yoğunlaşmasının temel nedenlerinden biri, AB'nin 25 üye ülkesinin nüfusunun yarısından çoğunun, alanın % 90'ını kaplayan kırsal alanlarda³⁶⁸ yaşamasıdır. Ayrıca çiftçilik ile ormancılık, kırsal alanlarda temel arazi kullanımı olarak kırsal topluluklar için önemli bir rol oynamakta, AB için kırsal alanlar doğal kaynakların sürdürülebilirliği açısından önemli görülmektedir.³⁶⁹ Bir diğer nedense, küreselleşmenin gerekleri doğrultusunda DTÖ'nün Uruguay Turu

³⁶⁶ *Europe AGENDA 2000 –Strengthening and widening the EU*, draft on Commission Information Brochure for the general public on Agenda 2000, final version 31.8, s. 5, http://ec.europa.eu/agenda/2000/public_en.pdf, Erişim: 01.02.2007.

³⁶⁷ A.k., s. 6, 7.

³⁶⁸ AB üye ülkelerinin kırsal nüfusunun ve kırsal alanlarının miktarı için bkz. Ek 6.

³⁶⁹ *The Common Agricultural Policy Explained*, 2004, s. 20, http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm, Erişim: 17.08.2005.

Tarım Anlaşması³⁷⁰ kapsamında tarımsal destekleri azaltma yönündeki talebini karşılamak amacıyla, kırsal alanları tarımsal destekleme dışında başka araçlarla destekleme yolu olarak AB'nin kırsal kalkınma politikalarını geliştirmesidir. DTÖ Tarım Anlaşması ile üye hükümetler, ilk kez tarım ihracat desteklerini ve ticareti bozucu yurtiçi destekleri azaltmaya söz vermiş ve belli ürünler için üzerinde anlaşılan limitleri aşan destekleri yasaklama konusunda anlaşmaya varmışlardır. Bu anlaşmaya göre yurt içi destekler üç kategoride ele alınmıştır: Amber kutu, yeşil kutu ve mavi kutu. Tarım için, tüm yurtiçi destek ölçütleri üretim ve ticareti bozucu olarak düşünülerek amber ve mavi kutuda yer almıştır. Mavi kutu, üretim sınırlama programları altında çiftçilere yapılan doğrudan hükümet ödemeleri olan yurt içi destekleri içerir. Yeşil kutu ise ticareti bozmayan veya çok az bozucu bir etkiye sahip olan destekleri içerir. Bu destekler, hükümet tarafından finanse edilmeli ve fiyat desteğini içermemelidir. Doğrudan gelir desteği, yeşil kutuda yer alan desteklerdendir. Yeşil kutu destekleri, ticareti bozucu etkiye sahip olmadıklarından bu desteklemelere sınırsız olarak izin verilir. Bu grup destek, çevre koruma ve bölgesel kalkınma programlarını da içerir.³⁷¹ AB de çevre korumaya yönelik

³⁷⁰ DTÖ politikaları, AB'yi de tarımsal desteklerde azalmaya gitmek konusunda zorlamaktadır. Bu ülkeler bile gelişmiş ülkeler olarak kırsal kalkınmayı sağlamanın yeni yollarını aramaktayken gelişmekte olan ülkeler açısından DTÖ politikaları oldukça olumsuz sonuçlara yol açmaktadır. Swaminathan, Hindistan'ın DTÖ ile tarım anlaşmasını henüz imzalamamış olmasına rağmen, hükümet tarafından çiftçilere DTÖ politikaları ile ihracatın artacağı, gübrede serbestleşme ile girdi maliyetinin düşeceği, dünya pazar fiyatları ile üretimlerinin karşılığını alabilecekleri yönünde yaptıkları açıklamaların gerçekleşmediğine vurgu yapmaktadır. Bu politikalar sonucu, ihracat artmadığı gibi tarım ithalatı 1992 yılında 3,1 milyar dolar düzeyinden 1996 yılında 6,8 milyar dolar düzeyine çıkmıştır. Ayrıca, düşeceği söylenen tarım girdilerinin fiyatı, tarım fiyatlarından daha çabuk artmıştır. Bu durum, köylülerin ve kırdaki yaşayan diğer insanların DTÖ politikalarını uygulayan yöneticiler tarafından unutuldukları ve hatta geleceklerinden yoksun bırakıldıkları şeklinde değerlendirilmektedir. Bkz. Sirlata Swaminathan, *a.g.m.*, s. 45, 46. DTÖ politikalarının yıkıcı etkilerine bir diğer örnek de Filipinler'den verilebilir. DTÖ politikaları, bu örgüte katılan Filipin tarımı ve köylüleri üzerinde yıkıcı bir etki yaratmıştır. Köylüler, tarım ürünlerinin ithalatının yerli tarım ürünlerinin fiyatını düşürmesi sonucu iflas etmiş, küçük üreticilerin toprakları çok uluslu şirketlerin denetimine geçmiştir. Bkz. Antonio Tujan JR., "Küreselleşme ve Filipin Köylüleri", içinde *XXI. Yüzyılın Meydan Okumaları Karşısında Köylü ve İşçi Mücadeleleri*, s. 78.

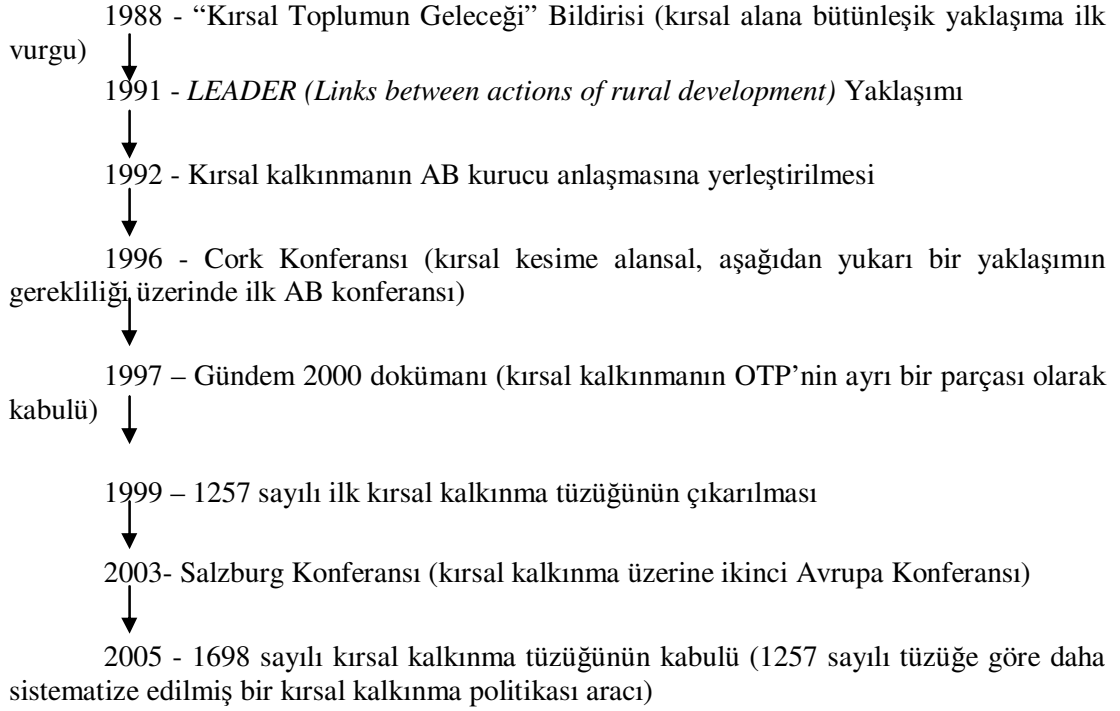
³⁷¹ *WTO Agriculture Negotiations*,

http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.doc, Erişim: 03.02.2007.

desteklemeleri kırsal kalkınma politikasının bir unsuru haline getirerek fiyat desteği ile destekleyemediği kırsal alanlarını bu yolla desteklemektedir. Yani denilebilir ki, diğer nedenlerin yanı sıra, DTÖ görüşmelerinin OTP üzerine etkileri, kırsal kalkınma politikasını AB gündeminin en üst noktasına yerleştirmiştir.

Kırsal alanları etkileyen eğilimler, bütün toplumu etkileyenler ve kırsal yerelliklere özgü olanlar olarak sınıflandırılabilir. Bütün toplumu etkileyenler arasında serbest piyasa ideolojisini içeren yeni bir düzenin doğuşu ve daha fazla rekabete vurgu; küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinde gelişme; devletin yeniden yapılanması; devlet müdahalesine dayanmayan, katılıma, özel ve kamu girişimciliğine vurgu yapan yeni yönetim biçimlerinin gündeme gelmesi; daha önceden devlet tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin özelleştirilmesi; ve son olarak da gelecek nesillere sağlıklı bir çevre bırakma konusunda sorumluluk duygusunun gelişmesi sayılabilir. Doğrudan kırsal alanlar üzerinde etkili olan eğilimler ise tarımsal istihdamda azalma; önemli bir siyasal güç olarak çevreciliğin ve kırsal mekânlar için yeni kullanım taleplerinin doğuşudur.³⁷² Bu talep ve etkenler sonucunda AB OTP'sinin bir unsuru olarak kırsal kalkınma politikası, aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele alınacak olan, kronolojik olarak şu aşamalardan geçerek oluşturulmuştur:

³⁷² Terry Marsden, *a.g.m.*, s. 505, 506.



AET’de kırsal kalkınmaya bütünleşik bir yaklaşıma doğru ilk hareket, 1988’de *The Future of Rural Society* (Kırsal Toplumun Geleceği) bildirisi ile gerçekleşmiştir. Bu bildiri ile kırsal alanların insanların sadece yaşadığı ve çalıştığı yerler olmadığı, bu alanların aynı zamanda bir bütün olarak toplum için önemli işlevlere sahip olduğu ifade edilmiştir. Bildiriye göre, pek çok yıldır tarım, kırsal toplumun istihdam ve gelirinin temel kaynağı olmakla birlikte, özellikle 1950’lerden beri önemli değişiklikler olmuştur ve tarım Topluluk’ta artık egemen bir rol oynamayacaktır. Bu nedenle kırsal kalkınma, kavramda çok disiplinli ve uygulamada çok sektörlü olmalıdır.³⁷³

Kırsal alana bu yeni bakış açısının vurgulanmasının ardından Topluluk, 1991’de yerel kırsal ortaklığı içeren ve “aşağıdan yukarı” yaklaşımı ile çalışan *LEADER* programını başlatmıştır. *LEADER*, kırsal kalkınmayı yerel kırsal topluluklarda harekete geçirme yöntemidir. 1990’lardan önce denenilen farklı kırsal

kalkınma yaklaşımları, çiftçiler üzerine odaklanan ve tarımda yapısal değişimi teşvik etmeyi amaçlayan sektörel yaklaşımlar olarak değerlendirilmektedir. “Yukarıdan aşağı” yöntemini kullanan bu yaklaşımlar, AB’de zamanla yerini yerel toplulukları içeren, alan temelli ve “aşağıdan yukarı” bir yaklaşıma bırakmıştır. *LEADER*, kırsal alanları, rekabet edici hale gelmenin yeni yollarını araştırmaya ve yaşlanan nüfus, hizmet sunumunda düşük düzey, istihdam fırsatlarının yokluğu gibi karşılaşılabilecekleri sorunların üstesinden gelmeleri için teşvik eder. Bu yolla, *LEADER*, hem çiftçi aileler için hem de daha geniş kırsal nüfus için kırsal alanlarda yaşam kalitesini geliştirmeye katkıda bulunur. 1991’den bu yana üç dönem *LEADER* uygulaması yapılmıştır. Bunlardan *LEADER I* 1991-1993, *LEADER II* 1994-1999 ve *LEADER+* 2000-2006 yılları arasında uygulanmıştır.³⁷⁴ Bu yaklaşım, 1698 sayılı tüzük³⁷⁵ ile de varlığını sürdürmüştür. Bu tüzüğün 61. maddesine göre *LEADER* yaklaşımı, kırsal alanlar için iyi tanımlanmış alan temelli yerel kalkınma stratejilerinden; yerel kamu-özel ortaklıklarından (yerel eylem grupları); yerel kalkınma stratejilerinin seçilmesi ve uygulanması ile ilgili yerel eylem gruplarına karar verme gücü sağlayan aşağıdan yukarı bir yaklaşımdan; aktörler arasındaki iletişim üzerine temellenen stratejinin çok sektörlü dizaynı ve uygulanması unsurlarından oluşmalıdır. Böyle bir yaklaşım tarzı genel olarak AB kırsal kalkınma politikasının içeriğine uygun düşmektedir.

1991 yılında uygulamaya koyulan *LEADER* yaklaşımı aracılığıyla bir yandan kırsal kalkınma projeleri ile kırsal kalkınma faaliyeti gerçekleştirilirken, 1992’deki OTP reformu ile, Birlik anlaşmasıyla birlikte, kırsal alanların kalkınmasının

³⁷³ *The Future of Rural Society* (1988), COM (88) 501, s. 5, 17, 36.

³⁷⁴ Bkz. *Fact Sheet –A LEADER Approach*, s. 5 - 6, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_en.pdf, Erişim:02.07.2006.

ekonomik ve sosyal uyum için Topluluk politikalarının bir parçası olarak içerildiği onaylanmıştır. AB kurucu anlaşmasının Ekonomik ve Sosyal Uyum başlıklı 158. maddesi bu konuyu şöyle düzenlemiştir:

“Düzenli kalkınmasını ilerletmek için, Topluluk, ekonomik ve sosyal uyumunu güçlendirmeye yönelik faaliyetlerini geliştirmeli ve izlemelidir. Özellikle, Topluluk, az tercih edilen bölgeler, kırsal alanları içeren, ve çeşitli bölgelerin gelişme düzeyleri arasındaki eşitsizlikleri azaltmayı amaçlamalıdır.”³⁷⁶

AB kurucu anlaşması kapsamına sokularak yasal bir dayanak elde eden kırsal kalkınma politikası, 1996 yılında kırsal kalkınma üzerine Cork Konferansı’nda ele alınmıştır. Bu konferans, yeni bir kırsal kalkınma politikasını inşa etmenin önemli adımlarından biri olarak değerlendirilebilir. Cork Konferansı ile tarımın Avrupa ekonomisinde görece ekonomik ağırlığının azalmakta olduğuna vurgu yapılarak kırsal kalkınmanın, kırsal alanda tüm sosyoekonomik sektörlere hizmet etmesi gerektiği ileri sürülmüş ve kırsal kalkınmaya çok sektörlü yaklaşıma destek verilmiştir. Konferansın sonucunda kırsal kalkınma konusunda izlenecek hedefler tanımlanmıştır. Bu hedefler; kırsal dış göçü tersine çevirmek, yoksullukla mücadele etmek, istihdamı ve fırsat eşitliğini teşvik etmek ve kırsal gelişmeyi sağlamaktır. Ayrıca kırsal çevrenin kalitesini korumak ve geliştirmek ihtiyacı, kırsal kalkınma ile ilişkili bütün Topluluk politikaları ile bütünleştirilmelidir. Konferans sonucunda AB kırsal kalkınma politikasının içermesi gereken unsurları vurgulayan on temel ilke konferansın sonuç bildirgesi olarak ilan edilmiştir. Bu ilkeler, kırsal tercih, bütünleşik yaklaşım, çeşitlenme, sürdürülebilirlik, yerellik, basitleştirme, programlama, finans, yönetim ve değerlendirmedir. Bu ilkelerden “kırsal tercih”, kırsal kalkınma politikasının, AB politikalarının en üst noktasına yerleştirilmesini;

³⁷⁵ Council Regulation (EC) No 1698/2005.

“bütünleşik yaklaşım”, kırsal kalkınma politikasının alansal ve çok sektörlü olması gerektiğini ifade eder. Bu ilke ile Topluluğun kuruluşundan itibaren OTP aracılığıyla sadece tarım sektörüne yapılan desteklemeler üzerinden kırsal kalkınmayı sağlama anlayışından vazgeçildiği anlaşılmaktadır. “Çeşitlenme” ilkesi, sosyal ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesi desteğinin, yatırım, teknik destek, yeterli altyapı, eğitim, kırsal toplulukların gelişmesini sağlama gibi özel ve topluluk-temelli girişimler üzerine odaklanması gerektiği konusuna vurgu yapar. “Sürdürülebilirlik”, kırsal alanların çevre açısından öneminin fark edilmesi ile, Avrupa’nın doğal kaynakları, biyoçeşitliliği ve kültürel mirasının korunmasına yönelik bir kırsal kalkınma politikası geliştirilmesini ifade eder. Politikanın aşağıdan yukarı dizayn edilen ve yerel eylem grupları olarak adlandırılan yerel halk tarafından uygulanması olan “yerellik”, kırsal kalkınma politikasının sahip olması gereken diğer bir ilkedir. Kırsal kalkınma politikasının somut görünümü olan bir yasal düzenlemenin olmayışı ve kırsal alana yönelik mali kaynakların OTP ödemelerinin yapıldığı fonlardan ayrılması nedeniyle kırsal kalkınma politikasına yönelik düzenlemelerde yapılması öngörülen “basitleştirme”; kırsal kalkınma politikasının belirli, tutarlı bir uygulama zinciri sayesinde gerçekleştirilmesi anlamına gelen “programlama”; AB katkısının yanı sıra proje uygulayıcılarının da politika uygulamasının maliyetine katılmasını ifade eden “finans”; yerel grupların etkinliğinin kırsal topluluklar arasında ağ sistemi aracılığıyla deneyim paylaşımı sağlanarak gerçekleştirilmesi anlamına gelen “yönetişim”; politika uygulamalarının şeffaflığını sağlamak açısından “değerlendirme”,³⁷⁷ AB kırsal kalkınma politikasının sahip olması gereken ve Cork

³⁷⁶ Bkz. consolidated version of the *Treaty Establishing the European Community*, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/c_2002325EN.003301.html, Erişim: 03.02.2007.

³⁷⁷ *The Cork Declaration – A Living Countryside*, The European Conference on Rural Development, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm, Erişim: 03.02.2007.

Konferansında tespit edilen diğer ilkelerdir. Cork Konferansı, AB kırsal kalkınma politikasının oluşturulmasına yönelik önemli bir tartışma platformu oluşturmasının yanı sıra AB'nin ilk kırsal kalkınma tüzüğü olan 1257 sayılı tüzüğün³⁷⁸ de altyapısını oluşturmuş olması açısından önemlidir.

Cork Konferansı'nın ardından 1997 yılında OTP reformunu sağlayan Gündem 2000 dokümanı hazırlanmıştır. Daha önce ele alındığı gibi, Gündem 2000 dokümanı, kırsal kalkınmayı OTP'nin iki ayağından biri haline getirmiştir. Böylece OTP, pazar politikası ve kırsal kalkınma politikasının birlikte yürütülmesinden oluşan bir politika alanı haline gelmiştir. Politikanın söz konusu iki ayağı birarada, sürdürülebilir tarım ve kırsal alanları gerçekleştirir. Bu bağlamda OTP, gıda üretimi, çevresel ve kırsal işlevi³⁷⁹ olan bir politika demeti olarak değerlendirilebilir.

Topluluk kırsal kalkınma politikasının çerçevesini çizen ilk yasal düzenleme, 1999 yılında yapılmış, bu düzenlemeye, Cork deklarasyonunda tanımlanan ilkeleri içeren ve Gündem 2000 olarak adlandırılan çalışmanın sonuçları da yansımıştır. 1257/1999 sayılı tüzük, sürdürülebilir kırsal kalkınma için Topluluk'tan sağlayacağı desteğin temel çerçevesini çizer. Tüzüğe göre destek, şu kırsal kalkınma kriterlerine verilecektir: Tarımsal arazilere yatırım, genç çiftçilerin yerleştirilmesi, mesleki eğitim, erken emeklilik, daha az tercih edilen alanlar ve çevresel kısıtlamaları olan alanlar, çevre dostu tarım, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasını geliştirme ve ormancılık. Tüzüğün 35. maddesine göre bu kriterlere mali desteğin bir kısmı

³⁷⁸ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain regulations, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leg/1257_en.pdf, Erişim:02.05.2005.

³⁷⁹ Bkz. *New Perspectives for EU Rural Development (Fact Sheet)*, Germany, 2004, s. 5, <http://www.europa.eu.int>, Erişim: 08.06.2005.

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF)³⁸⁰ Garanti Bölümü'nden bir kısmı da Yönlendirme Bölümü'nden sağlanacaktır. 41. maddeye göre, üye devletler kırsal kalkınma planı hazırlayacak ve Komisyona sunacaklardır.³⁸¹ Bu tüzük sayesinde, Cork'ta yapılan konferanstaki talepler ve Gündem 2000 raporu ile gerçekleştirilen OTP reformunun gerektirdiği yapılanma çerçevesinde geliştirilen AB kırsal kalkınma politikası yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. 1257 sayılı tüzük, Gündem 2000 ile kırsal kalkınma politikasının hedefleri olarak tespit edilen, güçlü bir tarım ve ormancılık sektörü yaratmak; kırsal alanların rekabet edebilirliğini geliştirmek; Avrupa'nın kırsal mirasını korumak ve çevreyi sürdürmek hedeflerine uygun olarak hazırlanmıştır. Bu hedeflere ulaşmak için, 1257 sayılı tüzükle tespit edilen kırsal kalkınma kriterleri çerçevesinde kırsal alanların nasıl destekleneceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Kırsal kalkınmayı sağlamaya yönelik olarak 1257 sayılı tüzükle düzenlenen ve üye devletlerin kendi kırsal kalkınma programlarında yer verecekleri kriterler, yeniden yapılandırma ve rekabet edebilirlik; çevre ve arazi yönetimi; kırsal ekonomi başlıkları altında kategorize edilebilir.³⁸² İlgili tüzükte gerek bu kriterlerin kategorize edilmeden toplu bir şekilde sıralanması, gerekse finansman konusunda kırsal kalkınma desteklerini sağlayacak tek bir fonun bulunmaması nedeniyle 2003 yılında düzenlenen Salzburg Konferansında bu sorunlar dile getirilmiş ve daha sonra 2005 yılında, 1257 sayılı tüzüğün daha hedefe yönelik hale getirilmesi için 1698 sayılı tüzük çıkarılmıştır.

³⁸⁰ AB'nin OTP'yi finanse etmek üzere oluşturduğu Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, 1962 yılında oluşturulmuş olup, tarımda yapısal dönüşümü sağlamayı ve kırsal kalkınmaya destek vermeyi amaçlar. Fonun Garanti Bölümü tarıma yapılan fiyat desteklerini finanse ederken, Yönlendirme Bölümü yapısal politikalara destek sağlar. Bkz. *AB Sözlüğü*, s. 18.

³⁸¹ *Council Regulation (EC) No 1257/1999*.

1257 sayılı tüzük ile uygulama çerçevesi belirlenen kırsal kalkınma politikası da OTP gibi sürekli bir değişim süreci içindedir. Değişime yönelik taleplerin bir kısmı Salzburg’da 2003 yılında, tarımın yeniden yapılanmasında, çevre yönetiminde ve kırsal ekonomide kırsal kalkınma politikalarının rolünün ve *LEADER* yaklaşımının tartışıldığı “Kırsal Kalkınma Üzerine İkinci Avrupa Konferansı”nda³⁸³ gündeme getirilmiştir. Bu konferansla, kırsal kalkınma politikasını şu ilkelerin yönlendirmesi gerektiği sonucuna varılmıştır:

- Kırsal alanın geliştirilmesi sadece burada yaşayanların değil tüm toplumun çıkarına olacaktır.
- Kırsal alanların çekiciliğini arttırmak, sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak ve yeni istihdam fırsatları oluşturmak açısından kırsal ekonomiye yatırım yapmak gereklidir.
- Tarımsal faaliyet canlı bir kırsal alan için ne kadar gerekliyse canlı bir kırsal alan da tarım faaliyeti için o kadar gereklidir. Çiftçilik sektörünün rekabet edebilirliği sağlanmalıdır.
- Avrupa’nın kırsal alanlarının farklılıkları korunmalıdır. Çiftçiler ve diğer kırsal aktörlerin tarım sektörünün yeniden yapılanmasına uyum sağlayabilmesi açısından kırsal kalkınma politikası, AB’nin tüm kırsal alanlarına uygulanmalıdır.
- Kırsal kalkınma politikası, “yerellik” ilkesi temelinde ve kamu-özel örgütleri ile sivil toplum arasında sağlanacak bir “ortaklık”la

³⁸² *Handbook on Rural Households’ Livelihood and Well-Being*, <http://www.unece.org/stats/rural/annex2.pdf>, Erişim: 09.10.2005.

³⁸³ *Planting Seeds for Rural Futures-Rural Policy Perspectives for a Wider Europe*, Second European Conference on Rural Development, Salzburg, Avusturya, 2003.

uygulanmalıdır. Program ortaklarına daha fazla sorumluluk verilmelidir ki bu sorumluluk, artan bir “şeffaflık” ve “hesapverebilirliği” gerektirecektir.

- Konferans ile vurgulanan son nokta, kırsal kalkınma politikasının basitleştirilmesi ve tek bir programlama, finansman, kontrol sistemi³⁸⁴ üzerine temellenmesi gerektiğidir.

Salzburg Konferansı ile gündeme getirilen değişiklik talepleri, AB kırsal kalkınma politikasının temel çerçevesini çizen 1257/1999 sayılı tüzüğü kaldırarak, kırsal kalkınmaya daha “stratejik” bir yaklaşımı ön plana çıkaran 1698 sayılı tüzük³⁸⁵ ile uygulamaya aktarılmıştır.

1698 sayılı tüzüğün, önceki 1257 sayılı tüzükten daha “stratejik” olarak nitelenmesini sağlayan bir takım farklılıkları bulunmaktadır. Bu iki düzenleme arasındaki temel farklardan biri, 1257/1999 sayılı kırsal kalkınma tüzüğüne göre kırsal kalkınma desteği, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu’ndan (EAGGF) yapılmaktayken, 2005 tarihli düzenleme ile kırsal kalkınma desteğini sağlaması için Kırsal Kalkınma Avrupa Tarımsal Fonunun (EAFRD) oluşturulmuş ve böylece kırsal kalkınma desteğinin tek bir fondan yapılı hale getirilmiş olmasıdır. Bu değişiklik ile, Cork ve Salzburg Konferanslarında talep edilen “basitleştirme” ilkesi hayata geçirilmiştir. Ayrıca, 1257/1999 sayılı düzenlemeye göre üye devletin kırsal kalkınma planı hazırlaması düzenlenmişken, 2005 tüzüğü, ulusal strateji planları hazırlanmasını da kırsal kalkınma planının yanısıra gerekli görmüştür. Son olarak, 1698/2005 sayılı tüzük ile, daha önceki düzenlemede yer almayan ve AB önceliklerini içeren “Topluluk Strateji Kılavuzu” oluşturulacağı ifade edilerek kırsal

³⁸⁴ A.k., s. 196.

³⁸⁵ Council Regulation (EC) No 1698/2005.

kalkınma konusunda yetkilerin bir kısmı AB düzeyine çekilmiş, böylece üye devletlerin kırsal kalkınma plan ve programlarını bu hazırlanacak Topluluk Strateji Kılavuzuna³⁸⁶ göre düzenlemesi öngörülmüştür. Üye devletler, kendi kırsal kalkınma stratejilerini, 2006 yılında hazırlanan söz konusu AB Topluluk Strateji Kılavuzu temelinde belirleyecektir. Topluluk Strateji Kılavuzunda, 1698 sayılı tüzükle belirlenen dört eksene³⁸⁷ yönelik olarak, dört temel ilke saptanmıştır.³⁸⁸ Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet edebilirliğini geliştirme eksenine yönelik olarak şu temel ilke belirlenmiştir:

“Avrupa’nın tarım ve ormancılık sektörü, Avrupa’nın tüketicilerinin ve dünya pazarlarının çeşitli ve artan taleplerini karşılayan katma değerli ürünleri ve yüksek kaliteyi geliştirmek için büyük bir potansiyele sahiptir. Eksen 1’e ayrılan kaynaklar, bilgi transferinin ve gıda zincirindeki buluşların öncelikleri ve fiziksel ve insan sermayesine yatırımlar üzerine odaklanarak güçlü ve dinamik bir Avrupa gıda sektörüne katkıda bulunmalıdır.”

Çevreyi ve kırsal alanları geliştirme eksenine yönelik olarak belirlenen ilke şöyledir:

“AB’nin kırsal alanlardaki doğal kaynaklarını ve peyzajını korumak ve arttırmak için, eksen 2’ye ayrılan kaynaklar, AB’nin üç öncelik alanına katkıda bulunmalıdır. Bunlar; biyoçeşitlilik, yüksek doğa değerli çiftçilik ve ormancılık sistemlerinin korunması, su ve iklim değişimidir. Eksen 2 altındaki kriterler, bu çevresel hedefleri bütünleştirmek için kullanılmalıdır.”

Üçüncü eksen olan kırsal ekonomik çeşitlenmeyi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesini geliştirmek ilkesi için ifade edilen temel ilke istihdam fırsatlarının yaratılmasına yöneliktir.

³⁸⁶ Bkz. Kırsal Kalkınma İçin Topluluk Strateji Kılavuzu - *Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development*, (2006/144/EC), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_055/1_05520060225en00200029.pdf, Erişim: 01.05.2006.

³⁸⁷ 1698 sayılı tüzüğe göre kırsal kalkınma desteği uygulanacak kriterler, tüzüğün IV. başlığında ele alınmıştır. Bu eksenler şunlardır: Eksen 1. Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet edebilirliğini geliştirmek; Eksen 2. Çevreyi ve kırsal alanları geliştirme; Eksen 3. Kırsal ekonomik çeşitlenmeyi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesini geliştirmek, Eksen 4. LEADER. Bkz. *Council Regulation (EC) No 1698/2005*.

³⁸⁸ 1698 sayılı tüzükte yer alan kırsal kalkınma eksenlerine yönelik olarak belirlenen ilkeler için bkz. *Community Strategic Guidelines for Rural Development*.

“Eksen 3 altındaki kırsal alanlarda yaşam kalitesi ve kırsal ekonominin çeşitlenmesi alanına ayrılan kaynaklar, istihdam fırsatlarının yaratılması önceliğine katkıda bulunmalıdır. Eksen 3 altındaki kriterler, kırsal alanların gelecek nesiller için çekici kalmasını sağlamaya yardım etmelidir.”

İstihdam ve çeşitlenme için yerel kapasite oluşturmayı hedefleyen LEADER eksenine yönelik olan temel ilke de şudur:

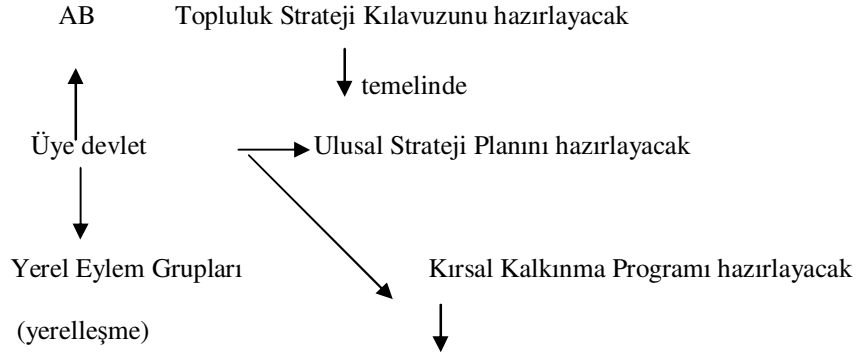
“LEADER’a ayrılan kaynaklar, eksen 1, eksen 2 ve özellikle eksen 3’ün önceliklerine katkıda bulunmalıdır, fakat aynı zamanda kırsal alanların muazzam gelişme potansiyellerini harekete geçirme ve gelişen yönetim önceliklerinde önemli bir rol oynamalıdır.”

Topluluk Strateji Kılavuzu, AB’ye üye devletlerin kendi kırsal kalkınma stratejilerini belirlerken göz önünde bulunduracakları bir belge olarak hazırlanmış ve kırsal kalkınma politikası açısından AB’nin önceliklerini ortaya koymuştur. Bu kılavuz aslında 1698 sayılı tüzükten farklı bir yaklaşım sergilememekte bu tüzük ile belirlenen kırsal kalkınma kriterlerini ayrıntılandırmaktadır. Onu önemli kılan nokta ise Üye Devletlerin kendi kırsal kalkınma politikalarını geliştirme sınırlarını giderek daraltmakta olmasıdır.

2005 Yılında çıkarılan 1698 sayılı tüzük ve 2006 yılında kabul edilen Topluluk Strateji Kılavuzu ile, üye devletlerin kendi kırsal kalkınma politikalarını oluşturma konusundaki gücü, bir yandan AB düzeyine, diğer yandan *LEADER* programları aracılığıyla özel sektörü ve STK’ları da içeren Yerel Eylem Gruplarına³⁸⁹ (*Local Action Groups*) aktararak sadece “düzenleyici” bir role indirgenmiştir. Bu durum, şu şekilde şematize edilebilir:

³⁸⁹ 1698/2005 sayılı tüzüğün 62. maddesine göre şu koşulları karşılayan gruplar yerel eylem gruplarıdır: Onlar, bütünleşik bir yerel kalkınma stratejisi önermelidir ve onun uygulanmasından sorumlu olmalıdır; onlar, ya Leader II veya Leader + girişimlerine zaten hak kazanan bir grup veya ilgili alandaki sosyoekonomik sektörlerden ortakları temsil eden yeni bir gruptan oluşmalıdır; onlar, alan için bir kalkınma stratejisini uygulamak ve tanımlama yeteneğini göstermelidir.

Şekil 1. 1698 sayılı Tüzüğe Göre Kırsal Kalkınma Politikasının Uygulanması



2008'den itibaren her yıl Yönetim Otoritesi, komisyona "yıllık ilerleme raporu" sunacak.

Bu şemanın da ortaya koyduğu gibi yeni AB tüzüğü (1698/2005) doğrultusunda üye devlet, AB tarafından hazırlanan Topluluk Strateji Kılavuzunda yer alan AB önceliklerini göz önünde bulundurarak Ulusal Strateji Planını hazırlayacak, bu plan çerçevesinde hazırladığı kırsal kalkınma programını da her yıl denetlenmesi için Komisyona sunacaktır.

Sonuç olarak, bu açıklamaların da ortaya koyduğu gibi, üye devletlerin politika belirleme konusunda AB'ye ve yerele güç aktarımı şeklinde işleyen AB kırsal kalkınma politikasının temel özellikleri şunlardır denilebilir:

- Yerellik,
- Yönetişim,
- Alansal yaklaşım.

Yerellik ilkesi, AB kırsal kalkınma politikasının bir ilkesi olarak ilgili yasal düzenlemelerde (1698 sayılı tüzüğün 7. maddesi) zaten yer almaktadır. Bu ilke aynı zamanda uygulamada da gerçekleştirilmektedir. Yerellik ilkesi, üye ülkelerde uygulanan *LEADER* programlarını gerçekleştiren Yerel Eylem Grupları aracılığıyla

hayata geçirilmektedir. Yönetişim, hem özel sektörü ve STK'ları da içeren Yerel Eylem Grupları aracılığıyla hem de üye devletlerin, ulusal kırsal kalkınma planı ve kırsal kalkınma programlarının hazırlanmasında özel sektör ve STK'larla işbirliği içinde çalışmasının son yasal düzenleme ile öngörülmesi sonucu hayata geçmektedir. Alansal yaklaşım ise, AB'nin 1988 yılına kadar sektörel (OTP aracılığıyla tarım politikasını merkeze alan) bir yaklaşım izlerken 1990'lı yıllardan itibaren alansal bir yaklaşım izleyerek kırsal kalkınmayı sadece tarım aracılığıyla³⁹⁰ değil bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirmeyi amaçlamasını ifade etmektedir.

Bilindiği gibi, Türkiye, AB'ye girebilmenin koşulları olarak pek çok kurumsal, yasal düzenleme ve değişiklik yapmaktadır. Bu doğrultuda düzenlenmesi öngörülen bir politika alanı da kırsal kalkınmadır. Kırsal kalkınma, AB'nde OTP'nin iki ayağından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle AB, üyelik görüşmelerini sürdüren Türkiye'den de bu konuda bir takım düzenlemelerde bulunmasını talep etmektedir. Bu konu ileride ayrıca ele alınacaktır.

IV. 1980 sonrası Türkiye'de Kırsal Alan Yönetimi Politikası

1980 yılı sonrası, 2000'li yıllara kadar, Türkiye'de devletin kırsal alanın ağırlıklı geçim kaynağı olan tarım sektöründen çekilmeye başladığı yıllar olarak nitelenebilir. Tarım politikaları açısından bu dönemi karakterize eden, tarımsal desteklemelerin azaltılması ve nitelik değiştirmesi, tarımsal KİT'lerde özelleştirme

³⁹⁰ AB kırsal kalkınma politikasının tarım sektörü aracılığıyla kırsal alanları kalkındırma yaklaşımından tamamen vazgeçmediğine yönelik bir gösterge olması için AB üye ülkelerinden Almanya, İngiltere, Fransa, İspanya, Yunanistan, Hollanda, Danimarka, Avusturya, Belçika ve İsveç kırsal kalkınma programları kırsal kalkınma kriterleri açısından tarafımdan karşılaştırılmıştır. Bkz. EK 7.

ve tarım sektörüne yönelik üst kurullaşma³⁹¹ yoluyla yönetişimdir. Bu değişikliklerle, tarım sektöründe “koruyucu ve düzenleyici” devlet tavrı değişmiş tarım üretiminde piyasa koşullarının hakim olacağı bir politika değişikliği³⁹² gerçekleşmiştir. Bu politika değişikliği, 1980’li yıllardan başlayarak IMF ile DB programları ve 1990’lı yıllarda DTÖ normları aracılığıyla gerçekleşmiştir.

1980 sonrası tarım sektöründe reform anlayışı değişmiştir. Bu anlayış, devletin tarım sektöründen çekilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Devletin tarım sektöründen çekilmesinin dört ayağından bahsedilebilir. Bunlar, devletin fiyat desteğinden vazgeçip doğrudan gelir desteği (DGD) sistemine geçişi; destekleme alımı yapan TSK ve Birlikleri’nin bu konudaki görevine son verilmesi; tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi; tarım kredi sisteminde yeniden yapılanmadır. Bu konulardaki reform çalışmalarında özellikle IMF ve DB ile ilişkilerin etkili olduğu söylenebilir. DB, 1980’den 1985 yılına kadar, KİT’lerin tasfiye edilmesini de içeren genel amaçlı yapısal uyarılama kredileri aracılığıyla ihracata dönük kalkınma stratejisi³⁹³ doğrultusunda Türkiye’yi yönlendirmiş, 1985 yılında ise sektörel krediler vermeye başlamıştır. Bu kredilerden 1980 sonrası devletin tarım sektöründen çekilmesine yol açtığı için önem kazananı, DB’ndan 1985 tarihinde alınan Tarım Sektörü Uyarılama Kredisidir (Tarım SECAL). Bu kredi ile tarım politikaları

³⁹¹ Literatürde üst kurulların (bağımsız idari otorite) oluşturulması için ileri sürülen iki gerekçeden bahsedilebilir. Bunlar: güvenilirlik problemi ve siyasal belirsizlik problemidir. Güvenilirlik problemi, düzenleyici vaatlerin zaman içinde tutarlı olmayabileceği gerçeği ile ilgilidir. Buna göre karar vericilerin kararlarında olabilecek tutarsızlıklar, özel sektörün yatırım yapmasını engeller. Bu nedenle üst kurullara (bağımsız düzenleyici kurumlara) yetki devri daha güvenilir bir yapı sağlayacaktır. Siyasal belirsizlik ise yeni parti veya koalisyon durumlarında politikaların değişmesine neden olmasını ifade eder ve yine çözüm politikayı siyasetten ayırarak bağımsız bir kuruma yetki devridir. Bkz. Fabrizio Gilardi, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, s. 87, 88.

³⁹² Gülten Kazgan, “1980’lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme”, Oya Köymen (ed.) içinde, s. 33.

³⁹³ Birgül A. Güler, “Dünya Bankası Proje Anlaşmaları”, içinde *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı*, ZMO Yay., Ankara, 2002, s. 67 - 68.

açısından destekleme sisteminde değişiklik gündeme gelmiştir. Bu kredi, 1985-1987 yılları boyunca hükümetin tarım sektörü uyarlama programını desteklemek için verilmiştir. DB'na göre tarım sektörü uyarlama programının temel amacı, ihracatı teşvik etmek için mali olarak bağımsız üretim ve pazarlama sistemine dönüşümü sağlamaktır. Programın bu amaca ulaşması için kullanılacak temel araçlar ise, üretici desteklerini azaltmak; girdi dağıtımını, pazarlama ve kredi sistemlerini geliştirmek; özellikle merkezi sulama ve kanalizasyon yatırımı için sektördeki kamu yatırımı ödenek sistemini geliştirmektir.³⁹⁴

DB'nın tarım SECAL ile yaptığı üretici desteğini azaltmak ve girdi dağıtımını ile kredi sisteminin geliştirilmesi yönündeki talep, 1986 tarihli 86/10715 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının³⁹⁵ 5. maddesi ile Türkiye'de kimyevi gübre ithalatı ve ihracatı serbest bırakılması sonucu uygulamada hayata geçmiş, böylece üreticinin üretimde kullandığı gübrenin serbestleşmesi sağlanmıştır. Girdi ithalatındaki söz konusu serbestleşme, ileride ele alınacağı üzere üreticiye gübre sağlayan TZDK, İGSAŞ ve TÜGSAŞ'ın özelleştirilmesiyle pekiştirilmiştir.

Tarım SECAL ile gündeme getirilen destekleme sisteminde değişiklik ise, DB ile 2001 yılında yapılan 600 milyon dolarlık bir krediyi öngören Tarımsal Reform Uygulama Projesi (ARIP) anlaşması³⁹⁶ sonucunda somut bir görünüme

³⁹⁴ *Agricultural Sector Adjustment Loan Project*, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P008956>, Erişim: 03.02.2006.

³⁹⁵ 86/10715 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, *Kimyevi Gübrelerin İthalinde Alınacak Fonlar İle Tarımda Kullanılan Kimyevi Gübrelerin Yurt İçinden ve Yurt Dışından Tedariki, Dağıtımı Ve Desteklenmesi Hakkında Karar*, RG: 08.06.1986, 19131.

³⁹⁶ *Agricultural Reform Implementation Project*, <http://www.worldbank.org.tr/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=361712&menuPK=361747&Projectid=P070286>, (Erişim: 14.07.2005).

kavuşmuştur. DB bu proje ile, DGD sisteminin tasarlanması³⁹⁷ ve uygulanmasının yanı sıra, TSK ve Birlikleri'nin yeniden yapılandırılmasını ve çiftçilerin alternatif faaliyetlere geçişlerinin sağlanmasını talep etmiştir.

Destekleme politikası açısından hükümet programlarına dönersek, I. Çiller hükümeti programında³⁹⁸ doğrudan gelir desteğinin uygulanacağından ilk kez bahsedilmiş, TSK ve Birlikleri'nin özerkleştirileceği ve bunun için bir kanun çıkarılacağı ifade edilmiştir. İlk kez Çiller hükümeti ile gündeme gelen bu iki politika önerisinin, II. Yılmaz hükümeti, Erbakan hükümeti ve III. Yılmaz hükümeti programında³⁹⁹ da tekrarlanmış olduğu görülmektedir.

1985 yılından itibaren DB kredi anlaşmalarında, 1993 yılından 1999 yılına kadar da hükümet programlarında, destekleme sisteminde değişiklik ile TSK ve Birliklerin özerkleştirilmesi konusu sürekli gündemde olmuştur. 2000 yılına kadar Türkiye'de tarım sektörü, destekleme alımları, girdi destekleri ve düşük faizli tarımsal kredi sağlanması aracılığıyla desteklenmiştir. Bu destekler üretime bağlı olarak verilmekte olup, çiftçinin üretim yapmasını kolaylaştırmaya dönüktür. DB

³⁹⁷ Serbest ticareti bozucu nitelikteki tarımsal desteklerin azaltılması, ticarete haksız rekabete neden olan ihracat teşviklerinin zamanla kaldırılması ve iç pazarların korunmasına yönelik gümrük vergilerinin azaltılmasını sağlamaya çalışan DTÖ'ye, Türkiye de üyedir ve aynı zamanda 1995'te yürürlüğe giren DTÖ tarım anlaşmasına taraftır. Türkiye, tarım anlaşmasının bir gereği olarak gümrük tarifelerinde % 24 indirimine gitmiştir. Bkz. http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/dto/dto_201005.htm, Erişim: 14.12.2005. DTÖ tarım anlaşmasındaki yaklaşımın, tarım politikalarının devlet müdahalesinden arındırılarak tarımsal üretimin piyasa mekanizmaları çerçevesinde yapılması yönünde olduğu söylenebilir. Uluslararası ticarete serbestleşmeyi sağlamaya çalışan DTÖ'ye göre üreticilere yapılan doğrudan ödemenin, ticaret ve üretim üzerinde bozucu etkileri yoktur. Bu durumda, Türkiye'de tarım sektöründe geçmişte uygulanan fiyat, girdi ve kredi desteği DTÖ'ye göre yasaktır. Bu açıdan ele alındığında, DTÖ de DB gibi, tarım desteklerinin DGD'ye dönüştürülmesini savunmaktadır.

³⁹⁸ I. Çiller Hükümeti Programı (25.06.1993 - 05.10.1995), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp50.htm>, Erişim: 20.01.2004.

³⁹⁹ II. Yılmaz Hükümeti Programı (06.03.1996 - 28.06.1996), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp53.htm>; Erbakan Hükümeti Programı (28.06.1996 - 30.06.1997), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp54.htm>; III. Yılmaz Hükümeti Programı (30.06.1997 - 11.01.1999), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp55.htm>, Erişim: 20.01.2004.

tarafından kredi anlaşmaları ile talep edilen DGD ise üretimden bağımsız olarak, çiftçinin tarımsal üretim yaptığı birim alan dikkate alınarak verilmekte olup, “kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferler şeklinde uygulanan bir politika aracı”⁴⁰⁰ olarak tanımlanabilir. Bu sistem, 2001 yılında Türkiye’de bu zamana kadar uygulanan destekleme politikasında değişikliğe⁴⁰¹ gidilerek DGD’ye geçiş ile uygulamaya koyulmuştur. Bununla birlikte bu yeni sistem, Türkiye’nin tarımsal yapısında bazı olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Uygulamada DGD ile sağlanan desteğin tarım dışı amaçlarla kullanılması; desteğin üretimden bağımsız olarak verilmesi sonucu tarım üretiminin planlanmasında sıkıntı yaşanması; mülkiyet esas alınarak yapılan bu destekleme yöntemi ile çiftçinin değil mülk sahibinin desteklenmekte olması; ödeme miktarının girdi fiyat artışı ile orantılı olmaması ve ARIP süresi ile sınırlı bir uygulama süresi olması⁴⁰² gibi sonuçlarla karşılaşmıştır. Henüz tarımsal altyapısında sorunlar olan, kırsal alan ekonomisi tarıma dayanan bir ülke olarak Türkiye’de çiftçinin üretimi bırakmasına yol açabilecek böyle bir politikanın, ülke tarımı açısından, en azından gıda güvenliğini sağlama açısından iyi yönlendirilmesi gerektiği söylenebilir.

DB’nın kredilerine karşılık talep edilen bir diğer düzenleme de TSK ve Birlikleri’nin yeniden yapılandırılmasıdır. Türkiye’de on yedi tane TSK ve Birlik ile bunlara bağlı 741529 ortak bulunmaktadır.⁴⁰³ Ortakları olan üreticilerin üretim için

⁴⁰⁰ Aziz Babacan, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT Yay., Ankara, 2000, s. 2.

⁴⁰¹ DGD sisteminin uygulamaya geçirilmesi için Bakanlar Kurulu 12.12.2000 tarihinde karar almış ve bu karar 2001 tarihinde RG.’de yayınlanmıştır. Bkz. 2000/2172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 03.04.2001, 24362.

⁴⁰² IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu, s. 36, 37.

⁴⁰³ Söz konusu kooperatif birlikleri şunlardır: TARİŞ Üzüm Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, TARİŞ İncir Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, FİSKOBİRLİK Fındık Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, ÇUKOBİRLİK Pamuk, Yerfıstığı ve Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birliği,

girdi ve kredi ihtiyacını gideren, ürünlere pazar garantisi sunarak üretici ile tüketici arasında rol oynayan komisyoncu, tüccar gibi aracıları ortadan kaldıran veya aracılık kazancını en aza indirmede önemli bir rol oynayan TSK ve Birlikleri Hakkındaki Kanun,⁴⁰⁴ 2000 yılında IMF ve DB'na sunulan niyet mektuplarının⁴⁰⁵ bir gereği olarak değiştirilmiş, örgütsel yapısında bir değişim olmamakla birlikte işlevsel açıdan birlikler yeniden yapılandırılmıştır. 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun⁴⁰⁶ ile, iki önemli değişiklik yapılmıştır. Biri, o tarihe kadar bir tarımsal politika aracı olarak kullanılan TSK ve Birlikleri'nin “destekleme alımı” yapmasının görevleri arasından çıkarılarak bu birliklerin bir tarımsal politika aracı olarak kullanılmasından vazgeçilmesidir. Diğer değişiklik ise, TSK ve Birlikleri'nin özerkleştirilmesinin amaçlandığı ifade edilerek yapılmıştır ki, bu değişiklik, 4572 sayılı yasanın geçici maddesinin E bendi ile düzenlenmiştir. E bendindeki “Kooperatif ve Birliklere, genel bütçeden yeniden yapılandırma amacıyla 2000 yılı bütçesinden tahsis edilen ödenekler ile uluslararası finans kuruluşlarınca desteklenen projeler için sağlanan doğrudan ya da dolaylı mali kaynaklar ve kredi

KOZABİRLİK Bursa Koza Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, TARIŞ Pamuk Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, TARIŞ Zeytin ve Zeytinyağı Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, ANTİBİRLİK Antalya Pamuk ve Narenciye Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, MARMARABİRLİK Zeytin Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, GÜLBİRLİK Gül, Gülyağı ve Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, TASKOBİRLİK Üzüm ve Mamulleri Tarım Satış Kooperatifleri, TRAKYABİRLİK Trakya Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, GÜNEYDOĞUBİRLİK Güneydoğu Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, TİFTİKBİRLİK Tiftik ve Yapağı Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, KARADENİZBİRLİK Karadeniz Yağlı Tohumlar tarım Satış Kooperatifleri Birliği, KAYISIBİRLİK Kayısı Tarım Satış Kooperatifleri Birliği, GAPBİRLİK GAP tarım Satış Kooperatifleri Birliği. Bkz. <http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1012>, Erişim: 10.09.2007.

⁴⁰⁴ 3186 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, RG: 08.05.1985, 18748.

⁴⁰⁵ TSK ve Birlikleri konusunda yapılan düzenlemeler ile ilgili ifadelere de IMF niyet mektuplarında ve DB ile imzalanan ikraz anlaşması Tarımsal Reform Uygulama Projesi (ARIP) metninde rastlanmaktadır. 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda “Hükümet adına tarım satış kooperatifleri ve bunların kurduğu birlikler tarafından yürütülen sınai tarımsal ürünlere ilişkin destekleme alımlarında ilişkin olarak ise Birliklere tam muhtariyet sağlayan taslak kanun 2000 yılı Mart ayına kadar Parlamento'dan geçirileceği”; 18.12.2000 tarihli niyet mektubunda da “Tarım TSK ve Birlikleri Kanunu'nun onaylanmasından sonra, yeniden yapılandırılmalarına hazırlık amacıyla finansal durumlarının incelenmesinde ilerleme kaydedilmiştir. Son olarak, kredi sübvansiyonları tamamen kaldırılmıştır” ifadeleri yer almaktadır. Bkz. <http://www.treasury.gov.tr>, Erişim: 15.08.2006.

teminatları dışında Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinden herhangi bir mali destek sağlanamaz” ifadesi ile kooperatif ve birliklerin devletten kredi talebi yasaklanmıştır. Fakat diğer yandan, uluslararası finans kuruluşlarından edinilen kaynakları kabul etmeleri konusunda kısıtlama getirilmemiştir. Böylece TSK ve Birlikleri mali açıdan devletten özerkleştirilirken uluslararası kurumlara bağımlı hale getirilmektedir.⁴⁰⁷

1980 sonrası devletin tarım sektöründen çekilmesinin üçüncü ayağını tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi oluşturmuştur. Özelleştirme serbest piyasa koşullarını yaygınlaştırdığı, mülkiyetin geniş kitlelere yayılmasını sağladığı gerekçeleriyle ve özel mülkiyet anlayışının güçlendirilmesi⁴⁰⁸ amacıyla savunulmaktadır. Bununla birlikte, özelleştirmenin serbest piyasa koşullarını sağlarken KİT’lerin yabancı şirketlere satılması sonucu özelleştirilen alanın yabancılaştırılması ihtimali göz ardı edilmektedir. Ayrıca, özelleştirme ile mülkiyetin geniş kitlelere yayılması için iki koşulun birada bulunması gerekmektedir. Bunlardan biri, özelleştirme yönteminin “halka arz” olması diğeri de halkın, kamu girişimlerinin sermaye paylarını satın alabilecek maddi imkânlara sahip olmasıdır. Özelleştirme yöntemi olarak blok satış yönteminin benimsenmesi özelleştirmeyi destekleyenlerin özelleştirmenin mülkiyetin geniş kitlelere yayılmasını sağlayacağı yönündeki savunmasını boşa çıkarmaktadır. Çünkü bu yöntemle KİT’ler bir veya birkaç büyük şirketin (yerli/yabancı) eline geçebilmektedir.

⁴⁰⁶ 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun, RG: 16.06.2000, 24081.

⁴⁰⁷ Murat Kayıkçı, Sabrina Kayıkçı, “Türkiye’de Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri’nin Yeniden Yapılandırılması”, içinde *Türkiye’de Kooperatifçiliğin Temel Sorunları ve Çözüm Yolları Sempozyum Bildirileri*, Gazi Üniversitesi KOOP-MER Kooperatifçilik Sempozyumu, Gazi Üniversitesi Kooperatifçilik Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü Yay., Ankara, 2007, s. 47 - 48.

⁴⁰⁸ Yakup Kepenek, *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Kuruluşları*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 150, 151.

Türkiye’de 1980 sonrası özelleştirilmeleri gündeme gelen tarımsal KİT’ler kuruldukları günden beri, üretimin her aşamasında tarım sektörünü destekleyici bir işleve sahip olmuştur. Gübre, tarım makineleri, tohum vb. girdi üretimi ve dağıtımını yaparak, tarımsal kredi sağlayarak, ürün alımı yaparak ve aldığı ürünü işleyerek KİT’ler bir yandan tarımsal üretimin devamlılığını, diğer yandan da üretilen ürünün değerlendirilmesini sağlamaktadır. Örneğin, gübre, ilaç, tarım aletleri TZDK ve kooperatifler aracılığıyla, tahıl ürünleri destekleme alımları TMO tarafından, tütün destekleme alımı TEKEL, 1970’lere kadar TEKEL tarafından yapılan çay alım desteği 1971’den itibaren ÇAYKUR tarafından yapılmış ve tarım kredileri Ziraat Bankası tarafından verilmiştir. Bu kurumların özelleştirilmeleri gündeme gelmeden önce faaliyet alanlarının serbestleştirildiği görülmektedir. Daha önce ele alınan 1986 tarihli kimyevi gübrede serbestleşme kararı ile TZDK’nın yanı sıra özel sektörün de gübre ithalatı serbest bırakılmış ve bu kurumun tekel olma niteliği son bulmuştur. 1984 yılında, 3092 sayılı Çay Kanunu⁴⁰⁹ ile “çay tarımı, üretimi, işletmesi ve satışı” serbest bırakılarak ÇAYKUR’un bu konudaki tekel niteliği ortadan kaldırılmıştır. Tütün tekeli, 1986 yılına kadar devletin elinde iken, bu tarihte çıkarılan 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 sayılı Kanun⁴¹⁰ ile tütün piyasası serbestleştirilerek bu alanda TEKEL’in ağırlığı azaltılmıştır. KİT’lerin tekel olma özelliklerine destekleme yaptıkları alanlarda serbestleşme sağlayarak son verildikten sonraki aşama, özelleştirme olmuştur. Bu uygulamalarla küreselleşme çağının “kürek çeken değil dümen tutan” devleti hayata geçirilmekte, ekonomik faaliyette bulunan devlet işletmeleri özelleştirilmektedir.

⁴⁰⁹ 3092 sayılı Çay Kanunu, RG: 19.12.1984, 18610.

EBK, YEMSAN, TZDK, SEK, TİGEM, İGSAŞ, TÜGSAŞ, TEKEL, T.Ş.F.A.Ş., TMO ve ÇAYKUR, 1940’lı 1950’li yıllardan bu yana kırsal alanda gerçekleştirilen tarımsal üretim için gerekli girdi sağlanması, ürünün satın alınması ve işlenmesini, pazarlanmasını sağlayarak tarım sektörünü düzenleyici işlev gören tarımsal KİT’lerdir. Fakat bu KİT’lerden 1940 yılında kurulan, kimyevi gübre üretimi ve dağıtımını yaparak çiftçilere hizmet veren TZDK, 11.03.1988 tarihinde özelleştirilerek, 1986 yılında kimyevi gübrenin ithalatını serbest bırakan kararla gerçekleştirilen kimyevi gübrede serbestleşme desteklenmiştir. 1954 yılında, “gübre sanayiini ilgilendiren konularda kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, ithalat ve ihracat politikalarını saptamak ve bu konuda mastır planlar hazırlamak”⁴¹¹ amacıyla kurulan bir iktisadi devlet teşekkülü olan TÜGSAŞ, İGSAŞ ile birleştirildikten sonra 2002 yılında özelleştirilmiştir.

1992 yılında özelleştirme kapsamına alınan EBK’nun, 1995-1999 arasında 16 kombinası özelleştirilmiş, 2004 yılında yeterli teklif gelmediği için geriye kalan varlıklarının özelleştirilmesi şimdilik durdurulmuştur. 1963’te kurulan SEK, 1993-1998 yılları arasında; YEMSAN ise 1993-1995 tarihleri arasında özelleştirilmiştir.⁴¹² Söz konusu özelleştirmeler sonucunda SEK’e bağlı iken özelleştirilen 32 işletmeden sadece 13’ünün üretim faaliyetlerini sürdürmesi, özelleştirilen 24 yem fabrikasından 6’sının, EBK’nun özelleştirilen 12 kombinasından 1’inin üretim faaliyetini durdurmuş⁴¹³ olması özelleştirme politikasının savunulduğu gibi ne verimlilik, ne kârlılık ne de istihdam olanaklarında genişleme yaratmadığını ortaya koymaktadır.

⁴¹⁰ 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 sayılı Kanun, RG: 03.06.1986, 19126.

⁴¹¹ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi – Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fonlar, s. 68.

⁴¹² <http://www.oib.gov.tr>, Erişim:18.11.2005.

Ayrıca, bu kurumların, kırsal alanda gerçekleştirilen üretimi ve üreticiyi destekleme aracı olarak artık kullanılamaması da özelleştirme çalışmalarının en önemli sonuçlarından biri olarak değerlendirilebilir.

Diğer bir tarımsal KİT olan TEKEL, 05.02.2001 tarih ve 2001/06 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) Kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış, 05.11.2003 tarihinde yapılan ihale sonrasında, Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti A.Ş.'nin ihalesi ihale komisyonu tarafından iptal edilmiş, ÖYK'nın 22.12.2003 tarih ve 2003/85 sayılı kararı ile Alkollü İçkiler Sanayii ve Ticareti A.Ş. satılmıştır. ÖYK'nın 20.12.2000 tarih, 2000/92 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış olan TŞFAŞ'nin ise, özelleştirme hazırlık süresi 31.12.2008 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu dönem içerisinde Tarım Bakanlığı'na bağlı olarak geriye kalan KİT'ler TMO, ÇAYKUR, TİGEM ve EBK'dur. Fakat bu KİT'lerin henüz özelleştirilmemiş veya özelleştirme kapsamına alınmamış olması ileride bunlara yönelik de yeniden yapılandırma veya özelleştirme çalışmalarının olmayacağı anlamına gelmemektedir. Bu doğrultuda, hububat piyasasını düzenlemek, bu kapsamda destekleme alımları, iç satış, dışalım ve dışsatım yapmak ile görevli olan TMO'nun stand-by anlaşması gereğince, 2001 yılında küçüleceği, 2002 yılı ve sonrasında da borsada oluşan fiyatlardan ve borsadan alım yapacağı öngörülmüştür.⁴¹⁴ Bu öngörü, 2003 yılında gerçekleşmiş ve TMO yeniden yapılandırılarak on bir bölge müdürlüğü, bir işletme müdürlüğü kapatılmış, şube

⁴¹³ Gökhan Günaydın, "Küreselleşme Sürecinin Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ve ZMO'nun Duruşu" içinde *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı*, ZMO Yay., Ankara, 2002, s. 263.

⁴¹⁴ http://www.tarim.gov.tr/sanal_kutuphane/UlusalPr/481.htm, Erişim: 12.10.2005.

müdürlüğü sayısı yetmiş birden yirmi yediye, ajans müdürlüğü sayısı da iki yüz otuz birden yüz otuz üçe indirilerek⁴¹⁵ küçültülmüştür.

Eylül 2003’de özelleştirme kapsamına alınan TİGEM, Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. Bununla birlikte, TİGEM işletmelerinin bir kısmı özel sektöre tarımsal faaliyette bulunulması şartıyla uzun süreli kiraya verilmiştir. TİGEM işletmelerinin kiralanmasının gerekçesi olarak bir yandan bu işletmelere yeterince yatırım yapılamaması gösterilirken, diğer yandan da devletin sadece asli görevlerini yerine getirmesi gerektiği ileri sürülerek TİGEM’in özel sektörün üretim yaptığı alanlardan çekilerek küçültüldüğü ve etkinleştirildiği belirtilmektedir. Yüksek Planlama Kurulunun (YPK) 04.07.2003 tarih ve 2003/T-13 sayılı kararı ile yirmi iki işletmenin tasfiye edilerek işletme haklarının devri veya kiralanması konusunda TİGEM Yönetim Kuruluna yetki verilmiştir. Bu karar doğrultusunda yapılan kiralama işlemleri sonucunda TİGEM işletme sayısında % 30 oranında bir azalma olmuştur.⁴¹⁶ Bu durum, özelleştirilerek tamamen tasfiye edilmeyen TİGEM’in başka bir yöntemle küçültüldüğünü, yani kısmen özelleştirildiğini göstermektedir.

Girdi ithalatında serbestleşme ve tarımsal destekleme yapan KİT’lerde özelleştirme yapıldıktan sonra bu alandan devletin çekilmesini sağlayacak diğer bir adım da kredi sistemine yapılan müdahalenin ortadan kaldırılması olacaktır ki bu, Ziraat Bankası’nın yeniden yapılandırılması ile gerçekleştirilmiştir. 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve

⁴¹⁵ İsmail Kemaloğlu, “TMO Genel Müdürlüğü’ndeki Yapılanma Çalışmalarının Esas ve Amaçları”, *Türk Tarım Dergisi*, Mayıs - Haziran 2005, Sayı: 163, s. 46.

⁴¹⁶ *Türk Tarımında Yeni Bir Adım TİGEM-Özel Sektör İşbirliği*, s. 7 - 14, <http://www.tigem.gov.tr>, Erişim: 03.04.2007.

Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun,⁴¹⁷ kanunun 1. maddesinde belirtildiği üzere, “Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketinin uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ile hisse satışlarına ilişkin düzenlemelerin ve hisselerin tamamına kadarının özel hukuk hükümlerine tâbî gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi amacıyla” çıkarılmıştır. Bu kanunun 2. maddesi ile de yeniden yapılandırma çalışmaları tamamlandıktan sonra bankanın hisse satış işlemlerinin gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Ziraat Bankası hâlâ tarım kesimine kredi vermektedir fakat TC Ziraat Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi’nde⁴¹⁸ böyle bir görev bankaya verilmemiştir. Hem Bankanın ana sözleşmesinde kırsal kesime yönelik kredi faaliyeti konusunda bir düzenleme yapılmamış olması hem de özelleştirilme yolunda yeniden yapılandırma sürecinde olması nedeniyle tarımsal kredilerin sübvansiyonlu olarak verilmesi ve bu desteğin miktarı bir belirsizlik içine girmektedir. Böylelikle, tarım sektöründe desteklemelerin nitelik değiştirmesi, serbestleşme ve özelleştirme, bu dönemi kırsal alana yaklaşım açısından karakterize etmektedir. Bu uygulamalar, tarım sektörünü yönetecek üst kurulların oluşturulması sonucu yönetim tarzı yönetim biçiminin bu sektörde yerleştirilmesiyle pekiştirilmiştir denilebilir.

Bu doğrultuda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 1999 yılından itibaren sektörde oluşturulan kurullarla yetkilerinin bir kısmını paylaşmak durumunda kalmıştır. Bu kurullar:

⁴¹⁷ 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi Ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, RG: 25.11.2000, 24241.

⁴¹⁸ T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi
http://www.ziraat.com.tr/pdf/Ana_Sozlesme.pdf, Erişim: 05.05.2008.

- 2001’de kurulan Şeker Kurulu,
- 2002’de kurulan Tütün ve Tütün Mamüllerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kuruludur. Bu kurulların yapısı, ileride ele alınacağından burada politika açısından yönetim tarzı örgütlenme yönünde yapılan tercihi ortaya koymakla yetinilmektedir.

A. 1980 Sonrası Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kırsal Alana Yaklaşım

Bu başlık altında hükümet programları ve kalkınma planlarının tarım reformuna bakış açıları ve genel olarak kırsal alana yaklaşımları ele alınacaktır.

1. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Tarım Reformu

Önceki dönemde toprak ve tarım reformu kavramlarının birlikte ele alınması yönündeki yaklaşım tarzı, hükümet programları düzeyinde Ulusu hükümetinden sonra yerini sadece “tarım reformu” kavramına ve anlayışına bırakmıştır denilebilir. Bu doğrultuda toprak ve tarım reformunu birlikte ifade eden son hükümet programı, Ulusu hükümeti programı olmuştur. Ulusu hükümeti, programında konuyu şu şekilde ele almıştır:

“1973 yılında ve onu takip eden yıllarda uygulanmasına başlanılan Toprak ve Tarım Reformu tatbikatı ve memleket gerçekleri göz önünde tutularak bir Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hazırlanacaktır. Bu Toprak ve Tarım Reformu Kanununda bir taraftan verimlilik, diğer taraftan da sosyal adalet esasları göz önünde tutulacaktır. Toprak reformu uygulamasında birim alandan azami verim alınması temel ilkelerden biri olacaktır.”⁴¹⁹

⁴¹⁹ *Ulus Hükümeti Programı (20.09.1980 - 13.12.1983)*, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp44.htm>, Erişim: 20.01.2004.

Ulusu hükümetinden sonra iktidara gelen I. Özal hükümeti ile tarım reformu kavramı tek başına kullanılmaya başlanmıştır. I. Özal hükümeti, hükümet programında konuya şu şekilde yer vermiştir:

“Tarımda teknolojik gelişmenin ve iktisadi verimliliğin dikkate alınarak, çiftçi ailesi gelirinin aile başına ortalama milli gelir seviyesine yükseltilmesini öngören bir tarım reformunun yapılmasını faydalı buluyoruz.”⁴²⁰

II. Özal hükümeti de doğal olarak I. Özal hükümeti programında yer verdiği politikayı sürdürmüştür. II. Özal hükümeti programında,⁴²¹ Tarım Reformu Kanunu çıkarıldığı ve uygulamaya konulduğu ifade edilmiştir. Bu hükümet programında bahsedilen kanun, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunudur.⁴²² Söz konusu kanun, başlığında da belirtildiği gibi bir tarım reformu kanunudur. Kanunun niteliği, amaç başlıklı 1. maddesinden çıkarılabilir. Bu maddeye göre Kanunun amacı, sulama alanları ile Bakanlar Kurulunca gerekli görülen alanlarda; toprağın verimli şekilde işletilmesini, tarım üretiminde ekonomik verimin ve istihdam olanaklarının arttırılmasını; yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin Devlete ait topraklarla topraklandırılmalarını ve desteklenmelerini; parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde toplulaştırılmasını, tarım arazisinin parçalanmasını önlemeyi; yeni yerleşme yerleri kurmayı; zorunluluk halinde tarım arazisinin tarım dışı amaçlara tahsisini düzenlemeyi sağlamaktır.⁴²³ Amaç maddesinin de ortaya koyduğu gibi bu kanun ile varolan mülkiyet yapısında bir değişiklik yaratma düşüncesi yoktur, topraksız çiftçiler için öngörülen önlem, devlete ait toprakların dağıtılması yoluyla bu kesimin topraklandırılmasıdır. Ayrıca

⁴²⁰ I. Özal Hükümeti Programı (13.12.1983 - 21.12.1987), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp45.htm>, Erişim: 20.01.2004.

⁴²¹ II. Özal Hükümeti Programı (21.12.1987 - 09.11.1989), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp46.htm>, Erişim: 20.01.2004.

⁴²² 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, RG: 01.12.1984, 18592.

⁴²³ A.k., m.1.

Kanunun uygulama alanı,⁴²⁴ Devlet tarafından sulamaya açılan veya sulama yatırımlarına başlanan alanlar ve Bakanlar Kurulunca gerekli görülen alanlar ile sınırlandırılarak, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'ndan farklı olarak mekân kısıtlamasına gidilmiştir.

3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, hâlâ yürürlükte dir. I. Özal döneminde çıkartılan bu kanuna I. Yılmaz hükümeti⁴²⁵ ile VII. Demirel hükümeti⁴²⁶ de hükümet programlarında destek vermişlerdir. VII. Demirel hükümetinden sonra toprak reformu/tarım reformu ifadesinin hükümet programları bazında tamamen gündemden düştüğü görülmektedir. Bu tarihlerden sonra hükümet programlarında⁴²⁷ tarım reformu ibaresi kullanılmamakta fakat tarım reformu olarak destekleme sisteminde değişiklik, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi, TSK ve Birliklerinin özerkleştirilmesi konularına yer verilmektedir.

Diğer yandan, yapılan inceleme göstermektedir ki hükümet programlarının konuya bakış açısı ile kalkınma planları yaklaşımları birbirine paraleldir. Öyle ki IV.

⁴²⁴ 3083 sayılı Kanuna göre uygulama alanı ilan edilen yerler şunlardır: Afyon, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ankara, Aydın, Burdur, Çankırı, Denizli, Diyarbakır, Edirne, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Iğdır, Isparta, İçel, Karaman, Kars, Kayseri, Kırıkkale, Kırklareli, Kırşehir, Kilis, Konya, Samsun, Sinop, Şanlıurfa, Tekirdağ, Yozgat. Bkz. <http://www.tarimreformu.gov.tr/uygulama.asp>, Erişim: 03.02.2008.

⁴²⁵ I. Yılmaz hükümeti programında yer alan ifadeler şunlardır: “Tarım Reformu kanunu çerçevesinde, reform bölgesi alanlarındaki çiftçilerin topraklandırılması ve üretimde verimliliklerinin artırılması uygulamaları devam ettirilecektir.” *I. Yılmaz Hükümeti Programı* (23.06.1991 – 20.11.1991), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp48.htm>, Erişim: 20.01.2004.

⁴²⁶ VII. Demirel hükümeti konuyu şu şekilde ele almıştır: “Tarım reformuyla eşanlı yürütülecek sanayi, kamu ve finans kesimi reformları sonucunda girdi ve kredi maliyetlerinde dünya fiyatları yakalanacak; sübvansiyonda üretimi destekleyici, gelir dağılımını düzeltici ve dünya uygulamalarına paralel politikalar izlenecektir. Tarımsal üretim, pazar ve fiyat politikalarının birbiriyle uyumlu olarak düzenlenmesi sağlanacak, çiftçi gelirlerini arttırmak üzere gelir vergisi ve katma değer vergisinde yeni düzenlemelere gidilecektir. Tarım reformumuzun önemli bir diğer parçası yeni kurumların oluşturulup, var olanların reorganizasyonudur. Dağıtım, pazarlama ve eğitimde yeni düzenlemeler yapacak, kooperatifçiliği teşvik edecek, kooperatiflerin yeniden düzenlenmesini ve kurumsallaşmasını gerçekleştirip etkin üretici kuruluşları oluşturacağız.” *VII. Demirel Hükümeti Programı* (21.11.1991 - 25.06.1993), <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp49.htm>, Erişim: 20.01.2004.

Beş Yıllık Kalkınma Planı, III. Ecevit hükümeti döneminde hazırlanmış olup bu hükümet programında yer alan toprak reformu, kooperatifleşme ve köykent yaklaşımını ifade eden politika sözcükleri IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda aynen yer bulmuştur. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda köylünün temel üretim aracı olan toprağın mülkiyet dağılımındaki eşitsizliğin tarımda verim düşüklüğüne ve gelirin adaletsiz bölüşümüne yol açtığı ifade edildikten sonra, “toprak reformu” başlığı altında tarımdaki toprak ve gelir adaletsizliğini gidererek toplumsal adaleti sağlayacak, Anayasa kuralları çerçevesinde etkili bir toprak reformu kanununun hazırlanacağı, en çok toprak genişliği belirlenerek bunun üstündeki toprakların kamulaştırılacağı⁴²⁸ ifade edilmiştir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile hazırlandığı dönemin hükümet programı paralellik göstermektedir. Özal hükümeti zamanında hazırlanan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, önceki planda bahsedilen toprak reformundan da köykentten de bahsedilmemiştir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda toprak reformu konusunun hiç gündeme getirilmeyerek, tarım reformunun, tarımsal yapıdaki aksaklıkları gidermeye yönelmiş, tarımda teknolojik gelişme ve verimliliği dikkate alan ve çiftçi gelirinin yükseltilmesini amaçlayan bir yapıda düzenleneceği ifade edilmiştir.⁴²⁹

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı⁴³⁰ da, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı gibi tarım reformunu tercih etmiş ve bu planda, tarım reformu uygulamalarının teknolojik gelişmeyi ve verimliliği artırmayı amaç edinen bir yapıda sürdürüleceği belirtilmiştir.

⁴²⁷ Bkz. III. Yılmaz Hükümeti Programı, I. Çiller Hükümeti Programı, Gül Hükümeti Programı.

⁴²⁸ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s. 13, 289.

⁴²⁹ V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yay., Ankara, 1984, s. 192.

⁴³⁰ VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yay., Ankara, 1989, s. 37.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda⁴³¹ “kırsal altyapı” başlığı altında bir toprak kanununun çıkarılacağından bahsedilmektedir. Bu kanun, toprakların tahsisi, erozyon, parçalanma vb. karşı korunması, üretim için planlanması gibi konularda kurumsal ve hukuksal aksaklıkları düzeltecek bir çerçeve kanun niteliğinde olacaktır. Ayrıca, plana göre, kalkınmada öncelikli yörelerde ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde tarım reformu çalışmalarına devam edilecektir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapının oluşturulması temel amaç olarak saptanmış, ürün fiyatlarına devlet müdahalesi yerine üretimin piyasa koşullarında talebe yönelik⁴³² olarak oluşması öngörülmüştür. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tarım sektörü “tarımsal yapının etkinleştirilmesi” başlığı altında ele alınmış, bu başlık altında tarım ve gıda işletmelerinin modernizasyonunun sağlanacağı; tarım işletmelerinde gözlenen arazi parçalılığı sorununun hafifletilmesine yönelik olarak toplulaştırma yatırımlarının yaygınlaştırılacağı, AB'ye uyum çerçevesinde tarımsal yapıda dönüşüme öncelik verileceği, TİGEM işletmelerinin bir kısmının özel sektör tarafından işletilmesinin sağlanacağı⁴³³ konularına değinilmiştir. Dönemi en açık biçimde ortaya koyan iki temel resmi belge olan kalkınma planları ile hükümet programlarının birlikte ele alınması toprak reformu/tarım reformu konusunda hangi yıllarda hangi yaklaşımın tercih edildiğini daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Tablo 10, bu ilişkiyi görmek için hazırlanmıştır.

⁴³¹ VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yay., Ankara, 1995, s. 161, 178.

⁴³² VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT Yay., Ankara, 2000, s. 227.

⁴³³ IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2011), DPT Yay., Ankara, 2006, s.77.

Tablo 10. 1980 Sonrası Toprak ve Tarım Reformu Açısından Hükümet Programları ve Kalkınma Planları

Beş Yıllık Kalkınma Planları	Hükümet Programları	
IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı • Toprak Reformu	Ulus Hükümeti Programı • Toprak ve Tarım Reformu (tarım reformu)	
V. Beş Yıllık Kalkınma Planı • Tarım reformu	I. Özal Hükümeti Programı • Tarım Reformu	II. Özal Hükümeti Programı • Tarım Reformu
VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı • Tarım reformu	I. Yılmaz Hükümeti Programı • Tarım Reformu	VII. Demirel Hükümeti Programı • Tarım Reformu
VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Altyapı (Tarımsal altyapı)	III. Çiller Hükümeti Programı - II. Yılmaz Hükümeti Programı -	Erbakan Hükümeti Programı - II. Yılmaz Hükümeti Programı - IV. Ecevit Hükümeti Programı -
VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma • Kırsal altyapı • Tarım politikası	V. Ecevit Hükümeti Programı -	Gül Hükümeti Programı - Erdoğan Hükümeti Programı -
IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımda reform • Alternatif ürünlere geçiş • Arazi toplulaştırma • Tarım ve gıda işletmelerinin modernizasyonu	Erdoğan Hükümeti Programı	

2. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarının Kırsal Alana

Yaklaşımı

Hükümet programları ve kalkınma planları temel politika araçları olduğu için bu araçların kırsal alana yaklaşım tarzı, uygulanacak kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının da göstergesi olacaktır. Yapılan inceleme, 1980 sonrasında 2000’li yıllara kadar gerek hükümet programlarında gerekse kalkınma planlarında

kırsal alana yönelik ifadelerin azaldığını ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda, Ulusu, I. Özal, II. Özal ve Akbulut hükümet programlarında⁴³⁴ kırsal alana yönelik ifadeler köylünün gelirini arttırmaya yönelik bir tarım reformunun yapılacağı ve köy-şehir arasındaki altyapı farkının giderileceği şeklinde sınırlı bir ilgiyi ortaya koymaktadır. Çiller, Yılmaz ve Erbakan hükümetlerinin yaklaşımları DGD ele alınırken belirtilmişti. V. Ecevit hükümeti programında⁴³⁵ ise kırsal alana yönelik olarak yer alan ifadelerin, 1970’lerdeki Ecevit hükümeti programlarında yer verilen politika ifadelerinden daha yüzeysel olduğu görülmektedir. Bu hükümet programında, köylülerin kentlerdeki olanaklara sahip olmasının sağlanacağı, köy sınırları içinde denetimsiz yapılaşmaların önleneyeceği belirtilmiştir. Gül hükümeti programında,⁴³⁶ tarım sektörünün hem ekonomik hem de sosyal politikalar kapsamında ele alınacağı söylenmiş, bunun dışında kırsal alanı ilgilendiren bir ifadeye yer verilmemiştir. Gül hükümetinden sonra iktidara gelen Erdoğan hükümeti programında⁴³⁷ ise köy hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması ve alternatif ürün projesi ile üretimin iç ve dış pazar talebine göre yönlendirilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Köy hizmetlerinin il düzeyinde sağlanacağı yönündeki bu ifade, 2005 yılında KHGM’nün görevlerinin il özel idarelerine devri ile somut bir görünüm kazanmıştır. İkinci Erdoğan hükümeti⁴³⁸ programında da önceki hükümet döneminden itibaren “köklü ve süreklilik arzeden bir kırsal kalkınma programı” uygulanmaya başlandığı, bu

⁴³⁴ *Ulus Hükümeti Programı (20.09.1980 - 13.12.1983), I. Özal Hükümeti Programı (13.12.1983 - 21.12.1987), II.Özal Hükümeti Programı (21.12.1987 - 09.11.1989), Akbulut Hükümeti Programı (09.11.1989 - 23.06.1991).*

⁴³⁵ *V. Ecevit Hükümeti Programı (11.01.1999-18.04.1999),*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp57.htm>, Erişim: 20.01.2004.

⁴³⁶ *Gül Hükümeti Programı (18.11.2002 - 11.03.2003),*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp58.htm>, Erişim: 20.01.2004.

⁴³⁷ *Erdoğan Hükümeti Programı (14.03.2003 - 2007),* <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp59.htm>, Erişim: 20.01.2004.

⁴³⁸ *Erdoğan Hükümeti Programı (07.09.2007- ...),* <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp60.htm>, Erişim: 03.04 2008.

program doğrultusunda Kırsal Kalkınma Stratejisi hazırlandığı ve AB fonlarından yararlanmak için de Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulduğu belirtilmiştir. Bu ifadelerden, yeni kırsal kalkınma politikasının “köklü” bir kırsal kalkınma programını geliştirdiği yönündeki düşünce oldukça doğru olarak değerlendirilebilir çünkü bu politika kırsal alana yaklaşım tarzı ve araçları açısından daha önce uygulanan kırsal kalkınma politikalarından farklıdır. Son hükümet programında kırsal kalkınma programının sürekliliği üzerine yapılan vurgunun geçerliliği ise ilerleyen yıllarda ortaya çıkacaktır. Çünkü bu yeni kırsal kalkınma politikası, AB kırsal kalkınma politikasına ve AB destekli bir finansmana dayanan bir yapı sergilemektedir. Bu nedenle politikanın “sürekliliği”, Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecindeki gelişme veya gerilemeler ile paralel olacaktır.

Ele alınan dönemin kalkınma planları da az çok hükümet programları ile aynı doğrultudadır. Bu dönemde, 1979 yılında hazırlanmış olmakla birlikte uygulama süresi 1980 sonrasına sarkan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, tarımsal gelişmeyle köylünün kalkınmasını bir tutmuş ve kırsal alanda kalkınmayı hızlandırmak amacıyla toprak reformu, demokratik kooperatifleşme ve köy-kentlerin⁴³⁹ birer araç olarak kullanılacağı planda ifade edilmiştir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planında,⁴⁴⁰ köy ve şehir arasındaki farklılıkları gidermeye yönelik olarak köye götürülen hizmetlerin arttırılacağı, kırsal kesime götürülen sosyal ve iktisadi hizmetler arasında entegrasyon, bu hizmetleri sunan kurumlar arasında da koordinasyon sağlanacağı belirtilmiştir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile, III. Beş Yıllık Kalkınma Planının öngördüğü “merkez köy” yaklaşımının yine kırsal alana hizmet götürülmesinin aracı olarak kabul edildiği görülmektedir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı⁴⁴¹ ile “merkez köy” yaklaşımı kırsal alana hizmet götürülmesinin aracı olarak tekrar kabul edilmiş ve köy ile kent arasındaki gelişmişlik farkının bu yöntemle azaltılması amaçlanmıştır. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer alan kırsal kesime götürülen sosyal ve iktisadi hizmetler arasında entegrasyon, bu hizmetleri sunan kurumlar arasında da koordinasyon sağlanacağı ifadeleri bu planda da görülmektedir. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile kırsal alanda yerel yönetim boşluğunu dolduracak şekilde il özel idarelerinin yeniden teşkilatlandırılacağı; küçük köylerin güçlendirileceği, kırsal alanda yerel hizmetlerin verimliliğini arttırmak için ilçe özel idarelerinin kurulacağı yönünde ifadeler de yer almaktadır. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında en azından merkez köyler aracılığıyla kırsal alana hizmet götürülmesi yönünde ifadeler bulunmasına rağmen, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında kırsal alana yönelik düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmediği görülmektedir. Sadece planın kırsal altyapı başlığı altında, Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüklerince gerçekleştirilmekte olan arazi toplulaştırma hizmetlerinin uyumlu ve etkin şekilde yürütülebilmesi için bu hizmetlerin öngörülen Toprak Yasası içinde yer alması sağlanarak, yönetmelikler çerçevesinde yürütülmesi temin edilecektir⁴⁴² denilmektedir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile kırsal alanların kalkındırılması konusu tekrar gündeme gelmiştir. Bu planın yürürlüğe giriş tarihi ile kırsal kalkınma konusuna ağırlıklı bir yer verilen Türkiye Ulusal Programının aynı tarihe denk gelmesi, AB kırsal kalkınma politikasına paralel bir politikanın kalkınma planları aracılığıyla da desteklenmeye başladığını göstermektedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma

⁴³⁹ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s. 288.

⁴⁴⁰ V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989), s. 158.

⁴⁴¹ VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), s. 320 - 359.

Planının “kırsal kalkınma” başlığı altında, kırsal alanda istihdamın arttırılmasının ve kırsal nüfusun gelirini arttırıcı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesinin önem taşımakta olduğu; kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinliğinin arttırılması için merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve STK’ların eşgüdüm içerisinde çalışmalarının sağlanacağı⁴⁴³ belirtilmektedir.

Planın kırsal altyapı başlığı altında, tarım alanlarının parçalanmasının, tarım alanlarının tarım dışı kullanımının önleneyeceği ve tarımsal altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde faydalananların “fıkirsel, fiziksel ve mali katılımları” sağlanarak kamunun bu alandaki yükünün azaltılacağı ifade edilmektedir. Plana göre, yeterli ve sağlıklı içme suyu olmayan köyler içme suyuna kavuşturulacak, köy yollarının bakım, onarım çalışmalarının, bu hizmetlerden faydalanan köylerin katılımı ile veya kurdukları kooperatif, birlik ve diğer organizasyonlar tarafından yapılmasını sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilecektir. Plan ile, merkez köyler yaklaşımına benzer şekilde, yerleşimleri elverişsiz köyleri kendi hudutları içinde uygun bir yere taşımak ve parçalanmış köyleri birleştirmek amacıyla imar planlı altyapısı hazırlanmış “cazibe merkezleri” oluşturulması öngörülmüştür.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı, AB kırsal kalkınma politikası çerçevesinde bir kırsal kalkınma politikasının oluşturulacağını artık ayrıntılı bir şekilde görüldüğü plandır. Bu Planda⁴⁴⁴ kırsal kalkınma, “kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması” başlığı altında ele alınmış olup, bu dönem içinde kırsal kalkınma planı hazırlanacağı, kırsal kesimde kalkınmanın hızlandırılmasında ilçe merkezleri ve çevresine hizmet sunma kapasitesi bulunan merkezi yerleşim birimlerine öncelik verilerek kaynakların

⁴⁴² VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s. 161.

⁴⁴³ VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), s. 71.

etkin kullanılacağı belirtilmiştir. Böylece, toplum kalkınması yaklaşımında 1960'lı yıllarda temel hizmet sunma birimi olarak saptanan ilçe burada da böyle bir işlevle yüklenmiştir. AB kırsal kalkınma politikalarına uyum için gerekli kurumsal çerçevenin oluşturulacağı, yerel düzeyde aktörlerarası işbirliğini geliştiren, “aşağıdan yukarı” bir yaklaşımla güçlendiren projelerin uygulamaya koyulacağı ve kırsal kalkınma politikalarının tarım politikaları ile tamamlayıcı bir şekilde uygulanacağı da planda yer verilen diğer konu başlıklarıdır.

Hem özellikle son iki kalkınma planında hem de 2003 tarihinde iktidara gelen Erdoğan hükümeti programında kırsal alana yönelik olarak yer bulan politika ifadelerinin, ele aldığımız bu dönemin sonlarına doğru yasal görünümlere kavuştuğu görülmektedir. Bu kanunlar, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,⁴⁴⁵ 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun,⁴⁴⁶ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,⁴⁴⁷ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun⁴⁴⁸ ve 5227 sayılı (veto edildi) Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Kanunudur. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde çıkarılan bu kanunlarla, Türk kamu yönetimi, yerellik, yönetişim, şeffaflık, katılım, rekabet edebilirlik ilkelerine uygun olarak yeniden biçimlendirilmektedir denilebilir.

Bu kanunlardan 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun kırsal alan üzerinde oluşturacağı etki, KHGM'nü kaldıran 5286 sayılı kanun ve cumhurbaşkanı

⁴⁴⁴ IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 102, 103.

⁴⁴⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, 25745.

⁴⁴⁶ 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.01.2005, 25710.

⁴⁴⁷ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG: 11.06.2005, 25842.

⁴⁴⁸ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08.02.2006, 26074.

tarafından veto edilen KYTK ile birlikte ele alındığı zaman daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi KYTK, öncelikle gündeme gelmiş ve bu düzenleme ile kamu yönetiminde yapılacak reform çalışmalarının temel çerçevesini oluşturmak amaçlanmıştı. Bu yasanın cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine bu yasada yer verilen düzenlemeler parça parça yeniden yapılarak uygulamaya koyulmuştur. Veto edilen KYTK'nun geçici 1. maddesi ile Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının taşra teşkilatının görev, yetki, araç, gereç, personel ve binalarının il özel idarelerine devri; geçici 2. maddesi ile de KHGM'nün kaldırılması ve taşra teşkilatının görev, yetki, araç, gereç, personel ve binalarının il özel idarelerine devri düzenlenmiştir. KYTK'nun veto edilmesi ile gerçekleşemeyecek duruma gelen bu düzenleme, daha sonra çıkarılan 5286 sayılı yasa ile uygulamaya koyulmuştur. 5286 sayılı yasanın Ek 1. maddesi ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı olarak 1984 yılından bu yana kırsal alana hizmet götüren KHGM kaldırılmıştır. Ek 2. maddesi ile de “bu kanunda belirtilen hizmetler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere Büyükşehir Belediyelerince yerine getirilir” ibaresi ile kırsal alana yönelik hizmetlerin yerine getirilmesi, KHGM'nün elinden alınmış, il özel idarelerine devredilerek kırsal alanlara yönelik hizmetlerin “yerelleştirilmesi” sağlanmıştır. Böylece hizmet yerelleştirildiği gibi, bu yasal düzenlemenin geçici 1. maddesi ile kaldırılan KHGM taşra teşkilatının kadro ve pozisyonları ile personelinin de il özel idarelerine devredilmesi sonucu söz konusu personel de yerelleştirilmektedir. Bu düzenlemelerle, kırsal alana götürülen hizmetlerin yerelleştirilmesi ile yetinilmediği,

bu hizmetleri yürütmekle görevlendirilen il özel idarelerini düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. maddesi ile il genel meclisinin, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermekle görevli sayılarak, bu hizmetlerin özelleştirilmesinin yolunu açtığı görülmektedir.

Yine kırsal alana götürülen hizmetleri de içeren bir diğer düzenleme 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasasıdır. 5355 sayılı yasanın 18. maddesi ile “il özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir” şeklinde bir düzenleme yapılmaktadır. Aynı yasanın 9. maddesi ile Birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verilmesi, birlik meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 9. madde ile 18. madde bir arada düşünüldüğünde, il özel idarelerinin köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla kırsal hizmetleri yaptırabilecek olması, bu hizmetlere ait yatırımların yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasını da mümkün kılmış, yani yine hizmetin özelleştirilmesine imkân tanınmıştır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasanın 5. maddesi, bölgenin kırsal kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamayı kurulan kalkınma ajansının görev ve yetkileri arasında saymıştır. Böylece, kırsal kalkınma ile ilgili projelerin, daha çok AB’den ve uluslararası fonlardan gelen gelirlere sahip olan kalkınma ajanslarının görev alanına sokulması, yerelin

uluslararasına bağlanması olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, bölge yönetiřimi⁴⁴⁹ olarak adlandırılabilcek bir şekilde yapılanan Kalkınma Ajanslarının giderleri arasında plan, program, proje, araştırma geliştirme ve görevlerle ilgili giderlerin yer alması Ajansların bu hizmetleri özel sektöre yaptırabileceğinin bir göstergesidir. Nitekim, destek hizmetlerinin tamamının maliyet etkin bir yöntemle hizmet satın alınması ile temin edileceğiyasanın genel gerekçesinde⁴⁵⁰ belirtilmektedir. Bu ifadeler, kırsal kalkınma ile ilgili projeler için de geçerli olduğuna göre söz konusu faaliyetlerin özelleştirilebileceğiyöylenebilir.

Sonuç olarak, incelenen bu dönemde, tarım sektörüne yönelik bir değıřim⁴⁵¹ olarak tarımsal KİT’ler özelleştirilmiş, 2005 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ile kırsal alana götürülen hizmetler yerelleştirilmiş, kırsal alanın önemli bir geçim kaynağı olan tarım sektörünü düzenlemek amacıyla üst kurullar oluşturularak yönetişim hayata geçirilmiştir. Böylelikle küreselleşme döneminin uygulama araçları olan özelleştirme, yerelleşme, yönetişim kırsal alanları etkileyecek şekilde gerçekteşirilmiştir. Bu dönemin başlarında uluslararası kurumlardan daha çok DB tarım SECAL ve ARIP kredileri aracılığiyyla etkide bulunmuşken 2001 yılı sonrası Türkiye’de kırsal alan yönetiminin ve kırsal kalkınma politikasının belirleyici aktörü AB’dir. Bu nedenle 2001 yılı sonrası kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası bir sonraki başlıkta ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

⁴⁴⁹ Kalkınma Ajanslarını “bölge yönetişimi” olarak niteleyen bir kaynak için bkz. Birgül A. Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine” <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>, Erişim: 03.10.2005.

⁴⁵⁰ 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, Genel Gerekçe, s. 22.

⁴⁵¹ “Kırsal istihdamın yaklaşık üçte ikisini oluşturan tarım sektörünün (bitkisel üretim, hayvancılık, su ürünleri ve ormancılık alt sektörleri) GSYİH içindeki payı dönemler itibariyle azalma göstermiştir. 1980 yılında yüzde 26,1 olan tarım sektörünün GSYİH içindeki payı 1990 yılında yüzde 17,5’e 2004 yılında ise yüzde 11,2’ye düşmüştür.” *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, s. 6. Bu rakamlar da 1980

B. 1980 Sonrası Türkiye’de Kırsal Alana Yönelik Olarak Uygulanan Projeler

1980 sonrası Türkiye’de kırsal alana yönelik olarak uygulanan projeler dış kaynakla finanse edilen bütünsel kırsal kalkınma projeleri, Mesudiye köykent projesi, köylerin altyapısının desteklenmesi (KÖYDES) projesi, kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi programı ve belediyelerin alt yapısının desteklenmesi projesidir (BELDES).

Bütünsel Kırsal Kalkınma Projeleri: 1980 sonrası Türkiye’de yedi tane kırsal kalkınma projesi uygulanmıştır. Bu projelerin ortak noktaları, kırsal alanda yaşayan halkın yaşam standartlarını geliştirmek ve bu amaçla tarımsal verimliliği, halkın gelir düzeyini arttırmak ve istihdam fırsatlarını geliştirmektir. Sözü edilen bu kırsal kalkınma projeleri DB, IFAD ve UNDP tarafından desteklenmiştir. Bu kuruluşlardan UNDP, Tarım Bakanlığı’nı projeleri yürütürken teknik açıdan desteklemiş, projelerin asıl anlaşmaları DB ve IFAD ile yapılmıştır. Tablo 11, 1980 sonrası Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma projelerini göstermektedir.

Tablo 11. 1980 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Kırsal Kalkınma Projeleri

FİNANSE EDEN KURUM		PROJE ADI
DB		Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984) Anadolu Su Havzaları Rehabilitasyon Projesi (2004-2012)
DB+IFAD		Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1984-1988)
IFAD+UNDP	Biten projeler	Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999) Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001) Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1997-2006)
	Devam eden projeler	Sivas-Erzincan Kalkınma Projesi (2004-2012) Diyarbakır-Batman-Siirt Kalkınma Projesi (2007 - 2012)

sonrası uygulanan politikaların tarım sektörü ve ağırlıklı olarak bu sektörden geçimini sağlayan kırsal

1980 yılı sonrası uygulamaya konan projelerin ilki olan Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, 1984-1988 yılları arasında uygulanmıştır. DB ve IFAD tarafından ortaklaşa finanse edilen ve gelişme potansiyeli olduğu için proje alanı olarak seçilen Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi'nin amaçları Erzurum'da tarımsal üretimi ve geliri arttırmak; kırsal istihdam fırsatlarını çoğaltmak ve kırsal yaşam koşullarını geliştirmektir. Projenin temel unsurlarını tarımsal hizmetler, hayvan sağlığı, yatırım ve üretim kredi hizmetleri, kırsal altyapı ve eğitim⁴⁵² oluşturmaktadır. Bu proje ile tarımda mekanizasyon düzeyi yükselmiş, yapay gübre kullanımında artışa bağlı olarak tarımsal verimlilikte artış olmuş, köy yolu yapımı, proje hedefinin altında kalmakla birlikte, içme suyunda artış sağlanmıştır. 1990 yılında uygulamaya geçirilen Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi ile kırsal gelirin yükseltilmesi için tarımsal üretimin artırılması, kırsal istihdamın geliştirilmesi, altyapı ve kredi hizmetleri sağlanarak yoksulluğun azaltılması hedeflenmiştir. 1980 sonrası uygulamaya geçirilen yedi kırsal kalkınma projesinden üçüncüsü olan Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi, yoksul çiftçi ailelerinin yaşam seviyelerinin yükseltilmesi amacıyla tarımsal verimliliği ve altyapı hizmetlerini geliştirmek için⁴⁵³ 1991-2001 yılları arasında uygulanmıştır. Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesinin temel hedefi yoksul halkın yaşam standartlarını geliştirmek ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ile halkın gelirini arttırmaktır.⁴⁵⁴ 1997-2006 yıllarını kapsayan bu proje ile tarımsal verimlilikte artış, fındığın verimsiz olduğu alanlar için alternatif ürün geliştirmeye yönelik tesis ve çalışmalar, proje sahasına girdi desteği, tarımsal ürünler

kesimdeki insanların aleyhine işlediğini ortaya koymaktadır.

⁴⁵² Tamer Kırac, *Erzurum Rural Development Project – Turkey, Monitoring And Evaluation*, 1990, s. 4, 5.

⁴⁵³ Bkz. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı II. Tarım Şurası (01.12.2004), *Kırsal Kalkınma Politikaları Komisyon Raporu*, s. 23 - 26, <http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim: 08.02.2007.

⁴⁵⁴ <http://www.ifad.org/english/operations/pn/tur/i387tr/index.htm>, Erişim: 04.09.2008.

için soğuk hava depoları inşası ve çiftçi eğitimi yönünde gelişmeler kaydedilmiştir.⁴⁵⁵ Sivas-Erzincan Kırsal Kalkınma Projesi, “tarımsal verimliliğin ve gelir seviyesinin artırılması sağlanarak kırsal göçün önlenmesi”⁴⁵⁶ amacıyla uygulanmaktadır. 2004-2012 yıllarını kapsayan proje, IFAD, Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC) ve UNDP tarafından desteklenmektedir. Projenin hedefleri, tarımsal verimliliği ve geliri arttırmak; kırsal istihdam fırsatlarını arttırmak; yoksul halkın yaşam koşullarını geliştirmektir.⁴⁵⁷ UNDP’in bu projede, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’na desteği, bir Proje Yönetim Birimi kurmak, faaliyetleri izleme, ulusal ve uluslararası teknik yardım sağlama, ödeme ve mali yönetimi yönetmeyi içerir. Bir uluslararası kalkınma örgütü olarak UNDP’in desteği, kurumsal kapasite inşa etme hedef ve ilkeleri üzerine temellenmektedir.⁴⁵⁸ Sivas-Erzincan Kırsal Kalkınma Projesinin bileşenleri köy geliştirme, çiftlik desteği ve pazarlama, organizasyon ve yönetimidir.⁴⁵⁹ DB tarafından desteklenen bir diğer proje, Anadolu Su Havzaları Rehabilitasyon Projesi olup, 2004-2012 yıllarını kapsamaktadır. Proje, Tokat, Amasya, Çorum, Sivas ve Kayseri illerinde uygulanmaktadır. Projenin amaçları doğal kaynaklara baskının azaltılması, çevreyle dost tarım ve ormancılık faaliyetlerinin benimsenmesi, halkın bilinçlendirilmesi ve AB’ye uyum sürecinde su ve besin yönetimi ile ilgili politikaların geliştirilmesidir.⁴⁶⁰ IFAD ve UNDP tarafından desteklenen Diyarbakır-Batman-Siirt Kalkınma Projesi, 2007-2012 yıllarını kapsamaktadır. Projenin amacı, proje illerinde yer alan halkın yaşam

⁴⁵⁵ Bkz. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı II. Tarım Şurası (01.12.2004), *Kırsal Kalkınma Politikaları Komisyon Raporu*, s. 26, <http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim: 08.02.2007.

⁴⁵⁶ <http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/sekp.html>, Erişim: 01.10.2008.

⁴⁵⁷ <http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/project/tags/turkey/1189/project%20overview>, Erişim: 02.09.2008.

⁴⁵⁸ <http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSayfaNo=1474>, Erişim: 03.09.2008.

⁴⁵⁹ <http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/sekp.html>, Erişim: 01.10.2008.

kalitesinin geliştirilmesi, tarım ve tarım dışı alanlarda gelir getirici faaliyetlerin, istihdam fırsatlarının çeşitlendirilmesidir.⁴⁶¹ Köy geliştirme programı, kırsal ekonomik gelişme, istihdam için kapasite oluşturma ve proje yönetimi⁴⁶² Diyarbakır-Batman-Siirt Kalkınma Projesinin temel bileşenleridir. Ele alınan kırsal kalkınma projelerinin hemen hepsinde kırsal altyapının iyileştirilmesi, kırsal nüfusun yaşam kalitesinin artırılması için istihdam fırsatlarının yaratılması, tarımsal verimin artırılması ve göç veren yerlerin göç vermesinin önlenmesi amaçlanmıştır.

Toplam onsekiz ili kapsayan bu kırsal kalkınma projeleri ile uygulama yapılan ve tamamlanan yerlerde proje hedeflerine genellikle ulaşıldığı görülmektedir. Fakat, sadece belli illeri uygulama kapsamına alan böyle bir projeci yaklaşımın Türkiye’de kırsal alanların kalkınması açısından yeterli bir çaba olarak değerlendirilebileceği söylenemez. Bu proje uygulamalarından bir takım sonuçlar çıkarmak mümkündür. Bu sonuçlardan bazıları şunlardır: Kırsal kalkınma projelerinin uygulama alanlarının belirlenmesinde merkezi yönetimin belirleyici olması, projelerin yer seçimi ve projenin öncelikleri konusunda siyasi tercihlerin etken olması; hedef kitlenin beklenti ve gereksinimleri ile projede belirlenen hedefler arasında kopukluk olması; proje uygulayıcı kuruluşlar arasında eşgüdüm sorunları yaşanması ve bu sorunlardan kaynaklı olarak proje süresinde uzama ve maliyet artışının ortaya çıkması; projeler hazırlanmadan önce kapsamlı sosyo-ekonomik incelemelerin yapılmayışı nedeniyle, proje alanına yönelik olarak hazırlanan hedeflere ulaşmada sapmaların yaşanması; tarımsal üretimin artırılması gibi hedefler belirlenirken bu artışın nasıl değerlendirileceği yönünde pazarlama

⁴⁶⁰ <http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/ashrp.html>, Erişim: 08.02.2009.

⁴⁶¹ <http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/dbskp.html>, Erişim: 05.09.2008.

imkanlarını geliştirmeye yönelik önlemlerin düşünülmemiş olması; proje uygulama dönemi sona erdikten sonra proje başarısı hakkında iyi bir değerlendirme yapılmaması⁴⁶³ Türkiye’de tamamlanan kırsal kalkınma projelerinin temel bazı eksik yönlerindendir.

Mesudiye Köykent Projesi: Mesudiye köykent projesi, 2000 yılının Eylül ayında uygulamaya konulmuştur. Mesudiye ilçesi Çavdar köyü merkez köy olarak kabul edilmiş ve çevresindeki sekiz köyle birlikte bu köyler, proje alanı olarak saptanmıştır. Çavdar köyü dışında projeye dahil olan diğer köyler Dayılı, Türkköyü, Esatlı, Kışlacık, Ilışar, Yuvalı, Göçbeyi ve Çardaklı’dır. Mesudiye’nin proje alanı olarak belirlenmesinin nedenleri arasında bu ilçenin yetersiz altyapıya sahip olması, 1960’lardan itibaren ilçenin nüfusunda önemli derecede azalma olması ve Mesudiye’nin 858 ilçe içinde 632. gelişmişlik sırasında bulunması sayılabilir. Mesudiye köykent projesi, fiziksel ve sosyal altyapı hizmetleri aracılığıyla yaşam kalitesini ve gelir yaratma düzeyini geliştirmeyi amaçlamıştır. Hizmetlere daha iyi bir şekilde ulaşmayı amaçlayan Mesudiye köykent projesi bu amaca, temel fiziksel altyapıyı, eğitim, sağlık ve kültürel hizmetler gibi sosyal altyapıyı; gelir yaratıcı faaliyetlerin yanı sıra kırsal ve ekonomik kalkınmayı⁴⁶⁴ sağlayarak ulaşacaktır. Bu amaçlara ulaşmak için Köykent Başkanlığı, Köykent Yürütme Kurulu ve Köykent Kurultayı oluşturulmuş fakat bu proje tamamlanamamıştır.⁴⁶⁵ Bununla birlikte fiziksel altyapının ve sosyokültürel hizmetlerin çoğu geliştirilmiştir. Örneğin köyler arasında yeni yollar inşa edilmesi, su tesisatı ve elektrik sisteminin geliştirilmesi,

⁴⁶² *Dişarbakır, Batman, Siirt Development Project* (Proje Dokümanı), s.11-18, http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/Dbstdp_2_Project_Document.pdf, Erişim: 06.09.2008.

⁴⁶³ Bülent Gülçubuk, *a.g.k.*, s. 83-85.

⁴⁶⁴ Petek Kovancı Shehrin, *a.g.k.*, s.118,119,122.

spor faaliyetlerinin ve diğer köylerden öğrencilerin taşınmasının örgütlenmesi, sağlık merkezinin geliştirilmesi elde edilen olumlu sonuçlardandır. Bunun yanı sıra gelir yaratıcı faaliyetler de çeşitlendirilmiştir. Bunlara örnek olarak da ağaçlandırma, erozyon kontrolü, tarımsal verimliliğin geliştirilmesi, sulama imkanlarının artırılması, ürün çeşitlenmesi ve gübre kullanımı hakkında yeni yöntemlerin sağlanması, kalkınma kooperatiflerinin desteklenmesi verilebilir.⁴⁶⁶

Mesudiye köykent projesi, V. Ecevit hükümeti döneminde uygulanmıştır. Bilindiği gibi, köykent yaklaşımı, Ecevit hükümetleri tarafından 1974 yılından itibaren bir dönem politika olarak gündeme getirilmiş fakat bu politika varlığını sürdürememiştir. Yıllar sonra köykent projesi, tekrar V. Ecevit hükümeti zamanında hayata geçmiş fakat bu sefer de sürdürülememiştir. V. Ecevit hükümeti, daha önceki Ecevit hükümeti programlarında köykent düşüncesini bir politika olarak açıkça ifade etmişken bu hükümet programında köykent ifadesini kullanmamıştır. Bununla birlikte 1970'lerdeki köykent düşüncesinin temelinde yer alan köyün kentle aynı olanaklara sahip olması düşüncesi V. Ecevit hükümeti programında da şöyle yer bulmuştur:

“Birbirine yakın köyler arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanarak, altyapı hizmetlerinin ve sosyal hizmetlerin tüm köylülere daha düşük maliyetle ulaşması gerçekleşecek ve böylece köylüler kentlerdeki olanaklara yerlerinden olmaksızın kavuşabileceklerdir.... Ekonomide kırsal alan kalkınmasına öncelik verilecek, köylü ve çiftçilerimizin refah düzeyini yükseltici ekonomik ve sosyal politikalar oluşturulacaktır.”⁴⁶⁷

Hükümet programında köylülerin kentlerdeki olanaklara kavuşmasının sağlanacağı belirtilmekle birlikte buna yönelik uygulama Mesudiye köykent projesi ile sınırlı kalmıştır.

⁴⁶⁵ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı II. Tarım Şurası (01.12.2004), *Kırsal Kalkınma Politikaları Komisyon Raporu*, s. 32.

⁴⁶⁶ Petek Kovancı Shehrin, *a.g.k.*, s.122.

⁴⁶⁷ V. Ecevit Hükümeti Programı (11.01.1999-18.04.1999).

Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı: Tarım reformu uygulama projesi (ARIP) kapsamında uygulanan bu yatırım programı 2005 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu programın amaçları şunlardır:

“Kırsal alanda gelirin artırılması, sosyal standartların geliştirilmesi; tarımsal üretim ve tarımsal sanayi entegrasyonunun sağlanması, gıda güvenliğinin güçlendirilmesi, alternatif gelir kaynakları yaratılması, altyapının iyileştirilmesi, hizmetlere erişimin artırılması ve daha sonraki dönemlerde Avrupa Birliği kırsal kalkınma fonlarının ülke çapında etkin bir şekilde kullanımı için kapasite oluşturulması.”⁴⁶⁸

Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı kapsamında uygulanacak projelerden tabandan yukarıya bir yaklaşımla katılımcılığı sağlama, istihdam yaratma potansiyeline ve üretici gelirlerini artırma kapasitesine sahip olma, tarıma dayalı küçük ve orta ölçekli sanayinin gelişmesini esas alma ve kırsal altyapının rehabilitasyonuna yönelik⁴⁶⁹ olma niteliklerini taşıyan projeler desteklenmektedir. Program, 2005 ve 2006 yıllarında 16 pilot ilde uygulanmıştır. Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programının uygulanmasından Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı sorumludur. DB tarafından finanse edilen tarım reformu uygulama projesi (ARIP) kapsamında uygulamaya geçirilen bu programda dikkati çeken konu, AB kırsal kalkınma literatürüne girmiş “tabandan yukarıya”, katılımcılık gibi kavramların kullanılmış olmasıdır. Bu durum, bu dönemde uygulanan kırsal kalkınma politikasına yaklaşım tarzı açısından DB ve AB’nin paralellliğini göstermektedir.

Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi: 2006 yılından itibaren uygulanan KÖYDES projesi, İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen bir projedir. KÖYDES, köy ve bağlularının sağlıklı içme suyuna kavuşturulması ve köy

⁴⁶⁸ *Tarım Reformu Uygulama Projesi Kırsal Kalkınma Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı*, 2006, s.3, http://www.tedgem.gov.tr/yayim/koybazli_yeni/KBKYP%202.Etap%20Basvuru%20Kitabi.pdf, Erişim: 10.09.2008. Uygulama yapılan iller şunlardır: Adıyaman, Ardahan, Artvin, Batman, Bolu, Burdur, Çanakkale, Denizli, Gümüşhane, Hatay, Karaman, Konya, Malatya, Niğde, Rize ve Tokat.

⁴⁶⁹ A.k., s.3.

yollarının daha kaliteli hale getirilmesi için uygulanan bir proje olup, içme suyu, yol projeleri ile KHGM’nden il özel idarelerine devredilen projeleri içerir. Tahsis edilen ödenekler, köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile kullanılır. KÖYDES projelerinin yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinden ilçede kaymakamlar, il genelinde ise vali sorumludur.⁴⁷⁰

İçişleri Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen bir diğer proje, BELDES’tir. BELDES, nüfusu 10000’in altındaki belediyelerde altyapı ihtiyacının giderilmesi amacıyla uygulamaya koyulmuş olup, içme suyu ve yol altyapılarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak belediyelere kaynak tahsisi ile uygulanmaktadır. BELDES yatırım projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinden ilçelerde kaymakamlar, illerde de valiler sorumludur.⁴⁷¹ BELDES, 81 il’de 2519 belediyede⁴⁷² uygulamaya geçirilmiştir.

Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı: Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı,⁴⁷³ 2006-2010 yılları arasında tarım üreticilerine kırsal alanlarda yapacakları yatırımlar için destekleme ödemesi yapılmasını sağlayan bir programdır. Program, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yürütülür. Bu program ile kırsal alanda STK’lar, özel sektör ve kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen yatırımların finansal açıdan desteklenerek bu

⁴⁷⁰ 2008 Yılı Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi Ödeneğinin İller Bazında Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi Ve Denetimine İlişkin Esas Ve Usullere Dair Karar, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2008_Yili_YPK_Koydes_Karari.doc, Erişim: 11.10.2008.

⁴⁷¹ 2007 Yılı Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (Beldes) Ödeneklerinin İller Ve Belediyeler İtibarıyla Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi Ve Denetimine İlişkin Esas Ve Usuller, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/BeldesBelgeleri/2007%20YPK.doc>, Erişim: 02.05.2008.

⁴⁷² 2007-6 Sayılı YPK Kararı EK- I: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (Beldes) Ödeneklerinin İller Belediyeler İtibarıyla Dağılımı, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Beldes.aspx>, Erişim: 02.05.2008.

⁴⁷³ 2006/10016 sayılı Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 15.02.2006, 26081.

alanlarda hem gelir düzeyinin yükseltilmesi hem de AB fonlarından yararlanabilmeyi sağlayacak ortamın oluşturulması amaçlanmıştır. Program, 2006 yılından itibaren uygulanmakta olup, 65 ilde⁴⁷⁴ uygulamaya koyulmuştur.

Bu program ile, kırsal alanda gelir düzeyinin yükseltilmesi, altyapının iyileştirilmesi ve sosyal standartların geliştirilmesi; tarımsal üretim ve tarımsal sanayi entegrasyonunun sağlanması, gıda güvenliğinin güçlendirilmesi, alternatif gelir kaynakları yaratılması, yürütülmekte olan kırsal kalkınma çalışmalarının etkinliklerinin arttırılması, temel kamu hizmetlerinin düzeyinin yükseltilmesi, hizmetlere erişimin arttırılması ve kırsal toplumda belirli bir kapasitenin yaratılması amaçlanmıştır. Bu amaçlara yönelik olarak hazırlanacak proje başvuruları, tarım il müdürlüğüne yapılır. İl müdürlükleri bünyesinde il proje değerlendirme birimi oluşturulur.⁴⁷⁵ Bu birimin yapısı, yönetim tarzı bir yapılanmadır. Projelerin ilk değerlendirmesini yapacak olan bu birim, vali yardımcısının başkanlığında il özel idare temsilcisi, il müdürlüğü, bayındırlık ve iskân il müdürlüğü, ticaret borsası ve/veya ziraat odası temsilcisi ile proje konusuyla ilgili kamu kurumu, üniversite, sivil toplum kuruluşlarının yetkili temsilcilerinden⁴⁷⁶ oluşur.

1980 sonrası uygulanan projeler, dış mali kaynaklı bütünleşik kırsal kalkınma projeleri, DB kredi anlaşması kapsamında gerçekleştirilen projeler ve Mesudiye köykent projesi ile KÖYDES gibi yurt içi kaynaklı projeler şeklinde sınıflandırılabilir. Projelerde öne çıkan konular, kırsal halkın gelir ve yaşam düzeylerinde gelişme sağlamak amacıyla bu alanlarda fiziksel ve sosyal altyapıya

⁴⁷⁴ *Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı Uygulama Rehberi*, 2006, http://www.tedgem.gov.tr/kkydp_genel_1.htm, Erişim: 03.06.2007.

⁴⁷⁵ 2006/17 sayılı *Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Tebliği*, RG: 06.04.2006, 26131.

⁴⁷⁶ A.k., m.35.

yönelik yatırımların gerçekleştirilmesidir. Yine bu projelerle, kırsal halkın yaşam düzeyinin yükseltilmesinin yanı sıra Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı ve Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programının AB kırsal kalkınma fonlarından yararlanabilmek için gerekli ortamı sağlama kaygısı da ortaya çıkmakta, proje değerlendirme birimlerinin yönetim tarzı bir çalışma yöntemi benimsemesi söz konusu olmaktadır. Böylelikle, AB kırsal kalkınma politikasına uyum sağlayıcı yasal yapı oluşturulurken diğer yandan da yönetsel yapıda değişiklik buna paralel bir şekilde gelişmektedir.

C. 2001 Yılı Sonrası Kırsal Kalkınma Politikasının Karakteristikleri

2001 yılı sonrasında geliştirilen kırsal kalkınma politikası bu başlık altında iki ayrı açıdan ele alınmaktadır. Politika transferi ve yönetim açısından incelenen bu politikanın unsurları, AB kırsal kalkınma politikasının temel metinleri ile Türkiye’deki temel politika metinleri karşılaştırılarak ortaya koyulacaktır.

1. 2001 Yılı Sonrası Türkiye’de Kırsal Alan Yönetişimi Politika Transferi

Türkiye’nin, AB’ye katılım talebi çerçevesinde uyum sağlaması gereken politika alanlarından biri de kırsal kalkınma politikasıdır. Türkiye’de, 1980-2000 yılları arasında 1980 yılı öncesine oranla pek gündemde olmayan kırsal kalkınma konusu, Türkiye açısından bu tarihlerde tekrar gündeme gelmiştir denilebilir. Yaşanan süreç, "AB OTP’nın kırsal kalkınmayı içerecek şekilde değişimi olmasa kırsal kalkınma konusu Türkiye’nin politika gündemine gelir miydi?" sorusunu akla getirmektedir. Bu soru doğrultusunda, 2001 yılı sonrasında ağırlıklı olarak dış etkenlerce şekillenen Türkiye kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının,

bir politika transferi ile geliştirildiği ve bu transferle yönetim tarzı bir yönetme biçiminin hakim olmaya başladığı söylenebilir.

Transfer edilen şey olarak politika, “bir problem veya ilgi alanı konusunda aktör veya aktörler tarafından izlenen amaçlı bir eylem tarzı”⁴⁷⁷ olarak tanımlanabilir. Politika transferi ise, “bir siyasal durumda politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirler hakkındaki bilginin, başka bir siyasal durumdaki politikaların, idari düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanıldığı bir süreç”tir.⁴⁷⁸ Politika transferi, gönüllü veya gönülsüz gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda, gönüllü olarak yapılan politika transferi ile transfer edilen politika kaynağının deneyimlerinden fayda sağlamak amaçlanırken; gönülsüz gerçekleştirilen politika transferi uluslararası kurumlar tarafından koşullu krediler aracılığıyla mecbur bırakılarak yönetim yapısında değişiklik yapılmasını⁴⁷⁹ ifade eder.

Gönüllü veya gönülsüz olarak yapılsın, politika transferi incelenirken neden, kim, ne, nereden kelimelerini içeren şu sorulara cevap aranır: Aktörler neden politika transferi ile meşgul olur? Politika transferi sürecinde yer alan önemli aktörler kimlerdir? Ne transfer edilir? Transfer nereden yapılacaktır? Transferin farklı dereceleri nelerdir? Politika transfer sürecini kolaylaştıran veya zorlaştıran konular

⁴⁷⁷ James E. Anderson, *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company, U.S.A., 1994, s. 5.

⁴⁷⁸ David P. Dolowitz ve David Marsh'tan aktaran Anne Schüttzel, *Policy Transfer and Pre-Accession Europeanisation of the Czech Employment Policy*, Discussion Paper, March 2004, s. 4, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/iii04-201.pdf>, Erişim: 02.05.2005.

⁴⁷⁹ Bkz. Ian E. Pownall, “An International Political Economy Perspective of Administrative Reform”, s. 412, http://www.pamij.com/4_4_pdf/99_4_4_2_p.pdf, Erişim: 02.05.2005.

nelerdir?⁴⁸⁰ Türkiye tarafından AB kırsal kalkınma politikasının transferi, bu sorular kullanılarak tablo 12’deki gibi gösterilebilir.

Tablo 12. Dolowitz ve Marsh’ın Soruları Çerçevesinde Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Transferinin Unsurları

TRANSFERİN UNSURLARI				
Kırsal Kalkınma Politikası	Kim transfer ediyor?	Ne transfer ediliyor?	Niçin transfer yapılıyor?	Transfer nasıl yapılıyor?
	Ulusal politika yapıcılar, uzmanlar.	Kurumlar, Kurallar.	AB’ye uyum.	Kanuni düzenleme ile, Kurumsal düzenleme ile, AB fonları ile finansman yoluyla.
TRANSFERİN BOYUTLARI				
Kırsal Kalkınma Politikası	Kırsal alana yaklaşım açısından.	Kurumsal yeniden yapılanma açısından.	Politika ifadesi olarak.	

Not: Tablo, Dolowitz ve Marsh tarafından oluşturulan sorular çerçevesinde tarafımdan hazırlanmıştır.

Tabloda görüldüğü gibi AB kırsal kalkınma politikası, Türkiye’deki ulusal politika yapıcılar ve uzmanlar tarafından AB’ye uyum sağlamak amacıyla yasal ve kurumsal düzenlemeler⁴⁸¹ aracılığıyla transfer edilmektedir. AB kırsal kalkınma politikasının Türkiye’de bir politika alanı olarak gündeme gelmesi, 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi ile Avrupa Komisyonu’nun Türkiye’den, kısa vadede yerine getirilecek öncelikli hedefler arasında “tarım ve kırsal kalkınma politikaları için Birlik mevzuatına yönelik (müktesebat) hazırlıkların tamamlanması”⁴⁸² talebinde bulunması ile gerçekleşmiştir. Avrupa Komisyonu’nun bu talebine yönelik ifadelerin de yer aldığı 2001 tarihli Ulusal Program’da⁴⁸³ Türkiye, AB kırsal kalkınma politikasına paralel bir politika geliştireceğini taahhüt etmiştir. 2001 Yılı Ulusal

⁴⁸⁰ David P. Dolowitz, David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000, s. 8.

⁴⁸¹ AB’ne üyelik için hazırlanan resmi belgelerde kırsal kalkınma ile ilgili ifadeler için bkz. EK 8.

⁴⁸² *Council Decision of 8 march 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey, Annex: Turkey 2000 Accession Partnership* (Katılım Ortaklığı Belgesi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf>, Erişim: 20.10.2007.

⁴⁸³ *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, 2001, s. 152, 181, 182, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, Erişim: 05.06.2005.

Programı'nda, kırsal kalkınma konusunda Türkiye'de daha önce gerçekleştirilen uygulamaların yok sayıldığı görülmektedir. Kırsal alanların rekabet gücünün geliştirilmesi, çevre ve kırsal mirasın korunmasına özen gösterilmesi gerektiği Ulusal Program'da belirtilerek AB kırsal kalkınma politikasının hedefleri olan bu hususlar, böylece Türkiye'de geliştirilecek olan yeni⁴⁸⁴ kırsal kalkınma politikasının hedefleri haline getirilmiştir. Ayrıca, kırsal kalkınma kavramının da AB'de olduğu şekliyle ele alınması gerektiği ifade edilerek, AB'de Kırsal Toplumun Geleceği⁴⁸⁵ başlıklı yayımla ilk kez gündeme getirilen kırsal alanların insanların sadece yaşadığı ve çalıştığı yerler olmadığı, aynı zamanda onların toplum için önemli işlevlere sahip olduğu yönündeki bakış açısı Türkiye tarafından da kabul edilmiştir. Kırsal kalkınma konusunda AB hedefleri ve AB'nin kırsal alana yaklaşımı doğrultusunda geliştirilecek yeni kırsal kalkınma politikası için AB mevzuatı incelenerek gerekli mevzuat çıkarılacak ve kurumsal yapı bu yeni politikayı uygulayabilecek şekilde yeniden yapılandırılacaktır. Böylelikle Türkiye, 2001 tarihli Ulusal Program ile yeni kırsal kalkınma politikasının AB kırsal kalkınma politikası çerçevesinde hazırlanacağı konusunda taahhüt altına girmiştir. Bu taahhüdün gereği olarak da, daha sonra ele alınacak olan, Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu⁴⁸⁶ başlıklı çalışma, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır.

⁴⁸⁴ Ulusal Programda, "Türkiye'de ana hatlarıyla belirlenmiş bir kırsal kalkınma politikası bulunmamaktadır" şeklinde bir tespit yapılmıştır fakat bu tez çalışmasının da ortaya koyduğu gibi Türkiye geçmişten günümüze kırsal kalkınmaya yönelik pek çok yöntem kullanmıştır. Yöntemlerin başarılı olup olmadığı tartışılabilirken "kırsal kalkınma politikası" yoktur demek doğru gelmediğinden bu tez çalışmasında "yeni" kırsal kalkınma politikası şeklinde bir kullanım tercih edilmektedir.

⁴⁸⁵ *The Future of Rural Society* (1988).

⁴⁸⁶ *Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu*, <http://www.tarim.gov.tr>, Erişim: 10.03.2004.

Ulusal Program’da bu kadar geniş bir kapsamla ele alınan kırsal kalkınma politikası konusuna Türkiye Katılım Öncesi Ekonomik Programı’nda da değinilmiş, Ulusal Programda belirtilen çalışmaların başlatıldığı ve bu çalışmaların kısa sürede tamamlanacağı⁴⁸⁷ ifade edilmiştir. Türkiye’nin, Ulusal Program ve Katılım Öncesi Ekonomik Program ile kırsal kalkınma konusunda AB’ye verdiği sözler doğrultusunda Avrupa Komisyonu, 2002 yılı ilerleme raporu⁴⁸⁸ ile Türkiye’nin AB kırsal kalkınma mevzuatını tarama ve bu mevzuata yönelik tarımsal ve kırsal sektörlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarının teşvik edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Diğer yandan tarım ve kırsal kalkınma ile ilgili kurum sayısının çokluğu, sorumlulukların belirsiz ve karmaşıklığı eleştirilerek, kırsal kalkınma politikasının geliştirilmesi ve uygulanması açısından kurumlararası yeniden yapılanmaya gidilmesi önerilmiştir. Türkiye tarafından bu öneriye, 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kaldırılması ve bu kurumun kırsal alana yönelik görevlerinin il özel idarelerine devredilmesi ile uyulduğu görülmektedir.

2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi ile AB’ye uyumun bir gereği olarak Türkiye’den talep edilen kırsal kalkınma politikası doğrultusunda çalışmalar yapılacağına dair Ulusal Programda ve Katılım Öncesi Ekonomik Programda Türkiye tarafından taahhüt altına girilmiştir. Bu taahhüdün bir gereği olarak da Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından, Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu hazırlanmıştır. Bu raporla, Türkiye’de kırsal yapının durumu, kırsal alana hizmet götüren kurumlar, AB kırsal kalkınma politikası ve bu politikaya uyum sağlamak için Türkiye kırsal kalkınma politikasının nasıl olacağı, bu

⁴⁸⁷ *Türkiye Cumhuriyeti Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, 2001, s. 50, [http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/koep/2001\(Tr\)Koep.pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/koep/2001(Tr)Koep.pdf), Erişim: 11.12.2007.

politikanın gerektireceği yasal ve yönetsel düzenlemeler ele alınmıştır. AB kırsal kalkınma tüzüğünün Türkiye’de 2000 yılı sonrası oluşturulan kırsal kalkınma politikası metinleri ile karşılaştırıldığı tablo 13’de de görülebileceği gibi bu raporda AB’ye üyelik yolunda Türkiye kırsal kalkınma politikasının hedefleri olarak ortaya koyulan öncelikler, AB kırsal kalkınma politikasının öncelikleri ile aynıdır. Bu durum, söz konusu raporu, AB kırsal kalkınma politikasının transferini ortaya koyan ilk kırsal kalkınma politika metni olması nedeniyle önemli kılmaktadır.

Bu rapordan sonra, 2006 yılında hazırlanan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisine kadar 2005 yılı programında ve 2006 yılı programında kırsal kalkınma politikası ele alınmıştır. 2005 yılı programında,⁴⁸⁹ AB’nin kırsal kalkınma politikasına uyum sağlamaya yönelik çalışmaların sürdürüldüğü ve bir kırsal kalkınma stratejisi hazırlanacağı ifade edilmiş; 2006 yılı programında⁴⁹⁰ ise kırsal kalkınma “bölgesel gelişme” başlığı altında ele alınmıştır. Bu başlık altında kırsal kalkınma konusunda dört öncelik ve bu önceliklerin hayata geçirilmesi için tedbirlere yer verilmiştir. Bu programda, ulusal düzeyde tutarlı bir kırsal kalkınma politikası oluşturmak amacıyla, kırsal kalkınma stratejisi çerçevesinde kırsal kalkınma planı hazırlanacağı, il özel idarelerinin kırsal alana fiziki ve sosyal altyapı ve hizmet sunumu kapasitelerinin geliştirileceği belirtilirken; bir diğer öncelik olarak yerel-kırsal kalkınma girişimlerini destekleyecek özel projeler tasarlanacağı; son öncelikte ise dağınık yerleşim birimlerine kamu hizmeti götürülmesinde maliyet etkinliği ve erişimi sağlayacak alternatif modeller geliştirileceği konularına vurgu yapılmıştır. Söz konusu öncelik ve tedbirlerin gerçekleştirilmesi konusunda işbirliği yapılacaktır.

⁴⁸⁸ *Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, Erişim: 04.06.2007.

⁴⁸⁹ *2005 Yılı Programı*, s. 107.

kuruluşlara da burada yer verilmiştir. Bu kuruluşlar arasında ilgili kamu kurumları dışında “ilgili STK’lar” da yer almaktadır. Böylelikle 2006 yılı programı ile devletin kırsal alan politikasını ortaya koyacağı kırsal kalkınma stratejisi ve planının hazırlığında sahip olduğu politika belirleme yetkisini STK’larla paylaşması öngörülmüştür. Bu yetki paylaşımı, diğer pek çok alanda olduğu gibi kırsal alan yönetimi konusunda da karşımıza “yönetişim” kavramını çıkarmaktadır. Diğer yandan, yerel-kırsal kalkınma girişimlerini destekleyecek özel projeler tasarlanacağı yönündeki açıklama da bu projeleri kimlerin yapacağı sorusunu gündeme getirmekte ve cevap olarak da karşımıza yine STK’ları, özel sektörü de içerebilecek olan Yerel Eylem Gruplarını ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasa ile oluşturulan ve kendilerine bölgenin kırsal kalkınma ile ilgili projelerine destek sağlama görev ve yetkisi verilen, yapı itibariyle bölge yönetişimi modelini yansıtan Kalkınma Ajanslarını çıkarmaktadır.

Ayrıca, 2006 yılı programında 12. öncelik olarak dağınık yerleşim birimlerine kamu hizmeti götürülmesinde maliyet etkinliğini sağlayacak alternatif modeller geliştirileceği şeklinde yer alan ifade, aynı programda yer alan yerel yönetimlerin hizmetleri maliyetler esas alınacak şekilde fiyatlandırılarak sunmasının sağlanacağı yönündeki ifade ile birlikte düşünüldüğünde, il özel idarelerinin görevleri arasına sokulan kırsal nitelikli hizmetlerin, fiyatlandırılarak özelleştirilebilmesi olasılığını gündeme getirmektedir.

AB kırsal kalkınma politikası doğrultusunda hazırlanmakta olan Türkiye kırsal kalkınma politikasının, devletin iktidarını bu şekilde STK’larla ve özel sektörle paylaşmasının yanı sıra, bir de AB ile paylaşması boyutu vardır. Kırsal alan yönetimi

⁴⁹⁰ 2006 Yılı Programı, s. 122 - 124.

ve kırsal kalkınma politikası konusunda Türkiye'nin egemenliğinin AB tarafından sınırlandırıldığının somut görünümü 2006 yılında ortaya çıkmıştır. Öyle ki bu hazırlanan metin, hem AB'nin Türkiye'nin politika oluşturma gücünü yönlendirdiğinin hem de Türkiye'deki son dönem kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasının bir politika transferi şeklinde oluştuğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bahsedilen metin, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan ve YPK'nın 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararıyla kabul edilen "Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi"dir. Söz konusu metin, 2006 yılında somut olarak ortaya çıkmış olmasına karşın metnin 1. ekinde yer verilen "kırsal kalkınma stratejisi hazırlığı süreci" başlıklı tablonun da gösterdiği gibi, AB kriterleri doğrultusunda bir kırsal kalkınma stratejisi oluşturma süreci, daha önce de ele alınan, Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu ile başlamıştır. Aynı tabloya göre, metin son şeklini alana kadar ilgili kurum, kuruluş, sosyal ve ekonomik paydaşların görüşleri alınmış ve metne son şeklini vermeden önce de AB Komisyonu uzmanlarının gayrı resmi fikirlerine başvurulmuştur. Gerek Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin içerik olarak birebir AB kırsal kalkınma mevzuatı çerçevesinde hazırlanmış olması gerekse YPK onayına sunulmadan önce gayrı resmi olarak dahi olsa AB Komisyonu uzmanlarına danışılması söz konusu politika transferini ve AB'nin Türkiye kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikası üzerinde ne kadar etkili olduğunu yeterince ortaya koymaktadır. Ayrıca, AB'nin kırsal kalkınma hakkındaki 1698/2005 sayılı tüzüğünde yer alan dört hedef - tarım ve ormancılık sektörünün rekabet edebilirliğini geliştirmek; çevreyi iyileştirmek; kırsal ekonomik çeşitlenmeyi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesini geliştirmek ve *LEADER*- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin içindekiler sayfasına bakıldığı zaman "Stratejik

Amaçlar ve Öncelikler” başlığı altında görülmektedir. Buna göre stratejik amaç 1, ekonominin geliştirilmesi ve iş imkânlarının arttırılması, öncelikler ise tarım ve gıda sektörlerinin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesidir. Stratejik amaç 2, insan kaynaklarının, örgütlenme düzeyinin ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesi; bu amaca yönelik öncelikler, eğitim ve sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi, yoksullukla mücadele, yerel kalkınma kapasitesinin güçlendirilmesidir. Stratejik amaç 3, kırsal alan fiziki altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin arttırılması; bu amaca yönelik öncelik, kırsal altyapının geliştirilmesi, kırsal yerleşimlerin geliştirilmesidir. Stratejik amaç 4, kırsal çevrenin korunması ve geliştirilmesi, öncelikler, çevreci tarım uygulamalarının geliştirilmesi, orman ekosistemlerinin korunmasıdır.⁴⁹¹ Diğer yandan, bu strateji ile, 2006 yılı programında ifade edilen “ilgili STK’larla” işbirliği yapılacağı düşüncesinin uygulamaya geçirildiği de görülmektedir. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi metninde yer alan EK 2’de, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nin hazırlanmasında görev alan ve görüşüne başvurulmuş kurum ve kuruluşlar açıklanmıştır. Buna göre, Stratejinin hazırlanmasında dokuz STK’ya başvurulmuştur.⁴⁹² Böylelikle, yönetim tarzı yönetim biçimi, kırsal kalkınma politikasının belirlenmesine STK’ların ortak edilmesiyle uygulamaya geçirilmiş, kırsal alan yönetimi, kırsal alan yönetişimine dönüştürülmüştür.

AB kırsal kalkınma politikasının Türkiye’ye transferinin biçimi ve araçları bu şekilde ele alındıktan sonra söz konusu transferin içeriği de belli kriterler açısından

⁴⁹¹ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*.

⁴⁹² Söz konusu STK’lar: Doğal Hayatı Koruma Derneği, İktisadi Kalkınma Vakfı, Kırsal Çevre ve Ormancılık Sorunlarını Araştırma Derneği, Tarımsal Gelişme Eğitim ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Türkiye Erozyonla Mücadele Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı, Türkiye Eğitim

AB kırsal kalkınma tüzüğü ve Türkiye’de 2000 yılı sonrası hazırlanan kırsal kalkınma politikası metinlerinin içerikleri karşılaştırılarak oluşturulan tablo 13’de daha net bir şekilde görülmektedir.

Tablo 13. Politika Transferi Açısından AB Kırsal Kalkınma Tüzüğü İle Türkiye Politika Metinlerinin Karşılaştırılması

	1698 Sayılı Tüzük	Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu - 2003	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi	9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt komisyon raporu
Kırsal kalkınma politikasının unsurları	Yönetişim Yerellik Alansal yaklaşım	Yönetişim Yerellik Alansal yaklaşım	Yönetişim Yerellik Alansal yaklaşım	Yönetişim Yerellik Alansal yaklaşım
Kırsal kalkınma politikasının hedefleri	Tarım ve ormancılık sektörünün rekabet edebilirliğini geliştirme Çevreyi ve kırsal alanları geliştirme Kırsal alanlarda yaşam kalitesi ve kırsal ekonominin çeşitlenmesi	Kırsal alandaki nüfusun gelir düzeyini yükseltmek, rekabet gücünü arttırmak, Kırsal alanda insan kaynağını geliştirmek, Çevreyi ve kırsal mirası korumak.	Ekonominin geliştirilmesi ve iş imkanlarının artırılması İnsan kaynaklarının örgütlenme düzeyinin ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesi Kırsal alan fiziki altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması Kırsal çevrenin korunması ve geliştirilmesi	Öncelikler; Kırsal kesim için ulaşılabilir, nitelikli eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunulması Doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, kırsal çevrenin korunması Rekabet gücü yüksek, katılımcı bir tarımsal yapının sağlanması Tarım dışı istihdam olanaklarının çeşitlendirilmesi Yoksulluk ve yoksunlukla mücadelenin artırılması Kırsal alanda fiziki planlamanın yapılması Kırsal kesime hizmet götüren kamu kurumları arasında eşgüdüm sağlanması ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliğinin artırılması.

Kırsal kalkınmaya yaklaşım tarzı	Aşağıdan yukarı Çok sektörlü	Aşağıdan yukarı	Aşağıdan yukarı Çok sektörlü	Aşağıdan yukarı Çok sektörlü
Kırsal alana yaklaşım tarzı	Bütüncül yaklaşım	Bütüncül yaklaşım	Bütüncül yaklaşım	Bütüncül yaklaşım. Kırsal alanlar tarımsal kalkınmadan daha fazlasını ifade eden ekonomik bir bütün olarak kabul edilmeli. Kırsal alanların sadece tarımla ilgili olan ve tarım nüfusunu barındıran alanlar olmadığı; sosyal, çevresel, kültürel ve doğal kaynakları barındıran ekonomik bir bütün olduğu kabul edilmelidir.
Kurumsal yapılanma	Yönetim otoritesi Ödeme kurumu İzleme komitesi	İzleme komiteleri, Belirleme komiteleri, Yerel uygulama ekipleri, Fon Finans ajansları ve ödeme yapıları, Yetki otoriteleri oluşturulmalıdır.	İzleme ve yönlendirme komitesi Kırsal kalkınma uygulama ve ödeme birimi Yönetim otoritesi Sertifikasyon kurumu	İzleme ve yönlendirme komitesi Ödeme Kurumu Yönetim otoritesi Sertifikasyon kurumu

Yukarıdaki tablo, AB kırsal kalkınma politikasının Türkiye tarafından transfer edildiğini ortaya koymak amacıyla Türkiye’de hazırlanan temel politika metinleriyle AB’nin 1698 sayılı Tüzüğü’nün karşılaştırılması sonucu oluşturulmuştur. Bu örtüşmeyi ortaya koyabilmek amacıyla beş kriter kullanılmıştır ki bunlar; kırsal kalkınma politikasının unsurları, kırsal kalkınma politikasının hedefleri, kırsal kalkınmaya yaklaşım tarzı ve kurumsal yapılanmadır.

Kırsal kalkınma politikasının unsurları kriteri açısından bu kriterin içerdiği “yönetişim, yerellik ve alansal yaklaşım”ın 1698 sayılı Tüzük ile aynı paralelde 2003 tarihli Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ve IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu’nda da yer alması diğer kriterlerin yanısıra politika transferinin bir göstergesidir. Bu kriter açısından Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu sivil toplum örgütlerinin kırsal kalkınma politikasının belirlenmesi sürecine dahil edilmesi önerisi ile yönetişimin “katılım” ilkesini, *LEADER* programı uygulayıcısı olacak “yerel uygulama ekipleri”nin oluşturulmasını gerekli görerek “yerellik” ilkesini, kırsal alanın tarım dışı sorunları üzerinde durarak da sektörel değil “alansal” bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Ulusal kırsal kalkınma stratejisinde benimsenen ilkeler arasında yönetişimin unsurları olan katılımcılık, etkinlik ilkelerinin bulunması ile “çok düzeyli yönetim kavramı kapsamında mahalli idareler ve birliklerinin kapasitelerinin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılacağı”⁴⁹³ ifade edilmesi, yönetişimin kırsal kalkınma politikasının unsurları arasına yerleştirildiğini göstermektedir. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Alt Raporunda ilgili kamu

kuruluşları, özel sektör, meslek odaları, üniversiteler ve ülkesel örgütlenmesi olan kimi STK'ların yer alacağı bir Kırsal Kalkınma Ulusal İzleme, Değerlendirme ve Koordinasyon Kurulunun oluşturulması, ki bu kurum etkili yönetim imkanı sağlayacaktır, önerilmektedir.

Kırsal kalkınma politikasının hedefleri ele alındığı zaman Türkiye’de hazırlanan politika metinlerinde belirlenen hedeflerle 1698 sayılı Tüzük’ün hedeflerinin örtüştüğü görülmektedir.⁴⁹⁴

Kırsal kalkınmaya yaklaşım tarzı ölçütü açısından Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu “yerel uygulama ekipleri”nin oluşturulmasını gerekli görerek aşağıdan yukarı yaklaşımını desteklediğini ortaya koymaktadır.

Kırsal alana yaklaşım tarzı ölçütü açısından Türkiye’de hazırlanan politika metinlerinde, AB’nin kırsal kalkınma politikasının biçimlendirilmesinde gözönünde bulundurulan ilk metin olan Kırsal Alanların Geleceği metninin yaklaşım tarzının benimsendiği görülmektedir. Kırsal Alanların Geleceği metnine göre “kırsal alanlarımız insanların sadece yaşadığı ve çalıştığı yerler değildir, aynı zamanda onlar, bir bütün olarak toplum için önemli fonksiyonlara sahiptir. Bir tampon alan ve eğlence için sığınak olarak, kırlık arazi, genel ekolojik denge için önemlidir... Kırsal kalkınma, kavramda çok disiplinli ve uygulamada çok sektörlü olmalıdır”.⁴⁹⁵ Bu anlayışla “bütüncül” bir yaklaşım benimsendiği söylenebilir. Bu kriter açısından

⁴⁹³ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, s. 20.

⁴⁹⁴ 1698 sayılı Tüzük ile Türkiye Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji belgesinin hedefler açısından ayrıntılı bir incelemesi için bkz. EK 9.

⁴⁹⁵ Bu metne göre, tarım, geçmişte kırsal toplumun istihdam ve gelirin temel kaynağı olmakla birlikte özellikle 1950’lerden beri tarımın kırsal toplum açısından öneminde önemli değişiklikler

Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu “kırsal kalkınmada uygulanacak politika ve stratejiler belirlenirken kırsal alanda mevcut olan bütün bu problemleri gözönüne almak gerekir”⁴⁹⁶ vurgusunda bulunarak bu yöndeki tercihini ortaya koymaktadır. IX. Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Alt Raporu’nda da “kırsal alanların sadece tarımla ilgili olan ve tarım nüfusunu barındıran alanlar olmadığı; sosyal, çevresel, kültürel ve doğal kaynakları barındıran ekonomik bir bütün olduğu kabul edilmelidir”⁴⁹⁷ ifadesi ile Kırsal Alanların Geleceği metnine uygun bir yaklaşım benimsenmiştir.

Kurumsal yapılanma ölçütü açısından ise Türkiye kırsal kalkınma politikası metinlerinde AB’nin 1698 sayılı Tüzüğü’nün öngördüğü örgütlenme yönünde bir düzenleme yapılacağı ortaya koyulmuştur. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde belirlenen kurumsal düzenlemeler şöyledir:

“İlgili kamu kuruluşlarından meydana gelen bir İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulması ve bu komitenin kamu dışı paydaşlarla işbirliği içinde çalışmasının sağlanması; İzleme ve Yönlendirme Komitesinin sekretaryasını yürütecek ve kırsal kalkınma planının hazırlanması ve uygulanmasında rol alacak Yönetim Otoritesinin görevlendirilmesi; Uygulama ve Ödeme birimi hesaplarının, yönetim ve kontrol sistemlerinin düzenli olarak incelenmesinden sorumlu bir Sertifikasyon Kurumunun belirlenmesi gerekmektedir.”⁴⁹⁸

olmuştur. Tarım, Toplulukta uzun bir süre egemen bir rol oynamaz. Bkz. *The Future of Rural Society*, s. 5, 36.

⁴⁹⁶ Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu, s. 40.

IX. Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Alt Raporu'nda oluşturulması gereken kurumlar olarak belirtilen kurumlar ise Yönetim Otoritesi, Sertifikasyon Kurumu, İzleme ve Yönlendirme Komitesidir.⁴⁹⁹

Bu kriterler açısından Türkiye'de yeni kırsal kalkınma politikasının çerçevesini çizen ve kırsal alan yönetimini düzenleyen politika metnlerinin AB kırsal kalkınma politikası yasal düzenlemesi ile örtüşmesinin yanısıra Türkiye'de bu konuda hazırlanan ilk metin olan Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu'nun, 2001 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın bir gereği olarak hazırlanmış olması da bahsedilen politika transferinin bir başka göstergesidir.

2. 2001 Yılı Sonrası Türkiye'de Kırsal Alan Yönetişimi Politikası

Bu politika transferi sonucu Türkiye'de kırsal alan yönetişimi olarak adlandırılabilcek bir yönetim tarzının geliştirildiği söylenebilir. Türkiye tarafından oluşturulan temel politika metnlerinin incelenmesi, Türkiye'de kırsal alan yönetiminde 2001 yılından itibaren yaşanan değişimin kırsal alan yönetişimi olarak nitelendirilmesine imkân vermektedir. Bu değişim, Türkiye'deki yeni yasal-yönetmelik düzenlemelerle AB kırsal kalkınma tüzüğüne içeriği yönetişimin unsurları açısından incelendiği zaman daha net bir şekilde görülmektedir. Tablo 14, bu karşılaştırmayı ortaya koymaktadır.

⁴⁹⁷ IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu, s. 45.

⁴⁹⁸ Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, s.25.

⁴⁹⁹ IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu, s. 119. Yönetim Otoritesi olarak Tarım ve Köyşleri Bakanlığı bünyesindeki Strateji Geliştirme Başkanlığı

Tablo 14. Türkiye’de Kırsal Alana Yönelik Yeni Yasal-Yönetmeliklerle AB Kırsal Kalkınma Tüzüğü’nde Yönetişimin Unsurları

Yönetişimin unsurları	1698 sayılı Konsey Tüzüğü	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi	IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu	5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ⁵⁰⁰
Katılım	√	√	√	√
Şeffaflık	√	√		
Etkililik	√	√		√
Tutarlılık	√	√	√	√
Hesapverebilirlik	√	√		√
Yerellik	√	√	√	

Yukarıdaki tablo, yönetişimin unsurlarının AB’nin kırsal kalkınma politikasının çerçevesini çizen 1698 sayılı Tüzük’te, Türkiye’de kırsal alan yönetimini düzenlemeye yönelik olarak hazırlanan metinlerde ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda aranması yoluyla oluşturulmuştur. 1698 sayılı Konsey tüzüğü, çeşitli maddeleri ile yönetişimin unsurlarını içeren düzenlemeler yapmıştır. Bu maddeler arasında “tamamlayıcılık, tutarlılık, uygunluk” başlıklı madde 5, “ortaklık” başlıklı madde 6, “LEADER” başlıklı madde 61, “bilgi ve açıklık” başlıklı madde 76 sayılabilir. Diğer yandan, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nde benimsenen ilkelerden bazıları da yönetişimin unsurlarıdır. Bu ilkeler, işbirliği ve katılımcılık, sürdürülebilirlik, politika ve düzenlemelerde tutarlılık, etkin izleme ve kaynak kullanımında etkinliktir. Ayrıca, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nin hazırlık aşamasında özel kesim ve sivil toplumun katılımının⁵⁰¹ sağlanması ile de katılım ilkesi hayata geçirilmiştir. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu, yerellik

görevlendirilmiş; ödeme kurumu olarak da Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu oluşturulmuştur.

⁵⁰⁰ 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 18.05.2007, 26526.

ilkesinin uygulama aracı olan *LEADER* için en uygun birim olarak ilçe merkezlerini belirlemekte ve *LEADER*'ı iyi yönetim aracı olarak tanımlamaktadır. Ayrıca, iyi yönetim için sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin kırsal kalkınma açısından birer aktör olarak yer almaya başladığı konusuna vurgu yapılmaktadır.⁵⁰²

5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, kurumun görev ve yetkilerini düzenleyen 4. madde ile görevlerini yerine getirirken özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabilir şeklinde bir düzenleme yaparak; aynı zamanda 9. madde ile oluşturulan İzleme ve Yönlendirme Komitesinde de özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşlarına yer vererek yönetişimin “katılım” unsurunu benimsemiştir. 9. madde ile İzleme ve Yönlendirme Komitesine kırsal kalkınma program ve desteklerinin ulusal politika ve stratejilere uygun ve tutarlı olmasını sağlamak görevi verilerek “tutarlılık” ilkesi desteklenmiştir. Madde 16 ile kurum hesaplarının incelenmesi ile ilgili çalışmaları yapmak üzere kamu yada özel sektör kuruluşları arasından belirlenecek bir denetim kurumu tarafından denetlenmesi düzenlenerek kurumun “hesapverebilirliği” sağlanmıştır. Ayrıca Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, ilgili mevzuat, AB mevzuatı ve anlaşmalar çerçevesinde uygulamanın etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ile de görevli sayılmıştır.

Sonuç olarak, söz konusu politika metinleriyle bir yandan yönetişimin ilkeleri kırsal alan yönetimi açısından benimsenirken, diğer yandan da çıkarılan kanunlarla AB kırsal kalkınma politikasının bir gereği olarak oluşturulması gereken örgütsel

⁵⁰¹ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, s. 24.

⁵⁰² *IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu*, s. 9, 48.

düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Bu politikanın gerektirdiği örgütsel düzenlemeleri AB kırsal kalkınma politikasının sınırları içinde gerçekleştirenler de tabii ki Türkiye’deki aktörlerdir. Politika transferini gerçekleştiren aktörler arasında en başta AB’ye katılım yönünde karar alınmasına destek olan politikacılar, kabul edilen bu genel politika çerçevesinde yeni kırsal kalkınma politikasını geliştiren kamu kurumları - başta Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve DPT- ve bu kurumların çalışanlarıdır. Diğer yandan, yeni kırsal kalkınma politikasının önemli ortakları olan STK’lar da birer aktör olarak kırsal kalkınma politikası transferi sürecinde etken olmaktadır.

V. Türkiye’de 1980 Sonrası Kırsal Alan Yönetim Yapısı

1980 sonrası kırsal alan yönetimi, kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasında yaşanan değişimle bağlantılı olarak, özelleştirme, yerelleşme ve yönetişim ile açıklanabilir. Söz konusu politika ilkelerinin ve “yeni iktidar tarzı”nın Türkiye’deki kırsal alan yönetim yapısında meydana getirdiği değişikliklerden birkaçı şunlardır: Tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi; KHGM’nün kaldırılması sonucunda kırsal alana yönelik görevlerin il özel idarelerine devredilerek yerelleştirilmesi; kırsal alanda AB fonlarının dağıtımına yönelik olarak faaliyet göstermek üzere kurulan yeni bir kurum olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu’nda yönetişimi sağlayacak bir çalışma tarzının hakim kılınması ve tarım sektörüne yönelik olarak iki üst kurulun oluşturulması.

Bu genel çerçeve içerisinde bu başlık altında ilgili bakanlıklar, bakanlıkların ilgili ve ilişkili kuruluşları ele alınacak, görev veya yapısında değişiklik olmayan ve

1980 öncesinin ele alındığı kısımda değinilen kurumlara bu başlık altında yer verilmeyecektir.

A. Kırsal Alana Hizmet Götüren Bakanlıklar

Kırsal alana hizmet sunan bakanlıklardan 1980 sonrasında örgütsel yapısında değişiklik olanlar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığıdır. Bu dönemde, Köyişleri Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ile, Orman Bakanlığı da Çevre Bakanlığı ile birleşmiştir. 1980 sonrası yeni görevler üstlenen bakanlıklardan biri KÖYDES projesini yürüten İçişleri Bakanlığı iken; diğer bakanlık, dış mali kaynaklı bütünlük kırsal kalkınma projelerini, köy bazlı katılımcı yatırım programını ve kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi programını yürüten Tarım ve Köyişleri Bakanlığıdır. Bakanlık, bu projelerin yürütülmesinin yanı sıra AB kırsal kalkınma politikasına paralel bir kırsal kalkınma politikası geliştirilmesinin de temel uygulayıcı kurumudur.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı: Kırsal alana hizmet götüren en önemli bakanlık olan Tarım Bakanlığı, 1980 sonrasında çeşitli tarihlerde Orman ve Köyişleri Bakanlıkları ile birleştirilmiştir. Bu birleştirmelerden biri, 1981 tarihinde Orman Bakanlığı'nın Tarım Bakanlığı'na devri⁵⁰³ ile gerçekleştirilmiş ve bakanlığın adı "Tarım ve Orman Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir. 183 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁵⁰⁴ ile Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanarak Bakanlığın adı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. 1937 yılında çıkarılan 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat

⁵⁰³ 2384 sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri Hakkında Kanun, RG: 17.02.1981, 17254.

Kanunu ile Bakanlığın görevleri⁵⁰⁵ genel bir şekilde belirtilmiş olmakla birlikte, 183 sayılı KHK ile ayrıntılı bir görev tanımı yapılmıştır. Buna göre Bakanlığın görevlerinden bazıları, köylerin kalkındırılması amacıyla yol, su elektrik vb. düzenlemeleri sağlayacak politikaları belirleyip uygulamaya koymak; köylere götürülen hizmetleri sağlamada ilgili kurumlar arasında koordinasyon sağlamak; tarımsal üretim, tüketim, girdiler hakkında programlama çalışmaları yapmak; toprak, su, orman gibi doğal kaynakların kullanımı, korunması ile ilgili faaliyette bulunmak; tarım ürünleri destekleme fiyat politikaları ile ilgili çalışmalar yapmaktır. Bakanlık ana hizmet birimleri⁵⁰⁶ bakanlığın faaliyet konularına göre oluşturulmuş, üç bakanlığın ana hizmet birimleri birleştirilmiştir. Ayrıca, KHK'nin 50. maddesi ile “görev ve yetki bütünlüğünü sağlamak için” İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olan Toprak Su Genel Müdürlüğü de Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na devredilmiştir.

Daha sonra, 1984 yılında 212 sayılı K.H.K.⁵⁰⁷ ile, tarım kesimine hizmet götüren belli merkezi birimlerin, kumanda birliği sağlanması yönünden tek bir yönetim ve denetim altında birleştirilmesi amacıyla Tarım Orman ve Köyişleri

⁵⁰⁴ 183 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 14.12.1983, 18251.

⁵⁰⁵ 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanununa göre Ziraat Vekaletinin görevleri şunlardır: “Ziraat Vekâleti, Devlet teşkilatı içerisinde memleketin ziraat, hayvan ve orman siyasalarının tatbikına, ve bu mevzulara giren işlerin İktisadi vaziyetlere göre tanzimine, ıslâhına ve teşkilâtlandırılmasına ve inkişafına müteallik hizmetleri ve umumi ve hususi kanunların tahmil eylediği vazifeleri yapmakla mükelleftir.” Bkz. 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu.

⁵⁰⁶ Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının ana hizmet birimleri KHK'nin 8. maddesine göre şunlardır: Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü, Gıda İşleri Genel Müdürlüğü, Zirai Mücadele Ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü, Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü, Hayvancılığı Geliştirme Genel Müdürlüğü, Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü, Toprak Su Genel Müdürlüğü, Kooperatifler Genel Müdürlüğü, Su Ürünleri Daire Başkanlığı, Orman Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.

⁵⁰⁷ 13.12.1983 tarihli ve 183 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 212 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG: 18.06.1984, 18435.

Bakanlığı'nın merkez ve taşra örgüt yapısı, bakanlık birimlerinin konu esasına göre değil ana fonksiyonlarına göre örgütlenmesi esas alınarak yeniden düzenlenmiştir.⁵⁰⁸

Bu yeni düzenlemeye göre, Bakanlığın ana hizmet birimleri, Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü'dür. Böylece Bakanlık ana hizmet birim sayısı azaltılarak daha işlevsel bir örgütlenmeye gidilmiş, daha önce onbir ana hizmet birimi tarafından yerine getirilen görevler üç ana hizmet birimi tarafından gerçekleştirilecek şekilde dağıtılmıştır. Ayrıca bu kanun ile, KHGM ve Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline getirilmiştir. 1991 yılında Orman Bakanlığı ikinci kez Tarım Bakanlığı'ndan ayrılmış, böylece, bakanlığın adı 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁵⁰⁹ ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın görevleri arasında, kalkınma plan ve programları doğrultusunda, kırsal bölgelerin kalkındırılması, tarım, hayvancılık ve su ürünleri konularında politika tespit ve uygulaması, kırsal bölgelerin geliştirilmesi için gerekli altyapı tesislerinin yapılması, gerekli araştırma ve eğitim faaliyetlerinin sürdürülmesi, çiftçilere tarımsal kredi ve girdi temininde bulunulması yer almaktadır. Bakanlık bu görevlerini merkez yönetimi ve kendisine bağlı olan taşra teşkilatları aracılığı ile yerine getirmektedir.⁵¹⁰

508

<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?efl=calismalar/webstatik/organizasyon.htm&curdir=\calismalar\webstatik&fl=../kurumsal/tarihce/tarihce.htm>, Erişim: 03.05.2007.

⁵⁰⁹ 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.08.1991, 20955.

⁵¹⁰ Bkz. 441 Sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak 1984 yılından 2005 yılına kadar faaliyet gösteren KHGM,⁵¹¹ küçük yerleşim birimlerinin yollarının yapım ve onarımı, toprak ve su kaynaklarının verimli kullanımı için gerekli altyapı hizmetlerini sunmak ile görevlidir. 1984 yılında YSE,⁵¹² TOPRAKSU⁵¹³ – 1960, Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü⁵¹⁴ (1950) ve Orman Genel Müdürlüğü'nün orman yolları ünitesi birleştirilerek oluşturulan KHGM, merkez ve taşra teşkilatı olarak örgütlenmiştir. Genel müdürlüğün taşra teşkilatı; hizmetlerin planlı, programlı, yürütülmesini sağlamak için bölge müdürlükleri, bölgelere bağlı il müdürlükleri ile değişik görev alanları bulunan müstakil müdürlüklerden oluşmuştur.

Tarım Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan KHGM, 1993 yılında 39-08/0-1-93-335

⁵¹¹ Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: “a) Devlet ve il yolları ağı dışında kalan köyler ve bunlara bağlı yerleşim birimlerinin, yol ağını tespit etmek, bu yolları, köprüleri, sanat yapılarını, köy içi yollarını yapmak, mevcutları geliştirmek, trafik güvenliği yönünden gerekli istikamet ve kilometre levhaları ile diğer işaretleri düzenlemek,b) Kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve politikalara uygun bir şekilde, toprak ve su kaynaklarının verimli kullanılmasını, korunmasını, geliştirilmesini sağlamak, c) Baraj, havaalanı, fabrika, savunma ile ilgili tesislerin inşaatı, tarih ve tabiat kıymetlerinin korunması gibi amaçlarla yapılacak kamulaştırmalar ve özel kanunların uygulanması sebebiyle yerlerini terk etmek zorunda kalanlardan geçim imkanlarını kısmen veya tamamen kaybedecek nüfus ile göçmen ve göçbeleri ve bulunduğu yerde geliştirilmesi mümkün olmayan orman içi köyleri, köy nüfusunun çoğunluğu tarafından istenmesi halinde köylerin mahalle, kom, mezra gibi dağınık yerleşme yerlerini yeni bir yerleşme yerinde toplamak, d) Köy ve bağlı yerleşim birimlerinin yol, su, elektrik, kanalizasyon tesislerinin inşaatı, bakımı, onarımı, geliştirme ve işletme hizmetlerini düzenlemek üzere gerekli tedbirleri almak.” Bkz. <http://www.khgm.gov.tr>, Erişim: 05.06.2005.

⁵¹² YSE Genel Müdürlüğü, “DSİ Genel Müdürlüğü'nden Köy İçme Sulama Dairesi Başkanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü'nden Köy yolları Dairesi Başkanlığı ile Elektrik İşleri Genel Direktörlüğü'nden Köy Elektrifikasyonu biriminin 01.07.1965 gün ve 6611 sayılı Bakanlık Onayı ile kurulan YSE Genel Müdürlüğü çatısı altında toplanmasıyla kurulmuştur. YSE, 1984'te Köy Hizmetleri genel Müdürlüğüne alınmıştır. YSE'nin görevleri; Devlet ve il yolları dışında kalan köy yollarını ve gerektiğinde de köy içi yollarını inşa etmek, emniyetli bir yol ağı oluşturarak köylerimizi devlet ve il yollarına, önemli pazarlara bağlamak ve yolların bakım ve onarımını sağlayarak her mevsimde imkanlar ölçüsünde trafiğe açık tutmaktır.” <http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/yse1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

⁵¹³ TOPRAKSU Genel Müdürlüğü, “1960'ta Tarım Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş, daha sonra 1984'te köy hizmetleri bünyesine alınmıştır. TOPRAKSU Genel Müdürlüğü toprak ve su kaynaklarının en iyi şekilde kullanılarak en yüksek verimin alınabilmesi için çalışmalar yapmaktadır.” <http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/topraksu1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

⁵¹⁴ Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü, “1950'de Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulmuş. Daha sonra sırasıyla başbakanlığa, İmar ve İskân Bakanlığına, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığına, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlanmış, en sonunda Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlanan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde yer almıştır.” <http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/toprakiskan1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı⁵¹⁵ ile Başbakanlığa bağlanmıştır. Kırsal alana yönelik olarak yapılması gereken altyapı çalışmalarının tespit edilip, gerçekleştirilmesi, toprak ve su kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması gibi görevleri yerine getiren KHGM, 2005 yılında 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁵¹⁶ ile görev, personel, araç gereçlerinin bir kısmı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na, bir kısmı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na ve il özel idarelerine devredilerek kaldırılmıştır. KHGM'nün kaldırılması sırasında ileri sürülen gerekçeler genel olarak kamu yönetimine yönelik ileri sürülenler ve özel olarak KHGM'ne yönelik ileri sürülen gerekçeler şeklinde iki açıdan ele alınabilir. Genel olarak kamu yönetimine yönelik ileri sürülen gerekçeler arasında, kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi olduğu, bu nedenle kaynakları israf ettiği, bunun yanı sıra iyi hizmet de veremediği, kamu kurumları arasında koordinasyonsuzluğun görüldüğü ve bu koordinasyon yokluğunun hizmetlerin yerine getirilmesinde tekrarlara neden olduğu sayılabilir. KHGM'ne yönelik olarak ileri sürülen gerekçeler ise KHGM'nün makinelerinin ve personelinin atıl olduğu, KHGM'nün yürüttüğü görevlerin mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin olması nedeniyle yerinde planlanması ve yürütülmesi gerektiğidir. Öne sürülen bu gerekçelerle, kırsal alana yönelik olarak gerçekleştirilen söz konusu görevler, il özel idarelerine devredilerek yerleştirilmiştir denilebilir. Bu durum, yerel yönetimlerin bütçelerinin eşit olmaması nedeniyle hizmetlerin sunumunda eşitsizliğe neden olabilecektir. Oysa KHGM, Tarım Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak Türkiye'deki bütün kırsal alanlara (81841 kırsal yerleşim birimine)

515

<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?efl=calismalar/webstatik/organizasyon.htm&curdir=\calismalar\webstatik&fl=../kurumsal/tarihce/tarihce.htm>, Erişim: 03.05.2007.

eşit uzaklıktadır ve belli bir program dahilinde bu alanların tümüne birden ihtiyaçlar doğrultusunda ve eşit hizmet götürmenin bir aracı olabilecekken kaldırılmıştır.⁵¹⁷

212 sayılı KHK ile Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlanan diğer bir kurum ise, 1985'te kurulan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'dür. Bu müdürlük, 1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun gereklerini yerine getirmek üzere oluşturulan Toprak Tarım Reformu Müsteşarlığı'nın bu kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle görevsiz kalması sonucu, 1985 yılında Tarım Reformu Genel Müdürlüğü haline dönüştürülmesi ile oluşmuştur. Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile bu kurumun amacı şu şekilde ifade edilmiştir:

“Bu kanunun amacı; uygulama alanlarında toprağın verimli olarak işletilmesi, verimliliğinin korunması ve geliştirilmesi, toprağın erozyonla kaybedilmesini ve tarım arazisinin parçalanmasının önlenmesi, az topraklı ve topraksız çiftçilerin topraklandırılması, desteklenmesi ve eğitilmesi, tarımda istihdam imkanlarının geliştirilmesi, teknolojik gelişmeyi hızlandıran, ekonomik verimliliği ve değerlendirmeyi ön planda tutan bir yapının kurulması için Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip katma bütçeli Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir.”⁵¹⁸

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'nun gereklerini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Kanunla, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün görevleri⁵¹⁹ içinde

⁵¹⁶ 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.01.2005, 25710.

⁵¹⁷ Sabrina Kayıkçı, “Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Kapsamında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması”, içinde *Almanak 2005 Analizleri*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yay., Eylül 2006, İstanbul, s. 28 - 29.

⁵¹⁸ 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 05.03.1985, 18685. Bu kanunun 2. maddesine göre Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün görevlerinden bazıları şunlardır: Uygulama alanlarının tespit edilerek tarım reformunun uygulanacağı alanı Bakanlık makamına teklif etmek; uygulama bölgelerinde devletin hüküm ve tasarrufu altında veya Hazine adına tescilli olan kamu arazisinin topraksız veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilere dağıtılmasını veya kiralanmasını teşvik etmek; parçalanmış tarım arazisini toplulaştırmak; toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, zirai üretimin sürekli olarak artırılmasını sağlamak.

⁵¹⁹ Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile bu genel müdürlüğe verilen görevler şunlardır: “uygulama bölgelerinde devletin hüküm ve tasarrufu altında veya Hazine adına tescilli olup, kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsis edilmemiş olan tarım

kamulaştırmanın belirtilmemiş olması, daha önce de değinildiği üzere, 3083 sayılı kanunun tarım reformu nitelikli bir kanun olduğunun da bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bu kurumsal birleşme ve ayrılmaların yaşandığı süreç içinde kaldırılan kurumların yanı sıra yeni kırsal kalkınma politikasını yürütmeye uygun yeni kurumların da oluşturulduğu görülmektedir. 2005 yılında kaldırılan KHGM'nün yerine 2007 yılında, 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla⁵²⁰ Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kurulmuştur. Bu kurum, 1698/2005 sayılı AB tüzüğü'nün 74. maddesinin bir gereği olarak oluşturulmuştur. Bu maddeye göre oluşturulması gereken otoriteler şunlardır: İlgili programın yönetiminden sorumlu olan ulusal ya da bölgesel düzeyde faaliyet veren bir Yönetim Otoritesi veya görevi yerine getirirken Üye Devletin kendisi; yetkili ödeme kurumu ve onaylama organı. Bu tüzük doğrultusunda hazırlanan Türkiye Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nde de AB kırsal kalkınma politikasına uyum doğrultusunda yapılması gereken kurumsal düzenlemeler belirtilmiştir: Buna göre, ilgili kamu kuruluşlarından meydana gelen bir "İzleme ve Yönlendirme Komitesi" oluşturulması ve bu komitenin kamu dışı paydaşlarla işbirliği içinde çalışmasının sağlanması; uygulama ve ödeme fonksiyonlarını yerine getirecek "Kırsal Kalkınma Uygulama ve Ödeme Birimi"nin oluşturulması; İzleme ve Yönlendirme Komitesinin

arazisinin, topraksız veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilere zirai aile işletmeleri kurabilecek şekilde dağıtılmasını veya kiralanmasını ... sağlamak; ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım arazisini toplulaştırmak; toprak ve su kaynaklarının ... kullanma haklarının düzenlenmesini sağlamak; toprağın verimli bir şekilde işletilmesini... sağlamak; yeni yerleşim yerleri kurulması, mevcut yerleşim yerlerine eklemeler yapılması için tedbirler almak; tarım arazisinin tarımda kullanılmasını ... sağlamak." Bkz. A.k.

⁵²⁰ 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

sekretaryasını yürütecek ve kırsal kalkınma planının hazırlanmasında ve koordineli bir şekilde uygulanmasında rol alacak “Yönetim Otoritesi”nin görevlendirilmesi ve kapasitesinin geliştirilmesi” (bu birim, ekonomik ve sosyal paydaşlarla işbirliği ilkesi çerçevesinde çalışacaktır); Uygulama ve Ödeme Birimi hesaplarının, yönetim ve kontrol sistemlerinin düzenli olarak incelenmesi ve raporlanmasından sorumlu, “Sertifikasyon Kurumu”nun belirlenmesi gerekmektedir.⁵²¹ 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla, AB kırsal kalkınma politikasına uyum doğrultusunda oluşturulması gereken bir komite olan İzleme ve Yönlendirme Komitesi de kurulmuştur. 5648 sayılı kanunun 9. maddesine göre Komitenin görevleri; proje ve faaliyet başvuru şartları, seçim ve değerlendirme kriterlerinin kırsal kalkınma hedeflerine uygunluğu konusunda görüş oluşturarak, uygulamaları hedeflere ulaşma açısından izlemek, uygulamanın etkinleştirilmesi konusundaki önerilerini ilgili kurum ve makamlara bildirmek, mevzuat ile AB müktesebatı çerçevesinde öngörülen diğer istişarî görevleri yürütmektir. Sekreteryâ hizmetleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yürütülecek olan komite, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve sivil toplum kuruluşlarının kırsal kalkınma program ve destekleri ile ilgili, izleme ve değerlendirme süreçlerine katılımlarını sağlamak amacıyla kurulmuş olup, yönetişimin kırsal kalkınma politikalarının hazırlanması ve uygulanmasında hayata geçirilmesinin bir aracı olarak nitelendirilebilir. Ayrıca kanunun 4. maddesi ile de kurumun görevlerin yerine getirilmesi aşamalarında diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabileceği düzenlenerek kırsal alan yönetiminde yönetişim yönünde bir tercih yapıldığı görülmektedir. Yine söz konusu kanun ile, ilgili mevzuat, AB

⁵²¹ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, s. 25.

müktesebatı ve anlaşmalar çerçevesinde uygulamanın etkin, etkili ve doğru bir şekilde gerçekleştirilmesi, ödemelerin zamanında ve uygun bir şekilde yapılması, desteklenen proje ve faaliyetlerin sözleşme hükümlerine uygun bir şekilde yürütülmesinin sağlanması, buna ilişkin kontrol ve izlemenin gerçekleştirilmesi ile sorumlu tutulan (madde 18) kurumun taşra teşkilatının, il koordinatörlüklerinden meydana geleceği (madde 5) belirtilmiştir. 5648 sayılı Kanunun 12. maddesine göre program veya destekleme kapsamında bulunan illerde il koordinatörlüğü kurulacak ve bu koordinatörlüğün yönetiminden il koordinatörü sorumlu olacaktır. Madde 13'e göre valiliğe kurumun ildeki faaliyetleri hakkında bilgi vermek, projelerle ilgili duyuruları ilgililere yapmak, başvuruları kabul edip değerlendirmek il koordinatörlüklerinin görevleridir.

Bu dönemde bir yandan kırsal kalkınma politikasını yürütecek yeni kurumlar oluşturulurken diğer yandan kırsal alanın temel geçim kaynağını oluşturan tarım sektörü üzerinde etkisi olan KİT'ler, kaldırılan kurumlar arasındadır. Tarımsal amaçlı faaliyet gösteren söz konusu KİT'ler, hem bulundukları bölgelerde istihdam olanakları sağlamaları, hem birer destekleme politikası aracı⁵²² olmaları açısından kırsal alana yönelik önemli örgütlenmeler olmakla birlikte, neoliberal anlayışın bir gereği olan minimal ve düzenleyici bir devlet örgütlenmesi içinde artık yer alamayacaklardır. TZDK, SEK, YEMSAN, TÜGSAŞ, TİGEM (kısmen), TŞFAŞ

⁵²² IMF'ye sunulan niyet mektuplarında bu KİT'lerin özelleştirilmesi yönünde doğrudan ifadeler yer verildiği gibi, KİT'lerin destekleme fonksiyonuna yönelik olarak ifadeler de görülmektedir. Örneğin 9 Aralık 1999 tarihli IMF niyet mektubunda tarımla ilgili olarak şu ifadeler yer almıştır: Uygulanmakta olan mevcut destekleme politikalarından vazgeçilerek yerine küçük üreticiyi hedef alan araziye dayalı doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi; hububat, tütün ve şeker pancarı fiyatlarının dünya fiyatları ile uyumlu olması ve zaman içinde destekleme alımlarının kaldırılması; hükümet adına bazı tarımsal ürünlerde destekleme alımı yapan Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin özerk yapıya kavuşturulması doğrultusunda yasa çıkartılması; hükümetin çiftçilere verdiği kredi sübvansiyonunun aşamalı olarak ortadan kaldırılması; gübre ve diğer girdi sübvansiyonların 2000 ve 2001'de nominal

(özelleştirme kapsamında) ve TEKEL'in Alkollü İçkiler Sanayii ve Ticareti A.Ş. bu anlayış doğrultusunda özelleştirilmiştir.

Kırsal alana yönelik olarak faaliyet gösteren bir diğer bakanlık olan Çevre ve Orman Bakanlığı, 2003 tarihinde 4856 sayılı kanun⁵²³ ile Çevre ve Orman Bakanlıkları birleştirilerek kurulmuştur. Kırsal ve kentsel alandaki arazilerin uygun bir şekilde korunması ve kullanılması amacıyla kurulan bakanlığın, çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi yönünde politika belirleme görevi olduğu gibi, ormanların korunması ve bakımının sağlanması, devlet ormanları içinde ve bitişğinde oturan köylülerin sosyal ve ekonomik gelişmelerini sağlamak amacıyla bunların her türlü kredi ve yardım kaynaklarıyla desteklenmesi, başka yerlere nakledilecek orman köylülerinin bıraktıkları taşınmazların kamulaştırılmasının sağlanması ve buraların ağaçlandırılması⁵²⁴ gibi görevleri de vardır.

B. Kırsal Alana Yönelik Olarak Kredi Desteği Sağlayan Kurumlar

Ele alınan bu dönemde İller Bankası ile Ziraat Bankası, kırsal alana kredi sağlayan kurumlar olarak, değişim yaşayan iki kurumdur. Ziraat Bankasının ilgili olduğu bakanlık Başbakanlık olup, bu banka 1985 yılında tarım sektörüne kredi veren dokuz banka arasındayken, 2000 yılında sadece Ziraat Bankası, Şeker Bank ve Milli Aydın Bankası olmak üzere üç banka bu işlevi yerine getirir hale gelmiştir. 2001 yılından itibaren ise bu üç Bankanın da tarımsal kredi işlevi, 1999 tarihli IMF niyet mektubu ile çiftçilere verilen kredi sübvansiyonunun aşama aşama ortadan

olarak sabit tutulması ve daha sonra tamamen kaldırılması. Bkz. 9 Aralık 1999 tarihli IMF Niyet Mektubu, http://www.hazine.gov.tr/uluslar_arasi_iliskiler.htm, Erişim: 08.10.2006.

⁵²³ 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08.05.2003, 25102.

⁵²⁴ <http://www.cevreorman.gov.tr>, Erişim: 09.11.2005.

kaldırılması yönündeki açıklamanın bir gereği olarak, son bulmuştur.⁵²⁵ 2000 yılında çıkarılan 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi Ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun doğrultusunda, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması kapsamında, Ziraat Bankası 2001 yılından başlayarak bir değişim içine girmiş ve bankanın organizasyon yapısı da değişmiştir. Ekonomik kriz ve bankanın yeniden organize edilmesi sürecinde Ziraat Bankası'nın yıllarca tarıma kredi sağlayan önemli bir kuruluş olarak verdiği finansman hizmetlerine sınırlamalar getirilmiş ve tarımsal kredi faizleri cari faiz haddinden yüksek seyretmiştir.⁵²⁶

İller Bankası ise, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı⁵²⁷ ile bir anonim şirket haline getirilmek istenmektedir. Bu tasarı ile bir kırsal alan yönetim birimi olan köyler, bankanın görüş alanından çıkartılmakta, 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nda⁵²⁸ öngörülen “il özel idareleri, belediye ve köy yönetimlerinin yapacakları yerel kamu hizmetleriyle ilgili tesisler yapmalarını kolaylaştırmak; şehir, kasaba ve köylerin imarı için plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bunlara kredi sağlamakla ilgili görevleri” bu kanun tasarısı ile kaldırılmaktadır.

⁵²⁵ II. Tarım Şurası, *Tarımsal Yapıda Değişme ve Gelişmeler*, http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/sura_sonuc_raporu.htm, Erişim: 03.03.2007.

⁵²⁶ <http://www.ziraat.com.tr>, Erişim: 09.11.2006.

C. Kırsal Alana Yönelik Olarak Faaliyet Gösteren Üst Kurullar

Kırsal alana yönelik olarak faaliyet gösteren iki üst kurul vardır. Bunlar T.C. Şeker Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumudur.

Şeker Kanunu⁵²⁹ ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ile görevli olarak 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan T.C. Şeker Kurumu'nun ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. Kurumun karar organı olan Şeker Kurulu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'ndan, Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan, T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'den, S.S. Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği, Sakaroz kökenli şeker üreten özel şirket ve nişasta kökenli şeker üreten şirketten birer üyeyi kapsamaktadır.⁵³⁰ Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla çıkarılan Şeker Kanunu ile Şeker Kurumu kurularak, şeker sektörünün her türlü faaliyetini düzenleme yetkisi, bakanlıkların sektördeki yetkilerini özel sektör temsilcileri ile paylaşacağı bir yapıda oluşturulan Şeker Kurulu'na devredilmiştir. İlgili bakanlıkların sektördeki tüm yetkilerini özel sektörle paylaşmak durumunda bırakıldığı bir diğer üst kurul ise Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. Bu Kurum, 4733 sayılı Kanun⁵³¹

⁵²⁷ <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/iller%20bankasi.doc>, Erişim: 07.08.2007.

⁵²⁸ 4759 sayılı *İller Bankası Kanunu*, RG: 23.06.1945, 6039.

⁵²⁹ 4634 sayılı *Şeker Kanunu*, RG: 19.04.2001, 24378.

⁵³⁰ <http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/kurum.html>, Erişim: 05.04.2006.

⁵³¹ 4733 sayılı *Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı*

ve diğerk kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nun ilişkili olduğu bakanlık, Başbakanlıktır. Tütün sektörünü piyasa koşullarında düzenleme ile görevli olan bu Kurumun kurulu da Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanan üyelerden oluşur. Bu kurul da Şeker Kurulu gibi özel sektör temsilcileri ile kamu örgütü temsilcilerinden oluşturulmuş olup, bu sektörde yönetişimi hayata geçirmektedir.

D. Kalkınma Ajansları

Bu dönemde kurulan ve Türk kamu yönetimi örgütlenmesi içinde nerede yer alacağı konusu tartışmalı olan bir kurum da 2006 yılında “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle bölgesel gelişmeyi hızlandırmak”⁵³² için kurulan Kalkınma Ajanslarıdır. Kalkınma Ajanslarının kırsal alan yönetimi açısından önemi ise 5449 sayılı kanunun 5. maddesinde sayılan görevler arasında “bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamanın” da bulunmasıdır. Bu şekilde kırsal alanlar görev alanına sokulan Kalkınma Ajansları, örgütlenmesini yönetişim temelinde gerçekleştirmiştir. Kanun 8. maddesi ile bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum

Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 09.01.2002, 24635.

⁵³² 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG: 08.02.2006, 26074.

kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek üzere kurulan kalkınma kurulunun, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşacağı yönünde bir düzenleme yaparak yönetişimin “katılım” unsurunu hayata geçirmektedir. Kanunun 10. maddesine göre Yönetim Kurulu da, “tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.” Bu düzenlemelerle 5449 sayılı kanun, kırsal alan yönetişimine destek veren kurumsal yapılardan biri haline gelmektedir.

Sonuç olarak, 1980 sonrası Türkiye’de kırsal alana yönelik hizmet veren kurumlar incelendiği zaman, neoliberal politikaların gündeme getirdiği devletin rolünde değişimin bir gereği olarak düzenleyici bir devletin çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemelerle hayata geçirildiği görülmektedir. Bir yandan, hâlâ kırsal alanın en önemli iktisadi faaliyeti olan tarım sektöründe tarımsal kamu yönetiminde KİT’ler özelleştirilerek devletin rolü azaltılırken, diğer yandan kırsal alana hizmet götüren bazı kurumlar kaldırılmakta, yerine AB kırsal kalkınma politikasına uyumun bir gereği olarak faaliyet gösterecek yeni kurumlar oluşturulmaktadır. Kırsal alana hizmet götüren KHGM’nün görevleri il özel idarelerine devredilerek

yerelleştirilmekte, kırsal alana yönelik olarak üstkurullar ve kalkınma ajansları oluşturularak kırsal alana yönelik politika belirleme ve uygulama aşamalarına STK'ların ve özel sektörün katılımına imkân verilmekte ve bu suretle kırsal alan yönetişimi hayata geçirilmektedir denilebilir.

SONUÇ

Bu çalışma ile kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikasında yaşanan değişiklikler, değişimin kaynağı ile birlikte ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışma ile varılan sonuçlardan biri, Türkiye’de uygulanan kırsal kalkınma politikasının üç farklı dönem çerçevesinde ele alınabileceğidir. Bu dönemlerden birincisi, temel araçları toprak/tarım reformu olan kırsal alanın ekonomik açıdan sektörel yönetimi dönemi; ikincisi, toplum kalkınması, bütünlük kırsal kalkınma projeleri, merkez köy ve köykentin temel araçlar olarak kullanıldığı kırsal alanın alansal/bütünlük yönetimi dönemi; ve üçüncüsü, STK’ların yönetime ortak edildiği, kırsal alana yönelik hizmetlerin yerleştirildiği kırsal alan yönetimi dönemidir.

İkincisi, kırsal kalkınma politikası açısından birinci dönemi karakterize eden toprak/tarım reformu tartışması yerini, 1950’lerden sonra mülkiyet yapısında bir değişikliği amaçlamayan tarım reformu anlayışına bırakmıştır. Kırsal alan yönetimi açısından ikinci dönemi oluşturan kırsal alanın alansal/bütünlük yönetimi dönemini önceki dönemden ayıran nokta, sadece tarım sektörünü merkeze alan bir yaklaşımdan ziyade, bu dönemde alansal/bütünlük bir kırsal kalkınma yaklaşımı sergilenmesidir. Kırsal alanın alansal/bütünlük yönetimi dönemi, kırsal alanların kalkınması için devletin tarımda gelişmenin yanı sıra kamu hizmeti, fiziksel altyapı, sosyal tesis sağlamak gibi pek çok yönden kırsal alanları desteklemesinin öngörüldüğü bir dönemdir. Bu dönemde 1960’lı yıllardan itibaren hazırlanmaya başlanan kalkınma planlarının hükümet programları etkisinde oluşturulması ve bir plan döneminde birden fazla hükümetlerin iktidar olmaları, planlar arasındaki bağı kopartarak iktidar değişimleri ile kırsal kalkınma politikası araçlarında (toplum kalkınması, merkez köy, köykent) değişikliğe ve süreksizliğe neden olmuştur.

Üçüncüsü, Türkiye’de 2000’li yıllarda geliştirilen kırsal kalkınma politikası, AB kırsal kalkınma politikasının transferi ile oluşturulmaktadır. Bu dönemde de önceki dönemde olduğu gibi kırsala alansal bir yaklaşım sergilenmektedir fakat kullandığı kırsal kalkınma araçları ve geliştirildiği kaynak onu, önceki dönemden ayırmaktadır. OECD ve AB tarafından sempozyumlarla, yasal düzenlemelerle formüle edilen yeni kırsal kalkınma politikası, AB tarafından 1999 yılından itibaren uygulamaya geçirilmiştir. Kurulduğu yıllardan 1990’lı yıllara kadar OTP aracılığıyla kırsal alanları kalkındırmayı amaçlayan AB, 1990’lı yılların başında gerek Birlik içinden gerekse dışından gelen tepkilerle OTP politikasını reforme etmiş ve OTP’nin iki ayağından biri olarak ayrı bir kırsal kalkınma politikası geliştirmiştir. AB’nin, tarım politikasında DTÖ talepleri doğrultusunda OTP reformunu yapmak zorunda kalması, tarımın Avrupa kırsal nüfusu açısından önemini görece olarak kaybetmesi, çevrenin korunması hakkında bir duyarlılığın gelişmesi gibi bir takım kendine özgü nedenlerle geliştirdiği kırsal kalkınma politikası, artık Türkiye’nin de uyum sağlaması gereken bir politika alanıdır ve bu yönde çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar çerçevesinde Türkiye’de AB mevzuatına uygun olarak bir kırsal kalkınma stratejisi hazırlanmış olup kırsal kalkınma planı da hazırlık süreci içinde bulunmaktadır. Böylelikle politika transferi somut görünümlere kavuşmuştur.

Dördüncüsü, AB’ye üyeliğin bir gereği olarak uygulamaya konulan yeni kırsal kalkınma yaklaşımı, yönetim tarzı bir örgütlenmeyi gerektirmektedir. Kırsal alan yönetimi döneminde gündeme gelen yeni kırsal kalkınma yaklaşımı ile 2000’li yıllara kadar işlev gören kırsal alan yönetimi örgütlenmesinde değişiklikler yapılmakta, kırsal alana yönelik kimi hizmetler il özel idarelerine devredilerek yerleştirilmekte, kimi kurumlar kaldırılmakta, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı

Destekleme Kurumu gibi kimi kurumlar da AB odaklı yeni kırsal kalkınma politikasını uygulamaya geçirebilmek açısından kurulmaktadır. Bu politika, AB odaklı bir kırsal kalkınma politikası olduğu için, önceki kırsal kalkınma politikalarından farklı olarak bir süreklilik kazanıp kazanmayacağı AB-Türkiye ilişkilerine bağlıdır.

Konunun diğer bir boyutu, yeni kırsal kalkınma politikasının, Türkiye kırsal alan yapısına uygun olup olmadığıdır. Bu soruya, AB'nin 1950'li yıllardan bu yana OTP aracılığıyla kırsal alanlarını belli bir düzeye getirmiş olduğu göz önünde bulundurulursa bu yeni kırsal kalkınma politikasının uygulanması açısından AB'nin ve Türkiye'nin daha başlangıçta eşit pozisyonda olmadığı söylenerek cevap verilebilir. Bu durumda AB'nin gereksinimleri doğrultusunda oluşturulmuş bir politikanın aynı gelişmişlik koşullarında olmayan ve aynı gereksinimleri duysa da altyapısı olmadığı için kısa vadede ayak uyduramayacak (örneğin kırsal alanlarda tarım dışı istihdamın geliştirilmesi konusu öyle hızlı bir biçimde sonuca ulaşılacak bir sorun gibi gözükmemektedir) olan bir ülkede ne kadar başarılı sonuçlar üreteceği tartışmaya açıktır. Projecilik üzerine temellenen bu politika için yerel halkın eğitim düzeyinin proje geliştirme konusunda yeterli olup olmayacağı ele alınması gereken bir diğer konudur. Ayrıca, projeler aracılığıyla gerçekleştirilecek olan kırsal kalkınma faaliyetlerinin tüm yurt çapına yayılıp yayılamayacağı, kırsal alanlar arasında eşitlik sağlanması açısından bir sorun alanı olarak ortada durmaktadır.

AB üyelik sürecinden dönülmesi gibi bir olasılık şu an için görünmediğine göre yapılması gereken nedir? Öncelikle yapılması gereken, Türkiye açısından ölçütleri net ve resmi bir kırsal alan tanımının yapılmasıdır. Daha sonra, bu alanların

sosyo-ekonomik yapısı belirlenmeli ve bu yapıya uygun bir kırsal kalkınma politikası geliştirilmelidir. Özellikle planlı dönemden itibaren kırsal halkın bulunduğu yerde kalkındırılması ve kente göçün önlenmesine yönelik politikalar geliştirilmiş, bu politikalar geliştirilirken burada yaşayan halkın görüşleri (yaşama koşulları açısından beklentileri, yaşadıkları mekânlarda hissettikleri eksiklikler, beklentilerini karşılayan bir mekân yaratıldığı takdirde kırdan kente göç eğilimi içinde olup olmayacakları gibi) tam anlamıyla dikkate alınmamıştır. Bu nedenle, politikalar, kırların ve kentlerin sorunlarının birbirini etkilediği unutulmadan, hem kent hem de kır açısından getirileri ve götürüleri düşünülerek, bu mekânlarda yaşayan insanların gereksinimleri doğrultusunda hazırlanmalıdır. Örneğin kırsal alanda gelir çeşitliliği sağlanması, yaşanılan ortamın sosyal açıdan doyurucu olması, kamu hizmetlerinden kolaylıkla yararlanılması vb. gerçekleştirildiği takdirde kırdan kente göç eğiliminde azalma olma olasılığından bahsedilebilir. Bu durum, kentte gecekondulaşma ve enformel iş sektörlerinin oluşması gibi olumsuz sonuçların doğmasını önleyebilecektir. Böylece kırsal alanda sorunların çözümü, kentin sorunlarının da çözülmesinde etken olacaktır.

EKLER

EK 1. 20000 Nüfus Alt Sınır Ölçütüne Göre Kırsal Alan İlçeleri ve Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sırası⁵³³

BAĞLI OLDUĞU İL	İLÇE	NÜFUS	SOSYO-EKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRASI
Adana	Saimbeyli	17149	640
Adıyaman	Samsat	12541	730
	Tut	15784	665
Afyon	Basmakçı	15084	678
	Bayat	8753	804
	Çobanlar	12364	733
	Dazkırı	15620	667
	Evciler	9486	790
	Hocalar	12824	726
	Kızılören	4132	867
Amasya	Göynücek	17614	636
	Hamamözü	6161	844
Ankara	Akyurt	18907	621
	Evren	6167	843
	Güdül	20938	591
Antalya	İbradi	10826	758
Artvin	Ardanuç	14477	692
	Arhavi	19347	610
	Murgul	8543	(808)
Aydın	Buharkent	12984	724
	Karpuzlu	3207	720
	Yenipazar	15492	672
Balıkesir	Bavla	18869	622
	Gömeç	10983	753
	Marmara	9446	792
Bilecik	Gölpazarı	13617	710
	İnhisar	6661	836
	Pazaryeri	13296	717
	Yenipazar	4916	860
Bingöl	Adaklı	10856	755
	Kığı	6780	834
	Yayladere	4050	869
	Yedisu	3623	871
Bolu	Dörtdivan	9528	789
	Göynük	18589	628
	Kıbrısçık	5534	851
	Mengen	16504	655
	Seben	8871	803
	Yeniçağa	10080	776
Burdur	Ağlasun	11393	745
	Altınyayla	6793	833
	Cavdır	15584	669
	Çeltikçi	6758	835

⁵³³ Tablo, ihtiyacı karşılayacak veriler *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'ndan* amaca yönelik olarak derlenerek oluşturulmuştur. İlçelerin nüfusunun yanında parantez içinde belirtilen rakamlar ilçenin sosyo-ekonomik göstergeler çerçevesinde 872 ilçe içindeki sırasını göstermektedir.

	Karamanlı	8152	820
	Kemer	4714	861
	Tefenni	11939	736
Bursa	Büyükorhan	16667	650
	Harmancık	10017	778
	Keles	18613	627
Çanakkale	Bozcaada	2427	872
	Eceabat	9929	780
	Gökçeada	8875	802
Çankırı	Atkaracalar	9977	779
	Bayramören	6617	837
	Eldivan	9301	796
	Kızılırmak	11271	746
	Korgun	8911	801
	Sabanözü	14629	686
Çorum	Boğazkale	8190	818
	Dodurga	10439	767
	Laçın	9425	793
	Oğuzlar	9083	799
	Ortaköy	11820	740
	Uğurludağ	16265	658
Denizli	Akköy	6437	839
	Babadağ	8212	817
	Baklan	8440	812
	Bekilli	10577	763
	Beyağaç	7332	829
	Bozkurt	11862	739
	Çameli	19100	615
	Çardak	11236	747
	Güney	13718	707
Diyarbakır	Çüngüş	15521	671
	Hazro	18755	625
	Kocaköy	13069	723
Edirne	Enez	11929	737
	Lalapaşa	10154	773
	Meriç	19052	617
	Süleoğlu	11927	738
Elazığ	Ağın	5246	858
	Alacakaya	10113	775
	Keban	9562	787
	Sivrice	13928	701
Erzincan	Çayırlı	17043	642
	İliç	7691	826
	Kemah	9304	795
	Kemaliye	7736	824
	Otlukbeli	4651	862
	Refahiye	15987	662
Erzurum	Olur	10871	754
	Pazaryolu	9653	785
	Uzundere	11556	742
Eskişehir	Alpu	16727	649
	Beylikova	10506	765
	Çifteler	18545	629
	Günyüzü	16508	654
	Han	3681	870
	İnönü	9331	794
	Mahmudiye	10132	774

	Mihalgazi	14029	700
	Mihalıçcık	18696	626
	Sarıcakaya	14968	680
Gaziantep	Karkamış	13774	706
Giresun	Çamoluk	14715	684
	Çanakçı	15245	677
	Doğankent	7477	828
	Güce	8679	806
	Piraziz	17901	634
	Yağlıdere	19297	611
Gümüşhane	Köse	19428	609
	Kürtün	15546	670
	Torul	15416	674
Hakkari	Çukurca	11080	750
Hatay	Kumlu	16070	661
Isparta	Aksu	9554	788
	Atabey	12402	732
	Gönen	16894	643
	Sütçüler	18839	624
	Uluborlu	13248	718
	Yenisarbademli	5925	846
Mersin	Aydıncık	11501	743
	Çamlıyayla	18964	619
İzmir	Beydağ	14147	698
	Karaburun	13446	713
Kars	Akkaya	14526	689
	Susuz	14885	681
Kastamonu	Abana	4273	864
	Ağlı	4193	865
	Azdavay	9019	800
	Bozkurt	10159	772
	Çatalzeytin	8508	811
	Daday	11181	749
	Devrekani	15855	664
	Doğanyurt	9668	784
	Hanönü	5545	850
	İhsangazi	7068	832
	Küre	10223	770
	Pınarbaşı	5978	845
	Seydiler	5269	857
	Şenpazar	6494	838
Kayseri	Akkışla	9864	781
	Felahiye	16650	651
	Özvatan	10482	766
	Sarız	14596	687
Kırklareli	Demirköy	11407	744
	Kofcaz	4166	866
	Pehlivan köy	5892	847
Kırşehir	Akçakent	7700	825
	Akpınar	13349	714
	Boztepe	10189	771
Konya	Ahırlı	14264	697
	Akören	17230	639
	Çeltik	14460	693
	Derbent	14372	695
	Derebucak	19053	616
	Emirgazi	14698	685

	Halkapınar	6255	842
	Tuzlukçu	9783	782
	Yalıhöyük	5575	849
Kütahya	Aslanapa	13094	722
	Çavdarhisar	13538	711
	Domaniç	19560	608
	Dumlupınar	5494	852
	Pazarlar	12409	731
	Şaphane	11715	741
Malatya	Arapkir	16625	652
	Arguvan	10594	762
	Doğanyol	10778	759
	Kale	9569	786
	Yazıhan	19295	612
Manisa	Ahmetli	18852	623
	Gölmarmara	17831	635
	Köprübaşı	10851	756
Kahramanmaraş	Ekinözü	17102	641
	Nurhak	17260	638
Mardin	Ömerli	14584	688
Muğla	Datça	13914	702
	Kavaklıdere	12548	729
Nevşehir	Hacıbektaş	18933	620
Ordu	Camaş	13650	709
	Çaybaşı	15372	675
	Gülyalı	10566	764
	Kabadüz	11049	752
Rize	Çamlıhemşin	8237	815
	Derepazarı	10239	769
	Fındıklı	16740	648
	Güneysu	16522	653
	Hemşin	4435	863
	İkizdere	10710	760
	İyidere	10074	777
	Kalkandere	19131	614
Sakarya	Söğütlü	14316	696
	Karapürçek	11073	751
	Taraklı	9212	797
Samsun	Asarcık	18267	631
	Yakakent	10632	761
Siirt	Aydınlar	5054	859
	Eruh	15455	673
Sinop	Dikmen	9475	791
	Erfelek	13812	705
	Saraydüzü	8217	816
Sivas	Akıncılar	8353	813
	Altınyayla	15713	666
	Doğansar	6314	840
	Gölova	6272	841
	Hafik	19213	613
	İmranlı	13883	704
	Ulaş	14972	679
Tekirdağ	Marmaraereğlisi	19955	606
Tokat	Artova	16246	659
	Başçiftlik	13321	716
	Sulusaray	11202	748
	Yeşilyurt	14511	691

Trabzon	Dernekpazarı	8127	821
	Köprübaşı	10827	757
Tunceli	Çemişgezek	9773	783
	Hozat	9143	798
	Mazgirt	12957	725
	Nazımiye	5604	848
	Ovacık	8522	810
	Pertek	13199	721
	Pülümür	4063	868
Uşak	Karahallı	14423	694
Van	Bahçesaray	16795	646
	Edremit	18005	633
Yozgat	Çandır	19037	618
	Yenifakılı	15603	668
Aksaray	Ağaçören	15869	663
	Güzelyurt	16836	645
	Sarıyahşi	12120	735
Bayburt	Aydıntepe	12614	728
	Demirözü	13477	712
Karaman	Ayrancı	13212	719
	Başyayla	8155	819
	Kazımkarabekir	5442	855
Kırıkkale	Bahşılı	8525	809
	Balışeyh	13702	708
	Çelebi	7210	830
	Karakeçili	8296	814
	Sulakyurt	16480	656
	Yahşıhan	14098	699
Batman	Hasankeyf	7493	827
Şırnak	Güçlükonak	10300	768
Bartın	Amasra	16122	660
	Kurucaşile	8742	805
Ardahan	Çıldır	14869	683
	Damal	8677	807
	Hanak	14873	682
	Posof	12729	727
Iğdır	Karakoyunlu	18285	630
Yalova	Armutlu	7858	823
	Termal	5404	856
Karabük	Eflani	12270	734
	Eskipazar	16365	657
	Ovacık	5455	853
Kilis	Elbeyli	7992	822
	Musabeyli	13895	703
	Polateli	5450	854
Osmaniye	Hasanbeyli	7101	831
	Sumbas	16776	647
	Toprakkale	14519	690
Düzce	Cumayeri	13348	715
	Cilimli	16849	644
	Gölyaka	19612	607
	Gümüşova	18043	632

EK 2. 2000 - 2006 yılı İngiltere – Fransa Kırsal Kalkınma Planlarında AB Kırsal Kalkınma Kriterlerine Göre Bütçe Tahsisatı⁵³⁴

Kırsal Kalkınma Kriterleri	Fransa	İngiltere
Tarımsal işletmelere yatırım	10.2	0.3
Genç çiftçileri teşvik	14.0	-
Az tercih edilen alanlar	19.3	12.0
Erken emeklilik	2.7	-
Çevreye duyarlı tarım kriterleri	28.5	65.2
Tarımsal ürünlerin işleme ve pazarlanmasını geliştirme	17.0	2.6
Tarımsal arazinin ağaçlandırılması	0.8	5.0
Diğer ormancılık kriterleri	3.6	4.0
33. madde kriterleri		
- arazi geliştirme	0.1	)
- çiftlik yönetim desteği	-	)
- çiftlik ürünlerinin kalitesinin ticarileştirilmesi	0.3	)
- kırsal nüfus ve ekonomi için hizmetler		)
- miras koruma		)
- çiftçiliğin çeşitlenmesi		)
- çiftçilikte kullanılan suyun yönetimi ve korunması	-	)
- tarımsal altyapı geliştirme		) 9.5
- kırsal turizm ve el sanatlarını geliştirme		)
- çevre koruma	0.3	)
	0.2	)
	-	)
		)
	-	)
	1.3	)
		)
	-	)
Toplam	% 100	% 100

⁵³⁴ Philip Lowe, Henry Buller, Neil Ward, *Setting The Next Agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, Centre for Rural Economy Working Paper 53, January 2001, s. 38, <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/pdfs/wp53a.pdf>, Erişim: 02.04.2006.

EK 3. Hükümet Programlarında Kırsal Alana Yönelik Politika İfadeleri

Cumhuriyet hükümeti no'su	Hükümetler ⁵³⁵	Politika İfadeleri
1	I. İnönü Hükümeti (30.10.1923-06.03.1924)	
2	II. İnönü Hükümeti (06.03.1924-22.11.1924)	
3	Okyar Hükümeti (22.11.1924-03.03.1925)	Aşarın ilgâsına doğru atılmış olan adımları takip ve intaz etmek ahsı emelimizdir. Ziraatin teşviki emelimizdir.
4	III. İnönü Hükümeti Programı (03.03.1925-01.11.1927)	
5	IV. İnönü Hükümeti (01.11.1927-27.09.1930),	
6	V. İnönü Hükümeti (27.09.1930-04.05.1931)	
7	VI. İnönü Hükümeti (04.05.1931-01.03.1935)	Mali ve iktisâdi tedbirlerimizin hepsinde çiftçilerimizin vaziyeti ve mahsullerimizin himayesi bizim esasımızdır.
8	VII. İnönü Hükümeti (01.03.1935-01.11.1937)	

⁵³⁵ Tabloda açık renkle belirtilen hükümetlerin programlarında kırsal alana yönelik ifadelere rastlanmadığından bu tabloda söz konusu hükümetlere sadece kronolojik olarak gösterilmek amacıyla yer verilmiştir.

9	I. Bayar Hükümeti (01.11.1937-11.11.1938)	Köy ebesi yetiştirmek için köy ebe mektepleri kurulacaktır.
		Köylerimizin sıhhat işlerinin tanzimi programlaştırıp hızlandırılacaktır.
		Şef'in tahakkuk ettirilecek direktifleri: Topraksız çiftçi bırakmamak; İş vasıtalarını arttırmak, iyileştirmek ve korumak; Zirâat bölgelerine göre hususi tedbirler almak.
		Her bölgenin nüfus yoğunluğuna ve toprak verim derecesine göre büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini sınırlandıracağız. Buna ait bir kanun lâyihasını biran evvel hazırlayarak büyük Meclise takdim etmek kararındayız.
		Her bölgenin özel şartları ve bu şartlara en uygun zirâat şekli ve mahsul türleri tespit edilerek programlarını hazırlamak ve bunları tahakkuk ettirmek üzere gereken kanuni teknik tedbirler alınacaktır.
		Tarım için eğitim düzenlemeleri yapılacaktır.
		Tarım kredi kooperatiflerinin de genişleme ve çoğalması ve mevcutlarından icap edenlerin tanzim ve ıslahı için tedbirler alınacaktır.
10	II. Bayar Hükümeti (11.11.1938-25.01.1939)	
11	I. Saydam Hükümeti (25.01.1939-03.04.1939)	Çiftçi ve köylü vatandaşlarımızın vergi yükünü tahfif ve köylerimizin iktisaden süratle kalkınmasını temin etmek emellerimiz arasındadır.
12	I. Saydam Hükümeti (03.04.1939-09.07.1942)	
13	I. Saraçoğlu Hükümeti (09.07.1942-09.03.1943)	Köylüyü topraksız, toprağı da köysüz bırakmayacağız. Türk köyünü ve Türk köylüsünü behemehal yükselteceğiz
14	II. Saraçoğlu Hükümeti (09.03.1943-07.08.1946)	Zirai Donatım Kurumu, tohum, ilaç, alet ve edevat, gübre gibi bütün ihtiyaçları temin ederek köylüyü yetiştirecektir.

		Altı teknik okul açılacak bunlardan üçü umumi ziraat için, diğer üçü de bahçeler ve meyveler için olacak. Bu okullardaki köy çocuklarına teknik bilgiler öğretilecektir
		Köylüyü toprak sahibi yapacak kanunu Meclisin behemehal halledeceğine kaniyiz. (Çiftçiyi topraklandırma kanunu bu dönemde çıkmıştır)
15	Peker Hükümeti (07.08.1946-10.09.1947)	Toprak Kanununun adaletli ve vukuflu şekilde tatbik edilmesine itina edeceğiz. Üreticiyi, en elverişli fiyat ve şartlarla sağlanan tarım araçlarıyla donatmak, ihtiyacı olan istihşâl ile ilgili ilaç ve vasıtaları vaktinde, yeter miktar ve vasıfta sağlamak, aydınlatmak ve istihşâl kudretini artırmak yolundaki tertiplerin verimini kuvvetlendirecek tedbir alacağız. Köy okullarını yapmak işinde köylüyü bizzat çalıştırma sistemine devam edilecektir. Ancak bu okulların kereste, kiremit, cam, çivi gibi para ile satın alınması gereken malzemesini devlet temin edecektir. Bütün okulsuz köyleri okula kavuşturma işi öğretmen yetiştirme faaliyetine muvazi ve bununla ahenkli bir şekilde ve ortalama 10 yıllık bir süre içinde tamamlanacak surette Bakanlar Kurulunca teferruatlı bir uygulama planına bağlanacaktır. Köy enstitülerinden çıkan gençlerin kendilerinden beklenen hizmeti başaracak surette bilgi ve tam bir milli duygu içinde yetişmelerine dikkat edilecektir. Enstitülerde yetiştirilmekte bulunan köy sağlık memurlarının sayısı artırılacaktır. Sağlık hizmetlerini, hekim ve vasıtalarımızın yettiği kadar kasabalara ve köy gruplarına kadar götüreceğiz.
16	I. Saka Hükümeti (10.09.1947-10.06.1948)	Devletin elinde bulunan işletme çiftliklerini istihşâl müesseseleri halinden çıkarıp, bulundukları zirâat bölgelerinde üreticiye modern usulleri öğretecek bir mektep vazifesi gördürmek ve çiftçilerin muhtaç oldukları tohumları sağlayacak örnek müesseseler haline getirmek kararındayız. Zirâat meselesi ile ilgili olarak, başlamış olan çiftçiyi topraklandırma işine adalet dairesinde devam edilecek ve devlete ait arazinin ilk önce dağıtılması gözönünde tutulacaktır.
17	II. Saka Hükümeti (10.06.1948-16.01.1949)	
18	Günaltay Hükümeti (16.01.1949-22.05.1950)	

19	I. Menderes Hükümeti (22.05.1950-09.03.1951)	Zirâatın iktisâdi bünyemizin temelini teşkil ettiğini hiç bir zaman gözden uzak tutmayacağız.
		Zirai kredi davasını zirâat alet ve vasıtaları meselelerini hastalık ve haşerelerle mücadele, iyi tohum ve tohumlar; ıslah mevzularını zirâat tekniğini ilerletme çarelerini ehemmiyetle yeni baştan gözden geçireceğiz. Kredi mevzuunda kooperatiflere daha fazla ehemmiyet vereceğiz.
		Topraklandırma işini daha emniyetli, pratik ve süratli usullere bağlamak niyetindeyiz..
		Köy yollarının yapılması hususunda, imkânların müsaadesi nisbetinde umumi bütçeden yardım teminini sağlayacağız
		Hükümetimiz, köylümüzün tıbbi ve sıhhi ihtiyaçlarının tatminini ehemmiyetle ele almak kararındadır.
20	II. Menderes Hükümeti (09.03.1951-17.05.1954)	Köy yollarını ayrı bir şube olarak, bütün bir yol manzumesi içerisinde mütâla etmek ve onunla beraber ahenkli olarak yürütmekte fayda mülâhaza ediyoruz.
		Köy okulları inşaatında Doğu illeri ile bu iller kadar geri kalmış diğer illerin ihtiyaçları ön planda tutulacaktır.
21	III. Menderes Hükümeti (17.05.1954-09.12.1955)	Ziraatımız büyük bir dikkat ve ehemmiyetle ve ön planda ele alınacaktır
		Zirai kalkınmamızın başlıca mevzularından zirai mücadele, köy sulama, kimyevi gübre ve toprak, bağcılık ve meyvacılık, çayır mera ve yem nebatları, hayvancılık, zirai öğretim ve bakım işleri de ön planda ve ehemmiyetle ele aldığımız ve geniş mikyasta tatbikatına geçtiğimiz zirai meselelerimiz arasındadır.
		İstihsâlimizin artışında en mühim amillerden biri olarak telâkki ettiğimiz zirâatımızın makinelestirilmesi işine devam edeceğiz ve çiftçimizi bir taraftan traktörlerle, diğer taraftan da hayvanla çekilen modern zirâat aletleri ile cihazlandıracağız.
		Köy yolları ve içme sularını yapmak, köy meskenlerinin inşası, köylerimizin elektriğe kavuşması için gerekli tedbirleri almak ve bu memleketi en kısa zamanda bir mamure haline getirmek azim ve kararındayız.
22	IV. Menderes Hükümeti (09.12.1955-25.11.1957)	Teknik zirâatin mümkün olan süratle vatan sathına yayılması çiftçimizin teknik alet ve makinelerle teçhizi, sulama ve gübreleme işlerinin süratle halli, hastalık ve haşaratla mücadele işlerinin kifayyetle yapılması birinci derecede ehemmiyeti haiz mevzular olmalıdır.
		Muhtaç çiftçiye toprak tevzii işinin birkaç misli hızlandırılması lazımdır. Bu maksatla toprak komisyonlarının adedi kısa zaman içinde birkaç misline çıkarılacaktır.

23	V. Menderes Hükümeti (25.11.1957-27.05.1960)	Şehirlerimizin ve köylerimizin imar ve ihyası bir zaruret haline geldiği için bir İmar Vekâleti kurma yolundayız.
24	I. Gürsel Hükümeti (30.05.1960-05.01.1961)	Topraksız ve toprağı kifayetsiz çiftçiye tevzii gereken haklarının her türlü mani ve haksız tesirlerden kurtarılarak süratle ve adilane tevziine çalışılmaktadır.
25	Özdilek Hükümeti (05.01.1961-20.11.1961)	
26	VIII. İnönü Hükümeti (20.11.1961-25.06.1962)	Zirâat arazisinden arazi vergisini kaldırmak azmindeyiz. Zirai istihsâli artırmanın yolu olarak sulama, toprağı besleme ve koruma, tohumluk ihtiyacını tam olarak karşılama, hastalık ve haşerelerle mücadele konuları azimle takip olunacaktır. Müstahsile ihtiyacını karşılayacak miktarda zirai krediyi elverişli şartlarla sağlamak hedefimizdir. Zirai sigorta alanında ilk hazırlıklara başlanacaktır. Toprak reformunu, Anayasamızın ruhuna, ekonomik ve zirai bünyemize uygun ve dengeli şekilde gerçekleştirecek kanuni tedbirler dikkatle hazırlanacaktır. Mesken ve toprak davasında, muhtelif bakanlıkların yani Tarım, Bayındırlık, Milli Eğitim, Sağlık, Sanayi ve Çalışma Bakanlıkları ile İmar ve İskân Bakanlığının işbirliği temin edilecektir. İçme suyundan yoksun köylerimizin bir an önce suya kavuşturulması, taşkınların önlenmesi, bataklıkların kurutulması, iktisâdi ölçü ve sosyal adaletin gerektirdiği önceliklere göre gerçekleştirilecektir. Köy ve il yollarının yapım ve bakımlarına teknik eleman ve vasıta noktasından yapılan yardımlar artırılacaktır. Sağlık hizmetlerini köylünün ayağına kadar götürmek sağlık politikamızın hedefini teşkil edecektir.
27	IX. İnönü Hükümeti (25.06.1962-25.12.1963)	Birim başına verimi yükseltmek suretiyle istihsâl artışını sağlamak için tarım planı hazırlanmaktadır. Planda da derpiş edildiği gibi, istihsâli artırıcı tedbirlerin başlıcaları olan sulama, iyi tohumluk, damızlık, fidan ve gübrelerin daha fazla miktarlarda kullanılması, nebati ve hayvani hastalık ve zararlılarla mücadele, hayvanların daha iyi beslenmesi ve bakımı işlerine önem verilecektir. Zirai kredi rejiminin daha tesirli bir hale getirilmesini hükümet, önemli bir konu olarak görmektedir. Zirai sigorta alanında temel çalışmalara devam olunacaktır.

		Zirai kalkınmayı gerçekleştirmek için sosyal ve ekonomik bünyede yapılacak reformların başında, Anayasa hükümlerine, yurt gerçeklerine ve zirai kalkınma davamızın icaplarına uygun bir toprak reformu gelmektedir. Bu maksatla hazırlanmış olan ön proje, Hükümetçe dikkat ve titizlikle incelenip nihai şeklini aldıktan sonra en kısa zamanda yüksek Meclisin tetkik ve tasvibine sunulacaktır.
		Köy yollarının yapılmasında ve bakımında gönüllü olarak yardımcı olacak köylere, Hükümetçe öncelik tanımak suretiyle her türlü imkân sağlanacaktır.
		Köylerimize içmesuyu getirme davası da, planlı şekilde ekonomik ölçüler ve sosyal öncelikler gözönünde tutularak azimle yürütülecektir.
28	X. İnönü Hükümeti (25.12.1963-20.02.1965)	Kalkınma Planının, gerek toplum kalkınmasında, gerek çeşitli üretim sektörlerinde öngörülen amaçlarına ulaşılması için kooperatifçilik anlayışının gelişmesini sağlayacak tedbirler de alınacaktır.
		Tarım ve toprak reformunun gerçekleştirilmesi, en önemli ve süratle ele alınması gereken başlıca meselelerimizden biri haline gelmiştir. bu reformu Anayasamızda yer alan ilkelere uygun olarak, topraksız köylünün toprak sahibi yapılması, yoksul çiftçinin toprağı işleyecek imkânlarla teçhiz edilmesi, çok bölünmüş tarlaların iktisâdi işletmeye elverişli üniteler halinde toplanması olarak anlıyor, tarımsal üretimin bir unsuru olması dolayısıyla de aslolan tarım reformunun temeli kabul ediyoruz. Arazi ihtilaflarının azaltılmasında olduğu kadar, toprak reformunun adil ve başarılı uygulamasında da büyük etkisi olan kadaastro fâaliyeti geliştirilecektir.
		Köy kalkınması ile ilgili olarak başlamış olan toplum kalkınması çalışmalarının hızlandırılması ve Devletin çeşitli organlarının köye doğru hizmet ve gayretlerinin birleştirilmek suretiyle etkili bir hale getirilmesi Hükümetimizin en önemli görevi olacaktır. Bu hizmetlerin bütün köylülere kısa zamanda ulaşmasını kolaylaştırmak için hizmetleri elverişli merkezlerde toplama imkânları üzerinde durulacak ve kendi başlarına yaşayamayacak durumda olan köylülerin yeterli imkânlarla sahip topluluklar haline getirilmesi çareleri araştırılacaktır.
		Köylerin ekonomik ve sosyal kalkınmasında önemli yer tutan köy yolları yapımı hızlandırılacaktır. Devlet gücünü destekleyen köylere yol yapımı için yapılmakta olan yardımlar artırılacaktır.

		Hükümet köylünün kalkındırılması yolundaki çalışmalara öncelik ve hız verecektir. Hem köylüyü, hakkı olan daha iyi yaşama şartlarına kavuşturabilme hem de onu memleket kalkınmasında daha çok yardım edebilir duruma getirebilme yolundaki çalışmaları ahenkli ve süratli bir şekilde yürütebilmek için, bir Köy İşleri Bakanlığı kurulmuştur. Sağlık politikamızın temel konusu sağlık hizmetlerini, bu hizmetlerden daha az faydalanan köylü vatandaşın ayağına kadar götürmek olacaktır.
29	Ürgüplü Hükümeti (20.02.1965-27.10.1965)	Tarımdaki fazla nüfusun sınai sektöre aktarılması hareketi, yıllık programlarımızın sınai sektöre yönlendirilen yatırımları ile düzenlenecektir. Evvelce hazırlanıp son zamanlarda Meclise intikal ettirilmiş bulunan Toprak Reformu kanun tasarısının, yeni Hükümet tarafından ciddi surette takibi ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde gecikmelere uğramadan müzakere imkânlarının sağlanması için her gayretin yapılması lüzumuna inanmaktayız. Tarım kredilerinin yerinde, zamanında verilmesi ve yeterli bulunması için gerekli tedbirler alınacaktır. Köye yönelen dağınık hizmetlerin etkisini ve verimini artırmak için kurulmuş bulunan Köy İşleri Bakanlığı, eğitimci ve koordine edici hizmetleri yanında, köylünün toprağa, suya, ve ışığa kavuşturulması gibi hizmetler bizzat icra edilecektir. Köy İşleri Bakanlığı yetki ve kuruluşu hakkındaki kanun tasarısı yakın gelecekte Yüce Meclislerin tetkiklerine sunulacaktır.
30	I. Demirel Hükümeti (27.10.1965-03.11.1969)	Bütün köylerin okula kavuşturulması, ilk öğretim kadrosuna yeter sayıda öğretmen yetiştirilmesi için gereken tedbirler alınacaktır. Kabiliyetli köy çocuklarının öğretime devam edebilmesi, muhtaç durumda olanlara Devletin yardım elini uzatabilmesi için parasız yatılı öğrenci adedini sür'atle artıracamız. Hükümetimiz, köylerimizin sosyal, ekonomik ve teknik yönlerden hızla kalkınarak, lâyük oldukları seviyeye ulaşmalarını, milli ekonomi ile köy ekonomisinin birbirlerini destekleyici hale getirilmesini, milletçe kalkınmamızın temel şartı olarak kabul etmektedir. Halen % 90'ı yoldan, % 60'ı içme suyundan ve % 98'i elektrikten mahrum bulunan köylerimizin kısa zamanda bu durumdan kurtarılmasını sağlayacak bütün tedbirleri alacağız.

		Köy kademelerinde devamlı ve gezici köy el sanatları kursları açılarak halk eğitime ve toplum kalkınması çalışmalarına gereken önem verilecektir. Anılan hizmetleri gerçek anlamı ile yürütebilecek güce kavuşmak için köy kalkınması meselelerine, eğitim, uygulama ve işbirliği sorumlulukları ile çözüm yolu bulmak gayreti içine girmiş bulunan Köy İşleri Bakanlığının kuruluş görev ve yetkileri kanunu ile Yeni Köy Kanunu ve diğer mevzuat kısa zamanda yüksek Meclise sunulacaktır. Türk köylüsünün modern tarım alet ve makineleri maksada uygun yeter sayıda ve ucuz olarak sağlanacak, bunların memleketimizde imaline önem verilecek ve çiftimizin bölgelere ve ekolojik şartlara uygun iyi tohumluk, gübre yüksek vasıflı damızlık, mücadele ilaç ve malzemeleri ile donatılması sağlanacaktır. Tarım kooperatifleri geliştirilecek ve yayılacaktır.
31	II. Demirel Hükümeti (03.11.1969-06.03.1970)	Tarım sektöründe çalışan bütün hizmetlileri kapsayacak şekilde, sosyal güvenlik alanının genişletilmesi, Hükümetimizin bu konu ile ilgili politikasının ana hedefidir.
32	III.Demirel Hükümeti (06.03.1970-26.03.1971)	Tarım reformu yapılacaktır. Köye hizmet götüren kuruluşlar arası işbirliği sağlanacaktır. Köy hizmetlerinin (yol,su,okul) geniş bir programla yürütülmesi sağlanacaktır. Köylüye açılan zirai kredilerin verimli olmasının sağlanacaktır.
33	I.Erim Hükümeti (26.03.1971-11.12.1971)	Toprak ve tarım reformuna yoğunlaşılacaktır. Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanununu çıkarılacaktır. Tarım vergisi koyulacaktır. Tarımda üretimin modernleştirilmesi sağlanacaktır. Kadastro çalışmaları hızlandırılacaktır.
34	II.Erim Hükümeti (11.12.1971-22.05.1972)	Toprak ve tarım reformuna yoğunlaşılacaktır. Kooperatif kurulması teşvik edilecektir. Devlet tarım sektörüne öncülük edecektir. Köy kalkınmasına önem verilerek altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi sağlanacaktır. Kadastro Mahkemelerinin kurulması düşünülmektedir.
35	Melen Hükümeti (22.05.1972-15.04.1973)	Toprak ve tarım reformu kanunu tasarısı meclise sunulmuştur. Kadastro çalışmaları hızlandırılacak ve kadastro mahkemesi sayısı arttırılacaktır.

		Köy kalkınması faaliyetine önem verilecektir. Köydeki yol, su hizmetleri öncelikle ele alınacaktır. Halk-devlet ilişkisi geliştirilecektir.
		Kooperatifleşme desteklenecektir.
		Tarım kredileri kontrollü bir şekilde yürütülecektir.
36	Talu Hükümeti (15.04.1973-26.01.1974)	Toprak ve tarım reformu kanunu tasarısı mecliste görüşülecektir.
		Çiftçilerin kooperatifleşmelerine önem verilecektir.
		Toprak ve tarım reformu içinde düşünülen altyapı yatırımları ilgili bölgelere bütün hizmetlerle birlikte götürülecektir.
37	I.Ecevit Hükümeti (26.01.1974-17.11.1974)	Yoğun tarım uygulaması yaygınlaştırılacaktır.
		Köy kalkınması için önem taşıyan tarımın genel planlaması ilmi şekilde ele alınacaktır.
		Gıda, Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı yeni bir yapıya kavuşturulacaktır.
		Kooperatifler etkili duruma getirilecek, Kooperatif Bankası kurulacaktır.
		Köykent'ler oluşturulacaktır.
		Kontrollü zirai kalkınma kredileri uygulaması yaygınlaştırılacaktır.
38	Irmak Hükümeti (17.11.1974-31.03.1975)	Toprak ve tarım reformu kanunu uygulanacaktır.
		Tarımsal altyapı yatırımları tamamlanacaktır.
		Kooperatifleşme teşvik edilecektir.
		Kamulaştırma karşılıklarının reform bölgesinde sanayiye aktarılması teşvik edilecektir.
		Köylerin elektrik, su ihtiyaçları karşılanacaktır
		Kırsal Gelişme Merkezi kurulması çalışmaları hızlandırılacaktır.
39	IV. Demirel Hükümeti (31.03.1975-21.06.1977)	Köy kalkınmasına öncelik verilecek, köye giden hizmetler arttırılacaktır.
		Köy Kanunu çıkarılacaktır.

		Tarıma dayalı sanayi özel teşviklerle geliştirilecektir.
		Tarım sigortası oluşturulacaktır.
		Kamulaştırma bedellerinin sınai yatırımlara yöneltilmesi sağlanacaktır.
		Köyde ekonomik ve sosyal altyapının devletçe gerçekleştirilmesin sağlanacaktır. Muhtarlar için yasa çıkarılması düşünülmektedir.
40	II. Ecevit Hükümeti (21.06.1977-21.07.1977)	Gelişme köylüden başlar anlayışıyla, sınıileşme köye kadar ulaştırılacaktır.
		Demokratik kooperatifçilik teşvik edilecektir.
		Toplumsal sigorta ve tarım sigortası geliştirilecektir.
		Köykentler kurulacaktır. Kentleşme kırsal alanlara kadar yaygınlaştırılacaktır.
		Yeni toprak reformu yasası yapılacaktır.
		Elektrik, su hizmetlerine ağırlık verilecektir.
41	V. Demirel Hükümeti (21.07.1977-05.01.1978)	Köye giden hizmetler arttırılarak köyle şehir farkı kaldırılacaktır.
		Kooperatifleşme teşvik edilecektir.
		Yol, su, telefon, okul altyapı hizmetleri tamamlanacaktır.
		Köy kanunu hazırlanacaktır.
		Toprak ve tarım reformu uygulamaları yeniden düzenlenecektir.
		Tarım işlerinde çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınacaktır.
		Köye götürülen hizmetlerin koordinasyonu için bakanlıklarası işbirliği sağlanacaktır.
42	III. Ecevit Hükümeti (05.01.1978-12.11.1979)	Tarım sigortası yasası çıkarılacaktır.
		Sulama ve kırsal elektriklenmeye önem verilecektir.
		Sınıileşme köye ulaştırılacaktır.

		Kooperatif hareketi teşvik edilecektir.
		Anayasaya uygun bir toprak reformu yasası meclise sunulacaktır. Tapu kadastro hızlandırılacaktır.
		Her köy hizmete kavuşturulacaktır.
43	VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980)	Milli tarım planı çerçevesinde büyük sulama projeleri gerçekleştirilecektir.
		Köy kadastro çalışmalarına hız verilecektir.
		Köye sanayi tesisleri götürülecektir.
		Köy idaresi yeniden düzenlenecektir. Köy kanunu çıkarılacaktır.
		Kooperatifçilik desteklenecektir.
44	Ulus Hükümeti (20.09.1980-13.12.1983)	Tarım teşvik edilecektir.
		Kontrollü kredi sistemi yaygınlaştırılacaktır.
		Tarım bakanlığı çiftçiye rehber olacaktır.
		Toprak ve tarım reformu kanunu hazırlanacaktır.
45	I.Özal Hükümeti (13.12.1983-21.12.1987)	Yol,su,elektrik olmak üzere köy-şehir altyapı farkı giderilecektir.
		Tarım reformu yapılacaktır.
		Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı kurulması düşünülmektedir.
46	II.Özal Hükümeti (21.12.1987-09.11.1989)	Köy kanunu değiştirilerek mahalli idarelerin daha da güçlenmesi sağlanacaktır.
		Tarım arazisinin miras yoluyla parçalanması önleneyecektir.
47	Akbulut Hükümeti (09.11.1989-23.06.1991)	Modern üretim teknolojisinin uygulanması sağlanacaktır.
		Tarımsal krediler arttırılacaktır.
		Köy kanunu değiştirilerek mahalli idarelerin daha da güçlenmesi sağlanacaktır.
		Tarım reformu kanunu çerçevesinde uygulamalar devam edecektir.

48	I. Yılmaz Hükümeti (23.06.1991-20.11.1991)	Köy kanunu yeniden düzenlenecektir.
		Tarım reformu uygulamaları devam ettirilecektir.
		Köyler yol ve içme suyuna kavuşturulacaktır. Şehirde olan herşeyin köye ulaştırılması hedef olacaktır.
49	VII. Demirel Hükümeti Programı (21.11.1991-25.06.1993)	Tarıma dayalı sanayileşme hızlandırılacaktır. Kırsal sanayiler oluşturulacaktır.
		Yeni teknoloji kullanımı desteklenecektir.
		Tarım için çiftçi eğitimi sağlanacaktır.
		Kooperatifçilik desteklenecektir.
50	I.Çiller Hükümeti (25.06.1993-05.10.1995)	Köy idaresinde muhtarın ve ihtiyar heyetinin yetkileri arttırılacaktır. Köy idaresinin kaynakları arttırılacaktır.
		Kırsal kesimde yaşam şartları iyileştirilecektir.
		Köy tüzel kişiliklerinin orman sahibi olmaları sağlanacaktır.
51	II.Çiller Hükümeti (05.10.1995-30.10.1995)	Tarım Satış Kooperatif Birlikleri özerkleştirilecektir. 1996 yılında Tarım Satış Kooperatif Birlikleri özerkleştirilme yasası çıkarılacak.
		Doğrudan gelir desteği uygulaması yapılacaktır.
		Köy Hizmetleri kuruluş yasasında değişiklik yapılacaktır.
52	II.Çiller Hükümeti (30.10.1995-06.03.1996)	
53	II. Yılmaz Hükümeti (06.03.1996-28.06.1996)	Tarım Satış Kooperatif Birlikleri yönetimleri özerkleştirilecektir.
		Üreticilere doğrudan gelir desteği uygulamasına geçilecektir.
		Girdi destekleri kaldırılacaktır.
		Köy yolu yapılacaktır. Kırsal alandaki köylere içme suyu götürülecek
		Tarım ürünleri sigorta sistemi geliştirilecektir.
54	Erbakan Hükümeti	Geçici köy koruculuğu sistemi gözden geçirilecek, aksaklıklar giderilecektir.

	(28.06.1996-30.06.1997)	Tarım Satış Kooperatif Birlikleri yönetimleri özerkleştirilecektir. Tarım Satış Kooperatif Birlikleri yasası çıkarılacaktır.
		Köy gelirlerini düzenleyen mevzuat değiştirilerek mahalli idareler mali açıdan güçlendirilecektir
		Kırsal alandaki köylere içme suyu götürülecektir.
55	III. Yılmaz Hükümeti (30.06.1997-11.01.1999)	Tarım Satış Kooperatifleri, Tarım Kredi Kooperatifleri, Ziraat Odaları demokratik katılıma kavuşturulacaktır.
		Tarımsal ürün işleme sanayi geliştirilmesi teşvik edilecektir.
		Kırsal alanda tarımda istihdam arttırılacaktır.
		Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Kuruluş Kanunu yeniden ele alınarak Bakanlık, sektörü izleyen, makro plan ve hedefleri belirleyen, öncelikleri saptayan yönlendirme, kontrol ve denetim gibi gerçek fonksiyonlarını yürüten etkin ve dinamik bir yapıya kavuşturulacaktır.
56	V. Ecevit Hükümeti (11.01.1999- 18.04.1999)	Köy ve mahalle muhtarlarının yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenecektir.
		Köylülerin kentlerdeki olanaklara yerlerinden olmaksızın kavuşabilmeleri sağlanacaktır.
		Köy sınırları içinde denetimsiz yapılaşmalar önlenerek, kırsal alanda daha sağlıklı bir yerleşim düzenine geçilecektir.
		Ekonomide kırsal alan kalkınmasına öncelik verilecektir.
		Altyapı hizmetlerinin ve sosyal hizmetlerin tüm köylülere daha düşük maliyetle ulaşması gerçekleştirilecektir.
57	VI. Ecevit Hükümeti (28.05.1999-18.11.2002)	
58	Gül Hükümeti (18.11.2002- 11.03.2003)	Tarım sektörü sadece ekonomik politikalar kapsamında değil, öncelikli olarak sosyal politikalar kapsamında ele alınacaktır.
59	Erdoğan Hükümeti (14.03.2003-2007)	Yerel tercihler dikkate alınarak köy hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır.
		Alternatif ürün projesi ile üretimin iç ve dış pazar talebine göre yönlendirilmesi sağlanacaktır.

60	Erdoğan Hükümeti (07.09.200- ...)	İktidarımız döneminde, nüfusumuzun önemli bir kesiminin yaşadığı kırsal alanda tarım ve tarım dışı sektörleri bir bütün olarak ele alınmış, köklü ve süreklilik arzeden bir kırsal kalkınma programı uygulanmaya başlanmıştır. İlk kez bir "Kırsal Kalkınma Stratejisi" hazırlanmıştır. Bu strateji doğrultusunda kırsal kesimde iş imkânlarını çeşitlendirmek ve gelir düzeyini yükseltmek için kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi projeleri uygulamaya konulmuş, ayrıca AB fonlarından yararlanmak için Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. 2005 ve 2006 yıllarında toplam; 11.706 içme suyu projesi, 24.280 km. asfalt yol, 32.023 km. stabilize ve ham yol yapılmıştır. 2007 yılı sonu itibarıyla; 21.000 içme suyu projesi, 50.000 km. asfalt yol, 45.000 km. stabilize ve ham yol tamamlanmış olacaktır.
----	---	---

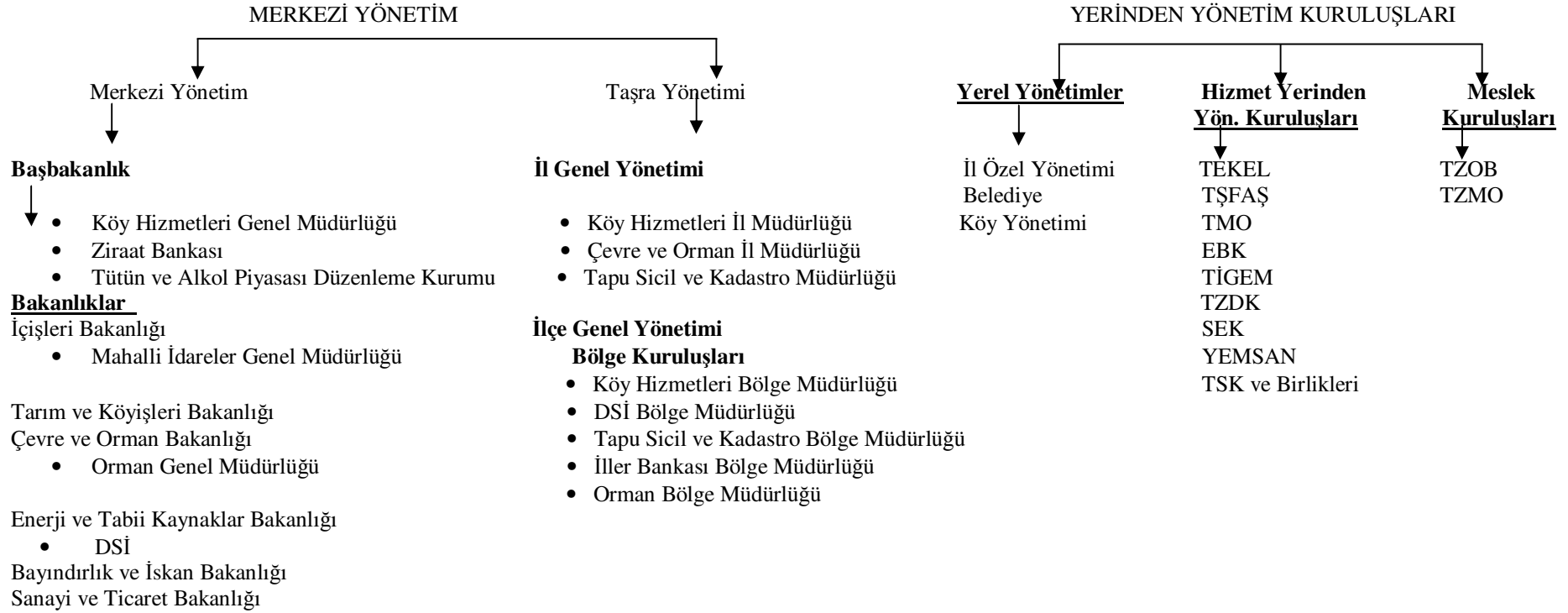
EK 4. Kalkınma Planlarında Kırsal Alana Yönelik İfadeler

KALKINMA PLANLARI	POLİTİKA İFADELERİ
I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	Köy kalkınması, toplum kalkınması başlığı altında, eşanlamlı olarak kullanılmıştır.
	Plan ile, toplum kalkınması için halkın katkısını sağlamak hükümetin görevi olarak kabul edilmiştir.
	Herhangi bir yönetsel düzenleme yapılmaksızın, 1963 yılı programında, toplum kalkınması birimi olarak ilçeler uygun görülmüştür.
II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	I. Beş Yıllık Kalkınma Planında köy kalkınmasıyla ilgili olarak öngörülen, toplum kalkınması yöntemi yerine II. Beş Yıllık Kalkınma Planında “Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi” adıyla bir bölüm eklenmiştir.
	Küçük ve orta tarım işletmelerinin, ihtiyaçlarını temin ve mallarını satmak için kooperatifler şeklinde teşkilatlanmalarının destekleneceği ifade edilmiştir.
	Köye götürülen hizmetlerin birbirlerini tamamlayabilmeleri amacıyla bu faaliyetlerin küçük topluluklara en yakın idare birimleri aracılığıyla programlanmasının sağlanacağı belirtilmiştir.
	Tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlerle geçmesi gerektiği belirtilmiştir.
	Köye yönelen yol, su, elektrik gibi kamu hizmetlerinin, alt-yapı yatırımlarının ve sosyal nitelikteki yatırımların yurt içinde dengeli bir şekilde dağıtılacağı ifade edilmiştir.
III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978)	“Merkez Köyler”in oluşturulacağı ifade edilmektedir.
	Kamu tarafından kırsal yörelere götürülen hizmetlerin etkenliğinin azalması nedeniyle, dağınık kırsal yerleşme dokusundan şikayet edilmektedir.
	Uzun dönemde köylünün yaşama düzeyinin yükseltilmesinin amaçlandığı söylenmekte ve bu amacın sanayileşme ile gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.
	Planlanan gelişme ve politikaların tarım ve toprak reformu, tarımda üretimin geliştirilmesi, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama etrafında yoğunlaştığı belirtilmekte, bunu tamamlayan bir biçimde alt yapı ve sosyal hizmetlerin bir bütün halinde köye götürülmesi öngörülmektedir.

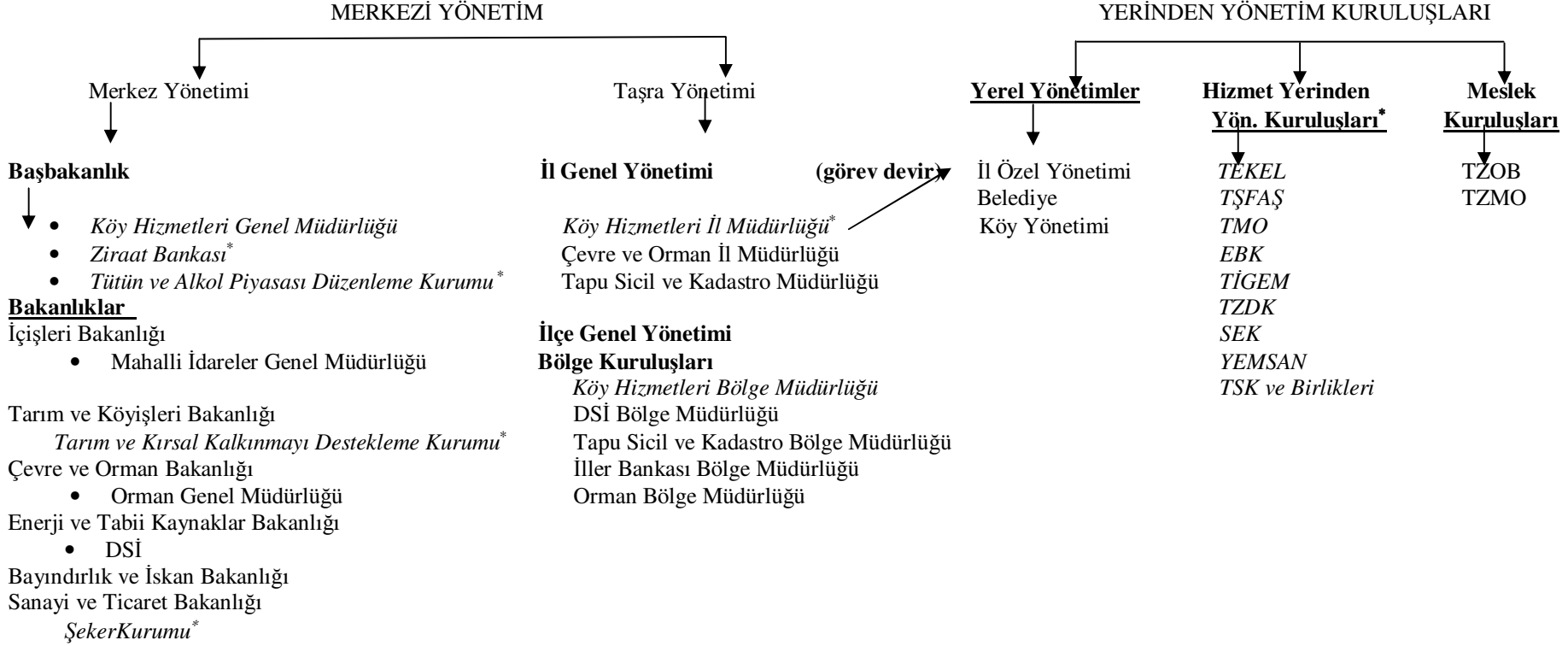
	Kooperatifleşme ve köyün sosyal ve ekonomik kalkınmasında halk katılımının geliştirileceği ifade edilmiştir.
	Planda, köy tanımı farklılaşmıştır: Köyler nüfusu 10000’e kadar olan yerler olarak tanımlanmıştır.
IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	Köylüye yönelik 4 araçtan bahsedilmektedir: Toprak reformu, Demokratik bir kooperatifleşme, Köylüye dönük devlet desteği, Köykentler yoluyla yeni bir üretim düzeninin kurulması.
	Tarımdaki toprak ve gelir adaletsizliğini gidererek toplumsal adaleti sağlamaya yönelik bir toprak reformu kanununun yasalaştırılacağı ifade edilmiştir.
	Toprak reformu ile birlikte demokratik bir kooperatifçiliğin bir arada yürütüleceği belirtilmiştir.
	Köykentlerin, etkin gelişme ve hizmet merkezleri olacağı ifade edilen IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında, toprak reformu, kooperatifleşme ve köykentlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi öngörülmüştür.
V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989)	Köy ve diğer yerleşim alanlarına götürülecek temel altyapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için “Merkez Köyler”in araç olarak kullanılması sağlanacağı belirtilmiştir.
	Hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirini arttırmak sosyal ve kültürel gelişmesine katkıda bulunarak kalkınmalarına hız kazandırmak üzere “Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri” uygulanacağı ifade edilmiştir.
VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	Kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile “kırsal alan planlama” yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesinin destekleneceği söylenmiştir.
	Kırsal alanda istihdamın artırılması için tarım dışı ekonomik faaliyet kollarının desteklenmesi düşünülmüştür.
	Yaygın eğitim programı ve projelerinin çeşitlendirileceği ve arttırılacağı belirtilmiştir. Kırsal alana götürülen sağlık hizmetlerinin artırılması öngörülmüştür.
	Köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyon geliştirileceği ve birbirleriyle uyumlu hizmet vermelerini sağlayacak entegre projeler uygulamaya konacağı ifade edilmiştir.
	Kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini arttırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmalarının sonuçlandırılacağı öngörülmüştür.
	Kırsal alanda mahalli idare boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde il özel idarelerinin yeniden teşkilatlandırılacağı belirtilmiştir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	Planın kırsal altyapı başlığı altında, Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüklerince gerçekleştirilmekte olan arazi toplulaştırma hizmetlerinin uyumlu ve etkin şekilde yürütülebilmesi için bu hizmetlerin öngörülen Toprak Yasası içinde yer alması sağlanarak, yönetmelikler çerçevesinde yürütülmesinin temin edileceği belirtilmiştir.
VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	Yerleşimleri elverişsiz köyleri kendi hudutları içinde uygun bir yere taşımak ve parçalanmış köyleri birleştirmek amacıyla imar planlı altyapısı hazırlanmış “cazibe merkezleri” oluşturulacaktır. Kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinliğinin artırılmasında merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışmaları sağlanacaktır. Tarım alanlarının parçalanmasının, özellikle sulu tarım alanlarının tarım dışı kullanımının, işlemeli tarıma uygun olmayan alanlarda tarım yapılmasının önlenmesi ve arazi toplulaştırma hizmetlerinin hızlandırılacağı belirtilmiştir. Tarımsal altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ve yönetiminde faydalananların fikirsel, fiziksel ve mali katılımları sağlanarak yeni yatırımlara kaynak yaratılarak ve mevcut altyapının etkin kullanımı temin edilerek kamunun bu alandaki yükünün azaltılacağı ifadesine yer verilmektedir. Köy yollarının bakım, onarım ve kar mücadelesi çalışmalarının , bu hizmetlerden faydalanan köylerin katılımı ile veya kurdukları kooperatif, birlik ve diğer organizasyonlar tarafından yapılmasını sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilecektir. Kırsal kesimin ekonomik yönden güçlendirilmesi için ise, kooperatifler teknik ve mali yönden desteklenecektir Yeterli ve sağlıklı içme suyu olmayan köyler içme suyuna kavuşturulacak, kırsal kanalizasyon şebekeleri çevre sağlığı açısından risk taşıyan yöreler ile turistik yörelerde yaygınlaştırılacaktır.
IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Bu dönem içinde kırsal kalkınma planı hazırlanacaktır. Kırsal kesimde kalkınmanın hızlandırılmasında ilçe merkezleri ve çevresine hizmet sunma kapasitesi bulunan merkezi yerleşim birimlerine öncelik verilerek kaynakların etkin kullanılması sağlanacaktır. AB kırsal kalkınma politikalarına uyum için gerekli kurumsal çerçeve oluşturulacak, yerel düzeyde aktörlerarası işbirliğini geliştiren, “aşağıdan yukarı” bir yaklaşımla güçlendiren projeler uygulamaya koyulacaktır. Kırsal kalkınma politikaları tarım politikaları ile tamamlayıcı bir şekilde uygulanacaktır.

EK 5. Türkiye'nin İdari Yapısı Doğrultusunda Günümüze Dek Kırsal Alana Hizmet Götüren Kuruluşlar



EK 5.A. Türkiye'nin İdari Yapısı Doğrultusunda Günümüze Dek Kırsal Alana Hizmet Götüren Kuruluşlarda Görülen Değişim



* Hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan tarımsal KİT'lerden TEKEL'in alkollü içkiler bölümü, TZDK, SEK, YEMSAN özelleştirilmiş; EBK varlıklarının bir kısmı özelleştirilmiş; TİGEM işletmeleri kiralanarak kısmen özelleştirilmiş; TŞFAŞ, özelleştirme kapsamında; TMO, TSK ve Birlikleri yeniden yapılandırılmıştır.

* Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 2005 yılında kaldırılması ile bu kurumun görev, personel, kaynak ve araç gereci il özel idarelerine devredilmiştir.

* Ziraat Bankası yeniden yapılandırılmıştır.

* Tütün sektörünü düzenleyici işlev görmek üzere kurulmuştur. Kurumun karar organı olan Tütün Kurulu, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nden birer üye ile toplanır.

* Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, kırsal kalkınma konusunda AB'den alınacak fonların yönetimini sağlamak amacıyla kurulmuştur.

* Şeker Kurumu, 2001 yılında, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nu uygulamak üzere kurulmuştur.

EK 6. AB Kırsal Alanı ve Kırsal Nüfusu (2002)⁵³⁶

	Toplam kırsal arazi (tarım, orman, doğa)	Kırsal topluluklarda nüfus (2000)	Bölgelerin tipine göre nüfus		
			Baskın bir şekilde kırsal	Önemli derecede kırsal	Baskın bir şekilde kentsel
			(ulusal nüfusun %' si olarak)		
Avusturya	95,0 %	41,4 %	46,5 %	30,9 %	22,6 %
Belçika	78,9 %	8,5 %	3,5 %	11,8 %	84,8 %
Kıbrıs	92,0 %	21,6 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %
Çek Cumhuriyeti	93,2 %	30,0 %	5,1 %	83,6 %	11,4 %
Almanya	90,8 %	19,1 %	13,3 %	29,3 %	57,4 %
Danimarka	91,4 %	41,0 %	38,9 %	31,7 %	29,4 %
Estonya	97,3 %	32,0 %	10,5 %	76,5 %	13,0 %
İspanya	97,6 %	26,9 %	15,1 %	49,6 %	35,3 %
Finlandiya	89,0 %	54,1 %	62,3 %	37,7 %	0,0 %
Fransa	94,3 %	29,4 %	17,0 %	54,5 %	28,5 %
Yunanistan	96,4 %	38,6 %	37,3 %	27,1 %	35,6 %
Macaristan	92,5 %	43,3 %	47,1 %	35,9 %	17,0 %
İrlanda	95,4 %	45,0 %	71,3 %	0,0 %	28,7 %
İtalya	94,3 %	21,0 %	9,6 %	40,5 %	49,9 %
Litvanya	94,2 %	57,0 %	44,3 %	55,7 %	0,0 %
Lüksemburg	90,9 %	28,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %
Latvia	96,8 %	34,3 %	23,3 %	45,0 %	31,8 %
Malta	69,7 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Hollanda	83,2 %	6,8 %	1,3 %	15,8 %	83,0 %
Polonya	95,2 %	40,3 %	41,1 %	35,9 %	23,0 %
Portekiz	92,7 %	26,1 %	21,5 %	26,5 %	51,9 %
İsveç	90,2 %	69,3 %	66,5 %	33,5 %	0,0 %
Slovenya	96,9 %	55,5 %	61,7 %	38,3 %	0,0 %
Slovakya	93,8 %	n,a,	27,0 %	61,8 %	11,1 %
Birleşik Krallık	91,7 %	11,3 %	3,6 %	26,7 %	69,7 %
AB-25	93,2 %	26,1 %	18,9 %	37,4 %	43,7 %

⁵³⁶ Commission Staff Working Document, COM (2005) 304 final, Annex, s. 11, 12, http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/rdguidelines/impact_en.pdf, Erişim: 09.11.2005. Tablo, burada iki ayrı tablonun birleştirilmesi sonucu oluşturulmuştur.

EK 7. Bazı AB Üyesi Ülkelerin Kırsal Kalkınma Programlarında⁵³⁷ Yer Bulan Kırsal Kalkınma Öncelikleri

Ülkeler	Öncelikler
Almanya	Kırsal yapıları geliştirme
	Üretim ve pazarlama yapılarını geliştirme
	Sürdürülebilir çiftçilik
	Ormancılık
	Kıyı koruma
İngiltere	Üretici ve sürdürülebilir bir kırsal ekonomiyi yaratmak
	Kırsal çevreyi koruma ve geliştirme
Fransa	Tarımsal işletmeleri sürdürülebilir ve çok fonksiyonlu tarıma doğru yönlendirme
	Ormancılık kaynaklarını geliştirme
	Tarım ve ormancılık ürünlerinin kalitesini geliştirme
	İstihdamı geliştirerek ekonomik eşitsizlikleri azaltma
	Ekolojik mirasın korunmasını ve daha iyi kullanımını sağlamak
Yunanistan	Erken emeklilik
	Az tercih edilen alanlar
	Çevreye duyarlı tarım kriterleri
	Kırsal arazinin ağaçlandırılması
İspanya	Çevreye duyarlı tarım
	Tarımsal arazinin ağaçlandırılması
	Telaflı edici ödemeler
	Erken emeklilik
Hollanda	Sürdürülebilir tarımı geliştirme
	Doğa kalitesini geliştirme
	Sürdürülebilir su yönetimi
	Ekonomik çeşitlenme
	Turizmi ve kırsal yaşam kalitesini geliştirme
Danimarka	Kırsal alanlarda yaşam koşullarını geliştirme
	Kırsal alanlarda ekonomik durumu geliştirme
	Tarım ve ormancılıkta çevrenin bütünleştirilmesi
Avusturya	Tarımı modernize etme
	Mesleki eğitim
	Az tercih edilen ve çevresel kısıtlaması olan alanlar
	Çevreye duyarlı tarım kriterleri
	İşleme ve pazarlama
Belçika	Çevreye duyarlı tarım
	Kırsal ekonomi için zorunlu hizmetler
İsveç	Çevresel olarak sürdürülebilir kırsal kalkınma

⁵³⁷ *Rural Development Plans*, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm, Erişim:12.12.2007.

Not: Tablo, ilgili ülke planları incelenerek tarafımdan oluşturulmuştur.

Açıklama: Almanya’da kırsal kalkınma politikası, tarım ve ormancılığın rekabet edebilirliğini güçlendirmek, kırsal alanlarda varolan işlerin yanısıra yenilerini yaratmak, kırsal bölgelerde doğa koruma ve çevre korumayı geliştirmek için dizayn edilmiştir. Almanya, böylece, kırsal kalkınma politikasını 1698 sayılı AB tüzüğüne uygun bir şekilde hazırlamıştır.

Nüfusunun yaklaşık % 25’i kırsal alanlarda yaşayan İngiltere, kırsal kalkınma programı ile, çiftçilik ve ormancılıkta rekabet edebilirliği, yeni gıda ve gıda dışı ürünlerin gelişmesini ve az tercih edilen alanların sürdürülebilir yönetimini sağlamayı amaçlamıştır. İngiltere’de tarımın ekonomik önemi azalmaktadır fakat kırsal alanlarda artan nüfus, bir yaşam, çalışma veya ziyaret alanı olarak kırsal alanın çekiciliğini yansıtır.

Tarım ve ormancılığın öneminde dereceli bir azalma olmasına rağmen Fransa’daki tarım ve ormancılık alanı, Toplulukta hâlâ en geniş olanıdır. Bu nedenle tarım ve ormancılık, hâlâ kırsal alanların temel kullanım yoludur. Fransa için ulusal kırsal kalkınma programı, sürdürülebilir yönetim, faaliyetlerin daha dengeli bir bölünmesi, tarım ve ormancılığın üretimi, iş yaratmayı, kırsal alanın varlığını sürdürmeyi ve çevresel korumayı içeren çoklu işlevini güçlendirme aracılığıyla kırsal alanların daha uyumlu gelişmesini ilerletmeyi amaçlar.

Nüfusunun % 64.4’ü kırsal alanlarda yaşayan, tarımın, toplam yurtiçi üretimin % 5.2’sine katkıda bulunduğu ve toplam işgücünün % 12.6’sını istihdam ettiği Yunanistan için kırsal kalkınma programı, kırsal nüfusun ve tarımın ağırlığı nedeniyle doğal olarak, ülke tarımın rekabet edebilirliğini güçlendirmeyi ve aynı zamanda çevreyi korumayı ve kırsal alanların sürdürülebilir gelişmesini sağlamayı amaçlar.

EK 8. AB İlerleme Raporlarında Kırsal Alana Yönelik İfadeler

İlerleme Raporları	Politika İfadeleri
2000 Yılı Düzenli İlerleme Raporu	Tarım sektörünün yeniden yapılandırılması, çözülmesi gereken bir başka orta vadeli konudur.
	Kırsal kalkınma ile ilgili olarak, ülkenin en kapsamlı bölgesel projelerinden bir tanesi GAP/Güneydoğu Anadolu projesidir
Türkiye Ulusal Programı - 2001	Çerçeve tarım kanunu çıkarılacaktır
	Tarım ve Köyışleri Bakanlığı ile tarımsal nitelikli kamu iktisadi teşebbüsleri yeniden yapılandırılacaktır.
	Tarımda yeniden yapılandırma ve destekleme kurulu, özel sektör kuruluşları ile çiftçi örgütleri temsilcilerini yeterince kapsamadığından yeni üyelerin katılımıyla genişletilecektir.
	Türk tarımının OTP'ye uyumu için, kırsal ve tarımsal sivil örgütlenme(kooperatif,meslek kuruluşları) güçlendirilmekte ve devletin bu alandaki rolü azaltılmaktadır.
	Tarım işletmelerinin yapısı ve kırsal ve tarımsal alt yapı,arazi düzenlemeleri kapsamında planlanıp iyileştirilerek tarımsal verimlilik ve rekabet gücünün artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır.
	Kırsal alanda tarıma dayalı sanayiler ve tarım dışı ekonomik faaliyetler desteklenmeli, kırsal alanların rekabet gücü geliştirilmelidir.
	Çevre ve kırsal mirasın korunmasına özen gösterilmelidir.
	OTP konusunda Topluluk müktesebatının uygulamaya konulabilmesi için yeni bir idari yapılanma gerekmektedir.
	Kırsal kalkınma tedbirlerinin uygulanması amacıyla idari yapıların geliştirilmesi <u>kısa vadede</u> yerine getirilmesi gereken öncelikler olarak belirlenmiştir.
	Orta vadede ise tarımsal ve kırsal kalkınma politikaları ile ilgili müktesebat için hazırlıkların tamamlanması öngörülmektedir.
	Türkiye'de kırsal kalkınma sahasındaki mevcut çalışmalar, Güneydoğu Anadolu Projesi ile Tarım ve Köyışleri Bakanlığı bünyesinde yürütülen muhtelif projelerden oluşmaktadır.
	Türkiye'de ana hatlarıyla belirlenmiş bir kırsal kalkınma politikası bulunmamaktadır. Bu bakımdan ülke şartları gözönünde bulundurularak, AB'nin kırsal kalkınma politikalarına paralel olarak işleyebilecek bir kırsal kalkınma politikasının belirlenmesi gerekmektedir. Öncelikle, kırsal kalkınma kavramı AB'de olduğu şekliyle ele alınmalıdır. Kırsal alanların sadece tarımla ilgili olan ve tarım nüfusunu barındıran alanlar olmadığı; sosyal, ekonomik, kültürel ve doğal kaynakları barındıran ekonomik bir bütün olduğu kabul edilmelidir.

	Kırsal kalkınma politikaları ile ilgili mevzuata uyum konusundaki hazırlıkların orta vadede tamamlanması amacıyla öncelikle, Türkiye'nin kırsal kalkınma politikasının ana hatları çizilmelidir. Bunun için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından kırsal alanların potansiyel önemine göre belirlenmesi ve bu alanlarda tarım sektörü ile ilgili önceliklerin tespit edilmesi önem arz etmektedir böylelikle, Türkiye'nin kırsal kalkınma politikasının hedefleri, AB'nin kırsal kalkınma politikasına paralel olarak belirlenebilecektir. Kırsal kalkınma politikasına yönelik olarak hazırlanmış spesifik bir mevzuat mevcut değildir. AB mevzuatı incelenerek gerekli mevzuatın hazırlanması gerekmektedir. Kurumsal yapının bu politikaları uygulayabilecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.
T.C. Katılım Öncesi Ekonomik Program -2001	AB'nin kırsal kalkınma politikaları ile uyumlu ve Türkiye'nin şartlarını dikkate alan bir kırsal kalkınma politikası oluşturulması gerekmektedir. Kırsal alanlar, sadece tarımsal nüfusun üzerinde ikamet ettiği tarımla ilgili alanlar değil, AB'de de kabul edildiği gibi, sosyal, ekonomik, kültürel ve doğal kaynaklara haiz hayati varlıklardır. Bu bağlamda, gerekli çalışmalar başlatılmış olup kısa vadede tamamlanacaktır.
2002 Yılı İlerleme Raporu	Kırsal kalkınma ile ilgili olarak, Türkiye, AT mevzuatı ile ilgili değerlendirmesini tamamlamak ve tarımsal ve kırsal sektörlerin yeniden yapılandırılmasını ve kalkınmasını destekleyecek uygun idari yapılarla birlikte kapsamlı bir kırsal kalkınma stratejisi geliştirecek planlara devam etmek konusunda teşvik edilmelidir. Kurumsal reformla ilgili olarak, tarım, ormancılık ve kırsal kalkınma ile ilgili kurumların sayısı, bunların organizasyonundaki karmaşıklık ve farklı coğrafi kapsamlara sahip taşra teşkilatları gibi nedenler, bu alanda sorumlulukların dağıldığı ve çoğunlukla farklı birimler arasında paylaşıldığı hantal yapıların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu durum, ortak tarım ve kırsal kalkınma politikalarının tanımlanmasının yanısıra, uygulanmasını da zorlaştırmaktadır. Söz konusu kurumların daha etkili hale getirilmesi için, aşamalı bir şekilde kurumlar arası yeniden yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Türkiye, doğrudan gelir desteği sistemi ve alternatif ürün sistemlerinin uygulanması, kooperatiflerin yeniden yapılandırılması ve kamuya ait teşebbüslerin özelleştirilmesi başta olmak üzere, tarım politikası reform sürecini sürdürmelidir.
Katılım Ortaklığı Belgesi - 2003	Kısa vadede üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği: AT kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisine giriş için bir <u>stratejinin</u> belirlenmesi. Orta vade- üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği: AT kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisinin uygulanması için gerekli <u>idari yapıların</u> kurulması.

EK 9. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde Yer Verilen Öncelikler ve AB Yasal Düzenlemesinde Yer Alan Öncelikler Açısından Politika Transferini Ortaya Koyan Bir Karşılaştırma

1257/1999 sayılı AB Tüzüğü Kırsal Kalkınma Kriterleri	1698/2005 sayılı AB Kırsal Kalkınma Tüzüğü	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'ne Göre Türkiye Öncelikleri
- Tarımsal arazilere yatırım - Mesleki eğitim - Erken emeklilik - Daha az tercih edilen ve çevre kısıtlaması olan alanlar - Çevreci tarım (agri-env.) - Tarımsal ürünlerin işlem ve pazarlamasını geliştirme - Ormancılık	Eksen 1: Tarım ve Ormancılık Sektörünün Rekabet Edebilirliğini Geliştirme Alt kısım 1: İnsan Potansiyelini İyileştirme -Mesleki Eğitim Ve İletişim Faaliyetleri -Genç Çiftçilerin Yerleştirilmesi -Erken Emeklilik -Danışma Hizmetlerinin Kullanımı -Danışma Hizmetlerinin Ve Yönetiminin Yerleştirilmesi Alt kısım 2: Fiziksel Potansiyeli Geliştirme Ve Yeniden Yapılandırmada Amaçlanan Kriterler İçin Koşullar -Tarımsal Arazilerin Modernizasyonu -Ormanların Ekonomik Değerinin Geliştirilmesi -Tarım Ve Ormancılık Ürünleri İçin Ek Değer -Tarım Ve Gıda Sektöründe Ve Ormancılık Sektöründe Yeni Ürünlerin, Süreçlerin Ve Teknolojilerin Geliştirilmesi İçin İşbirliği -Tarım Ve Ormancılığın Gelişmesi İle İlgili Altyapı Alt kısım 3: Tarımsal Üretimin Ve Ürünlerin Kalitesini Geliştirmeyi Amaçlayan Kriterler İçin Koşullar -Topluluk Yasası Üzerine Temellenen Toplantı -Danışma Ve Tanıtım Faaliyetleri Alt kısım 4: Geçiş Kriterleri İçin Ölçütler -Yarı Geçimlik Çiftçilik -Üretici Grupları	Stratejik Amaç 1: Ekonominin Geliştirilmesi Ve İş İmkanlarının Arttırılması - Öncelik 1.1: Tarım Ve Gıda Sektörlerinin Rekabetçi Bir Yapıya Kavuşturulması - Öncelik 1.2: Kırsal Ekonominin Çeşitlendirilmesi (Eksen 3, 1698 sayılı tüzüğe göre) Stratejik Amaç 2: İnsan Kaynaklarının Örgütlenme Düzeyinin Ve Yerel Kalkınma Kapasitesinin Geliştirilmesi (Eksen 1, Alt kısım 1, 1698 sayılı tüzüğe göre) - Öncelik 2.1: Eğitim Ve Sağlık Hizmetlerinin Güçlendirilmesi - Öncelik 2.2: Yoksullukla Mücadele Ve Dezavantajlı Grupların İstihdam Edilebilirliğinin Arttırılması - Öncelik 2.3: Yerel Kalkınma Kapasitesinin Güçlendirilmesi (Eksen 4, Leader olabilir) Stratejik Amaç 3: Kırsal Alan Fiziki Altyapı Hizmetlerinin Geliştirilmesi Ve Yaşam Kalitesinin Arttırılması (Eksen 1, Alt kısım 2, 1698 sayılı tüzüğe göre) - Öncelik 3.1: Kırsal Altyapının Geliştirilmesi - Öncelik 3.2: Kırsal Yerleşimlerin Geliştirilmesi Ve Korunması

	<u>Eksen 2:</u> Çevreyi Ve Kırlık Yerleri Geliştirme Altkısım 1: Tarımsal Arazinin Sürdürülebilir Kullanımını Hedefleyen Kriterler İçin Koşullar -Dağlık Alanlarda Doğal Engel Ödemeleri -Natura 2000 Ödemeleri -Çevreci Tarım Ödemeleri -Hayvan Refahı Ödemeleri -Üretici Olmayan Yatırımlar Altkısım 2: Orman Alanlarının Sürdürülebilir Kullanımını Hedefleyen Kriterler İçin Koşullar -Tarımsal Alanın İlk Ağaçlandırılması -Tarımsal Olmayan Alanın İlk Ağaçlandırılması - Natura 2000 Ödemeleri -Orman-Çevre Ödemeleri -Ormancılık Potansiyelini Restore Etme -Üretici Olmayan Yatırımlar <u>Eksen 3:</u> Kırsal Alanlarda Yaşam Kalitesi Ve Kırsal Ekonominin Çeşitlenmesi <u>Eksen 4:</u> LEADER	<u>Stratejik Amaç 4:</u> Kırsal Çevrenin Korunması Ve Geliştirilmesi (Eksen 2, 1698 sayılı tüzüğe göre) • Öncelik 4.1: Çevreci Tarım Uygulamalarının Geliştirilmesi • Öncelik 4.2: Orman Ekosistemlerinin Korunması Ve Orman Kaynaklarının Sürdürülebilir Kullanımının Sağlanması • Öncelik 4.3: Korunan Alanların Yönetimi Ve Geliştirilmesi
--	---	---

KAYNAKÇA

- 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri, DİE Yay., Ankara.
- AB Sözlüğü, DPT Yay., Ankara, 2004.
- Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries*, OECD Yay., Fransa, 1998.
- Aksoy, Suat, *Tarım Hukuku*, A.Ü. Ziraat Fakültesi Yay., Ankara, 1984.
- Aksoy, Suat, *Toprak Reformunun Hukuki Esasları*, Ankara Basım, Ankara, 1964.
- Akşit, Bahattin, “Köy, Kırsal Kalkınma ve Kırsal Hanehalkı/Aile Araştırmaları: 1923-2002 Yılları Arası Eleştirel Bir Yazın Taraması”, içinde *Değişen Mekân - Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Der.: Ayda Eraydın, Dost Yay., Ankara, 2006, s. 123-163.
- Akşit, Bahattin, Mustafa Şen, “Kırsal Yapı”, içinde *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi 13*, İletişim Yay., İstanbul, 1996.
- Anderson, James E., *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company, U.S.A., 1994.
- Appraisal of Corum-Cankırı Rural Development Project Turkey*, 19 Mayıs 1975, Document of the International Bank for Reconstruction and Development, Report no: 699a-TU.
- Arık, Kemal Fikret, *Mukayeseli Toprak Reformu II*, TODAİE Yay., Ankara, 1962.
- Avcıoğlu, Doğan, *Türkiye'nin Düzeni*, Bilgi Basımevi, Ankara, 1969.
- Avrupa Birliği Kronolojisi (1946-2002)*, DPT Yay., Ankara, Mayıs 2002.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, içinde *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ayşegül Mengi, İmaj Yay., Ankara, 1998.
- Babacan, Aziz, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT Yay., Ankara, 2000.
- Başar, Ahmet Hamdi, *Atatürk'le Üç Ay ve 1930'dan Sonra Türkiye*, Tan Matbaası, İstanbul 1945.
- Başkaya, Fikret, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Yay., Ankara, 2000.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yay., İstanbul, 2005.
- Beriş, Emrah, “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, *SBF Dergisi*, C: 63, S: 1, s. 56-85.
- Bilge, M. Ayhan, *Uygulamada Toplum Kalkınması Altınözü Pilot Projesi*, TODAİE Yay., Ankara, 1972.
- Börtücene, İcen, “Toprak Reformu”, *Toprak Reformu Kongresi (1978)*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yay., Ankara, 1978.

- Brown, John, “Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni”, Çev: Tuvana Gülcan, *Birikim*, Haziran 2002, Sayı: 158, s. 36 - 43.
- Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, OECD Publication, France, 1994.
- Cumhuriyet Halk Partisi Programı (14 Mayıs 1935), içinde *Kemalist Devrim-6 Atatürk’ün CHP Program ve Tüzükleri*, Doğu Perinçek, Kaynak Yay., İstanbul, 2008.
- Çakı, Ali, *Kırsal Alan Planlamasında Bir Araç Olarak Merkez Köylerin Fonksiyonu*, DPT, Ankara, 1983.
- Çetin, Türkan, “Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları: Köye Doğru Hareketi”, içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 213 - 231.
- Çezik, Asuman, *Kent Eşiği Araştırması – Türkiye İçin Kent Tanımı*, DPT Yay., Ankara, 1982.
- Çoker, Ziya, *Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli*, KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yay., Ankara, 1990.
- Demir, Ömer, *Kurumcu İktisat*, Vadi Yay., Ankara, 1996.
- Diakosavvas, Dimitris – Crosta, Nicola, “Trends in Agricultural and Rural Development Policies in OECD Countries”, içinde *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Ed.: Dimitris Diakosavvas, OECD Yay., 2006, s. 49 - 73.
- Doğanay, Filiz, *Merkez Köyler*, DPT Yay., Ankara, 1993.
- Dolowitz, David P., David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000, s. 5 - 24.
- Dorner, Peter, *Land Reform and Economic Development*, Penguin Books, England, 1972.
- Durkheim, Emile, *Sosyolojik Yöntemin Kuralları*, Bordo-Siyah Klasik Yay., İstanbul, 2004.
- Duverger, Maurice, *Metodoloji Açısından Sosyal Bilimlere Giriş*, Çev.: Ünsal Oskay, Bilgi Yay., Ankara, 2002.
- Eraydın, Ayda, “Mekânsal Süreçlere Toplu Bakış”, içinde *Değişen Mekân - Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Der.: Ayda Eraydın, Dost Yay., Ankara, 2006.
- Erdost, Muzaffer İlhan, “Toprak Reformunun Ülkemizin Toplumsal, Ekonomik Ve Siyasal Yapısında Yeri”, içinde *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı İmparatorluğunda Mülkiyet İlişkileri*, Onur Yay., Ankara, 2005, s. 266-319.
- Farazmand, Ali, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, Çev: Sevilay Kaygalak, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXV, Sayı: 229, Yıl: 2001, s. 245 - 278.
- From Marshall Plan to Global Interdependence*, OECD Yay., Paris, 1978.

- Geray, Cevat, “Toplum Kalkınması Programlama ve Uygulama Birimi Olarak İlçe”, *Sekizinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferanslarından Ayrı Baskı*, İskan ve Şehircilik Derneği Yay., Ankara, 1966.
- Geray, Cevat, *Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem*, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 2000.
- Geray, Cevat, *Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik*, Tuna Yay., Ankara, 1981.
- Geray, Cevat, *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, TODAİE Yay., Ankara, 1974.
- Geray, Cevat, *Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları Bünyan Örneği*, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1967.
- Gilardi, Fabrizio, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, Vol. 598, s. 84 -101.
- Gimbel, John, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford University Press, California, 1976.
- Gönül, Mustafa, *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE Yay., Ankara, 1977.
- Gözübüyük, Şeref, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 1998.
- Gülalp, Haldun, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Yurt Yay., Ankara, 1987.
- Gülalp, Haldun, *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, Belge Yay., İstanbul, 1993.
- Gülçubuk, Bülent, *Kırsal Kalkınma Çalışmalarında Türkiye Kalkınma Vakfı’nın Yeri Ve İşlevi (Bu Kuruluşun Uzunyayla Uygulaması)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1997.
- Güler, Birgül Ayman, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu*, Yıl:2005.
- Güler, Birgül Ayman, “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1992, 25/3.
- Güler, Birgül Ayman, “Dünya Bankası Proje Anlaşmaları”, içinde *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı*, ZMO Yay., Ankara, 2002, s. 66 - 71.
- Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme Zamanında Yerelleşme – Yerel Yönetim ve Tarih İpoteği”, *Kent Kooperatifçiliği*, Ocak – Şubat - Mart 2002, s. 139 - 141.
- Günaydın, Gökhan, “Küreselleşme Sürecinin Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ve ZMO’nun Duruşu” içinde *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı*, ZMO Yay., Ankara, 2002, s. 244 - 298.
- Güriz, Adnan, “Modern Mülkiyet Kavramı ve Toprak Reformu”, içinde *Türkiye’de Toprak Reformu Semineri* (6-8 Haziran 1968), A.Ü. Hukuk Fakültesi Yay., Ankara, 1968, s. 69 - 121.

- Halfacree, Keith, "Rural Space: Constructing a Three-fold Architecture", içinde *Handbook of Rural Studies*, Paul Cloke, Terry Marsden and Patrick H. Money (ed.), Sage Publication, Great Britain, 2006, s. 44 - 63.
- Halperin, Haim, *Agrindus*, Routledge&Kegan Paul Publication, London, 1964.
- Hançerlioğlu, Orhan, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.
- Harvey, David, "Neoliberalism as Creative Destruction", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, No. 1, 2007, s.21 - 44.
- Hatipoğlu, Şevket Raşit, *Türkiye'de Zirai Buhran*, Ankara Yüksek Ziraat Enstitüsü Yay., Ankara, 1936.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Dost Yay., Ankara, 1998.
- Hüsrev, İsmail, *Türkiye Köy İktisadiyatı*, Kadro Mecmuası Mecmua Neşriyatından II, İstanbul, 1934.
- İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (2004), DPT Yay., Ankara, 2004.
- İller Bankasının Köylerle Münasebeti Hakkında Rapor, içinde *Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1964.
- İsmet İnönü, "Fırkamızın Devletçilik Vasfı", içinde *Türkiye'de Devletçilik*, Der.: Nevin Coşar, Bağlam Yay., İstanbul, 1995, s. 41-45.
- İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Raporu, içinde *Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1964.
- İstatistik Göstergeler, 1923-2006*, TÜİK Yay., Ankara, 2007.
- Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risks Of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, Vol.50, Issue: 155, March 1998, s. 29 - 45.
- Kalkınan Türkiye (Rakamlarla 1923-1968)*, DPT Yay., Ankara, 1969.
- Karpat, Kemal H., *Türkiye'de Toplumsal Dönüşüm (Kırsal Göç, Gecekondu ve Kentleşme)*, Çev. Abdülkerim Sönmez, İmge Yay., Ankara, Aralık 2003.
- Kayıkçı, Murat, Sabrina Kayıkçı, "Türkiye'de Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri'nin Yeniden Yapılandırılması", içinde *Türkiye'de Kooperatifçiliğin Temel Sorunları ve Çözüm Yolları Sempozyum Bildirileri*, Gazi Üniversitesi KOOP-MER Kooperatifçilik Sempozyumu, Gazi Üniversitesi Kooperatifçilik Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü Yay., Ankara, 2007, s. 35 - 53.
- Kayıkçı, Sabrina, "Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye'de Tütün Politikası", *Mülkiye Dergisi*, C: XXIX, S: 247, 2005, s. 43 - 71.
- Kayıkçı, Sabrina, "Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Kapsamında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması", içinde *Almanak 2005 Analizleri*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yay., Eylül 2006, İstanbul, s. 25 - 33.

- Kazgan, Gülten, “1980’lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme”, Oya Köymen (ed.), içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 31-37.
- Kazgan, Gülten, *İktisadi Düşünce*, Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 2000.
- Keleş, Ruşen, *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1999.
- Keleş, Ruşen, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yay., Ankara, 1998.
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, İmge Yay., Ankara, 2006.
- Kemaloğlu, İsmail, “TMO Genel Müdürlüğü’ndeki Yapılanma Çalışmalarının Esas ve Amaçları”, *Türktarım Dergisi*, Mayıs - Haziran 2005, Sayı: 163, s. 45 - 48.
- Kepenek, Yakup, *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Kuruluşları*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993.
- Kıraç, Tamer, *Erzurum Rural Development Project – Turkey, Monitoring and Evaluation*, DPT, 1990.
- Kıray, Mübeccel, “Sosyo-ekonomik Hayatın Değişen Düzeni: Dört Köyün Monografik Karşılaştırılması”, Oya Köymen (ed.), içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Kırsal Alanlarda Göçü Önlemenin Çareleri*, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1996.
- Köy İdaresi İle İlgili Mevzuat*, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yay., Ankara, 1991.
- Köymen, Nusret, *Köycülük Programına Giriş*, Ulus Matbaası, Ankara, 1935.
- Köymen, Oya, “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları”, Oya Köymen (ed.), içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s.1 - 30.
- Köymen, Oya (ed.), *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Köymen, Oya, *Kapitalizm ve Köylülük*, Yordam Kitap Yay., İstanbul, 2008.
- Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932)*, 1. Cilt, A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 1988.
- Kuruluşundan Bugüne Kadar İller Bankası*, İller Bankası Yay., Ankara, 1973.
- Lenin, V. İ., *Rusya’da Kapitalizmin Gelişmesi*, Çev.: Seyhan Erdoğan, Sol Yay., Ankara, 1988.
- Marsden, Terry, “Rural Futures: The Consumption Countryside and its Regulation”, *Sociologia Ruralis*, Vol: 39, Issue: 4, October 1999, s. 501 - 526.
- Mumford, Lewis, “Bahçe-Şehirler ve Modern Şehir Planlaması”, Çev. Ruşen Keleş, *SBF Dergisi*, C: XVI, Yıl: 1962, S: 4 (ayrı bası), s. 175 - 187.
- New Approach to Rural Policy (Lessons From Around The World)*, OECD Publication, France, 2005.

- New Trends in Rural Policy Making*, OECD Publication, France, 1988.
- Ökçün, Gündüz, *Türkiye İktisat Kongresi 1923 (Haberler- Belgeler – Yorumlar)*, Sermaye Piyasası Kurulu Yay., Yay. No: 59, Ankara, 1997.
- Önder, İzzettin, “Aşar’ın Kaldırılması ve Tarım Kesimine Uygulanan Vergiler”, içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Partnerships for Rural Development*, OECD Publication, France, 1990.
- Petras, James, *Küreselleşme ve Direniş*, Çev. Ali Ekber, Mephist Yay., İstanbul, 2004.
- Ragner Nurkse, *Az Gelişmiş Ülkelerde Sermaye Teşekkülü*, Çev.: Şevki Adalı, Menteş Kitabevi, İstanbul, 1964.
- Rhodes, R.A.W., “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, 1996, s. 652 - 667.
- Robertson, Roland, *Küreselleşme - Toplum Kuramı ve Küresel Kültür*, Çev. Ümit Hüsrev Yolsal, Bilim ve Sanat Yay., Ankara, 1999.
- Rosanvallon, Pierre, *Refah Devletin Krizi*, Dost Yay., Ankara, 2004.
- Rural Development: World Bank Experience, 1965-86*, World Bank Publication, Washington, 1988.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2006 Yılı Programı*, RG: 02.11.2005, 25984.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yay., Ankara, 2000.
- Shehrin, Petek Kovancı, *A Critical Evaluation of Governance in the Framework of Rural Development in Turkey*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2005.
- Silier, Oya (Köymen), *Türkiye’de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 1981.
- Social Progress Through Community Development*, United Nations Publication, New York, 1955.
- Sönmez, M. Tului, *Osmanlıdan Günümüze Toprak Mülkiyeti Açıklamalı Sözlük*, Yayınevi A.Ş., Ankara, 1998.
- Stiglitz, Joseph, “Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12, Number 1, s. 3 - 26.
- Swaminathan, Sirlata, “Bugünkü Hint Tarımında Meydan Okumalar ve Mücadeleler”, içinde *XXI. Yüzyılın Meydan Okumaları Karşısında Köylü ve İşçi Mücadeleleri*, Ed: Samir Amin, Çev: Şule Ünsaldı, Özgür Üniversite Kitaplığı Yay., İstanbul, 2008, s. 31-63.
- Şenses, Fikret, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat Mı, Engel Mi?”, içinde *Kalkınma ve Küreselleşme*, Bağlam Yay., İstanbul, 2004, s. 13-54.
- T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi – Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fonlar*, İkinci Kitap, TODAİE Yay., Ankara, 1988.
- T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963.

- Taraklı, Duran, *Çiftçiye Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, 1976.
- Tarım Bakanlığı Teşkilatının Toplum Kalkınması İle İlgili Görevleri, Tarım Bakanlığı Planlama ve Ekonomik Araştırmalar Dairesi Başkanlığı Yay., Ankara, 1968.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, “Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları (Modernleşme Çabaları)”, içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 43-57.
- The Future of Rural Policy – From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, OECD Publication, France, 2003.
- The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publication, France, 2006.
- Tonguç, İ. Hakkı, *Eğitim Yolu İle Canlandırılacak Köy*, Köy Enstitüleri ve Çağdaş Eğitim Vakfı Yay., Ankara, 1998.
- Toplum Kalkınması Metodu Denenmekte Olan İki İldeki Vali ve Kaymakamların Köy Kalkınması Hususundaki Mütalaalarını Derleyen Rapor, içinde *Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1964.
- Toplum Kalkınması Programlarının Amme İdaresi Cepheleri*, Çev: Yücel Ayaslı, Köy İşleri Bakanlığı Yay.
- Toprak ve Tarım Reformu Açısından Sayılarla Türkiye*, Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Yay., Ankara, 1973.
- Tören, Tolga, *Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı ve Türkiye Uygulaması*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yay., İstanbul, 2007.
- Tujan JR., Antonio, “Küreselleşme ve Filipin Köylüleri”, içinde *XXI. Yüzyılın Meydan Okumaları Karşısında Köylü ve İşçi Mücadeleleri*, Ed: Samir Amin, Çev: Şule Ünsaldı, Özgür Üniversite Kitaplığı Yay., İstanbul, 2008, s. 71-84.
- Turhan, Mehmet Serdar, *Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Tedbirleri Uygulama Süreci*, T.C. Tarım Ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler Ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.
- Türkay, Mehmet, “Gelişme İktisadının Bir Disiplin Olarak Ortaya Çıkışı”, içinde *Gelişme İktisadı*, Ed: Tamer İşgüden - Fuat Ercan - Mehmet Türkay, Beta Yay., İstanbul, 1995, s.112 - 139.
- Türkçe Sözlük*, Cilt: 2, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara, 1998.
- Türkdoğan, Orhan, *Türkiye’de Köy Sosyolojisi*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Türkiye’de Marşal Planı 9*, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1952.
- Tütengil, Cavit Orhan, “1970’lerin Köy-Kent Projesi”, içinde *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 234 - 237.

- Tütengil, Cavit Orhan, “Köylü Yaşayışında Değişmeler”, içinde *Türkiye’de Köy Sorunu*, Kitaş Yay., İstanbul, 1969.
- Tütengil, Cavit Orhan, *100 Soruda Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları*, Gerçek Yay., İstanbul, 1975.
- Tütengil, Cavit Orhan, *Türkiye’de Köy Sorunu*, Kitaş Yay., İstanbul, 1969.
- Urry, John, *Mekanları Tüketmek*, Çev. Rahmi Ögdül, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1999.
- Veltmeyer, Henry, *Latin Amerika ve Başka Bir Kalkınma*, Çev. Özkan Akpınar, Kalkedon Yay., İstanbul, 2006.
- W. W. Rostow, *İktisadi Gelişmenin Merhaleleri*, Çev.: Erol Güngör, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1966.
- Yalçındağ, Selçuk, *İlçe Özel Yönetimi Kırsal Yöreler İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi*, TODAİE Yay., Ankara, 1977.
- Yalçındağ, Selçuk, *Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler*, Friedrich Ebert Vakfı Yay., İstanbul, 1993.
- Yavuz, Fehmi, “Toprak ya da Tarım Reformu”, *SBF Dergisi*, Haziran 1967, Cilt: XXII, s. 29 - 37.
- Yavuz, Fehmi, *Memleketimizde Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)*, TODAİE Yay., Ankara, 1969.
- Yeldan, Erinç, “Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, içinde *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Der.: Ahmet H. Köse vd., İletişim, İstanbul, 2003.
- Yılmaz, Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT Yay., Ankara, 2001.
- Zincirci, Öncel, *Türkiye’de Tarım Teşkilatının Tarihçesi*, Ankara, 1994.

İnternet Kaynakları

- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001 Yılı Türkiye Ulusal Programı*,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, Erişim: 03.01.2006.
- Agricultural Reform Implementation Project*,
<http://www.worldbank.org.tr/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=361712&menuPK=361747&Projectid=P070286>
- Agricultural Sector Adjustment Loan Project*,
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P008956>, Erişim: 03.02.2006.
- Apostolides, Costas, “The Role of An Integrated Approach to Rural Development”,
<http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c28/CI020514.pdf>, Erişim: 03.12.2007.
- Avrupa Birliği’ne Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu*,
<http://www.tarim.gov.tr>, Erişim: 10.03.2004.

- Barthelemy, Pierre Antoine, Claude Vidal, “Rural Realities in the European Union” içinde *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures*, <http://ec.europa.eu/agriculture/envir/report/en/index.htm>, Erişim: 11.09.2005.
- Commission Staff Working Document, COM (2005) 304 final, Annex*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/rdguidelines/impact_en.pdf, Erişim: 09.11.2005.
- Communication from the Commission of 25 July 2002- Fighting rural poverty – European Community policy and approach to rural development and sustainable natural resources management in developing countries- COM (2002) 429 final*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12518.htm>, Erişim: 01.01.2007.
- Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community*, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/c_2002325EN.003301.html, Erişim: 03.02.2007.
- Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development*, (2006/144/EC), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_055/l_05520060225en00200029.pdf, Erişim: 01.05.2006.
- Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey, Annex: Turkey 2000 Accession Partnership (Katılım Ortaklığı Belgesi)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf>, Erişim: 20.10.2007.
- Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/index_en.htm, Erişim: 25.10.2005.
- Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/index_en.htm, Erişim: 25.10.2005.
- Diyarbakır, Batman, Siirt Development Project (Proje Dokümanı)*, http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/Dbstdp_2_Project_Document.pdf, Erişim: 06.09.2008.
- Europe’s Agenda 2000 Strengthening and widening the European Union*, Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000 Priority Publications Programme 1999, X/D/5 Final version 31.8, http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf, Erişim: 22.08.2006.
- European Governance – A White Paper*, Commission of the European Communities, COM (2001) 428, Brussels, 25.07.2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, Erişim: 05.06.2006.

Fact Sheet – A LEADER Approach,

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_en.pdf, Erişim: 02.07.2006.

Fernando, Nimal A., *Rural Development Outcomes and Drives*, Asian Development Bank Publication, 2008, s.4, 5, <http://www.adb.org/Documents/Books/Rural-Development-Outcomes-Drives/Rural-Development-Outcomes-Drives.pdf>, Erişim: 05.06.2008.

Governance and Development, 1992, <http://books.google.com/books?id=he3-MVQqsqwC&pg=PP1&dq=governance+and+development&hl=tr>, Erişim: 03.05.2005.

Governance and Development, COM (2003) 615 final, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, <http://www.europa.eu>, Erişim: 08.09.2006.

Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>, Erişim: 02.09.2008.

Güler, Birgöl Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine” <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>, Erişim: 03.10.2005.

Güler, Birgöl Ayman, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>, Erişim: 03.07.2006.

Handbook on Rural Households’ Livelihood and Well-Being, <http://www.unece.org/stats/rural/annex2.pdf>, Erişim: 09.10.2005.

Harvey, David, “Neo-liberalism and the Restoration of Class Power”, <http://www.princeton.edu>, Erişim: 09.10.2007.

<http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/project/tags/turkey/1189/project%20overview>, Erişim: 02.09.2008.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,,contentMDK:20438816~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html#1>, Erişim: 21.11.2005.

<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/iller%20bankasi.doc>, Erişim: 07.08.2007.

<http://www.cevreorman.gov.tr>, Erişim: 09.11.2005.

<http://www.dsi.gov.tr>, Erişim: 11.10.2005.

http://www.ebk.gov.tr/icerik.asp?m_id=58&yapi=4, Erişim: 10.11.2007.

http://www.hazine.gov.tr/uluslararasi_iliskiler.htm, Niyet Mektupları, Erişim: 08.10.2006.

<http://www.ifad.org/english/operations/pn/tur/i387tr/index.htm>, Erişim: 04.09.2008.

<http://www.ifad.org/governance/index.htm>, Erişim: 05.09.2008.

<http://www.ilbank.gov.tr/index.php>, Erişim: 10.10.2006.

<http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/khgmtarihce1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

<http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/toprakiskan1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

<http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/topraksu1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

<http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/yse1.htm>, Erişim: 07.09.2005.

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>, Erişim: 05.11.2005.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc, Erişim: 04.05.2008.

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/KurumsalBilgi>, Erişim: 05.11.2005.

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Dokumanlar/Birliklerin_Turlerine_Gore_Sayisi.doc, Erişim: 20.10.2007.

http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html, Erişim: 05.10.2007.

http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm, Erişim: 02.01.2007.

<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1012>, Erişim: 10.09.2007.

<http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/kurum.html>, Erişim: 05.04.2006.

<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?efl=calismalar/webstatik/organizasyon.htm&curdir=\\calismalar\\webstatik&fl=../..\\kurumsal\\tarihce\\tarihce.htm>, Erişim: 03.05.2007.

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=\\sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2\\dto\\dto_201005.htm, Erişim: 14.12.2005.

http://www.tarim.gov.tr/sanal_kutuphane/UlusalPr/481.htm, Erişim: 12.10.2005.

<http://www.tarimreformu.gov.tr/tarihce.htm>, Erişim: 05.02.2007.

<http://www.tarimreformu.gov.tr/uygulama.asp>, Erişim: 03.02.2008.

<http://www.tkgm.gov.tr/ana.php?Sayfa=tarihcegorev>, Erişim: 05.09.2006.

<http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/ashrp.html>, Erişim: 08.09.2008.

<http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/dbskp.html>, Erişim: 05.09.2008.

<http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/sekp.html>, Erişim: 01.10.2008.

http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=302, Erişim: 02.06.2006.

<http://www.turkseker.gov.tr>, Erişim: 11.10.2007.

http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf, Erişim: 03.09.2008.

<http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSayfaNo=1474>, Erişim: 03.09.2008.

<http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=276>, Erişim: 01.09.2008.

<http://www.ziraat.com.tr/tanitim/tarihce.html>, Erişim: 05.08.2005.

Hullet, Christian, "The Rural Development Challenge in OECD Member Countries", <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a23/CI000371.pdf>, Erişim: 03.06.2007.

- II. Tarım Şurası (01.12.2004), *Kırsal Kalkınma Politikaları Komisyon Raporu*, <http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim: 08.02.2007.
- II. Tarım Şurası, *Tarımsal Yapıda Değişme ve Gelişmeler*, http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/sura_sonuc_raporu.htm, Erişim: 03.03.2007.
- IMF Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999 tarihli, http://www.hazine.gov.tr/uluslar_arasi_iliskiler.htm, Erişim: 08.10.2006.
- IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyon Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik16_2_kirsalpolitika/kirsalka.pdf, Erişim: 02.01.2007.
- Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı Uygulama Rehberi*, http://www.tedgem.gov.tr/kkydp_genel_1.htm, Erişim: 03.06.2007.
- Khrallah, Mylene, “The New Institutional Economics: Applications for Agricultural Policy Research”, <http://www.ifpri.org/divs/mtid/dp/papers/mssdp41.pdf>, Erişim: 05.06.2007.
- Lowe, Philip, Henry Buller, Neil Ward, *Setting The Next Agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, Centre for Rural Economy Working Paper 53, January 2001, <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/pdfs/wp53a.pdf>, Erişim: 02.04.2006.
- Maltsoglou, Irini, Ayşen Tanyeri Abur, *Transaction Cost, Institutions and Smallholder Market Integration: Potato Producers in Peru*, ESA Working Paper No. 05-04, June 2005, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ae876e/ae876e00.pdf>, 02.01.2007.
- Natal, Alejandro, “The New Institutional Economics a General Introduction”, <http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DN01234.pdf>, Erişim: 03.07.2006.
- Nemes, Gusztav, *The Politics of Rural Development in Europe*, Discussion Papers, 2005, <http://www.policy.hu/nemes/publikaciok/muhelytanulmany%202005-5.pdf>, Erişim: 06.07.2006.
- New Perspectives for EU Rural Development (Fact Sheet)*, Germany, 2004, <http://www.europa.eu.int>, Erişim: 08.06.2005.
- OECD Kamu İşletmeleri için Kurumsal Yönetim Rehberi, 2006, [http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/21FD5AAABC16E114C225733E0046AF76/\\$FILE/oecd06.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/21FD5AAABC16E114C225733E0046AF76/$FILE/oecd06.pdf), Erişim: 05.11.2006.
- Parada, Jairo, *Original Institutional Economics and New Institutional Economics*, <http://cas.umkc.edu/econ/Oeconomicus/VolumeVI/Fall2002/Parada-Fall2002.pdf>, Erişim: 03.04.2006.
- Parker, Andrew N., *Decentralization: The Way Forward for Rural Development?*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/1475.pdf>, Erişim: 03.05.2007.

- Pezaros, P., "An Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives and Orientations",
<http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf>, Erişim: 03.04.2006.
- Planting Seeds for Rural Futures-Rural Policy Perspectives for a Wider Europe*,
 Second European Conference on Rural Development, Salzburg, Avusturya,
 2003, http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/proceedings_en.pdf,
 Erişim:05.05.2006.
- Pollitt, Christopher Geert Bouckaert, *Public Management Reform*,
<http://books.google.com/books?id=rei8DGQQoooC&printsec=frontcover&dq=%22public+management+reform%22&hl=tr#PPP13,M1>, Erişim:
 09.11.2008.
- Pownall, Ian E., "An International Political Economy Perspective of Administrative Reform", http://www.pamij.com/4_4_pdf/99_4_4_2_p.pdf , Erişim:
 02.05.2005.
- Ragin, Charles C., *The Comparative Method (Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies)*,
<http://books.google.com/books?id=mZi17vherScC&printsec=frontcover&dq=%22the+comparative+method%22&hl=tr#PPR5,M1>, Erişim: 12.10.2008.
- Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development*, 2003,
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/09/06/000112742_20060906121359/Rendered/PDF/267630REACHING0THE0RURAL0POOR0.pdf, Erişim: 04.06.2006.
- Reinicke, Wolfgang H., *Global Public Policy: Governing Without Government?*, 1998,
<http://books.google.com/books?id=zmGTGqNTbqsC&printsec=frontcover&dq=%22global+public+policy%22&hl=tr>, Erişim: 02.09.2008.
- Rural Development - The Impact of EU Research (1998-2004)*, 2004,
<http://www.publications.eu.int>, Erişim: 03.07.2005.
- Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information Report 2006*, August 2006,
http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf,
 Erişim: 10.12.2006.
- Rural Development Plans*,
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm,
 Erişim:12.12.2007.
- Rural Development: From Vision to Action*, 1997, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/09/23/000009265_3980319100022/Rendered/PDF/multi_page.pdf, Erişim:
 07.02.2006.
- Schüttpelz, Anne, *Policy Transfer and Pre-Accession Europeanisation of the Czech Employment Policy*, Discussion Paper, March 2004, <http://skylia.wz-berlin.de/pdf/2004/iii04-201.pdf>, Erişim: 02.05.2005.

- Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf, Erişim: 08.07.2006.
- T.C. Ziraat Bankası Anonim şirketi Ana Sözleşmesi*, http://www.ziraat.com.tr/pdf/Ana_Sozlesme.pdf, Erişim: 05.05.2008.
- Tarım Reformu Uygulama Projesi Kırsal Kalkınma Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı*, Ankara, 2005, http://www.tarim.gov.tr/sanal_kutuphane2/KBKYP23-08-05.pdf, Erişim: 03.04.2006.
- Tarım Reformu Uygulama Projesi Kırsal Kalkınma Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı*, 2006, http://www.tedgem.gov.tr/yayim/koybazli_yeni/KBKYP%202.Etap%20Basvuru%20Kitabi.pdf, Erişim: 10.09.2008.
- Temel Tarımsal Göstergeler*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/gosterge/2008.pdf>, Erişim: 18.10.2008.
- The Common Agricultural Policy Explained*, 2004, http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm, Erişim: 17.08.2005.
- The Cork Declaration – A Living Countryside*, The European Conference on Rural Development, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm, Erişim: 03.02.2007.
- The Future of Rural Society, Commission Communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988, COM (88) 501*, http://aei.pitt.edu/5214/01/001713_1.pdf, Erişim: 03.04.2005.
- Thompson, Grahame, “Wither the ‘Washington Consensus’, the ‘Developmental State’ and the ‘Seattle Protests’: Can ‘Managed Free Trade and Investment’ Become an Alternative Development Model?”, http://www.ejournal-unam.mx/problemas_des/pde131/PDE13107.pdf, Erişim: 01.11.2007.
- Türk Tarımında Yeni Bir Adım TİGEM-Özel Sektör İşbirliği*, <http://www.tigem.gov.tr>, Erişim: 03.04.2007.
- Türkiye Cumhuriyeti Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, 2001, [http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/koep/2001\(Tr\)Koep.pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/koep/2001(Tr)Koep.pdf), Erişim: 11.12.2007.
- Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>, Erişim: 05.06.2006.
- Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, Erişim: 04.06.2007.
- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/strateji/kirsal.pdf>, Erişim: 02.02.2006.
- United Nations Development Programme, *Decentralized Governance Programme – Strengthening Capacity for People-Centered Development*, 1997,

<http://www.pogar.org/publications/other/undp/decentralization/decenpro97e.pdf>, Erişim: 10.12.2007.

What is decentralization?,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,,contentMDK:20246045~menuPK:390249~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390243,00.html>, Erişim: 11.10.2005.

World Bank Group Historical Chronology, Produced by the World Bank Group Archives Last updated September 2005,

http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/World_Bank_Group_Historical_Chronology_1994_2005_.pdf , Erişim: 03.06.2007.

World Development Report (1997), *The State in a Changing World*, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/1997/06/01/000009265-3980217141148>, Erişim: 06.03.2006.

World Development Report (2008), *Agriculture for Development*,

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf, Erişim: 02.11.2007.

WTO Agriculture Negotiations,

http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.doc, Erişim: 03.02.2007.

Yasal Düzenlemeler

1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin  zelleştirilmesi Hakkında 3291 sayılı Kanun, RG: 03.06.1986, 19126.

13.12.1983 tarihli ve 183 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 212 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG: 18.06.1984, 18435.

1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.04.1930, 1471.

1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu  ntedbirler Kanunu, RG: 26.07.1972, 14257.

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, RG: 19.07.1973, 14599.

183 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 14.12.1983, 18251.

1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun, RG: 30.12.1931, 1989.

1973/42 esas sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, RG: 10.05.1977, 15933.

2000/2172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 03.04.2001, 24362.

2006/10016 sayılı Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 15.02.2006, 26081.

- 2006/17 sayılı Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Tebliği, RG: 06.04.2006, 26131.
- 2008 Yılı Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi Ödeneğinin İller Bazında Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi Ve Denetimine İlişkin Esas Ve Usullere Dair Karar, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2008_Yili_YPK_Koydes_Karari.doc, Erişim: 11.10.2008.
- 2384 sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri Hakkında Kanun, RG: 17.02.1981, 17254.
- 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, RG: 01.12.1984, 18592.
- 3092 sayılı Çay Kanunu, RG: 19.12.1984, 18610.
- 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 05.03.1985, 18685.
- 3186 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, RG: 08.05.1985, 18748.
- 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu, RG: 14.06.1937, 3620.
- 3360 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesini, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, RG: 26.05.1987, 19471.
- 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu, RG: 22.04.1940, 4491.
- 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Kanun, RG: 06.03.1924, 63.
- 441 Sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.08.1991, 20955.
- 442 sayılı Köy Kanunu, RG: 07.04.1924, 68.
- 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun, RG: 16.06.2000, 24081.
- 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi Ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, RG: 25.11.2000, 24241.
- 4634 sayılı Şeker Kanunu, RG: 19.04.2001, 24378.
- 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 09.01.2002, 24635.
- 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, RG:15.06.1945, 6032.
- 4759 sayılı İller Bankası Kanunu, RG: 23.06.1945, 6039.
- 4784 sayılı Tarım Bakanlığı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu, RG: 11.07.1945, 6054.

- 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08.05.2003, 25102.
- 4916 sayılı Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 19.07.2003, 25173.
- 5227 sayılı (veto edildi) Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Yasası Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim:01.09.2006.
- 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.01.2005, 25710.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, 25745.
- 5302 sayılı il Özel İdaresi Yasası Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim:01.09.2006.
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG: 11.06.2005, 25842.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.07.2005, 25874.
- 5393 sayılı Belediye Yasası Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 01.09.2006.
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, RG: 18.06.1949, 7236.
- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasa, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 02.01.2006.
- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08.02.2006, 26074.
- 5488 sayılı Tarım Kanunu, RG: 25.04.2006, 26149.
- 552 sayılı Aşarın İlgasıyla Yerine İkame Edilecek Vergi Hakkında Kanun, Düstur, 17.02.1925, C. 3.
- 5618 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Hakkındaki 4753 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, RG: 27.03.1950, 7467.
- 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 18.05.2007, 26526.
- 6234 sayılı Köy Enstitüleri İle İlköğretmen Okullarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 04.02.1954, 8625.
- 86/10715 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Kimyevi Gübrelerin İthalinde Alınacak Fonlar İle Tarımda Kullanılan Kimyevi Gübrelerin Yurt İçinden ve Yurt Dışından Tedariki, Dağıtımı Ve Desteklenmesi Hakkında Karar, RG:08.06.1986, 19131.
- Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri Arasında 4 Temmuz 1948 tarihinde imzalanan Ekonomik İşbirliği Anlaşması ve eki ile aynı tarihte teali edilen mektupların onanması hakkında kanun, RG: 13.07.1948, 6956.
- Zirai Satış Kooperatif Ve Birlikleri Hakkında 1/153 No'lu Kanun Layihası – Esbabı mucibe (28 Nisan 1935), içinde Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-

1932), 1. Cilt, Yayına hazırlayan: Bilsay Kuruç, A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 1988.

Kalkınma Planları

- I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) , DPT Yay., Ankara, Ocak 1963.*
- I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1963.*
- I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1964 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1963.*
- I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1965 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1964.*
- I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1966 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1966.*
- I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1967.*
- II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yay., Ankara, 1967.*
- II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968 Yılı Programı, DPT Yay., Ankara, 1968.*
- III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yay., Ankara, 1972.*
- IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yay., Ankara, 1979.*
- V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yay., Ankara, 1984.*
- VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yay., Ankara, 1989.*
- VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yay., Ankara, 1995.*
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT Yay., Ankara, 2000.*
- VIII. Beş yıllık Kalkınma Planı 2005 Yılı Programı, RG: 31.10.2004, 25629M.*
- IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2011), DPT Yay., Ankara, 2006.*

Hükümet Programları

- Okyar Hükümeti (22.11.1924 - 03.03.1925) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP3.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- VI. İnönü Hükümeti (04.05.1931 - 01.03.1935) Programı, .*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP7.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Bayar Hükümeti (01.11.1937 - 11.11.1938) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP9.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Saydam Hükümeti (25.01.1939 - 03.04.1939) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP11.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Saraçoğlu Hükümeti (09.07.1942 - 09.03.1943) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP13.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Saraçoğlu Hükümeti (09.03.1943 - 07.08.1946) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP14.htm>, Erişim: 20.01.2004.

- Peker Hükümeti (07.08.1946 - 10.09.1947) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP15.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Saka Hükümeti Programı (10.09.1947 - 10.06.1948),*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP16.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Saka Hükümeti Programı (10.06.1948 - 16.01.1949),*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP17.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Günaltay Hükümeti Programı (16.01.1949 - 22.05.1950),*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP18.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Menderes Hükümeti (22.05.1950 - 09.03.1951) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP19.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Menderes Hükümeti (09.03.1951 - 17.05.1954) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP20.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- III. Menderes Hükümeti (17.05.1954 - 09.12.1955) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP21.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- IV. Menderes Hükümeti (09.12.1955 - 25.11.1957) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP22.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- V. Menderes Hükümeti Programı (25.11.1957 - 27.05.1960),*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP23.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Gürsel Hükümeti (30.05.1960 - 05.01.1961) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP24.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- VIII. İnönü Hükümeti (20.11.1961 - 25.06.1962) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP26.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- IX. İnönü Hükümeti (25.06.1962 - 25.12.1963) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP27.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- X. İnönü Hükümeti (25.12.1963 - 20.02.1965) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP28.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Ürgüplü Hükümeti (20.02.1965 - 27.10.1965) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP29.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Demirel Hükümeti (27.10.1965 - 03.11.1969) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP30.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Demirel Hükümeti (03.11.1969 - 06.03.1970) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp31.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- III. Demirel Hükümeti (06.03.1970 - 26.03.1971) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp32.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Erim Hükümeti (26.03.1971 - 11.12.1971) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp33.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Erim Hükümeti (11.12.1971 - 22.05.1972) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp34.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Melen Hükümeti (22.05.1972 - 15.04.1973) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp35.htm>, Erişim: 20.01.2004.

- Talu Hükümeti (15.04.1973 - 26.01.1974) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp36.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Ecevit Hükümeti (26.01.1974 - 17.11.1974) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp37.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Irmak Hükümeti (17.11.1974 - 31.03.1975) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp38.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- IV. Demirel Hükümeti (31.03.1975 - 21.06.1977) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp39.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Ecevit Hükümeti (21.06.1977 - 21.07.1977) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp40.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- V. Demirel Hükümeti (21.07.1977 - 05.01.1978) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp41.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- III. Ecevit Hükümeti (05.01.1978 - 12.11.1979) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp42.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979 - 12.09.1980) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp43.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Ulus Hükümeti (20.09.1980 - 13.12.1983) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp44.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Özal Hükümeti (13.12.1983 - 21.12.1987) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp45.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Özal Hükümeti (21.12.1987 - 09.11.1989) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp46.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Akbulut Hükümeti (09.11.1989 - 23.06.1991) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp47.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Yılmaz Hükümeti (23.06.1991 - 20.11.1991) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp48.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- VII. Demirel Hükümeti (21.11.1991 - 25.06.1993) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp49.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Çiller Hükümeti (25.06.1993 - 05.10.1995) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp50.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Çiller Hükümeti (05.10.1995 - 30.10.1995) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp51.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Yılmaz Hükümeti (06.03.1996 - 28.06.1996) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp53.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- Erbakan Hükümeti (28.06.1996 - 30.06.1997) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp54.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- III. Yılmaz Hükümeti (30.06.1997 - 11.01.1999) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp55.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- V. Ecevit Hükümeti (11.01.1999 - 18.04.1999) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp57.htm>, Erişim: 20.01.2004.

- Gül Hükümeti (18.11.2002 - 11.03.2003) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp58.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- I. Erdoğan Hükümeti (14 Mart 2003 - 2007) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp59.htm>, Erişim: 20.01.2004.
- II. Erdoğan Hükümeti (07.09.2007- ...) Programı,*
<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp60.htm>, Erişim: 03.04.2008.

ÖZET

Bu tez çalışması ile Türkiye’de kırsal alan yönetiminin ve kırsal kalkınma politikasının gelişim seyri ele alınmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de, özellikle 2000’li yıllar sonrası, kırsal alan yönetiminde ve kırsal kalkınma politikasında yaşanan değişimi ve değişimin kaynağını ortaya koymaktır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için, Avrupa Birliği (AB) kırsal kalkınma politikasının yasal/yönetmelik düzenlemeleri ile Türkiye’deki yasal/yönetmelik düzenlemeler karşılaştırılmıştır. Kırsal kalkınma politikasında yaşanan değişim, uygulanan politikalar sınıflandırıldığında görülmektedir. Bu bağlamda, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında kırsal alana tarım sektörü aracılığıyla sektörel bir yaklaşımın söz konusu olduğu, fakat 1960’lı yıllardan itibaren kırsal kalkınmanın alansal bir yaklaşımla gerçekleştirilmesine yönelik yöntemler uygulandığı söylenebilir. Bu yöntemler, toplum kalkınması, köykent, merkez-köy ve bütünleşik kırsal kalkınma projeleridir. 1980’li yıllar, devletin bir yandan kırsal alanın hâlâ en önemli geçim kaynağı olan tarım sektöründen çekilmesi ile kırsal kalkınmanın gündemden düştüğü yıllar olmuştur. 2001 yılı ise AB’ye uyumun bir gereği olarak, kırsal kalkınma konusunun tekrar gündeme geldiği tarih olması bakımından önem taşımaktadır. Bu tarihten itibaren, AB kırsal kalkınma politikasının politika transferi yoluyla Türkiye’de belirleyici hale geldiği görülmektedir. Böylelikle 1960’lı yıllarda uygulanan politikadan farklı bir kırsal kalkınma politikası geliştirilmektedir. Bu yeni politika ve bu doğrultuda oluşturulan yeni yönetmelik yapının unsurları, Türkiye’de kırsal alan yönetiminin, “kırsal alan yönetişimine” dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

ABSTRACT

The development direction of rural area administration and rural development policy of Turkey is considered with this thesis study. This study's objective is expose the change and source of change in the rural area administration and rural development policy, particularly after 2000, in Turkey. For to realize of this objective, arrangements of legal/administrative of European Union's (EU) rural development policy and arrangements of legal/administrative of Turkey are compared. In Turkey, the change of rural development policy is seen when policies are classified. In this context, it is observed that there is a sector based approach for rural area via agriculture sector in the foundation years of Republic however by the beginning of 1960s methods implemented for the realization of rural development with area oriented approach. These methods are the projects of community development, urban village, central village and integrated rural development. 1980s were the years that rural development loose popularity with the withdrawal of state from agricultural sector which is still an important means of existence. The year 2001 is an important date when the issue of rural development came to fore as a requirement of adaptation to EU. By this date, it is observed that European Union's rural development policy became determinant in Turkey by policy transfer. In this way; a different rural development policy has been developed as significantly different from the policies implemented in 1960s. This new policy and the components of new administrative structure constituted in this direction points out that the rural area administration in Turkey is converted to "rural area governance".