

TÜRKİYE'DE KIRSAL ALAN TANIMININ SERÜVENİ

THE ADVENTURE OF THE RURAL AREA DEFINITION IN TÜRKİYE

Burak YARDIMCI
T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
ORCID: 0000-0003-1667-1426

Öz

Türkiye'nin kırsal politikasında son on yıla "kırsal alan tanımı" damga vurmuştur. 2012 yılında 6360 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden sonra Türkiye'de ıveğen bir kırsal alan tanımı sorunuyla karşı karşıya kalınmıştır. Geçen süre zarfında kırsal alanı tekrar tanımlayabilmek için birçok çalışma yürütülmüş ve halen yürütülmektedir. Bu makale, Türkiye'nin kırsal alan tanımının kendi hikayesine odaklanmakta; tanımın dününe, yakın geçmişine ve bugününe odaklanarak bir nevi zamanda yolculuk yapmaktadır. Çalışmaya, bugün geçerli olan kırsal alan tanımıyla başlanmaktadır. Bu perspektifle, bugün itibarıyla Türkiye'nin kırsal politikasında ve istatistik üretiminde temel alınan kırsal alan tanım(lar)ı verilmektedir. Fakat hemen ardından, en başa dönüp, bugünkü tanım(lar)da geçen ve bu tanım(lar)ı meydana getirmiş kavramlar üzerinden, Cumhuriyet'in kuruluşundan bugüne üst politika belgelerinde kırsal alan tanımının izleri sürülmektedir. Kırsal alan tanımı bugüne gelirken hangi yollardan geçti, kilometre taşları nelerdi, sorun ne zaman ortaya çıktı ve ne zaman tespit edildi sorularına cevap aranmaktadır. Daha sonra 6360 sayılı Kanun'dan önce kırsal alan tanımının durumu sorgulanmakta ve 6360'dan sonra verilen reaksiyonların ne yönde cereyan ettiği anlaşılmaya çalışılmaktadır. En nihayetinde kırsal alan tanımının serüveni takip edilerek tekrar bugüne ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kır-Kent Tanımı, Kırsal Alan Tanımı, Kırsal Kalkınma, Köy, 6360 Sayılı Kanun.

Abstract

The last decade has been marked by the "definition of rural area" in Turkey's rural policy. Following the amendments made to Law No. 6360 in 2012, Turkey faced an acute challenge regarding the definition of rural areas. During the past period, many studies have been carried out and are still ongoing in order to redefine the rural area. This article focuses on the own story of Turkey's rural area definition; it travels through time by focusing on the past, recent past, and present of the definition. The study starts with the currently valid definition of the rural area. With this perspective, the definition(s) of the rural area, which is based on Turkey's rural policy and statistical production as of today, is given. However, the article then takes back to explore the origins of this definition by a following key policy documents from the foundation of the Republic to the present day through the concepts that are mentioned in the current definition(s) and have created this definition(s). The definition of the rural area is being searched for answers to the questions of which roads have passed, what were the milestones, when the problem emerged, and when it was detected. Then, the status of the definition of the rural area prior to Law No. 6360 is questioned, and the direction of the reactions after the enforcement of Law No. 6360 is tried to be understood. Ultimately, the adventure of the rural area definition is followed and the present is reached again.

Keywords: Rural-Urban Definition, Rural Area Definition, Rural Development, Village, Law No. 6360.

Giriş

Dünyada kırsal nüfusun payı giderek azalmaktadır. Ancak artan dünya nüfusu, savaşlar, göçler, iklim değişikliği, salgın hastalıklar, artan sosyal eşitsizlikler gibi küresel sorunlar, kırsal ekonominin omurgasını oluşturan tarım sektörünü ve dolayısıyla kırsal politikanın önemini her geçen gün artırmaktadır. Kırsal politika, bölgesel kalkınmanın bir alt bileşeni olarak refah farklarının azaltılmasında önemli bir politika alanı olarak kabul görmektedir. Dolayısıyla kırsal politikanın uygulama sahası olan kırsal alanlar da bir o kadar hayati önem taşımaktadır.

Kalkınma yazınında şehirlerden uzak, seyrek nüfuslu, tarımsal faaliyetlerin baskın olduğu, doğallığını koruyan yaşam alanları genel olarak “kır” kabul edilmektedir. Bu tanımlamada öne çıkan değişkenler ise; mesafe, tenhalık, tarım ve doğal çevre olmaktadır. Ancak, bu değişkenler üzerinde fikir birliği olmayıp, nüfus yoğunluğu, sosyo-kültürel özellikler ve idari statü gibi diğer pek çok değişken kır tanımlamak için kullanılmaktadır (Doğan ve Yardımcı, 2019: 11).

Mekânsal ve sosyolojik karşılıklarını aynı anda içinde barındıran ifadeleriyle “kırsal alan”, “kırsal yerleşimler”, “kırsal toplum” ya da “kırsal kesim” olarak da anılan kır; tarımın başat sektör olduğu, geleneksel yaşam ve üretim ilişkilerinin baskın karakterini koruduğu, toplumsal ve ekonomik değişimin kentlere göre yavaş seyrettiği, toplumsal iş bölümü ve uzmanlaşmanın zayıf, yüz yüze ilişkilerin egemen olduğu sosyal çevreyi ifade etmektedir (SBB, 2018b). Buradan hareketle kırsal alan, hem doğal kaynak ekonomisine bağımlılığı hem de üretim ölçeğinin görece küçük olması nedeniyle kentten farklılaşmaktadır. Bu durum, kırsal alana yönelik politikaların kırsal alanın kendine has özelliklerine göre tasarlanmasını gerektirmektedir.

Bütün dünyada, kırsal politikanın sınırlarını çizmek için kullanılan kırsal alan tanımı, ülkeden ülkeye ve hatta ülke içinde sektörden sektöre değişkenlik gösterebilmektedir. Yine bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de kırsal politikanın sınırlarını belirlemek için farklı tanımlar yapılmaktadır.

Belirli bir dönem boyunca istatistiki olarak anlamlı sonuçlar verdiği üzerinde genel bir mutabakat

bulunan kırsal alan tanımları, belirli bir zamandan sonra işlevsiz kalabilmektedir. Türkiye de bugün bu süreci yaşamaktadır. Bir zamanlar anlamlı sonuçlar veren Türkiye’nin kırsal alan tanımı, dünyadaki ve ülkedeki gelişmelere paralel olarak artık işlevselliğini yitirmiştir. Bu sebeple kırsal alanı tanımlamaya yönelik yeni çalışmalar sürdürülmektedir.

Bu çalışmada, ulusal ve/veya uluslararası yazındaki gelişmelerden ziyade yalnızca Türkiye’deki politika belgelerinde temel alınan kırsal alan tanımlarına odaklanılmakta, tanımların değişim dinamikleri ve nedenleri kapsam dışında tutulmaktadır. İlk bölümde Türkiye’nin bugün geçerli olan kırsal politikasında ve kırsal istatistiklerin üretilmesinde temel alınan kırsal alan tanım(lar)ı verilmiştir. Bunun akabinde, söz konusu kırsal alan tanım(lar)ının nasıl ve ne zaman ortaya çıktığı, zaman içindeki değişimi ve dönüşümü Türkiye’nin üst politika belgelerinde incelenmiştir. Üçüncü bölümde, mevcut kırsal alan tanımına göre istatistiki hesaplamaları son derece güç hale getiren 2012 yılındaki yasal düzenlemelerin, hesaplamayı nasıl etkilediği anlatılmıştır. Dördüncü bölümde ise, tarihsel süreçte yine politika belgelerinden izlendiği üzere yeni bir kırsal alan tanımına olan ihtiyaç ortaya koyulmuş ve 2012 yılındaki yasal düzenlemelere kırsal alan tanımı çerçevesinde verilen tepkiler değerlendirilmiştir. Bütün bunların neticesinde, yeni kırsal alan tanımına giden yolun ne olması ve nelere dikkat edilmesi gerektiğine dikkat çeken bir sonuç bölümüne yer verilmiştir.

1. Türkiye’nin Mevcut Kırsal Alan Tanımı

Günümüzde Türkiye’de kırsal politikanın çerçevesini Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS) 2007-2013, 2014-2020 ve 2021-2023 belgeleri belirlemektedir. Dolayısıyla kırsal alan tanımı da açık veya dolaylı olarak UKKS belgelerinde ifade edilmektedir. 2007’den günümüze UKKS belgelerinde kırsal alan, üç farklı şekilde tanımlanmaktadır (DPT, 2008b; GTHB, 2015a; TOB, 2021). Buna göre;

- *Köy-şehir tanımı*: Bu tanım, idari birim olan il ve ilçenin merkezinin konumu ile mahalli idaresini temel almaktadır. Buna göre, il ve ilçelerin merkez mahalli idarelerinin sorumluluğundaki

yerleşimler “şehir”; bunların dışında kalan tüm yerleşimler (merkez dışında kalan beldeler de dahil) “köy” kabul edilmektedir. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’na göre sınıflandırılan yerleşim yerleri temel alınarak 1927 ilk nüfus sayımından itibaren bu tanım kullanılmaktadır [Resmî Gazete (RG), 1924; Başbakanlık, 1929].

- *Kent-kır tanımı:* (Mülga) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına (DPT) 1982 yılında sonuçlanan Kent Eşiği Araştırması’na göre asgari kent özelliği gösteren yerleşimlerin nüfusu 20 bin olarak tespit edilmiştir. Bunun sonucunda nüfusu 20.000 ve altı olan yerleşimler “kır”; 20.001 ve üzeri olan yerleşimler “kent” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda da yine köy-şehir tanımına benzer şekilde, her bir mahalli idare sorumluluğundaki yerleşimlerin nüfusu temel alınmaktadır (Çezik, 1982).
- *Hukuki tanım:* Hala yürürlükte olan 18.03.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda Türkiye’de yerleşmeler nüfusa göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre nüfusu 2 binden az olan yerleşimler “köy”, 2 ile 20 bin arasında olanlar “kasaba” ve 20 binden yüksek olanlar “şehir” olarak tanımlanmaktadır. Köy Kanunu’nda yapılan tanımlama, köy-şehir ve kent-kır tanımından farklı olarak üçlü bir sınıflandırma içermektedir (RG, 1924). Bu yönüyle çağdaş mekânsal tanımlama anlayışıyla paralellik göstererek keskin bir ayrıma gitmek yerine gri alanlar denilebilecek, geçişkenliği gözetilen tasnife de imkân sunmaktadır.

Türkiye’nin kırsal istatistikleri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 1988’den itibaren, kent-kır tanımına göre derlenmektedir. İstatistikle desteklendiği için de kent-kır tanımı, Türkiye’de kırsal kalkınma politikalarının belirlenmesinde ve uygulamasında ağırlıklı olarak kullanılmaktadır. Fakat başta kent-kır tanımı olmak üzere, yukarıda sayılan üç temel tanım dışında, kurum ve kuruluşlar izledikleri politikalarda ve yürüttükleri faaliyetlerde amaca göre farklılaşan kırsal alan tanımları kullanabilmektedirler. Bunlardan bazıları orman köyü tanımı ve Köylerin Altyapısının Desteklenmesi

Projesi (KÖYDES) içme suyu bileşeni kapsamında yerleşik nüfusu 20 ve üzeri köy ve köy bağları tanımıdır.

2. Üst Politika Belgelerinde Türkiye’de Kırsal Alan

Türkiye’de kırsal alanı tanımlamaya ilişkin çalışmaları Cumhuriyet’in ilk yıllarına kadar götürmek mümkündür. Bu konudaki ilk teşebbüse, 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda rastlanabilir. Söz konusu Kanun “Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir.” hükmüyle başlamaktadır. Buna göre, Türkiye’nin yerleşim yerleri, dönemin idari bölünüşü haricinde, “köy”, “kasaba” ve “şehir” olarak üç sınıfta nitelenmekte; köy yerleşimleri ve buralarda kurulan köy mahalli idareleri için çerçeve çizilmektedir (RG, 1924).

1927 yılı Genel Nüfus Sayımı, 442 sayılı Köy Kanunu’na göre sınıflandırılmış yerleşimlere dair verileri köy-şehir ayırımında derleyen ilk istatistiki çalışmadır (T.C. Başbakanlık, 1929). Sonraki Genel Nüfus Sayımlarında da bu ayırımın sürdürüldüğü görülmektedir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na (1968-1972) kadar olan dönemde, bugün sıklıkla kullanılmakta olan “kır”, “kırsal” veya “kırsal kalkınma” ifadeleri yerine “köy” ve “köy kalkınması” ifadelerinin kullanıldığı görülür (DPT, 1963). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), “kırsal” ifadesinin köy yerleşimlerinden farklı ve daha fazlasını ifade eder şekilde kullanıldığı ilk üst politika belgesi olmuştur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kırsalın sadece nüfus büyüklüğü ile tanımlanamayacağı belirtilmiştir:

“Şehir ve kır nüfusunun ayırımında yerleşmenin büyüklüğüne dayanan özelliklerle birlikte endüstrileşme, tarım dışı faaliyetler, enerjiye dayanan üretim, ihtisaslaşma, müesseseleşme, ailenin küçülmesi, iş bölümüne faydalı dayanışma geleneklerinin zayıflaması, dikey ve yatay hareketlilik gibi iktisadî ve sosyal unsurlar büyük ağırlık taşımaktadır. 10.000 nüfus, yurdumuzda şehir ve köy ayırımı için şehir niteliklerine uyması nedeniyle sınır olarak seçilmiştir. Bu durumda, nüfusumuzun yüzde 30’u şehirlerde yaşamaktadır” (DPT, 1968: 49).

Burada “şehir ve kır” ve “şehir ve köy” ifadelerinin aynı anlamda, fakat 442 sayılı Köy Kanunu'ndaki “*nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy)...*” ifadesinden de farklı anlamda kullanıldığını söylemek mümkündür (RG, 1924). Kırsal alan, 442 Sayılı Köy Kanunu'ndaki köy, kasaba veya şehir gibi yerleşim yeri sınıflamasından bağımsız bir şekilde “10 bin nüfus” eşliğine göre tanımlanmıştır. Bu aynı zamanda kırsal kalkınmanın köy kalkınması kavramından daha fazlasını ifade eden bir politika alanı olduğunun da ilanıdır. Plan metninden anlaşıldığı kadarıyla; yerleşim yerleri için sanayileşme, tarım dışı faaliyetler, enerjiye dayanan üretim, uzmanlaşma, kurumsallaşma, ailenin küçülmesi, iş bölümüne dayalı dayanışma, dikey ve yatay hareketlilik gibi çeşitli iktisadi ve sosyal değişkenleri içeren bir analiz yapılmıştır ve bunun sonucunda kır ve kentin ayrıştığı nüfus büyüklüğünün 10 bin olduğuna karar verilmiştir (DPT, 1968).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) hem “kırsal yöreler” ifadesine yer verilirken hem de “köy” ve “köylü sorunları” ifadelerinin vurgulandığı görülmektedir (DPT, 1973: 113).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) kırsal alan net olarak köy altı (mahalle, mezra, kom, oba, divan, çiftlik, iskele, istasyon), köy ve bucak merkezlerini kapsayacak şekilde “kırsal yerleşmeler” olarak ifade edilmektedir (DPT, 1979: 82). Sözü edilen Plan'da kırsal kalkınma politikaları artık, bugün olduğu gibi bölgesel kalkınma başlığı altında ele alınmaya başlamıştır. Yine “kalkınmada öncelikli yöreler” ifadesinin bu Plan'da zaman zaman kırsal alan ile eş değer biçimde kullanıldığını söylemek mümkündür.

1982 yılı Türkiye'de kırsal alanın tanımlanmasında bir dönüm noktası olmuştur. 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı (KÖYB) tarafından Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi araştırması yapılmıştır. Bu araştırmayla bağlantılı olarak yine DPT Sosyal Planlama Başkanlığı'ndan Asuman Çezik tarafından 1982 yılında “Kent Eşiği Araştırması: Türkiye için Kent Tanımı” çalışması yayımlanmıştır (Çezik, 1982). Bu çalışmayla, Türkiye'de “asgari

kentsel fonksiyonlara sahip yerleşimlerin” nüfusu 20 bin olarak belirlenmiştir. Böylelikle İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlenen 10 bin nüfus eşliğini temel alan şehir-köy ayrımı, 20 bin nüfus eşliğini temel alan kent-kır ayrımı olarak güncellenmiştir. Buna göre; mahalli idare sınırları (belediye ve köy) temel alınarak, nüfusu 20.000 ve altı olan yerleşimler “kırsal”; 20.001 ve üzeri olan yerleşimler “kent” olarak tanımlanmıştır.

1988 yılından itibaren, Devlet İstatistik Enstitüsü¹ (DİE) tarafından “20 bin nüfus” eşliğini temel alan kent-kır istatistikleri derlenmeye başlanmıştır. Bu tanım, resmi olarak bugün hala geçerliliğini korumaktadır.

Beşinci, Altıncı ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında 1982'de belirlenen 20 bin nüfus eşliğini temel alan kent-kır ve aynı zamanda şehir-köy tanımlarının dikkate alındığı görülür (DPT 1985, 1989, 1995). Bu dönemde, kırsal nüfus oranı hızlı ve istikrarlı şekilde azalmaya devam etmiştir.

2000'li yıllara gelindiğinde, Avrupa Birliği (AB) müzakere sürecindeki ivmelenme AB ile uyumlu bir kent-kır tanımına olan gereksinimi artırmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'nin 1980'ler ve 1990'lar boyunca yaşadığı hızlı nüfus artışı, iç göçler ve çarpık kentleşme sebebiyle, 20 bin nüfus eşliğinin ve sadece nüfus büyüklüğüne dayalı bir kırsal alan tanımının yetersiz kalmaya başladığı anlaşılmıştır.

AB ile müzakere sürecindeki ilerleme Türkiye'de kırsal politikanın güçlenmesini sağlamıştır. Özellikle 2007'de ilk defa hazırlanan ve sonra dönemler itibarıyla yenilenen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri ve Kırsal Kalkınma Eylem Planları, kırsal politikanın kalkınma planları dışındaki üst ölçekli politika belgeleri haline gelmiştir. Kırsala dair bütün değerlendirmeler bu politika belgelerinde yer alırken, kırsal alan tanımı ve yeni bir kırsal alan tanımına olan ihtiyaç burada net bir şekilde ifade edilir olmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde gerek kalkınma planında gerekse yıllık programlarda henüz kırsal alan tanımında bir sorun olduğuna dair işarete rastlanmaz (DPT, 2000a).

1 Günümüzde Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin bittiği fakat Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın henüz yürürlüğe girmediği 2006 yılında, kırsal alan tanımında bir sorun olduğu ilk defa ifade edilmiştir. 2006 Yılı Programı'nda:

“Ülkemizde kırsal alan, yapılan araştırmaların içeriği ve kapsamına göre farklı tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, bir taraftan kırsal alan tanımının netleştirilmesi, diğer taraftan kırsal kalkınmaya yönelik politika geliştirme ve proje uygulama, izleme ve değerlendirme süreçleri için tutarlı bir veri tabanının oluşturulması doğrultusundaki çalışmalar sürdürülecektir” (DPT, 2005: 116)

ifadesine yer verilmiştir. Söz konusu ifadede, kırsal alan tanımında bir muğlaklık algılandığı ve bu kapsamda da “kırsal alan tanımının netleştirilmesi” vurgusu göze çarpmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi, Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) da kırsal alan tanımına ilişkin herhangi bir ifade yer almaz (DPT, 2006a). Ancak bu dönemde ilk defa yayımlanan UKKS 2007-2013'de,

“Kırsal alanların ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla daha etkin bir şekilde analiz edilmesi, buna dayalı olarak kırsal kalkınma politikalarının belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesinde etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerekli veri setinin belirlenmesi ve kırsal alan tanımının güncelleştirilmesi amacıyla çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmaların sonuçlarına göre, gerek duyulması halinde kırsal alan tanımı güncellenecek ve uygulamada dikkate alınacaktır” (DPT, 2008b: 3)

ifadesiyle kırsal alan tanımının güncellenmesine yönelik çalışma başlatıldığından bahsedilmektedir. Buradan anlaşıldığı üzere, mevcut tanımın geçerliliğini koruyup korumadığına yönelik bir tereddüt olduğu, kırsal alan tanımının “çalışmaların sonuçlarına göre, gerek duyulması halinde” güncelleneceği belirtilmektedir. Yine bu dönemde ilk defa yayımlanan ve UKKS 2007-2013'ün tamamlayıcısı olarak nitelenebilecek Kırsal Kalkınma Planı 2010-2013'de,

“Plan dönemi içinde; kırsal alan tanımının revize edilmesi, kırsal göstergelerin tespit edilmesi, Köy Kanunu'nun yenilenmesi nedeniyle köy tanımının değişmesi, köy envanterinin

güncellenmesi, köy altyapısı için yeni veri tabanlarının oluşturulması, yeni genel nüfus ve tarım sayımlarının yapılması gibi durumların gerçekleşmesi halinde, gerektiğinde Plan'ın izleme göstergelerinin çeşitlendirilmesi veya kapsamının değiştirilmesi sağlanacaktır” (TKB, 2010: 26)

ifadesiyle, UKKS 2007-2013'de öngörülen kırsal alan tanımı çalışmalarının sonuçları neticesinde tanımın güncellenip güncellenmemesine göre yapılacaklardan ve alınacak tedbirlerden bahsedilmektedir.

Bütün bu politika belgelerine ilave olarak Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde, tıpkı 2006 yılında olduğu gibi, 2007 ve 2008 Yılı Programlarında kırsal alan tanımının netleştirilmesi gereğinden bahsedilmektedir (DPT 2006b, 2007). Fakat 2009 yılında kırsal alan tanımının revize edileceği belirtilmektedir (DPT, 2008a). Buna paralel olarak da 2010 Yılı Programı'nda Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) Programı uygulamalarına yönelik olarak Hollanda ile müşterek finanse edildiği belirtilen *Kırsal Alanların Tanımlanması için Teknik Destek Projesi*'nin gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır (DPT, 2009). Ancak bunun devamındaki 3 yılda (2011, 2012 ve 2013) kırsal alan tanımına ilişkin yıllık programlarda herhangi bir ifade yer almamıştır (DPT, 2010; KB, 2011, 2012).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın (2007-2013) uygulama döneminin son 2 yılı olan 2012 ve 2013, kırsal alan tanımı bağlamında Türkiye için, bugünden bakıldığında, 1982 yılında kent-kır tanımının yapılması kadar önemli bir dönüm noktası olmuştur. 6360 sayılı Kanun'la² büyükşehir belediyesi olan 30 ilde mahalli idare birimleri ve bunların idari sınırlarında yapılan değişiklikler, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden beri mahalli idare sınırlara göre yapılan kent-kır tanımlamasını bozmuş ve bu kapsamdaki istatistikleri gerçeği yansıtmaz bir noktaya taşımıştır.

2 12.11.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

2012 yılında yaşanan gelişmeler, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) döneminde başta kalkınma planı ve yayımlanan diğer kırsal kalkınma politika belgelerinde, kırsal alan tanımının güncellenmesi gerekliliği vurgusunu şiddetlendirmiştir. Onuncu Kalkınma Planı'nın 1027 numaralı tedbirinde "Kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanması sağlanacaktır." ifadesine politika olarak yer verilmiştir (KB, 2014a).

2012 değişiklikleri mevcut kırsal alan tanımının hesaplama yöntemini onarılamaz biçimde bozmuştur. Bu yaşananlar UKKS 2014-2020'de detaylı şekilde ifade edilmiş ve yıllardan beri vurgulanan kırsal alan tanımının güncellenmesi gerekliliğinin artık gelecek dönemleri etkileyecek bir zaruret haline geldiği belirtilmiştir:

"Bu yasayla birlikte büyükşehir belediyesi (BŞB) bulunan 30 ilde tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köyler ve beldeler nedeniyle ülke geneli için gerek kırsal alan kapsamının mevcut tanımlar üzerinden tespit edilmesi ve gelecek yıllar için sürdürülmesi oldukça güçleşmiştir. Zira mahallelerin tüzel kişiliği bulunmadığı için, şehirlerdeki mevcut mahalleler ile kırsal alandaki bu yeni mahalleler arasında istatistiki olarak ayrıma gidilememektedir. Dolayısıyla mahalli idareler yapısındaki değişimlerden asgari düzeyde etkilenen yeni bir kırsal alan tanımının üretilmesine ihtiyaç bulunmaktadır" (GTHB, 2015a: 15).

Önceki dönem politika belgelerinin metin kısımlarında "temenni ve niyet" şeklinde ifade edilen kırsal alan tanımının güncellenmesi hususunun, Onuncu Kalkınma Planı dönemi yıllık programlarında "tedbir" olarak somutlaştırıldığı görülmektedir. 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 Yılı Programlarının tamamında "Kırsal alan tanımı revize edilecektir." (KB, 2013, 2014b, 2015, 2016, 2017) tedbiriyle önceki dönemlerin aksine yapılması gereken, net ve güçlü ifadelerle belirtilmektedir. Bu kapsamda tanımın revize edilmesine ilişkin sorumluluğun 2014 yılında Kalkınma Bakanlığına, sonraki yıllarda TÜİK'e verildiği görülmektedir (KB, 2013).

Diğer taraftan, yine söz konusu yıllık programlar kapsamında kırsal alanın, ilk 4 yıl, şehir merkezlerine

uzaklık ve diğer parametrelere göre ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır (KB, 2013, 2014b, 2015, 2016). Ancak 2018'de "Avrupa Birliği ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) standartları gözetilerek, istatistik üretimine temel oluşturmak üzere sonuçlandırılacağı" gibi politikada farklılaşma gözlemlenmektedir (KB, 2017).

2018 yılında hazırlanan On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) hazırlığı sürecinde yayımlanan Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda "Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Gündemi" başlıklı bölümde ilk olarak kırsal istatistiklerin üretilmesine ve bunun için "ülkemizde kırsal alanlara ilişkin istatistiklerin sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde üretilmesi için, idari yapıdaki değişikliklerden etkilenmeyen bir tanıma ihtiyaç duyulmakta" olduğu belirtilmektedir. Yine bu kapsamda TÜİK tarafından yıllık programlarda belirtilen esaslar çerçevesinde kır tanımı çalışmasının yürütüldüğü ifade edilmektedir (SBB, 2018b; 79).

On Birinci Kalkınma Planı'nın (2019-2023) "Kırsal Kalkınma" başlıklı bölümünde ise, kırsal alan tanımının güncellenmesine ilişkin politika ve tedbirler net ve detaylı olarak belirtilmektedir. Öncelikle 711 numaralı tedbirinde "Veri temelli kırsal politika yaklaşımının güçlendirilmesine yönelik kırsal istatistikler idari değişikliklerden etkilenmeyecek yöntemlerle hesaplanacak, kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki kırsal verilerin kır-kent ve il/ilçe bazında yayımlanması ve köy envanterinin güncellenmesi sağlanacaktır." ifadesi yer almakta ve bundan hemen sonra 711.1 numaralı tedbirde ise detaylandırılmaktadır:

"Kırsal istatistiklerin il ve ilçe bazında üretilmesi için kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il/ilçe bazında yayımlanması sağlanacak ve kırsal göstergeler bilgi sistemi oluşturulacaktır. Bu çerçevede, TÜİK Nüfus Yoğunluğu verileri ve AB Ulusal Arazi Örtüsü Sınıflandırma verileri ile iller bazında kır/kent tanımı ve İçişleri Bakanlığının yürütmekte olduğu Mekânsal Adres Kayıt Sistemi verileri kullanılacaktır" (SBB, 2019b: 167).

Diğer taraftan On Birinci Kalkınma Planı döneminde yayımlanan 2019, 2020, 2021 ve 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programlarında, kırsal alan

tanımıyla ilgili bir ifadeye rastlanmamaktadır (SBB, 2018a, 2019a, 2020, 2021).

On Birinci Kalkınma Planı döneminde üçüncüsü yayımlanan UKKS 2021-2023'de daha detaylı ve vurgulu bir şekilde yeni kırsal alan tanımına olan ihtiyacın altı çizilmektedir:

“...mahalli idarelerin yapılarındaki değişimlerden asgari düzeyde etkilenecek yeni bir kırsal alan tanımının üretilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yeni tanımın, hem kırsal verilerin kesintisiz şekilde üretilebilmesi hem de kırsal politikaların uygulama kapsamının tespiti bakımından işlevsel olması gerekmektedir. Yeni tanımın üretilmesinde kırsallığın küresel ölçekte kabul gören temel parametreleri olan uzaklık ve nüfus yoğunluğuna ilave olarak, dikkate alınması gereken başlıca hususlar; ülkenin idari yapısı, istatistiki bölge birimleri sınıflandırması, 6360 sayılı Kanun ile şekillenen yeni mahalli idare yapısı, belediye mevzuatı, Köy Kanunu, tarımsal arazi mevzuatı, kırsal ve kentsel alanlar arasında gelişen fonksiyonel ilişkiler, kırsal alanlara ilişkin mekânsal planlama mevzuatı ile kırsal kesimdeki genel kalkınma dinamikleridir. Kırsal alanlar için kademeli ve/veya çoklu tanımlar üretilmesi durumunda farklı gelişmişlik düzeyinde bulunan kırsal alanlar münhasıran izlenebilecek ve buralar için mekâna özgü yöre temelli politikalar geliştirilebilecektir” (TOB, 2021: 5-6).

Bunun devamında da “Kırsal alan tanımının yenilenmesi çalışmaları On Birinci Kalkınma Planı'nda yer alan 711.1 numaralı tedbir çerçevesinde ilgili kurumlarla iş birliği içerisinde TÜİK tarafından ilgili hükümler çerçevesinde yapılacaktır. Bununla ilgili süreç TÜİK koordinasyonunda ilgili kurumlarla

iş birliği içinde tanımlanacaktır” (TOB, 2021: 6) ifadesine yer verilmektedir.

Son olarak, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) döneminin son uygulama yılı olan 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda, Kalkınma Planı'nın 711 numaralı tedbiriyle ilişkilendirilerek:

“Kırsal istatistiklerin il ve ilçe bazında üretilmesi için kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il/ilçe bazında yayımlanması sağlanacak ve kırsal göstergeler bilgi sistemi oluşturulacaktır. Bu çerçevede, TÜİK Nüfus Yoğunluğu verileri ve AB Ulusal Arazi Örtüsü Sınıflandırma verileri ile iller bazında kır-kent tanımı ve İçişleri Bakanlığının yürütmekte olduğu Mekânsal Adres Kayıt Sistemi verileri kullanılacaktır” (SBB, 2022: 327)

tedbirine yer verilmiştir.

Böylelikle, kırsal alan tanımının revizyonuyla ilgili 2014 yılında Kalkınma Bakanlığına ve 2015-2018 yılları arasında TÜİK'e verilen sorumluluk, 2019'dan 2022 yılına kadar süren 4 yıllık sessizlikten sonra, 2023'de Hazine ve Maliye Bakanlığına tevdi edilmiştir. Program metninde her ne kadar Hazine ve Maliye Bakanlığı yazsa dahi, kastedilenin sözü edilen Bakanlığın ilişkili kuruluşu olan TÜİK olduğu anlaşılmalıdır.

Kırsal alan tanımıyla ilgili üst politika belgelerine yansıyan ifadeler ve yukarıda anlatılan süreç, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden itibaren kronolojik olarak ve ilgili belgelerde yer alan ifadeleriyle Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: 2000'li Yıllardan İtibaren Politika Belgelerine Yansıyan "Kırsal Alan Tanımı" Sorunu / Gereksinimi
(Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yıl	Kalkınma Planı	Strateji	Plan/Eylem Planı	Yıllık Program
2001	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005):			(DPT, 2000b)
2002				(DPT, 2001)
2003				(DPT, 2002)
2004				(DPT, 2003)
2005				(DPT, 2004)
2006				"Ülkemizde kırsal alan, yapılan araştırmaların içeriği ve kapsamına göre farklı tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, bir taraftan kırsal alan tanımının netleştirilmesi, diğer taraftan kırsal kalkınmaya yönelik politika geliştirme ve proje uygulama, izleme ve değerlendirme süreçleri için tutarlı bir veri tabanının oluşturulması doğrultusundaki çalışmalar sürdürülecektir." (DPT, 2005: 116)
2007	Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): (DPT, 2006a)	Uluslararası Kalkınma Stratejisi (2007-2013): "Kırsal alanların ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla daha etkin bir şekilde analiz edilmesi, buna dayalı olarak kırsal kalkınma politikalarının belirlenmesi ve uygulanmaya geçirilmesinde etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerekli veri setinin belirlenmesi ve kırsal alan tanımının güncelleştirilmesi amacıyla çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmaların sonuçlarına göre, gerek duyması halinde kırsal alan tanımı güncellenecek ve uygulamada dikkate alınacaktır." (DPT, 2008b; 3)		"Ülkemizde kırsal alan tanımlamalarındaki farklılıklar kırsal alana yönelik tutarlı politikaların geliştirilmesini sınırlamaktadır. Bu kapsamda, bir taraftan kırsal alan tanımının netleştirilmesi, diğer taraftan kırsal kalkınmaya yönelik politika geliştirme ve proje uygulama, izleme ve değerlendirme süreçleri için tutarlı bir veri tabanının oluşturulması doğrultusundaki çalışmalar sürdürülecektir." (DPT, 2006b)

Tablo 1: 2000’li Yıllardan İtibaren Politika Belgelerine Yansıyan “Kırsal Alan Tanımı” Sorunu / Gereksinimi (Devamı)
(Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yıl	Kalkınma Planı	Strateji	Plan/Eylem Planı	Yıllık Program
2008				“Ülkemizde kırsal alan tanımlamalarındaki farklılıklar ve kırsal yerleşmelere ait güncel veri tabanlarının oluşturulamaması, kırsal alana yönelik etkin politikaların geliştirilmesini sınırlanmaktadır. Bu kapsamda, kırsal alan tanımının netleştirilmesi ve kırsal alana yönelik proje uygulama, izleme ve değerlendirme süreçleri için tutarlı bir veri tabanının oluşturulması çalışmaları sürdürülmektedir.” (DPT, 2007; 249)
2009				“Kırsal alan planlamasının daha sağlıklı yapılabilmesi için köy-şehir ve kır-kent tanımları gözden geçirilecek, bu konudaki farklılık ortadan kaldırılarak tanım, günümüz şartlarına göre revize edilecektir.” (DPT, 2008a, 236)
2010			Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013): “Plan dönemi içinde; kırsal alan tanımının revize edilmesi, kırsal göstergelerin tespit edilme-si, Köy Kanunu’nun yenilenmesi nedeniyle köy tanımının değişmesi, köy envanterinin güncellenmesi, köy altyapısı için yeni veri tabanlarının oluşturulması, yeni genel nüfus ve tarım sayımlarının yapılması gibi durumların gerçekleşmesi halinde, gerektiğinde Planın izleme göstergelerinin çeşitlendirilmesi veya kapsamının değiştirilmesi sağlanacaktır.” (TKB, 2010; 26)	“TPARD Programı uygulamalarına yönelik olarak tarımsal çevre tedbiri başlığı altında yer alan tanımları da içerecek şekilde tasarlanan ve Hollanda ile müşterek finanse edilen “Kırsal Alanların Tanımlanması için Teknik Destek Projesi” gerçekleştirilmiştir.” (DPT, 2009, 237)
2011				(DPT, 2010)
2012				(KB, 2011)
2013				(KB, 2012)

Tablo 1: 2000'li Yıllardan İtibaren Politika Belgelerine Yansıyan "Kırsal Alan Tanımı" Sorunu / Gereksinimi (Devamı)
(Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yıl	Kalkınma Planı	Strateji	Plan/Eylem Planı	Yıllık Program
		Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020): "Bu yasayla birlikte (6360 sayılı yasa) BŞB bulunan 30 ilde tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köyler ve beldeleler nedeniyle ülke geneli için gerek kırsal nüfus büyüklüğünün gerekse kırsal alan kapsamının mevcut tanımlar üzerinden tespit edilmesi ve gelecek yıllar için sürdürülmesi oldukça güçleşmiştir. Zira mahallelerin tüzel kişiliği bulunmadığı için, şehirlerdeki mevcut mahalleler ile kırsal alandaki bu yeni mahalleler arasında istatistikî olarak ayrıma gidilememektedir. Dolayısıyla mahalli idareler yapısındaki değişimlerden asgari düzeyde etkilenecek yeni bir kırsal alan tanımının üretilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yeni tanımın, hem kırsal verilerin kesintisiz şekilde üretilmesi hem de kırsal politikaların uygulama kapsamının tespiti bakımından işlevsel olması gerekmektedir. Yeni tanımın üretilmesinde kırsallığın küresel ölçekte kabul gören temel parametreleri olan uzaklık ve nüfus yoğunluğuna ilave olarak, dikkate alınması gereken başlıca hususlar; ülkemizin idari yapısı, istatistikî bölge birimleri sınıflandırması, 6360 sayılı yasa ile şekillenen yeni mahalli idare yapısı, belediye mevzuatı, Köy Kanunu, tarımsal arazi mevzuatı, kırsal ve kentsel alanlar arasında gelişen fonksiyonel ilişkiler, kırsal alanlara ilişkin mekânsal planlama mevzuatı ile kırsal kesimdeki genel kalkınma dinamikleridir. Kırsal alanlar için kademeli ve/veya çoklu tanımlar üretilmesi durumunda farklı gelişmişlik düzeyinde bulunan kırsal alanlar münhasıran izlenebilecek ve buralar için mekâna özgü yöre temelli politikalar geliştirilebilecektir. Kırsal alan tanımının yenilenmesi çalışmaları Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan 2014 Yılı Programının ilgili hükümleri çerçevesinde yürütülecektir. Bununla ilgili süreç Kalkınma Bakanlığı ve TÜİK koordinasyonunda ilgili kurumlarla iş birliği içerisinde tanımlanacaktır." (GTHB, 2015a; 15)		
2014	Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018): "1027. Kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanması sağlanacaktır." (KB, 2014a)			"Tedbir 395. Kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanması sağlanacaktır. (Sorumlu: Kalkınma Bakanlığı. Yapılacak İşlem ve Açıklama: Kırsal alan tanımı şehir merkezlerine uzaklık ve diğer uygun parametrelere göre kademeli şekilde tanımlanacak, temel kırsal kalkınma göstergelerinin, iller bazında hazırlanarak, Resmi İstatistik Programına uyumu ve entegrasyonu sağlanacaktır.)" (KB, 2013)
		Mevcut kırsal alan tanımı gereğince, Türkiye'de kırsal yerleşim yerlerinin kapsamına köyler ve beldelelerin yanı sıra, nüfusu 20 binden düşük il merkezleri ve ilçe merkezleri de dâhil edilmektedir. Bu kapsamın, kırsal alan tanımının revize edilmesi durumunda önemli ölçüde değişmesi söz konusudur." (GTHB, 2015a; 22)		
		6360 sayılı yasa hükümleri gereğince söz konusu 30 ilde tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen belde ve köyler, gerek söz konusu yasanın ilgili hükümleri gerekse kırsal alan karakteristikleri bakımından kırsal kalkınma politikaları kapsamında değerlendirilmeye devam edilecektir." (GTHB, 2015a; 24)		

Tablo 1: 2000’li Yıllardan İtibaren Politika Belgelerine Yansıyan “Kırsal Alan Tanımı” Sorunu / Gereksinimi (Devamı)
(Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yıl	Kalkınma Planı	Strateji	Plan/Eylem Planı	Yıllık Program
2015			Kırsal Kalkınma Eylem Planı (2015-2018): (GTHB, 2015b)	“Tedbir 406. Kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanması sağlanacaktır. (Sorumlu: TÜİK. Yapılacak İşlem ve Açıklama: Kırsal alan tanımı şehir merkezlerine uzaklık ve diğer uygun parametrelere göre kademeli şekilde tanımlanacaktır. İl bazında hazırlanacak temel kırsal kalkınma göstergelerinin Resmi İstatistik Programına uyumu ve entegrasyonu sağlanacaktır.” (KB, 2014b)
2016				“Tedbir 473. Kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanması sağlanacaktır. (Sorumlu: TÜİK. Yapılacak İşlem ve Açıklama: Kırsal alan şehir merkezlerine uzaklık ve diğer uygun parametrelere göre kademeli şekilde tanımlanacaktır.” (KB, 2015)
2017				“Tedbir 391. Kırsal alan tanımı revize edilecektir. (Sorumlu: TÜİK. Yapılacak İşlem ve Açıklama: Kırsal alanın, nüfus, şehir merkezine uzaklık ve diğer uygun parametrelere göre kademeli şekilde tanımlanması ile temel nitelikteki kırsal alan istatistiklerinin il bazında üretilmesi sağlanacaktır.” (KB, 2016)
2018				“Tedbir 387. Kırsal alan tanımı revize edilecektir. (Sorumlu: TÜİK. Yapılacak İşlem ve Açıklama: Avrupa Birliği ve OECD standartları gözönüne alınarak, istatistik üretimine temel oluşturmak üzere başlatılan kırsal alan tanımı çalışması sonuçlandırılacaktır.” (KB, 2017)
2019	On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): “711. Veri temelli kırsal politika yaklaşımının güçlendirilmesine yönelik kırsal istatistikler idari değişikliklerden etkilenmeyecek yöntemlerle hesaplanacak, kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki kırsal verilerin kır-kent ve il/ilçe bazında yayımlanması ve köy envanterinin güncellenmesi sağlanacaktır.” (SBB, 2019b: 167)			(SBB, 2018a)

Tablo 1: 2000'li Yıllardan İtibaren Politika Belgelerine Yansıyan "Kırsal Alan Tanımı" Sorunu / Gereksinimi (Devamı)
(Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yıl	Kalkınma Planı	Strateji	Plan/Eylem Planı	Yıllık Program
2020		Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2021-2023): "21 Kasım 2019 tarihinde açıklanan III. Tarım ve Orman Şurası Raporu'nda büyükşehir belediyelerinde mahallelerin kırsal ve kentsel olarak yeniden yapılandırılması, kırsal mahallelerde köy tüzel kişiliği yapısının korunması, kırsal yaşamın Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde bütüncül ve entegre bir bakış açısıyla koordine edilmesine maddesi yer almıştır. Bu maddeye istinaden 16 Ekim 2020 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 7254 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"la, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na birtakım yeni düzenlemeler getirilmiştir." (TOB, 2021; 5)		(SBB, 2019a)
2021		"...kanunların getirdiği değişiklikler, mahalli idarelerin yapılarındaki değişimlerden asgari düzeyde etkilenecek yeni bir kırsal alan tanımının üretilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yeni tanımın, hem kırsal verilerin kesintisiz şekilde üretilebilmesi hem de kırsal politikaların uygulama kapsamının tespiti bakımından işlevsel olması gerekmektedir. Yeni tanımın üretilmesinde kırsallığın küresel ölçekte kabul gören temel parametreleri olan uzaklık ve nüfus yoğunluğuna ilave olarak, dikkate alınması gereken başlıca hususlar; ülkenin idari yapısı, istatistikî bölge birimleri sınıflandırması, 6360 sayılı Kanun ile şekillenen yeni mahalli idare yapısı, belediye mevzuatı, Köy Kanunu, tarımsal arazi mevzuatı, kırsal ve kentsel alanlar arasında gelişen fonksiyonel ilişkiler, kırsal alanlara ilişkin mekânsal planlama mevzuatı ile kırsal kesimdeki genel kalkınma dinamikleridir. Kırsal alanlar için kademeli ve/veya çoklu tanımlar üretilmesi durumunda farklı gelişmişlik düzeyinde bulunan kırsal alanlar münhasıran izlenebilecek ve buralar için mekâna özgü yöre temelli politikalar geliştirilebilecektir. Kırsal alan tanımının yenilenmesi çalışmaları On Birinci Kalkınma Planı'nda yer alan 711.1 nolu tedbir çerçevesinde ilgili kurumlarla iş birliği içerisinde TÜİK tarafından ilgili hükümler çerçevesinde yapılacaktır. Bununla ilgili süreç TÜİK koordinasyonunda ilgili kurumlarla iş birliği içerisinde tanımlanacaktır. Söz konusu çalışmalar sonuçlanana kadar kırsal alan verilerinin üretimi için yukarıda belirtilen tanımların kullanılmasına devam edilecektir. Bu süreçte kırsal alan kapsamıyla ilgili olarak, yukarıda belirtilen tanımlar da gözönünde tutularak, ülkenin idari yapısına, ilgili mevzuatına ve kamu teşkilatlanmasına uygun olarak gerek ulusal gerekse uluslararası kaynaklarla desteklenen kırsal kalkınma faaliyetlerinin nitelik ve işlevlerine uygun düşecek şekilde sorumlu kurumlar tarafından farklı günlük ölçütleri geliştirilebilecektir. Kırsal alan tanımını çalışması dışında ihtiyaç halinde kırsal alanlar için il veya ilçe düzeyinde genel bir kırsallık endeksi çalışması da yürütülecektir. Kırsal kalkınma faaliyetlerinde destekleme oranlarının bazı dezavantajlı mekânlar (dağlık alanlar, adalar, korunan alanlar, sulak alanlar, eko-sistem açısından hassas alanlar gibi) lehine farklılaştırılması ihtiyacı halinde ise tabii otunan mevzuat çerçevesinde bu özel nitelikli mekânların tanımlanmasında ilgili kamu idarelerinin kullandığı tanımlar ve/veya yapacağı teknik çalışmalar esas alınacaktır." (TOB, 2021; 5-6)		(SBB, 2020)

Tablo 1: 2000’li Yıllardan İtibaren Politika Belgelerine Yansıyan “Kırsal Alan Tanımı” Sorunu / Gereksinimi (Devamı)
(Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yıl	Kalkınma Planı	Strateji	Plan/Eylem Planı	Yıllık Program
2022				(SBB, 2021)
2023				<p>“Tebdir 711.1 Kırsal İstatistiklerin il ve ilçe bazında üretilmesi için kırsal alan tanımı revize edilecek, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il/ilçe bazında yayımlanması sağlanacak ve kırsal göstergeler bilgi sistemi oluşturulacaktır. Bu çerçevede, TÜİK Nüfus Yoğunluğu verileri ve AB Ulusal Arazi Örtüsü Sınıflandırma verileri ile iller bazında kır-kent tanımı ve İşleri Bakanlığı’nın yürütmekte olduğu Mekânsal Adres Kayıt Sistemi verileri kullanılacaktır.</p> <p>(Sorumlu: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yürütülecek Faaliyetler ve Açıklama: Küresel ölçekte kabul gören temel parametreler kullanılarak kırsal alan tanımı gözden geçirilecek ve bu tanıma göre kırsal istatistik üretim çalışmalarına devam edilecektir.)” (SBB, 2022: 327)</p>

3. Türkiye'nin Mevcut Kırsal Alan Tanımı ve

2012 Yılındaki Değişikliklerin Bu Tanıma Etkisi

Türkiye'nin genel kabul gören kırsal alan tanımı, mahalli idare sınırlarına göre 20 bin nüfus eşiğini temel alan kent-kır tanımıdır (GTHB, 2015a; TOB, 2021). Fakat 2000'li yıllarla birlikte bu tanımın gerek uluslararası karşılaştırılabilirliğinin olmaması gerekse Türkiye'deki hızlı nüfus artışı ve iç göçler sonucunda işlevselliğini yitirmesi nedeniyle güncelleme ihtiyacı doğmuştur. Buna ilişkin üst politika belgelerindeki ifadeler önceki başlıklarda irdelenmiştir.

Her ne kadar 2000'li yıllarla beraber kırsal alan tanımının revize edilmesi ihtiyacı belirmiş olsa bile, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler söz konusu revizyon ihtiyacını acil hale getirmiştir.

6360 sayılı Kanun'la 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır (RG, 2004; RG, 2005, 25874; RG, 2005, 25745; RG, 2012). Bu değişiklikler, Türkiye kırsalını ve kırsal politikasını etkileyen çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Değişikliklerin kırsal alan tanımına etkisi, bu önemli sonuçlardan biridir.

6360 sayılı Kanun'la Türkiye'de büyükşehir belediyesi olan il sayısı 16'dan 30'a yükselmiş; büyükşehir belediyelerinin sorumluluk sınırları il idari sınırlarına, büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluk sınırları ilçe idari sınırlarına kadar genişletilmiştir (RG, 2012). Yerleşim yerine göre "bütünleşmiş büyükşehir belediyeciliğinden", idari sınırlara göre "alansal büyükşehir belediyeciliğine" geçilmiştir (Arıkboğa, 2013). Bu süreçte, bahse konu 30 ilde köyler (köy mahalli idaresi) ve belde belediyeleri kaldırılmıştır. 1.582 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak, bu yerleşimler mahalli ihtiyaçlarının karşılanması yönünden bağlı buldukları ilçelerin belediyeleri kapsamına "mahalle"³ olarak dahil

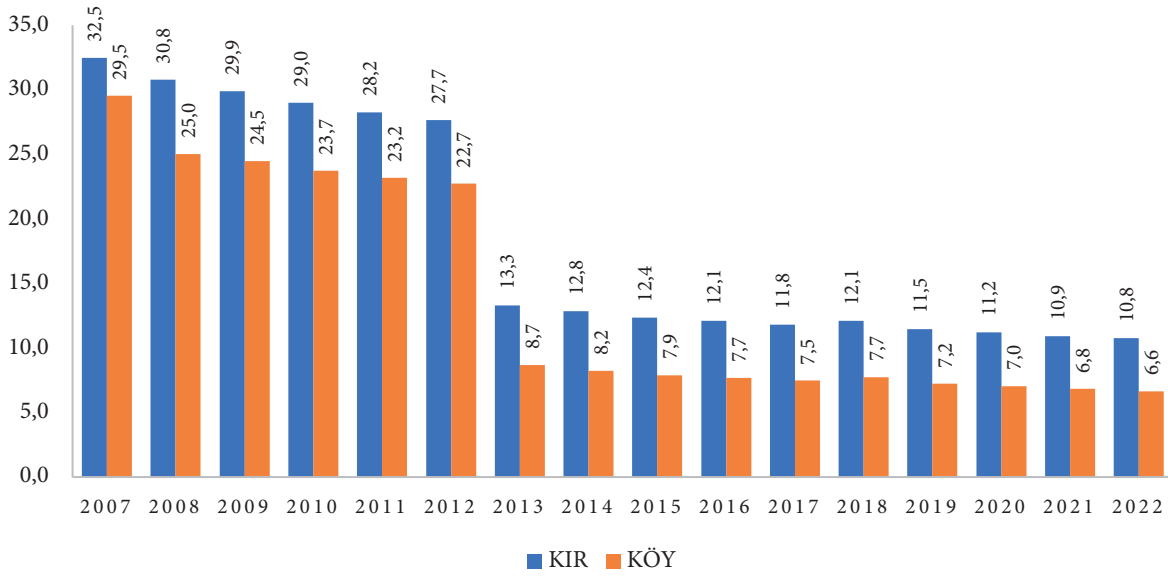
edilmiştir (TBMM, 2012).

Netice itibarıyla, mahalli idare sorumluluğundaki yerleşimlerin nüfusunu temel alan ve 20 bin nüfus eşiğine göre sınıflandırma yapan kent-kır tanımı, bu değişiklikten iki yönlü olarak etkilenmiştir. İlk yönüyle, 16 binden fazla köy ve belde mahalli idaresinin kaldırılmasıyla, nüfusları zaten 20 binden az olan köy ve beldeler hesaplama yapılacak birim olmaktan çıkmıştır. İkinci yönüyle ise, söz konusu köy ve beldelerin bağlı buldukları ilçelerin (idari anlamda), ilçe belediyelerinin (ilçenin merkez beldesi) sorumluluk sınırlarına "mahalle" olarak dahil edilmeleri neticesinde ilçe belediyesi (ilçenin merkez beldesi) kapsamındaki nüfusun 20 bin eşisinin üzerine (eğer nüfusu 20 binin altında idiye) çıkmasına sebebiyet vermiştir. Böylelikle, daha önce "kırsal" olarak istatistiklere yansıyan ilçe (ilçenin merkez beldesi), nüfusu 20 bini geçtiği için artık "kent" istatistiklerine kaymıştır.

Bütün bunların sonucunda, planlı dönemden beri mahalli idare sınırları (köy ve belediye) temel alınarak hesaplanan kırsal nüfus oranı, büyükşehir belediyesi olan 30 ilde gerçek durumu yansıtmayan istatistiki sonuçlara neden olmuştur. TÜİK'in Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre 2012 yılında büyükşehir belediyesi olan 30 ilde, yaklaşık 10,4 milyon kişi aslında köy yerleşimlerinde ikamet etmeye devam ederken; istatistiklerde kentin mahallesi olarak kent nüfusuna dahil hale gelmiştir. 20 bin nüfus eşiğini referans alan kent-kır tanımına göre, 2012'de yüzde 27,7 olan kırsal nüfus oranı 2013'te yüzde 13,3'e; köy-şehir tanımına göre 2012'de yüzde 22,7 olan köy nüfusu oranı 2013'te yüzde 8,7'ye gerilemiştir. Söz konusu gerileme yıllar içinde devam ederek 2022'de kent-kır tanımına göre kırsal nüfus oranı 10,8'e; köy-şehir tanımına göre köy nüfusu oranı 6,6'ya gerilemiştir (Şekil 1).

3 Hem köylerde hem de mahallelerde muhtarlık bulunması sebebiyle iki kavram sık sık karıştırılmaktadır. Köy, tüzel kişiliğe haiz, dolayısıyla hak ve fiil ehliyetine sahip, Anayasada bizzat ifade edilen bir mahalli idaredir. Ancak, mahallenin tüzel kişiliği yoktur. Mahalle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, muhtar ve ihtiyar heyeti (köylerde ihtiyar meclisidir) tarafından idare olunan, genelde mahalle sakinlerinin

merkezi idareyle ilişkili işlerini yürüten, şehirlerdeki en küçük idari birimdir. Bu sebeple 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile köylerin mahalle olarak büyükşehir belediye sınırlarına dahil edilmeleri sadece isim değişikliğinden öte, 30 ilde en küçük mahalli idare türü olan köylerin kapatılarak hak ve fiil ehliyetlerinin kaldırılması sonucunu doğuran büyük bir kırılmadır (Yardımcı, 2017: 61)



Şekil 1: Kent-Kır ve Köy-Şehir Tanımlarına Göre Kır ve Köy Nüfus Oranları (%)
(Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Nihayetinde, büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde “kent-kır tanımı” sahadaki gerçeği yakalayabilse bile⁴ (bu illerde köy mahalli idareleri muhafaza edildiği ve merkez belde mahalli idari sınırları il veya ilçe idari sınırlarına kadar genişletilmediği için); büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde değişen mahalli idare yapısı, sorumluluk sahası ve türleri, kâğıt üzerinde yapılan kent-kır tanımı ile sahadaki gerçekliğin birbirinden kopmasına sebep olmuştur. “Böylece, kırsal nüfustan kentsel nüfusa gerçeği yansıtmayan istatistiksel bir transfer gerçekleşmiştir. Bugün mevcut durumda, köy ve beldelerin idari bağlılık değişikliğinden dolayı veri hesaplama yöntemi sağlıklı sonuçlar üretmemektedir” (Doğan ve Yardımcı, 2019: 15).

4. 2012 Sonrası “Kırsal Alanı Yeniden Tanımlama”

Çabaları ve Yaklaşımlar

Türkiye’de kırsal alanın yeniden tanımlanması ihtiyacına yönelik gelişmeler önceki başlıklarda özetlenmiştir. Bu minvalde 6360 sayılı Kanundan

sonra yıllık programlarda yeni kırsal alan tanımını yapma sorumluluğu verilen (mülga) Kalkınma Bakanlığı ile bu kurumla ilişkili diğer kurumlar ve TÜİK nezdinde birçok çalışma yürütülmüştür. Bu çalışmalar; kronolojik olmayan şekilde, basitten karmaşığa doğru aşağıda genel hatlarıyla dört yaklaşım altında toplulaştırılmıştır.

4.1. Yaklaşım 1: Eşik Değerin Yükseltilmesi

Bu yaklaşım, 20 bin nüfus eşiğini temel alan mevcut kent-kır tanımının metodolojisinde hiçbir değişikliğe gitmeden, bütün illerde kırsal nüfus hesaplamasında mahalli idare sınırları yerine ilçe idari sınırlarının temel alınması ve ilçe idari sınırları içerisinde sadece nüfus eşliğinin yükseltilmesiyle, 20 bin eşığı yerine 25 bin, 30 bin, 50 bin eşikleri gibi ilçe düzeyinde kır-kent ayrımına imkân sağlayabilecek tanımlama yapılmasını ifade eder.

6360 sayılı Kanun sonrasında, Türkiye’de 51 büyükşehir belediyesi olmayan ildeki mahalli idari sistem ile büyükşehir belediyesi olan 30 ilde ikili bir mahalli idare yapısı ortaya çıkmıştır. Söz konusu Kanun’la büyükşehir belediyesi olan 30 ilde, ilçe belediyelerinin mahalli idare sınırları ile ilçe idari sınırları birbiriyle örtüşür hale getirilmiştir. Ayrıca,

⁴ Bu ifade, daha önce de vurgulandığı üzere, kent-kır tanımının güncelleme ihtiyacının göz ardı edildiği anlamına gelmemekte; sadece mevcut durumu bile yakalayamadığına dikkat çekilmektedir.

ilçe idari sınırları içerisinde ilçe belediyesinden başka bir mahalli idare (belde veya köy) bırakılmamıştır. Dolayısıyla bu 30 ilde mahalli idare sınırını temel alan bir kent-kır tanımı ancak ilçe belediyesinin ilçe idari sınırlarıyla örtüşen sınırlarına göre yapılabilir hale gelmiştir.

Kent-kır hesaplama yönteminde büyükşehir belediyesi bulunan 30 il, geriye kalan 51 ile uydurulamadığından; geriye kalan 51 ilde ilçelerin altında sanki daha küçük mahalli idare yokmuş gibi varsayılarak 81 ilde ilçe idari sınırlarını temel alan bir kent-kır hesaplaması yönteminin uygulanabileceği ortaya atılmıştır. Ancak, bu yaklaşım kapsamındaki tartışmalar ve çalışmalar; önceleri köy, belde gibi mahalli idare sınırları düzeyinde belirlenebilen kırsal nüfusun, artık ilçe idari sınırları dahilinde göz ardı edilmesini gerektirdiğinden çok fazla eleştirilmiş; en az tartışılan ve üzerinde çalışılan yaklaşım olmuştur.

2018 yılında T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü uzmanları tarafından yapılan “Nüfus Yoğunluğu ve Kentsel İşlevler ile Türkiye’de İlçelerin Kentleşme Düzeyinin Ölçülmesi” adlı çalışma bu konuda yapılan ilk ve tek çalışma olarak örnek gösterilebilir. Çalışmada, Türkiye’nin ilçeleri çeşitli göstergelerle ele alınmıştır. Türkiye’de ilçeler düzeyinde yeni kırsal nüfus eşliğinin 27 bin olabileceği değerlendirilmiştir (Sarı, Gökyurt ve Doğan; 2019: 26). Ancak bu çalışmanın, 2. yaklaşım kapsamında da değerlendirilebileceği öngörülmektedir.

4.2. Yaklaşım 2: Göstergelerle Birlikte Eşik Değerin Güncellenmesi

Bu yaklaşım, mevcut kent-kır tanımında 20 bin nüfus eşğine varılmasına sebep olan temel göstergeleri sorgulayarak ve yeni eklenecek göstergelerle yapılacak değerlendirmeler neticesinde kent-kır tanımında yeni bir nüfus eşliğinin belirlenmesini ifade eder.

Bu yaklaşım kapsamında, 2 temel çalışmaya rastlanmaktadır. Bunlardan ilki 2017 yılında (mülga) Kalkınma Bakanlığı uhdesinde Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA) ile yürütülen, Ankara ilinin kırsal alan tanımının yeniden yapılmasına yönelik

çalışmadır. Söz konusu çalışma, bir yandan 1982 tarihli “Kent Eşliği Araştırması”nı temel alırken; diğer yandan OECD, AB ve yazında kırsalı tanımlayan çağdaş göstergelere odaklanmıştır. Belirlenen yeni gösterge seti ve bu kapsamda derlenen verilerle yapılan değerlendirmeler sonucunda Ankara ili için yeni bir kırsal alan tanımı geliştirilmiştir. Bu çalışmanın model olması ve diğer kalkınma ajansları vasıtasıyla tüm Türkiye’de yaygınlaştırılması düşünülmüş, ancak ilerleyen dönemde bu niyet hayata geçirilememiştir. Çalışma yayımlanmamış, hizmete özel saklanmıştır.

Diğer çalışma, Yaklaşım 1’de ifade edildiği gibi 2018 yılında T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü uzmanları tarafından yapılan “Nüfus Yoğunluğu ve Kentsel İşlevler ile Türkiye’de İlçelerin Kentleşme Düzeyinin Ölçülmesi” adlı çalışmadır. Bu çalışmada ilçe düzeyinde bir kent-kır ayrımı yapılmıştır. Söz konusu çalışmada nüfus, nüfus yoğunluğu ve ilave olarak Türkiye’de hali hazırda istatistiklerine ulaşılabilen çağdaş kentleşme göstergeleri birlikte analiz edilmiş; bir endeks oluşturularak bütün ilçeler 4’lü bir sınıflandırmada kentten kırsala doğru listelenmiştir (Sarı, Gökyurt ve Doğan; 2019: 26).

4.3. Yaklaşım 3: Köylerin Sayma Yöntemiyle Tespiti

Bu yaklaşım, 6360 sayılı Kanun’la belde veya köy iken, mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerinin sayma yöntemiyle belirlenmesi ve bu yerleşimlerin kırsal politika kapsamına dahil olacak şekilde köy yerleşimi olarak kabul edilmesini ifade eder.

Doğruluğu ya da yanlışlığını yargılamadan, aslında 2012 yılından sonra en fazla karşılık bulan ve kabul gören yaklaşımın bu olduğu söylenebilir. Bu yaklaşımın ilk örneği, 42 ilde yürütülen IPARD Programı’nda görülmüştür. Büyükşehir belediyesi olan illerde, 6360 sayılı Kanun sonrasında hukuki olarak hiç köy kalmaması sebebiyle, bu illerde IPARD Programı’na devam edilebilmesi için köyler ve beldeler listeler halinde 2012 yılı itibarıyla belirlenmiş ve dondurulmuştur.

Bu kapsamda bir diğer uygulama, Şubat 2020’de 7221 sayılı Kanun’la 3194 sayılı İmar Kanunu’nun

kırsal alanlardaki yapılaşmayı düzenleyen 8 ve 27'nci maddeleri ile Ekim 2020'de 7254 sayılı Kanun'la 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na eklenen "kırsal mahalle" tanımlaması ve buna göre kırsal mahallelerin belirlenmesi usulüne ilişkin ek madde değişiklikleridir. Bu değişikliklerle, Türk İdare Hukuku'na "kırsal mahalle" kavramı girmiştir (RG, 2020, 31045; RG, 2020, 31276). Buradan net bir şekilde anlaşılmaktadır ki, yukarıdaki açıklamalarda 4 numaralı dipnotta da belirtildiği üzere, kent merkezinde beldelerin doğal ve organik bir parçası olan mahalleler ile 6360 sayılı Kanun sonrasında beldeden veya köyden mahalleye dönüşmüş mahallelerin ayrıştırılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu değişiklikleri, söz konusu kanunlara dayanılarak 2021 yılında hazırlanan "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" takip etmiştir. Bu Yönetmelik'te belirtilen esaslara göre, büyükşehir belediyesi olan illerde, köyden mahalleye dönüşmüş yerleşim yerleri "kırsal mahalle" olarak belirlenmeye başlanmıştır (RG, 2021).

Üçüncü Yaklaşım kapsamındaki bir diğer çalışma da Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından 2020 yılında "Türkiye'de Kentsel ve Kırsal Yerleşim Sistemleri Araştırması Projesi (YER-SİS)" kapsamında hazırlanan "Türkiye'de Kırsal Yerleşimler Saha Çalışması Raporu" ve "Türkiye'de Kentsel ve Kırsal Hizmet Merkezleri Raporu" dur (STB, 2020a, 2020b). 2 ayrı rapor olmakla birlikte her iki çalışma da aynı metodolojiyi temel alarak hazırlanmıştır. YER-SİS araştırması da idari sınırlara bağlı kalmayı sürdürüp, Türkiye'deki bütün köy ve mahalleleri (30 büyükşehir olan ilde köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerleri) analiz etmiştir. Söz konusu çalışmada, başta nüfus, nüfus yoğunluğu ve idari sınırları olmak üzere, Türkiye'deki bütün köy ve mahallelere dair sosyo-ekonomik gelişmişliklerine dair veriler, her bir yerleşim birimi ölçeğinde toplanmıştır. Bu veriler içerisinde günlük nüfus akışları (mekik göçler) ve kamu hizmetlerinin sunum merkezlerine dair olan göstergeler en önemlileridir. Bu çalışma, aynı zamanda hem birinci ve ikinci yaklaşımlara hem de aşağıda anlatılan dördüncü yaklaşıma katkı sunan verilere ve perspektife sahip kapsamlı bir saha araştırması olmuştur.

4.4. Yaklaşım 4: Coğrafi Bilgi Sistemlerini Kullanarak Izgara (Grid) Temelli Tanımlama

Bu yaklaşım, kırsal kalkınma politikalarında dünyada yaşanan paradigma değişikliğiyle beraber kesin bir kent-kır ayrımını reddeden, AB ve OECD başta olmak üzere uluslararası kuruluşlarca benimsenen, ülkeler arası karşılaştırılabilirliğe olanak sağlayan, idari sınırlardan veya sınır değişikliklerinden etkilenmeyen, coğrafi bilgi sistemleri ve uzaktan algılama teknolojilerinin kullanımına imkân veren bir kent-kır tanımının yapılmasını ifade eder.

Bu yaklaşımın 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklerden sonra TÜİK tarafından benimsendiğini söylemek mümkündür. 2013 yılından itibaren, Avrupa İstatistik Sisteminde standartlaşan Avrupa Kentleşme Derecesi Sınıflaması (Degree of Urbanisation / DEGURBA) temel alınarak hem Avrupa Birliği standartlarına uygun hem de ulusal bir tanımın geliştirilmesine olanak sağlayan idari sınırlardan bağımsız 1 km² çözünürlüklü nüfus yoğunluğu ızgaraları (gridleri) kullanılarak kent-kır tanımlarının geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda TÜİK tarafından, Mekânsal Adres Kayıt Sistemi'nden (MAKS) yararlanılarak nüfus yoğunluğu ızgaraları (gridleri) üretilmekte ve yayımlanmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda, 25 Ekim 2022 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda, TÜİK tarafından yeni kırsal alan tanımının 2023'te tamamlanarak, gerekli istatistiklerin üretilmesi tedbiri benimsenmiştir (SBB, 2022). Bu tedbire binaen TÜİK tarafından 2014'ten itibaren Resmî İstatistik Programı (RİP) kapsamında sürdürülen çalışmalar, Kasım 2022'de "Kır-Kent Tanımının Revize Edilmesi Taslak Raporu" olarak sonuçlandırılmıştır. Bu makalenin yazımının tamamlandığı 2023 yılı Mart ayı itibarıyla, söz konusu taslak çalışma üzerine, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak 19 Aralık 2022 tarihinde yeni kırsal alan tanımının istişare edilmesi amacıyla geniş katılımlı bir teknik toplantı gerçekleştirilmiştir. Toplantı sonucunda yeni kırsal alan tanımı konusundaki taslak çalışmanın oluşturulacak kurumlar arası çalışma grubuyla 2023 yılı boyunca sürdürülerek tamamlanmasına karar verilmiştir.

Diğer taraftan bu yaklaşım kapsamında, 2021 yılında İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) tarafından kilometre taşı niteliğinde “İzmir İli Kırsal ve Kentsel Alanlarının Tespitine Yönelik Analiz Çalışması” yapılmıştır (İZKA, 2021). TÜİK'in yukarıda ifade edilen DEGURBA ve MAKS çerçevesindeki çalışmalarıyla paralel metotlar kullanılarak idari sınırlardan bağımsız bir kentsel ve kırsal alan belirlenmiştir. Sadece İzmir ilini kapsayan sözü edilen çalışma, TÜİK tarafından tüm Türkiye için geliştirilmeye çalışılan kent-kır tanımlaması ve bu tanıma bağlı kullanım şekillerini belirleme açısından öncü ve pilot uygulama niteliği taşımaktadır.

5. Sonuç

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile başlayan ve sonrasında nüfus sayımlarında şehir-köy ayrımlarıyla devam eden ve planlı dönemde kırsal alan tanımı yapılmasına yönelik çabalar, Türkiye'nin kırsal kalkınma faaliyetlerine Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte erken bir dönemde başladığını ve kırsal kalkınma alanında önemli tecrübeler biriktirdiğini göstermektedir. Ancak kırsal politikaların etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi, bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kırsal alanın doğru ve işlevsel biçimde tanımlanmasıyla mümkündür. Bu çalışmada üst politika belgelerinde izi sürüldüğü kadarıyla, Cumhuriyet kadroları kırsal alan kavramının önemini farkındadırlar. Bu farkındalık, politika yapıcılar tarafından bugün ve gelecekte mutlaka korunmalıdır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar geçen dönemde köy, köy kalkınması, köy-şehir tanımına dayalı istatistiklerin öne çıktığı görülmektedir. Buna göre, Cumhuriyet'in ilk 40 yılında kırsalın köy ile eş değer tutulduğu söylenebilir. Fakat İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla beraber “kırsal eşittir köy” algısının değişmeye başladığı net bir gerçektir. İlk defa İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda nüfusu 10 binden az olan yerleşim yerlerinin “kırsal” olarak nitelendirilmesi bu açıdan önemli bir kırılmadır. Sonrasında bu perspektifin “Kent Eşiği Araştırması” ile nüfusu 20 binin altında olan yerleşim yerleri olarak güncellenerek günümüze

kadar geldiği görülmektedir. Bu çerçevede Türkiye'de kırsal alanın köyler ile köylerden daha büyük yerleşim yerlerini kapsadığı ve kırsal politikaların köy olmayan yerleşim yerlerini de kapsamı gerektiği unutulmamalıdır.

20 bin nüfus eşiğini temel alan “kent-kır tanımı” hegemonyasının, 2000'li yılların başında üst politika belgelerine yansiyacak kadar tartışmalara konu olmaya başladığı görülmektedir. İdari sınırlara bağlı şekilde hesaplanan “kent-kır tanımı” üzerine tartışmalar alttan alta kaynarken, 2012 yılında mahalli idare sisteminde çok keskin değişiklikler yapan 6360 sayılı Kanun, yeni kent-kır tanımı ihtiyacını bütün tartışmaların ortasına koymuştur. Öyle ki gerek kalkınma planları gerek kırsal kalkınma stratejileri ve gerekse yıllık programlarda kırsal politikada yapılacaklara kırsal alanın yeniden tanımlanmasıyla başlanır hale gelinmiştir. Tüm bunlara rağmen, Türkiye her ne kadar çok yavaş hareket etmiş olsa bile, farklı bakış açılarına sahip yaklaşımlarla çoğulcu bir kırsal alan tanımı arayışı sürecini yönetmiştir. Bugün bakıldığında, bu yaklaşımlardan ızgara (grid) temelli olanın baskın olduğu görülmektedir. Bundan sonrası için, Türkiye'nin kendine özgü yapısal koşulları mutlaka hesaba katılarak ama dünya ile karşılaştırılabilirliğe imkân sağlayacak tanımların yürürlükte olması gözetilmelidir.

Tarihsel süreçte, kırsal alan tanımının değiştirilmesi ve güncellenmesine olan ihtiyaç belirli dönemlerde gündeme gelmiş olsa bile, nihai ve en güçlü değişim istenci, ancak 2012 yılından sonra ötelenemez bir hal alınca ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu konuda münferit yaklaşımlarla ilerleme sağlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu sebeple kırsal alan tanımı üzerine, Türkiye'nin nüfusundaki ve yerleşimlerdeki hızlı değişim göz önünde bulundurularak periyodik çalışmalar yürütülmesi ve bu çalışmalarda kurumsallaşmanın sağlanması önemli görülmektedir.

Yeni kırsal alan tanımının çağdaş ve uluslararası karşılaştırılabilirliği olan ızgara (grid) metoduna göre, coğrafi bilgi sistemleri ve uzaktan algılama teknolojileri kullanılarak gerçekleştirilmesinin olumlu olacağı değerlendirilmektedir. Ancak ezelden beri Türkiye'nin kırsal politikalarının uygulama

alanının çekirdeğini oluşturan, uzun yıllar “kırsal eşittir köy” algısının sürdürüldüğü anlayışı göz ardı etmemek gereklidir. Bu sebeple, yukarıda 6360 sayılı Kanun’la yaşanan istatistiksel ve politika yapısındaki bozulma hatırd tutularak, bundan

sonrası için Türkiye’de mahalli idare sisteminden bağımsız şekilde -bugün özellikle köylerin mahalle olarak kabul gördüğü 30 büyükşehir olan ilde- köy yerleşimlerinin alanları ve bu alanların sınırları şartsız ve zorunlu olmadıkça değişmez biçimde kayıt altında tutulmalıdır.

Bilgilendirme

Çatışma Beyanı

Yazar tarafından herhangi bir potansiyel çıkar çatışması beyan edilmemiştir.

Fon Desteği

Bu Çalışmada herhangi bir resmi, ticari ya da kâr amacı gütmeyen organizasyondan fon desteği alınmamıştır.

Etik Standartlara Uygunluk

Yazar tarafından Çalışmada kullanılan araç ve yöntemlerin Etik Kurul İzni gerektirmediği beyan edilmiştir.

Etik Beyanı

Yazar tarafından bu Çalışmada bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu; yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan edilmiştir.

Kaynakça

- Anıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı 3, Yıl: 2013/1, 48-96.
- Belediye Kanunu. 13 Mayıs 2005 tarih ve 25874 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- Büyükşehir Belediye Kanunu. 23 Temmuz 2004 tarih ve 25531 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- Çezik, A. (1982). *Kent Eşği Araştırması (Türkiye için Kent Tanımı)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Doğan, T. Yardımcı, B. (2019). *Kırsal Kalkınma Tanım, Temel Meseleler ve Politikalar*. Ankara: Türkiye Kalkınma Vakfı. 11.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. 49.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1973). *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. 113.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. 82.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2000a). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2000b). *2001 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2001). *2002 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2002). *2003 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2003). *2004 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2004). *2005 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2005). *2006 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. 116.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2006a). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2006b). *2007 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2007). *2008 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. 249.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2008a). *2009 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. 236.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2008b). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2007-2013)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı. 3.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2009). *2010 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı. 237.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2010). *2011 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı.
- GTHB (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı). (2015a). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2014-2020*. Ankara: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- GTHB (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı). (2015b). *Kırsal Kalkınma Eylem Planı 2015-2018*. Ankara: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- İl Özel İdaresi Kanunu. 4 Mart 2005 tarih ve 25745 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- İZKA (İzmir Kalkınma Ajansı). (2021). *İzmir İli Kırsal ve Kentsel Alanlarının Tespitine Yönelik Analiz Çalışması*. İzmir: İzmir Kalkınma Ajansı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2011). *2012 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2012). *2013 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2013). *2014 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2014a). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2014b). *2015 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2015). *2016 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2016). *2017 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (Kalkınma Bakanlığı). (2017). *2018 Yılı Programı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği. 15 Nisan 2021 tarih ve 31455 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210415-2.htm>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- Köy Kanunu. 4 Nisan 1924 tarih ve 68 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- Sarı, V. İ. Gökyurt, F. Doğan, T. (2019). *Nüfus Yoğunluğu ve Kentsel İşlevler İle Türkiye’de İlçelerin Kentleşme Düzeyinin Ölçülmesi*. Ankara: T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 26.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2018a). *2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2018b). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2019a). *2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2019b). *On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 167.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2020). *2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2021). *2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı). (2022). *2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 327.
- STB (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı). (2020a). Türkiye’de Kırsal Yerleşimler Saha Çalışması Raporu. Ankara: T. C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- STB (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı). (2020b). Türkiye’de Kentsel ve Kırsal Hizmet Merkezleri Raporu. Ankara: T. C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi). (2012). “Genel Kurul Konuşması” Yasama Yılı: 3, Birleşim: 21, Konu: Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <https://www.tbmm.gov.tr/Milletvekili/UyeGenelKurulKonusmalariDetay?eid=22033>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- T.C. Başbakanlık. (1929). *28 Teşrinievvel 1927 Umumi Nüfus Tahriri, Fasikül III, Usuller Kanun ve Talimatnameler Neticelerin Tahlili*. Ankara: Başvekalet Müdevvenat Matbaası.
- TKB (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı). (2010). *Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013)*. Ankara: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. 26.
- TOB (Tarım ve Orman Bakanlığı). (2021). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2021-2023*. Ankara: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. 5-6.
- Yardımcı, B. (2017). *Kırsal Hizmetlerin Sunumunda Mahalli İdareler, Basılmamış Planlama Uzmanlığı Tezi*, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- 6360 sayılı Kanun (On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun). 12 Kasım 2012 tarih ve 28489 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- 7221 Sayılı Kanun (Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). 14 Şubat 2020 tarih ve 31045 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7221&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).
- 7254 sayılı Kanun (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). 16 Ekim 2020 tarih ve 1. Mükerrer 31276 sayılı *Resmî Gazete*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm>, (Erişim tarihi: 01.03.2023).