

AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE KIRSAL ALANLARA YÖNELİK GÜNCEL BÖLGE PLANLAMA YAKLAŞIMLARI

K.Taylan DERİCİOĞLU

GİRİŞ

29.4.1986'de alındı;
Anahtar Sözcükler: Bölge Planlama, Kırsal
Kalkınma, Üçüncü Dünya Ülkeleri, Temel
Gereksinimler Stratejisi

1. Konu çerçevesinde her ne kadar devamlı "az gelişmiş ülkeler" sözcüğü kullanılıyorsa da, maktelede değinilen tezlerin büyük bir kısmının, özellikle stratejik tartışmaların sunulduğu bölümlerin, dünya küresinin en fakir ve en az gelişmiş ülkeleri (*least developed countries*) için geçerli olduğunu önceden belirtmek, yersiz yorumları önlemek amacıyla faydalı olacaktır.

Bölge planlama son on yıl içerisinde az gelişmiş ülkelerin planlama çabalarında azımsanmayacak önem kazanmıştır. Uluslararası kalkınma kuruluşlarının da katkılarıyla az gelişmiş ülkelerin çoğunda bölge planlama büyük ilgi görmeye başlamış, bu konuyu işleyen öğrenim ve araştırma merkezleri kurulmuş, büyük bir kısmının Birleşmiş Milletler tarafından organize edildiği uluslararası toplantılarda bölge planlamanın gereği ve önemi defalarca vurgulanmıştır¹.

Bölge planlamaya gösterilen bu ilgi 1950 ve 1960'larda başlatılan ulusal kalkınma planlarından beklenen başarının elde edilememesine dayanır. Böylelikle sektörel temele dayanan ve niceliksel büyümeyi hedef alan geleneksel kalkınma, yani modernleşme stratejileri önemini giderek yitirmiştir. Bunun başlıca nedeni, dünya çapında bir ekonomik büyümenin gerçekleşmesine karşılık, az gelişmiş ülkelerde gittikçe artan yoksulluğun gözlemlenmiş olmasıdır. Büyümenin getirdiği yayılma etkileri (*spread/trickle down effects*) yoksul kitlelere ancak sınırlı bir ölçüde ulaşabilmiştir. Bu durum, dünya çapında yoksullukla (*poverty*) direk politikalar uygulayarak, yani kitlelerin temel gereksinimlerini gidermeye yönelik stratejiler (*basic needs strategy*) takip ederek başatme seçeneğini bırakmıştır.

Zamanla kalkınma politikalarında görülen bu yeni yaklaşım, az gelişmiş ülkelerde kalkınma planlarının kaçınılmaz bir unsurunu oluşturmaya başlayan bölge planlama üzerinde de etkilerini göstermiştir. Böylelikle bölge planlamanın kuramsal temellerinde yeni şekillenmeler belirmiştir.

TEMEL GEREKSİNİMLER KAVRAMI

Geleneksel bölge planlama anlayışına getirilen yeni eleştiriler toplumsal ve bölgesel farklılaşmanın nedenini açıklamaya çalışan bağımlılık kuramından (*dependence theory*) kaynaklanır (Senghaas, 1976, 1977). Bu kurama göre, geleneksel büyüme kutbu (*growth pole*) stratejisinin öngördüğü büyüme merkezlerinden (*growth centers*) çevreye sıçrayan yayılma etkileri az gelişmiş bölgelere ulaşamamış, büyük kentlerde yoksul kitleler artmaya başlamış, bölgelerarası dengesizlikler ortadan kalkmamış ve bölge içi farklılıklar giderek artmıştır. Kısaca, hem kentsel hem de kırsal yoksulluğa bir çözüm getirilememiştir (Slater, 1975; Chedwynd, 1982). Bağımlılık kuramından kaynaklanan akımlar öncelikle yoksul kitlelerin temel gereksinimlerinin karşılanmasını ve kırsal alanların kalkındırılmasını hedef almışlardır.

Temel gereksinimlerin giderilmesi kavramı 1976 yılında Cenevre'de toplanan Dünya İşgücü Konferansında atılmış (International Labor Office, 1976), bir çok az gelişmiş ülke tarafından kalkınma politikası ve endüstrileşmiş ülkeler tarafından da kalkınma yardımı politikası olarak benimsenmiştir. Böylelikle kalkınma kavramı gayri millî hasılanın artırılmasından çok yoksulluğun, işsizliğin ve toplumsal dengesizliğin azaltılmasını kapsamına almıştır. Bu tür stratejiyle uyumlu olarak yoksul halk kitleleri içerisinde belirli kesimler; topraksız köylüler, küçük üreticiler, kentli işsizler v.b. hedef grupları (*target groups*) olarak tanımlanmış ve uygulamalarda bu gruplara yönelik ücret artırıcı ve altyapı hizmetleri sunucu kalkınma projelerinin özenli seçimine gidilmiştir.

Temel gereksinimlerin giderilmesi yaklaşımı zamanla uluslararası kuruluşların ve endüstri ülkelerinin kalkınma programları çerçevesinde yürüttükleri kırsal alanlara yönelik bölge planlama çalışmalarına esas teşkil etmeye başlamıştır. Böylelikle temel gereksinimlerin giderilmesi stratejisinde bölge planlamadan bir araç olarak faydalanılması düşünülmüş ve mekansal boyut sosyal, ekonomik, politik, kültürel ve teknolojik kalkınmada denek taşı yapılmıştır. Bu tür yaklaşımların çıkış noktası, az gelişmiş ülkelerin gerçi hiç bir zaman endüstri ülkelerinin yaşam düzeyine ulaşamayacakları, fakat hiç olmazsa temel gereksinimlerinin karşılanabilmesi olası bir hedef, daha doğrusu endüstri ülkelerinin az gelişmiş ülkelere bir vicdan borcu olarak kabul edilmesidir.

KIRSAL ALANLARA YÖNELİK KALKINMA YARDIMI YAKLAŞIMLARI

Hem endüstri ülkelerinin az gelişmiş ülkelere kalkınma yardımı süreci içerisinde temel gereksinimlerin giderilmesi yaklaşımına nasıl vardıklarını ortaya koymak, hem de bazı terimleri açığa kavuşturmak amacıyla kalkınma politikalarının tarihsel gelişimine bir göz atmak yararlı olacaktır.

Bugüne kadar endüstri ülkelerinin özellikle kırsal alanlar için geliştirdikleri kalkınma politikalarında farklı yol izledikleri gözlenmiştir. II.Dünya Savaşı sonrası kalkınma yardımlarında ilkin "toplum kalkınması" (*community development*) doktrinini ortaya atılmıştır. Bu kavram az gelişmiş ülkelerin mevcut ekonomik ve politik sistemlerinde herhangi bir değişiklik yapmaksızın, topluma sorunlarını kendi kendine çözebilme becerisini kazandırmayı amaçlamıştır. Özellikle kırsal alanlarda yaşam düzeyini yükseltmek için "kendi kendine yardım" (*self-help*) ilkesinden hareket edilerek, bireyleri sosyal ve politik sorumluluklarla donatmak, teknoloji transferiyle tarımda üretim artışı gerçekleştirmek ve kendi kendine yeterli (*self-reliant*) toplumlar oluşturmak hedef alınmıştır. 1950'lerde filizlenmeye başlayan bu yaklaşım 1960'larda Asya, Afrika ve Güney Amerika kıtalarında sayıları 60'ı aşan ülkeye yayılmıştır (Ruttan, 1984, 393).

Toplum kalkınmasına yöneltilen eleştiriler, programlarla getirilmek istenen ekonomik, sosyal, politik ve teknolojik kazançlardan yerel elitlerin aşırı pay almış olmalarından kaynaklanmaktadır (Korten, 1980). Uygulamalarda ağırlığın giderek teknolojik boyuta, yani tarım sektörüne ve bu sektörde üretim artışına kaydırılması da başarısızlığa ana neden olarak gösterilmiştir. Modernleşme stratejisinin etkisi altında az gelişmiş ülkelerde uygulanagelen "tarımsal kalkınma" (*agricultural development*) yaklaşımı bu sektörde modern girdilerle yalnızca üretim artışı öngörmüş ve 1960'lardaki "yeşil devrim" (*green revolution*) çabaları büyük toprak sahiplerinin daha da güçlenmesiyle sonuçlanmıştır.

Tarımsal kalkınma stratejisi deneyiminden sonra az gelişmiş ülkelerde açlığın ve kötü beslenmenin artarak devam etmesi 1970'lerin ilk yıllarında bu ülkeleri, başta FAO olmak üzere uluslararası kuruluşları ve endüstri ülkelerini yeni bir arayışa itmiş ve "kırsal kalkınma" (*rural development*) başlığı altında daha geniş kapsamlı bir yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kavram tarımsal üretimin yanında bununla yakından ilişkili diğer kırsal alan üretim faaliyetlerini de tanıma dahil etmiştir. Böylelikle köy evlerinde yürütülen el sanatları, imalathanelerde gerçekleştirilen küçük çapta kırsal üretim faaliyetleri, bu ürünlerin pazarlanması, tarımsal üretimin kırsal üretimle desteklenmesi, üretim için gerekli altyapı hizmet ve inşaat faaliyetlerinin sağlanması gibi, genelde kır kesimindeki marjinal grupların pazar üretimine geçişini kolaylaştıran önlemlerin alınması ağırlık kazanmaya başlamıştır (Singh, 1971).

Kırsal kalkınma yaklaşımının temelde üretim ve pazarlamaya dönük olması ve kalkınmanın toplumsal boyutunun gözden kaçırılması, zamanla bu boşluğun da doldurulmasını gerekli kılmıştır. Bu sefer kırsal kalkınma sözcüğünün önüne

yeni bir kelime getirilerek "bütünleşik kırsal kalkınma" (*integrated rural development*) başlığı altında başka bir kavram ortaya atılmıştır. Temel gereksinimlerin giderilmesi, yoksulluğun ortadan kaldırılması ve hedef gruplarının kalkınma sürecine katılması (*participation*) bu yaklaşımın üç merkez noktasını oluşturmuştur. Amaç, kalkınmada bugüne kadar kendine düşen payı alamamış olan kırsal kitleleri sürece dahil etmek, ülke ekonomisinde ve toplumsal yaşamda onlara daha iyi olanaklar sağlayabilmektedir (Waller, 1984).

Kalkınma politikalarındaki yaklaşımları kabaca üretimin ve toplumsal hareketliliğin (*social mobilization*) arttırılmasına yönelik diye iki gruba ayırırsak, bütünleşik kırsal kalkınma kavramı her ikisini uzlaştırıcı bir kavramdır diyebiliriz. Daha açıklamak gerekirse; üretim grubunda asgari için üretimle (*subsistence production*) pazar için üretim (*market production*) çatışırken, toplumsal grupta ise kişi çıkarlarıyla toplumsal çıkarlar çatışırlar. Bütünleşik kırsal kalkınma yaklaşımı ise "toplumsal çıkarlara hizmet eden pazar için üretim" amacını güder, denilebilir.

TEMEL GEREKSİNİMLER YAKLAŞIMININ ÖGELERİ

Temel Gereksinimler kavramını kalkınma politikasının bir aracı olarak diğer stratejilerle bağdaştırmak mümkündür; örneğin, Dünya Bankasının önderliğini yaptığı "redistribution with growth" (Chenery, et al. 1974), Swedish Agency for, International Development tarafından geliştirilen "another growth" gibi. Ne var ki, temel gereksinimler kavramını "community development", "social welfare" gibi diğer kavramlardan ayıran özellikleri, onun kitle gereksinimlerine (*needs*), hedef gruplarına (*target groups*), üretime (*production*) ve katılıma (*participation*) dönük olmasıdır.

İlk iki öge küçük üretici, tarım işçisi ve benzerinden oluşan hedef gruplarının beslenme, giyim, konut, sağlık ve eğitim gibi temel gereksinimlerinin giderilmesini içerir. Üçüncü öge hedef gruplarının kendi üretimlerini ve üretkenliklerini arttırarak uzun dönemde temel gereksinimlerini kendi kendilerine karşılayabilir (*self-sustained*) duruma gelmelerini amaçlar. Görülüyor ki, stratejinin temelinde yine büyüme (*growth*) kavramı yatar, fakat aradaki fark büyümenin öncelikli bir gruba yönelik olmasıdır. Son olarak katılımsal öge, temel gereksinimleri giderilmesi gereken kitlelerin karar sürecinde söz sahibi olmalarını öngörür. Temel gereksinimler stratejisini geleneksel kalkınma kavramından temelde bu dört öge ayırır.

BÖLGE PLANLAMADA GÜNCEL EĞİLİMLER

Bölge biliminin başlıca uğraşı, bölgesel farklılık nedenlerini açıklamak ve bu farklılıkların bölge planlarıyla giderilebilmesi için gerekli bilimsel dayanakları ortaya koymaktır. Bölge planlama biliminde ilk esinlemeler genel büyüme kuramının Perroux (1955) tarafından büyüme kutupları kavramına dönüştürülmesine ve bunun Hirschman (1958) ve Myrdal (1957) tarafından geliştirilmesine dayanır. Bu kurama göre modernleşme çerçevesinde ekonomik büyüme, belirli bir bölgede aynı eşitlikte değil de, kutuplaşma biçiminde oluşur. Olumlu yayılma etkileri (*spread/trickle down effects*) ve olumsuz kutuplaşma etkileri (*polarization/backwash effects*) merkez kutuplardan çevre alanlara yayılırlar. Olumlu yayılma etkileri merkezden az gelişmiş yörelere yeni buluşların (*innovations*) yerleşmesi, yeni yatırım olanaklarının doğması ve yeni pazarların açılması türünde sıçrarlar. Olumsuz kutuplaşma etkileri ise yetenekli iş gücünün, yerel tasarrufların ve diğer kaynakların çevreden merkeze kaçması şeklinde görülür. Büyüme kutbu kuramında genel kanı, başlangıçtaki bölgesel farklılıkları arttırıcı bu olumsuz etkilerin zamanla olumlu etkiler tarafından bastırılacağı ve giderek bölgesel dengenin sağlanacağıdır.

1970'lerde bazı yazarlar, yaptıkları ampirik araştırmalara dayanarak kutuplaşma tersi (*polarization reversal*) (Richardson, 1980; Lo ve Salih, 1979) bir olgunun, az gelişmiş ülkelerde geleneksel bölge planlama anlayışı çerçevesinde alınan hükümet önemlerine rağmen kesinlikle gerçekleşmediğini ileri sürmüşlerdir. Bölgesel farklılaşmanın, kentsel yığılmanın, kırsal alanlarda yoksullaşmanın ve kentlere akan göçüm özendirici önlemlerle ve altyapı yatırımlarıyla önlenemediği tezini savunmuşlardır. Bu kanının yaygınlaştığı sıralarda bölgesel farklılıkları açıklamak üzere geliştirilen bağımlılık kuramı büyüme kutbu stratejisine eleştirilerini yöneltmiştir. Bağımlılık kuramcıları

modernleşme sürecinde olagelen aksaklığın kırsal alanların az gelişmişliğinden çok, bu bölgelerin dünya pazarlarına açılmasından kaynaklandığını savunmuşlardır. Dış pazarla kurulan ilişkiler sonucu bu tür modernleşmenin Üçüncü Dünya Ülkelerinde kırsal bölgelerin kalkınmasını engellediği ve belli mekansal odaklar tarafından üretim faktörlerinin emildiği görüşünü temsil etmişlerdir (Senghaas, 1976; Arboez, 1975).

Böyle bir olgunun Üçüncü Dünya Ülkelerinin çoğu için geçerli olması, bölgesel farklılaşma sürecini olumsuz kutuplaşma etkileri ışığı altında yorumlamaya götürmüştür. Temel soru, "Acaba bir kutuplaşma tersi hareketin başlayıp başarıya ulaşacağı herşeye rağmen beklenebilir mi, yoksa bu dış pazarlarla kurulan ilişkiler ağı kırsal alanların temel gereksinimlerinin giderilmesini engelleyecek mi?" şekline dönüşmüştür.

Bu tartışma çerçevesinde Friedmann bir bölgenin yapısal öğelerini işlevsel/dikey (*functional/vertical*) ve yöresel/yatay (*territorial/horizontal*) diye tanımlar (Friedmann ve Weaver, 1979). Bu tanımlamaya göre, uluslararası iş bölümüne ve kutuplaşmaya dayanan işlevsel öge ilke olarak desantralizasyonu ve kendi kaynaklarına dayalı kalkınmayı öngören yöresel ögeyle çatışır. Bu, bölgesel farklılıkların giderilmesinin ancak yöresel ögeye gereken ağırlığın verilip, "seçmeli yöresel kapalı kümeler" (*selective territorial closures*) stratejisinin uygulanması ile mümkün olabileceği anlamına gelir. Friedmann'ın kapalı kümelerden kastı, yörenin diğer bölgelerle olan ilişkilerinden soyutlanması ve olumsuz yönden herhangi bir dış etki olmaksızın yerel ve öz kaynakları işlemek suretiyle kendi kendine yeterli düzeye gelmesidir.

Bölge planlama biliminde olagelen bu yeni anlayış, planlamada "yukardan aşağıya" planlama (*planning from above*) tarzından "aşağıdan yukarıya" planlama (*planning from below*) tarzına geçiş eğilimleriyle bağdaşır (Stoehr ve Taylor, 1976). 1970'lerin ilk yarısında "yukardan aşağıya" planlama anlayışı içerisinde, geniş kapsamlı planlama (*comprehensive planning*) türünden "dar kapsamlı planlama" (*reduced planning*) türüne geçiş gözlemlenmiştir. Bu paralel olarak, planlama çalışmaları belirli aşamalara sınırlanmaktan çıkıp, planlamayı bir süreç olarak gören aşamalı planlama (*incremental planning*) yaklaşımına yönelmiştir. Halkın planlama sürecine katılması yolunda artan ilgi sonucu, planlamada ağırlık da sektörel planlamadan bölgesel planlamaya kaymış ve "aşağıdan yukarıya" planlamadan bölgesel planlamaya kaymış ve "aşağıdan yukarıya" planlama yaklaşımı benimsenmeye başlamıştır. Böylelikle 20 yıllık bir deneyimden sonra işlevsel ögeye dayanan "yukarıdan aşağıya" planlama yerine, yöresel ögeye dayanan "aşağıdan yukarıya" planlama tarzı yaygınlaşmıştır.

TEMEL GEREKSİNİMLERE YÖNELİK KIRSAL KUTUP KALKINMA YAKLAŞIMI

Temel gereksinimlerin yerel düzeyde gerçekleştirilecek üretimle giderilebileceği düşüncesinden hareketle Friedmann "kırsal kutup kalkınma" (*agropolitan development*) modelini geliştirmiştir. Bu modele göre "kırsal yöre" (*agropolitan district*) temel gereksinimler açısından da kişisel ilişkilerin korunabileceği kadar küçük çapa sahip olmalıdır. Bu tür bir yöresel birim 5.000 - 20.000'i odakta olmak üzere yaklaşık 20.000 - 100.000 nüfustan oluşmalıdır.

Friedmann başarılı bir kırsal kutup kalkınma modelini üç koşula bağlar. Bunlar "seçmeli yöresel kapalı kümeler" (*selective territorial closures*), doğal kaynakların kamu yararına kullanılması ve herkesin eşit sosyal güce sahip olmasıdır. Yaklaşım itibarıyla bu model Friedmann'ın "*transactive planning*" savının kırsal planlama düzeyinde bir uygulamasıdır.

Kırsal kutup kalkınma modeli köktenci (*radical*) bir görüş yansıtır. Çünkü temel gereksinimlere yönelik çabaların başarısını sosyo-politik yapıda gerçekleştirilmesi gereken dengelemeye bağlar. Bu koşul az gelişmiş ülkelerin çoğu için geçersiz olduğundan, kırsal kutup modelinin bir bölge planlama niteliğinden yoksun kaldığı kanısı uyanmaktadır. Ne var ki, Friedmann'ın kırsal kutup modeline örnek olarak verdiği Bangladeş'te Ulashi—Jadunathpur projesi (Ahmad ve Hassain, 1979) gerçekte temel gereksinimlere dönük bölge planlamanın bir dizi unsurlarını taşımaktadır.

Başkent Dakka'nın 240 km doğusunda yer alan Jessore bölgesinde Ulashi ve Jadunathpur köyleri arasında 425 km.lik kanal inşasını hedef alan proje 119 köyün 109.000 kadar nüfusuna hizmet amaçlamıştır. Çapı ve konumu itibarıyla kırsal kutup kalkınma modeline bir örnek olan bu projede, eşit sosyal güç dağılımı

başlangıçta sağlanmış değildi. Fakat proje, sosyal dengeleme doğrultusunda bir süreci başlatıcı nitelikte olmuştur. Projenin en önemli unsurları, yeni bir vergi sisteminin uygulanmış ve kitle katılımının da gerçekleştirilmiş olmasıdır.

Kanal yapımı sırasında topraksız nüfus kendi iş gücünü hizmete sunarken, toprak sahipleri de üzerlerine düşen vergileri ödeyerek projeye parasal kaynak yaratmışlardır. Topraklılardan toplanan vergiyle topraksız işgücünün ücretlerini ödemek suretiyle projenin fayda ve maliyetinde bir denge kurulmuştur. Varlıklar sağlanan yeni hizmet karşılığı kendi paylarına düşeni öderken, yoksullar da bu proje sayesinde gelir elde etmişlerdir.

Ulashi projesi aşağıdan yukarıya planlama tarzına bir örnektir. İlk köy düzeyinde yiyecek, giyecek, eğitim, sağlık, aile planlaması gibi temel gereksinimler saptanmış, yerel kaynakların envanteri çıkartılmış ve her iki unsur arasındaki açıkların yerel veya dış kaynaklarla giderilmesine çalışılmıştır. Hükümet tarafından projede görevlendirilen memurların rolü ise süreci başlatıcı (*initiator*) ve hızlandırıcı (*catalyst*) olmuştur. Görevliler, köy meclisi ve kurullarınca alınana kararların uygulanmasında yeterli titizliği göstererek kırsal elitlerin etkenliklerini kısıtlamışlardır. Böylelikle aşağıdan başlatılan planlama yaklaşımı yukarıdan desteklenmiştir.

TEMEL GEREKSİNİMLERE YÖNELİK KIRSAL BÜYÜME NOKTALARI

Temel gereksinimlere yönelik kalkınma modeline yukarıdan destek sadece ekonomik canlılık getirmek için değil, aynı zamanda kırsal bölgelerdeki yoksul kitlelere kamu hizmetlerini ulaştırmak için de gereklidir. Sosyal ve teknik altyapı tesisleri genelde yetersiz olmaktan öte, yüksek ve orta gelir grubunun bulunduğu yerleşim merkezlerinde yoğunlaştığı için, bölgede dengesiz bir dağılım gösterip alt gelir grubuna hizmet götürememektedir.

Temel gereksinimler yaklaşımının başarısı için en önemli unsur, temel mal ve hizmetlerin saptanması ve merkezi faaliyetler için uscu (*rational*) yer seçimidir. Belirli hizmetleri belirli nüfus büyüklüğüne en düşük maliyetle sunmayı amaçlayan merkezi yerleşmeler (*central places*) kuramının bu yaklaşım çerçevesinde de geçerli olduğu açıktır.

Günümüzde Friedmann'ın ortaya attığı ve Lo ve Salih (1978) gibi az gelişmiş ülke kuramcıları tarafından da benimsenip geliştirilen ve radikal kategoriye giren yaklaşımlar yanında, Rondinelli ve Ruddle'in (1978) kuramlarını çizdiği ve Dünya Bankası ile USAID'in uygulamaya koyduğu pragmatik kategoriye oluşturan bir başka yaklaşımı da görmek mümkündür. "aşağıdan yukarıya" - "yukarıdan aşağıya" planlama tarzları üzerine tartışmalarda Rondinelli, Friedmann'a analog olarak, "alttan tepeye" (*bottom - up*) ve "tepeden alta" (*top - down*) planlama tarzlarını tanımlamaktadır. Kırsal alanların geliştirilmesi için ortaya koydukları yaklaşımlara bakıldığında, Friedmann'ın "desantralize yöreler yaklaşımına" (*decentralized territorial approach*) karşılık Rondinelli'nin "bütünleşik mekansal kalkınma" (*integrated spatial development*) yaklaşımını ileri sürdüğü görülür.

Rondinelli'nin, Johnson'un (1970) tezleri üzerine kurduğu yaklaşımı, kalkınma sürecinde kırsal ve kentsel alanların bütünleşmesini (*integrated process of urban-rural development*) amaçlar. Kırsal ve kentsel mekânların birleşmesinin de kademeli merkezler arasında kurulması gereken fizik, ekonomik demografik, teknolojik, sosyal hizmetsel, politik ve yönetsel bağlantılarla mümkün olabileceğini savunur (Rondinelli ve Ruddle, 1977).

Ancak, Rondinelli'nin mekansal yelpazesinde kırsal alanlar hizmet merkezi (*village service center*), pazar merkezi/küçük kent (*market town/small city*), ikincil/orta merkez (*secondary/intermediate city*) ve bölge merkezi (*regional center*) gibi kademeli merkezlerin bulunması, Friedmann'ın yaklaşımından farklı olarak ortaya stratejik bir sorunun çıkmasına yok açmaktadır. Burada sorun, kırsal alanlara daha etkin hizmet sunabilmek, kentlere akının frenleyebilmek ve kalkınmayı hızlandırabilmek için, "orta/ikincil merkezleri mi yaygınlaştırmak yoksa doğrudan kırsal alanlara yönelik onların küçük/alt merkezlerle olan bağlantılarını mı kuvvetlendirmek" seçeneklerine dönüşmektedir.

Bu seçeneklerin ilkinde bir örnek Malawi'de uygulanan kırsal büyüme merkezleridir (APFEL, 1981). Bu projede Malawi Hükümetinin çıkış noktası tarımsal verimliliği arttırmak ve kırsal alanlarda eksikliğini önemle hissettiren hizmetleri sağlamak olmuştur. Amaçlar demetini kırsal alanlarda temel gereksinimlerin karşılanması, ülkede dengeli bir bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi, halk kitlelerinin

canlandırılması (*activation*) ve hareketlendirilmesi (*mobilization*) ve çeşitli bakanlıklar tarafından sağlanan hizmetlerin daha etkin eşgüdümü oluşturmıştır. Proje, 8-16 km yarıçapında etki alanına sahip olan 10 kadar büyüme merkezinin saptanmasıyla 20.000-40.000 kadar bir nüfusa hizmet getirmeyi öngörmüştür. Sunulan hizmetlerin hedef grubu tarafından yoğun ve etkin bir biçimde kullanılması sonucu, bu yaklaşım bir ulusal program olarak ilan edilmiştir. Belli bir noktaya kadar kitle katılımının gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, Malawi'de uygulanan bu program aşırı bir "yukarıdan aşağıya" yaklaşım örneği vermektedir. İnsiyatif tamamen üst düzeydeki yetkililerden gelmiş, geliştirilen politikalar plan ve programlara dönüştürülmüş ve birer küçük proje (*micro-project*) halinde uygulamaya konulmuştur.

Alt merkezlerin desteklenmesine örnek olan bu çabaların yanısıra, orta merkezlerin geliştirilmesi eğilimi de son yıllarda güncellik kazanmış bir konudur (Rondinelli, 1982, 1983a). Dünya Bankası Brezilya, Endonezya ve Tayland gibi ülkelere orta merkezlerini kuvvetlendirmek için desteklerde bulunurken, ikili anlaşmalar çerçevesinde Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkeleri de Filipinler, Kamerun, Yukarı Volta, Gana, Mısır, Yemen Arab Cumhuriyeti, Nepal ve Bolivya gibi ülkelere aynı konuda yardım sağlamaktadır.

Ülke kalkınmasında orta merkezlerin görevi, etki alanında bulunan kırsal bölgeye gerekli mal ve hizmetleri sağlamakla sınırlı (*supply function*), bölgede sosyal ve ekonomik kalkınmayı başlatmak, desteklemek ve gerçekleştirmekle kalkındırıcı (*developmental function*), ve metropolitan merkezlerde yoğunlaşan yatırımların saptırılması ve alternatif merkezlere kanalize edilmesine bir araç teşkil etmesiyle metropolitan bölgelerin yükünü hafifletici (*relief function*) niteliktedir (Kunzmann, 1984).

Kırsal kalkınma stratejileri çerçevesinde ortaya atılan ve oldukça yeni olan orta merkezlerin geliştirilmesi fikri, kırsal merkezlerin geliştirilmesini bir yerde ikinci plana atmaktadır. Çünkü bu strateji ilkin orta merkezlerin geliştirilmesini ve kalkınma sürecinde bu merkezlerden kırsal merkezlere ve yörelere destek sağlamayı öngörmektedir. Bakış açısının farklı olması "yukarıdan aşağıya" ve "aşağıdan yukarıya" planlama tarzları üzerine sürdürülen tartışmalara yeni boyutlar kazandırmaktadır.

TEMEL GEREKSİNİMLERİN GİDERİLMESİNE YÖNELİK BÖLGE PLANLAMA İÇİN YÖNTEMSSEL ÖNERİLER

Farklı mekansal kademelerin kalkınma stratejilerini kapsayan bölge planlamada henüz bir sonuca vardirolamamış ve evrensel cevabı kesin olarak bulunamamış; "aşağıdan yukarıya mı, yoksa yukarıdan aşağıya mı planlama?" sorusuna bir de temel gereksinimlerin giderilmesi açısından bakıldığında Waller'e (1984) göre bazı yöntem önerilerini bulmak mümkün olmuştur.

Temel gereksinimlerin giderilmesine yönelik planlama ne katı bir yukarıdan aşağıya, ne de katı bir aşağıdan yukarıya tarzda olmalıdır. Bu iki yaklaşımın buluşma noktası bölge düzeyinde olmalıdır ki, ulusal kararlarla yerel gereksinimler ve kitle çıkarları kaynaşabilsin. Bu nedenden ötürü, temel gereksinimlerin giderilmesine yönelik kalkınma yaklaşımlarında bölge planlama anahtar rolü oynamaktadır.

Aşağıdan yukarıya planlama tarzının benimsendiği hallerde, bölge planlama en yüksek katılımı sağlayıcı nitelikte, Ulaşi projesinde olduğu gibi "katalist" olarak devreye girmelidir. Temel gereksinimlere yönelik bölge planlamada ağırlık evvelce olduğu gibi ekonomik kısıtlara değil, kitlelerin harekete geçirilmesine (*social mobilization*) kaymalıdır. Yaklaşım olabildiğince aşağıdan yukarıya ve gerektiğince yukarıdan aşağıya olmalıdır.

Bu tür bölge planlama anlayışının bağdaşabileceği planlama türleri ise geleneksel geniş kapsamlı planlamadan (*comprehensive planning*) çok, dar kapsamlı planlamadan (*reduced planning*). Çünkü böylelikle döngüsel (*iterative*) bir süreç girilerek anahtar projeler saptanır ve bunların bölgesel kalkınma programı çerçevesinde eşgüdümü sağlanabilir. Dar kapsamlı planlama türüne dayanan ve temel gereksinimlerin giderilmesine yönelik bölge planlama yaklaşımı aşağıda belirtilen aşamalardan oluşmalıdır:

BÖLGE SINIRLARININ SAPTANMASI

Az gelişmiş ülkelerde bölge planları genellikle yönetsel sınırlarla belirlenen il ve ilçe düzeyinde yürütülmektedir. "Aşağıdan yukarıya" planlama tarzında ise önemli

olan formel planlama organlarını köy düzeyine kadar uzatmak ve desantralizasyon stratejisinin ışığı altında yerel ve bölgesel düzeyde planlama çabaları için kararların üretilmesine olanak sağlamaktır. Ancak, kırsal kutup modelinin de öngördüğü gibi sınırların geleneksel fiziki verilerin dışında, işlevsel ve sosyo-kültürel ölçütlere de ağırlık verilerek saptanması ve kümelerin mümkün olduğu kadar homojen tutulması gerekmektedir.

BÖLGESEL ANALİZ

Dar kapsamlı bölge planlamada analizin amacı yerel kitlelerin irdelenmesi, hedef gruplarının saptanması ve onların temel gereksinimlerinin tanımlanmasıdır. Bu anlayış çerçevesinde hedef gruplarının kalkınma potansiyeli ve bunların kullanabileceği mevcut kaynaklarla, bunlara aktarılabilen dış kaynakların saptanması gerekir. Bu analiz iç ve dış kaynakların hedef gruplarınca en verimli biçimde kullanılmasını sağlayabilmek için hangi önlemlerin alınması gerektiğine ışık tutmalıdır.

PROJE SEÇİMİ

Bölgesel analiz sonucu önerilegelen fikirler arasındaki anahtar nitelikte olabilecek projeler "aşağıdan yukarıya" planlama tarzı çerçevesinde seçilerek değerlendirilmelidir. Anahtar projelerin seçiminde hedef grupların kendi temel gereksinimlerinin karşılanmasında doğrudan katkıda bulunabilmeleri, projelerin kısa vadede uygulanabilir olması ve yerel nüfusa uzun vadede hareketlilik getirebilmesi önemli kriterleri oluşturmalıdır. Gereğinde anahtar projeler diğer projelerle desteklenip bir projeler demeti uygulamaya sokulabilmelidir.

BÖLGE PLANININ OLUŞTURULMASI VE UYGULAMASI

Ulusal projelerle anahtar projeler arasındaki eşgüdümün sağlanmasında yer seçimi ve her iki proje arası ilişkiler önemlidir. Temel gereksinimlerin karşılanmasında amacın tüketime yönelik değil de, bölgede üretim ve dağıtım yapısında dengeleme yapmak olduğu güvence altına alınmalıdır. Kırsal yörelerin kalkınmasına yönelik bölge planlama konusunda deneyimler ilkin anahtar projeleri uygulamaya geçirip, sosyal kitlelere hareketlilik kazandırmayı salık vermektedir. Bu arada toplanan bilgi ve yapılan araştırmaların değerlendirilmesi de bölge planının sürekli olarak geliştirilmesini sağlayacaktır. Uygulanmakta olan projeler bünyesinde birer bölge eşgüdüm merkezinin kurulması da proje sırasında edinilen deneyimlerin ve bilgilerin değerlendirilmesi bakımından gereklidir. Bu ayrıca, konuların ilgili yöneticiler veya bilim adamlarıyla tartışılmasına olanak vereceği gibi, proje uygulayıcılarına da projenin başarısı için yapılması gereken değişiklikler ve yenilikler hakkında ipuçları verecektir.

BÖLGE PLANLAMA BİLİMİNDE TEMEL GEREKSİNİMLER STRATEJİSİNİN KONUSU VE SONUÇ

Kalkınma çabasında uluslararası kuruluşlar ve bir çok az gelişmiş ülke tarafından benimsenmiş olan temel gereksinimler yaklaşımının önümüzdeki yıllarda gerçeğe dönüşmesinde en büyük rolü bölge planlamasının oynayacağı açıktır. Bu da geçmişte edinilen deneyimlerin ışığı altında amaca uygun bir bölge planlama felsefesinin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Temel gereksinimlerin giderilmesine yönelik bölge planlama yaklaşımını geleneksel bölge planlama anlayışından ayıran özellikleri başlıca üç noktada toplamak mümkündür.

Stratejik olarak bu yaklaşım, merkezden çevreye sıçrama ve yayılma ilkesi yerine, tam tersine, yoksul kitlelerin hedef alınarak çevreden harekete başlangıç merkeze doğru akış ilkesi üzerine kurulmuştur. Başka bir deyişle, sistem dinamiği içeriden dışarıya değil de, dışarıdan içeriye yöneliktir.

Temel gereksinimlerin giderilmesini amaçlayan bölge planlama yaklaşımı, geleneksel bölge planlama anlayışında olduğu gibi salt "yukarıdan aşağıya" yönlendirilen planlama sürecine uygun düşmez. "Yukarıdan aşağıya" müdahaleler ancak proje uygulamalarını destekleyici oldukları sürece kabullenilir. Esas inisiyatif "aşağıdan yukarıya" doğrudur ve hedef grupları yararına kalıcı yapısal dengelemeleri amaçlar.

Geleneksel bölge planlama yaklaşımında bölgenin doğal kaynakları planlamamın çıkış noktasını oluşturduğu gibi, bunların işlenmesi sürecinde de acil destek bekleyen kitleler genellikle devre dışında kalmışlardır. Temel gereksinimlerin giderilmesine dönük yaklaşımda ise bölgenin doğal verileri planlamaya geçiş için

birincil unsuru teşkil etmez. İkinci yoksul hedef grupları saptanır, ondan sonra bu kitlelerin katılımını sağlayabilecek şekilde mevcut doğal kaynaklar işlenmeye başlanır.

Kalkınma stratejileri, bölgesel kalkınma modelleri, planlama türleri ve planlama tarzları itibarıyla bir tiplendirme yapılırsa, kalkınma ve planlama literatüründe temel gereksinimlerin giderilmesi stratejisinin konumu daha belirgin olarak ortaya çıkar. Bu aynı zamanda bugüne kadar uygulanan ve halen uygulanmakta olan kalkınma stratejilerine ve modellerine kısa ve toplu bir bakış olanağı da verir.

Kalkınma stratejileri kategorisine dahil edilebilecekler endüstriyel kalkınma (*industrial development*), tarımsal kalkınma (*agricultural development*), toplum kalkınması (*community development*), kırsal kalkınma (*rural development*), bütünlük kırsal kalkınma (*integrated rural development*), güncel olarak da temel gereksinimlerin giderilmesi (*basic needs*), kırsal bölge planlama ve kırsal kalkınmada kentsel hizmetler (*urban functions in rural development*) stratejileridir.

Kalkınma stratejileri arasında mekan boyutu en ağır basanı Alman Teknik Yardımlaşma Teşkilatının (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) (1983) bir kalkınma yardımı politikası olarak benimsendiği "kırsal bölge planlama" stratejisi ile USAID'nin uyguladığı "kırsal kalkınmada kentsel hizmetler" stratejileridir. Birinci strateji yoksulluğa, hedef gruplarının saptanmasına, temel gereksinimlerin giderilmesine ve katılıma verdiği öncelikle Friedmann modeline uyarken, ikinci strateji de kırsal alanlarda kentsel hizmetlerin etken sunumunu amaçlayan Rondinelli modelini esas alır (Rondinelli, 1983 b).

Bölgesel kalkınma modelleri kategorisinde ise; büyüme kutbu (*growth pole*), geliştirilmiş büyüme kutbu (*modified growth pole*), bütünlük mekansal kalkınma (*integrated spatial development*) ve kırsal kutup (*agropolitan development*), modellerini saymak mümkündür. Büyüme kutbu modelinin değişikliğe uğramış ve geliştirilmiş şekli, büyük çekim merkezlerinin sürekli yığılma eğilimine karşılık çevreye yayılma etkisi göstermemeleri nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bu model üst bir merkezin tek kutup olarak desteklenmesi yerine, çok kutupçu bir yaklaşımla kademeli alt merkezlerin desteklenmesini öngörür. Rondinelli'nin bütünlük mekansal kalkınma yaklaşımı, kırsal merkezleri de içeren kademeli kutupların birbirleriyle bağlantılarının kurulmasını hedef alırken, Friedmann'ın kırsal kutup kalkınma modeli "metropolitan" merkeze karşılık "agropolitan" merkezlerin geliştirilmesini amaçlar.

Başlıca üç planlama türünü oluşturan sektörel, çok kapsamlı (*comprehensive*) ve dar kapsamlı (*reduced*) planlama yaklaşımları arasında, az gelişmiş ülkelerin kısıtlı kaynakları ve kırsal alanda acil çözüm bekleyen sorunları göz önüne alındığında, en uygun düşeni dar kapsamlı planlama türüdür. Kırsal alanların kalkınmasına öncelik verilen planlama politikasında da planlama tarzı, mümkün olduğu kadar "aşağıdan yukarıya" ve gerektiği kadar da "yukarıdan aşağıya" olmalıdır.

Son sözü tekrar temel gereksinimlerin giderilmesine yönelik kalkınma stratejisine getirirsek, bu stratejinin mekan boyutunu yukarıda gösterdiğimiz tiplendirme çerçevesinde şöyle tanımlayabiliriz: Hedef gruplarının temel gereksinimlerini kendi kendilerine giderebilmelerini ve bu kitlelerin karar sürecine katılmalarını hedef alan kırsal bölge kalkınma stratejisi, kırsal kutup kalkınma modeline ve dar kapsamlı planlama türüne dayanan, aşağıdan yukarıya bir planlama yaklaşımıdır.

Diğer kalkınma yaklaşımları ve politikalarıyla karşılaştırıldığında, temel gereksinimler stratejisinin önemi az yatırımla yüksek başarının elde edilmesinde yatar. Buna örnek verilirken, görece olarak az kaynakla Küba, Çin, Sri Lanka gibi ülkelerde uygulanan projeler sonucu artan yaşam süresi, düşen bebek ölüm oranı, artan okur-yazar oranı v.b. gösterilmektedir (Ruttan, 1984).

Temel gereksinimler stratejisinin etkinliği ve verimliliği ülkedeki bürokratik mekanizmanın karakteriyle yakından ilişkilidir. Burada üzerinde önemle durulması gereken, bürokratik hizmetlerin kırsal birimlere kadar uzanması ve ilgi gruplarıyla kaynaşarak yerel sorunların çözümünde önceliklerin (*priorities*) saptanmasıdır. Kırsal düzeyde formel ve informal karar birimlerinin buluşturulması ilkesine dayanan bu anlayış, merkezi yönetimin ağır bastığı ülkelerde uygulandığında zorluklarla karşılaşmaktadır. Desantralizasyon politikası güden az gelişmiş ülkelerde ise temel gereksinimlerin giderilmesi stratejisinin başarı şansı daha yüksek görülmektedir.

CURRENT REGIONAL PLANNING APPROACHES FOR RURAL AREAS OF DEVELOPING COUNTRIES**ABSTRACT**

Received: 29.4.1985;
Keywords: Regional Planning, Rural Development,
Third World Countries Basic Needs Strategy

In response to dualistic consequences of traditional development strategies, the Third World countries and the international development organizations have, over the past decade, intensified their search for alternative development policies. It was the common conviction that so-called *trickle down effects* of growth oriented development approaches have reached the large majority of the poor population and backward regions only to a limited extent. In order to overcome the shortcomings of trickle down effects and to eliminate perpetual socio-economic and spatial polarization, more importance has been attached to distributive and integrative planning endeavors. This reorientation of development policies also required appropriate modifications of hitherto pursued regional development models.

In this framework, the policy formulations of research institutions, development organizations and national governments were directed primarily towards urgent problems; namely, those of poor sections of the population and underdeveloped regions. Basic needs strategy has emerged as a result of these contributions which attains to identify target groups, to meet their essential requirements, to promote their production activities for a self-sustained development and to ensure their participation in decision making process. The spatial dimension of the basic needs strategy is delineated by selective territorial closures concept of "agropolitan development" approach.

While the preceding approach represents a radical view by defining socio-political prerequisites, one can also distinguish another approach possessing the characteristics of a pragmatic standpoint by making use of existing capacities for basic needs oriented measures. Being based on the modified growth pole approach, this evolutionary development intends to achieve intraregional integration by strengthening the physical, economic, technological, social and administrative linkages within the hierarchical system of centers. The utmost objective of this "integrated spatial development" is the installation of urban functions in rural centers.

The above introduced current regional planning approaches are for those underdeveloped and least developed countries which contemplate the formulation of a decentralization policy against monocentric spatial development tendencies. As supplements to these alternative strategies, it should also be emphasized that the success of a rural development oriented regional planning requires as much as possible "planning from below" and as much as necessary "planning from above" initiatives. These should be conceived as complementary engagements geared towards the implementation of reduced planning approach which seems to be the most appropriate in regard of financial constraints of the Third World countries for the activation of marginal groups and mobilization of local resources.

KAYNAKLAR

- AHMAD, O.K., HASSAIN, M. (1979) Economic Development Through People's Participation: Lessons from Ulasht (Bengladesh), *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, ed. J.Friedmann and C.Weaver, London, 217-225.
- APFEL (Arbeitsgemeinschaft Planungsforschung in Entwicklungslaendern) (1981) Laendliche Versorgungszentren in Malawi, *Bauwelt* (24) 966-972.
- ARBOCZ, I. et al. (1975) *Theoretische Ansaetze zur Erklaerung der regionalen Diskrepanz in Entwicklungslaendern*, Karlsruhe.
- BERSTEIN, H. ed. (1978) *Underdevelopment and Development: The Third World Today*, London.
- CHEDWYND, E. (1982) *Regional Planning Projects to Strengthen the Contributions of Urban Centers to Rural Developments*, unpublished paper presented at PTRC Summer Annual Meeting, University of Warwick.
- CHENERY, H. et al. (1974) *Redistribution with Growth*, London.
- FRIEDMANN, J. WEAVER, C. eds. (1979) *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, London.
- FRIESE, T.(1980) Das definitorische Problem: Verschiedene Ansaetze zur Förderung der Laendlichen Entwicklung, *Integrierte Laendliche Entwicklung*, ed. T.Dams, Munich, 34-39.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit) (1983) *Laendliche Regionalentwicklung: Ein Orientierungsrahmen*, Eschborn.
- HIRSCHMAN, A.O. (1958) *The Strategy of Economic Development* New Haven.
- ILO (International Labor Office) (1976) *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem*, Geneva.
- JOHNSON, E.A.J. (1970) *The Organisation of Space in Developing Countries*, Cambridge.
- KORTEN, D.D. (1980) Community Organisation and Rural Development: A Learning Process Approach, *The Public Administration Review* (40:5) 480-511.
- KUNZMANN, K.R. (1984) *The Promotion of Secondary Cities*, unpublished paper presented at International Conference on Spatial Planning and Regional Development, W.Berlin.
- LO, F. and SALIH, K. (1978) Growth Poles and Regional Policy in Open Dualistic Economies: Western Theory and Asian Reality, *Asian Experiences and Alternative Approaches*, ed. F.Lo and K.Salih, Oxford, 243-269.
- LO, F. and SALIH, K. (1979) Growth Poles, Agropolitan Development and Polarization Reversal: The Debate and Search for Alternatives, *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, ed. W.Stöhr, D.R.F.Taylor, New York, 123-154.
- MYRDAL, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London.
- PERROUX, F. (1955) Note sur la notion de pole de croissance, *Economie Applique'e* (7) 307-320.
- RICHARDSON, H.W. Polarization Reversal in Developing Countries, *Papers of Regional Science Association* (45) 67-85.
- RONDINELLI, D.A. (1982) Intermediate Cities in Developing Countries: A Comparative Analysis of Their Demographic, Social and Economic Characteristics, *Third World Planning Review* (4:4) 358-386.
- RONDINELLI, D.A. (1983 a) *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization*, London.
- RONDINELLI, D.A. (1983 b) *Applied Methods of Regional Planning: The Urban Functions in Rural Development Approach*, unpublished paper of the Rural Marketing Centers Working Group, Clark University, Worcester.

- RONDINELLI, D.A., and RUDDLE, K. (1977) Integrating Spatial Development, *Ekistics* (43:257) 185-193.
- RONDINELLI, D.A., and RUDDLE, K. (1978) *Urbanization and Rural Development: A Spatial Policy for Equitable Growth*, New York.
- RUTTAN, W.V. (1984) Integrated Rural Development Programmes, *World Development* (12:4) 393-399.
- SENGHAAS, D. ed. (1976) *Imperialismus und Strukturelle Gewalt: Analysen über abhaengige Reproduktion*, Frankfurt/Main.
- SENGHAAS, D. ed. (1977) *Peripherer Kapitalismus: Analysen über Abhaengigkeit und Unterentwicklung*, Frankfurt/Main.
- SINGH, T. (1971) Planning the Rural Sector, *Developing the Third World*, ed. T.Stokes, Cambridge.
- SLATER, D. (1975) Underdevelopment and Spatial Inequality: Approaches to the Problems of Regional Planning in the Third World, *Progress in Planning* (4:2) 97-167.
- STOEHR, W., TAYLOR, D.R.F. eds (1979) *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, New York.
- WALLER, P.P. (1984) Ansaetze zu einer grundbedürfnisorientierten laendlichen Regionalplanung in Entwicklungslaendern, *Triolog* (1:2) 4-7.

