

TOPLUM KALKINMASI PİLOT BÖLGE ÇALIŞMALARI

G İ R İ Ş

Erdoğan GÜÇBİLMEZ

Toplum kalkınması, halkın hükümetle birlikte hareket etmesi yoluyla sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmayı sağlayan bir yöntem olarak II. Dünya Savaşından beri gittikçe artan bir ilgi konusu olmakta; Dünyanın birçok ileri ve geri ülkelerinde değişik sosyal ve ekonomik şartlar altında gerek ulusal hükümetler tarafından gerek belirli ülkelerin kalkınma çabalarına katkıda bulunan uluslararası kurumlar tarafından geniş çapta uygulanmaktadır (1).

27 Mayıs 1960 ihtilâlinde sonra kurulan Devlet Plânlama Teşkilâtı da, bu uluslararası akımın çekiciliğinden kendisini alamamış, toplum kalkınmasının iktisadî ve sosyal kalkınmayı sağlayacak güvenilir bir sosyal teknik olacağına karar vererek «Plân Strateji ve Hedeflerinden» başlayarak I. Beş Yıllık Plân'da ve sonraki Yıllık Programlarda bu konuya önemli bir yer ayırmıştır.

Toplum Kalkınmasının Türkiye'de uygulanacak olan çeşidi ve uygulama usulleri hakkında gerekli hazırlıklar yapıldıktan sonra 1963 yılında uygulamaya geçilmiştir.

Bu yazıda güdülen amaç, nasıl bir örgütle ne çapta bir uygulamaya geçildiğini kısaca belirttikten sonra ve bunun dayanaklarını gösterdikten sonra daha somut bir düzeyde pilot bölge projelerinin seçiminde kullanılan ayraçları (kistas), kısaca uygulamanın bugüne kadar nasıl gelişmiş olduğunu ve ulaşılan ilk sonuçlarla bunların değerlendirilişini eleştireci bir gözle incelemektir.

(1) Prof. Fehmi Yavuz, «Beş Yıllık Kalkınma Plânı», *Toplum Kalkınması*, SBF, Ankara, 1963, s. 115.

I

PİLOT PROJELER VE UYGULAMA ÖRGÜTÜ

Türkiye'de Toplum kalkınması uygulamaları 1963 yılında başlamıştır. Bilindiği gibi «Toplum Kalkınması, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeyi sağlamak üzere bir çevreyi kapsayan çalışmaların tümüne denir» (2). Her memlekette toplum kalkınması yönteminin bütün çevrelerde uygulanması şart değildir. Bazı çevreler daha geri kalmış oldukları için, bazı çevrelerdeki kalkınma potansiyelinin bu yöntemin uygulanmasıyla çok az bir sermaye ve malzemeyle çok yüksek seviyede sonuçlar verecek şekilde harekete getirilebileceği umulduğundan oralar toplum kalkınması çevresi olarak seçilmektedir. 1963 yılı programına göre: «Yurdumuzdaki toplumsal problemler karşısında toplum kalkınması programında ağırlık köy kalkınmasına verilmiştir» (3). Türkiye'de toplum kalkınması büyük ölçüde köy kalkınmasıdır. Fakat bununla şehirlerin toplum kalkınması programlarının tamamıyla dışında bırakıldığı sanılmalıdır. Her ne kadar ağırlık köy kalkınmasına verilmiş bulunmaktaysa da şehirlerin geri kesimlerinin de toplum kalkınmasına konu teşkil edeceği anlaşılmaktadır. Bu hususa ilerde gelinecektir.

Devlet Plânlama Teşkilâtı, geniş ölçüde köy kalkınması şeklinde uygulanması kararlaştırılmış olan toplum kalkınması çalışmalarına derhal yurt çapında başlanılmasını ve yeni bir örgüt kurularak işin sorumluluğunun bu örgüte verilmesini uygun bulmamıştır (4). Bunun bellibaşlı iki sebebe dayandığı anlaşılmaktadır :

1. Yetişkin Personel Eksikliği.

Gerçekten toplum kalkınması sistemli şekliyle Türkiye'nin yabancısı olduğu bir iştir. Bugün için Devlet Plânlama Teşkilâtında görevli birkaç uzmanın dışında yetişkin toplum kalkınmacısı yoktur. Devlet personeli böyle bir programda üzerine düşecek ödevlerden habersiz ve bu ödevlerini yerine getirmek için şimdilik hazırlıksızdır. 1963 Yılı Programı'nda bu nokta açıkça belirtilmiştir (5).

(2) İbid., s. 115

(3) Kalkınma Plânı I. Beş Yıl, 1963 Yılı Programı, DPT, Ankara, Mart 1963, s. 64.

(4) Dr. Cevat Geray, *Toplum Kalkınması Pilot Bölge Çalışmalarına Toplu Bir Bakış*, 11 Mart 1964 günü İmar ve İskan Bakanlığında verilen konferansın özeti, Türk İdare Dergisi, Sayı 287 - 288, yıl 35, 1964, sh. 77 - 84.

(5) Kalkınma plânı I. Beş Yıl, 1963 Yılı Programı, s. 65

2. *Toplum kalkınması yöntemi bütün toplumlara aynı şekil içinde uygulanabilecek bir yöntem değildir.*

Gerçekten toplum kalkınması yönetiminin her ülkenin özel şartlarına uydurulması gerekmektedir. Her ülke ulusal bir toplum kalkınması yönetimi geliştirmek zorundadır. Bu durumda toplum kalkınması konusunda yapılan tartışmalarda üzerinde anlaşmaya varılmış olan «... esas fikirlerin, seçilmiş olan pilot bölge projelerinde denenmesi...» (6) gerekli olduğu gibi «bu fikirler köye yakın kademelerde ilmî bir denemeye tâbi tutulup mevcut şartlara göre gözden geçirilmeden toplum kalkınması çalışmalarına millî ölçüde girişmek doğru...» (7) olmaz.

Bu sebepler pilot proje uygulanmasını tamamen haklı çıkarmaktadırlar.

Toplum kalkınması programının kademeli bir şekilde uygulanması yalnız ilk deneme yılları için düşünülmemiştir; programın bütün Türkiye'yi kapsamaması III. Beş Yıllık Plan'ın sonunda tamamlanacaktır. Birinci Beş Yıllık Plan'ın sonunda bütün illerde birer ilçe toplum kalkınması kapsamına alınmış olacaktır.

Pilot projeleri yürütme görevini 1963 Yılı Programı, Devlet Planlama Teşkilâtı Toplum Kalkınması Grubuna vermiştir. Buna göre yalnız pilot projeleri değil fakat «...hazırlanan toplum kalkınması kanun tasarısının onaylanmasına kadar toplum kalkınması deneme çalışmalarını -her türlü- Devlet Plânlama Teşkilâtında bu işle görevlendirilecek küçük bir grup yönetecektir. Bu maksatla şimdilik ayrı bir öğüt kurulması yoluna gidilmemiştir; merkezde Devlet Plânlama Teşkilâtı görevlendirildiği gibi taşrada da mevcut devlet teşkilâtından yararlanılacaktır.

II

PİLOT BÖLGELERİN SEÇİMİ

Türkiye'de Toplum Kalkınması uygulanmasının kademeli bir şekilde olacağına yukarıda işaret edilmişti. Bu durumda karşılaşılan

-
- (6) U. N. Meeting of AD HOC GROUP of EXPERTS on Community Development, New York, 18 February - 8 March 1963, Community Development in Afghanistan, s. 1
- (7) Prof. Fehmi Yavuz, Memleketimizde Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1964, s. 45

en önemli sorun ilk kademelerin (pilot bölgelerin) seçimidir. İlk bölgelerde ulaşılabilecek sonuçların ve kazanılacak deneylerin sonraki uygulamanın gerek örgütü gerek yöntemi üzerinde yapacağı etki göz önünde pilot bölge seçiminin önemi kendiliğinden ortaya çıkar. Yanlış bir seçim ya da ne istendiği bilinmeden yapılan bir seçim ortaya çıkaracağı temsil edicilik özelliği taşımayan sonuçlarla ilerideki adımların yanlış atılmasına sebep olabilecektir. Bu bakımdan pilot bölgelerin seçimi üzerinde dikkat ve ısrarla durmak gereklidir.

Pilot bölge seçimi şu dört kademede gerçekleştirilmektedir :

1. Türkiye'nin büyük coğrafi bölgelere ayrılması
2. Her bölge içinde pilot ilin seçilmesi
3. Her il içinde pilot ilcenin seçilmesi
4. Her ilçede uygulama yapılacak köylerin ayrılması.

Seçilen uygulama yerlerinin temsil edici olabilmesi ve yöntem bakımından manidar yerler olabilmeleri için bu kademelerin her birinde uygulama gereken bazı ayrıntıların bulunduğu düşünülebilir. Aslında her ülkede kesinlikle onaylanmış evrensel ayrıntıların bulunduğu söylenemez. Ancak toplum kalkınması uygulayıcılarından uzun vadeli maksatları için ilk adımlarında ne kapacaklarını kesinlikle bilmelerini beklemek gereklidir.

Pilot bölge çalışmaları yapmak demek bir bakıma bazı varsayımları denemek demektir. Bu varsayımlar, toplum kalkınması denemesine girilen ülkenin toplumsal, sosyal psikolojik ve idarî özellikleriyle toplum kalkınması fikri ve yöntemi arasındaki ilişkiler hakkında ilk gözlemlerden, eldeki bilgilerden akıl yürütme yoluyla elde edilmiş düşünceler, tahminlerdir. Örneğin toplum kalkınmasının kendi kendini besleyen (self-motivated) bir süreç halini alması için köyde toplum kalkınması programlarına okul yapımıyla başlamak doğru olur önermesi bir varsayımdır. Belki böyledir, belki değildir. Rasgele seçilmiş bir pilot bölgede yapılacak gözlemlerle bu konuda kesin yargıya ulaşmak mümkün olmaz. Çünkü bu düşünce belki bazı özelliklere sahip çevreler için doğrudur, fakat seçilmiş bulunan bölge bu özellikleri taşımamaktadır. Bu bölgeye bakarak varılan yanlış yargıyla elverişli özellikleri taşıyan bölgedeki uygulama gelecekte okul projesinden başlamıyacaktır. Şu halde pilot bölge çalışmalarında şimdiki durumun telkin ettiği varsayımların elden

durum elveriyorsa her bölgede o bölge hakkında bir varsayımın olaylarla karşılaştırılması gereklidir.

Pilot bölge çalışmalarının amacı, anlaşıldığına göre ve belirtildiği gibi işe bir ucundan başlamak değildir. Bu çalışmaların sonucundan Türkiye, hakkında kesin yargılara ulaşmayı sağlayacak aydınlatmalar beklenmektedir. Ulaşılabilecek kesin yargılar, önemli bir sosyal mühendislik temniğinin Türkiye'de başarılı ve yararlı olmasını sağlayabileceği gibi toplum kalkınması fikrini gerek ulus çapında gerek köy seviyesinde daha doğmadan öldürebilecektir de.

Pilot bölge çalışmalarında kesinlikle denenmek istenen bazı hipotezler aramak gereklidir. Bu varsayımların neler olduğu değil, bazı varsayımların bulunması önemlidir.

A. Pilot Bölge Çalışmalarından Sağlanmak İstenen Bilgiler.

1963 yılında seçilmiş olan 6 ildeki ve bu illerin içinde ayrılan 6 ilçedeki seçim ayraçlarını görmeden önce pilot bölge çalışmalarını yapan Devlet Plânlama Teşkilâtı Toplum Kalkınması Grubunun seçmiş olduğu bu çevrelerdeki uygulamadan neleri öğrenmek istemiş oldukları üzerinde durmak yerinde olacaktır.

DPT tarafından yayınlanmış olan çeşitli dokümanlardan ve yaptığım mülakatlardan edindiğim sonuç şudur (x):

1. Toplum kalkınması programlarının hangi özellikleri taşıyan hangi bölgelerde ne gibi somut projelerle başlatılması o yerlerde toplum kalkınmasının kendi kendini besleyen bir süreç halini alması için yararlı ve gereklidir? Genel olarak çeşitli bölgelerde halkın toplum kalkınması karşısındaki tepkisi (response) nedir?

2. Toplum kalkınmasında mahalli topluluğa hangi mahalli şahsiyet üzerinden gidilmesi elverişlidir? Örneğin imam mı, öğretmen mi, kaymakam mı, muhtar mı, genç çiftçi mi, v.s.

3. DPT (yahut illerdeki merkezi örgüt) ile mahalli topluluk, ilçe ve il aralarındaki en başarılı irtibat görevlisi (liaison officer) kim olabilir? Halk eğitim müdürü mü, ziraat müdürü mü, orada bulunan DPT memuru mu, v. s. Hem bu görevlerde çalışanların ödev anlayışları (kişilikleri dışında işlerinin niteliği dolayısıyla şekillenen anlayış) nedir ve yürürlükteki İller İdaresi Kanunu bunlardan her biri bakımından ne gibi imkânlar yaratmakta, ne gibi engeller çıkarılmaktadır?

4. Birim olarak ilçe oldukça kesin bir şekilde tesbit edilmiştir. Fakat çok büyük elverişsizlikleri görülürse değiştirilmesinden daha doğal hiç birşey olamaz. Bunun denenmesi.

5. seviyesinde merkeziyetçilik mi, ademi merkeziyetçilik mi daha elverişlidir? Denmek istenen içelerle il kanalıyla mı yoksa doğrudan doğruya ilçedeki yürütücüye mi ilişki kurulmalıdır?

6. Toplum kalkınması açısından bazı kanunların uygulamalarının değerlendirilmesi. Örneğin inşaatlarda hem ihaleye hem emanete imkân veren mevzuatın.

7. İl ve ilçelerdeki devlet personeliğinin eğitiminde en elverişli yöntemin tesbit edilmesi.

B. Pilot Bölge Seçim Ayraçları.

Yukarıda pilot bölge seçiminin birkaç kademede gerçekleştiğine dokunulmuştu. Bu kısımda kademelerden biri ile ayrı ayrı ilgilenilecektir.

Toplum kalkınması yöntemini uygulayan yabancı uluslardan bir kısmı da işe pilot projelerden başlamışlardır. Bunlar arasında Afganistan, Suudi Arabistan ve Hindistan gösterilebilir. Bu ülkelerden Afganistan ve Suudi Arabistan'da toplum kalkınması uluslararası örgütlerin uyarması üzerine deneme şeklinde bir iki yerde başlamış; yöntemin başarısı görüldükten sonra yerel hükümetler bu uygulamayı daha genişletme yolunu tutmuşlardır (6). Fakat anlaşıldığına göre bu ülkelerdeki pilot çalışmalar hükümetlere toplum kalkınmasının etkinliğini ve elverişliliğini göstermek amacı güden demonstrasyonlardır; Bunların amacı o ülkelerde sonraki uygulamaya ışık tutacak bilgi ve deneyleri sağlamak değildir. Bu bakımdan toplum fikrinin plânlı kalkınmaya bağlı olduğu ve plânlı kalkınmanın anayasa teminatı altında bulunduğu (7) ülkemizde pilot çalışmaların amacı, hükümeti toplum kalkınmasının gerekliliğine inandırmak olmıyacağından sözü geçen ülkelerle Türkiye arasında bir karşılaştırma yapmak mümkün olmamıştır.

Ancak Hindistan'da durum daha değişiktir. Bu ülkede de çalışmalar pilot projeler şeklinde başlamış olduğu için Hint tecrübesinden Türkiye için yararlı sonuçlar çıkarılması ihtimali olup olmadığı üzerinde durulmağa değer bir konu teşkil etmektedir.

Hindistan'da pilot çalışmalar 1946 yıllarında başlamıştır. Bu projeler entansif köy kalkınması denemeleri şeklindeydi. Bu denemelerden bazıları başarılı oldu. Başarısızlıkla sonuçlananlar olduysa Plânlama Komisyonunun Toplum Kalkınması Programını Plânın bir parçası olarak tesbit etmesine mani olacak başarısızlıklar değildi. Hintliler, pilot çalışmalardan asıl program sırasındaki yönelişlerinin tesbiti bakımından çok yararlanmışlardır.

1. Türkiye'nin bölgelere ayrılması.

Bu, pilot bölge seçiminde ilk kademedir. Yaptığım mülakatlara göre Türkiye çıplak gözle görülür farklara göre 6 büyük bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgeler şunlardır :

1. Antalya, 2. Çukurova, 3. Marmara, 4. Muş, 5. Doğu Karadeniz, 6. Orta Anadolu.

Bu bölgelerde 6 pilot proje alanı seçilecektir. (8) İsimlerinden de anlaşılacağı gibi bu bölgelerden bazıları bir ilden meydana gelmektedir. Bunun nedeni bazı illerin oralarda başka amaçlı bölge projelerinin bulunması sebebiyle dahil oldukları coğrafi bölge içindeki yerlerine bakılmadan seçilmiş olmalarıdır. Şu halde plânlama ve sağlık projeleri olan yerler önce alınmış geri kalan iki bölgenin seçiminde de bu ilk dört çevrenin uzağında kalan yerler alınmak istenmiştir. Doğu Anadolu'nun bulunmayışı dikkati çekmektedir.

2. İllerin seçimi.

Marmara, Doğu Karadeniz, Orta Anadolu'da birer ilin seçilmesi gerekmiştir. Yaptığım mülakatlardan edindiğim sonuçlara göre illerin seçiminde başlıca iki özellik rol oynamıştır. Bu özellikler şunlardır:

1. O ilde daha önce başlamış olan bir bölge plânlama projesinin ya da başka bir bölge projesinin (Muş'taki sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi gibi) bulunması. Nitekim 1963 yılı programında şöyle denmektedir: «Antalya, Çukurova, Marmara ve Muş'taki bölge plânlama organlarının toplum kalkınması projelerini desteklemeleri sağlanacaktır» (9).
2. İldeki devlet personelinin işbirliğine ve toplum kalkınması çalışmalarını desteklemek ve yürütmeye hazır olması. Bu

(8) Kalkınma Plânı, I. Beş Yıl, 1963 Programı, s. 67

(9) İbid., s. 67

zorunluk, toplum kalkınması grubunun bildirdiğine göre uygulamanın şimdilik hiç bir kanun, yönetmelik v.s. ile desteklenmiş olmamasından, toplum kalkınmasının hukuki dayanaklarının yetersizliğinden doğmaktadır.

İllerin seçiminde ilk sıralar seçilen illerin bölgeyi temsil eden iller olmalarına dikkat edilmesi düşünülmüş, fakat sonra pratik kolaylıklar daha ağır basmıştır. Edirne'nin seçiminde de bu ilin pancar bölgesi dikkate alınmıştır.

3. İlçelerin seçimi.

Seçimlerin bazı ciddi araçlara göre yapılmasına ilk olarak ilçe seçimi seviyesinde raslanmaktadır. Nitekim 1963 Yılı Üçüncü Aylık Uygulama Raporu'nda şöyle denmektedir: «...Bölgelerin birbirinden farklı özelliklerde seçilmesi toplum kalkınması metot ve tekniklerinin bu farklı şartlarda denenmesine fırsat verecektir. Bunun için de aşağıda açıklanan yoldan hareket edilmiştir.

(1) Geliştirilmiş bazı kriterlere göre vali ve daire müdürleri ile il içerisinde pilot proje bölgesini tesbit etmek ve toplum kalkınması amaçlarını görüşmek üzere Devlet Plânlama Teşkilâtından bir grup seçilmiş olan illeri ziyaret etmiştir.

(2) Aynı grup il şube müdürleriyle birlikte seçilecek ilçeleri ziyaret ederek bazı köyleri de gördükten sonra pilot proje sahası olacak yeri tesbit etmiştir (10).

Yukarıda geliştirildiği söylenen kriterler şunlardır:

1. Bölge projesi olan kazalara öncelik verilmiştir. Örneğin Muş'ta merkez ilçesi ve Antalya'da Korkuteli ilçesi.
2. Kalkınma potansiyeli olan fakat ne çok ileri ne de çok geri ilçeler alınmıştır.
3. Enfrastrüktür tesisleri bakımından mesele çıkarmıyacak ilçeler alınmıştır. Yeni seçilen ilçede gerekli enfrastrüktürün bulunması göz önünde tutulmuştur. Örneğin tarımcıların sulu tarımın gerekli olduğunu ısrarla belirttikleri fakat sulama kanalları olmayan ilçe alınmamıştır.

(10) Kalkınma Plâni I. Beş Yıl, 1963 Programı Üçüncü Üç aylık Uygulama Raporu, Ankara, Kasım 1963, s. 61

4. İlçenin köy gamının geniş olmasına bakılmıştır. Çeşitli özellikleri olan köylere sahip kazalar seçilmiştir.
5. Ulaştırmanın kolay olduğu yerlere öncelik verilmiştir. *Kayseri İli Pilot Kazası Seçimi Raporu*'nda şöyle denmektedir : «c. yolları kötü, resmî vasıta yoktur. » (11)
6. Bünyan ilçesi için söylendiği gibi «halkın kendine güvenmesi ve çalışmak istemesi» (12) yani ilçeden gelen ilgi ve çağrı üzerinde ısrarla durulmuş olan bir ayrıçtır. Bütün pilot ilçe seçim raporlarında en başta belirtilmiştir.
7. İlçedeki idarecilerin durumu. İdareciler toplum kalkınmasına hevesli iseler, ilçenin idarî kadroları doluyorsa, ilçe idaresi halkla daha önceden sıkı işbirliği kurabilmişse, ilçe memurları kendi aralarında anlaşabiliyorsa o ilçe seçilmiştir. Örneğin Kayseri'nin Felehiye ilçesi ayrılmak üzere olması sebebiyle seçilmiştir. (13)

İlçelerin seçiminde bu ayrıçlara gerçekten uyulduğu çeşitli pilot ilçe seçim raporlarından anlaşılmaktadır.

4. Köylerin seçimi.

Resmen köy seçimi söz konusu değildir. Çünkü köy, toplum kalkınması birimi değildir. Fakat fiiliyatta pilot ilçelerde köy seçimi yapılmıştır. Bu seviyedeki seçimde köylerin toplum kalkınmasına ne cevap (response) verdiklerine, nasıl bir tepki gösterdiklerine bakılmıştır.

5. Pilot Bölge Seçim Ayraçları Hakkında Düşünceler.

Türkiye'nin bölgelere ayrılmasında ve illerin seçiminde kolaylık endişelerinin hâkim olduğu hem çalışmaları yürütenler tarafından açıkça söylenmekte hem de yapılmış olan işlerden kolayca anlaşılmaktadır. Bu seçimde daha sistematik bir davranış her halde daha yararlı ve yerinde olabilirdi. Uygulayıcıların kısa bir süre içinde (1967 yılı sonuna kadar) bütün illerin programa alınacağını düşünerek daha az titiz hareket etmiş olmalarına kısmen hak verilebilir.

(11) Kayseri İli Pilot Kaza Seçim Raporu, DPT, s. 61

(12) İbid., s. 2

(13) İbid., s. 5

Fakat gene de Türkiye'nin, sosyal münasebetlerin değişik şekiller içinde cereyan ettiği, iktisadî faaliyetlerin farkı olduğu, manevî hayatlara farklı değer ve normların hakim olduğu homojen bölgelere ayrılması; bu bölgelerden her birinde bölgenin özelliklerini en iyi temsil eden ilin seçilecek çok yararlı olabilirdi. Daha baştan itibaren birbiriyle uzlaşmaz toplumsal çevrelerde girişilecek olan toplum kalkınması çalışmalarında tutulacak değişik tutumların yavaş yavaş belirmesi imkân dahiline girerdi. Bu bölgelerden her birinde 1967'ye kadar program içine alınacak olan illerdeki uygulama daha bilinçli bir şekilde yapılabilir; başarı ihtimali arttırılacağı için programın örnek teşkil etme, özendirme fonksiyonu daha etkili bir seviyeye çıkarılabilirdi. Ayrıca yukarıda belirtilmiş olduğumuz proje uygulamalarının cevaplandırması beklenen sorulara farklı özelliklerde ki çevrelerin farklı cevaplar verip vermediği görülebilirdi.

Bugün seçilmiş olan illerinde birbirlerinden uzak, farklı coğrafi bölgelerde buldukları ve bu bakımdan aynı sonuçları verebilecekleri ileri sürülebilir. Belki! Fakat bu tesadüfe kalmıştır. İllerin temsil edici olup olmadıklarını daha baştan itibaren bilememekteyiz. Bir tarih eseri olarak öyle çıkarlarsa, buralarda yapılmış olan deneyler yararlı olabilir. Ama böyle çıkmayabilirler de.

Sosyal bilimlerin bugün Türkiye'de geri bir durumda bulunmasının sosyal mühendisliği zorluklarla karşılaştırdığını kabul etmek zorundayız. Ancak, gene de yapılabilecek bazı şeylerin bulunmadığı söylenemez. Eldeki bilgi tomarına az bir gayretle kısa zamanda -hele Plânlama Teşkilâtı gibi bir örgütün imkânları ve yatırım gücü elde bulunursa- ilk taslak için yeterli bilgileri eklemek imkân dışı değildir. Bu düşüncelerin aşırı titizlik olduğu akla gelebilir. Böyle olmadığını söyleyecek değilim. Fakat fikri alanda titizliğin çok büyük erdemleri bulunduğunu unutmamak gerekir. Daha iyi sonuçlara insanları zorlamanın başka yolu yoktur. Aksi takdirde insanlar, Galile yaptığı teleskopla Jüpiter'in aylarını göstermek istediği zaman Aristo'nun bu uydulardan söz etmediğini ileri sürerek onlara bakmağa tenezzül etmezler ve bu uyduları görenlerin Aristo'dan daha üstün olmadıklarını ileri sürerek gözlerinin yanıldığını söyleyebilirler.

İlçelerin seçiminde uyulan ayraçlar, oldukça geniş ve yeterlidir. Bunlar hakkında söylenebilecek olan eksiklik, bu ayraçların hangi illerde bulunduğunu araştıran bu işi çok zamanda yapmakta olduklarıdır. Seçimi yapanaların illerde daha süre uzun süre kalmaları, sahayı daha yakından tanımaları belki daha doğru olabilir.

Bu kısımda, illerin seçiminde 1965'ten itibaren geliştirilecek olan bazı ayraçlara uyulacağıının mülakatlarım sırasında söylenmiş olmasını iyi bir belirti olarak ifade etmeliyim.

III

PİLOT BÖLGE ÇALIŞMALARININ GENEL YAPISI

Burada, neye göre seçildiklerini yukarıda belirtmiş olduğumuz pilot bölgelerin nasıl seçildiklerini ve seçimden sonra buralarda ne gibi çalışmalar yapıldığını göreceğiz.

Pilot illerin seçimi merkezde DPT Toplum Kalkınması Grubu tarafından yapılmıştır. Bu maksatla illere birer yazı gönderilmiş, toplum kalkınması ile ilgilenip ilgilenmedikleri, daha önce başlatılmış toplum kalkınması ile ilgilenip ilgilenmedikleri, daha önce başlatılmış toplum kalkınması niteliğinde çalışmalar bulunup bulunmadığı sorulmuştur.

Pilot ilçelerin seçimi şöyle yapılmaktadır:

DPT'den bir grup seçilmiş olan illeri ziyaret etmektedir. İlde önce vali ve daire müdürleriyle birlikte bir toplantı yapılmaktadır. Bu toplantının maksadı, il idarecilerine toplum kalkınmasından bahsetmek ve ilçelerin seçiminde gözetilecek ayraçları anlatmaktır. Bu toplantılardan sonra ilçelerin durumu gözden geçirilmekte, elverişli olmayacakları ilk bakışta anlaşılan çıkarılacak aday ilçeler belli edilmektedir. Bundan sonra il yetkilileriyle bu ilçeler birer birer gezilmekte, her ilçenin köylerinden bazılarında da gidilerek halkın tepkisi araştırılmaktadır. Her ilçede ilçenin avantaj ve devantajları tesbit edilmektedir. Bu gezinin sonunda ilde vali ve il idarecileriyle birlikte avantaj durumlarına göre pilot ilçenin seçimi tamamlanmaktadır.

İlçenin seçimi il seviyesindeki çalışmaların birinci adımıdır. Aslında bu çalışmalar 7 adımda tamamlanmaktadır. Bu adımlar şunlardır :

1. Pilot ilçenin seçimi, 2. il semineri, 3. Pilot ilçe araştırması,
4. ilçe semineri, 5. saha elemanları semineri, 6. köy kampı,
7. köy seviyesinde program plânlama ve örgütlenme.

Bu adımlardan her birini ayrıntılı bir şekilde anlatmak bir seminerin sınırlarını fazlasıyla zorlamak demektir. Bu adımlardan

bazıları başlı başına seminer konusu teşkil edebilecek kapsamdadırlar. Bu bakımdan 7 adımdan genel bir şekilde bahsedilecektir.

1. *Seminerler.*

Yukardaki listeden de anlaşılacağı gibi seminerler, iki seferde ve iki ayrı seviyede yapılmaktadır: Birincisi il semineri, ikincisi ilçe semineridir. Toplum kalkınması çalışmalarında iş birliği yapılan il ve ilçe görevlerine toplum kalkınmasının ana ilkelerini öğretmek ve toplum kalkınmasının plânlı kalkınma çabası içindeki yerini göstermek gereklidir (14). Kamu görevlilerinin kısa süreli bir toplum kalkınması eğitiminden geçirilmeleri şarttır. Bu seminerler 12 - 15 gün süreli çalışmalar olup bunlara illerde vali, vali muavini, daire müdürleri, bölgesel kuruluş veya başmüdürlüklerin sorumluları, ile bağlı ilçelerin kaymakamları, ilgili banka ve kurumlar temsilcileri; ilçelerde de oradaki saha elemanları katılmaktadır.

2. *Pilot ilçe araştırması.*

Bu araştırmalardan maksat, köy topluluklarının içinde yaşadıkları fiziki ve tabii çevreyi tesbit etmek, köylerin sosyal yapısını (bu köylerde yaşayanlar arasındaki münasebetlerin uydukları şemayı, sosyal kurumlar) ve köydeki sosyal değişme durumunu anlamaktır. Köylerdeki alt - gruplar, köylerdeki iktidar (liderlik) v.s. de araştırma konusu olmaktadır. Bu araştırmaları DPT uzmanları yürütmekte, sahadaki elemanlardan da yararlanmaktadırlar.

3. *Saha elemanları semineri.*

Bu seminerlerde ilçedeki saha elemanları için demonstrasyonlu toplum kalkınması eğitimi yapılmaktadır. Bazı köylerde uygulamalar yapılarak verilen teorik bilgiler somutlaştırılmaktadır.

4. *Köy önderleri kampı.*

Toplum kalkınması, köyün katılımını gerektiren bir çalışma şeklidir. Topluluk, örgütlenmiş, kendi kendine işleyen ihtiyaçlarını seçebilen, bunları programlaştırıp devletten kendi gücü dışında kalan imkânları isteyen bir bütün haline gelecektir. Kendi kendine işleme mekanizmasının motörü, insan gruplarında fikirleri harekete getiren liderlerdir. Köy topluluklarında toplum kalkınması çalışmaları

(14) Prof. Fehmi Yavuz, *op. cit.*, s. 17

sırasında önderlik edecek olanlar seçilecek ve bunlar eğitileceklerdir. Bu amaçla köy önderlerinin on gün süreli kamplarda toplanmaları ve eğitilmeleri gerekmektedir (15).

5. Köy seviyesinde program plânlama ve örgütlenme.

Bu safhada uygulamaya geçmeden önce yapılan çalışmalar bağlanmaktadır. Çeşitli seminerlerle yetiştirilmiş olan idareci ve halk önderleri, saha elemanları ve toplum kalkınmacılar, bu safhada yapılmış olan ilçe araştırmasının sağladığı bilgilerden yararlanarak, tartışma yoluyla köy topluluklarının kendi problemlerini teşhis ve tahlil etmelerini, bunların çözümü için yollar aramalarını sağlarlar. Bu programlar yalnız ihtiyaçların bir listesi değildir; bunlarda, bir yıl içinde gerçekleştirilecek ihtiyaçlar seçilmiş, bunları gerçekleştirme usulleri kararlaştırılmış, kaynakların nasıl sağlanacağı gösterilmiştir.

Plân - Programlarda araçlar açıklıkla gösterilmelidir. Müphem ifadelerden kaçınmak gerektir.

«Hazırlıyacağımız iş plânları, bir yılın program plânlaması yerine göre haftalık, aylık, üç aylık dönemlere ayırır. Yapılacak her işin zamanı, kimler tarafından yapılacağı, hangi araç ve gereçlerden faydalanılarak yapılacağı ayrı ayrı gösterilir. Zaman konusunda Nisan'ın 10'u, Haziran'ın 20'si gibi çok kesin davranmak yerine, esneklik kabul edilmesi doğru olur. Program uygulayacak şahıslar bakımından, saha elemanlarının işbirliği yapılacak köy liderlerinin adlarını bilmekte fayda vardır. Kullanılacak araç ve gereçlerin hangilerinin ve ne kadarının devlet, hangilerinin köylü tarafından sağlanacağı belirtilmelidir. Para sarfedilecek işlerde köylü ile devletin payları gösterilmelidir» (16).

Program plânlama sonunda ortaya üç çeşit proje çıkabilir. Bunlardan birincisi köylünün tamamen kendi imkânlarıyla gerçekleştirebileceği projelerdir. Bunlar için devletin yardımına lüzum yoktur. Köy topluluğunun bu çeşit projeler için göreceği yardım, topluluk olarak toplum kalkınması yoluyla böyle bir ihtiyaçları olduğunu görmelerine, bunun gerçekleştirilebilir bir ihtiyaç olduğunu kavramalarına, bu ihtiyacın giderilmesini (yalnız kendi imkânlarıyla

(15) Dr. Cevat Geray, *op. cit.*, s. 7

(16) Prof. Fehmi Yavuz, *op. cit.*, s. 28 - 29

la da olsa) plânlamalarına, somut bir proje haline getirmelerine yol açılmasıdır. Bunun daha çok manevi bir yardım olduğu kabul edilebilir. İkinci çeşit proje köy topluluğu ile il idaresinin imkânlarıyla gerçekleştirilebilecek projelerdir. Bunların gerçekleştirilmesi için il idaresinin belki biraz para yardımı, belki teknik malzeme, alet ve makina yardımı, belki teknik bilgi yardımı yapması gerekecektir; topluluk bu işi tek başına gerçekleştirme gücünde değildir. Fakat bu iş için merkezi plânlama organlarına yahut projenin ilgilendirdiği bakanlığın merkezi karar organlarına başvurmak ta gereksizdir; il kademesinde devletin katkısı kararlaştırılabilecek ve topluluğun hizmetine sunulabilecektir. Üçüncü çeşit projeler daha büyük çapta projelerdir. Bunların gerçekleştirilmesi yerel imkânları aşmaktadır. Topluluk ve il idaresi bu projeleri tek başlarına gerçekleştirilemeyeceklerdir. Yahut projelerin çapı bunların mutlaka ulusal plânlarda içindeki yerlerinin belirtilmesini gerektirmektedir. Bu projelerle ulusal kalkınma gayretleri arasında bir bağ kurulması gereklidir. Bu projeler için son kararı gerek merkezi plânlama organları gerekse ilgili bakanlıkların merkezi karar organlarınının alması gerekmektedir.

Üç ayrı seviyedeki bu üç ayrı çeşit projenin uygulamaya geçişi nasıl olur? Birinci çeşit projelerin köyün kararıyla uygulanması mümkündür. İlin katkısını gerektiren projelere gelince bunların ilde toplanması ve ilde bütün köy topluluklarından gelen projelerin bir arada incelenerek karar bağlanması gereklidir. İlin imkânlarına göre öncelikli projeler tesbit edilmelidir. Üçüncü çeşit projeler önce ilde, sonra Ankara'da toplanmalıdır. Burada bunlar milli plânlarla birleştirilmeli, daha doğrusu hazırlanmış olan ulusal kalkınma plânlara göre bu projelerin uygulanmasına imkân olup olmadığı araştırılmalıdır. Mamafih ilk yıllarda bu çeşit projelerin ortaya çıkması beklenemez; Çünkü yukarıda da belirtilmiş olduğu gibi pilot bölge seçilirken enfastrüktür yatırımlarına ihtiyaç göstermeyen yerlere öncelik tanınmıştır. Bu üçüncü çeşit projeler ilk yıllarda bilhassa önlenmiştir.

IV

PILOT BÖLGE ÇALIŞMALARININ DURUMU

1963 yılı Programının verdiği emir ve talimatlar uyarınca DPT Toplum Kalkınması Grubu bugüne kadar ilk toplum kalkınması uygulamalarının önemli bir kısmına girişmiş ve bazı sonuçlar almış

bulunmaktadır. Bu kısımda yapılmış ve yapılmakta olan çalışmalara kısaca dokunulacaktır. Önceki kısımlarda pilot bölge çalışmalarının genel yapısı, pilot bölge seçiminde uyulan ayraçlar, bu çalışmalarda uyulacak ilkeler kısaca belirtilmiş bulunuyor. Burada bir yandan bu çalışmaların ne kadar ilerlemiş olduğu öte yandan ne kadar önceki kısımlardaki nazarı şemaya uyduğu belirtilecektir.

1. Pilot bölgelerin seçimi.

1963 yılında pilot bölge olarak altı il seçilmiştir:

1. Antakya (Çukurova'dan)
2. Antalya (Antalya bölge plânlama projesi alanı)
3. Edirne (Marmara bölgesinden)
4. Kayseri (İç Anadolu'dan)
5. Samsun (Karadeniz bölgesinden)
6. Muş (Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirildiği il, pilot proje)

Bu iller seçilirken il seçiminde uyulduğunu söylemiş olduğumuz ayraçlar göz önünde tutulmuştur.

İlçe seçimi usullerine göre bu illerde pilot bölge olarak şu ilçeler seçilmiştir:

1. Antakya'da Altınözü
2. Antalya'da Korkuteli
3. Edirne'de Merkez ilçe
4. Samsun'da Terme
5. Kayseri'de Bünyan
6. Mus'ta Merkez ilçe

Bu ilçelerin seçimi hakkında birçok ayrıntılı rapor bulunmaktadır. Bu raporlarda ilçe seçimi için ilgili illere giden DPT görevlilerinin yaptıkları işler özetlenmekte, seçilen aday ilçelerin gezilmesi sonunda her biri için hazırlanmış olan avantaj, dezavantaj listeleri verilmekte, son olarak ta bu listelerin nasıl değerlendirildiği ve hangi ilçenin niçin diğerlerinden daha elverişli görülerek pilot bölge seçildiği özetlenmektedir. Bu raporlardan ayrıntılı bir şekilde

söz etmek için yerimiz yeterli değildir. Fakat bu raporlardan ilçe seçimi için kullanılan araçlara uyulmuş olduğunu anlamamız mümkün olduğunu söylemek gerekir. Bu araçların yeterliliği ayrı bir tartışma konusudur, fakat onlara yeterli olsunlar veya olmasınlar uyulmuştur. Bu bakımdan uygulamanın bu safhasının başarılı olduğunu kabul etmek gerekir.

2. Diğer faaliyetler.

Toplum kalkınması pilot bölge çalışmalarında izlenen yedi adımın geri kalanları altı ilin altısında da aynı seviyeye gelmemiştir; bazı illerde yedinci adım da tamamlanmış ve uygulamaya geçilmiş, bazı illerde ise şimdilik ilk birkaç adımda kalınmıştır. yalnız Antalya'da yedi adımın yedisi de atılmış, uygulamaya geçilmiştir. Burada köy liderleri kampının yapıldığı Yavuz köyü ilden aldığı 15.000 lira ile köy halk odası, köy ana yolu, köyün bütün evlerinin badanası, köyde bir umumi hela v. s. gibi değeri on beş bin lirayı birkaç defa aşan işler yapmıştır. Ayrıca su işleri için 50-60.000 lira elektrik işleri için 20-30.000 lira toplayan köyler olmuştur. Bir köyde de teraslama çalışmaları başlamıştır.

Diğer illerde yapılacak daha birçok iş vardır. 1964 programına dahil 6 ildeki çalışmaların da başlamasıyla işlerin sıkışması beklenbilir. Her yıl için konmuş olan hedeflere on yıl içinde ulaşmak personel durumu esasen sıkışık olan DPT Toplum Kalkınması Grubunu ilerde büyük zorluklarla karşılamaktan koruyabilir. Bununla birlikte illerin yavaş yavaş ilçe seçiminden sonraki işlere sahip çıkmaya başladıklarını öğrenmek bu bakımdan ferahlatıcı olmuştur.

Çalışmaların bugünkü durumuna ayrılmış olan bu kısma son vermeden 1964 yılı için pilot bölge olarak seçilmiş olan illerin listesini de vermek yerinde olacaktır. Bu iller şunlardır :

1. Niğde, 2. Denizli, 3. Erzurum, 4. Trabzon, 5. Muğla, 6. Çankırı.

Bu illeri seçerken biraz daha farklı bir şekilde davranılmış, çeşitli bakanlıklarla iş ve fikir birliği yapılmıştır. Bu bakanlıkların değerli elemanlar kullanmakta olduğu iller, 1964 Programına göre ciddi projeleri bulunan yerler, eğitim ve araştırma merkezlerinin kurulu olduğu çevreler, bakanlıkların özel programlar uyguladığı

bölgeler seçilmiştir. Örneğin Denizli'nin seçilmesindeki sebep orada Ziraat Bankasının kontrollü kredi uygulamasına girişmiş olmasıdır. Erzurum, Atatürk Üniversitesinden dolayı seçilmiştir.

V

PILOT BÖLGE ÇALIŞMALARINDAN ALINAN İLK

SONUÇLAR

Bugüne kadar yapılmış olan çalışmalardan DPT Toplum Kalkınması Grubu şu sonuçları çıkarmaktadır :

1. Her bölgede yedi adımdan sırasıyla geçmek gerekli görünmektedir. Adımlardan birinin atlanması zararlı olmaktadır.

2. Ancak, pilot ilçe araştırması sırasında program plânlamaya kısmen geçmek ve daha diğer adımlar tamamlanmadan araştırmadan çıkan yerel ihtiyaçların karşılanması için ilgili bakanlıklarla gerekli temaslara girişmek çok yerinde bir iş olarak görünmektedir. Yedinci adımda köy topluluğunun seçeceği ihtiyaç ve projeler daha bu adımda tahmin edilebilmektedir.

3. İlçe toplum kalkınması programının yürütülmesini kaymakama bırakmamak gerekmektedir. Kaymakamın birçok başka işleri vardır, köylülerin küçük ihtiyaç ve işlerini takip edememektedir. Bu bakımdan köylülerle daha sıkı temas kurabilecek olan ve aynı zamanda kaymakamla da münasebetleri bulunan elemanların (tarım teknisyeni, veteriner v. s. gibi) daha yararlı olacağı anlaşılmıştır.

4. İlçede profesyonel bir toplum kalkınmacısının bulunmasının gerekli olduğu anlaşılmıştır. Programı yalnız ilçe ilgililerine emanet etmenin olduğu anlaşılmıştır. Programı yalnız ilçe ilgililerine emanet etmek verimsiz bakımından pek uygun bulunmamaktadır. Bir toplum kalkınmacısının o ilçede sürekli olarak bulunması gerekmektedir, fakat toplum kalkınmasından ilk sonuçlar alınıp toplum kalkınması kendi kendini besleyen bir süreç haline alıncaya kadar ilçede böyle bir elemanın bulunmasının çok iyi olacağı görülmüştür.

5. İl seviyesinde projeye bağlı olmayan toplum kalkınması fonları bulunmalıdır. Bunlar küçük miktarlarda olabilir. Bu fonların ilçe seviyesinde olması daha da iyidir. Köylülerin bir araya getir-

dikleri imkânların çok ufak bir yardımla verimli kılınabileceği hal-lerde bu fondan teşvik maksadıyla faydalanılacaktır.

6. Devlet hizmetleri arasında kurulacak eşgütmenin (koordinasyon) önemi bir defa daha açıkça anlaşılmaktadır.

VI

SONUÇ

Buraya kadar verilmiş olan bilgilerden nasıl bir sonuç çıkarılabilir?. Herşeyden önce toplum kalkınması fikrinin, toplum kalkınmasının kalkınma plânına alınarak sağlam bir desteğe bağlanması çok yerinde olduğunu söylemek gereklidir. Uygulamaya pilot bölge usulüyle başlanmış olması da çok yerinde bir karardır. İlk uygulamalar hakkında bir değer hükmü gerekliyse bunların bütün yetersizliklerine rağmen (ki, bu yetersizlikler büyük ölçüde vakit kaybetmemek endişesiyle uzun hazırlıklara girişilmemiş olmasından doğmaktadır. Uygulamanın zamanla kendi eksiklik ve aksaklıklarını giredeceğini düşünerek beklenmemiş olması çok yerindedir) bugün için umut verici bir gelişme içinde bulduklarını söyleyebiliriz. Az bir personelle büyük masraflar içinde zaman kaybetmemek endişesiyle yapılan işleri insafla değerlendirmek gerekir.

Bununla birlikte uygulamada görülen bazı eksikliklere ve birkaç teklife de yer vermek istemekteyim.

1. Pilot bölge uygulamasının sebeplerinden biri yetişmiş personel eksikliğiydi. Personel yetiştirme gayretlerinin aradan geçen zamana rağmen değişmiş olmadığı görülmektedir. Her ne kadar yıllık programlarda dış ülkelere toplum kalkınması yetiştirilmek üzere insan yollanması bir tedbir olarak konmuşsa da henüz bu yola gidilmemiştir. Şimdilik toplum kalkınmacı olarak bir oriyantasyondan geçirilen üniversite mezunlarından yararlanmak düşünülmektedir.

2. Pilot bölge olarak seçilen yerler, halkın istekli olduğu yerlerdir. Örneğin İç Anadolu bölgesinde Sivas, bu ilin köylerinde toplum kalkınmasına karşı bir ilgi görülmediği için seçilmemiştir. Oysa ilerde toplum kalkınması bütün Türkiye'yi kapsıyacağına göre daha bugünden toplum kalkınmasına hevesli olmayan yerlerde yapılacak denemelerle böyle yerlerin kendilerine has zorluklarını ve buralarda tutulacak yolu tesbit etmek yerinde olmaz mı?

3. Pilot bölge olarak kısmen değişik özellikler taşıyan yerler kısmen de Türkiye'ye uygun toplum kalkınması metodolojisini geliştirirken şüpheli olan noktaları, uygulayıcıların kafalarındaki soruları, bilinmeyen hususları aydınlatacak yerler seçilmelidir. Bugünkü uygulamada farklı özellik taşıyan yerleri seçmek yönünde pek sistemli olmamakla birlikte belli bir gayret görülmektedir. Fakat pilot bölge uygulamaları yoluyla hangi noktaların aydınlatılmak istendiği, hangi sorulara cevap arandığı, başka bir deyimle hangi varsayımların denendiği pek iyi anlaşılamamaktadır. Bence uygulamanın en eksik tarafı da buradadır.