

## TOPLUM KALKINMASI VE ULUSAL KALKINMA (\*)

### TOPLUM KALKINMASI PROGRAMLARININ ULUSAL KALKINMA PROGRAMLARIYLA İLİŞKİSİ

Çeviren: Dr. Cevat GERAY

#### A. Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Plânlarının Ortaya Çıkışı

26. Kalkınmakta olan memleketlerin hemen hemen hepsi, zamanımızda, ekonomik ve sosyal kalkınmalarını hızlandırmak, maddî ve beşerî kaynaklarını en verimli şekilde kullanmak hususunda mümkün olan en iyi yol olarak ulusal planlamaya yönelmiştir. Bazı memleketler, on yıllık şumullü planlama devrini geride bırakmış bulunuyor. Diğerleri, özellikle Asya memleketleri, bağımsızlıklarının henüz ilk yıllarında, dengeli kalkınma için plânlamayı kabullenmişlerdir. Bir kısmı da, özellikle, Afrika ve Latin Amerika memleketi, merkezî plânlama örgütlerini ya kurmakta ya da henüz kurmuş bulunmakta, ilk ekonomik ve sosyal plânlarını formüle etmektedir.

(\*) Çevirenin notu :

Toplum kalkınması, mahallî toplulukların, özellikle köy topluluklarının, ekonomik, kültürel ve sosyal durumlarını düzeltmek üzere giriştikleri çabaların devletin teknik hizmetleriyle desteklenmesi ilkesine dayanan bir kalkınma metodu olarak, diğer bir çok geri kalmış memleketlerde olduğu gibi, memleketimizde de kabul edilmiş ve Kalkınma Plânımızda bu konuya ayrı bir bölüm ayrılmıştır (Bak: *Kalkınma Plânı Birinci Beş Yıl 1963 - 1967*, T. C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayını, Ankara: 1963, s: 101 - 105). Mahallî topluluklar seviyesindeki bir plânlı çalışma şekli ve metodu olan toplum kalkınmasının daha üst seviyedeki bölgesel ve ulusal plânlama ile ilişkileri üzerinde memleketimizde gereği gibi durulmamaktadır. Toplum kalkınması metod ve kavramının gelişmesinde büyük rolü bulunan Birleşmiş Milletler örgütü, bu konuyu uzmanlardan kurulu uluslararası bir gruba incelettirmiş ve 18 Şubat ile 8 Mart 1963 tarihleri arasında devamlı bir çalışma yapan grubun raporu Mart 1964'de yayınlanmıştır. «Topluk Kalkınması ve Ulusal Kalkınma» başlığını taşıyan rapor, giriş ve ek bölümlerinden başka, üç ana bölümden



27. Endüstriyel ve tarımsal teknolojinin genişlemesi ve iyileştirilmesi alanında edinilen tecrübelerin bir sonucu olarak:

«Kalkınmada insan faktörünün önemine dair daha iyi bir anlayış mevcuttur ve beşerî kaynakların seferber edilmesine daha âcil şekilde ihtiyaç duyulmaktadır. İlerlemiş memleketlerdeki ekonomik gelişme, önceden sanıldığı gibi tersine, bunun sermayeden çok insan becerilerine bağlanabileceğini göstermektedir. Bundan başka, eğitim ve öğretim yoluyla insanın ufuklarını genişletmek, daha iyi sağlık koşullarıyla insanı saha sağlam kılmak, sadece kalkınma için temelli ön koşullar olarak kalmamakta, kalkınmanın belli başlı amaçlarını teşkil etmektedir.»<sup>1</sup>

28. Kalkınmada insan faktörüne verilen önem ve daha geniş sosyal refah sağlama konusunda artan devlet sorumlulukları «dengele ekonomik ve sosyal kalkınma» sorununu plânlamanın temel faktörlerinden biri olarak mihrak noktası durumuna getirmiştir. Anlaşıldı ki, kural olarak,

«... objektif kalkınma oluşumunda ekonomik ve sosyal faktörler birbirini tamamlamakta, ya da desteklemektedir. Belli istisnalarıyla ve değişen derece farklarıyla, herhangi bir alandaki ilerleme (endüstri, ulaşım, eğitim, çalışma, sağlık v. d.) diğer alanlardaki başarısızlıklardan dolayı başarısızlığa uğrama eğilimindedir. Bu, meşhur bir fasit dairedir - fakirlik cehaleti, ve cehalet de fakirliği doğurmaktadır. Bunun gibi bazı istisnalarıyla, herhangi bir alandaki ilerleme diğer alanlara da yararlı olmakta ya da yararlı olma potansiyeli göstermektedir.»<sup>2</sup>

29. Daha çok şehirleşmiş ve endüstrileşmiş toplumlardaki tecrübe, gelişmekte olan memleketlerin köysel bölgelerinde eninde sonunda canlı değişmeler beklenebileceğini gösteriyor. Tarım bu memleketler halkının %80 ile %90 oranları arasındaki bir bölümüne iş sağlamakta, ulusal gelirin ve ihracatın büyük bölümünü

---

meydana gelmiştir. Birinci bölüm, «Toplum Kalkınması Programlarının Ulusal Kalkınma Programlarıyla İlişkisi», ikinci bölüm «Toplum Kalkınmasının Sosyal ve Ekonomik Etkilerini Çoğaltma Yolları», üçüncü bölüm de «Toplum Kalkınması Programları için Örgütsel ve İdarî Düzenlemeler» başlıklarını taşımaktadır. Eldeki çeviri, raporun birinci bölümünden ibarettir. Daha genel mahiyetteki bu bölüm, kendi başına bir bütünlük gösterdiğinden ayrı yazı halinde çevrilmeğe elverişli görülmüştür. Raporun aslı ile ilgisini kurma amacıyla paragraf sayıları aynen bırakılmıştır.

- (1) *Birleşmiş Milletler Kalkınma On Yılı* (The United Nations Development Decade) B. M. Yayını, (Satış No: 62. II. B. 2), s: vii.
- (2) *Dünyanın Sosyal Durumu Hakkında Rapor* (Report on the World Social Situation) B. M. Yayını (Satış No: 61. IV. 4), s: 96.



teşkil etmektedir. Geliştirilmiş tarım teknikleriyle artan prodüktivitenin ve şehirlere göçün köysel yerlerdeki çalışma imkânlarına etkide bulunması beklenebilir. Bu değişikliklerle birlikte giden ekonomik ve sosyal düzeltmelerin ulusal plânlar üzerinde çok geniş etkileri vardır.

30. Kalkınmakta olan memleketlerde kısa süredeki durum, tarımsal üretim tekniklerinin düzeltilmesinde pek yavaş bir gelişme göstermektedir. Fakat bu gelişme de nüfustaki önemli artış tarafından götürülmektedir. İçinde bulunduğumuz yüzyıl sona ermeden önce, Asya, Afrika ve Latin Amerika nüfusunun iki üç misline çıkması beklenmektedir. Tarımsal üretim artışı ve daha iyi bir beslenme seviyesi ulusal kalkınma çabaları için en önemli görev teşkil edecektir. Köysel yerler pek çok kök salmış geleneklerin etkisi altında olduğundan, bu amaçların gerçekleştirilmesi büyük ölçüde mahallî beşerî kaynaklara ve köylü nüfusun ulusal ekonomik ve sosyal hayatıyla kaynaşmasına bağlıdır. Bu sebeple, kalkınmakta olan memleketlerde devlet, istenen değişmeler silcilesini sağlamak hususunda toplum kalkınmasına bel bağlamaktadır.

31. Birleşmiş Milletler kuruluşlarınca formüle edilen toplum kalkınması tanımı değişme oluşumunda belli başlı iki faktöre dikkati yoğunlaştırmıştır: halkın bizzat kendisi ve devlet. Teşebbüs bu unsurlardan biri ya da her ikisi tarafından gelebilir. Kalkınma esasında bunların devamlı şekilde birbirini karşılıklı olarak desteklemelerinden ve görevlerini tamamlamalarından doğacaktır. Bu da, plânlamanın verimli şekilde yürütülebilmesine, mahallî çabaların ulusal amaçlarla ilişkisinin kurulabilmesine ve devlet hizmetlerinden en verimli şekilde yararlanabilmesine bunlardan her birinin nasıl bir katkıda bulunabileceğinin önceden bilinmesini gerektirmektedir.

## B. Ulusal Kalkınma Programlarına Toplum Kalkınmasının Katkısı

32. Birleşmiş Milletler, «on yıllık kalkınma devresi» için yaptığı icraat teklifinde şu telkinde bulunmuştur:

«İçinde bulunduğumuz on yıllık kalkınma devresinin sonuna kadar toplum kalkınması programlarının dünyanın daha çok sayıda geri kalmış memleketine teşmili bir hedef olarak tespit edilebilmelidir».<sup>3</sup>

(3) Birleşmiş Milletler Kalkınma On Yılı, a. g. e. s: 39 • 41



Geçen on yıllık tecrübenin gözden geçirilmesi toplum kalkınması ile ulusal kalkınma programları arasında yakın ilişki kurulduğu zaman bazı gözle görülür katkılar sağlanabileceğini göstermektedir. Bunlar aşağıdaki 33-37 sayılı paragraflarda tartışılmaktadır.

33. Toplum kalkınmasının ulusal kalkınma programlarına en büyük katkısı, *mahallî seviyede ekonomik ve sosyal gelişme yaratmaktadır*. Kalkınmakta olan pek çok memlekette, büyük köylü nüfus kütelleri geri kalmış bölgelerde «asgarî geçim seviyesinde» bir hayat sürmektedir. Ulusal programlardan böylesine ayrı kalış genel kalkınmayı geciktirmektedir. Yeni bilgilerin, daha iyi ulaşım imkânlarının ve islâh edilmiş mahallî örgütlerin de eklenmesiyle toplum kalkınması bu ayrı kalışın azaltılması için araçlar sağlamaktadır' Mahallî toplulukların katkısı için daha iyi, daha gelişmiş eğitsel ve teknik hizmetler sağlanıncaya kadar beklemeğe ihtiyaç yoktur. Basit becerilerin uygulanması ve mevcut kaynakların daha akıllıca kullanılması becerilerin uygulanması ve mevcut kaynakların daha akıllıca kullanılması suretiyle, daha kuvvetli bir kendine güven duygusunun ve amaç birliğinin yarattığı hız yardımı ile, kısa sürede önemli ilerlemeler sağlanabilir. Bu topluluklarda halk, ilk projeleri uygulama ve kollektif çalışmaları genişletme oluşumu sırasında güven duygusunu ve memleketin daha geniş ekonomik ve sosyal hayatına katılma için gerekli olan amaç birliğini kazanmaktadır.

34. Bazı memleketlerdeki yerli nüfus (indigenus population) grubları, toplum kalkınması yoluyla katkıda bulunmak için özel imkânlar göstermektedir. Bu nüfusun özel koşulları dikkate alınmazsa, kalkınma programlarının bu küteller ile memleketin geriye kalan diğer kısmı arasındaki ayrılıkları derinleştirme ve ulusal kalkınmaya karşı olan engelleri arttırma tehlikesi vardır.

35. *Toplum kalkınması pek çok memlekette halk ile devlet arasında çift yönlü bir haberleşme kanalı olarak hizmet görebilir.* Bu yolla, bütün ulus çapındaki mahallî topluluklar ulusal kalkınma plânlarına hem etkide bulunabilir hem de bunlardan etkilenebilirler. Bazı memleketler bunu yurd çapında toplum kalkınması programları yapmak yoluyla sağlamışlardır. Yeni bağımsızlığa kavuşan bazı memleketler, bütün idareyi, halkın katkıda bulunma yeteneğine yönelen daha sempatik ve yaratıcı davranışlar meydana getirecek şekilde yeniden düzenlemeyi gerekli görmüşlerdir. Önceden hukuk ve düzenle ilgilenilirken, artık bu ilginin kapsamı ulusal ve bölgesel kurumların geliştirilmesi konusunu da içine ala-



cak şekilde genişlemiştir. Toplum kalkınması eğitim ve örgütlemeye önem vermek yoluyla, her kademedeki kalkınma için gerekli yeni geliştirilmiş dinamik davranış ve değerleri hem seferber edebilir hem de bir kanala koyabilir.

36. *Toplum kalkınması programları sosyal tesislerin yapılmasına ve kırsal alt yapının genişlemesine katkılarda bulunabilir. Böylece devlet kaynaklarının daha büyük ulusal yatırımlara ayrılmasına yardımcı olabilir.* Tecrübe, uyandırılan sosyal girişkenliğin, boşduran gönüllü iş gücünün kullanılması yoluyla, binlerce okulun, sağlık tesislerinin, sosyal merkezlerin ve ara yolların yapımında olumlu sonuçlar verdiğini göstermiştir. Teknik bilginin yayılması, geliştirilmiş üretim metodlarının demonstrasyonu ve tüketim, ikmal ve pazarlama kooperatifleri, kredi birlikleri küçük endüstriler ve benzeri ekonomik örgütlerin yaratılması yollarıyla ekonomik faaliyetlerin teşvik edilmesi önemli katkılar sağlamıştır. İyi kavrandığı ve başarılı olduğu taktirde bu çalışmalar kalkınmanın daha sonraki safhalarında daha güç durumlarda başarıyı teşvik edici bir saik olmaktadır.

37. Son olarak, memleketlerin çoğunda, *toplum kalkınması programları, mahallî darelerin gelişmesi, statik durumda olan ya da yeni koşullara iyi uymamış bulunan köysel kurumların canlandırılması için gerekli ön koşulları sağlamaktadır.* Bu alandaki başarılar sosyal ve ekonomik kalkınmanın devamlı isteklerine toplumun daha uyumlu ve daha yapıcı şekilde karşılıkta bulunmasını kolaylaştırmaktadır.

38. Genellikle, çok değişik ulusal koşullar altında bu katkılar gerçekçi görülmekle beraber, bunların verimliliğini sağlamak üzere, her memleketin kendi tutuş tarzını geliştirmesi gerekmektedir. Kültürel, ekonomik, sosyal, idarî ve siyasal koşullardaki geniş farklılıklar sebebiyle tek bir formül tavsiye edilmesi mümkün değildir. Bazı memleketlerde mahallî örgütlerin bugünkü şekilleri daha geniş kapsamlı bölgesel ve ulusal kalkınma ihtiyaçlarına cevap verebilir duruma kolayca getirilebilir. Diğer memleketlerde ise, mahallî örgütlerin geleneksel şekilleri ekseriya plânlamayla birlikte giden sorumluluklarla çatışma halinde bulunabilir. Diğer bir kısım memleketlerde de gönüllü örgütlerin oldukça yeni şekilleri esas olabilir. Latin Amerika'da olduğu gibi, geniş yerli grublarının bulunduğu memleketlerdeki özel koşullara daha önce değinmiştik. Bu gruplar özellikle sömürülmeğe ve hızlı kalkınmanın şoklarına karşı hassastır. Bu toplulukların geniş ulusal programlara katkıda bulunabilmesi için, deneme projeleriyle birlikte



toprak reformu ile diğer temel reform tedbirlerinin alınması ve rüçhanlı hükümler konulması (hukukî ve siyasal yönlerden koruma) gerekebilir.

39. Tecrübe, toplum kalkınmasının çeşitli katkılarına verilen önemin zamanla değişmesinin mümkün olduğunu da göstermiştir. Sosyal tesislerin yapımı daha süratle olmakta ise de mahallî seviyede ekonomik ve sosyal kalkınmanın yaratılması uzun süreli devamlı bir süreyi gerektirmektedir. Bunun gibi, etkili bir kırsal altyapının yaratılması mahallî idarenin kurulmasını ivedileştirebilir. Bu taktirde dikkat, sorumlulukların yeni mahallî idare şekillerine devredilmesine ve bunların yetkilerinin belirtilmesine çevrilebilir.

40. Toplum kalkınması programlarının şümülü ulusal plânlarla bağıntısını kurmak için, mahallî toplulukların kendi meşru emellerini ilçe çapındaki ya da daha geniş çaptaki plânlarla irtibatlandırabilecek istikrarlı, yaratıcı ve esnek tekniklerin geliştirilmesi gereklidir. Belli başlı ulusal hedeflere uygun olan kendi kendine-yardım projeleriyle halk katılımına önem verilmesi kaçınılmaz bir gerektir. Fakat, uygulamada bunun gerçekleştirilmesi çok güçtür. Mahallinde düzenlenen plânlardan bölgesel ve ulusal plânlara dahil edilmesi için, bu plânları daha geniş üretim ve yatırım hedefleriyle ve diğer kalkınma amaçlarıyla kaynaştırmak üzere, istişare usûllerinin nasıl geliştirileceği konusunda daha çok şeyin bilinmesine ihtiyaç olacaktır.

### **C. Mahallî Toplulukların Katkısını Desteklemede ve Arttırmada Devlet Kuruluşlarının Rolü.**

41. Toplum kalkınması kavramı tedricî bir gelişme oluşumunu ya da devletin teknik ve malî kaynaklarıyla imkânların bir kısmını çıkarılmasını ifade etmektedir. Mahallî topluluklarda, halk katılımı, dengeli bir sosyal ve ekonomik kalkınmaya yardımcı olacak şekilde devletin kaynaklarıyla birleştirilince, bu topluluklar ulusal amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir duruma girebilirler. İdeâl koşullar altında her bir devlet hizmeti-tarım, eğitim, sağlık, sosyal yardım, kooperatifler, endüstri ve konut mahallî kalkınma ihtiyaçlarının bütününe kapsamış olacaktır. Uygulamada bu ideâl koşulların ender olarak gerçekleşeceği tabiidir. Bu sebeple, mahallî toplulukların ulusal kalkınma için örgütlenmesi kadar, devlet hizmetlerinin toplum kalkınması için örgütlenmesi de dikkate alınmalıdır.



42. Toplum kalkınması, bireylerin aile ve toplum içinde daha iyi ve daha mükemmel bir hayata kavuşması nihaî amacını sağlayacak şekilde ilgili bütün ulusal teknik hizmetlerden faydalanılmasını gerektirir.

43. Bir toplum kalkınması programının tamamlayıcı parçalarını teşkil eden çeşitli çalışmalar ekseriya doğrudan doğruya tedbirler, destekleyici tedbirler ya da toptan kalkınma tedbirleri olarak devlet tarafından yürütülür ve birbirlerini tam şekilde destekleyebilmeleri için bunların bölgesel ya da ulusal plânlarda koordine edilmeleri gerekmektedir.

44. Mahallî seviyede kendi - kendine yardımı teşvik ve buna rehberlik etmek üzere devlet tedbirlerini plânlamak için ilkönce memleketteki köysel koşulların toptan analiz edilmesiyle işe başlanması arzu edilir bir husustur. Böylece, eldeki kaynaklar çerçevesinde gerçekçi amaçlar tesbit edilebilir. Bu yapılmıca, toplum kalkınmasının katkıları ve ilgili devlet dairelerine düşen sorumluluklar tanımlanabilir. Kalkınmakta olan memleketler, şumullü ulusal plânların toplum kalkınması amaçlarına tanıdığı kapsam ve çeşitli Bakanlıklara verilen sorumluluk için yapılan düzenlemeler bakımından, büyük farklılıklar gösterme eğilimindedir. Hindistan ile bazı Afrika memleketlerinde toplum kalkınmasıyla ulusal kalkınma programları arasındaki bağ sıkıdır. Diğerlerinde bu bağ oldukça dolaylıdır ve kapsamı, fonksiyonu ve kaynakları bakımından sınırlıdır. Bazı memleketlerde toplum kalkınması sorumluluğu teknik olmıyan bakanlıklara verilmiştir. Diğerlerinde ise belli teknik bakanlıklar (eğitim, tarım, sosyal yardım ya da sosyal işler) tarafından yürütülebilir.

45. Toplum kalkınmasını yürütmek için ulusal düzen ne olursa olsun devletin en önemli katkısı, toplum kalkınmasına ilişkin eğitimsel ve örgütsel oluşumları yürütecek iyi yetişmiş personelin hazır bulunmasını sağlamaktır. Bu, mahallî topluluklara doğrudan ve devamlı temas halinde çalışan genel maksatlı elemanları, çeşitli bakanlıklara bağlı teknik uzmanlar timini, daha yüksek denetim kademelerini ve diğer destekleyici hizmetleri içine almaktadır.

46. Uzun sürede, hiçbir devlet katkısı belki yeterli araştırma ve eğitim kolaylıklarını sağlamaktan daha önemli değildir. Bu sadece sağlam ulusal plânlama kavramları için değil, fakat aynı zamanda, her sorumlu plânlama kademesinde ehliyetten uzaklaşmaması için gereklidir.



47. Bazı memleketlerde devlet, mahallî kalkınma için halkın saklı güçlerini meydana çıkarmak üzere gerekli hukukî tedbirleri de alabilir. Geniş toprak reformu programlarının yürütülmesi, üretim, tüketim ve kredi kooperatifleri için hukukî çerçevenin çizilmesi gibi tedbirler bunlar arasında yer almaktadır.

48. Devletler, mahallî teşebbüs için doğrudan doğruya teşvik edici tedbirler öngörebilir. Bazı memleketler mahallî topluluklara hibe, borç ve malzeme (yerinden temini mümkün olmıyan ya da ender bulunan çimento, yapı malzemesi, tarımsal maddeler gibi) şeklinde yardım yapmaktadır. Bu gibi usûller, bazen mahallî teşebbüsü ulusal plânlamada en yüksek önceliği alan programlara yöneltmek için kullanılmaktadır.

49. Hükümetler tarafından başvuru olan diğer bir yol da ulusal programlara dahil edilmeden önce, mahallî teşebbüse yaklaşım yollarını bulmak için düzenlenen pilot projelerdir. Hükümet dışı kuruluşlar, ekseriya ana ve çocuk bakımı, el sanatlarının ve endüstrinin gelişmesi, özel araştırma ve eğitim gibi konularda bu hizmeti sahada görmektedir. Pilot projelerin kullanılmasındaki müşterek hata, personelin ve ödeneklerin, bu projelerin sayısını ulusal çapta çoğaltmayı imkânsız kılacak şekilde, aşırı yoğunlaştırılmasıdır.

50. Ekonomik bakımdan ilerlemiş memleketlerde resmî olmayan kuruluşların çokluğu plânlama makamlarıyla koordinasyonu ve danışmayı güçleştirir ve bazı durumlarda tamamen imkânsızlaştırırken, kalkınmakta olan memleketlerde, kilise gibi uzun süredenberi kurulmuş kurumlar dışında, resmî olmayan kuruluşlar mahallî ve ulusal seviyede önderlikten ve malî imkânlardan yoksundur. Resmî olmıyan kuruluşların toplum kalkınması programlarına katkısı ne olursa olsun, bunların katılışları, çeşitli plânlama kademelerinde bunlarla danışmada bulunulmasına ve çalışmalarının ulusal programla koordine edilmesine gerekçe teşkil etmektedir.

51. Toplum kalkınması programlarının daha şümüllü ulusal plânlarla olan ilişkisi konusundaki en önemli problemlerden biri de, mahallî topluluğun kendi meşru istekleriyle daha geniş kapsamlı bölgesel ve ulusal plânlarda arasında bağıntıyı kurabilmesi ve belli başlı ulusal hedeflerle bağdaşan kendi - kendine - yardım projelerini ele alarak temel ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gerekli metod ve tekniklerin geliştirilmesi problemidir. İlce, il ve memleket çapındaki plânlarda formüle edilmesinde ne dereceye kadar mahal-



lî menfaate saygı gösterildiği ve mahallî görüşlere başvurulduğu, bunun plânlama mekanizmasının çeşitli kademelerinde nasıl yürüdüğü hakkında pek az bilgimiz vardır. «Aşağıdan yukarı plânlama» yı etkili kılmağa çalışan memleketlerde de, bu konuda kullanılan teknikler hakkında diğer memleketlerin yararlanabileceği bilgiler arzuya değer görülmektedir. İl ve memleket çapındaki plânlara dahil olan mahallî plânların formüle edilmesi ve tahminler, üretim hedefleri, mahallî hizmet ve tesis yatırımları ve sosyal kalkınma hedefleri hakkında birbirine aykırı görüşlerin bağdaştırılması için plânlama yetkililerinin mahallî topluluklarla yaptığı istişarelerde kullanılan teknikler hakkında seçme bazı memleketlerde bir seri araştırma yapılması faydalı olur.

#### D. Toplum Kalkınmasının Ulusal Plânlama İle Bağlantısını Kurmak Konusundaki Gerekler

##### (a) Toprak reformu ve toplum kalkınması

52. Bu raporda, Birleşmiş Milletlerce kullanılan anlamıyla, toprak reformu

«Tarım reformunun karşılığı olarak daha geniş kapsamlı olarak kabul edilmektedir. Toprak tasarrufundaki değişimleri, yâni geniş çerçeveli programlar içinde kiracıların ya da tarım işçilerinin durumunu düzelter, ekim ya da işletme birimini genişleten reformlar kadar, toprak sahibi sayısını ve oranını yükseltecek şekilde toprağın yeniden dağıtılmasını da içine almaktadır. Tarımsal kredi, donatım, pazarlama yayım ve araştırma ile ilgili kooperatiflerin ya da devlet kuruluşlarının kurulmasını ve kuvvetlendirilmesini de kapsamaktadır»<sup>4</sup>.

53. Ekonomik ve sosyal kalkınma için elverişli koşulları yaratmak bakımından toprak reformu kalkınmakta olan memleketlerin çoğunda ekseriya gereklidir. Bu her memleketin kendi özelliklerine ve ihtiyaçlarına uygun şekilde süratle yürütülmelidir. Bu reformlar, gerektiği yerlerde, adaletsiz toprak mülkiyet sisteminin etken şekilde değiştirilmesine, bunların eşit ve ekonomik bakımdan sağlam işletmeler halinde kullanılmasına ve bu duruma getirilmesine götürmektedir. Zamanında yapılan yeterli kredi yardımı, teknik yardım, ürün, pazarlama ve dağıtım kolaylıkları, sayesinde

(4) *Toprak Reformunda İlerleme - Üçüncü Rapor* (Progress in Land Reform - Third Report) Birleşmiş Milletler Yayını (Satış No, : 63. IV. 2, s: vi) Asya, Afrika, Doğu ve Batı Avrupa, Kuzey ve Güney Amerika'da Toprak Reformu durumu hakkında aynı raporun VI. Bölümüne bak.



toprak üzerinde çalışan insan için, ekonomik istikrarı sağlayan bir zemin, refahı arttırıcı bir temel, kendi hürriyet ve haysiyeti için bir garanti olacaktır.

54. Toplum kalkınması ile toprak reformunun müşterek pek çok yönleri vardır. Daha yakından bir tahlil, toprak reformunun, üretimi arttırmak için teşvik edici ekonomik kolaylıkları ve daha eşit bir gelir dağılımını sağlamak amacıyla, tarımsal üretim aracı olan toprağın mülkiyeti, zilyetliği ve işletilmesi problemleriyle ilgilendiğini ortaya koyar. Diğer yandan, toplum kalkınması, mahallî topluluklarda gurup çalışması ve kollektif çalışma yoluyla bu toplulukların bütünüünün hayat standardının genel olarak düzeltilmesi ana amacını gütmektedir. Toprak reformu ekseriya başarılı toplum kalkınması çalışmaları için ön-koşuldur. Bugünkü toprak mülkiyeti düzeninin, halk kütlelerinin ümit ve teşvik imkânlarını yok edecek kadar, adaletsiz olduğu yerler için bu doğru olacaktır. Böyle durumlarda, toplum kalkınması programları topraksız işçileri ya da kiracıları eğitmekte ve örgütletirmekte ilk hamleyi yapabilirse de alttaki ekonomik temel değişmedikçe ekonomik iyileşme konusunda pek az faydalı olabilir.

55. Toplum kalkınması programları, toprak reformundan önceki devrede, kamu oyu'na etkide bulunmak, kiracıları ve müstakbel çiftçileri hukukî ve diğer konularda eğitmek ve örgütletirmek, onların toprak reformunun imkânlarını, bunun başarılı olması için kendi sorumluluklarını anlamalarına yardım etmek suretiyle toprak reformu projelerinin başarısına önemli katkıda bulunabilir. Topraksıza toprak vermek sadece bir adımdır. Kabul edildikten sonra toprak mülkiyeti mevzuatının uygulanması için devletin ve ilgili halkın kuvvetli desteğine ihtiyaç vardır.

56. Latin Amerika'da, Afrika'da ve Asya'nın bazı bölümlerinde boş toprak ekseriye vardır ve devletler yeni bölgelerin iskânını desteklemektedir. Fakat gerekli alt yapının kurulması ve memleketin kendilerince bilinmeyen yeni bölümlerine yerleştirilen halk, sosyal, malî ve idarî büyük güçlükler göstermektedir. İster kendiliğinden olsun, isterse ilgili mercilerce yürütülsün yeniden yerleşme ve kolonizasyon programlarında yeni mahallî toplulukların kurulması ve gerekli yeni kamusal tesislerin, kırsal altyapının yapılması konularında toplum kalkınmasının ayrı bir önemli rolü vardır.



57. Toprak reformu ile toplum kalkınması arasındaki bu sıkı ilişki dolayısıyla, politikalarda, programlarda ve idarî düzenlemelerde istikrarı sağlamak konusu ayrıca ele alınabilir (5).

Bu, her iki alanda çalışan yöneticileri uluslararası bölgesel seminerlerde ya da eğitim merkezlerinde oldukça gayriresmî şekilde bir araya getirmek suretiyle gerçekleştirilebilir. Toprak reformu kurum ve dairelerinin temsilcileri böylece birbirlerinin çalışmalarını karşılıklı olarak desteklemek imkânlarını toplum kalkınması temsilcileriyle bir arada araştırırlar. Bu gibi tartışmalar politikanın formüle edilmesi ve müşterek çalışmaların plânlanması için uyumlu yaklaşım yollarını ortaya çıkarabilir.

58. Birleşmiş Milletler ile Gıda ve Tarım Teşkilâtının ve Milletlerarası Çalışma Bürosunun *Toprak Reformunda Gelişme* konusundaki müşterek raporunda verilen bilgiler toplum kalkınması programlarının yöneticileri için önemli görülmüştür. Toprak reformunun üstün önemini kavrayabilmeleri ve bunun gelişmesine katkıda bulunma yollarını öğrenebilmeleri için toplum kalkınması elemanları raporun «Toprak Reformu ve Toplum Kalkınması» konulu VI. cı bölümü muhtevasını iyi bilmelidirler. Gelecek raporlar, toprak reformunun uygulanması konusundaki gelişmeler hakkında üye memleketlere dair bilgiler vermek yanında, toprak reformunun her memleketteki ekonomik ve sosyal etkilerinin tahliline teksif edebilir; kalkınmanın çeşitli safhalarında, toprak reformunun endüstrileşme ve genel ekonomik kalkınma ile ilişkileri konusundaki tartışmaları içine alabilir. Örneğin, bu gibi araştırmalar, (a) kalkınmanın çeşitli kademelerinde ekonomik işletmelerin büyüklüğünü, (b) tarımın makineleşmesi gereğini ve bunun çalışmaya etkisini, (c) tarımsal nüfus fazlasının kalkınmanın çeşitli safhalarında mümkün olan endüstride ve hizmetlerde massedilmesini tahlil edebilir ve (d) değişmeden haberdar olan mahallî köysel topluluklara yardım için gerekli rehberliğin çeşidi ve onlara yapılması mümkün olan yardımın şekli hakkında hükûmetlere tavsiyelerde bulunabilir.

### (b) Kooperatifler ve Toplum Kalkınması

59. Kalkınmakta olan memleketlerin çoğundaki âcil ihtiyaçlardan biri, köysel nüfusu ekonominin daha geniş üretim, tüketim

(5) Bolivia Hükûmeti toplum kalkınmasından sorumlu olan ve toprak reformunu yürütülen servisleri bir program altında toplamaktadır (Bak: *Toprak Refor-*



ve malî piyasaları ile irtibatlandırabilecek mahiyette ve yaşama kaabiliyeti olan ekonomik örgütlerin yaratılmasıdır. Kalkınmakta olan memleketlerin çoğu bu amacı gerçekleştirebilmek için kooperatiflerin kurulmasına yüksek bir öncelik tanımaktadır.

60. Sağlam kooperatifler kurmak için gerekli usûller ile toplum kalkınması usûlleri arasında müşterek olan çok nokta vardır. Her ikisi de eğitimsel yaklaşım yollarını, mahallî önderliğin eğitimi ve teşvikini, ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunmayı içine alır. Bazı kooperatifler, kazanılan paranın bir kısmını mahallî toplumun bütününe yararlı olacak çalışmalara yatırır. Keze, mahallî tesislerin yapılmasına ya da kendi ticarî çıkarları kadar toplumun yararına da hizmet edecek teçhizatın alınmasına yardım edebilir (yollar, ulaştırma araçları, pazar-yeri, içme ve kullanma suyu, tarım makineleri, v. s.).

61. Toplum kalkınması, mahallî işlere daha şümüllü şekilde yaklaşma bakımından kooperatiflerden ayrılmaktadır. Kooperatifler sınırlı bir üye sayısını gerektirir ve böylece toplumun sadece bir kısmını içine alır. Hattâ çok amaçlı bir kooperatif dahi, toplum kalkınmasına nazaran daha dar bir hareket alanını haizdir.

62. Toplum kalkınması, sosyal dayanışmayı, bireysel ve kolektif sorumluluk duygusunu teşvik etmek ve köyü piyasa ekonomisine bağlamak suretiyle kooperatiflerin kurulmasına yol açmaktadır.

63. Kooperatiflerin geliştirilmesine yardım ve rehberlik konusunda hükûmetler önemli sorumluluklar yüklenebilirler. Halka, kooperatifçilik ilkeleri ve teknikleri hakkında gerekli eğitimi vermeksizin kooperatifler kurulması yoluna gidilmesi sık sık yapılan ciddî bir hatadır. Böyle durumlarda kooperatifler, başarı için gerekli temel koşullardan biri olan üye anlayışı, desteği ve becerisi-ihlâlesini ihlâl etmiş olur.

64. Bu çok yanlı ilişki pek çok memlekette hükûmetleri, toplum kalkınması ile kooperatifleri birlikte geliştirmek üzere Bakanlıklar kurmaya götürmüştür (örneğin, Hindistan, Tanganyika). Bu gibi düzenlemeler her iki hareket için de faydalı görünmektedir. Kooperatifçilikle toplum kalkınmasının birlikte yürümesi mahallî topluluklara ve kalkınmakta olan memleketlerin genel gelişmesine belirli yardımlarda bulunmuştur. Özellikle geri kalmış bölgelerde, toplum kalkınması eğitimsel usûlleriyle, sonradan toplum hayatı için ekonomik dayanak teşkil edebilecek olan ve toplum



kalkınması programlarının genişlemesi ve kuvvetlenmesi için hem para hem de önderlik yardımı sağlayabilecek olan kooperatiflerin kurulmasını kolaylaştıran yolları hazırlar.

**(c) Köysel Kalkınmanın Plânlanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar.**

65. Dinamik bünyesi sebebiyle sosyal ve ekonomik kalkınma devamlı olarak çözümlenecek yeni yeni sorunlar ortaya çıkaran bir oluşumdur. Gelecekteki köysel kalkınma plânlarında şimdi gelişmekte olan iki sorunun daha çok dikkati çekmesi beklenebilir: Köysel işsizlik ve düşük kullanım (düşük istihdâm) ile toplum kalkınmasının şehirselleşmeye teşmili. Maalesef toplum kalkınmasının bu sorunların çözümlenmesine olan gerçek ve muhtemel katkısı hakkında pek az bilgi vardır (6).

66. Tarımsal üretkenliğin iyileştirilmesiyle köysel işsizlik ve düşük kullanım (istihdâm) hızlanabilir. Bazı memleketlerde, el sanatlarını ve küçük endüstrileri geliştirmek ya da yarı zamanlı ek ve diğer meşgaleler bulmak suretiyle köysel çalışma imkânları yaratılması öngörülmüştür. Ekonomistler, sosyal tesis ve mahallî altyapı yapımında mahallî bir yatırım potansiyeli olarak köysel yerlerdeki kalifiye olmıyan işgücü fazlasına işaret etmektedirler. Hemen hemen her ulusal toplum kalkınması programı bunu kabul etmekte ve plânlama oluşumunda bunun için özel bir hüküm koymaktadır.

67. Köysel yerlerden şehirselleşmeye olan geniş çaptaki akın, bütün toplumların, özellikle karakter bakımından daha şehirselleşmiş ve daha endüstriyel toplumların, değişmez özelliğini teşkil etmektedir. Bu sebeple, köysel ve şehirselleşmiş toplum kalkınması paranın iki ayrı yüzünden başka birşey değildir. Köysel topluluklardaki çalışma fırsatları ve hizmetler yeter derecede çekici değilse bu durum, şehirselleşmiş topluluklara olan göçü arttırıcı baskılar doğurmaktadır. Bu göçler ekseriya, göçen kimsenin şehirdeki çalışma imkânları ve hizmetler hakkında gerçek bilgisi olmaksızın vuku bulmaktadır.

---

(6) Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri, bu her iki soruna da *Birleşmiş Milletler Kalkınma On Yılı*'nda özel olarak atıfta bulunmaktadır. (a. g. e.) Bunlar raporun ikinci bölümünde daha ayrıntılı olarak incelenmiştir. (Çevirenin notu : bu çeviri, sözü edilen ikinci bölümü kapsamamaktadır.)



Köyden göçenlerin süratle bir yerde yoğunlaşması şehirselleşmelerini aşılması sonucunu doğurabilir ve bilumum yaşama kolaylıklarının sağlanmasını güçleştirebilir. Bu göçün tahmin edilmesi ve kontrol altına alınmasıyla ilgili karmaşık sorunlar, her ulusal plânda, dengeli bir sosyal ve ekonomik kalkınma için yüksek öncelik kazanmaktadır.