

Makale Geliş Tarihi: 11.11.2018
Kabul Tarihi: 27.11.2018

TÜRKİYE’DE “TOPLUM KALKINMASI” ÜZERİNE*

Dr. Öğr. Üyesi Tekin AVANER

Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

Güvenlik Bilimleri Enstitüsü

Kamu Yönetimi Bölümü

Orcid No: 0000-0003-4014-0131

tekinavaner@hotmail.com

Öz

1945 sonrasında ülkelerin genelde kalkınma özelde ise kırsal kalkınma konularına eğildikleri görülmektedir. Bu süreçte Türkiye’de de uluslararası literatürde “Toplum Kalkınması” olarak ifade edilen süreç ve çalışmalar söz konusu olmuştur. “Barış Gönüllüleri” adı altında uygarlık projesi olduğu söylenen ancak başarılı olmayan politika ve uygulamalar dönemin önemini ve özgün karakterini göstermektedir. Bu çalışma anılan süreçteki durumun resmini vermekte ve ortaya çıkan sonuçları analiz etmektedir.

Anahtar Sözcükler: Türk Kamu Yönetimi, Toplum Kalkınması, Barış Gönüllüleri, Kırsal Kalkınma, Dış Yardım.

ON “COMMUNITY DEVELOPMENT” IN TURKEY

Abstract

Governments prioritized development –especially rural development– after the 1945. In this context, studies in “community development” as termed in the international literature appeared in Turkey, as well. Policies and implementations under the label of “peace corps”, which was claimed to be a civilization project demonstrate an unsuccessful but unique character of this period. This study pictures the time course and analyzes the outcomes of the projects.

Keywords: Turkish Public Administration, Community Development, Peace Corps, Rural Development, Foreign Aid.

* Bu çalışma “Türkiye’de “Toplum Kalkınması” Neydi ve Neden Sürdürülemedi?”, Müasır Dövrda Davamlı İnkişafın Əsas İstiqamətləri, ed. Urhan Elekberov, Respublika Elmi-Praktik Konfransın materialları, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası Yayını, Az-Tu Matbaacılık, Bakı, 2017, s.25-32’de yayımlanan bildirinin güncel versiyonudur.



GİRİŞ YA DA TÜRKİYE'DE TOPLUM KALKINMASI: KAVRAM VE KURULUŞ ÜZERİNE

“Kennedy'nin Panama'ya gönderdiği Barış Birliği'nden dört yüz adam General tarafından sınır edilmişti...” (Greene, 2018: 53)

1960'lı yıllar başladığında kırsal alan kalkınması olarak benimsenen kendine özgü bir politika, ‘toplum kalkınması’ olarak adlandırılmaktadır. Toplum Kalkınması, “... daha çok yerel toplulukların toplumsal, ekonomik ekinsel sorunlarını çözmek için bir araya gelerek topluluğun girişimlerini ve kaynaklarını kamunun çabalarıyla bütünleştirmek yoluyla toplulukların, toplumun bütünüyle kaynaşmasını ve bu yoldan ulusal kalkınmaya katkıda bulunmasına yönelik bir süreç” olarak tanımlanmaktadır. Bu süreç bünyesinde yerel halkın eğitim yoluyla dönüştürülmesini ve kendi sorunlarının kendi oluşturacağı örgütler eliyle çözümlenmesi düşüncesini taşımaktadır. Ayrıca yerel girişkenlik ve yerel önderlikle yerel kaynakların harekete geçirilmesi amacı toplumsal kalkınmanın temelini oluşturmaktadır. Bir diğer önemli nokta halkın karşılaştığı, yeni değer, demokratik davranış ve karar süreçlerine katılım bakımından toplum kalkınmasının getirdiği düşünsel katkıların varlığıdır. Gönüllülük, katılımcılık vurgusu toplumsal kalkınma konusu içinde önemli yer tutmaktadır. Sözelimi Geray'a göre, “çağdaş demokratik yönetimin temelini oluşturan katılımcılık ilkesi henüz katılımcı söylemleri ya da yönetim modası ortaya çıkmadan önce Toplum Kalkınması uygulamalarında yaşama geçirilmiştir.” (Avaner, 2006:31-32)

Toplum kalkınması konusu özellikle 1945 sonrasında yeni boyutlar kazanmış ve önceleri tropik bölgelerdeki haberleşme ve maddi kaynakların geliştirilmesi amacını taşımaktayken, sonraları yerel toplulukların da ihtiyaçlarına yönelik ıslah programlarına dönüşmüştür. UNESCO, BM Teknik Yardım Komitesi, ABD Point 4 programı ve Ford Vakfı gibi uluslararası örgütlerin büyük katkıları ile bir yandan yerel topluluklara (köylülere) yardım edilirken diğer yandan onların yaşam biçimlerine müdahale etmek olanağı ortaya çıkmıştır. (Türkdoğan, 1969:11-13) ve (Yavuz, 1969:1) Bu örgütlerden BM'nin ve ABD'nin katkısına burada yer verilecektir.

Gerçekten de BM, toplum kalkınmasının hem kavramsal hem de yöntemsel olarak geliştirilmesinde önemli katkılar sağlamıştır. Bu katkılar arasında toplum kalkınmasının yalıtılmış biçimde geliştirilmesine önem verildiği kadar bölgesel ve ulusal planlarla bütünleştirilmesi (entegrasyonu) yönünde de çabalar sergilenmesi vurgusunun önemli olduğu düşünülmektedir. Bunun için BM'nin Mart 1964'te ‘Topluluk Kalkınması ve Ulusal Kalkınma’ başlıklı bir rapor yayımladığı görülmektedir. Rapor üç bölümden oluşmaktadır. İlk



bölümde toplum kalkınması programlarının ulusal kalkınma programlarıyla ilişkisi ele alınmakta, ikinci bölüm ise toplum kalkınmasının sosyal ve ekonomik etkilerini çoğaltma yollarını aramaktadır. Son bölümde ise toplum kalkınması programları için hangi örgütsel ve idari düzenlemelerin yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. (BM, 1964:45-58)

Türkiye’de toplum kalkınması konusu üzerinde oldukça fazla durulmuştur. Sözelimi 1963 tarihli Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1. BYKP), toplum kalkınmasını köy kalkınması ile eş anlamlı olarak kullanmıştır. (Yavuz, 1969:9) Nitekim Hiç’in doğrudan köy kalkınması ile eş toplum kalkınması tanımına ulaştığı görülmektedir; “*Toplum kalkınması programı, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım, Bayındırlık, Sanayi, Ticaret, İçişleri Bakanlıkları ve yeni kurulan Köy İşleri Bakanlığı ile çeşitli kamu kurumlarının köylere götürdükleri hizmetler arasında bir ahenk tesis etmek, köylere götürülecek bu hizmetleri köylerin özel durumunu da hesaba katmak suretiyle bir plana bağlamak, bu hizmetlerin görülmesi için gerekli yatırımlara ve işgücüne köylülerin kendi gönülleriyle katılmalarını sağlamak, bu gayeleri gerçekleştirmek üzere köylerde gerekli dernek ve kooperatifleri kurmak olarak özetlenebilir.*” (Hiç, 1974:248-249)

DPT bünyesinde faaliyette bulunan ‘İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu’nun çalışmaları çerçevesi içinde hazırlanan ve DPT Müsteşarı, Ankara ve İstanbul üniversitelerinden üç öğretim üyesi ile DPT, DPD, TODAİE ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinden oluşan komisyonun hazırladığı 1966 tarihli ‘Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma’ başlıklı çalışmada, hemen tüm yerel yönetimlere yönelik öneriler içinde toplum kalkınması kendisine önemli bir yer bulmuş durumdadır. Sözelimi genel öneriler içinde, “*ilçenin toplum kalkınması birimi olma görevini başarı ile yapacak hale getirilmesi*”, belediyeler başlığı altında, “*küçük belediyeler toplum kalkınması içinde yer almalıdır*”, “*küçük belediyelerin organlarına, toplum kalkınmasının başarısını sağlayacak bir kimlik kazandırılmalıdır*”, köy idareleri başlığı altında, “*Köy İdarelerine de Devlet gelirlerinden pay ayrılmalıdır. Bu paylar toplum kalkınması birimi olan ilçelere dağıtılmalıdır... Köy liderleri yetiştirilmesine önem verilmelidir.*” Ve “*Özellikle toplum kalkınması alanındaki yatırımların emanet usulüyle yapılmasına öncelik verilmelidir*” gibi öneriler dikkat çekicidir. (Yavuz, 1966:1-3)

Bu kapsamda toplum kalkınması sürecinin taşrada ve yerelde kaymakamlar, valiler ve yerel yöneticilerin eşgüdümünde geliştirildiğini görmek mümkündür. Sözelimi, il özel idareleri toplum kalkınmasını özendirme ve halk katılımını desteklemek adına

bütçelerinde bir harcama kalemi olarak ve toplum kalkınmasını teşvik ya da köylere yardım adı altında ödenekler koyma yoluna gitmişlerdir. İçişleri Bakanlığı bu ödeneğin kullanımını gösterir bir genelge de çıkartmıştır. (Avaner, 2006:37)

TOPLUM KALKINMASI ÇABALARI NEDEN BAŞARISIZ OLDU?

Ancak toplum kalkınması konusu, 1. BYKP döneminde pilot bölgeler uygulamaları ile fiilen başlatılmış olsa da elde edilen sonuçlar karşısında beklentinin karşılanamaması nedeniyle, ilke olarak korunmasına karşın sonraki dönemlerde gündemdeki yerini kaybetmiştir. (Hiç, 1974: 249) Konunun gündemdeki yerini kaybetmesinde 22 Eylül 1961’de ABD Senatosu’nda kuruluş yasınının kabul edilmesinden 205 gün önce fiilen kurulan ve ABD başkanlık seçimlerinde kampanya malzemesi olarak Kennedy tarafından kullanılan ‘Barış Gönüllüleri’ örgütünün Türkiye’deki olumsuz faaliyetleri etkili olmuştur. (Özbalkan, 1970:19-36) Toplum kalkınması konusunda da faaliyet gösteren bu örgüt, 27.8.1962 tarihli ABD-Türkiye arasında varılan ikili anlaşmaya ait teati olunan mektupların 2 Nisan 1965 tarihinde TBMM’de onaylanmasından iki buçuk yıl önce Türkiye’de de faaliyetlerini yürütmeye başlamıştır. Bu kanun tasarısının gerekçesinde; “*Barış Gönüllüleri’ adlı Amerikan teşekkülünün gayesi, az gelişmiş ve gelişmekte olan memleketlere eğitim, tarım, sağlık gibi alanlarda ihtiyaç duydukları elemanları temin ve bu memleketlerin hızla kalkınmasına yardım etmek, Amerikalıların diğer memleketler halkını, diğer memleketler halkının Amerika’ya daha iyi tanınmasını sağlamak*” olarak ifade edilmektedir. (Özbalkan, 1970: 125–142 ve 248) 568 sayılı Kanun Resmi Gazete (RG)’de 10 Nisan 1965 tarih ve 11976 sayı ile yayımlanmıştır.

1969 yılında aynı konudaki anlaşmanın yeni şartlarla belirlenmesi durumu ortaya çıktığında durumun çehresi etraflı bir şekilde aydınlatılmıştır. Bunu, SBF Profesörler Kurulu’nun 23.10.1969 gün, 494 sayılı Kararı gereğince hazırlanan ve 25 Kasım 1969 günü Profesörler Kurulu toplantısında oy birliği ile kabul edilen ve SBF Şehircilik Enstitüsü Müdürü Prof. Fehmi Yavuz’un ‘*Barış Gönüllüleri Örgütü’nün Teknik Yardım Programı*’ ile ilgili olarak hazırladığı bir rapor gerçekleştirmiştir. Bu Rapor’da Barış Gönüllülerinin yapısal ve işleyiş özelliklerine değinilmekte ve Türkiye’de üstlendikleri roller şöylece değerlendirilmektedir: (Özbalkan, 1970: 125–142 ve 264–265)

... 1961 yılından bu yana 40 bine yakın 38.826 Barış Gönüllüsünün bu amaçlarla 60’dan fazla sayıda

az gelişmiş ülkeye gönderildiğini görüyoruz. 1969 yılında bu ülkelerde çalışan gönüllülerin toplamı 11.565'tir. Gönüllüler gittikleri ülkelerde başta toplum kalkınması ve İngilizce öğretimi olmak üzere (% 45'i); tarım, eğitim, sağlık, kamu yönetimi ve hizmetleri gibi programlarda çalışmaktadırlar. Az gelişmiş ülkelere tecrübeli uzmanlar olarak sunulan Barış Gönüllülerinin aslında büyük çoğunluğunun üniversiteyi yeni bitirmiş gençler olmasında üstün özellikleri bulunmamaktadır. 1969 yılında gönüllü olarak çalışanların ancak % 7,5'u üniversite üstü eğitim yapmıştır. Doktor, dişçi, mühendis, planlama uzmanı, iktisatçı, teknisyen gönüllülerinin sayısı, toplam gönüllülerinin ancak % 4'ünü kapsamaktadır. Öğretmen olarak az gelişmiş ülkelerde çalışan 5351 gönüllüden % 81'inin bu konuda bir diploması yoktur. Tecrübeli öğretmen olarak gösterilen % 49'unun ise, bu tecrübeyi daha çok eğitim dönemi sırasında ortalama 50-80 saatlik deneme derslerinde edindikleri bilinmektedir... Barış Gönüllüleri Türkiye'ye 27 Ağustos 1962 tarihinde imzalanan bir ikili anlaşmaya dayanarak gelmektedir. İmzalanışı, onaylanması ve uygulanışı bakımından Anayasa'nın 65.maddesine açıkça aykırı olan bu anlaşmaya dayanarak, bugüne kadar ülkemize gelen gönüllü sayısı 1201'dir. Bunların 803'ü (% 68'i) İngilizce öğretimi, 168'i (% 14'ü) Toplum Kalkınması, 77'si (% 6,4'ü) çocuk bakımı, 54'ü hasta bakımı, 30'u tüberküloz kontrol, 15'i ev ekonomisi, 10'u turizm, 37'si üniversitelerde (ODTÜ ve Hacettepe Üniversitesinde) okutmanlık programlarında çalışmıştır.

İngilizcenin öğretilmesinin temel olduğu bu program kapsamında ikinci olarak en fazla kırsal alana yönelik olan toplum kalkınması çabaları üzerinde durulduğu görülmektedir. Bu saptamaların ardından Rapor, Barış Gönüllüleri'nin teklif ettiği yeni 'Teknik Yardım Programı'nın bazı gerekçelerle reddedilmesi önerisini getirmektedir. Bu gerekçeler arasında, Barış Gönüllüleri'nin kendilerine yeni çalışma alanları bulma amaçları olduğu, ABD'nin bu örgüt aracılığıyla kalkınma, planlama, dış yardım gibi önemli konularda Türkiye'nin iç işlerine karışma çabasına girdiği, ortada yabancı uzmanlara yönelik gerçek bir ihtiyaç bulunmadığı halde ve üstelik tek

tarafı ve kendi çıkarları doğrultusunda davranıldığı, yetersiz eğitim ve deneyime sahip yabancılarla çözüm yolunun mahzurlu sonuçlar doğuracağı, geri kalmış bölgelere sızma arzusunun sakıncalı politik durumlar yaratacağı, şartları bakımından sakıncalı ve zararlı bir yardım biçimiyle ulusal kalkınmanın sağlanamayacağı, aksine kalkınmayı engelleyici ve geciktirici olacağı gibi şartlı yardım ile yardım alanlarının Barış Gönüllüleri'nce belirlenmesinin verimi azaltacak ve maliyeti artıracak sonuçlar doğuracağı vurgulanmaktadır. (Özbalkan, 1970: 267–269) Rapor'un sonuç bölümünde ise şu değerlendirmeler yapılmaktadır: (Özbalkan, 1970: 270)

Barış Gönüllüleri programları tek yanlıdır. Başka bir deyişle ABD'nin çıkarına kurulmuş bir düzendir. Bu programların bundan yararlanan ülkelerin de çıkarına olduğunu göstermek için harcanan çabaların boşa çıktığı ve artık birçok ülkenin bu programlara son vermek yolunda oldukları görülmektedir. Bu gerçek Türkiye'deki uygulamalar sonunda da ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu konudaki çalışmaların gizlilik perdesi arkasında yapılmasının nedenleri de şüphe uyandırıcı ve şüpheleri doğrulayıcı niteliktedir. Bu münasebetle bir noktaya daha işaret etme zorunluluğu duyuyoruz: Türkiye'de yetmiş ve Türkiye'nin kalkınmasında büyük hizmetler görececek niteliklere sahip olağanüstü beyinlerin ülkemize getirilmeleri doğrultusunda gerekli bir çaba gösterilmediği, hatta bu yolda o kişilerin isteklerine ilgi gösterilmediği halde, yerleri kolayca doldurulacak ve özel bir değer ifade etmeyen kişilerin çeşitli sakıncalar taşıyan hizmetlerine önem verilmesi, izahı güç bir çelişkidir. Bu nedenlerle, Barış Gönüllüleri programlarını sona erdirecek biçimde davranılması gerektiğinin Fakültemiz görüşü olarak rektörlüğe ulaştırılması uygun olur.

Sonuç

Vaktiyle bir yurtdışı seyahati sırasında tanıştığım emekli edebiyat profesörü Mehmet Özmen hocamdan bu olayın taşradaki yansımaları dinlemiştim. Hatay'ın Erzin ilçesinin şimdi mahalle olan Başlamış köyünde geçen kendi çocukluğu üzerinden Barış Gönüllüleri uygulaması anılarını paylaşmıştı.¹ Burada, 1960'ların Türkiye'sinde,

¹ Greene'in, Panama'nın yönetimini 1976-1980 yılları arasında üstlenmiş Omar Torrijos'un biyografisini romanlaştırdığı *Generali Tanımak* adlı

taşrada kırsal kalkınmanın değil, karşılık bulmayan konukseverliğin, Barış Gönüllüsü John (köylülerin deyimiyle Can)'un köylüyü değil kendini kalkındırması öyküsü anlatılmıştı. Başlangıçta Amerikan Başkanını ağırlarcasına ilgi gösterilen, hizmet edilen John, Kıbrıs olaylarını veren radyo haberleri sonrasında *persona non grata* ilan edilmiş ve ülkesine dönmek zorunda kalmıştır. Kahvede ayakta karşılanan, tek tek eli sıkılarak, hali hatırı sorulan, her akşam bir köylünün evinde ziyafet verilen, el üzerinde tutulan John, radyo haberinde ABD'nin Rum ve Yunanistan yanlısı yaklaşımları verilince, dayanamayan kahvecinin, ki aynı zamanda köyün de muhtarıdır, bunca zamandır aralarında bulunması nedeniyle, kendilerini tanıdığını, Türklerin kötü insanlar olmadığını, bir kere de Türkiye ve Kıbrıs Türklerinden yana olunabileceğini, neden böyle olmadığını saflıkla sorduğu görülmüştü. Bu soruya John'un verdiği yanıt karşısında kahvecinin ne yapacağını bilemediğini ve hiddetlenerek John'a sertçe çıktığını anlatmıştı Mehmet hoca. John'un, ülkesinin tuttuğu tarafın elbette doğru olduğunu kararlılıkla söylemesi, kendisinin de benzer şekilde düşündüğünü ifade etmesi bardağı taşıran damla olmuş ve kahveci muhtar ve hemen tüm köylü John'la iletişimini koparmış ve sonrasında baskılarını artırmış ve John ülkesine dönmek durumunda kalmıştır. Ne var ki yaptığı çalışma hakkında henüz yeterince not alamamış John, saptadığı birkaç köylüyle mektuplaşmalarını sürdürmüş ve bazı başka bilgileri edinmeye çalışmıştır. Mektupların geldiği köylüleri de sonradan fark edenler, işbirliği yapan bu kimselerle de ilişkisini kesmiş ve onları da ayıplamışlardır.

Trajikomik bu öyküler saf Anadolu insanın yazılmayan yönünü oluşturuyor. Ancak üzerinde oynananlarla birlikte bir türlü kalkınamamasını da anlatıyor. Türkiye'de yarım kalan Barış Gönülleri projesi aynı zamanda Toplum Kalkınması çabalarını da etkileyerek, bu yönde politikaları benimseyenlerin giderek azalması, kırsal kalkınmanın politik gündemde başka çalışma ve önerilerle ele alınması yüzünden yarım kalmıştır. Dış yardımların türü ve miktarı ne olursa olsun, teknik yardım, ikili yardım, hibe ya da uzun vadeli kredi gibi destekliyormuş gibi davranmanın az gelişmişlik sürecinde sadra şifa olmadığını, nihayetinde ülkenin öz kaynaklarına dönerek, kalkınma plan ve uzun vadeli stratejilerin sayesinde büyümenin gerçekleşmesi

eserinde Ocu'daki köylülerle benzer diyalogu söz konusudur: “*Gringoları sen niçin seviyorsun?*” *Kennedy'nin Panama'ya gönderdiği Barış Birliği'nden dört yüz adam General tarafından sınır dışı edilmişti ama en azından Las Minas yakınlarındaki bu fakir bölgede onlardan biri insanların inancını değiştirmişti. “İyi bir adamdı. Bize bir şeyler öğretti ve bizimle her zaman pazar günleri içerdi.”* Bkz. (Greene, 2018: 53-54.: 53-54.)

gerektiğini bir kez daha kanıtlamıştır. Ne var ki tam aksine, piyasa temelli büyüme hedef ve stratejileri benimsenmiş ve karşılıklı bağımlılık kavramı vurgusu temelinde tasarrufların ve yatırımların daim yetersizliği karşısında sermayenin birikmediği ve iktisadi, toplumsal, siyasal ve idari kriz döngülerinin yaşandığı ve ülkenin çalkantılar içinde zamanlar geçirdiği görülmüştür.

1945 sonrasında kamu yönetimi eliyle toplumların ve devletlerin modernize edilerek kalkındırılması savı ve çabaları kısa sürede afaki kalmış ve kırsalda toplum kalkınması çalışmaları terkedilmiştir. Kırsal kalkınma bölgeleri sonraları iş alanı olarak değerlendirilmiş ve burada üreten değil tüketen ve göç eden kitleler ortaya çıkmış, durum, küresel sermayenin risk iştahını kabartmıştır. Kırsal kalkınma yerine mevcut kaynakların plansızca ve hoyratça kullanılması söz konusu olmuş ve sonuç ülkenin geleceğinin borçlandırılması olmuştur.

Kaynakça

- Avaner, T. (2006). “Prof. Dr. Cevat Geray ile ‘Toplum Kalkınması Modeli: Nereden Nereye’ Röportajı”, *Memleket Mevzuat*, Cilt 2, Sayı 13, 31–32 ve 37.
- Birleşmiş Milletler (BM). (1964). “Toplum Kalkınması ve Ulusal Kalkınma Raporu”, çev. Cevat Geray, *AÜSBF Dergisi*, 19/2, 45–58.
- Greene, G. (2018). *Generali Tanımak*, çev. Aytaç Ören, Hece Yayınları, Ankara.
- Hiç M. (1974). *Kapitalizm Sosyalizm Karma Ekonomi ve Türkiye*, İÜİF Yayınları, Sermet Matbaası, 2.baskı, İstanbul.
- Özbalkan, M. (1970). *Barış Gönüllüleri*, Ant Yayınları, İstanbul.
- Türkdoğan, O. (1977). *Toplum Kalkınması*, Eren matbaası, 2.baskı, Ankara.
- Yavuz, F. (1966). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, TODAİE-DPT, Ankara.