

## TOPLUM KALKINMASINDA KURAM VE UYGULAMALAR

Der: Doç. Dr. Serap AYHAN

2. Dünya Savaşından bu yana geçen yıllar boyunca genel toplumsal sistemde ortaya çıkan birçok değişiklikler arasında muhtemelen en büyük ve dramatik olanı, Avrupa (dünyasının) İmparatorluk düzeninin yıkılışı olmuştur. Yabancı egemenliği, baskı ve karşı mücadeleleri içine alan yüzyıllardan sonra Afrika, Asya, Orta ve Güney Amerika ülkeleri ulusal bağımsızlıklarını ve egemenliklerini elde ettiler. Ve daha önce oldukça katı olarak yapılanmış olan uluslararası düzen, daha akıcı ve heterojen bir dünya sistemine dönüştü.

Kendi politik kaderini tayin için verilen mücadele, daha önceki koloni toplumlarının ekonomik ve toplumsal kalkınmayı sağlamak üzere giriştikleri kararlı bir çaba ile birlikte yürütüldü. Emperyalizm eliyle dezavantajlı olmanın getirdiği temel eşya üretimindeki bağımlılık, yoksulluk, ve gelişmeye karşı duran diğer engellerle birlikte ekonomik büyüme ve toplumsal başarının sürdürülmesi ile ilgili konular, uluslararası alanda zihinleri meşgul etti. "Kalkınma" kavramı yaygın olarak bu etkinliği nitelemek için kullanıldı ve, teknik bir terimi içermek yanı sıra, popüler sözcük dağarında da geçerlik kazandı. Gelişmeyi, değişmeyi ve hem ekonomik hem de toplumsal büyümenin yükseltilmesi için bilginin uygulanmasını ifade eden "kalkınma" kavramı şimdi yaygın olarak kullanılıyor ve genelde böyle anlaşılıyor.

Ancak, popüler kullanım yine de, kalkınmanın çok yönlü ve kompleks bir fikir olduğunu algılamada başarısız kalıyor. Onun büyüme, gelişme ve toplumsal koşullarda ilerlemeler konusunda paylaşılan göndermeleri, kalkınmanın sonul durumunu farklı yollardan tasarlayan ve gerçekleştirilmesi için farklı politika çözümleri sunan bir "ayrı fikirler, kuramlar ve ideolojiler topluluğu"nu (plethora) içinde barındırıyor. Bu farklı kavramlar, sırasıyla topluma düzen getirmenin en iyi yolu ve toplumsal evren hakkında, daha geniş politik görüşleri yansıtan bir dizi kalkınma modelleri içinde formel anlatım buluyor.

Kalkınmanın farklı yollardan tanımlanmasının bir örneği, etkinliğin "ulusal" ve "yerel" biçimleri ile ilgili yazmada görülen ikiye ayrış-

mış odaklaşmadır. Belirli toplumbilim kuramlarını aşan bu ilkesel zıtlık; bir yanda geniş ölçekli topluma ilişkin müdahalelere, öbür yanda küçük ölçekli yerel programlara vurgu yapan iki önemli bakış açısını ortaya çıkarıyor. *Ulusal Kalkınma* fikri merkezden yönlendirilen ve "devletçi" bir politika yapım tarzını ifade ederken; *Toplum Kalkınması* kendi çabalarıyla gelişmeyi iletlemek üzere kooperatif olarak hareket eden ve yerel toplum kurumlarını değerlendiren "sıradan insanlar" imajını uyandırıyor.

Bu ayrılık görüldüğünden daha geniş kapsamlıdır ve, genel olarak, kalkınma konularında yazan toplumbilimcileri, konularına bu bakış açılarından biri ya da ötekisinden yaklaşırlar. Ve istisnalar olmakla birlikte, çoğu da diğer yaklaşımı dikkate almaz. Bu durum, yaptıkları programlar ya ulusal ya da yerel etkinlikler üzerinde odaklaşma eğilimi gösteren kalkınma yöneticilerinin de bir gerçeğidir. Bu farklı müdahale düzeyleri birdiğerini tamamlar görünmesine karşın, gerçekte zıt düşerler. Geniş ölçekte altyapısal ve endüstriyel yatırımlara ve kent-temelli sorunlara yapılan vurgu, ulusal kalkınmanın yandaşları arasında yerel ihtiyaçları ihmal etme eğiliminin bazı belirtileridir. Aynı zamanda, toplum kalkınması yandaşları da ulusal kalkınma fikrine, düşmanca olmasa bile hor bakarlar. Gerçekte son yıllarda geniş ölçekli, devlet yönetimli programlara yöneltilen eleştiriler artmıştır ve kalkınma çabasına halkın ve yerel toplumun katılımı yönünde daha sık çağrılar yapılmaktadır.

Bu farklı yönelimlere ilişkin çözümlenmeler, yalnızca akademik değil fakat politik ilgi de çekmektedir. Çünkü 3. Dünyada az gelişmişlik ve onunla birlikte giden yoksulluk, eşitsizlik, açlık, kötü sağlık, okumaz-yazmazlık, evsizlik ve topraksızlık sorunlarının direngenliği ve yaygınlığı açısından bakılınca; bu açıkça karşıt olan kalkınma stratejilerini bir bütün olarak ekonomik ve toplumsal gelişmeyi kolaylaştıracak biçimde uyumlulaştırma gereksinimi çok yüksek görmektedir.

### **Kalkınma İçin Yerel Toplumsal ve Ulusal Yaklaşımlar**

Yalnızca yakın bir geçmişte popülerize olmasına karşın, kalkınma fikri yeni bir fikir değildir. Gerçekte, bu fikrin kapsadığı kavramları antik dönemde bile bulmak olanaklıdır. Toplamların zaman içinde daha üst uygarlık düzeylerine doğru doğrusal bir yol izledikleri inancı, Nisbet'in (1970) de belirttiği gibi, klâsik dönemlerden beri yinelenen entelektüel bir tema olan gelişme fikriyle hep yakın bir birliktelik göstermişti.

Klâsik tarihçilikte genellikle, insanlığın bir Altın Çağ'dan sonra gerileme yaşadığı ile ilgili kavramlar yer almasına karşın; Heriod, Lucretius ve diğerlerinin yazıları, Rönesans düşüncesinde ilerlemeci ideallerin hızlı artışı öncesinde çok açık bir iyimserliği ortaya koymaktadır. Müdahaleciliğin erdemlerine olan bir ön-inanç ve güçlü ütopyik elemanlarla kaynaşan bu ilerlemecilik, içinde "kalkınma" kavramının da dile getirilebileceği bir kavramsal iklim sağlayan evrimci sosyolojik kuramlarda formel anlatımını bulur. 20. yüzyıla girene değin resmen tanımlanmamış olmakla birlikte, kalkınma kavramı bu felsefi gelenekten çıkmıştır. Ve bu da; Avrupa, imparatorluk gücünün doruğuna geldiğinde; ticareti, haberleşmeyi ve ekonomik büyümeyi imparatorluk sömürgelerinde geliştirmek için koloni görevlilerinin biçimlendirici çabalarına entelektüel destek vermiştir.

Kalkınma fikri, birçok koloni yönetiminde üstü örtülü olarak vardı. Kara ve demiryollarının yapımı, tarım işletmelerinin ve imalat endüstrilerinin ortaya çıkışı, yeraltı ve yerüstü doğal kaynakların (sömürülerek) kullanımı ve misyoner eğitimin işe koşulması, sağlık ve diğer sosyal hizmetler, hep birlikte; kalkınmanın bir ulusal ve uluslararası ideal olarak daha sonra ortaya çıkışının temellerini oluşturdu. 1929 tarihli "İngiliz Koloniyel Kalkınma Sözleşmesi", kalkınma fikrini genelleştirilmiş bir ölçekte uygulamak için yapılan ilk atılımlardan biriydi. Bazı kolonilerde 1. Dünya Savaşını izleyen yıllarda ekonomik plânlama başlatılmış olmasına karşın; kalkınma fikrini, yaptırım koyan devlet müdahaleciliği ile ve ekonomik süreçlerin kasıtlı manipülasyonu ile, İngiliz yasaları kurumlaştırdı. Yaklaşık bu tarihlerde Sovyetler tarafından ulusal plânlamanın kabulü geniş ilgi çekti ve birçok ulusalcı lidere ilham verdi. Örneğin Hindistan'da Kongre Partisi'nin 1930'ların ortalarına doğru Sovyet deneyimlerini incelemek ve plânlamanın başlatılmasına zemin hazırlamak için bir komite kurduğu bilinmektedir; bu yüzden Hindistan'ın ulusal kalkınmayı kabul eden yeni bağımsızlığına kavuşmuş ilk ülkelerden biri olmasının çok şaşırtıcı olmadığı söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkeler tarafından 1950'lerde ve 1960'larda plânlamanın kabulü, aslında kolektivist fikirlerden çıkan ve ekonomik ve toplumsal konularda ulusal düzeyde devlet müdahaleciliğine vurgu yapan bir kalkınma kavramına anlatım verdi. Gerçi, görece çok az gelişmekte olan ülke sosyalizme bir bağlılığı resmi olarak ilân etti; ancak bu fikirlerin etkisi geniş kapsamlı oldu ve 3. Dünyanın bir ucundan öbür ucuna farklı politik karakterlerdeki rejimler devletçe yönlendirilen ulusal kalkınma ilkelerini benimsediler. Kamu hizmetlerinin

yayılması, yeni devlet kurumlarının yaratılması, ulusal plânlamanın büyümesi, merkezi ekonomik denetimlerin başlatılması, ulusalcılık ve benzeri olaylar sonucunda, devlet yönetimli, merkezden yönlendirilen ve bürokratik olarak yürütülen bir etkinlik olarak yeni ortaya çıkan bir kalkınma anlayışı onaylandı.

İlk kalkınma kuramları bu kavramı, gelişmekte olan ülkelerde asıl olarak ulusal etkinlikler üzerinde odaklaşan ve endüstriyel kalkınma stratejilerinin kabulünden yana ekonomik dönüşüm modelleri ve çözüm politikaları önererek, destekledi. Kalkınma ekonomilerinin birçok formatif yandaşı liberal idealleri benimsemekle birlikte; genelde birçoğu, azgelişmişlik sorunlarının plânlı bir devlet eylemini ve kalkınma çabasının merkezi olarak harekete geçirilmesini talep ettiği müdahaleciliği yasallaştırmışlardır. 1940 lı yılların Keynesçi ekonomi yönetimi yandaşlarının hepsi bir makro odağı kabul etmişler ve kalkınma görevine sıkı sıkıya devlet ve onun kurumlarının sahası içinde yer vermişlerdi. Kalkınmanın eşitlikçi ve refahçı idealleri vurgulayan daha yeni kavramları da, ulusal olarak yönlendirilen kalkınma çabasını uyumlulaştıran katılımcı etkinliklere olan gereksinimi daha çok algılamakla birlikte, yaklaşımlarında yine asıl olarak devletçidir. Ve burada da büyümenin sonuçlarının yeniden dağıtımı, temel gereksinimler, ve benzeri "gelişmeci" stratejiler (Hardiman ve Midgley, 1982), asıl olarak devlet yönetimli ve makro odaklı müdahalelere bağlıdır.

Öte yandan Toplum Kalkınması (Community Development)'da, bu tarihsel olaylara koşut olarak; başka bir alternatif yaklaşım biçiminde ortaya çıkmıştır. Ulusal kalkınma ilkelerinin tam tersine Toplum Kalkınması; katılma, kendine güven ve kooperativizm ideallerini benimser. Devlet yönetimli, makro düzey müdahalesinde odaklaşan Ulusal Kalkınmadan farklı olarak Toplum Kalkınması, yerel düzeydeki ekonomik ve toplumsal koşulları iyileştirmek için küçük ölçekli ve halk odaklı etkinlikleri vurgulamaktadır.

Ulusal Kalkınma gibi Toplum Kalkınması fikri de koloniyel dönemde gelişmiştir. İlk yandaşları, misyonerler ile Hıristiyan eğitimi geliştirmek, işgücünü kamusal işler için harekete geçirmek ve "statüko"yu güçlendirmek için kabile ilerigelenleri gibi yerel kurumlardan yararlanma gizilgücünü gören koloni görevlileri idi.

Hindistan'da bu çabalar, güçlü yerel kökleri olan bir program üretmek için Tagore ve Gandhi'nin kommünüter deneyimleri ile kaynaştı. (Brokensha ve Hodge, 1969). Afrika'nın İngiliz bağımlı bölgelerinde, Toplum kalkınması, eğitim için hükümet desteğini harekete geçirmek

üzere misyoner çabalarla beslendi. Geleneksel okullaşmayı geliştirmeye ek olarak, yetkililer, yetişkin eğitimi ya da bu konuda öncelikli görünen kitle okuryazarlığı gereksinimini algıladılar. Fakat 1940'ların başında bu programların ilkleri oluşturulduğu zaman okuma-yazma eğitimi kitle eğitimi kampanyalarının çeşitli öğelerinden yalnızca biriydi; bu kampanyalar tarımsal yayım, beslenme, sağlık ve başka kamusal çalışmaları da kapsıyordu. Ve birçok İngiliz sömürgesinde bu programlar yalnızca eğitsel kurumlarla değil fakat eğitsel görevlerden çok sosyal ve gelişimsel görevlere ağırlık veren refah dairelerince yürütülüyordu.

İngilizler muhtemelen, toplum kalkınmasını resmileştirmek için diğer imparatorluk güçlerinden daha çok şey yapmışlardır; ama benzeri fikirler çeşitli başka yerlerde de ortaya çıktı. Fransız sömürgelerinde "kırsal canlandırma" (animasyon) hareketinin İngiliz toplum kalkınması kavramları ile birçok ortak yönü vardı ve öbür Avrupa Sömürgelerinde de daha az yaygın olmakla birlikte bunlara karşılık gelen bazı programlar görülüyordu. Soğuk savaş yıllarında, Amerikan etkisi hızla yayılırken, toplum kalkınması pratiği orijinal İngiliz yaklaşımının pragmatizmini aşan ve Amerikan "Sosyal Çalışma" sından çıkarılan kuramsal fikirlerle aşılandı (Brokensha ve Hodge, 1969). Kendine-yardım, kendi kaderini tayin, demokratik karar ve önderlik gibi kavramlar ifade edildi ve birçok Amerikan yönetimli toplum kalkınması programlarında işleme sokuldu. Gelişmekte olan dünyanın bazı bölgelerinde (komünist darbe tehlikesinin ciddi görüldüğü Güneydoğu Asya gibi), toplum kalkınmasına, köylü topluluklar arasında "liberal" demokratik değerlerin aşılması ve Batı etkisinin güçlendirilmesi için yararlı olacak bir mekanizma olarak bakıldı.

Bu süreç içinde pratikte, toplum kalkınmasının bir ayaklanma karşıtı (sübab) mekanizma olarak kullanımı ile programların birçoğunda bürokratik kemikleşme, bozulma ve kayıtsızlıkla ilgili olarak her yerde karşılaşılan sorunlar, toplum kalkınmasına karşı geniş ölçüde düş kırıklığı geliştirdi ve 1970'lere geldiğinde artık onun orijinal fikirlerinin ve uygulama yöntemlerinin çoğu eleştiri altına girmişti. Fakat bu eleştiriler onun terkedilmesine yol açmak yerine harekete ilham veren toplum kalkınması ilkelerinin yeni bir radikalizm ve canlılık ile ele alınması ve yeniden formülasyonu ile sonuçlandı.

Bu hareketin hızı (gücü) Birleşmiş Milletler ve onun kurumlarından, özellikle UNICEF ve WHO'dan, ve uzun süredir kamu sektörüne ve bu sektörün gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya olduğu ciddi sorunlarla başa çıkma yeteneğine kuşkucu yaklaşan hükümet dışı (resmi olmayan) kuruluşlardan geldi. Kamu yönetimi ve resmi işlemlere çok az vurgu

yapan bu tartışmalarda, sıradan insanların ve özellikle en yoksul grupların kalkınma sürecinde aktif yer almaları savunuldu. Toplum ya da halk katılımı olarak bilinen toplum kalkınması fikirlerinin bu yeniden formülasyonu, kurulu yetke (otorite) yapılarının gürültülü bir eleştirisini içermekte ve gücün (iktidarın) radikal olarak yeniden dağılımını, kaynakların yoksullar lehinde harekete geçirilmesini istemektedir. Tabanda katılım, halkın güçlendirilmesi ve alttan-yukarıya kalkınma kavramları yeni yaklaşımı karakterize etmekte ve toplum kalkınması yazınında göze çarpan belgiler haline gelmektedir.

Yeni 'toplum katılımı' yaklaşımı, son yıllarda kalkınma bağlamlarında önemli bir popülerite kazandı. Ve kuşkusuz, varolan toplum kalkınması fikirlerine yeni bir odak getirirken; onun temel önermeleri, toplum kalkınmasının harekete biçim veren küçük ölçekli, kooperatif, yerelleştirilmiş etkinliklere olan ilgisinden esasta farklılaşmıyor. Toplum katılımı fikri toplum kalkınmasına yeni bir dinamizm sokarken; odak noktası asıl olarak aynıdır ve böyle olmakla ulusal kalkınma ideallerine tam karşıtık durumunda direniyor. Gerçekte yeniden kavramlaştırılırken toplum kalkınması; ulusal kalkınmaya ve geniş ölçekli, endüstri temelli ve merkezden yönlendirilen kalkınma çabasına yapılan vurguya saldırgan bir eleştiri de içermektedir.

### **Toplum Kalkınması ve Ulusal Kalkınmanın Antitezi**

Toplum kalkınması ve ulusal kalkınmanın birçok ortak yönü olduğu kolayca söylenebilir. Her ikisi de ilerleme, müdahalecilik (değişime aracılık), büyüme ve değişme gibi hepsi de sonuçta kalkınma fikrini karakterize eden idealleri paylaşırlar. Her ikisi de ekonomik ve toplumsal koşullarda ilerlemeleri hızlandıracak insan ve maddi kaynakları harekete geçirmek isterler. Her ikisi de kitlesel yoksulluk sorununa temel bir ilgiyi yansıtır ve her ikisi de az gelişmişlik sorunlarını çözme, düzeltme konusunda hemfikirdir. Fakat konuya gerçekte, toplum kalkınması ve ulusal kalkınmayı, aynı amaçlara ulaşmak için farklı stratejik yaklaşımlar olarak görmekten biraz daha bütünsel bakılabilmir? Toplum kalkınması yerel kaynakları harekete geçirmeye çalışırken; ulusal kalkınma yerel düzeyde üstesinden gelinemeyecek olan, en üst düzeyde müdahaleyi gerektiren sorunlar ve meselelerle ilgilidir. Böyle olmakla, toplum kalkınması (community development) ve toplumsal kalkınma (social development) birbirini tümler görünmektedir. Bunların yürürlükteki farklı biçimleri geniş kapsamlı bir uygulama çerçevesinde kavranmak ve ifade edilmek koşuluyla; toplum kalkınması ve ulusal kal-

kınma birdiğeri pekiştirir ve gelişmekte olan toplumların ekonomik ve toplumsal sistemlerini dönüştürmek ve kitle yoksulluğunu ortadan kaldırmak çabalarını zenginleştirir.

Toplum kalkınması programları 1950'lerde ve 1960'larda birçok 3. Dünya ülkesi tarafından oluşturulurken bu, politik liderlerin, plâncıların ve memurların, ulusal ve yerel düzeydeki çabaları biraraya getiren geniş kapsamlı bir kalkınma yaklaşımının önemini idrak etmiş olmalarını gerektiriyordu. Gerçekte ise, politikacılar toplum kalkınmasının güzel özsözlerini (rhetoric) ve onun özgüven, demokratik katılım, tabanın katılımı ideallerini sıklıkla kötü kullandılar. Hatta birçoğu toplum kalkınması ilkelerini geleneksel değerlerle eşitlediler. Şöyle ki, bu ilkeler hem yerli kültürle rekabet edebilir nitelikte idi; fakat hem de gelişmekte olan toplumların kendi sorunlarını kendi öz çabalarıyla çözmeleri yoluyla azgelişmişlik sorununa otantik bir yanıt sunuyorlardı. Politikacılar, sıklıkla toplum kalkınması için daha geniş kaynaklar ayrılacağına ve yerel düzeyden başlayan kalkınma etkinliklerini desteklemek üzere uzmanlık, materyal ve para desteğinin sağlanacağına bol keseden sözler verdiler.

Ancak gerçeklik, 3. Dünya toplumlarında topyekün kalkınmayı teşvik etmeye üzere ulusal ve yerel toplum düzeyindeki çabaların kolayca birleştirilebileceği fikrinin doğru olmadığı ortaya çıkardı. Toplum kalkınması programları genelde kötü fonlandırıldı ve çok az destek verildi. Bu programlar, çoğunlukla düşük statülü Sosyal Refah Bakanlıklarına emanet edildiklerinden politik, ekonomik ve yönetsel destekten yoksun kaldılar ve politikacıların ağzındaki güzel sözlerin tersine bunlara; geniş ölçekli, ulusal düzeydeki projelere göre daha az öncelik verildi. Ayrıca toplum kalkınması, kimi politik önderlerin alayı ve horgören yaklaşımlarıyla da tahrip edildi. Örneğin Onibokun (1976), Nijeryalı politikacıların, politik destek kazanmak için yerel projelere maddi destek sağlanacağı yolunda, sık sık aşırı abartmalı sözler verdiğini belirtiyor. Fakat bu sözler çok az yerine getirildi ve yerel halk kısa zamanda düş kırıklığına uğradı. Düş kırıklığı, bu alana ayrılan sınırlı kaynakların, politikacıların kendi yerel toplumlarındaki projeleri finanse etmek için ya da yerel "şef"lere rüşvet teklif etmek için ya da hatta memurların gelirlerini artırmak için kullanıldığının anlaşılmasıyla şiddetlendi.

Bu programlar, yine, hizmetten çok yönetim giderlerine daha fazla kaynak tüketen geniş toplum kalkınması bürokrasilerinin yaratılmasından da zarar gördü. Karunaratne (1976), Hindistan Toplum

Kalkınması programının bürokratikleşmesinin, etkililiği ciddi olarak engellediğini ileri sürüyordu. Sıradan insanlar katılmadan dışlanırken, ulusal öncelikler yerel halk üzerine empoze edildi ve program, yalnızca ulusal kalkınma politikasının bir başka kolu durumuna geldi.

3. Dünya ülkelerinde politik önderlerin ve yönetsel örgütlenmenin toplum kalkınmasını desteklemekte ve ulusal-yerel çabaları uygun biçimde bütünleştirmedeki başarısızlığı; kalkınma politikasının yaygın olarak, merkezileşmiş ve makro odaklı, geniş ölçekli stratejiler temeli üzerine kurulduğunu yansıtmaktadır. Bu tercih, ilgili yazında geniş ölçüde yer almış ve eleştirilmiştir.

Geleneksel makro ekonomik modeller (endüstriye büyük yatırımlar yapmak yoluyla hızlı büyümeyi teşvik etmeye çabalayan modeller), yoksulluk ve yoksunluk sorunlarıyla doğrudan ilgilenmedeki başarısızlıkları nedeniyle eleştirildi. Konu; örneğin Lipton (1977) tarafından, hem kentsel ve kırsal alanlar arasında kitlesel dengesizliklere yol açan ve teknolojik olarak Batıya bağımlı endüstrileşme stratejileri yönünde bir eğilimi yaygınlaştırdığı; hem de 3. Dünya seçkinleri arasında kent yaşamının konforları yönünde bir eğilimi arttırdığı yönünde nitelenmektedir. Schumacher (1973), Mc Robie (1980) ve başka kaynaklarda da ortak olarak yine, geleneksel kalkınma politikalarının 3. Dünya ülkelerinin hem ekonomik koşullarına hem de gereksinimlerine uygun olmadığı ileri sürülüyor. Ve bu stratejilerin kalkınma çabasına zarar verdiği; geniş ölçekli, kitle üretimi teknolojilerine verilen önemin geleneksel zanaat üretimi biçimlerinin ortadan kalkmasına yol açtığı ve bunun işgücünün düşük kullanımını ve yoksulluğu çok arttırdığı iddia ediliyor.

Kuşkusuz bu tartışmalar belirli bir yerdeki örneğin aşırı genelleştirildiği ve yerli kurumların romantize edildiği biçiminde eleştirilebilir. Fakat, geleneksel ulusal kalkınma stratejilerinin sıradan insanların gereksinimlerine karşı olduğunda ve toplum kalkınmasının amaçlarına ters düştüğü konusunda pek kuşku yok. Çin ve Tanzanya gibi bazı istisnalar var tabii. Buralarda politik liderler ulusal ve toplum kalkınması ideallerini bütünleştirmeye çalışmışlardır. Fakat ulusal kalkınma için yapılan tercih yaygın bir tercih olmuştur ve bu yaklaşım özellikle kırsal alanlardaki yoksul bırakılmış toplumların gereksinimlerine yönelmemiştir. Yüksek ekonomik büyüme oranlarının rapor edilmesine karşın, gelişmekte olan birçok ülkede yoksulluk problemi hem varlığını dirençle sürdürmekte, hem de kolayca kontrol edilemez olduğunu kanıtlamaktadır.

Toplum kalkınmasının 3. Dünyanın politik ve yönetici seçkinlerince ihmali, toplum kalkınmasının yandaşları arasında ulusal kalkınmaya karşı bu nedenle güçlü bir antipati doğurmuştur. Bunlar zaten devletçe yönetilen, 'yukarıdan aşağıya' programlara karşı kuşkulu idiler ve bu antipati giderek açık düşmanlığa dönüştü. 'Geleneksel' toplum kalkınmasının başarısızlığı anlaşıldığında yargılar daha düşmanca olmaya başladı ve giderek daha çok, devleti dışlayan müdahaleler istenmeye başlandı.

Daha önce de belirtildiği gibi; bu fikirler az gelişmişlik durumunun radikal bir eleştirisini getiren ve geleneksel toplum kalkınmasında olduğundan çok daha aktif bir müdahale biçimini öneren yeni "Toplum katılımı" yaklaşımı ile bütünleştirildi. Eski yaklaşımdan farklı olarak keza, toplum katılımından yana olanların bir çoğu, devletçe yönetilen yerel programlara (etkili olmadığı; devlet babacı ve ezici olduğu savıyla) karşı oldular. Örneğin, devlet yönetimli kalkınmanın yüksek maliyetli, bürokratik ve boşa kaynak tüketici olduğunu ve büyük kaynakların geniş ölçekli projelere harcanmasına karşın çok az şey başarıldığını ileri sürüyorlar. Bundan yararlananlar çoğu kez yiyici politikacılar, bürokratlar, müteahhitlerdir ve ulusal prestijin çoğu kez boş simgeleri olan şeyleri finanse etmek için kredi sağlayan yabancı hükümetlerdir. Toplum kalkınması yanlıları yine; ulusal kalkınmanın, yerel sorunlara yerel çözümleri kolaylaştırmak yerine, hizmetleri ve ilgili programları yerel halk üzerine empoze eden devlet babacı (paternalist) tutumu konusunda da eleştiricidir. Bu kalkınma tipi devlete rahatsız edici bir bağımlılık yaratmakta ve yerel girişim ile özgün katılımın önünü kesmektedir. Bu babacı tutum, kalkınma projelerini çoğunlukla, komplocu bir yoldan politik destek kazanmak ve toplumsal denetimi sürdürmek için kullanmak isteyen engelleyici bir yönetim anlayışı ile birlikte gitmektedir.

Bu tartışmalar özel ideolojiler bağlamında açıkça formüle edilmemiş olmakla birlikte, gerçekte yüksek düzeyde ideolojik karakterdedir ve üstü örtülü olarak devletten bir hoşnutsuzluğu somutlaştıran politik kuramlarla güçlü bir beraberlik göstermektedir. Birçok toplum kalkınması yandaşı durumlarını tartışırken sosyalist ve hatta marksist belgeleri kullanır; fakat onların görüşleri, Midgley'in (1986) da değindiği gibi, sosyalizmden çok bireyciliğin, anarşizmin ve populizmin (hepsi devlet yönetimli, ulusal kalkınmaya karşıt olan) bir karışımından ilham almıştır. Yerel demokrasiye yapılan vurgu, liberal politik kuramlardan ve özellikle yurttaşın günlük ilgilerinden uzak ve kopuk

görülen temsili demokrasiden çok, tüm yurttaşların karar verme sürecinde yer almasını sağlamaktan yana olan mahalle demokrasisi kavramından kaynaklanabilmektedir. Benzeri fikirler; toplumsal örgütlenmenin küçük, yerleşmiş, toplulukçu biçimlerini yeğleyen ve merkezileşen otoriteyi ve ekonomik-toplumsal kurumlar üzerindeki devlet kontrolünü reddeden anarşist düşüncede de bulunur. Toplum kalkınması kavramındaki populist öğeler; devleti iddialı biçimde aldırılmaz bir kurum, kayıtsız bir bürokrasi ve düşmanca bir ekonomik sistem olarak gösteren karalamalarda bulunarak; yalın halk kültürünün ve onun kurumlarının erdemlerini göklere çıkarır. Bu ideolojiler, toplum kalkınmasının ulusal kalkınmanın karşısında oluşunu kızıştırmakta ve ikisini yeniden biraraya getirme çabalarını engellemektedir.

Toplum kalkınması yandaşlarının ulusal kalkınmaya duydukları antipatiye karşın, 3. Dünya ülkelerinin karşı karşıya buldukları kitlesel toplumsal ve ekonomik sorunların yalnızca yerel çaba ile çözümlenemeyeceği kuşkuludur. Yerel halk büyük bir heyecan ve girişim birikimine sahip olabilir, fakat onlar karşılaştıkları ciddi sorunları kendi kaynaklarıyla çözemeyecek kadar yoksuldu. Midgley ve Hamilton'un (1978) Sierra Leone'daki toplum kalkınmasına ilişkin bir incelemede gösterdikleri gibi, yerel düzeyde insanlar koşullarını ilerletmek için sabırsızdır ve topluluk projelerini başlatmak için zamanlarını, çaba ve hatta paralarını vermeye hazırdır. Fakat hükümet desteği olmaksızın, bu etkinliklerin etkisi marjinal kalmaktadır. Devlet, hem kaynakları kitlesel bir ölçüde harekete geçirme yeteneğine, hem de bu kaynakları yeniden dağıtma yeteneğine sahiptir. Toplum kalkınması yandaşları, kaynakları daha varlıklı gruplardan daha yoksul olanlara aktaran düzeneklere olan gereksinimi idrak edemeyebilirler. Yerel düzeydeki etkinliklerin üzerine çıkan kurumlar olmaksızın, bu türden yeniden dağıtıcı akımlar ortaya çıkamayabilir (Midgley, 1986, s. 243). O halde yerel topluluk çabalarını eşgüdümleme ve onu ulusal önceliklerle bütünleştirme yönünde bir gereksinim vardır. Dar olarak yerel durum üzerinde odaklaşmakla, toplum kalkınması, yerel düzeyi aşan gereksinimlere yanıt veremez. Keza, tarımsal uğraşlara dayalı yerel kalkınma çabasının güçten düşürülmüş bir kır nüfusunun yaşam düzeyini geçimlik standartların çok üstüne yükseltip yükseltmeyeceği de kuşkuludur. Geleneksel endüstriyel kalkınma modelleri artık 20 yıl öncesinde olduğu kadar popüler olmamakla birlikte; tarımın, işgücünü emme ve ulusal geliri makul ölçüde yükseltme kapasitesi de sınırlıdır. Yalnızca plânlı endüstrileşmeye dayalı stratejiler bu amacı gerçekleştirebilir. Bu da, büyüme teşvik eden ve aynı za-

manda sıradan insanların bunun sonuçlarından yararlanmasını garantileyen ulusal politikaları gerektirmektedir.

### Toplum Kalkınması ve Ulusal Kalkınmanın Uyumlaştırılması

O halde, toplum kalkınması ve ulusal kalkınma stratejilerini dengeleme ve uyumlulaştırma gereksinimi açıktır. Sıradan insanların gereksinimlerini dikkate almaksızın ve kalkınmanın yararlarını yoksullara yöneltmeksizin; geniş ölçekli makro stratejileri izleyen ulusal yaklaşımlar, az gelişmişliğin baskı yaratan, insana değgin sorunlarıyla baş edemeyen ve bir tek tarafta ağır basan büyüme modelleri üretiyorlar. Bunun tersine gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı kitlesel sorunların yalnızca yerel çabalarla çözümlenebileceğini varsayan dar kapsamlı yerel topluluk-temelli stratejiler de gerçek toplumsal ve ekonomik ilerlemeleri getiremeyebilirler. Açıkçası 3. Dünya insanları için maksimum düzeyde gerçekleştirilebilir bir refahı geliştirmek için bu ayrı kalkınma kavramlarını bütünleştirmenin yolları bulunmalıdır.

Görevin boyutları ürkütücü görünmekle birlikte, bu konuda ilk adımlar halen atılmıştır ve bunları bütünleştirmeyi teşvik eden çeşitli öneriler bulunmaktadır. Gelişmekte olan dünyada anlamlı bir ölçekte uygulanmamış olmalarına karşın, bu girişimler gösteriyor ki; ulusal ve yerel kalkınma programları kapsamlı bir kalkınma hareketi çerçevesinde bağıntılandırılabilir. Bu önerilerin uygulanmasına çalışılan bazı ülkelerde bir gelişme kaydedilmiştir. Ütopyacı kalkınma düşünürlerinin beklentilerini tam karşılayamamakla birlikte, her iki düzeydeki kalkınma amaçları arasında bir dengeye ulaşmak yönünde bazı göstergeler vardır.

Birçok şey yukarıdaki çerçeveyi kurması gereken ulusal hükümetlerin katkılarına bağlı görünmektedir. Onların onayı ve desteği olmaksızın toplum kalkınması, bir politik sloganlaşma temeli ve marjinal bir etkinlik olmaktan öteye pek gidemeyecektir. Bir Birleşmiş Milletler Raporu'nda (1975 s. 29) tartışıldığı gibi: "Bütün halk katılımı tartışmalarının altında ulusal önderlerin aktif olarak böylesi katılımı arzu ettikleri varsayımı vardır." Eğer arzu etmiyorlarsa bu yönde çalışmanın yararı yoktur.

Ulusal yürütücülüğe ek olarak toplum kalkınması idealleri ancak yalnızca gerçek yerel katılıma elverişli bir iklimin yaratılması durumunda etkili çalışabilir. Ve bu, ulusal önderlerin politik isteğinden de çok şeyi gerektirmektedir. Toplum kalkınması ve ulusal kalkınma strateji-

lerinin etkili olarak bütünleştirilmesi, yönetsel ve finansal arkaçıkışa ek olarak toplum kalkınması ideallerini kolaylaştıran genel ideolojiler ve yasalarla da desteklenen kurumsal bir "programlar ve işlemler" çerçevesine bağlıdır. Bu; kendine güven, katılma ve yönetsel sorumluluk alışkanlıklarının elde edildiği ve yaşantıya geçirildiği uzun-soluklu bir süreçtir. Toplum kalkınması ve ulusal kalkınmanın bütünleşmesini kolaylaştırmak için yapılan belirli öneriler, en çok, eğer bu biçimde örgütlenen kurumsal bir çerçeve içinde olurlarsa başarılı olabilirler.

Ancak bu önkoşulların gerçekleşebilmesi hiç te güvenceli değildir. Daha önce işaret edildiği gibi 3. Dünyada kurulu ulusal politika yapım biçimleri yerel topluluklar ve özellikle yoksullar konusunda ihmali olmuşlardır. Gelişmekte olan birçok ülkede kurumlaşmış politik yetke modelleri de sıradan insanların kalkınma sürecinde yer almasına yardımcı değildir. Bu ikisi gösteriyor ki gerekli politik istek ve kurumsal iklime hemen ulaşılamayabilir.

Fakat merkezileşme ve hatta otokrasi yönündeki ısrarlı eğilime ve katılımcı kurumların gelişmemişliğine karşın, söz konusu dönüşüm için bir boşluk vardır. Keyi-baskıcı yönetim, 3. Dünyada her yerde varolan bir hükümet biçimi değildir; adı çıkmış 3. Dünya diktatörlerinin çoğu (Duvalier, Marcos, Pahlavi ve Somoza da içinde) iktidardan indirilmiştir ve (bütün eksiklerine karşın) seçim süreçleri olumlu etkileriyle kullanılmıştır. Yine anımsanmalıdır ki gelişmekte olan birçok ülke toplum kalkınmasını teşvik edebilecek gerçek kapasitelere sahiptir ve bazılarında yerel örgütlenmenin yeni biçimleri kurulmuştur. Tek partili sistemlerde bile (Çin ve Tanzania gibi) bu türden yerel kurumlar gelişmiştir. Eğer bunlar uygun biçimde desteklenirse, kalkınma sürecinde yerel toplum katılımı için kurumsal olanakları güçlendirecektir.

Toplum kalkınması ile ulusal kalkınmanın uyumlulaştırılmasını kolaylaştıran iki tip teknik tanımlanabilir: Birincisi; devletin kurumları ve uygulama modelleri ile esasta yardımcı olduğu düşünülen bir toplum (society) anlayışındaki oydaşma (consensus) dan çıkmaktadır. Bu görüş hükümetlerin görev yapma yolunda yetersizlikleri bulunduğunu kabul etmekle birlikte; politik önderlerin ve yöneticilerin kalkınma ideallerinde birleşmesini ve toplum kalkınması ile ulusal kalkınma amaçlarını uyumlulaştırmak için yapılan makul önerilere ılımlı bakmalarını önerir. İkinci tür teknikler ise, devlet konusunda daha az umutlu bir görüşe dayanır; toplumdaki çatışma modellerinden ilham alır; ulusal kalkınma yönündeki temelin yeniden yönlendirilebilmesi için en

iyi yolun, yerel halkın çıkarları yönünde yüzleştirici (ya da çatışmacı) tekniklerin kullanılması olduğuna inanır. Bu taktikler, politika yapıcılarının ve bürokratların ilgisini çekecek ve onları kalkınma sürecinden dışlanmış olanların gereksinimlerini dikkate almaya zorlayacak bir politik baskı getirecektir. Bu konuda, yazarların çoğunun bu iki yaklaşımdan birini tercih etmesine karşın, ikisinin bir bileşimi en etkili yol olacağına benzemektedir.

Toplum kalkınması ile ulusal kalkınmayı uyumlulaştırmak yönündeki uzlaşımçı önerilere, genellikle, yerel ve orta kademedeki politik kurumlara bugünkü yasal yetkilerinin üzerinde bir güç sağlayan, daha geniş bir 'desantralizasyon' kuramı içinde yer verilmektedir. Bu yasal onama, yönetsel destek ve yerel konularda otantik denetimi gerektirir. Ve etkililik için, desantralizasyon, yerel temsili organların yaratılmasından daha çok şeyi kapsar. Farklı hükümet düzeylerinin hakları ve sorumlulukları açık olarak tanımlanmalıdır; yerel kararlar sürekli daha üst yetkeye başvuru olmaksızın uygulanmalıdır; yerel organların yerel gelirlerini arttırmalarına ve harcamalarını kontrol etmelerine izin verileceği garanti edilmelidir.

Kuşkusuz, desantralizasyon idealinin gerçekleşmesi önünde de önemli politik, yönetsel ve ekonomik tıkanıklıklar vardır. Yoksulluk birçok 3. Dünya yerel otoritelerinin kendi öz gelirlerini arttırma kapasitesini sınırlamakta; yönetsel seçkinlik yetenekli devlet memurlarını yerel bölgeler dışına çıkarıp merkeze çekmekte ve bir genel politik 'merkezileşme' iklimi, yetkenin otantik olarak devrine pek yol açmamaktadır. Yine de uluslararası kalkınma kuruluşlarının dürtüsüyle birlikte, desantralizasyon gereksinimi giderek artan biçimde kabul görmektedir ve bazı durumlarda gerçek gelişmeler kaydedilmiştir (United Nations, 1975). Ayrıca, yerel toplumun kalkınma sürecinde yer almasını ilerletmek için bir dizi teknik de önerilmiştir. Bunlar, yetenekli memurları yerel düzeyde çalışmaya yeniden çekme politikaları; topluluk önderlerinin eğitimi; sıradan insanlar, bürokratlar ve politikacılar arasında yapılan ortak toplantılar; yerel toplumların kamu kuruluşlarının çalışmasını düzenli olarak yeniden gözden geçirmelerine elverişli ortamların hazırlanması; kalkınma ve hükümet etkinliklerine ilişkin bilgi ve haberlerin daha geniş alanda yayınlanması, vb. ni içermektedir (United Nations, 1981).

Çatışma yaklaşımları ise (ki bugün hükümet dışı kuruluşlarca geniş olarak savunulmaktadır), yerel halka özgüven aşılamanın ve onları 'yurttaş'lar olarak haklarına sahip çıkarmanın peşindedirler.

“Bilinçlendirme” (conscientization) yoluyla toplum kalkınmacıları (çalışmanları), yerel halkın yoksulluğun ve çöküntünün yapısal nedenlerini anlamasına ve gözle görünür eylem yolları formüle etmelerine yardımcı olmaktadır (Freire, 1972). Bunlar, protesto, kampanya yapma, diğer çıkar grupları ile koalisyonlar kurma, amaçta birlik ve dayanışma ile işgörme taktiklerinde eğitilmektedir. Bu türden taktiklerin, özellikle kenar gecekondü kümelerinin inatçı kamu kuruluşlarından ayrıcalıklar sağlayabildiği yarı-kentsel ortamlarda çok etkili olduğu; benzeri taktiklerin öbür alanlarda da çok etkili olarak kullanılabileceği ileri sürülmektedir.

Bu ve benzeri taktiklerin kullanımının, toplum kalkınması ve ulusal kalkınmayı uyumlulaştırma gereksiniminin daha çok farkında olunuşunu kolaylaştırdığını gösteren kanıtlar var. Ama, eğer bu yaklaşımlarda otantik bir bütünleşme elde edilmek isteniyorsa, çok daha fazlasının yapılması gerekmektedir.

Uyumlulaştırma problemi kendini dayatmakta; fakat bu amacın gerçekleşmesi yönündeki çeşitli önerilere karşın, ideallere güç katacak politik etkiye hala gereksinim duyulmaktadır. Sonuçta bunun, politik seçkinlerin eğilimlerine ve onların hem ulusal kalkınmaya hem de sıradan insanların kalkınma sürecinde yer almasına uygun düşen ideolojileri benimseme kapasitelerine büyük ölçüde bağlı olduğu anlaşılmaktadır.

#### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Brokensha, D. ve P. Hodge., *Community Development: An Interpretation*. Sanfrancisco: Chandler, 1969.
- Freire, P., *Ezilenlerin Pedagojisi*. Ayrıntı Yayınevi, İstanbul: 1991.
- Hardiman, M. ve J. Midgley., *The Social Dimensions of Development: Social Policy and Planning in the Third World*. New York: Willey, 1982.
- Karunaratne, G., “The Future of Community Development Programmes in India”, *Community Development Journal* 11 (1976), 95-118.
- Lipton, M., *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. London: Temple Smith, 1977.
- McRobie, G., *Small is Possible*. New York: Harper and Row, 1980.
- Midgley, J. ve diğerleri., *Community Participation, Social Development and the State*. New York: Methuen, 1986.
- Midgley, J. ve D. Hamilton. “Local Initiative and the Role of Government in Community Development: Policy Implications of a Study in Sierra Leone”, *International Social Work*. 21 (1978), 2-11.

**Nispet, R.** *History of the Idea of Progress*. New York: Basic Books, 1970.

**Onibokun, A.**, "Directions for Social Research on Self-Help Projects and Programmes in Nigeria", *Community Development Journal* 11 (1976), 60-69.

**Schumacher, E.F.**, *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper and Row, 1973.

**United Nations.**, *Popular Participation in Decision Making for Development*. New York: 1975.

**United Nations.**, *Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development*. New York: 1981.