

Hacettepe Üniversitesi

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

Dergisi

CİLT 1 / SAYI 2 / ARALIK 1983



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**İKTİSADİ ve İDARİ BİLİMLER**  
**FAKÜLTESİ**  
**DERGİSİ**

---

6 AYDA BİR YAYIMLANIR

CİLT 1 / SAYI 2 / ARALIK 1983

---

---

**YAYIM KURULU**

Prof. Dr. KÂMİL MUTLUER / Doç. Dr. SÜLEYMAN TÜRKEL /  
Doç. Dr. İBRAHİM TANYERİ

---

**SAHİBİ**

Hacettepe Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Fakültesi adına  
Prof. Dr. Kâmil Mutluer

**YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ :**

Doç. Dr. Halil Can



Makaleler, yayım işleri, abone ücretleri ve diğer konularla ilgili yazışmalar aşağıdaki adresle yapılmalıdır :

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ  
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ  
BEYTEPE, ANKARA

dizgi, tertip ve baskı :  
Çağ Matbaası — Tel : 11 89 56 - 24 28 49 — Ankara

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ

# İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

## İÇİNDEKİLER

- 5 Sabit Fiyatlarla Kişi Başına Millî Hasıla Zaman Serisindeki Kısa Vadeli Alt Dönemlerin Saptanması Hakkında Not  
**Dr. Hasan Işın DENER**
- 13 Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları  
**Dr. Yavuz TEKELİOĞLU**
- 57 Düşük Verimliliğe Neden Olan Etmenler ve Bunları Önleyici Yönetim Teknikleri Arasında İş Etüdünün Yeri  
**Dr. Hikmet TİMUR**
- 73 İklim ve Güdüleme  
**Dr. Halil CAN**
- 91 Esnek Kur Politikaları ve Dış Ticarete Etkileri  
**Dr. Emin ÇARIKÇI**
- 111 Yeni Yasal Düzenlemeler ve T. C. Ziraat Bankası  
**Dr. Selçuk CİNGİ**
- 135 Dışsal Stoklar ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Ticaretleri Üzerindeki Etkileri  
**Dr. Bahri YILMAZ**
- 145 Turkish Workers In Germany An Undeclared Immigration  
**Dr. Deitrich Thränhardt**
- 165 Avrupa Para Sistemi'nin Uygulamadaki İlk Dört Yılı  
**Dr. Okan H. AKTAN**
- 209 Tarımdan Endüstriye Kooperatifçilik  
**Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ**



**Sabit Fiyatlarla Kişi Başına Milli Hasıla Zaman Serisindeki Kısa Vadeli  
Alt Dönemlerin Saptanması Hakkında Bir Not**

**Yard.Doç.Dr.Hasan Işın DENER\***

**1. Değişkene özgü verilerin kapsamı**

Sabit fiyatlarla ölçülmüş belli bir 'kişi başına milli gelir' veya hasıla kavramının yansıttığı değişken değerleri, bir ülkenin kalkınma düzeyinin ve büyüme sürecinin belirlenmesinde kullanılan en önemli zaman serisi büyüklüğünü oluşturur<sup>1</sup>.

1971 ve 1972 yıllarında yapılan çalışmalarla, o tarihe kadar hem Devlet İstatistik Enstitüsü hem de Devlet Planlama Teşkilatı tarafından ayrı ayrı hesaplanagelen Türkiye milli gelirine ilişkin zaman serileri birleştirilmiş ve resmi rakamların elde edilmesinde kullanılacak standard bir metodoloji ortaya konulmuştur<sup>2</sup>. Böylece hesaplanan yeni milli gelir serileri, (Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 1948 - 1971 ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1958 - 1971 eski tahminlerini geçersiz kılmak üzere) 1948 yılına kadar geri yürütülmüştür.

Sözkonusu zaman serilerini, çeşitli çalışma grupları ve araştırmacılar tarafından yapılmış bulunan hesaplamaların sonuçlarını kullanarak Cumhuriyet döneminin başına kadar uzatmak mümkün-

(\*) H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi.

(1) : Bu kavramın açıklama gücü hakkında, örneğin bakınız; Kindleberger, C.P.: Economic development, Tokyo, 1958, S. 1 v.d.

(2) : Belirtilen metodolojinin açıklandığı ilk yayın olarak, inceleyiniz. Devlet İstatistik Enstitüsü: Türkiye milli geliri, Kaynak ve yöntemler, 1962 - 1971, Yayın 655, Ankara, 1972.



dür<sup>3</sup>. Ancak bugüne nazaran çok kısıtlı veri kaynaklarının bulunabilmesi bu dönemlere ait tahmin yöntemlerine ilişkin tartışma, henüz sürmektedir. Yazarın da taraf olduğu 1948 öncesi milli geliri tahmin tartışmaları nedeniyle ilgili zaman serilerini 1948'den önceye uzatmasak bile, o tarihten bugüne kadarki 30 yılı aşkın sürenin zaman noktaları, birçok uzun vade gözlemleri için yeterli uzunlukta bir dizi meydana getirmektedir.

Diğer taraftan, (başta, düzenli aralıklarla yapılmakta olan nüfus sayımları bulunmak üzere) birtakım demografik çalışmalar, 1948'den bu yana ülke nüfusunun yıllık tahminleri için gerekli temel verileri sağlamaktadır. O halde, eldeki veri imkânlarına göre Türkiye'nin 1948'den bu yana kişi başına sabit fiyatlarla milli gelir veya hasıla rakamlarını, (oldukça yüksek bir güvenilirlik düzeyinde) saptamak mümkündür.

## 2. Amaç ve yaklaşım tarzı

Bir yandan iktisadi kalkınma ve büyüme ve diğer yandan ekonomik politika ve iktisat tarihi açısından ilginç olabilecek inceleme konularından biri, analitik yönden anlamlı sayılan ekonomik büyüklüklerin trendlerindeki farklı şart ve kuramsallıkların başlangıçlarını kanıtlayacak 'sıçrama ve kırılmaların' zaman noktalarını tesbit etmektir. Böylece, ölçülen değişken değerlerine yansıyan yapısal farklılaşmaları saptayarak, uzun serileri, kısa iktisadi alt dönemlerin bir bileşkesi halinde tanımlamak mümkündür. Bu küçük notta, değinilen türdeki anlamlı büyüklüklerden biri olan sabit fiyatlarla kişi başına milli hasılanın trendinde 1948'den bu yana meydana gelen kısa dönemli sıçrama ve kırılmaları (basit bir istatistiksel yöntem vasıtasıyla) izole etmek ve serinin, göreceli olarak değişik niteliklerdeki iktisadi kısa dönem zaman dilimlerini ayrıştırmak amacını gütmektedir.

Bövlesine bir ayrıştırmayı yapabilmek için akla gelen birçok istatistiksel yöntem vardır. Bunlardan bazılarında, (kırılma ve sıçramaları sınır değerler halinde belirlenmek istenen) serinin trendine belli bir fonksiyonel form postüle edilmektedir. Örneğin Brown, (kendi kullandığı değişkenler için, deterministik bir trend denklemini esas alarak ve bir F- testi uyarlamasıyla), farklı zaman

(3) : Bu konudaki en önemli çalışmalardan biri şudur: Bulutay, T, Tezel. Y.S., Yıldırım, N. : Türkiye milli geliri, 1923 - 1948, Cilt I ve II, Ankara, 1974.



dönemlerine özgü parametre değişimlerinden hareket etmek suretiyle birbirlerinden farklı nitelikte iktisadi dönemleri ayırtmaya çalışan bir yöntem önermektedir<sup>4</sup>.

Düşünülen diğer bazı yollarda, zımnın varsayılmış bir trend fonksiyonel formu gerekmemektedir. Bu tür yöntemlerin ortak yanı ise, temeldeki yaklaşım tarzının varyans analizi anlayışı ile açıklanabilmesidir.

### 3. Buradaki yöntem

Buradaki uygulamada da, tek değişkenli varyans analizine özgü bileşenler kullanılmaktadır. Çok basit olan yöntem, şu şekilde özetlenebilir:

Kişi başına sabit fiyatlarla milli gelir zaman serisinin "kırılma ve sıçrama" noktalarını saptamak üzere, zaman serisi ögeleri, her defasında iki kümede toplanabilir. Örnekle anlatmak gerekirse, ilk aşamada, birinci kümeye ilk iki yılın sonuçlarını ve ikinci kümeye üçüncü yılın değişken değerini yerleştirdiğimizi düşünelim; ve her iki kümedeki veriler arasındaki korelasyon oranını bulduğumuzu farzedelim. Bilindiği gibi korelasyon oranı, açıklanan varyansın (yani her iki kümenin ortalamaları ile genel ortalama arasındaki varyansın) toplam varyansa olan oranıdır<sup>5</sup>. Bu arada ikinci kümenin ortalaması, elbette ki doğrudan doğruya onun içerdiği tek verinin değerine eşit olacaktır.

İkinci aşamaya gelince, bu kez birinci kümeye ilk üç yılın verilerini ve ikinci kümeye dördüncü yılın rakamını yerleştirip, tekrar korelasyon oranını hesapladığımızı farzedelim. Eğer bu defaki korelasyon oranı önce hesaplanmış olandan küçükse, ilk kümeye üçüncü değer eklenmesi ve dördüncü yılın sonucu ile karşılaştırılması daha fazla bir açıklama gücü getirmemiş demektir. O halde üçüncü yıla göre ilk iki yıl, dördüncü yılın ilk üç yıla nazaran gösterdiği değişiklikten daha büyük bir farklılaşmaya işaret etmektedir. Demek ki ilk iki yıl, başlıbaşına bir kısa dönem oluşturmaktadır.

Şayet birinci kümede zaman serisinin ilk üç noktası ile elde edilen korelasyon oranı bir önceki korelasyon oranından büyük çıksa

(4) : Ayrıntılar için bakınız; Brown, M.: On the theory and measurement of technological change, Cambridge, 1966, S. 148 v.d.

(5) : Bu tanım için, örneğin bakınız; Blalock, H.M.: Social statistics, New York, 1960, S. 267.



idi, bu defa, birinci kümeye ilk dört yılın ve ikinci kümeye de beşinci yılın sonuçlarını koymak üzere yeni bir korelasyon oranı hesaplamak gerekecekti. Böylelikle, korelasyon oranının ilk ortaya çıkacak yöresel maksimumunu buluncaya kadar aynı hesaba devam edilecekti.

Bundan sonra ise, (anlatılan şekilde sınırları belirlenmiş) ilk dönemden sonraki yıllar için aynı algoritmik yaklaşım tekrarlanabilir ve giderek, zaman serisinin tümü (izlenen değişkenin birbirlerini takip eden değerleri yönünden yapısal ayrıcalıklar gösterdiği kanısına varılan) alt dönemlere bölünebilir.

Belirtilen "alt dönem sınırlaması" kararına varmak bakımından diğer bir seçenek yol da, ilk yıldan itibaren birer yıl ilave ederek oluşturulacak dağılımların her defasında varyanslarını bulmak ve bunları, bir önce elde edilen varyanslara bölmektir. Oranlamaların ilk lokal maksimumu da, ilk dönemin uzunluğunun, maksimum oranın paydasındaki varyansa ait yıllar bütününden oluştuğuna işaret edecektir. Aslında burada yapılan işlem, önce anlatılana hemen hemen eşdeğerdir. Çünkü varyansları böylece oranlamak, toplam varyansı, önceki yaklaşımda birinci küme diye adlandırılan kümenin "kümeiçi varyansına" bölmektir; veya diğer bir deyişle, (önceki yaklaşımdaki ikinci küme her zaman tek bir zaman değerinden oluşacağına göre) bir serbestlik derecesi eksliğine bölümlü "kümeiçi kareler toplamına" bölmektir. O halde, herbir alt dönem saptandıkça, (onun bittiği yıldan sonra aynı işlemleri tekrar sürdürmek koşuluyla) bu yöntemle de, ilgili zaman serisini aynı alt dönemlere parçalamak mümkündür.

#### 4. Kullanılan verilerin hesaplanması

Belirtilen basit yöntemin Türkiye uygulaması, 1948-1980 arasındaki nüfus sayımları enterpolasyon değerleri başına 1968 alıcı fiyatlarıyla gayrisafi millî hasıla verileri üzerinde yapılmıştır<sup>6</sup> Dev-

(6) : Bu arada, nüfus sayımlarına esas olan sayım kapsamı kavramının 'de facto' olduğunu da hatırlatmak gerekir. Hernekadar Devlet İstatistik Enstitüsü, uluslararası eğilimler doğrultusunda, millî hasılayı 'de facto' nüfusa bölmek suretiyle 'kişi başına gelir' kavramına yaklaşıyorsa, ve hernekadar inceleme dönemimizde gayrisafi yurtiçi ve millî hasıllar arasındaki sayısal farklar sonuçlarımızı değiştirmeyecek kadar ufak olsa da, gene, 'de facto' nüfusa bölünmesi en anlamlı olacak büyüklük, herhalde 'gayrisafi yurtiçi hasıla' idi.



let İstatistik Enstitüsü bu tanımdaki sonuçları elde ederken, Birleşmiş Milletler İstatistik Dairesi normlarına uyarak yıl ortası nüfus tahminlerini kullanmıştır.

Öte yandan, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yıl ortası nüfus tahminleri, beş yılda bir tekrarlanan nüfus sayımları arasındaki değişim hızının geometrik artış formülüyle yıllara üleştirilmesinden kaynaklanmaktadır<sup>7</sup>. Böyle bir enterpolasyon, değişken değerlerimizin paydasını oluşturan nüfus tahminlerinin bünyesine sistematik bir hata sokmaktadır.

Bu sistematik hatanın etkisi şöylece özetlenebilir! Bir kere, her beş yılda bir yeni artış oranları hiçbir düzlemeye tabi tutulmaksızın enterpolasyona yansıtılmaktadır. İkinci olarak geometrik artış formülü, bilindiği gibi, bir sayım yılından ötekine kadar ara yıl nüfus tahminlerinin farklarını (daha sonraki sayım dönemindeki, belki daha küçük çıkan ortalama artış hızının değerinden hiç etkilenmeksizin) daima monoton arttırmaktadır.

O halde, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün ilgili rakamlarını doğrudan doğruya kullandığımız taktirde, bir taraftan biz, bir anlamda yıl verileri arasındaki sistematik değişimleri değerlendirmeye uğraşırken, öte yandan sözkonusu veriler de kendi içlerinde beşer yıl periyodlu sistematik hatalar taşıyacaklardı. Bu nedenle, yıl ortası nüfusuna ilişkin enterpolasyon işlemlerinin daha değişik bir teknikle yapılması gerekmektedir.

Deneyssel arayışlar, belirtilen sistematik hata etkisini ortadan kaldıran en tatminkâr yollardan birisinin "hareketli kuadratik enterpolasyon" diye ifade edebileceğimiz bir yöntem olduğunu ortaya koymuştur. Üçer sayım yılı noktasını temel alan onbirer yıllık kuadratik enterpolasyonlar, 1940-1950, 1945-1955 gibi beşer yıl aralarla tekrarlanmış ve böylece, herbir sayımlararası yıl için iki ayrı kuadratik enterpolasyondan gelen (ve çoğu kez birbirlerine çok yakın çıkan) ikişer nüfus değeri bulunmuştur.

Benimsenen yıllık nüfus tahminleri, işte bu değer çiftlerinin ortalamalarıdır. 1975-1980 dönemindeki değer çiftlerine gelince, bunların birinin 1970-1980 kuadratik enterpolasyonundan ve diğersinin de 1975-1980 doğrusal enterpolasyonundan elde edilmesi

(7) : Bu hesaplamalar için, örneğin bakınız; Devlet İstatistik Enstitüsü: Türkiye İstatistik Yıllığı, 1981, Yayın 960, Ankara, s. 29.



(mevcut rakamların tabiatına en uygun bir çözüm olarak) öngörülmüştür.

Kullanılan nüfus tahminleri ise, benimsenen sonuçların (zaman noktaları kaydırımı için gerekli olan tartılı geometrik ortalamaları alınarak) yıl ortası değerlerine indirgenmesi ile elde edilmiştir. Sonra, 1968 yılı alıcı fiyatlarıyla gayrisafi millî hasıla büyüklükleri, bu nüfus değerlerine bölünmüştür<sup>8</sup>. Böylece elde edilen (ve amaçlanan varyans işlemlerinin uygulandığı) veriler, Tablo'da gösterilmiştir.

### 5. Sonuçlar hakkında

Yukarıda belirtilen çözümleme yaklaşımına dayalı hesaplamalar Tablo'daki değerlere uygulandığında, kişi başına alıcı fiyatlarıyla gayrisafi millî hasıla zaman serisine özgü değişimin, 1948 - 1950 arasında 3, 1951 - 1952 arasında 2, 1953 - 1956 arasında 4, 1957 - 1961 arasında 5, 1962 - 1965 arasında 4, 1966 - 1967 arasında 2, 1968 - 1970 arasında 3, 1971 - 1973 arasında 3, 1974 - 1975 arasında 2 ve 1976 - 1979 arasında da 4 yıllık kısa dönemlerde (incelenmeye değer göreceli farklılıklara işaret eden) kırılma ve sıçramalar göstermiş bulunduğundan anlaşılmaktadır. Zaman serisinin son yılı 1980'in ise, yeni bir kısa dönemin başlangıcı olduğu izlenimi uyanmaktadır.

**TABLO : KULLANILAN VERİLER**

(1968 alıcı fiyatlarıyla kişi başına gayrisafi millî hasıla)

Yıl	TL	Yıl	TL	Yıl	TL
1948	1871	1959	2562	1970	3552
1949	1737	1960	2577	1971	3814
1950	1854	1961	2561	1972	3994
1951	2038	1962	2652	1973	4104
1952	2220	1963	2838	1974	4300
1953	2402	1964	2883	1975	4532
1954	2266	1965	2902	1976	4781
1955	2376	1966	3170	1977	4862
1956	2381	1967	3222	1978	4898
1957	2493	1968	3351	1979	4780
1958	2534	1969	3445	1980	4636

(8) : Sözkonusu gayrisafi milli hasıla rakamlarının alındığı kaynaklar için, bakınız; Devlet İstatistik Enstitüsü: Türkiye milli geliri, Kaynak ve yöntemler, 1948 - 1972, Yayın 681, Ankara, 1973, Ş. 115 v.d.; Devlet İstatistik Enstitüsü: Türkiye milli geliri, 1962 - 1976, Ankara, 1976, S. 5 ve Devlet İstatistik Enstitüsü: Yıllık..., Yayın 960 a. g. e., S. 400.



1980 dahil, inceleme dönemi olan 33 yıllık süre onbir alt döneme böylece ayrıştırıldığında, alt dönem kategorilerinin ortalamaları arasındaki kümelerarası varyansın, toplam varyansın % 99,41 ini açıklamakta olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sonuca tekabül eden F - testi değeri de, beklenildiği gibi, çok yüksek bir önemlilik derecesini vurgulamaktadır. O halde, gerçekleştirilen alt dönem ayrıştırmasının, serideki hemen hemen bütün değişimi açıklayacak derecede iyi bir parçalanma ortaya koyduğunu söyleyebiliriz.

Diğer taraftan, iktisat tarihçilerinin de, 1948 - 1980 arasında yaşanan kalkınma sürecinin evreleri hakkında birtakım gözlemleri vardır<sup>9</sup>. Buradaki sonuçlarla o gözlemlerden edinilen bulguları karşılaştırmak ilginç olabilir.

Anlamli ekonomik değişkenlerin uzun vadeli zaman serilerini yapısal farklılıklar gösteren alt dönemlere ayırmak için yapılabilecek istatistiksel çalışmalar çerçevesinde, bu küçük notta kullanılan basit yöntem, şüphesiz ki kaba bir yaklaşımdır. Ancak bizce asıl önemli husus, böyle bir yaklaşımın sunulmasıyla, ekonomi tarihimizin dönemsel özelliklerinin kantitatif saptanmasında pek işlenmemiş olan bir konuya biraz dikkat çekmeye çalışmaktı.

---

(9) : Bu konudaki son çalışmalardan bir örnek vermek gerekirse, bakınız; Yaşa, M. ve diğerleri: Cumhuriyet dönemi Türkiye ekonomisi, 1923 - 1978, İstanbul, 1980, özellikle, S. 89 v.d.





## Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları

Doç. Dr. Yavuz TEKELİOĞLU\*

### GİRİŞ

Bir çok uluslararası örgütçe sosyal adaletin birinci aracı ve ekonomik kalkınma stratejisinin tamamlayıcı bölümü olarak nitelenen<sup>1</sup> toprak reformu gibi Türkiye'de uygulamadan çok tartışma alanı bulmuş önemli bir sorunun bu çalışmanın amacını oluşturması, kaynağını konunun Türk Ekonomisi için oluşturduğu büyük önem ve son yıllardaki ilginç gelişmelerden almaktadır.

Karşılaştırmalı üstünlükler kuramı nedeni ile yurt içinde tarıma dayalı endüstrileşme politikası gündeme gelirken yurt dışında da tarımsal ürün fazlası bulunan A.E.T. ve A.B.D. arasında başlayan ticarî savaş boyutlarını arttırarak sürmektedir. Savaşın özellikle Ortadoğu ülkeleri üzerinde odaklaşması Birleşik Devletleri, bu ülkelerle olan çok yönlü yakınlığı nedeni ile Türkiye ile işbirliğine yöneltmekte ve tarıma dayalı endüstriler alanında gerçekleştirilecek Türk - Amerikan ortak yatırımları konusunda önemli adımlar atılmaktadır. Bu amaçla ilki İstanbul ve ikincisi New York'da yapılan Tarımsal İşbirliği Konferansları'nda yatırım projeleri ele alınırken, Amerikan Deniz Aşırı Özel Yatırımlar Kurumu (OPIC) ile A.B.D. Tarım Bakanlığı yetkililerinin ortak tarım projelerini belirlemek için Türkiye'ye olan ziyaretleri sıklaşmaktadır. Bütün bu gelişmeler sürerken ülkemizin en büyük çiftçi örgütüncü Türkiye'de tarımın sanayi sektörü tarafından istismar edildiği öne sürülmek-

(\*) H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi.

(1) Food and Agricultural Organization (FAO), **Report of the Land Reform Special Committee**, Roma, 1980, s. 4.



te ve holdingler aracılığıyla gelecek yabancı sermayenin tarım sektörüne bir yarar sağlamayacağı savunulmaktadır<sup>2</sup>

Bu arada tarımda yapısal değişimi amaçlayan Toprak Reformu Yasa Tasarısı; Hükümet, ilgili komisyon ve Danışma Meclisi arasında bitmeyen turlarını sürdürmekte, üç yıldır hazırlanan tasarılarla değişik kesimlerden sürekli tepkiler gelmektedir. Öte yandan kurulduğundan bu yana ilk kez Devlet Planlama Teşkilatı'nca toprak reformuna karşı çıkılmakta ve Sosyal Planlama Dairesi'nin hazırladığı bir raporla toprak reformu yerine bir "Çiftlik Kanunu" önerilmektedir. Yapılacak toprak ve tarım reformu ile arazilerin daha küçük birimler haline getirileceğinin belirtildiği bu raporda diğer sektörlerde büyük işletmeler piyasası içinde optimum büyüklükler, hatta holdingler teşvik görürken tarımda büyük işletmelerin engellenmesinin iktisadi politika içinde tutarsızlık anlamına geleceği, büyük işletmelerin kanunla yasaklanmasının, kabul etmiş bulunduğumuz anayasal rejim ile bağdaşmayacağı görüşü savunulmaktadır<sup>3</sup>.

Ülkemizin tarım ürünleri bakımından dünyanın kendine yeterli 7 ülkesinden biri olduğu yolundaki görüşlerin giderek yaygınlaştığı bu süre içinde ise tarım sektöründeki gelişmeler olumsuz bir görünüm sergilemektedir. Nitekim tarımda son yıllarda gözlenen duraksamanın özellikle dış satımın artırılmasının amaçlandığı bir dönemde önemli boyutlar kazanması bilimsel çevrelerde endişe verici olarak nitelendirilmekte, bu arada yıllardır buğday satan Türkiye 1981 ve 1982'deki buğday dışalımını 1984'te de sürdürmeye hazırlanmaktadır.

Bu çalışma Cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana ülkemizde radikal bir uygulama alanı bulamayan toprak reformuna ilişkin kuramsal bir yaklaşımda bulunmayı, tarımda böyle bir uygulamayı gerekli kılan nedenleri ortaya koyarak kısmî Türkiye uygulamalarını incelemeyi ve sorunları tartışarak bazı temel öneriler getirmeyi amaçlamaktadır.

(2) Hürriyet, 14 Ekim 1983.

(3) Tercüman, 24 Mart 1982.



## I — TOPRAK REFORMU KURAMI

### A. TANIM ve AMACI

Toprak reformu (land reform) geleneksel ve dar anlamıyla toprakta mülkiyetin küçük çiftçiler ve tarım işçileri yararına yeniden dağıtımını içermektedir<sup>4</sup>. Günümüzde kullanılan daha geniş kapsamlı tanımında ise toprak reformu; tüm tarımsal ekonominin değişimini öngören kapsamlı bir programdan oluşmaktadır. Birleşmiş Milletlerden kaynaklanan bu yaklaşım reform önlemlerine giren hükümetlerin politikalarını sadece toprağın yeniden dağıtımıyla sınırlandırmayarak diğer önlemleri de almalarını böylece reform politikası anlayışını genişletmeyi amaçlamaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletlerin 1954 - 1956 tarihli toprak reformunda gelişmeler adlı birinci ve ikinci raporlarından sonra 1962 tarihli üçüncü raporunun başında "Toprak Reformu açık bir şekilde toprak tasarrufundaki değişimleri kapsar..., fakat aynı zamanda tarımsal kredi, tedarik, pazarlama, yayın ve araştırma ile ilgili temel, kamusal, kooperatif ya da ticari örgütlerin kurulmasını ya da güçlendirilmesini de içerir. Bu şekilde düşünülünce; ideal bir toprak reformu programı tarımsal yapı bozukluklarının ekonomik ve sosyal gelişmeye karşı gösterdiği engellerini ortadan kaldırmaya yönelik önlemlerin bütünü oluşturur"<sup>5</sup> denilmektedir. Bu çalışmada kavram aynı zamanda tarım reformu önlemlerini de içeren ve günümüz toprak reformu anlayışını yansıtan bu geniş biçimiyle ele alınmaktadır.

Toprak reformunun amacına gelince; günümüzde geçmişteki toprak reformu uygulamalarının tersine, toprak rejiminin değiştirilmesinin yeterli olmayacağı ve böyle bir değişikliğin tek başına gerekli sonucu vermeyeceği görüşü benimsenmiştir. Reformun başarıyla yapılabilmesi ve global kalkınma süreci üzerinde arzu edi-

(4) Örneğin, geniş kapsamlı çalışmasında, bu dar tanımı kullanmayı tercih eden Doreen Warriner'e göre toprak reformu "Toprak üzerindeki mülkiyet (property) yada hakların (rights) küçük çiftçiler ve tarım işçileri yararına yeniden dağıtımı olup, geçmiş ve günümüzdeki uygulamalarıyla toprak reformundan anlaşılan budur. **Land Reform in Principle and Practice**, Oxford University Press, Londra, 1969, s. XIV.

(5) **Progress in Land Reform, 3rd Report**, United Nations, New York 1962, s. iv., Bazı analizciler de bu geniş kapsamlı anlayışı tarım reformu (agrarian reform) olarak nitelendirmektedirler. Bkz. King Russel, **Land Reform (Italian Experience)**, London - Butterworth, 1973, s. 2 - 3, ve Elias H. Tuma, **Twenty six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis**, Berkeley, 1965, s. 8 - 14.



len etkileri doğurabilmesi için değişimin hızlı bir biçimde kurumsal karakterli diğer düzenleme ve ek önlemlerle takip edilmesi ya da tamamlanması koşuldur. Toprak mülkiyet yapısında gerçekleştirilecek reform temelde sosyal adaleti sağlayıcı bir önlem olarak düşünülmektedir. Bununla birlikte tarımsal topraklar üzerinde yoğunlaşan demografik baskı ve yaşam düzeyinde hissedilir yükselmeye yol açan teknolojik gelişim dikkate alındığında, reformun ikili bir amacının olduğu ortaya çıkar. Bunlar toprakların adil dağılımının sağlanması ve istenen gelişmeyi gerçekleştirecek verimin artırılmasıdır. Bu sonuncu koşulu yerine getirmeden sadece dağıtıcı nitelikli önlemlerin geçici ve kısmî sonuçlar olarak kalması doğaldır. Genel kalkınma stratejisi açısından toprak reformu kırsal kurumların bütün yönlerini ve özellikle toprak rejimi, üretim yapısı ve destekleyici hizmetleri kapsamaktadır<sup>6</sup>.

Toprak rejiminde reformla amaçlanan; özel kişilerin ellerinde bulunan büyük toprakların belirli norm fazlasının kamulaştırılarak devletin mülkiyetindeki topraklarla birlikte rasyonel işletmeler oluşturacak biçimde topraksız ya da az topraklı çiftçilere dağıtılması (kamulaştırma ve dağıtım), çok sayıda parçalara ayrılmış tarım topraklarının birleştirilmesi (toplulaştırma), veraset ilkeleriyle toprakların yeter gelirli işletmeler kurulmasına elvermeyecek ölçüde parçalanmasını ya da dağıtılmış toprakların birleştirilerek büyük toprak mülkiyetinin yeniden doğmasının önlenmesi ve ortaklık ile kiracılık koşullarının toplumsal adalet ilkelerine göre yeniden düzenlenerek toprak ve fert ilişkilerinin iyileştirilmesidir.

Üretim yapısında gerçekleştirilecek değişimle iç ve dış piyasalar için üretimin artırılması ve kaynakların daha rasyonel kullanılması amaçlanmaktadır. Bu bakımdan üretimin yapısında oluşturulacak reform; verim arttırıcı yöntemlerin kullanılmasını, tarımda kapital birikimini hızlandırıcı ve destekleyici hizmetlerden daha yaygın biçimde yararlanmayı sağlayıcı olmalıdır<sup>7</sup>.

Destekleyici hizmetlerde reform sağlanamazsa toprak mülkiyeti ve tarımsal üretim yapısındaki değişimler ile teknik gelişmenin yaratacağı verimlilik artışlarının gerçekleşmesi güç olur. Bu bakımdan kooperatif sistemin geliştirilerek işletmelerin her türlü kre-

(6) F.A.O., 1980, op. cit., s. 5.

(7) Viggo Andersen, "Tarımsal Reform Programlarını Destekleyici Kurumsal Hizmetler" **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, Ekim 1971, İstanbul, s. 153.



di ve girdi gereksinmelerinin karşılanması koşuldur. Ayrıca depolama, muhafaza, ulaştırma, dağıtım üreticilerin katılım ve denetiminde yapılmazsa tarımsal gelirin bir kesimi aracı, tefeci ve sanayicilerin elinde kalacaktır<sup>8</sup>.

## B. TOPRAK REFORMU ve EKONOMİK KALKINMA

Toprak reformunun ekonomik kalkınmadaki önemini anlaşılabilmesi, tarımın kalkınmada oynadığı rolün belirtilmesi ile olasıdır. Johnston ve Mellor kalkınma ve tarım arasındaki ilişkileri şöyle özetlemektedir<sup>9</sup>.

— Ekonomik kalkınma tarımsal ürünler talebinde bir artış oluşturur. Ancak üretimde paralel bir artış sağlanamazsa kalkınma büyük ölçüde engellenir.

— Ekonomik kalkınmanın özellikle ilk aşamalarında tarımsal ürünler dış satımının gelişmesi, döviz kazancı ve gelir artışının en önemli araçlarından birisidir.

— İmalât endüstrisi ve ekonominin diğer gelişen sektörleri için gerekli iş gücü genellikle tarımdan sağlanır.

— Az gelişmiş bir ekonominin temel sektörü olarak tarım endüstrinin gelişimi için gerekli kapitalin oluşumuna katkıda bulunur.

— Kırsal nüfusun gelir artışı endüstriyel gelişim için uyarıcı rol oynar.

Toprak tasarrufundaki değişim bütün bu ilişkileri etkileyebilirse de en önemli ikisinin toprak reformunun tarımsal üretim ve sermaye birikimi üzerindeki etkileri olduğu belirtilmektedir<sup>10</sup>. Tarımsal out-puttaki artış dış satım olanaklarını çoğaltması, büyüyen endüstri ve kentsel kesime hammadde ve yiyecek sağlaması bakımından önemlidir.

Gelirin yeniden dağıtılması ise sermaye birikimi için daha uygun durumlar yaratabilmektedir. Çünkü toprağın büyük bir kesimi azınlığın mülkiyetinde ise sosyal sistem genellikle verimli yatırımları özendirmemekte, lüks harcamalar ön plana çıkmaktadır<sup>11</sup>.

(8) F.A.O., 1980, s. 7.

(9) Johnston, B. and Mellor, J., "The role of Agriculture in Economic Development" *American Economic Review*, 51, No. 4, 1961, s. 566-593.

(10) R. King op. cit., s. 15-21.

(11) Şili'de büyük toprak sahipleri elde ettikleri gelirin %80'ini lüks tüketim maddeleri satın alımı için harcamaktadır. Bkz. United Nations, *Progress in Land Reform 4th Report*, New York 1966, s. 158.



Toprak reformlarında büyük mülklerde yapılacak kamulaştırma karşılığında toprak sahiplerine ödenecek tazminatın endüstriye kanalize edilmesi de ekonomik kalkınmada olumlu etkiler yaratmaktadır.

Toprak reformunun büyük alanları bölerek tarımsal verimde düşüğe yol açtığı, bunun da ekonomik kalkınmada olumsuz sonuçlar doğurduğu yolundaki argümanlara gelince; geniş tarımsal işletmelerin parçalanmasının verimi düşüreceği görüşü : 1) üretim faktörleri arasında rekabet, ve 2) üretimde ölçek ekonomilerinin varlığı, varsayımıyla doğrudur.<sup>12</sup> Ancak bu varsayımlar genellikle endüstrileşmiş ülkeler için geçerlidir. Örneğin İngiltere'de büyük bir işletme düşük maliyetlerle üreten, üretim faktörleri için daha etkin rekabet edebilen, rantabl ve daha fazla kapital kullanarak üretim faktörlerinin optimum bileşimini sağlayabilen ve daha etkin bir yönetim ve uzmanlaşmış iş gücü kullanabilen işletmedir. Oysa ki az gelişmiş ülkelerde durum çok farklıdır. Bu ülkeler toprak sisteminde (özellikle Asya) büyük işletmeler ne büyük çiftlik ne de geniş üretim üniteleri olmayıp sadece birer mülktür ve ürün ya da parasal rant karşılığında küçük üniteler biçiminde çiftçilere kiralanmaktadır. Bu tip sistemlerde toprak reformu basit bir şekilde toprak mülkiyetinin toprak sahibinden varolan küçük üniteleri işleyenlere transferini içermektedir. Bundan işletmenin genişliği etkilenmemektedir. Çünkü büyük işletme zaten yoktur. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde geçerli olan rekabet ve ölçek ekonomileri varsayımı az gelişmiş ülkelerde toprak sisteminin özelliği nedeniyle geçerli değildir.<sup>13</sup> Çünkü kapitalin üretimde çok küçük bir yeri vardır. Bu bakımdan mülkiyetin yeniden dağıtımının üretimde olumsuz etki yapması söz konusu değildir.

Tarımsal işletme büyüklüğü, toprak yoğunlaşması ve verim arasındaki ilişkileri belirleyebilmek için F.A.O.'nun 13, Dünya Bankası'nın ise 41 ülkede gerçekleştirdiği karşılaştırmalı araştırma sonuçlarına göre de işletmelerde daha küçük ortalama büyüklükler ve toprak sahipliğinde az derecede yoğunlaşma hektar başına output artışıyla sonuçlanmaktadır.<sup>14</sup> Bunun başlıca nedeni küçük öl-

(12) D. Warriner, "Land Reform and Economic Development", *Agriculture in Economic Development*, Mc Graw Hill, New York 1964, s. 284.

(13) *Ibid.* s. 285.

(14) World Bank, *Land Reform, Rural Development Series*, Washington, Haziran 1974, s. 21.



çekli işletmelerin işgücünü daha yoğun kullanarak out-put'u maksimize etmeye yönelmelerine karşılık, büyük ölçekli işletmelerin kiralık işgücü harcamalarını minimuma indirerek kâr maksimizasyonuna yönelmeleridir.<sup>15</sup>

Bütün bunlar toprak reformunun ekonomik kalkınma için zorunlu bir önkoşul olduğunu belirtmek demek değildir. Tarihsel yaklaşım toprak reformunun kalkınmanın zorunlu bir önkoşulu olmadığını, ancak başarısı için gerekli koşullar yerine getirildiği takdirde çok önemli katkılarının olabileceğini örnekleriyle göstermektedir. Ekonomik kalkınma toprak reformu ilişkileri toprak reformunun doğurduğu sonuçların incelenmesi ile daha yakından görülebilir.

### C. TOPRAK REFORMUNUN SONUÇLARI

Toprak reformunun başlıca sonuçları ekonomik, sosyal ve siyasal karakterli olup, bunlardan ilki kantitatif son ikisi ise daha çok kalitatif içerikli sonuçlardır.

#### 1 — Ekonomik Sonuçları

Toprak reformunun ekonomik sonuçlar doğurucu etkileri daha çok üretim ve istihdam üzerinde yoğunlaşmıştır.

##### a) Üretim Üzerinde Etkisi

Toprak reformunun üretim üzerindeki etkisini önceden saptamak olanaksızdır. Kısa dönemde üretimde azalma da olabilir. Toprak tasarruf biçiminin değiştirilmesi, tarımsal üretimde daha ileri teknolojinin uygulanması, tarımda verimlilik ve üretimin artması sonucunu doğurabilir. Ancak gerekli tamamlayıcı önlemlerin alınmaması halinde reformun üretimi özellikle kısa dönemde düşürmesi olasıdır. Bunun başlıca nedenleri şöyle özetlenebilir.<sup>16</sup>

— Dağıtım ya da toplulaştırma bitirilene dek ilgili toprakların işlenmesine ara verilmiş, ya da bu topraklardaki tarımsal faaliyet aksamış olabilir.

— Toprak edinen çiftçiler yeteri kadar girdiye sahip olmazlarsa toprak reformu daha sağlam bir mülkiyet rejimi gerçekleştirmiş

(15) İbid, s. 22.

(16) United Nations, 1966, op. cit., s. 128-129.



olmasına karşın tarımsal üretimin yavaşlamasına hatta azalmasına neden olabilir.

— Toprağın yeni sahiplerince özellik ve niteliklerinin öğrenilmesi uzun zaman alabilir. Bu süre içinde ise, tarımsal üretimin artırılması mümkün olmayabilir.

— Toprak reformunun bölgeler düzeyinde uygulama alanı bulunduğu ülkelerde sıranın sonunda kendilerine geleceğini düşünen toprak sahipleri üretimi arttıracak yeni yatırımlara girişmekten kaçınılabirler. Bu da üretimi azaltabilir.

— Toprak dağıtımından yararlanan çiftçiler sahip oldukları toprakların şu ya da bu yolla yine eski sahiplerine döneceği endişesinden kurtulamazlarsa topraklarına gerekli ilgiyi göstermeyebilirler.

Bu nedenlerle toprak reformu yapılmasını izleyen dönemde tarımsal üretimin bir süre artmaması hattâ azalması olasıdır. Ancak gereken önlemler alınırsa üretim ve verim artışı hızlanmaktadır. Nitekim toprak reformunun gerçekleştirildiği bir çok ülkede tarımsal üretim ve verim önemli ölçüde artmıştır. (Bkz. ek tablo 1 - 2) Örneğin; İtalya'da 1950 yılında başlayan toprak reformu uygulaması sonucu 1953 - 1963 yılları arasında hektar başına brüt üretim sabit fiyatlarla reform topraklarında yılda ortalama % 8.5 artarken ulusal düzeyde % 2.6 artmıştır. 1970'de reform topraklarının ünite verimi ulusal ve bölgesel ortalamalardan oldukça yüksektir.<sup>17</sup> Aynı şekilde 1952 yılında Mısır'da uygulamaya konulan toprak reformu sonucu; brüt tarımsal üretim değer endeksi 1935 — 39 = 100 var sayımıyla, 1950 - 52'de 106'ya ve 1962'de 135'e yükselmiştir.<sup>18</sup> Bir başka deyişle reform öncesi yılda ortalama % 0.4 olan tarımsal üretim artış hızı reform sonrası % 2.4'e ulaşmıştır. Mısır'da toprak reformu uygulama bölgeleri ile ulusal verim ortalamaları karşılaştırıldığında örneğin 1951 - 64 yılları arasında reform toprakları verim artış hızının ulusal verim artış hızının çok üstünde olduğu gözlenmektedir.<sup>19</sup> (Bkz. ek tablo 2). Japonya'da 1946 toprak reformu

(17) R. King, op. cit., s. 70.

(18) Philip M. Raup, "Land Reform and Agricultural Development" *Agricultural Development and Economic Growth*, Cornell University Press, New York, 1968, s. 285.

(19) Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. H.C. Tai, *Land Reforms and Politics, A Comparative Analysis*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1974, s. 313 - 323.



ile tarımsal üretim endeksi 1934-36 = 100 varsayımıyla 1940'da 106'ya, 1964'de ise 157'ye yükselmiştir. Üstelik bu artış 1960-63 arası ekili alanlarda meydana gelen % 5'lik azalmaya rağmen gerçekleştirilmiştir.<sup>20</sup>

### b) İstihdam Üzerine Etkisi

İstihdamda genişleme özellikle az gelişmiş ülkelerde ekonomik kalkınma amaçlarından birini oluşturmaktadır. Geniş kapsamlı bir işsizlik sorununun bulunduğu bu ülkelerde büyük boyutlara ulaşan açık işsizliğin yanı sıra özellikle tarım sektöründe gizli işsizlik de oldukça yaygındır. Hızlı nüfus artışı tarımda istihdam sorununu daha da ağırlaştırmakta, kırsal göçü ve bunun sonucu olan sağlıklı kentleşmeyi hızlandırmaktadır. Toprak reformu bu ülkelerde istihdam hacmi üzerinde önemli etkiler oluşturacak niteliktedir.<sup>21</sup>

— Topraksız ya da az topraklı çiftçilere toprak dağıtımı yeni istihdam olanakları yaratır. Ektansif "latifonda" sistemin kırılmasıyla toprak kullanımında önemli ölçüde yoğunlaşma sağlandığı İtalya'da sadece bu şekilde yaratılan ek istihdamın 23 milyon gün/yıl olduğu tahmin edilmektedir.<sup>22</sup>

— Toprak reformu tarımsal üretimde yeni bir örgütlenme biçimi oluşturur. Tarım yapılan topraklarda daha yoğun üretim tekniklerinin uygulanmaya başlaması istihdam hacmini genişletir. Yeteri kadar toprağı olmayan ya da işledikleri topraklar üzerindeki hakları güvence altında bulunmayan çiftçiler sulama, direnaj, toprak iyileştirmesi ve teraslama gibi amaçlarla yatırım yapmaktan haklı olarak kaçınabilirler. Toprak reformu çiftçilere sağladığı güvence ile bu tür yatırımları arttırarak istihdam hacmini genişletir.<sup>23</sup>

— Reformla birlikte gerçekleştirilecek toprak toplulaştırması sonucu oluşan işletmelerde yapılacak yatırımlar emek yoğun üretim biçimlerine olanak verirse istihdam yükselir. Aksi halde toplulaştırma daha rasyonel şekilde işlenebilecek büyüklükler ortaya çıkaracağından iş gücünden tasarrufa yol açar.

(20) P. M. Raup. op. cit. s. 287.

(21) Toprak reformu ve istihdam konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz. B. İ. T. La reforme agraire et l'emploi, Cenevre, 1971.

(22) R. King, op. cit., s. 217.

(23) Gürkan Çelebican, "İktisadi Açından Toprak Reformu" Türkiye'de Toprak Reformu Semineri, Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları 244, Ankara, 1968, s. 22-23.



— Toprak reformu gerekli önlemler ile birlikte tarımsal üretimin artmasına dolayısıyla bu sektörde çalışanların gelirlerinde yükselmeye yol açarsa ekonomide genel istihdam düzeyini yükseltici rol oynayabilir. Az gelişmiş ekonomilerde efektif talebin düşüklüğü endüstriyel üretimdeki artışı sınırlayan etkenlerden birisidir. Tarımsal üretimin dolayısıyla gelirlerin artması endüstri sektörünün ürünlerinin daha çok satılmasına ve böylelikle bu sektörde istihdam düzeyinin yükselmesine yol açabilir.

— Kurulan toprak reformu kooperatifleri kırsal kesimde agro-endüstriyel sistemin yoğunlaşmasını sağlayarak istihdam olanaklarını arttırabilir. Nitekim İtalya'da bugün tarımsal üretimin değerlendirilmesi ve değişimine yönelik çok amaçlı reform kooperatiflerinden doğan şarap, süt, zeytinyağı, tütün ve şeker üretiminde uzmanlaşmış geniş ölçekli bir kooperatif sistem bulunmaktadır.<sup>24</sup>

— Toprak sahiplerine kamulaştırılan toprakları karşılığında yapılan ödemeler endüstriyel yatırımlara yönlenebilirse tarım dışı istihdam ve faaliyetlerin gelişmesi sağlanır.

Toprak reformunun istihdam düzeyini kısa dönemde yükseltilmesi ülkede tarım yapılmayan ya da ekstansif tarım yöntemiyle işlenen geniş toprakların varlığı halinde söz konusu olabilir. Bu koşul yoksa reform istihdam düzeyi üzerinde önemli etkiler oluşturmaz. Özellikle çok nüfuslu ülkelerde bütün çiftçi ailelere verilecek miktarda toprak olmadığı gerekçesiyle reformun faydasız olduğu söylenmektedir. Bu geçerli bir argüman değildir. Çünkü herkesin yararlanamaması hiç kimsenin yararlanmaması demek değildir. Toprak reformunun sosyal argümanı toprak mülkiyetindeki monopollerin kırılması gereğine dayanmaktadır. Amaç tam eşitliği değil, daha büyük eşitliği sağlamaktır<sup>25</sup>. Aslında tarım sektöründeki işsizlik sorunu salt bu sektörde alınacak önlemlerle çözülemez. Toprak reformunun istihdam düzeyini yükseltici etkileri reformun tarımsal üretimi arttırmaya yönelik tamamlayıcı önlemlerle desteklenmesine bağlıdır.

## 2 — Sosyal Sonuçları

Toprak reformunun bu başlık altında incelenebilecek en önemli etkisi şüphesiz gelir dağılımı üzerindeki etkisidir. Toprağın yeni-

(24) Mario Bandini "Les cooperatives et la reforme agraire", *Revue Internationale du Travail*, B.I.T., Cenevre, Ağustos, 1965, s. 129.

(25) D. Warriner, 1964, op. cit., s. 298.



den dağıtımı ulusal gelirin yeniden dağıtımı demektir. Bu da tarım sektöründe üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir transfer oluşturur. Toprak reformu ortakçılık, kiracılık koşullarını düzenleyip ortakçılık payları ve kira bedellerini adil kriterlere göre saptayarak gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir<sup>26</sup>. Toprak reformu ile :

— Topraksız ya da az topraklılar toprak sahibi kılınarak bunların eskisine göre daha çok ve sürekli gelir elde etmesi,

— Ortakçılık payları ile kira bedellerinin azaltılarak çiftçi gelirlerinin yükseltilmesi,

— Toprakta araçların ortadan kaldırılması, kiracılık ve ortakçılık koşullarının iyileştirilmesi, topraklandırılan ortakçı ve kiracıların daha önce toprak sahiplerine ödedikleri payların bu grubun elinde kalarak gelirlerinin artması<sup>27</sup>, sağlanmaktadır.

Reform sonucu çiftçilerin gelirindeki yükselmenin bir diğer önemli nedeni de kaynağını sağlanan üretim artışlarından almaktadır. Öte yandan kendi toprağına kavuşan çiftçi hem ekonomik bir güvenceye kavuşmakta hem de bundan moral bir yarar sağlamaktadır. Böylece mülkiyet duygusu Arthur Young'ın daha 18. yüzyılda belirttiğı gibi kumu altına dönüştürmektedir<sup>28</sup>.

Toprak reformunun bir diğer sosyal etkisi de kırsal göçü yavaşlatarak hızlı ve sağlıklı kentleşmenin oluşturduğu sorunları azaltmasıdır. Günümüz az gelişmiş ülkelerinin temel sorunlarından biri olan hızlı ve çarpık kentleşme reformun tarımda istihdam ve üretim olanaklarını arttırmasıyla yavaşlamakta, kırsal alanda yaygın ve sağlıklı bir kentleşme başlamakta ve çiftçi çevresinden ve toprağından kopmaksızın sanayileşebilmektedir.

### 3 — Siyasal Sonuçları

Toprak üzerinde denetimin yoğunlaşması endüstrileşmemiş toplumların çoğunda temel güç kaynağını oluşturmaktadır. Otoritelerini topraklarından alan büyük toprak sahipleri hem ekonomik baskı grubu olarak siyasal iktidarları etkileme olanağı bulmakta hem de

(26) G. Çelebican, op. cit., s. 24.

(27) United Nations, 1962, op. cit., s. 4.

(28) D. Warriner, 1964, op. cit., s. 287.



topraksız ya da az topraklı kırsal nüfus üzerinde fiili bir üstünlük kurabilmektedirler. Bu nedenle toprak reformu kaçınılmaz bir şekilde politik bir sorundur. Çünkü maliklerle malik olmayanlar arasındaki yararlar çatışmasını kapsamaktadır.<sup>29</sup> Bu nedenle yoğun politik tartışmalara konu oluşturması olağandır. Çünkü söz konusu olan politik güç ve zenginliğin yeniden dağıtımıdır.

Toprak reformuyla bir ülkedeki politik denge ve güç yapısı değişmektedir. Toprak rejiminde değişim yalnız teknik gelişme ile artan tarımsal gelirin yeniden dağıtımını değil aynı zamanda sosyal sınıfların durumunda büyük bir değişme kısaca gücün yeniden dağıtımına yol açmaktadır. Köylü kitleler toprak mülkiyet düzeniyle, ortakçılık ve kiracılık koşullarındaki değişim sonucu toprak sahiplerine olan bağımlılıklarından kurtulmakta, böylece tarım sektörü ve kırsal kalkınma hizmetlerinin yönetimine katılmaktadırlar.<sup>30</sup> Bu ise ulusal düzeyde ülkenin tüm politikasına katılımı içermektedir. Böylece toprak reformu bir sosyal sınıfı ortadan kaldırırken politik gücün azınlıktan çoğunluğa kaymasına neden olmakta, çalışan geniş kitlelere ekonomik bağımsızlık kazandırarak ülkede siyasal demokrasinin güçlenmesine yardımcı olmaktadır.

Toprak reformu sonucu ilk kez işledikleri toprakların sahibi olan yeni kitleler ortaya çıkmaktadır. Bu yeni grupların olaylar karşısındaki tepkileri, dünya görüşleri ve öteki toplumsal gruplarla ilişkileri toprağı olmayan ya da ekonomik güvencesi bulunmayanlarınkisinden farklıdır.<sup>31</sup> Özetle geniş kitlelerin bir sosyal grup tarafından ezilmesini önleyen toprak reformu sosyal barışın kurulmasına yardımcı olmakta ve bu kitlelerin sağlıklı gelişimini gerçekleştirmektedir.

#### D. TOPRAK REFORMUNUN FİNANSMANI

Toprak reformu önemli finansman sorunları doğurmaktadır. Kamulaştırılan topraklar karşılığında ödenecek tazminatlarla, topraklandırılan çiftçilerin ödeyeceği miktarların saptanması hükümlere bağlıdır. Daha sonra özellikle kalkınma projeleri için önemli üretim yatırımlarının finansmanı gerekmektedir.

(29) İbid., s. 275.

(30) F.A.O., 1980, op. cit., s. 8.

(31) G. Çelebican, op. cit., s. 26.



## 1 — Kamulaştırılan Toprakların Sahiplerine Ödenecek Tazminat

Toprak reformu uygulamalarında üzerinde önemle durulan sorunlardan birisi de topraksız veya az topraklı çiftçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılacak toprakların değerinin saptanması ile finansman şeklinin belirlenmesidir. Bu konudaki yaklaşımlar bir ülkeden diğerine farklılıklar göstermektedir. Tazminatta ödemeler genellikle; nakit ödeme, hisse senedi ve borç senedi (bono) şeklinde yapılmaktadır. Bütün ödemelerin tamamen nakit olarak yapılması önemli finansman olanakları gerektireceği için güç, enflasyonist etkisi nedeniyle de sakıncalıdır. Bu nedenle tazminatın nakdî olması halinde hükümetler bunun bir kısmını peşin (% 10 - 15) geri kalanını taksitle ödemeyi tercih etmektedirler.

Tazminatın borç senetleri ve hisse senetleri ile ödenmesi halinde olanaklar çok daha geniştir. Borç senetleri genellikle bonolar biçiminde olup, vadeleri üç yıl (Kenya) ile otuz yıl (Peru) arasında değişmekte ve faiz hadleri piyasa faiz haddinin altında olmaktadır.<sup>32</sup> Borç senetleriyle ödeme, enflasyonun da etkisiyle finansmanı kolaylaştırmaktadır. Nitekim, tazminatın büyük kesiminin uzun vadeli ve düşük faizli bonolarla ödendiği İtalyan uygulamasında kamulaştırma giderleri toplam reform giderlerinin sadece % 8'ini oluşturmuştur.<sup>33</sup> Ödemelerin hisse senedi biçiminde yapılması ise genellikle kamu teşebbüslerinin hisse senedi biçiminde olmaktadır. Bu da tazminatların tüketime veya verimsiz yatırımlara yönelmesi yerine gelişme için gerekli alanlara yönelmesini sağlamaktadır.

Kamulaştırma bedellerinin hesaplanmasında esas alınacak kriterler konusunda da çeşitli alternatifler ortaya atılmıştır. Bu konuda uygulanan başlıca yöntemler kısaca şöyle sıralanabilir :

**Piyasa değeri :** Kamulaştırma günündeki serbest alım ve satım ile beliren tam değer, piyasa değeri (rayiç bedel) olarak yorumlanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde arazi vergisinin çok düşük, tarımsal gelirlere uygulanan muafiyet ve istisnaların çok geniş olması nedeniyle toprakların piyasa değeri sürekli yükselmekte ve rijit bir tarımsal yapı ortaya çıkmaktadır.<sup>34</sup> Kamulaştırma anında tazmi-

(32) Fred L. Mann, "Toprak Reformunun Finansmanı", **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, op. cit., s. 177.

(33) R. King, op. cit., s. 77.

(34) İbid, s. 24.



nat miktarını saptamak amacıyla piyasa değeri esas alınırsa toprağın maliyeti son derecede yükselmekte ve dağıtımdan yararlananlar bunun tamamını ödemeleri halinde ağır borç yükü altında kalmaktadırlar. Ayrıca, kamulaştırma sırasında spekülatif alım satımlar nedeniyle yüksek emsaller oluşmakta, böylece daha da yükselen piyasa değeri toprak sahiplerinin hakettiklerinin çok daha fazlasını almalarına neden olmaktadır.<sup>35</sup> Bu ise, toprak reformu ile ulaşılmak istenen amaca ters düşmekte, reformun finansmanını güçleştirmekte ve başarı şansını azaltmaktadır. Kamulaştırmalarda piyasa değerinin esas alınması toprak reformu uygulamalarında genellikle başvurulmayan bir yöntemdir.

**Vergiye Esas Olan Değer :** Bu sistem İtalya ve Küba'da uygulanmıştır. Objektif olması ve kolaylıkla elde edilebilecek bilgilere dayanması bakımından üstünlükleri olan bir yöntemdir. Genellikle toprak sahipleri topraklarının vergiye esas değerini düşük gösterdiğinden devlet hem kamulaştırma giderlerinde tasarruf sağlamakta hem de daha önceki yıllarda eksik ödenmiş vergileri bu yoldan geri alma olanağına kavuşmaktadır.

**Yeniden Bildirim Yöntemi :** Toprak sahipleri topraklarının kendileri tarafından belirlenen değerini istenen süre içinde vergi dairelerine bildirirler. Yüksek bildirim fazla vergi ödemeye, düşük değer bildirim ise, kamulaştırma bedelinin azalacağına yol açacağı için maliklerin gerçeğe yakın bir değerlendirme yapacakları söylenebilir.<sup>36</sup> Sistem vergi hadlerinin düşük ve toprak reformunun bölgeler düzeyinde uygulanması halinde sakıncalı olabilir.

**Verginin Belirli Bir Katı :** Bu yöntemde toprak üzerinden alınan verginin belirli bir katı kamulaştırma bedeli olarak ödenmektedir. İran, Hindistan ve Mısır'da uygulama alanı bulan bu sistemde tek sakınca katsayının saptanmasında çıkabilecek güçlüklerdir.

**Gerçekleşmiş Gelir :** Bu yöntemde toprak gerçekleşmiş geliriyle orantılı bir bedel karşılığında kamulaştırılmaktadır. Hindistan'ın bazı eyaletlerinde kamulaştırma bedeli yıllık tarımsal gelirin belirli bir katsayı ile çarpılması yoluyla hesaplanmıştır.<sup>37</sup>

(35) G. Çelebican, op. cit., s. 47.

(36) İbid, s. 49.

(37) United Nations, 1962, op. cit, s. 6.



## 2 — Reformdan Yararlananların Ödemeleri

Toprak reformundan yararlananların toprağın ve yapılan yatırımların bedelini ödeyip ödemeyecekleri, ödeme yapılacaksa bunun hangi oranda olacağı konusunda da değişik görüş ve uygulamalar söz konusudur. Bazı ülkelerde toprak köylülere karşılıksız dağıtılırken (Meksika, Hindistan) bazı ülkelerde (İspanya, Filipinler) hükümetler tüm dağıtım masraflarını geri almakta, bazılarında ise (İtalya, Venezuela)<sup>38</sup> reform harcamalarının büyük bir kesimi ulusal bütçeden karşılanmakta ve dağıtımdan yararlananların borcu, asgariye indirilmektedir.

Bu yaklaşımların değeri ne olursa olsun, finansman açısından, yararlanarlardan kendilerine verilen toprak karşılığı hiç değilse kısmî bir ödeme yapmalarını istemek genellikle reform uygulamalarına girişen hükümetlere de ters düşmemektedir. Zaten uzun vadeli olan bu borçların taksitleri enflasyon nedeni ile zamanla çiftçi gelirlerinin küçük bir kesimini oluşturmaktadır. Böylece ödemeye tam katılımı kamulaştırmaların finansman yükü hafifletmekte ve devletin kaynakları başka programlara bu arada topyekûn bir toprak reformu programı ile ilgili diğer yapısal reformlara harcanmak üzere serbest kalmaktadır.<sup>39</sup>

## 3 — Diğer Yapısal Reformların Finansmanı

Reformun başarıya ulaşabilmesi için toprak dağıtımdan yararlananların yeterli işletme kapitaliyle donatılmaları koşuldur. Bu da önemli finansman olanakları gerektirmektedir. İşletme kapitali toprak ve onu işlemede elde edilmiş bilgilerin dışında kabaca tarımsal faaliyetler için gerekli mal ve araçları, ev ve işletme binalarını, değişik alt yapı tesislerini (yol, elektrik v.s.) kapsamaktadır.<sup>40</sup> İtalya'da olduğu gibi dağıtımdan önce toprak tarımsal yön-

(38) İtalyan uygulamasında toprak reformundan yararlananlar toprak bedeli ile konut dahil toprak üzerinde yapılan yatırımların %40'ını geri ödemişlerdir. Venezuela'da ise topraklandırılan köylüler, yatırım ve hizmetlere yapılan harcamaların hemen hiçbir kısmına katılmamışlardır. Bunun başlıca nedeni Venezuela'nın kendine özgü finansman olanaklarının yanısıra reformun uygulandığı bölgede oyları önemli bir seçim faktörü oluşturan örgütlenmiş köylülerden gelen baskılardır. Bkz. E. B. Shearer "Toprak Reformunun Finansman Metodları Bazı Görüşler ve Meseleler" **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, op. cit., s. 193-199.

(39) F. L. Mann, op. cit., s. 179.

(40) United Nations, 1962, op. cit., s. 6.



den iyileştirilmişse reformun maliyeti daha da yükselmektedir. Ancak tüm bu yatırımlar tarımda verimi dolayısıyla üretimi arttırmaya yönelik olduğundan kısa sürede kendilerini ödemektedir. Örneğin; İtalya'da 1950-64 arası süren reform uygulamalarının maliyeti 709 milyar lîre olup bunun 51 milyarlık kesimi kamulaştırma tazminatlarından, geri kalan 658 milyar lîrelik yatırımın ise % 62'si toprak iyileştirilmesi, % 14'ü tarımsal yerleşim ve binalar, % 19'u teknik yardım ve % 5'i kooperatif ve endüstriyel yatırımlardan oluşmaktadır.<sup>41</sup> King'in fayda - maliyet (cost - benefit) analizine göre toprak reformu için yatırılan kapital 4 yıl içinde amorti edilmiştir. Böylece 1964 yılında sona eren İtalyan uygulamasında 1968 yılından itibaren reform kendisini ekonomik olarak ödemiş bulunmaktadır.<sup>42</sup>

#### 4 — Finansman Kaynakları

Toprak reformunda başlıca finansman kaynaklarını cari bütçe, iç ve dış borçlanma ve reformdan yararlananların ödemeleri oluşturmaktadır. Devletin genel bütçeden ayırabileceği fonlara ilave olarak toprak reformu için gerekli olan ek kaynakların sağlanması bakımından tarımsal mülkiyet ve gelir üzerinde vergi reformu yapılması zorunludur. Bu amaçla arazi vergi oranları yükseltilebilir. Ayrıca toprağını bizzat işlemeyen toprak sahipleri ile büyük toprak sahiplerinin geliri üzerinden alınacak ek vergiler ile toprağın verasetle el değiştirmesi halinde alınacak özel vergiler reformun finansmanı için yeni olanaklar yaratabilir.

Kamu kaynaklarından borçlanma yoluna ne ölçüde başvurulacağı ise ülkenin genel para politikasını ilgilendirmekte olup, dış borçlanmaya gidilip gidilmeyeceği de daha çok politik bir sorundur. Yapılan harcamaların toprak dağıtımından yararlananlardan doğrudan geri alınmasına daha önce değinilmişti. Ancak hazinenin reforma bağlı kırsal kalkınmadan malî gelir elde etmesi için bundan başka yöntemler de vardır. Özellikle kısmî reform uygulamalarında kamu alt yapı ve diğer yatırımların toprakta sağladığı değer artışlarını temsil eden bir bedel bunların yararlanıcılarından geri alınabilir.<sup>43</sup>

(41) R. King, op. cit., s. 77.

(42) İbid, s. 80.

(43) E. B. Shearer, op. cit., s. 201 - 202.



## II — TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMU UYGULAMALARI

### A. TARİHSEL GELİŞİM

1930'larda Türkiye'de bir toprak reformu gereksinimi kesin olarak belirdikten sonra konu iktidardaki partinin tüzük ve programına girmiş, dönemin Cumhurbaşkanı Atatürk 1936 ve 1937 Meclis açış konuşmalarında bir toprak reformu yasasının çıkarılmasını Meclisten isterken ülkenin toprak konusundaki sıkıntılarını şöyle dile getirmiştir: «Her Türk çiftçi ailesinin geçim ve çalışmasını sağlayacak büyüklükte bir araziye sahip olması mutlak olarak zaruridir. Memleketin sağlam temeli ve kalkınması bu prensibin ta-hakkukuna bağlıdır... Millî ekonominin temeli ziraattir. Bunun için ki, ziraatte kalkınmaya büyük önem vermekteyiz. Bir defa, memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep ve suretle bölünmez bir mahiyet almasıdır. Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus kesafeti ve toprak verim derecesine göre sınırlandırmak lâzımdır.»

Atatürk'ün ölümü ve ikinci dünya savaşının araya girmesiyle duraklayan çalışmalar, savaş sonrası hızlanmış ve 1945'de 4753 sayılı «Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu» Mecliste kabul edilmiştir. Temel işlevinin yanı sıra bu yasa ülkemizde aynı zamanda çok partili siyasal yaşamın başlangıcına da yol açmıştır. Çok geçmeden kendisini çıkaran siyasal parti tarafından radikal maddeleri iptal edilen Çiftçiyi Topraklandırma Yasası bu niteliği ile 1973 yılına kadar uygulama alanı bulmuştur.

1961 Anayasası ile tekrar gündeme gelen toprak reformu, denebilir ki 1961 - 1971 yılları arasında Türk kamuoyunu ve siyasal çevrelerini en çok meşgul eden sorun olmuştur. Kaynağını özellikle Anayasanın 37 - 38 ve 52. maddelerinden alan bu ilgi sonucu 10 yılda yedi tasarı hazırlanmış ancak bunların hiçbirisi yasalaşma olanağı bulamamıştır.

Toprak reformu sorunu 1971 sonrası da önemini korumuş ve 25 Haziran 1973'de 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası meclislerden geçerek ülkemizin bu alandaki ikinci yasası olarak yürürlüğe girmiş, 1 Kasım 1973 tarihinde Urfa ilinin Bakanlar Kurulu'nca toprak ve tarım reformu bölgesi ilan edilmesi üzerine de



adı geçen ilimizde uygulamaya konulmuştur. Yasanın çıkışından önce Anayasanın 38. maddesinde yapılan değişiklikle de kamulaştırmalarda vergi değeri esası getirilmiştir. 1973 - 1978 yılları arasında değişik iktidar ve siyasal partilerin uygulamalarına konu olan 1757 sayılı yasa 10 Mayıs 1977 tarihinde çıkarılışındaki şekil hatası nedeniyle bir siyasal partinin açmış olduğu dava sonucu Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, yeni yasanın çıkarılması için hükümete bir yıl süre tanınmıştır. Yasanın iptalinden kısa bir süre sonra da Anayasanın 38. maddesi tekrar değiştirilerek bu defa kamulaştırmalarda piyasa değeri (rayiç bedel) nin esas alınması prensibi getirilmiştir.

10 Mayıs 1978'e kadar yeni bir yasa çıkarılmayınca reform çalışmaları yasal olarak durmuştur. 12 Eylül 1980'den sonra tekrar ele alınan toprak reformu çalışmaları ise halen sürmektedir.

## B. TÜRKİYE'DE TOPRAK REFORMUNU GEREKLİ KILAN NEDENLER

Sürdüregeldiği ekonomik kalkınma çabalarına karşın çağdaş Türkiye, halen ekonomisi tarıma dayalı bir ülkenin tipik özelliklerine sahiptir. Tarım, çalışan nüfusun % 55'ini, ulusal gelirin yaklaşık % 25'ini ve dış satım gelirlerinin yarısını oluşturmakta, nüfusu hızla artan toplumun beslenme gereksinimini karşılamaktadır. Ulusal endüstrimiz ise büyük kesimiyle tarımsal karakterlidir.

Ekonomideki bu ağırlığına rağmen tarım sektöründeki iç çelişki ve çarpıklıklar yapısal bir değişimin yıllardır gerçekleştirilemeyişi nedeniyle süregelmektedir. Feodal ve yarıfeodal üretim biçimlerinin yer yer halen etkinliğini sürdürdüğü, kişi, aile ve sülâlelere ait yüzlerce köyün bulunduğu ülkemizde toprak reformunu gerekli kılan nedenler iki temel başlık altında incelenebilir.

### 1 — Tarımsal Yapıyla İlgili Nedenler

Tarımsal yapı; toprak tasarrufu, kültür paterni ve işletme ölçeği ile işleyim biçiminden oluşmakta,<sup>44</sup> toprak reformu ise tarımsal yapının bütün bu sektörlerinde değişimi içermektedir. İstatistik veriler ülkemizde bozuk bir tarımsal yapının varlığını sürdürdüğünü ve zamanla daha da sağlıksız bir gelişim gösterdiğini kanıtlamaktadır.

(44) E. H. Tuma, op. cit., s. 13.



### a) Toprakların Paylaşımında Dengesizlik

Devlet Planlama Teşkilâtı'nca yayınlanan bir araştırma sonuçlarına göre ülkemizde tarımda çalışan ailelerin % 22'si topraksız, işletmelerin ise % 70,5'i 50 dekardan küçüktür.<sup>45</sup> Ayrıca çok parçalı ve aile gereksinimini dahi karşılayacak üretimi sağlamaktan genellikle uzak bulunan, geçimsel bir ekonomi içinde yaşamını genişleterek sürdüren bu köysel işletmelerle, toplam işletmelerin sadece % 1,1'ini oluşturan 500 dekardan büyük işletmelerin işlenen tarımsal alandaki payları eşittir.<sup>46</sup> 1980 tarım sayımı sonuçları da bu sağlıksız yapının süregeldiğini kanıtlamaktadır. Örneğin Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 50 dekardan küçük işletmeler toplamın yarısından fazlasını (% 52,2) oluşturdukları halde tarım topraklarının onda birinden azını (% 8,7) işlemekte, buna karşılık aynı bölgede 500 dekardan büyük işletmeler toplam işletmelerin % 3,7'sini, işlenen alanların ise % 28,1'ini oluşturmaktadırlar.<sup>47</sup>

1980 tarım sayımı sonuçlarına göre işletmelerin % 61,1'i 5 hektardan küçüktür. Büyük bir kesiminde kültürün marjinal koşullarda gerçekleştirildiği bu işletmeler genellikle bir çiftçi ailesini geçindiremeyecek boyuttadır. Özellikle bunların arasında toplamın % 28,4'ünü oluşturan 1 - 20 dekar arasındaki işletmelerin işletme olarak kabul edilip edilemeyeceği tartışmalıdır. 1980 tarım sayımına göre işletmelerin % 82'si toprakların % 41'ini, % 18'i ise toprakların % 59'unu işlemektedir.<sup>48</sup> İstatistikler 1963'den bu yana toprakların işletme gruplarına göre paylaşımının küçük işletmelerin zararına geliştiğini göstermektedir. Nitekim 10 hektardan küçük

(45) Oktay Varlıer, *Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü*, DPT Yayın No: 1636, Ankara, 1978, s. 23-37.

(46) *Ibid*, s' 23.

(47) *Genel Tarım Sayımı Hanehalkı Anketi Sonuçları, 1980*, D.İ.E. Yayın No: 1028, Ankara 1983, s. 28-29. Büyük mülkiyet daha verimli bölgelerimizde de önemlidir. Örneğin, Çukurova deltasında bu durum özellikle gözlenmektedir. Nitekim Çukurova Bölge Planlama Grubu ile D.İ.E. tarafından gerçekleştirilen köy anketi sonuçlarına göre 156.000 aileye ait olan 10.370.000 dekar ekilebilir arazinin %50'si 153.200 aileye (ailelerin %98,9'u) ait olduğu halde, geri kalan %50'si sadece 2.800 aileye (ailelerin %1,1'i) ait bulunmaktadır. Bkz. İlhan Öztrak "Toprak Reformunun Hukuki Yönü" *Türkiye'de Toprak Ref. Sem.*, op. cit., s. 172.

(48) *Ibid*, s. 16-17.



işletmelerin işlenen alanlardaki payı 1963'de % 48,2<sup>49</sup> iken bu oran 1980'de % 41,3'dür.

Paylaşımındaki dengesizliğin daha somut verilebilmesi için en küçük ve en büyük işletme ortalama ölçeklerini vermek ve parite-deki gelişmeyi izlemek daha yararlı olacaktır. Nitekim 1963'de işletme başına düşen ortalama toprak ailelerin % 68,8'i için 19 dekar iken, ailelerin %0,1'i için 2520 dekadır. Aynı veriler 1980'de ailelerin % 61,1'i için 21 dekar yaklaşık binde biri için ise (% 0,08) 3134 dekadır. Böylece 1963'de 132 olan parite 1980'de 149'a yükselmiş bulunmaktadır. Bu gelişim tarımdaki dengesiz gelir dağılımının da giderek arttığını açıklamaktadır.

### b) İşletme Ölçeklerinde Küçülme

Toprak paylaşımındaki dengesizliğin yanısıra tarımsal işletme sayılarının sürekli artarak, ortalama işletme büyüklüklerini küçültmesi Türk tarımında verimsiz işletmeciliğin temel nedenlerinden bir diğerini oluşturmaktadır. Nitekim D.İ.E. tarım sayımı sonuçlarına göre 1950'den bu yana tarımda işletmeler sürekli artmış, 1950'de 2.512.800<sup>50</sup> olan işletme sayısı 1980'de 3.558.815'e yükselmiştir. Ekonomik kalkınma ile çelişkili bir görünüm sergileyen bu olumsuz gelişme sonucu ortalama işletme büyüklükleri de küçülmüştür. Öyleki 1950'de 82 dekar olan bu değer 1980'de 64 dekadır. Aynı dönemde Batı Avrupa ülkelerinin tümünde tarımsal işletme sayıları % 50 azalmış, bu gelişmenin doğal sonucu olarak örneğin A.E.T. ülkeleri genelinde 1960 - 81 arası ortalama işletme büyüklüğü 120 dekardan 175 dekara yükselmiştir.<sup>51</sup> Üstelik bu olumlu gelişme işlenen alanlardaki % 3'lük azalışa karşın gerçekleştirilmiştir.<sup>52</sup>

(49) 1963 Genel Sayımı, Örneklemeye Sonuçları, D.İ.E. Yayın No: 477, Ankara 1965, s. 2.

(50) Tarım İşletmelerinin Yapısı, D.P.T. Yayın No: DPT 1306, Ankara 1971, s. 76.

(51) Eurostat 1983, s. 50-51.

(52) Bu olumlu gelişmede "Topluluk Konseyinin" tarımsal reform konusunda izlenecek ortak tarım politikasına ilişkin 25.5.1971 tarihli kararı da önemli rol oynamıştır. Bkz.: **Structural Reform Measures in Agriculture**, O.E.C.D. Paris, 1972, s. 20.



Ülkemizde ise 1950 - 80 döneminde, tarımsal işletme sayısındaki artış % 29 ve bunun getirdiği ortalama işletme büyüklüğündeki azalış oranı % 22'dir. Genelde kaynağını kırsal kesimde giderek artan demografik baskı, miras ilkeleri ve tarımda sonuçsuz kalan yapısal reform çabalarından alan, ayrıca tarım dışı istihdam olanaklarındaki sınırlı gelişme ile de beslenen bu nicel artış Türk tarımında verimli işletmeciliği önlemekte, örneğin makinalaşmada büyük atıl kapasite yaratmakta, maliyetleri yükseltmekte ve finansman sorunlarını arttırmaktadır.<sup>53</sup>

### c) Tarımsal İşletmelerde Parçalanma ve Dağınıklık

Sağlıksız tarımsal yapının bir diğer göstergesi de tarımsal işletmelerin birçok parçadan oluşması ve bunların dağınık tarlalar halinde bulunmasıdır. Düzgün şekilli olmayan bu parseller etkin kültürü engellemektedir. 1980 Tarım Sayımı sonuçları bu konudaki gelişmelerin de kaygı verici olduğunu göstermektedir. Nitekim tek parçadan oluşan işletmeler toplam işletmelerin 1970'de % 16'sını oluştururken 1980'de bu oran % 10,4'e düşmekte, 6 ve daha çok parçalı işletmelerin payı ise aynı dönemde % 31,2'den % 40'a yükselmektedir. Aynı şekilde 2-3 parçadan oluşan işletmelerin payında düşüş, 4-5 parçalı işletmelerinkisinde ise artış gözlenmektedir. Tarımda işletme başına düşen ortalama parsel sayısı 1970'te 5 iken, 1980'de 6'dır.<sup>54</sup>

Aşırı parçalanma arazi kayıpları nedeniyle üretimin azalmasına, parseller arası uzaklık nedeniyle de maliyetlerin yükselmesine yol açarak tarımda verimi büyük ölçüde düşürmektedir. Ülkemizde sağlıklı bir toprak reformu uygulamasının gerçekleştirilememesine karşın, parçalanmayı engelleyici yasal düzenlemelere de gidilememiş, toplulaştırma konusunda ise herhangi bir etkinlik sağlanamamıştır. Oysa parçalanmanın söz konusu olduğu batı ülkelerinde hükümetlerin tarımda ilk yapısal eylem girişimleri toplulaş-

(53) Ayrıntılı bilgi için Bkz: Tekelioğlu Y. **Türkiye'de Tarımsal Makinalaşmanın Temel Sorunu: Traktör**, TZDK Yayını, Ankara 1983.

(54) 1970 verileri : **1970 Genel Tarım Sayımı**, D.İ.E. Yayın No: 904, Ankara 1979, s. 24 - 25. 1980 verileri : D.İ.E. 1983, op. cit., s. 86 - 93.



tırma konusunda odaklaşmıştır.<sup>55</sup> Toplulaştırma sonucu Batı Avrupa ülkelerinde üretim % 20 - 30 oranında artmış (Fransa'da %50) işletme masraflarında ise % 10 gerileme olmuştur.<sup>56</sup>

Ülkemizde toplulaştırma çabaları sembolik bir nitelik taşımaktadır. Nitekim 1960 yılında 7457 sayılı yasa ile kurulan Topraksu Genel Müdürlüğüne, 1961 - 80 yılları arasında gerçekleştirilen 87 proje ile yılda ortalama 2900 hektarlık alanda toplulaştırma yapılmıştır. Yirmi yılda toplulaştırılan arazi miktarı yaklaşık 58.000 hektar olup<sup>57</sup> bu değer işlenen alanlarımızın sadece binde 2,3'üne eşittir. Bu alanda örnek ülkelerden biri olan Fransa'da, 1945'ten 1980'e kadar toplulaştırılan arazi miktarı ise 11 milyon hektar olup işlenen alanların % 64'üne eşittir. 1966 - 70 arası yılda ortalama 500 bin hektar arazinin toplulaştırıldığı söz konusu ülkede bu değer günümüzde 300 bin hektara ulaşmaktadır.<sup>58</sup> Bu konuda büyük duyarlık gösteren kimi Batı Avrupa ülkelerinde, toplulaştırma çabalarının en fazla yoğunluk kazandığı dönemlerde, yılda ortalama olarak, örneğin: Federal Almanya'da 1967 - 70 arası 300 bin, İspanya'da 1954 - 71 arası 180 bin, Hollanda'da 1967 - 69 arası 50 bin ve Yunanistan'da 1953 - 63 arası 15 bin hektarlık alanda toplulaştırma yapılmıştır.<sup>59</sup>

#### d) Toprak Tasarruf Sisteminde Bozukluk

1973 araştırmasına göre Türkiye'de toprak işleyen hanelerin üçte biri (% 34) ülkede işlenen toplam arazinin dörtte birinde (%26) kiracılık ya da ortakçılık yapmaktadır. Bu değerlerin bu denli yük-

(55) Günümüzde bir çok ülke tarımsal işletmelerin parçalanmasını engelleyici önlemler almışlardır. Örneğin; Yunanistan, Japonya ve Danimarka gibi kimi ülkelerde işletmelerin maksimum arazi genişlerini belirleyen yada belirli bir maksimum ve minimum arasındaki ünitelerin oluşumunu özendirilen yasal düzenlemeler bulunmaktadır. İspanya'da tarımsal işletmelerin sahip olabileceği en küçük arazi büyüklüğü yasalarla belirtilmiştir. Sağlıklı bir köy sektörünün korunmasının amaçlandığı İsviçre'de gözetilen hedef üretim araçlarını rasyonel kullanabilecek verimli köysel işletmelerin oluşturulmasıdır. Fransa'da ise arazi büyüklüğü kriterleri daha çok optimalite koşullarına bağlanmıştır.. O.E.C.D. 1972, s. 18 - 20.

(56) Ibid, s. 24 - 30.

(57) Topraksu Genel Müdürlüğü verileri.

(58) F. Houillier, **Structures foncières et exploitations agricoles**, Notes et études documentaires, No: 4655 - 4656, Şubat 1982, s. 60 - 70.

(59) O.E.C.D. 1972, op. cit., s. 25.



sek oluşu bir yandan Türkiye tarımında gelişen kapitalistleşme sürecini, öte yandan da kırsal kesimde giderek artan demografik baskının sonuçları olarak alınabilir.<sup>60</sup> Topraksız aileler toplam ailelerin % 22'sini oluşturduğuna göre ailelerin % 12'si toprakların bir kısmına sahip diğer kısmını kiracılık ve ortakçılıkla işlemekte, ailelerin % 78'i ise toprakların sahibi olup doğrudan işleyim halinde bulunmaktadır.

Ülkemizde her beş çiftçi ailesinden birinin topraksız,<sup>61</sup> her üç aileden birinin de başkalarının toprağında çalışıyor olması bozuk tarımsal yapının şüphesiz bir başka göstergesidir. Ayrıca kiracılık ve ortakçılık biçiminde işleyimin önemli sosyo-ekonomik sakıncaları da söz konusudur.<sup>62</sup> Her şeyden önce kiracı ve ortakçılar kesin faydalanıcısı toprak sahibinin olacağı, her türlü toprak iyileştirilmesine karşıydılar. Gasparin «Ortakçılık fakir bir toprak üzerinde yavaş iş gücü ve utangaç kapitalin anlaşmasıdır» demektedir. Özellikle ülkemizde yasal güvencenin olmayışı ortakçı - toprak sahibi ilişkilerinde ikincisinin birincisi üzerinde kesin egemenliğini doğurmakta, bu da ortakçının daha fazla yatırım yapmasını engellemekte ve onu toprağın maksimum işletimine doğru itmektedir. Bu ise toprağı fakirleştirmekte ve üretici kapasitesini azaltarak ulusal kayıplara yol açmaktadır. Ortakçılık sosyal bakımdan da çağımızda güçlülük kabul edilebilen bir insanın diğerine karşı olan bir bağımlılık tipini içermektedir. Ülkemizdeki tarımsal toprakların dörtte birinin bu şekilde işletilmesi<sup>63</sup> sorunun boyutlarını daha da büyütmektedir. Bu arada önemle belirtilmesi gereken; kiracılık ve ortakçılık biçiminde işleyimin özellikle büyük işletmelerde yaygın olmasıdır. 100 hektarın üzerindeki işletmelerin sahip oldukları toprakların % 50'si bu biçimde işletilmektedir. Bu da tek başına

(60) O. Varlier, op. cit., s. 47.

(61) Hiçbir garantili ve belirgin durumları olmayan bu topraksız ailelerin yansırı ülkemizde köy sahibi şahıs, aile ve sülalelerde bulunmaktadır. Bugün sayıları 600'ü aşan bu köyler özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yaygındır. İlhan Öztrak, op. cit., s. 179-180.

(62) Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz. Korkut Boratav, **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 454, Ankara 1980, s. 18-25.

(63) Yapılan bir araştırma Türkiye'de ortakçılığın kiracılığa göre daha yaygın bir işleyim biçimi olduğunu göstermektedir. (%16,2'ye karşılık %2,2) Bkz. **Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırması**, DPT, Ankara, 1970, s. 32.



ortakçılık ve kiracılıkla işletilen tüm alanların yaklaşık % 27'sini oluşturmaktadır (1.456.755 ha).<sup>64</sup> Buradan ulaşılabilecek sonuç ise ülkemizde büyük tarımsal işletmelerin düzenli ve toplu işletme olmaktan çok büyük toprak mülkleri olmalarıdır. Büyük toprak sahipleri topraklarını parça parça ortakçılık ve kiracılıkla işlediklerinden bunların küçük işletmeler içinde varsayılması yerinde olacaktır. Warriner'in de belirttiği gibi bu işletmelerin gelişmiş ülkelerdeki büyük işletmelerle daha önce değindiğimiz ve burada da kanıtlanan nedenlerle hiç bir ilgisi yoktur.

## 2 — Sosyo-Ekonomik Nedenler

«Bir toplumda bir kısım vatandaşların binlerce dönüm arazisi olup diğer bir kısmının en zaruri ihtiyaçlarını karşılayacak kadar dahi toprağı olmazsa o toplum kuvvetli bir sosyal bünyeye sahip olamaz. Özellikle geçimini topraktan sağlamak zorunda olanların 2/3'ü kendine yetecek kadar araziye sahip değilse o toplum büyük sosyal sarsıntılarla karşılaşmaktan kendini kurtaramaz».<sup>65</sup> Reformun yapılmasını zorunlu kılan sosyo-ekonomik nedenler de kaynağını daha çok sağlıksız tarımsal yapıdan almaktadır. Bunlar kısaca şöyle özetlenebilir.

### a) Dengesiz Gelir Dağılımı

Tarımın sorunlarının, özellikle tarımsal gelir sorununun sektörde yapısal bozukluklar sürdükçe tatminkâr bir çözüme ulaştırılması olanaksızdır.<sup>66</sup> Ülkemizde de tarımsal toprakların işletmeler arası dengesiz dağılımı tarımsal gelir dağılımındaki dengesizliğin şüphesiz temel nedenidir. İstatistik Enstitüsü, Kırsal Gelir Dağılımı Anketi sonuçlarına göre 1973 yılında tarımda çalışan ailelerin % 16'8'i gelirin % 47'sini alırken, % 83.2'si gelirin % 53'ünü almaktadır.<sup>67</sup> Gelir dağılımının en dengesiz olduğu bölgeler ise toprak dağılımının da en dengesiz olduğu bölgelerdir.<sup>68</sup> DPT'ye göre 1963 yılında toplamın %0,1'ini oluşturan en yüksek gelir grubuna ait

(64) O. Varlier, op. cit., s. 15-66.

(65) İ. Öztrak, op. cit., s. 173.

(66) O.E.C.D. 1972, op. cit., s. 9.

(67) D.İ.E. Kırsal Kesim Gelir Dağılımı ve Tüketim Harcamaları 1973-74 Yayın No: 881, Ankara 1979, s. 35.

(68) Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için Bkz. Gelir Dağılımı 1973. D.P.T., Yayın No: 1495, Ankara, 1973, s. 97-114.



işletmeler toplam işletmelerin % 69'unu oluşturan en düşük gelirli işletmelerden yüz kat daha büyük bir gelire sahiptir.<sup>69</sup> Bu iki işletme grubu ortalama ölçekleri arasındaki paritenin 1980'de daha da yükseldiği gözönünde tutulursa gelir dağılımının giderek dengeleştiği (112 kat) söylenebilir. Bozuk mülkiyet düzeni nedeniyle devletin tarımda yeni teknoloji uygulamak ve verimi yükseltmek için aldığı önlemlerden ve hatta yüksek taban fiyatlarından genellikle büyük toprak sahipleri yararlanmakta,<sup>70</sup> bu da gelir dağılımını kötüleştiren ayrı bir etken olmaktadır.

#### b) Hızlı Nüfus Artışı

Nüfusun yılda % 2.1 gibi büyük bir hızla artması her yıl bir milyon yeni tüketicinin topluma katılması demektir. Bu da toprakların tam kullanımını, tarımsal verim ve üretimi arttırmayı zorunlu kılmaktadır.

Hızlı nüfus artışı tarımsal işletmelerin parçalanmasına, açık ve gizli işsizliğin artmasına neden olmakta, kırsal göçü zorlayarak hızlı ve sağlıklı bir kentleşmeyi doğurmaktadır.

Kırsal kesimde nüfusun giderek yoğunlaşması sonucu ücretler olumsuz etkilenmekte, rantlar yükselmekte böylece toprak sahipleri daha da güçlenmektedir. Gelir dağılımındaki dengesizliği daha da bozan nüfus artışı bugün ülkemizde toprak reformu uygulamasını zorunlu kılan önemli bir nedendir.

#### c) Verim Düşüklüğü

Son yıllarda kullanılan girdi miktarındaki önemli artışa karşın tarımın tüm alt sektörlerinde yeterli verim artışının sağlandığı söylenemez. Bitkisel üretim artışları daha çok ekim alanlarının artışından kaynaklanmış, hızlı makinalaşma ile marjinal sayılabilecek alanlar dahi üretime açılmıştır. (Yatay gelişme) Ekilebilir alanların sınırına ulaşıldığından tarımsal üretimin artırılması ancak verim artışı ile olasıdır. (Dikey gelişme) Bu da entansif üretimi zorunlu kılmaktadır.

(69) D.P.T. Kalkınma Planı, 2. Beş Yıl, 1968 - 72, Ankara 1967, s. 239.

(70) Z. Gökalp Mülayim, Toprak Reformu ve Kooperatifleşme, Tekin Yayınevi, Ankara, 1977, s. 161 - 162.



Türkiye'de verim düşüklüğüne neden olan önemli bir diğer etken de tarım topraklarının üçte ikisinin erozyon etkisi altında olmasıdır<sup>71</sup>. Bu önemli sorun kişisel girişimle çözülmesi güç ve pahalı toprak iyileştirme, düzenleme ve sulama gibi önlemleri ön plâna çıkarmaktadır. Bu sorunların sektör düzeyinde aşılması ise ancak toprak reformu ile olasıdır. Daha önce de değinildiği gibi İtalya toprak reformu uygulamasında yapılan tüm yatırımların % 62 si toprak iyileştirmesine yönelik olup, kamulaştırılan topraklar dağıtılmadan önce en fazla üç yıl içerisinde tarımsal yönden iyileştirilerek dağıtımı yapılmıştır. Böylece bu topraklar üzerinde ilkel ve ekstansif tarımdan modern ve entansif tarıma geçilmiştir.

#### d) Örgütlenme Yetersizliği

Küçük üreticiliğin egemen olduğu Türk tarımında yaygın ve etkin bir kooperatifçilik hem tarımsal topraklarda rasyonel bir işletmeciliğin yapılabilmesi hem de tarımsal ürünlerin pazarlama ve değerlendirilmesi için koşuldur. Bu konudaki yetersizlik tüccar ve tefecilerin küçük üreticiler üzerindeki egemenliği ile sonuçlanmaktadır. Özellikle pazarlama kooperatiflerinin gelişmemiş oluşu aracı kârlarını yükseltmekte üreticilerin elinden çok ucuza çıkan ürünler için tüketiciler çok pahalı ödemektedirler. Özellikle ürünün tüketiciye ulaşana kadar çok el değiştirmesi, yani pazarlama zincirindeki halkaların sayısının artması, pazarlama hizmetleri payını üretici ve tüketici zararına büyültmektedir<sup>72</sup>. Ülkemizde tüketicinin ödediği değer ancak % 30-35 i çiftçi eline geçmektedir<sup>73</sup>. Örneğin aracılık payı ette % 72 yumurtada % 75-80, sütte ise % 50 dir<sup>74</sup>. Pazarlamadaki aracı egemenliği kredilemede tefeci egemenliğine dönüşmektedir. Örgütlenmemiş kredi piyasası diye isimlendirilen faizcilik ve tefecilik esaslarına bağlı ve yasal niteliği bulunmayan kredilerin tarımsal finansman içinde önemli yeri olduğu bilinen bir gerçektir.

(71) Toprak etüdlerine göre ülkemizde kullanılabilir tarımsal arazinin %23'ü orta, %15'i şiddetli ve %30'u çok şiddetli erozyonun etkisi altındadır. Bkz. **Zirai ve İktisadi Durum Raporu 1970-1971**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 1972, s. 31.

(72) Gülten Kazgan, **Tarım Ekonomisi ve İktisadi Gelişme**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1966, s. 164.

(73) İbid, s. 165.

(74) Z. Gökalp Mülayin, op. cit., s. 296.



## C — REFORM UYGULAMALARI

Toprak reformuna ilişkin çabaların tarihsel gelişiminde incelendiği üzere şu anda yürürlükte olmayan iki yasa Türkiye’de belirli zaman aralarıyla uygulama olanağı bulmuştur. Bu yasaların genel ilkelerinin ve uygulama sonuçlarının incelenmesi ülkemizdeki uygulamanın kuramla ne ölçüde bağdaştığı konusunda yaklaşımlarda bulunma olanağı sağlayacaktır.

### 1 — Çiftçiyi Topraklandırma Yasası

Ülkemizde ilk kez toprak, 11 Haziran 1945 de kabul edilen 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası (ÇTY) ile yasal düzenlemeye konu olmuş ve bu yasa 1973 yılında Toprak ve Tarım Reformu Yasası ile yürürlükten kaldırılana dek yaklaşık 28 yıl uygulama alanı bulmuştur.

Meclise sunulduğu ve son kabul edildiği biçim arasında önemli farkların bulunduğu yasa büyük toprak sahiplerinin şiddetli direnciyle karşılaşmış bu nedenle 1950 ve 1955 yıllarında yapılan değişikliklerle özünü oluşturan maddeleri kaldırılmış ve birçok maddesi de değiştirilmiştir<sup>75</sup>. Çok eksikliklerinin bulunmasına karşın ilk çıkış biçimiyle yasa toprak reformunu gerçekleştirmek amacıyla ülkemizde atılmış ilk ve önemli adımı oluşturmaktadır.

#### a) Genel İlkeleri

Yasanın başlıca ilkeleri<sup>76</sup>; topraksız ya da az topraklı çiftçilere aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve işgüçlerini değerlendirecek ölçüde toprak vermek, bunların kredi ve demirbaşla donatılmalarını sağlamak, ülke topraklarının sürekli olarak işletilmesini ve arazi mülklerinin belirli ellerde yoğunlaşmasını ya da yetersiz şekilde küçülmelerini önlemeyi sağlamaktır.

Yasa aile işletmelerinin temelini oluşturacağı, orta büyüklükteki işletmelerin sınırlı kalacağı, büyük mülklerin ise ancak kamu yararına olma koşuluyla devlet elinde bulunacağı bir tarımsal

(75) Suat Aksoy, **Tarım Hukuku**, Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara, 1970, s. 228 - 230.

(76) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Teşkilat Kanunları**, Yeni Matbaa, Ankara, 1956, s. 5 - 25.



yapı kurmayı amaçlamaktaydı<sup>77</sup>. İşletmelerin 500 dekara kadar olanları küçük, 501 - 5000 arası orta, 5000 den büyük olanları ise büyük işletme olarak tanımlanıyordu. (Md.6) Topraksızlara dağıtılmak üzere önce devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde bulunan arazi, sonra sahibi bulunmayan, daha sonra da iyileştirme (kurutma, doldurma v.s.) yoluyla kazanılacak arazi ve en sonra kamulaştırma yoluyla elde edilecek araziler kullanılacaktı. (Md.8) Topraklandırılanlar borçlarını 25 yılda ve faizsiz ödeyecek ve bu süre içinde arazilerinin devir ya da satışını yapamayacaklardı. Böylece yasa işletmelerin bütünlüğünü korumayı amaçlamaktaydı.

Kamulaştırmalarda ise, önce vakıf ve mahalli idareler arazilerinden başlanacak bu yetmezse gerçek kişilerin 2000 dekardan fazla arazileri kamulaştırılabilecekti<sup>78</sup>. Kamulaştırma karşılığı 1944 bütçe yılı arazi vergisine matrah olan kıymetin dört katı olarak saptanmış olup, ödemelerin nakden ve peşinen yapılması öngörülmüştü<sup>79</sup>.

#### b) Uygulama Sonuçları

Çiftçiyi topraklandırma uygulamasının somut sonuçları özellikle toprak mülkiyetini ve tasarruf biçimini ilgilendiren ve etkileyen yönleriyle şöyle belirtilebilir<sup>80</sup>.

— Ç.T.Y. nda verilecek işletme genişliğinin saptanmasında çok önemli olan arazinin cinsi ve verimliliğinin nasıl saptanacağı konusunda herhangi bir yöntem getirilmediği için uygulamada öl-

(77) Reşat Aktan, «Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları» **Toprak Reformu ve Ekonomik Gelişme**, op. cit., s. 66.

(78) Yasanın 1945 yılındaki ilk şeklinde, kamulaştırma ile ilgili maddesi şöyledir: Md. 17 «Topraksız veya az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi o bölgede 39. madde gereğince dağıtmaya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz. ....»

(79) Yasanın ilk şeklinde kamulaştırma karşılıklarının 20 yılda ve % 4 faizle ödenmesi öngörülmüştü.

(80) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. Duran Taraklı, **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları**, O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Yayın No. 25, Ankara, 1976, s. 274 - 285.



çekler çok küçük tutulmuş, bunlarda yasanın öngördüğü yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri olma niteliğine kavuşamamışlardır. 1947 - 72 yıllarını içeren dönemde bir çiftçi ailesine verilen ortalama arazi genişliği 51,5 dekar olup topraklandırılan çiftçi aileleri sayısı ülkedeki çiftçi ailelerinin sadece % 10,5'idir. Uygulama bozuk olan toprak insan ilişkilerini düzeltmekten uzak kalmış, "Ç.T.Y. basit bir tapulama yasası gibi uygulanmıştır"<sup>81</sup>.

— Dağıtımda genellikle kamunun hüküm ve tasarrufunda bulunan (ancak verimi düşük olduğu için henüz işgal edilmemiş bulunan) topraklara yönelinmiştir. Özel şahıs toprakları istemin dışında kamulaştırılmamış, kamulaştırılanlarda dağıtılan toprakların sadece % 0,24 ünü oluşturmuştur. Bu bakımdan Ç.T.Y. bir toprak reformu yasası olarak nitelendirilemez çünkü bu sonuncusunun özünü büyük mülkiyetin kamulaştırılması oluşturmaktadır.

— Dağıtımdan yararlanan ailelerin yeter gelirli tarımsal aile işletmelerine dönüşemeyişinde yasa da bir kooperatif sistemin öngörülmeysi önemli etken olmuştur. Verilen kuruluş ve işletme kredileri de bu işletmeleri ayakta tutmaya yeterli olmamıştır. Öyle ki, aile başına verilen ortalama kredi bir aileye düşen ortalama borçlandırma bedelinin üçte birinden daha azını oluşturmaktadır.

— Uygulama sonucu 433.117 aileye toprak dağıtılmıştır. Bu işletmeler tarımsal yapıdaki küçük işletme egemenliğini arttırarak daha da bozuk bir yapının oluşmasına neden olmuşlardır.

— Ç.T.Y. nin tarımsal üretim ve istihdam üzerindeki etkilerinin de sınırlı olduğu söylenebilir. Bunda temel etken dağıtımda ölçüklerin çok küçük tutulması ve işletmelere yeterli kredinin sağlanamaması ile toprak reformu kooperatiflerine yasada yer verilmeyişidir. Aile işgücününün tam istihdamını sağlamaktan uzak bu işletmeler tarımda geçimsel kesimin boyutlarının genişlemesine neden olmuştur. Bu bakımdan yasanın ideal bir toprak reformundan beklenen sosyal ve siyasal sonuçları doğurduğu da söylenebilir.

(81) İcen Börtüçene, «Toprak Reformu» Toprak Reformu Kongresi 1978, TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, İlk yaz Basımevi, Ankara, 1978, s. 99 - 100.



— Ç.T.Y. nin başarılı olamayışının en önemli nedeni karşılaşmış olduğu büyük siyasal direnç ile, iyi anlatılamamış olmasıdır<sup>82</sup>. Reform sadece büyük mülklerin parçalanması ve herkesin elinden toprağının alınması şeklinde algılanmış<sup>83</sup> bu nedenle kendisini başarıya ulaştırabilecek bütün reformist maddeleri sonraki yasalarla değiştirilmiştir. 28 yıllık uygulama sonucu Ç.T.Y. gerisinde daha çarpık bir tarımsal yapı ve sınırlı kaynak bırakarak yürürlükten kalkmıştır.

## 2 — Toprak ve Tarım Reformu Yasası

Daha farklı sosyo-ekonomik koşulların ürünü olan ve tarımda yapısal değişimi amaçlayan ikinci yasa 12 Mart sonrası hükümetlerince hazırlanmış ve 25 Haziran 1973 de çıkarılmış 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası (T.T.R.Y) olup, Bakanlar Kurulu Kararıyla 1 Kasım 1973 de Urfa ilinde uygulamaya konulmuştur.

Böylece T.T.R.Y. birincisinden tam 28 yıl sonra daha farklı bir Türkiye'de ve farklı sosyo-ekonomik koşullarda Urfa'da yaşama geçirilmiş ve 5 Mayıs 1978 de Anayasa Mahkemesince iptal edilene dek bu ilimizde uygulanmıştır.

### a) Genel İlkeleri

1757 sayılı yasaya göre<sup>84</sup> toprak ve tarım reformu: "Toprak Mülkiyet Dağılımının, tasarruf ve işletme şeklinin ve işletmelerle ilgili yapının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesidir." (Md.1)

Bu amaçla Toprak ve Tarım Reformu Yasası :

— Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak arttırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak tarımsal yapının kurulmasını,

(82) Şevket Raşit Hatipoğlu, «Toprak Reformunun Tarihçesi», **Toprak Reformu Semineri**, TMMOB, Ziraat Odaları Birliği, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1964, s. 25.

(83) İbid.

(84) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. **Toprak ve Tarım Reformu Kanunu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973.



— Topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini,

— Toprak ve tarım reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacıyla toprak ve tarım reformu kooperatifleri kurulmasını,

— Tarımda kiracılık ve ortaklığın belli bir düzene sokulmasını,

— Ekonomik bir üretime elvermeyecek biçimde parçalanmış arazinin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasını ve tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,

— Örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı,

— Tarımda toprak ve su kaynaklarının iyileştirilmesi ve verimliliğin sürdürülmesini,

öngörmektedir. (Md. 2)

Yasa Ç.T.Y. gibi aile işletmelerinin temelini oluşturacağı bir tarımsal yapı kurmayı amaçlamaktadır. Ancak ondan farklı olarak işletme ölçekleri çok sınırlıdır. İşletmeler küçük, aile işletmesi, orta işletme ve örnek işletme olarak dört bölüme ayrılmaktadır. (Md.7) Yasa ekinde verilen tablolar ile bir çiftçi ailesine bırakılacak sulu ve kuru arazi ile, beş ve daha az nüfuslu bir aileye verilecek sulu ya da kuru arazi miktarları (50 endeks için) Türkiye'deki bütün yerleşim üniteleri için belirtilmiştir. Buna göre küçük ve aile işletmesi ölçeği sulu tarımda bölgelere göre 32 - 106 dekar, kuru tarımda ise 79 - 337 dekar arasında değişmektedir. Orta işletme ölçeğinde sınır kendisine toprak bırakılanlarınkisi kadardır. Bu da sulu kültürde 300 - 1000, kuru kültürde ise 475 - 2000 dekar arasında değişmektedir. Örnek işletme ise yasada öngörülen koşullara sahip işletmeler olup, bunlara kamulaştırmalarda iki katı toprak bırakılması öngörülmektedir.

Yasada topraksızlara dağıtılacak arazilerin başında Ç.T.Y. nin tersine kamulaştırılacak araziler yer almaktadır. (Md. 19) Reformdan yararlananların ödemelerinde ise tam ödeme sistemi benim-



senmiştir. Ancak borçların 25 yılda ve 25 taksitte faizsiz olarak ödenmesi öngörülmüştür. (Md.58) Dağıtımda verilecek toprak miktarının gerekli özellikler gözönünde tutularak bir aileye 1972 yılı toptan eşya fiyatları endeksine göre yılda 15.000 TL tarımsal gelir sağlayacak şekilde saptanması öngörülmüştür (Md.54) Dağıtılan toprakların başkalarına devri ve taksimi yasaktır.

Kamulaştırılacak topraklar sıralamasında da ilk sırada gerçek ve tüzel kişilere ait topraklar yer almakta (Md. 26), kamulaştırma karşılıklarının saptanmasında ise piyasa değeri esas alınmakta ancak bunun arazinin vergi değerini geçemeyeceği belirtilmektedir. (Md. 36) Kamulaştırma sınırları bölgelere göre kuru arazide 475 - 2000, sulü kültürde ise 300 - 1000 dekar arasındadır. Kamulaştırmalarda ödemenin % 15 i peşin, geri kalanı 19 eşit taksitte yapılması öngörülmekte, borç senedi ve hisse senedi biçiminde ödemelere de geniş biçimde yer verilmektedir. (Md.40, 41, 42, 43) Yasa çağdaş anlayışla tarımsal üretimde bulunan büyük işletmeler için kamulaştırmalarda ayrıcalıklı hükümler getirmektedir.

Kısaca sunulan bu genel ilkelerinden sonra yapılacak bir değerlendirme T.T.R.Y.nın sosyal adalet ve verimlilik temel ilkeleri üzerine kurulduğunu göstermektedir. Bunlardan ilki mülkiyet ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ile gerçekleştirilmek istenmekte, bu arada ilk kez ve öncelikle özel mülklerin kamulaştırılması öngörülmektedir. Toprağın yeniden dağıtımıyla yetinmeyen yasa verimlilik ilkesi ile de dağıtımdan yararlanan çiftçi ailelerinin donatılmaları, desteklenmeleri ve örgütlenmelerini öngörmekte, reformun başarıya ulaşması amacıyla kooperatif sisteme yer vermektedir. Toprak dağıtımından yararlananların zorunlu, diğer çiftçilerin de isteğe bağlı ortaklarını oluşturacakları bu kooperatifler yasanın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

Özetle; genel ilkeleri ve ilk çıkış biçimiyle 1757 sayılı yasanın reformist, ve demokratik bir toprak reformunun temel niteliklerine sahip olduğu söylenebilir. Böylece Cumhuriyet tarihinde ilk kez toprak rejimini düzenlemeye yönelik bir adım atılmıştır.

#### b) Urfa Uygulaması ve Sonuçları

Veriler reform uygulamasından önce Urfa'da dengesiz ve çar-



pık bir tarımsal yapının varlığını ortaya koymaktadır. İşletmelerin % 61 i 50 dekindan küçük olup bunlar toprakların sadece % 6 sını işledikleri halde, 500 dekindan büyük işletmeler toplam işletmelerin % 5 ini oluşturmakta, ancak toprakların % 60 ını işlemektedirler<sup>85</sup> (Parite = 171). Kişi aile ve sülalelere ait köy sayısı 123 e ulaşmakta, topraksız ailelerin sayısı ise 30.000 i aşmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararıyla 1 Kasım 1973 de reform uygulama bölgesi ilan edilen Urfa'da yasaya göre bu tarihten itibaren 3 yıl süreyle toprak üzerinde her türlü devir, temlik ve zilliyetlik devri durdurulmuş, tapu dairelerinde bu konularla ilgili hiç bir işlem yapılmamıştır.

Beş yıllık sürede uygulama iktidarda bulunan siyasal partilerin reformu algılama biçimlerine göre değişik yaklaşımlara konu olmuş, kamuoyunu ve siyasal çevreleri sürekli meşgul etmiştir.

Kamulaştırmalar uygulamada en sorunlu aşamayı oluşturmuştur. 1974 reform icra plânında öngörülen en az 2.300.000 dekarlık alana karşın, 1616090 dekarlık bir alan kamulaştırılmıştır. (Ek Tablo 5) Aynı sürede hazineye geçen arazi miktarı ise 1.043.215 dekarlıktır. Böylece tüm Urfa'da dağıtılabilecek arazi miktarı yaklaşık 2.660.000 dekara ulaşmıştır.

Kamulaştırmalarda beklenen düzeye ulaşılamamasının kanımızca iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilkinin yasanın 6. maddesine göre çıkarılan ve toprağın bizzat toprak sahibi tarafından işletilmesini öngören yönetmeliğin daha sonra değiştirilmesi olmaktadır. Bu değişikliklerle bir taraftan kamulaştırılacak arazi miktarının sınırlanmasına yol açılırken öte yandan topraksız köylüye dağıtılacak arazi miktarı azaltılmıştır. İkinci neden ise yasanın 29. maddesi ile ilgilidir. Kamulaştırmalarda sahibine bırakılacak toprak miktarının hesaplanma yöntemini gösteren bu maddeye göre "..... toprak ve tarım reformu örgütünce tarıma elverişli olmadığı tesbit edilen arazi hesaba dahil olunmaz" denilmekte bu da kamulaştırmalarda spekülasyona yol açabilmektedir.

Toprak dağıtımına gelince: yasanın yürürlükten kalkış tarihi olan Mayıs 1978 e kadar geçen beş yıllık sürede tüm Urfa'da top-

(85) T.C. Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, **Reform Öncesi Urfa'da Toprak Mülkiyet Dağılımı**, Genel Yayın No: 58, Ankara, 1979, s. 16-17.



rak isteminde bulunan 75.900 aileden sadece 1.218 i topraklandırılabilmiş, dağıtılan toprak miktarı ise 230.897 dekarla sınırlı kalmıştır. Oysa bir İtalyan toprak reformu uygulamasında 1950 - 58 dönemini içeren ilk sekiz yılda topraklandırılan aile sayısı 108.000, dağıtılan toprak miktarı ise 6.100.000 dekadır<sup>86</sup>. Bu bakımdan Urfa uygulaması çok yavaş yürütülmüştür. Toprak isteminde bulunan ailelerin % 1,6 sını, rezerv arazinin ise % 8,7 sini kapsayan dağıtım sembolik bir nitelik taşımaktadır. Kamulaştırmaların bitiş tarihi ve yasanın iptali arasında yaklaşık iki yıllık bir sürenin varlığı düşünülürse dağıtımın yapılmayışı rasyonel nedenlerle açıklanamamaktadır.

Tarımsal faaliyetler için kurulan kooperatif sayısı 4 olup, 842 ortağı bulunmakta ve 36 köyü içine almaktadır. Bu kooperatifler dağıtılan alanın yaklaşık % 60 ını kaplamaktadır. Yasanın iptali ile bu kooperatiflerin de faaliyetleri sona ermiş, sahip oldukları tarımsal araç ve gereçler devlet üretim çiftliklerine devredilmiştir. Böylece dağıtımdan yararlanan çiftçiler hem yasayla öngörülen üç yıllık aday çiftçilik sürelerini tamamlayamadıkları için topraklarının tapularını alamamış, hem de kiracı statüsüyle ve kira ödeyerek kendi olanaklarıyla tarımsal faaliyetlerini sürdürmek zorunda kalmışlardır.

Gerçekleştirilen yatırımlara gelince: reform için gerçekleştirilen yatırımların bedelleri Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı bütçesinden karşılanmış, uygulama ise teknik sorumluluğu kendine ait olmak üzere ilgili kamu kuruluşları tarafından yapılmıştır. (Tab.5) Yasa yürürlükten kalkıncaya dek yapılan yatırım tutarı yaklaşık 1.5 milyar liradır. Bugünkü değeri 15 milyar TL sına ulaşan bu yatırımların % 70 ini tarımsal alt yapı, % 15 ini kent yolu yapımı, % 9,3 ünü eğitim, % 3,5 ini enerji, v.s. yatırımları oluşturmaktadır. Yatırımlar içinde en önemlisi sulama yatırımları olup, toplamın % 38 ini, tarımsal alt yapı yatırımlarının ise % 55 ini içermektedir. Sulama projeleri 253.200 dekarlık bir alanı kapsamakta olup, bunun 165.900 dekarlık kesimi 1976 da bitirilmiş bulunmaktadır. Bunlardan İki Cırcıp isimli proje ile 92.000 dekarlık bir alanın yağmurlama sistemiyle sulanması gerçekleştirilmiş, ancak bu arazilerde dağıtımın yapılmaması bu dev projenin atıl kalmasına neden olmuştur. Diğer alanlarda ise açılan kuyu sayısı

(86) R. King, op. cit., s. 59.



338 e, döşenen kanal uzunluğu ise 145 Km ye yükselmektedir. Tarımsal alt yapı yatırımlarının ikinci büyük kalemini köy yolları ve içme suyu oluşturmakta olup, bunlar toplam yatırımlarının % 29'unu içermektedir. Bu arada kooperatifler için 87 traktör, yurt- içinden, 337 traktörde yurt dışından gümrüksüz olarak ithal edilmiş, ayrıca kooperatiflere 56 milyon TL lık proje kredisi açılmıştır.

Bütün bu sayısal örneklerin çoğaltılması olasıdır. Burada da- na çok doğrudan tarımsal üretimi etkileyenler verilmiştir. Bu rakamlar reformun Urfa için ne geniş boyutlu bir proje olduğunu kanıtlamaktadır. Bu arada reform sayesinde Urfa Türkiye'de ta- pulaması tam olarak bitirilen tek ilimiz olmuştur.

Bütün bu yatırım ve hazırlıklardan sonra dağıtımın yapılma- yışı daha sonra da yasanın iptaliyle reforma yönelik faaliyetlerin durması bir sosyo -ekonomik analiz yapılmasını güçleştirmektedir. Ancak bu sayısal veriler esas alınarak bir takım varsayımlarda bulunmak olasıdır.

Mevcut arazi rezervi ile ve yasada öngörülen normlarla yak- laşık 25.000 aile topraklandırılabilir, bunun 8.125 i sulu tarım yapacaktı. Böylece ilk kez sulamaya açılan bu alanlarda entansif üretimle verimin sadece yükselmesi değil, ama Urfa doğal koşu- larında yılda 2. hatta 3. ürün elde etme olanağı doğacak böylece tarımsal üretim önemli ölçüde artacaktı. Topraklandırılan 25.000 ailenin istihdamı dışında kooperatifler ve toprak reformuna para- lel diğer kamu projeleriyle ek istihdam olanakları sağlanacak, altı- yüzün üzerindeki günlük yerleşim 126 üniteye indirilecek, bunla- rın 28 ini örnek köyler oluşturacaktı. Bütün bunlar çağdışı üretim biçim ve ilişkilerini ortadan kaldıracak, kitlelere insanca yaşama olanağı sağlanarak dengeli ve sağlıklı bir gelişmenin koşulları ger- çekleştirilebilecekti.

Bu uygulama süresi içinde reformun maliyeti yüksek ve ge- tirisi hiç olmuştur. İlgili örgütün tasarrufuna geçen arazilerin bir kesimi köylülere kiraya verilirken, büyük toprak sahipleri bir ta- raftan kamulaştırma karşılıklarını almaya devam etmişler öte yan- dan işgal ettikleri 600.000 dekarın üzerindeki araziye kira verme- den işlemişlerdir. Uygulamanın sosyal ve politik yönü de negatif ol- muştur. Bütün bu yatırımların kendisi için gerçekleştirildiği kanı-



sında olan Urfa köylüsü sürekli umut ve beklenti içinde bırakılmış, ekonomik ve sosyal özgürlüğüne kavuşmamıştır.

Uygulama ülke genelinde de iki önemli sonuç doğurmuştur. Bunlardan ilki topraksız ve az topraklı kitlelerle kamu oyununda Türkiye'de bir toprak reformu uygulamasının gerçekleştirilemeyeceği imajının yaratılmış olması, ikincisi ise olası bir toprak reformuna karşı toprak sahiplerinin gereken önlemleri almış bulunmasıdır. Nitekim 1973 - 1980 yılları arasında tarımsal işletmelerin sayısı ve işledikleri alanların dağılımının incelenmesi kamulaştırma normlarının üzerindeki işletmelerden genişliği 200 - 1000 dekar arasında olan işletmelere büyük ölçüde yapay kayışların olduğunu göstermektedir. (Bkz. Ek tablo 3)

#### D. SON GELİŞMELER

12 Eylül sonrası tekrar başlayan Toprak ve Tarım Reformu Yasası hazırlama çalışmaları sürerken, yaşanan gelişmelerden özellikle ikisi oldukça önemlidir:

— Gelişmelerden ilki kaynağını 6830 sayılı istimlâk yasanından almaktadır. Bu yasanın 23. maddesi kamulaştırılan ancak amacına uygun kullanılmayan toprakların geri alınması için eski sahiplerine 5 yıl sonra dava açma hakkı tanımaktadır.

Topraksız ya da az topraklı çiftçi ailelere dağıtılmak amacıyla kamulaştırılan ancak Toprak ve Tarım Reformu Yasasının iptal edilmesi nedeniyle dağıtılmayan toprakların eski sahiplerince İstimlâk Yasası'nın ilgili maddesi gerekçe gösterilerek geri alınmasını önlemek amacıyla Hükümet tek maddelik bir yasa tasarısı hazırlayarak kamulaştırılan toprak için bu süreyi 10 yıla çıkarmış ayrıca bu konuda mahkemelerde açılan davaların durdurulmasını da hükme bağlamıştır.

Danışma Meclisi Toprak ve Tarım Reformu Geçici Komisyonunda incelenen tasarının, 10 yıllık süreyle ilgili maddesi aynen benimsenmiş ancak, mahkemelerdeki davaların durdurulmasına ilişkin hükmü tasarıdan çıkarılarak, açılan ve görülmekte olan davaların durdurulamıyacağı hükmü getirilmiş, ayrıca ilgili komisyonca oyalayıcı bir tutum içine girilmiştir.



Bu arada tasarının Danışma Meclisine sunulduğu tarihten sonra 56 büyük toprak sahibinin daha topraklarını geri almak için mahkemeye başvurduğu, böylece toplam başvuru adedinin 195'i bulduğu, bunların kamulaştırılan topraklarının ise 1 milyon dekara ulaştığı bildirilmiştir.<sup>87</sup>

Sonuçta, Tasarı Danışma Meclisinin insiyatifi ile Hükümetin istediği biçimde kabul edilmiş ve Milli Güvenlik Konseyinin çok yerinde bir kararı ile daha radikal bir biçimde yasalaşmıştır<sup>88</sup>.

Böylece günümüz fiyatlarıyla 15 milyar lirayı bulan yatırımlarla değerlendirilen ve ilerde Güney Anadolu Projesiyle (GAP) sulanması sağlanarak değerleri daha da artacak olan kamulaştırılmış toprakların eski sahiplerince geri alınması engellenmiş bulunmaktadır.

— Konuyla ilgili ikinci gelişme 9 Kasım 1982 tarihinde yürürlüğe giren yeni Anayasamızla ilgilidir. Tarım reformunu toprak reformunun alternatifi olarak gören ve Anayasa ilkeleri içinde tarım reformuna yer verilmesini isteyen görüşlere karşın, Anayasada toprağın verimli işletilmesi konusunda ve topraksız veya yeter toprağı bulunmayan köylüye toprak sağlamak amacıyla devletin gerekli önlemleri alacağı öngörülmektedir.

Kamulaştırma bedelinin hesaplanması konusunda ise 1961 Anayasasının 1977 yılında değiştirilen ve piyasa değerini esas alan hükmüne karşı yeni Anayasa bir çok faktörü dikkate almakta,

(87) Cumhuriyet, Tercüman, 13 Nisan 1982.

(88) Buna göre: «1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hükümlerine göre kamulaştırılmış olan gayrimenkuller hakkında 6830 sayılı İstimlak Kanununun 23. maddesi hükmü uygulanmaz. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce sözü edilen gayrimenkuller hakkında açılmış ve kesin karara bağlanmamış geri alma davaları konusuz kalmış sayılır. Bu nedenle taraflara harç ve yargılama gideri yüklenemez.» T. C. Resmî Gazete, Sayı : 17729, 19 Haziran 1982.



saptanan bedel ile vergi bildirim değeri arasında fark varsa bunda vergilendirileceğini öngörmektedir<sup>89</sup>.

Anayasamızın 46. maddesinde yer alan "tarım reformu" sözcükleri, toprak reformuna karşı olanlar için bir spekülasyon konusu oluşturabilirse de, sürülecek savların Anayasanın 44 ve 45. maddeleriyle bağdaşması olanaksızdır.

(89) 1982 Anayasasının toprak mülkiyeti, tarımda çalışanların korunması ve kamulaştırma ile ilgili maddeleri şöyledir :

Madde 44. — Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzeltilir.

Madde 45. — Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılması ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.

Madde 46. — Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usulleri kanunla belirlenir. Kanun kamulaştırma bedelinin tespitinde vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmî makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, taşınmaz malların birim fiyatlarını ve yapı maliyet hesaplarını ve diğer objektif ölçüleri dikkate alır. Bu bedel ile vergi beyanındaki kıymet arasındaki farkın nasıl vergilendirileceği kanunla gösterilir.

Kamulaştırma bedeli, nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir ve peşin ödenmeyen kısım Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddine bağlanır.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir.



### SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu yıl üçüncü kez kutlanan Dünya Gıda Günü nedeniyle bir mesaj yayınlayan Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) direktörü Edouard Saouma; tarımsal üretim ve gıda sorununa gereken önemin verilmemesi halinde dünyada beslenme sorununun çok ciddi boyutlar kazanacağını ve açlığın yaygınlaşacağını vurgulamakta, gelişmekte olan ülkelerin askeri bütçeleri 1980 de yaklaşık 115 milyar dolara tırmanırken beslenmeye, tarıma, toprak reformuna ve kırsal kalkınmaya öncelik verilmemesinin insanı hayrete düşürdüğünü belirtmektedir<sup>90</sup>.

Çağdaş ve demokratik toprak reformu anlayışı içinde Türkiye'deki uygulamaların kısaca incelendiği bu çalışmada da görüldüğü gibi ülkemizde 50 yıla yaklaşan bir süredir toprak reformu sorununa kalıcı bir çözüm getirilememiştir. Oysa Türkiye 1945'te başlattığı toprak reformu çabalarını amacına ulaştırıp, 1960 lardan itibaren ekonomide etkin bir agro - endüstriyel sistemi kurabilseydi, kalkınmadaki temel, ancak geçici işlevini tamamlayan tarım günümüzde yerini büyük olasılıkla güçlü bir endüstriye bırakmış olacaktı.

Ülkemizde toprak reformu konusunda değişik bir çok sorunun varlığı söz konusu ise de politik direnç şüphesiz bunların en önemlisini oluşturmaktadır. İyi niyetle çıkarılan yasalar çok geçmeden ve değişik nedenlerle reformcu niteliklerini yitirmekte ve "Ulusal kalkınmayı hızlandırıcı" tarımsal yapı bir türlü kurulamamaktadır. Oysa demokratik bir toprak reformu uygulaması aynı zamanda siyasal özveri isteyen bir yasal düzenlemedir. Nitekim İtalyan Toprak Reformu Yasası 1946 - 1951 yılları arasında İtalya'da tarım bakanlığı yapmış büyük toprak sahibi Antonio Segni'nin yapıtı olup, Segni kendisinin hazırladığı bu yasa ile Sardinya'daki topraklarının çoğunu kaybetmiştir<sup>91</sup>.

Ülkemizde daha çok ekim alanlarındaki genişlemeden kaynaklanan üretim artışı, gerek hızlı nüfus artışı ve gerekse işlenebilir alanların limitine ulaşıldığından tarımda verim artışını zorlamaktadır. Toprak reformu yapılmadan önce modern girdi ile yeni tekniklerin kullanılması sonucu bu amaca ulaşılabilmesi sağlıksız ta-

(90) Cumhuriyet, 17 Ekim 1983.

(91) R. King, op. cit., s. 46.



rımsal yapı nedeni ile pek olası görülmemektedir. Nitekim bir çok az gelişmiş ülkede bu amaçla hazırlanan tarımsal politikalar gelir dağılımı ve sosyal adalet gibi temel sorunlara eğilmediğinden tarım sektöründe ayrılıkları ve sosyal gerilimi arttırmakta, bu politika ile devletin tüm olanak ve sübvansiyonlarından yararlanan büyük çiftçiler tarımsal gelir dağılımındaki paylarını daha da arttırmakta, gelir dağılımındaki dengesizlik giderek büyümekte ve kırsal göç hızlanmaktadır.

Çalışma sonucu, Ülkemizde bin dekarın üzerindeki işletmelerin yarısının topraklarını kiracılık ve ortakçılıkla işlettiklerini ortaya koymaktadır. Bu da Türkiye'de büyük tarımsal işletmelerin çoğunun batıdaki gibi geniş üretim üniteleri olmayıp sahibine rant sağlayan büyük mülkler olduğunu göstermektedir<sup>92</sup>. Böylece bu toprakların tam kullanımı sağlanamamakta ve büyük boyutlu ulusal kayıplara yol açılmaktadır. Oysa kıt bir üretim faktörü olan toprağın teknik ve optimum kullanılması yalnız toprak sahipleri için değil, toplumun tümü için de zorunludur. Öte yandan tarımda çalışan her üç aileden birinin başkasının toprağını işlemesi, her beş aileden birinin ise topraksız olması, tarımsal yapıdaki sağlıklı gelişmenin üretimi etkileyecek boyutlara ulaşması Türk Tarımında yapısal değişimleri giderek zorlamaktadır.

Çalışma boyunca kısaca incelenen uygulama ve sorunların ışığı altında geleceğe dönük öneriler şöyle özetlenebilir :

— Ülkemizde bir toprak reformu uygulamasında karşılaşılabilecek en önemli sorun yasadan etkilenenlerin gösterecekleri tepki ve direncin aşılmasıdır. Bu da tüm toplumumuzu, özellikle topraksız ve az topraklı köylümüzü yakından ilgilendiren bu sorun üzerindeki görüşlerin tüm boyutları ile tartışılması, kamu oyuna iyi anlatılabilmesi ile olasıdır. Tecrübeler ülkemizde reformun sadece büyük mülklerin parçalanması ve herkesin elinden toprağının alınması şeklinde algılandığını göstermektedir. Bu nedenle uygulanacak bir demokratik toprak reformu yasının erdemleri özellikle toprak sahiplerine iyi anlatılabilmelidir.

— Ülkemizde gerçekleştirilecek bir toprak reformu uygulamasında karşılaşılabilecek bir diğer önemli sorun şüphesiz reformun finansmanıdır. 1757 sayılı yasanın iptalinden hemen sonra 1961

(92) Ülkemizde büyük işletmelerin en yoğun olduğu Urfa'da, TTRY'nin öngördüğü örnek işletme normuna uygun tek işletme çıkmamıştır.



Anayasasının 38. maddesinin de değiştirilerek kamulaştırmalarda piyasa değeri esasının getirilmesi reformun finansmanını güçleştirici nitelikteydi. Ancak yeni Anayasamızın kamulaştırma bedelinin saptanmasında vergi beyanını da dikkate alması ve özellikle belirlenen kamulaştırma bedeli ile vergi beyanı arasındaki kıymet farkının vergilendirilmesini öngörmesi, çıkarılacak Toprak Reformu Yasasının finansman sorununu nisbeten hafifletecektir.

— 1757 sayılı yasa ile önce Urfa daha sonra da değişik bölgelerimizdeki iki ilçe ve üç köy zaman aralıkları ile toprak ve tarım reformu uygulama bölgeleri ilan edilmişlerdir. Bu reform çalışmalarının hem uzamasına hem de çok dağılmasına neden olmakta, ayrıca kamulaştırma kaynaklarının azalması gibi önemli bir sakıncayı da beraberinde getirmektedir. Oysa reform konusu bölgelerin tümünün aynı anda ulusal düzeyde toprak reformu uygulama bölgeleri ilan edilmeleri ve bu tarihten itibaren reform çalışmaları sonuçlanıncaya kadar bu bölgelerde toprak üzerindeki her türlü alım, satım ve devir işlemlerinin durdurulması sözü edilen sakıncayı önleyici nitelikte olacaktır. Bu arada, reformdan kaçınmak için alınmış yapay önlemlerin ortadan kaldırılabilmesi, kamulaştırmalarda geriye dönük bir yılın (örneğin 1973) baz yılı olarak saptanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

— Toprak reformunun uygulanacağı bölgelerde üzerinde tarım yapılabilecek toprakların gerçek miktarlarının bilinmesi koşuldur. Bu da kadastro sorununun ülkemizde hızla çözümlenmesini gerektirmektedir. Ancak kadastro tamamlanmamış reform bölgelerinde iki faaliyetin birlikte yürütülmesi olanaklıdır.

Türkiye kalkınmada agro-endüstriyel modelin benimsendiği ve tarımda beklentilerin arttığı bir dönemi yaşarken, tarımsal yapıdaki olumsuz gelişmelerde boyutlarını arttırmış ve üretimi kilitleyici unsurlar haline dönüşmüş bulunmaktadır. Bu gelişmeler tarımda yapısal düzenlemelere yönelik önlemlerin ivedilikle uygulamaya konulmasını zorlamaktadır. Bunun gerçekleşmesi ise ülkemiz koşullarına uygun, sosyal adalet ve verimlilik ilkelerine dayalı demokratik bir toprak reformu uygulaması ile olanaklıdır. Ancak hızlı ve sağlıklı bir reform uygulaması Türkiye'nin bugüne dek ihmal edilmiş büyük tarımsal potansiyelini harekete geçirerek tarımın ülkemiz ekonomik kalkınmasına getirdiği katkıyı boyutlandırabilecektir.



TABLO : 1

İtalya'da Toprak Reformu Uygulaması Sonucu Reform Bölgeleri  
ve Ulusal Düzeyde Hektara Gayrisafi Üretim Artış Hızı  
(1953 - 1963)

Yıllar	Reform Bölgeleri G.S. Üretim Artışı (000 Liret)		İtalya Ortalaması G.S. Üretim Artışı (000 Liret)	
	Cari Fiyatlar	Sabit Fiyatlar	Cari Fiyatlar	Sabit Fiyatlar
1953	71	71	134	134
1954	76	73	134	129
1955	90	86	142	136
1956	95	90	139	133
1957	101	94	145	136
1958	115	114	154	151
1959	123	124	155	156
1960	119	116	156	151
1961	142	132	176	164
1962	172	148	192	165
1963	188	153	198	161
Ortalama Yıllık Artış	10.5	8.5	4.2	2.6

Kaynak : R. King, op. cit., s. 71.

TABLO : 2

Mısır : Üç Toprak Reformu Bölgesinde ve Ulusal Düzeyde  
Bitkisel Verim Artışı 1951/1952 - 1962  
(Endeks 1951/52 = 100)

Toprak Reformu	Pamuk		Buğday		Mısır		Pirinç	
	Bölgelerinde	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	Kg/Ha. Endeks	
1951/1952	551	100	615	100	705	100	1622	100
1964	969	176	1200	195	1485	211	3053	188
Ulusal Düzeyde								
1951/1952	662	100	765	100	945	100	1340	100
1964	851	129	1095	143	1035	110	2488	186

Kaynak : H. C. TAİ, op. cit., s. 318.



**TABLO : 3**  
**Tarımsal İşletmelerin Sayı ve İşledikleri Alanların**  
**Dağılımında Gelişmeler (1973 - 1980)**

İşletme Ölçeği	DPT 1973 Araştırması		DİE 1980 Tarım Sayımı	
	İşletme Yüzd. (%)	Toprak Yüzd. (%)	İşletme Yüzd. (%)	Toprak Yüzd. (%)
1 — 50	70,6	21,3	61,1	20,0
51 — 100	16,2	18,9	20,8	21,3
101 — 200	8,5	19,8	11,8	23,9
201 — 500	3,7	18,6	5,4	22,7
501 — 1000	0,6	7,0	0,8	7,9
1001* +	0,4	14,4	0,1	4,2
<b>Toplam Nisbi</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Mutlak	3.124.678	20.524.774 ha	3.558.815	22.764.028 ha

\* Bu gruba giren işletmelerin, sayı ve işledikleri alanlardaki azalma ile, 201 - 1000 grubu işletmelerin, sayı ve işledikleri alanlardaki artış, 1973'de başlayan Urfa uygulamasının yapay sonuçlarını yansıtmaktadır.

**Kaynak :** DPT, 1973, O. Varher, op. cit., s. 15.

DİE, 1983, op. cit., s. 16-17.

**TABLO : 4**  
**Sayılarla Çiftçiyi Topraklandırma Yasası Uygulama Sonuçları**  
**(1947 - 1972)**

Dağıtılan Arazi	: 22.313.646 Dekar
Toprak Dağıtılan Köy Sayısı	: 5.326
Topraklandırılan Aile Sayısı	: 433.117
Her Aileye Verilen Ortalama Arazi Genişliği	: 51,5 Dekar
Borçlandırma Bedeli	: 315.691.546 TL
Aile Başına Ortalama Borç Bedeli	: 731 TL
Açılan Kredi Miktarı	: 96.324.490 TL
Aile Başına Ortalama Kredi	: 223 TL
Dekara Düşen Kredi Miktarı	: 4,3 TL
Köy Başına Düşen Kredi Miktarı	: 18.086 TL
Kamulaştırılan Toplam Arazi	: 153.588 Dekar
Kamulaştırılan Şahıs Arazisi	: 54.252 Dekar
Topraklandırılan Göçmen Aile Sayısı	: 13.149
Topraklandırılan Göçmen Ailelere Verilen Toprak Miktarı	■ 793.405 Dekar

**Kaynak :** Toprak ve Tarım Reformu Açısından Sayılarla Türkiye, Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, Yayın No : 1. DİE Matbaası, Ankara, 1973 ve Duran Taraklı, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları, op. cit., den çıkarılmıştır.



TABLO : 5

**Sayılarla Toprak ve Tarım Reformu Urfa Uygulaması  
(1973 - 1978)**

Dağıtılabilecek toplam arazi miktarı	:	2.659.305 Dekar
Hazine arazisi miktarı	:	1.043.215
Kamulaştırma yapılan arazi miktarı	:	1.616.090
Kamulaştırma yapılan köy sayısı	:	329
Tahakkuk eden kamulaştırma miktarı	:	430.756.410 TL
Dağıtılan toprak miktarı	:	230.897 Dekar
Dağıtım yapılan köy sayısı	:	47
Topraklandırılan aile sayısı	:	1.218
Topraklandırılan nüfus sayısı	:	5.539
Aile başına verilen ortalama arazi genişliği	:	189,5 Dekar
Toprak isteminde bulunan aile sayısı	:	75.700
Kurulan Kooperatif Sayısı	:	4
Kooperatife bağlı köy sayısı	:	36
Kooperatifin ortak sayısı	:	842
Kooperatiflerin çalışma alanı	:	132.857 Dekar
<b>GERÇEKLEŞTİRİLEN YATIRIMLAR (TL)</b>	:	
DSİ	:	301.140.000
Karayolları Gn. Md.	:	211.853.206
Tapu Kadastro	:	35.642.758
Bayındırlık Bakanlığı	:	114.136.500
Toprak - Su	:	236.137.000
YSE	:	414.822.000
T. Zirai Donatım Kurumu	:	35.000.000
TEK	:	49.870.000
Yem Sanayii	:	5.000.000
Milli Eğitim Bakanlığı	:	19.500.000
Harita Genel Müdürlüğü	:	510.000
Urfa Valiliği	:	5.000.000
<b>TOPLAM</b>	:	<b>1.428.611.404 TL</b>

**Kaynak :** T. C. Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Bölge Başkanlığı, URFA, Faaliyet Raporu, Urfa 1978'den çıkartılmış verilerdir.



**DÜŞÜK VERİMLİLİĞE NEDEN OLAN ETMENLER  
VE BUNLARI ÖNLEYİCİ YÖNETİM TEKNİKLERİ  
ARASINDA İŞ ETÜDÜ'NÜN YERİ**

**Doç. Dr. Hikmet TİMUR\***

İnsanlığın refahı ve işletmelerin başarısında önemli rol oynayan verimliliği arttırmanın yollarından biri, belkide en önemlisi, düşük verimliliğe neden olan etmenlerin ortadan kaldırılmasıdır. Bu konudaki bilimsel yaklaşımın Frederick Winslow Taylor ile başladığını söyleyebiliriz. Bilimsel yönetimin, ve onun doğmasında ve gelişmesinde büyük katkısı olan yönetim hareketinin etkisi ile, Bilim adamları, 19. Yüzyılın sonlarına doğru, işletmelerdeki düşük verimliliğin nedenlerini araştırma ihtiyacını duymuşlar ve bu konuda çeşitli incelemeler ve araştırmalar yapmışlardır. Bu araştırmalar sonucu, her geçen gün önemini biraz daha arttıran teknikler geliştirerek uygulamaya koymuşlardır. Bu tekniklerin başında iş etüdü gelir.

İş etüdü: "metod etüdü" ve "iş ölçümü" olmak üzere iki teknikten oluşmaktadır. Geniş uygulama alanına sahip olan bu tekniklerden, özellikle bir işin yapılması, ya da bir ürünün üretilmesi için gerekli süreyi (Temel iş kapsamını) arttıran buna bağlı olarak düşük verimliliğe neden olan etmenlerin önlenmesinde yararlanılmaktadır. Bir işin yapılması, ya da bir ürünün üretilmesi için gerekli temel iş kapsamını arttıran iki etmen vardır. Bunlardan birisi "ek iş kapsamı" diğeri de "zaman kaybı"dır. Bu etmenlerin ayrıntılarına geçmeden önce, konunun daha iyi anlaşılması ve kavram kargaşalığının önlenmesi nedeniyle verimlilik kavramı üzerinde durulmuştur.

(\*) H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi.



## I. VERİMLİLİK KAVRAMI

Toplumsal yönü ekonomik yönü kadar önemli olan, özellikle gelişmekte olan ülkeler için ayrı bir önem taşıyan, "prodüktivite" ile eşanlamlı olarak kullanılan verimlilik (productivity), en yalın anlamda çıktının (outputun), bu çıktıyı oluşturmak için gerekli faktör girdiler (inputlar) toplamına oranı olarak tanımlanmaktadır. Buna "Toplam faktör verimliliği"<sup>1</sup> de denir. Çıktının emek, arazi, malzeme, makine gibi tek bir üretim faktörüne oranlanması yoluyla; sırasıyla, emeğin, arazinin, malzemenin, makinenin verimliliğinden söz edebiliriz ki buna da "kısmî verimlilik" denir<sup>2</sup>.

Esasen verimlilik kavramı özel bir ayırım yapılmadığı yani herhangi bir biçimde belirlenmediği sürece, emek verimliliği anlamında kullanılmaktadır<sup>3</sup>.

Aşağıda tanınmış bir kaç yazarın verimlilik tanımları verilmiştir. Bunlardan Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson müştereken yazdıkları kitapta verimliliği "... en az çabayla en çok işin başarılması..."<sup>4</sup> olarak belirlemişlerdir. Cahit Talas verimliliği "üretim ile bu üretime katılan etkenler arasında kurulan bir oran"<sup>5</sup> şeklinde ifade etmiştir. Peter Drucker ise, verimliliği "kaynakların iyi bir şekilde kullanılması"<sup>6</sup> olarak tanımladıktan sonra, yaşam standardının yükseltilmesinde ve iş hayatının canlandırılmasında kaynakların iyi bir şekilde kullanılmasının oldukça önemli olduğunu vurgulamıştır.

- 
- (1) Solomon Fabricant, **A primer' on productivity**, Randam House, New York, 1969, s. 3.; International Encyclopedia of the social sciences, 1968 B., Cilt. 12, s. 523.
  - (2) International Labour Organization, **measuring Labour productivity**, çev. Raşit Hoşgör, MPM yayınları, No. 142, Ankara, 1973, s. 3.
  - (3) "The Push to Get More From Men and Machines", special issue, **Business Week**, Cilt. 8, Eylül 9, 1972, s. 80.
  - (4) Herbert A. Simon, Donald w. Smithburg, ve Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, çev. Cemal Mıhçıoğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No. 354, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973, s. 12.
  - (5) Cahit Talas, **Sosya\* Ekonomi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s. 62.
  - (6) Peter F. Drucker, **Management**, Harper and Row, Puplishers, New York, 1974, ss. 67-68.



## II. BİR İŞLETMENİN EMRİNDEKİ KAYNAKLARIN VERİMLİLİĞİ

Bir işletmenin emrindeki belli başlı kaynaklar; malzeme, arazi ve bina, makine ve donatım, ve emek olduğuna göre, işletmede yönetimin görevi; gerekli planlamaları, örgütlemeleri, düzenlemeleri, denetlemeleri yaparak bu kaynakların en verimli biçimde kullanılmasını sağlamaktır.

Verimliliğin yüksek olabilmesi için, ya aynı çıktılardan daha az girdi ile, ya da aynı girdi ile daha fazla çıktının elde edilmesi gerekir. Üretimde kullanılan kaynak, yani girdi artışı, çıktıda elde edilen artış ile aynı oranda ise verimlilik değişmez<sup>7</sup>. Girdi artışı, üretimde elde edilen artıştan fazla ise, üretimin artmasına karşılık verimlilik düşer. Kısaca yüksek verimlilik, aynı kaynakları (girdileri) kullanarak, daha fazla çıktı yani üretim yapmak, ya da aynı çıktıyı daha az girdi ile elde etmektir.

Verimliliği arttırma sorunu, aslında işletmenin emrindeki kaynakların daha etkili bir biçimde kullanılması sorunudur<sup>8</sup>.

### A. MALZEMENİN VERİMLİLİĞİ

Hammadde ve malzeme maliyetleri işletme açısından büyük öneme sahiptir. Hatta bazı endüstri dallarında hammadde maliyeti toplam son ürün maliyetinin % 60'ını oluşturmaktadır. Özellikle hammaddenin yurtdışından ithal edilmesi durumunda konunun önemi daha da artmaktadır. İşte bu gibi durumlarda, malzemenin verimliliğine işletmenin emrindeki diğer kaynakların verimliliğinden daha fazla önem verilmelidir. Malzemenin verimliliğini arttırma için aşağıdaki noktalara dikkat edilmelidir.

a) Kullanılan malzemenin pahalı ve az bulunur bir malzeme

(7) Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No. 2015, İstanbul, 1975, s. 239.

(8) International Labour Organization, **Introduction to work study**, 3. (revised) B., International Labour Office, Geneva, 1979, s. 10.; Henry L. Sisk ve Clifton J. Williams, **Management and Organization**, South-Western Publishing Co. Cincinnati, Ohio, 1981 ss. 18-29.



olması durumunda, ürünün modeli, mümkün olan en az malzeme ile yapılacak biçimde hazırlanmalıdır<sup>9</sup>.

b) Satın alınmasına karar verilen tesisat ve donatımın bedelli bir performans düzeyinde işletilebilmesi için bunların tüketecekleri malzeme (örneğin, yakıt) yönünden ekonomik olmasına dikkat edilmelidir.

c) İşlem safhasında bilinen ve denenilen en doğru işlem kullanılmalıdır.

d) İşçilerin eğitimleri ve özendirilmeleri sağlanarak, onların geriye çevrilebilecek dolayısıyla malzeme ve emek kaybına yol açacak biçimde kusurlu iş yapmaları önlenmelidir.

e) Malzemelerin, hammadde safhalarından son ürün safhalarına kadar hareketleri sırasında zarar görmemelerini sağlayacak taşıma ve depolama metotları sağlanmalıdır.

f) Ürünün müşteriye ulaştırılması esnasında hasar görmemesini sağlayacak ambalajlama yöntemleri kullanılmalıdır<sup>10</sup>.

## B. ARAZİ VE BİNALARIN VERİMLİLİĞİ

İşletme kaynaklarından arazi; işletme için gerekli olan bina ve tesislerin yerleştirileceği temel unsurdur. Yerleştirilecek binalar ise, işletmenin üreteceği ürünün ve bu ürün için gerekli üretim şeklinin özelliklerini taşır. Başka bir anlatımla, binalar üretim birimlerinin önceden tasarlanan iç yerleşimlerini örten birer zarf niteliğine sahiptir.

Arazi ve binaların verimli bir biçimde kullanımı, maliyeti düşürmek yönünden çok önemlidir. Konunun önemi işletmenin genişleme arzusunda olması nedeniyle fazla yerleşim alanlarına gerek duyduğu zamanlarda daha açık olarak ortaya çıkmaktadır. Bu

(9) "Surprising Potential for New Gains", Special issue, *Business week*, Cilt 80, Eylül 9 1972, s. 94.; Ürünün tasarımında başlatılan yeni bir yaklaşım için bkz: Yoram Wind ve Vijay Mahajan, "Designing Product and Business Portfolios", *Harvard Business Review*, Cilt 59, No. 1, Ocak-Şubat, 1981, ss. 155-165.

(10) Milli Prodüktivite Merkezi, Bir Makine Fabrikasında Prodüktivite Ölçme Çalışmaları, MPM Yayınları, No. 84, İş Matbaacılık ve Ticaret, Ankara 1970, ss. 22-23.



gibi durumlarda, yeni arazi alınmadan, ya da yeni binalar yapılmadan önce iş etüdünün metod etüdü tekniklerinden biri olan "Fabrika ve donatım yerleştirme düzeni tekniği" uygulanarak aynı bina ve arazilerden yararlanma yolu araştırılmalıdır<sup>11</sup>. Endüstriyel bir amaçla kullanılan arazinin ve binanın verimliliği, o alan içinde yapılan üretim miktarının artışı ile artar.

### C. MAKİNELERİN VE EMEĞİN VERİMLİLİĞİ

Verimliliğin, çıktının bu çıktıyı oluşturmak için gerekli faktör girdiler toplamına oranı olduğunu daha önce belirtmiştik. Çıktı ile girdi arasındaki oran bir zaman birimi ile belirlenir. Örneğin, bir işletmenin belirli bir zaman birimindeki çıktının girdisine oranı, o işletmenin o zaman birimindeki verimliliğini gösterir. İşçi ve makine için zaman birimi olarak "adam - saat" ve "makine - saat" kullanılmaktadır. Bir "adam - saat" bir işçinin bir saatlik çalışmasıdır. Bir "makine - saat" ise, bir makinenin bir saatlik çalışmasıdır.

İşçinin her "adam - saat", makinenin her "makine - saat" başına yaptığı işin, ya da ürettiği ürünün artması, o işçinin ve makinenin daha verimli çalıştığını gösterir.

İşçinin ve makinenin daha verimli çalışmasını engelleyen bazı nedenler vardır. Bu nedenlerin gereği gibi açıklamak için, işin, ve ya ürünün "Temel iş kapsamı" 'ndan söz etmek gerekir.

### III. TEMEL İŞ KAPSAMI

Her işin, ya da her ürünün bir temel iş kapsamı vardır. Bundan anlaşılması gereken, kuramsal olarak her tekniğin en iyi biçimde uygulandığı, yani tasarım ve talimatların hatasız olduğu, imalat, ya da işlem için gereken metodun tam olarak uygulandığı, çalışma süresince herhangi bir nedenle çalışma zamanından kayıplar olmadığı bir dönemde, bir işin yapılması, ya da bir ürünün üretilmesi için gerekli olan süredir. Başka bir anlatıyla "temel iş kapsamı, daha fazla azaltılması olanaksız en düşük çalışma süresidir"<sup>12</sup>. İşçiler, ya da makineler tarafından yapılan iş, ya da üre-

(11) Franklin G. Moore, **Manufacturing Management**, 4.B., Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois, 1965, ss. 239-246.

(12) International Labour Organization, **a.g.e.**, s. 13.



tim, temel iş kapsamındaki süreye ne kadar yakın bir sürede yapılmışsa, o işçilerin, ya da makinelerin verimliliğide o kadar yüksek olur.

#### IV. EK İŞ KAPSAMI VE ZAMAN KAYBI

Şekil I'de de görüldüğü gibi, uygulamada bir işin yapılması, ya da bir ürünün üretilmesi için harcanan toplam iş süresi o iş, ya da o ürün için temel iş kapsamında belirtilen süreden çok fazladır. Bu sürenin temel iş kapsamında süreden fazla olmasına "ek iş kapsamı" ve "zaman kaybı" neden olmaktadır.

Ek iş kapsamı ve zaman kaybı nedeniyle işçilerin ve makinelerin birim zamandaki üretimleri, yani çıktıkları, dolayısıyla verimlilikleri azalır. İşçilerin ve makinelerin verimliliklerini en yüksek düzeyde tutabilmek için, ek iş kapsamı ve zaman kaybı yaratan etmenlerin bilinmesi ve onları azaltıcı önlemlerin alınması gerekir.

##### A. EK İŞ KAPSAMI

Ek iş kapsamı ürünün tasarımı ve ayrıntılarının belirlenmesindeki hatalarla, yetersiz imalat yöntemlerinden doğmaktadır.

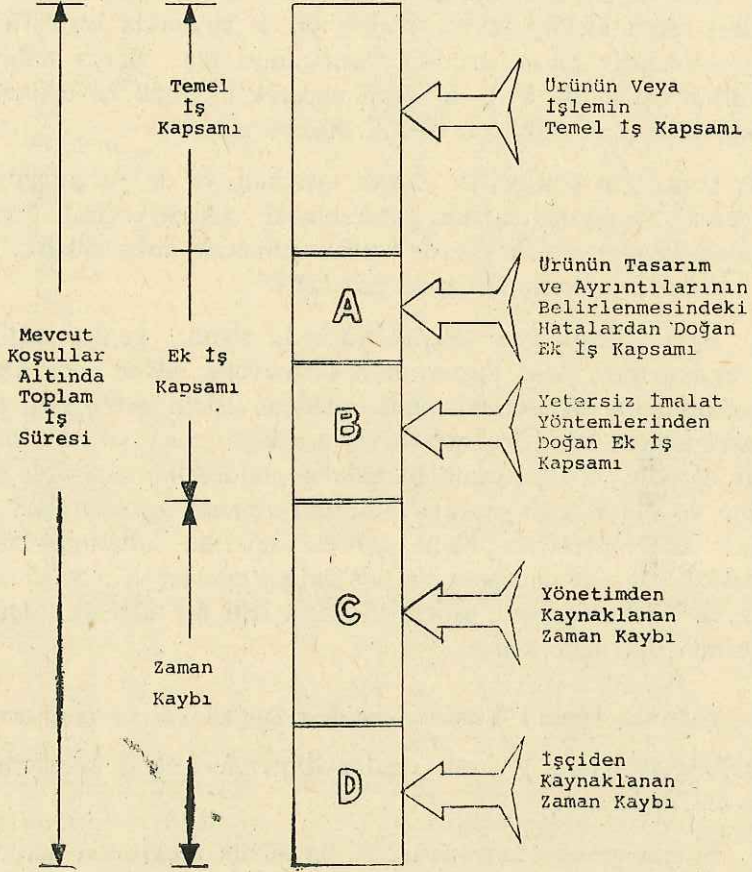
##### 1. Ürünün Tasarımı ve Ayrıntılarının Belirlenmesindeki hatalardan doğan Ek İş Kapsamı

Ürünün tasarımı ve bu tasarıma göre imalat ayrıntılarını veren talimatlardaki hatalar, ek iş kapsamını oluşturan etmenlerin en önemlilerindedir. Tasarım aşamasında, tasarım mühendisliğini en çok uğraştıran konu; imal edilecek olan ürünün fonksiyon - dayanıklılık - görünüş ve maliyet dengesini sağlayabilmektir<sup>13</sup>. Ancak söz konusu dengeye ulaşabilmek için sarf edilecek çabanın belli bir oranı da ürünün imalat aşamalarının dikkate alınmasında harcanmalıdır. Çünkü, ürünün imalat yönteminde karşılaşılabilecek güçlükler verimliliği dolaysız olarak etkiler ve maliyet artışlarına neden olur. Bu sebeple, ek iş kapsamı yaratan etmenlerin önlenmesi bakımından ürünün tasarım ve ayrıntılarının belirlenmesine gereken önem verilmelidir.

(13) Bernard C. Nye, **Product Planning**, Gregg Division/McGraw-Hill Book Company, New York, 1970, ss. 4-6.



**ŞEKİL : 1**  
**ÜRETİM SÜRESİ NELERDEN OLUŞUR**



Kaynak : ILO. Work Study, s. 14.



Ürünün aşağıda sıralanan, tasarım ve ayrıntılarının belirlenmesindeki hatalardan kaynaklanan özellikleri ek iş kapsamının oluşmasına neden olur.

a) Ürünün tasarımının kötü hazırlanması nedeniyle üretimin mevcut en ekonomik yöntemlerin kullanılmasına uygun olmaması. Örneğin, saçtan yapılması gereken bir parçanın tasarım özellikleri saçın kesilip tekrar perçin ya da kaynakla birleştirmesini gerektirebilir. Oysa, ürünün tasarımının tek parça halinde, pres kullanmayla bir kere de şekil verecek biçimde hazırlanması ek iş kapsamını olanaklı en düşük düzeye indirir.

b) Ürünlerin çok çeşitli olarak tasarımı, ya da parçaları arasında gerekli standardizasyona gidilmemesi, yüksek verimli üretim makineleri yerine çeşitli işlerde kullanılacak daha düşük verimli makinelerin kullanılmasını gerektirir<sup>14</sup>.

c) İster yüksek ister düşük düzeyde olsun, yanlış seçilmiş kalite standartları ek iş kapsamının doğmasına neden olur. Örneğin, Mühendislik uygulamalarında fazladan işlem gerektiren hassas toleransların hiç gerekmiyen yerlere konulması sık sık raslanan bir olaydır. Bu durumda parçaların reddedilme olasılığı yükselebilir ve buna bağlı olarak malzeme ve zaman kayıpları artmaktadır. Diğer taraftan, düşük kaliteli malzeme kullanmak, ürün için gerekli son işlem aşamasında istenilen hassasiyetin sağlanmasına ve bu hassasiyeti oluşturabilmek için bir dizi ek işlemlerin yapılmasına neden olur.

## 2. Yetersiz İmalat Yöntemlerinden Doğan Ek İş Kapsamı

Aşağıda sıralanan yetersiz imalat yöntemleri ek iş kapsamının doğmasına neden olur.

a) İş için gereğinden küçük, ya da büyük makine ve takımların kullanılması<sup>15</sup>.

(14) Velid İsfendiye, "Standardizasyon", **Endüstride Prodüktivite Semineri 1968**, içinde, İş Matbaacılık ve Ticaret, Ankara, 1969, ss. 155-166.; Stewart M. Lowry, Harold B. Maynard ve G.J. Stegemerten, **Time and Motion Study and Formulas for Wage Incentives**, 3.B., McGraw-Hill Book Company Inc., New York, 1960, ss. 161-168.

(15) Benjamin W. Niebel, **Motion and Time Study**, 4.B., Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1967, s. 81.



b) Yanlış yerleştirme düzeni yüzünden fazla malzeme manipülasyonunun ve hareket israfının olması<sup>16</sup>,

c) İmalat yönteminin doğru işlememesi, ya da yanlış koşullar altında işlemesi,

## B. ZAMAN KAYBI

Temel iş kapsamı kesintisiz çalışmayı gerektirir. Fakat uygulamada, en iyi işliyen kuruluşlarda bile kesintisiz çalışma olağan dışı bir durumdur. İşçinin, makinenin, ya da her ikisinin de yapmaları gereken üretimi veya işlemi yapmalarını engelleyen duraklamalar vardır. Nedeni ne olursa olsun bu duraklamalara zaman kaybı denir. Çünkü, bu süre içerisinde eldeki işi tamamlayıcı hiç bir işlem yapılmadığı gibi, yeni bir işe de başlanamaz. Böylece zaman kaybı işin işlem süresini uzatarak verimliliği azaltır.

Zaman kayıplarının bazıları, elektrik kesilmesi, ya da doğal afetler gibi, yönetimin denetimi dışındaki nedenlerden ileri gelir. Bazıları da yönetime ve işçilere bağlı nedenlerden kaynaklanmaktadır. Aşağıda yalnız yönetime ve işçilere bağlı nedenlerden kaynaklanan zaman kayıpları incelenmiştir.

### 1. Yönetimden Kaynaklanan Zaman Kaybı

Yönetime bağlı nedenlerden kaynaklanan zaman kaybı; yönetimin, yönetsel kusurlarından ötürü işçilerin, makinelerin, ya da hem işçilerin hem makinelerin birlikte boş geçirdikleri zamandır. Yönetime bağlı nedenlerden kaynaklanan zaman kaybının oluşmasına, yani işçilerin ve makinelerin zaman zaman boş kalmalarına neden olan belli başlı yönetsel kusurlar şunlardır :

a) Gereğinden çok mal çeşidinin üretilmesini gerektiren pazarlama politikası nedeniyle çok çeşitli ürün üretmek, buna bağlı olarak, bir çeşidin üretiminden öbür çeşidin üretimine geçerken işçilerin ve makinelerin sık sık boş kalmalarına neden olmak<sup>17</sup>.

(16) Fazla bilgi için bkz: Anne G. Shaw, "Motion Study" H. B. Maynard, (ed.), **Industrial Engineering Handbook**, 3.B., içinde, McGraw - Hill Book Company, New York, 1971, ss. 2.63-87.

(17) Üretim sırasında makinelerin boş kalmamaları için ürünlerin birleştirilmesi gerekliliğini eleştirerek inceleyen bir görüş için bkz: John E. Bishop, "Integrating Critical Elements of Production Planning", **Harvard Business Review**, Cilt 57, No. 5, Eylül - Ekim 1979, ss. 154-159.



b) Çeşitli ürünlerin çeşitli parçaları arasında, ya da belli bir ürünün çeşitli parçalar arasında standardizasyona gitmemek suretiyle işçilerin ve makinelerin sık sık ürün değiştirmelerine ve böylece zaman kaybetmelerine neden olmak<sup>18</sup>.

c) İş için gerekli hammaddeleri, araçları ve diğer malzemeleri zamanında sağlamamak suretiyle işçilerin ve makinelerin zamanlarının bir bölümünü malzeme beklemekle geçirmelerine neden olmak<sup>19</sup>.

d) Tesisatın ve makinelerin bakımlarına gereken önemi vermiyerek onların sık sık bozulmalarına neden olmak<sup>20</sup>.

e) Ürünün tasarımını gereği gibi geliştirmeden üretime başlamak, sonradan yapılacak tasarım değişikliği nedeniyle zaman kaybına yol açmak.

f) Üretimi ve müşteri siparişlerini kötü planlamak. Aynı cins siparişleri bir araya getirerek üretim yapmak gerekirken bunu yapmamak suretiyle işçilerin ve makinelerin gereksiz zaman kayıplarına neden olmak.

g) İşçilerin sürekli ve düzenli çalışabileceği aydınlatma, havalandırma, ısıtma, soğutma, gürültü ve beslenme gibi çalışma koşullarına gereken önemi vermemek suretiyle onların hem zaman kaybetmelerine hem de malzeme ve çıktı kaybı olan kötü iş yapmalarına neden olmak<sup>21</sup>.

- 
- (18) Tamer I. Berküm, "Standartlaştırma ve produktiviteye Etkileri", *Verimlilik Dergisi*, Cilt 1, No. 5-6, Eylül-Ekim 1967, ss. 22-25.
- (19) Ayrıntılı bilgi için bkz: Robert W. Hall ve Thomas E. Vollmann, "Planning Your Material Requirements". *Harvard Business Review*, Cilt 56, No. 5, Eylül-Ekim 1978, ss. 105-112.
- (20) ABD'de bakım için senede 17 milyar doların üzerinde masraf yapıldığı tahmin edilmektedir. Endüstride bakım ve tamir için harcanan miktar satışın % 4'ni oluşturmaktadır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz: E. T. Newbrough, *Effective Maintenance Management*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1967, s. 1.
- (21) C. Jackson Grayson, "Productivity's Impact On Our Economic Future", *The Personnel Administrator*, Cilt 24, No. 12, Aralık 1979, ss. 21-25.; Zaim, a.g.e., ss. 245-248.; Nusret Ekin, *İş gücü ve Ekonomik Gelişme* İstanbul, 1968, s. 25.



h) İşçilerin güvenliği için, gereken önlemleri almayıarak, kazalara ve onun doğal sonucu olan duraklamalara, buna bağlı olarak da iş gücü ve çıktı kaybına neden olmak<sup>22</sup>.

i) Makinelerin ve tesisatın kötü koşullar altında çalışmasına göz yumarak ürünün hatalı yapılmasına, sonradan bu hatanın düzeltilmesi için, gereksiz zaman ve malzeme harcanmasına neden olmak.

## 2. İşçilerden Kaynaklanan Zaman Kaybı

Yönetimden kaynaklanan zaman kaybı hem içerik hem de önem açısından işçilerden kaynaklanan zaman kaybindan çok daha büyüktür. Çünkü işçiler, içerisinde çalıştıkları çalışma koşulları üzerinde yok denecek kadar az kontrole sahiptirler.

İşçilerin aşağıda sıralanan davranışları zaman kaybına neden olur.

a) Anlamlı bir neden olmadan çalışmaya ara vermek, işe geç kalmak, başlama saatinde işe başlamamak, iş sırasında boş oturmak, kasıtlı olarak yavaş çalışmak<sup>23</sup>.

b) Kırılmaya, ya da işi yeniden yapmaya yol açacak biçimde dikkatsiz çalışmak.

c) Emniyet kurallarını dikkate almamak, ya da dikkatsizlik yüzünden iş kazalarına neden olmak.

Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşıldığı gibi, ek iş kapsamıyla zaman kaybı azaltılırsa, belli bir çıktının üretimi için gerekli sürede azalmış, buna bağlı olarak da verimlilik yükselmiş olur.

(22) Müfit Sanan "İş kazalarının Prodükтивiteye Etkisi ve İş Kazalarına karşı tedbirler", **MPM Konferansları 1969-1971**, Cilt 1, MPM yayınları, No. 78, içinde, Gürsoy Matbaası, Ankara, 1970, ss. 269-279.

(23) Yapılan araştırmalardan 1978 yılında ABD'nde, devamsızlığın İşletmelere maliyetinin 26.4 milyar dolar olduğu anlaşılmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Loretta M. Schmitz ve Herbert G. Heneman III, "Do Positive Reinforcement Programs Reduce Employee Absenteeism", **The Personnel Administrator**, Cilt 25, No. 9, Eylül 1980, ss. 87-93.; Devamsızlığın çözümünde oldukça yeni bir görüş için bkz: Frank Kuzmits, "No Fault: A new Strategy for Absenteeism Control", **Personnel Journal** Cilt 60, No. 5, Mayıs 1981, ss. 387-397.



## V. EK İŞ KAPSAMI VE ZAMAN KAYBINI ÖNLEYİCİ YÖNETİM TEKNİKLERİ

Ürünün tasarım ve ayrıntılarının belirlenmesindeki hatalar ile yetersiz imalat yöntemlerinden doğan ek iş kapsamını önleyici yönetim teknikleri olduğu gibi, yönetimin kusurlarından kaynaklanan zaman kaybı ile işçilerin davranışlarından kaynaklanan zaman kaybını önleyici yönetim teknikleri de vardır.

### A. EK İŞ KAPSAMINI ÖNLEYİCİ YÖNETİM TEKNİKLERİ

#### 1. Ürünün Tasarım ve Ayrıntılarının Belirlenmesindeki Hatalardan Doğan Ek İş Kapsamını Önleyici Yönetim Teknikleri

Ürünün tasarım ve ayrıntılarının belirlenmesindeki hatalardan kaynaklanan ek iş kapsamının neler olduğu yukarıda belirtilmiştir. Bunlardan ürünün tasarımının kötü hazırlanması nedeniyle, üretimin en ekonomik süreçlerin kullanılmasına elverişli olmaması, genellikle tasarımı hazırlayanların atelye süreci konusunda yeteri kadar bilgi sahibi olmamalarından doğmaktadır. Bu durum üretimde çalışanlarla, tasarımda çalışanların yakın işbirliği, tasarımda çalışanların mevcut üretim teknolojisini yakından tanımaları, ürünün tasarımını mevcut teknolojiden en iyi biçimde yararlanılacak şekilde hazırlamalarıyla giderilebilir ki, buna "ürün geliştirme" de denir<sup>24</sup>.

Çok çeşitli ürün üretilmesinden, ya da ürünlerin çeşitli parçalar arasında standardizasyona gidilmemesinden kaynaklanan ek iş kapsamı, "uzmanlaşma" ve "standartizasyona" gitme; yüksek ya da düşük düzeyde kalite ve standartlarının kullanılmasından kaynaklanan ek iş kapsamı, doğru kalite standartlarının belirlenmesine yardımcı olan "pazar, tüketici ve ürün araştırması" ile giderilebilir.

#### 2. Yetersiz İmalat Yöntemlerinden Doğan Ek İş Kapsamını Önleyici Yönetim Teknikleri

Ek iş kapsamı yaratan yetersiz imalat yöntemleri yukarıda sıralanmıştır. Bunlardan; iş için gereğinden büyük ya da küçük

(24) S.S. Srivastava, "Product Improvement", *Productivity*, Cilt 19, No. 1, Nisan - Haziran 1978, ss. 105 - 110.



makine ve takımların kullanılması, uygun makine ve takımların seçimini sağlayıcı "imalat ve yöntem planlaması"; yanlış yerleştirme düzeni nedeniyle malzeme manipülasyonu ve hareket israfı "Metod etüdü"; imalat yönteminin doğru işlememesi ya da kötü koşullar altında işlemesi nedeniyle ortaya çıkan ek iş kapsamı, "imalat yöntem planlaması ve araştırması" ile giderilebilir<sup>25</sup>.

## B. ZAMAN KAYBINI ÖNLEYİCİ YÖNETİM TEKNİKLERİ

### 1. Yönetimden Kaynaklanan Zaman Kaybını Önleyici Yönetim Teknikleri

Yukarıda sıralandığı üzere, yönetimden kaynaklanan zaman kaybının oluşmasına neden olan sebepler çok çeşitlidir. Bunlardan; hatalı pazarlama politikasına dayanan aşırı ürün çeşitliliğinden kaynaklanan zaman kaybı "Uzmanlaşma"; çeşitli ürünlerin çeşitli parçaları arasında, ya da belli bir ürünün çeşitli parçalar arasında standartlaşmaya gitmemekten kaynaklanan zaman kaybı "Standardizasyon";<sup>26</sup> iş için gerekli hammadde, araç ya da diğer malzemelerin yokluğundan veya zamanında sağlanmamasından kaynaklanan zaman kaybı "malzeme tedariki ve stok kontrolü"; makinelerin arızalarından kaynaklanan zaman kayıpları "koruyucu bakım"; ürünün tasarımını gereği gibi geliştirmeden üretime başlamak, sonradan ürünün tasarımında yapılması gerekli görülen değişikliklerden kaynaklanan zaman kaybı "ürün geliştirme"; kötü üretim planlamasından kaynaklanan zaman kaybı iş ölçümüne dayalı "üretim planlaması"<sup>27</sup>; İşçilerin çalışma yerlerindeki fiziksel şartların kötülüğünden kaynaklanan zaman kaybı "çalışma koşullarını iyileştirmek"; iş kazalarından kaynaklanan zaman kayıpları "gerekli güvenlik önlemlerini almakla" giderilebilir.

### 2. İşçilerden Kaynaklanan Zaman Kaybını Önleyici Yönetim Teknikleri

İşçilerin, anlamlı bir neden olmadan çalışmaya ara vermeleri, işe geç kalmaları, başlama saatinde işe başlamamaları, iş sırasında

(25) International Labour Organization, a.g.s., s. 23.

(26) A.K. Gupta, "Standardizasyon and Variety Reduction for Higher Productivity", *Productivity*, Cilt. 18, No. 4, Ocak - Mart 1978 ss. 459-469.

(27) Bülent Kocu, "Üretim Yönetimi ve Kontrolü". *Sevk ve İdare Dergisi*, No. 26, Temmuz - Ağustos 1970, ss. 9-14.



boş oturmaları, kasıtlı olarak yavaş çalışmalarını gibi, davranışlarından kaynaklanan zaman kayıplarını olanaklı en düşük düzeye indirmek için, işçide zaman kaybını en aza indirme isteği uyandıracak ve işine devam isteğini yaratacak koşullar hazırlanmalıdır. Bu koşulların başında 'iyi işçi ve işveren ilişkisi'; "iş ölçümü sonucu saptanan zaman standartlarına göre hazırlanan ve işçinin kendi üretim miktarına göre kazanmasına imkân veren verimlilik ögesi-ne dayalı ücret sistemi";<sup>28</sup> "iyi çalışma koşulları" ve "iyi beslenme" gelmektedir. İyi işçi ve işveren ilişkisinin bulunduğu işletmelerde, işçilerin işletmeye karşı olumlu tutumları onların verimliliklerini arttırır.<sup>29</sup> Ayrıca işçilerin kötü tutumları, intibaksızlıkları<sup>30</sup> ve dik-katsizlikleri sonucu meydana gelen kazalardan kaynaklanan duraklamaları yani zaman kayıplarını azaltır. İşçiye üretimi ile orantılı olarak kazanmasına imkân veren verimlilik ögesine dayanan ücret sistemi, işçinin zaman kaybına olan eğilimini en alt düzeye indirir.<sup>31</sup> İyi çalışma koşulları emeğin verimini olumlu yönde etkiler.<sup>32</sup> Bu nedenle artan verim sonucu artan kârın bir bölümü mevcut çalışma koşullarının daha da iyileştirilmesine harcanmalıdır. İşçinin çalışma sonucu kaybettiği enerjisini yeniden kazanması ve

(28) Selçuk Yalçın, **Personel Yönetimi Ders Notları**, (Çoğaltılmış), İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, İşletme İktisadi Enstitüsü, İstanbul, 1982, ss. 160 - 162.

(29) Bkz: Lawrence M. Bayton, «Nine Strategies for Productivity Improvement», **Personel Journal**, Cilt 58, No. 7, Temmuz 1979, ss. 449 - 456.

(30) İnsanın her sahadaki başarısında olduğu gibi çalışma hayatındaki başarısında da İntibakın önemi büyüktür. Ayrıntılı bilgi için bkz: Atılâ Baransel, «Personelin İşe İntibakı», **Sevk ve İdare Dergisi**, No. 35, Temmuz 1971, ss. 9 - 14.

(31) Verimlilik ögesine dayanan ücret sisteminin sakıncaları nedeniyle, son zamanlarda verimlilik ögesine dayanan ücret sisteminden, iş ölçümü sonucu saptanacak standartlara göre yapılacak iş planlamasına doğru bir eğilim vardır. Bkz: Sumner H. Slichter, James J. Healy ve E. Robert Livernash, **The Impact of Collective Bargaining on Management**, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1962, ss. 539 - 500.

(32) Julio Ce'sar Neffa'nın Peru'da yaptığı araştırma, çalışma koşulları ile verimlilik arasında tam bir ilişkinin olmadığını göstermiştir. Bkz: Julio Ce'sar Neffa, «Improvement of Working Conditions and Environment Experiment with New Forms of Work Organization», **International Labour Review**, Cilt 120, No. 4, Temmuz - Ağustos 1981, ss. 473 - 489.



verimli biçimde çalışmasına devam etmesi iyi beslenme olanaklarıyla mümkündür.<sup>33</sup>

İşçilerin, kırılmaya, ya da işi yeniden yapmaya yol açacak şekilde dikkatsiz çalışmalarından kaynaklanan zaman kaybı "iyi bir personel politikası ve işçi eğitimi"; emniyet kurallarını dikkate almamalarının, ya da dikkatsizliklerinin neden olduğu iş kazalarından kaynaklanan zaman kaybı "iş emniyeti eğitimleri" ile en düşük düzeye indirilebilir.

### SONUÇ

İşletmelerdeki rasyonel çalışmanın bir gösetergesi olan, özellikle kalkınmakta olan ülkeler için büyük bir önem taşıyan verimliliği arttırmak, herşeyden önce düşük verimliliğe neden olan etmenlerin ortadan kaldırılmasını gerektirir. Düşük verimliliğe neden olan iki temel etmen vardır. Bunlardan biri; ürünün tasarım ve ayrıntılarının belirlenmesindeki hatalarla yetersiz imalat yöntemlerinden doğan "Ek İş Kapsamı", diğeri ise; işçilerden ve yönetimden kaynaklanan "Zaman Kaybı" dır.

"İş Etüdü" ve onun teknikleri olan "Metod Etüdü" ile "İş Ölçümü" nün düşük verimliliğinin temel nedenleri olan ek iş kapsamı ile zaman kaybını önleyici yönetim teknikleri arasındaki yeri oldukça önemlidir.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere ürünün tasarım ve ayrıntılarının belirlenmesindeki hatalardan doğan ek iş kapsamı, tasarım ve ayrıntılardaki hataları en aşağı düzeye indirmekle sağlanır. Bunun için de "ürün geliştirme", "pazar", "tüketici ve ürün araştırması" teknikleri kullanılmalıdır. Mevcut teknolojidten en iyi şekilde yararlanmayı sağlayıcı biçimde ürün geliştirme, metod etüdünden geniş ölçüde yararlanmayı gerektirir.

Yetersiz imalat yöntemlerinden doğan ek iş kapsamı ise yetersiz imalat yöntemlerini ortadan kaldırmakla sağlanır. Bunun için de, "imalat yöntem planlaması", "imalat yöntem araştırması" ve "metod etüdü" yapılması gerekir.

(33) N. Rad Maturu, «Nutrition and Labour Productivity», *International Labour Review*, Cilt 118, No. 1, Ocak - Şubat 1971, ss. 1 - 12.



Yönetimden kaynaklanan zaman kaybının oluşmasına neden olan etmenler arasında ön sırayı üretim planlama ve kontrol görevinin yapılmaması, ya da gereği gibi yapılmaması yer almaktadır. Yönetimin planlama ve kontrol görevini iyi bir şekilde yapması gerekli standartların saptanmasına bağlıdır. Bu standartların saptanması ise iş ölçümünü gerektirir.

İşçilerden kaynaklanan zaman kaybının en önemli nedenleri arasında işçilerin anlamlı bir neden olmadan çalışmalarına ara vermeleri, işe geç kalmaları, başlama saatinden işe başlamamaları, iş sırasında boş oturmaları, kasıtlı olarak yavaş çalışmalarını yer almaktadır. İşçilerden kaynaklanan zaman kaybı, onlar üzerinde otomatik kontrol mekanizması kuracak olan iş planlaması ve üretimleri ile orantılı olarak kazanmalarına imkân verecek verimlilik ögesine dayanan ücret sistemleri ile azaltılabilir. İş planlamasının yapılması ve verimlilik ögesine dayanan ücret sisteminin uygulanması bazı standartların mevcudiyetini gerektirir. Standartlar ise ancak iş ölçümü ile saptanır.



## İklim ve GÜdüleme \*

Yazan : George H. Litwin

Çeviren : Doç. Dr. Halil Can\*\*

Bu makalede anlatılan deneysel çalışma, örgüt üyelerinin güdülenmesi ve davranışı üzerinde önderlik tarzının ve örgütsel iklimin etkileriyle ilgili bazı denenceleri (hipotezleri) sınamak için yapılmıştır. Çalışmada bir kaç tane işletme örgütü yaratılmıştır. Üç araştırma amacı saptanmıştır :

1. Önderlik tarzı ve örgütsel iklim arasındaki ilişkiyi inceleme;
2. Örgütsel iklimin, hayal gücü içeriklerinin çözümlenmesiyle ölçülen, bireysel güdüleme üzerindeki etkisini inceleme;
3. Örgütsel iklimin, kişisel doyum ve örgütsel iş başarımı gibi geleneksel değişkenler üzerindeki etkilerini tanımlama.

Önemli yöntem ilkelerinden biri, örgütsel iklimin öğütücülüğüyle uyuşum içinde bulunan bir deneysel program geliştirmektir. Deneysel araştırma yalnız bir değişkeni, önderlik tarzını, girdi olarak kabul etmiş ve bunun doğurduğu iklim ve güdülenmeyi ölçmüştür.

Çeşitli «doğal» önderlik tiplerinden izlenebilecek bir dizi örgütsel ve psikolojik olaylara yönelmekten ziyade, üç ayrı tarz yaratılmağa ve bunların etkileri ölçülmeğe çalışılmıştır. Önderlik tarzının, iklimi etkileme mekanizması üzerine fazla ağırlık verilme-yerek, yaratılan iklimin özel durumuna ve bunların güdülenme üzerindeki etkilerine yönelinmiştir.

### Geçmiş Bilgi ve Kuram

Bu çalışma, insan güdülenmesi üzerine McGlelland, Atkinson ve diğer sosyal bilimcilerin sistemli araştırma ve kuram oluşturu-

(\*) George H. Litwin, «Climate and Motivation», in D. Kolb, I. Rubin and J. McIntyre, **Organizational Psychology; An Experimental Approach** (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1970).

(\*\*) H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.



maları üzerine dayandırılmıştır. Atkinson, güdülenmenin çevresel etkileri üzerine oldukça ağırlık veren biçimsel bir «güdüsel davranış» modeli geliştirmiştir.

Atkinson modelinin temelinde yatan varsayımlar kabaca şöyle sıralanabilir :

1. Bütün bireylerin belli temel güdü ve gereksinimleri vardır. Bu güdüler davranış potansiyelini simgeler ve yalnızca uyarıldıkları zaman davranışı etkilerler,
2. Bu güdülerin uyarılıp uyarılmamaları bireyce algılanan duruma veya çevreye bağlıdır.
3. Özel çevresel öğeler çeşitli güdülerin uyarılmasını sağlarlar. Diğer bir deyişle, özel bir güdü, uygun bir çevresel etki tarafından uyarılmadıkça davranışı etkilemeyecektir.
4. Algılanan çevredeki değişiklikler, uyarılan güdüleme tarzında da değişiklik doğuracaktır.
5. Her bir tip güdülenme ayrı bir gereksinmenin doyurulmasına yöneliktir. Uyarılan güdüleme tarzı, davranışı biçimlendirir ve uyarılan güdülenme tarzında bir değişiklik davranışta da değişiklik doğurur.

Yazarca bir kaç tip güdü tanımlanmış ve incelenmiştir. Bunların içinde en önemlileri : başarı gereksinmesi (n başarı), ki benimsenmiş kusursuzluk standartlarıyla ilgili olarak başarı için gereksinme duyma olarak tanımlanmıştır; arkadaşlık ilişkilerine girme gereksinmesi (n özdeşleşme) : diğer kişilerle yakın ilişkiler ve arkadaşlıklar kurma gereksinmesi olarak tanımlanmıştır; ve diğerlerini etkileme veya denetim altına alma ve başkalarını etkileyecek araçları denetleme gereksinmesi olarak tanımlanan güç gereksinmesidir (n güç). Yazarlarca bu güdülerin güçlerini ölçmek için sunulan fotoğrafların içeriğini algısal olarak çözümleyen sistemli bir yöntem geliştirilmiş ve geçerliliği denenmiştir.

Her tür güdülenmenin (başarı, özdeşleşme ve güç) kendine özgü bir tip davranışı olduğunu düşünmek yararlıdır. Başarı güdüsü olan bireyler, yüksek fakat gerçekçi amaçlar saptarlar ve ileriye planlarlar. Kişisel sorumluluk yükümlenmekten hoşlanırlar ve ey-



lemlerinin sonuçları hakkında somut ve kesin bilgi almak isterler. Özdeşleşme güdüsü olan bireyler içten ve yakın ilişki ile arkadaşlık ararlar. İleriye doğru yönelmekten çok insanlarla birlikte oldukları ve onlara yardım edebildikleri işlerde ve ortamda çalışmak isterler. Güç kazanma güdüsü olanlar ise güçlü ya da etki yapabilecekleri kadroları ele geçirmek isterler. Bunlar politikacılar, üst yöneticiler, askerî kurmaylar ve öğretmenlerdir.

Atkinson modelinde, güdülenmenin iki durumsal ve çevresel belirleyicisinden söz edilmektedir. Bunlar beklenti ve özendirme değerleridir. Beklenti, bir gereksinmenin tatmin edilme veya edilmesinin öznel (sübjektif) olasılığı veya benzeri durumlardır. Özendirme değeri ise, kişinin bir dizi davranış sonucunda elde ettiği doyum yada bunalım miktarıdır. Bu değişkenler oldukça özel ve teke indirgenmiştir. Gerçek yaşantıda beklenti ve özendirme değerlerinin yüzlercesi olabilir. Beklenti ve özendirme değerlerinin ölçülmesinin, Atkinson ve arkadaşları tarafından oluşturulan denetim altındaki laboratuvarlarda mümkün olduğu kanıtlanmıştır. Ancak böyle bir ölçme karmaşık sosyal durumlarda olanak dışı değilse bile oldukça zor bir iştir.

Örgütsel iklim kavramı, güdülemenin çevresel etkisini belirlemek için daha geniş ve daha öğütölmüş bir çerçeve içine sokulmak zorundadır. Örgütsel iklim, a) Örgüt üyelerince algılanan yada tecrübe edilen ve b) onların davranışlarını etkileyen örgütsel çevrenin niteliği olarak tanımlanabilir. İncelememizde örgütsel iklim, özellikle örgütsel çevrenin güdüsel öğeleri anlamını taşımaktadır. Yani, iklimin farklı tip güdüleri uyarmağa yönelik yönlerini inceleyeceğiz. Atkinson'ın sözleriyle örgütsel iklim, **verilen bir örgütsel durumda var olan beklenti ve özenme değerlerinin toplamının bir özettir.** Bir çok kuramsal çözümlemeler ve deneysel çalışmalar yoluyla oldukça güvenilir ve geçerli bir iklim ölçme aracı geliştirilmiştir. 31 maddelik soru anketi aşağıdaki 6 boyut üzerinde sonuçlar sağlamaktadır :

1. **Yapı :** İşçilerin kendi iş durumlarındaki zorlamalar hakkında duyguları, işlerinde kaç tane kural, düzenleme ve yöntem vardır.
2. **Sorumluluk :** Kendi kendinin patronu olma duygusu; kararlarından iki kez denetime tâbi olmama.



3. **Risk** : Risklilik, işte ve iş yerinde meydana okuma duygusu.
4. **Ödül** : İyi yapılan bir iş için ödüllendirilme duygusu, eleştirilme ve cezalandırılmaya karşı ödüle ağırlık verilmesi.
5. **İçtenlik ve destekleme** : Örgütte egemen olan genel yardımseverlik ve «iyi arkadaşlık» duygusu.
6. **Uyuşmazlık** : Yönetimin farklı fikirlerden ve uyuşmazlıktan korkmadığı duygusu farklılıkları hemen ve yerinde çözme.

## YÖNTEM

### Deneysel Çalışma

Deneyde 3 tane işletme örgütü oluşturulmuş ve herbirine 15 üye ile araştırmacılardan biri genel müdür olarak verilmiştir. Genel müdürlere nasıl bir önderlik tarzı izliyecekleri önceden öğretilmiştir. Özel önderlik tipleri ve bunların etkileri hakkındaki denenceler aşağıda belirlenmiştir.

Önderlik tipi ana değişken girdidir. Bütün diğer etkenler olanğı elverdiği oranda dikkatli bir denetim altında tutulmuştur. İşletmelerin fiziksel yeri belirgin, teknoloji ve gerekli görevler aynı ve örgüt üyeleri yaş, cinsiyet, geçmiş durum, güdü tarzı ve kişilik özelliklerine göre birbirlerine uygun seçilmiştir. Araştırma; Lewin, Lippitt ve White tarafından yürütülen klasik çalışmanın geliştirilmesidir.

Her bir yapay işletme 100 koltuklu sınıflarda çalışmıştır. Yapıtları iş radar kulelerinin küçük modellerini ve çeşitli radar denetimli silahları üretmektir. Tipik bir ürün 30 ile 50 parçadan oluşmaktadır. İşletmelerin üç ana görevi ve bununla ilgili olarak üç görevsel bölümü vardır : üretim, ürün geliştirme ve kontrol (muhasabe). Her bir bölümün başına atanan kişiler —bölüm yöneticileri— işin özelliklerini ve çalışma yöntemlerini koymaktan sorumludurlar.

İşletmeler kendileri gibi yapay bir hükümet organına sorumludurlar. Bu organ, yeni ürünler ve ürün değişikliklerinde aranacak özellikleri düzenlemekte ve çeşitli büyüklükteki ürün siparişleri



için iş tekliflerini gerekli saymaktadır. Her bir işletme aynı ürün çizgisinde başlamasına rağmen ürün çizgisine ekleme ve değişiklikler gerekliydi. Yapay organ maliyet - artı (Cost - plus) denetim usulünü kullanmakta ve genel müdürler; materyel kullanımı, iş-gücü etkinliği, verimlilik ve her bir sözleşmenin yerine getirilmesini gösteren ayrıntılı muhasebe raporları hazırlanmasından sorumluydular.

Her bir işletmede çalışan 15 kişinin 13'ü erkek, 2'si kadından oluşmaktaydı. Bunlar 18 ila 20 yaşları arasındaydılar. Hepsi (ortalama saat ücreti olarak \$ 1.40) «rekabet içindeki işletme örgütlerinin» bir incelemesine katılmak için toplam 78 kişi arasından seçilmişti. Çünkü bunlar birbirlerine en uygun grupları oluşturmaktaydı. Grupların birbirlerine uydukları boyutlar; yaş, eğitim konusu, işletme veya diğer iş tecrübeleri, n başarısı, n özdeşleşme ve n güç değerleri ile California Psikolojik Envanter kişilik profilleriydi. Dikkatler ilk güdü değerlerine uygun olarak düzenli bir uyuma çevrildi. Çünkü uyarılan güdülenme, temel çıktı ölçüsüydü.

Deneyler 2 hafta sürdü ve örgüt yaşamının 8 gerçek gününü kapsadı. Her bir iş günü ortalama 6 saattir. Deney sırasında günlük gözlemlerde bulunuldu ve soru sorma yada psikolojik testler yoluyla periyodik değerlendirmeler yapıldı. Bu veriler her bir genel müdüre verilerek düşünülen önderlik tarzını ne dereceye kadar başardıklarını belirtmede kullanıldı.

### **A ÖRGÜTÜ : İngiliz Radar**

Genel müdür, biçimsel yapının korunmasına oldukça ağırlık vermekteydi. Örgüt üyelerine rolleri belirtildi ve çalışma alanları kesin olarak çizilerek görevlerinin yerine getirilmesi için sorumlu tutuldu. Ciddiyet, düzen ve saygınlık durumları ağır bir biçimde belirtildi. Yönetimin bütün kademelerinin kadrodan doğan yetkileri kullanması teşvik edildi ve açık örgütsel kurallardan sapma cezalandırıldı. Haberleşme yalnızca açık dikey (hiyerarşik) kanallardan yapılması gereken biçimsel özellikte idi ve yalnızca işle doğrudan doğruya ilgili konuları kapsamaktaydı. İşe yönelik tutucu bir siyaset izlendi ve yönetimde güvenilirliğe ve üstün kaliteye, yeni ürün yaratmadan daha çok önem verildi.



Böyle bir iklimde işçilerin biçimsel yapıya tepki göstermeleri doğal olacaktı ve yetki sembollerinden sıkılma ve onlara karşı çıkma yüksek olabilirdi. Genel iş tatmininin aşağı olacağı bekleniyordu.

### **B ÖRGÜTÜ : Denge Radarı**

B Örgütü genel müdürünce gevşek ve biçimsel olmayan yapı benimsendi. Müdür arkadaşlığa, işbirliğine dayanan davranışa, gruba bağlılık ve ekip çalışmasına önem verdi ve bunları kendi davranışında göstermeğe çalıştı. Her kademedeki grupça karar alma teşvik edildi. Cezanın yerini teşvik ve yardımın doğurduğu rahat bir iklim aldı. Uyuşmazlık ve bunalımı ortadan kaldırmak için yöneticiler işçilerin kişisel gelişme ve kişisel iyiliğine özel dikkat gösterdiler. İşçilerin birbirlerini daha iyi tanıyacakları grup toplantıları düzenlendi.

B Örgütünün ikliminin üyeler arasında grup birliği duygusu doğuracağı ümit ediliyordu. Bu birliğin işin kusursuzluğundan çok kişiler arası ilişkilere daha çok yöneleceği varsayıldı. Böylece işten tatmin yüksek olurken verim yalnızca orta düzeyde olabilecekti.

### **C ÖRGÜTÜ : Parlayan Radar**

C Örgütü Genel Müdürü yüksek verime değer vermekteydi. Her bir katılanın kendi amaçlarını saptaması ve bunun sonuçlarının sorumluluğunu yüklenmesi söylendi. Yaratıcı ve yenilik getiren çabalar yönetimce desteklendi. Rekabeti artırıcı bilgiler sık sık verilerek amaçlara yönelik gelişimin kolaylıkla değerlendirilmesi sağlandı. Kusursuz iş görme halinde ödüllendirme, terfi ve ücret artışı sağlamanın yanında tanıma ve onaylama biçiminde de oldu. Gurur duyma ve örgüt içinde ekip çalışması yaratmak için dış standartlara karşı rekabete ağırlık verildi. Üyelerin işle ilgili konularda birbirlerine yardımcı olanları teşvik edildi ve biçimsel bir haberleşme sistemi kullanılmadı.

Araştırmacılar böyle bir örgütte işçi şevkinin kişisel bağlılık yönünde ve çalışmanın yüksek olacağını beklemekteydi. Bu nedenle verim yüksek olacak iyi iş yapma üzerine ağırlık verme işçileri daha iyi iş yapabileceği hakkında isteklendirici olacaktı.



## ÖZET VE DENENCELER

Şekil 1, her üç yapay işletme için, önderlik tarzı girdilerinin bir özetini vermektedir. Şekil; kısa sözcüklerle genel müdürlere araştırmacılar tarafından verilen emirleri simgelemektedir. Dikey bölümler önderlik tarzı girdileriyle bunlara en uygun iklim boyutları arasındaki ilişkiyi kabaca göstermektedir.

Araştırmacılar, iklimin uyarılan güdüleme üzerinde deneysel etkileriyle ilgili bir dizi denence (hipotez) sundular. Her bir örgüt için sunulan bu denenceler aşağıda gösterilmiştir :

1) A örgütünde yaratılan iklim diğerlerine oranla daha çok güç gereksinmesini canlandıracak veya uyaracaktır. Başarı ve özdeşleşme gereksinmelerinin gücü azalacaktır.

2) Diğer iki iklime göre Örgüt B'nin iklimi, arkadaşlık ve özdeşleşme gereksinmesini arttıracaktır. Buna uygun olarak güç gereksinmesi azalacak ve başarı gereksinmesi etkisiz olacaktır.

3) C örgütünün iklimi diğerlerine göre daha çok başarı gereksinmesini arttıracaktır. Özdeşleşme ve güç gereksinmesi etkilenmeyecektir.

Şekil 2; deneysel olarak oluşturulmuş üç iklimin güdü artırıcı etkileriyle ilgili denenceleri özetlemektedir. Her bir önderlik tarzının, bir güdüyü daha belirgin yapacak bir iklim yaratmağa yönelik olduğunu belirtmeliyiz. Böylece iklimler ve bunları yaratacak önderlik tarzları, güce-yönelik (Örgüt A), arkadaşlığa yönelik (Örgüt B) ve barışsal (Örgüt C) olarak nitelendirilebilir.



## Şekil : 1

## ÖNDERLİK TARZI GİRDİLERİN ÖZETİ

İklim Boyutu	A Örgütü (İngiliz)	B Örgütü (Denge)	C Örgütü (Parlayan)
1. Yapı	Düzeni Koruma  Yetki ve Kontrol Kullanma	Gayri resmiliği sürdürme	Gayri resmiliği sürdürme
2. Standartlar, Sorumluluk			Kişiler ve örgüt için Yüksek Standart- lar koyma Yeniliği teşvik
3. Ödül ve Ceza- landırma	Düşük İş başarı- mını eleştirme  Kurallardan sap- mayı eleştirme	Bireysel cezalan- dırmadan kaçın- ma  Genel, olumlu, ödülleri verme (Şartsız olumlu ödülleri)	Bireysel ve örgüt- sel ödüller, onay- lama ve yükselme olanağı sağlama Kusursuz iş başa- rımını ödüllendir- me
4. İçtenlik ve Destek		Sıcak ve arkadaş- ça ilişkiler yarat- ma Rahat ve huzur verici atmosfer geliştirme	Bireysel ve örgüt- sel destek sağla- ma
5. İşbirliği ve Uyuşmazlık		İşbirliğine önem Uyuşmazlıktan kaçınma Astlarla sıcak ve kişisel ilişkiler yaratma	İşte işbirliğine önem verme Uyuşmazlıkları hoşgörme
6. Risk ve Katılma	Tutuculuğa önem Fazla katılmadan kaçınma		Orta derece riski benimseme Örgütte gurur duy- gusu yaratma İşte iddia, eğlence ve heyecana önem verme







Gözlem verilerine göre A Örgütüyalıtkanlık, örgütsel biçimsellik ve uyuşmazlıktan kaçınma özellikleri göstermektedir. İklim verileri yapı boyutunda yüksek sonuçları, sorumluluk, ödül, içtenlik ve destek boyutlarında ise düşük dereceleri vermektedir. Verilerin, kısıtlanmamış sorulara ve çalışma sonrası görüşmelere verilen cevaplarda da görüldüğü gibi iklim hakkında üyelerin duygularını yansıttığı görülmektedir. Bu örgütte iklim, oldukça kısıtlayıcı, tutucu, soğuk ve resmidir. Uyuşmazlıklar (yöneticilerle işçiler arasında) oldukça fazla ama baskı altındadır. Açık olarak uyuşmazlıkla karşılaşma kapasitesini ölçmeyi amaçlayan uyuşmazlık boyutundaki yüksek sonuçların çözülmemiş birçok uyuşmazlığın varlığı sonucu doğduğu ortadadır.

**Şekil : 3**

**3 TAKLİT ÖRGÜTTE MEAN İKLİM BOYUTU SONUÇLARI  
(1. ve 2. Hafta Ölçülen)**

İklim Boyutu	A Örgütü		B Örgütü		C Örgütü		F Oranı	
	1. Hafta	2. Hafta	1. Hafta	2. Hafta	1. Hafta	2. Hafta	1. Hafta	2. Hafta
Yapı	19.8	21.4	13.4	15.1	14.3	16.0	16.1**	20.4**
Sorumluluk	12.6	11.6	13.9	15.3	15.6	16.3	3.0*	15.0**
Risk	9.7	8.5	10.3	10.3	11.8	12.4	4.7*	17.8**
Ödül	18.0	15.7	29.4	27.2	27.7	22.5	39.7**	58.4**
İçtenlik ve Destek	15.8	14.6	26.8	24.8	22.7	24.2	62.1**	82.2**
Uyuşmazlık	9.2	9.6	5.0	5.8	7.1	6.6	23.6**	23.2**

\* p .05.

\*\* p .01.

Örgüt B arkadaşlık ve eşitlik normları geliştirmiştir. Bu özellikler içtenlik, destek ve ödül boyutlarında görülen uyuşum içindeki yüksek sonuçlarda gösterilmiştir. Veriler, üyelerin iklimin rahatlatıcı, arkadaşça, oldukça gevşek olarak oluşturulmuş ve kişisel olarak tatmin edici olduğu hususundaki sözleriyle desteklenmiştir.

Örgüt C kareketlilik, ekip çalışması, yarışma ve işten hoşlanma özelliklerini göstermektedir. Şekil 3 deki iklim verileri sorumluluk, risk, ödül, içtenlik ve destek konularında yüksek sonuçlar vermektedir. Üyeler iklimi gevşek olarak oluşturulmuş ve kişisel öncülük için ödüllendirmenin yüksek olduğu biçiminde belirlemişlerdir.



### İklimin GÜdülenme Üzerindeki Etkisi

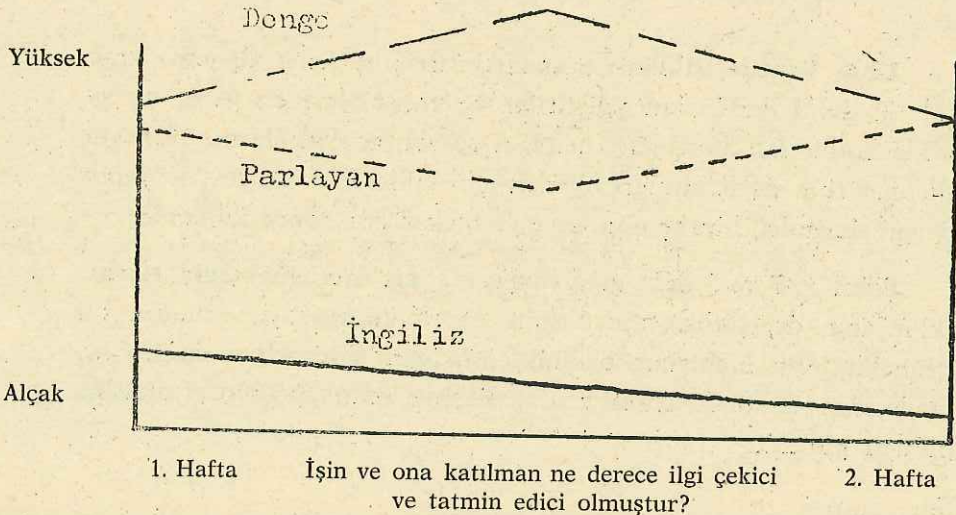
**Ani Etki.** 8 günlük yapay çalışmanın 2 nci, 5 inci ve 7 nci günlerinde katılanlara geçmiş birkaç gün içindeki düşünce, duygu, ilgi ve eylemleri hakkında bir kaç paragraflık bireysel rapor yazmaları söylenmiştir. Bu açıklamalar standart içerik analizi usullerinin kullanılmasıyla **n Başarı**, **n Özdeşleşme** ve **n Güç** için değerlendirilmiştir. Elde edilen sonuçlar uyarılan güdülerin ölçüsünü göstermiştir. Bu güdülenme sonuçlarında elde edilen 3 örgüt arasındaki farklılıkların, teşvik edici iklimlerin uyarıcı etkilerinden doğduğu sanılmaktadır.

Şekil 4; üç iklimdeki uyarılmış güdülerin düzeyini grafik olarak göstermiştir. Şekil 5; şekil 4 de sunulan verilerin tek yönlü varyans (sapma) analizlerinin sonuçlarını göstermektedir. Üç iklimde uyarılan güdülerdeki hemen hemen bütün farklılıklar istatistiksel olarak anlamlıdır. (F-Oranlarından da görüleceği gibi). **Deneyisel iklimin uyarıcı etkileriyle ilgili bütün denenceler kanıtlanmıştır.** A örgütü yüksek derecede güç güdüsü, B örgütü yüksek derecede özdeşleşme güdüsü ve C örgütü de yüksek derecede başarı güdüsü doğurmuştur.

**Deneyisel iklimlerin indirgeyici etkileriyle ilgili denenceler genellikle yanıtlanmıştır.** A örgütü en alt düzeyde başarı güdüsü yaratırken, denencede belirtildiği gibi, A ve C örgütlerinde uyarılan özdeşleşme güdüsünün miktarları arasında bir farklılık görülmemiştir.

Şekil : 4

#### DURUMA BAĞLI ARTAN GÜDÜLENME ÜZERİNE İKLİMİN ETKİLERİ





## Şekil : 5

ÜÇ YAPAY ÖRGÜT İÇİN BİREYSEL RAPORLARDAN EDİNİLEN AYRILAN  
GÜDÜLENME SONUÇLARI İÇİN TEK YÖNLÜ VARYANS (SAPMA)  
ANALİZLERİNİN SONUÇLARI

Toplanan Veri	Güdülenme içeriği	F Oranı	Önem Derecesi
İlk Deneme (2. Gün)	n Başarı	3.87	.05
	n Özdeşleşme	3.49	.05
	n Güç	.89	—
İkinci Deneme (5. Gün)	n Başarı	6.39	.01
	n Özdeşleşme	13.86	.01
	n Güç	3.74	.05
Üçüncü Deneme (7. Gün)	n Başarı	9.98	.01
	n Özdeşleşme	11.11	.01
	n Güç	3.27	.05

- (a) Yapay işletmeler 8 gün çalıştırıldı ve bireysel raporlar 3 kez toplandı : 2 nci, 5 inci ve 7 nci günlerde, artmış güdülenme sonuçları kişinin düşüncesi, duygu, ilgi ve eylemlerinin belirlenmesini gerektiren sorulardan çıkarıldı.
- (b) 3 örgüt arasındaki tek yönlü farklılıklar varyansının analizlerine dayanmaktadır. (N = 15 her birinde).  
Ek olarak, 7. günde B örgütü orta derecede fakat anlamlı güç güdülenmesi canlandırmıştır.

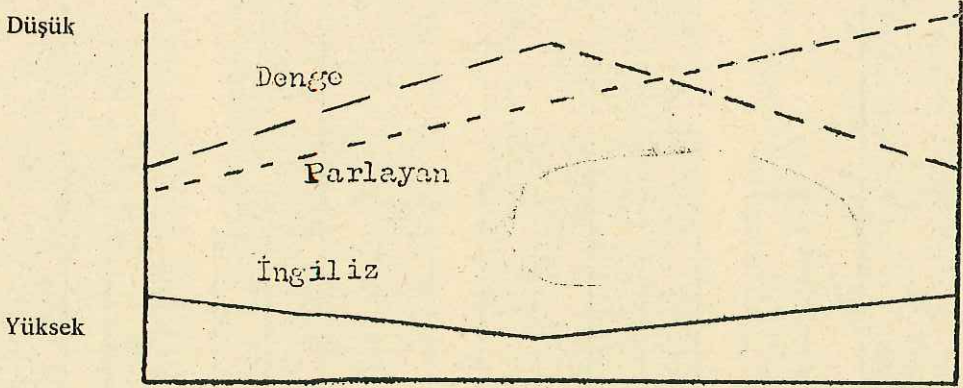
**Uzun Vadede Etkiler :** Standartlaştırılmış tema algılama aracı (Mc Glelland tarafından geliştirilen ve çalışmalarında geniş bir şekilde kullanılan hayal gücü testi) n başarı, ne özdeşleşme ve n güç de olan tüm değişiklikleri ölçmek için kullanıldı. Bu testler yapay denemelerinden birkaç gün önce ve birkaç gün sonra kullanıldı.

Şekil 6, 7 ve 8 deki grafikler sonuçları özetlemektedir. Herbir iklim için değişiklik sonuçlarının tek yönlü varsayım analizi, bu değişikliklerin hiçbirinin önemli olmadığını gösterdi. n başarı sonuçlarının tümü düşerken n özdeşleşme ve n güçte bazı artışlar olduğu görüldü.



Şekil : 6

**BAŞARI GEREKSİNİMİNDE DEĞİŞİKLİKLER ÜZERİNE İKLİMİN ETKİLERİ**



1. Hafta

Seçim ve yeni sözleşmeler yapmada şirketinizin etkinliği nasıldır?

2. Hafta

Şekil : 7

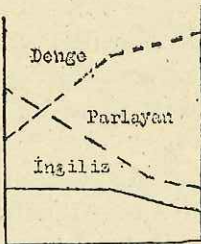
**ÖZDEŞLEŞME GEREKSİNİMİNDEKİ DEĞİŞİKLİKLER ÜZERİNDE İKLİMİN ETKİSİ**

1. Hafta 2. Hafta

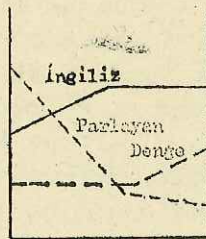
1. Hafta 2. Hafta

1. Hafta 2. Hafta

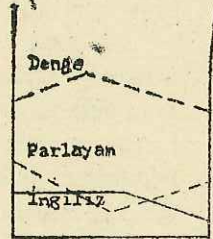
Yüksek



**Başarı Gereksinmesi**



**Güç Gereksinmesi**

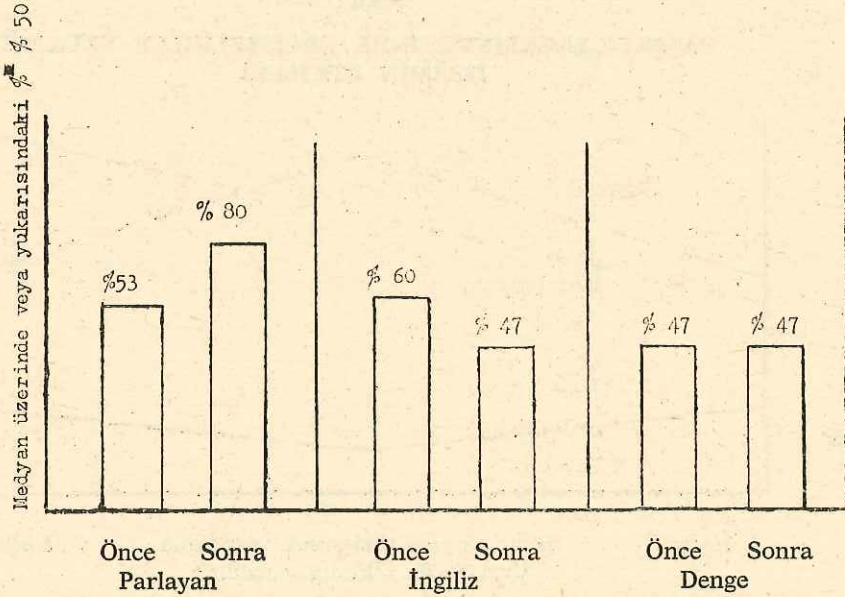


**Özdeşleşme Gereksinmesi**

Düşük



Şekil : 8  
GÜÇ GEREKSİNİMİNDE DEĞİŞİKLİKLERE İKLİMİN ETKİSİ



\* Bütün iklimler için meydan önce = 10  
sonra = 7

t n Başarıda genel düşüş bekleniyordu. Denekleri işe alırken araştırmacılar uyarı işaretleri dizisi sundular. Örneğin, işe alınacaklara denemelerin rekabet iklimi içinde olacağı söylendi ve doldurulacak kadro sayısının sınırlı olduğu belirtildi. Diğer bir deyişle, işe alınacaklar ilk sınavları aldıklarında heyecanlı olduklarından n Başarıda yüksek puan almaya yöneldiler.

Güdü değişikliklerinden hiçbirinin istatistiksel olarak anlamı olmadığı gerçeği; iklim koşullarının genelleşmiş ve kararlı beklenti ve standart araca verilen tema yanıtlarını etkilemediği sonucunu doğurur. Bireysel rapor sorularındaki duruma göre özel işaretler, denenen tema yanıtlarının çeşitli tarzlarını onayladılar. Standartlaşmış araçtaki daha genel işaretler bu gibi çeşitli temasal yanıt tarzlarını ortaya çıkarmadılar. Deneysel olarak oluşturulan iklime katılan kişilerin yaşama ve çalışmalarının uygunluğu daha genel ve kararlı davranış eğilimlerinin etkilenme derecesini kararlaştırmada kritik etken olabilirdi. 8 günlük iklim deneyi güdü gücünde uzun süren değişiklikler yaratmadığını göstermiştir.

Güdü sonuçları önemli ölçüde değişmemesine rağmen n Başarıda yönetim önerilen denence yönüne doğru olmuştur. Diğer işlet-



melere göre C örgütündeki n Başarı sonuçlarının bazı kazançları olduğu görülür. n Özdeşleşme için üç işletmede farklılık yoktu. n Güç içinde B örgütünün biraz kazançlı olduğu görülür.

Önceki ve sonraki güdüleme ölçüleri üzerinde iklimin etkisi ile ilgili denenceler onaylanmamakla birlikte kişiliğin diğer ölçüleri önemli önce ve sonra değişiklikleri bulmuştur. California Psikolojik Envanteri (CPI) üzerinde üç değerlendirme önemli önce-ve-sonra değişiklikleri göstermiştir. Bu değerlendirmeler şunlardır : kendi kendini benimseme, sorumluluk ve toplumsuluk. Bu değerlendirmelerin ayrıntılı tanımlamalarına gitmeden sonuçların, A örgütünün üyelerinin kendilerinden daha az memnun oldukları, diğerlerini daha az kabul ettikleri ve daha endişeli ve sabırsız olduklarını gösterdiğini söyleyebiliriz. B örgütü mensupları bu boyutlarda çok az değişmiş C Örgütü üyeleri ise sorumluluk, sabır ve beceri de çok ilerlemişlerdir.

### İklimin Tatmin ve Performans Üzerinde Etkisi

Araştırmacılar bu konuya da ilgi duydular. Şekil 9 iklimin bu iki boyut üzerindeki ani etkilerini özetlemektedir.

Şekil : 9  
İŞ BAŞARIMI VE TATMİNE İKLİMİN ETKİLERİ

	(İngiliz) A Örgütü	(Denge) B Örgütü	(Parlayan) C Örgütü
İş Başarımı :			
kâr; ( ) = Kayıp	\$ 7.70	\$ (5.30)	\$ 72.30
% kâr; ( ) = Kayıp	81 %	(.80%)	11.7 %
Yeni Ürün Sayısı :			
Geliştirilmiş	4	6	8
Materyal - Tasarruf Yenilikleri (Tahminler)	\$ 0.00a	\$ 25.10	\$ 43.80
Hükümetçe geri çevrilen birimler	0	1	4
Tatmin <sup>b</sup>	Düşük (3.2)*	Yüksek (6.4)	Yüksek (5.8)

(a) İngiliz Hükümet elirlmelerinden asla sapmamıştır ve materyal ücretleri taban rakam olarak kullanılmıştır.

(b) Burada betimlenen tatmin, sorulara yanıt olarak ölçülmüştür : İşiniz ve ona katılmanız ne derece tatminkâr olmuştur? Puanlı dereceleme örgütte 7 gün sonra yapılmıştır. Yukarıda gösterilen sayılar bir örgütteki 15 kişi için **mean** sonuçlarıdır.

(\*) Varyans analizi, meanların yekdiğerinden önemli ölçüde farklı olduğunu gösterir. (P = .05) ve sonraki analiz denge **mean**ının diğer ikisinden önemli ölçüde farklı olduğunu göstermiştir.



**Tatmin :** Tatmin ölçüleri, 2 haftalık deney süresince 3 nokta üzerinde toplandı.\* Tatmin B ve C örgütlerinde yüksek olduğu A örgütünde ise sürekli olarak düşük olduğu gözlemlendi. B örgütü özdeşleşme güdüsünü uyarıyordu ve üyeler içten, arkadaşıca ve rahatlatıcı atmosferden tatmin duyuyorlardı. Başarı güdüsünü geliştiren C örgütünde ise üyeler, iddialı amaçlara yönelme ve kusursuz iş başarımının ödüllendirilmesinden tatmin oluyorlardı.

**İş Başarımı :** C örgütü diğer ikisini, iş başarmada önemli ölçüde saf dışı bırakmıştı. Bu şirket daha çok yeni ürünler sunmak yeteneğindediydi ve kâr en üst düzeye çıkarken masraflar önemli ölçüde azalmıştı.

A örgütü en az «yetenekli» olarak isim yapmıştı. Bunun nedeni piyasayı ele geçirmeye çalışmaması ve satış tekliflerinde oldukça tutucu olmamasından dolayı yenilik getirme yeteneği bulunmaması ve genellikle değişen piyasa koşullarında önemli ölçüde esneklik göstermesiydi.

Bu örgütü ise kâr yönünden en fakir olanıydı ve iyi «nitelikli» olarak tanınmıştı. Yeniliği teşvik yeteneğindediydi. Teklifleri genellikle A Örgütününkiyle rekabet havasındaydı. Kâr yönünden kısırlığının nedeni ise aşırı derecede yüksek (elverişsiz) işgücü uyumsuzluklarını desteklemesiydi.

A örgütü üyeleri tekrar tekrar, eğer kararlı olarak bir veya iki ürün çizgisi izlemeğe izin verilse verim ve etkililiklerinin çok daha gelişmiş olabileceğini söylediler. Kurulan iklim, benzer piyasada örgütsel uyabilirliliği yasaklamaktaydı.

Güdü uyarmayla ilgili olarak tatmin ve iş başarımı üzerine verilen özet şöyledir :

Örgüt	Uyarılan Güdü	Tatmin	İş Başarımı
A	n Güç	Düşük	Düşük
B	n Özdeşleşme	Yüksek	Düşük
C	n Başarı	Yüksek	Yüksek

(\*) Sorulara yanıtlar : İşiniz ve ona katılmanız ne derece tatmin edici olmuştur?



### SONUÇLAR

1) Bu deneysel çalışmadan çıkarılacak ana sonuç : Farklı önderlik tarzıyla farklı örgütsel iklimler yaratılabilir. Bu gibi iklimler kısa sürede yaratılabilir ve özellikleri oldukça karardır.

2) Bir kez yaratıldığında, bu iklimlerin güdülenme ve dolaşısıyla iş başarımı ve işten tatmin üzerine önemli, çoğu kez dramatik etkileri olur. Deneysel olarak yaratılan iklimlerin her biri farklı güdüsel kalıp geliştirmiştir.

3) Örgütsel iklimler görünüşte kararlı, kişilik özelliklerinde de değişiklikleri etkilerler. Bu sonuç her nasılsa deneysel olmuştur. Güdünün güçlülüğü, standart tema algılama aracıyla ölçüldüğü gibi, önemli ölçüde etkilenmemiştir. Ancak standartlaşmış ve deneysel olarak geçerliği saptanmış kişilik testleriyle ölçülen belli bazı kişilik özellik ve huyları iklimden etkilenmiştir.

Bu bulgular, örgütsel iklimin insan örgütlerini incelemede önemli değişken olduğunu belirtmektedir. İklim kavramı her şeyden önce örgütlerin kişi ve kişilik üzerine etkisini anlamaya yardımcı olmalıdır. Oldukça kararlı kişilik etkenlerinde iki haftadan kısa bir süre içinde önemli değişiklikler yaratılabilirse, belli bir iklimde yıllarca yaşamının kişiliğın bir çok yönlerini verime yönelik çaba kapasitesini, uzun vadeli ilişkilere bağlılığı (arkadaşlık ve evlenme gibi) ve bunlara benzer durumları nasıl dramatik olarak etkileyeceğini düşünebiliriz. İklimin anlaşılması yönetim sürecinin incelenmesinde, özellikle değişik yönetim tarzlarının kişiler, örgütsel iş başarımı ve örgüt sağlığı üzerindeki etkisinin anlaşılmasında yardımcı olacaktır.







## Esnek Kur Politikaları ve Dış Ticarete Etkileri

Doç. Dr. Emin Çarıkçı\*

### GİRİŞ

Bir ekonomide iç ve dış dengenin sağlanmasında döviz kuru politikası en önemli araçlardan biridir. Şüphesiz bu politikanın uygulanış biçimi bir ölçüde bir ülkenin takip ettiği sanayileşme stratejisinden ve büyük ölçüde de yürürlükte bulunan uluslararası para sisteminden etkilenmektedir. Nitekim 1947 - 1971 yılları arasında geçerli olan Bretton Woods Sisteminde Batı camiasında yer alan ülkelerde, genellikle sabit fakat ayarlanabilir kur sistemi uygulanmıştır. Bu sistemde ülkeler «temelli bir dış dengesizlik» söz konusu olduğu zaman IMF'nin iznini alarak devalüasyona başvuruyorlardı. Temelli dış dengesizlik kavramının tarifi yapılmamış olduğu için dış dengesizlik sorunu ile karşılaşan ülkenin devalüasyon yapma isteği büyük ölçüde her ülkenin insiyatifine bağlı oluyordu.

IMF genellikle parite değerinin % 10'unu geçmeyen devalüasyonlara otomatik olarak izin veriyordu. Fakat, aynı IMF haksız rekabeti önlemek için % 10'dan fazla yapılacak devalüasyonlara izin verip vermeme konusunda büyük bir yetkiye sahipti.

A.B.D.'nin 15 Ağustos 1971 tarihinde doların altına çevrilebilirliğine son vermesi üzerine birkaç yıldır uluslararası para sisteminde meydana gelen krizleri doruğuna ulaştırmış ve neticede Bretton Woods Sistemi fiilen sona ermiştir.<sup>1</sup>

(\*) Doç. Dr. Emin Çarıkçı, Hacettepe Üniversitesi'nden bir yıl izinli olarak Ağustos 1983'ten itibaren İslâm Kalkınma Bankası'nda çalışmaktadır.

(1) Coffey (1974) s. 27.



Diğer taraftan dalgalı veya esnek kur tabirleri de zaman içinde değişik anlamlara gelmektedir. Onun için biz bu çalışmada «esnek kur politikaları» tabirini İngilizce İktisat Literatüründeki «flexible exchange rates» tabiri karşılığı kullanacağız. Oysa, 1960'lı yıllarda flexible (esnek), fluctuating (dalgalanan veya değişken) ve floating (yüzen) kur ibareleri arasında çoğu kez bir ayırım yapılmamakta ve bunlar birbirinin yerine kullanılmakta idi.<sup>3</sup>

Şema'dan anlaşıldığı gibi, bu çalışmada esnek kurlar, bir yandan serbestçe dalgalanan ve güdümlü dalgalanan kurları, öte yandan bağlantılı kur çeşitlerini ihtiva etmektedir. Bu tasnif bize göre de daha gerçekçi görünmektedir. Mesela son zamanlarda IMF yayınlarında Türkiye'de 1980 başından bu yana esnek kur politikası (flexible exchange rate) uygulanmaktadır denmektedir.<sup>4</sup> Biz 24 Ocak'tan buyana uygulanan kur politikalarını şemadaki güdümlü dalgalanmanın son bölümüne koyabiliriz. Oysa Heller'in tasnifinde Türkiye'de son üç yıldır uygulanan kur politikalarına yer bulmak mümkün değildir.

Kur tasnifinde kullandığımız şemanın daha gerçekçi olduğu Mikesell ve Goldstein'in değerlendirmelerinden de ortaya çıkmaktadır. Bu iktisatçılara göre güdümlü dalgalanmada merkezi otoritenin döviz fiyatına devamlı müdahalesi sözkonusudur. Bu sistem devamlı ayarlanan paritelere çok yakın bir benzerlik arz etmektedir.<sup>5</sup> Son görüş Rodriquez tarafından da paylaşılmaktadır.<sup>6</sup>

#### A. Güdümlü Dalgalanma

Paritenin belirlenmesi piyasa güçlerine bırakılmış olmakla beraber para otoritelerinin, belirli aralıklarla, döviz kurunu istikrarlı tutabilmesi için döviz piyasasına müdahale etmesine güdümlü, gözetimli veya kontrollü dalgalanma denir. Burada para otoriteleri paralarının değerinin düşmesini önlemek için döviz satar, aksi halde döviz satın alır. Döviz piyasasına müdahale döviz kurunda meydana gelebilecek büyük değişmelerde yapıldığı gibi, küçük değişmelerde de yapılabilir.

(3) Sohmen (1961) s. VII, dipnot.

(4) IMF (1981) s. 420.

(5) Mikesell and Goldstein (1975) s. 2.

(6) Rodriquez (1978) s. 88.



Son yıllarda dolar, sterlin gibi büyük paralar bağımsız dalgalanmaya bırakılmıştır. Grup halinde dalgalanmaya en güzel örnek ise «Avrupa Yılanı'na» katılan ülke paralarıdır. Ancak yılan ülkeleri kurlarını öteki üye ülke paraları karşısında belli bir sınır içinde sabit tutmağa çalışırken, üçüncü ülkelerin paraları karşısında bir grup olarak dalgalanmaya bırakılmaktadırlar.

Öte yandan Brezilya, Kolombia gibi, paralarının dış değerini birkaç göstergenin ışığı altında sık sık ayarlıyan, kayan veya sürünen parite uygulayıcısı ülkeler de vardır. Bu ülkelerin paralarının ne nisbette ayarlanacağına ışık tutan başlıca göstergeler ise iç ve dış enflasyon hızı farkları, ülkenin döviz rezervlerinin seviyesi, ülke ihracatındaki gelişmeler ve nihayet ülkedeki cari işlemler dengesindeki ortaya çıkan değişiklikler olarak özetlenebilir.<sup>7</sup>

### B. Bağlantılı Döviz Kurları

Özellikle birçok gelişmekte olan ülke paralarını dolar, sterlin gibi bir temel paraya veya başlıca büyük paraların ağırlıklı ortalamasına, bazıları da SDR'a bağlamışlardır. Son iki bağlantı şekli bilhassa büyük paralar arasındaki kur dalgalanmalarının ülkenin reel döviz kurlarını etkilemesini asgari düzeye indirilmesinde en uygun yol olduğu ortaya atılmaktadır.

### C. Otomatik Ayarlama Mekanizması

Serbestçe değişim veya dalgalanan kurlar diye de adlandırılan bu kur politikasında paranın paritesi uluslararası döviz piyasasındaki arz ve talebe göre belirlenir. Bu tür bir kur politikası günümüzde sadece teorik olarak vardır. Çünkü, A.B.D., İngiliz ve Alman para otoriteleri de sık sık döviz piyasasına müdahalede buldukları için, uygulamada başlıca temel paralar için güdümlü dalgalanma hakimdir.<sup>8</sup>

Para otoritelerinin döviz kuruna müdahaleleri aşağıdaki hedeflere ulaşmak için lüzumlu görülmektedir. Bunlar :

— İktisadi ve politik şokların döviz kuruna etkilerini elimine etmek;

(7) IMF (1981) s. 80 ve s. 112.

(8) Srydom ve van der Merve (1978) s. 5.



— Ödemeler dengesine ve dolayısıyla döviz kuruna geçici olarak şok etkisi yapabilecek tabii afetler, grevler, hammadde ve yakıt teminindeki güçlükler gibi olayların olumsuz etkilerini azaltmak;

— Ticaret bilançosundaki mevsimlik ve konjonktürel dalgalanmaların döviz kuruna olumsuz etkilerini azaltmak;

— Rezervlerin miktarını ve kompozisyonunu ayarlamak için döviz piyasasına müdahale edilmektedir.<sup>9</sup>

## 2 — MİNİ - DEVALÜASYON, KAYAN PARİTELER, GÜNLÜK KUR AYARLAMALARI VE ÖNCEDEN İLAN EDİLEN KUR POLİTİKALARININ BAŞARI ŞARTLARI

### A. Küçük Oranlı Devalüasyonların Başarı Şartları :

1965 yılında Williamson tarafından kayan pariteler (crawling peg) diye adlandırılan sık sık ve küçük oranlarda yapılan devalüasyonlar Brezilya'da mini - devalüasyon olarak anılmaktadır.<sup>10</sup> Bu tür devalüasyon çeşidi İsrail'de de 1975 - 1977 döneminde uygulanmış ve kayan pariteler diye adlandırılmıştır.

Ağustos 1968'den 1976 yılı sonuna kadar Brezilya parası, cruzeiro, Amerikan dolarına göre 81 defa veya ortalama her 38 günde bir devalüe edildi. Yapılan bu mini devalüasyonların büyüklüğü ise ortalama % 1.5 dolayında idi.<sup>11</sup>

Brezilya, mini - devalüasyon politikasına rağmen dönem boyunca ihracat ve ithalatının lisansa tabi olması ve kambiyo kontrolünü sürdürdü. Oysa İsrail'de kayan pariteler dönemi olan 1975 - 1977 yıllarında dış ticaret rejimi kademeli olarak libere edildi ve kambiyo kontrolleri yumuşatıldı.<sup>12</sup>

1973 yılından bu yana Kolombiya ve Şili'de mini - devalüasyonlarla birlikte dış ticaret ve döviz kontrolleri asgari düzeye indirilmiştir. Ayrıca, 1973'ten itibaren Kolombiya'da kur ayarlamaları (currency re-adjustment) haftada bir yapılmakta, Şili'de ise günlük devalüasyon (daily devaluation) politikası uygulamaya konmuştur.<sup>13</sup>

(9) Mikesell ve Goldstein (1975), s. 2 - 3.

(10) Williamson (1965) s. 1 - 2.

(11) Bacha (1979) s. 463.

(12) Bacha (1979) s. 463.

(13) Bacha (1979) s. 465.



Küçük oranlı devalüasyon politikalarında belli bir kural olmamakla beraber, genellikle iç ve dış enflasyon farkları oranında paranın değeri düşürülmektedir. Devalüasyon nisbetleri genellikle % 1-2 dolayında seyretmekte, fakat 28 Eylül 1978'de İsrail'de olduğu gibi % 10'luk düzeltici devalüasyonlara da (corrective devaluation) başvurulmaktadır.<sup>14</sup>

Ayrıca küçük oranlı devalüasyon politikası ile birlikte aylık veya yıllık devalüasyon oranını tavanının ilan edildiği hallere de birçok ülkede rastlanmıştır. Meselâ İsrail para otoriteleri Haziran 1975'te hiçbir devalüasyonun % 2'yi aşamayacağını, her ayarlama arasında 30 günden az bir müddet olmayacağını, yıllık toplam devalüasyonun üst sınırının da % 27 olduğunu ilan etti.<sup>15</sup>

Geçmişte kayan pariteler uygulayan Brezilya, İsrail, Peru ve Portekiz'de de kur hedefleri önceden açıklanmıştır. Bu ilanlı kur politikası uygulamasına 1978 yılından itibaren Arjantin, Şili ve Urugay da katılmıştır. Ayrıca Urugay Aralık 1978'den beri dolara göre günlük kur ayarlamasına başlamıştır.<sup>16</sup>

Kayan paritelerle ilan edilen kurlar arasında uygulamada fark vardır. Kayan paritelerde döviz kuru iç ve dış iktisadi göstergelere göre sürekli olarak düzenlenir. İlan edilen kur politikasında ise iç ve dış değişkenlerde beklenmedik olaylar ortaya çıkmış olsa bile kurlarda farklı bir değişiklik yapılmamaktadır. İç ve dış değişkenler ancak yeni bir döviz kuru takvimi hazırlanırken dikkate alınmaktadır.

Son yıllarda ödemeler bilançosu ve enflasyonu kontrol güçlüğü ile karşılaşan Arjantin, Şili ve Urugay istikrar programlarının bir parçası olarak, devalüasyon oranları ilanı ile birlikte malî, parasal, dış ticaret rejimleri konusunda da kademeli bir liberalleştirme takvimlerini de açıklayarak dışa dönük sanayileşme stratejilerini uygulamaya koyuldular.

Bu ülkeler ayrıca diğer sahalarda da önceden açıklamalarda bulundular. Gelecekte kamunun ürettiği malların fiyatlarının, asgari ücretin, gümrük tarifelerinin ve ticari kısıtlamaların, iç kredi tavanının ne kadar olacağı hakkında bir takvim açıkladılar.

(14) Bruno ve Suçman (1979) s. 488.

(15) Ayn.

(16) Blejer ve Mathieson (1981) s. 761.



Döviz kuru ve diğer konularda yapılan bu açıklamalar anti-enflasyonist bir politikanın bir aracı ve özel sektörün beklentilerinin oluşması için çok başarılı sonuçlar verdiği öne sürülmüştür.<sup>17</sup> Oysa W. Cline ise kayan pariteler veya mini - devalüasyon politikalarının yüksek oranlı ve önceden ilan edilen kur ayarlamalarına göre, daha başarılı sonuçlar verdiğini iddia etmektedir.<sup>18</sup>

İstikrar programının başarısı milletin gelecekteki enflasyonist beklentilerinin kırılmasına bağlıdır. Eğer enflasyon beklentisi devam ederse stoklar yükselir, ücretler ve fiyatlar beklenenden daha hızlı arttığı için enflasyonu kontrol altına almak güçleşir.

Eğer önceden açıklanan iktisadi politikalarla işçi ve işveren teşekkülleri enflasyonun kontrol altına alınacağına inandırılırsa, ücret ve fiyat artışlarında tırmanış azalmış olur. Ancak, istikrar paketinde önceden açıklanan politika aletlerindeki uyum ve uygunluk ve otoritelerin bu politika demetini uygulamadaki başarısı istikrar programının ve ihracata dönük sanayileşmenin başarısını tayin edecektir.

Başarılı bir kur politikası uygulamasının gerçekleşmesinin de istikrar programının başarısına bağlı olduğu unutulmamalıdır. Gerçekte döviz fiyatının artması veya arttırılması (paranın değer kaybetmesi veya devalüasyon) millî para cinsinden para stoku / mal ve hizmet stoku oranının düşmesi sonucu reel para balanslarının azalmasına ve neticede ithal malları dahil bütün mal ve hizmetlere olan talebin kısılmasına yıl açar. (Devalüasyonun harcama azaltıcı etkisi). Diğer taraftan iç talep, dış ticaret mallarından iç ticaret mallarına kayar (Harcama kaydırıcı etki) ve dış ticaret mallarını üretenler teşvik edilmiş olur. Çünkü, devalüasyonu takiben dış ticarete konu olan/olmayan mal ve hizmetlerin nisbi fiyatı dış ticarete konu olanlar lehine değişir. Bu olumlu nisbi fiyat değişikliğinin kısa zamanda ortadan kalkmamasının önlenmesi için daraltıcı ücret, fiyat, para ve vergi politikalarının uygulamaya konmasından başka çare yoktur. Nominal para arzı, fiyatlar ve ücretler devalüasyon öncesi reel değerlerine göre ayarlanmadığı ölçüde devalüasyonun ihracat artışına olumlu etkisi artmış olacaktır.

(17) Aynı, s. 762-763.

(18) Cline (1982) s. 40-41.



tır. Aksi halde sürekli kur ayarlaması yapmanın bir manâsı ve faydası olmaz.<sup>19</sup>

### B. Devalüasyon ve İhracat

Devalüasyon, ithal malları üzerine aynı oranda gümrük vergisi koyma ile, ihraç malları üzerine aynı oranda prim vermekten başka birşey olmadığı için, bilinenin aksine kur ayarlamaları içe dönük ve dışa dönük sanayiye aynı oranda ve nötr bir şekilde koruma ve teşvik vermektedir. Gerçekçi kur politikası uygulanmaz veya devalüasyonlar yüksek oranlı ve geciktirilerek yapılırsa ihracat sektörlerinin cezalandırıldığı ve ithal ikamesi endüstrilerinin de teşvik edildiği Türkiye ve birçok ülke tecrübesinden anlaşılmıştır. Türkiye açısından gerçekçi kur politikası uygulamasının ihracat üzerine yaptığı etkiler bu çalışmanın son bölümünde detaylı olarak incelenecektir.

Gerçekçi bir kur politikasının ihracat üzerine etkileri Khan (1974) tarafından 15 gelişmekte olan ülkedeki uygulamalar göz-önünde tutularak incelenmiştir. Bu araştırmaya göre bazı ülkelerde ithalat talebinin fiyat esnekliği bir'e yakın ve bazılarında da bir'den büyük olduğu ortaya çıkmıştır. İthalat talebinin fiyat esnekliğinin küçük olduğu ülkeler ise ithalat kısıtlamalarının (ithalat yasakları, kotalar ve yüksek gümrük duvarları) yüksek olduğu ülkelerdir.

Devalüasyonu takiben ihraç edilen sınai mallarda arz esnekliği kısa vadede bile bir'den büyük, geleneksel tarım ürünlerinde ise ancak uzun vadede bir'den büyüktür.<sup>20</sup>

Özetlersek, gelişmekte olan ülkelerde üretilen mallar dış ticarete konu olunca bu malların fiyatları bu ülkeler için veri olduğuna göre, yapılacak iş doğru bir kur politikası uygulanması ve bu politikanın uyumlu bir iktisat politikası demeti ile desteklenmesi ihracat artışının sürekliliğini sağlayacaktır.

Ne tür bir kur politikasının seçileceği hakkında ise kesin bir yargıya varmak mümkün değildir. Çünkü kur politikasının esnekliği ve başarısı uygulama biçiminden ve uygulayıcılara olan itimadın derecesinden büyük ölçüde etkilenmektedir. Kurun tesbi-

(19) Donovan (1981) s. 700-702.

(20) Donovan (1981) s. 702-703.



tinde para otoritelerinin etkisi var ise, devalüasyon oranını hiçbir kimse doğru olarak hesaplayamaz.<sup>21</sup> Çünkü geleceğe ait beklentilerdeki değişmelerden döviz kuru derhal etkilenmektedir. Diğer bir ifade ile genellikle kurlar gelecekteki beklentileri, mal fiyatları ise bugünü ve geçmişi yansıtır. Bunun sebebi ise mal alış ve satışları genellikle mukavelelere bağlıdır. Onun için döviz fiyatı değişen iktisadi olaylara çok daha çabuk uyum gösterir.<sup>22</sup>

Diğer bir ifade ile uzun dönemde döviz kurlarını (denge döviz fiyatını) belirleyen fiyatlar genel seviyesinin seyri olmakla beraber, kısa dönemdeki döviz fiyatlarını belirlemede enflasyon farkları (satılma güçleri paritesi) yeterli değildir. Çünkü, bugünden yarına (günlük), bir aydan ötekine (aylık) kurlardaki dalgalanmalara faiz hadleri, iç ve dış iktisadi beklentiler ve otoritelerin beyanlarından döviz fiyatı büyük ölçüde etkilenmekte ve günlük - aylık döviz fiyatlarını doğru olarak hesaplamak güçleşmektedir.<sup>23</sup>

Şüphesiz ihracat artışının devamı gerçekçi kur politikasına ilaveten bir ülkenin uyguladığı yabancı sermaye politikasına da bağlıdır. Ayrıca, bu konuda serbest bölgelerden de istifade edilmektedir. Nitekim, dünyadaki serbest bölge sayısı 1970 yılında 131 iken, bu sayı 1982 yılında 400'ü aşmıştır. Son 10 yılda serbest bölge sayısı Uzakdoğu ülkelerinde 15'ten 35'e; Afrika ülkelerinde 10'dan 50'ye; Ortadoğu ülkelerinde 2'den 18'e; Amerika kıtasında 50'den 130'a; Avrupa'da 50'den 90a fırlamıştır.

Türkiye'nin bulunduğu bölgenin en meşhur serbest bölgeleri Yunanistan'da Pire, Selanik; Mısır'da Port - Said, Süveyş ve İskenderiye; İsrail'de Hayfa, Eylat; Suriye'de Tartus, Laskiye; Kıbrıs Rum Kesiminde ise Limasol ve Larnaka'dır.<sup>24</sup>

Konumuz kur politikaları için burada yabancı sermayeli ortak yatırımların ve serbest bölgelerin ihracat ve ithalat üzerinde olan olumlu olumsuz yönlerinin analizine girmek yerine takip eden kısımda son on yılda Türkiye'de uygulanan kur politikalarına ve son üç yılda ihracatımızdaki gelişmelerin, kısa da olsa, tahliline geçmeyi uygun buluyoruz.

(21) Yeager (1976) s. 112.

(22) Frénkel (1981) s. 161 - 163.

(23) Branson (1980) s. 69 ve Frenkel (1981) s. 162.

(24) D.P.T. (Şubat 1983) s. 2 - 3. Serbest bölgelerin iktisadi etkileri hakkında bkz: Emin Çarıkçı (1983) s. 148 - 154.



### 3 — TÜRKİYE'NİN KUR POLİTİKASI VE DIŞ TİCARETİNE ETKİLERİ

#### A. 1973 - 1979 Dönemi Kur Politikası

Türkiye'de 1980 yılı başına kadar sanayileşmede ithal ikamesi politikası ve genellikle de bu politikanın en önemli aracı olan aşırı değerlenmiş kur politikası uygulanmıştır. Özellikle 1973 yılına kadar yapılan devalüasyonlar ve kur ayarlamaları ekonominin işleyişini kolaylaştıran ve dışa dönük sanayileşmeyi sürükleyici bir araç olmaktan ziyade, geçmiş dönemde yapılan hataların düzeltilmesinde bir araç olarak kullanılan pasif bir kur politikası izlendi.

Bretton Woods Sistemi'nde parasını 1958 ve 1970 yıllarında iki defa önemli ölçüde devalüe eden Türkiye, 1973 yılından itibaren uluslararası para sisteminde paraların dalgalanmalarının yaygın hale gelmesi sonucu daha aktif bir kur politikası izlemek zorunda kalmıştır. Bu maksatla devalüasyon ve kur ayarlamaları yetkisi Bakanlar Kurulu yerine 20 Haziran 1973 tarihinde, Merkez Bankası'nın da görüşü alınmak kaydıyla, Maliye Bakanlığı'na devredilmiştir.

Nitekim, 1 Ocak 1974 - 12 Haziran 1979 tarihleri arasında Türk lirası A.B.D. doları karşısında 18, Alman markı karşısında 24, sterlin karşısında 23 ve İsviçre frangı karşısında da 22 kez devalüasyona ve kur ayarlamalarına tabi tutulmuştur. Neticede, paramız bu beşbuçuk yıl içinde dolar karşısında % 236, mark karşısında % 369, sterlin karşısında % 200 ve İsviçre frangı karşısında da % 522 oranında değer kaybetmiştir.<sup>25</sup>

Ancak 1970'lerin ikinci yarısında Türk lirasının değerinde yapılan bu değişikliklere rağmen Türkiye yurtiçi enflasyon hızıyla dünya fiyat artışları ortalaması arasındaki farkı giderecek bir kur politikası izleyemediği için paramız aşırı değerlenmişliğini sürdürmüş ve ihracatımızın cezalandırılması devam etmiştir. Bu dönemde yapılan kur ayarlamalarının sürekliliği sağlanamadığı gibi, kur politikasının başarısında önşart olan sıkı para ve maliye politikaları aletleri ile bir bütün olarak da desteklenememiştir.<sup>26</sup> Türkiye'de 1970'lerde kur politikası ile birlikte tutarlı bir para - maliye politi-

(25) Töre (1982) s. 2.

(26) Yıldırım (1981) s. 2-3; Töre (1982) s. 3.



kasının uygulanamamasında şüphesiz o dönemde kurulan koalisyon hükümetlerinin ve zayıf hükümetlerin payı ve sorumluluğu vardır.

### B. 1980 - 1982 Dönemi Kur Politikamız :

Türk lirasının dolar kuru 24 Ocak kararları ile birlikte 47.10 TL.'den 70 TL'ye çıkarılarak paramız % 48.6 devalüe edilmiştir. Yapılan bu yüksek oranlı devalüasyonun aşırılığı hakkında basında çok yoğun tenkitler olmuştur. Çünkü devalüasyon öncesi karaborsa dolar fiyatı 55 lira dolayında idi. Zamanın sorumlu kişisi olan Turgut Özal yapılan eleştirilere «Kuru yüksek ayarladık, çünkü 3 - 5 ay zaman kazanıp ve bu süre zarfında bir daha kur ayarlaması yapmamaktır» diyerek doğru yaptığı işi yanlış izah ederek kendisini eleştirenlere koz vermiştir. Oysa yapılan iş doğrudur. Çünkü, devalüasyon öncesi karaborsa dolar fiyatı 55 lira dolayında olmakla beraber, 24 Ocakla birlikte % 200 - 300 arasında yapılan KİT zamları sonucu iç ve dış fiyat farkı birden büyüyecekti. Nitekim, sadece Şubat 1980 Türkiye'de toptan eşya fiyatları % 29 artmıştır. Neticede, Mart ayından itibaren Maliye Bakanlığı küçük oranlı devalüasyonlara devam etmek zorunda kaldı ve Özal'ın üç - beş «aylık zaman kazanma» fikri de gerçekleşmedi.

Neticede, 24 Ocak 1980'den günlük kur uygulamasının başladığı 1 Mayıs 1981 tarihine kadar % 5'i aşmayan küçük oranlı devalüasyonlara devam edildi. Mesela, bu dönemde dolar - TL. kuru 12 kez değiştirilmiştir. 1 Mayıs 1981 tarihinden itibaren ise kur ayarlamaları yetkisi Maliye Bakanlığı'ndan alınarak Merkez Bankası'na verildi ve böylece Türkiye'de, hafta sonları hariç, her gün ilan edilen günlük kur ayarlamalarına geçildi.

24 Ocaktan bu yana uygulanan kur politikamıza isim koymakta biz iktisatçılar güçlüklerle karşılaştık. 24 Ocak'tan 1 Mayıs 1981'e kadar olan kur politikamıza «düzeltilen sabit kur sistemi» o tarihten itibaren yapılan günlük kur ayarlamalarına da «değişken sabit kur», «oynak kurlar», «hareketli kurlar» adları verildi. Bugünkü TL. kuru hergün ilan edildiği için «sabit» terimini kullanmak kanaatimce yanlış olur. TL.'nin paritesi Merkez Bankası tarafından tesbit ve ilan edildiği ve burada döviz piyasalarında dalgalanma söz konusu olduğu için «değişken» tabirini de kullanmak yersiz olur. Daha önce de belirtildiği gibi IMF literatüründe Türkiye'de esnek



kur politikası (flexible exchange rate) uygulanıyor dendiğine göre, kanaatimce yine IMF terminolojisinde küçük oranlı devalüasyonlar ve günlük kur ayarlamaları için kullanılan «kayan pariteler» veya «tırıs giden kurlar» ibaresinden birini seçmekten başka çare yoktur.

Seçilecek isim ne olursa olsun artık Türkiye'de iç ve dış enflasyon farklarını sürekli olarak gideren gerçekçi bir kur politikası uygulanmaktadır. Kullanılan metod hakkında kesin bir bilgiye sahip değiliz. Ancak, Merkez Bankası yetkililerinden aldığım gayri resmi bilgiye göre TL.'sı A.B.D. doları ve Alman markından oluşan basit bir sepet'e bağlıdır. Çünkü, döviz rezervlerimiz yaklaşık yarı yarıya bu iki paradan oluşmaktadır. Ayrıca iç ve dış iktisadi göstergeler de kur ayarlamalarında dikkate alınmaktadır.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen Türkiye'de kur'un ne kadar gerçekçi uygulanabileceği iktisadi yönetimin tutumuna, onların yönetim kabiliyetlerine ve onlara olan güvene bağlıdır. Nitekim, Temmuz 1982'den itibaren Türkiye'de iktisadi yönetimin değişmesi sonucu daha önce % 2 - 3 dolayında bir fark yapan karaborsa - resmî kur farkı 1982 yılının son aylarında birden % 10 - 15 dolayına fırlamış ve bu durum 1983 Nisan'ında da devam etmektedir. Bu neticenin doğmasında kur'un doğru ayarlanmaması sebep olabileceği gibi, Maliye Bakanının değişmesiyle yayılan faiz hadlerinin düşürüleceği ve kara para hakkında dolaşan menfi haberlerin de rolü olabilir. Çünkü, faiz hadleri ve kara para hakkında çıkarılan olumsuz söylentiler, bankalardan tasarrufların çekilip altına yatırılmasına yol açmış olabilir. Türkiye her yıl karaborsa yolu ile 600 - 700 milyon dolarlık altın ithal ettiği ve bunun büyük ölçüde yurt dışındaki işçi dövizlerinden finanse edildiği hesaba katılırsa, altına hücum karaborsa döviz fiyatını arttırmış olabilir.

Bugün Türkiye, geçici olduğunu zannettiğimiz yukarıdaki olumsuz gelişmelere rağmen, kur politikasında doğru yola girmiştir. Nitekim, son üç yıldır ihracatımızda ve işçi döviz gelirlerimizde olumlu gelişmeler bunu göstermektedir.

Gerçi Türkiye'de ihracatın gelişmesi ihracatta aşırı tutulan vergi iadeleri, düşük faizli ihracat kredileri, ihracatçılara faiz farkı iadesi ve döviz tahsisi, Kurumlar Vergisi istismarı ve gümrük muafiyetleri gibi ihracatı teşvik tedbirlerinden etkilenmekte ise de,



orta ve uzun vadelerde ihracat artışına etki eden en büyük faktörün döviz kuru politikası olduğunu varsayarak önümüzdeki kısımda son üç yılda ihracatımızdaki gelişmelerin tahliline geçebiliriz.

### C. İhracattaki Gelişmeler : 1979 - 1982

Tablo 1'de görüldüğü gibi toplam ihracatımız 1979 yılında 2 milyon dolardan 1982 yılında 5 milyar 746 milyon dolara fırlayarak son üç yılda % 154'lük bir artış göstermiştir. Son üç yıldaki ihracat artışı tarım kesiminde % 59, madencilikte % 32, sanayi kesiminde % 337 olmuştur.

Tablodan anlaşıldığı gibi 1979 yunda ihracatımızın % 59.5'i tarım ve hayvancılık ürünlerinden, % 5.8'i madenlerden ve % 34.7'si sanayi kesimi mamullerinden oluşurken, bu oranlar 1982 yılında, sırasıyla, % 37.4, % 3 ve % 59.7 olarak değişmiştir. Görüldüğü gibi, son üç yılda ihracatımızın bünyesinde tarım kesimi ve hayvancılıkla sanayi kesimi adeta yer değiştirmiştir. Diğer taraftan 1980 yılında ihracat listemizde yer alan mal sayısı 956 olduğu halde bu sayı 1981'de 1366'ya, 1982 Eylül ayında ise 1593'e yükselmiştir.<sup>27</sup>

Şüphesiz ihracatımızda tarımın payının azalması Türkiye'nin ihracatında tarım kesiminin öneminin azaldığı anlamına alınmalıdır. Çünkü, halâ bu kesim Türkiye'ye 2.1 milyar dolar kazandırmaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin 1982 yılında tarıma dayalı işlenmiş ürünlerden 568 milyon dolar, dokumacılıktan bir milyar 56 milyon dolarlık döviz geliri elde ettiği ve bu mamullerin girdilerinin tarıma dayalı olduğu hiçbir zaman gözden uzak tutulmamalıdır.

İhracatımızdaki olumlu gelişmelere rağmen konu abartılmamalıdır. Çünkü, Türkiye'nin mukayeseli üstünlüğe sahip olması ve büyük bir ihracat şansı olduğu su ürünleri, orman ürünleri, işlenmiş deri - kösele, elektrikli aletler gibi sahaların toplam ihracattaki payları % 0.5 ile % 2 arasında değişmektedir. Bu tür sahalarda yatırım - üretim artışları Türkiye'nin ihracat potansiyelini yükseltmek için lüzumlu görülmektedir.

(27) Ulusu (1983) s. 26. 1979'dan 1982'ye Türkiye'nin dış ticaretindeki değişmeler hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz : Çarıkçı (1983) s. 139-148.



TABLO : 1. İHRACATTA BÜNYESEL DEĞİŞME (1979 - 1982)

K e s i m l e r	1979		1982		1982/1979
	Milyon Dolar	Toplamın % si	Milyon Dolar	Toplamın % si	% artış
Toplam İhracat	2.261	100.0	5.746	100.0	154.1
Tarım ve Hayvancılık	1.344	59.5	2.141	37.3	59.3
— Bitkisel ürünler	1.253	(55.4)	1.699	(29.6)	35.6
— Hay. ve hay. ürünleri	62	(2.7)	390	(6.8)	529.0
— Su ürünleri	22	(1.0)	24	(0.4)	9.1
— Orman ürünleri	7	(0.3)	28	(0.5)	300.0
Madencilik - Taşocakçılığı	132	5.8	175	3.0	32.6
Sanayi Kesimi	785	34.7	3.429	59.7	336.8
— Tarıma dayalı işl. ür.	151	(7.0)	568	(10.0)	276.2
— İşlenmiş petrol ürün.	—	(—)	344	(6.0)	—
— Sanayi ürünleri.	634	(28.0)	2.517	(43.8)	297.0
a. Çimento	45	(2.0)	206	(3.6)	357.8
b. Kimyasal ürünler	24	(1.1)	148	(2.6)	516.7
c. Lastik - plastik	3		60		1900.0
d. İşl. deri - kösele ür.	44	(1.9)	111	(1.9)	152.3
e. Orman ürünleri	2		33		150.0
f. Dokumacılık	378	(16.7)	1.056	(18.4)	179.4
g. Cam - seramik	37	(1.6)	104	(1.8)	181.1
h. Demir - çelik	31	(1.4)	362	(6.3)	1067.7
i. Demir dışı metaller	16		45		181.2
j. Madeni eşya	6		27		350.0
k. Makinalar	12		36		200.0
l. Elektrikli aletler	5		75	(1.3)	1400.0
m. Taşıt araçları	27	(1.2)	110	(2.0)	307.4
n. Diğer dallar	7		62		

Kaynak : Ticaret Bakanlığı ve D.P.T. kaynaklarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

1980 yılında toplam ihracatta Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin payı % 20 iken bu oran 1982 yılında % 48.6'ya çıkmıştır. Tablo 2'de görüldüğü gibi OECD ülkelerinin ihracatımızdaki payı giderek gerilemektedir.



TABLO : 2. YILLIK İHRACATIN ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI, 1981 - 1982

	1 9 8 1		1 9 8 2	
	Milyon Dolar	%	Milyon Dolar	%
1. OECD Ülkeleri	2.264.0	48.1	2.556.0	44.5
A. AET Ülkeleri (9'lar)	1.503.0	32.0	1.755.4	30.5
B. Diğer OECD Ülkeleri	760.8	16.2	800.6	14.0
II. İkili Anlaşmalılar	200.6	4.3	124.6	2.2
III. Serbest Dövizli Anl. Ülk.	2.018.4	42.9	2.763.1	48.1
A. Doğu Avrupa	126.3	2.7	198.6	3.5
B. Orta Doğu - Kuzey Afrika	1.892.0	40.2	2.564.6	44.6
IV. Diğer Ülkeler	220.3	4.7	302.2	5.3
A. Ortadoğu Ülkeleri	166.0	3.5	227.4	4.0
B. Diğerleri	54.3	1.2	74.8	1.3
<b>TOPLAM</b>	<b>4.703.0</b>	<b>100.0</b>	<b>5.746.0</b>	<b>100.0</b>

Kaynak : Ticaret Bakanlığı ve D.P.T.

Tablo 2'de görülmemekle beraber Türkiye'nin ülkelere göre 1982 yılında yapmış olduğu ihracat aşağıdaki gibidir. Türkiye 1982 de Batı Almanya'ya 707.4 milyon dolarlık, A.B.D.'ye 251, İsviçre'ye 323.8, Irak'a 610.4, İran'a 791, Libya'ya 234.6, Suudi Arabistan'a 357.9 milyon dolarlık ihracat yapmıştır. Görüldüğü gibi ihracatımızda birinciliği ilk defa B. Almanya yerine İran almıştır.

#### D. İthalat : 1981 - 1982

Türkiye'de ithalatın artması bir anlamda, çelişkili gibi de olsa, ekonominin iyiye gittiğinin en önemli bir göstergesidir. Çünkü Tablo 3'de görüldüğü gibi toplam ihracatımızın % 95'inden fazlası başta petrol olmak üzere ara malı ve yatırım mallarına (makina, teçhizat gibi sanayi ürünleri) gitmektedir.



TABLO : 3. İTHALAT, 1981 - 1982 (Milyon Dolar)

Kesimler	1981	1982
I. TARIM VE HAYVANCILIK	124.9	176.0
II. MADENCİLİK	3.478.0	3.630.9
— Ham petrol	3.257.5	3.418.6
— Diğerleri	220.5	212.3
III. SANAYİ KESİMİ	5.261.4	4.873.4
A. Tarımsal işlenmiş ürünler	228.7	175.7
B. Petrol ürünleri	620.7	220.9
C. Sanayi ürünleri	4.412.0	4.481.7
IV. BEDELSİZ İTHALAT	69.0	49.1
<b>TOPLAM</b>	<b>8.933.4</b>	<b>8.734.4</b>

Kaynak : Ticaret Bakanlığı ve D.P.T.

Tablodan anlaşıldığı gibi 1981 yılına göre ithalatımız 1982 yılında yaklaşık 200 milyon dolarlık bir gerileme göstermiştir. Ancak bu gerileme bir ölçüde zahiridir. Çünkü, Türkiye 1982 yılında sadece ham petrol ithalatından, petrol fiyatlarındaki gerilemeden dolayı, yaklaşık 400 milyon dolarlık bir tasarruf sağlamıştır. Nitekim, Türkiye 1981 yılında 11.6 milyon tonluk ham petrol için 3 milyar 257 milyon dolar ödediği halde, 1982 yılında ithal edilen yaklaşık 13.5 milyon ton ham petrole 3.4 milyar dolar ödemiştir.

Diğer taraftan 1982 yılında Türkiye'nin ithal ettiği mal fiyatlarında genel olarak % 8.4 bir fiyat düşüşü, ham petrol ve petrol ürünlerindeki fiyat gerilemesi ise % 9.4 olmuştur. Eğer ithal malları fiyatlarımız 1981 seviyesinde olmuş olsaydı 1982 yılı ithalat tutarı 9.5 milyar doları aşmış olacağı ortaya çıkar.

İthal malları fiyatlarındaki gerilemeye rağmen 1981 ve 1982 yılı mukayese edildiğinde Türkiye'nin dış ticaret hadleri lehimize dönmüş değildir. Çünkü, 1982'de ihraç malları fiyatlarımızdaki fiyat gerilemesi de % 9 olmuştur.

İthalatın dağılımına gelince: Türkiye ithalatının % 51'ini OECD ülkelerinden, % 42.5'ini Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinden yapmaktadır. Türkiye 1982 yılında Irak'dan 1.3 milyar, Batı Almanya'dan 1 milyar 9 milyon dolarlık, A.B.D.'den 813, İran'dan 747.7, Libya'dan 919, Suudi Arabistan'dan 477.2, İtalya'dan 415, İngiltere'den 433.8, Fransa'dan 263.2, Japonya'dan 357 ve İsviçre'den 330.4 milyar dolarlık ithalat yapmıştır.

## SONUÇ

Bu çalışmamızın neticesine göre iktisadi literatürde kur politikalarının tasnifinde bir fikir birliğine varılmadığı anlaşılmıştır. Küçük oranlı devalüasyonların başarısı ise istikrar programlarıyla desteklenmesine bağlıdır. Günlük, aylık kur ayarlamalarının doğru olarak hesaplanmasında ise, kontrolümüz dışında kalan bir çok değişkenin döviz kuruna etkisinden dolayı, iktisat teorisi henüz aciz kalmaktadır. Enflasyon farkları sadece uzun dönemdeki denge döviz kurunun belirlenmesinde işimize yaramaktadır. İlan edilen kur politikasının başarısı ise büyük ölçüde işçi ücretleri, kamunun ürettiği mal fiyatları, para arzı tavanı gibi diğer göstergelerin de önceden ilan edilmesine bağlıdır.

Türkiye 1970 başlarında ve özellikle 1973 yılından itibaren istikrar programı ile desteklenen bir gerçekçi kur politikası uygulamaya koyamamakla büyük bir iktisadi fırsat kaçırmıştır.

Bilindiği gibi 1981 ve 1982 yıllarında dünya ekonomisi dış ticaret ve büyümede duraklamaya girmiştir. Bu yüzden OECD ülkelerinde dış ticareti engelleyici uygulamalar artmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'nin 1982 yılında elde ettiği % 22'lik ihracat artışı küçümsenmemelidir. Eğer 1982 yılının ikinci yarısında TL. kuru daha gerçekçi ayarlanıp ihracat kısıntılarına gidilmeseydi Türkiye'nin ihracattaki başarısı daha iyi olacaktı.

1983 yılında 1982'nin ikinci yarısında yapılan hataların tekrarlanmaması, ayrıca ithalat rejimimizin kademeli bir liberalleştirme takviminin açıklanması, ilaveten 24 Ocak kararlarının, normal düzene geçmeden önce, kanun haline getirilmesi gerekmektedir. Hele, her iktidar değişikliğinde iktisat politikasının ne olacağı hakkındaki iç ve dış iş aleminin beklentileri Türkiye'nin ihracata dönük yatırımlara başlamasında ve dışa dönük sanayileşmenin hızlandırılmasında en büyük engeli sürdürmeğe devam edecektir.



## KAYNAKLAR

- Bacha, L. E. (1979), «Notes on the Brazillian Experience with mini-devaluations, 1968 - 1976», **Journal of Development Economics**, Vol. 6 (4), (December 1979), s. 463 - 481.
- Blejer I. M. and Mathieson J. D. (1981), «The Preannouncement of Exchange Rate Changes as a Stabilization Instrument», **IMF Staff Rapers**, Vol. 28 (4), (December 1981), s. 760 - 792.
- Branson, W. H. (1980), «Asset Markets and Relative Prices in Exchange Rate Determination», **Princeton Reprints in International Finance**, No. 20 (June 1980), s. 69 - 79.
- Bruno M. and Susman Z. (1979), «Exchange - Rate Flexibility, Inflation and Structural Change: Israel Under Alternative Regimes», **Journal of Development Economics**, Vol. 6 (4), (December 1979), s. 483 - 513.
- Cline, W. (1982), «Economic Stabilization in Developing Countries: Theory and Stylized Facts» (tebliğ), **Conference on IMF Conditionality**, Airlie, Virginia, U.S.A., (March 24 - 26, 1982).
- Coffey, P. (1974), **The World Monetary Crisis**, New York, st. Martin's 1974.
- Çarıkçı, E. (1983), **Yarı Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sanayileşme Politikaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983.
- Donovan J. D. (1981), «Real Response Associated with Exchange Rate Action in Selected Upper Credit Tranche Stabilization Programs», **IMF Staff Papers**, Vol. 28 (4), December 1981, s. 698 - 727.
- D.P.T. (Şubat 1983), **Türkiye'de Serbest Bölgeler Kurulması Hakkında Rapor**, D.P.T., Şubat 1983, Ankara.
- Frenkel, J. A. (1981), «The Collapse of Purchasing Power Parities During the 1970's», **European Economic Review**, Vol. 16 (1), (May 1981), s. 145 - 165.
- IMF (1981), **Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 1981**, IMF, Washington, D. C., 1981.
- Heller, P. (1979), «Exchange Rates and Exchange Arrangements», **IMF Survey** (January 22, 1979), s. 29.
- Mikesell R. and Goldstein, H. (1975), «Rules for a Floating - Rate Regime», **Princeton Essays in International Finance**, No. 109 (April, 1975) s. 1 - 10.
- Rodriguez, C. A. (1978), «A Stylized Model of the Devaluation - Inflation Spiral», **IMF Staff Papers**, Vol. 25 (1). (March 1978), s. 76 - 89.
- Sohmen, E. (1961), **Flexible Exchange Rates: Theory and Controversy**, The Un. of Chicago Press, Chicago, 1961.

- Strydom, P. D. F. and van der Merve, G. C. (1978), «Criteria for an Exchange Rate Regime in a Small Open Economy», **Finance and Trade Review**, Vol. 13 (1), (June 1978), s. 1-20.
- Töre, N. (1982), «Türkiye'de 24 Ocak Tarihinden Sonra İzlenen Döviz Kuru Politikası», **Türk Ekonomisinin Dışa Açılışında Kur Politikası - III**, (Tebliğ), MEBAN - SDAM, (6-7 Ağustos 1982).
- Ulus, B. (1983), **Başbakan Bülend Ulusu'nun Basın Toplantısı - IX**, (20 Ocak 1983), Ankara.
- Williamson, J. (1965), «The Crawling Peg», **Princeton Essays in International Finance**, No. 50, 1965.
- Yeager, L. B. (1976), **International Monetary Relations : Theory, History and Policy**, Second ed., Harper and Row Publisher, New York, 1976.
- Yıldırım, Z. (1981), **Döviz Kuru Politikasında Gelişmeler**, (Teksir), 1981.



## Yeni Yasal Düzenlemeler ve T. C. Ziraat Bankası

Dr. Selçuk Cingi\*

### 1 — GİRİŞ

Türk malî sistemi ve onun en önemli parçası olan bankacılık sistemi özellikle 1980 yılı Temmuz ayından itibaren kamuoyunun gündemindeki yerini kesintisiz korumaktadır. Serbest faiz uygulaması, banka - banker rekabeti, ya da kimi yerde bütünleşmeleri sonucunda yaşanan iflaslar, sağlanan Merkez Bankası desteğiyle kurtarma girişimlerinde bulunulan bankalar ve yürütülen şirket kurtarma ve tasfiye işlemleri, anılan dönemde bankacılık konusunun güncelliğini koruyan olgulardır. Bu olguların çerçevelediği yapı içinde, yeni bir yasal düzenleme ile kamunun sermaye piyasasına ve bankacılık sistemine müdahalesi zarureti doğmuştur. Bunun yanında, kamunun bankacılık sistemine müdahalesi kamu bankaları aracılığıyla, kamu bankacılığının üstlendiği banka sistemini «koruyuculuk» ve «yönlendiricilik» işlevlerine dayalı olarak gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu açıdan en büyük kamu bankası olarak T. C. Ziraat Bankası özel bir önem kazanmıştır. T. C. Ziraat Bankasının, oluşan yeni koşullardaki yerinin belirlenebilmesi için aşağıda yer alan üç yeni yasal düzenlemenin yakından tanınması gerekmektedir. Bu bakımdan bu çalışma, yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde Banka'nın konumunu ve muhtemel gelişme doğrultusunu saptayarak konuyla ilgili bir durum değerlendirmesini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

(\*) Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Öğretim Üyesi.

## 2 — YENİ YASAL DÜZENLEMELER

T. C. Ziraat Bankası'nın 1938 yılında yürürlüğe konan 3460 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Kanununun 50. maddesi uyarınca bir «İktisadi Devlet Teşekkülü» olarak kabul edilmiş olması ve anılan kuruluşun 1937 tarih ve 3202 sayılı özel yasayla kurulmuş bir banka olması, konuyla ilgili incelemelerin sırasıyla;

a) İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname - KHK/60,

b) Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname - KHK/70 ve,

c) Türkiye Cumhuriyet Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname - KHK/107

çerçevesinde yapılmasını gerektirmektedir.

### 2.1. İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname : (KHK/60)

İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi 17.6.1982 tarihli ve 2680 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 11.4.1983 tarihinde 60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olarak 20.5.1983'de yürürlüğe sokulmuştur.<sup>1</sup> 60 sayılı KHK, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının, müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştiraklerinin kuruluşu, yönetim ve denetimi ile yürütme ilkelerini düzenlemeyi amaçlamıştır. Nitekim KHK'nin 1. maddesinde amaç aynen şöyle ifade edilmektedir :

«a) İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının ve bunların müesseselerinin, bağlı ortaklıklarının kurulmasını, iştiraklerinin yapılmasını, özerk bir tarzda ve karma ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmelerini,

b) İktisadi Devlet Teşekküllerinin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve ulusal ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine

(1) 60 sayılı KHK, 19.10.1983 tarihinde çıkarılan 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanunla, aynı kararnamenin geçici 6. maddesinin 1. fıkrasını değiştiren 73 sayılı KHK değiştirilerek kabul edilmiştir.



yardım etmelerini ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını,

c) Kamu İktisadi Kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmelerini,

d) İktisadi Devlet Teşekküllerinin, Kamu İktisadi Kuruluşlarının ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarının amaçlarına ulaşabilmelerini sağlamak için denetlenmelerini düzenlemektir.»

KHK'nin 2. maddesinde amaç maddesinde yer alan deyimlerin karşılıkları da aşağıdaki gibi tanımlanmıştır. Buna göre,

— İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT), sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

— Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

— Müessese, sermayesinin tamamı bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

— Bağlı ortaklık, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İktisadi Devlet Teşekküllerine veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

— İştirak, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya Kamu İktisadi Kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde yirmialtısına, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdeki hisseleridir.

Anılan kararnamenin 3. maddesinde Teşekküllerin kanunla kurulabileceği belirtilmiş ve Devlet Teşekküllerinin sermayelerinin en az % 91'inin Devlete ait olması koşuluyla anonim şirket biçiminde de kurulabilmesi olanağı tanınmıştır.

Son yasal düzenlemelerle İktisadi Devlet Teşekkülleri, 21.3.1964 tarih ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanununun 3. maddesinde de belirtilmiş olduğu gibi, kendi kuruluş yasalarında saklı tutulan konular dışında



özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip ve sorumlulukları sermayeleriyle sınırlı kuruluşlardır. Eski yasada olduğu gibi, şimdi de Teşekküller Genel Muhasebe, Devlet alım - satım ve ihaleleriyle, Devlet inşaatının tabi bulunduğu mevzuat hükümlerine ve Sayıştayın denetimine tabi değildir.

İktisadi Devlet Teşekküllerinin en üst düzeyde yetkili ve sorumlu karar organı Yönetim Kurulu, teşekkülün yetkili ve sorumlu yürütme organı da Genel Müdürdür. Eski yasadan farklı olarak 60 sayılı KHK'ye göre Yönetim Kurulu bir başkan ve dört üyeden oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinden üçü ilgili Bakanca, biri Maliye Bakanınca önerilir ve Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakanın imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanırlar. Oysa 440 sayılı yasanın 8. maddesinde «yönetim kurullarına ilgili Bakanlığın inhası ile Bakanlar Kurulunca tayin edilen bir üye ve Maliye Bakanlığının inhası ile Bakanlar Kurulunca tayin edilecek bir üye katılır... Teşekkül bünyesinden Yönetim Kuruluna katılacak görevliler her teşekkülün kuruluş kanununda gösterilir ve sayıları Genel Müdür dahil üçten fazla olamaz... Sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan teşekküllerden geniş ölçüde işçi çalıştıranların yönetim kurullarında bir işçi üye bulunur. T. C. Ziraat Bankası Yönetim Kuruluna, Tarım Kredi Kooperatiflerince seçilecek bir üye bu maddedeki şartlarla katılır.» hükmü yer almaktaydı.

60 sayılı KHK'nin 29. maddesine göre;

1. Teşekküller, yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütürler.

2. Teşekküllerin yatırım ve finansman programlarının hazırlanma şekli, Maliye Bakanlığı tarafından, Devlet Planlama Teşkilatının ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun görüşleri alınarak tesbit olunur ve Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun onayına sunulur.

3. Teşekküllere ait yıllık genel yatırım ve finansman programı, takvim yılı başından en az yetmişbeş gün önce Bakanlar Kurulunca karara bağlanır.

4. Teşekküllerin işletme bütçeleri, her hesap dönemi için, yıllık genel yatırım ve finansman programındaki hedefler esas alınarak hazırlanır ve Yönetim Kurulunca onaylanır. İlgili Bakanlık,



gerekli hallerde daha uzun devreler için İşletme Bütçesi hazırlanmasını isteyebilir.

5. Teşekküllerin yatırım ve finansman programlarında değişiklik yapılması halinde bu değişikliğe uygun olarak işletme bütçelerinde de gerekli düzeltmeler yapılır.

6. Kesinleşen yıllık genel yatırım ve finansman programlarının birer örneği, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatına, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna ve ilgili Bakanlıklara, işletme bütçeleri ise teşekküllerce ilgili Bakanlığa ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna gönderilir.

60 sayılı KHK'nın 33. maddesinde İktisadi Devlet Teşekkülleri, müessese ve bağlı ortaklıkların işletmelerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını serbestçe saptamaya yetkili oldukları, ancak gerektiğinde fiyatların Bakanlar Kurulunca da belirlenebileceği hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme, 440 sayılı yasanın 24. maddesinde yer alan hükmü andırmakla birlikte, yasadaki «... Bu mal ve hizmetlerden temel mal ve hizmet mahiyetinde olanların fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulunca tespit edilebilir.» ifadesiyle ayrılmaktadır. Bir başka deyişle, eski yasada devletin fiyatlara müdahalesi teşekküllerce üretilen temel nitelikteki mal ve hizmetlerle sınırlı tutulmak istenmiştir. (Ne var ki uygulamada temel mal ve hizmetler kapsamı aşırı derecede genişletilmiş ve adeta fiyatına müdahale edilmeyen mal kalmamıştır.) 60 sayılı KHK'nın 33. maddesinin 3. fıkrasında Bakanlar Kurulunca saptanan fiyatların maliyetlerin altında bulunması durumunda yapılacak işlemler şöylece sıralanmaktadır :

a) Zarar ile birlikte, mahrum kalınan kâr ait olduğu veya ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanır.

b) Mahrum kalınan kâr miktarı, mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden % 10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenir.

c) Zararın miktarı, ilgili Bakanlık ve Maliye Bakanlığınca, kuruluşun muhasebe kayıtları esas alınarak birlikte tespit edilir.

Anılan maddenin son fıkrasında da, «Teşekkül, müessese ve bağlı ortaklıklara konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulunca görev verilebilir. Gerektiğinde bu görev için yapılacak ödeme mik-



tarı Bakanlar Kurulu kararında belirtilir. Bu görevden doğan zarar ve mahrum kalınan kâr yukardaki esaslar dahilinde Hazinece karşılanır.» denmektedir.

İktisadi Devlet Teşekkülleri (müessese ve bağlı ortaklıkların) denetlenmesi konusu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun malî idarî ve teknik denetiminin 60 sayılı KHK'nin 38. ve 39. maddelerinde, ilgili Bakanlığın denetimi ise aynı kararnamenin 40. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Teşekküller, müesseseler ve bağlı ortaklıklar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun malî, idarî ve teknik yönden sürekli denetim ve gözetimine tabidir. İlgili Bakanlık da anılan kuruluşların faaliyetlerinin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevli tutulmuş olup «gerekli hallerde teşekküllerin hesaplarını ve işlemlerinin teftişe, tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tesbit ettirmeye yetkilidir.» «Bu yetki, kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılır.»

60 sayılı KHK'nin 27. maddesinde iştiraklerin yapılması ve niteliklerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, 440 sayılı yasanın 4. ve 5. maddelerindeki düzenlemelerden farklı olarak, teşekkül veya bağlı ortaklığın bir anonim şirkete iştiraki ilgili teşekkülün önerisi üzerine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu<sup>2</sup> kararı ile yapılır. Ayrıca eski yasadan farklı olarak, bir anonim şirkete iştirak için teşekkülün veya bağlı ortaklığın şirket sermayesine katılma payının en az % 26 olması gerektiği ve bu oranın ortaklığın sermaye artırması durumunda da korunması gerektiği ve aynı ortaklığa birden fazla teşekkül veya bağlı ortaklığın iştirak edemeyeceği hususları hüküm altına alınmıştır. Kararnamenin geçici 3. ve 4. maddeleri de iştirak paylarının devir veya tasfiyesi ile toplanması konularında, kuruluşların bu kararnameyle getirilen yeni duruma uyumlarını sağlama amacına yönelik düzenlemeleri içermektedir.

(2) Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu 60. sayılı KHK'nin 57. maddesi ikinci fıkrasında belirtildiğine göre, Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, bir Devlet Bakanı, Maliye, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşur. Dış ekonomik işlerle ilgili toplantılara Dışişleri Bakanı da katılır.



60 sayılı KHK'nin 41. maddesi İktisadi Devlet Teşekkülleri personel rejiminin maddede sıralanmış ilkeler çerçevesinde ayrı bir yasayla düzenlenmesini öngörmektedir. Buna göre İktisadi Devlet Teşekküllerinin personel rejimi :

a) Yetenekli elemanların işe alınması, işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,

b) Verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması,

c) Karma ekonomi koşulları içinde çalıştığı kuruluştaki göreve devamını özendirerek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,

d) Yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabanın maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki ilkelerine dayandırılacaktır.

Kararnamenin 43. maddesi, teşekkül ve bağlı ortaklık genel müdürleri, genel müdür yardımcıları, müessese ve işletme müdürlerinin ve Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun belirlediği diğer pozisyonlardan kişilerin sözleşmeyle çalıştırılabilecekleri olanağını getirmektedir. Benzer bir düzenleme 440 sayılı yasanın 29. ve 30. maddelerinde de görülmektedir.

## 2.2. Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname :

(KHK/70)

1958 - 1979 yılları arasında altı değişiklik geçirmiş bulunan 7129 sayılı Bankalar Kanunu,<sup>3</sup> 22 Temmuz 1983 tarihinde 70 sayılı Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girmesiyle ortadan kalkmıştır. Anılan kararnamenin amacı 1. maddede de belirtilmiş olduğu gibi, «tasarrufları korumak ve ekonomik kalkınmanın gereklerine göre kullanılmalarını sağlamak üzere bankaların kuruluşunu, yönetimini, çalışma esaslarını, devir, birleşme ve tasfiyeleri ile denetlenmelerini düzenlemektedir.»

Söz konusu 70 sayılı KHK ile bankaların özkaynaklarını artırıcı önlemler ve kaynak kullanımlarına yeni bir takım sınırlamalar ile

(3) 1958 tarihli ve 7129 sayılı yasa, 1960'da 18 ve 153, 1961'de 301, 1962'de 123, 1970'de 1211 sayılı yasalarla ve 1979'da da 28 sayılı KHK ile değişikliğe uğramıştır.



özellikle Maliye Bakanlığının bankalar üzerindeki denetim yetkilerini genişleten hükümler getirilmiştir. Ayrıca Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun oluşumu hükme bağlanmıştır. Yeni bir düzenleme oluşu ve T. C. Ziraat Bankasının tasarruf mevduatını toplamadaki rantını etkileme gücü olması bakımından burada Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kuruluşu, kaynakları, esasları ve sonuçlarını düzenleyen sırasıyla 64, 65, 66 ve 67. maddelere yer verilmiştir. Buna göre, bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla tüzel kişiliğe sahip Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuş ve anılan fonun Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Fon Yönetmeliği dahilinde T. C. Merkez Bankası tarafından temsil ve yönetileceği hükme bağlanmıştır. 64. maddeye göre 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olmayan fon, her türlü vergi, resim ve harçtan da muaf tutulmuştur. Maliye Bakanlığı fonun hesap ve işlemlerini denetlemeye ve bu hususta fondan her türlü bilgiyi istemeye yetkili kılınmıştır. 65. maddeye göre, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kaynakları da aşağıdaki gibi belirlenmiştir :

a) «Bankaların yıl sonu bilançolarındaki tasarruf mevduatı tutarı üzerinden, tarifesi ile tahsil zaman ve şekilleri Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca tesbit olunacak primlerden,

b) 70 sayılı KHK'ye aykırı fiiller dolayısıyla hükmolunacak para cezalarından,

c) 153 sayılı yasaya göre kurulan Bankalar Tasfiye Fonundan devralınacak mevcutlardan,

d) 70 sayılı KHK'nin 36. maddesine göre zamanaşımına uğrayan mevduat, emanet ve alacaklardan,

e) Fon mevcudunun gelirleri ile sair gelirlerden oluşur.»

Fon mevcudunun ihtiyacı karşılamadığı durumlarda, Maliye Bakanlığının talebi üzerine T. C. Merkez Bankası'nca fona avans verileceği ve bu avansın miktar, vadesi, faizi ve sair koşullarının Maliye Bakanlığınca saptanacağı konusu hükme bağlanmıştır. «Fon kaynaklarının tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır» ve «Fon mevcudunun kullanılış şekil ve esasları Fon Yönetmeliğinde gösterilir.»



hükümlerinin yanı sıra, bankalarca Fon'a ödenen primlerin kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider olarak kabulü öngörülmüştür. Sigorta ile ilgili ilkeler de (madde 66) şöyle saptanmıştır :

a) «Mevduat kabul eden bütün bankalar, tasarruf mevduatlarını sigorta ettirmek zorundadır.

b) Bir bankadaki bir kişiye ait 3 milyon liralık tasarruf mevduatı mevduat sigortasına tabidir.

c) Bir bankanın sermayesinin % 10 ve daha fazlasına sahip ortakları ile yönetim kurulu başkan ve üyelerine, genel müdür ve genel müdür yardımcılara, kredi açmaya yetkili memurlarına, denetçilerine ve bunların eş ve velayet altındaki çocuklarına ait tasarruf mevduatı sigortaya tabi değildir.»

Kararnamenin 67. maddesinde de sigortanın sonuçları şu şekilde ifade edilmektedir :

a) «63. madde uygulanarak malî bünyesinin güçlendirilmesine ve devir veya birleştirilmesine imkân görülmeyen bir bankanın mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisi 12. maddeye göre kaldırılır.

b) Mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisi kaldırılan bankanın tasarruf mevduatı aynı şartlarla, karşılığı Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonundan ödenmek suretiyle, Maliye Bakanlığınca tayin olunacak bir bankaya devrolunur.

c) Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ödediği tasarruf mevduatı için tasarruf mevduatı sahipleri yerine bankanın iflasını ister ve iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatı ile iştirak eder.

d) İflasına hükmolunan bankanın, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na olan borçları, masanın nakit durumuna göre İcra ve İflas Kanununun 232. maddesinde gösterilen sıra cetvelinin kesinleşmesi beklenmeksizin ödenir.»

70 sayılı KHK'nin 72. maddesinde de T. C. Ziraat Bankasını yakından ilgilendiren «sektör bankaları» konusu ile ilgili hükümler yer almaktadır. Buna göre «Banka kaynaklarının kalkınma planı ve yıllık programlarının hedeflerine uygun olarak kullanılmasını ve selektif kredi politikasının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, Maliye Bakanının önerisi üzerine uygun göre-



ceği kamu bankalarını sektör bankaları olarak görevlendirmeye veya yeni sektör bankaları kurmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Sektör bankalarının görev ve yetkileri; birbirleriyle, diğer bankalarla ve T. C. Merkez Bankası ile ilişkileri, yıllık sektörel finansman programlarının hazırlanması, uygulanması ve koordinasyonu-na ilişkin esaslar Bakanlar Kurulu Kararında gösterilir.»

### **2.3. T. C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname : (KHK/107)**

28 Ekim 1983 tarih ve 107 sayılı T. C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında KHK ile 60 sayılı KHK ve 70 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere faaliyetlerinde özerk, tüzel kişiliğe sahip, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülü statüsünde 50 milyar TL. sermayeyle T. C. Ziraat Bankasının kurulmasına karar verilmiştir. Bankanın ilgili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiş olup amaç ve faaliyet konuları 107 sayılı KHK'nin 3. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

a) «Tarımsal ürünlerin üretilmesine, işlenmesine, değerlendirilmesine, pazarlanmasına, tarıma dayalı sanayi ile tarıma girdi sağlayan tarımsal sanayie dönük her türlü girişimlerin kalkınma planı ilkelerine göre üretimde bulunması, oluşması ve gelişmesi ile ilgili finansman desteği sağlamak, kaynak yaratmak ve gerekli kredileri düzenlemek, izlemek ve bu amaçların elde edilmesini sağlayacak ortaklıkları kurmak ve korumak, kurulmuş ve kurulacak ortaklıklara ve yapılmış ve yapılacak teşebbüslere gereği halinde katılmak,

b) Ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda, ulusal ekonomi ile uyum içinde sermaye birikimine yardım etmek ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmak üzere tarım sektörünün kalkınma bankacılığı görevini üstlenmek,

c) Banka kaynaklarının kalkınma planı ve yıllık programlarının hedeflerine uygun olarak kullanılmasını ve selektif kredi politikasının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla sektör bankası olarak çalışmak,

d) Halkın geçici ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile, alınan menkul rehni karşılığında tesbit edilecek kredi hadleri ile, borçlu-



nun şahsen sorumlu olmayıp, sorumluluğunun merhunla sınırlı olacağı, Bankalar Kanununda belirtilen «Hesap Durumu Belgesi» aranmayacak krediler açmak,

- e) Her türlü bankacılık işlemlerini yapmak,
- f) Sigorta acenteliği yapmak.

107 sayılı KHK'nin 5. maddesinde belirtildiği üzere, «Bankanın yıllık ve gerektiğinde uzun vadeli genel çalışma ve plasman programının, bu Kanun hükümlerine uygun olarak ana hatlarının belirlenmesi, tarımsal kredilerin üretim konularına göre, kalkınma plan ve programları ilkeleri ve ekonomik gereklere uygun olarak düzenlenmesi, dağıtılması ve izlenmesi şekil ve esaslarının belirlenmesi ve bu konular hakkında Maliye, Tarım ve Orman ve Ticaret Bakanlıkları ile Banka Yönetim Kurulu tarafından yapılacak istek ve müracaatları incelemek üzere «Krediler Yüksek Kurulu kurulmuştur.» Krediler Yüksek Kurulu, Maliye Bakanının başkanlığında Ticaret ve Tarım ve Orman Bakanlıkları, bu bakanlıkların müsteşarları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Banka Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyelerinden meydana gelir ve Kurul, Maliye Bakanının re'sen veya kurul üyesi diğer bakanların veya bankanın başvurusu üzerine Maliye Bakanının daveti ile toplanır.

Bankanın bir diğer organı olarak Yönetim Kurulu da, kararnamenin 6. maddesinde getirilen hükümler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Anılan maddeye göre, «Yönetim Kurulu üyelerinden üçü Maliye Bakanınca, birisi Tarım ve Orman Bakanınca önerilir. Maliye Bakanınca önerilen Yönetim Kurulu üyeleri Başbakan ve Maliye Bakanının, Tarım ve Orman Bakanınca önerilen üye ise Başbakan, Maliye Bakanı ve Tarım ve Orman Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararnameyle atanırlar.» Yönetim Kurulunun görevleri 60 sayılı KHK'de ve 107 sayılı KHK'nin 6. maddesinde ayrıntısıyla belirtilmiştir. Bu kararnamenin 7. maddesinde de 70 sayılı KHK'de öngörülen ve bankanın bir başka organı olan «Kredi Komitesine» ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

107 sayılı KHK'nin 12-20. maddeleri tarımsal kredilerle ilgili amaç, teminat ve Bankanın 2834 ve 1581 sayılı yasalara göre kurulmuş Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri ile ilişkilerini düzenleyen hükümleri içermektedir. 12. maddeye göre, «Bankanın



açacağı tarımsal kredilerin amacı; Krediler Yüksek Kurulu kararları çerçevesinde Tarım ve Orman Bakanlığı ile koordinasyon sağlanarak, ülke içinde veya dışında pazarlama kabiliyeti bulunan tarımsal ürünlerin üretilmesi ile bu ürünlerin işlenmesi, değerlendirilmesi, pazarlanması, tarıma dayalı sanayinin üretimde bulunması, oluşması ve gelişmesi ile tarımsal üretim için gerekli girdilerin üretilmesidir. Bu amaçları gütmeyen herhangi bir tarımsal kredi talebi, gösterilecek teminatın çeşit ve değeri ne olursa olsun, kabul edilemez. Açılacak kredilerin gerçek ihtiyaca uygun olması, üretime katkıda bulunmakla birlikte kredi lehdarının ödeme gücünü aşmaması gerekir. Tarımsal krediler aşağıdaki genel amaçları güder :

- a) Yatırım ve işletme sermayesi unsurlarını tamamlamak,
- b) Üretimi ve verimi artırmak ve iyileştirmek,
- c) Bir tarımsal işletmeye sahip kılmak veya bir tarımsal işletmeyi genişletecek arazi edindirmek,
- d) Tarımsal ürünleri işlemek, değerlendirmek ve tarımsal üretime girdi sağlamak,
- e) Ürünlerin pazarlanmasını kolaylaştırmak ve artırmak.»

Kararnamenin 13. maddesinde de Bankanın, tarımsal kredi-leme ilkesi olarak, kredilerin düzenlenmesinde ve dağıtımında küçük ve orta tarım işletmelerine öncelik verilmesi ve bunların örgütlendirilmelerinin gözetilmesi ve özendirilmesi yer almaktadır.

Banka tarımsal kredi kullanırken aşağıdaki «karşılıkların yeteri kadarını teminat olarak alır» hükmü kararnamenin 14. maddesinde yer almaktadır. Buna göre teminatlar şöylece sıralanmıştır:

- a) Müşterek borçluluk ve müteselsil kefalet,
- b) Gayrimenkul ipoteği,
- c) Kanuni hükümlerin ve diğer mevzuatın elverdiği ölçüde iş, çift ve irad hayvanları ile her türlü tarımsal araç, gereç ve makinanin, toplanmış ve toplanmamış ürünlerle, işlenmiş ve işlenmemiş ürünlerin rehni,
- d) Borsaya kote edilmiş tahvil ve hisse senetleriyle benzeri taşınır değerlerin rehni,
- e) Devlet kefaleti,
- f) Tarımsal amaçlı kooperatifler ve bunların üst kuruluşlarının kefaleti ve cüzdanlarındaki ortak senetlerinin rehni,



- g) Ticarî işletme rehni,
- h) Özellikle projeye dayalı yatırım ve işletme kredilerinde proje, projenin artırım ve artırım olanakları,
- i) Yönetmelikte yer alabilecek diğer teminatlar.

107 sayılı KHK'nin 15. maddesinde yer alan hükme göre, Tarım Kredi Kooperatifi olan yerlerde, tarımsal krediler kooperatif ortaklarına bu kooperatifler aracılığıyla dağıtılır. Ancak bu kuruluşlara ortak olanlara yukarıda yer alan 12 maddenin (b) ve (c) fıkralarındaki ihtiyaçları için ve ortak olmayanlara da anılan maddede yer alan bütün ihtiyaçlar için verilecek kredilerde maddi karşılık aranır. Kooperatif ortaklarının kooperatifin faaliyet konusu içindeki ihtiyacı sağlanmadıkça diğer kredi işlemleri yapılmaz. Banka kooperatif olmayan yerlerdeki tarımsal kredileri yukarıda yer alan 14. maddedeki teminatlar karşılığında sağlar.

107 sayılı KHK'nin geçici 4., 5. ve 6. maddelerinde de 1868 yılında kurulmuş İstanbul Emniyet Sandığı'nın 1.1.1984'ten itibaren bütün aktif ve pasifleriyle Bankaya devrine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

### 3 — DEĞERLENDİRME

T. C. Ziraat Bankasının anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde konumuyla ilgili durumun saptanması ve değerlendirilmesi bu çalışmanın esas amacı olmakla beraber, Türkiye ekonomisinin kronik sorunu olan KİT'lerle, 1980'li yılların güncelliğini hiç yitirmeyen konusu, bankaların, söz konusu çerçeve içindeki durumlarının genelde değerlendirmesini yapmak da kaçınılmaz olmaktadır. Bu bakımdan yasalarla ilgili değerlendirmenin iki başlık altında, 1) Genel değerlendirme, 2) T. C. Ziraat Bankası yönünden değerlendirme olarak yapılması uygun görülmüştür.

#### 3.1. Genel Değerlendirme

60 sayılı KHK ve 70 sayılı KHK birlikte değerlendirildiğinde, Maliye Bakanlığının gerek KİT'ler, gerekse bankaların yönetim ve denetimi konusunda ağırlığının artırılmış olduğu gözlenmektedir. Gerçekte bu durum, devletin ekonomik hayata müdahalesinde Maliye Bakanlığının etkinliğini artırma istek ve girişimi anlamına gelmektedir. Ancak bilinmelidir ki, Maliye Bakanlığının etkinliğini

artırma öngörüsüyle yapılan bu düzenlemelerin beklenen yararı sağlayabilmesi, Bakanlığın örgüt, personel ve diğer kaynaklar açısından güçlendirilmesine bağlıdır.

60. sayılı KHK ile uzun yıllardan beri varlığını sürdüren kavram kargaşası yerini, yeni kavramlarla birlikte berraklığa bırakmıştır. Bu kararnameyle, bugüne değin amaç fonksiyonlarının yeteri açıklıkta belirlenememiş olmasının gerisine saklanmış ve bunu mazeret olarak göstermiş ve hatta bir ölçüde de istismar etmiş kuruluşlar ve kuruluşların bağlı oldukları bakanlıklar için bu yol artık kapanmış görünmektedir. Yapılan yeni ayırıma göre KİT'lerin dağılımı şöyledir<sup>4</sup> :

	Sayı
KİTLER	31
İDT	24
KİK	7
<hr/>	
İDT'ye Bağlı Müesseseler	94
İDT'ye Bağlı Ortaklıklar	54
<hr/>	
KİK'lere Bağlı Müesseseler	12
KİK'lere Bağlı Ortaklıklar	3
<hr/>	
Toplam Müessese	106
Toplam Bağlı Ortaklık	57
<hr/>	

Bu duruma göre, evvelce KİT olan bir takım kuruluşlar bugün artık İDT olmuş ve bazı İDT'ler de KİK statüsüne girmiş bulunmaktadır.

Gerek iç gerekse dış ekonomik çevrelerin önemli eleştirilerine maruz kalan ve ne satışı ne de reorganizasyonu başarılabilen KİT'lerin sorunlarının başlıcaları, fiyat politikası, yönetim ve organizasyon, personel, ve denetim başlıkları altında toplanabilir. Bilindiği üzere, KİT'lerin sorunlarının içinde en belirgin olanı, «kaynak yaratamama» konusu olarak bilinmektedir. Kaynak yaratamayan dolayısıyla, kendi kendini besleyen bir büyüme sürecine giremeyen KİT'ler, her yıl büyüyen miktarlarla kamu bütçesine yük getirerek enflasyonist baskıların artışına neden olmaktadır. Bu durumun

(4) Ekonomiden Mesaj Dergisi, Sayı : 2, Haziran 1983, s. 14.



başlıca nedeni maliyetlerin altında saptanan fiyatlardır. Esasen bu tür bir fiyat politikası ilk bakışta, özel kesime ucuz girdi sağlayarak sermaye birikimini hızlandırmanın ya da gelir dağılımını iyileştirmenin amaçlanmış olduğu düşünülebilirse de, bu politika, bütçe açıklarıyla oluşan ya da beslenen enflasyon nedeniyle, beklenen yararları sağlayamadığı gibi, bazı kuruluşlar lehine neden olduğu haksız kaynak aktarımının gerçekleşmesiyle de toplumsal planda zararlı sayılabilecek sonuçlara yol açmaktadır. Yeni yasal düzenlemeyle İDT'lerin ürünlerinin fiyatlarını serbestçe saptayabilecekleri, ancak «gerektiğinde» fiyatların Bakanlar Kurulunca belirlenebileceği hükme bağlanmış ve müdahaleli fiyat nedeniyle oluşan zararın ya da yoksun kalınan kârın bütçeden ödenmesi ilkesi getirilmiş olmakla, İDT zararlarının sorumluluğunu belirlemede bir ölçüt oluşturulmuştur. Kuşkusuz, fiyat politikasının yanında, İDT'lerin kârlılık ve verimliliklerini olumsuz yönde etkileyen bir başka nokta da yönetimin, özellikle örgüt ve personel konularındaki kararlar da da yeterince serbestiye sahip olamayıdır. Günün gereklerine uymayan «Teşkilat Kanunları» ile dondurulmuş yapıları ve yönetime takdir olanağı tanımayan, nitelikli işgücünün istihdamını özendirilmeyen ücret sistemiyle eli ve kolu bağlanmış yönetimden «ticari esaslara göre» faaliyette bulunarak kâr sağlamasını istemenin ne derecede gerçekçi olabileceği düşünülmeye değer. Üstelik yönetimin siyasal iktidarlarca belirlendiği de düşünülürse, karar almada hareket serbestisinin azımsanamıyacak bir kısıtı daha ortaya çıkmış olacaktır. Onun için denilebilir ki, 60 sayılı KHK ile İDT'lerin özerkliği konusunda herhangi bir olumlu gelişme kaydedilmemiş olduğu gibi, bu kuruluşlar adeta ilgili bakanlığın «bir dairesi» durumuna gelmiştir. Örneğin Yönetim Kurulunun oluşumunu düzenleyen Kararnamenin 6. maddesine göre, bir başkan ve dört üyeden oluşan Yönetim Kurulu; Başbakan, ilgili Bakan ve Maliye Bakanı'nın imzalarını taşıyan ortak kararnameyle tayin edilmektedir. Oysa 440 sayılı yasada bu tayin Bakanlar Kurulu kararını gerektirmekteydi. Yeni düzenlemeyle açılan üçlü kararname yolu, Bakanlıkların hareket serbestisini artırırken, İDT özerkliği üzerinde daraltıcı etki yaratabilecek bir nitelik taşımaktadır.

Gerçekte KİT'ler, Devletin belirli amaçlar için ekonomik hayata müdahalesinde kullandığı araçlardır. Ne var ki, bazan Devletin KİT'ler üzerindeki müdahaleleri, bu kuruluşları kuruluş amaçları dışında başka amaçlar için faaliyette buldukları izlenimini



veren bir duruma getirmektedir. KİT'lerdeki istihdam durumu, adeta Devletin açık işsizliği KİT'ler aracılığıyla gizli işsizliğe dönüştürmeleriyle ya da KİT'lerin işsizlik sigortası yerine ikame edilen bir kurum gibi kabul edilmesiyle açıklanabilir. «İşsizlik sorununun önemli boyutlara ulaştığı dönemlerde böyle bir politika işsizlik sigortası gibi görülebilirse de, yakından incelendiğinde bu sonucun yanlış olduğu anlaşılır. Zira, aşırı istihdamın ortaya koyduğu verimsizlik, normal istihdamla azaltılabiliyorsa, potansiyel olarak üretim artırılabilir, demektir. Böyle durumlarda ise, üretim teknolojisi ile bölüşüm kuralları birbiri ile karıştırılmamalıdır. Tatil sürelerinin uzatılması, vardiya sayısının ayarlanması ile bölüşüm sorununa kısmi çözüm getirilebilir.<sup>5</sup> İstihdam konusunda izlenen politika nedeniyle KİT'lerde niteliksiz işgücü arz fazlası artarken nitelikli işgücünde arz noksanı önemli bir darboğaz oluşturacak ölçülere varmaktadır. Mevcut ücret sistemi ve istihdam politikası KİT'lerde niteliksiz işgücünün nitelikli işgücünün yerine ikame edilmesi sonucuna yol açmakta ve bu dengesiz dağılımın KİT'lerin verimliliği üzerindeki olumsuz etkileri giderek artmaktadır. Mevcut politika ile bir anlamda Gresham Yasası işlemekte ve nitelikli işgücünün KİT'lerden hızlı bir biçimde kaçışı gerçekleşmektedir. 60 sayılı KHK'nin 41. maddesinde getirilen personel rejimine ilişkin ilkeler gerçekte bu sorunun önemini vurgulamanın yanı sıra, konunun çözümünü ayrı bir yasaya bırakmaktadır. Kanımca, konunun daha fazla ertelenmeye tahammülü kalmamıştır.

KİT'lere ilişkin yeni düzenlemenin getirdiği yeniliklerin belki de en önemlisi, bu kuruluşların bugüne değin sürdürdükleri zayıf ekonomik gerekçeli, amaçlarla tutarlılığı olmayan ve çoğu kez sembolik oranlarda ve dolayısıyla yönetimine etkin biçimde katılma olanağını vermeyen iştirak politikalarıyla ilgilidir. Bu konuda iki önemli yenilik getirilmiştir: Birincisi, bir KİT'in iştiraki ancak % 26 - % 50 oranları arasında olabilecektir. İkincisi, birden fazla KİT aynı iştirakte yer alamıyacaktır. Böylece, ekonomik hesaplamalara dayandırılmaksızın yapılacak iştiraklerde risk artacaktır. Eskiden olduğu gibi sembolik oranlarda, adeta bağış niteliğinde, katımlara da izin verilmemektedir. En az % 26 lık bir katılda ise karar almada rasyonellikten uzaklaşmanın maliyeti büyümektedir. Öte yandan yeni düzenlemeyle birden çok KİT'in aynı

(5) İzzettin Önder, «Kamu İktisadi Teşebbüsleri», *Milliyet* (25 Kasım 1983).



iştirakte toplanmasının engellenmesiyle riski KİT'ler arasında dağıtma olanağı da ortadan kaldırılmış olmaktadır.

KİT'lerin denetimi konusunda herhangi bir değişiklik söz konusu olmamıştır. 22.5.1964 tarihinde yayınlanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 468 sayılı Yasa halen yürürlükte bulunmaktadır. Yasama Meclisince gecikmeli olarak gerçekleştirilebilen ve dolayısıyla etkinliği azalan denetim konusu eskiden olduğu gibi, çözüm beklemektedir. Öte yandan, kuruluş ve görevleri 72 sayılı KHK ile yeniden gözden geçirilen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun da eski hüviyetini koruduğu söylenebilir.

Bankalarla ilgili yeni yasal düzenlemede geçmiş dönem aksaklıklarını gidermeye yönelik olarak, bankaların özkaynaklarını artırmayı ve kaynak kullanımlarında yeni bir takım sınırlamalar getirmeyi amaçlayan ve Maliye Bakanlığının denetim yetkilerini artıran hükümler yer almıştır. Bankalar üzerinde Maliye Bakanlığının denetiminin yanında, halkın da denetimine olanak veren düzenleme getirilmiş ve son günlerde «şeffaf bankacılık» diye ifade edilen durumun sağlanması amaçlanmıştır. Esasen bankalara ait bilanço ve kâr - zarar hesaplarının belirli dönemlerde halka duyurulması 7129 sayılı Bankalar Kanununda da yer alan bir hükümdü. Bu konuda «70 sayılı KHK'nin getirdiği yenilik, ilan olunan bilanço veya kâr - zarar cetvelinin gerçeğe aykırı olduğunun saptanması halinde, ilgili bankanın Maliye Bakanlığının yönergesi üzerine 15 gün içinde düzeltilmiş bilanço veya kâr - zarar cetvelini yeniden ilan etmek zorunda olmasıdır. Banka hesap durumlarının kamuya açıklanmasının amacı, yalnız birikim sahiplerinin daha güvenli banka seçmeleri değil, bankaların daha iyi yönetilmesi, bankalar üzerinde denetim etkinliğinin artırılması ve bankalararası dürüst bir rekabet ortamı yaratılması ve kaynakların bankalar eliyle kötü kullanılmasını önlemektir.»<sup>6</sup>

70 sayılı KHK ile 153 sayılı yasaya göre kurulmuş Bankalar Tasfiye Fonu yerine Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun oluşturulması, tasarruf mevduatının bankalararası dağılımında kamu bankaları lehine oluşması beklenen akımı, Fonun amacının ve işleyişinin halka tanıtılabilmesi ölçüsünde hafifletebilecektir. Bu bakımdan fon ile ilgili tüm hazırlıklar tamamlandıktan sonra, Fonun

(6) Öztin Akgüç, «Kamuya Açık Bankacılık», *Milliyet*, (3 Aralık 1983)



halka tanıtılması gerekecektir. Özel sektöre ait bankaların da tanıtıcı reklamlarında bu konuya yer vermeleri beklenebilir.

Yukarda değinilen konular dışında eski Bankalar Kanununda yer alan ve artık günün gereklerine uygun düşmeyen çeşitli miktar ve oranlar günün gereklerine uydurulmuş ve bundan böyle ihtiyaç duyulduka değiştirilmesi olanağı tanınmıştır.

### 3.2. T. C. Ziraat Bankası Yönünden Değerlendirme

Yeni yasal düzenlemelerle T. C. Ziraat Bankası'nın statüsünde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Bir başka deyişle, Banka 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı yasanın 50. maddesiyle ilk kez sayıldığı gibi, bir İktisadi Devlet Teşekkülü olarak eski statüsünü korumuştur.

Bankanın ilgili olduğu bakanlık Ticaret Bakanlığı iken, son yasal düzenleme ile ilgili bakanlık Maliye Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile Maliye Bakanlığı, Devlet Yatırım Bankası ve Anadolu Bankası'ndan sonra T. C. Ziraat Bankası'nın da ilgili bakanlığı durumunu kazanmıştır. Bu değişiklik, Maliye Bakanlığının genelde ekonomi politikası araçlarının kullanımında ve özellikle son yılların sorunlu kesimi olan bankacılık alanındaki düzenlemelerde T. C. Ziraat Bankası aracını kullanarak etkinliğini artırma amacına yönelindiğini düşündürmektedir. Nitekim 24 Kasım 1983 gün ve 18231 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 83/7242 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesine ekli kararlarla, «70 sayılı KHK'nin 63. maddesi hükmünün uygulanmasına rağmen mali bünyelerinin güçlendirilmesine imkân bulunmayan İstanbul Bankası T. A. Ş., Hisarbank A. Ş. ve Ortadoğu İktisat Bankası A. Ş. bütün aktif ve pasifleri ile T. C. Ziraat Bankasına devrolunmuştur.» Anılan kararın 14. maddesi uyarınca, söz konusu kararın uygulanması amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmaya ve esasları tespit etmeye Maliye Bakanlığının yetkili kılınmış olması yukardaki yargıyı güçlendirmektedir.

107 sayılı KHK ile 115 yıllık İstanbul Emniyet Sandığı da 1.1.1984 tarihinden itibaren bütün aktif ve pasifleriyle T. C. Ziraat Bankasına devrolacak ve böylece İstanbul Emniyet Sandığının yürüttüğü özel kredileme faaliyeti de Bankaca üstlenilecektir. Anılan kararnamenin 3. maddesinde yer alan bir hükme göre, T. C. Ziraat Bankası da bundan böyle, «Halkın geçici ihtiyaçlarını karşılamak



amacıyla, alınan menkul rehni karşılığında tesbit edilecek kredi hadleri ile, borçlunun şahsen sorumlu olmayıp, sorumluluğunun merhunla sınırlı olacağı, Bankalar Kanununda belirtilen «Hesap Durumu Belgesi'nin aranmadığı kredileri» açabilecektir.

Banka'nın kuruluşuna ilişkin 107 sayılı KHK, KİT'ler için düzenlenmesi 60 sayılı KHK'de karara bağlanmış, bir bakıma, «tek-tip» yasa örneği görünümündedir. Anılan Kararnamede yer alan terimlerle, Banka «sektör bankacılığı» ve «kalkınma bankacılığı» görevlerini yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur. Yer alan bu yeni terimlere rağmen; Kararname bir bütün halinde incelendiğinde, Bankanın kredileme sistem ve politikasında herhangi bir değişme işareti rastlanmamaktadır. O kadar ki, 107 sayılı KHK'de 1979 tarihli 2227 sayılı yasa da yer alan Bankanın kredileme ilkeleri ve amacı ile teminat türleri aynen korunmuştur. Banka'nın öncelikle kredilendireceği kitle, 1937 tarih ve 3202 sayılı Banka Yasasında tanımı yapılan «küçük çiftçi» ile sınırlı tutulmuşken, 1979'da 2227 sayılı yasa ile genişletilmiş ve orta büyüklükteki tarımsal işletmeler de kapsanmıştır.<sup>7</sup> Tarımsal krediler yönetmeliğinin de küçük ve orta tarımsal işletmeler tanımlanmıştır. Oysa 107 sayılı KHK'de küçük ve orta büyüklükteki tarımsal işletmelerden söz edilmekle birlikte bunların tanımlarına yer verilmemiştir. Eğer bu bir ihmâl değilse, eski tarihli düzenleyici metinlerdeki tanımlara mı itibar edilmesi gerektiği sorusu sorulmalıdır.

Banka'nın tarımsal kredileme yaklaşımında değişiklik öngörülmemekle birlikte, 60 sayılı KHK'nin iştiraklere ilişkin hükümleri uyarınca, iştirak politikasında belirgin olumlu gelişmeler beklenebilir. Nitekim 31.12.1982 tarihi itibarıyla T. C. Ziraat Bankası'nın iştirakleri, iştiraklerin nominal sermayeleri ve Bankanın taahhüt ettiği sermaye ile iştirak oranlarını gösteren tablo I'in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 46 iştiraktan 36'sı (% 78) 60 sayılı KHK'de yer alan iştirak tanımına uymamaktadır. Tablo II mevcut iştiraklerin ancak % 22'sinin yeni iştirak tanımına uymakta olduğunu göstermektedir.

31.12.1982 tarihi itibarıyla T. C. Ziraat Bankası'nın iştirakleri, iştiraklerin nominal sermayeleri ve Banka'nın taahhüt ettiği sermaye ile iştirak oranı aşağıda gösterilmiştir.

(7) Ayrıntılı bilgi için bkz: Selçuk Cingi, «Türkiye'de Tarım Bankacılığının Dünü, Bugünü, Yarını», **Verimlilik Dergisi**, M.P.M. yayını 1983/2, s. 101 - 113.



TABLO : I

İştirak Edilen Kuruluş	Faaliyet Konusu	Nominal Sermaye	Taahhüt Edilen Sermaye	İştirak Payı %
1. T. Bağcılar Bankası	Bankacılık	50.000.000	60.000	0.12
2. T. Halk Bankası	Bankacılık	5.000.000.000	1.150.000	0.02
3. İşçi Kredi Bankası	Bankacılık	100.000.000	100.000	0.10
4. T. C. Merkez Bankası	Bankacılık	25.000.000	3.180.800	12.75
5. T. Ticaret Bankası	Bankacılık	500.000.000	750.000	0.15
6. T. C. Turizm Bankası	Bankacılık	15.000.000.000	75.798.000	0.50
7. T. Tütüncüler Bankası	Bankacılık	500.000.000	21.001	0.004
8. T. Vakıflar Bankası	Bankacılık	1.000.000.000	10.000.000	1.00
9. Başak Sigorta	Sigortacılık	3.000.000	1.100.000	36.66
10. Adapazarı Şeker Fab.	Şeker Üretimi	60.000.000	9.702.000	16.17
11. Aksaray Azmi Millî T.A.Ş.	Un Üretimi	18.000.000	5.470.200	30.44
12. Antalya Pam. Dok. San.	Dokuma Sanayii	80.000.000	1.000.000	1.25
13. Aydın Tekstil	Tekstil Sanayii	540.000.000	500.000	0.09
14. Balıkesir Dok. San.	Tekstil Sanayii	106.500.000	30.429.000	28.57
15. Bergama Pamuk İp.	Tekstil Sanayii	35.000.000	1.400.000	4.0
16. Ceylan Sanayi	Yağ Sanayii	20.000.000	1.933.000	9.44
17. Gübre Fab. T.A.Ş.	Gübre Üretimi	400.000.000	120.000.000	30.0
18. Toros Gübre ve Kim.	Gübre Üretimi	1.200.000.000	300.000.000	25.0
19. Kütahya Şeker Fab.	Şeker Üretimi	52.000.000	12.870.000	24.75
20. Manisa Pamuklu Mens.	Tekstil Sanayii	65.000.000	1.600.000	2.46
21. T. Şeker Fab. A. Ş.	Şeker Üretimi	9.000.000.000	1.000.000.000	11.11
22. Ülfet Gıda ve Sabun San.	Yağ - Sabun Üret.	1.000.000.000	50.000.000	50.0
23. T. Yapağı ve Tiftik A. Ş.	Yün ve Mohair	500.000.000	3.000.000	0.60
24. Yem Sanayii T.A.Ş.	Yem Üretimi	2.000.000.000	62.160.000	3.10
25. Yurttaş Yurt Ür. San. Tic.	Konserve Üretimi	9.000.000	3.258.000	36.20
26. Doğu Yağ Sanayii	Yağ Üretimi	33.000.000	2.000.000	6.06
27. Kayseri Et. Ür. Marg. San.	Kemik Unu ve Jelatin Üretimi	400.000.000	40.000.000	10.0
28. Sütaş Bursa ve Hay. Süt. Ma.	Tereyağ, Süt, Yoğurt	50.000.000	20.000.000	40.0
29. Gönen Gıda Sanayii	Domates Salçası Ür.	100.000.000	25.000.000	25.0
30. Hektaş Ticaret T.A.Ş.	Tarımsal İlaç	200.000.000	10.000.000	5.0
31. Karset Karşlılar Hayv. San.	Yem	175.000.000	43.750.000	25.0
32. Van - Et End. Et San. Tic.	Yem	175.000.000	61.250.000	35.0
33. Ankara Halk Ek. ve Un T.A.Ş.	Ekmek ve Un	150.000.000	27.000.000	18.0
34. Türktur İnşaat ve Turizm	Mantar Ür. ve Turizm	117.000.000	58.000.000	49.57
35. Azot Sanayii T.A.Ş.	Gübre Hammad.	7.000.000.000	31.500.000	0.45
36. Çukurova Elektrik	Elektrik Enerjisi	400.000.000	15.000	0.003
37. Gima	Büyük Mağaza	500.000.000	114.062.000	22.81
38. Migros Türk Ticaret A. Ş.	Süpermarket	137.000.000	22.836.000	16.66
39. İstanbul Demir Çelik	Demir Çelik	2.000.000	800.000	40.00
40. T. Traktör ve Ziraat Mak.	Traktör Üretimi	70.000.000	3.456.500	4.93
41. Adsaş Ağır Döküm San. A. Ş.	Traktör yedek parça	600.000.000	120.000.000	20.0
42. Köytaş Tarım San. Mak. A. Ş.	Traktör yedek parça	75.000.000	15.000.000	20.0
43. Asil Çelik Sanayii Tic.	Kaliteli Çelik	4.000.000.000	800.000.000	20.0
44. Türk Otomotiv End. (TOE)	Traktör Üretimi	800.000.000	200.000.000	25.0
45. Anadolu Ajansı T.A.O.	Haber Ajansı	20.000	1.000	5.0
46. Anadolu Dağıtım A. Ş.	Gaz. Yayın-Dağıtım	1.000.000	100.000	10.0



TABLO : II

T. C. Ziraat Bankası İştiraklerinin Banka'nın İştirak Oranlarına Göre Dağılımı\*

	% 1 ve Aşağı	% 1 - % 10	% 11 - % 25	% 26 - % 50
İştirak Sayısı (46)	11	11	14	10
Tüm İştiraklere Oranı	% 24	% 24	% 30	% 22

(\* ) Tablo I ve Tablo II, T. C. Ziraat Bankası, **Annual Report 1981, 1983**, s. 101 den yararlanılarak düzenlenmiştir.

2929 sayılı yasaya göre, T. C. Ziraat Bankasının tek bağlı kuruluşu Yurt Ürünleri Sanayi ve Ticaret A. Ş. (Yurtaş) dır.

T. C. Ziraat Bankasının yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde, tarımsal kredilemede kooperatiflerden yararlanma konusundaki yaklaşımı değiştirilmemişse de, Banka Yönetim Kuruluna, eski yasa da var olan, Tarım Kredi Kooperatifleri Temsilcisinin katılma koşulu, kaldırılmıştır. Tarımsal Kooperatifler için uzun yıllardan beri kurulması arzulanan bir «Kooperatifler Bankası» henüz kurulmamış olduğuna ve yakın gelecekte de kurulma olasılığı düşük bulunduğuna göre, Banka - Kooperatif ilişkilerinde etkinliği artırma da kooperatif temsilcisinin Banka Yönetim Kurulunda yer alması bir fırsat olarak değerlendirilebilirdi.

Yüksek faiz yerine güvencenin tercihine yol açan geçmiş dönem serbest faiz uygulaması deneyimlerinden sonra, 70 sayılı KHK ile kurulan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, bundan sonraki serbest faiz uygulamalarında, T. C. Ziraat Bankası gibi yaygın örgütlü ve güçlü bir kamu bankası lehine oluşması beklenen tasarruf mevduatı akışının hızını kesebilecektir. Doğal olarak bu konu, özellikle küçük tasarruf sahiplerine anlatılabildiği ve onların ikna edilebilmeleri ölçüsünde başarılabilecektir. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kurulması bir yandan küçük tasarrufları korumayı amaçlarken, tasarruf mevduatı toplama yarışında özel bankaları, devlet bankası olma rantına sahip bankalar karşısında korumak gibi bir tali amacı da gerçekleştirebilecektir.

Genelde tüm KİT'lerin, özel olarak da T. C. Ziraat Bankası'nın kendilerine verilen yükümlülükleri «karma ekonomi kuralları içinde» «kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak» yerine getirebil-



meleri, bu kuruluşların nitelikli işgücü istihdamıyla yakından ilgili olduğu unutulmamalıdır. Örneğin 1979 yılında çıkarılan 2227 sayılı yasayla getirilen bazı parasal olanaklar, T. C. ziraat Bankasının o yıla değin yüksek olan işgücü devir hızını düşürebilmiştir. Ne var ki, getirilen parasal olanaklar, nitelikli - niteliksiz ayırımı yapılmaksızın tüm personele tanınmış ve sonuçta temininde gerçekten güçlük çekilen personelin Banka'da kalmaları gene de tam anlamıyla başarılamamıştır. 60 sayılı KHK'de yer alan ilkeler çerçevesinde özel kesimle rekabet edebilecek işlerlikte yeni bir personel yasasının çıkarılması Banka'da işgücü verimliliğini olumlu biçimde etkileyecektir.

#### 4 — SONUÇ

1983 yılı, belki de, 120 yıllık geçmişi olan T. C. Ziraat Bankası'nın, tarihinde en önemli işlevi üstlendiği bir yıl olmuştur. Bilindiği üzere, 1982 yılı pek çok banka için zorlu bir yıl olmuşken, «T. C. Ziraat Bankası'nın 1982 yılı kârı, kendinden sonra gelen 30 bankanın kârının toplamından bile büyük değere ulaşmıştır.»<sup>8</sup> Bu gelişim, izlenen ekonomi politikasının sonucunda doğan sorunlar nedeniyle, T. C. Ziraat Bankasının «kamu bankası» olma rantından kaynaklanmıştır. Banka'nın güçlü bir kamu bankası olması, 1983 yılında, malî yapılarının güçlendirilmesi olanağı kalmayan üç özel bankanın da tüm aktif ve pasifleriyle kendisine devrine yol açmıştır. Ayrıca 115 yıl önce Mithat Paşa tarafından kurulmuş bulunan İstanbul Emniyet Sandığı'nın da, aynı kurucunun temelini attığı T. C. Ziraat Bankası'na devrolunmasıyla tüzel kişiliği son bulmuştur. Banka'nın tarihsel olarak amacı ve asli faaliyeti tarımsal kredileme olmakla beraber, son gelişmelerle adeta, Banka'ya bankacılık sisteminin «koruyuculuğu» ve «yönlendiriciliği» işlevlerinin de verilmek istendiği izlenimi edinilmektedir. Bu çalışmada incelenen üç Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan bir takım düzenlemeler, T. C. Ziraat Bankası gibi bir kamu bankasını bir yandan, «sektör bankacılığı» ve «kalkınma bankacılığı» işlevleriyle tarım kesimine ilişkin eski görevlerini yapmakla yükümlü tutmakta, diğer yandan da Maliye Bakanlığının ekonomik hayata ve özellikle bankacılık sistemine müdahalelerinde bir düzenleyici araç olarak kullanılma olanağını tanımaktadır. Büyük bir olasılıkla, Banka'nın

(8) Bkz : Ekonomiden Mesaj Dergisi - EYA - DATABANK verileri, Haziran, 1983.



bu yeni işlevi, «alınan tüm önlemlere karşın bankaların rahatsızlıkları ortadan kaldırılamamış ve bu kesimdeki bunalım giderilememiş»<sup>9</sup> olması nedeniyle önümüzdeki dönemde önemini koruyacaktır.

Yeni yasal düzenlemelerle, KİT'lerin ve T. C. Ziraat Bankası'nın amaç fonksiyonları hiçbir duraksamaya yer vermiyecek biçimde açıklığa kavuşturulmuştur. T. C. Ziraat Bankası'nın faaliyetleri de kârlılık ve verimlilik ölçütleriyle değerlendirilecek ve Banka'nın yukarıda belirtilen nedenlerle doğacak «görev zararları» kamu bütçesinden ödenecektir. Bu durumda Banka'nın önündeki önemli darboğazlardan bir tanesi nitelikli personel olmaktadır. Bu konudaki yasal düzenlemelerin gecikilmeden gerçekleştirilmesi zarureti vardır.

Diğer bankaların güçlendirilmesi T. C. Ziraat Bankası'nın olası yükünü azaltacağı gibi, T. C. Ziraat Bankası'nın güçlendirilmesi de bankacılık sisteminde önemli bir güç odağı oluşturacaktır. Bu bakımdan, anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde alınan önlemler, bu amacı gerçekleştirebildiği ölçüde başarılı olarak kabul edileceklerdir. Yasalar yaşama geçirilirken unutulmamalıdır ki, banka sisteminin, halkın ve yetkili mercilerin yakın gözetim ve denetimi altında tutulması ne denli gerekli ve yararlı ise, sisteme çok sık yapılacak müdahaleler de o derecede zararlıdır.

---

(9) Öztin Akgüç, «Sorunlu Bir Kesim : Bankacılık», *Milliyet*, (29 Kasım 1983).







## Dışsal Şoklar ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Ticaretleri Üzerindeki Etkileri

Doç. Dr. Bahri Yılmaz\*

### SUNUŞ

Bu çalışmamızın temel amacı, 1973/74 Birinci Petrol Şoku ile onu izleyen 1974/75 dünya piyasalarındaki durgunluğun sanayileşmekte olan bazı ülkelerin dış ticaret akımları üzerindeki etkilerini saptayabilmektir.<sup>1</sup>

Dışsal Şoklar (DŞ) gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisini iki değişik biçimde göstermiştir : Birincisi ham petrol ve de sanayi ürünleri ithal fiyatlarındaki hızlı artıştır. İkincisi ise, dünya talebindeki gerilemenin ihracat üzerindeki etkisidir. Bu gelişmelerin olumsuz etkileri özellikle OPEC dışındaki gelişmekte olan ülkelerin reel büyüme hızları ile ödemeler bilançoları üzerinde olmuştur.<sup>2</sup> İşte amacımız, DŞ'ların dış ticaret akımları üzerindeki etkilerini Bela Balassa'nın geliştirdiği modelin de yardımıyla araştırmaktır.<sup>3</sup>

(\*) Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

(1) Dışsal şoku etkisiz hale getirmek için uygulanan salt ekonomi politikalarını araştırmamıza konu olan ülkeler açısından ve karşılaştırmalı olarak bir başka yazımızda ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

(2) Bkz. Bahri Yılmaz, «Ham Petrol Fiyatlarındaki Hızlı Artışın gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Ticaretleri Üzerindeki Etkileri», *Hacettepe Üniversitesi İdari Bilimler Dergisi*, Sayı 3, 1980, s. 40.

(3) Bela Balassa (1981), «External Shocks and Policy Reactions : Analytical Framework», (unpublished paper) OECD, Paris.

Bela Balassa (1981), «The - Newly - Industrializing Developing Countries After the Oil Crises», in : *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 117, Haft 1 Kiel.

Bunun için değişik özelliklere sahip sanayileşme yolunda ve petrole bağımlı altı ülkeyi seçtik. Bunlar Türkiye, Brezilya, Güney Kore, Hindistan, İspanya ve Yunanistan'dır. Bu ülkelerden Brezilya, Kore, İspanya ve Yunanistan değişik zamanlarda dışa dönük (outward - looking) sanayileşme stratejisine geçmişlerdir. Buna karşın Hindistan ve Türkiye 1973/78 yılları arasında da içe dönük (inward - looking) sanayileşme stratejisini sürdürmüşlerdir. Ayrıca, bu ülkelerin seçiminde uyguladıkları sanayileşme stratejilerinin yanı sıra, aralarında yapısal bazı farklılıkların bulunmasına da özen gösterilmiştir. Bunun da nedeni, sanayileşme sürecinin değişik aşamalarında bulunan bu ülkelerin dünya pazarlarındaki olumsuz gelişmeler karşısındaki tepkilerini ölçebilmek ve onların yeni koşullara uyabilme becerilerini karşılaştırmalı olarak tartışabilmektir. Böylece, neden bazı ülkelerin dışsal şokların olumsuz etkileri karşısında başarılı olabildiklerini açıklayabileceğiz. 1973/78 yılları arasındaki dönemi kapsayan araştırmamızın birinci bölümünde, metodolojik çerçeve sunulacaktır. İkinci bölümde, DŞ etki ve türlerini her ülke için ayrı ayrı belirleyerek sonuçları karşılaştıracamız.

### 1. Araştırmanın Metodolojik Çerçevesi<sup>4</sup> :

(DŞ) ve onu etkisiz duruma getirebilmek için uygulanan politikaların dış ticaret akımları üzerindeki etkilerini Bela Balassa'nın geliştirdiği Dışsal Şoklar - Kavramı (DŞ - K) yardımıyla araştıracağız.

(DŞ - K) aşağıdaki eşitlikten hareket etmektedir :

$$(1) B = P_X X - P_M M$$

Burada; X = İhracat Hacmi

$P_X, P_M$  = İhracat ve İthalat  
Fiyat Endeksi

M = İthalat Hacmi

B = Dış Ticaret Dengesi

Eşitlik (1) deki tüm büyüklüklerin zaman içerisindeki değişimleri gözönüne alınırsa,

(4) Sunduğumuz (DŞ - K) Bela Balassa'nın geliştirdiği modelin bir kesimidir ve sadece dış ticaret akımlarını kapsamaktadır. Türkiye, İspanya ve Yunanistan için geliştirdiğimiz ayrıntılı bir şekli H. Ü. İdarî Bilimler Dergisi 1983'de yayınlanmıştır.



$$(2) \quad dB - P_X dX - dp_X X = P_M dM - dp_M M$$

Analiz için etki edilemeyen (exojen) veya politikalar yardımıyla ayarılabilen (endojen) faktörlerin ayırımı önemlidir. Buna göre, exojen büyüklükleri eşitliğin sağ yanında ve endojen büyüklükleri de sol yanında gösterirsek,

$$(3) \quad P_X dX - P_M dM - dB = dp_M M - dp_X X$$

Bu ayırımı iki temel varsayıma dayanmaktadır :

- Adı geçen ülke dünya pazarlarına ithal ve ihraç ettiği miktarlarını yönlendirerek uyum sağlayabilmektedir. Başka bir deyişle, ithal ve ihraç fiyatlarını tek yönlü etkileme gücüne sahip değildir. (Small - country - hypothese).<sup>5</sup>
- Buna karşın bu ülke ithalat ve ihracat hacimleri ile uluslararası kaynak transferinin kapsam ve seviyesini (3 nolu eşitlikteki dB) bağımsız olarak belirliyebilir.

Bilindiği gibi bir ülkenin ihracat hacmi sadece ulusal arz koşullarına bağlı olmayıp, aynı zamanda uluslararası talebe bağlıdır. Bu nedenle, ilk aşamada ihracat hacmindeki gerçek büyüklükleri, o ülkenin dünya pazar payları için elde edilen tahmini değerler yardımıyla hesaplanan hipotetik ihracat hacmi büyüklükleri ile karşılaştırılacaktır.<sup>6</sup>

Gerçek ve hipotetik dünya pazar payları arasındaki sapmalar bize, o ülkenin dışsal şoklara karşı uyguladığı ekonomi politikalarının (öncelikle ihracat teşvik önlemlerinin) başarılı olup olmadığını gösterecektir. İkinci aşamada ise, o ülke ihracatının hipotetik değerleri ile trend tahmin değerleri karşılaştırılacaktır. Bu iki de-

(5) Özellikle gelişmekte olan ülkelerin dünya ticaretindeki payları çok küçüktür. Bu nedenle, bu ülkeler arz ve talep miktarlarını değiştirerek dünya pazarlarında oluşan fiyatları etkileyebilmeleri güçtür.

(6) Bunu formüle edersek, örneğin 1973 için :

$$X_{hyp} = \frac{\Delta}{MA_{1973}} X_{gerç. Dünya}$$

Burada;

$X_{hyp}$  = Araştırmaya konu olan ülkenin hipotetik ihracatı

$\Delta$   
 $MA$  = Bu ülkenin dünya ticaretindeki pay tahminleri

$X_{gerç. Dünya}$  = Gerçek dünya ihracatı.

ğ er arasındaki negatif sapmalar ise karşılaştırılan ülkelerde dışsal veya talep şokunun etkilerini belirlememize yardım edecektir.<sup>7</sup>

Aynı şekilde ithalatın gerçek değerleri ile hipotetik değerleri arasındaki farklar, ithalat konusunda alınan önlemlerin etkilerini izlememize yardımcı olacaktır. Hipotetik ithalat değerlerini hesaplamak için, GSMH'nin gelişmesi ile nisbi fiyat endeksleri yardımıyla tahmin edilen ithalat talebinin gelir ve fiyat esnekliklerini kullanacağız.

Yukarıdaki açıklamaların da ışığı altında (3) nolu eşitliği yeniden formüle edersek;<sup>8</sup>

$$(4) P_X (dX^{gerç} - dX^{hyp}) - P_M (dM^{gerç} - dM^{hyp}) - dB \\ dp_M^{gerç} - dp_X X^{gerç} - P_X (dX^{hyp} - dX^{tr}) - P_X dX^{tr} - P_M dM^{hyp}$$

## 2. Karşılaştırılan ülkelerde (DŞ) ların ortaya çıkış biçimleri ve kapsamı :

(DŞ) ların büyüme hızları üzerindeki olumsuz etkilerini belirleyebilmek için önce 1973 - 1978 yılları arasında karşılaştırılan ülkelerin Gelir Ticaret Hadlerindeki (GTH) gelişmeleri incelememiz gerekir. Bilindiği gibi, GTH bir ülkenin ihracata dayanan ithalat kapasitesindeki değişimleri gösterir. Bu göstergedeki önemli bir düşüş sanayileşme için gerekli olan ve yurt içinde üretilmeyen ara ve yatırım mallarının yeterli ölçüde ithal edilememesi anlamına gelir. Bu da büyüme hızlarını olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Gelir Ticaret Haddi, Net Değişim Ticaret Hadleri ( $P_X / P_M$ ) ile ihracat hacmine ( $Q_X$ ) bağlıdır. Kısaca,  $GTH = P_X / P_M \cdot Q_X$  dir ve

(7) Aynı şekilde;

$$X_{1973}^{tr} = MA \frac{\Delta}{1973} \cdot X_{1973}^{tr. Dünya}$$

Burada,  $X^{tr}$  = Ülkenin ihracat trendi tahminleri,

$$X^{tr. Dünya} = Dünya ihract trendi.$$

Böylece;

$$X_{1973}^{tr} - X_{1973}^{hyp} = MA \frac{\Delta}{1973} (X_{1973}^{tr. dünya} - X_{1973}^{dünya}).$$

Parantez içerisindeki açıklama dünya ihracat trendinden sapmayı göstermektedir.

(8) gerç = gerçek büyüklükler; hyp = hipotetik büyüklükler; tr = trende göre büyüklükler.



ihracata bağı ithalat kapasitesini gösterir. Şimdi 1973/78 yılları arasında DŞ'ların Gelir Ticaret Hadleri üzerindeki etkilerini belirlemeden önce karşılaştırılan ülkelerin ithalat ve ihracat fiyatlarındaki gelişmeleri (Tablo 2) yardımıyla izleyelim.

Tablo 1'e göre, adı geçen dönem içerisinde tüm ülkelerin ithal fiyatları çok hızlı artmıştır. İthal fiyatları artışının en hızlı olduğu ülke Türkiye'dir. Diğer ülkelerdeki ithal fiyatları artışları yaklaşık aynı düzeyde gerçekleşmiştir. 1973 sonrası ithal fiyatlarındaki artışın temel nedenlerinin başında, ham petrol fiyatlarındaki anormal düzeydeki artışlar gelmektedir. Daha sonraki yıllarda, özellikle 1975 sonrası sanayii ürünleri fiyatlarındaki hızlı artışlarda ithal fiyatlarını olumsuz yönde etkilemiştir.<sup>9</sup>

**Tablo : 1. 1973 - 1978 yılları arasında karşılaştırılan ülkelerde  
ithalat ve ihracat fiyatları (1972 = 100)  
İthalat fiyatları (1)**

Ülke	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Brezilya	126	194	200	206	210	238
G. Kore	134	206	213	209	213	226
Hindistan	128	208	256	272	249	254
İspanya	113	174	185	211	257	283
Türkiye	136	195	227	254	316	484
Yunanistan	121	175	208	233	244	271
<b>İhracat fiyatları (1)</b>						
Brezilya	136	172	172	198	243	248
G. Kore	127	161	149	167	182	202
Hindistan	122	152	167	173	197	197
İspanya	103	128	133	153	199	203
Türkiye	132	182	179	204	256	357
Yunanistan	130	170	189	206	226	240

(1) Unit - value index.

Kaynak : International Trade Statistics, New York, çeşitli yıllar.

(9) 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 - 1983). DPT, Ankara 1979, s. 52.

Birinci petrol şoku sonrası gelişmekte olan bazı ülkelerde ortaya çıkan ihraç fiyatlarındaki gerileme olgusu karşılaştırdığımız ülkelerde izlenmemektedir. Aksine 1973/78 döneminde altı ülkenin ihracat fiyatlarında da önemli artışlar kaydedilmiştir. Fakat ihraç fiyatları artışı (Brezilya'da 1977/78 dışında) bu ülkelerde de ithal fiyatlarının gerisinde kalmıştır.

Talbo : 2. Net Değişim Dış Ticaret Hadleri (1972 = 100)

Ülke	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Brezilya	108	89	86	96	116	104
G. Kore	95	78	70	80	85	89
Hindistan	95	73	65	64	79	78
İspanya	91	74	72	73	77	72
Türkiye	97	93	79	80	80	74
Yunanistan	108	97	91	88	93	89

Kaynak : Tablo 2.

Bu gelişmelerin sonucunda, net değişim dış ticaret hadleri (Brezilya'da bazı yıllar dışında) tüm ülkelerde olumsuz yönde gelişmiştir. (Bkz. Tablo 3). Özellikle, Türkiye ve Hindistan'ın net dış ticaret hadleri Brezilya, Kore ve Yunanistan'a göre daha da düşük düzeyde oluşmuştur.

Tablo : 3. Karşılaştırılan ülkelerdeki Gelir Ticaret Hadleri (1973 = 100)

Ülke	1974	1975	1976	1977	1978
Brezilya	83.9	89.6	101.1	122.7	125.6
Kore	89.1	98.8	153.7	195.3	232.9
Hindistan	85.9	81.4	92.2	103.6	94.9
İspanya	86.2	87.2	100.1	111.0	129.7
Türkiye	79.4	64.4	83.5	70.3	81.5
Yunanistan	99.7	101.2	114.4	118.4	129.7

Kaynak : International Trade Statistics, Çeşitli Yıllar.



Tablo 3'de çıkan diğer bir ilginç sonuç da, 1973/78 döneminde Türkiye dışındaki ülkelerin, net değişim dış ticaret hadlerinde gelişmelerin olumsuz etkilerini, özellikle 1975 sonrası ihracat hacimlerini genişleterek hafifletmeğe çalıştıklarını ve bunun sonucunda da bu ülkelerde GTH'lerinin 1975'i izleyen yıllarda olumlu yönde geliştiğini göstermektedir.

GTH'lerin yükselmesi, Türkiye dışındaki ülkelerin ithalat kapasitelerinde 1973'e göre arttığını sanayileşme ve de yapısal değişime için zorunlu yatırım mallarını ithal edebildiklerini göstermektedir.

Dışsal şokun üçüncü olumsuz etkisi dünya talebindeki gerileme şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu olgunun ortaya çıkışı, öncelikle yüksek enflasyon hızını yavaşlatmak için sanayileşmiş ülkelerde uygulanan para ve faiz politikaları sonucu meydana gelen talep daralmasıdır. Buna bağlı olarak sanayileşmiş ülkeler ithalatlarını sınırlama yoluna gitmişler ve dış ticarete korumacılık önlemlerini artırmışlardır.

Araştırmamızda dünya talebindeki gerilemenin ihracat üzerindeki etkilerini belirleyebilmek için, seçilen ülkelerin hipotetik ihracat değerleri ile trent tahmini değerlerini karşılaştırdık. Bu değerlerin hesaplanmasında 1960 - 72 dönemi esas alınmıştır. Bu iki değer arasındaki farkın negatif olması dünya talebindeki gerilemenin o ülke ihracatını olumsuz yönde etkilediğini gösterecektir.

Dış talep gerilemesinin araştırmamıza konu olan ülkelerin ihracatları üzerindeki etkilerini 3'de ortaya koymağa çalıştık.

Sonuçlara göre, dış talep gerilemesinden en çok Güney Kore etkilenmiştir. Onu sırasıyla İspanya ve Yunanistan izlemektedir. Buna karşın Hindistan, Brezilya ve Türkiye diğerlerine göre, dışsal şoktan (veya dış talep gerilemesinden) daha az etkilenmişlerdir. Göze batan diğer bir önemli nokta da hipotetik ve tahmini trent değerleri arasındaki negatif farklar, öncelikle 1975 yılından itibaren başlamakta ve giderek olumsuz yönde bir artış göstermektedir.

**Tablo : 4. Karşılaştırılan Altı Ülkede Hipotetik İhracat ve Trent Tahmin Değerleri (1973 - 1978)**

Ülke	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1973/78
<b>Brezilya</b>							
HYP	4494.1	3646.4	3402.0	3776.4	3907.7	3946.7	22173.3
TRD	3406.8	3628.8	3865.8	4118.0	4386.6	4673.0	24079.0
DİF	87.3	17.6	-463.8	-341.6	-478.9	-726.3	-1905.7
<b>G. Kore</b>							
HYP	2172.6	2884.7	3424.3	4835.7	6364.5	8176.8	27858.6
TRD	2182.3	2870.8	3891.1	5273.0	7144.5	9681.7	31043.4
DİF	-9.7	13.9	-466.8	-437.3	-780.0	-1504.9	-3184.8
<b>Hindistan</b>							
HYP	2154.4	2071.1	1779.5	1819.2	1734.1	1612.7	11171.0
TRD	2100.6	2061.2	2022.2	1983.8	1946.7	1909.8	12024.3
DİF	53.8	9.9	-42.9	-164.6	-212.6	-297.1	
<b>İspanya</b>							
HYP	4110.4	4464.5	4334.3	5007.4	5392.3	5667.8	28976.7
TRD	4007.6	4443.0	4925.3	5460.2	6053.2	6710.9	31100.2
DİF	102.8	21.5	-591.0	-452.8	-660.9	-1043.1	-2623.5
<b>Türkiye</b>							
HYP	867.9	876.8	792.0	850.7	851.0	832.8	5072.1
TRD	846.2	872.5	899.9	927.7	956.3	986.0	5488.6
DİF	21.7	4.3	-107.9	-77.0	-104.4	-153.2	-461.5
<b>Yunanistan</b>							
HYP	921.5	1004.8	972.2	1135.7	1227.4	-1295.4	6557.0
TRD	898.5	1000.0	1112.7	1238.4	1377.9	1533.8	7161.3
DİF	23.0	4.8	-140.5	-102.7	-150.5	-238.4	-604.3

HYP = Hipotetik gerçek ihracat değerleri (Milyon \$)

TRD = Gerçek trent tahmin değerleri (Milyon \$)

DİF = Hipotetik değerler ile tahmini trent değerleri arasında fark.

Kaynak : International Trade Statistics, (çeşitli yıllar) ve kendi hesaplarımızdır.



Dünya pazarlarındaki olumsuz gelişmelerin (GTH) üzerindeki etkilerini üç aşamada hesapladık :

Buna göre, hipotetik GTH'leri;

1) 1973/78 döneminde ve adı geçen ülkelerde (NDH) sabit kalıydı,

$$GTH^{hyp} = (P_X / P_M)_t \cdot X_t^{gerç} \quad (1973 = 100)$$

2) Dünya talebi aynı dönem içerisinde trende uygun bir büyüme göstermiş olsaydı,

$$GTH^{hyp} = (P_X / P_M)_t \cdot X_t^{gerç} \cdot X_t^{tr} / X_t^{hyp} \quad (1973 = 100)$$

3) Aynı dönem içerisinde karşılaştırılan ülkelerde gerçek NDH sabit kalıp ve gerekse dünya talebi trende uygun bir büyüme göstermiş olsaydı,

$$GTH^{hyp} = (P_X / P_M)_t \cdot X_t^{tr} / X_t^{hyp} \quad (1973 = 100)$$

Sonuçlar, ülkelere göre değişik bir görünüm sergilemektedir. Buna göre dünya pazarlarında olumsuz gelişmeler ortaya çıkmamış olsaydı, karşılaştırılan ülkelerde GTH (dolayısıyla ithalat kapasiteleri) bugünkü seviyelerinin Hindistan'da ortalama yaklaşık % 31, İspanya'da % 27, Türkiye'de % 24, Yunanistan ve Kore'de % 23, Brezilya'da ise % 19 üstünde gerçekleşmiş olabilecekti. Doğal olarak bu gelişme adı geçen ülkelerin sanayileşme süreçlerini hızlandırabilecek ve büyüme hızlarını olumlu yönde etkileyebilecektir.

## SONUÇ

1973/78 yılları arasında Dışsal Şoklar tüm karşılaştırılan ülkelerde ithal fiyatlarında hızlı artış biçiminde ortaya çıkmıştır. İthal fiyatlarındaki hızlı artışa neden olan iki temel faktör vardır. Birincisi ham petrol fiyatlarındaki hızlı artıştır, ikincisi ise, 1975 sonrası kendini hissettiren sanayi ürünleri fiyatlarındaki hızlı tırmanıştır. Buna karşın dünya talebindeki gerileme öncelikle ithal ikamesi politikası uygulayan Türkiye ve Hindistan'ı diğer ülkelere oranla daha çok etkilemiştir.





## TURKISH WORKERS IN GERMANY - AN UNDECLARED IMMIGRATION

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt\*

### 1. West European Migration Trends in Recent Decades

Turkish migration to Western Germany has emerged as the biggest stream from one single country to another in Western Europe since 1950, but it is by no means a unique phenomenon. As industrialization leads to concentration of capital, industries, and work force (either by specific production necessities or because of other political or economic factors), migration has been connected to industrialization since its beginning. So it was not accidental that Britain, the first industrialized country, became an immigration country in the nineteenth century: workers came from the continent, particularly from Germany, and even more from Ireland, John Bull's first colony, as G. B. Shaw used to say. Reading Engels' classical study on the Irish workers in England one can see a lot of parallels to the economic and social processes in industrialized countries today.

The system of national states and national economies which had become dominant in Europe at the end of the 19th century tended to confine migration processes within the limits of national states. So workers moved from Eastern Germany or Bavaria to the Ruhrgebiet, from Brittany or the Massif Central to Paris, from farmlands to industrializing districts. Industry created new opportunities for fastly growing populations in the nineteenth century, between the end of societal birth control around 1800 and the development of free individual birth control in the developed societies of today. So the population of what is now West Germany doubled from 1816 to 1895, and quadrupled from 1816 to 1952.

(\*) University of Münster.

General Pattern of Migration in Western Europe in the Early Seventies

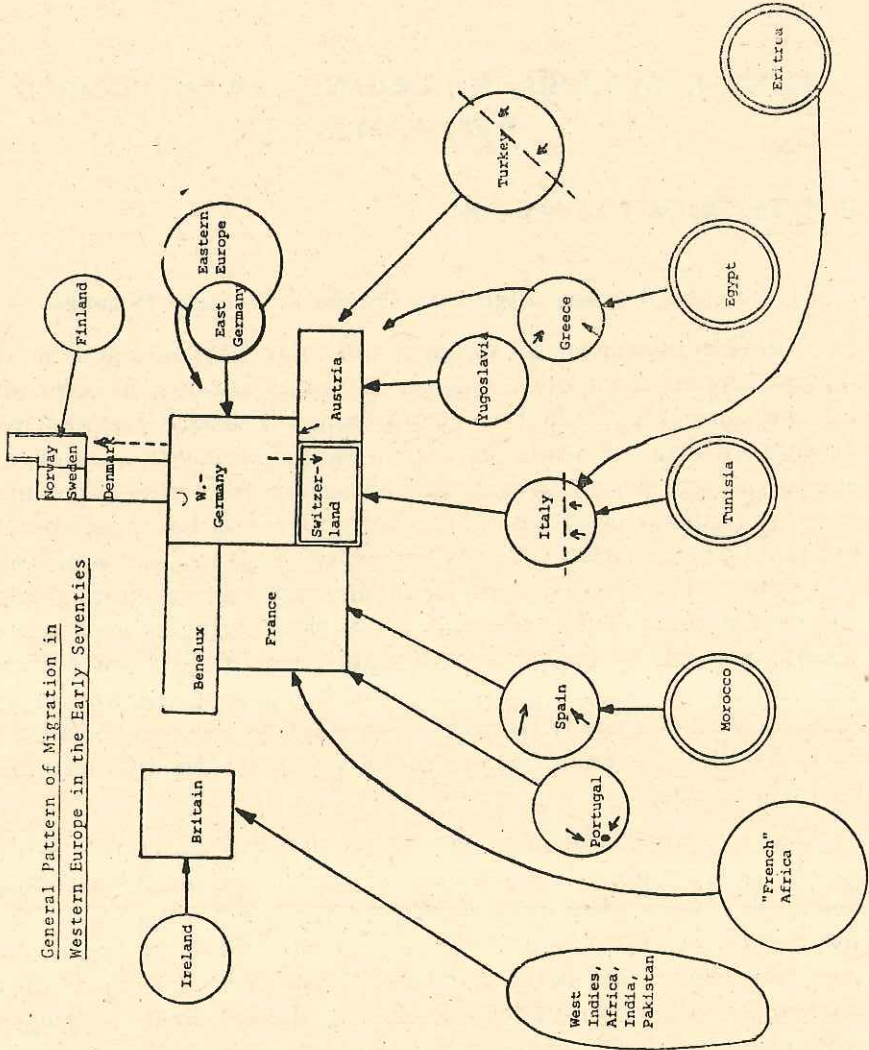




Table: 1

West German Population 1816 - 1981 (millions, within borders of today)							
1816	13.7	1900	29.8	1950	50.8	1975	61.8
1840	17.0	1910	35.6	1955	52.4	1976	61.5
1861	19.1	1925	39.0	1960	55.4	1977	61.4
1871	20.4	1930	40.3	1965	58.6	1978	61.3
1880	22.8	1939	43.0	1970	60.7	1979	61.4
1890	25.4	1946	46.2	1974	62.1	1980	61.6
						1981	61.7

Source: Statistisches Jahrbuch 1982, Wiesbaden 1982.

From the beginning of industrialization foreign labour was imported if there was no sufficient native work force, if this native work force was becoming too costly (foreign labour could be used to lower wages), if undesirable jobs could not be filled with the indigenous work force or if there were special or seasonal demands, e. g., railroad construction or agriculture. So, for example, the famous St. Gotthard tunnel in Switzerland was constructed with Italian labour. Following the economic breakdown after the First World War and the Great Depression after 1929 the numbers of foreign workers dropped sharply between 1918 and 1950. On the other hand the boom decades after 1950 brought unprecedented growth rates, and also unprecedented numbers of migrant workers in all industrialized European countries. See the numbers of aliens in some countries:

W-Germany	Switzerland	Belgium	France	Sweden	Netherlands
1951 1,0 %	1941 5,5 %	1947 4,4 %	1946 4,4 %	1945 0,4 %	1945 1,2 %
1955 0,9 %	1950 6,0 %	1954 4,3 %	1960 3,3 %	1954 1,5 %	1960 0,9 %
1961 1,2 %	1960 10,5 %	1961 4,9 %	1970 6,7 %	1960 2,5 %	1973 2,1%*
1968 4,0 %	1970 15,7 %	1970 7,2 %	1974 7,7 %	1970 5,1 %	
1974 6,7 %	1974 16,5 %	1973 7,9 %		1974 4,9 %	

Source: Ray C. Rist, *Guestworkers in Germany. The Prospects for Pluralism*, New York: Praeger 1978, p. 8 sq.

\* Not including the Surinamese, who are Dutch citizens.

Before World War II migrants mostly originated in Eastern Europe and Italy. After 1945 new patterns arose. France, Britain, and Holland received large numbers of immigrants from their former colonies : North Africa and Black Africa, India, Pakistan and the West Indies, Suriname and Indonesia. Even Italy had its post-colonial immigration : The largest part came from Eritrea.

Large new migration streams began to flow from the Mediterranean countries in the sixties. Germany, today the biggest immigration country, concluded migration treaties with Italy (1955), Greece and Spain (1960), Turkey (1961), Portugal (1964), and Yugoslavia (1968). In spite of a certain internationalization of the European labour market we can observe special relationships between certain emigration and immigration countries : Yugoslavs are most numerous in Austria, Italians in Belgium and Switzerland, Portuguese in France and in Luxembourg, Fins in Sweden, and Turks in West Germany and in the Netherlands (actually, there are more people of Surinamese origin in Holland, but they have Dutch citizenship). All the European industrialized countries have been immigration countries (Germany, France, Switzerland, Austria, Benelux, Danmark, Sweden, Norway, and Great Britain), the less industrialized capitalist countries in Europe have been emigration countries (Portugal, Spain, Italy, Greece, Turkey, Ireland, and Finland). When it became politically feasible, migration also took place from Eastern Europe. There were legal arrangements in the special case of Yugoslavia, a socialist market economy. But where administrative controls became weak, migrations began also to flow from countries of the COMECON bloc. Illegal migration from Poland, with the silent consent of Polish and Western authorities, is a recent example in 1982/83.



STOCKS OF FOREIGN WORKERS IN SOPEMI IMMIGRATION COUNTRIES 1980

(thousands)

	Austria	Belgium	France	Germany	Luxembourg	Netherlands	Sweden	Switzerland
Algeria	—	3.2	382.1	2.7	—	—	—	—
Austria	—	—	—	87.2	—	—	—	19.45
Finland	—	—	—	3.6	—	—	108.0	—
Greece	—	10.7	—	138.4	—	1.3	7.5	4.78
Italy	2.1	90.5	157.6	324.3	11.2	10.0	—	233.81
Morocco	—	37.3	171.9	16.6	—	34.2	—	—
Portugal	—	6.2	434.6	59.9	13.7	4.3	—	7.46
Spain	0.2	32.0	128.9	89.3	2.3	10.6	—	62.1
Tunisia	—	4.7	73.2	—	—	1.1	—	—
Turkey	30.1	23.0	—	623.9	—	53.8	—	20.7
Yugoslavia	120.9	3.1	—	367.0	0.6	6.8	24.0	30.7
Other — EEC	12.2	81.5	49.4	149.8	21.9	55.0	37.8	83.7
Countries — non-EEC	18.6	40.0	194.2	306.1	2.2	33.9	56.7	38.4
<b>TOTAL</b>	<b>184.1</b>	<b>332.7</b>	<b>1,591.9</b>	<b>2,168.8</b>	<b>51.9</b>	<b>211.0</b>	<b>234.1</b>	<b>501.2</b>

Notes: Where no figure is given the nationality in question is not identified separately.

- Austria : Based on number of current work permits. Unemployed included.
- Belgium : Estimate by the Department of Labour at 31.12.1980. Includes unemployed but not self-employed.
- France : Estimate of the active population, unemployed and self-employed included, at October 1979.
- Germany : Foreign workers, including commuters and the unemployed but not the self-employed, at 30th June, 1980. The figures for Algeria, Austria and Finland do not include the unemployed.
- Luxembourg : Official figures of occupied foreign workers. Includes 0.6 Italian and 11.2 other EEC frontier workers.
- Netherlands : Estimate, based on work permits issued where applicable. Includes employed but not self-employed.
- Switzerland : Foreign residents, i.e. excluding commuters and seasonal workers, at 31st December, 1980 holding annual or established permits «with gainful activity».

**STOCKS OF FOREIGN RESIDENTS IN CERTAIN COUNTRIES  
OF IMMIGRATION 1980**

(thousands)

	France	Germany	Netherlands	Sweden	Switzerland
Algeria	808.2	5.0	0.4	0.6	—
Austria	—	172.6	—	3.3	31.7
Finland	—	9.9	—	181.5	—
Greece	—	297.5	4.1	15.5	8.8
Italy	469.2	617.8	21.6	4.8	420.7
Morocco	421.3	35.9	85.1	1.4	—
Portugal	857.3	112.3	9.5	1.6	10.7
Spain	424.7	180.0	23.8	33.8	97.2
Tunisia	181.6	22.6	2.5	1.0	—
Turkey	103.9	1,462.4	140.2	18.3	38.1
Yugoslavia	68.2	631.8	14.6	39.2	43.9
Other — EEC	168.9	293.7	118.2	56.9	159.6
Countries — non-EEC	644.6	611.8	96.2	63.8	82.1
<b>TOTAL</b>	<b>4,147.9</b>	<b>4,453.3</b>	<b>537.8</b>	<b>421.7</b>	<b>892.8</b>

**Notes :** Where no figure is given the nationality in question is not identified separately.

France : Figures of the Ministry of the Interior : Current residence permits.

Germany : At 30th December, 1980. Figures of the Federal Statistical Office

Netherlands : Estimate of the correspondent.

Sweden : As recorded in the national population register at 31st December, 1980.

Switzerland : Holders of annual and established permits at 31st December, 1980.

Source : OECD. Continuous Reporting System on Migration SOPEMI (Système d'Observation Permanente de Migrations) 1981, Paris 1982, p. 3, 4.

It is interesting to look into two smaller migration phenomena around 1970. Firstly, there was migration from developed countries like Germany or Austria to the two European countries with the highest standard of living : Switzerland and Sweden. 46.000 Germans were working in Sweden even in 1980, and 42.000 French and 17.000 German commuters were working in Switzerland.<sup>1</sup> On the

(1) OECD, 1 oc. cit., p. 86, 91.



other hand, some emigration countries north of the Mediterranean Sea became immigration countries, too. When labour shortages emerged, Spain received workers from Morocco, Italy from Eritrea and Tunisia, and Greece from Egypt. Inside the countries, of course also vivid migration processes took place: from southern Italy to the northwestern industrial triangle around Milan - Torino - Genova, migration from all Portuguese regions to the Lisbon and Porto regions, migration from Andalusia and Galicia to Madrid, Catalonia, and the Basque country, migration from northern Greece and the islands to Greater Athens and Salonika, and the big migrations from the Turkish countryside to Ankara, Izmir, Adana, and particularly Istanbul.

All these migration streams flowed between poorer and richer economies. National policies can hinder or further these processes, but in liberal societies it will be difficult to keep people outside or inside. The inability of the United States to close her borders against Mexican immigration and the failure of the Portuguese dictatorship before 1974 to control emigration are clear indications for this.

The preambles of international migration treaties, the political and economic actors as well as the migrant workers themselves expected a lot of beneficial migration results: vocational qualification, work discipline, wider democratic and social horizons, take-off impulses for backward economies.<sup>2</sup>

With the world-wide economic crisis came disillusionment with such hopes. And research indicates that these hopes were mostly false from the beginning. In many cases the gaps between developed and «developing» countries have widened. And the import of foreign work forces made it possible to fill shortages during the boom periods. So there was less need to invest in «periphery» countries.

Only one myth is still alive, as Kayser<sup>3</sup> concludes: that of return. The governments of both the emigration and the immig-

---

(2) Bernard Kayser, *Zyklisch bedingte Heimkehr von Arbeitsmigranten*, Marburg 1975, p. 7 (German edition of the French original by C. B. Hyams and H.-U. Peter). For the official Turkish expectations see Nermin Abadan-Ünat et al., *Migration and Development*, Ankara 1976, p. 39.

(3) Loc. cit.



ration countries as well as the «foreign workers» and their families maintain their belief in the eventual return of the migrants to their home countries. Experience shows that the migration rate, as a percentage of the stock of foreign workers in the host countries, is declining from year to year, and that there are only three reasons for return: expulsion by host nation authorities, long times of unemployment without adequate insurance, and for some migrants, growing old. For some reasons, in the case of «German Turks» the myth of return seems to be comparatively strong.

## 2. German Immigration Traditions and the Labeling of Migrants

As stated above, Germany has an old tradition of migration. On the eighteenth and nineteenth centuries Germany was an emigration society. Seven million Germans emigrated to the US, every third American has some German ancestor. German colonists have been the most important group of immigrants in large parts of the American Middle West, and the Lutherans, one of the bigger Protestant groups, are mostly of German descent. Large-scale emigration accompanied the period of industrialization, and at the time the German population grew rapidly.<sup>4</sup> Since the boom period of the early 1870s immigration grew steadily, and this continued in the time of the «great depression» between 1875 and 1895. So there was emigration and immigration at the same time. The immigrants —mostly Poles— concentrated in the coal mining industry («Ruhrpolen») and —as seasonal labour— in the Eastern agrarian provinces.<sup>5</sup> In 1871 Germany had only 207.000 foreigners, in 1912 there were 1.260.000. Additionally, the Polish citizens of imperial Germany were moving. In eastern Germany, as Max Weber warned, they replaced more and more German agricultural workers.<sup>6</sup>

(4) An overview in Klaus J. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980*, Berlin 1983. A special study is Mack Walker, *Germany and the Emigration, 1816-1885*, Cambridge Mass. 1964.

(5) Cf. Christoph Kleßmann, *Polnische Bergarbeiter im Ruhrgebiet 1880-1945. Soziale Integration und nationale Subkultur einer Minderheit in der deutschen Industriegesellschaft*, Göttingen 1978.

(6) Max Weber, *Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik*, in: *Gesammelte Politische Schriften*, ed. by Johannes Winckelmann, Tübingen 1958<sup>2</sup>.



Polish was not allowed as a language in school and even in public association or union discussions. After the First World War Polish workers had to opt for German or Polish nationality. In the beginning economic crisis many of them were fired. So a lot of them returned to the new Polish national state or they crossed the border into Belgium or France to work in the heavy industry there.

The second period of «Fremdarbeiter» in Germany was the time of World War II. Some recruitment had begun as early as 1936, as the German industry needed a larger workforce, preparing for the war. At the culmination of World War II, more than seven million foreigners worked in German factories and agriculture, most of them in a system of forced labour. Particularly the Polish and the Russian workers were badly treated, millions of them died of starvation. After 1945 some returned to Poland or Russia, a lot of them eventually went to emigration countries like the US, Canada, or Israel. Whereas mass murder against the Jews has been widely discussed in West Germany in the last decades, and restitution has taken place as far as possible, the fate of forced workers has largely been ignored. Only in the last years some scholarly studies appeared, but they are known to specialists only.<sup>7</sup>

So there is no feeling of a continuity of immigration in Germany. On the contrary German officials have always been stressing that Germany is no immigration country, «kein Einwanderungsland». Of course in fact it was, it is, and to a certain extent will be. The undisputed German policies of founding, fostering and enlarging the European Community with its central concept of free movement of manpower and goods will guarantee immigration, at least if Germany continues to be a comparatively rich and developed country, which of course is also widely accepted. Germany now depends on this economic concept of international capitalist integration; more than one quarter of her goods services are exported.

This political doctrine of «kein Einwanderungsland», this feeling of a consolidated national state (although split in two), without desire for new disturbing minorities, is an underlying

---

(7) Edward L. Homze, *Foreign Labour in Nazi Germany*, Princeton N. J. 1967.



mental restriction for a sound immigration or minority policy. It goes together with a perception of disponibility of the immigrants: «What shall we do with the Turks (in Germany)?» was a characteristic title in a serious German weekly.

German political culture has no feeling of «mission civilizatrice» as the French have, nor the implicit prestige of the worldwide success of the «American way of life», no missionary zeal. In some respects that may be quite positive. In presentday German political culture you can find much tolerance, desire to learn from other people, interest in other cultures, sympathy with the suppressed (one example: the German section of amnesty international is now by far the biggest in the world).

There is understandable and reasonable mistrust in nationalistic forms and symbols. But on the other hand this corresponds with a rather low desire for integration of new populations into the own cultural sphere.

A British author has put her finger to á characteristic labeling fact. The black and coloured people in Britain are usually named «immigrants», even if they have been born and brought up in England and carry the British nationality. This is in contrast to the labeling of, say, an Australian or a continental European, who would be more easily accepted. So «immigrant» in England is a way to identify people as different, as alien.<sup>8</sup>

In Germany similar characteristic labelings can be observed. In the fifties the term *Fremdarbeiter* (alien, strange worker), which is still common in German speaking Switzerland, was no longer used. It recalled the time before 1945. Instead, *Gastarbeiter* (guest-worker) was the new name, popular up to now. It is euphemistic. You would not expect a guest doing the most undesirable work, live in shabby rooms, et cetera, as it was characteristic particularly of the first «*Gastarbeiter*» years.

The public, too, felt that *Gastarbeiter* was an unsatisfying word. So officials looked for a better term. The West German Radio (WDR) even made a contest to find one. Eventually the

(8) Ann Dummett, A. Portrait of English Racism, Harmondsworth 1973.



rather administrative - technical term «ausländische Arbeitnehmer» (foreign work - taker) came into use. This again stressed the different, alien character of the migrants. It added, even if «Arbeitnehmer» is the current German term for employee, some more confusion. Of course almost all of the migrants are workers. If their problems are discussed, no one would think of Japanese managers or American directors in Germany. So «ausländische Arbeitnehmer» added an unrealistic touch of classless society. And it seemed too technical. In the last years, well - meaning people created a new term : ausländische Mitbürger. The inventors, most of them people of religiously based civic responsibility,<sup>9</sup> bound the term to a reformistic conception of integration, including for instance the right to vote in local elections. As it often goes, the term succeeded, the cause not. The word became a new euphemism. And so Helmut Kohl, in one of his last public speeches before he became Chancellor, put it classically : «The number of ausländische Mitbürger», he told an applauding mass of supporters in the unemployment - burdened city of Dortmund, «must be reduced».<sup>10</sup> Euphemism can cover strangeness and a lack of understanding.

### 3. Migration Policies : a Stable Contradiction

The migration treaties and the first conceptions on all sides contained a lot of illusions. Both governments stressed the temporary character of the employment of workers. At first everything seemed provisional : there were only workers, living in dormitories, not their families. But after some years families came, children were born. As a Swiss author, Max Frisch,<sup>11</sup> put it : «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen.» (We called for labour hands, and there came human beings).

The migration treaties were stressing the temporary character of migration. But as the need for non-German workers continued, there was soon a vested interest of German employers in their workers with foreign identity cards. If their work was considered

(9) Cf. an early version of this conception in : René Leudesdorff/Horst Zillesen (Ed.), *Gastarbeiter = Mitbürger. Bilder, Fakten Gründe, Chancen, Modelle, Dokumente*, Gelnhausen 1971.

(10) *Frankfurter Rundschau* 203, 3.9.1982.

(11) Cf. Max Frisch, *Öffentlichkeit als Partner*, Frankfurt 1967, s. 100.

## MIGRATION REGULATIONS :

mode of residence	border crossing labour	seasonal labour	rotation model
practicing country or historic period	GDR (most), other countries supplementary Israel (for Arabs)	Germany before 1914 (agricultural workers), Switzerland, with about 1/4 of all «Foreign-workers»	FRG (planned at first), practiced in Bavaria, Schleswig-Holstein for years. GDR (some). Arab oil countries (non arabs), western european countries (some)
duration of residence	no residential permission, back on a daily or weekly basis	under one year, some weeks of waiting time per year	1 or 2 years, prolongation possible
freedom of economic activity	no, restricted working permis-sions	no, restricted working permission	no, restrictions possible
can families follow?	no	no	yes (in some countries only after some years)
special social programs	no	no	no
social and economic equality?	no	no	in most aspects
participation rights (socio-economic)	no	no	few
political rights	no	no	no
naturalization possible	not intended	not intended	not intended



## A COMPARATIVE SCHEME

tolerated immigration with minimal security (FRG : «Social Integration»)	European Community status	planned immigration
FRG today, most other West European countries, Arab countries (Arabs)	EC citizens in EC countries (mostly Italians, Greeks)	Sweden, Great Britain (mostly), USA and other classic immigration countries, Israel (for Jews)
undefined. Prolongation from time to time. Or unlimited, but confined to certain jobs	right of residence when working	unlimited and unrestricted
yes, in general. Limitations especially to independent business	yes. Including independent business	yes, unrestricted
yes (core family)	yes	yes
scarcely	scarcely	planned programs
yes	yes, entitled by law	yes, entitled by law
yes (in Germany since new Betriebsverfassungsgesetz 1972, workers committees)	yes	yes
no, local level : Holland	no	yes, after a certain time of residence
not intended	not intended	yes, after a certain time of residence

to be satisfactory, most employers were keen in keeping them in their factories. As employers kept close cooperation with local employment agencies and local residence authorities, the authorized officials would prolong the permissions of residence and labour. After some years of temporary existence, migrants would feel more and more accustomed to the new situation. Without having immigrant status or immigrant consciousness, they would begin to settle down somehow.

The German authorities followed these tendencies. They did not only accept European Common Market regulations, giving Italians free access to all economic activities in Germany. From 1988 this will apply towards all Greeks, too. The German public and government are also committed to the entry of Spain and Portugal. The existing association treaties between Turkey and the EC also provide for free residence and working possibilities for Turkish workers in Germany after 1987. As the economic situation in Turkey became more and more difficult, Turks in Germany were not inclined to return. After 1973 new migration came to a halt. Only family unification and new births added to the existing Turkish population in Germany. So the rates of migration became lower and lower. Turks became a large stable minority in Germany.

This situation was not planned. It was not expected in the liberal economic models that led to the acceptance of the common market and association agreements. So provisions in Germany were not adequate, particularly housing was scarce. The schools were not prepared for large numbers of students from foreign countries. Only in the 80s most German states provided for special teacher training in regard of foreign students.

#### **4. The European Extremes : Swiss and Swedish Migration Policies**

In Europe, there are two systematic approaches to the problems of migrant labour : the Swedish and the Swiss. Sweden provided for immigration. The government, in accordance with the trade union council, did not accept too large numbers of migrants. In the boom periods around 1970, migration was limited. On the other hand, Sweden planned an immigration program. Language courses



and introductions into the legal and social systems were provided. Immigrants would have the right to vote after five years (now after three years). After seven years (now five) they could opt for citizenship. Meanwhile, half of the foreign-born population in Sweden have obtained citizenship. Legally, they are Swedes in the full sense of the word. In spite of the working class situation of the immigrants and factual discriminations socially and economically, politically immigrants can articulate themselves. Immigration cannot be reversed. So there is hope that the immigrants can become Swedes in every sense, although they will stick to some of their cultural traditions for the next generation. Sweden does not require full assimilation, the care for cultural traditions is encouraged by state subsidies. But there is no doubt that assimilation will be the eventual outcome.<sup>12</sup>

Switzerland on the other hand has opted for a rotation system for a long time. Border crossing labour is highly important. Seasonal labour was even more central. It is not only used in agriculture and tourism, but also in other industries. «Saisonniers» and border crossing workers are not allowed to bring their families in. So Switzerland did not carry the costs for schools, kindergardens, housing, infrastructure, etc. for the families. When workers were ill or when they were old, they went back to their homeland. In case of economic crisis and unemployment, as it is now, the number of work permissions can be reduced without difficulty. Nobody has to be expelled, Switzerland only reduces the numbers of permits for the next years. So even in 1982 Switzerland was still an island of full employment. The unemployment rate was only 0,5 %. The rest had been exported.<sup>13</sup>

## 5. The Legal Situation

German legal policies did not follow such consistent patterns. They rather evolved along provisional terms. Residence permissions and work permissions were given for one or two years, prolongation took place regularly. Even when the migrants stayed for

---

(12) An informative introduction and discussion is Heinrich Pehle, Die schwedische Ausländerpolitik und ihre kommunalpolitischen Aspekte, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, 3/1982

(13) Cf. Süddeutsche Zeitung, No. 236, 13.10.1982.



a long time, their legal situation would be on a short-term basis. So they could not be sure about their situation, they could not settle down easily. When social scientists interviewed them about their perspectives, they would say: another eight years in Germany, and after that time another eight years. It was by initiative of the former Minister of the Interior, Gerhard Baum, in 1978 that new legal prescriptions were made. Following the text migrants should have the possibility to get an «unbefristete Aufenthaltserlaubnis» (unlimited permission to stay) after five years under certain circumstances (some knowledge of the language, attendance of children in school, adequate housing). After eight years they should get the possibility of Aufenthaltsberechtigung (unlimited right to stay) under similar conditions. That would include the right to enter all sorts of occupation and business, whereas limited or unlimited Aufenthaltserlaubnis allows only for dependent occupations in German firms.<sup>14</sup>

Most migrants would fall under these clauses, considering the fact that since 1973 Germany has stopped recruiting workers in foreign countries.

But up to now most cities and countries, responsible for foreigners' status, did not implement these regulations. In 1982 only 1.5 % of the foreigners in Germany had the Aufenthaltsberechtigung, about 30 % the unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Migrants continue to stay, expulsions are extremely rare, there is a certain protection by the courts which more and more tend to apply constitutional human rights and to take into account the long-term social situation of the migrants. But migrants lack security. So they cannot develop an adequate perception of their new situation as immigrants.

## 6. Economic Situation

The economic situation of the migrants is not as precarious as their legal position. «Aliens» constitute an important part of

(14) For an overview of the legal situation, particularly the Ausländergesetz and the Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes see Hans Heinz Heldmann, Ausländerrecht. Textsammlung mit alphabetischem Wegweiser..., Köln 1980<sup>2</sup>. W. Kanein, Ausländergesetz mit den übrigen Vorschriften des Fremdenrechts und den einschlägigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen, München 1980<sup>3</sup>.



the German workforce. All observers recognize the fact that their jobs could not be easily taken over by German workers. The hardest test for this assumption is today's unemployment: in 1983 the number of unemployed will exceed that of migrant workers.

Most of the «aliens», and particularly the Turks, are employed at places with hard or otherwise undesirable work conditions: e. g. mining, steel plants, assembly lines in automobile or electronic factories, fish industry, cleaning sector, or hotels and restaurants. Great parts of the unemployed German work force are not fit for these jobs: they may be too old, they may be disabled, they may be looking for part-time jobs (the unemployment rate of women, as of aliens, is higher than the average). And of course qualified people, like unemployed teachers, are not eager to get such jobs. So, whatever the German government may declare to the German public: it would not be easy to replace a lot of the migrants, it would be impossible to replace all of them, given democratic conditions. And, given the legal system of today, existing international agreements, including EC-Turkey treaties, and German court verdicts, it would be impossible to expell all or even most of them.

### 7. Turks and Germans

For Turkey, migrants to Germany also constitute an important factor. Economically, their remittances bring a large part of Turkey's foreign exchange. Even now, after the stabilization program, Turkey's balance of payments could not be settled without them. This may constitute a permanent interest from the Turkish side. Also, they are important as they disseminate cultural and social change, down to the most remote villages. They are developing their own demands and markets. For instance, even in Germany, they are more advanced in Video-TV than the rest of the population.

Considering the badly constructed legal framework, and the neglect of the day-to-day problems by the officials, migrants have arranged themselves comparatively well. Most of them have adapted to the new and different conditions of life. This is particularly impressive if one takes into account the housing situation in some urban centress, e. g. in Berlin.



Most Germans have only little knowledge of the situation, mentality, and thinking of «German Turks». Gettoization tendencies are more important with the Turks than with the other migrant nationalities.

This can also be seen in the Turkish associations in Germany. A large part of them is rather extremist : «Grey Wolves» are well known to German newspaper readers. Religious sectarians and extreme leftists also have an importance among the Turkish associations in Germany that exceeds the importance they ever had in Turkey in the last decades. Successful integration, on the other hand, is not so spectacular. But it succeeds more often than one may notice in the press. And it is important to point out one positive fact : the German public is quite aware of dangerous tendencies. Xenophobia has been met by a lot of protests of civic action groups, leftist parties, and churches. The Hitler era is a warning to the Germans in this respect. Remembrance constitutes awareness of present dangers.

### **8. Education of Turkish Children in Germany**

There are many socialization agencies for Turkish youth in Germany. They comprise not only parents and schools, but also peer groups, the surrounding German culture, the modern international youth culture, commercial and non-commercial, and the cultural climate of the minority group. All these influences mix in various forms, and the results are manifold. The emerging feelings of personal identity are not always the same. Whereas some youngsters see themselves as rather German-like, others seek refuge in the national or religious heritage of their parents or in political radicalization.

German states have found different organizational solutions for «foreign» children. Bavaria sticks to the doctrine of special schools or classes for them. The concept is reminiscent of the «separate but equal» - approach in the American South before 1955. Clearly, the concept is intended to strengthen «ability for return», it stands for separation, not for integration. It does not suit the majority of children who will remain in Germany, and it hinders access to university and secondary school (Gymnasium). On the other hand, the rather integrative or assimilative approach of the



other German states (particularly the Social Democratic governments) produces difficulties, too. The idea of integration and equal treatment of foreign and German born children is unrealistic. German schools depend heavily on parent cooperation for homeworks, which foreign parents cannot provide. As the German school system is highly selective, German parents are getting nervous if they think that children with special problems hinder the progress of their own ones. And so there are a lot of pressures, fears, and misunderstandings (from both sides), all limiting the integrative quality of school education for migrant children. Migrants have only few possibilities to exert pressure for their own interests. And, more important, they lack training and pressure resources to participate successfully in the decision making process inside schools and in school politics. They often miss their chances, and there are misunderstandings even with school people who try to cooperate. Teachers are not adequately prepared to teach migrant children, they lack knowledge of the countries of origin, and also of the actual migrant situation.

So success depends on local initiatives, on the interest of teachers, on school heads, on German and migrant parents. Success and failure differ from town to town, from school to school. There are many idealistic actions of German teachers, parents, university students, and the like for integration. But in most German states problems are not handled in a coordinated, systematic way. And of course, education cannot achieve what society is not willing to be about: planned and successful integration. If there is no central political will, no political plan, no political priority, the handling of all problems, including education, will be difficult. If, for instance, vocational training on the labour market is not available because of special clauses of the foreigners' law, school education, however well done, will make only limited sense. Educational perspectives, then, have no further consequences. And that is symptomatic of migrant integration in West Germany, as in most Western European nations.





## Avrupa Para Sistemi'nin Uygulamadaki İlk Dört Yılı

Doç. Dr. Okan H. Aktan\*

Bu araştırma, 1979 Mart'ında yürürlüğe konan Avrupa Para Sistemi (EMS)in ilk dört yıllık uygulamasının bir analizini vermeyi amaçlamaktadır. Giriş kısmında EMS'in yapısı ve kurumları konusunda kısa bir bilgi verilmektedir.<sup>1</sup> Araştırmanın ikinci kısmında EMS'in geçiş döneminde karşılaşılan sorunlar ele alınmakta, üçüncü kısımda 1979-83 yılları arasındaki dönemde Sistem'in işleyişi incelenmektedir. Dördüncü ve beşinci kısımlarda Sisteme üye ülkelerin döviz kurlarındaki gelişmeler ve döviz kurlarının değişkenliği ele alınmaktadır. Son kısımda ise ekonomik trendler arasında üye ülkeler arasındaki mevcut farklılıkların bu dört yıllık dönemde ne ölçüde giderilebildiği konusu tartışılmıştır.

### 1. GİRİŞ

Avrupa Topluluklarında 5 Aralık 1978 Bremen Doruğu'nda alınan kararla 1979 Mart'ında yürürlüğe konan Avrupa Para Sistemi (EMS)in en önde gelen amacı «Batı Avrupa'da istikrarlı bir para bölgesi oluşturmak» olarak tanımlanmıştır. Bu amaca ulaşmak üzere üye ülkelerin paralarının kurlarının dar bir band içinde tutulması öngörülmüştür. Sabit, fakat ayarlanabilir bir kur uygulaması anlamına gelen bu uygulamada beklenen sonucun elde edilebilmesi için bir taraftan üye ülkelerin ekonomik trendleri (enf-

(\*) Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

(1) EMS, Sistemin kurumları ve işleyişi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. O. H. Aktan, **Para Birlikleri Huramı ve Avrupa Para Sistemi**, Hacettepe Üniversitesi, İİBF Yayınları No: 4, Ankara 1983.



lasyon oranları, ekonomilerin büyüme hızları, faiz oranları ve bu değişkenleri etkileyen para ve kredi hacmindeki artış hızları) arasında bir yakınlaşma sağlanması gerekirken, diğer taraftan da sabit kur uygulamasının yol açacağı ödemeler dengesizliklerinin giderilmesi ve döviz piyasalarındaki müdahaleler için geniş bir kredi mekanizmasına gerek duyulmaktadır.

## ECU

Sistemin odak noktasını bu uygulamaya katılan ülkelerin paralarının farklı ağırlıklarla katıldığı bir para sepeti, ECU, oluşturmaktadır. İlerde ulusal paraların yerini alması beklenen, fakat şu anda paralel bir para birimi olarak yerleştirilmeye çalışılan ECU'nün EMS içindeki fonksiyonları, bu para biriminin, Sistemin kambiyo mekanizmasında, sapma göstergesinin hesaplanmasında, döviz piyasalarındaki müdahalelerde ve kredi mekanizması ile ilgili işlemlerde bir nümerer olarak kullanılması ve Topluluk merkez bankaları arasında borç tasfiyesi aracı olması şeklinde belirlenmiştir.

Parasal istikrarı sağlamak amacıyla üye ülkeler, ulusal paralarının değerini diğer üye ülke paralarının kurları karşısında ortalama %  $\pm$  2,25 lik bir band içinde tutmakla yükümlü bulunmaktadır. ECU'nün değerinde büyük değişmeler meydana gelmemesi için sepet içinde ağırlığı fazla olan paralar için bu band daha dar tutulmuştur.<sup>2</sup> Parasının kuru bu bandın sınırına ulaşan bir ülke müdahalede bulunmakla yükümlüdür. Bu müdahale, döviz piyasasında yapılacak işlemler, merkezi kurun değiştirilmesi ve diğer ekonomi politikası önlemlerinin alınması şeklinde yapılabilmektedir. Parasının kuru dalgalanma bandının alt veya üst sınırının % 75 ine ulaşan bir ülke (ki bu % 75 lik sınıra «sapma eşiği» adı verilmektedir) derhal önlem almakla yükümlü tutulmamıştır, fakat bu eşiğe ulaşılması ilgili Topluluk organları arasında danışma mekanizmasını harekete geçirmektedir. Bu organlar arasında Merkez Bankaları Güvernörleri Komitesi, Para Komitesi, Ekonomi Politikası Komitesi ve Bakanlar Konseyi bulunmaktadır. Bu organlar arasında sürekli danışmanın, ülkeler arasındaki farklı ekono-

(2) Örnek olarak ECU sepeti içinde % 27,3 lük bir ağırlığa sahip DM için dalgalanma bandı %  $\pm$  1,51, % 1,5 luk bir ağırlığa sahip İrlanda poundu için %  $\pm$  2,22 olarak belirlenmiştir. Bkz., Aktan, y.a.g.e., Tablo 8.1., s. 124.



mik gelişmelerin ve politika uygulamaları arasındaki mevcut farklılıkların azaltılması yönünde bir baskı oluşturması beklenmektedir.

### AVRUPA PARA FONU (EMF)

Üye ülkelerin paraları karşısında ECU yaratma yetkisine sahip olacak Avrupa Para Fonu (EMF)in faaliyete geçmesi, bu konuda karşılaşılan güçlükler nedeniyle iki yıl ertelenmişti. EMF, Nisan 1973 yılında kurulan ve uygulamada «yılan» sistemine katılan Topluluk üyeleri arasında bir borç tasfiye kurumu olarak hizmet görmüş ve kısa - vadeli parasal destekleme kolaylığını yürütmüş olan Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (EMCF)nun yerini almaktadır. Üye ülkelerin Fon'a yatıracakları altın ve döviz rezervlerinin % 20 si karşılığında EMF'in ECU yaratması öngörülmüştür. Şu anda, döviz piyasalarında altın ve dövizlerin fiyatlarının değişmesinden kaynaklanan mülkiyetin transferiyle ilgili sorunlar nedeniyle üç aylık «revolving - swap» şeklinde bir uygulamaya yer verilmektedir. EMS'e katılmayan Topluluk üyeleri rezervlerinin % 20 sini Fon'a yatırmakta serbest bırakılmıştır. Böylece, İngiltere'ye sonradan Sisteme katılma olanağı sağlanmış olmaktadır.

### KREDİ MEKANİZMASI

Üye ülkelerin paralarının kurlarını koruyabilmeleri ve ödemeler bilançosunda ortaya çıkan sorunları çözebilmeleri için EMS'de geniş olanaklı bir kredi mekanizması geliştirilmiştir. Daha önce Topluluk'ta oluşturulmuş ve «yılan» sisteminde uygulanmış bütün kredi mekanizmalarının arttırılmış finansman olanaklarıyla EMF'de toplanması kararlaştırılmıştır. Bu mekanizmalar : (1) Herhangi bir sınıra tabi olmayan ve merkez bankaları arasında sağlanan Çok - Kısa - Vadeli Finansman; (2) 25 milyar ECU lük Kısa - Vadeli Parasal Destek; ve (3) 14,1 milyar ECU lük Orta - Vadeli Malî Yardım'dan oluşmaktadır.

\*  
\*\*

Parası ECU sepetinde yer almakla beraber İngiltere şu anda Avrupa Para Sistemi'nin dışında bulunmaktadır. İtalya ise daha geniş, % 6 lık bir band ile Sistem'e katılmıştır. İngiltere'nin EMS'e üye olmakla beraber geçici bir süre için Sistem'in döviz kuru mekanizmasına katılmaması nedeniyle Bank of England, üye ülkele-



rin paralarının kurunu band içinde tutmak için yükümlü bulundukları müdahalelerin finansmanı için oluşturulan çok - kısa - vadeli finansman mekanizmasına üye değildir. İngiltere'nin Sistem'in dışında kalmasına karşın İrlanda'nın EMS'e katılması ile İngiliz ve İrlanda poundları arasındaki yüzelli yılı aşan ilişki sona ermiş olmaktadır. İrlanda ve İtalya, EMS'e katılan daha az zengin ülkeler için öngörülmüş olan mali kolaylıklardan yararlanmaktadırlar. 1 Ocak 1981 de Topluluğa katılan Yunanistan şu anda EMS dışında bulunmaktadır. Drahminin, en geç 31 Aralık 1985 de, veya sepetin yeniden hesaplanması durumunda<sup>3</sup> bu tarihten önce ECU sepetine katılacağı Yunanistan'ın Avrupa Topluluklarına Katılma Anlaşmasında öngörülmüştür.

## 2. GEÇİŞ DÖNEMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

EMS'in başlangıç dönemiyle ilgili çerçeveyi belirleyen Avrupa Konseyi'nin 5 Aralık 1978 tarihli kararı, başlangıç dönemindeki hükümlerin ve uygulamayla ilgili kuralların, Sistemin başlamasından itibaren en geç iki yıl içinde nihai bir sistem içinde konsolide edilmesini öngörmekteydi. Bu nihai dönemde Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (EMCF)in yerini alacak Avrupa Para Fonu (EMF)in kurulması ve ECU'nün bir rezerv varlığı ve borç ödeme aracı olarak kullanımının kısıtlamasız olarak yaygınlaştırılması gerçekleşecekti. Mevcut kredi mekanizmaları ise tek bir fonda toplanacaktı.

EMS'in uygulamaya konmasından kısa bir süre sonra, Merkez Bankaları Governörleri Komitesi ve Para Komitesinde bu ikinci dönemle ilgili çalışmalar başladı. Bu komitelerdeki tartışmalar aşağıdaki konularda odaklaşmaktaydı.

### (i) EMS içinde ECU'nün yeri ve ECU ile ilgili gelişmeler :

Burada en önemli konu üye ülkelerin rezervlerinin bir kısmının ECU karşılığında EMF'e daimi olarak devri sorunuydu. Birinci dönemdeki uygulamada ise bu fonlar «revolving - swap» şeklin-

(3) ECU sepetindeki paraların ağırlıkları, EMS'i yaratan anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonraki altı ay içinde, ondan sonra her beş senede bir, veya herhangi bir paranın ağırlığının % 25 den fazla değişmesi durumunda üye ülkelerden gelen talep üzerine gözden geçirilebilir ve gerekirse yeniden belirlenebilir.



de EMCF'e yatırılmaktaydı. Bunun yanında ECU'nün Sistem içinde bir rezerv varlığı olarak kullanılması ve diğer varlıklara konvertibilitesi konusu sorunu önem taşımaktaydı.

**(ii) Kredi mekanizmalarının EMF içinde konsolidasyonu :**

Bu konuda karşılaşılan zorluk, uygulamada bulunan çeşitli kredi mekanizmalarının farklı kurallara, farklı amaçlara ve şartlara bağlı olmasıydı. Bu kredilerin verilmesi yine farklı kurumların sorumluluğunda bulunmaktaydı : Çok kısa vadeli finansman ve kısa vadeli parasal destekte merkez bankaları, orta vadeli malî yardımda ise Konsey sorumlu idi.

**(iii) EMF'in rolü ve yapısı :**

Bu konuda karşılaşılan sorun, EMF'in ne ölçüde hükümetlerden bağımsız olacağı, EMF'in karar alma organlarının nasıl oluşturulacağı ve bu organların döviz kurlarına müdahalede, kredilerin verilmesinde, ve likidite yaratılmasındaki görev ve yetkileri noktalarında yoğunlaşmaktaydı.

Bir taraftan hem Topluluk içinde, hem de dünyada ortaya çıkan ekonomik bunalım nedeniyle, diğer taraftan bu sorunların çözümünde ortaya çıkan görüş ayrılıkları nedeniyle EMF ile ilgili olarak geçiş döneminin iki yıl içinde tamamlanması mümkün olmadı. Ekonomik, politik ve hukuksal sorunların teknik sorunların çok ötesinde ve sanıldığından daha büyük ölçüde güçlük yarattığı bu sorunların tartışılması sırasında su yüzüne çıktı. Bunun bir sonucu olarak 1982'nin başlarında, daha esnek bir yaklaşım gerekliliği ile Komisyon, Konsey'e bir dizi önerilerde bulundu (Commisison of EC, 1982, s. 88 - 91). Bu öneriler EMS'in, son şeklini alması beklenmeden, mümkün olan alanlarda ve ölçülerde geliştirilmesini önermekteydi. Topluluğun çeşitli organlarında yapılan görüşmelerde bu konuda bir anlaşmaya ulaşmak mümkün olmadı. Bir kısım üyeler, bu önerilerin uygulamaya konarak Sistem'in son şeklini giderek almasını önerirken diğerleri ekonomi politikalarında uyum ve eşgüdüm sağlanmadan Sistem'e daha zorlayıcı hükümler getirilmesinin Sistem'i ve hedef aldığı amaçları tehlikeye atacağı görüşünü taşıyordu. Bununla beraber, bütün üye ülkelerin görüş birliğine vardığı tek nokta, Sistem'e katılan ülkelerin ekonomik trendleri arasındaki farklılıkları giderici politikalar izlemeleri gerekliliği oldu.



### 3. SİSTEMİN İŞLEYİŞİ : 1979 - 83

EMS'in temelini oluşturan sabit fakat ayarlanabilir bir kur sisteminin katı bir şekilde uygulanmasının, bu Sistem'e katılan ülkelerin ekonomi politikaları ve ekonomik gelişmeleri üzerindeki etkileri konusunda farklı beklentiler ve endişeler mevcuttu. Sistem'i fazla disiplinli bulanlar, sabit kur sisteminin getireceği kısıtlamaların ekonomiler üzerinde kuvvetli bir deflasyonist baskı yaratacağını, enflasyon hızının yüksek olduğu ülkelerde rezerv kayıplarını önlemek için uygulanacak aşırı kısıtlayıcı politikaların ekonominin büyümesi ve işsizlik üzerinde olumsuz sonuçlar doğuracağını ileri sürüyorlardı. Karşı görüşte olanlar ise kurları sabit tutmanın bir sonucu olan müdahale zorluğunun enflasyonist fiyat ve maliyet artışlarını önlemek amacıyla yönelik para politikalarının kullanılmasını caydıracağı şeklinde eleştiriler yöneltmekteydiler. Parası kuvvetli olan ülkelere finanse edilen geniş kredi olanaklarının varlığı, bunların kullanılmasını teşvik edecek, ve bu şekilde açık veren ülkelerin dengeyi sağlayıcı önlemlerden kaçınmaları mümkün olacaktı. Bu eleştirileri yapanlar EMS'in daha çok likidite ve enflasyon üreten bir mekanizmaya dönüşeceğinden, veya en iyimser bir tahminle, disiplinli ülkelerin daha yüksek bir enflasyon hızına katlanmak zorunda bırakılacaklarından endişe duymaktaydılar.

Üçüncü bir görüş ise bu sistemin uzun süre ayakta kalamayacağı yönündeydi. Bu görüşü taşıyanlar, ekonomik performansları çok farklı olan ülkelerin, ekonomi politikalarında, sabit kur sistemini yürütebilecek ölçüde bir eşgüdüm sağlamalarının mümkün olamayacağını ileri sürüyorlardı. Bunun sonucunda, spekülasyon sermaye hareketlerinin döviz piyasalarında yaratacağı istikrarsızlığın ekonomiler üzerinde olumsuz etkiler doğuracak ani ve yüksek oranda kur ayarlamalarına yol açması kaçınılmaz olacaktı. Böylece EMS'de Bretton Woods sisteminin son yıllarındaki sorunların benzerleriyle karşı karşıya kalacaktı. Bu ani, yüksek oranlı ve düzensiz döviz kuru ayarlamalarının tek alternatifinin kur ayarlamalarının küçük, fakat sık aralıklarla yapılacağı daha esnek bir sistem olduğu ileri sürülmekteydi. Böylece döviz kurları sürekli olarak, ekonomideki yapısal gelişmelere uyum sağlayacak şekilde ayarlanmış olacaktı. Fakat bu alternatif, EMS'in «Avrupa Topluluklarındaki bütünleşmeyi hızlandırmak üzere istikrarlı bir döviz



kuru bölgesi oluşturmak» şeklinde ifade edilen temel felsefesine ve amaçlarına ters düşmekteydi.

EMS'in 1979 ile 1983'ün ilk on ayı arasındaki işleyişi incelendiğinde bu endişelerin geniş ölçüde gerçekleşmediği anlaşılır. Uygulamasının ilk yıllarında Sistem'in oldukça düzenli bir şekilde işlediği görülmektedir. EMS'in karmaşık yapısı gözönüne alındığında bunun bile başlıbaşına bir başarı olduğunu ileri sürenler vardır. Sistemin yürürlüğe girdiği 1979'dan bugüne kadar merkezi kurlarda yedi ayarlama gerçekleştirilmiştir (Tablo 1 ve 2). Bunlardan 1979 - 81 arasında yer alan ilk üç ayarlama piyasayı etkileyecek ölçüde büyük oranlı değildi. Bunların etkileri hemen hemen tamamen mevcut EMS bandı içinde mas edildi ve kurların piyasa kurlarını geniş ölçüde etkilemedi. Yapılan kur ayarlamaları, Sistem'in döviz kurlarında sağlamayı amaçladığı istikrara gölge düşürecek ölçüde de sık değildi.

1981 ortalarından sonra durum biraz değişti. Bu dönemde EMS içinde gerilim yükseldi ve zaman zaman piyasaya mevcut kurları koruyabilmek için büyük ölçüde müdahalede bulunmak gerekti. Ekim 1981 ile Haziran 1982 arasında üç ayarlama daha gerçekleştirildi. Bunların her birinde, merkezi kurlar arasında ikili olarak yapılan ayarlamalar, bir öncekinden ve yilandaki ayarlamalardan daha büyüktü.<sup>4</sup> 1979'un Eylül ve Ekim'inde gerçekleştirilen ayarlamalarda ikili kurlarda en büyük değişim % 5 iken, 1982'nin Şubat'ında % 9 a ve Haziran'da % 10,5 a varan düzenlemelere gidildi. Bu üç ayarlama sonucunda mark ve florinin merkezi kurları kümülatif olarak, Fransız ve Belçika franklarına karşı % 20'nin üzerinde bir değer artışı sağladı. EMS kurlarıyla ilgili yedinci ayarlama 21 Mart 1983 de gerçekleştirildi. Bu son düzenlemede en büyük ikili ayarlama % 9 un üzerinde idi (mark ile İrlanda poundu arasında).

EMS'in dört yıllık uygulamasının incelenmesi bu sistemin enflasyonu bir ülkeden diğerine yaydığı veya genel olarak EMS'in enflasyonu hızlandırıcı bir etkisi olduğu görüşlerini kanıtlamaktadır. Enflasyon ya petrol fiyatlarında 1979 - 80 de gerçekleştirilen ikinci fiyat artışında olduğu gibi dışardan, veya üye ülke-

(4) Zayıf paraların zaman zaman «yılanı» terkederek büyük değer kayıplarına uğradığı da unutulmamalıdır.



lerin bütçe veya ücret politikalarındaki enflasyonist uygulamalardan kaynaklanmıştır.

Aynı şekilde EMS'e üye olan bütün ülkelerde ekonomik büyümeyi engelleyen etmenler EMS'in getirdiği kısıtlamalara bağlanamaz. Bunlar enflasyon hızının azaltılması ve dış dengeyi sağlama gereği, dünya çapındaki ekonomik durgunluk gibi sisteme egzogen iç ve dış değişkenlerden kaynaklanmıştır. Fakat EMS'deki geçici gelişmelerin bir sonucu olarak bazı önlemlerin alındığı, özellikle faiz hadlerinin yükseltildiği doğrudur. Bununla beraber, dünyada yükselen faiz oranları trendinin ve Topluluk üyelerinin uyguladıkları sıkı para ve maliye politikalarının sonucu olarak, EMS olmasa da, bu önlemlerin alınmasının kaçınılmaz olduğu görüşü ileri sürülebilir. EMS'in getirdiği kısıtlamalar ancak uygulamaların zamanlamasını etkilemiştir.

#### 4. DÖVİZ KURLARINDAKİ GELİŞMELER

EMS'in kuruluşundan bu yana geçen dört yıl bize bu süre içinde EMS'deki uygulamaların ve sistemin işleyişinin döviz kurlarına ilişkin genel kurallar ve uygulamalardan farklı olmadığını göstermiştir. Döviz piyasasına yapılan müdahaleler ancak zaman kazanmaya yaramaktadır. Döviz kurları üzerindeki baskıya yol açan dengesizliklerin nedenlerini ortadan kaldıracak önlemlerin kısa bir süre içinde alınıp kararlılıkla uygulanması durumunda bu baskılar ortadan kalkmaktadır. Aksi halde yapılan müdahale ne kadar kapsamlı ve uzun süreli olursa olsun, sonunda merkezi kurlarda değişikliğin yapılması kaçınılmaz olmaktadır.

Yukarda kısaca belirttiğimiz bu kuralın örneklerine dört yıllık EMS uygulamasında sık sık rastlanmıştır. Bazı durumlarda dengesizliği ortadan kaldıracak önlemler alınmamış, veya alınan önlemlerin kararlı ve sürekli bir biçimde uygulanacağı konusunda yeterli güven sağlanamamış, bunun sonucunda piyasaya yapılan müdahalelere karşın baskılar süregelmiş ve sonunda kurun paritesi değiştirilmek zorunda kalmıştır.

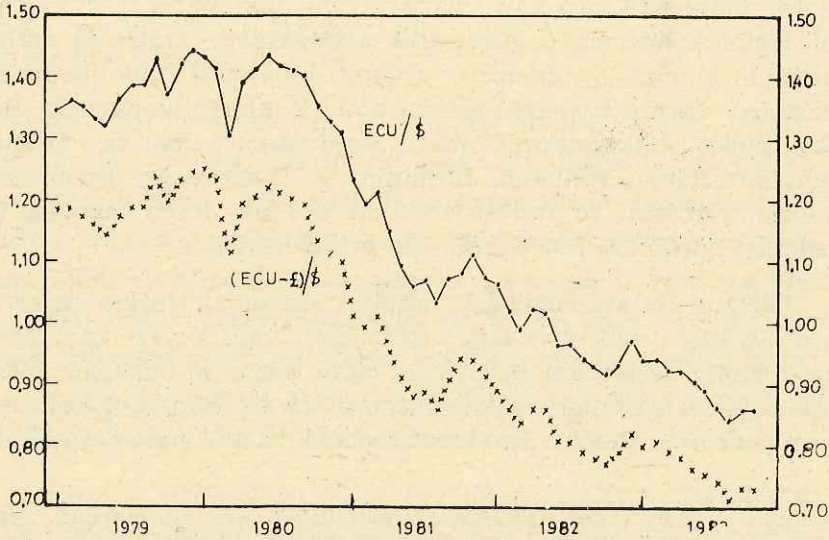
Diğer durumlarda ise gelişmeler farklı bir yol izlemiştir. Danimarka kronunun 1979 Kasım'ındaki devalüasyonunda para otoriteleri süratle hareket edip, uzun süreli müdahalelere başvurmadan paralarının merkezi kurunu ayarlamışlardır. Zayıf Alman markıyla ilgili olarak ortaya çıkan diğer iki durumda (1980 Ekim'i ve 1981 Şubat'ı) baskılara başarıyla karşı konulabilmektedir. Bu durum-



larda döviz piyasasındaki baskılara direnme ancak elde geniş ölçüde döviz rezervinin bulunması ve merkezi kurun korunacağına dair otoritelerin yeterli güveni yaratması ile mümkün olmuştur.

ABD dolarının durumunun EMS'in işleyişi üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Doların zayıf olduğu dönemlerde spekülasyon sermaye EMS içinde en kuvvetli durumda bulunan marka kaymakta, dolar-mark ilişkisinin tersine döndüğü durumlarda ise sermaye aksi yönde hareket etmektedir. İngiltere'nin EMS'e aktif bir şekilde katılmaması nedeniyle mark dışında kalan diğer paraların rezerv ve yatırım amacıyla kullanılması çok sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle doların zayıf olduğu dönemlerde markın, diğer Avrupa paralarına oranla kuvvet kazanma eğilimi genel bir kural olarak geçerliliğini korumaktadır.

EMS'in yürürlüğe girdiği Mart 1979'u izleyen kısa bir süre içinde kuvvetli durumda bulunan dolar, 1979 ortasından 1980 başına kadar EMS paralarının çoğunluğu karşısında bu durumunu koruyamadı (Çizelge 1). EMS'de merkezi kurların ilk ayarlaması



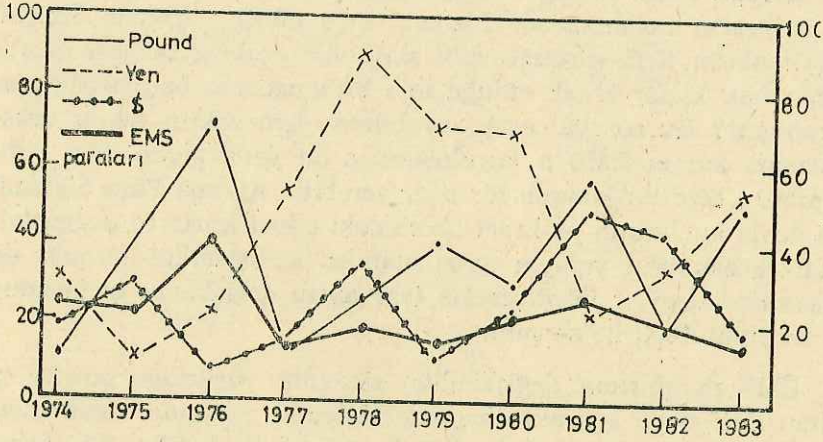
Çizelge : 1. ECU/\$ Kuru : 1979 - 1983 - X

niden gerilimin artmasına ve yeni bir düzenleme beklentisinin ortaya çıkmasına yol açtı. Mart 1983'ün ilk yarısında Almanya ve Fransa'daki seçimlerle ilgili olarak mark ile Fransız ve Belçika frankları üzerindeki zıt yönlü baskılar şiddetini arttırdı ve döviz piyasasına geniş ölçüde müdahaleyi gerektirdi. 21 Mart 1983'de yedinci ayarlama üzerinde anlaşmaya varan EMS üyeleri, markın % 5,5, florinin % 3,5, Danimarka kronunun % 2,5, Belçika ve Lüksemburg franklarının % 1,5 luk değer kazanması; Fransız frankı ve liretin % 2,5 luk, İrlanda poundunun ise % 3,5 luk değer kaybına uğramasıyla sonuçlanan kur ayarlamasını gerçekleştirdiler.

Merkezi kurlardaki ayarlamaların boyutu ve sıklığı bu dört yıllık süre içinde giderek artmıştır. Bu eğilim döviz kurlarında istikrarın temini için gerekli bir koşul olan ekonomi politikaları arasında uyum sağlamasında ancak çok sınırlı bir başarı elde edilmesinden kaynaklanmaktadır. Buna ek olarak bu ayarlamaların giderek sıklaşması ve boyutunun büyümesi sabit kurların disiplini sağlayacağı görüşünün gerçekçi olmadığını, döviz kuru politikasına ek olarak, üye ülkelerde, ekonomi ve maliye politikaları konusunda da gerekli disiplinin sağlanması gereğini ortaya koymaktadır.

EMS'de gerçekleştirilen kur ayarlamalarını destekleyici nitelikte alınan politika önlemleri Tablo 4'de gösterilmiştir. Bunlardan ancak Haziran 1982'dekinde kur ayarlamalarını açıklayan komünikede bu politika önlemlerine açıkça yer verilmiştir. Bu komünikede Fransa'nın alması gereken önlemler açıkça belirtilmekte, İtalya ile ilgili önlemler ise daha üstü kapalı bir biçimde verilmekteydi. Komünikelerde yer almamakla beraber EMS'de gerçekleştirilen bütün kur ayarlamaları diğer ekonomik önlemlerle desteklenmiştir. Kasım 1979'da Danimarka kronunun, Ekim 1981'deki Fransız frankının, Mart ve Ekim 1981'deki İtalyan liretinin ve Şubat 1982'deki Belçika frankının devalüasyonları daha geniş ekonomi önlemleri paketinin bir parçasıydı. Mart 1983 devalüasyonunda Fransa'da sıkı para ve maliye politikası önlemlerini içeren bir politika paketi kabul edilirken dış yolculuklara da sınır getirilmekteydi.





Çizelge : 3.  
Nominal Efektif Döviz Kurlarının Değişkenliği : 1979-1983

## 5. DÖVİZ KURLARININ DEĞİŞKENLİĞİ

Avrupa Para Sisteminin amaçları arasında en önde geleninin, Topluluğu oluşturan ülkeler arasında ekonomik bütünleşmenin temelini oluşturmak üzere bölgede döviz kurlarının istikrarını sağlamak olduğuna yukarıda değinmiştik. EMS içinde oluşturulan kurumlar da başlıca bu hedefin gerçekleşmesine hizmet için görevlendirilmişlerdir. Kur ayarlamalarının diğer Topluluk politikalarıyla uyum içinde olup olmadığını incelemek üzere çeşitli düzeyde yapılacak danışmalardan sonra merkezi kurlarda değişme yapılacağı öngörülmüştür. Sistem yürürlüğe konduğu zaman, bu süreçlerin zaman alacağından, bu nedenle kur ayarlamalarının zamanında ve gerektiği boyutta gerçekleştirilemeyeceğinden kuşku duyulmaktaydı.

Uygulamada ise EMS'in döviz kuru sisteminin korkulduğu kadar katı olmadığı görülmektedir. 1981 Ekim'den bu yana yapılan kur ayarlamalarından sonra ise, iç dengeleme önlemlerine ağırlık verilmesi ve ekonomik trendler arasındaki farklılıkların giderilmesi yerine kur ayarlamalarına gereğinden çok başvurulduğu görüşü yaygınlaşmaya başladı. Resmi kur değişmelerine sık sık başvurulmasının, döviz kurları açısından bir istikrar bölgesi yaratılması amacına ters düştüğü bir çok kimselerce ileri sürülmektedir.



Avrupa Para Sistemi'nin uygulamaya konması döviz kurların da istikrarın sağlanmasına hizmet etmiş midir? Yoksa, Sistem'i eleştirenlerin ileri sürdüğü gibi EMS bir istikrar bölgesi oluşturamayacak kadar esnek olduğu için bu amacında başarısızlığa mı uğramıştır? Bu soruya cevap verebilmek için vaktin henüz erken olmasına karşın EMS'in kuruluşundan bu yana geçen dört yıllık uygulama bize bu konuda bir fikir verebilir. Avrupa Para Sistemi'nin döviz kurlarının istikrarı üzerindeki etkisi kurların değişkenliğinin incelenmesi yoluyla araştırılabilir. Değişkenliği burada değişkenlik katsayısı ile ölçeceğiz (varyansın değişkenin ortalamasına oranınının 1000 ile çarpımı).

EMS paralarının değişkenliği, sistemin yürürlüğe girdiği tarihten önceki ve sonraki dönemde sistemin dışında kalan diğer paraların kurlarının değişkenliği ile karşılaştırılabilir. Bu karşılaştırmada nominal efektif kurların değişkenliğini ölçüt olarak alabiliriz. Fakat bu karşılaştırma bize Sistemin döviz kurlarının değişkenliği üzerindeki gerçek etkisini göstermeyebilir. Şöyle ki: EMS içindeki paraların birbirleri cinsinden ifade edilen kurları arasındaki değişkenliğin azalmasına karşın bu paraların Sistem'in dışında kalan paralara karşı değişkenliği artmışsa nominal efektif kurlar bu farklılıkları gizledikleri ölçüde gerçeği tam olarak yansıtmayabilirler. Bu nedenle EMS'in döviz kurları üzerindeki etkisini incelerken efektif kurlara ek olarak döviz kurlarının EMS içindeki ve bu Sistem'in dışında kalan belli başlı paralara karşı değişkenliklerinin ayrı ayrı karşılaştırılması gerekir. Fakat burada gözden uzak tutulmaması gereken husus, sonuçların, bu analizde kullanılacak kurların seçimi, hangi nümerer paraya göre kurların ifade edildiği, seçilen hesaplama dönemi ve bu dönemin uzunluğu gibi etmenlerden etkileneyeceğidir.<sup>6</sup> Daha da önemlisi, EMS'den önce uygulanan «yılan» sisteminin, uygulandığı dönemde Topluluk paralarının istikrarı üzerinde önemli bir rol oynadığı da gözden uzak tutulmamalıdır.

Döviz kurlarının değişkenliği ile ilgili olarak 1974-78 ve 1979-82 dönemlerini kapsayan analizin sonuçları Tablo 5, 6 ve 7 de verilmektedir. 1979-1983 döneminde EMS döviz kurlarının de-

(6) Tablo 5 ile ilgili olan verilerin 1983'ün ancak ilk altı ayını kapsamaması nedeniyle bu yıla ilişkin değişkenlik katsayısının hesabında süre 1982'nin ikinci yarısından başlatılmıştır. Sürenin kısalması katsayıyı önemli ölçüde etkiliyebilmektedir.



ğişkenliğinin, EMS dışındaki bellibaşlı paralara oranla azaldığı Çizelge 3'den görülebilir. Fransız frankı dışında diğer bütün EMS paralarının 1979-82 yılları arasında ortalama değışkenliği azalmıştır (Tablo 5). Avrupa'da EMS dışında kalan beş ülke (Avusturya, Norveç, İsveç, İsviçre ve İngiltere) nin nominal efektif kurlarının ortalama değışkenliklerinin de, İngiltere ve İsveç dışında bu dönemde azaldığı gözlenmektedir. EMS'e katılın katılmasın birçok Avrupa ülkesi arasındaki yakın ekonomik ilişkiler gözönüne alınırsa bu sonucu doğal karşılamak gerekir. Avusturya şilininin kuru EMS paralarıyla, özellikle Alman markı ile yakından ilişkilidir. İsviçre frankının değeri serbest piyasada belirlenmekle beraber EMS'deki gelişmelerden geniş ölçüde etkilenmektedir. Norveç ve İsveç, paralarını, içinde EMS paralarının ağırlığı % 44'ü bulan bir para sepetine bağlamaları nedeniyle bu ülke paraları da EMS'deki gelişmelerle sıkı bir ilişki içinde bulunmaktadır. Avrupa'da EMS dışında kalan paralar içinde sadece pound sterling dolaylı veya dolaysız, diğer EMS ülke paralarının davranışından bağımsızdır. Bu nedenle poundun Avrupa'da, EMS'in yürürlüğe konmasından 1981 yılına kadar ortalama döviz kuru değışkenliği artan tek ülke parası olması şaşırtıcı olmamaktadır.<sup>7</sup>

1983'ün ilk on ayında ise EMS ülkelerinin döviz kurlarının değışkenliklerinde genel bir azalma olduğu gözlenmektedir. İrlanda dışında kalan ülke paralarının değışkenliklerinin önemli ölçüde azalması, EMS ortalamasını 1979-82 dönemi ve 1982 yılı ortalamasının altına indirmiştir. Buna karşın EMS dışında kalan ülkele- rin döviz kurlarındaki dalgalanmalar genel olarak 1983'de artmıştır. ABD dolarının değışkenliği azalırken, özellikle Japon yeni, İngiliz poundu ve İsveç korununun değışkenliklerinde önemli artış ortaya çıkmıştır.

Herbir EMS parasının diğer EMS paraları karşısındaki ortalama döviz kuru değışkenliğinin, EMS'in uygulamaya girmesinden bu yana azaldığı, fakat EMS dışındaki paralara karşı değışkenliğinin arttığı Tablo 6 ve Tablo 7'den görülmektedir. EMS dışındaki paraların EMS'e karşı döviz kuru değışkenliklerinin bu dönemde az da olsa bir artış gösterdiği gözlenmektedir. Diğer taraftan dolar, yen ve İngiliz poundunun EMS'e karşı değışkenliği, 1979'dan

(7) Son üç yılda İsveç kronunun döviz kuru değışkenliğinin artması, 1979-82 ortalamasını, 1974-79 ortalaması üzerine çıkarmıştır. Fakat bu artış 1983'de duraklamıştır.



bu yana büyük bir artış göstermiştir. EMS dışındaki paraların kendi grubuna karşı değişkenliğinin de aynı dönemde arttığı görülmektedir (Tablo 7).

Özet olarak, EMS'in uygulamaya konmasından bu yana EMS paralarının döviz kuru değişkenliğinin azaldığı, bu olgunun EMS paralarıyla yakın ilişkisi bulunan diğer Avrupa paralarının istikrarına olumlu bir katkıda bulunduğu söylenebilir. Diğer yandan EMS dışında kalan belli başlı paraların (dolar, yen ve pound) döviz kuru değişkenliklerinin sözkonusu dönemde arttığı görülmektedir.

## 6. EKONOMİK TRENDLER ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

Bir para birliğinde ödemeler fazlası veren ülkelerin açık veren ülkeleri sürekli finanse etmeleri beklenemeyeceğine göre bu dengesizlikleri ortadan kaldıracak ekonomi politikalarının üye ülkeler arasında uyumunun sağlanması gerekmektedir.<sup>8</sup> Burada karşımıza çıkan önemli konu bu eşgüdümün zamanlamasıyla ilgilidir. Politikalar arasındaki eşgüdümü sağlamanın bir yolu, bunun para birliği gerçekleşmeden önce sağlanması, böylece kurulacak birliğin sürütümler ve aksamalara yol açmadan işlemlerini sağlamaktır. Bu şekilde ekonomisinde disiplini sağlamış, enflasyon hızını düşük düzeyde tutmayı, ödemeler bilançosunu denkleştirmeyi başarmış ülkelerin, bu konuda gerekli disiplini sağlamamış ülkelerin ödemeler dengesizliklerinin uzun süreli finansmanı önlenmiş olacaktır. Diğer bir seçenek ise politikalar arasındaki uyumu sağlamadan para birliğini gerçekleştirmek ve sabit kur sisteminin yaratacağı baskıyla ödemeler dengesi açık veren ülkelerin ekonomilerini disiplin altına almalarını beklemektir. 1970'lerin başlarında «ekonomistler» ile «moneteristler» arasındaki görüş ayrılığı bu noktadan kaynaklanmaktaydı. Almanya ve Hollanda'nın temsil ettiği «ekonomistler» bu birinci görüşü, yani, para birliği kurulmadan önce ekonomi politikalarının eşgüdümünün gerekli olduğu görüşünü savunmaktaydılar. Fransa'nın önderliğini yaptığı «moneteristler» ise ekonomik trendler arasındaki mevcut farklılıkların yol açtığı ödemeler dengesizliklerinin üye ülkeler üzerinde bir baskı yaratacağını, bu baskıların üye ülkelerin ekonomik politikala-

(8) Bir para birliğinde üyeler arasında hangi politikaların ve bunların ne ölçüde eşgüdümünün sağlanması gerekliliği için bkz. Aktan, y.a.g.e., 5. Kısım, ss. 61 - 70.



rının ve ekonomik gelişme trendlerinin birbirlerine yakınlaşmasını hızlandıracaklarını ve bu şekilde kurulacak para sisteminin ekonomik bütünleşmenin zeminini hazırlayacağını ummaktaydılar. Bugüne kadarki uygulama, bu beklentinin gerçekleşmediğini, özellikle bütçe ve para politikaları arasında döviz kuru istikrarını sağlayacak ölçüde bir uyumun sağlanmadığını göstermektedir. Ekonomi politikaları arasında eşgüdümün sağlanamaması, ekonomik trendler, özellikle enflasyon hızları arasındaki farklılıkların giderilememesi şeklinde kendini göstermektedir.

Diğer taraftan, EMS'in getirdiği kısıtlamaların, üye ülkeler arasındaki ekonomi politikaları ve trendleri arasındaki ayrılıkların daha da büyümesini engellediği de bir görüş olarak ileri sürülmektedir.

Aşağıda, EMS'in kuruluşundan bu yana Topluluk'ta gözlenen fiyatlar ve parasal konulardaki gelişmelerin bir özeti verilmektedir.<sup>9</sup>

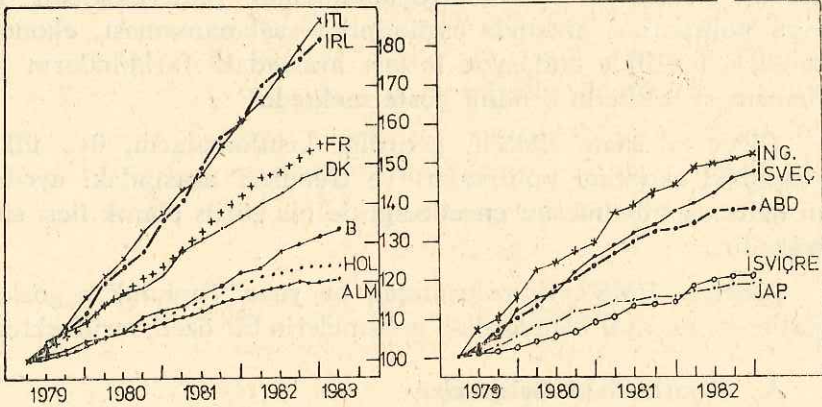
#### A. Fiyatlardaki Gelişmeler

EMS içindeki parasal istikrarın en iyi göstergesi, üye ülkelerin enflasyon hızlarının düzeyi ve bu hızlar arasındaki farklılıklardır. Gerek tüketici fiyatları, gerekse GSMH deflatörü ile ölçüldüğünde, 1979 yılında Topluluk üye ülkelerinin enflasyon hızlarının yavaşlamış olması Avrupa Para Sistemi'nin uygulamaya konması için olumlu bir ortamın mevcut olduğu izlenimini vermekteydi. Aynı zamanda üye ülkelerdeki en düşük ve en yüksek enflasyon hızları arasındaki fark da daralmaktaydı ve 1978'de bu fark en düşük düzeyine inmişti (Tablo 8 ve 9).

EMS'in yürürlüğe konması, ikinci petrol fiyat artışıyla hemen hemen aynı döneme rastlamıştır. Enflasyonun tekrar hızlanmasına yol açan petrol fiyat artışına üye ülkelerin tepkileri ve aldıkları önlemlerin farklı olması nedeniyle enflasyon hızları arasındaki farklılıklar da büyümeye başlamıştır. 1978'den 1982'ye fiyatlar Almanya'da % 22,5 artmışken Fransa'da bu artış % 59,5, Danimarka'da % 52,8, İtalya'da % 90,8'i bulmuştur. 1982 sonunda enflasyon hızlarının üye ülkelerde yakınlaşması gerçekleşmemiş olmakla beraber 1979'dan bu yana bu farklılıkta bir azalma gözlenmektedir (Tablo 8).

(9) Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Commission of the European Communities, *European Economy*, (July 1982), ve Thygesen (1981).

EMS dışında kalan bazı önemli ülkelerdeki enflasyonist gelişmeler genellikle EMS ülkelerine benzer bir yol izlemişse de bu ülkeler arasındaki enflasyon hızları, EMS'deki kadar büyük farklılık göstermemektedir (Çizelge 4 ve Tablo 8 ve 9).



Çizelge : 4. Tüketici Fiyatları Artışı : 1979 - 82

## B. Parasal Gelişmeler

1979'dan bu yana EMS ülkelerinde nominal faiz oranlarında önemli artışlar meydana gelmiştir. Bu artışların başlıca nedenlerinden biri, ABD'deki faiz hadlerindeki büyük artışlardı. EMS ülkelerinin büyük kısmında 1979 - 82 döneminde nominal faiz hadleri, 1974 - 78 dönemindekinden yüzde 2 - 4'lük bir artış göstermekteydi.

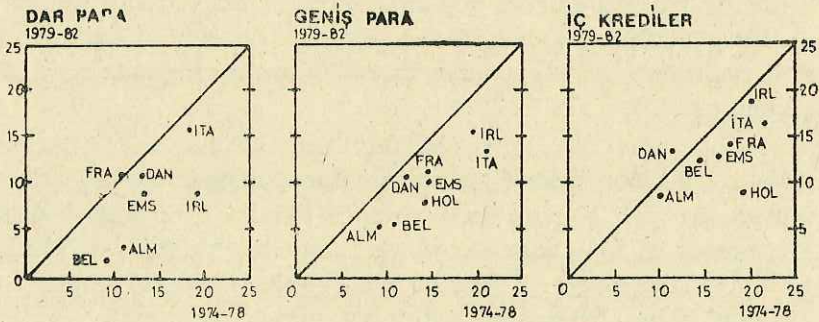
Kısa ve orta vadeli faiz oranlarındaki değişmelerin enflasyon hızlarındaki değişmelerden bağımsız olması (bkz. Ungerer (1983)) ve bu ülkelerdeki fiyat artışlarının istikrara kavuşması veya yaşlaması nedeniyle sözkonusu dönemde reel faiz oranları bir artış göstermiştir. Bu artışlar özellikle Belçika, Danimarka, Almanya ve Hollanda'da önemli bir düzeye ulaşmış, Fransa, İrlanda ve İtalya'da ise daha düşük bir düzeyde kalmıştır. Ungerer (1983), 1979 - 82 döneminde EMS ülkelerindeki faiz oranları değişmeleri



arasındaki korelasyonun arttığına işaret etmektedir. Bu olguda ABD'deki faiz hadlerinin artışının bir payı olmakla beraber, EMS'in kuruluşundan sonra uygulanan para politikalarının da etkisi olduğu söylenebilir. EMS'de Almanya gibi büyük ülkeler parasal büyüklüklerdeki artış hızlarını para politikasının orta dönemli hedefi olarak belirlerken küçük ve açık ülkeler için döviz kurunun istikrarı daha büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle ekonomileri açık olan küçük ülkelerde para politikası, döviz kuru istikrarını sağlamaya yönelik bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu durum, EMS içinde faiz oranlarının birbirlerine yaklaşmasını sağlamakla beraber, küçük ülkelerde emisyondaki artışlar genellikle bu ülkelerin kontrolü dışında kalmaktadır.

Faiz hadlerindeki artışa paralel olarak EMS üyelerinin büyük çoğunluğunda nominal para arzında bir yavaşlama gözlenmektedir (Tablo 12, 13 ve Çizelge 5). Bununla beraber dar ve geniş para arzının hızları ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir.

İç kredilerin artış hızı, parasal gelişmelerin kontrolü açısından daha da önemli bir göstergedir. EMS ülkelerinde kredi artış hızlarındaki farklılığın da azalmadığı gözlenmektedir (Tablo 14 ve Çizelge 5). Bununla beraber, 1979-82 döneminde EMS ülkelerinde iç kredilerin artış hızı, Danimarka dışında, 1974-79 döne-



Çizelge : 5.

EMS Öncesi ve Sonrası Dönemde Parasal Gelişmeler : 1974 -78 ve 1979 -82  
(% Değişmeler)



minin altında kalmıştır. İrlanda dışında kredi artış hızlarının yüksek olduğu ülkelerdeki bu artış hızının EMS'in kuruluşundan sonra daha büyük oranda yavaşladığı gözlenmektedir.

Nominal para artış hızlarının gerek GSMH deflatörü gerekse Tüketici Fiyatları İndeksi ile indirgenmesiyle elde edilen reel para ve kredi artış hızlarının da karşılaştırmanın yapıldığı iki dönemde büyük bir farklılık göstermediği söylenebilir. EMS'in yürürlüğe girdiği tarihten sonra da gerek reel para ve kredi hızlarının, gerekse ülkeler arasındaki farkların azalmadığı gözlenmektedir.

## 7. SONUÇ

EMS'e üye ülkelerin ekonomi politikalarında, ekonomik gelişmeler arasındaki farklılığı giderici bir uyum ve eşgüdümün sağlanamamış olması nedeniyle, bu ekonomilerin trendlerinde bir yaklaşmanın gerçekleşmediğini yukardaki analiz ortaya koymaktadır. Özellikle fiyat trendlerinde kendini gösteren ekonomik faaliyetlerin birbirine yaklaşması olgusu EMS'in uygulamaya girmesinden önceki bir kaç yılda gözlenmiş, fakat bu trend devam etmemiş, hatta geriye dönmüştür. Özellikle fiyat artışları hızının düşük olduğu F. Almanya ve Hollanda ile daha yüksek enflasyon hızına sahne olan Fransa ve İtalya arasındaki farklar zamanla büyümeye başlamıştır.

Başlangıçta bu durumun EMS içinde bir gerilim yaratmasından korkuluyordu. Alman markının EMS içinde kuvvetli para olma niteliğini koruyacağı, Sistem'in başarı şansının ise Fransız frankı ile lirenin göstereceği gelişmelere bağlı olacağı düşünülmektedir. Bu görüşlerin aksine, Sistem oldukça düzenli bir şekilde çalışmış, hiç olmazsa 1981 ortalarına kadar önemli bir sürtüşme ortaya çıkmamıştır.

Mayıs 1980'den sonra, beklentilerin aksine, mark önce EMS içinde, daha sonra ise EMS ile birlikte dolara karşı değer kaybına uğramıştır. Bu gelişmelerde, kısmen Almanya'nın dış pazarlardaki rekabet gücünü kaybetmesinin, kısmen de diğer EMS ülkelerine de etkileyen petrol fiyatlarındaki ikinci artışın sonucu olarak 1979'un ikinci çeyreğinden itibaren Almanya'nın cari işlemler bilançosunun açık vermesinin rolü büyük olmuştur. Cari işlemler dengesine ek olarak sermaye dengesinin de açık vermesi ve ABD ile Avrupa arasında gittikçe büyüyen faiz hadleri farklılığı Almanya'nın durumunu daha da güçleştirmiştir. Bu durum markın kuv-



vetli ve sürekli değer kazanan bir para olduğu yolundaki güveni sarsmaktaydı. Bu dönemdeki politik gelişmeler de kısa bir süre için mark yerine doların, hatta Fransız frankının tercih edilmesine yol açmıştır.

EMS'e üye ülkeler, ekonomi politikaları ve ekonomik trendlerdeki büyüyen farklılıkları gidermek için bazı önlemler almak zorunda kaldılar. EMS'e katılmakla önemli bir politika aracından mahrum kalan ülkelerden bir kısmı ücretlerdeki endeksleme hükümlerini yumuşatma yolunu seçmek (Belçika, Danimarka ve İtalya), veya daha sıkı bütçe politikalarını uygulamaya koymak (Belçika, Danimarka ve Fransa) durumunda kaldılar, veya bu uygulamalar için EMS kurallarını gerekçe olarak kullandılar.

Başlangıçtaki bir kaç yıllık rahat dönemdeki ekonomik trendlerde gözlenen yakınlaşmadan sonra bu gelişmelerin devam edeceğini gösteren bir işaret mevcut değildir. Ortaya çıkan dengesizliklere çözüm için başvuru faiz hadlerinin ayarlanması, dış borçlanma gibi önlemlerin ise yapısal dengesizlikleri ortadan kaldırmadığı, ancak zaman kazanmada yararlı olduğuna yukarıda değinmiştik.

Bu gelişmeler karşısında EMS'in ayakta kalabilmesi için ne gibi önlemlerin alınması gerektiği sorusu akla gelmektedir. Bu soruya cevap bulmada, «moneteristler» ile «ekonomistler» arasındaki tartışma bize ışık tutabilir. Moneteristlerin ileri sürdüğü gibi EMS'in yürürlüğe konması, ve bu sistemin beraberinde getirdiği kısıtlamalar, ekonomik trendler arasında yakınlaşmayı sağlamamıştır. Döviz kurlarındaki dalgalanmaları dar bir band içinde tutmak, diğer ekonomi politikalarında disiplini sağlamaya yetmemektedir. Ekonomiyi yönlendirici politikalarda disiplini sağlamış ve bunun sonucunda fiyat artışlarını ve işsizlik oranını düşük bir düzeyde tutmayı başarmış ülkelerin daha yüksek bir «ortalama» para artış hızı ve enflasyon hızına razı olmayacakları açıktır ve bunu çeşitli vesilelerle açığa vurmuşlardır. O halde döviz kurları daha istikrarsız olan ülkelerin daha ciddi önlemlerle, bir taraftan ekonomi politikalarında disiplini sağlamaya, diğer taraftan bunun ön koşulu olan ekonomilerindeki yapısal değişimleri gerçekleştirmeleri kaçınılmaz olmaktadır. Bu önlemler alınmadan başvurulacak kur ayarlamalarının sorunu çözemeyeceği uygulamada görülmüştür.

TABLO : 1. EMS'in GÜÇLÜK DÖNEMLERİ

No. Dönem	Sorum Kaynağı	Sapma Göstergesi	İkili Kur	Alman Önlemler
1	May. - Haz. 1979	D : Cari işlemler açığı ve yetersiz sermaye girişi. B : BF a güvenin azalması.	DM/BF	BF ve DKr'nu destekleme için piyasaya müdahale. B : İskonto haddi % 6'dan 9'a yükseltildi. D : İskonto haddi % 8 den 9'a yükseltildi.
2	Ağus. - Ey. 1979	D ve B : Daha önce yükseltilen nominal faiz haddi nedeniyle artan sermaye girişlerinin tamamen durması.	DM/DKr	BF ve DKr nu destekleme için piyasaya müdahale. D : İskonto haddi % 9'dan 11'e yükseltildi. B : İskonto haddi % 9'dan 10'a yükseltildi. I. Kur Ayarlaması : Diğer EMS kurları karşısında DM değeri kazandı, DKr değeri kaybetti.
3	Kasım 1979	Ekim parlamento seçiminin yarattığı belirsizlik sonucu DKr üzerindeki baskının artması.		DKr nu destekleme için müdahale. II. Kur Ayarlaması : DKr diğer EMS paralarına karşı devalüe edildi.
4	Aralık 1979 - Mart 1980	D : Daha önceki iki kur ayarlaması nedeniyle DKr na duyulan güvensizlik ve uluslararası nominal faiz hadlerinin yükselmesi. B : Sermaye girişlerinin fi caret dengesini finanse edememesi.	FF/BF (Mart)	Müdahale, DKr nu bandın ortasında tutuluyor. İskonto haddi % 11'den 13'e yükseltildi. B : BF nu destekleme amacıyla müdahale. İskonto haddi % 10'dan 14'e yükseltildi.



TABLO : 1. EMS'in GÜÇLÜK DÖNEMLERİ (devamı)

No. Dönem	Sorun Kaynağı	Sapma Göstergesi	İkili Kur	Alınan Önlemler
5 Ekim 1980	A : Ticaret dengesinin ABD ve büyük EMS ülkelerine görelî olarak zayıflaması ve faiz farkının aleyhe dönmesi.	DM : — 70	FF/DM	DM 1 desteklemek için müdahale. F : Kredi piyasasında kontrollerin gevşetilmesi. A : Kredi kontrollerinin hafife sıkılaştırılması.
6 Şubat 1981	A : ABD faiz hadlerinin yükselmesi ve Alman stratejik (Polonya) ve ekonomik durumundaki belirsizlik sonucu DM ağır baskı altında.	DM : — 60 FF : Ocak ve Şubat'ta + 75'e dayanıyor	FF/BF ve FF/DM	DM 1 desteklemek için \$ ve FF ile müdahale. A : Özel Lombard haddi uygulamaya kondu; para politikası sıkılaştırıldı.
7 Mart 1981	DM in kuvvetlenmesi sonucu BF ve Lit. in bandın alt sınırına düşmesi. Lit. in devalüasyonu sonucunda BF üzerindeki baskının yoğunlaşması.	BF : — 75 Lit. : — 75 (kısa bir süre)	DM/BF ve FF/BF	I : İskonto haddi % 16,5 dan 19'a yükseltildi ve müdahale. III. Kur Ayarlaması : Lit. in devalüasyonu. B : İskonto haddi % 12'den 16'ya yükseltildi ve müdahale.
8 Mayıs 1981	Fransa'da başkanlık seçimi (10.5.1981)	FF : — 75 (11.5.1981 den başlayarak iki hafta)	DM/FF	F : Müdahale. Faiz haddi ve döviz kontrolleri önlemleri alındı.

TABLO : 1. EMS'in GÜÇLÜK DÖNEMLERİ (devamı)

No. Dönem	Sorum Kaynağı	Sapma Göstergesi	İkili Kur	Alman Önlemler
9 Ağus. - Ey. 1981	FF'nin devalüasyonunun yarıttığı karamsarlık ortamında DM in \$ a karşı değer kazanması FF ve BF ni zor durumda bırakıyor.	DM : + 75 (Eylülün son iki haftası) BF : -75'e düşmemekle beraber zayıf paralar içinde en çok sapma göstereni.	DM/BF	Zayıf EMS paralarını destekleme amacıyla müdahale. <b>IV. Kur Ayarlaması</b> : DKr, BF ve İR£ karşısında DM ve FL revalüe edildi.
10 Kasım 1981	Hükümet kurulmasındaki başarısızlık nedeniyle BF üzerinde kısa süreli baskı.	BF : 10 Aralık'ta -75'e düştü.		BF ni destekleme için müdahale. B : İskonto haddi %13 den 15'e yükseltildi.
11 Şubat 1982	Belçika ekonomisinin geleceğine duyulan kuşku.	BF : -75'e yakın DKr : negatif		B : Müdahale. <b>V. Kur Ayarlaması</b> : Diğer EMS paralarına karşı BF ve DKr devalüe edildi.
12 Mart 1982	F : A ile enflasyon hızı farkının açılması. DKr ve BF in son kur ayarlamasında kazandığı kuvveti kaybetmeleri.	FF : 23 Martta -76. Bunun dışında band içindeki durumunu koruyor.	DM/FF ve FL/FF	F : Müdahale, para politikasının sıkılaştırılması, döviz kontrolleri ve bütçede kısıtlama yapıldı.
13 May. - Haz. 1982	BF, FF ve Lit. üzerinde özellikle hafta sonuna doğru baskının artması. Devalüasyon söylentileri.	DM : Nisan sonundan itibaren +75 in üzerinde. BF : bandın altında en çok sapan para.	DM/BF	Müdahale. <b>VI. Kur Ayarlaması</b> : DKr, BF ve IRL karşısında DM ve FL nin revalüasyonu ve Lit. ve FF nin devalüasyonu.



TABLO : 1. EMS'in GÜÇLÜK DÖNEMLERİ (devamı)

No. Dönem	Sorun Kaynağı	Sapma Göstergesi	İkili Kur	Alman Önlemler
14 Aralık 1982- Mart 1983	F: Ticaret bilançosunun açık vermesi ve enflasyon. FF in üzerindeki baskıların yoğunlaşması (özellikle hafta sonlarına doğru) ve devalüasyon söylentileri. Almanya'daki Mart seçimlerinden sonra kur ayarlaması yapılacağı söylentileri.	BF: Ocak ve Şubatta sık sık bandın altında. FF: Mart'ta bandın altında.	DM/FF ve FL/BF	BF ve FF desteklemek amacıyla yoğun müdahale. B, A ve H. da faiz politikası önlemleri. B. de döviz kuru ile ilgili ivedi önlemler. VII. Kur Ayarlaması: DM, FL, DKr ve BF nun revaltasyonu, FF, Lit. ve IRL nun devalüasyonu.

Kaynak: Ungerer (1983), Tablo 1, s. 23.

Kısaltmalar: A: Federal Almanya; DM: F. Alman markı; B: Belçika; BF: Belçika frankı; D: Danimarka; DKr: Danimarka kronu; F Fransa; FF: Fransız frankı; IRL: İrlanda poundu; I: İtalya; Lit. İtalyan lireti; H: Hollanda; FL: Florin; \$: ABD doları.

TABLO : 2. EMS'de KUR AYARLAMALARI

## İkili Kurlarda Yüzde Değişme

	24 Eylül 1979	30 Kasım 1979	23 Mart 1981	5 Ekim 1981	22 Şubat 1982	14 Haziran 1982	21 Mart 1983
BF/LF					- 8.5		+ 1.5
DKr	- 2.9	- 4.8			- 3.0		+ 2.5
DM	+ 2.0			+ 5.5		+ 4.25	+ 5.5
FF				- 3.0		- 5.75	- 2.5
Lit.			- 6.0	- 3.0		- 2.75	- 2.5
İRL							- 3.5
FL				+ 5.5		+ 4.25	+ 3.5

**Kaynak :** Topluluk Komisyonu yayınları.



TABLO : 3. EMS'de ECU MERKEZİ KURLARI

	13 Mart 1979	24 Eylül 1979	30 Kasım 1979	23 Mart 1981	5 Ekim 1981	22 Şubat 1982	14 Haziran 1982	21 Mart 1983
<b>BF/LF</b>								
1 ECU karşılığı	39.4582	39.8456	39.7897	40.7985	40.7572	44.6963	44.9704	44.3662
Bir önceki merkezi kurdan % değişme	0.98	-0.14	0.84	2.54	-0.10	9.66	0.61	-1.34
Başlangıç merkezi kurundan % değişme	0.98	0.84		3.40	3.29	13.28	13.97	12.44
<b>DKr</b>								
1 ECU karşılığı	7.08592	7.36594	7.72336	7.91917	7.91117	8.18382	8.2340	8.04412
Bir önceki merkezi kurdan % değişme	3.95	4.85	9.00	2.54	-0.10	3.45	0.61	-2.31
Başlangıç merkezi kurundan % değişme	3.95	9.00		11.76	11.65	15.49	16.20	13.52
<b>DM</b>								
1 ECU karşılığı	2.51064	2.48557	2.48208	2.54502	2.40989	2.41815	2.33379	2.21515
Bir önceki merkezi kurdan % değişme	-1.00	-0.1	-0.1	2.54	-5.31	0.34	-3.48	-5.08
Başlangıç merkezi kurundan % değişme	-1.00	-0.1		1.37	-4.01	-3.68	-7.04	-11.77
<b>FF</b>								
1 ECU karşılığı	5.79831	5.85522	5.84700	5.99526	6.17443	6.19564	6.61387	6.79271
Bir önceki merkezi kurdan % değişme	0.98	-0.14	0.84	2.54	2.99	0.34	6.75	2.70
Başlangıç merkezi kurundan % değişme	0.98	0.84		3.40	6.49	6.85	14.07	17.15
<b>Lit.</b>								
1 ECU karşılığı	1.148.15	1.159.42	1.157.79	1.262.92	1.300.67	1.305.13	1.350.27	1.386.78
Bir önceki merkezi kurdan % değişme	0.98	-0.14	0.84	9.1	2.99	0.34	3.46	2.70
Başlangıç merkezi kurundan % değişme	0.98	0.84		10.00	13.28	13.67	17.60	20.78

TABLO : 3. EMS'de ECU MERKEZİ KURLARI (Devamı)

	13 Mart 1979	24 Eylül 1979	30 Kasım 1979	23 Mart 1981	5 Ekim 1981	22 Şubat 1982	14 Haziran 1982	21 Mart 1983
<b>IRL</b>								
1 ECU karşılığı	0.662638	0.669141	0.668201	0.685145	0.684452	0.686799	0.691011	0.71705
Bir önceki merkezi kurdan % değişme		0.98	-0.14	2.54	-0.10	0.34	0.61	3.77
Başlangıç merkezi kurundan % değişme		0.98	0.84	3.40	3.29	3.65	4.28	8.21
<b>FL</b>								
1 ECU karşılığı	2.72077	2.74748	2.74362	2.81318	2.66382	2.67296	2.57971	2.49587
Bir önceki merkezi kurdan % değişme		0.98	-0.14	2.54	-5.31	0.34	-3.49	-3.25
Başlangıç merkezi kurundan % değişme		0.98	0.84	3.40	-2.09	-1.76	-5.18	-8.27



TABLO : 4. DÖVİZ KURLARINDAKİ AYARLAMALARLA İLGİLİ OLARAK ALINAN EKONOMİK ÖNLEMLER

Kur Ayarlaması Tarihi	Resmî Komünite-deki İfade	Belçika	Alınan Ö n l e m l e r	İtalya
24 Eylül 1979	DM ve DKr çapraz kurunda % 5 lik kayma. DM ve diğer EMS paralarının çapraz kurlarında % 2 lik kayma.		Danimarka	
30 Kasım 1979	DKr nun diğer EMS paralarına karşı % 5 lik devaliasyonu (Komünite yok).			
			* Ücret indikleme-sinde enerji kısmı-nın çıkarılması. * Fiyat ve ücretlerin kısa süreli dondu-rulması. * Kişisel servet ve kurumlar vergisi-nin arttırılması.	
23 Mart 1981	Lit. in diğer EMS pa-ralarına karşı % 6 lik devaliasyonu.			* İskonto haddi % 2.5 arttırıl-arak % 19'a çı-karıldı.

TABLO : 4. (Devamı)

Kur Ayarlaması Tarihi	Resmî Komünite-deki İfade	Belçika	Alınan Danimarka	Önlemler Fransa	İtalya
5 Ekim 1981	DM ve FL nin DKr, BF, LF ve IRL karşısında % 5,5 luk revalüasyonu. FF ve Lit. in DKr, BF ve IRL karşısında % 3 lük devalüasyonu.			* Fiyat ve kârların geçici dondurulması * Ortalama gelirin satın alma gücünü korumaya ve gelirler arasındaki farkı daraltmaya yönelik gelirler politikası. * 10,150 milyon FF'lık devlet harcamasının askıya alınması.	
22 Şubat 1982	Diğer EMS paralarına karşı BF ve LF nin % 8,5 ve DKr nun % 3 devalüasyonu				
		* Ücretlerin geçici olarak dondurulması ve ücretlerin tamamen endekslenmesini önleyecek uzun vadeli önlemler. * Geçici fiyat dondurulması. * Kurumlar vergi yükünün düşürülmesi. * Tahvil piyasasını canlandırıcı önlemler.			



TABLO : 4. (Devamı)

Kur Ayarlaması Tarihi	Resmî Komünite-deki ifade	Belçika	Alman Danimarka	Fransa	İtalya
14 Haziran 1982	İkili kurlarda de- ğişme: FF-DM : % 10; Lit. - DM : % 7; DKr, BF, LF, IRL - DM : % 4,25				* Bütçe politika- larında kısıt- lama yapilaca- ğının açıklan- ması.
21 Mart 1983	Merkezi kurlarda değişme : DM + 5.5 FL + 3.5 DKr + 2.5 BF + 1.5 LF + 1.5 FF - 2.5 Lit. - 2.5 IRL - 3.5				* Fiyat ve kâr payların- daki gelişmeler ve üç- retlerin indekse bağ- lanması konusunda anlaşma sağlanıncaya kadar asgari ücret di- şında ücret, fiyat, ki- ra ve kâr paylarının geçici dondurulması.  * Bütçe açığının 120 mil- yar FF ile sınırlan- dırılması.  * Bütçe, para ve kambi- yo politikalarında kı- sıtlama getiren bir önlemler paketi.

Kaynak : Ungerer (1983), Tablo 6, s. 27.

TABLO : 5. NOMİNAL EFEKTİF DÖVİZ KURLARININ DEĞİŞKENLİKLERİ; (1, 2) 1974 - 83

	Ortalama										Ortalama	
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979	1980	1981	1982	1979-82	1982-VII
Belçika	21.7	23.2	27.6	9.4	15.4	19.5	9.3	14.5	14.5	34.3	18.2	6.6
Danimarka	26.6	18.5	24.8	18.0	14.4	20.5	17.4	20.1	24.3	18.5	20.1	14.1
Fransa	27.9	21.9	40.3	5.4	17.1	22.5	14.6	18.3	31.5	39.0	25.9	23.9
F. Almanya	25.9	23.6	36.5	20.2	20.4	25.3	23.0	23.9	22.4	15.2	21.1	15.0
İrlanda	10.9	39.6	63.3	15.8	19.7	29.9	12.4	22.9	23.4	10.6	17.3	21.0
İtalya	31.5	5.4	63.4	14.7	21.1	27.0	8.6	28.9	39.5	15.2	23.1	13.5
Hollanda	23.1	19.5	33.5	8.1	16.8	20.2	11.0	13.1	26.0	13.9	16.0	9.8
<b>Ortalama EMS</b>	<b>23.9</b>	<b>21.7</b>	<b>41.3</b>	<b>13.1</b>	<b>17.1</b>	<b>23.6</b>	<b>13.8</b>	<b>20.2</b>	<b>25.9</b>	<b>21.0</b>	<b>20.2</b>	<b>14.8</b>
Avusturya	33.6	21.4	31.8	17.2	14.2	23.6	32.9	22.5	23.9	9.5	22.2	13.6
Kanada	6.9	15.1	16.2	9.4	39.5	17.4	14.3	7.2	17.3	18.7	14.4	15.2
Japonya	31.2	10.0	21.6	53.7	85.5	40.4	70.9	70.3	21.4	33.8	49.1	55.1
Norveç	20.0	25.6	26.6	21.5	23.1	23.4	8.8	7.4	10.3	42.3	17.2	27.8
İsveç	23.1	22.8	21.2	60.7	1.9	25.9	14.5	4.3	49.6	63.1	33.1	77.5
İsviçre	54.6	13.0	24.8	54.1	59.4	41.2	18.4	18.3	55.9	23.4	29.0	20.6
İngiltere	11.0	41.8	71.6	12.7	26.1	32.6	40.2	30.1	58.3	19.1	36.9	50.2
A.B.D.	18.5	29.9	7.5	14.3	35.7	21.2	10.3	23.5	48.8	42.0	31.2	16.6
<b>Ortalama</b>												
(EMS dışı												
ülkeler	24.9	22.5	27.7	30.5	35.7	28.3	26.3	23.0	35.7	31.6	29.2	40.2
<b>Ortalama</b>												
(Avrupa'daki												
EMS dışı												
ülkeler)	28.5	24.9	35.2	33.2	24.9	29.3	23.0	16.5	39.6	36.3	27.7	38.0

Kaynak : 1974-81 Ungerer (1983) ve IMF International Financial Statistics.

(1) IMF, MERM modeline göre hesaplanan aylık veriler.

(2) Değişkenlik, aylık döviz kurlarından hesaplanan değişkenlik katsayısı  $\times 1000$  olarak ölçülmüştür.



TABLO : 6. EMS PARALARINA KARŞI DÖVİZ KURLARININ DEĞİŞKENLİĞİ; (1, 2) 1974 - 83

	Ortalama											
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979	1980	1981	1982	Ortalama 1979-82	1983 (2)
Belçika	21.3	17.8	34.5	12.2	15.8	20.3	8.1	6.2	17.0	31.7	15.8	11.8
Danimarka	24.6	14.6	41.3	28.1	16.3	25.0	26.3	7.8	17.7	17.9	17.4	11.7
Fransa	32.8	26.7	57.6	15.0	26.3	31.7	9.2	7.3	21.8	35.0	18.3	18.6
Almanya	28.9	20.8	53.0	21.8	21.8	29.3	12.2	6.5	28.0	29.8	19.1	17.5
İrlanda	26.5	33.4	73.2	16.6	30.1	36.0	12.1	6.9	15.5	19.8	13.6	13.3
İtalya	41.8	18.7	70.3	20.4	28.7	36.0	14.1	11.5	27.9	23.1	19.2	13.5
Hollanda	21.8	15.0	39.4	13.2	16.0	21.1	9.3	7.5	22.8	24.6	16.1	11.5
<b>Ortalama EMS</b>	<b>28.2</b>	<b>21.0</b>	<b>52.8</b>	<b>18.2</b>	<b>22.1</b>	<b>28.5</b>	<b>13.0</b>	<b>7.7</b>	<b>21.5</b>	<b>26.0</b>	<b>17.1</b>	<b>14.0</b>
Avusturya	26.5	12.4	34.8	13.6	14.0	20.3	16.9	6.1	21.0	17.6	15.4	10.5
Kanada	30.3	42.6	45.4	42.1	60.4	44.2	28.0	30.0	66.6	44.3	42.2	46.6
Japonya	41.9	31.7	39.3	40.3	69.4	44.5	78.9	88.2	32.8	31.8	57.9	43.8
Norveç	20.3	16.1	34.1	28.1	28.1	25.3	12.4	24.4	26.7	42.0	26.4	31.3
İsveç	19.9	14.9	33.7	65.6	17.1	30.2	13.7	22.4	48.7	71.6	39.1	26.6
İsviçre	45.8	21.5	45.0	49.0	59.0	44.1	9.8	17.1	65.7	25.0	29.4	27.2
İngiltere	24.0	30.0	67.2	14.6	27.4	32.6	35.3	52.3	44.6	59.0	47.8	48.5
A.B.D.	32.5	44.5	38.5	19.1	38.7	34.7	23.0	40.9	71.2	48.1	45.8	47.2
<b>Ortalama (EMS dışı ülkeler)</b>	<b>30.2</b>	<b>26.7</b>	<b>42.3</b>	<b>34.1</b>	<b>39.3</b>	<b>34.5</b>	<b>27.2</b>	<b>35.2</b>	<b>47.2</b>	<b>42.4</b>	<b>38.0</b>	<b>35.2</b>
<b>Ortalama (Avrupa'daki EMS dışı ülkeler)</b>	<b>27.3</b>	<b>19.0</b>	<b>43.0</b>	<b>34.2</b>	<b>29.1</b>	<b>30.5</b>	<b>17.6</b>	<b>24.5</b>	<b>41.3</b>	<b>43.0</b>	<b>31.6</b>	<b>28.8</b>

Kaynak : 1974 - 81 Ungerer (1983) ve IMF International Financial Statistics.

(1) MERM ağırlıklarıyla ağırlıklandırılmıştır.

(2) Değişkenlik, aylık döviz kurlarından hesaplanan değişkenlik katsayısı  $\times 1000$  olarak ölçülmüştür.

TABLO : 7. EMS DIŞINDA KALAN PARALARA KARŞI DÖVİZ KURLARININ DEĞIŞKENLİĞİ; 1974 - 83

	Ortalama											
	1974	1975	1976	1977	1978	1974 - 78	1979	1980	1981	1982	Ortalama 1979 - 82	1983 (1)
Belçika	36.6	40.8	29.4	31.1	45.7	36.7	33.8	43.9	53.1	53.7	46.1	42.7
Danimarka	32.6	33.6	25.5	30.6	39.0	32.3	30.3	38.8	53.7	48.9	42.9	40.7
Fransa	33.8	34.5	47.9	27.0	45.9	37.8	35.6	44.5	60.7	58.6	49.9	54.3
F. Almanya	34.3	35.1	30.0	32.6	46.4	35.7	39.3	45.9	48.1	37.1	42.6	32.1
İrlanda	18.1	47.5	61.4	25.7	32.3	37.0	29.1	43.4	65.0	44.7	45.6	54.6
İtalya	24.8	28.7	70.6	26.3	39.9	38.1	32.0	53.9	57.8	43.1	46.7	46.8
Hollanda	35.3	38.9	35.4	28.8	45.7	36.8	32.5	40.6	57.6	36.0	41.7	37.2
<b>Ortalama EMS</b>	<b>30.8</b>	<b>37.0</b>	<b>42.9</b>	<b>28.9</b>	<b>42.1</b>	<b>36.3</b>	<b>33.2</b>	<b>44.4</b>	<b>56.6</b>	<b>46.0</b>	<b>45.1</b>	<b>44.1</b>
Avusturya	44.0	38.0	33.4	35.2	46.9	39.5	49.9	45.5	51.5	38.6	46.6	35.4
Kanada	12.9	16.7	17.0	34.1	36.1	23.4	18.3	18.3	17.0	25.2	20.9	5.3
Japonya	33.3	22.1	22.1	59.5	96.7	46.7	68.3	64.7	48.5	58.6	60.0	15.8
Norveç	35.0	40.2	30.7	34.4	42.4	35.6	29.9	30.0	42.9	62.3	41.3	17.2
İsveç	33.4	37.3	25.8	64.3	38.7	39.9	30.6	28.2	65.5	79.8	51.0	19.4
İsviçre	63.1	28.1	18.7	57.4	72.8	48.0	38.1	43.0	62.1	45.8	47.3	22.2
İngiltere	25.7	56.4	82.5	34.4	48.8	49.6	54.0	34.4	79.8	69.7	59.5	27.1
A.B.D.	24.3	24.7	22.2	41.3	58.2	34.1	37.2	38.2	40.5	46.8	40.7	12.2
<b>Ortalama</b> (EMS dışı ülkeler)	<b>33.4</b>	<b>32.9</b>	<b>31.5</b>	<b>45.1</b>	<b>55.1</b>	<b>39.6</b>	<b>40.8</b>	<b>37.8</b>	<b>51.0</b>	<b>53.4</b>	<b>45.9</b>	<b>18.7</b>
<b>Ortalama</b> (Avrupa'daki EMS dışı ülkeler)	<b>39.3</b>	<b>40.0</b>	<b>38.2</b>	<b>45.1</b>	<b>49.9</b>	<b>42.5</b>	<b>40.5</b>	<b>36.2</b>	<b>60.4</b>	<b>59.2</b>	<b>49.1</b>	<b>24.3</b>

Kaynak : 1974 - 81 için Ungerer (1983), 1982 ve 1983 yılları, IMF - International Financial Statistics'den yararlanarak hesaplanmıştır.

(1) İlk 10 ay.



TABLO : 8. TÜKETİCİ FİYATLARI ARTIŞ HIZI; 1974-82

	Ortalama										
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979	1980	1981	1982	Ortalama 1979-82
Belçika	12.7	12.7	9.2	7.1	4.5	9.2	4.5	6.6	7.6	8.7	6.9
Danimarka	15.2	9.6	9.0	11.1	10.0	11.0	9.6	12.3	11.7	10.1	10.9
Fransa	13.7	11.8	9.6	9.4	9.1	10.7	10.8	13.3	13.3	12.2	12.4
F. Almanya	6.9	6.0	4.3	3.7	2.7	4.7	4.1	5.5	5.9	5.3	5.2
İrlanda	17.0	20.9	18.0	13.6	7.6	15.3	13.2	18.2	20.4	17.2	17.3
İtalya	19.1	17.0	16.8	17.0	12.1	16.4	14.7	21.2	17.8	16.5	17.6
Hollanda	9.6	10.5	8.8	6.4	4.1	7.9	4.2	6.5	6.8	5.9	5.9
<b>Ortalama EMS</b>	<b>13.5</b>	<b>12.6</b>	<b>10.8</b>	<b>9.8</b>	<b>7.2</b>	<b>10.7</b>	<b>8.7</b>	<b>11.9</b>	<b>11.9</b>	<b>10.8</b>	<b>10.9</b>
Standart											
Sapma	4.2	4.9	4.9	4.6	3.5	4.2	4.5	6.1	5.6	4.4	4.8
Enyüksek ve Endüşük Hiz											
Farkı	12.1	14.9	13.7	13.3	9.4	...	10.6	15.7	14.5	11.9	12.4
Değişkenlik											
Katsayısı	0.31	0.39	0.45	0.47	0.49	0.42	0.51	0.51	0.47	0.40	0.44
Japonya	24.4	11.8	9.3	8.0	3.8	11.3	3.6	8.0	4.9	2.7	2.8
İsveç	9.9	9.8	10.3	11.4	9.9	10.3	7.3	13.7	12.1	8.6	10.4
İsviçre	9.7	6.7	1.7	1.6	0.8	4.0	3.6	4.1	6.5	5.6	5.0
İngiltere	16.0	24.2	16.5	15.9	8.3	16.1	13.4	18.0	11.9	8.6	13.0
A.B.D.	11.0	9.1	5.8	6.5	7.6	8.0	11.3	13.5	10.4	6.1	10.3
<b>Ortalama</b>											
<b>(EMS dışı</b>	<b>14.2</b>	<b>12.3</b>	<b>8.7</b>	<b>8.7</b>	<b>6.1</b>	<b>10.0</b>	<b>7.8</b>	<b>11.5</b>	<b>9.2</b>	<b>6.3</b>	<b>8.7</b>
<b>ülkeler)</b>											
Standart											
Sapma	6.3	6.9	5.5	5.4	3.7	5.6	4.4	5.4	3.3	2.2	3.3
Değişkenlik											
Katsayısı	0.44	0.56	0.63	0.62	0.61	0.57	0.57	0.47	0.36	0.35	0.37

Kaynak : 1974-1981 için Ungerer (1983), 1982 yılı IMF, International Financial Statistics'den yararlanarak hesaplanmıştır.

**TABLO : 9. GSMH DEFLATÖRÜ; 1974 - 81 (Yıllık Değişme, Yüzde)**  
Ortalama Ortalama

	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78 Ortalama	1979	1980	1981	1979-81 Ortalama
Belçika	12.2	12.7	7.7	7.4	4.2	8.8	4.0	4.4	5.0	4.5
Danimarka	13.0	12.4	8.7	8.8	9.7	10.5	6.5	9.0	9.5	8.3
Fransa	11.1	13.4	9.9	9.0	9.5	10.6	10.3	11.8	12.0	11.4
F. Almanya	6.8	6.7	3.2	3.8	3.8	4.8	3.7	4.9	4.3	4.3
İrlanda	6.4	22.2	20.1	12.2	10.6	14.3	12.6	14.2	17.3	14.7
İtalya	18.5	17.5	18.0	19.5	13.9	17.5	15.9	20.8	17.6	18.1
Hollanda	9.2	11.2	8.9	6.3	5.2	8.1	4.1	5.0	5.5	4.9
<b>Ortalama EMS 11.0</b>	<b>13.7</b>	<b>10.9</b>	<b>9.6</b>	<b>9.6</b>	<b>8.1</b>	<b>10.6</b>	<b>8.2</b>	<b>10.0</b>	<b>10.2</b>	<b>9.5</b>
Standart										
Sapma	4.1	4.9	6.0	5.1	3.8	4.8	4.8	6.1	5.7	5.5
Enyüksek ve										
Endüşük Hız										
Farkı	12.0	15.5	16.9	15.7	10.1	...	12.1	16.4	13.3	...
Değişkenlik										
Katsayısı	0.37	0.36	0.55	0.53	0.47	0.46	0.59	0.61	0.56	0.59
Japonya	20.6	8.1	6.4	5.7	4.6	8.9	2.6	3.0	2.9	2.8
İsveç	8.4	14.9	11.4	10.8	10.0	11.1	7.4	11.8	9.9	9.7
İsviçre	7.1	6.9	3.1	0.3	3.4	4.1	2.1	3.1	6.7	4.0
İngiltere	14.9	26.9	14.6	14.0	10.9	16.1	15.0	18.8	12.5	15.4
A.B.D.	8.9	9.3	5.2	5.8	7.4	7.3	8.6	9.3	9.4	9.1
<b>Ortalama</b>										
<b>(EMS dışı</b>	<b>12.0</b>	<b>13.2</b>	<b>8.1</b>	<b>7.3</b>	<b>7.3</b>	<b>9.6</b>	<b>7.1</b>	<b>9.2</b>	<b>8.3</b>	<b>8.2</b>
<b>ülkeler)</b>										
Standart										
Sapma	5.7	8.2	4.7	5.3	3.3	5.4	5.2	6.6	3.6	5.1
Enyüksek ve										
Endüşük Hız										
Farkı	0.47	0.6	0.58	0.72	0.45	0.57	0.73	0.72	0.44	0.63

Kaynak : Ungerer (1983), Tablo 13.



**TABLO : 10. KISA VADELİ FAİZ HADLERİ; 1974-1983 (Aylık Ortalamalar, Yüzde)**

	Ortalama											
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979	1980	1981	1982	1979-82	1983 (1)
Belçika	9.3	4.7	8.3	5.5	5.2	6.6	8.0	11.2	11.5	11.4	10.5	9.1
Denimarka	13.3	6.5	10.3	14.5	15.4	12.0	12.6	16.9	14.8	16.4	15.2	15.3 (2)
Fransa	12.9	7.9	8.6	9.1	8.0	9.3	9.0	11.9	15.3	14.9	12.8	12.7 (2)
F. Almanya	9.9	5.0	4.3	4.4	3.7	5.5	6.7	9.5	12.1	8.9	9.3	5.5
İrlanda	11.3	10.0	10.8	7.7	8.4	9.6	13.5	15.4	13.5	13.2	13.9	10.9
İtalya	14.6	10.6	15.7	14.0	11.5	13.3	11.9	17.2	19.6	20.2	17.2	19.1 (2)
Hollanda	9.2	4.2	7.3	3.8	6.2	6.1	9.0	10.1	11.0	8.1	9.6	5.0
<b>Ortalama EMS</b>	<b>11.4</b>	<b>6.9</b>	<b>9.3</b>	<b>8.4</b>	<b>8.4</b>	<b>8.9</b>	<b>10.0</b>	<b>13.1</b>	<b>13.9</b>	<b>13.3</b>	<b>12.6</b>	<b>11.1</b>
Standart												
Sapma	2.3	2.7	3.5	4.4	4.0	3.3	2.8	3.3	3.1	4.0	2.8	4.7
Enyüksek ve												
Endüşük Hiz												
Farkı	5.4	6.4	11.4	10.7	11.7	...	6.8	7.7	8.6	12.1	7.9	14.1
Değişkenlik												
Katsayısı	0.20	0.39	0.38	0.52	0.48	0.39	0.28	0.25	0.22	0.30	0.22	0.43
Japonya	12.5	10.7	7.0	5.7	4.4	8.1	5.9	10.9	7.4	6.9	7.8	6.4
İsveç	7.5	7.8	7.9	10.0	7.2	8.1	8.2	12.2	14.4	13.3	12.0	10.3
İngiltere	11.4	10.6	11.6	8.1	3.7	9.1	13.6	16.1	13.3	11.6	13.7	10.2
A.B.D.	10.5	5.8	5.1	5.5	7.9	7.0	11.2	13.4	16.4	12.3	13.3	8.7
<b>Ortalama</b>												
<b>(EMS dışı</b>												
<b>ülkeler)</b>	<b>10.5</b>	<b>8.7</b>	<b>7.9</b>	<b>7.3</b>	<b>5.8</b>	<b>8.0</b>	<b>9.7</b>	<b>13.2</b>	<b>12.9</b>	<b>11.0</b>	<b>11.7</b>	<b>8.9</b>
Standart												
Sapma	2.2	2.4	2.7	2.1	2.1	2.3	3.4	2.2	3.9	2.5	2.3	1.6
Değişkenlik												
Katsayısı	0.21	0.27	0.35	0.29	0.36	0.29	0.35	0.17	0.30	0.22	0.20	0.18

Kaynak : IMF International Finance Statistics.

(1) 1983 ün ilk altı ayı ortalaması.

(2) 1983 ün ilk beş ayı ortalaması.

**TABLO : 11. UZUN VADELİ FAİZ HADLERİ; 1974 - 83 (Aylık Ortalamalar, Yüzde)**

	Ortalama						Ortalama					
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979	1980	1981	1982	1979-82	1983 (1)
Belçika	8.7	8.5	9.1	8.8	8.5	8.7	9.5	12.0	13.7	13.6	12.2	12.3
Danimarka	14.6	13.1	13.2	13.4	14.5	13.8	15.8	17.7	18.9	18.9	17.8	15.0 (2)
Fransa	10.5	9.5	9.2	9.6	9.0	9.6	9.5	13.0	15.7	15.6	13.5	14.1 (2)
F.Almanya	10.4	8.5	7.8	6.2	5.8	7.7	7.4	8.5	10.4	9.0	8.8	7.6
İrlanda	16.9	14.6	15.5	11.3	12.8	14.2	15.1	15.4	17.3	17.1	16.2	14.1
İtalya	9.9	11.5	13.1	14.6	13.7	12.6	14.1	16.1	20.6	20.9	17.9	18.6 (2)
Hollanda	9.8	8.8	9.0	8.1	7.7	8.7	8.8	10.2	11.6	10.1	10.2	8.5
<b>Ortalama EMS</b>	<b>11.5</b>	<b>10.7</b>	<b>11.0</b>	<b>10.3</b>	<b>10.3</b>	<b>10.7</b>	<b>11.4</b>	<b>13.3</b>	<b>15.4</b>	<b>15.0</b>	<b>13.8</b>	<b>12.9</b>
Standart Sapma	3.0	2.5	2.9	3.0	3.4	3.0	3.4	3.3	3.8	4.1	3.4	3.5
Enyüksek ve Endüşük Hız Farkı	8.2	6.1	7.7	8.4	8.7	...	8.4	9.2	10.2	11.9	9.1	9.0
Değişkenlik Katsayısı	0.26	0.23	0.27	0.29	0.33	0.28	0.30	0.25	0.24	0.27	0.24	2.27
Japonya	9.3	9.2	8.7	7.3	6.1	8.1	7.7	9.2	8.7	8.1	8.4	7.6
İsveç	7.8	8.8	9.3	9.7	10.1	9.1	10.5	11.7	13.5	13.0	12.2	12.5
İsviçre	7.2	6.4	5.0	4.1	3.3	5.2	3.5	4.8	5.6	4.8	4.7	...
İngiltere	14.8	14.4	14.4	12.7	12.5	13.8	13.0	13.8	14.7	12.9	13.6	11.1
A.B.D.	8.1	8.2	7.9	7.7	8.5	8.1	9.3	11.4	13.7	12.9	11.8	10.8
<b>Ortalama (EMS dışı ülkeler)</b>	<b>9.4</b>	<b>9.4</b>	<b>9.1</b>	<b>8.3</b>	<b>8.1</b>	<b>8.9</b>	<b>8.8</b>	<b>10.2</b>	<b>11.2</b>	<b>10.3</b>	<b>10.1</b>	...
Standart Sapma	3.1	3.0	3.4	3.2	3.6	3.3	3.5	3.4	3.9	3.3	3.2	...
Değişkenlik Katsayısı	0.33	0.32	0.38	0.38	0.44	0.37	0.40	0.34	0.35	0.32	0.32	...

Kaynak : 1974-81 için Ungerer (1983), 1982, 1983 yılları : IMF International Financial Statistics'den yararlanarak hesaplanmıştır.

(1) İlk altı ay ortalaması, (2) İlk beş ay ortalaması.



TABLO : 12. DAR PARA ARTIŞ HIZLARI; 1974-82 (Yıllık Artış Hızları, Yüzde)

	Ortalama										
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979	1980	1981	1979-81	1982
Belçika	6.2	15.7	7.0	8.3	5.9	8.6	2.5	0.2	2.2	1.6	3.9
Danimarka	4.7	30.2	6.3	8.0	16.1	12.7	9.9	10.9	11.8	10.9	13.1
Fransa	15.2	12.6	7.5	11.1	11.1	11.5	11.8	6.4	15.9	11.4	10.8
F. Almanya	10.7	14.3	3.3	12.0	14.5	10.9	2.9	3.9	-1.6	1.7	7.1
İrlanda	9.0	19.9	16.9	22.5	27.6	19.2	8.1	14.0	3.4	8.5	9.0
İtalya	9.4	13.5	18.9	21.4	26.6	18.0	23.7	12.9	9.8	15.5	...
Hollanda	12.2	19.7	8.2	13.2	4.2	11.5	2.8	6.0	-2.4	2.1	10.1
<b>Ortalama EMS</b>	<b>9.6</b>	<b>18.0</b>	<b>9.7</b>	<b>13.8</b>	<b>15.1</b>	<b>13.2</b>	<b>8.8</b>	<b>7.8</b>	<b>5.6</b>	<b>7.4</b>	...
Standart Sapma	3.5	6.1	5.8	5.9	9.2	6.1	7.6	5.0	7.0	6.5	...
Değişkenlik											
Katsayısı	0.37	0.34	0.60	0.43	0.61	0.47	0.86	0.65	1.25	0.92	...
Japonya	11.5	11.1	12.5	8.2	13.4	11.3	3.0	-2.0	10.0	3.6	5.7
İsveç	13.8	14.1	3.6	10.1	17.1	11.6	15.6	18.3	8.0	13.9	9.8
İsviçre	-1.4	4.9	11.2	7.5	22.9	8.7	-2.8	-0.9	2.7	-0.4	7.5
İngiltere	10.8	...	11.3	21.5	16.4	...	9.1	3.9	...	...	11.0
A.B.D.	3.1	5.5	5.9	8.2	8.1	6.1	8.0	5.5	5.5	6.3	6.3
<b>Ortalama (EMS dışı ülkeler)</b>	<b>7.6</b>	...	<b>8.9</b>	<b>11.1</b>	<b>15.4</b>	...	<b>6.6</b>	<b>5.0</b>	...	...	<b>8.1</b>
Standart Sapma	6.4	...	3.9	5.9	5.4	...	6.9	8.1	...	...	2.0
Değişkenlik											
Katsayısı	0.85	...	0.44	0.53	0.35	...	1.0	1.6	...	...	0.25

Kaynak : Ungerer (1983) ve IMF, International Financial Statistics.

**TABLO : 13. GENİŞ PARA ARTIŞ HIZLARI; 1974 - 82 (1) (Yıllık Artış Hızları, Yüzde)**

	Ortalama										
	1974	1975	1976	1977	1978	1974 - 78	1979	1980	1981	1979 - 81	1982
Belçika	8.7	15.3	12.6	8.4	7.5	10.5	6.2	3.3	6.5	5.3	7.2
Danimarka	8.4	26.9	11.7	9.3	6.4	12.3	10.2	11.7	10.8	10.9	11.2
Fransa	17.8	15.7	12.3	14.6	12.2	14.5	13.9	8.3	11.1	11.1	11.3
F. Almanya	7.2	11.5	7.6	10.3	10.3	9.4	5.2	4.6	3.7	4.5	6.9
İrlanda	19.3	21.7	13.0	20.6	23.5	19.6	13.6	20.6	10.8	14.9	16.6
İtalya	15.7	24.4	21.0	22.2	23.0	21.2	19.4	12.2	10.2	13.9	...
Hollanda	16.1	12.9	17.1	12.9	11.4	14.0	11.6	5.6	7.8	8.3	5.3
<b>Ortalama EMS</b>	<b>12.8</b>	<b>16.6</b>	<b>13.3</b>	<b>14.5</b>	<b>13.8</b>	<b>14.2</b>	<b>11.5</b>	<b>7.7</b>	<b>7.9</b>	<b>9.0</b>	...
<b>Ortalama (EMS</b>											
dışı ülkeler)	13.3	18.4	13.6	14.5	13.5	14.5	11.4	9.5	8.7	9.8	...
Standart											
Sapma	5.0	6.0	4.3	5.5	7.0	5.6	4.9	6.0	2.8	4.6	...
Değişkenlik											
Katsayısı	0.38	0.33	0.31	0.39	0.52	0.39	0.43	0.63	0.33	0.46	...
Japonya	11.5	14.5	13.5	11.1	13.1	12.7	8.4	6.8	10.7	8.6	7.6
İsveç	9.7	11.6	5.1	9.1	17.4	10.5	17.1	12.2	13.3	14.2	8.0
İsviçre	5.0	7.5	8.5	6.9	10.5	7.7	10.0	3.9	6.9	6.9	...
İngiltere	12.9	...	11.6	9.8	14.6	...	12.5	18.4	...	...	10.7
A.B.D.	4.6	10.2	12.5	8.1	5.4	8.1	8.0	7.8	7.2	7.6	12.6
<b>Ortalama (EMS</b>											
dışı ülkeler)	8.7	...	10.2	9.0	12.2	...	11.2	9.8	...	...	...
Standart											
Sapma	3.9	...	3.5	1.6	4.5	...	3.7	5.6	...	...	...
Değişkenlik											
Katsayısı	0.45	...	0.34	0.18	0.37	...	0.32	0.57	...	...	...

Kaynak : Ungerer (1983) ve IMF, International Financial Statistics.

(1) Geniş para, (M2); Para ve para benzerleri olarak tanımlanmaktadır.



TABLO : 14. İÇ KREDİLERİN ARTIŞ HIZI, 1974 - 82 (Yıllık Artış Hızları, Yüzde)

	Ortalama										Ortalama 1979 - 82
	1974	1975	1976	1977	1978	1974 - 78	1979	1980	1981	1982	
Belçika	10.6	13.8	16.3	15.2	10.8	13.3	14.8	11.5	12.9	10.4	12.4
Danimarka	10.4	26.7	14.7	3.4	4.2	11.6	12.3	13.3	14.5	13.4	13.4
Fransa	19.3	17.1	21.1	20.7	8.8	17.3	14.0	12.3	14.0	16.1	14.1
F. Almanya	8.0	10.1	10.6	10.0	11.4	10.0	11.9	9.5	8.8	6.5	9.2
İrlanda	19.5	18.1	12.9	20.4	30.1	20.1	30.4	15.3	15.2	12.7	18.4
İtalya	23.8	23.5	21.4	16.3	17.4	20.4	16.0	16.6	12.6	18.0	15.8
Hollanda	16.5	14.3	19.7	23.1	21.0	18.9	17.2	10.4	-5.9	4.3	9.5
<b>Ortalama EMS</b>	<b>15.4</b>	<b>17.7</b>	<b>16.7</b>	<b>15.6</b>	<b>14.8</b>	<b>15.9</b>	<b>16.7</b>	<b>12.7</b>	<b>12.0</b>	<b>11.6</b>	<b>13.3</b>
Standart											
Sapma	5.9	5.8	4.2	6.9	8.7	6.3	6.3	2.6	3.4	4.6	3.1
Değişkenlik											
Katsayısı	0.38	0.33	0.25	0.44	0.59	0.40	0.38	0.20	0.28	0.39	0.23
Japonya	15.0	16.7	13.7	10.5	13.7	13.9	8.4	8.4	10.0	8.2	8.8
İsveç	12.8	13.6	7.8	11.5	19.5	13.0	18.2	13.4	18.6	11.2	15.4
İsviçre	5.9	6.2	7.1	6.6	8.6	6.9	8.9	11.1	8.5	...	...
İngiltere	17.5	...	13.8	6.0	10.0	...	9.8	14.3	...	15.6	...
A.B.D.	9.9	4.4	8.1	10.3	11.0	8.7	11.4	7.7	8.7	7.9	8.9
<b>Ortalama (EMS dışı ülkeler)</b>	<b>12.2</b>	...	<b>10.1</b>	<b>9.0</b>	<b>12.6</b>	...	<b>11.4</b>	<b>11.0</b>	...	...	...
Standart											
Sapma	4.6	...	3.4	2.4	4.3	...	4.0	2.8	...	...	...
Değişkenlik											
Katsayısı	0.37	...	0.33	0.27	0.34	...	0.35	0.26	...	...	...

Kaynak : Ungerer (1983) ve IMF, International Financial Statistics.

TABLO : 15. GSMH REEL BÜYÜME HIZLARI; 1974-81 (Yıllık Artış, Yüzde)

	Ortalama							Ortalama 1979-81		
	1974	1975	1976	1977	1978	1974-78	1979			
Belçika	4.6	-1.8	5.6	0.6	3.0	2.4	2.3	2.2	-1.6	1.0
Danimarka	-0.9	-0.6	7.9	1.9	1.9	2.0	3.1	0.6	-0.2	1.2
Fransa	3.3	0.2	5.2	3.1	3.8	3.1	3.3	1.1	0.2	1.5
F. Almanya	0.4	-1.7	5.3	2.8	3.5	2.1	4.0	1.8	-0.2	1.9
İrlanda	4.2	1.5	1.6	6.3	6.2	4.0	2.5	1.3	1.0	1.6
İtalya	4.1	-3.6	5.9	1.9	2.7	2.2	4.9	3.9	-0.2	2.9
Lüksemburg	3.6	-6.1	1.6	0.8	4.6	0.9	4.2	0.6	-3.3	0.5
Hollanda	3.6	-1.9	5.6	7.7	2.4	3.5	1.8	0.7	-1.0	0.5
<b>Ortalama EMS</b>	<b>2.3</b>	<b>-1.4</b>	<b>5.5</b>	<b>3.1</b>	<b>3.3</b>	<b>2.6</b>	<b>3.7</b>	<b>1.7</b>	<b>-0.3</b>	<b>1.7</b>
(Ağırlıklı)										
<b>Ortalama EMS</b>	<b>2.9</b>	<b>-1.8</b>	<b>4.8</b>	<b>3.1</b>	<b>3.5</b>	<b>2.5</b>	<b>3.3</b>	<b>1.5</b>	<b>-0.7</b>	<b>1.4</b>
(Aritmetik)										
Standart										
Sapma	0.0	2.3	2.2	2.5	1.4	2.1	1.1	1.1	1.4	1.2
Değişkenlik										
Katsayısı	0.70	-1.31	0.45	0.81	0.39	0.21	0.33	0.74	-1.85	-0.26
Japonya	-1.2	2.4	5.3	5.3	5.1	3.4	5.2	4.2	2.9	4.1
İsveç	4.3	2.2	1.2	-2.0	1.3	1.4	4.3	1.8	-0.8	1.8
İsviçre	1.7	-7.7	-0.4	2.8	0.4	-0.6	2.8	3.9	1.4	2.7
İngiltere	-1.8	-1.0	2.8	2.2	3.7	1.2	1.9	-2.1	-2.2	-0.8
A.B.D.	-0.7	-1.2	5.4	5.5	5.0	2.8	2.8	-0.4	1.9	1.4
<b>Ort. (Aritmetik)</b>										
(EMS dışı										
ülkeler)	0.5	-1.1	2.9	2.8	3.1	1.6	3.4	1.5	0.6	1.8
Standart										
Sapma	2.5	4.1	2.5	3.0	2.2	2.9	1.3	2.7	2.1	2.0
Değişkenlik										
Katsayısı	5.49	-3.85	0.89	0.10	0.69	0.86	0.39	1.84	3.26	1.83

Kaynak : IMF, World Economic Outlook ve Yıllık Raporlar.



**KAYNAKÇA**

AKTAN, Okan H. (1983), **Para Birlikleri Kuramı ve Avrupa Para Sistemi**, H. Ü. İİBF Yayınları No: 4.

Commission of the European Communities (1982), **European Economy** (July)

THYGESEN, Niels (1981), «Ade Monetary Policies and Performances Converging?», **The European Monetary System: The First Two Years**, **Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review**, Vol. 34 (September) içinde. ss. 297 - 326.

UNGERER, Horst (1983), **The European Monetary System: The Experience, 1979 - 82**, IMF Occasional Paper, 19, Washington DC.





## Tarımdan Endüstriye Kooperatifçilik

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Şahinöz\*

### GİRİŞ

Gıda endüstrilerinde kooperatiflerin temel işlevi, tarım ürünlerini işleme ve pazarlama sürecinden uzaklaşmış çiftçilerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumaktır. Tarım üreticileri, tarımsal ürünlerin işlenme ve pazarlanma esnasında yaratılan katma değerden pay alabilmeleri için gıda endüstrilerinde yer almaları gerekmektedir.

Ne var ki tarım üreticilerinin, özellikle de küçük aile işletmelerinin tek tek gıda endüstrilerine girebilmeleri olanaksız yada çok güçtür. Bu güçlük ekonomik ve teknik gelişme ile birlikte daha da büyümektedir. Çünkü gelişen ekonomilerde oluşan işbölümü sonucu endüstri ve tarım kesimleri birbirlerinden uzaklaşmaktadırlar. Tarım kesiminin pazar ekonomisine açılması ile geleneksel kırsal tezahlar modern teknoloji ile çalışan gıda endüstrileri karşısında yok olup gitmişlerdir.

Giderek karmaşık bir yapıya bürünen ve günden güne fiyatı artan gıda endüstrileri teknolojisini üretime sokmaya, tarımsal üreticinin ne teknik bilgi düzeyi, ne de sermaye birikimi yönünden gücü yetmez. Gıda endüstrilerinin teknik ve malî zorunlulukları hergün biraz daha artarken, tarım kesimi ve dolayısıyla de tarımsal üreticilerle endüstri arasındaki uçurum büyümektedir. Bu bakımdan 19 uncu yüzyıl çiftçisi gıda endüstrilerinde yer almak konusunda günümüz çiftçisinden çok daha fazla şansa sahipti. Ancak 19 uncu yüzyıl bilinçsiz ve örgütsüz tarımsal üreticisinin, o günkü

\* H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.



kooperatifleşme hareketi düzeyine bakarsak, bu şansını gerekli şekilde değerlendirdiğini söyleyemeyiz.

İşte bu ekonomik ve teknik zorlukları bireysel olarak aşamayan tarımsal üreticiler, karşılıklı yardım ilkesinden hareketle birleşerek gıda endüstrisi kooperatiflerini oluşturmuşlardır. Tarım üreticisinin, özellikle de küçük aile işletmelerinin birleşerek gıda endüstrilerine adım atması, herşeyden önce karşılıklı dayanışmadan doğan güçle, kooperatifçiliğin tarım dışına çıkarak endüstri kesiminde de söz sahibi olabileceğini kanıtlamıştır. İnsan çabasının ekonomik ve sosyal etkinliğini arttırma yolunda bir araç olarak ortaya çıkan kooperatifçiliğin, ilk önce tarım kesiminde yoğunlaşması, tarımın yapısal konumundan kaynaklandığı kadar, insanoğlunun ilk uğraşısının tarımsal üretime yönelik olmasından da gelmektedir.

#### A. NEDEN KOOPERATİFÇİLİK?

Bütün ülkelerin ekonomik kalkınma süreçlerinde tarım kesimi, endüstrileşmenin temel destekleyicisi olarak görülmüştür. Bu anlamda tarım kesimi, gelişen tarım dışı kesimlere gerekli iş gücünü temin etmiş, gerçekleştirdiği tarımsal artığı ekonomik kalkınmanın finansmanına yönlendirmiş ve endüstriyel ürünler için giderek büyüyen bir pazar oluşturmuştur. 18 inci yüzyıldan itibaren endüstrilerini geliştiren Batı Avrupa ülkelerinde bu böyle olmuş, günümüz kalkınma yolunda olan ülkelerinde de böyle olmaktadır.

Tarımsal artığın tarım dışına çıkarılması, yani tarım kesiminden diğer kesimlere kaynak aktarılması bir ülkenin endüstrileşmesi için bir zorunluluktur. Demek oluyor ki tarımsal üretici, ürünün bir kısmını diğer kesimlere ekonomik kalkınma "adına"<sup>1</sup> ayırmaktadır. Bu kaynak aktarımında genel olarak fiyat gelişim yöntemi kullanılmaktadır. Yani tarımsal ürünlerle endüstriyel ürünler arasında, zaman içerisinde, ikincisinin lehine fiyatlar değiştirilmektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğuna üye dokuz ülkedeki son yedi yıllık fiyat hareketlerine bakmak bu olguyu görmek için yeterlidir.

(1) Ekonomik Kalkınma "için" değil, "adına" diyoruz. Çünkü tarımdan aktarılan artık çoğu zaman kalkınmayı hızlandıracak üretken yatırımlar yerine, dış kaynaklı lüks tüketim mallarına ya da üretken olmayan yatırımlara giderek israf edilmektedir.



1973 - 1980 yılları arasında bu dokuz ülkede tarımsal ürün fiyatları yılda ortalama % 7,6 lık bir hızla artarken, endüstri kökenli tarımsal üretim araçları fiyatları % 13,6 lık bir hızla artmıştır.<sup>2</sup> Bunun en basit anlamı, tarımsal üreticinin aynı üretim aracını almak için 1980 yılında 1973'e göre yaklaşık iki kat ürün vermesi gereklidir. Tarımsal ve endüstriyel ürün fiyatları ilişkisi daha uzun dönem boyutlarında incelenirse bu farklılaşmanın daha da büyüyeceği kesindir.

Oysa tarım kesimi kalkınmasının bir gereği olarak, giderek artan oranlarda endüstri kökenli modern girdi kullanmaktadır. 1973 - 1980 döneminde kullanılan modern girdilerin toplam değeri 2,4 defa artmıştır<sup>3</sup>. Bugün bu dokuz Avrupa ülkesinde, her tarımsal ürünün en son değerinin % 46,8'ini endüstri kökenli ara malları oluşturmaktadır. Birim ürün değerinin yarıya yakın kısmının endüstriyel ara mallarından oluşması ve bu dönemde ticaret hadlerinin % 45 oranında tarımsal ürünler zararına bozulmasından ötürü, tarım üreticisi gelirinin % 22,5'ini endüstri kesimine aktarmıştır.

Tarım ve bir ölçüde de gıda ürünleri fiyatlarının devamlı olarak endüstriyel ürün fiyatlarının arkasında bulunmaları, tarım kesiminden kaynak aktarma amacından başka, bütün ülkelerin genel ekonomik politikaları çerçevesinde incelenmelidir. Zorunlu gereksinim madde fiyatlarını düşük tutmak aslında ülke içersinde ücretlerin, özellikle endüstri kesiminde, düşük tutulması isteğinden kaynaklanmaktadır<sup>4</sup>. Bu politikanın maliyetini de, sonuçta tarımsal üretici ödemektedir.

Fiyat farklılaşması ile gerçekleştirilen kaynak aktarımı sonucu, ülkedeki kesimsel gelir dağılımı tablosu değişmektedir. Endüstri kesiminin ulusal gelirden aldığı pay artarken, tarımınki azalmaktadır. Nitekim Fransa'da ücretsizler kategorisinde, tarımsal üreticiler topluluğu en düşük gelir düzeyine sahiptir. Bu topluluk için kişi başına kullanılabilir gelir 1975'ten 1980'e 105'ten 101'e düşerken (1970 = 100), ülke genelinde bu sayı 122'den 129'a çıkmıştır<sup>5</sup>. Avrupa Ekonomik Topluluğu dokuz ülkesinde ise, tarım kesiminde

(2) La Situation de l'Agriculture dans la Communauté. Rapport 1981 Bruxelles, 1982 s. 203 - 205.

(3) İbid, s. 178.

(4) Ricardo'nun "Endüşük ücret ve kerpetene alınmış kâr" kuramı.



kişi başına gelir 1974'ten 1980'e % 10 oranında azalmıştır<sup>6</sup>. En büyük gerileme (yaklaşık % 7) 1980 yılında olmuştur. Oysa bu yıl Avrupa ülkeleri çiftçileri tarihî denebilecek tarımsal ürün artışları sağlamışlardı. Demek ki tarım kesimi için teknik başarı, her zaman ekonomik başarıyı doğurmamaktadır. Başarı, şu yada bu amaç için diğer kesimlere aktarılmaktadır.

Tarımdan diğer ekonomik kesimlere sürekli bir şekilde kaynak aktarımı olayı, tarımın ekonomik yönden diğer kesimlere kıyasla daha avantajlı bir kesim olduğunu göstermez. Tam aksine tarım kesiminde üretime geçmek için gerekli ortalama sermaye miktarı diğer kesimlerin ortalamasından üç kat daha fazladır<sup>7</sup>. Bundan başka tarımsal ürünün yapısı gereği, tarıma yatırılan sermayenin geri dönüş hızı çok düşüktür. Onun için çiftçi, aldığı her birim kredi için çok daha uzun zaman faiz ödemek zorundadır.

Yatırdığı sermayeden çok zayıf bir malî verimlilik sağlayan tarımsal üretici, aynı zamanda doğanın insafına sığınmış durumdadır. Teknolojik gelişmeler ne kadar ilerlese de, tarımsal üretim günümüzde halâ doğal koşulların etkisindedir. Kötü hava koşulları en gelişmiş endüstri ülkeleri tarımcılarını büyük zararlara uğrattıkları (1976 yılı Fransa örneği) ve doğal âfetlerin bu zararları iflasa dönüştürdükleri bilinen gerçeklerdir.

Tarım kesimi ekonomik alanda olduğu kadar, sosyal ve kültürel koşullar yönünden de diğer kesimlere oranla daha kötü bir konumdadır. Gerek eğitim konusunda, gerekse sağlık ve sosyal yaşam alanında çiftçi ve ailesi, kentlerin sahip olduğu olanakların çok gerisindedirler. Kültür alanındaki gelişmeler ise kırsal alana çok yavaş, yada hiç ulaşmamaktadır. Diğer taraftan, gelişen tekniğe rağmen, zor çalışma ve yaşam koşulları sonucu, tarımda iş kazaları diğer kesimlerin ortalamasına oranla dört kat daha fazladır<sup>8</sup>.

Bütün bunların dışında, tarımsal kalkınma sürecinde, tarım kesiminde üreticiler arasındaki sosyo-ekonomik farklılaşma giderek büyümektedir. İleri tekniğin tarıma girmesi ile malî olanakla-

(5) B. THAREAU; "Inégalités et Solidarités en Agriculture" in *Economie Rurale* no : 152, Paris, Kasım - Aralık 1982, s. 11.

(6) La Situation de l'Agriculture..., Op. cit. s. 99.

(7) B. THAREAU; Op. cit. s. 11.

(8) B. THAREAU; Op. cit. s. 12.



ra sahip büyük toprak sahipleri daha da güçlenirken, küçük aile işletmelerinin büyük bir kısmı giderek yoksullaşmış topraklarından olmuşlardır. Toprak belli ellerde yoğunlaşmıştır. Sonuçta, 1960-1980 döneminde 9 AET ülkesinde gelir dağılımı eşitsizliği bütün ekonomik kesimlerde azalma eğilimi gösterirken, tarım kesiminde artmaya devam etmiştir.

Kısaca görmeye çalıştığımız gibi, tarım kesiminin diğer ekonomik kesimlere kaynak aktarması, ekonomik kalkınmanın bir gereği olma olgusuyla sınırlı kalmamış, ülkenin endüstrileşmesinden sonra da aynı durum devam edegelmiştir. Bu ise, tarım üreticisinin üretime katkıda bulunduğu ölçüde, ekonomik ve sosyal yaşamlarının düzelmesini önlemektedir. İşte gerek bu gidişin önüne geçmek, gerek üretimde sınırlı malî ve teknik olanaklardan dolayı sağlanamayan en yüksek etkinliği sağlamak, gerekse de tarım içinde oluşan gelir dağılımı eşitsizliklerini bir ölçüde azaltmak için çiftçinin kooperatiflerde birleşmesi bir zorunluluktur. Tarımsal üretici dayanışmasının somutlaşması olan kooperatifçilik, bir taraftan tarım kesimini diğer ekonomik kesimler karşısında güçlendirirken, diğer taraftan da çiftçilerin kendi ürünlerini işleyecekleri gıda endüstrilerine girmelerine destek olacaktır.

Bir gıda ürünü en son değerinin katma değer payı, yani tarımsal ürünü işleme sürecinde yaratılan değer, giderek büyümektedir. İrlanda, Danimarka ve Lüksemburg dışındaki 6 ortak pazar ülkesinde, gıda endüstrilerinin gıda ürünleri değerindeki payı 1961'de % 46,7 iken 1979'da % 53'e çıkmıştır. İngiltere'de bu rakam % 65'i aşmaktadır<sup>9</sup>. Tarımsal üreticinin bu endüstrilere girmemeleri, onların ulusal gelirden giderek daha az oranlarda pay almalarına yol açacaktır. Gıda endüstrilerine girebilmenin yolu ise kooperatifçilikten geçmektedir.

## B. GIDA ENDÜSTRİLERİNİN YAPISI KOOPERATİFÇİLİĞE AÇIKTIR

Bütün endüstri kollarının zaman içerisinde, malî ve teknik yönden yoğunlaştıklarını genel bir ekonomik kural olarak söylemek bir yanlışlıktır. Yoğunlaşma günümüzde öyle bir düzeye ulaşmıştır ki herhangi bir endüstriyel alanda yatırım yapmak, tek tek

(9) La Situation de l'Agriculture..., Op cit. s. 281.



kişilerin, özellikle de tarımsal üreticilerin altından kalkamayacağı sermaye ve teknik bilgi birikimi gerektirmektedir.

Bununla birlikte gıda endüstrileri diğer endüstri kollarına oranla çok daha yavaş ve zayıf bir ekonomik yoğunlaşmaya sahne olmuşlardır. Örneğin, dünyanın en büyük 100 firmasının içinde ancak 10 gıda endüstrisi vardır<sup>10</sup>. Diğer taraftan A. B. D.'de en büyük 11 otomobil fabrikası iç piyasasının % 86.2'sini kontrol etmesine karşın, en büyük 29 gıda firması iç piyasasının ancak % 35'ini elinde tutabilmektedir<sup>11</sup>. Gıda endüstrilerinde düşük düzeyli yoğunlaşmaya başka bir örnek : Yedi gelişmiş endüstri ülkesinde (A. B. D., Fransa, F. Almanya, Japonya, Hollanda, İtalya, Belçika) yapılan bir araştırmaya göre, diğer endüstri kollarının yıllık ortalama geliri, gıda endüstrileri gelir ortalamalarının iki katına yakındır<sup>12</sup>.

Gıda endüstrilerindeki zayıf ekonomik yoğunlaşma tarihi bir tesadüfü değildir. Bunun birçok sosyo-ekonomik ve teknik nedenleri vardır. Konumuz içeriği açısından bu nedenler üzerinde durmayacağız. Ancak bunların bellibaşlılarını şöyle sıralayabiliriz; gıda endüstrilerinin tarıma bağımlılığı, Devletin gıda ürün fiyatlarına müdahale etmesi, gıda endüstrisinin teknolojik yapısı, gıda ürünlerinin birincil zorunlu tüketim maddesi oluşları gibi...

Yavaş ve zayıf bir ekonomik yoğunlaşmanın yanısıra gıda endüstrileri, aynı zamanda diğer endüstri kollarına göre daha az karlı ve daha ucuz bir üretim teknolojisine sahiptirler. Dolayısıyla bu teknolojiyi yatırıma dönüştürmek hem daha az maliyetli olarak, hem de daha az teknik bilgi birikimi istemektedir. Örneğin Fransa'da gıda endüstrisi, toplam endüstriyel katma değerinin % 12 - 13'ünü gerçekleştirilmesine karşın, endüstri kesimindeki araştırma geliştirme harcamalarının ancak % 0,73'ünü bünyesinde toplayabilmektedir<sup>13</sup>. Nihayet I.N.R.A. tarafından yapılan bir araştırmaya göre, gıda endüstrilerinde yatırım yapmak için gerekli ortalama sermaye

(10) Revue "FORTUNE", No: 5, 1975.

(11) R. VERNON; *Les entreprises multinationales*, Ed. Calman-Lévy, Paris, 1973, s. 31.

(12) J. C. LEBOSSE - M. OUISSE; *La transformation de la structure de la sphère de production alimentaire*. Thèse de doctorat, Nantes, 1975, s. 144.

(13) "Industries Agro-Alimentaires - II, Rapport de la Commission du VII. Plan La Documentation Française, Paris, 1971, s. 282.



otomobil ,cam, petrol endüstrisi için gerekli miktara oranla 3-4 kat daha azdır.

Gıda endüstrisinin saydığımız bu yapısal özellikleri, tarım üreticileri için büyük bir avantajdır. Sınırlı sermaye ve teknik olanakları bir araya getirerek bu endüstrilere girmeleri mümkündür. Kullanılan birleşme aracı da şüphesiz kooperatifler olacaktır. Üstelik hammaddelerini kendilerinin üretmeleri, onlara özel kesime göre belli bir üstünlük sağlayacaktır.

Bilindiği gibi gıda endüstrilerinin gelişip büyüme süreçlerinde en büyük sorunlarından biri hammadde sağlama konusunda ortaya çıkmaktadır. Tarımsal ürün pazarlarında belli bir bütünlük sağlanmamış olması, tarımda halen pazara dönük olmayan üretim unsurlarının (geleneksel tarım) bulunması ve nihayet tarımda doğal koşulların üretim üzerinde etkili olması gıda endüstrilerinin yeterli miktarda ve istenilen nitelikte hammadde sağlamasını önlemektedir. Oysa kendileri hammadde üreticisi durumunda olan kooperatifçi gıda endüstrileri için, bu sorun büyük ölçüde çözümlenmiş olacaktır.

Bu durum, pazara yeni girecek gıda endüstrisi kooperatiflerine hem maliyet hem kalite, hem de üretimin sürekliliği konusunda büyük bir avantaj sağlayacaktır. Dolayısıyla kooperatif endüstrilerinin, özel kesim firmaları rekabeti karşısında mücadele yeteneği yüksek olacaktır.

### C. KOOPERATİFLERDEN BEKLENENLER

Gıda endüstrisi alanında kooperatifleşmenin tarım üreticisine sağlayacağı sosyo-ekonomik katkıların sınırlı olduğunu ve kooperatifleşmenin tarım kesimindeki her sorunu çözecek sihirli bir deynek olmadığını burada belirtmekte yarar vardır. Çünkü, çoğu zaman kooperatifleşme hayalci bir görüşle tanıtılmıştır. Gerçek daha değişik bir biçimde ortaya çıkınca, kooperatifleşmeye karşı tarım kesiminde bir kırgınlık, bazen de tepki doğmuştur.

Kooperatifçilik idealleriyle gerçek hayattaki kooperatifçilik arasındaki farklılaşma, içinde yaşanan ekonomik sistemlerin gereğidir. Tarım ürünlerini işleyen bir kooperatif herşeyden önce serbest piyasa ekonomisinde çalışmaktadır ve dolayısıyla oyunun kurallarına uymak zorundadır. Böyle bir piyasada yaşayabilmenin



gereği olarak, kooperatifler özel firmalar ile aynı üretim ve pazarlama ölçütlerini kullanmaktadırlar. Nasıl ki özel firmalar karşılarını piyasadan uzaklaştırmak için uğraşırlarsa kooperatifler de aynı şeyi yapmak zorundadırlar.

Eğer bir kooperatif bünyesinde bu tür ekonomik mücadeleyi barındırmaz, sosyal amaçları ön plana çıkarır ve bu alanda kendine özgü bir yöntem ararsa, kaçınılmaz olarak üretim maliyetlerini yukarı çekecektir. Bu da kooperatiflerin özel firmalar rekabeti karşısında hızlı bir şekilde ortadan kaybolmasına neden olacaktır.

Günümüzde kooperatifler, üyelerine karşı yükümlü oldukları sosyal amaçlar ile serbest piyasa koşullarında yaşayabilmenin gereği olan en yüksek kârı elde etme amacını dengeleyip, yaşamlarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Fakat çoğu zaman, özellikle de belli bir büyüklükten sonra, kooperatiflerde ikinci amaç ön plana çıkmaktadır.

Belli bir büyüklüğe varan kooperatifler onu kuran tarım üreticilerinin kontrolünden büyük ölçüde çıkıp piyasa mekanizmasının kurallarına göre çalışırlar. Özel firmalarla rekabet ve giderekte piyasaya hâkim olma eğilimi, onları artan oranlarda sermaye birikimine itecektir. Örneğin A. B. D.'de endüstri kesimindeki genel ekonomik yoğunlaşmaya paralel olarak bazı tarımsal kooperatiflerde de büyük yoğunlaşmalar olmuştur. Nitekim 1970 yılında bu ülkedeki toplam 7700 tarımsal kooperatiften 100 tanesi toplam satış gelirlerinin % 50'sine sahiptir<sup>14</sup>. Fransa'da ise en büyük gıda endüstri firmaları sıralamasında dördüncü ve beşinci sırayı SODİMA ve SICA Ouest-Lait isimli kooperatifler işgal etmektedirler<sup>15</sup>.

Bu durum kooperatif üyesi çiftçilerin gelecekteki risturn miktarlarını arttıracak, fakat o an ellerine geçen risturn oranlarını azaltacaktır. Sermaye birikimi ve büyüme yarışının hiç bir zaman bitmeyeceğini gözönüne alırsak, bu artan risturnlardan üye çiftçiler tam olarak hiçbir zaman yararlanamayacaklardır.

(14) La Cooperation Agricole Dans Les Pays Occidentaux Industrialisés, C. F. C. A., Paris, 1975, s. 10.

(15) J. L. RASTOIN - G. GHERSI; "Croissance Concentration et Formation des Groupes de l'I. A. A. Française", in *Economies et Sociétés*, No: 13, Paris, 1975, s. 1420.



Açıklamaya çalıştığımız bu tür bir kooperatif gelişimi genel bir eğilimdir. Bütün kooperatiflerin aynı yolu tam olarak takip etmeleri düşünülemez. Özellikle küçük ve orta büyüklükteki, yani piyasaya hakim olma sorunları olmayan kooperatiflerin, sermaye birikimini sınırlı tutarak ortaklarının risturnlarını arttırmaya yöneldiklerini söyleyebiliriz. Bu tür kooperatiflerde, ortakların sosyal sorunlarına eğilme oranı da doğallıkla fazladır.

Gıda endüstrisi alanında kooperatifleşme, sınılı da olsa tarımsal üreticiye önemli avantajlar sağlamaktadır. Herşeyden önce, tarımdan endüstri kesimine aktarılan tarımsal artığın bir kısmı, gıda endüstrisine kooperatifler aracılığı ile ortak olan üyeler yoluyla tarım kesimine geri döndürülür. Bu ise ekonomik kesimler arasında, tarım kesimi zararına işleyen ekonomik eşitsizliği bir miktar azaltacaktır.

Tarım üreticisi için gıda endüstrisine girmenin en büyük yararı ise, tarım ürünlerinin işlenmesi esnasında yaratılan katma değer'e ortak olabilmesi ve dolayısıyla yıllık gelirinin artmasıdır. Daha önce de sözünü ettiğimiz gibi tüketim aşamasına gelmiş bir gıda ürünü değerinin yarısından fazlası endüstri kesimince yaratılmaktadır. Bu payın giderek artan bir eğilim gösterdiğini gözönüne alırsak, tarım kesiminin geleceği için, bu tür bir kooperatifleşmenin zorunluluğunu daha iyi anlayabiliriz.

Diğer taraftan, tarımsal ürünlerin pazarlanması esnasında ortaya çıkan ve hiçbir üretken uğraşta bulunmadan büyük gelirler elde eden aracı yada komisyoncu kesimi, kooperatifleşme ile ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla de bu kesimin tarım ürünleri pazarlanmasından sağladığı kazanç tarımsal üreticilere kalacaktır. Ürünü kooperatifine veren çiftçi, aracıya gereksinim duymayacaktır.

Tarım üreticileri, kooperatiflerinin üretim alanı dışında da, tarımsal ürün üretiminde bulunabilirler. Bu durumda bile, belli bir kooperatif etrafında birleştikleri için o ürünlerin pazarlanmasında yüksek bir pazarlık gücü kazanacaklardır. Bunun yanısıra, tarımsal üretimin yapısı gereği bazı yıllar üretim beklenenin çok üzerinde olabilir. Bu da fiyatların hızlı bir şekilde düşmesine neden olur. Oysa kooperatifler devreye girip üretim fazlasını stoklayarak, yada başka pazarlara sürerek çiftçinin fiyat düşüşünden doğacak



gelir kaybını önleyebilirler. Bazen, bu durumun tersi olduğu yıllarda, çiftçiyi gine kredileri ile kooperatifler koruyacaktır.

Gine kooperatifler, tarımsal üretimin yönlendirilmesinde önderlik görevini üstlenmişlerdir. Çoğu zaman ekonomik gelişmelerden ve pazar isteminin yapısından habersiz olan çiftçiler gerek üretimin cinsi, gerekse miktarı konusunda yanlış kararlar verirler. Kooperatifler bu yanlışları önleyerek hem çiftçinin gelirini arttırır, hem de ülke ekonomisine katkıda bulunurlar.

Kooperatifler aynı zamanda tarım kesiminde yeni iş olanakları yaratarak işsizlik sorunun çözümüne bir ölçüde katkıda bulunurlar. Yatırımları yoluyla yarattıkları yeni iş alanlarından başka, üyeleri olan küçük aile işletmelerine sağlayacakları ekonomik ve teknik yardımlarla onların modernleşen bir tarımda kaybolmalarını önlerler. Bu da tarımdan kentlere kırsal göçü azaltacaktır. Bu tür desteklerin diğer yandan, tarım kesiminin içinde giderek büyüyen çiftçilerarası sosyo-ekonomik farklılaşmayı frenleyici etkileri vardır.

Son olarak kooperatifler aracılığı ile endüstri kesimine girmenin tarımsal üreticilere, kültürel ve sosyal alanda büyük yararlar sağlayacağını söyleyebiliriz. Kent yaşamının sunduğu sosyal ve kültürel avantajlardan uzak kalan çiftçi için, kooperatifler bir köprü oluşturabilirler. Bundan başka kooperatiflerin bizzat kendileride tarım kesiminde sosyal yatırımların ve kültürel kurumların gelişmesine doğrudan katkıda bulunabilirler

#### D. TARIM KÖKENLİ KOOPERATİFLERİN TARİHİ GELİŞİMİ

Aslında tarım kesiminde kooperatifçilik, değişik şekillerde en eski çağlardanberi bütün toplumlarda varolagelmıştır. Tarihi incelemeler, M.Ö. 3000 yıllarında Mezopotomya'da ("Ortak Toprak İşleme Birlikleri") ve Firavunlar Mısır'ında ("Bolluk Tahıl Ambarları") çiftçiler arası dayanışmanın varolduğunu göstermiştir<sup>16</sup>. Uzun bir geçmişe dayanan ve ülkemizin bazı yörelerinde bugünde yararlanılan "imece" yöntemi, tarımsal üreticinin karşılıklı yardımının geçmişini üzerine başka bir örnektir. Gine Fransa'da 12 nci yüzyılda Jura

(16) R. MONTAGNE; *Lec coopératives agricoles*. Imprimerie du "Paysan du Midi" Montpellier, 1964.



dağlarında "Fruitieres" diye anılan ve gravyer (gruyère) peyniri üreten ve bugünkü modern kooperatiflerin ilk örneği sayılan bu tarımsal örgütleri yazabiliriz.

Bu uzun geçmişe karşın, Avrupa'da günümüz anlamında ve yaygınlaşmış kooperatiflerin doğuşu, endüstri devriminin etkilerini iyice göstermeye başladığı 19.cu yüzyılın ilk yarısına raslar. Bu dönemde özellikle kentlerde işçi kesiminin ilgi gösterdiği, sefaletten doğan kooperatiflerin (hem tüketim hemde üretim alanında) tarım kesimindeki kooperatifçilik hareketi üzerine etkisi yadsınamaz. Zaten bu dönemin yarattığı Ch.Fourier, R. Owen, Ch.Gide, P - j.Proudhon gibi büyük kooperatif düşünürleri uygulamalarını daha çok kent-sel yaşam alanında yoğunlaştırmışlardır.

Bu dönemin ilkel kapitalizmi, kendine hiçbir engel tanımadan tarım kesimi kaynaklarını eline geçirmeye çalışıyordu. Teknolojik bir zorunluluk olarak endüstri ve ticaret kesimleri ile eşit olmayan bir ilişkiye giren tarım üreticisi, kendisini koruma aracı olarak kooperatiflere yönelmiştir. Üstelik ekonomik buhran dönemlerinde, buhran yükünün tarım kesimi üzerine bırakılmak istenmeside, gine tarım üreticisinde dayanışma duygularının gelişmesine ve bu dayanışmanın kooperatifler aracılığı ile hayata geçirilmesine neden olmuştur.

Fransa'da 1880 yılından sonra tarımda kooperatifçilik büyük bir gelişme gösterir. İlk önce tarım üreticisinin genel çıkarlarını korumayı amaçlayan Tarım Sendikaları, daha sonra sadece ekonomik alana yönelen Tarımsal Kooperatifler gelişir: 1880 den sonra kurulan ilk süt ve bağcılık kooperatifleri gibi<sup>17</sup>. Belçika'da 1890 yıllarında katolik düşüncenin ve sendikal hareketin etkisi ile tarım kooperatifleri ve köylü sandıkları kuruluyor. Yüzyıllardır demokratik bir geleneğe sahip Danimarka'da ilk tarımsal kooperatifler süt alanında 1896 da kurulmuş ve yüzyılımızın başında hızlı bir gelişme göstermiştir<sup>18</sup>. Bu hızlı gelişmede ülkenin demokratik hayatının, çiftçilerin yüksek kültür ve sorumluluk düzeylerinin etkisi büyüktür. İrlanda'da çiftçilerarası dayanışma ve karşılıklı yardımlamaya dayalı olarak, ilk kooperatifler 1889 yılında büyük bir toprak sahibinin oğlu olan H. Plunkett tarafından kurulmuştur. Dinci, reformcu ve

(17) Le mouvement coopératif en France. C. I. E. M. Paris 1980, s. 36.

(18) La coopération agricole dans les pays..., Op. cit. s. 1, 2, 3.



politikacı gibi çeşitli çevrelerin etkisi altında olan İtalyan tarımında ilk kooperatif 1883 yılında kurulmuş (Tarımsal Üretim İşçi Kooperatifleri) ve bunu 1887 yılında kurulan Bağcı Kooperatif'i izlemiştir. 1849 da B. Raiffeisen'in öncülüğünde ve kıtlık nedeniyle, Almanya'da ilk tarımsal kooperatif kurulmuştur. İlk tarımsal kooperatif Hollanda'da 1876 yılında, İngiltere'de 1844 te, Lüksemburg'ta 1855 te ve nihayet A.B.D. de 1860 ta kurulmuştur.

Ayrı ayrı ülkelerde birbirlerinden bağımsız olarak gelişen tarım kooperatif hareketlerinden başka, Londra'da 1895 yılında Fransa, Almanya, İtalya, A.B.D. ve İngiltere temsilcileri tarafından "Uluslararası Kooperatifler Birliği"(ACI) kurulmuştur. Bugün ACI içinde 65 ülkeden, 326 milyon üyeyi kapsayan 165 kooperatifi barındırmaktadır<sup>19</sup>.

Bu ilk tarımsal kooperatif hareketlerinden sonra, Batı Avrupa ülkelerinde Birinci Dünya Savaşını ve 1929 büyük dünya ekonomik buhranını izleyen yıllarda, bu alanda büyük toplu sıçramalar olmuştur. Fakat tarımsal kooperatifçilik alanında temel gelişme İkinci Dünya Savaşından sonra olmuştur. Örneğin bu savaşı takip eden dört yıl içinde (1945 - 1949) 1246 yeni tarımsal kooperatif kurulmuştur<sup>20</sup>. Takip eden ikinci 4 yıllık dönemde ise bu sayı 320'ye inmiştir. Gelişen kooperatifçilik ile, kooperatiflerin ekonomik hayat-taki önemide artmıştır. Nitekim 1971 yılında Lüksemburg dışında kalan 8 ortak pazar ülkesinin tarım kesiminde 48.739 kooperatif, tarımsal üretimin değer olarak ortalama % 50 sinden fazlasını gerçekleştirmişlerdir. Durumu ülke bazında ele alırsak, bu rakam İngiltere (% 15) dışında % 50'nin çok üzerindedir. Danimarka'da ve İrlanda'da % 65'e kadar çıkmaktadır. Üretim kollarına göre ise, kooperatifçiliğin en çok geliştiği alan süt ve sütlü ürünlerdir. Ve bu alanda kooperatiflerin payı, ülkeden ülkeye % 50 ile % 90 arasında değişmektedir<sup>21</sup>.

Bu ülkelerde kooperatiflerin hukuki bir yapıya kavuşmaları, 20.ci yüzyılın başlarına raslar. Tarımsal kooperatiflere verilen hukuki statünün genel içeriğinin bütün ülkelerde aynı olmasına kar-

(19) Le mouvement cooperatif en France, Op. cit. s. 23.

(20) Enquete annuelle : Coopération Agricole, M. de l'Agriculture, Paris 1974, s. 63.

(21) La cooperation agricole..., Op. cit. s. 6.



şın, şekilsel olarak birbirlerinden ayırdılar. Örneğin, Fransa ve Lüksembur ta tarımsal kooperatifler hukuki şekil olarak vatandaş ortaklığı olarak tanımlanırken Belçika, İngiltere, F. Almanya, Hollanda ve A.B.D. de ticaret ortaklıkları olarak adlandırılırlar. Diğer taraftan kooperatif yasaları günün koşullarına göre zamanla değişikliklere uğrayabilmektedirler.

Diğer taraftan, başlangıçta çok işlevli olarak ortaya çıkan bu kooperatifler, zamanla sınırlı uğraşı alanlarında uzmanlaşmaya yönelmişlerdir. Gıda endüstrilerinde faaliyet gösteren kooperatiflerin kendi alanlarında tam olarak uzmanlaşabilmeleri ancak İkinci Dünya Savaşı sonrası olabilmıştır. Aşağıdaki şema, Fransa'daki tarımsal kooperatiflerin örgütleniş biçimlerini göstermektedir.

Tarım alanında kooperatifçilik sadece tarımsal ürünlerin işlenip pazarlanması ile sınırlı kalmamış, aynı zamanda tarıma modern girdi sağlayan endüstrilerde yayılmıştır. Tarımsal makinelerin üretiminde kooperatifler İtalya'da pazarın % 50, F. Almanya'da % 27 sine sahiptir. Tarımsal gübrelerde bu rakam F. Almanya'da % 64, İtalya'da % 60, Fransa'da % 50 ve Danimarka'da % 45 civarındadır<sup>22</sup>. Hayvan yemi içinde benzer durum sözkonusudur.

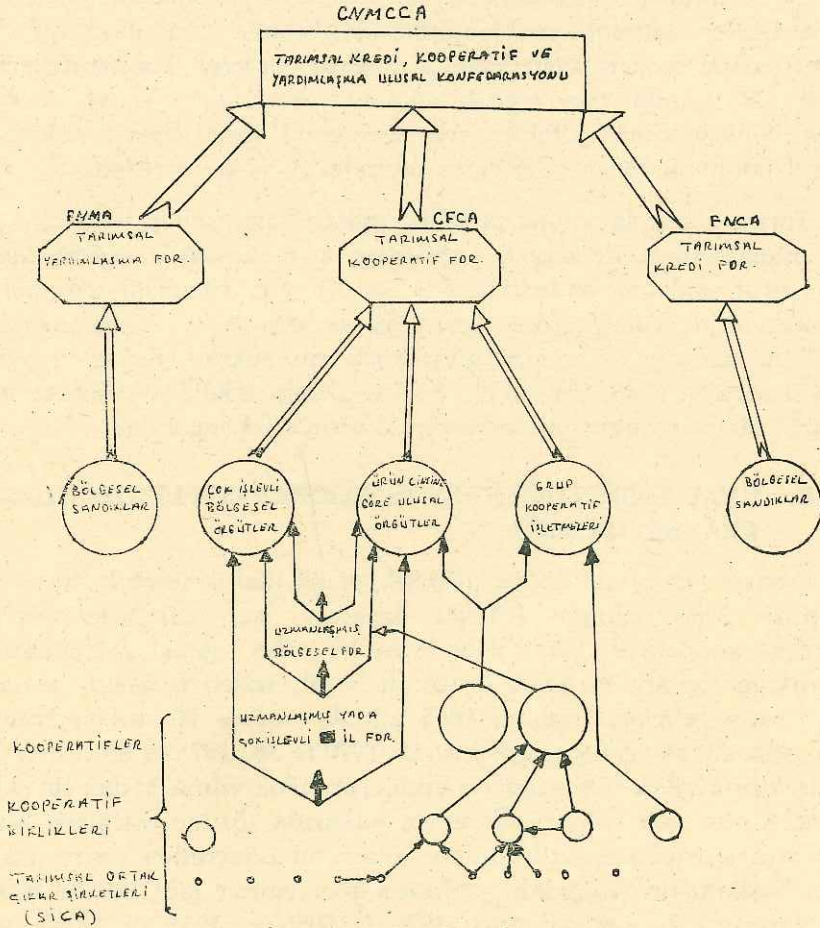
### E. GIDA ENDÜSTRİLERİNDE KOOPERATİFLERİN YERİ : FRANSA ÖRNEĞİ

Fransız tarımında kooperatifçilik, genel olarak önemli bir yere sahiptir. 1980 yılında 107.000 devamlı işçi çalıştıran 4120 tarımsal kooperatif, 140 milyar franklık satış geliri sağlamıştır. Bu rakam toplam tarımsal üretimin % 50 sinden fazlasını temsil eder. Satış gelirleri toplamı 1965 yılında sadece 20 milyar frank iken, sürekli bir gelişme göstererek 1970'te 36, 1975'te 85 milyar'a ve nitekim 1980 de 140 milyar'a çıkmıştır. 1965 yılına kadar sürekli bir artış gösteren kooperatif sayısı, yukarıda sözünü ettiğimiz serbest piyasa işleyiş koşullarından dolayı bu dönemden sonra azalmaya başlamıştır. Aşağıdaki grafikten göreceğimiz gibi 1965'te 6000 olan tarımsal kooperatif sayısı 1970 te 5050'ye, 1975 te 4400'e ve nihayet 1980 de 4120'ye düşmüştür<sup>23</sup>. Ekonomik yoğunlaşma sonucu kooperatif sayısı azalırken, satış gelirleri artmaktadır. Gelişen teknoloji sonucu ise, çalışan işçi sayısı azalmaktadır.

(22) Les Coopératives Agricoles en France, CFCA, Paris, 1972, s. 4.

(23) 1 Fransız Frangı yaklaşık 30 TL.'sına eşittir.

## FRANSA'DA TARIMSAL KOOPERATİFLERİN EKONOMİK VE MESLEKİ ÖRGÜTLENMESİ





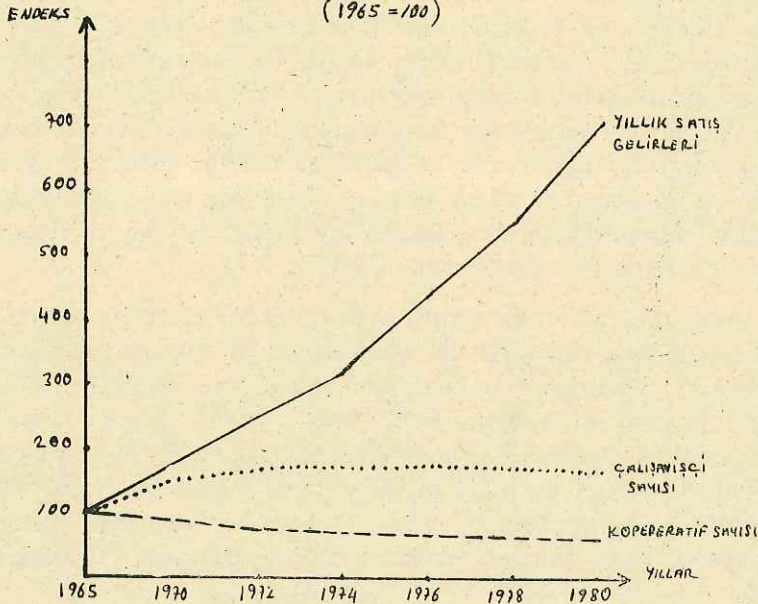
4120 tarımsal kooperatif içersinde, 555 tanesi tarımsal ürünlerin işlenmesi yani, gıda endüstrileri alanında faaliyet göstermektedir. 1980 yılında 55 milyar franklık satış geliri sağlayan bu kooperatifler gıda endüstrilerinde % 21'e yakın bir paya sahiptirler. Bu oran 1968 yılında sadece % 16,8 idi.

Gıda endüstrisinde kooperatiflerin gerçekleştirdiği 55 milyar frankın 31 milyar'a yakın kısmı yani, % 56'sı süt endüstrisi kooperatiflerine aittir. Bu yüzde et endüstrisi için 21 ve tahıl işleme endüstrisi için 10 dur. Geri kalan % 13 diğer gıda endüstri kollarına aittir.

Yukarıda % 21 olarak yazdığımız gıda endüstrilerinde kooperatiflerin payı, gerçekte daha büyüktür. Zira büyük kooperatiflerin kontrollerini ellerine aldıkları birçok özel gıda endüstri firması, gine tarımsal uğraşının bir uzantısı sayılmayan, fakat gıda endüstrisinde yer alan madeni su ve balık kooperatifleri, ve hammad-

-14-

TARIMSAL KOOPERATİFLERİN GELİŞİMİ.  
(1965 = 100)



KAYNAK: L'experience cooperative dans les IAA. Banque de la France, Paris, 1982, s. 27

Kaynak : L'experience cooperative dans les IAA. Banque de la France, Paris, 1982, s. 27.

desi dışarıdan satın alınan gıda endüstrisi kooperatifleri (çukolata, kahve, baharat, sıvı yağlar, v.s.) bu hesaplamanın dışında tutulmuştur. Bütün bunlarla birlikte, gıda endüstrilerinde kooperatiflerin gerçek payı % 40 ların üzerine çıkabilecektir.

Aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi, kooperatiflerin gıda endüstrilerindeki önemi, kesimden kesime büyük değişiklikler göstermektedir. Süt endüstrisi ve konserve üretiminde büyük paylara sahip olan kooperatifler, tahıl işleme, et endüstrisinde ve şeker-şekerli ürünler endüstrisinde çok daha az paylara sahiptirler. Bu farklılık, endüstri kesimleri daha küçük bölümlere ayrılınca dahada belirginleşir. Örneğin konservede, mantar üretiminin % 79'unu gerçekleştiren kooperatifler, reçel üretiminde sadece % 5 lik bir paya sahiptir. Gine alkollü içkiler damıtımında % 65'lik bir kooperatif ağırlığı varken, konyak üretiminde bu pay % 14 te kalmaktadır.

Grafikte kolayca gözlenebileceği gibi kooperatifler yapıları gereği daha çok, tarımsal ürünleri doğrudan hammadde olarak kullanan ve hammaddede bu işleme esnasında az değişim gerektiren alanlarda (meyve-sebze konserveleri, sofraya sütü, tereyağı, peynir gibi) gelişmişlerdir. Kooperatiflerin yoğun olarak uzmanlaştığı bu üretim dallarının ortak özelliği, yatırımlarının çok büyük bir sermaye ve karmaşık, pahalı bir teknolojiye gereksinim duymamalarıdır. Kooperatifler ekonomik ve teknik olanakları sınırlı tarımsal üreticilerden oluştuğu için, bu durum doğal bir sonuçtur. Fakat bu özellikler kooperatiflerin zamanla dev firmalarla boy ölçüşecek düzeylere ulaşmalarını engellemektedir.

Süt endüstrisi alanında kooperatifler, endüstriyel yoğunlaşma ve birleşme sonucu dev şirketler yaratmışlardır. Örneğin enbüyük gıda firmaları sıralamasında dördüncü sırayı alan SODİMA isimli kooperatif, Fransız iç pazarının sofraya sütünde % 35'ini yoğurt, peynir ve kaymakta, % 15'den fazlasını tekbaşına elinde tutmaktadır. 150.000 den fazla tarımsal üreticiyi temsil eden bu kooperatif 1965 yılında, 6 süt kooperatifinin birleşmesiyle doğmuştur. Ayrıca bu kooperatif, 15'in üzerinde yabancı ülkede üretimde bulunmaktadır.

Gine firma sıralamasında beşinci sırayı alan diğer bir kooperatifte SİCA Ouest Lait dir. 50.000 üzerinde tarımsal üreticiyi temsil eden bu kooperatif, 1970 yılında birçok küçük kooperatifin birleşmesiyle doğmuştur. Beş yabancı ülkede faaliyet gösteren bu koo-



peratif Fransız iç pazarında tereyağı (% 15) ve süttozunda (% 20) lider durumdadır<sup>24</sup>.

1980 yılında 3 milyar frank'a yakın üretim yapan meyve - sebze konserve endüstrisinde gine kooperatifler çok önemli bir paya sahiptirler (% 30)<sup>25</sup>. Altıbin tarımsal üreticinin üye olduğu 60 kooperatiften LA SEMEUSE, VAUL - VR jucourt, VAL D'AUTOMNE, C.G.C. ve S. LAURENT gibileri fransız iç pazarında büyük paylara sahiptirler. LA SEMEUSE isimli kooperatif, sebze konservelerinde iç pazarda ikinci büyük firmadır. Diğer taraftan mantar konserve- si üretiminde kooperatifler % 80'e yakın bir payla piyasaya hakimdirler<sup>26</sup>.

İkibuçuk milyar franklık bir üretime sahip (1980) alkollü içkiler endüstrisinde de kooperatifler önemli bir yere sahiptirler (% 38). Doğrudan üretici ile ilişkide bulunan şarap ve damıtma kollarında ise piyasanın % 60'ından fazlası kooperatiflerin kontrolündedir. Konyak ve şampanya gibi çok daha karmaşık bir dönüşümü gerektiren alanlarda bu pay % 15'lere düşmektedir<sup>27</sup>.

Kooperatif kesiminin süt, konserve, alkollü içkiler ve hayvan yemi endüstrilerinde % 30'u aşan üretim ağırlıkları olmasına karşın, bu oran et endüstrisinde % 20, şeker ve şekerli ürünlerde % 11 ve nihayet tahıl işleme endüstrisinde % 3'lere kadar düşmektedir. Bu son üç endüstri dalında kooperatiflerin üretimde çok az bir paya sahip olmasının yanında, ilginç bir durum söz konusudur. Oda kooperatiflerin tarımsal ürünü ilk işleme alanında daha büyük paylara sahipken, ikinci ve daha sonraki işlemler için bu payın giderek azalmasıdır. Örneğin, et endüstrisinde, grafiktede görüleceği gibi, kesimde kooperatifler % 30 luk bir paya sahipken, şarküteri dalında bu rakam % 3'e düşmektedir. Tahıl işletme endüstrisinde aynı durum, daha küçük boyutlardada olsa söz konusudur; unculukta % 7 olan pay, ekmek ve pasta üretiminde % 2'ye düşmektedir.

Bu durumu kanımızca, kooperatifçiliğin genel bir yapısal özelliği olarak görmek gerekir. Çünkü aynı durum, az yada çok her gıda endüstrisi kolunda mevcuttur. Özel firmalar kârlarının en yüksek olduğu alana yatırım yapmak seçeneğine sahipken kooperatif-

(24) Argro - Alimentation, M. de L'Agriculture. Paris, 1981.

(25) Conserveries Coopératives. F. N. C. C. et SICA, Paris, 1982, s. 11.

(26) Les Industries de la Conserve, C. F. C., Paris, 1981, s. 186.

(27) Les coopératives agricoles en France, Op. cit. s. 4.



ler böyle bir olanaktan yoksundurlar. Zira tarımsal üreticiler her şeyden önce kooperatiflerini, ürünlerinin ilk işlenmesi için kurarlar. Oysa kârın en yüksek olduğu yer, ürün işleme anında en fazla katma değer yarattığı yerdir. Et endüstrisinde olduğu gibi, en fazla katma değer hayvan kesimi gibi basit dönüşümlerin yapıldığı yerde değil, şarküteri ve hazır yemek gibi karmaşık dönüşümlerin gerçekleştirildiği alanlardır.

Bu durum, yani kooperatiflerin bazı alanlarda özel firmalara yarı işlenmiş madde sağlayan kurumlar gibi çalışması, kooperatiflerin büyümesini engellese, tarım üreticisi açısından bir zorunluluktur. Fakat şurası bir gerçek ki, koopefatifler ekonomik ve teknik yönden güçlendikçe, karmaşık dönüşümlerin gerçekleştirildiği alanlara girebilmektedir. Bu tür gelişmeler, kooperatif ismi altında, kâr amacını sosyal amaçların önüne alan yani, kooperatifçiliğin temel ilkelerinden sapan, dev firmaların ortaya çıkmasına neden olabilir.

#### F. GIDA ÜRÜNLERİ DIŞ SATIMINDA KOOPERATİFLER

Fransa'da kooperatifler, üretimde ve iç pazarda ağırlıklarını duyurmaktan başka dış ticarete de zamanla önemli yerler tutabilmişlerdir. Çoğu zaman, kooperatiflerin gıda endüstrisi kollarına göre, dış satımda sahip oldukları yüzde üretimdeki yüzdeyi aşabilmektedir. Buda kooperatiflerin dinamik yapılarının bir kanıtıdır.

1980 yılında, aşağıdaki tabloda<sup>28</sup> görüldüğü gibi üç gıda kolun-

Süt. End.	Meyve - Sebze	Tahıl	Yaş	Et	Şarap
	Konservesi		Meyve - Sebze		
% 58	% 50	% 50	% 40	% 36	% 23

da dış satımın yarısını, üçündede önemli bir bölümünü gerçekleştirmektedir. 1975 yılında bu yüzdeler meyve - sebze konservesinde 40, tahılda 40 ve süt ürünlerindedede 47 idi<sup>29</sup>.

Gıda ürünleri dış satımı firmalar düzeyinde incelenirse endüstri kollarının bir çoğunda kooperatiflerin liste başını aldığı görülür. İlk sırayı kooperatiflerin aldığı<sup>30</sup> kesimleri şöyle sıralayabiliriz; et ve hayvan, meyve - sebze, tohumluk, şeker, süt ve süt ürünleri.

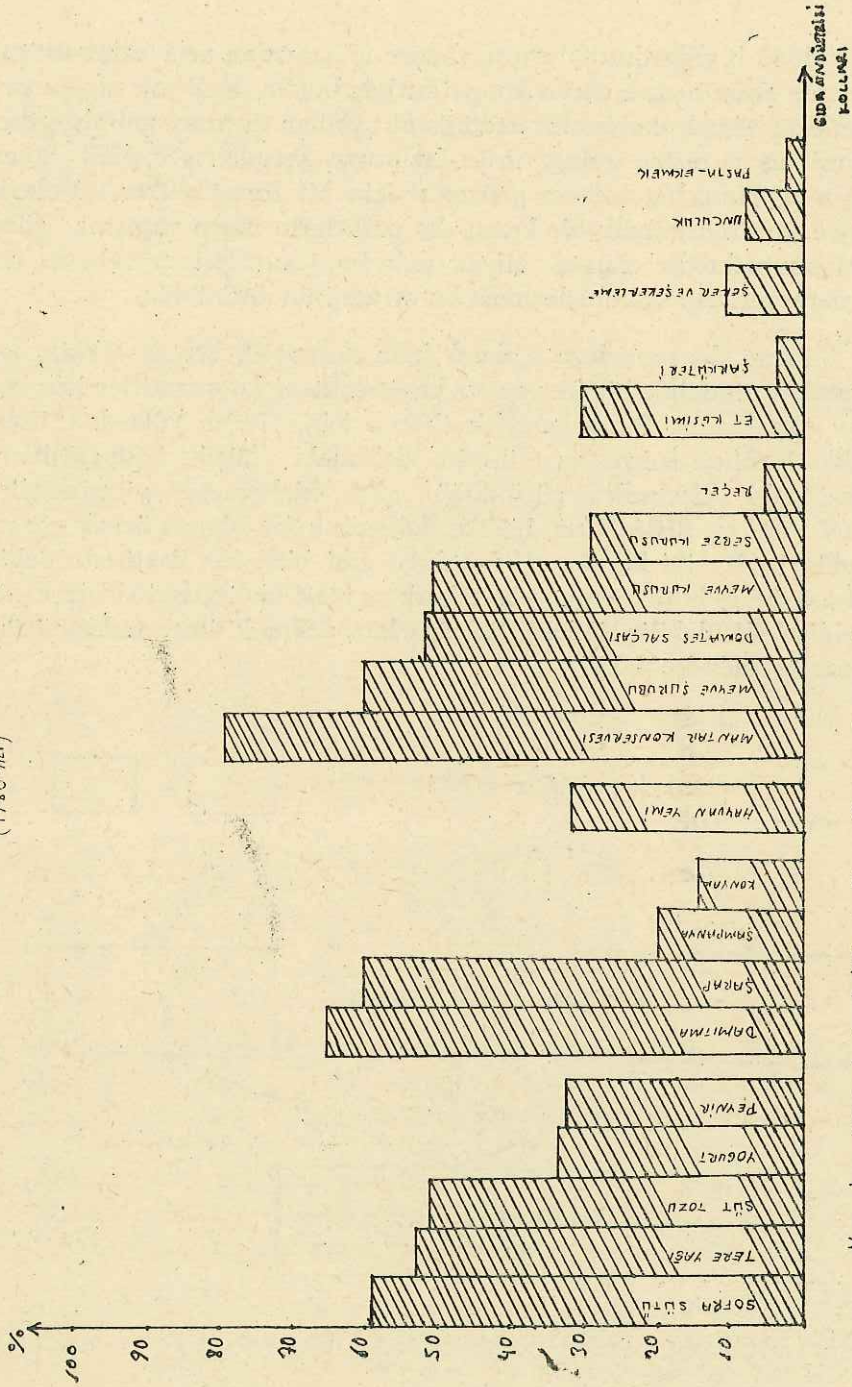
(28) Les coopératives Agricoles en France, Op. cit. s. 4.

(29) Le livre blanc de la C. A. F., C. F. C. A., Paris, 1979, s. 12.

(30) La strategie internationale des coopératives agricoles françaises A. R. E. P. A., Paris, 1982, s. 3.



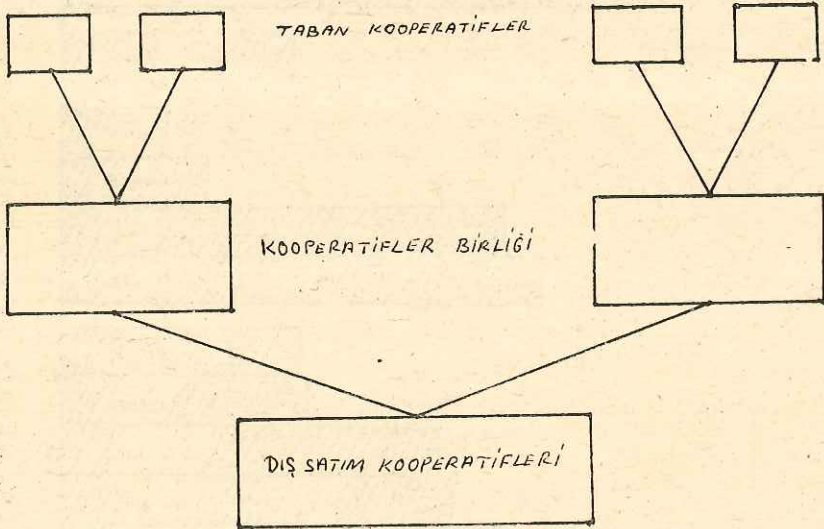
FRANSADA KOOPERATİFLERİN GIDA ENDÜSTRİSİ ÜRETİMİNDEKİ PAYLARI (%)  
(1980 yılı)



Kaynak: - S.C.E.S, M. de l'Agriculture, Paris, 1981.  
- Les Coopératives dans le secteur des I.A.A., C.F.C.A., 1982, Paris.

1960 lı yıllarda dış satımı sadece iç pazardan arta kalan ürünü eritme aracı olarak gören kooperatifler, bugün artık çok uluslu şirketlerin temel ekonomik stratejisini uygulayarak duruma gelmişlerdir. Yani dış pazarlar sadece ürün fazlasının satıldığı yer değil, fakat aynı zamanda firmaların gelişmesi için bir zorunluluktur. Dolayısıyla üretimin büyük bir kısmı dış pazarların istem yapısına göre şekillenmektedir. Birçok büyük gıda kooperatiflerinin yabancı ülkelere yerleşip çokuluslaşması bu stratejinin ürünüdür.

Fakat dış pazarlara açılmak hem ekonomik hemde teknik bakımdan genellikle küçük ve orta büyüklükteki kooperatifler için kolay olmamıştır. Bunu gerçekleştirmek için, 1960 lı yıllardan, özellikle 1965'ten sonra, aynı üretim dalındaki küçük kooperatifler, aşağıdaki çizelgede görüldüğü gibi birleşmeye gitmişlerdir. SODİMA'nın SİCAOL'un 1970'te doğmasını bu olguya örnek gösterebiliriz. Bu iki kooperatifte olduğu gibi birleşme üretimde dahil olmak üzere bütün ekonomik, teknik ve idari faaliyetlerin birleşmesi şeklinde olabilir, sadece dış pazarlara açılmak üzere sadece ürün pazarlamada olabilir.





### G. KOOPERATİFLERİN FİNANSMAN SORUNLARI

Diğer ülkelerde olduğu gibi Fransa'da da, tarımsal kooperatiflerin en büyük sorunlarından biri, belkide ilki, finansman konusunda karşılaşılan güçlüklerdir. Kooperatifleri oluşturan tarımsal üreticilerin sınırlı ve çoğu zamanda yetersiz sermaye kaynaklarına sahip olması ve finansman kuruluşu bankaların kredi vermede ileri sürdükleri zor koşullar kooperatifleri finansman sağlamada dar boğazlara düşürmektedir. Oysa kooperatiflerde diğer özel kesim firmaları gibi büyüyüp gelişmeleri için düzenli bir finansman akımına gereksinim duyarlar.

Kooperatifler gelişme süreçlerinde finansman gereksinimlerini karşılamak için, ilk önce otofinansman olanaklarını zorlarlar. Bunda doğal olarak ortakların paylarını arttırmasına, yada ortaklara her yıl dağıtılan risturnların azaltılmasına dayanmaktadır. Yaşam koşullarını belli bir düzeyde tutmak yada belli bir düzeyin üzerine çıkarmak amacıyla kooperatif kuran, yada üye olan tarımsal üreticinin ne birinci çözüme nede ikincisine kolay kolay yaklaşacağı düşünülemez. Kooperatifin büyümesi tarımcının sonuçta gelirinin büyümesi anlamına gelebilir. Fakat bu üreticilerin, acil olarak, yaşam koşullarına katkı sağlamadığı için, bu tür yatırımlar onlara anlamsız gelebilir. Zira küçük tarım işletmecileri gelirlerinin tümünü yada tümüne yakın kısmını tüketirler. Öyleyse bu tür ortaklardan, gelirlerinin bir kısmını artan oranlarda kooperatiflere ayırmalarını istemek pek geçerli bir çözüm değildir. Belirtelimki bu bir genel eğilimdir. Daha büyük tarımcılar böyle bir yatırıma istekli olarak katılabilirler.

Otofinansman olanakları bu şekilde sınırlı olan kooperatifler dış finansman kaynaklarına baş vurmaya durumunda kalırlar. Fakat kooperatifler özellikle de küçük boyutta olanlar için bankalardan finansman sağlamak kolay değildir. İster iç pazarda ister dış pazarda istenilen yatırımlara gidilmesi için gerekli finansmanı sağlayamayan küçük kooperatifler oldukları yerde saymaktadırlar. Ancak büyük kooperatifler yıllık satış gelirlerinin verdiği güvence ile dış finansman kaynaklarından yararlanabilmektedirler. Giderek artan miktarda kooperatif birleşmelerine rastlanmasının nedenlerinden biride, finansman sorununa çözüm bulma arayışdır.



Kooperatiflere kredi vermeye öncelik tanıyan Tarımsal Kredi Bankasının kaynakları ise yetersiz kalmaktadır. Hatta dış pazarlara açılan büyük kooperatifler Tarımsal Kredi Bankasının yerine diğer özel bankalarla finansman ilişkisinde bulunmayı tercih etmektedirler. Zaten Tarımsal Kredi Bankasının her yıl dağıttığı kredilerin ortalama % 10'undan azı ancak tarımsal kooperatiflere gitmektedir.

Finansman sorununu çözmek için F. Almanya ve Hollanda'da tarımsal kooperatifler özel yada devlet bankalarıyla ortaklık ilişkilerine gitmektedirler. Örneğin F. Almanya'da tarımsal kooperatiflerin kendileri böyle bir ortaklığa doğrudan girmezse bile, o kooperatifin bağlı olduğu konfederasyon aracılığı ile bankalardan gereksinim duyduğu krediyi sağlayabilmektedir. Fransa'daki kooperatifler gerek hukuki, gerekse sosyal yapısı gereği böyle bir ilişkiden uzaktır. Kooperatifleri kuran tarımsal üreticilerin üretimden ve yönetimden dışlanmaması için böyle ortaklıklardan kaçınmak, kamımızca tarımsal üreticinin yararınadır.

Tarımsal kooperatiflerin uğraşlarını ülkenin genel çıkarları çerçevesinde gören ve bu kooperatiflerin yatırımlarını tarımsal üretimin düzenli devamının garantisi kabul eden Devletin, gıda endüstrisi kooperatiflerine para yardımı (sübvansiyon), bu kooperatiflerin finansman sorunlarının çözümüne küçük çapta olsa katkıda bulunur. Aynı sübvansiyon daha küçük oranlarda da olsa aynı kesimdeki özel firmalarda verilmektedir. Fakat 1970 yılından günümüze kadar geçen sürede kooperatif-özel firma yardım farkı kooperatifler zararına gelişmektedir. 1971 yılında iki sübvansiyon arasında yüzde farkı olan "kooperatif avantajı" 14,7'den 1978 de 6,3'e düşmüştür<sup>31</sup>. Oysa tarımsal kooperatiflerin finansman gereksinimi gün gittikçe artmaktadır.

Artan finansman gereksinimleri, ancak tarımsal üreticilerin kendi çabalarıyla sağlıklı bir çözüme kavuşabilecektir. Bunun içinde ya yeni bir finansman kuruluşu geliştirmeleri, yada var olanı (Tarımsal Kredi Bankası) yeniden günün koşullarına göre düzenlemeleri gerekmektedir.

(31) Le livre blanc de la C. A. F., Op. cit. s. 7.



## SONUÇ

Gelişmiş endüstri ülkelerinde, bugün giderek belli ellerde yoğunlaşan ve çokuluslu şirketlerin kontrolü altına giren gıda endüstrileri alanında kooperatiflerin varlıklarını sürdürebilmeleri bununlada yetinmeyerek, zaman içersinde daha büyük etkinlikler sağlamaları gerçekten hem ekonomik hemde sosyal bir başarıdır. Ekonomik gelişmesinin henüz başlarında olan Türkiye için bu başarıdan alınması gereken çok büyük dersler vardır. Bununda ilki şüphesiz, bu endüstri dalında kooperatifçiliğin, hem ülkemiz tarım ve tarımcısının gelişmesi, hemde genel endüstrileşme için zorunlu olduğu gerçeğidir. Bu sorun ayrı bir tarımsal kooperatifçilik araştırmasının konusu olacaktır.

Tarım ve gıda ürünleri fiyat ve maliyetlerini istikrarlaştıran, tarımsal üretim ile pazar arasındaki ilişkiyi geliştiren, tarımsal üretimi pazarın ve tüketicinin gereksinimlerinin doğrultusunda yönlendiren, ülkenin tarımsal ve gıda potansiyelini ülke yararına en iyi şekilde düzenlemeye çalışan, özel kesimin kârlı görmediği alanlarda kamu kesimi görevini üstlenen, her bölgeye yayılarak ekonomik kalkınmada bölgelerarası dengesizliği azaltmaya çalışan ve nihayet tarımsal üreticiyi kendi ürününün işlenmesi - pazarlanması sürecine sokarak ona endüstriyel katma değerden pay veren, gıda endüstrisi kooperatifleri Fransada üretimden dış satıma kadar endüstri alanında kendilerini kabul ettirmişlerdir. Ve ülke ekonomik ve sosyal yaşamında kurumsal varlıklarının kaçınılmazlığını ispatlamışlardır.

Ne varki yoksulluğun çocuğu olarak doğan ve tarımsal üretime sosyal hizmeti en yüksek kâr amacından üstün tutan kooperatifler giderek, özel firmalar gibi çalışmaya başlaması kanımızca, serbest piyasa ekonomilerinde yaşamının gereği olduğu, gibi belirli ekonomik büyüklüklere varan kooperatiflerin artık onu kuran çifçinin yönetim ve denetiminden çıkmış olmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle bu ikinci neden, dev kooperatiflerde, kooperatif demokrasisinin ölüm fermanını imzalamaktadır. Fakat bu, kooperatiflerin hizmet ilkesiyle serbest piyasanın gereği kârlılık ilkesi arasında bir denge kurulamayacağı anlamına gelmez. Güçte olsa bugün gelişmiş Avrupa ülkelerinin büyük kooperatifleri böyle bir arayışın içersindedirler.

