

Hacettepe Üniversitesi
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
Dergisi

Hacettepe Üniversitesi
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
Dergisi

CİLT 5 / SAYI 1-2 / 1987

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

Derginin Sahibi : H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi adına
Prof. Dr. Turgut Tan

Yayın Komisyonu : **Prof. Dr. Turgut Tan**
Prof. Dr. Hikmet Timur
Prof. Dr. Ali İhsan Bağış
Doç. Dr. Selçuk Cingi

Editör : **Prof. Dr. Okan Aktan**

Yayın Komisyonu
Sekreteri : **Arş. Gör. Uğur Ömürgönülşen**

H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi yılda iki kez yayımlanır.

Dergide yayınlanması istenen yazılar, abone işleri ve diğer konularla ilgili yazışmalar aşağıdaki adrese yapılmalıdır:

H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi

H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanlığı

BEYTEPE/ANKARA

Baskıyı Yapan Kuruluş
Hacettepe Üniversitesi Basımevi

Basım Yeri ve Yılı
Ankara-1989

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

İ Ç İ N D E K İ L E R

Ömer AKAT	Factors Affecting the Growth of International Tourism	1-14
Selçuk CİNGİ	Türkiye Ekonomisinde Tarımsal Finansman ..	15-22
Kemal ÇAKMAN	Marxistlerin "Düşen Kâr Oranı" Tezi Üze- rine Neoklasik Bir Denklem Aracılığıyla Yo- rumlar ve 1950-1980 ABD Deneyimi	23-47
Birsen GÖKÇE	Bir Toplumsal Olgu Olarak "İntihar"	49-57
M. Kemal ÖKTEM	Türkiye'de Kamusal Örgütlerde Çalışma Ve- rimliliği Açısından Kültürel Normların Önemi	59-68
Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN	Türkiye'de Kadro Rejiminin Gelişimi (I) ...	69-95
Tanju Oktay YAŞAR	Çeklerde Keşide Tarihinin Önemi ve Bulun- mamasının Sonuçları	97-103
Ahmet YÖRÜKOĞLU	Vergilendirmeli Gelirler Politikası	105-113

FACTORS AFFECTING THE GROWTH OF INTERNATIONAL TOURISM*

Ömer AKAT**

1. INTRODUCTION

Over the last two decades international tourist arrivals rose at an annual average of 8 per cent whilst receipts from international tourism recorded an average growth of 13 per cent per annum in current terms. This is a growth rate substantially longer than most other economic activities.

The reasons for its growth rate are, in the first place, of an economic nature and are to be sought in the rise in income per capita, which has been achieved in the countries which are traditionally the "generators" of tourism, and which are at the same time, the more industrialised countries (U.S.A., West Germany, France, Japan, Canada, U.K., Italy). The most recent empirical studies, or the enquiries based on motivational research have discovered the importance of the strictly economic root of tourism, a phenomenon which continues to become more sensitive to the changes in the real income of potential tourists and also to the variations in the prices of tourist services.¹

Compared to the determining factor of income, one should not forget the complex of other elements which have influenced the growth of tourism. The post 1960 boom in tourism (domestic as well as international) has been therefore brought about by a combination of increased wealth and awareness among consumers and the advance of technology which has served to reduce the real costs of travel.

It is patently obvious that the 13 per cent increase in the level of World trade over the last two decades has served to maintain growth in business tourism. The positive determinants of increased leisure tourism can however, be classified in terms of demand and supply.

* The article is based on the author's Ph.D. Thesis, submitted to the School of Management, University of Bath, ENGLAND, (1982).

** Dr. Akat (B. Sc.: University of Uludağ, P/G Dipl., M. Sc.: University of Strathclyde Ph. D.: University of Bath) is a lecturer at the Faculty of Economics and Administrative Sciences, University of Uludağ, BURSA.

1. E.I.U., **Tourism Quarterly**, No: 2, 1975.

2. Factors Affecting Demand For Tourism

2.1. Personal Disposable Income

Despite the hiccoughs created by the 1973/74 oil price increases and the subsequent world recession, there has been a steady rise during the last two decades in the purchasing power and discretionary incomes of the populace of almost all countries. The steady growth of real income per head has clearly been a main driving force behind the rapid expansion of travel demand. This has enabled middle and increasingly, lower income groups to spend part of their income on non-essentials such as leisure travel. The capacity, for example, to buy and run a private car, and to pay for air fares, is obviously a necessary condition for such travel to take place, although it is by no means the only important factor. Business travel too, grows as the value of the economic product rises. It suffices to say that the demand for foreign travel is very income elastic, particularly in the major tourist generating countries. There is some evidence that the national income elasticity of demand for foreign travel increases more rapidly after a certain per capita income has been attained.² Aggregate demand for foreign travel within a single country is clearly affected by numerous factors, some of which, but not all, are related to national income elasticity. One of the more important is income distribution. Obviously a skewed income distribution would tend to limit the proportion of the population with incomes above the level of which demand for foreign travel is financially possible. Disposable personal incomes have continued to grow in real terms throughout the world, even allowing for inflation in the post-war era. Despite fluctuations in particular countries and particular periods, personal income levels throughout the world are expected to increase steadily over the next years, therefore a greater propensity to foreign travel is predicted. The increase in incomes will mean that a larger variety of people will be in a financial position to take holidays abroad and it is probable that a new range of demands will be brought with it, thus introducing new destinations and encouraging the development of a different "tourism product".³

2.2. Leisure and Paid Holidays

The Industrial Revolution changed the nature of the work done and the seasonal variety and, leisurely progress of agricultural life was replaced by the relentless monotony of factory routines.

2. H. David Davis, "Potentials for Tourism in Developing Countries", **Finance and Development**, Vol. 5, No: 4, December 1968, p. 36.

3. The tourism product may be seen as a composite product, as an amalgam of attractions, transport, accommodation, and of entertainment.

On a weekly basis, the week worked has not shortened substantially in the last two decades and for manual workers in Britain it seems to have stabilized around forty-six hours per week.⁴ This includes a reasonable amount of overtime, and is true of manual workers. It may be that in the case of clerical and administrative workers, the week worked more closely approximates to the standard week; however, the general pattern seems to be that people are not prepared to work less hours unless they receive an income which will enable them to spend on their newly acquired leisure time. In a nutshell, leisure is not readily substituted for income. The effect of this seems to be that when the first employment offers a reduction in hours worked, the reduction is used by many to earn more income in a second employment, a practice sometimes called "moonlighting". The desire seems to be to secure a sufficient income so that a relatively short period of leisure can be more intensively enjoyed by increasing the money spent on each hour of leisure rather than by increasing the total amount of leisure.

On an annual basis the number of people in the industrialized countries who have an entitlement to fourteen days and more for annual holidays is increasing. A very large part of long distance travel is in the course of holidays or week-end excursions. Since 1950, holiday allowances for employees have steadily increased. In general the normal allowance has increased from two weeks to four weeks. Table I gives some statistics illustrating this point in several European countries.

TABLE I
NORMAL HOLIDAY ALLOWANCES FOR INDUSTRIAL EMPLOYEES
(1960-1974)

Country	(By-country, showing entitlement in days per year)			
	1960	1965	1970	1974
Belgium	17	18	18	21-23
Denmark	18	18	18	24
France	18	24	24	24
Germany	12-18	15-18	16-24	20-26
Ireland	12	12	12-18	15-18
Italy	12	12	12-15	18-24
Luxembourg	8-18	8-18	18-24	18-24
Netherlands	12-15	15	15-18	19-21
U.K.	12	12-18	12-18	15-18

Source : E.E.C., "The Development of the Social Situation in the Community, 1974",
Bruxelles - Luxembourg, March 1975.

4. Burkart and Medlik, "Tourism - Past, Present and Future" Heineman, London, 1974. p. 280.

Meanwhile, weekly working hours have become shorter and this has seen the introduction of the five-day week. In 1950, it was normal to work on Saturday mornings in factories, offices and schools. By the 1970's most non-services workers in Europe were on an official forty-hour week, excluding overtime, with Saturdays and Sundays normally free. Schools had also adapted to a five-day week. The opportunities for week-end travel were thus increased.

In short, the growing power of the trade unions in general and the increased commitment of the Governments to social legislation eventually lead to granting annual holidays with pay.

2.3. Demographic Considerations

The growth of populations, changes in age distributions, and increasing urbanisation of population are all factors of importance affecting the demand for tourism. It is clear that most of international tourism takes place in Europe. It is therefore suggested that a closer look at the demographic developments of O.E.C.D. countries will prove to be the most useful at this stage. The starting point in considering the future of tourism is the size and structure of the populations of countries with a propensity to tourism.

The population of O.E.C.D. countries in 1975 was 770 million and is projected to increase by 85 million over the fifteen years to 1990. This compares with an increase of 110 million in the fifteen years 1960 to 1975. The overall situation is one of distinctly slower growth. From 1950 to 1960, population grew annually by 1.3 per cent, by 1.1 per cent from 1960 to 1970, 0.9 per cent from 1970 to 1975, and from 1975 to 1990, a growth rate of 0.7 per cent per year is anticipated.⁵

Most O.E.C.D. countries expect population to increase by 1990, but Austria, Germany, Luxembourg and Switzerland are exceptions. The fastest growth is expected in Canada, Iceland and Turkey. The only cases where growth in 1975 to 1990 is expected to be faster than in 1960 to 1975 are Greece, Iceland, and Portugal.

The working age population is expected to grow by almost 67 million from 1975 to 1990, compared with the 79 million increase in the previous fifteen years, i.e. a rate of 0.9 per cent per year for O.E.C.D. countries taken together compared with 1.2 per cent per year from 1960 to 1975. Although the general tendency is towards a slowing down, it is not universal and there are nine countries which are expected to show some acceleration over past rates of growth (Table II).

5. O.E.C.D., "Demographic Trends 1950 to 1990", O.E.C.D., Paris, 1979, p.17.

TABLE II
 PERCENTAGE GROWTH IN POPULATION AND POPULATION OF THOSE
 OF WORKING AGE IN THE O.E.C.D. COUNTRIES (1960-1990)

Country	Population 1960-75	Population of Working age (15-64) 1960-75	Population 1975-90	Population of Working age (15-64) 1975-90
Australia	34,0	39,4	13,4	18,2
Austria	6,7	0,2	0,0	6,9
Belgium	7,1	6,0	2,4	7,2
Canada	27,5	41,7	23,0	27,7
Denmark	10,5	10,1	3,9	5,9
Finland	6,3	15,0	4,4	4,8
France	15,4	16,6	4,6	11,0
Germany	11,2	5,1	(-) 5,5	2,2
Greece	8,6	5,5	11,2	14,1
Iceland	23,9	31,6	28,0	25,6
Ireland	10,3	10,0	18,4	24,3
Italy	11,2	7,6	5,9	8,1
Japan	18,5	25,9	14,6	12,5
Luxembourg	14,0	13,6	0,0	0,4
Netherlands	19,0	24,5	3,8	13,7
New Zealand	29,9	36,2	12,7	23,1
Norway	11,8	10,5	2,8	6,9
Portugal	3,8	2,6	17,6	16,6
Spain	17,6	13,9	15,5	14,4
Sweden	9,5	6,8	2,0	0,7
Switzerland	17,0	14,9	(-) 0,3	3,1
Turkey	45,1	45,1	39,4	51,9
U.K.	6,6	2,7	0,9	4,9
U.S.A.	18,2	27,4	14,0	15,3
Yugoslavia	15,5	20,3	12,9	15,3
Total (a)	16,7	19,1	11,1	13,7

(a) - Equivalent to a weighted average.

Source : O.E.C.D., Paris, 1979.

As the table reveals, there is a broad trend towards a rise in the proportion of the population of working age (Aged 15 to 64) to total population, as is to be expected in a period where population growth slows down. There are only five exceptions to this; Iceland, Japan, Portugal, Spain and Sweden.

During the period 1960 to 1975, there were fourteen countries where the population figure of these of working age grew more slowly than the total population. The rise in the proportion of the population of working age means that the dependency ratio (the ratio of non-working to work-

ing population) will fall favouring economic growth, thus brightening the horizons for international travel and tourism.

On the other hand, the age of marriage has been steadily falling and although it is impossible to predict the changes in attitude to family size, it is clear that the control of the incidence of child births and of family size are within the grasp of each family. Absolute declines in the child population are projected for eighteen countries. This fall may make it possible to encourage couples to travel frequently and take more holidays domestically and abroad.

Although the number of working women may not change significantly, the number of working married women continues to increase, associated not only with earlier marriage, but also with their desire to get of the house and to lead a more interesting life and to travel.

2.3.1. Household Size and Structure: The growth of population leads naturally to a growth in travel demand. An important factor, however, is the way the population is divided into households, because the availability of a car usually depends on there being one in the household, and the members of the household often travel together, especially on long distances.

The average size of household in the O.E.C.D. area has been steadily declining in all countries of the area being studied, from an overall figure of 3.28 persons in 1969 to 3.09 persons in 1970.⁶ The declining size of the household is not due simply to a falling proportion of children or a rising proportion of old people in the household, but it is also due to changing patterns of social behaviour, but it is also due to changing patterns of social behaviour. Young people are leaving home earlier and forming their own bachelor households.

Old people are tending more and more to live separately from their families. There are more broken homes than in previous years and all these trends may be associated with rising incomes; there is indeed a marked inverse correlation between average household size per country and G.N.P. per head.

Hence the falling size of household reflects at least in part, changes in household structure which have an important bearing on travel behaviour.

It is known that people in small households, having no children, tend to travel much more than to people in larger households, (given the same household income).⁷

6. A.C. Prognos, "Euroreport 1974", Basel, Switzerland, November 1973.

7. O.E.C.D., "The Future of European Passenger Transport", Paris, 1977, Chpt. 4, pp. 121-149.

The distribution of households in terms of size has changed between 1960 and 1970 and this is shown in the table III.

TABLE III
DISTRIBUTION OF HOUSEHOLDS (1960-1970)

Size of Household	1960	1970	Growth %
1	13.116	18.881	44
2	23.015	27.287	19
3	20.074	22.204	11
4	17.233	18.801	9
5 +	19.154	19.349	1
All	92.592	106.522	15

Source : Euro-report 1974.

The growth of 44 per cent in single-person household, and 19 per cent in two-person households, is important since these are the types of households (even allowing for the many old people in such households) that presumably tend to travel a lot. Assuming that the changing structure of household has developed in the same direction since 1970, this may be counted as a cause of growing travel demand during the last two decades.

2.3.2. *Urbanization*: Another important aspect of the changing pattern of population is its concentration in urban areas. The most promising explanation of variations in tourism propensities between countries with similar living standards lies in the degree of urbanization of the countries concerned. People living in urban areas are subject to greater social tensions and pressures than their rural counterparts. The increasing urbanization of the postwar period has highlighted the need for leisure activities and rest in a different environment. Hence the growing urbanization of the population leads to a higher demand for domestic and international tourism.

2.4. *Awareness and Attitudes*

Greater awareness of and interest in, foreign countries has been generated by higher education and the mass media. The marked trend throughout the world for more people to have the advantage of higher education is a significant factor in tourist development. Many travel surveys in recent years have pointed out the relationship between educational standards and the desire to travel. This in turn has led to new attitudes towards leisure travel. Once considered a luxury, an annual holiday is now viewed as a necessity and part of the consumption pattern of all but the most unprivileged social groups. Evidence of this is provided

by a W.T.O. survey which sought to ascertain the proportion of the population who would be prepared to forego or out down on various products/services is as follows (Table IV).

TABLE IV

ITEM	% of sample willing to forego/out down
Holidays	6
Comfort	9
Food	14
Other Recreational Activities	16
Car Travel	27
Clothing	28

Source : W.T.O.

3. Factors Affecting the Supply of Tourism

3.1. *Mobility Increased by Car-Ownership*

The car is the dominant mode of transport for both business and personal travel, and the availability of a car is a powerful incentive in encouraging journeys which might otherwise not be made.

A household acquires a car in the first place for non-tourist uses; for taking the children to school, to go to work and so on. The need or desire to own a private car is thus related to a family's life-cycle stage and therefore to the family income. Carownership is evidently related to income, and is most attractive to family when their young children are relatively difficult to move around. The combination of these factors enables one to see the influence of the car on patterns of tourist demand for transport, for few people buy a car primarily for leisure or holiday purposes. They will instead, have purchased a car for general household purposes, and the fact that they own a car will be a significant factor in determining their choice of holiday and the means of transport to use.

The greater supply of mass produced motor cars has combined with rising incomes to increase substantially the level of carownership. This growth reacts with developing tourism demand in a two-way relationship of cause and effect.

There is no need to elaborate on the great expansion of car ownership in Europe since 1950 which is mainly attributable to rising incomes and the falling (real) cost of owning and running a car. Table V shows the growth in the number of cars owned in European countries between 1950 and 1970.

TABLE V
CAR-OWNERSHIP (1950-1970)

Country	Nos. of cars Owned (OOOS)			Car per thousand		population 1970
	1950	1960	1970	1950	1960	
Austria	51	381*	1,165	7	54*	157
Belgium	246	753	2,060	29	82	214
Denmark	118	408	1,077	28	89	218
France	1,520	5,444	12,035	36	120	237
Germany	601	4,489	13,963	12	81	230
Greece	n.a.	40*	226	n.a.	5*	26
Ireland	n.a.	125*	354	n.a.	44*	120
Italy	335	1,700	10,171	7	34*	189
Luxembourg	9	35*	91	30	106*	268
Netherlands	139	512	2,509	14	44	192
Portugal	n.a.	152	459	n.a.	18	52
Spain	88	272	2,350	3	8	70
Switzerland	147	536	1,380	31	100	220
Turkey in Europe	n.a.	10*	44	n.a.	4*	14
U.K.	2,316	5,650	11,802	41	107	213
Yugoslavia	7	35	721	0,4	2	35
TOTAL	5,650*	20,542	60,427	19	66	178

* Estimate.

Source : OECD, "The Future of European Passenger Transport", Paris, 1977, p. 48.

The number of cars increased by about eleven times and the rate of car-ownership rose from a mere 19 cars per thousand and was still rising. It is the number of car-owning households, rather than the total number of cars, which is of importance, because the possession of a second (or third) car in the household is believed to have little influence on the making of long-distance journeys. Nevertheless, the future growth of car-ownership is fundamental to our study. There have been many forecasts predicting car-ownership levels in many countries, using a wide variety of methods and assumptions.

The forecasts of car-ownership made by the O.E.C.D. are shown in Table VI. The total number of cars in the study area is predicted to rise from 60.4 million in 1970 to 142.7 million in the year 2000.

Other factors have to be taken into account, but if a family use the car abroad because of its convenience and low cost, because they are at a life-cycle stage where cost and convenience matter, they will not be able to do more than visit nearer destinations.

TABLE VI
 CAR-OWNERSHIP 1970-1985 2000
 (Projections in millions).

Country	1970	1985	2000
Austria	11.65	2.424	2.755
Belgium	2.060	3.378	4.088
Denmark	1.077	1.722	2.087
France	12.035	19.779	23.960
Germany	13.963	19.899	22.895
Greece	0.226	2.206	3.417
Ireland	0.354	1.032	1.630
Italy	10.171	18.425	23.305
Luxemburg	0.91	0.122	0.144
Netherlands	2.509	4.723	6.089
Portugal	0.459	2.930	3.933
Spain	2.350	10.998	15.260
Switzerland	1.380	2.271	2.746
Turkey	0.044	0.625	1.590
U.K.	11.802	19.470	23.760
Yugoslavia	0.721	2.784	5.120
TOTAL	60.407	112.788	142.725

Source : OECD. "The Future of European Passanger Transport", Paris, 1977, p.48.

The British experience as an island is not entirely typical, however; Germany is a country with which it is useful to make a comparison. It has a common frontier with Austria and with Switzerland and France, and thanks to the major road networks, Italy can be easily reached. The bulk of German tourists travel by car to these countries, especially to Austria. As the distance increases so the car passenger yields to the airline passenger. In the other hand, it is known fact that the private car has facilitated camping and caravanning to a considerable extent.

3.2. Reducing the Real Cost of Travel

The two major cost elements in a trip abroad are the transport changes to and expenditures in the destination country. Since transport costs constitute a high proportion of the total cost of a trip, trends in transport are of great significance for long-distance travel.

In the decade prior to 1974, modern transport technology, especially in aviation, served significantly to reduce both the cost of, and time required for travel.

While listed air fares on scheduled airlines have declined somewhat over the years, major price reductions have been selectively effected by means of special excursion, inclusive tour, and group rates the so-

called "creative fares". These are designed to reach only that segment of the market, primarily the vacation travellers, which is highly price sensitive while higher fares for non-discretionary travel are maintained. In last years, the strong system of fare fixing operated by the International Air Transport Association (I.A.T.A.) and the largely protectionist system of route allocation determined by the civil aviation authorities of the countries concerned have started to be broken down. This liberalisation has encouraged more and more non-scheduled services and a greater range of low, special condition fares on certain routes (e.g. North Atlantic).

The U.S. Airline Industry has always made innovations and many of the developments which make life cheaper or more convenient for the air passenger have begun there, and percolated eventually through to the air-travel systems in other parts of the world. Examples include such benefits as kerb-side check-in to avoid congestion; walk-on "no reservations" shuttle systems, such as those introduced by Eastern Airlines between New York and Boston and Washington several years ago and subsequently copied by British Airways.⁸

More recently, the biggest new development has been "de-regulation"- allowing for greater freedom of entry for airlines on domestic routes thereby stimulating competition and resulting in a substantial reduction in fares. This development has been watched with increasing interest in Western Europe, where there has been considerable pressure to emulate it.

3.3. Facilities, Amenities and Promotion

Tourism facilities do not consist only of accommodation like hotels and boarding houses. They include also recreational and sports facilities of great variety and, of course, all the necessary infrastructure such as transportation and utilities, which enable the tourist to move around during his stay.

The composition of superstructure, mainly accommodation, has undergone considerable changes in the last two decades. New types of accommodation particularly holiday villages suitable for families, apartments, private villas and camping facilities, have proved successful and to some degree are replacing traditional hotels and boarding houses. These changes in the supply of tourism reflect changes in demand, with new, often younger, groups entering the international travel market.

8. **Financial Times Survey**, "U.S. Travel and Tourism", November 9th 1979, p. 36.

By the end of the 1960's, most governments had recognised the importance of tourism as an element in world trade and local and regional governments also began to consider afresh the desirability or otherwise of attracting tourists to their areas. The degree of attention paid to tourism varied with the state of development achieved so far, the older resorts being concerned with modernizing their attractions and areas not yet recognisable as resorts, asking how they might become such. Further the existence of relatively affluent tourists with leisure and the money to spend on it, attracted entrepreneurs to develop new facilities and amenities.

These recent and dramatic changes in the supply of international tourism are attributable to the vigorous growth of the demand for inclusive tours and to the emergence of a tour operating industry.

The principal feature of the inclusive tour in this context, is that the tourist may buy for a single price, a holiday much cheaper than would be attainable by the holiday-maker if he bought the components of his holiday individually directly or from a retail travel agent. The low price of the package holiday or inclusive tour is made possible by the air travel by reason of the lower unit costs obtainable both for the air travel and hotel stay, when the tour operator enters into long-term contracts for airline seats and hotel beds.

By the simple device of operators making block bookings of hotel beds and airline seats, organising all the transfers to and from the foreign airport and marketing the package in attractive sales brochure, they were able to offer overseas holidays at unheard of prices. The mixture was a huge success and by the midsixties scores of tour operators had mushroomed to meet this young and rapidly growing market.⁹

To perform his function of creating holiday packages, the tour operator needs considerable financial strength and the large tour operators are frequently owned or backed by large companies or groups with interests in many other industries apart from that of travel. Unlike the travel agent, the tour operator is a genuine manufacturer of a new kind of tourist product, but he is also a marketing man.

In short, the development of new tourism facilities and amenities, their promotion in tourist generating markets and the new form of travel and methods of selling it have combined to boost holiday demand.

It is believed that all of these factors will continue to apply over the coming decades, although the reduction in the real costs of travel may be approaching the limit.

9. G. Lancaster, "The Package Holiday Market is Changing but still Competitive", **Advertising and Marketing**, Autumn 1979, p. 40.

4. CONCLUSION

What is important about all these factors affecting the demand for and supply of international tourism is that they are becoming increasingly significant. National and personal income levels, paid holiday entitlements and amount of leisure time, education and occupation levels are constantly rising. Awareness and attitudes are rapidly changing and facilities, amenities, mobility and marketing activities developing and as they do so, the demand for tourism and consequently the number of tourists increase.

Throughout the history of man, the demand for travel has grown as the time and money for it became available. Over the next two decades, there is every indication of time and money becoming more available. Travel has now assumed such a place in our way of life that the mere removal of advertising would not significantly affect the volume of travel-through it might affect its distribution.

Research in many countries has shown the close and lasting relationship between the socio-economic characteristics mentioned above and the desire to travel, and there are no reasons whatsoever for believing that this relationship is going to break down in the next decade or so. The rate of growth of international tourism over the next decade is forecast by Edwards.¹⁰ at 7.3 per cent between 1980 and 1985, and 6.7 per cent between 1985 and 1990.

ABSTRACT

Over the last two decades international tourism has grown more than most other economic activities. The reasons for its growth rate are, in the first place, of an economic nature and can be classified in terms of demand and supply.

Factors affecting the demand for tourism are mainly personal disposable income, leisure and paid holidays and, demographic considerations.

On the other hand, mobility increased by car-ownership, reducing the real cost of travel and other increased facilities, amenities, and promotion are the positive determinants of the supply of tourism.

Research in many countries has shown that this growth rate will continue despite the hiccoughs created by the World recession which occurs from time to time.

10. A. Edwards "International Tourism Development Special Forecasts to 1990", *International Tourism Quarterly*, E.I.U., April 1979.

ÖZET

Son yirmi yılda uluslararası turizm diğer birçok ekonomik faaliyetlerden daha fazla arttı. Bu büyümedeki sebepler, herşeyden önce, ekonomik içerikli olup talep ve arzı dayanarak sınıflandırılabilir.

Turizme olan talebi etkileyen başlıca faktörleri; harcanabilir kişisel gelir, boş zamanlar ve ücretli tatiller ile demografik özellikler olarak sıralayabiliriz.

Diğer taraftan, otomobil sahipliği ile artan hareket kabiliyeti, seyahat ve çoğalan diğer imkânların gerçek maliyetlerindeki azalmalar, konfor ve reklam ile diğer tanıtıcı çabalar da arzı olumlu yönde tayin eden faktörlerdir.

Birçok ülkedeki araştırmalar, turizmdeki bu büyüme oranının, Dünya'da zaman zaman ortaya çıkan durgunluğun sebep olduğu engellemelere rağmen, devam edeceğini göstermektedir.

REFERENCES

1. Economic Intelligence Unit, "**Tourism Quarterly**", No:2; E.I.U., London, 1975.
2. H. David Davis, "Potentials for Tourism in Developing Countries", **Finance and Development**, Vol. 5, No: 4, December 1968.
3. A.J. Burkart. S. Medik, "Tourism-Past, Present and Future", Heineman, London, 1974.
4. E.E.C., "The Development of the Social Situation in the Community, 1974", Bruxelles, Luxembourg, March 1975.
5. O.E.C.D., "Demographic Trends 1950 to 1990", O.E.C.D., Paris, 1979.
6. A.G. Prognos, "Euro-report 1974". Basel, Switzerland, November 1973.
7. O.E.C.D., "The Future of European Passenger Transport", O.E.C.D., Paris, 1977.
8. **Financial Times Survey**, "U.S. Travel and Tourism", November 9th 1979.
9. G. Lancaster, "The Package Holiday Market is Changing but still Competitive", **Advertising and Marketing**, Autumn 1979.
10. A. Edwards, "International Tourism Special-Forecasts to 1990", **International Tourism Quarterly**, E.I.U., April 1979.

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE TARIMSAL FİNANSMAN

Doç Dr. Selçuk CİNGİ*

I- GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde özellikle son yıllarda sanayileşme ve yapısal değişim konusunda kaydedilen gelişmeler tarım sektörünün önemini azaltmamış; aksine tarımın iktisadi kalkınmadaki katkılarının ihmal edilemeyeceğini kanıtlamıştır. Gerçekten de tarım kesiminin GSMH'da, istihdamda ve dışticaretin bileşimindeki görece ağırlığı giderek azalmışsa da, sektörün mutlak büyüklüğünde artışlar gerçekleşmiştir. Bu olgu, hızlı sanayileşme sürecindeki Türkiye ekonomisi açısından tarımsal modernizasyonun kesintisiz sürdürülme gereğinin sanayileşme için bir önkoşul olduğunu belirlemektedir.

Türkiye ekonomisinde tarım sektörünün iktisadi kalkınma alanındaki bilinen katkılarının giderek artan oranda gerçekleştirilmesinin hedeflenmesiyle tarımsal finansman konusu özel bir önem kazanarak, kalkınma politikalarındaki ana odak noktalarından birini oluşturmuştur. Şurası unutulmamalıdır ki, tarımsal finansman konusu tarımsal işletmelere belirli bir fonun sağlanmasının çok ötesinde bir anlam ve içerik taşımaktadır. Bu bir bakıma tarımsal işletmelerin büyümeleriyle sınırlı tutulmayan, bunun çok daha ötesinde, "kalkınmaları" olarak tanımlanabilecek çok boyutlu bir yeniden yapılanma süreciyle ilgili önlem ve düzenlemeleri kapsamaktadır.

Türkiye ekonomisi açısından da tarımsal finansman konusunun önemi, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi doğal ve teknik ekonomik nedenlerle doğan tarımsal finansman ihtiyacının gereği gibi karşılanması noktasında toplanmaktadır. Bilindiği gibi, kuraklık, don, dolu, su baskınları, bitki ve hayvanlarda hastalık v.b. nedenler tarımsal üretim ve geliri olumsuz yönde etkilediklerinden, tarımsal işletmelerde finansman ihtiyacını artırmaktadır. (Gerçekte bu gibi doğal olayların meydana getirdiği zararların karşılanması tarımsal sigorta kuruluşlarının yükümlülüğünde düşünülürse de, az gelişmiş ülkelerin pek çoğunda tarımsal sigortanın henüz yeterince gelişmemiş olması nedeniyle bu

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Mali-İktisat Anabilim Dalı Başkanı.

görev kamu tarımsal kredi kuruluşlarınca yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Nitekim doğal afetlerden zarar gören çiftçilerin borçlarının ertelenmesi ve yeniden kredi açılması gibi uygulamalar, kamu tarımsal kredi kuruluşlarının sosyal sorumluluklarının bir sonucu olarak çok sık görülen örneklerdendir). Öte yandan, tarımsal finansman ihtiyacını doğuran ekonomik nitelikteki nedenler de, tarımsal kalkınma ve tarımsal büyüme sorunlarıyla ilişkilidir. Azgelişmiş ülkelerde egemen olan çarpık toprak mülkiyet ve gelir dağılımı, büyük çoğunluğu ancak geçimlik düzeyde üretimde bulunabilen tarımsal işletmelerin üretim artışını sağlamada öz tasarruflardan yararlanma olanağının bulunmadığını göstermektedir. Bu bakımdan küçük çiftçilerin üretimlerini ve gelirlerini artırıcı girişimlerde bulunabilmeleri için kredi cinsinden yabancı kaynağa başvurmaları zorunlu olmaktadır. Ayrıca, toprak mülkiyet düzenini değiştirme ve tarımsal verimi yükseltme girişimi olarak toprak ve tarım reformu uygulamaları da, arazi edindirme ve tesis, donatım ve pazarlama v.b. tarımsal kredi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Tarımsal üretimde verimliliğin artırılabilmesi ve doğaya bağlılığın hafifletilebilmesi ileri teknoloji uygulamasını gerektiren entansif tarıma geçişle olabilmektedir ki, bu olgu sermaye ve kredi ihtiyacının giderek artmasına yol açmaktadır. Nitekim sermaye yoğunluğu giderek artan modern teknoloji, gelişmiş ülkelerdeki tarımsal büyüme olayını ve giderek artan finansman ihtiyacını açıklamaktadır.

II- TARIMSAL FİNANSMAN KAYNAKLARI

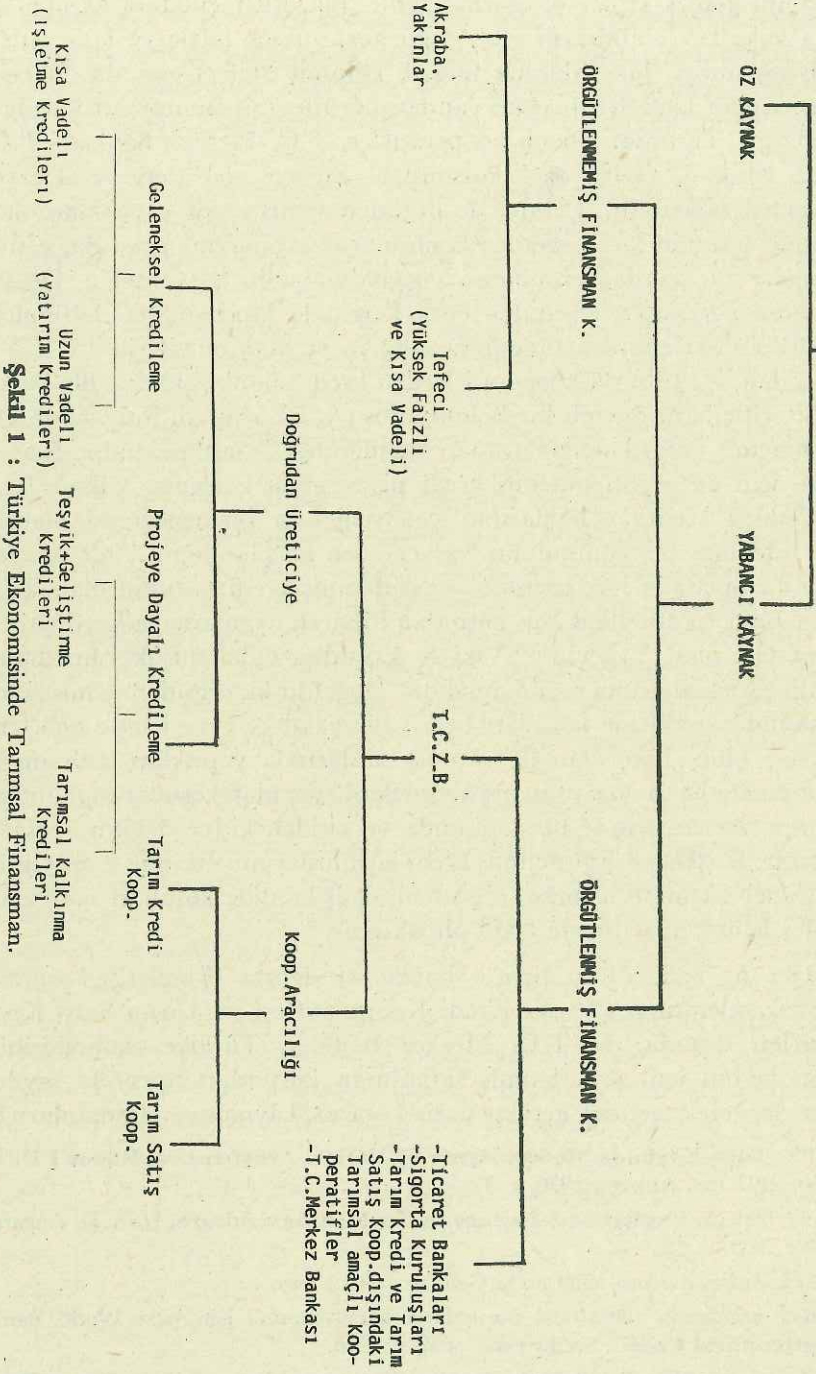
Tarımsal işletmeler açısından öztasarruflar, hediyeler, miras, ortaklık, kiralama ve borçlanma sermaye kaynağı olarak sayılmaktadır.¹ Bu bakımdan tarımsal finansman kaynaklarını da özkaynak ve yabancı kaynak olmak üzere iki ana grupta toplanması söz konusu olmaktadır (Şekil 1).

Esas itibariyle çiftçilerin öz-tasarruflarının, tarımsal gelirin ulusal gelire oranının, çiftçi başına tarımsal gelirlerle gelir dağılımının bir fonksiyonu olduğu düşünülürse, yetersiz ve çarpık dağılım gösteren gelir nedeniyle Türk tarımının finansmanında özkaynak katkısının önemli olamayacağı kolayca anlaşılacaktır. Bu nedenle Türk tarımının finansmanında otofinansman dışındaki yollar, bir başka deyişle, yabancı kaynakla finansman esas ağırlığı oluşturmaktadır.

Yabancı kaynak olarak finansman, biri örgütlenmiş finansman kurumları, diğeri de örgütlenmemiş finansman kurumları olmak üzere iki ayrı kaynaktan sağlanabilmektedir. Bilindiği gibi, örgütlenmemiş kredi

1. A. Nelson, L. Warren, etal, **Agricultural Finance**, The Iowa University, 1973.

TARIMSAL FINANSMAN



Şekil 1 : Türkiye Ekonomisinde Tarımsal Finansman.

kaynağını gerçek kişiler oluşturmaktadır. Bu kişiler çiftçinin akrabaları ya da yakınları olabileceği gibi, çoğu kez, yüksek faizle ve kısa vadeli kredi sağlamayı, bir anlamda meslek edinmiş “tefeci” ya da “faizci” olarak anılan kimselerdir. Öte yandan örgütlenmiş finansman kuruluşları olarak, Tarımsal amaçlı kooperatifler, T.C. Merkez Bankası, T.C. Ziraat Bankası, çeşitli özel kuruluşlar (Sigorta şirketleri ve Ticaret Bankaları) sayılabilir. Türkiye’de örgütlenmemiş kredi kaynaklarından sağlanan tarımsal kredi miktarı kesin olarak saptanamamışsa da, çeşitli çalışmalar bu kaynağın önemini vurgulamaktadır.^{2,3} Örneğin Devlet Planlama Teşkilatı’nca yapılan Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırmasında edinilen bulgulara göre, borç alan çiftçilerin % 28,5’u Banka’dan, % 16’sı da kooperatiflerden kredi alabilmişlerdir. Bir başka deyişle, çiftçilerin önemli bir bölümünün (% 55,5) kredi ihtiyacının örgütlenmemiş kredi kaynaklarından karşılandığı anlaşılmaktadır. Esasen bugün için de örgütlenmemiş kredi piyasasında gözlenen yüksek faiz, örgütlenmiş kredi kaynaklarının yetersizliğinin bir göstergesi olarak, kredi talebinin bir bölümünün “tefeci” den karşılandığını ifade etmektedir. Bu piyasada faiz oranının, örgütlenmiş kredi kurumu olan T.C. Ziraat Bankası’nın 1988 Yılı başından itibaren uygulamaya koyduğu en yüksek faiz olan % 45’in^{4,5,6} iki-üç katından daha düşük olmadığını tahmin etmek abartma sayılmamalıdır. Doğaldır ki, örgütlenmemiş kredi piyasasında kredileme koşulları belirli bir yasal çerçeve içinde belirlenmemekte olup, borç alan ile verenin aralarında yaptıkları sözleşmede saptanmaktadır. Bu bakımdan sözleşmelerde yer alan koşullar toplumdaki topluma, zaman içinde bir toplumda ve kişiden kişiye değişme göstermektedir. Kuşkusuz örgütlenmiş kredi kuruluşlarının etkinlik derecesinin ve rekabet gücünün artması, örgütlenmemiş kredide koşulları borç alan çiftçiler lehine düzeltmede etkili olmaktadır.

Her ne kadar bazı ticaret bankaları sigorta şirketleri, Tarımsal amaçlı kooperatifler (Tarım Kredi Kooperatifleri ve Tarım Satış Kooperatifleri dışında) ve T.C. Merkez Bankası, Türkiye ekonomisinin Tarım kesimi için örgütlenmiş finansman kurumları arasında sayılabilirse de, gerek tarihsel, gerekse aktüel olarak, kaynak ve plasmanlarıyla

2. DPT, **Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırması, Rapor I** DPT. 860, SPD 198, Ankara, 1970, s: 72.
3. J. E. Blalock, **Capital and Finance in Turkish Agriculture**, USAID, Ankara, May 1969, s: 33.
4. T. C. Ziraat Bankası 5509 no’lu Genelge (19.2.1988).
5. Diğer az gelişmiş ülkelerdeki durumlarla karşılaştırmak için bkz: World Bank, **Agricultural Credit**, Sector Policy Paper, 1975.
6. S. Cingi, “Az gelişmiş Ülkelerde Tarımsal Finansman Sorunu” **T. C. Ziraat Bankası Dergisi**, Aralık, 1982 s: 28-32.

esas uzman finansman kuruluşunun T.C. Ziraat Bankası olduğu⁷ tartışmasız kabul edilmektedir. Anılan Banka tarıma finansman sağlama görevini temelde iki ayrı kanaldan gerçekleştirmektedir. Birincisinde Banka çiftçiye doğrudan doğruya finansman sağlamaktadır; ikincisinde ise, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Tarım Satış Kooperatiflerinin aracılığıyla yararlanmaktadır. 1986 Yılı gerçekleştirmelerine bakıldığında, T.C. Ziraat Bankası'nın açtığı kredilerin yaklaşık % 60'ı kooperatifler aracılığıyla verilmiştir (Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri % 43,8 ve Tarım Kredi Kooperatifleri % 15,2 olmak üzere). Aynı yıl kredilerin yaklaşık % 40'lık bölümü de, Bankaca doğrudan üreticiye aktarılmıştır. Bunlar içinde Tarımsal işletme kredileri (% 11,8), Tarımsal Yatırım Kredileri (% 7,3), Tarımsal Kalkınma Kredileri (% 3), ve Teşvik ve Geliştirme Kredileri (% 14,8) ana kredileme programları olarak yer almaktadır. T.C. Ziraat Bankasınca doğrudan üreticiye açılan kredilerin vadelerine göre dağılımına bakıldığında da, kredilerin yaklaşık % 52'sinin kısa vadeli olduğu anlaşılmaktadır. Kooperatifler aracılığıyla açılan kredilerde ise bu oran % 87'dir. T.C. Ziraat Bankasınca her iki kanaldan açılan kredilerin vadelerine göre dağılımında ise kısa vadeli kredilerin toplam içindeki payının yaklaşık % 75 olduğu hesaplanmaktadır. Tarımsal Yatırım Kredileri, Tarımsal Kalkınma Kredileri ile Teşvik ve Geliştirme Kredileri programlarında sırasıyla % 100, % 82 ve % 53 oranlarında orta ve uzun vadeli kredilere yer verildiği görülmektedir.

III- ANA FİNANSMAN KURUMU : T.C.Z.B.

Türkiye Ekonomisinde tarımsal Finansman konusunun tüm boyutlarıyla kavranabilmesi için, bu alandaki en büyük ve en eski finansman kuruluşu olan T.C.Ziraat Bankasının tarihsel ve aktüel kimliğinin yakından tanıtılması gerekmektedir. Zirâ T.C. Ziraat Bankası, *özgün, öncü, önder ve çok yönlü* yapısıyla kurulduğu 1863 tarihinden bu yana gerek tarım kesimine gerekse ekonominin diğer kesimlerine önemli katkı ve destek sağlamış ve tek başına Türk Banka Sistemini temsil edebilecek ölçüğe ulaşmış bir kamu finansman kuruluşudur. Bu açıdan Bankanın tanıtımı, tarımsal finansmanın da ötesinde, Türk Banka Sistemi ve hatta Türk Mali Sisteminde kamu müdahalesine ilişkin önemli ipuçlarını vermektedir.⁸ TCZB'nin yapısal niteliklerini aşağıdaki başlıklar altında tahlil ederek, kuruluşundan bugüne değin geçirdiği beş evrenin [Memleket Sandıkları (1863-1883), Menafi Sandıkları (1883-1888), Ziraat Bankası (1888-1926) Türkiye Ziraat Bankası A.Ş. (1926-1937), T.C. Ziraat Ban-

7. S. Cingi, "Türkiye'de Tarım Bankacılığının Dünü, Bugünü Yarını" **Verimlilik**, 1983/2.

8. S. Cingi, "Yeni Yasal Düzenlemeler ve T. C. Ziraat Bankası" **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Aralık, 1983.

kası (1937-)] ortak ve belirgin özelliklerinin Bankayı nasıl “nev-i şahsına münhasır” (unique) bir oluşuma erdirdiği açıklanacaktır.

A) Özgün Girişim: TCZB’ni özgün bir girişim olarak, tarihsel planda çağdaşlarından farklı kılan öge, kökeninde bulunan “imece” ve “karşılıklı yardım” fikrinden kaynaklanmaktadır. Tarım Kredi Sandığı hüviyetindeki Memleket Sandıklarına bu açıdan bakıldığında özgün yapı görülmeyebilir. Zira çağdaşı olan Raiffeisen Kooperatifleri (1849)de tarımsal kredi kooperatifleridir. Ne var ki, Memleket Sandıkları girişiminde “imece” yoluyla, yani çiftçilerin bedensel olarak katılımlarıyla Devlete ait boş arazilerde tarımsal üretim gerçekleştirilerek önce bir çeşit üretim kooperatifçiliği yapılmış, buradan edinilen fonlarla kredi kooperatifçiliği finanse edilmiştir. Hareketin esas özgün yanı ise, kredi kooperatifçiliğinin üretim kooperatifçiliği yoluyla finanse edilmesinde, yani üretim ve kredi gibi iki aşamalı kooperatifçilik örneğinin bir bütün içinde, reel ve parasal yönleriyle birlikte kapsanmasındadır.

TCZB’yi özgün kılan bir diğer öge de, çok yönlü yapısıyla ilgilidir. Bu yönünün ayrıca analizinin yapıldığı bölümde de görüleceği gibi, Banka çeşitlendirilmiş kredileme programlarıyla çok farklı kimliklerdeki bankacılık türlerini eş-anlı olarak bir yapıda toplayabilmiştir. Bu nedenle kuruluşunda özgün olan Banka, bugün de özgün kimliğini korumaktadır.

B) Öncü Girişim : Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulan ulusal bankaların kuruluş tarihleri incelendiğinde ilk önemli ulusal banka’nın bugünkü TCZB olduğu görülmektedir.⁹ Bugün Bankayı çok yönlü yapısına ve önder konumuna getiren gelişmelerin gerisinde, bir yandan Banka’nın böylesine uzun tarihsel geçmişi ile tek olması ve kamu elinde bulunan az sayıdaki araçtan biri olması gibi nedenler, diğer yandan da, Banka’ya verilen girişim yükümlülüklerinde başarılı bir öncülüğü gerçekleştirmesi bulunmaktadır. TCZB, çeşitlendirilmiş bankacılık uygulamalarıyla etkin kamu bankacılığını, sektör bankacılığının dar sınırlarının ötesinde gerçekleştirerek önemli bir öncülük görevini başarmış ve buna bağlı olarak, önder bir konuma getirilmiştir. Bankanın gerçekleştirdiği başarılı öncülük görevleri arasında şunlar sayılabilir:

- Sektör bankacılığının gerektirdiği ihtisas bankacılığı,
- Mevduat bankacılığının gerektirdiği tasarrufları teşvik ve iddiharın çözülmesi,
- Modern bankacılık teknik ve uygulamaları,
- Genel olarak bankacılık, özel olarak tarım bankacılığı alanında insangücü yetiştirmek üzere eğitim,

9. Ö. Akgüç, *Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler*, Ankara, 1975 s: 9-12.

- Dışa açılma ve uluslararası finansman kuruluşları ile işbirliğini sağlama,
- Kooperatıf sel örgütlenmeyi teşvik,
- Tarımsal sanayii teşvik,
- Tarımsal mekanizasyon ve modernizasyonun teşviki.

C) Çok Yönlü Yapı : TCZB yapısal olarak bir mozaik görünümü arz etmektedir. Bankanın tarihsel ve güncel misyonları gereği, ihtisas bankacılığı, sektör bankacılığı, tarımsal sigortacılık, merkez bankacılığı, Kooperatif bankacılığı, Mevduat ve Ticaret bankacılığı, dış ticaret bankacılığı, tarımsal kalkınma bankacılığı ve yatırım bankacılığı alanlarında faaliyetlerde bulunduğu ve halen de bulunmakta olduğu söylenebilir. Nitekim konuyla ilgili sayısal veriler yukarıdaki yargıyı doğrulamaktadır. Örneğin, TCZB'nin 1986 Yılı bilanço değerlerine göre, açtığı kredilerin yaklaşık % 67'si tarım, % 33'ü de ticari krediden oluşmaktadır. Aynı yılın değerlerine göre, Banka'nın açtığı tarımsal kredilerin % 60'ını kooperatifler kanalıyla kullandığı anlaşılmaktadır. Teşvik ve Geliştirme Kredileri ile Tarımsal Kalkınma Kredileri gibi projeye dayalı kredileme programlarından açılan tarımsal kredilerin toplam tarımsal krediler içindeki payı % 17,8 dir ki, bu küçümsenemeyecek oran Banka'nın tarımsal kalkınma bankacılığında yerini belirlemektedir. Mevduat bankacılığı açısından da önemli bir yere sahip olan TCZB, 1986 yılında yurt içi ve yurtdışındaki toplam 1164 şubesiyle, Türk Banka Sistemine dahil toplam mevduatın % 23,5'ini, tasarruf mevduatının % 26,7'sini ve döviz tevdiatının % 25'ini kendisine çekebilmiştir. TCZB, TC Merkez Bankası Şubesinin bulunmadığı yörelerde merkez bankacılığını, acentalığını yaptığı Sigorta kuruluşunun yetişemediği durumlarda da tarımsal sigorta kuruluşu gibi işlev görmektedir. Bunun yanı sıra, kamu bankacılığı çerçevesinde, TCZB, gerektiğinde Hazineye destek sağlayan girişimlerde yer almaktadır. Örneğin mali yapıları zayıflayarak taahhütlerini yerine getiremez duruma düşen bankalara destek sağlamak ve iştirakte bulunmak TCZB'nin üstlendiği görevler arasındadır. Ayrıca Türk Banka Sisteminde yer alan 55 bankanın sahip olduğu toplam menkul değerlerin % 34'ü tek başına TCZB'nin portföyünde yer almaktadır. Gerçekte portföyde yer alan menkul değerlerin % 80'ini Devlet İç Borçlanma Senetleri, % 14'ünü de Hazine Plasman Bonolarının oluşturduğu göz önüne alınırsa, bu girişimin sermaye piyasasını geliştirme kaygularının ötesinde Hazine'nin ihtiyaç duyduğu fonları karşılamak olduğu söylenebilir.

D) Önder Konum : Devletin bankacılık sistemine müdahalesi koruma ve yön verme amaçlarıyla olmaktadır. Devlet bu amaçlar için çeşitli araçlara, bu arada, kamu bankalarına da sahiptir. İşte TCZB'da,

en büyük ve en köklü kamu bankası olarak, devletin Türk Banka Sistemini koruyucu ve yönlendirici amaçları için elinin altında hazır tuttuğu kullanışlı bir araç olmuştur. Öyle ki, TCZB, Türk Banka Sisteminin adeta alt yapısını oluşturmuş; para ve kredi politikasının etkin uygulama aracı durumuna gelmiştir. Bu nedenle de, Banka yukarıda sözü edilen çok yönlü bir yapıya sahip olarak, Türk Banka Sisteminin (tamir takımı) olma durumuna gelmiştir.

IV - GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk tarımının modernizasyonunun ve verimliliğinin artışının sağlanabilmesi için gerekli olan finansmanın tümüyle üreticilerin özkaynaklarından ve örgütlenmiş kredi kurumlarından karşılanması bugün için söz konusu değildir. Bu nedenle kısa vadeli ve yüksek faizle örgütlenmemiş kredi piyasasından kredi talebi canlılığını korumaktadır. Üreticilere elverişli koşullarda finansman sağlayabilecek örgütlenmiş kredi kurumu olarak TCZB ise, üstlendiği çok sayıdaki işlevleri nedeniyle, tarımsal finansman konusunda istenilen etkinlik düzeyine ulaşamamaktadır. Her ne kadar TCZB, 1986 yılında banka sisteminde açılan tarımsal kredilerin yaklaşık % 98'ini tek başına sağlamış ve sektörün finansmanında tek uzman kuruluş sayılırsa da, Banka, Türk Banka Sisteminin korunmasından ve plan hedefleri doğrultusunda yönlendirilmesinden sorumluluğu nedeniyle, imkan ve kabiliyetlerini bu amaçlara dağıtmak zorunda kalarak çok yönlü yapısını ve önder konumunu güçlendirmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak da, hemen hemen tamamı TCZB'nin özkaynağı, topladığı mevduat, sağladığı T.C. Merkez Bankası Kredileri ve Yurtdışı kaynaklarından açılan tarımsal krediler, Türk Banka Sisteminde açılan toplam kredilerin yaklaşık % 15'i düzeyinde kalmıştır. Oysa tarım kesimi GSMH içindeki payı itibariyle daha yüksek oranda kredilendirilmeyi beklemektedir. Bunun için TCZB'nin başta özkaynaklarının artırılması yanında, kâmu bankacılığı amaç fonksiyonu çerçevesinde üstlenilen görev ve sorumluluklarının, diğer kamu ve özel bankalara paylaştırılacak önlem ve düzenlemeler gerekmektedir.

MARXİSTLERİN “DÜŞEN KÂR ORANI” TEZİ ÜZERİNE NEOKLASİK BİR DENKLEM ARACILIĞIYLA YORUMLAR VE 1950-1980 ABD DENEYİMİ

Dr. Kemal ÇAKMAN*

1. GİRİŞ

Neoklasik analiz ve neo-marksist analiz, günümüzde birbiriyle ilişim kuramayan (veya kurmaktan kaçınan) iki temel ekonomik paradigma durumundadır ve bu iki düşünce ekolünü benimseyen düşünürler arasında psikolojik faktörler nedeniyle olduğu kadar bu iki paradigmanın farklı analiz araçları ve kategorileri kullanmaları nedeniyle de bir uçurum bulunmaktadır. Bu çalışmamızda, neo-marksistlerin değindikleri bazı temel “çelişki” lere neoklasik analiz araçlarını ve terimlerini kullanarak bir ışık tutmayı deneyeceğiz. Bu iki antagonist paradigma arasında köprüler atmaya yarayabilecek bazı araştırmaların sentezine yönelik bir yaklaşımla yapılacak çalışmaların gelecekte ilginç meyveler verebileceği kanısındayım. Bu kısa çalışmamızın böyle bir iddiası bulunmamakla birlikte, bir lisans öğrencisinin bile vakıf olduğu bazı basit neoklasik analiz araçlarını kullanarak, bu iki paradigma arasındaki uçurumun üstünden bir köprü atmanın mümkün olduğuna işaret ediyor olması açısından pedagojik bir değeri olabileceğini sanıyorum.

2. Neoklasik bir Denklem ve “Unorthodox” bir Yorum

$Q = F(K,L)$ şeklinde neoklasik bir üretim fonksiyonu alıyoruz.

$$dQ = F_K dK + F_L dL$$

Burada F_K fizik kapitalin marjinal ürünüdür.

$$dQ = F_K dK + F_L dL$$

$$\frac{dQ}{Q} = \left(F_K dK \frac{K}{K} + F_L dL \frac{L}{L} \right) \frac{1}{Q}$$

$$\text{Öyleyse : } g(Q) = F_K g(K)^v + F_L g(L) \cdot \frac{L}{Q}$$

* Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

$$\text{Öyleyse : } F_K = \left[g(Q) - \frac{F_L}{Q/L} g(L) \right] \frac{1}{g(K)} \cdot \frac{1}{v} \dots\dots\dots(i)$$

diye yazabiliriz.

F_K 'yı "faiz oranı" olarak değil de "fizik sermayenin marjinal geliri" veya başka bir deyimle "*marjinal kâr oranı*" olarak yorumlayabiliriz. Neoklasik teori, bunun (uzun vadede ve *cet.par.*) faiz oranına eşitleneceğini iddia ederek basitçe bir yaklaşımla $F_K = r$ yazar. Fakat aslında "marjinal kâr oranı" ile faiz oranı arasında sürekli ve önemli bir farklılık bulunmaktadır: $F_K \gg r$. Geleneksel olarak aradaki fark "risk alma yetisi"ne veya "risk altına girmenin sakıncalarına" ödenen bir prim (R) olarak yorumlanır: $F_K = r + R$. Fakat bu da tatminkâr bir basitleştirme değildir; çünkü kâr oranının faiz oranından yüksekte seyretmesinin tek açıklaması, yatırımcının "riske girdiği için elde ettiği prim" değildir: Herşeyden evvel fizik sermaye yatırımcısı faiz artı risk priminin ötesinde, yatırımın yapılması, organizasyonu ve işletilmesi için sarfedilmesi gerekli efor ve stress için de bir prim (E) "talep" edecektir. Üstelik bunların da fevkinde, (ve bunlardan ayrı olarak) fizik sermayenin kıt bir faktör olmasından kaynaklanan ve bu faktörün sahiplerine rücu eden bir "rant" (Rn) ta söz konusu olabilir. Dolayısıyla $F_K > r + R + E + Rn$ denilebilir. Fakat öyleyse $F_K = r$ şeklinde düşünmemeliyiz: Nitekim burada, biz, "marjinal kâr oranı"nu F_K 'nın bir fonksiyonu olarak düşünüyoruz.

Serbest piyasa ekonomilerinin merkezi ve önemli bir "değişkeni" kâr oranı ve "kâr oranına dair beklentiler" dir. Geleneksel neoklasik teori "*kâr oranı beklentileri*" ni ($\beta\beta$) yatırım hacmini belirleyen bir değişken olarak yatırım fonksiyonuna ithal etmese de, aslında $\beta\beta$ 'un yatırım fonksiyonuna bağımsız bir değişken olarak ithal edilmesi gerekir.¹ Fakat "kâr oranı beklentisi soyut bir kavramdır ve kantife edilmesi güçtür; ancak yerine bir *proxy* kullanılabilir. Bir bakıma, yatırımlar, ortalama kâr oranından ziyade marjinal kâr oranının bir fonksiyonudur: Çünkü yatırım yaparken sorulan soru, fizikî sermaye stokuna yapılacak eklemenin getirisinin (satın alınması düşünülen sermaye malının piyasa değerine oranla ve yatırımın fırsat maliyeti olan faiz oranına kıyasla) ne olacağı merkezindedir. Başka bir deyimle tasarlanan yatırımın marjinal kâr oranı'nın ne olacağı hakkındaki beklenti, yatırımın yapılıp yapılmaması konusundaki kararlarda (faiz oranı ve fizik kapitalin piyasa fiyatının yanısıra) merkezi bir yere sahiptir. Bu şekilde presente edildiğinde, "marjinal kâr oranı" kavramıyla Keynes'in sermayenin marjinal etkenliği kavramı

1. Böyle yapıldığı takdirde, bunun kuramsal imlemleri (**implications** uzantıları) nedir? Konuya teorik bir yaklaşım için bkz. K. Çakman, "**1970'li Yıllarda ABD Ekonomisi ve IS-LM Analizinin bir Revizyonu**", Doktora Tezi, Gazi Üniv., Ankara 1985, s. 127-281.

arasında bir ilişki olduğu hemen dikkati çekecektir. Biz burada marjinal kâr oranı'nı m olarak sembolize ederek ve m 'nin *cet. par.*, F_K 'nın bir fonksiyonu olduğunu vurgulayarak devam ediyoruz.

3. Kâr Oranları Uzun Vadede Düşüyor Mu ?

Örnek Olay Olarak 1950-1980 ABD Deneyimi

Marxist ve neo-marxist kuramcılar kapitalist ekonomilerde kâr oranlarının uzun vadede seküler bir düşme göstereceğini ileri sürerler. Bu gibi bir iddianın gözlemlerle ne denli desteklendiği hakkında bir izlenim elde etmek için gelişmiş piyasa ekonomilerinin bir prototipi olarak en gelişkinini, yani ABD'yi ele aldık; ve ABD'de Finans sektörü haricindeki tüm şirketlerin kâr oranlarını 1950-1980 arası için derledik. Tablo I'de π_3 , şirketlerin tüm-vergiler öncesi toplam kârlarını, π_2 dolaysız vergiler çıktıktan sonraki toplam kârlarını ve π_1 hem dolaylı hem dolaysız vergilerden sonraki toplam kârlarını simgelemektedir. Her üç tanımdaki kârlara da *amortisman ve envanter değerlendirme düzeltmeleri* (ADD ve EDD) uygulanmıştır. Q ise, Finans sektörü haricindeki tüm ABD şirketlerinin Net-Yurt-İçi-Hasılatını (toplam satışlarını) simgeler. "Toplam Kârların Sermaye Stokunun Değerine Oranı" (π/K) teorik açıdan daha doyurucu bir değişken olmakla birlikte, sermaye stokuna ve bu stokun "değeri" ne ilişkin tahminleri ve bu tahminlerdeki hataları içereceği için, bu değişken ile değil de π/Q verileri ile çalışmayı yeğledik.²

TABLO I

FİNANS SEKTÖRÜ DIŞINDAKİ ŞİRKETLERİN, TOPLAM KÂRLAR ÷ SATIŞ HASILATI (π_i/Q) CİNSİNDEN, KIYASLAMALI, EDD-VE-ADD- UYGULANMIŞ KÂR-ORANI ORTALAMALARI : 1950-69; 1960-69; 1970-79

	π_1/Q	π_2/Q	π_3/Q
(1) 1960-69 Ortalaması	% 8.97	% 16.02	% 27.71
(2) 1950-69 Ortalaması	% 8.22	% 17.29	% 28.94
(3) 1970-79 Ortalaması	% 5.60	% 13.50	% 22.99
Fark : (2)-(3)	% 2.62	% 3.79	% 5.06
Fark : (1)-(3)	% 3.37	% 2.52	% 4.72

Kaynak : Council of Economic Advisors 1980. **Statistical Annex. Tablo B 11** deki verilerden hesaplanmıştır. Veri dökümü için **Bkz. Ek Tablo 3.**

Tablo I'de özetlendiği üzere, ABD'de kâr oranları her üç tanımıyla da 1950 ile 1980 arasında önemli ölçüde bir düşme göstermiştir. Düzelt-

2. π/Q verileri sermaye-hasıla katsayısının tersi ile çarpılarak π/K şekline dönüştürülebilir, fakat gayemiz için bu şart olmadığı gibi böyle bir işlem için gerekli güvenilir diziler yoktur veya içerdikleri hata payı hakkında kesin bir şey bilinemez: Zaten π/Q dizileriyle çalışmayı bu nedenle yeğledik.

tilmiş kâr oranlarında gözlenen bu düşüş, sadece enflasyonla paralel olarak büyüyen “*fiktif kârlar*” ın Envanter ve Amortisman Değerlendirme Düzeltmeleri (EDD ve ADD) yoluyla görünür kârlardan çıkarılması ve/veya 1970’lerdeki OPEC zamları şokuna uyum süreci ile ilgili görünmemektedir; ve uzun vadede seküler bir düşme eğilimin de göstergesi olabilir.³ Üstelik Tüm-Vergiler-Öncesi-Kâr-Oranı’ndaki düşmeler bu otuz yıllık dönem zarfında Vergi-Sonrası-Net-Kâr-Oranı’ndaki düşmelerden büyük olduğuna göre, şirket vergilerinin cirolara oranı (ortalama olarak) düşmüş demektir. Söz konusu düşme oranı, kıyaslama için seçilen döneme göre % 20 ile % 35 arasında değişmektedir.⁴ Bu böyle olmakla birlikte, şirket vergilerinin vergi-öncesi-kârlara oranı, 1950-69 döneminde % 71.6’dan 1970’lerde ortalama % 75.6’a yükselmiştir. Vergiler öncesi düzeltilmiş kâr oranı 1950’lerde % 30 dolaylarından, 1970 ortalaması olarak % 23 dolaylarına, Vergi Sonrası Düzeltilmiş Kâr oranları ise 1950’ler ve 60’lardaki % 8 dolaylarından 1970’lerde % 6’ın altına düşmüştür. Bir tesadüf eseri olamayacak kadar uzun bir dönemi kapsayan ve “Kondratieff dalgasının olumsuz bir dönemine rastlamış olabilir” denemeyecek kadar ehven bir dönemi içeren⁵ bu verilere bakılırsa Marxistlerin uzun-vadede-düşme-eğilimi-gösteren-kâr-oranları hipotezi, 20. yüzyılın ikinci yarısında (ABD için ve şimdilik) gözlemlerle desteklenebilir izlenimini bırakmaktadır.

Kabul etmek gerekir ki, sadece ABD ekonomisinden alınmış bu verilere dayanarak bu tartışmalı konuda kesin bir sonuca varmak mümkün değildir. Çünkü bu eğilim füzyon teknolojisinin başarısı, süperkonduktivitenin pratik uygulananına geçilmesi gibi beklenmedik bazı teknolojik patlamalarla tersine dönebilir. Üstelik, Japonya gibi bazı kapitalist ülkelerde kâr oranlarının aynı dönemde düşme gösterdiği şüphelidir. Ama öte yandan Japonya “görelî genç” bir kapitalist ülkedir ve “tam-olgunluk” evresine girerken ne gibi gelişmelere sahne olacağı şimdiden söylenemez. Kaldı ki, Kuzey Avrupa ülkelerinin bir çoğu için ABD’deki verilere benzer bir uzun vadeli düşme eğilimi gözlenmektedir denilebilir. Fakat, gene öte yandan, Avrupanın da 1950-1985 arası deneyimi özel şartlarla mahfuzdur: İkinci Dünya Savaşını müteakkip Avrupanın yaşa-

3. ABD de kâr oranlarındaki düşmenin olası nedenleri hakkında etraflıca bir tartışma için bkz. Kemal Çakman, “ABD Ekonomisi Üzerine Gözlemler, “**Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 2, No. 4, 1981, AİTİA Matbaası, Ankara, 1981 s. 140-155.
4. 1970’ler 1950-69 dönemiyle kıyaslandığı takdirde: $(5.06-2.62) \div (5.06) = \% 48.2$. 1970’ler 1960-69 dönemiyle kıyaslandığı takdirde $(4.72-3.37) \div (4.72) = \% 28.6$.
5. “..ehven bir dönemi içeren...”: 1950-80 arası ABD Çağı diye tanımlanabilecek kadar ABD lehine çalışan birçok politik-sosyolojik ve ekonomik vektörün işlerliğini sürdürdüğü bir dönemdir ve bu dönemin ABD için Kondratieff dalgasının olumsuz konjonktürüne rastladığı ileri sürülemez.

diği yeniden inşa süreci boyunca yüksek seyreden kâr oranları, bu sürecin 1970 başlarında tamamlanması ile düşmeye başlamış olabilir ve 1950-80 arası gözlenen düşüşün başlıca nedeni bu olabilir. ... Bütün bu şerhleri kısaca düştükten sonra çalışmamızın başında giriştiğimiz kuramsal lif'e geri dönmek istiyoruz.

4. 2. ve 3. No. lu Başlıklar Bağlamında, Argümanın Geliştirimi

Eğer yukarıda verdiğimiz ABD'ne ilişkin verilerin işaret ettiği gibi, ortalama kâr oranları bir düşme eğilimi gösteriyorsa, bu demektir ki, aynı dönem sırasında marjinal kâr oranları da düşmüştür. Marjinal kâr oranları düşmezken ortalama kâr oranının düşmesi pek olası değildir ve *vice-versa*. Çünkü ortalama kâr oranını deprese edebilecek egzojen faktörlerin marjinal kâr oranını da aynı biçimde etkileyeceğini varsayabiliriz.

Fakat eğer öyleyse, makalenin başında değindiğimiz "kâr oranı beklentisi yerine geçebilecek bir *proxy* adayı" bulunmuş demektir :

$$\beta\rho_t = \xi(m) = \xi[\Theta(F_K)] = f(F_K)$$

Öyleyse soyut ve kantife edilmesi zor olan "kâr oranı beklentisi" ni, geçmiş yıllarda gerçekleşmiş olan fizik kapitalin veriminin ağırlıklı bir fonksiyonu olarak yazabiliriz:⁶

$$\beta\rho_t = f \left[\sum_{t=i}^n W_{t-i}(F_K)_{t-i} \right] \mid W_{t-i} > W_{t-i-1}; f' > 0 \dots\dots\dots(ii)$$

En basit şekline indirgemek için $n=1$ alırsak, başka bir deyimle, t yılındaki kâr beklentisini, bir sene evvel gerçekleşmiş bulunan marjinal kâr oranının bir fonksiyonu olarak yazarsak, (ii) No. lu denklem

$$\beta\rho_t = f[(F_K)_{t-1}] \equiv \xi(m_{t-1}) \dots\dots\dots(iii)$$

şekline dönüşür. Öyleyse, (i) no. lu denklemden hareketle *kâr oranı beklentisi* ($\beta\rho$),

$$\beta\rho = f(F_K) = f \left[\left(g_Q - \frac{w}{APL} \cdot gL \right) \frac{1}{g_K} \cdot \frac{1}{v} \right] \dots\dots\dots(iv)$$

şeklinde yazılabilir.

Marjinal kâr oranında ve *ipso facto* ortalama kâr oranında ve (bu formülasyona göre) buna bağlı olarak kâr -oranı-beklentilerinde düşme, çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle arzu edilmeyen bir şeydir. (Ekono-

6. $m = d\Pi/dk$ 'dir. $\Pi = TR-TC = p \cdot Q - f(Q)$ dır. Öyleyse: $d\Pi/dk = \delta\Pi/\delta Q \cdot F_K$ olduğu gösterebilir. Öyleyse, $m = f(F_K)$. *Substitute (i) for F_K* . Daha sonra, *subscript*'leri formüller kolay okunsun diye ihmal edeceğim.

minin normatif olamayacağını kim söylemiş? Ekonomik kuramda önemli olan hiçbirşey normatif'liğe bulaşmamazlık edemez. Fakat biz gene de geleneklerimize bağlı kalıp bunu başka türlü ifade edelim:) Marjinal kâr oranında (ve dolayısıyla *ipso facto* ortalama kâr oranında) düşme eğilimi (iv) No. lu denkleme göre,

- (1) büyüme hızının (g_Q) yükselmesi ile ve/veya
- (2) emekçi reel ücretlerinde (w) düşüş vasıtasıyla ve/veya
- (3) emeğin ortalama veriminde (APL) artışlar ile ve/veya
- (4) emek istihdamındaki artış hızının (g_L) küçülmesi ile ve/veya
- (5) kapital stoku büyüme hızının (g_K) azalması ile ve/veya
- (6) sermaye hasıla oranı (v)'nin küçülmesi ile izale edilebilir, durdurulabilir veya hattâ tersine çevrilebilir.

Söz konusu altı parametrede, belirtilen değişikliklerin herbiri (veya herhangi bir kombinasyonu) *cet.par.*, kâr-oranı-beklentisinin ve m 'nin yükselmesini sağlayabilir. Ne var ki parametrelerdeki bu olası değişimlerin birçoğu birbirleriyle çelişir durumdadır. Örneğin, emeğin ortalama verimindeki artış ve sermaye stokunun büyüme hızının artması birbirleriyle paralel yürüyen değişikliklerdir. Fakat bu formülasyona göre, kâr oranı beklentisi üzerinde *ters* istikamette etki yaparlar: Q/L 'deki artış *cet.par.* kâr oranı beklentisini arttırma istikametinde etki yaparken, g_K parametresindeki artış bunun tersi bir etkide bulunur. Üstelik eğer $g_K > g_Q$ ise sermaye hasıla oranı (v) yükselecek ve bunun da kâr oranı üzerindeki etkisi *cet.par.* olumsuz olacaktır.

Büyüme hızının artması, *cet.par.*, m 'yi yukarı kaydırma eğilimindedir. Çıktı büyüme hızının yükseltilmesi için ya emek, ya kapital istihdamının artıyor olması ve/veya teknolojik ilerleme olması gerekir. Ama çıktı büyüme hızındaki yükselme emek istihdamındaki artıştan ziyade kapital istihdamındaki artış ile sağlandığı derecede, marjinal kâr oranı *cet.par.* düşer. K, L ve Q hepsi aynı oranda büyüyorlarsa, reel ücret düzeyi (w) değişmedikçe emeğin payı ve v de sabit kalacağı için kâr oranı beklentisi değişmez. Fakat çıktı büyüme ve sermaye büyüme oranları (g_Q ve g_K)⁷ aynı oranda arttığı (ve söz konusu dönem zarfında $g_Q > g_L$ olduğu) takdirde sermaye-hasıla-oranı sabit kalır, ve emeğin ortalama verimi (Q/L) artar. Bu durumda $g_{(Q)}$ ve Q/L 'deki artma ρ 'u yukarı istikamette iterken, sermaye birikim hızındaki ve reel ücretlerdeki artma ρ 'u aşağı çeker.

7. Sermaye stoku derken, burada, "varolan-sabit-sermaye-stoku ile, istihdam-edilmekte-olan-sermaye-stoku" arasında bir ayırım yapılmamıştır. Kapasite kullanımının (μ) bir değişken veya parametre olarak dahil edilerek modelin geliştirilmesi aydınlatıcı olabilir $K = \mu \cdot K_f$

Gelir büyüme hızındaki artış, eğer içerilmemiş teknolojik bir gelişimden kaynaklanıyorsa, *cet.par.* sermaye-hasıla katsayısı düşecektir. Fakat bu durumda *ipso facto* β yüksелеcektir demek doğru olmaz: β üzerindeki net etki bu arada w , Q/L ve g_L 'in nasıl değiştiğine bağlıdır. Bu değişmelerin, v ve g_Q parametrelerinin m üzerindeki etkisini pekiştiren veya izale eden etkiler yapıp yapmadığına dair bir mukayeseli statik analiz bazı sınırlayıcı varsayımlar altında yapılabilir.⁸

Öte yandan söz konusu teknolojik gelişme emek yerine kapital ikame eden ve dolayısıyla bir yandan emeğin ücretini yukarı doğru iterken diğer yandan emek yerine kapital ikame ettiği için emeğin büyüme hızını yavaşlatıp kapitalin büyüme hızını arttırma eğiliminde olan bir tür teknolojik gelişim ise, bunun, (g_K 'yi arttırıp g_L 'yi düşürdüğü için) *cet.par.*, β -fonksiyonunu aşağı doğru kaydırma etkisi yaratması beklenebilir. Oysa bu durumda emeğin ortalama veriminin yanısıra g_Q 'da artacağı için, kâr-oranı-beklentisi fonksiyonu üzerindeki net etki, düşürme değil yükseltme yönünde olabilecektir. Örneğin, eğer bu durumda payların değişmediği ve de sermaye hasıla katsayısının sabit kaldığı varsayılırsa, net etki, β 'nin yukarı doğru kayması şeklinde tezahür eder. Fakat eğer $r_{APL} < r_w$ ise, yani eğer emeğin ortalama verimindeki artış hızı reel ücretlerin artış hızının altında seyrediyor ise, o zaman emeğin üründen aldığı pay artacaktır: Bunun, *cet.par.*, kâr oranı beklentisi üzerindeki etkisi negatiftir.

Bu son nokta önemli bir çelişki ihtiva etmektedir ve konuyu açmak gerekir: $r_{APL} > r_w$ olması, kâr oranlarını ve kâr-oranı-beklentilerini *cet.par.* arttırma istikametinde etki yapar. Fakat emeğin üründen aldığı payı düşürmeye yönelik politikalar uygulamak yoluyla, seküler bir biçimde düşmekte olan kâr oranlarını arttırmak pratikte mümkün olmayabilir: Çünkü, gelir bölüşümü sermayedar sınıf lehine önemli ölçüde değiştirildiği takdirde, (bu sınıfın tüketim-eğilimi görece düşük olduğu için) yurt-içi-satış-hasılası, üretim-kapasitesinin önemli ölçüde altına düşebilir; ve dolayısıyla efektif talep-yetersizliği yeniden gündeme gelebilir. Nitekim, ABD'de 1930'lardan bu yana gelir bölüşümünün sürekli olarak sermayedar sınıf aleyhine değişmiş olması, efektif-talep-yetersizliğinden doğan bir depresyonunun yeniden ortaya çıkmasını engelleyen gelişimlerden biridir denilebilir.

Ek Tablo 1'de, Milli Gelir içinde maaş ve ücretlilerin payı % 80-% 82 civarında verilmiştir. Bu pay 1930'lardan beri sürekli yükselmektedir. *Ek Tablo 3*'de, tüm vergiler öncesi düzeltilmiş kârların *NCDP*'ye (*Net Yurt-İçi Şirket Hasılatına*) oranı 1970'lerde % 23 ve vergiler sonrası düzeltilmiş kârların *NCDP*'e oranı ise % 5.6 civarında bulunmuştur. Bu demektir ki, şirket kârlarının % 75 kadarı dolaylı-şirket-vergileri artı

8. Bkz. Çakman, K. (1985) *op.cit.* s. 274-279.

kurumlar-vergisi yoluyla devlete aktarılmaktadır. Hükümet harcamalarındaki artışla birlikte, bu, “*big government*” olgusundan şikayetlerin temelinde yatmaktadır; ve de gelir bölüşümünün maaş-ve-ücretliler lehine çevrilmiş olmasında kullanılagelen aletlerin başında gelmektedir. Öte yandan 1930’lar tipi bir depresyonunun doğmasını engelleyen dinamiklerden biri de (“*big-government*”tan şikayetlere rağmen) gene budur. Dolaylı vergiler ve kurumlar vergisinin, yaratılan kâr diliminden büyük bir parçayı koparıp götürmesi ve hükümet harcamalarının büyümesi olgusunu, bu nedenle, sermaye çevreleri bile ehven-i şer addetmektedir diyebiliriz.

Vurgulamak gerekir ki, 1970’lerden bu yana derinleşen “yeni tür bunalım” ın temelinde şimdi ana hatlarını çizdiğimiz ve sermaye çevrelerinin değerlendirmede *ambivalent* bir tavır* takındıkları bu bileşke yatmaktadır denilemez. *Ek Tablo 3*’ün simgelediği üzere temel sorun, şirketlerin verdikleri toplam vergilerin miktarının veya oranının büyüklüğünden ziyade tüm vergiler-öncesi-kâr oranlarının (π_3 /NCDP cinsinden) 1960’larda ortalama % 27.7 iken 1980’lerde ortalama % 20.5 civarına düşmüş olmasından kaynaklanmaktadır. Vergi öncesi kâr oranında % 7.2’nin fevkinde bu düşüğe karşın Kurumlar vergisi sonrası düzeltilmiş kâr oranları (π_1 /NCDP) 1960’larda % 9 dolaylarından, 1980’lerde % 5.4 dolaylarına düşmüştür. Aradaki fark NCDP’nin % 3.6’sı kadardır. (Bkz. *Ek Tablo 3*). Bu demektir ki, bir yandan şirketlerden alınan toplam vergilerin Net Yurt-içi Şirket Hasılasına oranı düşmekte, diğer yandan ise (buna rağmen) bu vergilerin vergi-öncesi-kârlara oranı yükselmektedir. Dolayısıyla vergi-sonrası kâr oranlarını sabit tutmak, bu şartlar altında, *ancak* kârlardan alınan vergilerin oranını, hem politik hem de ekonomik olarak “kabul -edilemeyecek” derecelerde düşürmekle mümkün olabilirdi: Bu da bittabi yapılmamıştır. Çünkü bu gibi bir yaklaşımın, zaten problem haline gelmekte olan bütçe açıklarını daha da büyüteceği ve de ayrıca sosyal barışı (Bowles-Gordon-Weisskopf’un tabiriyle⁹ “*capital-labour accord*” unu) bozacak etkileri olacağı bilinmektedir. Öte yandan da, efektif talebi canlı tutmak ve alışlagelmiş bulunan hizmetlerden ve de askeri harcamalardan kısıntı yapmamak gibi ekonomik, sosyolojik ve politik zorunluklarla hükümet harcamaları düşürülememiştir. Dolayısıyla stagflasyonun, enflasyon-vektörünün temellerinden biri de burada yatmaktadır ve vergi öncesi kâr-üretim kapasitesi ile ilintisiz değildir savını öne sürebiliriz.

* **Ambivalent** : (bi: çifte; valent: değer): Bir çeşit ikilem. Bir olgu, başka başka nedenler ile, hem olumlu hem de olumsuz değerlendirildiğinde ortaya çıkan durum.

9. Bowles, S., Gordon D., Weisskopf T. “Power and Profits: The Social Structure of Accumulation and the Profitability of the Postwar U.S. Economy”, **Review of Radical Political Economics**, Vol. 18, No. 1-2. 1986.

Daha açık bir ifadeyle bu olgulara ilişkin sorun şöyle özetlenebilir: Dolaylı Vergiler + Kurumlar Vergisinin NCDP'ye oranı 1960'larda % 18.7 iken, bu oran 1970'lerde ortalama % 15.0 civarına düşmüştür. Aradaki fark Net Yurt-İçi-Şirket-Hasılasının % 3.7'sine tekâbül etmektedir. Dolayısıyla sorun şudur: Bir yandan efektif talebi canlı tutmak için olduğu kadar birçok sosyolojik ve politik nedenlerle hükümet harcamalarının (GNP'nin oranı cinsinden) hiç olmazsa sabit kalması zorunlu addedilmektedir. Öte yandan gene ekonomik ve sosyopolitik nedenlerle, ne emekçilerin ne de sermayedarların gelir-vergisi-yükünü arttırmak pek mümkün olmamaktadır. Bu arada bir de vergi öncesi kâr oranları önemli ölçüde bir düşüş kaydetmiştir. Fakat eğer G/GNP oranı değişmeyecekse 0.037 NCDP civarındaki bu meblağ bir yerlerden vergi olarak alınmak zorundadır; ama alınamamaktadır: Dolayısıyla ya bütçe açığı ve borçlanma büyümekte ve/veya dengelenme için gerekli yük, enflasyon vergisi yoluyla toplumun geneline yayılmaktadır.

İşte, "stagflasyon olgusunun enflasyon vektörünü belirleyen önemli faktörlerden biri vergi-sonrası-şirket-kârlarındaki oransal düşüştür"¹⁰ savını öne sürerken zihnimizin gerisinde yatan mantığın özü budur.

Burada özetlediğimiz bu çelişki demetinden çıkış yolunu hükümet harcamaları açısından, (müdahaleler başka bir konu) "devletin ekonomideki rolü ve payı küçültülmelidir" savında arayanların, olgunun bazı boyutlarını göz ardı etmeyi yeğledikleri kanısındayız. Nitekim sermaye çevreleri ve yüksek düzeydeki devlet yöneticileri de, bu popüler fakat kapsamlı olmaktan uzak savın bir çıkış yolu olamayacağını bilincinde görünmektedirler; ve "big government" olgusunu sözlü eleştirmekten geri kalmamakla birlikte, hükümet harcamalarını kısarak "smaller government" a doğru ilerlemekten geçerli ve zorunlu nedenlerle kaçınmaktalar izlenimini vermektedirler. Keynesyen devrim bitmiş ve karşı hareket başlamış gibi görünmekle birlikte, Keynesyen öğretinin (ki bu sadece entellektüel değil, 1930-1960 döneminin ekonomik deneyimlerinden alınan derslerden gelen bir öğretimdir) ana temalarının geçerli olduğu; bunun yanı sıra kitle-tüketimi-toplumunun doğuşu ile birlikte oluşan gelişme ve yapısal-değişikliklerin ve bu arada gelir bölüşümü ile ilgili değişikliklerin, yetersiz-effektif-talep problemine bir yanıt getirmiş oldukları; bu oluşumun gerçekleşmesi sürecinde G/GNP oranının ve de özellikle HEW harca-

10. Yinelemek gerekir ki, 1960'lar 80'ler mukayesesi olarak vergi-öncesi-düzeltilmiş-şirket kârları % 27.7 den % 20.45 civarına düşmüştür derken π/Q cinsinden bir kâr oranı istatistiği kullanıyoruz. π/K cinsinden kâr oranı istatistiği kullanmadık, düşüş daha büyük mikyasta çıkardı: çünkü 1960'lar ortalaması ve 1980'ler ortalaması cinsinden $v = K/Q$ kuşkusuz düşmemiştir; olsa olsa artmıştır.

malarının¹¹ belirli bir düzeye kadar çıkmasının önemli bir rol oynamış olduğu ve bu gelişimlerin “geriye-döndürülemez” nitelikte olabileceğine dair bilinç yerleşmiş görünmektedir.

Kanımız odur ki, sistemin canlı ve cevval kalmasını sağlayan ve 1930'lardan bu yana efektif-talep-yetersizliği temeline-oturmuş-bir-depresyonun-oluşmasına olanak vermeyen ve fakat öte yandan da, vergi-öncesi-kârlarda önemli ölçüde bir düşüş olduğu zaman, düşüşün büyüklüğü derecesinde stagflasyon olgusunun doğmasına yol açan yapısal değişikliklerin en önemlilerinden biri de, sistemin, gelir bölüşümünü sermayedar sınıf aleyhine ve maaş ve ücretliler lehine çevirebilmiş olmasıdır.

İşaret etmek gerekir ki, ABD ekonomisinde, mavi tulumlu işçiler ve “supervisor” mevkiinin altında çalışan emekçilerin (ki bunlara burada “*üretim işçileri*” ya da “*x-emekçiler*” diyeceğiz) reel ücretlerindeki artış oranı, üretivite artış oranının sürekli altında kalmış ve *bu kesim işçinin* milli gelirden aldığı pay önemli oranlarda düşmüştür. Öte yandan toplam kârların milli gelirdeki payı düştüğüne *toplam* ücret ve maaşların payı attığına göre (Bkz. *Ek Tablo 1*), gelir transferi emekçi sınıftan sermayedar sınıfa doğru değil, marjinal olarak tersine; ve daha önemli makyaslarda emekçi sınıf içinde alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına, mavi tulumlulardan ve sıradan beyaz-gömleklilerden, “supervisor”, menajer ve profesyonel olanlara (--ki bunlara da *y-emekçiler* diyeceğiz), doğru yapılmaktadır.

Ek Tablo 2'de “*üretim işçileri*” için ϕ , X emekçilerinin üretimden aldıkları paydaki gerilemeyi 1960'lı *on-yıl* boyunca % 13.5, 1970'li *on-yılda* % 18. 2, 1980-84 arası ise % 27.5 olarak vermektedir. Oysa veriler aynı zamanda Milli Gelir içinde tüm “*ücret ve maaşlılar*”ın payının yükselmiş olduğuna işaret etmektedir (Bkz. *Ek Tablo 1*). Görünürdeki bu çelişki açıklama gerektirir. Üretim işçilerinin üretivite artış hızları ile reel ücret artış hızları arasındaki fark ($g_{\phi} = g_{(Q/L)} - g_w$) 60'larda yılda ortalama % 1.35 iken, 70'lerde yılda ortalama 1.82'ye çıktığına göre¹², artık-değer bu nedenle *cet. par.* yükselme eğilimi göstermiştir. *Fakat yaratılan bu daha büyük artık değerın giderek artan bir kısmı toplam kârlar şeklinde fizik kapitalin geliri olarak değil de y-emekçilerinin gelirleri olarak te-*

11. HEW: Health Education and Welfare = Sağlık Eğitim ve Refah Harcamaları.

12. Bu tanımla ($g(\phi) = -g(\beta)$ β : Emegın Üretimden Aldığı Pay'dır. Çünkü $\beta = \frac{w}{Q/L}$ Öyleyse: $\log \beta = \log w - \log(Q/L)$ Öyleyse: $-\log \beta = \log(Q/L) - \log w$. Öyleyse: $\log \phi = -\log \beta$ Öyleyse “ $\log \phi = 1.82$ ” demek, $-\beta$, emegın aldığı pay, 1970-79 arasında, yılda ortalama, % 1.82 oranında düşmüştür, anlamına gelir.

zahür etmiştir. Neticede, milli gelir istatistiklerinin tanımladığı anlamda toplam kârların payı düşmekteyse de x-emekçilerinin yarattığı (ve hattâ tüm endüstri sektörünün yarattığı)¹³ toplam artık değerın büyüme hızında bir düşme yoktur, tersine *Ek Tablo 2'*deki verilerin işaret ettiği üzere bir artma vardır. Dolayısıyla görünürdeki çelişki, iki ayrı kavrama ilişkin verilerin istatistiki tablolardaki yansımından doğmaktadır. *Sermaye gelirlerinin payı*, (milli gelir istatistiklerine yansıdığı şekliyle) *düşmektedir*; ama üretim işçilerinin produktivite artış hızları ile reel ücret artış hızları arasındaki fark hem 60'larda, hem de 70-84 arası pozitif kaldığına ve giderek yükseldiğine göre, *artık-değer anlamında "soyut-kuramsal" kâr üretimi* (ve x-emekçilerinin ve endüstrinin artık-değer üretme kapasitesi) *düşmemiş artmıştır*: *Ne var ki bu artış, şimdilik*, (Klasik Marxist beklentisini tersine), *fizik kapital sahiplerinin elinde yoğunlaşacağı yerde*, sayıları da (hem mutlak hem oransal olarak) giderek artan *y-emekçilerinin yüksek ücretlerinde ve artan gelir paylarına yansımaktadır.*

Soyut kuramsal anlamıyla kârları $(Q/L - w)$ 'nun veya $(g_{(Q/L)} - g_w)$ 'nin bir fonksiyonu olarak yazmak doğrudur. Ama bu, kâr-üretim-potansiyelinin (veya başka bir deyimle sistemin artık-ürün üretme kapasitesinin) bir ölçütüdür. Yoksa üretilen artık ürün nasıl dağıtılmıştır, artık ürünün ne kadarı kapitalistlere (hisse senedi sahiplerine) ne kadarı y-emekçilerine veya askeriye veya sanatkârlara veya uzay araştırmalarına dağıtılmıştır, bu apayrı bir mevzudur. Sistem; 1930 ve sonrası tecrübeleri, Keynesyen öğretinin hazmedilmiş olması ve varlığını idame ettirebilmek için gösterdiği dialektik esnekliğin ve bunlarla paralel oluşan sosyo-ekonomik ve sosyo-politik evriminin sonucu olarak ürettiği "artık-değerin" giderek büyük bir kısmının (özellikle y-emekçilerine) transfer edilmesini sağlayan bir yapı değişikliği geçirmiş görünümünü vermektedir. Bütün bunlar gelişmiş kapitalist sistemleri tehdit eden 1930'lar tipi bunalım olasılığını ve bu tür bunalımlara neden olan bazı çelişkileri çözümlenmişse de, son on-onbeş yıldır yeni tür bir bunalım, tabanında yatan ikilemler demetiyle birlikte, ortaya çıkmışa benzemektedir.

Bu bizi, bu kısa çalışmada desteklenemeyecek derecede global ve kapsamlı bir spekülâtif hipoteze değinmek zorunda bırakıyor: Kanı-

13. Gelir transferi sadece x-emekçilerinden değil (daha küçük mikyasta olmakla beraber), ayrıca endüstri sektöründen hizmet sektörüdür. Bu yapısal değişiklik aslında onca olumsuz değildir ve belki de ABD'nin "**de-industrialization**"-ını değil de (Bluestone and Harrison 1982)) endüstri sektörünün de, uzun vadede, tarım sektörünün son yüzyılda geçirdiği evrime benzer bir evrime girmeye başladığına işaret edebilir. Acaba endüstri sektörünün milli gelirdeki payı da giderek artan refahla birlikte tarım sektörü payının düşmüş olduğu gibi düşmeye devam edip % 20 ve hatta daha aşağıya inebilecek midir? Büyük bir olasılıkla, evet.

mızca, "Büyük Depresyon" un 2. Dünya Savaşından evvel son bulmasına olanak tanımayan yetersiz-efektif-talep'e ve gelir-bölüşümüne ilişkin klasik çelişkiler henüz tamamen ortadan kalkmış değildir. Daha doğrusu aynı tür çelişkiler, bu sefer, (yavaş yavaş) entegrasyona girmeye başlamış olan merkez-perifer tüm kapitalist dünya için ulusal değil, global çapta ortaya çıkmaktadır: Bluestone ve Harrison, ÇUŞ'ların ABD içinde istihdam olanaklarını yok ederken yurt-dışında büyük istihdam olanakları yarattığına işaret etmektedirler.¹⁴ Global entegrasyon sürecinin daha başındayken ortaya çıkan çelişkiler, kuşkusuz, bir yandan derinleşirken diğer yandan yeni çözümleri ve yeni dialektik sentezleri beraberinde getirecektir. Ama ekolojik sorunlar yokken ve kaynak + toprak/insan rasyosu daha ehvenken, ücret-ve-maaşların-gelirdeki-payını 1920'lerdeki % 50 civarından şimdiki % 80 civarına çıkartmaya ve gelir bölüşümünü efektif-talep-yetersizliğini önleyebilecek şekilde yeniden düzenlemeye karşı (söz konusu olan kendi vatandaşlarıyken bile) ABD'deki iktisadi ve siyasi güç odaklarının onca direniş göstermiş olması göz önünde tutulursa, gelir bölüşümünde benzer tür yeniden-düzenlemeye, bu sefer de global çapta, merkez-perifer ülkeler arasında girilebilmesi için daha çok uzun ve sarsıntılı yollardan ve dönemeçlerden geçilmesi gerektiği; ve merkez ülkelere özgü kitle-tüketim-toplumunun ve gelir bölüşümünün *global* çapta oluşabilmesinin bugün için sadece bir hayal (ve bugünkü teknolojiyle imkansız) olduğu da tartışmasız kabul edilebilir.

5. 1960-1980 ABD Deneyimine İlişkin Veriler ve Hesaplama

Emeğin ücreti marjinal ürününe eşittir varsayımı yapılırsa, $(F_L) \div (Q/L)$ terimi yerine emeğin gelir bölüşümünde aldığı pay (s_L) terimini ikame ederek, *iv. no.lu denklemi*,

$$\beta\rho = \xi(m) = f[(g_Q - S_{LGL})/g_K.v] \quad (v)$$

şeklinde yazabiliriz.

Veriler 1960-80 arasında emeğin milli gelirdeki payının yükseldiğini göstermekte; ve bu parametrenin (S_L teriminin) 1960'larda ortalama % 79.6 iken, 1970'lerde ortalama % 82.0 dolaylarına çıktığına işaret etmektedirler.¹⁵ Başka istatistiki gözlemler de bunu doğrulamaktadır: Finans sektörü haricindeki tüm şirketlerin Net-Yurtiçi-Şirket-Hasılasında emeğin payının 1960'lar ve 80'ler arası yaklaşık % 5.2 yükseldiği bulunmuştur.¹⁶ Dolayısıyla (v) no.lu denklemdeki S_L terimi yükselmektedir.

14. Bluestone ve Harrison, **Deindustrialization of America**, Basic Books, N.Y., (1982). ss. 12-46; 126-133.

15. Bkz. **Ek Tablo 1**.

16. **Ek Tablo 3** emeğin payını 1960'larda % 70.38, 1980'lerde ortalama % 75.54 olarak vermektedir.

(v) no.lu denklemin ilk grup terimindeki diğer iki parametreye gelince:

g_L , yani istihdam edilen emek miktarındaki (yıllık) artış hızı 1960'lı yıllarda ortalama % 1.89'dan 1970'lerde ortalama % 2.22'ye çıkmıştır.¹⁷ Bu arada işsizlik oranının da % 3.5'ten % 5.7'ye yükseldiği gözönüne alınırsa¹⁷, arz-edilen-emek-miktarındaki büyüme hızının istihdan-edilen-emek-miktarındaki büyüme hızına kıyasla daha yüksek seyrettiği sonucu çıkar.¹⁸ Bunun başlıca üç nedeni vardır. (1) İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan ve 1950'ler boyunca süren "bebek patlaması"nın ürünleri 1960'lı yılların sonundan itibaren emek piyasasına çıkmaya başlamışlardır. (2) İşgücüne katılma oranı bu nedenle yükselirken ayrıca reel ücretlerdeki ortalama artış hızının yavaşlaması nedeniyle ve "*women's liberation*" hareketinin de etkisiyle yükselmiştir. (3) Ayrıca 1973'te Vietnam Savaşı'nın ve dolayısıyla "*draft*" ın sona ermesi nedeniyle, müteakip iki yıl boyunca terhis edilen eratin emek piyasasına duhulü söz konusu olmuştur.

(v) no.lu denklemdeki g_L , arz-edilen-emek miktarındaki (U+L) artış oranını değil, istihdam edilen emek miktarındaki (L) artış oranını simgelemektedir. Dolayısıyla g_L 1960'lar ortalaması % 1.89'dan % 2.22'ye yükselmiş görünmektedir.

Çıktı (reel gelir) artış hızı ise, 1960'larda ortalama % 4.17'den 1970'lerde % 3.19'a düşmüştür.¹⁹

Dolayısıyla, (v) no.lu denklemdeki ilk grup terim ($g_Q-S_L g_L$), 70'li yıllarda 60'lı yıllara kıyasla düşmüştür. Başka bir deyimle g_Q 'daki düşüş, g_L ve S_L 'deki artışla birlikte mütalâa edildiğinde, β -fonksiyonunun, 1970'li yıllarda aşağı doğru kaymasına neden olmuştur.

Denklemin diğer iki parametresine gelince, g_K ve K/Q için özgün hesaplamalar yapmak, istatistiki verilerin niteliği nedeniyle güç olmuştur. Fakat anlaşılın odur ki, 1960'lı yıllara kıyasla sabit-sermaye birikim hızı 1970'li yıllarda (ortalama olarak) cüzi bir miktarda düşmüş; öte yandan sermaye hasıla oranı, 1970'li yıllarda (kapital stokun büyüme hızı yavaşlarken GSMH büyüme hızının daha da çok yavaşlamış olması nedeniyle)

17. Bkz. **Ek Tablo 5**; Kolon 1 ve 4.

18. Bkz. **Ek Tablo 5**; Kolon 5 ve 6. 1960'lar ve 70'ler kıyaslaması cinsinden g_L % 1.9'dan % 2.2'ye çıkarken, arz edilen emek miktarındaki yıllık artış oranı ortalaması % 1.7'den % 2.5'e yükselmiştir.

19. 1972 Sabit Fiyatlarla GSMH yıllık artış oranları. **Council of Economic Advisers** 1980. **Statistical Appendix. Tablo B 2**'deki verilerden tarafımızdan hesaplanmıştır.

1960'lara kıyasla artmıştır. Başka bir deyimle, g_K parametresi 1970'li yıllarda bir miktar düşmüş; öte yandan v parametresi cüzi bir miktar artmıştır.

Yaptığımız kaba bir hesaplamayla sermaye stoku büyüme hızının 1960'lar ortalamasını % 4.4 civarında, 1970'ler ortalamasını ise % 3.3 dolaylarında tahmin ettik. Çıktı büyüme hızı 1960'larda ortalama % 4.2 ve 70'lerde % 3.2 olduğuna göre, v parametresi hem 60'lı yıllarda hem 70'li yıllarda büyümüş ve fakat bu hesaba göre 60'larda ortalama yılda % 0.2 artarken, 1970'lerde bu artış oranı ortalama % 0.1'e düşmüştür.

Dolayısıyla,

$$\beta\rho = \xi(m) = f[(\dot{Q} - S_L \cdot \dot{L}) / v \cdot \dot{K}]$$

denkleminde beş parametredeki değişikliklerin bileşkesi, 1960'lı yıllara kıyasla 1970'li yıllarda m değerinin düşmekte olduğunu göstermektedir.

Bu denkleme, 1960'lı ve 70'li yılların ortalaması olarak bulduğumuz parametre değerlerini yerleştirirsek,

$$m_{60} = (0.0417 - (0.0189) (0.796)) \frac{1}{0.044} \cdot \frac{1}{4.50} \cong \% 12.8$$

$$m_{70} = (0.0319 - (0.0222) (0.8204)) \frac{1}{0.033} \cdot \frac{1}{4.54} \cong \% 7.3$$

m değerinin 60'lı ve 70'li yıllar ortalamalarını sırasıyla % 12.8 ve % 7.3 civarında buluruz ki bu rakamlara dayanarak denklemin, gerek birim değerler gerekse büyüklükler olarak anlamlı sonuçlar verdiği ileri sürülebilir.

6. SONUÇ: Özet Yorumlar ve Tartışma

Eğer kâr oranı beklentisi geçmiş-yıllarda-gerçekleşen-marjinal-kâr-oranının ağırlıklı bir fonksiyonu olarak yazılırsa, bu çalışmada sözü edilen bazı gözlemler üzerine aydınlatıcı bir ışık tutulmuş olur kanısındayız.

$$\text{Eğer } \beta\rho_t = \xi(w_i(m)_{t-i}) \quad | \quad F_K \equiv (\dot{Q} - S_L \cdot \dot{L}) / v \cdot \dot{K}$$

şeklinde yazılırsa, bu demektir ki, kâr-oranı-beklentilerini yükseltmek için, son bir kaç yıl içinde gerçekleşmiş olan marjinal kâr oranının m_{t-i} 'nin yükseltilmesi gerekmektedir: Oysa marjinal kâr oranının yükselmesi için bu formülasyona göre,²⁰

20. Bu denklemi türetirken, (1) faktörlere marjinal ürünlerinin değeri ödendiğini ve (2) Tüketici Malları, Sermaye Malları ve Genel Fiyat Endekslerinin birbirleriyle özdeş olduklarını varsayıyoruz.

- (1) Hasıla büyüme oranının artması, ve/veya
- (2) Emegın-hasiladan-aldığı-payın düşmesi, ve/veya
- (3) İstihdam-edilen-işgücü-miktarındaki artış-oranının düşmesi, ve/veya
- (4) Sermaye-stoku-büyüme-hızının düşmesi ve/veya
- (5) Sermaye hasıla katsayısının düşmesi gerekmektedir --ki, bu değişikliklerin birçoğu birbiriyle ve/veya ekonomideki gelişim için gerekli koşullar ile çelişki içindedir denilebilir.

Örneğin, bu formülasyona göre *cet.par.* emegın-hasiladan aldığı-pay düştüğü takdirde, bunun π/K cinsinden kâr oranını yükseltici bir etkisi olacaktır. Fakat bu da, (daha önce de etraflıca tartıştığımız üzere), çağdaş kitle-tüketimi-toplumunda tüketim-malları-satış-hasilasının yaklaşık % 85'ine hükmeden maaş-ve-ücretli-sınıfın payının düşeceği anlamına geldiği için sadece sosyo-politik değil, efektif talep ve toplam satış hasılatlarına ilişkin beklentilerle ilgili bazı ekonomik sakıncaları da içerir.²¹

(3) no.lu değişkene gelince: İstihdam edilen emek miktarındaki artış küçük olduğu derecede, *cet.par.*, m yüksek olacaktır. Bu da açık seçik bir çelişki ifade etmektedir: Eğer arz-edilen-emek-miktarı belirli ve pozitif bir oranda (diyelim ki % X) yükseliyorsa, istihdam-edilen-emek-miktarındaki artış oranının % X'in altına düşmesi, işsizlik oranını (ve miktarını) arttıracak ve beraberinde hem sosyolojik hem ekonomik-politik sorunlar getirebilecektir. Mamafih bu bağlamda gelişmiş piyasa ekonomilerinde gözlenen "nüfus-artış-hızının-yaklaşık-sıfırlanması" olgusu, bu son çelişki dinamiğinin gücünü zayıflatan bir unsurdur. Fakat öte yandan sözünü ettiğimiz bu son unsurun da "efektif talep miktarı" ile ayrı bir çelişki yaratma potansiyeli vardır: Kişi başına düşen tüketimin (ve bundaki artış hızının) veri alındığı ve tüm diğer bakımlardan birbirinin aynı iki toplum düşünülürse, nüfus-artış-hızı-daha-küçük-olanında toplam-tüketim-talebindeki-artış-oranı daha düşük olacaktır. Bu ise, tahayyül edilebileceği gibi, emegın-payındaki-düşme-bağlamında değindiğimiz tür etkileşim yumağıyla ve "yetersiz-yurtiçi-efektif-talep" sorununun yeniden başgösterme olasılığı ile eklemleşebilecek bir olgudur.

(4) ve (5) no. lu değişkenlere gelince: Sermaye stokunun büyüme hızının düşmesi ekonomik gelişim sürecini köstekleyen, arzu edilmez ve bunalım dönemlerine özgü bir olgudur. Keza sermaye-hasıla-katsayısı orta ve uzun vadelerde sürekli yükselme gösteren bir değişkendir ve çağdaş teknolojik-uygarlığın oluşumunu sağlayan temel çarklardan birinin yansımasıdır. Sermaye hasıla katsayısında bir düşme, *ipso facto* bilebildiğimiz anlamdaki teknolojik uygarlığın gerisin geriye dönüşümü

21. Bkz. Bu çalışma: Alt başlık 4.

(*regress* etmesi) anlamına gelir. Öyleyse hem sermaye-stoku-büyüme-hızının pozitif değerlerle süregitmesi ve hem de sermaye-hasıla-katsayısının daha da büyümesi beklenebilir. Fakat bu demektir ki, m ve dolayısıyla ρ üzerinde 2,3,4 ve 5 no.lu değişkenlerden kaynaklanan aşağı istikamette bir baskı vardır.

Denilebilir ki: "Fakat hasıla büyüme oranının artması $\beta\rho$ 'ı yükseltecektir". Oysa hasıla-büyüme-oranının artması çoğunlukla sermaye stokundaki ve sermaye-hasıla-katsayısındaki artışlarla beraber oluşan bir olgudur ve dolayısıyla yukarıdaki paragrafta değinilen gelişimleri ve çelişkileri içerir. Eğer sermaye hasıla katsayısı büyüyorsa, bu, sermaye-stokundaki-artış-oranının, hasıladaki-artış-oranı üstünde seyrettiğini imâ eder. Dolayısıyla sermaye-hasıla-katsayısı büyüdüğü müddetçe hasıla-artış-oranı ne denli yüksek olursa olsun, v , \bar{K} ve \bar{Q} parametrelerinin bileşik etkisi, π/K cinsinden kâr oranını deprese eder nitelikte olacaktır. Öyleyse kilit değişkenler sermaye-hasıla oranı (v), emeğin hasıladan aldığı pay (S_L) ve istihdam edilen emek miktarındaki artış oranı (\bar{L}) dır; ve bir çeyrek yüzyıldır ABD'de hem v hem de S_L artmaktadır ve ρ da *pari pasu* düşmektedir.

ρ daki bu seküler düşüş acaba nereye kadar devam edebilir? *Moody Catalogue* Aaa Kategorisine giren şirketlerin yeni çıkardıkları tahvillere ödedikleri faiz oranlarının (1970-79) ortalamasının + % 0.85 civarında olduğu ve fakat buna karşın düzeltilmiş vergi sonrası kâr oranlarının $\rho \equiv \pi_1/Q$ cinsinden ortalama % 5.0 ($\pi_1/K \equiv \rho^*$ cinsinden yaklaşık % 1) civarında seyrettiği gözönünde tutulursa, 1970'lerde ABD'de vergi-sonrası-düzeltilmiş-kâr-oranlarının (π_1/K cinsinden) reel-faiz onyıl-ortalamasının ancak cüzi bir miktar üstünde kalabildiği anlaşılır. Tablo II 1960 ve 1970'li yılların ortalaması olarak işletme kâr oranlarını reel faiz oranlarını ve yatırım kâr oranlarını göstermektedir.

TABLO II
ABD'DE REEL FAİZ ORANLARI; FİNANS SEKTÖRÜ DIŞINDAKİ ŞİRKETLERİN ρ_1 VE ρ_1^* CİNSİNDEN İŞLETME KÂR ORANLARI VE ρ_{1-r_2} VE ρ_{1-r_3} CİNSİNDEN YATIRIM KÂR ORANLARI : 1960-69 VE 1970-79 ORTALAMALARI

	ρ_1	ρ_1^*	r_2	r_3	Ψ_{12}	Ψ_{13}
1960'lar Ortalaması	8.97	1.99	3.63	3.91	5.34	5.31
1970'ler Ortalaması	5.60	1.24	0.85	0.72	4.75	4.89

Kaynak : Council of Economic Advisers (1966). Veri dökümü ve notlar için bkz. **Ek Tablo 4.**

Bu durumda yatırım-kâr-oranının (ψ), ρ^* ile r_r arasındaki marjın minimal bir düzeye inmiş olması nedeniyle, reel faizlerdeki dalgalanma-

lardan fazlasıyla etkilenmesi beklenir. Çünkü reel faizlerdeki oynamalar, 1970'ler boyunca parasal faizlerdeki oynamalardan ziyade enflasyon oranındaki dalgalanmalarla belirlenmekte, dolayısıyla enflasyon oranının yükseldiği yıllarda reel faizler önemli ölçüde düşmekteydi. Bunun yatırım-kâr-oranlarını arttırması ve yatırım artışına neden olması beklenirdi. Oysa yatırım kâr oranındaki diğer terim (ρ_1^*) de (enflasyon oranının yükselmesine bağlı olarak oluşan fiktif kârlar nedeniyle) aynı yönde, farklı "lag" lerle ve önemli ölçüde dalgalanmaktaydı. Böylece, enflasyon oranının yükseldiği ve reel faizlerin düştüğü yıl ve/veya akabindeki yıl, yatırım kâr oranlarının nasıl değişeceği *apriori* söylenemez. Fakat salt sayısal verilere bakılırsa, birinci etki ikinci etkileşim yoluna kesinlikle baskın çıkmaktadır; ve dolayısıyla enflasyonun ani sıçrama gösterdiği yıllarda yatırım-kâr-oranı da artış göstermektedir. (Bkz. Ek Tablo 4). Fakat bu bir bakıma yanıltıcıdır. Nitekim, enflasyon oranındaki sıçramanın moneter faizlerdeki artışın üstünde kalması nedeniyle ψ 'un bu gibi dönemlerde gösterdiği artışların, yatırımları uyarmadığı gözlenmektedir. Bunun başlıca nedenleri arasında, enflasyonun belirsizlik artırıcı ve beklentiler üzerindeki sair olumsuz etkilerine işaret edilebilir. Ayrıca, eğer enflasyonist dönemlerde sermaye stoku fiyat endeksindeki yükselme, genel fiyat endekslerindeki yükselmenin gerisinde kalıyorsa (veya bu meyandaki beklenti yaygınsa) bu da önemli bir açıklayıcı nedendir. 1973-75 yıllarında örneklendiği üzere, enflasyonda ani artışlar nedeniyle reel faizlerin önemli ölçüde düştüğü ve yatırım kâr oranında bu yolla artışlar gözlemlendiği dönemlerde, bu gelişmenin yatırımları uyarıcı etkinliğinin olmadığı (veya aksi yönde tesirler gösteren diğer bazı etmenler tarafından tamamen nötralize edildiği) söylenebilir. Kısacası, bu yolla yatırım kâr oranlarını arttırmak, stagnasyondan çıkış için etkin bir strateji olamaz denilebilir.

Ayrıca vurgulamak gerekir ki, bu durumda endüstri sektöründeki "teknik K/Q oranıyla" "Stockholders Equity'nin-hasilaya-oranı" (SE/Q) arasında önemli bir fark doğmuştur. Bunlardan ilki 4-5 arasında iken, ikincisi 0.3-0.5 arasında değerler almaktadır.²² Nedeni de açıktır: $\pi/Q = \% 5$ olduğuna göre, ve şirketlerin, net-vergi-sonrası-kârlarının yaklaşık yarısını temettü (D) olarak ödedikleri bilindiğine göre, D/Q yaklaşık $\% 2.5$ 'tur. Dolayısıyla, temettülerin SE'ye oranının (D/SE'nin) reel faiz oranlarıyla yarışabilir bir durumda olabilmesi için hisse senedi piyasasındaki fiyatların, SE'yi, teknik K/Q oranının ima ettiği sermaye stoku değerinin altında belirlemiş olmasına şaşmamak gerekir. Örneğin $Q/SE = 2$ olduğunda, D/SE (= 0.025×2), tahvil gibi menkullerin

22. SE/Q değerleri için bkz. Council of Economic Advisors, *op.cit.*, 1986, **Statistical Annex**: Tablo B-87.

getirisiyle rahatlıkla rekabet edebilecek % 5 gibi bir rakkamı bulur. Oysa eğer SE, Sermaye Stokunun “gerçek-yerine-koyma-maliyetini” temsil edebilen ve teknik sermaye-hasıla-oranının imâ ettiği değere yakın bir rakkam olsaydı, $D/K = (\% 2.5) \times (0.25) \simeq \% 0.6$ gibi çok düşük bir getiri oranı verecekti. Dolayısıyla hisse senedi piyasasında oluşan *Stockholder's Equity* (SE) rakkamları, “şirketlerin-sermaye-stoklarının yeniden-yerine-koyma-maliyetinin” altında oluşmaktadır izlenimini vermektedir. Böyle bir durumda ise güçlü şirketlerin “yeni yatırımlar yaparak genişleme” yerine, “kurulu şirketleri kontrol etmek için yeterli bir hisse senedi blo-kunu ele geçirmek” stratejisine yönelmelerine (*raiding* olgusu) hiç te şaşmamak gerekir.

Bu bağlamda akla şu soru gelmektedir: Reel-faizler decade ortalaması % 0.8 gibi çok düşük bir düzeyde durur (veya durdurulurken), vergi öncesi düzeltilmiş kâr oranı π/K cinsinden % 1 civarında dolaşırken, şirketler nasıl olur da yatırım yapmaya devam ederler? Aradaki marjlar, likit sermayeyi fizik sermayeye çevirmek için gerekli uğraşa ve rizikoya değemeyecek kadar küçük görünürken, yatırımlar (milli gelirin oranı olarak bir miktar durağanlaşmış bile olsalar) nasıl olur da halâ sürmüş oldukları düzeyde oluşabilmişlerdir?

Bu sorunun iki temel yanıtı vardır ve biri ekonomik olmaktan ziyade sosyo-psikolojik ve kurumsaldır. İlk önce ona değinelim:

Çünkü özellikle yerleşik büyük şirketler kurumsallaşmış makro-sosyo-ekonomik-organizmalar olarak, yeni kurulmuş ve/veya aile şirketi olan kumpanyaların uğraşmak ve risk almak için kesinlikle yeterli bulunmayacağı $\rho^* - r$ marjlarında yatırımlarına devam ederler; çünkü bunlar devasâ kuruluşlardır ve amaçları en geniş soyutlama düzeyinde gene kâr maksimizasyonu olsa bile, sebep-i vücutları (daha doğrusu yaşama devam etme sebepleri) kâr maksimizasyonunun ve kâr marjlarının ötesinde bazı faktörlerle belirlenmektedir. Daha açık seçik bir ifadeyle: Küçük bir “şahıs-veya-aile-şirketi”, $\rho^* - r$ sınırlamaya yüz tuttuğu zaman, fizik-kapitalini likit-kapitale çevirip kâr yerine faiz-geliri elde etmeyi yeğleyebilir. Ama yerleşik ve büyük bir şirketin bunu yapması beklenemez. Çünkü bu gibi bir aksiyon, bu tür bir şirketin işlevine; işlevinin yarattığı sosyo-psikolojik değer ve gereklere; bu gibi şirketlerin yönetim kurullarından menejeryel tabakalarına, çalıştırdıkları onbinlerce emekçiye ve yüzbinlerce hisse senedi sahibine kadar giden çok karmaşık sosyo-ekonomik-ve-beşeri-ilişkilerle yoğrulmuş yapısına aykırıdır.

Yukarıda yöneltlen soruya ikinci bir yanıt da şu olabilir: Üretilen binlerce ürünün birçoğunda sık sık gerçekleştirilen ve ürünün teknik özelliklerini ve dizaynını geliştirmeye yönelik değişikliklere, yepyeni ürünlerin geliştirilip pazarlamasına ve yepyeni “ihtiyaç”ların yaratılmasına

bağlı olarak oluşan yatırım fırsatlarının var olduğunu; ve bu durumlarda bu alanlara yapılan fizik yatırımların marjinal getirisinin, (özellikle yeni yatırımlarda genellikle en yeni ve en mütekâmil teknoloji kullanıldığı için) fizik sermayenin ortalama getirisinin üstünde oluşabileceğini göz-önüne almak gerekir. Bu nedenle ortalama kâr oranları ile reel faizler arasında soyut-genel marj çok düşmüş bile olsa, cazip (*lucrative*) fırsatlar sürekli oluşmaktadır denilebilir: Bu devam ettiği sürece, merkez ülkelerdeki kapitalizm, itici, ilerletici yaşamsal gücünü ve cevvallığını (*vitality*) kaybetmeyecek; ve reel-faiz ve kâr oranlarının sıfır düzeyine yakın dolaşmasına rağmen ve bazı bunalımlar ve sorunlara rağmen yaşamını sürdürebilecektir.

Ayrıca, (1) para arzındaki artışları (yaratacağı enflasyonist faturaya rağmen) yüksek tutarak π/K -cinsinden-işletme-kâr-oranları-düşerken reel-faizlerde daha da büyük düşmeler yaratılabilir, ve bu yolla yatırım-kâr-oranları görece sabit tutulabilir. Ve/veya (2) global ekonomik entegrasyona hız verilerek başka ülkelerdeki (ve özellikle az gelişmişlerdeki) daha yüksek kâr marjlarından faydalanmak üzere ilerici olsun muhafazakâr olsun tüm milliyetçilerin protestolarına aldırmadan yatırımların daha büyük bir oranı dış ülkelere kaydırılabilir.

Fakat bütün bunların birer sınırı, ve de sosyolojik, politik ve/veya ekonomik bazı sakıncaları vardır. (1) no.lu yola başvurulduğu zaman ortaya çıkacak malûm sakıncaların yanısıra, bu *self-defeating* bir politika olabilir. Çünkü son yirmi yılın tecrübesi, enflasyon oranı ile birlikte fiktif kârların da arttığına işaret etmektedir. Dolayısıyla enflasyonist para politikalarıyla reel faizleri daha da hızlı düşürerek, π/K cinsinden işletme kâr oranlarında meydana gelen azalmayı telafi etmek mümkün görünmemektedir. Başka bir deyimle, negatif-reel-faiz-oluşumuna yolaçarak yatırım-kâr-oranlarını yüksek tutabilmek için gerekli enflasyon oranının maliyeti, sağlayabileceği yararın fazlasıyla üstünde olacaktır denebilir. (2) no.lu yola başvurulduğu zaman ise, bazı yurtiçi ekonomik sorunların doğması kaçınılmaz olacaktır.²³

Tüm bunlar bir arada mütalâa edilirse dinamik etkileşimler içinde bir çelişki yumağı karşımıza çıkar. Acaba neoklasik araçlar ve formüllere dayanarak türettiğimiz bu denklemin imâ ettiği bu gibi sonuçlar ile, Marxistlerin nesillerdir, neoklasik-analiz-araçlarını kullanmadan ileri sürdükleri "aşırı-birikim-krizleri hipotezi" ve "dönemsel kapitalist krizler" savı aynı kapiya çıkmakta denilebilir mi?

23. Bu konudaki argümanları iyi derleyen bir referans için bkz. Bluestone and Harrison, (1982). **Op.Cit.**

Fakat vurgulamak gerekir ki, buradaki analize içerilmiş veya içerilmemiş teknolojik değişim olgusu dahil edilmemiştir. Teknolojik değişim de göz önüne alındığı takdirde burada irdelenen çelişkiler yumuşayabilir;²⁴ ve o takdirde Marxist analiz sonuçlarına benzer neticeler alınmayabilir. Öte yandan teknolojik gelişim olmadığı varsayıldığı takdirde bu tür bir neoklasik modelin Marxist çelişkileri aynen doğrular biçimde sonuçlar üretebileceğinin gösterilmiş bulunması bizatihi ilginçtir. Bu modelin de imâ ettiği üzere, anlaşılan odur ki beşerin uzun vadedeki (ve antropolojik bir zaman skalası cinsinden kısa vadedeki) kaderi, teknolojik gelişimin süratli olup olmayacağına bağlı olarak önemli ölçüde değişebilecektir.

24. Bazı kısıtlayıcı varsayımlar altında ve geleneksel Neoklasik Sentezin bir Revizyonu ile türetilmiş bir model bağlamında kâr oranı beklentisi fonksiyonunun üç alternatif yazılış durumlarında emeğin verimini arttıran bir teknolojik gelişimin olası etkilerinin analizi için bkz. K. Çakman (1985), *op.cit.*, s. 234-327 ve 273-277. Revize edilmiş modelin tanıtımı ve geliştirimi için, bkz. s. 127-195.

EK TABLO 1
ABD'DE FAİZ, RANT, KÂR VE EMEKÇİ GELİRLERİNİN MİLLİ GELİR
İÇİNDEKİ PAYI: 1960-79

Yıllar	Net Faiz	Rant	π	W
	MG*	MG*	MG*	MG*
1960	2.68	3.78	12.76	80.79
1961	2.97	3.80	12.47	80.77
1962	3.13	3.67	13.46	79.72
1963	3.30	3.63	13.78	79.28
1964	3.40	3.44	14.34	78.80
1965	3.63	3.35	15.13	77.85
1966	3.89	3.23	14.68	78.18
1967	4.08	3.26	13.33	79.34
1968	4.11	2.85	13.17	79.85
1969	4.38	2.57	11.60	81.43
1970	5.11	2.53	9.25	83.08
1971	5.41	2.54	9.76	82.27
1972	5.36	2.45	10.51	81.65
1973	5.37	2.22	10.19	82.20
1974	6.57	2.03	7.96	83.43
1975	6.96	1.98	8.50	82.54
1976	6.59	1.73	9.98	81.68
1977	6.59	1.73	10.52	81.15
1978	6.81	1.61	10.43	81.15
1979	7.22	1.49	9.94	81.32
1960'lı yıllar ortalaması	3.55	3.36	13.49	79.60
1970'li yıllar ortalaması	6.19	2.03	9.74	82.04

Kaynak : Council of Economic Advisers (1980). **Statistical Annex Table B 19.**

NOTLAR :

MG* : Faiz Rant Kâr ve Ücretlerin **Proprietors Income** içindeki paylarının ekonomi genelindeki payların aynı olduğunu varsaymak istemediğimiz için, MG'den **Proprietors' Income**'ı çıkartarak bulduğumuz diziye payda olarak kullandık. (**Proprietors** Gelirlerinin MG'ye oranı yaklaşık % 8-9 dolaylarındadır).

W : Ücret ve Maaşlar + işçi emekli ve hastalık sigorta fonlarına işverenlerin ödedikleri fonlar + kıdem tazminatları v.b.

π : ADD ve EDD uygulanmış kurumlar vergisi öncesi net kârlar. (**Proprietors** Gelirlerinin ne kadarı "kâr" ne kadarı ücret sayılır bu konuda data yoktur. Fakat **proprietor** gelirleri içinde kârların payının ekonomi genelindeki payın bir hayli üstünde olduğunu tahmin ediyoruz).

EK TABLO 2

ABD'DE "ÜRETİM İŞÇİLERİ"NE* AİT YILLIK REEL ÜCRET VE PRODÜKTİVİTE** ARTIŞ ORANLARI: 1960'LAR, 70'LER VE 80'LER KIYASLAMASI (TARIM SEKTÖRÜ HARİÇ TÜM ÖZEL SEKTÖR***)

Yıllık Ortalama Cinsinden	1960'lı Yıllar Ortalaması	1970'li Yıllar Ortalaması	1980-84 Ortalaması
$g(Q/L)$: Produktivite artış oranı	% 2.80	% 1.54	% 1.10
$g(w)$: Reel Ücret artış oranı	% 1.45	- % 0.28	- % 1.65
$g(\delta) = g(Q/L) - g(w)$ (\pm)	% 1.35	% 1.82	% 2.75

Kaynak : Council of Economic Advisors (1984), a.g.y., **Statistical Tables:** 39 ve 41.

* "Üretim İşçileri": Mavi tulumlu işçiler ve "Supervisor" mevkii altında çalışan tüm diğer işçiler. Tarım Sektörü hariç tüm özel sektör.

** "Produktivite": Çalışan kişi başına düşen tarım sektörü hariç Gayri Safi Yurt İçi Özel Sektör Hasılası.

*** Kategoriler: İmalat sanayii, madencilik, inşaat, ulaşım "Utilities" (elektrik, gaz, vs.), toptancı ve perakende ticaret, sigortacılık dahil finans sektörü, diğer hizmetler.

\pm g: geleneksel olarak "growth-rate"ı simgeler. Bunlar ise **yıllık ortalama artış oranları**. Aradaki matematiksel ayırımın bilincindeyiz.

EK TABLO 3

ABD'DE TARIM VE FİNANS SEKTÖRÜ DIŞINDAKİ ŞİRKETLERİN, NET YURT İÇİ ŞİRKET HASILASI İÇİNDE ÜCRET VE MAAŞLARIN, NET FAİZİN, VERGİ ÖNCESİ VE VERGİ SONRASI KÂRLARIN PAYI 1960-1979

Yıllar	wL	r	π_3	TT	π_1
	NCDP	NCDP	NCDP	NCDP	NCDP
1960	72.58	1.40	26.26	18.98	7.28
1961	71.88	1.51	26.60	19.26	7.34
1962	70.60	1.59	27.77	18.94	8.83
1963	69.70	1.59	27.88	19.31	8.57
1964	69.08	1.62	29.35	19.04	10.31
1965	68.19	1.69	30.15	18.93	11.22
1966	69.08	1.87	29.03	18.28	10.75
1967	70.30	2.09	27.59	17.70	9.89
1968	70.54	2.21	27.44	18.55	8.69
1969	72.13	2.63	25.23	18.33	6.90
1970	73.99	3.32	22.69	17.68	5.01
1971	72.75	3.26	24.18	18.33	5.85
1972	72.62	3.10	24.27	17.92	6.35
1973	73.19	3.32	23.47	17.88	5.59
1974	75.26	4.00	20.71	17.81	2.90
1975	73.08	3.87	23.02	17.39	5.63
1976	72.99	3.29	23.70	17.61	6.09
1977	72.92	3.17	23.89	17.00	6.89
1978	73.72	3.22	23.05	16.49	6.56
1979	75.60	3.46	20.94	15.76	5.18
1980	76.35	4.11	19.53	15.66	3.87
1981	74.68	4.21	21.10	15.63	5.47
1982	76.50	4.16	19.32	14.05	5.27
1983	74.65	3.49	21.84	14.82	7.02
1960'lar ortalaması	70.38	1.82	27.71	18.73	8.97
1970'ler ortalaması	73.61	3.40	22.99	17.38	5.60
1980'ler ortalaması	75.54	3.99	20.45	15.04	5.40

Kaynak : Bureau of Economic Analysis (in) Council of Economic Advisers (1980) ve (1984). **Statistical Appendix, Table B 11** (1980) ve **B 12** (1984)'deki verilerden tarafımızdan hesaplanmıştır.

Notlar :

NCDP : Net Yurtiçi Şirket Hasılası.

wL : Toplam Ücret ve Maaşlar w'nun açıklanmalı tanımı için Tablo 1'in dibindeki nota bakınız.

π_3 : Dolaylı Şirket Vergileri + Kurumlar Vergisi Öncesi Net Şirket Kârları.

TT : Dolaylı Şirket Vergileri + Kurumlar Vergisi.

π_1 : Kurumlar Vergisi sonrası Net Kâr: π_2 -TT

π rakkamları, burada ADD ve EDD uygulanmış dizilerden alınmıştır.

EK TABLO 4

ABD'DE REEL FAİZ ORANLARI VE FİNANS SEKTÖRÜ DIŞINDAKİ ŞİRKETLERİN KÂR ORANLARI (TOPLAM KÂRLAR/ŞİRKETLER-NET YURTİÇİ HASILA CİNSİNDEN): 1960-1979

Yıllar	ρ_1	ρ_1^*	r_2	r_3	ρ_1-r_2	ρ_1-r_3
1960	7.28	1.62	3.61	4.02	3.67	5.66
1961	7.34	1.63	4.35	4.50	2.99	2.84
1962	8.83	1.96	4.03	4.20	4.80	4.63
1963	8.57	1.90	4.56	4.80	4.01	3.77
1964	10.31	2.29	4.00	4.10	6.31	6.21
1965	11.22	2.49	2.79	2.84	8.43	8.38
1966	10.75	2.39	1.93	2.43	8.82	8.32
1967	9.89	2.80	4.31	4.41	5.58	5.48
1968	8.69	1.93	3.28	3.40	5.41	5.29
1969	6.90	1.53	3.43	4.36	3.47	2.54
1970	5.01	1.11	4.54	4.41	0.47	0.60
1971	5.85	1.30	4.29	2.62	1.56	3.23
1972	6.35	1.41	4.11	2.15	2.24	4.20
1973	5.59	1.24	-1.66	-1.07	7.25	6.66
1974	2.90	0.65	-6.73	-4.49	9.63	7.39
1975	5.63	1.25	-1.97	-2.94	7.60	8.57
1976	6.09	1.35	4.22	2.64	1.87	3.45
1977	6.89	1.53	2.02	0.83	4.87	6.06
1978	6.56	1.46	0.93	1.26	5.63	5.30
1979	5.18	1.15	-1.27	1.77	6.45	3.41
1960'lar Ortalaması	8.97	1.99	3.63	3.91	5.34	5.31
1970'ler Ortalaması	5.60	1.24	0.85	0.72	4.65	4.89

Kaynak : Council of Economic Advisers (1980). **Statistical Appendix Table B11'** deki verilerden yararlanarak hesaplanmıştır.

NOTLAR :

r_2 : **Moody Catalogue** Aaa Kategorisine giren şirketlerin yeni çıkardıkları tahvillere ödedikleri reel faiz oranı. Parasal oranı reel'e tahvil etmek için Toptan Eşya Fiyatları Endeksi kullanılmıştır.

r_3 : **Prime-rate** (Reel).

ρ_1 : Tanımı için Ek Tablo 3'ün altındaki notlar.

ρ_1^* : $\rho_1 \cdot \frac{Q}{K}$ (Bu kolon 1960-80 arası K/Q 'ı sabit ve 4.5 olarak kabul edilerek hesaplanmıştır.) Gerçek 1960-80 arası ABD'de K/Q oranı cüzi bir miktar artmışsa da söz konusu artış kaale alınmasa da olur denilebilecek kadar küçüktür.

EK TABLO 5

ABD'DE İSTİHDAM (L), İŞSİZLİK (u), EMEK ARZI (sL); İSTİHDAMDA VE EMEK ARZINDA YILLIK ARTIŞ ORANLARI: 1960'Lİ VE 70'Lİ YILLAR KİYASLAMASI

Yıllar	L (Bin kişi)	u (Bin kişi)	SL (Bin kişi)	gL (%)	gSL (%)
1960	65.778	3.852	69.628	1.78	1.84
1961	65.746	4.714	70.459	-0.05	1.19
1962	66.702	3.911	70.614	1.45	0.22
1963	67.762	4.070	71.833	1.59	1.73
1964	69.305	3.786	73.091	2.28	1.75
1965	71.088	3.366	74.455	2.57	1.86
1966	72.895	2.875	75.770	2.54	1.77
1967	74.372	2.975	77.347	2.03	2.08
1968	75.920	2.817	78.737	2.08	1.80
1969	77.902	2.832	80.734	2.61	2.54
1970	78.627	4.088	82.715	0.93	2.45
1971	79.120	4.993	84.113	0.63	1.69
1972	81.702	4.840	86.542	3.26	2.89
1973	84.409	4.304	88.714	3.31	2.51
1974	85.935	5.076	91.011	1.81	2.59
1975	84.783	7.830	92.613	-1.34	1.76
1976	87.485	7.288	94.773	3.19	2.33
1977	90.546	6.855	97.401	3.50	2.77
1978	94.373	6.047	100.410	4.23	3.10
1979	96.945	5.963	102.908	2.72	2.48
1960'lar Ortalaması	70.75	3.52	74.2	1.89	1.68
1970'ler Ortalaması	86.39	5.73	92.12	2.22	2.46

Kaynak : Council of Economic Advisers (1980). **Statistical Appendix Table B 27'**deki verilerden hesaplanmıştır.

Notlar :

L : Toplam İstihdam (bütün sektörler).

U : İşsizlik tanımlarından "U"₅ : 16 yaşından büyük olup 15 gündür tam gün iş arayan ve bulamayanların Sivil İşgücüne Oranı.

S_L : Emek Arzı = U + L.

g : Yıllık Artış Oranı.

BİR TOPLUMSAL OLGU OLARAK “İNTİHAR”

Dr. Birsen GÖKÇE*

GİRİŞ

Toplumda meydana gelen düzensizlikler, sorunlar genel olarak bireyde, ailede, toplumda ve uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan sorunlar olarak dört ayrı grupta toplanabilir.

Bu çerçeve içinde intihar olgusu ilk grupta yani bireylerde görülen sosyal sorunlar içinde yer alır. Ancak çoğunlukla bireyde ortaya çıkan bir sorun salt bireyin sorunu olmamakta bireyin ailesini ve toplumsal çevresini de etkilemektedir. Bu durumun tersi de geçerlidir. Başka bir deyişle ailenin sorunları, çevresel koşullar, birey üzerinde etkili olmakta onun davranış ve tepkilerini etkilemekte ve yönlendirmektedir.

Esasen birey ve toplum aynı sürecin farklı cepheleridir. Özellikle aile ve toplumda ortaya çıkan sorunlar kesin çizgilerle birbirinden ayıramayacağı gibi bunların herhangi birinde çıkan sorunu da diğerlerinden soyutlayarak, bağımsız olarak incelemenin ya da tedavi etmenin güçlükleri ortadadır.

İntihar: Yaşamını noktalamaya, bitirmeğe karar veren bireyin giriştiği ve sonuç aldığı bir eylemdir. İntiharı kısaca “gönüllü ölüm” olarak da tanımlayabiliriz. İnsanoğlunun sahip olduğu en değerli şeyi olan yaşamından vazgeçmesi, onu terketmesi kuşkusuz yaşam boyu verilebilecek en önemli karardır. Bu kararın nedenleri ne olursa olsun, ölümle sonuçlanacağı kesin olarak bilinen bir davranışa yönelme ve sonuç alma sözkonusudur. O halde eylem sonuç olarak bireysel bir davranış olmaktadır.

Kısaca intihar olayları davranış bozukluklarının büyük boyutlu bir göstergesi olarak kabul edilmelidir. Ancak intihara yol açan mutsuzluk, çaresizlik, sorunlara çözüm getiremeyiş ya da çözümsüzlük sadece öznel olmayıp toplumsal koşullarla birlikte düşünülmeli gereken bir süreçtir. Genellikle bireysellik içinde açıklanabileceği düşünülen bu davranış bozukluğunu etkileyen toplumsal nedenleri araştırmak da psikoloji ve psikiatri ile kardeş disiplin olan toplumbiliminin (Sosyolojinin) uğraşı alanına girmektedir.

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

İntihar konusunda ilk bilimsel ve kapsamlı çalışma geçen yüzyılın sonlarında Fransız Sosyoloğu E. Durkheim tarafından yapılmıştır. Durkheim 1897'de yayınladığı intihar adlı eserinde intihar olgusunu açıklamak üzere o güne kadar ileri sürülmüş belli başlı görüşleri ele alıyor.¹ Akıl hastalığı, kalıtım, ırk ve iklim gibi. Bunların herbirinin teker teker yetersizliği ve geçersizliğini ispatladıktan sonra geriye kalan tek neden toplumsal etken üzerinde duruyor.

Durkheim her toplumun kendine özgü olan ve büyük toplumsal dönüşümler ya da olağandışı durumlar olmadıkça durağan kalan bir "toplumsal intihar oranı" bulunduğunu belirtiyor. "Bu da intiharın bir toplumsal olgu olduğunu kanıtlar" diyor. Başka bir deyişle, toplumsal intihar oranını belirleyen şey, intihar olayıyla birlikte görülen kimi toplumsal etkenlerdir ve intiharın nasıl oluştuğunu anlamamızı sağlayacak olan da bu etkidir görüşündedir.

Bu toplumsal etkenleri oluşturan dinsel bağlılık (mensubiyet), evlilik, aile yaşamı, siyasal ve ulusal bağlar öğeleri ile intihar olayları arasındaki bağları inceleyen Durkheim üç ayrı intihar türü ayırtediyor: Bencil intiharlar, elcil intiharlar ve kuralsızlık intiharları.

Bencil İntiharlar: Bireyin toplumsal çevresiyle bütünleşmemesi sonucunda ortaya çıkıyor. Bireyi kendi başının çaresine bakmak durumunda bırakan etkenler ne kadar çoğalırca intihar olaylarının da o ölçüde artacağı ileri sürülmektedir. Örneğin aile bağlarının, din bağlarının gevşemesi ve hastalık, yaşlanma, ölüm ve öldürülme gibi korkular intihar nedenleri arasında sayılmaktadır. Tarihte örnekleri çok olan bir intihar tipidir. Ünlü yazar Ernest Hemingway "yaşlanma" ve "hastalık" olayının sonuçlarına katlanmak yerine intiharı bir çözüm olarak görmüştür. Ayrıca bu nedenlerle karı-koca birlikte "intihar etme" olaylarına da rastlanmaktadır. Yaşamı, yalnız sürdürme durumunda kalanlar yani aileden kimsesi kalmayan ya da aile bağları tamamen kopan bireyler arasında da bu tür intihar olayları sık görülmektedir. Ölüm dürtüsü olmayan ve fakat kesin olarak öldürüleceğini anlayan ve bunun içinde kendi yaşamına son verenlere de rastlanmaktadır. Siyasi tarihte bu konuda verilebilecek sayısız örnekler vardır. İkinci Dünya savaşının Nazi şeflerinden Hitler, Göring, Şili'den Allende, yakın tarihimizden Menderes, Gedik bu konuda verilebilecek bilinen örneklerdir.

Elcil İntiharlar: Birincisinin tam tersi aşırı toplumsal bütünleşme ile ortaya çıkmaktadır. Bireyin yaşamının katı kurallarla çevrili olması bu intihar türünün yaratılmasında etkili olmaktadır. Topluluğun aile, din, siyasal kökenli buyrukları (emirleri) bireylerin kendilerini öldürmelerinde rol oynamaktadır.

1. Emile, Durkheim, **İntihar** (Çev. Özer Ozankaya) Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1986.

Başarısızlığın toplumsal faturasını ödemekten çekinenler ile onurlarını korumak istedikleri için intihar edenleri birbirinden ayırmak oldukça güçtür. İster başarısızlık, isterse onur korumak nedeniyle olsun bu tür intiharları gerçekleştiren insanların topluma karşı çok duyarlı olan yani toplumla aşırı bütünleşmiş kişiler olduğu görülmektedir.

Toplumsal olayları etkilemek üzere intihar edenler de bu grup içinde ele alınabilir. Siyasi bir olayı protesto etmek amacıyla toplum önünde yapılan intiharlar bu konuda örnek oluşturmaktadır. Amerikanın Güney Viyetnam politikasını tasvip etmeyen Budist rahiplerin üzerlerine benzin dökerek kendilerini yakmaları, Sovyet tanklarına karşı kol kola girerek ölüme giden Çekoslavak gençler, ya da toplumdaki herhangi bir olaya karşı olduklarını, açlık ile ya da ölüm orucu ile ispat etmek üzere yapılan intiharlar ve intihar girişimleri gibi. Ayrıca bireysel ölçekte çözülemiyen sorunlar, bunalımlar, hayal kırıklıkları sonucu gerçekleştirilmekte olan intihar örnekleri de bu grup içinde sayılabilir. Sevdiği, değer verdiği objeleri kaybetme başka bir deyişle sevgili, eş, para, mülk ve benzeri kayıplar sonucu yapılan intiharlar gibi.

Kuralsızlık İntiharları: Bireylerin kuralsız bir yaşam sürdürmelerinden kaynaklanmaktadır. Bireyin davranışlarında hangi ölçülere uyacağı konusunda kararsız kalması bu tür intiharların belli başlı nedenidir. Genellikle beklenmedik aşırı biçimde zengin olma, boşanma ve ihanet olaylarında görülür.

Hangi tür olursa olsun bilimsel çalışmaların ışığı altında her toplumda "gönüllü ölüm" konusunda bir ön eğilim bulunduğu söylenebilmektedir. Toplumsal değişimin hız kazandığı dönemlerde bu oranda artış gözlenmektedir.

Durkheim'in çalışması hemen hemen bir yüzyıldan beri bu konuda en önemli çalışma özelliğini korumaktadır. Durkheim'e yöneltilen çeşitli eleştiriler olmakla beraber bunlar toplumsal bir olgu olarak intihar oranının artışına yönelik eleştiri olmayıp daha ziyade izlediği teknik, uygulama ve uygulama sonuçlarına yöneliktir. Örneğin Taylor'a göre; Durkheim, katoliklerde intihar oranının düşük olduğunu söylerken haklıdır. Buradaki oran düşüklüğü dinsel gruplar arasındaki yapı farkından kaynaklanmaktadır. Katoliklerde intihar olgusu farklı algılandığından bu oran düşüktür. Durkheim'in bir taraftan intihar oranının arttığını savunurken katoliklerde bu oranın düşük olduğunun vurgulaması çelişkili gibi görünüyorsa da Taylor'a göre Durkheim'in tezi doğru olabilir. Çelişkili durum kullandığı örneklerin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Böylece Durkheim'in tezinin başka verilerle de desteklenmesi gerektiği ileri sürülmektedir.²

2. Lincoln H. Day. **Durkheim On Religion and Suicide A. Demographic Critique.** Sociology. Vol. 21. No: 3, August 1987 pp. 449-461.

Durkheim'in çalışmalarına farklı bir bakış açısı getiren D. Lester intiharın öğrenilmiş bir davranış olduğu tezini savunur. Bandura'nın "Sosyal Öğrenme" ve Scheft'in "etiketleme" teorilerini intihar olgusuna da uygulayan Lester; sosyal öğrenme teorisine göre, kişilerin başkalarının yaptıklarını kendilerine model aldığını ileri sürer. Aynı şekilde etiketleme teorisinde de akıl hastalarının deli (crazy) rolünü benimsemeleri büyük ölçüde çevrenin onları bu şekilde etiketlemeleriyle ilişkilidir.³

Lester ayrıca intihar eden kişinin ailesiyle, arkadaş çevresiyle ilişkilerini inceleyerek kişinin her iki grupta da ilişkilerinin normalin dışında olduğunu saptamış ve alkolizm, mesleki başarısızlık, ailesel sorunlar, akıl hastalıklarıyla intiharın yakından ilişkili olduğu sonucuna varmıştır.⁴

Ülkemizdeki duruma gelince; intiharlara ilişkin ilk sayısal veriler 1974 yılından itibaren derlenmeğe başlamıştır. Bu konudaki yorumlarımıza geçmeden önce toplumsal yapımızın özelliklerine bağlı olarak, hem geleneksel kültürümüzden hem de dinimizden kaynaklanan yaygın bir görüş üzerinde durmak istiyorum.

"İntihar" toplumumuzda red edilen, yadsınan, kabul edilmeyen bir davranıştır. Toplum açısından aile için yüz karası, dini açıdan da günah sayılan bir olgudur. Bu nedenle toplumumuzda intihar olaylarını saklama eğilimi fazladır. Delil bırakılmaksızın gerçekleştirilen intiharlarla, toplum önünde cereyan etmeyen, intihar olaylarında genellikle ölüm nedeni kayıtlara ailenin isteği doğrultusunda "kaza", "zehirlenme" ve benzeri başka biçimlerde geçirilmektedir.

Ayrıca yaşamına son vermeğe karar veren kişilerin de toplumun bu olumsuz değerlendirmelerinin dışında kalmak amacıyla ölüm olayına kaza görüntüsü verdikleri çeşitli göstergelerden anlaşılmaktadır. Öte yandan intihar istatistikleri emniyet kayıtlarına göre yapıldığından kırsal alan intiharlarının bu istatistiklere genellikle yansımadağı, jandarma bölgesinde olan ölümlerin jandarma gelinceye kadar defin ruhsatı verilerek defnedildiğı düşünülünce olayı saklamanın çok kolay olduğu anlaşılır. Türkiye için yaklaşık olarak yüzbinde 2 olarak hesaplanan intihar oranının bu görüş ve değerlendirmeler doğrultusunda gerçek durumu yansıttığı söylenemez. İşte bu nedenle Devlet İstatistik Enstitüsü'nün verilerini, ancak kayıtlara geçen kesin intihar olaylarındaki; cinsiyet, yaş, yaşadığı yer, intihar biçimi ve nedenleri açısından yorumlamak mümkün olabilir.

3. D. Lester. **Suicide as a Learned Behavior**. Charles C. Thomas Pub. "Ill" 1987, p. 12-13.

4. İbid, s. 111-114.

1985 yılı itibariyle 1187 intihar olayı saptanabilmektedir. Bu veri esas alındığında intihar edenlerin % 62'sinin erkek, % 38'inin kadın olduğu görülmektedir.

Howard L. Kushner'e göre 19. yüzyıldan günümüze, ölümle sonuçlanmış intiharlarda erkek intihar oranı kadın intihar oranından yüksektir.

Kadınlarda intihar nedenleri arasında duygusal-bireysel kökenli olanlar ağırlıktadır. Kıskançlık, aşta hayal kırıklığı, ihanete uğrama, yalnızlık, evdeki huzursuzluklar bunlardan bazılarıdır. Erkeklerde ise ekonomik koşulların kötülüğü temel intihar nedenleri arasındadır.

Ancak Kushner'e göre, intihar girişimleri ölümle sonuçlanmış intiharlarla birlikte değerlendirildiğinde kadın-erkek oranları arasındaki farklılık ortadan kalkmaktadır. Hatta kadınlar erkekleri sekizde bir oranında aşmaktadır.⁵

Sonuç olarak, ülkemizdeki intiharların cinsiyete göre dağılımında batı kaynaklarıyla büyük bir paralellik gösterdiği saptanmıştır.

1985 yılı verilerine göre intiharların % 66'sının kentsel yörelerde % 34'ünün de kırsal yörede gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Kentsel yörelerdeki intihar olayları sıralamasında; İstanbul 1985 yılında 177 intihar olayı ile başta gelmekte; onu sırasıyla İzmir (101), Ankara (73), Antalya (45), Konya (44), İçel (43), Bursa (36), Adana, Aydın, Balıkesir, Zonguldak (31)'er vaka ile izlemektedir.

Yaş gruplarındaki nüfus yoğunluğuna göre intihar oranlarının hesaplanması, ülke düzeyindeki yaşa göre saptanabilen gerçek dağılımı verir. Tablo I'de 1975 ve 1980 nüfus sayımı sonuçlarına göre her yaş grubundaki nüfusa oranla intihar oranları hesaplanmıştır. 1985 nüfus sayımının yaş grupları itibariyle dağılımları Şubat 1988'de hâlâ yayınlanmamış olduğundan Tablo I'de 1985 verilerine yer verilememiştir.

TABLO I
İNTİHARLARIN YAŞA GÖRE DAĞILIMI (Binde Olarak)
Yaş Grupları

Yıllar	Top.	-15	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-79	80+
1975	020	003	040	028	024	025	025	031	063	051
1980	017	001	028	023	021	022	028	036	040	049

5. Howard L., Kushner. **Women and Suicide in Historical Perspective Signs.** Vol. 10 (3), Spring 1985, S. 537-52.

Tablodan da görülebileceği gibi, yaş gruplarına göre 1975 ve 1980 yıllarında intihar oranları belli yaşlarda birbirine çok yakın değerler olmaktadır. 1980 yılında toplam intihar oranında biraz düşme görülmüştür. Buna ek olarak -15, 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 75-79, 80 + yaş gruplarında intihar oranları 1975 yılından daha düşüktür. Sadece 55-74 yaş grubunda oranlarında yükselme mevcuttur.

Burada görülen en önemli özellik Türkiye’de 15 ve daha aşağı yaşlarda intihar oranının diğer yaş gruplarından çok düşük olduğu, bu oranın yaşla birlikte artma gösterdiği 65 ve daha yukarı yaşlarda ise bu oranın diğer yaş gruplarından daha yüksek olduğudur.⁶

İntihar edenlerin yaşlarına göre yapılan sıralamada gerek 1980 gerekse 1985 yılları itibariyle 15-24 yaş grubu için % 30’ları aşan bir intihar oranı saptanmıştır. Bu durum kayıtlara geçen tüm intiharların üçte birinin 15-24 yaş grubunda olduğunu, üçte ikisinin ise önceki yaş gruplarına dağıldıklarını göstermektedir (Tablo II).

TABLO II
İNTİHARLARIN 1980-1985 YILLARI İTİBARIYLA YAŞA GÖRE DAĞILIMI
(Yüzde Olarak)

Yıllar	Toplam	15	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75
1980	750	3.3	34.0	18.5	12.0	11.0	7.2	7.0	3.8
1985	1187	3.9	31.7	18.0	12.6	11.8	7.7	6.7	4.5

Tablo I’de görüldüğü üzere nüfusa oranla yapılan hesaplamalarda ikinci sırayı 55 ve daha yukarı yaşlar almaktadır. Öztürk’e göre, yaşlılarda yaş dönemlerinde meydana gelen fizyolojik değişmelerin sebep olduğu depresyonlar sonucu intihar fikri ve intihar girişimleri çok sık görülmektedir.⁷

İntihar edenlerin % 18’i okuma-yazma bilmiyor. Okuma yazma bilen % 82’lik oran içinde öğrenim durumuna ait dağılım genel nüfus içindeki oranlarla paralellik göstermektedir.

İntiharların nedenlerine ilişkin veriler ise kayıtlarda genellikle kaba çizgiler içinde verilmekte olup ruhsal nedenler, hastalık, aile geçimsizliği, geçim zorluğu, ticari başarısızlık, duygusal ilişkiler, öğrenim başarısızlığı gibi konularla sınırlanmıştır. Öte yandan bu verilerin güvenilirliği üzerin-

6. Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. **Tülin İçli** “Türkiye’de İntiharların Yaş ve Cinsiyete göre Dağılımı” **H.Ü. Edebiyat Fakültesi Dergisi** (Özel Sayı), 1983. s. 197-200.

7. Orhan, Öztürk. (Yayın Sorumlusu) **Ruh Sağlığı ve Hastalıkları** Meteksan Yayın, Ankara, 1981, s. 75.

de de durmak gerekir. Bu nedenler kimler tarafından hangi koşullarla saptanmaktadır? Hayatta kalanların yakıştırmaları ve değerlendirmeleri ne ölçüde gerçeği yansıtabilir? Nedenler alanında yapabileceğimiz yegane değerlendirme 1980 yılına göre 1985 yılında artış gösteren bazı nedenler arasındaki göreceli artışlar konusunda olacaktır.

1980 yılında geçim zorluğu nedeniyle intihar edenlerin oranı % 2,8'ken 1985'de % 10,4'e, hastalıktan intihar edenlerin oranı % 17,7 iken % 33,7'ye, duygusal ilişkilerden intihar edenlerin oranı % 3,6 iken % 7,4'e, öğrenim başarısızlığından intihar edenlerin oranı ise % 0,5'den % 3,1'e yükselmiştir. Hastalıkla ekonomik durum arasındaki yakın ilişkide geçim zorluğu ile birlikte düşünülünce 1980 yılına kıyasla 1985 yılında geçim zorluğu konusunda % 50'ye yaklaşan bir artış gözlenmektedir.

Duygusal ilişkiler ve öğrenim başarısızlığına bağlı intiharlarında, intiharların en yüksek düzeyde olduğu 15-24 yaş arasında meydana geldiği düşünülünce bu yaş grubunun özellikleri, ve toplumsal çevreyle olan ilişkileri önem kazanmaktadır.

Lester ve Lester'e göre, yetişkinlerde intihar eğilimi olanların çocukluk yıllarında karşılaştıkları ekonomik güçlükler, anne-babanın onlara karşı ilgisizliği, anne-babanın mutsuz bir evlilik tablosu sergilemeleri ile ilişkilidir.⁸

İntihar konusunu bir toplumsal olgu olarak incelemeye çalıştığımız bu makalede ruhsal etkenlerin yanında toplumsal etkenlerin de intihar konusunda rol oynadığı belirtilmeğe çalışılmaktadır. Amaç ruhsal etkenlerin gerçekliğini ya da varlığını yadsımak değil, toplumsal yapı etkenini gözardı eden tutumların yanlış olduğunu gösterecek kanıtlar sergilemektir.

20nci yüzyıl teknolojisini yaratan, doğaya egemen olmağa çalışan ve büyük ölçüde bunu başaran, uzayın gizlerini çözen, derinliklerini keşfeden çağımız insanı kendi varlığını tanımada, kendi sorunlarını çözmede hâla belirli engelleri aşabilmiş değildir. Bugün bütün dünyada intihar oranının belli bir yüksekliği koruduğu görülmektedir. Avrupa ülkelerine kıyasla Türkiye'deki oran önemsenmeyecek düzeydedir. Bununla beraber 1980 yılında ülkemizde 750 intihar olayı saptanırken 1985'de bu sayı 1187 olmuştur.

1980-1985 yıllar arasındaki nüfus artışıyla yine aynı yıllardaki intihar artışını yaş grupları itibariyle istatistiksel olarak karşılaştırdığımızda % 95-99 güvenilirlik sınırları içinde kesinlik gösteren anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Dolayısıyla ülkemizdeki intihar olaylarında kendi

8. D. Lester and D. Lester. **Suicide: Gamble with Death**. Prentice Hall Inc., New-Jersey, 1971, s. 34.

içinde oransal bir artışın varlığı söz konusudur. Ve bu artış daha önce belirtildiği üzere 15-24 yaş grubunda yoğunlaşmaktadır. Kanımca üzerinde durulması gereken noktada budur.

Ülkemizde hızla yaşanan değişme ve gelişme olgusunun olumlu bir biçimde yönlendirilemediği gözlenmektedir. Hızlı ve sağlıklı kentleşme, ekonomik sorunların ağırlığı, işsizlik, okulsuzluk gibi durumlar topluma ait ciddi sorunlardır. Bu sorunların en çok yansıdığı kesim de gençlik olmuştur. Çünkü gençlik toplumun en dinamik, en hareketli ve nitelikleri gereği çevresinden en fazla etkilenen kesimdir. Genç, yaratıcı gücünün yönlendirilmemesi sonucu kendisini çeşitli sorunların içinde bulmuştur. Toplum olarak çağdaşlaşma sürecine uyum yapmakta zorluk çektiğimiz gözlenmekte ve çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Dolayısıyla bu sorunlar, yetişmekte olan gençlik kesimine de yansıyor. Öte yandan toplumumuzda birbiriyle uzlaşmayan iki ayrı tip kişilik geliştirme eğilimi de gözlenmektedir.

Bir tarafta, genç kuşakları yeniliklere açık, çağdaş dünyada yer alabilecek bir kişiliğe kavuşturmak isteyenler, öte yanda geçmişin özlemi içinde, tutucu kişilik yapısını öngörenler. Delikanlılık döneminin özellikleri ile çevrili olan genç, kimliğini bulmağa çalışırken bu görüşlerden de fazlasıyla etkilenmektedir.

Son yıllarda hızla artan kentleşme olgusu ekonomik-toplumsal ve ve siyasal çelişkileri beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla genç, kime beneyeceği konusunda olduğu kadar, neyi ne kadar yapabileceği konusunda da kararsızlığa düşmüştür.⁹ Onu bu kararsızlıktan kurtarmada ana-baba öğretmen ve yönetici olarak üzerimize düşen görevi yerine getiremediğimiz ölçüde gençler bunalımla karşı karşıya gelecek ve şu ya da bu biçimde patolojik davranışlar artacaktır. Evden, okuldan kaçma, sigarayuşturucu alışkanlıkları, intihar ve benzeri olaylar. Gençlerin toplumsal gereksinimlerini, ekonomik güvencelerini sağlamak, uygun eğitim ve iş olanakları yaratmak ise atipik davranışların normal düzeyde seyretmesine olanak verecektir.

Bu konuda son olarak kitle haberleşme araçlarından radyo ve televizyonun, özellikle de televizyonun gençler üzerindeki etkisinden söz etmek istiyorum. Etkilenmeye çok açık bir dönemde bulunan 15-24 yaş arası gençlerimizi eğitici, toplum beklentilerine olumlu yönde katkıda bulunabilecek şekilde yönlendirici yayınlar yapılmasına, psikolojik gelişimlerini tehlikeye düşürücü, kimlik bunalımı yaratacak yayınlardan ise özellikle kaçınılmasına özen gösterilmesinin toplum sağlığı açısından

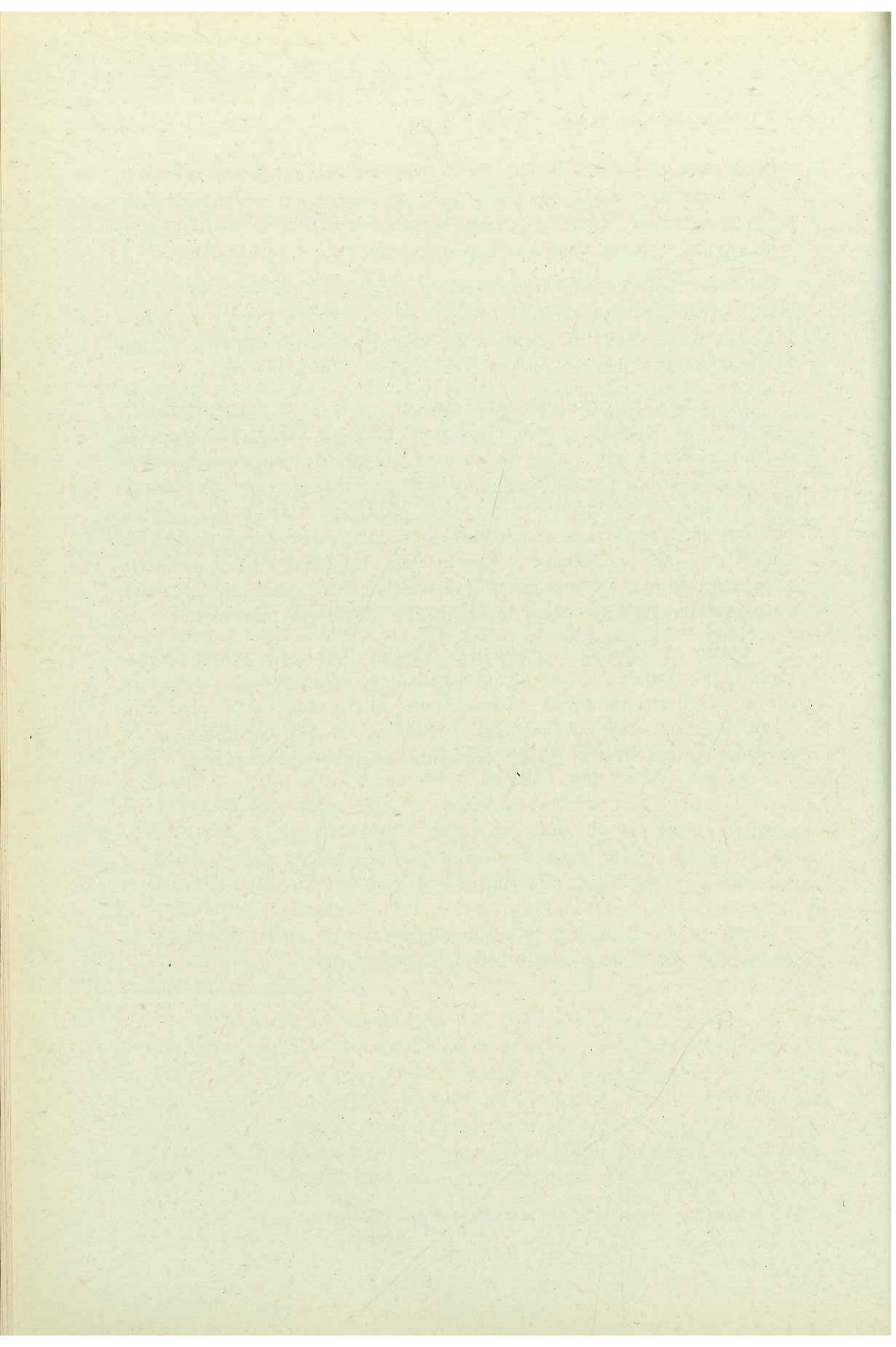
9. Birsen, Gökçe. **Orta Öğretim Gençliğinin Beklenti ve Sorunları**, M.E.G. ve S.B. yayını, Ankara, 1984 s. 6.

yararlı olacağı görüşündeyim. TV'de devamlı olarak işlenen ve pekiştirilen olumsuz konular gençlerin o konuya karşı ilgi ve meraklarının artmasına neden olmakta, "özenti"lerini artırmakta ve taklit duygularını eylem alanına aktarmak için uygun bir ortam yaratmaktadır.

Özet olarak kültürel farklılaşmanın, toplumsal olayların ve ekonomik bunalımların intihar olayında motor rol oynayabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla beraber, dış etkenlerin kişiyi intihara götürebilmesi için de kişi psikolojisinin buna uygun olması gereklidir.

İntihara karşı çeşitli düşünürlerin koruyucu önlem konusunda birleştikleri ilke *eğitim*dir. İnsanın yaşamda belli bir amacı koğuşturacak durumda olması için, onun düşünce ve duygularını eğitime yeteneğini geliştirmek, kısacası kişiliğine güç ve direnç vermek gerekir. Birey yaşamın her anında, yaptığı işlerin bir amacı olduğunu görebilmeli, yaşamın ona boş görünmemesi için kendisini doğrudan doğruya ilgilendiren bir amaca yaradığını sürekli olarak hissetmelidir. Bu ancak birincil ilişkilerin geçerli olduğu dar bir toplumsal çevrenin onu daha yakından kavraması ve çalışmalarına daha yakın bir rehberlik sunmasıyla olanaklıdır.

Eğitim sistemimizi yaratıcılığa dönük hale getirerek gençlerin toplumsal yaşamdan kopmalarını engellemek, onları günlük yaşam için işlevsel bilgilerle donatmak ve kendilerine güven duyurmak sorunların çözümü için önemli bir başlangıç olacak ve intihar olgusununda en azından normal sınırlar içinde kalmasına olanak sağlayacaktır.



TÜRKİYE'DE KAMUSAL ÖRGÜTLERDE ÇALIŞMA VERİMLİLİĞİ AÇISINDAN KÜLTÜREL NORMLARIN ÖNEMİ

M. Kemal ÖKTEM*

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin Kurumlarını örnek alma, aktarma yoluna giderek gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşma çabasındadırlar. Ancak, gelişmiş Batı ülkelerinden aktarılmak istenen kurumlar, özgün işlevsel yapılarını sürdüremeyip, işbölümü sonucu beklenen verimi sağlayamamaktadır. Kaldı ki, bir ülkenin kendi kurumları biçimsel yapıdan sapabilir ve diğer kurumların görev alanlarına girebilir. Batı ülkelerinin Kurumlarının ithal edilmesinde, Türkiye ve Türk insanının davranış biçimi açısından da sorunlar görülmektedir. "Modern kurumların ithal edilmesiyle, geleneksel insan davranışları modern duruma getirilebilir mi?" sorusuna her zaman olumlu yanıt verilememektedir. Bu yazımızda, kültürel yapının, bürokratik örgütlerde çalışma davranışının verimliliğine etkisini inceleyeceğiz. Bunu yaparken, modernleşme ve kültürleşme (kültür aktarımı) kavramlarına değinip, makro ve mikro düzey kültürel normların değişmesini inceledikten sonra, Türkiye'de sosyal örgütler konusu işlenecektir. Sosyal Örgütler açısından Türk toplum ve kültür yapısı üzerinde durulduktan sonra da, neler yapılabileceği üzerinde öneriler getirilecektir.

MODERNLEŞME

Gelişmekte olan ülkelerin bir zorunluluk olarak gördükleri modernleşme, batılılaşma, gelişmiş ülkelerin düzeyine gelme çabası, başlangıçta son iki yüzyıldır Batı Avrupa'da gelişen toplumsal yapının kurumlarının aktarılması olarak algılanmıştır; fakat, özgün tarihsel, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel koşulların ürünü olan kurumların bir başka ülkeye aktarılması aynı performans ve başarıyı getirmemektedir. Aktarılmak istenen kurumlar, özelliklerinden çok şey yitirmekte, yozlaşabilmektedir. Bu nedenle, artık yeni bir yaklaşımla, modernleşmek üzere yapıların, kurumların aktarılması yerine, "temel yapısal ve davranışsal değişimler"e önem verilmektedir.¹

* Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Asistanı.

1. Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: Sosyal Bilimler D. Yay., G-3, 1973, s. 23-31.

Batının yaşam standardı ve biçimine ulaşmada tüm kurumsal yapının benimsenmesinden çok, “modernleşme sürecinin dinamikleri” ve “sosyal değişim” konuları ön plana çıkmıştır.

Önceleri, bir yandan “Batı modeli”, öte yandan Batılı olmayan -yani geleneksel- toplum olarak bir ayrıma gidilmiştir.

Bu doğrultuda, bütün toplumlar “statü”ye ve “sözleşme”ye dayalı toplumlar olarak ikiye ayrılabilmiştir (Maine, 1861).² Statüye dayalı toplumlarda:

- Kişi hak ve görevleri büyük ölçüde aile ve akrabalık ilişkileriyle belirlenmekte,

- Kişiler arasında birincil ilişkiler toplum yaşantısını oldukça etkilemektedir.

Sözleşmeye dayalı toplumlarda ise,

- Kişiler birbirlerine laik bağlarla bağlıdır,

- İlişkiler, içinde olduğu işlevin gereklerine göre belirlenmektedir.

Bu ayırmadan yola çıkılarak (Toennies), “topluluk” (cemaat) ve “toplum” (cemiyet) sınıflandırması yapılmıştır. Ussal olmayan düşünce, kan hısımlığı, komşuluk, topluluklarda kişisel ilişkileri belirlemektedir. Daha az duygusal, daha çok ussal olan, kişisel çıkarlara dayalı ilişkiler, toplumlarda görülmektedir. Bu tür bir ayırımla toplumlar, “mekanik dayanışma” ve “organik dayanışma” etkinliğine göre de gruplandırılmıştır (Durkheim, 1893). Toplumda işbölümü geliştikçe artan farklılığın insanları dayanışmaya itmesi organik dayanışmayı etkilileştirmektedir.

Weber ise, geleneksel, ussal-yasal ve karizmatik otoritenin egemen oluşuna göre toplumları sınıflandırmıştır. Bürokratik yapıların bu doğrultuda biçimlendiğini belirtmiştir. Bu görüşte varsayım, toplumsal gelişmenin geleneksellikten ussal-yasallık yönüne doğru olduğudur.

Modernleşme süreci, Parsons (1951) tarafından bir “evrim modeli” ile açıklanmıştır. Toplumlar, bu noktada küçük farklarla ayrılmaktadır. Bu farklar, “kişilik sistemi”ni oluşturan eylemlerle toplumsal sistemin bağlarındaki kalıplardır (pattern variables). Sözü edilen “topluluk” ve “toplum” kavramları ayırımını belirginleştiren bu değişkenler şunlardır:³ Duygusal-duygusal olmayış, toplumsallık-kişisellik, özel standartlara yönelik-evrensel standartlara yönelik, insanlara verilen özelliklere göre-başarılarına göre değerlendirme, yaygın ilgi-belirli ilgi.

2. a.k., s. 24.

3. a.k., s. 26

Sistemler arasındaki ilişkilerin açıklanmasında “uyum varsayımı”, “çatışma modeli”, artan işbölümüyle karmaşıklaşan toplumlarda “gecikme” veya “tampon kurumlar” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Açık sistem durumundaki bürokratik örgütler, çevrelerinden etkilenmekte ve çevrelerini etkilemektedir. Kendi içinde alt-sistemlerden oluşmaktadır. Örgütsel yapı olarak da sistemler sıradüzeninde bir sistemdirler. Bu etkileşimde, modernleşme süreci içerisinde toplum kurma, toplumsal, ekonomik kalkınma, siyasal, bürokratik modernleşme yer almaktadır. Bu bağlamda örgütsel yapıyı, işleyişi ve örgüt üyesi insanı doğru tanımlamak için sistemler bir ilişkiler bütününde incelenmelidir. Toplumsal, siyasal, ekonomik, kültürel, eğitsel, vb. konuların tümü bu incelemede yer almalıdır. Biz burada konumuz yönünden kültürel açıya ağırlık verme durumundayız. İşte bu nedenle kültürleşme, kültür aktarımı (acculturation) kavramına değinmek gerekmektedir.

KÜLTÜRLEŞME (KÜLTÜR AKTARIMI)

Kültürleşme deyimiyle, farklı kültürel geleneklere sahip toplumların biraraya gelmesiyle ortaya çıkan değişimler bütünü ifade edilmektedir.⁴

Kimi yazarlar ise bu konuyu “kültür etkileşimi” olarak ele almaktadır. “Kültürel asimilasyon” veya bir dizi kültürel özelliklerin, bir diğnerinin yerini alması da “kültürleşme” anlamında kullanılmaktadır.

Kültürleşmenin; farklı kültürdeki insan gruplarının sürekli doğrudan etkileşimi sonucu, herhangi bir veya her iki grubun “özgün kültür kalıpları”nda ortaya çıkan değişmeler olgusunu içerdiği de belirtilmektedir (Redfield, 1935). Yayılma kavramı, kültürel mekanizmaların belirgin kavramlarıyla ilişkilendirilmemiştir. Etkileşim, süreçler, psikolojik mekanizmalar ve sonuçların türleriyle ortamları özdeşleştirilmiştir.

Daha sonra (Sosyal Bilimler Araştırma Kurulu, 1954), bireysel rol ilişkileri ağı açısından etkileşim sonuçları ve etkileşim durumlarının türlerinin kavramsallaştırılması geliştirilmiştir. Kültürleşme çalışmaları, etnosantrik olma ve Batı kültürünün baskın olduğu toplumlardaki durumlarla sınırlı kalma yönlerinden eleştirilmiştir. Kültürleşme çalışmalarının çoğu, yapıldıkları ülke koşullarından hareket etmektedir.

Genel sorunların formüle edilmesinde, araştırmalar: yerli hareketler, kültürel yayılma, kişilik ve kültürleşme, iki kültürlülük, sosyal ölçek ve kültürel değişme, yönlendirilmiş değişme teknikleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

4. Edward H. Spicer, “Acculturation”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Ed. David L. Sills, Crowell Collier and Macmillan Incs., 1968, V. 1, s. 21-25.

Kültürleşme ve kişilik yapısı yönünden varılan sonuçlardan biri, kişilik özelliklerinin kültürel davranışlardan göreceli olarak daha istikrarlı olduğudur (Hollowell, 1945). Bir diğer bulgu, kültürel sistemlerin değişebilmesi için kişilik yapısının değişmesi gerekliliğidir.

İki-kültürlülükte, “kabul etme” veya aktarılan unsurları “benimsenme”, kişisel ve kültürde katılımcı olarak bireyin bütünleşmesini gerektirir. Kültürleşme süreçleri, bireyleri ve grupları etkilemelerine göre ayrılmaktadır.

Kültürün teknoloji, dil, ekonomi, sosyal örgüt, din, sanat vb. içeren tüm yönleri; etkileşim durumsallığıyla harekete geçirilen kültürel biçimlerin ortaya çıkması-kültürel yayılma- konusunu araştıranlarca incelenmiştir.

Kültürel değişimin genel kuramının oluşturulmasında, “laikleşme, bireyselleşme, kültürel düzensizlik” değişkenlerinin “yalıtılmış” koşullarda değişme etkisi, “yalıtım”ın azaltılması -dış dünyaya açılma, etkileşimin artmasıyla- bu değişkenlerde artış olacağı kayıt edilmiştir (Redfield, 1941). Yalıtım değişkeni yerine “sosyal ölçek” değişkeni -bireylerden oluşan bir kümenin toplumsal ilişkiler alanının genişliği- de daha kolay ölçülebilirlik nedeniyle kullanılır olmuştur (Wilson, 1945).

Hem mikro, hem de makro düzeydeki kültürel normları içermek amacıyla bu konuya değinilmelidir.

Makro ve Mikro Düzey Kültürel Normların Değişimi

Modernleşme sürecinin gerçekleşmesi, “toplumun harekete geçirilmesini, yapısal-işlevsel farklılaşmayı gerektirir, geleneksel-dinsel-katı normlardan laik-esnek-dinamik normlara” geçmekle mümkün kılınabilir.⁵

Makro düzeyde ülkenin tümünü, kurumsal yapıları, eğitim sistemi-düzeyini etkileyen geleneksel-dinsel-katı normlardan; laik-esnek-dinamik normlar düzeyine geçilmektedir. Doğmatik özellikler sonucu değişime karşı koyan, durgun bir toplumsal değer sisteminin yerini ussal, çözümleyici, görgül yöntemlere açık normlar almaktadır. Değişimi kabul eden, esnek normların varlığı, modernleşme süreci boyunca toplumun ve toplumsal kurumların sürekli yapısal (sosyal, ekonomik, siyasal vb.) -işlevsel (her bir işlevin bir kurumca yürütülmesi) farklılaşmaya olanak tanır.⁶

5. Heper, a.g.y., s. 29.

6. a.k., s. 30.

Mikro düzeyde tutum ve davranışların değişiminde, toplumsal hareketlilik (social mobilization) önemlidir. Başka bir anlatımla; geleneksel, yalın bir toplumsal yapıdan endüstriyel-karmaşık bir yapıya geçiş, bireyin dünya görüşü ve diğer bireylerle ilişkilerinde değişiklikler gerektirir. Böylesi tutum ve davranış farklılaşmasının bir biçimi, bireyin kendini başkasının yerine koyabilme yeteneği (emphaty) olmaktadır. Çağdaş toplumda işbirliğine olan gereksinim, bireyin karmaşık ilişkilerdeki başarısı ve rol beklentilerini karşılayabilme düzeyiyle giderilecektir. Bu konuda, bireyin kendisini ve başkalarını daha iyi anlamasına yardımcı olan, takmış olduğu maskeyi çıkarmasını sağlayan, uygunluk düzeyini yükselten, daha iyi anlamayı öğreten, daha açık konuşabilmeyi destekleyen, kişinin tutuk davranışlarını aşmasına olanak tanıyan, küçük grupların daha yetenekli çalışabilmesi için etkide bulunan, ekip çalışması yeteneğini geliştiren "grup dinamiği seminerleri"nden⁷ yararlanılmaktadır.

TÜRKİYE'DE SOSYAL ÖRGÜTLER

Türk kamu bürokrasisini gelenekçilik ve modernleşme açılarından araştırarak bir gelişim süreci çizgisindeki (continuum: açılım) yerini saptama çalışmasında⁸ üç ideal tip kullanılmıştır:

- Patrimonyal Bürokrasi,
- Hukuki-Rasyonel Bürokrasi,
- Rasyonel-Üretken Bürokrasi.

Bu kavramlar kuramsal temele oturtulduktan sonra, uygulamaya yönelik tanımda (operationalized definition) otorite ve liyakat (yeterlik) boyutları ele alınmıştır. İlk iki ideal tip, Weber'in geleneksel ve rasyonel tiplerini andırmaktadır. Rasyonel-üretken model ise, hızlı teknolojik değişim içindeki günümüz toplumlarının ideal örgüt yapılarını, esnek, üyelerine özerklik tanıyan, meslekleşme ve bilginin üst düzeyde olduğu sosyal örgütleri anlatmaktadır.

Araştırmanın varsayımı, Batılılaşma ve devletçilik akımı etkisiyle ve toplumsal-ekonomik kalkınma çabaları nedeniyle Türk kamu bürokrasisinde her üç özelliğin birlikte görüleceğidir. Kurumlaşmanın baş-

7. Ahmet Külebi, **Grup Dinamiğinde İnsan Davranışı: Sosyal Psikolojide Kuram, Yönetme ve Uygulama**, Ankara: Bilim Yay., 1986, s. 138. Bu konuda ayrıca bkz: Doğan Canman, "Yönetimde Duyarlılık Eğitimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 1, Mart 1979, s. 125-133; İlhan Atilla Dicle ve Ülkü Dicle, "Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Duyarlılık Eğitimi", C. 3, S. 4, Aralık 1970, s. 109-135.

8. Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, İstanbul: Boğaziçi Ü., 1977, s. 35-53.

langıcında patrimonyal özellikler egemenken, Batılılaşma sürecinde hukuki-rasyonel özellikler güçlenmiştir. Rasyonel-üretken özellikler ise yenidir, bazı kurumların gündemine bile gelmemiştir.

Araştırma sonucu, Türk bürokrasisi, "neopatrimonyal" olarak görülmüştür.⁹ Uygulamada, bir anlamda biçimsel de kalsa bürokrasi, hukukiliğin önemle vurgulandığı patrimonyal bir kurumdur. Hukuki-patrimonyal özelliği kapsamlı hukuk düzeninin yanısıra, kuralların patrimonyal anlayışla uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Rasyonel-üretken tutum işlevsellikten uzaktır; hizmet öncesi eğitime bağlıdır; Merkeziyetçilik nedeniyle etken olamamaktadır.

Örgütsel işlev ve birimler bakımından yöneticiler farklılaşmamaktadır. Bürokratik yapı da kurumlaşmamaktadır. Uzman yönetici-genel yönetici ayrımı olmaması ve değişik meslek konularındakilerin genel yöneticilik düzeyinde çalışması bu durumun nedeni olabilir.

Sonuç olarak "üç ideal tip" kullanılarak yapılan araştırmada, Türk bürokrasisi patrimonyal ile hukuki-rasyonel arasında bir noktadadır. Günümüz koşullarına uyabilmek için rasyonel-üretken modele dönüşmelidir.

Kamu kesiminde yetkeye (otoriteye) dayalı geleneksel yöntemler de, günümüzde etkililiğini yitirmiştir. Özellikle geleneksel kuruluşlarda erke dayalı (yetkeci), özendirmeyen, biçimsel kuralların egemen olduğu örgüt iklimi, örgüt üyelerinde güven ve birlik duygusu yerine, korku ve başarısızlık beklentilerine neden olmaktadır.¹⁰ Örgüt dışı siyasal baskılar daha fazladır. Bireyler görevlerinde ilginçlik ve topluma yararlı bir yön bulamamaktadır. Astlar üstlerine daha çok bağımlıdır. Örgüt içi anlaşmazlık (conflict) yoğundur. Böylesi ortamda, çalışanların güdülenmesi, yaratıcı, başarılı ve dinamik olması sağlanamamaktadır. Örgüt üyelerinin gereksiniminin karşılanabilmesi, içten, açık, özendirici bir örgüt iklimini gerektirmektedir. Özendirici bir ortamda çalışanların iş doyumunu, başarısını, yaratıcılığı artırılabilir. Böylelikle örgütün benimsenmesi, örgüte bağlanma duygularının güçlenmesi mümkün olur. Saygın, topluma yararlı olan bir örgütte örgüt-birey uyumu daha fazladır. Örgüt dinamik ve etkin olabilir.

Örgütlerin yönetim felsefesini belirlemede etkin olan üst düzey yöneticileri üzerinde yapılan bir başka araştırma ise, önderlik davranışı boyutlarına ilişkin sonuçlar ortaya koymuştur. Kültürel sistemlerin değişebilmesi için kişilik yapısının değişmesi gerekliliği üzerinde daha önce durul-

9. a.k., s. 145-146.

10. Yücel Ertekin, **Örgüt İklimi**, Ankara: TODAİE, 1978, s. 180.

muştı. Birey ve kültürel yapıda bir katılımcı olarak üst yöneticilerin davranış boyutlarıyla (10 boyutla) ilgili veriler şunlardır:¹¹

“*Hükmetme*”: Üstler astlarına danışmadan iş görürler, astlarının işlerine çok karışmazlar, astlarından ne beklediklerini de belirtmezler.

“*Yapıyı harekete geçirme*”: Üst düzeydeki yöneticiler yeniliklere istek duymamaktadır.

“*Üyelik*”: Üyeliğin korunmasına, örgüt üyeleriyle yakın ilişkilerin sürdürülmesine karşı duyarlıdırlar.

“*Temsil*”: Örgüt dışındaki kişi ve gruplar düzeyinde örgütlerini savunmakta, örgütleri için onlarla ilişki kurmaktadır.

“*Bütünleştirme*”: Örgüt üyelerinin amaçları ve gereksinimleri ile örgüt amaçları arasında uyum kurmada başarıları yetersizdir.

“*Örgüt*”: Plansız çalışırlar, varolan uygulamalarda değişikliğe karşıdırlar, işleri olurlarına bırakırlar, çalışma ve denetimde standart yöntemler geliştirememektedirler.

“*İletişim*”: Astların duygu, düşünce ve davranışlarına tepki göstermezler, bilgi alışverişine açıktırlar.

“*Tanım*”: Başarılı astlarını diğer örgüt üyelerine tanıtmaktadırlar. Başarısızlıklarda, işi yapanı değil eylemi eleştirirler.

“*Üretim*”: Üretime ilgi gösterirler, katkıda bulunmazlar. Astların katkıda bulunmasını, çok çalışmasını isterler, ancak bilgi vermezler.

Bu durumda yönetimde etkililik olumsuz etkilenmekte, iletişimden yarar elde edilememektedir.

Örgüt üyelerinin yeterlikleri (liyakat) açısından da sorunlar sözkonusudur. Yeterli nitelikte ve sayıda görevli bulunmamaktadır.¹² Bu nedenle hizmet içi eğitim zorunluluk olmaktadır.

Çevresiyle etkileşimde bulunan açık-sistem durumundaki örgütlere ve altsistemlerine ilişkin verilerden sonra, örgütlerin içinde buldukları ortama, yani Türk toplum ve kültür yapısına değinip, “sorunlar karşısında neler yapılabilir?” konusuna geçebiliriz.

SOSYAL ÖRGÜTLER AÇISINDAN TÜRK TOPLUM ve KÜLTÜR YAPISI

Türk toplumsal yapısının değişmesinde başlıca unsurlar olarak dış dünya (diğer ülkelerle ilişkiler), iç gelişmeler... (ideoloji ve sınıflaşma) ve

11. Turgay Ergun, *Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı*, Ankara: TODAİE, 1981, s. 108-110.

12. Doğan Canman, *Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim, Ölçme ve Değerlendirme*, Ankara: TODAİE, 1979.

rolü az da olsa kişilerin etkileri (toplum, yönetim, kültür, siyaset, ekonomi, eğitim,... vb. konular üzerinde) gösterilmiştir.¹³

Türkiye’de daha henüz feodal özellikler taşıyan “sözlü kültür” döneminden, Batı’da endüstrileşmeden sonra yaşanan “yazılı kültür” dönemine geçilemediği belirtilmektedir.¹⁴ Bu ortama, endüstrileşme sonrası “sözlü kültür” dönemine özgü araçlar olan radyo, TV vb.’nin getirilmesi, “yazılı kültür” döneminin birikimlerinden yoksun kalınmasına yol açmıştır. Bu yayınların düzey düşürücü olabilmesi, kültür düzeyini gittikçe olumsuz etkileyebilmektedir.

Toplumumuzdaki bireylerde Etnosantrizim kavramıyla açıklandığı gibi, “iç grup-dış grup” (ingroup-outgroup) ayrımının “yaygın ve katı” olarak görüldüğü durumlarda ise “dış gruplara” karşı kalıplaşmış “olumsuz imgelemeler ve düşmanca davranışlar”, “iç gruplara” karşı da kalıplaşmış “olumlu imgelemeler ve boyun eğici davranışlar” sözkonusudur. Bundan kaynaklanan “önyargıcılık”, dolayısıyla “aşırı kuşkuculuk” ve “kendini ululaştırma” eğilimi ise, demokratik bir toplumsal yaşamın sürmesi için gerekli olan bireyler ve gruplar arası etkileşim, eşgüdüm ve işbirliğini güçleştirmektedir.¹⁵ Sosyal Pedagojik sorunlu toplumsal yaşamda etkin aşırı bireycilik ve grupçuluktan kaynaklanan, toplumsal yapı bütünlüğüne zararlı eğilimler karşımıza çıkmaktadır.

Türk kültür yapısında, insan davranışlarının bir diğer özelliği de, birincil küme bağılıkları ve yükümlülüklerine önem verme yönünde biçimlenmesidir.¹⁶ Bu doğrultuda, birincil küme ilişki biçimleri ikincil kümelerde de sürdürülmektedir. Aile, akrabalık, dinsel veya yerel bağılıklar ve yükümlülükler görece az gelişmiş ülkelerde daha etkilidir. Böylece, toplumsal düzeyde örgütlenme ve ilişkiler genelde sınırlı kalmakta, geleneksel nitelik taşımaktadır. Birincil ve yüzyüze ilişkilere alışıklık, biçimsel örgütlere ve ikincil ilişkilere dayalı karmaşık devlet ve bürokrasi yapısına yabancı kalmaya neden olmaktadır. İkincil ilişkiler, yazılı kurallar, kişisel olmayan ilkelerle çalışan bürokrasiye karşın, birey alışkın olduğu ilişki biçimleriyle işini yaptırmak/yapmak eğiliminde olabilmektedir. Kan bağları olmayan kişilerin “abi”, “amca”, “teyze”, “dayı”, “kardeşim” vb. sıfatlarla iletişim kurmaları, “devlet baba” deyimini örnek verilebilir. Böylesi toplumsal ilişkiler, birey-yönetim ilişkile-

13. Emre Kongar, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, 4. B, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1981, s. 424.

14. Emre Kongar, **Demokrasi ve Kültür**, İstanbul: Hil Yayın, 1983, s. 26.

15. Ahmet Külebi, “Etnosantrizim Açısından Türkiye’de ‘Erkeklik’ Kavramı”, **İletişim**, A.İ.T.İ.A. Gazet. ve Halk. İlişkiler. Y. Ok., 1982/4, s. 343-349.

16. Ümit Berkman, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara: TODAİE, 1983, s. 68-72.

rine yansiyabilmektedir. Bürokratik işlemlerin kolaylaştırılması için hediye veya para verme yoluna giden bireyler de bulunabilir. "Kişisel ilişkiler" ile bürokratik işlemlerin yapılması, "yakınları", "sözügeçer kişileri" kayırmaya dek uzanabilmektedir.

Kamu görevlileri ve yurttaşların karşılıklı konum ve ilişkileri de sorunlar çıkarabilmektedir. Kamu yöneticisi toplumda görece "iyi eğitilmiş, itibarlı, seçkin" kişidir. Nitelikleri sayesinde kendisini toplumun büyük kesiminden, örgütteki astlarından, örgütle iş ilişkisi olan yurttaştan ayrıcalıklı ve üstün görebilmektedir. Toplumsal ve ekonomik durumu görece düşüklükteki yurttaşlar ise, bürokratik yapıları karmaşık, güçlü kamu görevlilerini "tabi olunan yetkili (efendi)" gibi yüceltebilmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlanmak bir vatandaşlık hakkından çok, bir "lütuf" biçiminde değerlendirilebilmektedir. Kamu hizmetinin böyle algılanışı, bürokrat ve yurttaş arasındaki eğitim ve statü farkı "toplumsal uzaklığa" yol açmaktadır. Ayrıca kamu hizmetleri konusunda yurttaşın bilgisiz olması, yolsuzluk ve rüşvet olasılığını da artırabilmektedir.¹⁷

ÖNERİLER VE SONUÇ

Kültürel yapının önemli unsurlarından teknoloji, ekonomi, dil, din, sanat ve sosyal örgüt konularına değinerek, sorunların çözüm yolları irdelenebilir.

Endüstrileşme sürecinde bulunan ülkemizde, gelişmiş Batı ülkeleri düzeyinde teknoloji bulunmamaktadır. Bu ülkelerin ürettiği ürünler ya doğrudan ithal edilmekte ya da hazır parçalar biçiminde ithal edilip biraraya getirilmektedir (montaj sanayii). Ülkede üretim yapabilmek yeteneğini geliştirmek ve güçlendirmek gerekmektedir. Araştırmaya, teknoloji üretmeye çaba gösterilmelidir. Ussal, çözümleyici, görgül yönetimlere açık, değişimi kabul eden, esnek normlar böylelikle benimsenebilir.

Birbiriyle bağlantılı olan unsurlardan ekonomi, ekonomik kalkınma ve gelişme, teknolojik gelişmeyle doğru orantılıdır. Ekonomik gelişme, teknolojik araştırma ve geliştirmeye daha çok kaynak ayrılmasını kolaylaştırır. Güçlü ekonomik sistem, yaşam düzeyinin yükselmesini, işlevsel-yapısal farklılaşmayı, dil, din, sanatsal uğraş ve sosyal örgütlerin gelişimini de olumlu yönde etkileyebilecektir. Ekonominin güçlendirilmesi bu bakımdan önemlidir.

Eğitimin yaygınlaştırılmasıyla okur-yazar oranının yükseltilmesi, Türkçenin etkin kullanımı, yazılı ve sözlü iletişimi etkinleştirecektir. Ortak dil kullanımı, iletişim kolaylığı da sağlamaktadır. Dış dünyayla iletişim ise yabancı dil bilgisini gerektirmektedir.

17. a.k., s. 75.

Yönetim sistemi açısından laik bir anlayış benimsenmiştir. Bu anlayışın, bireysel ilişkilerde de egemen olması uygun düşecektir.

Kültürün, yaratıcılığı sağlayan yönü olarak "sanat" konusuna ağırlık verilmeli, sanatsal uğraşlar desteklenmelidir.

Günümüz toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel yaşamının sürdürülmesinde vazgeçilemez unsurlar olan sosyal örgütler ise, hem değişen koşullara ayak uydurmak, hem de olumlu yenilikler getirebilmek-kalkınma ve gelişmenin öncüsü olabilmek üzere yönetsel süreçler açısından geliştirilmelidir. Örgütün temel unsuru insanın eğitimi, erginleşmesi, olgunlaşması önem kazanmaktadır. Gruptaki bireylerin karşılıklı olarak birbirlerini etkileme süreçlerini kapsayan grup dinamiği konusundaki seminerler, grup çözümlenmeleri ve etkileşimler sonucu "bir ortak bilinç" doğmasını sağlayabilir.¹⁸ Bu da makro düzeyde bir bütünleşmeye katkıda bulunacaktır.

Bireysel ve toplumsal gelişme için "otoriter" bir sistem yerine (ailede, okulda, iş yaşamında, toplumda,..) "demokratik" sistemin üstünlükleri üzerinde durulmalıdır.

Yönetsel süreç, işlev ve işlemler anlaşılabilir duruma getirilmeli, halkın yönetime katılmasını sağlayıcı önlemler alınmalıdır.¹⁹

Kamu görevlileri eğitilmeli (yönetim süreçleri, davranış bilimleri, ...vb. konularda), iş başında yurttaşlara daha iyi hizmet ve eğitim verebilmeleri sağlanmalı, "durumsallık" ve "potansiyel iletişim" kaynakları (ayrıca kitle iletişim araçları) kullanılarak yurttaşların en etkin biçimde eğitimi, halkla ilişkilerin de geliştirilmesi gerçekleştirilmelidir.

Böylelikle, kamu kesiminde çalışma verimliliği üzerinde kültürel normların olumsuz etkileri giderilerek, toplumsal, ekonomik ve kültürel alanlarda kalkınmanın gerçekleşmesi yönünde önemli adımlar atılmış olacaktır.

18. Külebi, a.g.y., s. 348.

19. David Rushford, *Milliyet Gazetesi*, 12.1.1988.

TÜRKİYE'DE KADRO REJİMİNİN GELİŞİMİ (I)

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN*

GİRİŞ

Yönetim, en genel anlamda, "işbirliğine dayanan, ortak amaca yönelmiş grup davranışı"¹ olarak tanımlanabilir. Yönetim olgusunu bürokratik örgütlerde ve özellikle kamusal örgütlerde büyük bir açıklıkla görebilmekteyiz. Ancak yönetim, belli bir anda başlayıp biten bir olay olmadığından ve çeşitli öğeleri kapsadığından yönetimin süreç olma özelliği üzerinde önemle durulmalıdır.

Yönetim süreci, birbiriyle yakından ilişkili, adeta içiçe girmiş çeşitli öğelerden oluşmaktadır. Bunlardan önemli bir bölümünü, yöneticilerin hangi ülkede ve yönetim sisteminde, hangi tür örgütte ve örgütün hangi düzeyinde olursa olsun yerine getirmekle yükümlü oldukları ve bu sebeple "yönetimin evrensel öğeleri" olarak nitelendirilen görevler oluşturmaktadır. Klâsik yönetim kuramcılarının üzerinde önemle durdukları bu öğelerin başında "amaçların saptanması ve politika tayini, planlama, örgütlendirme, liderlik, iletişim, koordinasyon, denetim, malî yönetim ve personel yönetimi" gelmektedir.²

Çağımızın devlet anlayışı kamu hizmetlerinin kapsamını genişletmiş ve niteliğini etkilemiştir. Bu gelişme, kamu yönetimini ülke kalkınmasında önemli bir araç haline getirmiştir. Kamu yönetimi, kamu gücünün maddî ve beşerî olarak örgütlenmesini ifade ettiğinden bir yandan rasyonel bir örgütlenme diğer yandan insangücü kaynaklarının verimli olarak kullanılmasını sağlayarak, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini temin eder.

Yönetimin evrensel öğelerinden birini teşkil eden "personel yönetimi", yönetimin insangücü kaynaklarına olan ilgisini yansıtır. Kamu yönetimi iyi bir personel yönetimi sistemi ile desteklendiği ölçüde, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve önceden saptanan hedeflere ulaşılması mümkün olacaktır. Kamu hizmetlerinin yerine

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

1. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, **Public Administration**, (New York: Alfred A. Knopf, 1962), s. 3,
2. Cemal Mihçioğlu, **Yönetim Bilimi**, (Çoğaltma, Ankara: A.Ü. SBF, 1980), ss. 3-5.

getirilmesinde görevlendirilen kamu personeli ve bunların ifa ettikleri kamu görevleri ile işveren durumundaki devlet arasındaki hukuki ilişkileri düzenleyen statüye “kamu personel rejimi” adı verilmektedir.³

Modern bir kamu personel rejimi, dinamik ve değişen koşullara ayak uydurabilme esnekliğine sahip olmanın yanısıra etkin ve verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesi için gerekli araçları da içermek zorundadır. Şüphesiz ki “kadro rejimi” bu araçların en önemlilerinden biridir.

Bu çalışmada, önce farklı personel yönetimi sistemleri gözönünde tutularak kadro ve kadro rejimi kavramları tanımlanmaya ve unsurları açıklanmaya çalışılacaktır. Bu açıklamaların sağladığı teorik çerçeve sınırları içerisinde ülkemizde 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna tabi devlet memurlarının kadro rejiminin nasıl ve ne şekilde geliştiği temel noktaları ile ele alınacaktır.⁴ Bunu izleyecek bir diğer çalışmada da 1983 tarih ve 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yeniden düzenlenen ve halen yürürlükte olan kadro rejiminin özellikleri ve sorunlarına değinildikten sonra kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde başlıca araçlardan biri olan kadroların tâbi olacağı rejimin, tercih edilecek personel yönetimi sistemi doğrultusunda, ne şekilde düzenlenmesi gerektiği konusunda öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

I- KADRO VE KADRO REJİMİ KAVRAMLARI

A) Kadro Kavramı:

Kadro terimi Latince kökenli olup,⁵ zaman içerisinde Batı dillerine ve bu arada Türkçe’ye nüfuz edip kullanılmaya başlanmıştır. Kadro, günlük hayatta bir işin yürütülmesi için gereken aynı cinsten şeylerin, özellikle kişilerin tümü anlamında kullanılmaktadır. Ancak kamu personel yönetimi açısından kadronun özel bir anlamı vardır.

En geniş anlamda kadro, “önceden saptanan görev yeri” olarak tanımlanabilir.⁶ Bu tanımlama, özde bütün personel yönetimi sistemleri

3. Aysel Ersan, **Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemiyle Kadro Derecelendirilmesi**, (Ankara, Devlet Personel Dairesi, 1974) s. 7.
4. Ülkemizde, kamu personel rejiminin gelişimini, giderek olgunlaşan personel yönetimi disiplininin sağladığı teorik çerçeve sayesinde ele alarak değerlendiren çalışmalar oldukça sınırlıdır. Çünkü bu alandaki çalışmaların pek çoğu yürürlükte olan mevzuatın açıklanmasını hedef almaktadır. Bu durum kamu personel yönetiminin, temel araçlarından biri olan kadro rejimi için daha da belirgindir.
5. **Macmillan Contemporary Dictionary**, (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1986), s. 137.
6. Cemal Mihçioğlu, **Personel İdaresi**, (Ders Notları), (Ankara: SBF, 1964), s. 91; Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, (Ankara: TODAİE, 1979), s. 47.

için doğru olmakla birlikte, kadro kavramı bütün unsurları ile beraber ele alındığında farklı personel yönetimi sistemlerinde farklı anlamlar ifade etmektedir.

“İşe yönelik kariyer” ilkesi ile “kadro (pozisyon) sınıflandırması”nı benimsemiş “açık personel yönetimi sistemi”nde (ABD’nde olduğu gibi), kadro bir kişinin üstleneceği ödev, yetki ve sorumluluklar toplamıdır. Bu anlamda kadro, dört unsuru içerir: 1) Ödevler; 2) Yetkiler; 3) Sorumluluklar; 4) Bunların yerine getirilebilmesi için gereken nitelikler. Bu tür personel sistemlerinde bir kadronun niteliği ona bağlanan ödev, yetki ve sorumluluklara bağlıdır ve bunların değişmesi ile bu nitelik de değişir. Bu sebeple kadro, onu işgal edecek kişiden soyutlanmıştır ve o kişiden ayrı bir varlığı vardır. Ismar Barush’un belirttiği gibi, kadro, örgüt işlevlerinin en küçük bölümlerini oluşturarak, kişiler tarafından yerine getirilecek görevleri eylemli hale getirir ve bu anlamıyla hiç bir zaman kişiyi ifade etmez.⁷

Buna karşılık “kişiyeye yönelik kariyer” ilkesi ile “rütbe (personel) sınıflandırması”nı esas alan “kapalı personel yönetimi sistemi”nde ise, görevden ziyade kişi ön planda tutulduğu için kadro, kişi ile özdeşleşen bir kavramdır. İngiltere’de özellikle kadro kavramı ile ilgili olarak memurların girecekleri sınıfın gerektirdiği niteliklere sahip olup olmadıkları üzerinde durulmaktadır. Fransa’da da, kadro, özde kişi ile ilgili olmakla beraber kamu hizmetinin gerekleri ile bu hizmeti yerine getirecekler arasında bir bağlantı aracı olarak görülmektedir. Roger Grégoire, Fransa’da kadroyu memur tarafından işgal edilmeye hazır bir sandalyeye benzetmektedir. Bu sandalye veya koltuğun şekli ve konfor derecesi bunu kullanacak memurun önemine veya yapacağı görevin niteliğine göre değişir. Üstelik bu sandalye veya koltuğun yeri sabit değildir, farklı yerlerde kullanılabilir.⁸ Kapalı personel yönetimi sistemi, kadro açısından kişiyi ve onun niteliklerini ön planda tutmakla birlikte hizmeti tamamen ihmal etmiş değildir. Memur rütbesinin kapsamı içerisindeki görevleri yapmak durumundadır. Aksi halde kamu hizmetinin yürütülmesi imkânsız hale gelir.

Türk kamu personel rejimi, kadro, sınıflandırma, derecelendirme, ücretlendirme süreçleri açısından açık personel yönetimi sistemine bir ölçüde kapı aralamış görünürken esas itibarıyla rütbe sınıflandırması ve kişiyeye yönelik kariyer ilkesini benimsemiş kapalı personel yönetimi sisteminin temel özelliklerini yansıtmaktadır. Ancak Türkiye’de bu sistemin

7. Ismar Barush, **Position Classification in the Public Service**, (Chicago: Public Personnel Association, 1968), ss. 36-39.

8. Roger Gregoire, **La Fonction Publique en France**, (Paris: France Direction Generale de l’administration et de la Fonction Publique, 1954), s. 131.

bütün özellikleri ile birlikte uygulandığını söylemek oldukça güçtür.⁹ 1960-1965 döneminde büyük umutlarla inşa edilmeye çalışılmış kamu personel rejimi, bugün tutarlılığını yitirmiş, dengesiz ve oldukça yozlaşmış bir haldedir.

Cumhuriyet döneminin başından itibaren özellikle idare hukukçuları kadro kavramı ile ilgilenmişler ve bu kavramı tanımlamaya çalışmışlardır. Sıddık Sami Onar'a göre, "Kadrolar, bir kamu hizmeti teşkilâtının anatomik yapısını, iskeletini meydana getirir ve hukuki bakımdan da o hizmetin unsurunu, mütemmim cüzünü teşkil eder."¹⁰ Bu tanım, kadronun hizmetle ilişkili bir kavram olduğunu göstermektedir. Memur idare hukukunda genellikle "kendisine bir kamu hizmeti verilen ve bir kamu kuruluşunun kadrosu ile kaynaşmış kişi" olarak tanımlandığından kadro, insan ile kamu hizmeti arasında ilişkiyi kuran bir araç görevi yapmaktadır.¹¹ Böylece ülkemizde de kadro, hem o kadroyu işgal eden kişi ile hem de hizmet ile ilişkili bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple her kamu kurum ve kuruluşuna ait örgüt (teşkilât) kanunu mutlaka bir kadro cetvelini de beraberinde getirmekte ve bir örgütün kurulması kadro tespiti ile tamamlanmaktadır. Türk kamu personel rejimine ilişkin mevzuatta yeterince ele alınıp tanımlanmamasına ve personel sistemi tercihinin tam bir açıklıkla yapılamaması sonucu başarılı bir kadro rejimi kurulamamasına rağmen, kadro, kamu personel rejiminin kilit kavramı olma niteliğini sürdürmüştür. Türkiye'de kadro kavramının mevzuatta nasıl düzenlendiği ve uygulamada ne şekilde kullanıldığı ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacağından bu bölümde kadronun unsurları ve kadro rejiminin kapsamı üzerinde durmaya devam edeceğiz.

B) Kadro Kavramının Kapsamı

Şimdiye kadar yaptığımız açıklamaların ortak noktası, kadronun, kamu yönetiminin belirli amaçlara ulaşmasında bir araç olarak kabul edilmesidir. İster hizmet, isterse personel ön plana çıkarılmış olsun, kadro personel ile hizmeti birbirine bağlayan ve böylece kamu hizmetinin yürütülmesini sağlayan bir mekanizmadır. Kadro, bu şekilde ele alındığında, "görev, görevin ait olduğu örgüt ve örgüt birimi, görevin karşılığı olan ücret ve görevi yerine getiren personel" ile çevrelenmektedir.¹²

9. Kenan Sürgit, "Türk Kamu Yönetiminde Ünvan Standardizasyonu Hakkında Bir Panel Tartışması", (Cahit Tutum'un konuşması), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3 (Eylül 1979), s. 13.
10. Sıddık Sami Onar, **İdari Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966), s. 1132.
11. Cahit Tutum, **Türkiye'de Memur Güvenliği**, (Ankara: TODAİE, 1972), s. 21; Kenan Sürgit, op.cit. (Cahit Tutum'un konuşması), s. 6.
12. Aysel Ersan, "Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 4, (Aralık 1975), s. 42.

1- Kadro-Görev İlişkisi

Kamu yönetiminin temel görevi, kamuya yararlı olacak biçimde hizmet görmektir. Kamu hizmetleri, kamu yönetimini oluşturan ve hukukî statüleri oldukça farklı kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmektedir. Bu durumda, kamu yönetimini oluşturan kurum ve kuruluşların her birine kamu hizmetlerinin bir bölümü düşmektedir. Kamu yönetiminin üstlendiği hizmetlere geniş anlamda kamu hizmeti denilmekle birlikte dar anlamda görev kavramı ortaya çıkmaktadır. Örneğin, eğitim ve spor hizmetlerini yürütmek amacıyla Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur. Ancak eğitim, öğretim ve spor hizmetleri çok geniş kapsamlı olup, birbirinden farklı görevleri içermektedir. Kadro sınıflandırmasında, görevler en ince ayrıntısına kadar ayrılıp, tanımlandıktan ve ölçüldükten sonra sınıflar ve kadrolar (pozisyonlar) meydana getirilirken; rütbe sınıflandırmasında, görevlerin ortak noktaları bulunarak görev kümeleri oluşturulur. Rütbe sınıflandırmasında, sınıflar kendi içlerinde birtakım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılırlar. Rütbe hiyerarşisi içinde her derece belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini yansıtır. Böylece derece, kişiyi (personeli) göreve yaklaştıran bir kavram olmaktadır.¹³ Rütbe hiyerarşisi içerisinde yükselerek belli bir dereceye gelmiş ve bu derece üzerinde hak kazanmış personel, kural olarak ancak sınıf ve derecesi içerisindeki görevlerde çalıştırılabilir. Kadro sınıflandırmasının aksine, personel tek bir görevi değil, daha fazla sayıda ve bir ölçüde farklı görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Önemli olan bu görevlerin, personelin bulunduğu derecenin yetki ve sorumluluğu ile ilişkili olmasıdır. Bu halde dahi, personelin işgal ettiği kadro belirli yetki ve sorumlulukları gerektiren görevler ile bağlantılı olmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kadroyu görev ile ilişkilendirmekle birlikte sınıf ve derece kavramlarını tanımlayan maddeleri iptal edildiğinden yeni görevlerin ortaya çıkması halinde bunların hangi ölçüde ele alınıp sınıflandırılacağı ve kadrolarla (sınıf, unvan ve derece itibarıyla) nasıl ilişkilendirileceği açık değildir.

2- Kadro-Örgüt İlişkisi

Örgüt, yönetimin maddî unsurunu teşkil eder. Örgütlenme (teşkilatlanma), ister kamu yönetiminde isterse işletme yönetiminde olsun önceden saptanan amaçların gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik görev, yetki ve sorumluluklar ile bunların açık ve dengeli bir biçimde dağılımını temin eden yapının ortaya çıkarılmasıdır. Bu anlamda örgüt, bir şemadan ibaret olmayıp ortak amacın gerçekleştirilmesine yönelik

13. Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s. 53.

faaliyetlerin planlandığı, uygulandığı ve denetlendiği bir mekanizma olmaktadır. Görevin amacı, kapsamı, özellikleri içerdiği yetki ve sorumluluklar, diğer görevlerle dikey ve yatay ilişkileri ve bağlantı noktaları bu görevi üstlenmiş örgüt ve örgüt birimlerinden ayrılamaz. Bu bakımdan görev ile örgütü birbirinden ayrı düşünmek imkânsızdır.

Kadro, görevin gerçekleştirilmesi için bir araç olarak kabul edilirse, görev ve dolaylı olarak örgüt ve örgüt birimleri ile ilgili her türlü iş ve işlem kadroyu ilgilendirmektedir. Bu ilişki, diğer yönden ele alındığı zaman da görülmektedir. Kadro rejiminin içerdiği kadro işlemleri örgüt ve örgüt birimlerinin düzenlenmesinden soyutlanamaz. Bu sebeple hemen her örgüt (teşkilât) kanunu bu örgüte ait görevleri yerine getirecek kadroları gösteren kadro cetvellerini ihtiva eder.

3- Kadro-Ücret İlişkisi

Kamu personel rejiminin en önemli konularından biri, belirli görevleri ifa eden personele verilecek ücreti saptama sorunudur. İyi bir ücret politikasının, görev gerekleri ve personelin iş başarımı (performansı) ile ilişki kurularak düzenlenmesi gerekmektedir.

Kadro sınıflandırmasında, sınıflar içerisinde belli ödev, yetki ve sorumluluğu içeren kadrolar (pozisyonlar), belirli güçlük ve sorumluluk düzeylerini yansıtan ve ücret derecelerini içeren derece kuşaklarına karşılık gelirler. Böylece sınıf, kadro, derece ve ücret ilişkisi, aslında oldukça ayrıntılı ve uzun zaman gerektiren bir dizi işlem sonunda kurulmuş olur. Rütbe sınıflandırmasında ise genellikle (Kıta Avrupası ülkelerinin pek çoğunda olduğu gibi), tüm sınıfların yerleştirildiği ve bütün ücret derece ve kademelerini gösteren bir genel ücret tablosu hazırlanır. Öğrenim düzeyleri dikkate alınarak sınıfların ve kadroların taban ve tavan dereceleri ile derece ve kademelerin karşılığı olan ücret rakamları bu tablodan tesbit edilir.¹⁴ Türkiye’de de gösterge tablosu ve buna ilişkin katsayı ile benzer bir ücret rejimi uygulanmaktadır.

Görüldüğü gibi farklı sınıflandırma ve ücret rejimlerinde dahi kadro-ücret ilişkisi açık bir şekilde görülebilmektedir. Özellikle kadro sınıflandırmasının uygulandığı kamu personel rejimlerinde, kadroyu oluşturan ödev, yetki ve sorumlulukların tespit edilebilmesi, aynı güçlük ve sorumluluk derecesini sahip olanlara eşit ücret ödenerek “eşit işe eşit ücret” ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için “görev analizi” büyük önem taşımaktadır. Ancak görev analizi, norm kadro düzenlemesinin temel işlemlerinden biridir. Norm kadro düzenlemesi görev analizi, görev tanımlarının yapılması, görev değerlendirilmesi, görev derecelenmesi, gö-

14. Cahit Tutum, *Ibid.*, s. 54.

revlerin standart performanslarının saptanması gibi temel işlemlerden oluşan ve kadro işlemlerine rasyonel bir çerçeve sağlayan bir süreçtir.¹⁵ Bu sebeple kadro-ücret ilişkisi kamu personel rejiminin en güç ve sorunlu konularından biridir.

Rütbe sınıflandırmasında da derece, rütbe hiyerarşisi içerisinde belli yetki ve sorumluluğu ifade eder. Belli bir dereceye gelerek o derece üzerinde hak kazanmış kişiye, kendi sınıfı ve derecesindeki farklı görevler gördürülebilir. Ancak derece kavramı sadece ücret rakamını ifade etmez. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ülkemizde de derece kavramı ve bunun ücret rejimi ile ilişkisi bu şekilde düşünülmüş iken dereceyi tanımlayan 37 nci maddenin 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunun 10 ncu maddesiyle yürürlükten kaldırılması ile birlikte derece kavramı sadece ücret rakamlarını yansıtan "barem" derecesine dönüş müştür. Böylece kadro, görev ile ilişkisini kaybederek ücret alma aracı haline dönüşmüştür.

4- Kadro-Personel İlişkisi

Kamu personel rejiminin temel amacı, kamu personeli, kamu hizmeti ve işveren durumundaki Devlet arasındaki ilişkileri düzenlemek olduğuna göre kadro-personel ilişkisi kaçınılmazdır. Bu ilişkide önemli olan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde gördürülmesi için hizmet ile personel arasında dengenin kurulması ve böylelikle hem hizmet gereklerinin hem de insan unsurunun ihmal edilmemesidir.

Kadro-personel ilişkisi, kamu personel rejimini iki açıdan ilgilendirmektedir. Bir örgütteki kadro sayısı aynı zamanda o kuruluşta çalışan ve çalışabilecek personel sayısını gösterdiğinden, "insangücü planlaması" ve "norm kadro düzenlemesi" ile ilgilidir. Bunlar bir örgütün sunduğu hizmet ile eldeki insangücü kaynakları arasındaki ilişkiyi kurarak, sözkonusu örgütün birimler itibariyle insangücü ihtiyacını ortaya koyduğundan, hizmet ile personel arasındaki bağlantıyı sağlayan kadroların nitelik ve sayılarını da belirler. Bu suretle kadroların gereksiz olarak genişlemesi ve maliyeti yüksek kamu hizmetinin doğması önlenmiş olur.¹⁶

Diğer yandan kadro, o kadroyu işgal edecek kişinin nitelikleri ile ilgilidir. Her ne kadar kadro sınıflandırmasında kişinin nitelikleri değil görevin gerektirdiği nitelikler kişiden bağımsız olarak ele alınmaktay-

15. Hayrettin Kalkandelen, *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon*, (Ankara: Önder Matbaası, 1976), s. 79.

16. Aysel Ersan, loc.cit., s. 52; Hikmet Timur, "Norm Kadro ve İş Değerlendirmenin Emek Verimliliğine Etkisi", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1-2, 1986, ss. 152-156.

sa da, bu görevin kişiler tarafından yerine getirileceği unutulmamalıdır. İster kadro ister rütbe sisteminde olsun, bir örgütün başarısı, örgüte ait görevler için tahsis edilmiş olan kadroları işgâl eden personelin yetenekleri ile orantılıdır. Bu durum ise özellikle kamu yönetiminde liyakât ve kariyer ilkelerinin egemen kılınmasına bağlıdır. Kadro, böylece kamu hizmetlerinin yeterliğe sahip personel tarafından yürütülmesine olanak sağlayan bir araç olmaktadır.

C) Kadronun Unsurları

Şimdiye değin incelemeye çalıştığımız kadronun, görev, örgüt ve örgüt birimi, ücret ve personel ile ilişkileri, kadronun unsurlarının neler olabileceği konusunda yeterli ipuçlarını vermiştir. Kadronun unsurları denilince, "kadronun statüsü, birimi, sınıfı, unvanı, derecesi ve adedi" kastedilmektedir.¹⁷

1- Kadronun Statüsü

Kamu yönetiminde çok farklı statüde kamu görevlisi kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla istihdam edilir. Bu sebeple çok farklı statüler için kullanılan kadrolara rastlamak mümkündür. Türkiye'de de kadrolar statü itibariyle şu gruplara ayrılmaktadırlar:

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olan Devlet Memurlarına ait kadrolar,
- b) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa tabi olan Üniversite Öğretim Üye ve Yardımcılarına ait akademik kadrolar,
- c) 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa tabi Hakim ve Savcılar ile bu meslekten sayılan görevlerde olanlara, Danıştay ve Sayıştay meslek personeline ait olan kadrolar,
- d) 926 sayılı Silâhlı Kuvvetler Personel Kanununa tabi askeri personele ait kadrolar,
- e) 1475 sayılı İş Kanununa tabi sürekli ve geçici işçi kadroları,
- f) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine tabi sözleşmeli personele ait kadrolar,
- g) 233 ve 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde sözü edilen (KİT'lerde çalıştırılan) sözleşmeli personele ait kadrolar.

İlk beş gruptaki kadrolar (geçici işçi kadroları hariç) ve bu kadrolarda istihdam edilenler için hizmet sürekliliği esas iken, geçici işçi kad-

17. Aysel Ersan, *Ibid.*, ss. 52-53; Mahir Arı, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Son Yapılan Teşkilatlanma, Kadro ve Personel Mevzuatı Çalışmaları IV", **Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Aylık Bülteni**, Sayı 19-20-21, 1987, ss. 11-13.

roları ve sözleşmeli personel kadroları ve bu kadrolarda istihdam edilenler için hizmet süresi yıl veya mevsim itibariyle sınırlıdır. Uygulamada bu ikinci grup kadrolar için, sözleşmeli istihdamın ağır bastığı açık personel yönetimi sisteminin pozisyon sınıflandırmasının etkisiyle "pozisyon" terimi kullanılmaktadır.

2- Kadronun Birimi

İyi bir personel rejiminde görev yerlerinin, ödev, yetki ve sorumlulukların açık ve kesin bir biçimde tespit edilmiş olması büyük bir önem taşıdığından, kadroların ait olduğu örgüt ve örgüt birimlerinin de gösterilmesi gerekmektedir. Böylece aynı hizmetin yürütülmesi için birden fazla örgüt veya örgüt biriminin kurulması ile örgüt ve örgüt birimleri arasındaki kadro dengesizlikleri önlenmiş olur. Türkiye'de de şu anda yürürlükte olan mevzuata göre kadroların kamu kurum ve kuruluşlarına ve bunların birimlerine dağılımının yapılması ve birimlerarası değişikliklerin izlenmesi zorunludur.¹⁸

3- Kadronun Sınıfı

Sınıflandırma en geniş anlamda bir veya daha çok özellikleri yönünden birbirine benzer şeylerin belirli bir amaçla bir araya getirilmesi veya tasnif edilmesidir. Kamu personel yönetiminde sınıflandırma ile görevlerin içeriği ve bu görevleri yerine getirecek personelde aranacak nitelikler tespit edildiğinden kamu hizmetine girişte birörneklik sağlanır. Diğer yandan sınıflandırma, adaletli bir ücret rejiminin kurulmasına ve "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulanmasına imkan verir.¹⁹ Benimsenecek sınıflandırma sistemine göre sınıflar ve bu sınıflar içerisinde kadrolar tespit edilir.

Türkiye'de de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3/A maddesi ile kabul edilmiş bulunan sınıflandırma sistemine göre kamu hizmeti görevleri ve bu görevlerde çalışan devlet memurları görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrıldığından benzer nitelikleri taşıyan kadroların aynı sınıf içinde gösterilmesi gerekmektedir. Gerek 657 sayılı Kanun gerekse 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenecek kadro cetvellerinde kadronun içinde yer aldığı sınıfın gösterilmesi zorunlu hale getirilmiştir. 657 sayılı Kanunun sınıfı tanımlayan 32 nci maddesinin 31.5.1974 tarih ve 12 sayılı KHK'nin 7 nci maddesi yürürlükten kaldırılmış olması ise, özelde Türk kadro rejiminin genelde ise Türk kamu personel rejiminin önemli bir çelişkisidir.

18. Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Md. 16, 17, 18, 19.

19. Cahit Tutum, op.cit., ss. 45-46.

Sınıflandırma, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi devlet memurları için geçerlidir. Türk kamu personel rejiminde diğer kadro statüleri ve özellikle sözleşmeli personel pozisyonları sınıflara ayrılmamıştır.

4- Kadronun Unvanı

Her kadro, içerdiği görevin niteliğini ifade etmesi için bir unvan taşımaktadır. Böylece kadroyu işgal edecek personelin uğraşı da kolaylıkla anlaşılabilir. Unvan, bazen bir mesleği (tabip, mühendis, öğretmen, avukat vb.), bazen hiyerarşik sorumluluğu (müsteşar, genel müdür, daire başkanı, şube müdürü, şef vb.) ortaya koyar. Hatta, unvan bazı hallerde, hem bir mesleği hem de hiyerarşik sorumluluğu yansıtabilir. (baştabip, başmühendis, başmüfettiş vb.).

Zaman zaman unvansız kadrolara da rastlamak mümkündür. Bunlar daha ziyade kadro rejiminde karşılaşılan tıkanıklıkları ortadan kaldırmaya yönelik "intibak" kadrolarıdır.

Eşdeğer görevleri içeren kadroların unvanlar itibariyle standard hale getirilmesi gerekliliği bizi "unvan standardizasyonu" kavramına götürür. Ülkemizde de 1970 yılından itibaren unvan standardizasyonu gündeme girmiş ve özellikle 1980 yılından itibaren çalışmalara başlanmıştır. 1983 tarih ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki kadro cetvellerinde yeralan kadroların unvanları bu çalışmaların ürünüdür. Ancak ülkemizde yürütülen bu tür çalışmaların bilimsel bir temele dayandığını söylemek güçtür.

5- Kadronun Derecesi

Derece, bir sınıf içerisindeki görevlerin önem, sorumluluk ve güçlük düzeyini ve ilerleme basamaklarını gösterir. Bu anlayış kadro derecelerinin hiyerarşik bir biçimde sıralanmasını gerektirmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan yapıya "kadro piramidi" adı verilmektedir. O halde kadronun derecesinin gösterilmesi, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere dengeli bir kadro piramidinin kurulabilmesi için ön koşuldur.

Dereceleme, hiyerarşik kadro piramidinin kurulmasının yanısıra belli sorumluluklara sahip görevlerin gruplandırılmasında, memurların hizmette kazandığı tecrübenin saptanmasında, bütçe hazırlanırken personel giderlerinin kolaylıkla hesaplanmasında yardımcı olur.²⁰

Türk kamu personel rejiminde en geniş kapsamlı dereceleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda rastlanmaktadır. Dereceler

20. Hayrettin Kalkandelen, op.cit., s. 73.

1'den 15'e kadar sıralanmış ve kademelere ayrılmıştır. Ancak 657 sayılı Kanunun orijinal metninde yeralan derece kavramını tanımlayan 37 nci maddenin 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılması sonucu derecelemenin ödev, yetki ve sorumlulukları mı, yoksa sadece ücret düzeyini mi gösterdiği sorunu ortaya çıkmıştır. Şurasını belirtmeliyiz ki, derece kavramı zaman içerisinde ödev, yetki ve sorumluluklardan çok ücreti ifade eden "barem derecesi" ne dönüşmüştür.²¹

6- Kadro Adedi

Kadroların sayısal olarak saptanması, kadro rejiminin en önemli yönlerinden birini oluşturmaktadır. Kadro sayısı ve bu sayıdaki değişimler, memur sayısındaki değişmelerle ilgili olduğundan ve bu durum personel giderlerini etkilediğinden, hemen her siyasal iktidar bu konuya özel bir önem vermekte ve gerektiğinde kadro sayısına sınırlamalar getirmektedir. Kadro sayısının saptanması norm kadro düzenlemeleri ile gerçekleştirilmelidir.²² Bilimsel verilerden yararlanılmadan rastgele kadro saptanması kamu personel rejiminin en büyük sorunlarından biridir. Bu konu ülkemizde yeni yeni ele alınmakta olup henüz ciddi bir sonuç elde edilememiştir. Kadroların ciddi bir analiz sonucu saptanıp kamu kurum ve kuruluşları ile bunların birimlerine dağılımının yapıldığını söylemek oldukça güçtür.

TABLO I

1970-1988 YILLARI ARASINDA GENEL, KATMA VE BAĞIMSIZ BÜTÇELİ KURULUŞLAR İLE FON-KEFALET SANDIKLARI VE DÖNER SERMAYELERE TAHSİS EDİLMİŞ OLAN DEVLET MEMURU KADROLARININ ARTIŞI

1)	1970	1975	1980	1985	1988
	541.000	725.000	1.253.000	1.415.000	1.514.000
2)	1970-1988 yılları arasında devlet memuru kadrolarındaki artış yaklaşık % 280'dir.				

Kaynak : T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Aylık Bülteni, 1987, No. 19-20-21.; T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı 1988 Mali Yılı Bütçe Gereksesi. Rakamlar tarafımızdan yuvarlanmıştır.

Ülkemizde gerek kamu hizmetlerindeki genişleme ve gerekse siyasi amaçlarla, kadro sayısı, özellikle 1970 yılından itibaren büyük ölçüde artmıştır. Kadro ve devlet memurları sayısındaki artışların sebepleri ve

21. Cahit Tutum, op.cit., s. 65; İbrahim Güner, "Kadro ve İstihdam Reformu", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 45, Sayı 348, (Mayıs-Haziran 1974) ss. 14-17.

22. Hayrettin Kalkandelen, op.cit., s. 22-46; Hikmet Timur, op.cit., ss. 152-156.

bu artışların seyri ayrı bir araştırmanın konusu olduğundan burada bu konulara değinilmeyecektir.²³ Sadece, yıllar içerisinde kadrolarda görülen artış, genel bir fikir verebilmek amacıyla Tablo I'de sunulmuştur.

D) Kadro Rejimi

Gelişmiş ve çok sayıda kadroyu içeren bir kamu yönetiminde, gerek kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi gerekse kadroları işgâl eden kamu personelinin özlük haklarının tespit edilebilmesi ve korunabilmesi için bu kadroların bir rejime tabi olması gerekmektedir. Kadro rejimi, kamu hizmetlerini gerçekleştirme aracı olan ve personel için bir görev yeri yaratan kadroların ihdası, iptali, tutulu (bloke) durumunda olanların serbest bırakılması, değişikliği, birimlere dağılımı ve hareketlerine ilişkin işlemlerin tabi olacağı rejimdir. Bu bakımdan kadro rejimi, özellikle devlet memurlarının hizmete alınma, atanma, yükselme ve ücret rejimi ile yakından ilgilidir.

Bir ülkede kadro rejimi, tercih edilen personel yönetimi sistemi doğrultusunda kabul edilen kadro anlayışına göre şekillenir. Eğer bir ülkede personele ağırlık tanıyan personel yönetimi sistemi ve kadro anlayışı egemense, kadro rejimi de kamu hizmetinin yanısıra personelin ihtiyaç ve özelliklerini yansıtır.

II- TÜRK KADRO REJİMİNİN GELİŞİMİ

Türkiye çok eski bir yönetim ve devlet memurluğu geleneğine sahip olduğundan kadro, kamu personel rejimimiz açısından yabancı bir kavram değildir. Ancak kadronun kamu hizmeti açısından etkin bir araç olarak kullanılması ve özel bir rejime tabi tutulması Cumhuriyet yönetimi ile başlamıştır. Türk kadro rejiminin gelişimini, Türk kamu personel rejimi açısından dönüm noktası olan 1960 yılı öncesi ve sonrası diye iki dönemde²⁴ inceledikten sonra, bir sonraki yazımızda 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile şekillendirilen mevcut kadro rejimini ele alacağız.

23. Bu konuda bakınız: Mesut Gülmez, "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3, (Eylül 1973), ss. 27-47; Alper Topçuoğlu, "Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi Ne Zamana Kadar Devam Edecek?", **Sayıştay Denetçileri Dergisi**, **Malî Hukuk Yıl 6**, Sayı 32, (Mayıs 1975); Oya Çitci, "Kamu Bürokrasisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 4 (Aralık 1983), ss. 16-35.

24. 1960 yılında Türkiye'de ilk defa personel hizmetlerinin merkezileştirilmesi yolunda adım atılarak Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Yine bu yıldan itibaren kamu personel rejimini bir bütün olarak düzenlemeye yönelik bir personel kanunu hazırlanması için hazırlıklara başlanmıştır. Bu sebeplerden dolayı 1960 yılı Türk kamu personel rejimi için bir dönüm noktası olarak nitelendirilebilir.

A) 1960 Öncesi Dönem

Türk kamu personel rejimi, kökeni Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanan ve güçlü bir bürokrasiye dayanan bir yönetim geleneğinin ürünüdür. Osmanlı toplum ve yönetim düzeni ile ilgili çok farklı görüşler bulunmasına rağmen ülkemizde egemen olan kamu personel rejimi ve özellikle devlet memurluğu anlayışının, "merkeziyetçi", "gelenekçi" ve "kuralcı" bir yönetim düzeninden doğup geliştiği söylenebilir.²⁵ İmparatorluğun siyasal ve ekonomik bakımlardan duraklama ve çöküş dönemlerinde bu çöküntüye paralel bir çözülme ve bozulma bürokraside de ortaya çıkmıştır. Bu nedendir ki, Osmanlı padişahlarına sunulan "ıslahat layihaları" nda, İmparatorluğun ilerleme dönemindeki "liyakat" ve "kariyer" ilkelerine dönüş özlemi oldukça ağır basmaktadır.²⁶ Tanzimat ile başlayan düzeltim hareketleri, kamu personel rejiminin kariyer, liyakat, ücret, disiplin, hizmet koşulları gibi pek çok alanında, Batı'da alınan bazı yeni tekniklerle kısmî gelişme sağladıysa da, XIX. yüzyılın sonu ve XX. yüzyılın başındaki ağır siyasal ve ekonomik bunalım, Cumhuriyet yönetimine gerek mevzuat gerekse insangücü kaynakları açısından oldukça düzensiz ve yetersiz bir yapı bırakmıştır.

Kurtuluş Savaşı'nın başlarında ilk ele alınan konulardan biri de, kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Liyakat ve kariyer ilkelerine dönülerek kamu personel rejimine çağın ve Cumhuriyet yönetiminin gerekleri doğrultusunda yeni bir öz ve görünüm kazandırma çabaları öncelik kazanmıştır.

Cumhuriyet döneminde kamu personel rejimini (ücret dışında) bir bütün olarak ilk düzenleme hareketi 1926 tarih ve 788 sayılı "Memurin Kanunu" dur. Kadro rejiminin kurulmasına yönelik ilk ciddi adım ise 1929 yılında atılabılmıştır. Bu tarihe kadar bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilen memur kadroları, 18.5.1929 tarih ve 1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" ile bütçe kanunlarından çıkarılarak sözkonusu Kanunun bünyesine alınmıştır.

1939 tarih ve 3656 sayılı "Memurların Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkındaki Kanun" un (Barem Kanunu) yürürlükte olduğu dönemde kadrolar bu Kanuna ekli cetvellerle tespit edilmiştir.

25. Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s. 15.

26. Cahit Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, (Eylül 1980), ss. 95-108.

1930'lu ve 1940'lı yıllarda, dünyada yaşanan ağır ekonomik bunalım ve II. Dünya Savaşı, Türkiye'yi de etkilemiştir. Memur kadrolarından çok müstahdem kadrolarında artış ortaya çıkmış, memurlarla barem dışı ücretlilerin malî hakları arasındaki denge bozulmuş ve bu gelişmeler kadro ve ücret rejimleri üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur.²⁷

1965 yılına gelinceye değin kamu kurum ve kuruluşlarının, teşkilât kanunlarına eklenen kadro cetvellerinde de sosyo-ekonomik zorlamalarla çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişikliklerle zaman içerisinde giderek gelişen kamu hizmetlerine ayak uydurulması mümkün olamamış, kadro yetersizliği yüzünden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve memurların terfiinde güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu durum karşısında daha kolay kadro sağlanmasına yönelik yollara başvurulmuş ve ilk olarak (D) ve (E) cetvelleri adı altında kadrolar, Bütçe Kanunlarına ekli olarak alınmaya başlanmıştır. Zamanla bu uygulama da o güne değin şekillenen katı kadro rejiminin sorunlarını çözmeye yetmemiş ve sonuçta kadro ve ücret rejimlerini altüst eden sözleşmeli personel, işçi statüsü, muayyen ve muvakkat müddetli yevmiyeli personel gibi istihdam şekilleri ortaya çıkmıştır.²⁸

Bu uygulamalar sonucu, 3656 sayılı Barem Kanunu ile getirilen rejimin de dışına çıkılmış, "kadro-görev-ücret" ilişkileri kopmuş, kamu hizmetiyle ilgisi bulunmayan, kişiye bağlı ve sözkonusu kişiye sadece ücret elde etme imkânı veren bir kadro anlayışı doğmuştur. 1948 tarihli Memurlar Kanunu ön tasarısı ile 1956 ve 1958 tarihli Devlet Personel Kanunu tasarıları²⁹ kanunlaşma şansına erişememiş, 1959 tarih ve 7244 sayılı Kanun ile ücret rejiminde nispi bir düzenleme getirildiyse de bu Kanun doğrudan kadro rejimini düzenlemediğinden, kamu personel rejiminin temel unsuru olan kadrolarla ilgili sorunlar çözülememiştir.

1960 tarih ve 160 sayılı Kanun ile kurulan "Devlet Personel Dairesi" ile kamu personel rejimi açısından bir reform niteliği taşıyan 1965 tarih ve 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu" nun temel amaçlarından birisi de kadro-hizmet-ücret ilişkisini yeniden düzenleyecek bir kadro rejimini kurmaktır.³⁰

27. Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, (İstanbul: Ahmet Sait Matbaası, 1968), s. 46.

28. Aysel Ersan, **Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemiyle Kadro Derecelendirilmesi**, s. 12; Hasan Şükrü Adal, *Ibid.*, s. 53.

29. 1958 tarihli Devlet Personel Kanunu Tasarısı metni için bkz. Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi**, (Ankara: Devlet Personel Dairesi, 1977), ss. 148-187.

30. Selçuk Kantarcıoğlu, *Ibid.*, ss. 191-213.

B) 1960 Sonrası

1- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanuna Hazırlık Dönemi

Devlet Personel Dairesi³¹ kamu personel rejimini düzenlemeye yönelik faaliyetleri içerisinde kadroların ihdası, iptali ve değiştirilmesi gibi işlemlere ilişkin kuralları da saptamaya çalışmıştır.

Devlet Personel Dairesince hazırlanıp 1962 yılında Bakanlar Kurulu'na sunulan ve kamu personel rejimi ile ilgili mevzuatın ve fiilî durumun envanterini oluşturan "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" da, istihdam şekillerindeki ve bunlara ilişkin kadro tahsislerindeki düzensizliğe değinilmiş, kamu kurum ve kuruluşları arasında kadro imkânları yüzünden doğan farklılıkların yolaçtığı adaletsizliklerin memurlar arasındaki hoşnutsuzluğu arttırdığı vurgulanmıştır.³²

Devlet Personel Dairesi'nce hazırlanan 8.5.1961 tarih ve 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 21.5.1963 tarih ve 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler" de, her türlü kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarının teşkilât, kadro ve personelle ilgili hükümlerinin Devlet Personel Heyeti'nden geçirileceği, bu hususta alınacak danışma kararlarının Bakanlar Kurulu'na sunulacağı ve yeni personel rejiminin uygulanmasına kadar ilke olarak yeni personel istihdam edilmeyeceği kabul edilmiştir.³³

Devlet Personel Dairesi, yeni personel rejiminin esaslarını tesbit eden Bakanlar Kurulu Kararı'nın yayınlanmasından sonra, Hükümetten aldığı direktif üzerine personel rejimini düzenlemeye yönelik kanun tasarılarını hazırlama faaliyetine girişmiştir. 13.6.1964 tarihinde Devlet Personel Heyeti'nce kabul edilerek Bakanlar Kurulu'na sunulan "Devlet Memurları Kanunu Tasarısı"nın 33, 34 ve 35 nci maddelerinde yer alan hükümlerle kadro rejiminin esasları tespit edilmeye ve kadronun ödev, yetki, sorumluluk ve nitelikler ile ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.³⁴

2- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Bakanlar Kurulu, sözkonusu kanun tasarısını bazı değişikliklerle 7.8.1964'te kabul etmiş ve TBMM'ne sunmuştur. Tasarı, bir yıla yakın

31. Devlet Personel Dairesi, 8.6.1984 tarih ve 217 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığı adı altında yeniden örgütlendirilmiştir.

32. **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor**, (Ankara: Devlet Personel Dairesi, 1962).

33. **Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler**, (Ankara: Devlet Personel Dairesi, 1963, Prensip No. 44), s. 10.

34. **Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi**, (Ankara: DPD, 1964).

bir süre içerisinde görüşüldükten sonra, 14.7.1965 tarihinde kabul edilmiş ve 23.7.1965 tarihinde de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bazı hükümleri yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiş, malî hükümlerinin yürürlüğü 1966 malî yılına kadar ertelenmiştir. Kamu personel rejimini bir bütün olarak ele aldığı ve reform niteliği taşıdığı için kadro rejimini de düzenlemeye çalışan 657 sayılı Kanun, 33 üncü maddesiyle yetersiz de olsa kadro kavramını tanımlamaya çalışarak kadroların tespitine, 34 üncü maddesiyle kadroların hazırlanmasına, 35 inci maddesiyle de Genel Kadro Kanunu hazırlanmasına ilişkin hükümler getirmiştir. 657 sayılı Kanunun getirdiği kadro rejiminin temel özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür.

a) Kanuna tâbi kurumlarda, kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler için memur kadroları tespit edilecek ve bu kadroların görev yerleri de belirtilecektir. Sözleşmeli personel ile yevmiyeli personelin kadroları, sayıları ve bunlara ödenecek ücretlerin taban ve tavan sınırları gösterilmek suretiyle kadro cetvellerinde tespit edilecektir (Md. 33).

b) Kanuna tabi kurumlarda kadrosuz personel çalıştırılmayacaktır (Md. 33).

c) Genel Kadro Kanunu ile görev yerleri belirtilerek tespit oluncak kadrolara atanan memurlar başka bir yerde çalıştırılmayacaklardır (Md. 33).

d) Söz konusu kadrolar Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumun yetkili temsilcilerinin birleşik kararı ile hazırlanacaktır (Md. 33).

e) Bu esas ve usuller doğrultusunda, kurum tarafından çalıştırılacak:

i) Devlet Memurlarının, kadro unvanını, sınıfını, derecesini, derecelerinin taban ve tavan göstergelerini ve kadro adedini;

ii) Sözleşmeli personelin kadro adedini, her kadronun karşılığının yıllık taban ve tavan tutarını, özel ihtisasın tanımını ve 657 sayılı Kanununun 4/B maddesinde³⁵ tanımı yapılmış özel ihtisası veren öğrenimin yurt içinde yapılmadığına dair Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerarası Kurul'dan ayrı ayrı belge alındığına ilişkin kaydı;

35. 657 sayılı Kanununun 4/B maddesi ile başlangıçta çok özel hallerde ve sınırlı bir şekilde sözleşmeli personel istihdam edilmesi amaçlanmışken maddenin kapsam ve içeriği değiştirilerek, "adama iş bulma" ve "daha fazla ücret verme" aracı haline gelmiştir.

iii) Yevmiyeli personelin, sayıları ve gündeliklerinin taban ve tavan miktarlarını,

gösteren kadro cetvelleri, "Genel Kadro Kanun Tasarısı" adı altında düzenlenerek Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulacaktır. Söz konusu kanunda değişiklik gerektiği hallerde 33 ve 34 üncü maddelere göre işlem yapılacaktır (Md. 35).

Görüldüğü üzere 657 sayılı Kanun, kadroları devlet memurları, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel kadroları olarak ayırmakta ve bunların bir komisyon tarafından hazırlanacağını hükme bağlamaktadır. Ayrıca kadrosuz memur istihdam edilemeyeceği, kadroların yer itibarıyla sabit olduğu ve bu kadrolara atanacak personelin başka bir yerde çalıştırılmayacağı kabul edilmektedir.

Ancak Kanununun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra Ankara Üniversitesi, bu Kanununun malî hükümlerinin üniversite öğretim üye ve yardımcılarına uygulanacağını öngören 1 inci maddesinin 3 üncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı bulunduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş, Anayasa Mahkemesi talebi yerinde görerek taleple birlikte Kanununun 1961 Anayasası'na aykırı gördüğü diğer maddelerini de iptal etmiştir.³⁶

Bazı maddeleri iptal edilmiş 657 sayılı Kanuna yeniden hayatiyet kazandırmak için çaba harcanmıştır. Uygulamaya 1966 mali yılında da geçilemediğinden "Dokuzlar Uzmanlık Komisyonu" adı altında bir komisyon, Kanununun uygulanması için gerekli çözüm yollarının araştırılması amacıyla, 12.10.1966 tarihinden itibaren çalışmaya başlamıştır.³⁷

Bu çalışmalar sırasında Kanunun kamuoyundaki yankıları da gözönünde tutulmuştur. Aynı tarihlerde yapılan bir araştırmada, 657 sayılı Kanunun 33 üncü maddesindeki kadroların yere bağlı olması hükmünün kamu kurum ve kuruluşlarını gereğinden fazla kadro talep etmeye sevk edebileceği yolundaki eleştirilere yer verilmiştir.³⁸ Bu hüküm, memurların siyasal tercihlerle dama taşı gibi oynatılmasını önlemek amacıyla getirilmiş bir tepki hükmüdür. Kadro kanunları ile kadroların değiştirilmesi mümkün olmakla beraber bu usulün zorluğu, kamu kurum ve kuruluşlarına her birim için çok sayıda kadro talep etme mazeretini vermiştir.

657 sayılı Kanun, 1970 yılında 1327 sayılı kanun ile büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Kadro rejimi ile ilgili 33, 34 ve 35 inci maddeleri yeniden düzenlenerek, bu maddelere hayatiyet kazandırılmak istenmiştir.

36. 4.2.1966 gün ve Esas no: 1962-32, Karar no: 1966-3.

37. **Dokuzlar Uzmanlık Komisyonunun Çalışmaları**, (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1967).

38. **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı: 9, (Aralık 1966), ss. 2-4.

Ancak 1327 sayılı Kanundan hemen önce kadrolar açısından bu Kanuna hazırlık niteliği taşıyan 1322 sayılı "Genel Kadro Kanunu" kabul edilmiştir.

3- 1322 Sayılı Genel Kadro Kanunu

Ülkemizde kadro rejimine yönelik mevzuat arasında, 31.7.1970 tarihinde kabul edilen ve 15.8.1970 tarih ve 13580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 1.11.1970'de yürürlüğe giren 1322 sayılı "Genel Kadro Kanunu" nun önemli bir yeri vardır. Her ne kadar bu Kanun, 657 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 1327 sayılı Kanuna kadro rejimi yönünden hazırlık niteliği taşıyan bir intibak kanunu ise de, kadro işlemlerinin geçici düzenlemelerle geçiştirilemeyeceği ve mutlaka kanunî bir düzenlemeye tabi tutulması gerektiği gerçeğini ortaya koymuştur.³⁹

1322 sayılı Kanunun özelliklerini, Kanunun gerekçesi ile metninden yola çıkarak şu şekilde sıralayabiliriz..

a) Genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde görevli devlet memurlarının kadroları unvansız fakat sınıf, derece ve toplam sayı olarak ve kimi kurum ve kuruluşlarda birim itibarıyla tespit edilerek (1) sayılı cetvelde gösterilmiştir (Md. 1). (1) sayılı cetvelde yaklaşık 500 bin kadro, (2) sayılı cetvelde ise Bakanlar Kurulu emrine tahsis edilmiş yaklaşık 43 bin torba kadro ihdas edilmiştir.

b) Sözkonusu kadroların, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte (1.11.1970) görevde bulunan devlet memurlarının, 657 sayılı Kanun uyarınca yapılacak intibakları için kullanılması amaçlanmıştır (Md. 1).

c) İntibaklar sonunda boş kalan kadroların tamamının Bakanlar Kurulu emrinde bloke tutulması ve bu kadroların ilgili kurumlarca Maliye Bakanlığı'na bildirilmesi hükme bağlanmıştır. Bu kadrolardan kamu görevlerinin yürütülmesi bakımından kullanılması zorunlu görülenler Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından serbest bırakılabilecektir (Md. 1). Böylece kamu kurum ve kuruluşlarının zaten bozuk olan kadro piramitlerinin daha fazla bozulması önlenmek istenmiştir.

d) 657 sayılı Kanunun 33 üncü maddesi⁴⁰ uyarınca 1971 Mali Yılı Bütçe Kanununa eklenecek kadro cetvelleri ile ünvan standardizasyonu

39. Mahir Arı, op.cit., s. 5.

40. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 sayılı Kanunla değişik şekli. Aynı tarihte (31.7.1970) kabul edilmelerine rağmen 1327 sayılı Kanun 14.8.1970, 1322 sayılı Kanun 15.8.1970 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 1322 sayılı Kanun 1.11.1970 tarihinde yürürlüğe girerken, 1237 sayılı Kanun yayımlandığı tarihten yürürlüğe girmiştir.

yapılıncaya kadar bu Kanuna ekli cetvellerdeki kadrolara intibaklara yapılan devlet memurları eski görev unvanlarını kullanmaya devam edeceklerdir (Md. 2). Kanun gereğesinde de belirtildiği üzere 1971 bütçe yılı başına kadar yapılması planlanan unvan standardizasyonu ve örgüt analizlerini güçleştirmemek için Kanuna ekli cetvellerde unvan gösterilmemiştir. Böylece 1322 sayılı Kanun, kadro düzenlemelerinde temel süreçlerden olan ve eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesine olanak sağlayan "unvan standardizasyonu" çalışmalarını ilk kez ciddi bir şekilde gündeme getirerek bu çalışmaların gerçekleştirilmesini hükme bağlamıştır.

e) 657 sayılı Kanuna ek gösterge tablosunun 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerine girecek kadroların ve bu kadroların unvanlarının 1970 Malî Yılı içinde Bakanlar Kurulunca tespit edileceği öngörülmüştür (Md. 3). Böylece kadrolar arasında dereceler dikkate alınarak yapılan ayırımı ilk kez ortaya koyarak 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerdeki kadroların önemini vurgulamıştır.⁴¹

f) "Şahsa bağlı kadro" müessesesi intibaklar sonucu memurların mağdur olmalarını önlemek üzere getirilmiştir. Bu kadrolar herhangi bir şekilde boşaldığı takdirde iptal edilecektir (Md. 3).

g) Mevcut kadrolar dolu ve boş olmak üzere iki ana gruba ayrılmış (1) ve (2) sayılı cetvellerde yeralan kadroların gereken hallerde nasıl kullanılacağına, sınıflar ve kuruluşlar arasında nasıl aktarılacağına ilişkin prosedür ayrıca düzenlenmiştir (Md. 4 ve 5).

h) Bu Kanun ile intibakların yapılması için kadro tahsis edilen kamu kurum ve kuruluşlarının önceden mevcut kadroları iptal edilmiştir (Md. 9). Bu kadrolar, 3656 sayılı Barem Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilât kanunlarının ekinde yeralan kadrolardır.

ı) 1.11.1970 tarihinde görevde bulunan devlet memurları, değişik 657 sayılı Kanunun intibak hükümleri gereğince bu Kanuna ekli cetvellerde yeralan kadrolara, yeniden Bakanlar Kurulu Kararnamesi veya

41. 1322 sayılı Kanunun ilk dört derecedeki kadrolar için öngördüğü düzenleme 1970 Malî Yılı içerisinde gerçekleştirilememiştir. Bu hüküm 19.11.1971 tarih ve 7/3434 sayılı Kararname (1.12.1971 tarihinde yürürlüğe girmiştir) ile uygulamaya geçirilmiştir. Ancak bu Kararname ve onu izleyen Kararnamelerle tespit edilen kadroların, 1322 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine değil, 1327 sayılı Kanun ile değiştirilen 657 sayılı Kanunun 34 üncü maddesine istinaden ihdas edildiği ve bu sebeple sözkonusu kadroların 1322 sayılı Kanuna ekli kadrolardan hukuki açıdan farklı olduğu; bu kadrolarla yapılan intibaklarda 657 sayılı Kanun hükümleri yerine 1322 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasının hukuki hata olduğu konusunda tartışma için bakınız: Uğursal Bayramoğlu, "Kamu Kuruluşlarında İlk Dört Derecedeki Görevleri Belirleyen Kararnamelerin Hukuki Nitelikleri Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 10, Sayı 2, (Haziran 1977), ss. 57-70.

müşterek Kararnameye veya atamaya yetkili amirin onayına gerek kalmadan atanmış sayılacaklar ve aylıklarını bu kadrolardan alacaklardır.⁴²

Kadro rejimi, insangücü planlamasına dayanan kadro ihdası ve iptalini, kadroların sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapılmasını, birimlerarası kadro aktarma işlemlerini içerir. 1322 sayılı Kanunda bu konular üzerinde yeterince durulmayıp özel usuller getirilmemiştir. Kanunun 4 ve 5 inci maddelerinde kadro işlemlerinin o güne kadar yapılan geleneksel usullerle çözülmesi zimnen kabul edilmiştir.

657 sayılı Kanunun orijinal 35 inci maddesinde sözü edilen Genel Kadro Kanunu ile amaçlanan hedefe ulaşılammıştır. Üstelik 657 sayılı Kanunun kadro ile ilgili maddeleri dahil pekçok maddesinde değişiklik yapan 1327 sayılı Kanun ile kadroların bütçe kanunlarında gösterileceği hükme bağlandığından, 1322 sayılı Kanun, baştan ölü doğmuştur. Kanun ile esas olarak devlet memurlarının intibakları amaçlandığından, Kanunda intibakların nasıl yapılacağını belirleyen, süreklilik taşımayan ve bu sebeple canlılığı olmayan hükümler mevcuttur. 1322 sayılı Kanun, unvan standardizasyonu, şahsa bağlı kadro, torba kadro⁴³, sınıflar ve kurumlararası aktarma, serbest bırakma kavramlarını Türk kamu personel rejimine kazandırmış olmasına rağmen, kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının kadro sayısını tespit etmekten ve bu kadroların devlet memurlarının intibaklarında kullanılmasını sağlamaktan öteye gidememiş ve intibak işlemlerinin⁴⁴ bitmesiyle zimnen ilga olmuş bir intikal kanunudur.⁴⁵

4- 1327 Sayılı Kanun

1970 yılı genelde Türk kamu personel rejimi, özelde ise kadro işlemleri açısından dönüm noktasıdır. 31.7.1970 tarihinde kabul edilen ve 14.8.1970 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren

42. Özellikle ilk dört derecedeki kadrolara yapılan intibaklarda, 657 sayılı kanunun atamalarda öngördüğü koşullara bakılmaksızın otomatik işlem yapılmasının hukukî geçerliliği konusundaki tartışma için bakınız: Uğursal Bayramoğlu, *Ibid.*, s. 68-69.

43. Boş kadrolara Kanun metninde "bloke kadro", Kanun gerçekçesinde "torba kadro" denmiştir. Torba kadro deyimi, uygulamada anlam değişikliğine uğrayarak (1-4) dereceli ve unvanlı, yönetim sorumluluğuna sahip kadrolar için kullanılmaya başlanmıştır.

44. Bu çalışmada amacımız Türk kadro rejiminin gelişimini temel taşları ile açıklayarak, yürürlükteki mevzuatı değerlendirmek ve gerekiyorsa öneriler getirmek olduğundan, ayrı bir araştırma konusu olabilecek ve 1970'li yıllarda daima güncelliğini korumuş olan intibaklar ile ilgili gelişmelere ayrıntılı olarak değinilmeyecektir.

45. Uğursal Bayramoğlu, *op.cit.*, ss. 61-63; Mahir Arı, *op.cit.*, s. 6.

1327 sayılı Kanun⁴⁶, 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun pek çok maddesinde ve bu arada kadrolarla ilgili 33, 34 ve 35 inci maddelerinde değişiklik yapmıştır. Kanunun getirdiği kadro rejiminin özellikleri şunlardır:

a) Genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde devlet memuru deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar (milli güvenliğe ilişkin kadrolardan gizli kalması gerekenler hariç) her yıl bütçe kanunlarında gösterilecektir (Md. 6).

b) 1961 Anayasası'nın öngördüğü şekilde aslı ve sürekli nitelikteki kamu hizmetleri, kadro tahsis edilmiş devlet memurları eliyle yürütülecek ve böylece kadrosuz memur çalıştırılmayacaktır (Md. 6).

c) Kadro görev, yetki ve sorumluluklar topluluğu olarak görülmüş (Md. 6) ve böylece kamu personelinin sadece ücret statüsünü ifade eden bir araç olmaktan kurtarılmaya, görev ile ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır. Kadrolara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar ile görevlerin özellikleri ve bu görevleri yapacak kimselerde aranması gereken nitelikler, bu Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilât (örgüt) kanunlarında yeralan esas ve usullere uygun olarak düzenlenecek "görev ve çalışma yönetmelikleri" nde gösterilecektir (Md. 6). Bu şekilde örgüt, görev ve kadro ilişkisi kurulmak istenmiştir. Ancak 10 uncu madde ile "derece" yi tanımlayan 37 inci madde yürürlükten kaldırıldığından bu amacın tam anlamıyla gerçekleştirilme imkânı azalmıştır.

d) Kadrolar, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurum tarafından birlikte hazırlanacak, 1 ile 4 üncü dereceler arasında kadro ihdas edilebilmesi için ayrıca Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı alınması gerekecektir. Milli güvenliğe ilişkin kadrolar ilgili kurumca hazırlanacak ve özel kanununda yazılı şekle uygun olarak onaylanacaktır (Md. 7).

e) Kadro cetvellerinde, her kurum için gerekli kadroların sınıfı, unvanı, derecesi ve adedinin gösterileceği belirtilerek (Md. 8), kadronun unsurları dikkate alınmıştır.

1327 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen kadro rejiminin en önemli özellikleri hiç şüphesiz, yeni kadroların ihdas şekliyle, kadroların her yıl bütçe kanunlarına eklenmesi usulünün kabul edilmesidir. Geçmişte de

46. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun.

uygulanan bu yönteme yeniden dönülmesi ve bunun getirdiği fayda ve sakıncalar ileride ele alınacağı için şimdilik bu konu üzerinde durulmayacaktır.

1327 sayılı Kanun ile kadro ihdası yetkisi yasama organına bırakılmıştır. Genel Kadro Kanununun ekinde yer alan kadroların adı geçen kanunda öngörüldüğü şekilde kurumlara tahsisinden sonra, her yıl kurumların ihtiyaç duyduğu yeni hizmetlere ilişkin kadrolardan (5-15) dereceler arasındakilerin Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumca birlikte tespit edileceği, (1-4) dereceler arasındakilerin ise ayrıca Bakanlar Kurulu Kararına bağlanacağı, 33 ve 34 üncü maddelerde hükme bağlanmıştır. Ancak bu işlemler ile kadro ihdası gerçekleşmemektedir. Zira bu işlemler sadece yasama organına sunulan teklif niteliğindedirler. Bu tekliflerin kesinleşmesi, başka bir deyişle kadroların ihdası, yasama organının, bunların Bütçe Kanununa eklenmesine karar vermesine bağlı bulunmaktadır.⁴⁷

1327 sayılı Kanun ile 2 ve 12 sayılı KHK'lar kadroların her yıl bütçe kanunlarına eklenmesini öngörmüşse de, Kanun ve KHK'lerin bu emri yerine getirilememiştir. Kadro unvanlarının standardizasyonu işlemlerinin tamamlamadığı gerekçesiyle 1972, 1973, 1974 ve 1975 yılı Bütçe Kanunlarına konulan hükümler ile uygulama sürekli ertelenmiştir. Bu suretle yasama organı kendisine ait kadro ihdası yetkisini, bütçe kanunları ile ve birer yıllık sürelerle Bakanlar Kuruluna devretmiştir. İhdas edilen kadrolar, 1327 sayılı Kanun gereği Bütçe Kanunu ekinde yer almadıklarından, 1972-1976 yılları arasındaki Bütçe Kanunlarındaki 7/3434 sayılı Kararneme ile eklerinin yıl içinde de geçerli olduklarını tespit eden hükümlerle, 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu sonrasında kararnemelerle ihdas edilen kadrolara kanunî dayanak oluşturmak istenmiştir. 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile, kadroların bütçe kanunlarıyla ilişkisi kesilerek Genel Kadro Kanunu ile saptanması öngörülmüşse de 1983 yılına değin bu gerçekleştirilemediğinden, kadro işlemleri bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yürütülmeye çalışılmıştır.

1327 sayılı Kanunun kadro rejimini düzenlediği 1970-1975 yılları arasında ortaya çıkan sorunları şu şekilde saptayabiliriz:

a) 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile 1.11.1970 tarihinde 657 sayılı Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları için tahsis edilen kadro sayısı yaklaşık 500 bin iken, 1.3.1975 tarihi itibarıyla 725 bine ulaşmıştır. Bu arada 1322 sayılı kanuna ekli (2) sayılı cetvelde yer alan ve Bakanlar Kurulu emrine tahsis edilmiş bulunan torba (bloke)

47. Uğursal Bayramoğlu, Ibid., s. 66.

kadro sayısı yaklaşık 43 bin (1-14 dereceler) iken, 1971 tarih ve 1443 sayılı Kanun⁴⁸ ile 218 bine (1-16 dereceler) çıkartılmıştır. Kadrolardaki artışın sebepleri kısmen yeni kurulan birimler ve kamu hizmetlerinde görülen genişlemeler ve daha büyük ölçüde intibaklardır. Ancak yaklaşık 4,5 yıllık bir sürede toplam kadro sayısında görülen bu büyük artışın sadece kamu hizmetlerinin genişlemesi ile açıklanamayacağı açıktır. Gerçekten de bu yıllar, Türk kamu personel rejiminde, kadroların kamu hizmetlerindeki genişleme ve devlet memurlarının verimliliği ile bağlantılı olmaksızın artış kaydettiği en belirgin dönemdir.

b) Kadrolarda sayı itibariyle görülen bu artışın yanısıra kadroların derecelere dağılımında da dengesizlik doğmuş ve kadro piramidi bozulmuştur. Gerekli çalışmalar yapılmadan mevcut teşkilâtın değiştirilmesi sonucu kurumların özellikle (1-14) dereceler arasındaki kadro talepleri artmış ve kadrolar en alt ve en üst derecelerde yığılmıştır.⁴⁹

c) Kadro unvanları ile kadroların tahsis edildiği birimler kesin olarak belli olmadığı için taşra teşkilâtındaki çok sayıda kadro merkeze aktarılmıştır. Bu durum ise özellikle Ankara'da kadro ve personel yığılmasına ve taşrada kamu hizmetlerinin aksamasına yolaçmıştır.

5- 1897 Sayılı Kanun

1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun⁵⁰ gerek kadro rejiminin özüne gerekse intibaklara ilişkin yeni hükümler getirmiştir. 657 sayılı Kanunun 1327 sayılı Kanun ile değişik 33 üncü maddesini değiştirmek suretiyle ve halen yürürlükte bulunan hükmü uyarınca, kadroların bütçe kanunları yerine "Genel Kadro Kanunu" ile tespit edilmesi usulünü benimsemiştir. Böylece 657 sayılı Kanunun getirdiği ilk usule geri dönmüştür.

1897 sayılı Kanun ile değiştirilen "Kadroların Tespiti" başlığını taşıyan 33 üncü maddeye göre, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde memur deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar, Genel Kadro Kanununda gösterilecektir. Milli güvenliğe ilişkin kadrolardan gizli kalması gerekenler hakkında ise bu hüküm uygulanmayacaktır.

48. 31.7.1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanununa ekli (2) sayılı cetvelin kaldırılarak yerine bu Kanuna ekli (2) sayılı cetvelin konulması hakkında Kanun (R.G.: 25.7.1971 tarih ve 13906 sayılı).

49. Aysel Ersan, **Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması**, ss. 54-55.

50. 15.5.1975 tarihinde kabul edilen ve 26.5.1975 tarih ve 15247 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1897 sayılı "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun."

İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları, yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile ihdas edilecektir.

Söz konusu kadroların kaldırılması veya bu kadrolarda değişiklik yapılması da aynı usule tabi olacaktır.

6- Bütçe Kanunları (1971-1983)

1897 sayılı kanun ile kadroların ayrı bir kanun ile tespit edilmesi öngörülmüş olmasına rağmen, 1971-1975 yılları arasında olduğu gibi 1975-1983 döneminde de kadrolara ilişkin tespit, ihdas, iptal, değişiklik, devir ve intibak işlemleri, bütçe kanunlarına konulan hükümler uyarınca, Bakanlar Kurulu Kararları ve Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi yazıları ile yürütülmüştür.

1327 sayılı Kanununun memur kadrolarının her yıl bütçe kanunlarında gösterileceğini hükme bağlamış olmasına rağmen 1971-1975 döneminde bu husus gerçekleştirilememiş ve her yıl bütçe kanunları ile getirilen hükümlerle bir sonraki yıla ertelenmiştir. 1897 sayılı Kanun ile düzenlenmesi emredilen genel nitelikte bir kadro kanunu da 1983 yılına kadar çıkartılamamıştır.

1971-1983 yılları arasında kadrolarla ilgili hukukî mevzuatın gelişimini bütçe kanunlarında yer alan hükümlerden de yararlanarak izlemek mümkündür.

1322 sayılı Genel Kadro Kanununun kabulünden sonra kadro rejimi ile ilgili çalışmalar daha çok bu Kanunun emrettiği hususların yerine getirilmesine yönelik olmuştur. 1322 sayılı Kanunda 16.7.1971 tarih ve 1443 sayılı Kanunla değişiklik yapılarak Bakanlar Kurulu emrine tahsis edilmiş bulunan (1-14) derecelerden toplam 42.950 adet torba kadro, (1-16) derecelerden 217.750 adede yükseltilmiştir. 13.11.1971 tarih ve 7/3434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmî Gazete: 19.11.1971 tarih ve 14020 sayı) ile kamu kurum ve kuruluşlarının (1-4) dereceler arasındaki kadroları unvanlı kadrolar olarak tanımlanarak, kullanım esasları belirlenmiştir.

Mevcut kadroların kısa bir süre içerisinde tamamen doldurulması, mevcut mevzuatın terfi veya yeni hizmetler için kadro ihdas veya değişikliğine imkân verecek basit usulleri içermemesi sebebiyle, ilk defa kurulan hizmet birimleri çalıştırılmamış ve memurların terfileri güçleşmiştir. Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerle hizmete giriş derecelerinin bir derece yukarı kaydırılması, derece yükselmeleri için gereken

sürenin üç yıla indirilmesi, memuriyet dışında geçen bazı hizmetlerin değerlendirilmeye başlanması sonucu kadrosuzluk sebebiyle terfi edemeyenlerin sayısı daha da artmıştır.⁵¹

Her ne kadar 1327 sayılı Kanunun kadro rejimi ile ilgili maddeleri 1971-1975 yılları arasında yürürlükte olup, kadroların her yıl bütçe kanunlarına eklenmesi hükmünü getirmekteyse de, bu gerçekleştirilememiştir. Buna rağmen 1971 yılı Bütçe Kanunu'ndan itibaren bütçe kanunlarında kadrolara ilişkin birtakım hükümlerin mevcut olduğu görülmektedir.

1971 ve 1972 yılları Bütçe Kanunlarında daha ziyade 1322 sayılı Genel Kadro Kanununun uygulanmasını düzenleyici nitelikte hükümler yer almaktadır. 1973 yılı Bütçe Kanununda ise öncekilerden farklı olarak kadro ihdası ve iptaline ilişkin hükümler mevcuttur. 1974 ve 1976 yılları Bütçe Kanunlarıyla Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ilişki kurularak, kadro ihdasının mümkün olduğu personel gruplarının (mecburî hizmetliler, intibakı yapılacak sözleşmeli personel, din görevlileri, askerlik görevinden dönenler gibi); hizmet alanlarının (din, genel asayiş, adalet, üniversite ve akademik kurumların sağlık, teknik, idarî ve destek hizmetleri gibi); ve hizmet birimlerinin (kanun, kararname, uluslararası anlaşma, kalkınma planı ve yıllık programlarla kurulması veya genişletilmesi gereken hizmet birimleri gibi) kapsamı genişletilmiştir.⁵² Bu hükümler sayesinde kamu kurum ve kuruluşları bir ölçüde yeni kadro elde etmişlerse de, bu kadrolar yukarıda örneklerini vermeye çalıştığımız personel grupları, hizmet alanları ve hizmet birimleri için kullanılmak üzere ihdas edildiğinden kadrosuzluk sebebiyle terfi edemeyenler için herhangi bir çözüm getirilmemiştir.

1897 sayılı Kanun bir yandan kadroların Genel Kadro Kanunu ile düzenlenmesi ilkesini getirirken diğer yanda da intibaklarla ilgili bazı hükümler içermektedir. Bu Kanun sayesinde yapılan intibaklarla, terfi edemeyen çok sayıda memurun aylığı düzeltilmişse de bu memurlar için kadro öngörmediği için kadroya dayalı haklarını verememiştir. Bu durum kamu kurum ve kuruluşlarını bütçe kanunlarındaki hükümlere dayanarak ihtiyaçlarından fazla kadro talep etmeye sevk etmiştir.⁵³

1979 yılı Bütçe Kanunu ile dolu ve boş kadrolarda değişiklik yapma imkânı doğmuş ve böylece kadrosuzluk sebebiyle terfi edememe sorunu

51. Mahir Arı, *op.cit.*, s. 7.

52. 1376 sayılı 1971 yılı Bütçe Kanunu, 1567 sayılı 1972 yılı Bütçe Kanunu, 1694 sayılı 1973 yılı Bütçe Kanunu, 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanunu.

53. Mahir Arı, *op.cit.*, s. 8.

bir ölçüde çözülmeye çalışılmıştır. (1-4) ve (5-15) dereceler arasında terfi bakımından fark yaratılmıştır. Bu fark bugünkü kadro rejiminde de korunmaktadır. Diğer önemli bir yenilik, dolu ve boş kadro değişikliklerinin Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi tarafından sonuçlandırılmasının öngörülmüş olmasıdır. 1979 yılı Bütçe Kanunu ile getirilen diğer önemli bir hüküm, ihdas edilecek kadro sayısının, kamu kurum ve kuruluşlarının toplam kadrolarının % 2 ile 3'ü arasında sınırlandırılmasını emretmekteydi. 1980 yılı Bütçe Kanununda da yeralan bu tür sınırlamaların getiriliş sebebi kadroların siyasi amaçlarla daha fazla arttırılmasını önlemektir.

1980 sonrasında kadro işlemleri eski usullere göre sürdürülmüştür. 1981 ve 1982 yılları Bütçe Kanunlarında kadro ihdasına ilişkin hükme yer verilmemiştir. 1983 yılı Bütçe Kanununda ise boş kadro bulunması şartıyla mecburî hizmetliler, işçi statüsünden memur statüsüne geçecekler için ve 2547 sayılı Kanunun Geçici 19 uncu maddesi gereğince yapılacak intibaklarda kullanılmak üzere iptal edilecek işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonları karşılığında kadro ihdas edilmesine izin verilmiştir (Md. 28).

Görüldüğü gibi 1971-1983 yılları arasında kadro işlemleri bütçe kanunlarına konulan hükümler uyarınca Bakanlar Kurulu Kararları ile Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi yazıları ile yürütülmüştür. Bu yıllar arasında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında yeralan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroları iki ana grupta toplamak mümkündür. Birinci grup, 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile verilmiş olan ve 1.11.1970 tarihinde görev yapmakta olan memurların intibakını sağlamak için kullanılan "intibak kadroları" dır. İkinci grup ise 1971-1983 yılları arasında bütçe kanunları uyarınca Bakanlar Kurulu Kararları ile ihdas edilen kadrolardır. Bu her iki grup kadrolar üzerinde, 1984 yılına kadar bütçe kanunlarında yeralan hükümlere dayanılarak:

- a) İntibak hatalarının düzeltilmesi,
- b) Şahsa bağlı kadrolardan boşalanların iptal edilmesi,
- c) Boşalan kadroların sınıf, unvan ve derecelerinin değiştirilmesi,
- d) Dolu kadroların, derece yükselmesi işleminde kullanılmak üzere üst dereceden kadrolarla değiştirilmesi,
- e) (1-4) derecelerdeki kadroların tespit edildiği cetvellerdeki değişikliklere paralel olarak iptal edilen kadroların yerine yeni düzenlemeye uygun kadroların ihdası,

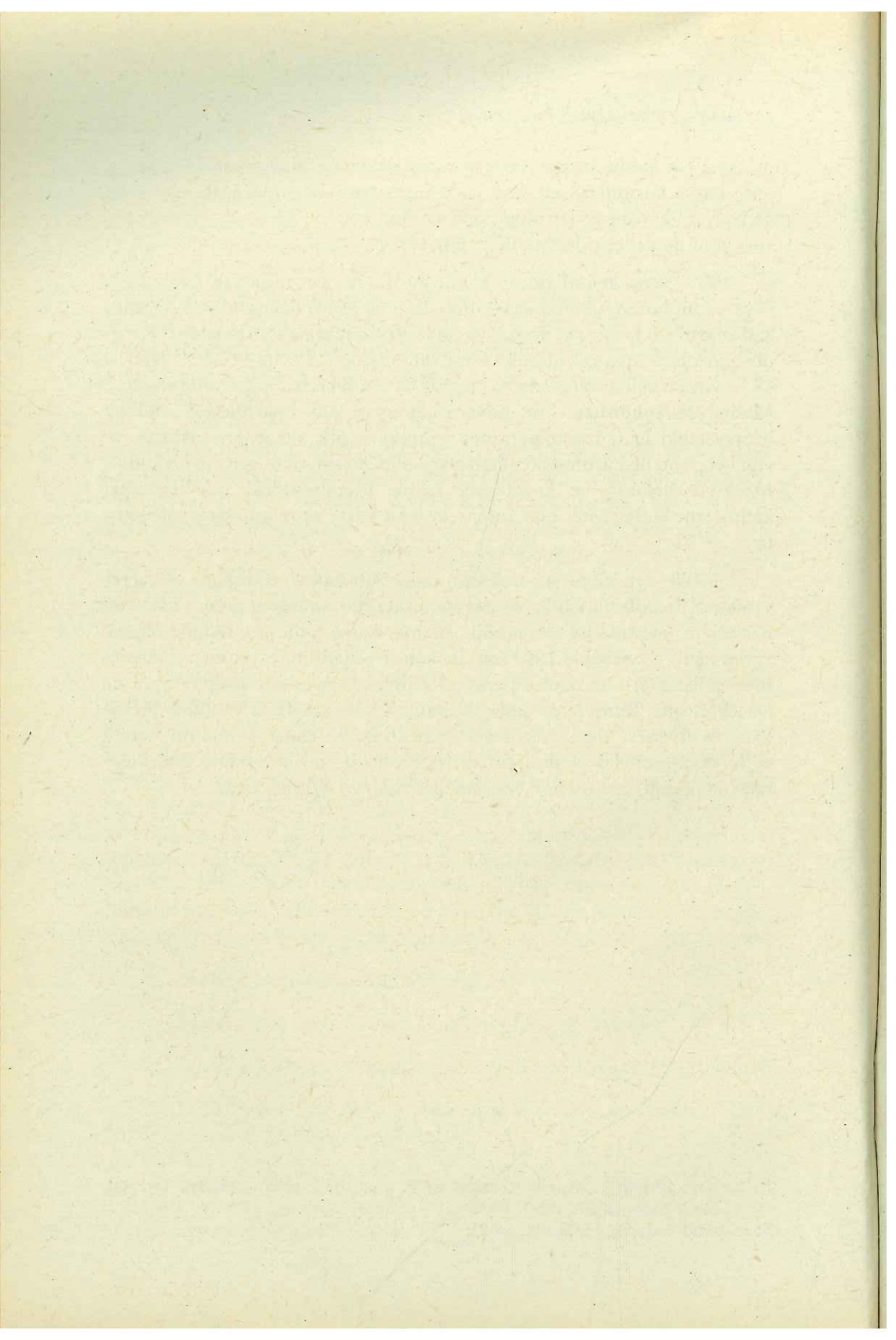
f) Yeni kamu kurum veya kuruluşlarının kurulması sebebiyle daha önce başka kurumlara ait olan kadroların kurumlararası aktarma işlemi ile bu yeni kurum ve kuruluşlara devredilmesi, yolu ile pekçok değişiklik yapılmıştır.⁵⁴

1983 yılına gelindiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarına kanunlarla veya kanunlara dayanılarak verilmiş olan ve çeşitli değişikliklere uğramış kadroların sınıf, unvan, derece ve adetlerini saptamak güçleşmişti. Sayıştay kadroları unvansız olarak işleme tabi tuttuğu, Devlet Personel Dairesi 1973 yılına kadar olan kadro değişikliklerinden haberdar olmadığı ve Maliye Bakanlığı uzun bir dönemi kapsayan kadro işlemlerini aralıksız izleyemediği için, kamu personel rejimine çeşitli açılardan yaklaşan ve yön veren bu üç kurumda da kadrolarla ilgili kesin bilgi mevcut değildi.⁵⁵ Mevzuat bolluğu ve karmaşası, kadro işlemlerindeki denetimsizlik, kadroların kullanılmasında zaman zaman keyfi uygulamalara yolaçmıştır.

1970'lerden itibaren gerek kamu hizmetlerindeki genişleme ve gerekse siyasal baskılarla kadro ve personel sayısında görülen artış, enflasyon nedeniyle yoğunlaşan ekonomik sıkıntı kadro rejimini büyük ölçüde zorlamıştır. Bu sebeple 1980 sonrası kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında, kamu personel rejimi çerçevesinde kadro rejimi de ele alınmıştır. Bunu izleyecek çalışmamızda bu alandaki yeniden düzenleme faaliyetleri ele alınıp değerlendirilecek ve kadro rejiminin, tercih edilecek personel yönetimi sistemi doğrultusunda, ne şekilde düzenlenmesi gerektiği konusunda öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

54. Davud Akçadağ, "Kamu Kuruluşlarında Kadro İşlemleri", *Maliye Dergisi*, (Kasım 1985), s. 20.

55. Davud Akçadağ, *Ibid.*, ss. 20-21.



ÇEKLERDE KEŞİDE TARİHİNİN ÖNEMİ VE BULUNMAMASININ SONUÇLARI

Tanju Oktay YAŞAR*

GİRİŞ. A- POZİTİF HUKUKUMUZDAKİ DURUM. 1. Genel Olarak. 2. Hangi Andaki Eksiklik Geçersizliğe Neden Olur. 3. Keşide Tarihini İhtiva Etmeyen Çekin Hukuki Mahiyeti. 4. Keşide Tarihinin Önemi. **B- OLMASI GEREKEN HUKUK BAKIMINDAN.** 1. Genel Olarak. 2. Keşide Tarihini İhtiva Etmeyen Çekte İbraz Sürelerinin Hesabı. **SONUÇ.**

Kısaltmalar: a.g.e. (adı geçen eser), bkz. (bakınız), c. (cilt), E. (Esas), Ed. (Edition), HD. (Hukuk Dairesi), HUMK (Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu), İİK. (İcra İflas Kanunu), K. (Karar), m. (madde), MK. (Madeni Kanun), s. (sayfa), S. (Sayı), T. (Tarih), TCK. (Türk Ceza Kanunu), TTK. (Türk Ticaret Kanunu), vd. (ve devamı), Y. (Yargıtay), YKD. (Yargıtay Kararları Dergisi).

GİRİŞ

Ülkemizde çek kullanımı her geçen gün biraz daha yaygınlaşmaktadır. Çeklerin şekle sıkı sıkıya bağlı kıymetli evraktan olması, düzenlenmesinde veya kullanılmasında ayrı bir dikkat gösterilmesini gerektirmektedir. Çok basit gibi görünen bir unsur eksikliği yüzünden çekler bu niteliklerini kaybederek, lehdar veya hamillerini güç durumlarda bırakabilmektedirler. Çalışmamızda çekin unsurlarından keşide tarihi ve bu unsurun yokluğu halini ele alıp, önce pozitif hukukumuz daha sonra da olması gereken hukuk bakımından konuyu inceleyeceğiz.

A) POZİTİF HUKUKUMUZDAKİ DURUM

1. Genel Olarak

Keşide günü (tarihi), Türk Ticaret Kanununun çeklerin şekli unsurlarını düzenleyen 692 nci maddesinin 5 inci bendinde, çeklerin zorunlu unsurlarından sayılmıştır. Senet metninde keşide tarihinin bulunmaması halinde böyle bir senet, diğer unsurları tam olsa bile, çek olarak kabul

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, Ticaret Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

edilmeyecektir (Bkz. TTK. m. 693/I). Bu husus doktrin ve Yargıtay içtihatlarında hiç bir tereddüte yer bırakmayacak biçimde kabul edilmiş bir sonuçtur.¹

2. Hangi Andaki Eksiklik Geçersizliğe Neden Olur?

TTK. m. 692 ve 693'de bu konuda bir açıklık yoktur. Fakat TTK. m. 730/5'de açık polişeye dair TTK. m. 592'nin çekler hakkında da uygulanacağı açıkça öngörülmüştür. Bu atıf nedeniyle hukukumuzda "açık çek" düzenlemek mümkün olmaktadır.² Bu husus Yargıtayın bir kararında şöyle belirtilmiştir:

"Davacı, kendisinin imza ve mührünü ihtiva eden çeki kaybettiğini ileri sürerek çekin iptalini talep etmiş; mahkeme, miktarı, ödeme yeri, keşide günü ve yeri yazılı bulunmayan bir yaprağın çek vasfında kabul edilemeyeceğinden dolayı davanın reddi cihetine gitmiş; Yargıtayca, TTK. m. 592'nin çek için de göz önünde bulundurulup iptal yönünde gerekli kararın ittihazı gerekirken, çekin tamamıyla doldurulmadığından bahisle talebin reddine karar verilmesi isabetsiz görülerek" hüküm bozulmuştur. (Y. 11. HD. 11.2.1974 T. 436 E. 420 K.)³

Böyle bir çekin, keşideci ile lehdar arasındaki anlaşmaya aykırı olarak doldurulduğu iyi niyetli hamile karşı ileri sürülemez. Böyle bir iddianın lehdar veya kötü niyetli hamile karşı ileri sürülebilmesi de ancak yazılı bir belge ile mümkündür (HUMK. m. 288, senetle-yazılı delille-isbat ilkesi).

Hem, bu şekilde ileri sürülen iddia, aradaki anlaşmaya aykırı bir surette senet metninin doldurulmuş olması durumudur. Bu ise senedin çek olma niteliğini ortadan kaldırmaz.

Öte yandan, TTK. m. 707'nin birinci cümlesinde çekin görüldüğünde ödeneceği belirtilmiş ve müteakip maddesinde ödeme için ibraz düzenlenmiştir. 3167 sayılı "Çekle Ödemelerin Düzenlenmesi ve Çek Hamillerinin Korunması Hakkında Kanun" un 4 üncü maddesinde de "ibraz edildiğinde" karşılığı bulunan çekin ödenmesi gereğinden söz edilmiştir.

1. Bu konuda bkz. Karayalçın, Yaşar, **Ticaret Hukuku III. Ticari Senetler** (Kambiyo Senetleri), 4. Baskı, Ankara 1970, s. 6. Öztan, Fırat, **Kıymetli Evrak Hukuku**, Ankara 1976, s. 642. Poroy, Reha, **Kıymetli Evrak Hukuku Esasları**, 10. Baskı, İstanbul, 1986, s. 259. Akıska, Adnan, **Çek**, İstanbul, 1954, s. 19. Gürbüz, A. Hulûsi, **Ticari Senetlerin İptali Davaları ve Ticari Senetlere Özgü Sorunlar**, 2. Baskı, İstanbul, 1986, s. 243 vd. Oğuzoğlu, A. Çetin, **Uygulamada Bono ve Çek**, İstanbul, 1986, s. 97'deki 9 no'lu Yargıtay kararı.
2. Bkz. Domaniç, Hayri, **Karşılıksız Çek**, İstanbul, 1983, s. 20. Şimşek, Edip, **Hukukta ve Cezada Ticari Senetler**, Ankara, 1982, s. 382.
3. Oğuzoğlu, a.g.e., s. 89.

Bu maddelerden de anlaşılıyor ki, çekin ödenmesini talep için, muhatap bankaya veya herhangi bir şubesine çeki ibraz etmek gerekir. İşte çekteki zorunlu unsurların, bu arada keşide tarihinin, bu anda yani çekin ibrazı sırasında tamam olması gerekir.⁴ Çek daha ibraz edilmeden, eksiklik bankanın içinde doldurulsa ve ilgili bunu görse bile sırf bu nedenle ödemediğine imtina edemez.

3. Keşide Tarihini İhtiva Etmeyen Çekin Hukuki Mahiyeti

a) Özel Hukuk Bakımından:

Böyle bir senedin (belgenin), çek niteliğini haiz olmadığını daha önce söylemiştik. Acaba bu senet, alacak (borç) senedi sayılabilir mi?

Her şeyden önce, çek niteliğini taşımayan bir belgenin borç doğuran bir niteliği yoktur. Çünkü çek, hukuki niteliği itibarıyla çifte yetki veren bir havaledir. Bonoda olduğu gibi bir borç ikrarını içermez.⁵

Böyle bir belge, Yargıtayın pek çok kararında da belirtildiği gibi, alelade bir havale emridir (diğer şartları taşımak kaydıyla).

b) Takip Hukuku Bakımından:

Böyle bir senedin kambiyo senetlerine mahsus yolla takibe konu yapılamayacağı hususunda bir tereddüt yoktur. Eğer keşide tarihini ihtiva etmeyen bir çek, kambiyo senetlerine mahsus yolla takibe konulmuşsa, icra tetkik mercii belgenin çek niteliğinde olmadığı ve bu nedenle de bu yolla takibe konu yapılamayacağını re'sen incelemekle yükümlüdür (İİK. m. 170/a).⁶

Acaba bu belgeye dayanarak genel haciz yoluyla takipte bulunulabilir mi?

Eğer takip borçlusu (yani keşideci) takibe itirazda bulunmazsa sorun yoktur. Aslında bu durumda bir belgeye dayanmak dahi gerekmez. Sorun, takip borçlusunun takibe itiraz etmesi halinde ortaya çıkar.

Burada İİK. m. 68/I önem kazanır. İtirazın kaldırılmasını talep edecek olan alacaklının takibinin, bu maddede sayılan belgelere dayanması gerekir; aksi halde talep reddolunur. Bu belgeler: İmzası ikrar veya noterlikçe tasdik edilen borç ikrarını mutazammın senetler yahut resmi dairelerin veya yetkili makamların yetkileri dahilinde ve usulüne göre verdikleri makbuz veya belgelerdir.

4. Şimşek, a.g.e., s. 440.

5. Bu konuda bkz. Oğuzoğlu, a.g.e., s. 111'deki 30 no'lu Yargıtay kararı.

6. Bkz. Oğuzoğlu, a.g.e., s. 100'deki 14 no'lu Yargıtay kararı.

İİK.'nun bu hükmü karşısında takip borçlusu olan keşidecinin, imzasını ikrar etmesinin de bir önemi yoktur. Çünkü bu tür bir belge, borç ikrarını içeren bir belge değildir. Sonuç olarak takip alacaklısı, genel haciz yoluyla yapacağı takipten de bir sonuç alamaz.

Alacaklının yapabileceği tek şey, genel mahkemelerde Borçlar Kanununa göre bir alacak davası açmak ve keşide tarihi olmayan belgeyi (imzası inkar edilmemişse) yazılı delil başlangıcı olarak ibraz edip tanıkla isbat yoluna gitmektir.⁷

c) Ceza Hukuku Bakımından:

i. 3167 Sayılı Kanuna Göre:

3167 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinde düzenlenmiş bulunan karşılıksız çek keşide etme şekli suçunun oluşabilmesi için her şeyden önce ortada bir "çek" bulunmalıdır. Bu husus, olmazsa olmaz (conditio sine qua non) hükmündedir. Hal böyle olunca, keşide tarihi olmayan bir belge -çek niteliğini haiz olmadığından- bu suça vücut vermeyecektir.⁸

ii. Türk Ceza Kanununa Göre:

Doktrin ve Yargıtayda, eksik unsurlu olduğundan çek niteliği taşımayan belgelerin (şartları olmak kaydıyla) TCK. m. 503'deki dolandırıcılık suçuna vücut vereceği kabul edilmektedir. Nitekim, şekle uygun olmayan bir varaka hukuken çek niteliğini taşımadığından çeke bağlı her türlü sonuçların onun hakkında uygulanamayacağı, böyle bir vesika ile karşı tarafın hülûs ve saffetinden istifade edilerek haksız menfaat sağlama amacı güdülmüşse elbette ki dolandırıcılık suçununun da oluşacağı ileri sürülmüştür.⁹

4. Keşide Tarihinin Önemi

Keşide tarihinin, çeklerin zorunlu unsurlarından olması yanısıra başka özellikleri de vardır. Çünkü keşide tarihi, çeke ilişkin bazı sürelerin hesaplanmasında göz önünde tutulur. Bunları ikili bir ayrıma tabi tutarak inceleyebiliriz.

a) Keşide Tarihinin Doğrudan Önemi Haiz Olduğu Haller

- İbraz Sürelerinin Hesaplanmasındaki Önemi:

TTK. m. 708'in ilk üç fıkrasında ibraz süreleri belirtilmiş ve son fıkrasında da bu sürelerin, çekte keşide günü olarak gösterilen tarihten itibaren işlemeye başlayacağı öngörülmüştür.

7. Bkz. Karakaya, Selahattin, **Karşılıksız Çek**, Ankara, 1986, s. 86 vd. 20 ve 21 no'lu kararlar.

8. Donay, Süheyl, **Son Değişiklikler Açısından Çek**, İstanbul, 1986, s. 95 vd.

9. Daha fazla bilgi için bkz. Donay, **a.g.e.**, s. 100; Ayrıca bkz. Karakaya, **a.g.e.**, s. 78'deki 7 ve 8 no'lu Yargıtay kararları.

- Keşidecinin Ehliyetini Tayindeki Önemi:

Keşideci, çekin tanzimi sırasında fiil ehliyetini haiz değilse, senetteki taahhüdün hükümsüzlüğünü herkese karşı ileri sürebilir. Kural olarak, keşide tarihi ile çekin ihdas edildiği tarih aynıdır. Bu kuralın istisnasını sonraki (post-dated) ve önceki (ante-dated) tarihli çekler teşkil eder.

b) Keşide Tarihinin Dolayısıyla Önem Arzettiği Haller:

- Çekten Caymada Önemi:

Kanunda çekten caymanın, ibraz müddetinin geçmesinden sonra hüküm ifade edeceği öngörülmüştür (TTK. m. 711/II).

İbraz süreleri keşide tarihinden itibaren işleyeceği için, dolaylı olarak, keşide tarihi cayma süresinin hesabında da esas teşkil etmektedir.

- Protesto Süresinin Hesaplanmasındaki Önemi:

Protesto, ibraz süresinin geçmesinden önce yapılmalıdır (TTK. m. 721/I). Burada da tıpkı caymada olduğu gibi, keşide tarihi dolaylı bir rol oynamaktadır.

- Zamanaşımı Bakımından Önemi:

Hamilin, cirantalarla keşideci ve diğer çek borçlularına karşı haiz olduğu müracaat hakları, ibraz müddetinin bitiminden itibaren 6 ay geçmekle zamanaşımına uğrar (TTK. m. 726/I). Burada da yukarıda belirttiğimiz gibi dolaylı bir etki söz konusu olmaktadır.

B) OLMASI GEREKEN HUKUK BAKIMINDAN

1. Genel Olarak

Daha önce de belirtildiği gibi çeklerde keşide tarihinin asıl pratik önemi, ibraz sürelerinin hesaplanması bakımındandır.¹⁰

Fonksiyonel açıdan bakıldığında bir ödeme aracı olan çek, görüldüğünde ödenir; aksine yazılmış bir kaydın etkisi yoktur (TTK. m. 707/I). Fakat kanun koyucu, ödeme tehdidinin belirli bir süre ile sınırlandırılması ihtiyacı ile ibraz sürelerini kısa tutarak bu süreler geçtikten sonra keşideciye çekten cayma olanağını tanımıştır. Tüm bu nedenlerle keşide tarihinin önemi reddedilemez bir husustur ve tüm çeklerin keşide tarihini ihtiva etmesi tercihe şayandır.

Fakat keşide tarihi olmayan bir belgeyi çek saymamak, menfaatler dengesine ters düşer. Böyle bir belge söz konusu olduğunda, lehdar veya hamillerin menfaatine ağırlık vererek hukuki ilişkiyi mümkün mertebe ayakta tutmak gerekir.

10. Bkz. Poroy, a.g.e., s. 259.

Keşideci tarafından keşide tarihi yazılmadan tedavüle çıkarılmış bulunan bir senet, açık çek hükmünde olup, sırf bu nedenle geçersiz sayılması söz konusu olmaz. Eğer lehdar veya hamiller, ödeme için çeki ibraz etmeden önce bu eksikliği giderirlerse belge, çek niteliğini kazanacak, aksi halde çek niteliğinde sayılmayacaktır. Oysa ki bu durum genellikle lehdar veya hamilin bilgisizlik veya dikkatsizliğinden ileri gelmekte olup lehdar veya hamil iyi niyetli durumdadır. Aksini, yani onların kötü niyetini kabul etmek söz konusu edilemez. Çünkü hiç kimse, geçersizliğe yol açacağını bile bile bu tür eksikliğin devam etmesine göz yummaz. Gerçekte, taraflar yani hem keşideci (en azından başlangıçta) hem de lehdar veya hamil bu çekin, çek olarak geçersiz olmasını arzulamamaktadırlar. Aksi halde keşidecinin, çeki salt dolandırıcılık kasdıyla tedavüle çıkarması söz konusu olur. Biz, böyle olmadığı varsayımından hareket ediyoruz; çünkü hiç kimse kendi dolandırıcılık kasdını ileri sürmez. Öte yandan, "Hiç kimse kendi kusuruna dayanamaz" şeklindeki genel hukuk prensibi de buna engeldir.

Bizim de etkilendiğimiz Kıta Avrupası hukuk sisteminin aksine Anglo-Amerikan sisteminin etkisinde olan İngiliz ve Amerikan Hukukunda keşide tarihi, çeklerde geçerlik unsuru olarak kabul edilmemiştir.¹¹ Benzer şekilde, Portekiz Ticaret Kanununda (m. 282/1) keşide tarihinin sonradan kanıtlanmasına olanak verilmiştir.¹²

Kanaatimizce, keşide tarihini taşımayan çekler, görüldüğünde (ibrazında) ödenmelidir. Açık çeki tedavüle sokan keşideci, bu riski göze almalıdır. Hele, keşideci tacir ve işi icabı kambiyo taahhüdünde bulunmuş ise gerekli özeni göstermek, basiretli bir iş adamı gibi davranmasının gereği olup (TTK. m. 20/II) bu tür riskleri öngörebilmesi gerekir.¹³

Bu çözüm tarzı, çekin görüldüğünde ödeneceği şeklindeki esasa uygun olduğu gibi hakkaniyet kurallarına da ters düşmemektedir. Örneğin keşide tarihi olarak 2000 yılının tarihini taşıyan bir çek, teorik açıdan, muteber addedilmektedir (sonraki tarihli çek). Böyle bir çekte ibraz süresi, çekin tedavüle çıkarıldığı andan başlayarak üzerinde şeklen bulunan ve fakat gerçeği ifade etmeyen tarihe, hatta bu tarihten itibaren hesaplanacak ibraz sürelerinin sonuna kadar uzatılmış olacaktır. Bu durumda dahi hukuk düzenimiz bu tür çekleri geçerli kabul etmiş ve çek ilişkisinin geçerliliğini ayakta tutmaya çalışmıştır. Hal böyle iken, keşide

11. Megrah, Maurice, **Byles on Bills of Exchange**, London, 1965, s. 17, 253. Ayrıca bkz. Cowen, Denis V., **The Law of Negotiable Instruments in South Africa**, 3rd. Ed. Johannesburg, 1955, s. 69.

12. Megrah, a.g.e., s. 17, dip not 61'e bkz.

13. Karşılaştırmamız, Y. 13. HD'nin 25.12.1986 tarihli kararı (YKD. c: XIV) S: 1. Ocak. 1988, s. 69-70.

tarihini ihtiva etmeyen bir çeki, sırf bu nedenle geçersiz saymak, ihtiyaçlara ve iyi niyetli hamillerin menfaatine aykırı düşen şekilci bir yorum tarzı olacaktır.

2. Keşide Tarihini İhtiva Etmeyen Çekte İbraz Sürelerinin Hesabı

Bu konuyu hamiline yazılı çekler ile diğerlerini ayırarak incelemekte fayda vardır. Bu ayırım, söz konusu çek türlerinin niteliğinden kaynaklanmaktadır.

Gerçekten emre veya nama yazılı çeklerin devrinde ciro veya alacağın temlikine ihtiyaç varken hamiline yazılı çeklerde, çekin teslimi yeterli olmaktadır. İlk iki devir türünde devir tarihini bilmenin imkan dahilinde olmasına rağmen, sonuncusunda çek üzerinde bu tarihi görmemiz mümkün değildir.

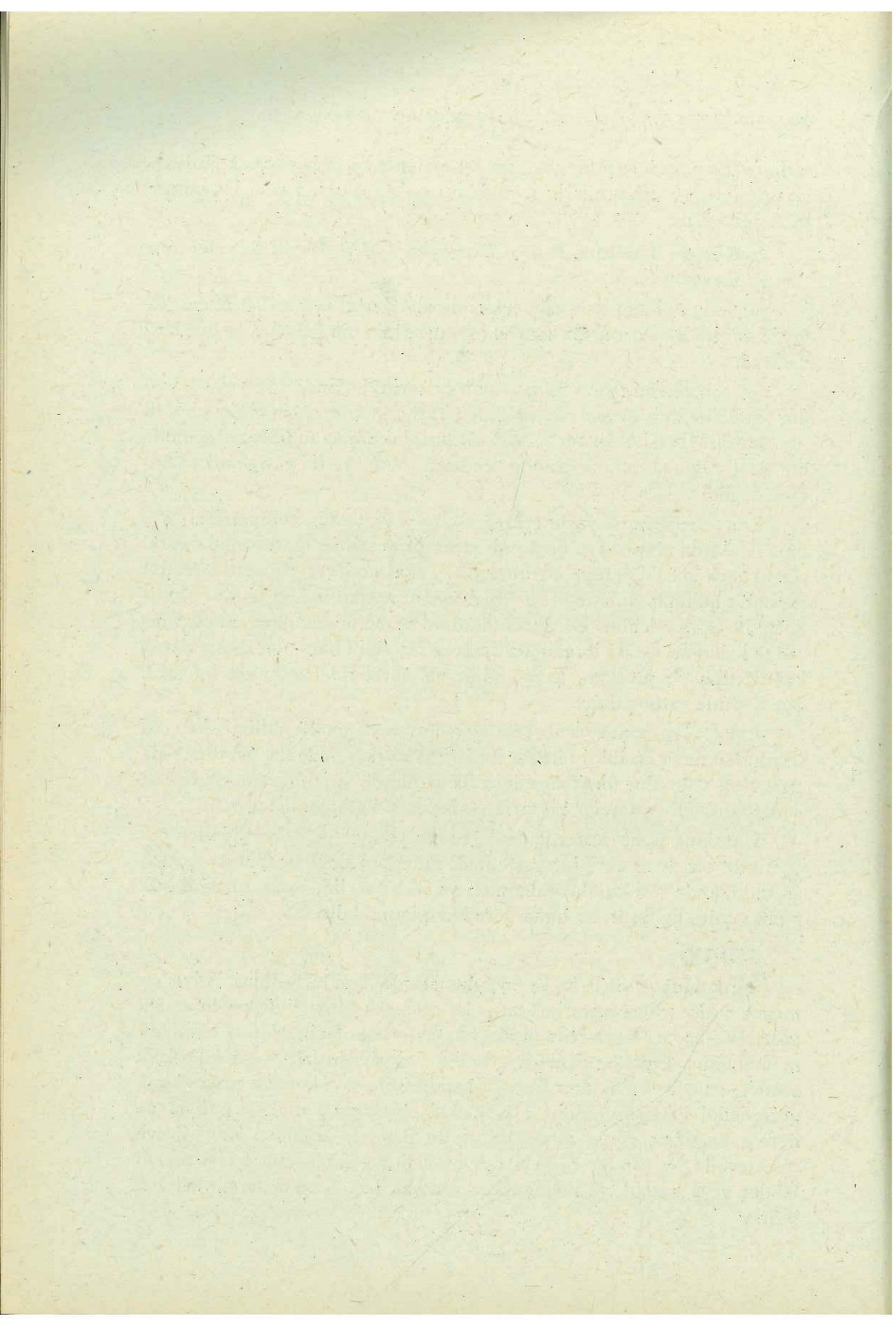
Emre veya nama yazılı çek eğer ciro veya temlik edilmemişse çek hâlâ lehdarda olup araya başka bir şahıs girmemiştir. Bu durumda kural olarak, çek görüldüğünde ödenmelidir. Fakat keşideci, ibrazın, lehdarla arasında bulunan anlaşmadaki süreden sonra vuku bulduğunu yazılı bir belge ile isbat edebilir. Bu durumda dahi senedin, çek olma niteliği ortadan kalkmaz. Çekin ibrazı tarihi, ibraz süresinin başlangıç günü olarak kabul edilmeli, protesto, zamanaşımı vb. sürelerin hesabında bu tarih göz önünde tutulmalıdır.

Emre veya nama yazılı çek eğer ciro veya temlik edilmiş ise, çek üzerinden devir tarihini bilebilmemiz imkan dahilindedir. Bu durumda ciro veya temlikin, ibraz süresinin ilk gününde yapıldığı karine olarak kabul edilmeli ve süreler bu tarihten itibaren hesaplanmalıdır.

Hamiline yazılı çeklerde devir, teslim yoluyla gerçekleştiğinden çek üzerinde bir devir tarihine rastlamak mümkün değildir. Bu tür çekler, görüldüğünde (ibrazında) ödenmeli ve ibraz tarihi, ibraz süresinin ilk günü sayılıp ilgili süreler buna göre hesaplanmalıdır.

SONUÇ

Türk Hukuk doktrin ve uygulamasında keşide tarihini ihtiva etmeyen çekler -diğer unsurları tam olsa bile- çek niteliğinde sayılmamaktadır. Hal böyle olunca çekte ilişkin hükümler, bunlar hakkında uygulanmamaktadır. Oysa bu eksiklik, genellikle bir dikkatsizlik veya bilgisizlik sonucu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca keşidecinin, bu eksikliğe bağlı olarak geçersizliği ileri sürmesinin MK/2'deki objektif iyi niyet kuralıyla ne derece bağdaşacağı da tartışılabilir. Bu nedenle keşide tarihini ihtiva etmese bile bu tür bir belgeyi çek niteliğinde kabul etmek, iyi niyetli lehdar veya hamillerin menfaatini korumak bakımından tercih edilmelidir.



VERGİLENDİRMELİ GELİRLER POLİTİKASI

Doç. Dr. Ahmet YÖRÜKOĞLU*

GİRİŞ

Ülkemizdeki oranda olmasa bile hemen tüm gelişmekte olan ve bazı gelişmiş ülkelerde özellikle 1970'lerden beri devam eden bir enflasyon olayına yakından şahit olmaktayız. Yüzyüze kaldıkları bu sorunu çözebilmek için ülkeler bir yandan bazı kooperasyonlara giderken, bir yandan da yeni bazı yaklaşımlar üzerinde durmaya başlamışlardır. Bu yaklaşımlardan birisi de ilk olarak 1971'de H.C. Wallich ve S. Weintraub tarafından ortaya atılmış¹ ve 1978'den beri yeniden ele alınmış olan "Vergilendirmeli Gelirler Politikası"dır.²

Model basitce, ücret artışlarının, emeğin verimlilik artışından daha fazla olduğu ve fiyatlarla işsizlik artış oranlarındaki ilişkinin artık Phillips eğrisinin gösterdiğinden çok farklı olduğu düşüncelerinden kaynaklanmaktadır. Bunlardan birincisi talep artışının ve sonuç olarak da fiyatlardaki yükselmelerin, ikincisi de artan işsizliğe rağmen fiyatların da artmaya devam edebileceğinin ifadeleri olmaktadır.

Fiyat artışlarını önleyebilmek bakımından yukarıdaki değerlere doğrudan müdahalede bulunmak şüphesiz, eski gelirler politikasını uygulamaktan farklı görünmemektedir. Gelirler politikası ise, bilindiği gibi, piyasa mekanizmasının işleyişini bozması, ve bazı sosyal ve hukuki zorluklar ortaya çıkartması yüzünden kabul görmemektedir. Beraberinde getireceği ekonomik, sosyal ve politik problemler yüzünden, işsizlik oranının artırılması yoluyla stabilizasyonun sağlanması da artık zamanımızda bir çare olarak düşünülmemektedir. Zira talep artışını işsizlik oranının artırılması yoluyla düşürerek fiyat artışlarını yavaşlatmaya çalışmak herşeyden önce ülkeye çok pahalıya mal olacaktır.³

* Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Öğretim Üyesi.

1. Bkz: 'Henry C. Wallich and Sidney Weintraub' "A Tax-Based Incomes Policy" *Journal of Economic Issues*, Cilt: 5, Haziran - 1971, S: 1-19.
2. Bu terim, İngilizce literatürdeki "Tax-Based Incomes Policy" terimine karşılık olarak kullanılmıştır.
3. Nitekim bu konuda bir araştırma yapan G. L. Perry, Amerikan ekonomisinde işsizlik oranı yüzde 5.5 un üzerinde yeterli süre ile tutulursa fiyatlarda bir miktar düşüş kaydedilebileceğini göstermektedir. Örneğin eğer işsizlik oranı yüzde 1 kadar

Bunlara rağmen, etkin bir stabilizasyon politikası meydana getirmede, sözkonusu "gelirler politikası" yararlı bir araç olabilir. Ancak bu, gelirler politikası ile vergi politikasının beraber yürütülmesi ile gerçekleştirilebilir.

İşte son zamanlarda ortaya konan bir kısım çalışmalar bu düşünce etrafında toplanarak Vergilendirmeli Gelirler Politikasının gelişmesini sağlamışlardır. Görüldüğü gibi model ekonomideki fiyat artışlarının genellikle üretim maliyetlerindeki artışlardan kaynaklandığını ve üretim maliyetlerinin de çokca ücret artışları yüzünden yükseldiğini kabul etmekle eski gelirler politikasına benzemekte; fakat bünyesinde vergi politikasını da taşıması ile ondan ayrılmaktadır.

Wallich-Weintraub modeli esas alınmakla beraber daha sonraları Seidman ve Lerner'in katkıları ile, aşağıda görüleceği üzere model hayli değişiklik kazanmış ve geliştirilmiş bulunmaktadır.⁴ Bu çalışmada, söz konusu model ele alınarak özetlendikten sonra teorik değerlendirilmesine yer verilecektir.

ESASLARI VE ÇALIŞMASI

Modelin savunucularına göre piyasada ekonomik dengenin bozulmasının başlıca nedeni mal ve hizmetlerin üretim maliyetlerinin artmakta oluşudur. Maliyet artışlarının da asıl kaynağı, produktiviteden daha fazla artış gösteren işçi ücretleridir. Özel kesim karar birimleri, hava kirlenmesinde olduğu gibi, ekonomik dengenin korunmasında da fazla duyarlı değillerdir.

Özel kesim kararları birbirinden kopuk ve kendi çıkarları doğrultusunda olduğu için piyasa mekanizmasının istenen düzeyde çalışmasına yol açmaktadır. Bu durum ise gene hava kirlenmesi durumunda olduğu gibi, toplumun refah düzeyini zedelemektedir. Çeşitli nedenler yüzünden özel kesim, serbest piyasa mekanizması içinde bu refah kaybını önleyecek kararlar alamaz. Bu kaybı önleyecek yaptırıcı etken, devletin koyacağı vergidir. Nasıl ki hava kirliliğini frenlemek ve onun zararlarını

arttırılırsa, diğer şartlar sabitken, bir yıl sonunda fiyatlarda yüzde 0,3; üç yıl sonunda ise yüzde 0,7 miktarında düşüş olacaktır. Fakat yüzde 1 oranındaki işsizlik artışı ülkede her yıl 1 milyondan fazla işsiz ve 60 milyar dolar da üretim kaybı yaratacak demektir. Bu konuda bkz.; George L. Perry, "Slowing the Wage-Price Spiral: The Macroeconomic View", **Brookings Papers on Economic Activity-2**, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978, S: 270-273.

4. Bkz., Laurence S. Seidman, "Tax-Based Incomes Policies" **Brookings Papers on Economic Activity-2**, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978, S: 301-348., ve Abba P. Lerner, "A Wage-Increase Permit Plan to Stop Inflation", **aynı yayın**, S: 491-505.

azaltmak için vergi uygulanıyorsa, ücret artışlarını frenlemek için de vergi koyarak fiyat artışlarını frenlemek ve onun sebep olduğu refah kaybının önüne geçmek mümkündür.

Vergilendirmeli Gelirler Politikası ücretleri sınırlamak bakımından değişik biçimde ele alınabilir. Wallich-Weintraub'un önerdiği gibi yalnızca ceza değil, fakat Seidman ve Lerner'in modellerindeki ödül biçiminde de işçiye veya işverene uygulanabilir. Ancak, Seidman'a göre bunlar içinde en etkili olanı, işverene yüklenen vergi olacaktır.

Uygulamada, önce devletin o yıl için yüzde olarak ücret artış oranını belirlemesi gerekir. Bu orana "hedef-oran" da diyebiliriz. Yaptıkları ücret artışlarında bu hedef-oranı aşan firmalara ceza olarak normal vergi oranından daha fazla vergi uygulanır. Bu vergi ücret artışlarının hedef-ücret oranından daha düşük düzeyde tutularak onun enflasyonist karakterini bozmasını sağlayacak bir faktör olarak gösterilmektedir.

Konuyu bir örnekle ele almak yararlı olacaktır. Diyelim ki hükümet başlangıç yılı için bu politikaya uygun olarak ücret artışını ortalama yüzde 20 kabul etmiştir. Ücret artırmalarını bu yüzde 20 hedef-oran'ın içinde tutan firmalar, kârı üzerinden normal vergiye, diyelim ki yüzde 50 oranında bir vergiye tabi tutulurken, hedef-oran'ın üzerinde ücret artışı yapan firmalar ise, yaptıkları artış fazlalığına bağlı olarak, normalin üstünde bir vergiye tabi tutulacaklardır. Bu oranlar önceden belirlenmek zorundadır. Eğer normal vergi düzeyi yüzde 50 idi ise, yüzde 22 oranında ücret artışı yapan firma, gerçekleştirdiği kâr üzerinden örneğin yüzde 54; yüzde 25 düzeyinde ücret artışı yapmış olan bir firma da, diyelim, yüzde 60 vergiye tabi tutulacaktır. Görüldüğü gibi firmalar, yüzde olarak her birim fazla ücret artışı için, gittikçe artan oranda vergi vermek zorunda bırakıldıkları için, uyguladıkları ücret artışlarının maliyeti çoğalan hızla artış göstermektedir. Bunu göze alamayacakları için firmalar ücret artışı uygulamalarını hedef-oran'ın altında tutmaya gayret edeceklerdir.

Ücret artışlarının, hedef-oranının altında kalması Keynesyen model içinde, çarpan katsayısının değerini-azaltmasa bile-artırmamasını sağlayarak toplam talebin artış oranını kıracaktır; çünkü ücret artışlarının yavaşlaması, diğer gelir gruplarına oranla marjinal tüketim eğilimi daha yüksek olan ücretliler grubunun tüketim eğilimini frenleyecektir. Harcanabilir gelirdeki oranın reel olarak hedef-orandan aşağıda bulunması, marjinal tüketim eğiliminin de-enflasyon oranına bağlı kalmakla beraber-düşmesini sağlayacaktır. (Hedef oranın enflasyon oranından düşük olması, marjinal tüketim eğilimindeki düşmeyi artırır).

Wallich-Weintraub modeli esas alınmakla beraber Seidman'a göre, hedef-oran'ın altındaki ücret artışını sağlayabilmek için de teşvik olarak vergi indirimi uygulamasına gidilmelidir.⁵ Bu tutum aslında modeli tamamlayıcı bir rol oynayacaktır. Yukarıdaki örneği tekrar ele alırsak, diyelim ki firma yüzde 20 hedef-ücret artış oranının altında, örneğin yüzde 16 düzeyinde bir ücret artışını gerçekleştirmişse, bu defa firmaya yüzde 50 değil, fakat daha düşük oranda, örneğin yüzde 48 oranında vergi yüklemelidir. Böyle bir uygulama Wallich-Weintraub modeline kıyasla hem modelin eksik yönünü tamamlayacak ve hem de, düşük ücret ile birlikte onun sonucu olarak düşük vergi üretim maliyetinin düşmesini veya en azından artmamasını ve ayrıca toplam talebin de artmamasını sağlayacağı için fiyatlar genel düzeyinin düşmesi veya hiç değilse yükselmemesi gerçekleştirilmiş olacaktır. Başka bir deyişle, uygulanan düşük ücret ve düşük vergi bir yandan toplam arz fonksiyonunu sağa doğru zorlarken düşük ücret diğer yandan toplam talep fonksiyonunu sola doğru zorlayacak, yeni denge noktası frenlenmiş fiyatları gösterecektir.

Sendikaya bağlı olmayan işçi çalıştıran firmaların hedef oranın altında kalmayı başarabilecekleri normal olarak beklenir. Buna karşın güçlü işçi kuruluşları, yüksek ücret için firmaları zorlayacaklardır. Bu direnci de kırmak için yukarıda özetlenen uygulama aynen işçilere de uygulanacaktır: hedef-oranın üstünde ücret artışı sağlayanlarda daha çok vergi, altında kalanlardan, daha az vergi tahsili⁶ Model aşırı ücreti önleme bakımından, ödül değil fakat ceza sistemi üzerine kurulduğu zaman daha başarılı olacaktır. Çünkü, Seidman'a göre, geçmiş araştırma sonuçlarının da gösterdiği gibi vergi sonrası kâr oranlarının yüksek olması firmaları yüksek ücret artışına teşvik eder. Bu nedenle yüksek vergi, firmaların kâr oranlarını düşürerek onları aşırı ücret uygulamaktan caydıracak en etkili faktördür.

Bu arada, bazı firmaların yüklendikleri yüksek oranlı ücretin ve/veya bundan dolayı uğradığı vergi cezasının bir kısmını veya tamamını müşterilere yansıtması ile ilgili bir soru akla gelebilir. Çünkü, bu takdirde enflasyon körüklenmiş olacaktır. Fakat, Seidman'a göre bu tür firmalar piyasada bulunmakla ve bunlar elimine edilmemekle beraber bunların piyasada enflasyonist bir etkisi olmayacaktır; zira bu tür olaylar ender ve geçicidirler. Özellikle cezalı vergi oranının etkin düzeyde saptanması ve uygulanması halinde o türden firmalar üzerinde sistemin caydırıcılığı fazla olacaktır.

5. L.S. Seidman, **Op. Cit.**, S. 306-310.

6. *Ibid.*, S. 326-330.

Seidman, ayrıca, ceza oranının yapıcı bir düzeyde saptanması halinde modelin ücretler-arası dengesizliği gidereceği inancındadır. Eğer herhangi bir endüstride emek-gücü darlığı varsa, sistem işçilerin ve firmaların piyasa şartlarının gerektirdiği ölçüde davranmalarına mani değildir: Firmalar ceza-vergi'ye rağmen, bu cezanın oranı yapıcı ölçüler içinde kaldığı sürece, ücret artışına başvurarak ücretler arası nisbi dengesizliği giderinceye kadar emek talep edebileceklerdir.

Bilindiği gibi uzun-dönem anti-enflasyonist politika, para arzındaki artış oranının sınırlandırılmasını gerektirir. Seidman'a göre Vergilendirmeli Gelirler Politikası burada da ekonomiye yardımcı olacaktır; çünkü uzun-dönem politika içinde ekonomik daralma ve/veya işsizlik gibi kötü sonuçlar yaratmadan fiyat artışlarını düşürecek para arzı daralması bu model yardımı ile kolayca başarılabilir.

Nihayet, sistemin uygulanması ücret ve ücret-dışı gelirler arasındaki dağılımı sanılabileceği gibi ücretliler aleyhine kötüleştirici değildir.⁷ Ücret artış hızının bu sistemde belirli bir sınıra bağlı tutulmasının, gelir bölüşümünü ilk bakışta ücretliler aleyhine bozacağı düşünülebilir. Ancak unutmamak gerekir ki, gelir dağılımını ücretliler aleyhine geliştiren asıl faktör enflasyondur. Şu halde sistem gelir dağılımını ücretliler aleyhine değil, lehine çevirecektir; zira sistemin başarısı, enflasyonun yok edilmesidir. Ayrıca, hedef-oranın altında kalındığında sistem, aradaki fark oranında vergi indirimini yapılmasını öngördüğü için aslında etkin bir vergi indirim oranı ücretin reel değerinin korunmasını sağlamış olacaktır.

ÜCRET PERMİSİ

Yukarıda özetlenen vergilendirmeli gelirler politikası modeli, açıkça görüldüğü gibi geniş bir yönetim ve kontrol kadrosu gerektirmektedir. Daha sonra değinileceği üzere sisteme bu yüzden de ağır eleştiriler yöneltilmiştir. Ancak, sistemin yönetim ve kontrol kadrosu ile ilgili problemlerini ortadan kaldıracak ve uygulanması daha pratik görünümlü bir teklif A. P. Lerner'den gelmiştir.⁸

Lerner modeli, ücret artış hızının yavaşlamasını önceki modellerin gösterdiği gibi "vergi cezası" yoluyla değil, fakat piyasaya "ücret permisi" sürmek yoluyla sağlamayı önerir. Bu modelde firmalar geçen yıl uyguladıkları ücretin belirli bir yüzdesine kadar artış yapmaya izinli oldukları halde aralarından bazıları bu belirli oranı aşmak isteyebilirler. Ancak bunun için hedef-oran'a ulaşmamış firmaların permilerini satın almaları gerekir.

7. Ibid., S: 335-336.

8. Abba P. Lerner, **Op. Cit.**, S: 494-496.

Piyasadaki permilerin miktarı devletçe, fiyatı ise piyasa güçleri tarafından belirlenecektir. Bu modelde piyasa güçleri önceki modelin getireceği bürokratik, yönetim ve denetimle ilgili bütün sorunları da ortadan kaldıracak ve sistemi en etkili bir biçimde çalıştıracaktır. Önceki modelin ceza ve ödül sistemi de gene bu modelde devam etmektedir; çünkü permi satın alan firma için ödediği bedel ceza, satan için de ödül olmaktadır. Ancak, Lerner modelinin ücretliler üzerinde yaptırıcılığı görülemeyeceğinden, Seidman modeli ölçülerinde eksik ve başarısız kalacaktır.

SİSTEMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İlk bakışta basit, kolay ve çalışır diye düşünülen modelin bazı zayıf yanları olduğu ve uygulanmasının birçok zorluk ve problemleri de beraberinde getirebileceği noktasında görüşler ortaya atılmaktadır. Herşeyden önce model fiyat artışlarının ücret artışlarından kaynaklandığını varsaymakta ve fiyat artışlarının durdurulabilmesini ücret artışlarının frenlemesine bağlamaktadır.⁹ Bu varsayım modelin uygulanma alanını ve süresini kısıtlayan, ve bu nedenle de başarı şansını peşinen azaltan ilk faktör olarak belirlemektedir. Zira model, fiyat artışlarının ücretlerdeki artışlardan kaynaklanmadığı durumlarda kullanılamayacaktır.

Kaldı ki çok defa olduğu gibi, ve özellikle enflasyon oranının hızlandığı dönemlerde fiyat artışlarının gerçek nedenini belirleyebilmek çok zordur. Başka bir deyişle, ücret artışları fiyat artışları yüzünden ortaya çıkmış ve fakat bazı nedenlerle fiyat artışlarının nedeni gibi hesaplanmış da olabilir. Bu durumda modelin uygulanması beklenen sonucu sağlamayacağı gibi, ücret artışlarını hiç bir zaman enflasyon kaynağı olarak görmeyen işçi kuruluşlarının da itirazlarına ve onların bu uğurda bazı önlemler almasına yol açacaktır.

İkincisi, ücret artış sınırı olarak belirlenen hedef ücretin hesaplanmasında herhangi bir ölçü saptanmamıştır, ve bu haliyle model tamamen subjektif bir karakter taşımaktadır. Onun bu karakteri ekonominin objektif ölçülerini ve bu arada endüstriler-arası ücretlerdeki nisbi eşitliği bozucu nitelikde görünmektedir. Firmaların herbirini eşit ücret artışına zorlamak, piyasada arz ve talep güçlerinin etkisini ve bu etkinin firmalar

9. Bkz: Alice Rivlin and members of the Congressional Budget Office, "Some Policy Options", **Economic Impact**, No: 21, 1978/1, S. 23; ayrıca, Henry C. Wallich, "Balancing Inflation and Unemployment", **Economic Impact**, No: 23, 1978/3, S. 60; W.J. Baumol and A.S. Blinder, **Economics: Principles and Policy** Harcour't Brace Jovanovich International edition, New York, 1979, S. 300; P.A. Samuelson and W.D. Nordhaus, **Economics**, twelfth edition, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1985, S. 256-257 E. Shapiro, **Macroeconomic Analysis**, fifty edition, Harcour Brace Jovanovich International Edition, New York 1982, S: 557-65.

arasındaki nisbi dengeyi sürdürme eğilimini bozacaktır. Nitekim A.Rees'-in de belirttiği gibi, "... farklı endüstrilere mensup olsalar bile aynı işi yapan kişilerin aşağı yukarı aynı ücreti almaları mantıki olduğu halde, farklı verimlilik oranları ile çalışan endüstrilerin aynı oranla fiyat artışı yapmasını beklemek de doğru değildir."¹⁰

Üçüncüsü, işçi kuruluşlarının ücret artışlarını böyle bir sınırlama içerisinde bıraktırmak istemeyecekleri açıktır. Özellikle, Milli gelir içinde ücret payları yıllar itibariyle artış gösteren ülkelerde işçi kuruluşlarının böyle bir kısıtmaya razı olmayacaklarını söyleyebiliriz; zira, fiyat artış oranları ücret artış hızından fazla olduğu zaman ve yerlerde gelir dağılımı sermaye lehine gelişirken sendikalar ücret artış hızını en azından enflasyon hızına çıkartmaya çalışacaklardır.

Dördüncüsü, sistemin ekonomide bazı karışıklıklara yol açacağı da düşünülebilir. Hedef-ücret artış oranının nasıl hesaplanması gerektiğinin başlıbaşına bir problem olması¹¹ yanında sistemin uygulanmasından bir süre önce toplu sözleşme ile ücret artışında bulunmuş olan firmaların durumu ne olacaktır? Böyle bir firma, bir yandan sistemin uygulanacağından habersiz olarak önceki kanunlar çerçevesinde toplu pazarlıkla kabul ettiği ücret artışlarını olduğu gibi ödemeye devam edecek, öte yandan da sözkonusu ücret artışının hedef-artış oranından fazlalığı ölçüsünde yüksek vergiye çarptırılacaktır. Bu durum ise gelir bölüşümünde adalet ilkesi ile bağdaşmaz görünmektedir. Ayrıca hedef-artış oranından yüksek artış sağlandığı için işçilerin de şimdi daha yüksek vergi ödemek zorunda kalmaları o işçi kesiminin en azından hoşnutsuzluğunu yaratacaktır. Eğer bu tür anlaşmalar şimdilik vergiden muaf tutulursa, bu durumda da belirli bir süre için sistem tam kapsamlı olmayacak, piyasada iki tür durum yaratılmış olacaktır.

Beşincisi, sistemi yürütmek ve ona işlerlik kazandırabilmek için bir yönetim ve kontrol kadrosunun oluşturulması ve bunun için de bir masraf yüklenilmesi kaçınılmaz görünmektedir.¹² Yönetim ve kontrol tamamen devletin üstlenmek zorunda olduğu bir külfettir; ve sistemin açıklanmasında gösterdiği basitliğe rağmen uygulamada birçok komplikasyonlarla karşılaşılacağı açıktır. Örneğin hangi firmanın hedef-artış oranını ne

10. Albert Rees, "New Policies to Fight Inflation: Sources of Skepticism", **Brookings Papers on Economic Activity-2**, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978, S. 463.

11. Bu konuda bkz: H.C. Wallich and S. Weintraub, **Op. Cit.**, S: 13-14; ve Larry L. Dildine and Emil M. Sunley, **Administrative Problems of Tax-Based Incomes. Policies**", **Brookings Papers on Economic Activity-2**, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978, S: 369-377.

12. **Ibid.**, S: 364-369; ve A. Rees, **Op. Cit.**, S: 467-473.

derece aştığını ve hangilerinin ne oranda bu hedefin altında kaldıklarını hesaplamak ve kontrol etmek pek de kolay bir iş olarak görünmemektedir. Ayrıca sorun yalnızca firmaların ödedikleri ücretlerin kontrolüne dayansa bile, bazı firmalar sözkonusu ücret ödemelerini nakit ve nakit-dışı ödemelerle yapmışlar¹³ ise bunları tam olarak hesaplamak büyük zorluklar, idare ve kontrol sorunları yaratacaktır. Bu konuda sonucu firmaların ifadesine bırakmak ise, yarardan çok zarar getirecektir. Eğer, diğer yandan, sistem yalnızca ücretlere değil de aynı zamanda fiyatlara da uygulanmak istenirse, bu durumda problem daha da büyük boyutlar kazanacaktır.¹⁴ Çünkü, ücrete uygulanması halinde işgücü birimi kolaylıkla tanımlanabilir; asıl zorluk ise, daha önce değinildiği gibi, ödemelerin belirlenmesinde kendini göstermektedir. Ödemeler de belirlendikten sonra yapılacak iş ikincilerin birincilere bölünmesinden ibarettir. Ancak üretimde firma için herhangi belli bir ünite söz konusu olmadığı birçok durumlarda satış fiyatını bulabilmek için toplam satış hasılatını toplam üretime bölmek mümkün olamayacaktır. Dildine ve Sunley bu konuda, her firma için bir fiyat indeksi hazırlamanın belki tek çare olacağını, ancak bunun da imkânsız denecek kadar zor olduğunu, çünkü bu durumda her bir çeşit üretim için firmaların özel ağırlık kullanmak zorunda kalacaklarını belirtmektedirler.¹⁵ Bütün bu zorlukların asgari düzeye indirilmesi için belki Dildine ve Sunley'in düşündükleri gibi, sistemin yalnızca ücretler için ve büyük firmalara uygulanması önerilebilir.¹⁶ Ancak burada da büyük firmalarla küçük firmalar arasındaki sınırın belirlenmesindeki ölçünün nasıl saptanacağı problem olmaktadır.

Altıncısı, bütün uygulamalara rağmen bazı firmaların hedef-ücret artış oranına uymamaları sözkonusu olabilir. Zira bazı firmalar, özellikle fiyat artışlarının yüksek olduğu dönemlerde spekülatif amaçlı işlemlere girilerek yüksek kâr elde edebildikleri sürece, ücret artış hızının hedef-ücret oranından yüksek olması nedeniyle yüklenecek ceza-vergiye aldırış etmeyeceklerdir. Bunlar arasında, özellikle kendilerine yüklenen vergiyi müşteriye aktarabilenler, aktarmaları ölçüsünde sistemin yaptırıcılığın- dan etkilenmeyeceklerdir. Açıkcası bu durumlarda haksız rekabet durumu ekonomide güçlenme fırsatı bulmuş olacaktır.

Bu tür firmaların ücret artırmaları diğer firmaların da ücret artırmalarına yol açabilir; bu durumda ise sistemin amacına ulaşması şüphelidir. Belki burada, hedef-ücret oranının tam saptanmasının ve ceza/mükâfat oranlarının da etkin bir düzeyde hesaplanmasının firmaların da

13. Bkz: L.L. Dildine and E.M. Sunley, **Op. Cit.**, S: 376-377.

14. *Ibid.*, S: 378-384.

15. *Ibid.*, S: 378.

16. *Ibid.*, S: 389.

işçilerin de itaatini sağlayacağı düşünülebilir. Çünkü aksi takdirde mevcut fiyat düzeyi ile kıyaslandığında firma yüklendiği vergiye rağmen kârlılık miktarını artırabilmiş ve işçi de gene cezaya rağmen şimdi daha yüksek net ücret elde etmiş olabilir. İşte bunları ortadan kaldıracak ölçüde etkin bir ceza/ödül oranı saptanması akla gelebilir. Ancak, sözkonusu “etkin oran” ın her firma için ve her dönem için değişiklik göstereceği ortadadır; çünkü firmaların talep ve arz fonksiyonları şartlara göre değiştikçe kârlılıkları da değişecektir. Şartların kendisine uygun olduğu bir anda ücret artışı yapan bir firma, yukarıda başka nedenlerle değinildiği gibi, diğer firmaların da ücret artışlarına neden olacağı için, etkin olarak saptanan ceza/ödül oranı etkinliğini gene yitirmiş olacaktır. Kaldı ki, etkin oranın hesaplanması bazı tahminleri de içerdiği için subjektif nitelikli kalmak zorundadır.

Sonucusu, bu tür bir uygulama üreticilerin uzun-dönem kararlarını etkileyecektir. Değişen şartlara göre her yıl veya yıl aşırı yeniden hedef-ücretler ve/veya vergi oranları değiştirilerek uygulanacağı için¹⁷ hem fiyat değişmelerinin hem de sözkonusu değerlerin ileriye ait belirsizlikleri yatırım kararlarını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bu ise yatırımın ve buna bağlı olarak da istihdam ve üretimin azalması demektir.

Akla gelebilen bu tür nedenler ve kuşkulardan, denir ki, fiyat artışlarının asıl kaynağı ücret artışları olsa bile, uygulamaya geçmeden önce konu daha çok araştırmaya gerek göstermektedir.

17. Bu konuda bir örnek için bkz: L.S. Seidman, **Op. Cit.**, S: 325, Tablo: 2.