



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ YAYINLARI : 20

EKONOMİ-HUKUK KONGRESİ'NE SUNULAN TEBLİĞLER

28-29-30 KASIM 1975

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

340.04
E36
1975
k. 2

000283

İÇİNDEKİLER

<i>Sıra No.</i>	<i>Tebliğin Sahibi</i>	<i>Tebliğin Konusu</i>
1	ABASIYANIK M. Raşit Avukat	Halk Kesimi Kavramı
2	AKALIN İlhan Sosyal-İş Sendikası	Devlet Kavramı ve Ekonomik Kamu Düzeni
3	AKSÖZ İbrahim Prof. Dr.	Az Gelişmiş Bölgeler ve Bu Bölgelerin Kalkınmasında Halk Sektörü ve Teknolojinin Rolü
4	ARDIÇ Kâmuran Avukat	Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1961 Anayasasına Göre Genel Kurulları ve Denetim Usulleri ile Sonuçları
5	AŞKUN İnal Cem Doç. Dr.	Atatürk İlkeleri Işığında Ekonomi Kamu Düzenimiz
6	AYKAN Cevdet Tokat Senatörü	Sosyal Devleti Oluşturmada Yetki-Yetenek
7	AYSAN Mustafa Prof. Dr.	Ekonomik Denetim Düzeni
8	BARUTÇUGİL İsmet Sabit İ.T.İ.A.	Ekonomik Etkinlik İşletmelerin Büyümesi ve Devlet
9	BEYARSLAN Ahmet Doç. Dr.	Planlama ve Sosyal Adalet
10	BİGAT Erdoğan Avukat	İktisadi Devlet Teşekküllerinin Özerkliği
11	CAN Celil Avukat	Anayasamızın Çizgisinde Türk Ekonomi Düzeninin Tesbiti, Kalkınma ve Refah Devletini Sağlama Yolları

- 12 **ÇAĞLAR Satılmış**
Köy İşleri Bakanlığı
- 13 **ÇATALOĞLU Oğuz**
Doç. Dr.
- 14 **DAMALI Alev**
Tekel Gn. Müd. Yrd.
- 15 **DİCLE Atilla**
Doç. Dr.
- 16 **DİNÇER Nabi**
Uzman
Devlet Planlama Teşkilâtı
- 17 **DURAN Lütfi**
Prof. Dr.
- 18 **EGE İnal**
Çalışma Bk. Müsteşar Yrd.
- 19 **EMİROĞLU Şerafettin**
Avukat
- 20 **EREM Faruk**
Avukat
- 21 **EREM Faruk**
Avukat
- 22 **ERGİN Feridun**
Prof. Dr.
- 23 **FER Muslihittin**
Avukat
- 24 **FİŞEK H. Nusret**
Prof. Dr.
- 25 **GÜLER Ahmet**
Sinop Ağ. Ceza Mah. Başkanı
- 26 **GÜLER Ahmet**
Sinop Ağır Ceza Mahkemesi
Başkanı
- 27 **GÜNAL Vural**
Merkez Bankası Hukuk Müş.
- Halk Sektörü Tanımları ve Kapsamı
- Türkiye'de Halk Girişimleri ve Sorunları
- Türkiyenin Ekonomik Düzeni
- Endüstriyel Demokrasi ve Yönetime Katılma
- Halk Sektörü ve Tekelci Sermaye
- Türkiyede Planlamanın Hukuki Rejimi
- Türkiyede Kırsal Alanda Çalışanların Çalışma Koşullarının Yasal Düzenlenmesinde Sosyal Değişme ve Ekonomik Gelişme İçinde Bir Yaklaşım
- Sosyal Devlet ve Küçük Tasarruflar
- Ekonomik Düşünce Özgürlüğü
- Ekonomik (Demokratik) Kamu Düzeni Açısından Sosyal Güvenlik
- Özel Sektörün Yapısal Karakterine Genel Bakış
- Sosyal Devlet ve İnsan Hakları
- Ekonomik Kalkınma, Nüfus ve Hukuk
- Ticari Kredilerin Ekonomik Kamu Düzeni Yönünden Yasal Olarak Sınırlandırılması Zorunluğu
- Soyut Demokratik Hak ve Özgürlüklerin Ekonomik Kamu Düzenine Etkisi
- Yürürlükteki Ekonomik Düzenimizde Döviz ve Kredi Uygulamalarına İlişkin Hukuki Sorunlar

- 28 **GÜRE Behzat**
Avukat Sosyal Devlet
- 29 **İNAL Nabi**
Avukat Halk Sektörü
- 30 **İZVEREN Adil**
Prof. Dr. Sosyal Devlet
- 31 **KANGAL Hürşit**
Avukat Halka Açık Anonim Şirketler Şirketlerin Halka Açılması
- 32 **KELEŞ Ruşen**
Prof. Dr. Kentleşme ve Kamu Yararı
- 33 **KILIÇBAY Ahmet**
Prof. Dr. Hukuk - İktisat İlişkileri ve Ekonomik Kalkınma
- 34 **KIZILYALLI Hüsnü**
Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlık Müşaviri İktisadi Kalkınma, İktisadi İstikrar ve İktisatçı Üzerine
- 35 **KONGAR Emre**
Dr. Türk Siyasal Yaşamında Cepheler ve Sosyal Devlet Kavramı
- 36 **KÖKSAL Aydın**
Hacettepe Üniversitesi Düzen Değişikliği ve Toplumsal Denge Sorunu
- 37 **KUNTMAN Osman**
Avukat Ekonomik ve Sosyal Kalkınmada Planın Önemi Planın Uygulanmasından Doğan Sorunlar
- 38 **OLALI Hasan**
Prof. Dr. Türkiyede Ekonomik Sistem Tartışmaları Karşısında Karma Ekonomi Sistemi - Siyasal Demokrasi - Sosyal Demokrasi
- 39 **ÖZGÜVEN Ali**
Prof. Dr. Güdümlü Ekonomi
- 40 **SIRMALI Tacettin**
Avukat Sosyal Hukuk Devletinde Konut Sorunu
- 41 **SOMUNCUOĞLU Ünal**
Avukat 7129 Sayılı Bankalar Kanununun 38. maddesi ve Kanuna Karşı Hile
- 42 **TAN Turgut**
Doç. Dr. Türkiyede Planlamanın Bazı Hukuki Sorunları
- 43 **TOPALLI Hayati**
Avukat Enflasyonun Haklara Etkisi, Hukukumuzda Bu Yöndeki Boşluk, Mahzurlu Uygulamalardan Örnekler, Halk Sektörü Yönünden Bağlantılar

- 44 **TÜRK H. Sami**
Dr. Halk Sektörü Politikası
- 45 **ÜLKEN Yüksel**
Prof. Dr. İktisadi Kalkınma - Siyasal Rejim
İlişkileri
- 46 **YARAR Özdemir**
Atom Kimya Sanayii Sanayici Gözüyle Skonomik Kamu
Düzeni
- 47 **YAVUZ Fehmi**
Prof. Az Gelişmişlik
- HAMİTOĞULLARI Beşir**
Doç. Dr. Daha Gelişmiş Daha Mutlu Bir Top-
lum İçin Halk Sektörü (**Kitap bas-
kısı bittikten sonra geldiğinden en
sona konulmuştur.**)

Not : 1) Tebliğler Yazarların soyadına göre düzenlenmiştir.

2) Kitabın basılmasından sonra gelen gelen tebliğler ayrı baskı yapılacaktır.

HALK KESİMİ KAVRAMI

Mustafa Raşit ABASIYANIK

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

HALK KESİMİ KAVRAMI

Mustafa Raşit ABASIYANIK

İyi ve doğruyu bulabilmek için sorunların özgür ortamda serbestçe tartışılmasını sağlamak gerekir. Türkiye Barolar Birliği güncel ekonomik sorunların çözümü için bu girişimi yapmakla büyük bir görev sorumluluğu ile hareket etmiş ve yöneticiler övgüye hak kazanmışlardır.

I. GİRİŞ :

Bilindiği gibi dünyada iki büyük ekonomik sistem mevcuttur; Kapitalizm ve Sosyalizm.

Kalın çizgilerle;

K a p i t a l i z m, üretim araçlarının onlara sahip olmayan emekçiler tarafından kullanılmas ile belirginleşen toplumun hukuki ve ekonomik yapısı;

S o s y a l i z m ise, üretim araçlarının kolektifleştirilmesi yolu ile sosyal sınıfları ortadan kaldıran toplumun hukuki ve ekonomik yapısı;

olarak tanımlanabilir.

Bunlar da kendi alanlarında çeşitli uygulama yöntemleriyle gelişmişler ve ülkelerin kendine özgü koşulları ile değişik şekilde olmuşlardır.

II. ÜLKEMİZDEKİ DURUM :

Ülkemizin genel ekonomik yapısı karma ekonomidir. Devlet kesimi ile özel kesim karmaşık bir sistemle ekonomiyi etkiler.

Yurdumuzda devamlı olarak sermaye birikiminin azlığından, yetersizliğinden yakını olarak kalkınmanın yeterince yapılamadığı iddia edildiğinden bu birikime katkı yapabilmesi için halkın elindeki dağınık küçük sermayenin HALK KESİMİ adı altında örgütlenerek yatırımlara dönüştürülmesi savı ortaya atılmıştır.

Bu kesimin oluşturulması koşullarından önce Türkiye'nin Genel Ekonomik yapısını kaba çizgilerle incelemekte yarar vardır.

A) Mülkiyeti Devlete ait olan üretim araçlarını kullananlar:

Ülkemizde, mülkiyeti Devlete ait olan üretim araçlarını; dağınık ve birbirleriyle bağlantısı olmayan Yasalarla kurulan çeşitli kuruluşlar kullanmaktadır.

Bunlara örnek olarak;

442 sayılı Yasaya göre yönetilen, Sümerbank, Etibank, Türkiye Ziraat Kurumu, Seka, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri gibi İktisadi Devlet Kuruluşları,

Ayrı Yasaları olan Türkiye Elektrik Kurumu, Makine Kimya Endüstrisi, Maden Tetkik Arama, T.C. Turizm Bankası,

Genel Müdürlük şeklinde yönetilen Tekel Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü,

gösterilebilir.

Bunların dışında büyük sermaye birikimini oluşturan T. C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Oyak gibi Kamu kuruluşları mevcuttur.

Varlığı yüz milyarı aşan bu müesseseler kendi kuruluş yasalarına göre ekonomik verilerden ziyade siyasal kadroyu elinde bulunduranların ekonomi politikalarına göre yönetilmektedirler.

Örneğin ilk beş yıllık plân dönemi dışında, 1950 yıllarına kadar Devlet kapitalizminin en koyu örneğini veren Kamu ekonomik kuruluşları, 1950 lerden sonra özel kesime kaynak ve personel ak-

tarması yapan bir politika ile yönetilmişler, Genel bütçeden yatırıma aktarılması gereken ödeneklerin büyük bir kısmı sübvansiyonla bu işletmelerin açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

İdare Meclisi üyelikleri de ülkenin yönetimini elinde bulunduran siyasal kadronun seçimzedelerine bilim ve uzmanlık yetenekleri araştırılmadan cömertçe dağıtılmıştır.

Özetlenecek olursa;

Mülkiyeti Devlete ait olan üretim ve mübadele araçlarını birinci derecede siyasal kadro kendi amaçlarına dönük kullanmış, çalışanlar artık değerden en az payı almış, yönetimde en ufak bir söz sahibi olamamış, bu kuruluşlar büyüklükleri oranında milli gelire gereken katkıyı gerçekleştirememişlerdir.

Bu durum, Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasalarının kabulü ile bir dereceye kadar çalışanlar lehine düzelmişse de, ekonomik verim sermaye birikimine oranla düşük düzeyde kalmış, teknolojik gelişmeye ayak uydurulmamış, üretim kalitesi yetersiz kalmış sübvansiyon devam etmiştir.

B) Mülkiyeti Devlete akit olmayan üretim ve mübadele araçlarını elinde bulunduranlar:

Ülkemizde bu tür araçları elinde bulunduranlar;

Gerçek kişiler, Ticaret Kanununa göre kurulmuş şirketler, Sermayesinin büyük kısmı Devlete ait olan kendine özgü (sui generis) yapısı olan şirketler olarak üç kısımda incelenebilir.

1. Gerçek kişiler:

Ülkemizde gerçek kişilerin elinde bulundurduğu en yaygın üretim aracı topraktır. Toprağı işleyenler büyük, orta ve küçük çiftçi olarak üç kısma ayrılır.

Toprak dağılımı, verimliliği, tarım işletmeciliği konumuzun dışında kaldığından burada üzerinde durulmamıştır.

Gerçek kişiler ellerinde bulundurdıkları mübadele aracını özellikle son yılların karakteristiği olan enflasyonun etkilerinden korumak için genellikle taşınmazlara, dayanıklı tüketim mallarına, kıymetli madenlere yatırmışlar, dolaylı olarak tasarruf oranı azalmış ve sermaye birikimine katkısı düşük düzeyde kalmıştır.

II. ÜLKEMİZDEKİ DURUM :

Ülkemizin genel ekonomik yapısı karma ekonomidir. Devlet kesimi ile özel kesim karmaşık bir sistemle ekonomiyi etkiler.

Yurdumuzda devamlı olarak sermaye birikiminin azlığından, yetersizliğinden yakınılarak kalkınmanın yeterince yapılamadığı iddia edildiğinden bu birikime katkı yapabilmesi için halkın elindeki dağınık küçük sermayenin HALK KESİMİ adı altında örgütlenerek yatırımlara dönüştürülmesi savı ortaya atılmıştır.

Bu kesimin oluşturulması koşullarından önce Türkiye'nin Genel Ekonomik yapısını kaba çizgilerle incelemekte yarar vardır.

A) Mülkiyeti Devlete ait olan üretim araçlarını kullananlar:

Ülkemizde, mülkiyeti Devlete ait olan üretim araçlarını; dağınık ve birbirleriyle bağlantısı olmayan Yasalarla kurulan çeşitli kuruluşlar kullanmaktadır.

Bunlara örnek olarak;

442 sayılı Yasaya göre yönetilen, Sümerbank, Etibank, Türkiye Zirai Donatım Kurumu, Seka, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri gibi İktisadi Devlet Kuruluşları,

Ayrı Yasaları olan Türkiye Elektrik Kurumu, Makine Kimya Endüstrisi, Maden Tetkik Arama, T.C. Turizm Bankası,

Genel Müdürlük şeklinde yönetilen Tekel Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü,

gösterilebilir.

Bunların dışında büyük sermaye birikimini oluşturan T. C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Oyak gibi Kamu kuruluşları mevcuttur.

Varlığı yüz milyarı aşan bu müesseseler kendi kuruluş yasalarına göre ekonomik verilerden ziyade siyasal kadroyu elinde bulunduranların ekonomi politikalarına göre yönetilmektedirler.

Örneğin ilk beş yıllık plân dönemi dışında, 1950 yıllarına kadar Devlet kapitalizminin en koyu örneğini veren Kamu ekonomik kuruluşları, 1950 lerden sonra özel kesime kaynak ve personel ak-

tarması yapan bir politika ile yönetilmişler, Genel bütçeden yatırıma aktarılması gereken ödeneklerin büyük bir kısmı sübvansiyonla bu işletmelerin açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

İdare Meclisi üyelikleri de ülkenin yönetimini elinde bulunduran siyasal kadronun seçimzedelerine bilim ve uzmanlık yetenekleri araştırılmadan cömertçe dağıtılmıştır.

Özetlenecek olursa;

Mülkiyeti Devlete ait olan üretim ve mübadele araçlarını birinci derecede siyasal kadro kendi amaçlarına dönük kullanmış, çalışanlar artık değerden en az payı almış, yönetimde en ufak bir söz sahibi olamamış, bu kuruluşlar büyüklükleri oranında milli gelire gereken katkıyı gerçekleştirememişlerdir.

Bu durum, Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasalarının kabulü ile bir dereceye kadar çalışanlar lehine düzelmişse de, ekonomik verim sermaye birikimine oranla düşük düzeyde kalmış, teknolojik gelişmeye ayak uydurulmamış, üretim kalitesi yetersiz kalmış sübvansiyon devam etmiştir.

B) Mülkiyeti Devlete akit olmayan üretim ve mübadele araçlarını elinde bulunduranlar:

Ülkemizde bu tür araçları elinde bulunduranlar;

Gerçek kişiler, Ticaret Kanununa göre kurulmuş şirketler, Sermayesinin büyük kısmı Devlete ait olan kendine özgü (sui generis) yapısı olan şirketler olarak üç kısımda incelenebilir.

1. Gerçek kişiler:

Ülkemizde gerçek kişilerin elinde bulundurduğu en yaygın üretim aracı topraktır. Toprağı işleyenler büyük, orta ve küçük çiftçi olarak üç kısma ayrılır.

Toprak dağılımı, verimliliği, tarım işletmeciliği konumuzun dışında kaldığından burada üzerinde durulmamıştır.

Gerçek kişiler ellerinde bulundurdıkları mübadele aracını özellikle son yılların karakteristiği olan enflasyonun etkilerinden korumak için genellikle taşınmazlara, dayanıklı tüketim mallarına, kıymetli madenlere yatırmışlar, dolaylı olarak tasarruf oranı azalmış ve sermaye birikimine katkısı düşük düzeyde kalmıştır.

II. ÜLKEMİZDEKİ DURUM :

Ülkemizin genel ekonomik yapısı karma ekonomidir. Devlet kesimi ile özel kesim karmaşık bir sistemle ekonomiyi etkiler.

Yurdumuzda devamlı olarak sermaye birikiminin azlığından, yetersizliğinden yakını olarak kalkınmanın yeterince yapılamadığı iddia edildiğinden bu birikime katkı yapabilmesi için halkın elindeki dağınık küçük sermayenin HALK KESİMİ adı altında örgütlenerek yatırımlara dönüştürülmesi savı ortaya atılmıştır.

Bu kesimin oluşturulması koşullarından önce Türkiye'nin Genel Ekonomik yapısını kaba çizgilerle incelemekte yarar vardır.

A) Mülkiyeti Devlete ait olan üretim araçlarını kullananlar:

Ülkemizde, mülkiyeti Devlete ait olan üretim araçlarını; dağınık ve birbirleriyle bağlantısı olmayan Yasalarla kurulan çeşitli kuruluşlar kullanmaktadır.

Bunlara örnek olarak;

442 sayılı Yasaya göre yönetilen, Sümerbank, Etibank, Türkiye Zirai Donatım Kurumu, Seka, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri gibi İktisadi Devlet Kuruluşları,

Ayrı Yasaları olan Türkiye Elektrik Kurumu, Makine Kimya Endüstrisi, Maden Tetkik Arama, T.C. Turizm Bankası,

Genel Müdürlük şeklinde yönetilen Tekel Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü,

gösterilebilir.

Bunların dışında büyük sermaye birikimini oluşturan T. C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Oyak gibi Kamu kuruluşları mevcuttur.

Varlığı yüz milyarı aşan bu müesseseler kendi kuruluş yasalarına göre ekonomik verilerden ziyade siyasal kadroyu elinde bulunduranların ekonomi politikalarına göre yönetilmektedirler.

Örneğin ilk beş yıllık plân dönemi dışında, 1950 yıllarına kadar Devlet kapitalizminin en koyu örneğini veren Kamu ekonomik kuruluşları, 1950 lerden sonra özel kesime kaynak ve personel ak-

tarması yapan bir politika ile yönetilmişler, Genel bütçeden yatırıma aktarılması gereken ödeneklerin büyük bir kısmı sübvansiyonla bu işletmelerin açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

İdare Meclisi üyelikleri de ülkenin yönetimini elinde bulunduran siyasal kadronun seçimzedelerine bilim ve uzmanlık yetenekleri araştırılmadan cömertçe dağıtılmıştır.

Özetlenecek olursa;

Mülkiyeti Devlete ait olan üretim ve mübadele araçlarını birinci derecede siyasal kadro kendi amaçlarına dönük kullanmış, çalışanlar artık değerden en az payı almış, yönetimde en ufak bir söz sahibi olamamış, bu kuruluşlar büyüklükleri oranında milli gelire gereken katkıyı gerçekleştirememişlerdir.

Bu durum, Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasalarının kabulü ile bir dereceye kadar çalışanlar lehine düzelmişse de, ekonomik verim sermaye birikimine oranla düşük düzeyde kalmış, teknolojik gelişmeye ayak uydurulmamış, üretim kalitesi yetersiz kalmış sübvansiyon devam etmiştir.

B) Mülkiyeti Devlete akit olmayan üretim ve mübadele araçlarını elinde bulunduranlar:

Ülkemizde bu tür araçları elinde bulunduranlar;

Gerçek kişiler, Ticaret Kanununa göre kurulmuş şirketler, Sermayesinin büyük kısmı Devlete ait olan kendine özgü (sui generis) yapısı olan şirketler olarak üç kısımda incelenebilir.

1. Gerçek kişiler:

Ülkemizde gerçek kişilerin elinde bulundurduğu en yaygın üretim aracı topraktır. Toprağı işleyenler büyük, orta ve küçük çiftçi olarak üç kısma ayrılır.

Toprak dağılımı, verimliliği, tarım işletmeciliği konumuzun dışında kaldığından burada üzerinde durulmamıştır.

Gerçek kişiler ellerinde bulundurdukları mübadele aracını özellikle son yılların karakteristiği olan enflasyonun etkilerinden korumak için genellikle taşınmazlara, dayanıklı tüketim mallarına, kıymetli madenlere yatırmışlar, dolaylı olarak tasarruf oranı azalmış ve sermaye birikimine katkısı düşük düzeyde kalmıştır.

2. Ticaret Kanununa göre kurulmuş şirketler:

Bu şirketler ve onların bağlandığı Holdinglerin ellerinde buldukları üretim araçlarının mülkiyeti hisse senedi olarak sınırlı kişilerin tekelindedir.

Ayrıca, bu tür şirketlerden bazıları yatırım yaptıkları konuda teşvik belgesi, yatırım indirimi, vergi iadesi gibi yasal kolaylıkların yanında, etkinlikleri oranında, Dış Ticaret Rejimine ayrıcalıklı maddeler koydurarak ürettikleri malların ithalini yasaklatmakta ve bir tür özel tekel yaratarak yatırımlarını çok kısa bir sürede amorti etme olanağını bulmaktadırlar.

Yabancı Sermayenin iştirakile kurulan, adı Türk olan ortaklıkların ise sağladıkları güvenceler daha da geniştir. Yabancı Sermaye ayrıca dışa bağımlılığı sağlamakta, çeşitli dolaylı yöntemlerle siyasal kadroyu etkileyerek getirdiğinden fazlasını götürmektedir.

Bu tür sermayeye sahip olanlar istihdam sağlıyorlarsa da, büyük halk kütlelerinin tasarruflarını değerlendirme ve mülkiyeti yayma yönünden olumlu katkıları olmamaktadır.

İlgi çekici bir diğer yön de;

İnceleme konusu olan şirketlerin kurdukları sanayi işletmelerinin milli gelire olumlu katkıları yanında, özellikle kuruluş yerleri bakımından genellikle yurdun gelişmiş tüketim merkezlerini seçtikleri ve merkezlerde yoğunlaşarak, kentleşmeyi olağanüstü hızlandırdıkları, hızlı kentleşmenin yarattığı gereksinmelerin câri giderleri artırdığı, bunun Devlete ve Belediyelere ağır masraflar yüklediği, bölgeler arasındaki dengesizliği büyük ölçüde artırdığı, hızlı nüfus hareketlerinin iskân sorunlarını beraberinde getirdiği, sosyal dengenin ağır şekilde bozulması gibi yan olumsuz etkileri de görülmektedir.

Bu tür kuruluşların milli gelirde sağladıkları artış oranı ile meydana çıkardıkları dolaylı sorunların çözümü için giderek artan câri masraflara katkı oranlarının bilânçosunun çıkarılması bugüne dek yapılmamıştır.

3. Kendine özgü yapısı olan şirketler:

Bunlara örnek olarak;

Denizcilik Bankası A.O., Türk Hava Yolları, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları gibi kuruluşlar gösterilebilir.

Özel yasalarla kurulan ve sermayesinin büyük kısmı Devlete ait olan özel statülü şirketler yukarda (II/A) da incelenen kuruluşların yönetiminde görülen aksaklıkları bünyelerinde taşımakta, ekonomik verilerden çok siyasal kadronun eğilim ve ön yargılarından yoğun şekilde etkilenmektedirler.

III. ANAYASAMIZIN KOYDUĞU SİSTEM :

1961 Anayasası iktisadi ve sosyal hayatın düzenini 41. maddesinde nizamlamıştır.

Buna göre,

İktisadi ve sosyal hayatın

1. Adalete,

2. Tam çalışma esasına,

3. Herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlaması amacına,

göre düzenlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca;

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek için de;

1. Milli tasarrufun artırılması,

2. Yatırımların toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltilmesi.

3. Kalkınma plânlarının Devlet tarafından, yapılması öngörülmektedir.

Maddenin kalkınma ile ilgili unsurlarını incelemekte yarar vardır.

1. Demokratik yol:

Anayasamız; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesi için vazgeçilmez koşul olarak Demokratik yolu seçmiştir.

Konulan bu ana ilke ile, sermaye, işçi, köylü, asker veya sivil bürokrat ve benzeri sınıflardan birinin diğeri üzerine kuracağı açık veya kapalı diktatörlüklerin tümü reddedilmiştir.

Daha teknik bir deyimle faşizmden komünizme dek çeşitli şekillerde görülen dikta yöntemlerinin hiçbirine iltifat edilmemiştir.

Ancak bu demokratik kalkınma modelinin gerçekleşebilmesi için de;

- a) öncelikle milli tasarrufun artırılması,
- b) milli tasarrufun artırılmasile elde edilen kaynağın genel yarara uygun olarak değerlendirilmesi ve bunun gerçekleşmesi için de yatırımların toplum yararının gerektirdiği önceliğe göre yapılması,
- c) yatırımların toplum yararına oluşturulması görevini de Devletin yapması, öngörülmektedir.

2. Milli tasarrufun artırılması:

Öncelikle tasarrufun milli olması gerekmektedir.

Ülkemizde, yukarda da değinildiği gibi para kıymetinin devamlı düşmesi sonunda, halk tasarrufları yatırım alanlarından ziyade, taşınmazlara, dayanıklı, dayanıksız tüketim mallarına, kıymetli eşyalara kaymakta, yatırım alanlarına dönük harcamalar yapılmaktadır.

Bankalara yatırılan mübadele araçlarının başında gelen para, Türk Bankacılık sisteminin işleyişindeki aksaklıklar nedeniyle, kısa vâdeli, spekülâtif niteliği ağır basan ticarî krediler şeklinde kullanılmakta, orta ve uzun vâdeli yatırım kredileri banka idare meclislerine egemen olanlar tarafından dilendiği şekilde özel girişimlerde kullanılmakta, genel yarar arka plâna itilmekte, Devlet tarafından da bu yönde bir denetim yapılmamaktadır.

Acaba halk tasarrufları genel yarara, başka bir deyişle, tasarrufların sahibi olan yaygın halk kütleleri yararına nasıl kullanılabilir?

İşte burada karşımıza HALK KESİMİ kavramı çıkmaktadır.

3. Halk kesimi kavramı:

Tarif denemesi

Devletin,

kurulu veya kurulacak olan kamu müesseselerinin yaratacakları kaynaklarla,

halk tasarruflarının birikimini sağlayacak girişimler sonunda elde edilecek kaynakların,

Ülkenin temel kalkınmasını sağlayacak ham maddelerin işlenmesine,

bunların yarı mamul ve mamul hale dönüştürülmesine, temel yatırım malları ile ara malları üretimine dönük, üretken alanlarda kullanılmasını sağlamak için gerçekleştirilecek girişim modeline halk kesimi denir.

Bu girişim modelinin amacının, ülkedeki iktisadi hayatın adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış seviyesi sağlamasına dönük olması gerekir.

Tebliğimizin konusunun sınırları içinde kalan ilk üç unsurun incelemesine geçelim.

a) Devletin kaynakları :

Yukarda incelendiği üzere Devlet, sahip olduğu üretim araçlarını çeşitli Yasalarla kurulmuş olan İktisadi Kamu kuruluşları aracılığı ile kullanmaktadır.

Ancak, bu kullanma şekli ekonomik verimden yukarda bazıları sayılan nedenler yüzünden uzak bulunmaktadır.

Öncelikle bu kaynakların;

örneğin, saptanacak yöntemlerle, çalışanların yönetime katılmasını sağlamak, israfı önlemek, verimliliği artırmak, işten anlayan uzmanların hizmetlerinin tam karşılığı ödenmek suretiyle işbaşına getirilmesi, siyasal etkinliğin en düşük düzeye indirilmesi gibi tedbirlerle, etkinliğinin artırılarak ülke ekonomisine yararlı hale getirilmesi gerekmektedir.

b) Kurulu veya kurulacak olan kamu kuruluşlarının kaynakları :

Kurulu Kamu kuruluşlarından örneğin T.C. Emekli Sandığının elinde büyük bir sermaye birikimi ve mal varlığı olduğu halde, bunun kötü yönetimi, verimsiz alanlara yatırılması sonunda, zaman zaman keseneklerin artırılması yoluna gidilmiş, öz kaynakların enflasyonun etkisinden uzak kalması için olumlu çabalar sarfedilmemiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun geniş kaynakları da verimli olarak kullanılmamakta, genel yarar unsuru arka plâna itilmektedir.

Buna örnek olarak, konut kredilerinin kullanılmasındaki yöntem gösterilebilir.

Sosyal Sigortalar Kurumu konut kredilerini ayrı ayrı kurulan kooperatiflere vermekte, her kooperatifin yapıt tarzı değişmekte, çoğu hallerde müteahhit firmalarla kooperatifler arasında çıkan anlaşmazlıklar konut yapımlarını geciktirmektedir.

Bu kredi şekli yerine, S.S.K. nun kendi öz kaynakları ile kuracağı bir inşaat şirketi hem yapılarda standardizasyonu, inşaat malzemesinde tasarrufu, giderlerde indirimi sağlayabileceği gibi, kuracağı uydu kentlerle de nüfusun yoğunlaşmasını ve arsa sorunu bir oranda çözümlenebilir.

Özel bir Yasa ile kurulan OYAK ise ortaklarına büyük katkıda bulunan ve ülke ekonomisinde söz sahibi olmuş bir kuruluştur.

MEYAK kurulmadığı halde, kesenekleri kaynaktan tevkif biçimi ile alınmakta, ancak toplanan paraların sarf yeri bilinmemekte, ne ortaklarına ne de Ülke ekonomisine yarar sağlamamaktadır.

İYAK'ın kurulması egemen ekonomik çevreye rekabet edeceği düşüncesiyle gerçekleştirilmemekte yeni bir OYAK modeli istenmektedir.

Özetlenecek olursa;

Oyak modelinin geliştirilmesiyle elde mevcut ve yeniden yaratılacak kaynaklarla, Anayasamızın öngördüğü kalkınma unsurlarını gerçekleştirecek, çok sayıda ki çalışan ortaklarına mülkiyeti yayabilecek, kaynak yaratma olanağı sağlanabilecektir.

c) *Halk tasarrufları :*

Küçük halk tasarrufları güvence altında nasıl toplanacak, üretken alanlara nasıl kaydırılacak ve elde edilen artık değer nasıl büyük kütleye geri verilerek mülkiyet yaygınlaştırılacak, herkes için insanlık haysiyetine yaraşır yaşama seviyesi sağlanacaktır?

Yukarıda (b) de OYAK modelinin geliştirilmesiyle, aynı şekilde İYAK ve MEYAK'ın işler hale getirilmesiyle bunlara dahil olan çalışanlara verimlilik sağlanabileceği, yaratılan ek kaynakların da Anayasamızın öngördüğü yatırım alanlarına yöneltilmesiyle öz kalkınmamızın sağlanabileceği iddia edilmişti.

Gene yukarıda değinildiği üzere, küçük tasarruf sahibi gereksinmelerini karşıladıktan sonra biriken satın alma gücünü ya bankaya veya kıymetli maden ya da taşınmaza yatırmakta, üretken alanlara, güvence yokluğundan, büyük sanayi yatırımlarının hisse senetlerini egemen çevreler tarafından kapatılması nedeniyle nominal kıymeti ile bulamamaktan, bilgi noksanlığından ilgi göstermemektedir.

Ülkemizdeki nüfusun büyük çoğunluğunu teşkil eden çiftçilerle yukarıda sayılan kuruluşların dışında kalanların tasarruflarını toplamak, değerlendirmek ve Halk kesiminin bu kanadını gerçekleştirmek için ne yapılmalıdır?

Ülkemiz bölgeleri itibarile birçok özelliklere sahiptir.

Örneğin; Karadeniz bölgesinde yaşayanlar en ilkel aygıtlarla modern harp sanayiinin ürettiği hafif silâhları, küçük tonajda deniz araçlarını yapmaktadırlar.

Bu bölge fındık ürününden azımsanmayacak bir gelir sağlamaktadır.

Acaba elde edilen bu gelirin ne kadar üretken alanlara dönüşmektedir? Elimizde istatistik bilgi olmamakla beraber iyimser bir rakam vermek mümkün değildir.

Devletin öncülüğü ile ve sağlam güvence verilerek bu bölgeye giren fındık ve diğer ürünlerin gelirinden sağlanacak halk tasarrufları ile hafif silâh sanayiinin kurulması mümkündür. Halkın esasen bu alanda büyük merakı olduğundan gönülden bu girişimi destekleyecektir.

Denizcilik alanında da aynı ilgi çekilebilir.

Diğer bir örnek şile bezi için de verilebilir. Tabir caizse yurdumuza gelen turistlerin keşfettiği ve değerlendirdiği bu küçük halk sanatı ürünü ihracata dönük, ciddi bir yatırım konusu olarak halk tasarrufu ile gerçekleştirilebilir.

Erzincan ve yöresindeki el işi bakır eşyalar, yurdumuzun çeşitli yerlerinde yapılan el işi halı, kilim, battaniye ve benzeri küçük halk sanatları bunları üretenlerin kuracakları halk kooperatifleri aracılığı ile değerlendirilebilir ve yurt içi yurt dışı pazarlaması yapılabilir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun geniş kaynakları da verimli olarak kullanılmamakta, genel yarar unsuru arka plâna itilmektedir.

Buna örnek olarak, konut kredilerinin kullanılmasındaki yöntem gösterilebilir.

Sosyal Sigortalar Kurumu konut kredilerini ayrı ayrı kurulan kooperatiflere vermekte, her kooperatifin yapıt tarzı değişmekte, çoğu hallerde müteahhit firmalarla kooperatifler arasında çıkan anlaşmazlıklar konut yapımlarını geciktirmektedir.

Bu kredi şekli yerine, S.S.K. nun kendi öz kaynakları ile kuracağı bir inşaat şirketi hem yapılarda standardizasyonu, inşaat malzemesinde tasarrufu, giderlerde indirimi sağlayabileceği gibi, kuracağı uydu kentlerle de nüfusun yoğunlaşmasını ve arsa sorunu bir oranda çözümlenebilir.

Özel bir Yasa ile kurulan OYAK ise ortaklarına büyük katkıda bulunan ve ülke ekonomisinde söz sahibi olmuş bir kuruluştur.

MEYAK kurulmadığı halde, kesenekleri kaynaktan tevkif biçimi ile alınmakta, ancak toplanan paraların sarf yeri bilinmemekte, ne ortaklarına ne de Ülke ekonomisine yarar sağlamamaktadır.

İYAK'ın kurulması egemen ekonomik çevreye rekabet edeceği düşüncesiyle gerçekleştirilmemekte yeni bir OYAK modeli istenmektedir.

Özetlenecek olursa;

Oyak modelinin geliştirilmesile elde mevcut ve yeniden yaratılacak kaynaklarla, Anayasamızın öngördüğü kalkınma unsurlarını gerçekleştirecek, çok sayıda ki çalışan ortaklarına mülkiyeti yayabilecek, kaynak yaratma olanağı sağlanabilecektir.

c) *Halk tasarrufları :*

Küçük halk tasarrufları güvence altında nasıl toplanacak, üretken alanlara nasıl kaydırılacak ve elde edilen artık değer nasıl büyük kütleye geri verilerek mülkiyet yaygınlaştırılacak, herkes için insanlık haysiyetine yaraşır yaşama seviyesi sağlanacaktır?

Yukarda (b) de OYAK modelinin geliştirilmesile, aynı şekilde İYAK ve MEYAK'ın işler hale getirilmesile bunlara dahil olan çalışanlara verimlilik sağlanabileceği, yaratılan ek kaynakların da Anayasamızın öngördüğü yatırım alanlarına yöneltilmesile öz kalkınmamızın sağlanabileceği iddia edilmişti.

Gene yukarda değinildiği üzere, küçük tasarruf sahibi gereksinmelerini karşıladıktan sonra biriken satın alma gücünü ya bankaya veya kıymetli maden ya da taşınmaza yatırmakta, üretken alanlara, güvence yokluğundan, büyük sanayi yatırımlarının hisse senetlerini egemen çevreler tarafından kapatılması nedeniyle nominal kıymeti ile bulamamaktan, bilgi noksanlığından ilgi göstermemektedir.

Ülkemizdeki nüfusun büyük çoğunluğunu teşkil eden çiftçilerle yukarda sayılan kuruluşların dışında kalanların tasarruflarını toplamak, değerlendirmek ve Halk kesiminin bu kanadını gerçekleştirmek için ne yapılmalıdır?

Ülkemiz bölgeleri itibarile birçok özelliklere sahiptir.

Örneğin; Karadeniz bölgesinde yaşayanlar en ilkel aygıtlarla modern harp sanayiinin ürettiği hafif silâhları, küçük tonajda deniz araçlarını yapmaktadırlar.

Bu bölge fındık ürününden azımsanmayacak bir gelir sağlamaktadır.

Acaba elde edilen bu gelirin ne kadar üretken alanlara dönüşmektedir? Elimizde istatistik bilgi olmamakla beraber iyimser bir rakam vermek mümkün değildir.

Devletin öncülüğü ile ve sağlam güvence verilerek bu bölgeye giren fındık ve diğer ürünlerin gelirinden sağlanacak halk tasarrufları ile hafif silâh sanayiinin kurulması mümkündür. Halkın esasen bu alanda büyük merakı olduğundan gönülden bu girişimi destekleyecektir.

Denizcilik alanında da aynı ilgi çekilebilir.

Diğer bir örnek şile bezi için de verilebilir. Tabir caizse yurdumuza gelen turistlerin keşfettiği ve değerlendirdiği bu küçük halk sanatı ürünü ihracata dönük, ciddi bir yatırım konusu olarak halk tasarrufu ile gerçekleştirilebilir.

Erzincan ve yöresindeki el işi bakır eşyalar, yurdumuzun çeşitli yerlerinde yapılan el işi halı, kilim, battaniye ve benzeri küçük halk sanatları bunları üretenlerin kuracakları halk kooperatifleri aracılığı ile değerlendirilebilir ve yurt içi yurt dışı pazarlaması yapılabilir.

Bunların dışında ham maddesi tarım ürünleri olan sanayi, bunları üretenlerin tasarrufları ile kuracakları işletmeler tarafından yarı mamul ve mamul hale getirilebilir.

Ham madde kaynakları, buldukları yerlerde yaşayanların katkısı ile değerlendirilebilir. Buna örnek olarak Bileciğin Söğüt İlçesinde kurulmakta olan Söğüt Seramik Sanayii gösterilebilir.

Söğüt İlçesinin toprağı seramik ham maddesi olarak zengindir. Çanakkale Seramik ve Eczacıbaşı fabrikalarının ham maddesi buradan sağlanmaktadır. Çevredeki uyanık kişiler bir işletmenin öncülüğünü yapmışlar ve bir Anonim Şirket kurmuşlardır. Bu şirketin ortaklarının yaklaşık dörtte üçünü çevrede yaşayan köylüler teşkil etmektedir. Kendi ifadeleriyle kadınların boynundaki beşbirlikleri ve kollarındaki bilezikleri paraya çevirerek kurulan şirkete sermaye olarak vermişler.

Kendileriyle konuşulduğunda, buradan kamyonlar dolusu toprak taşıyordu. Önceleri ne işe yaradığını bile bilmiyorduk, sonradan satın aldığımız lâvobo, helâ taşı, seramik ve benzerlerinin yapımında kullanıldığını anladık. Kendi toprağımızı biz neden işlemiyoruz sorusunu sorma bilincine erişince kolları sıvadık ve işte gördüğümüz fabrikaya başladık. Bu, bizim fabrikamız, çocuklarımız ve torunlarımız burada iş bulacaklar, çalışacaklar, bizden daha iyi bir hayat seviyesi bulacaklar, boyunda ve kolda taşınan altının bize ne katkısı oluyordu, demektedirler.

Bu sözler Genel Kurul toplantısına katılan ve kırsal bir bölgede yaşayan kişiler tarafından söyleniyordu.

Yukarda verdiğimiz örnekler daha da çoğaltılabilir. Amacımız şu gerçeği kanıtlamak.

Kırsal bölgelerde yaşayanlarımız nüfusumuzun büyük çoğunluğunu teşkil etmektedir. Bu insanlar tartışmasız, köylerine veya mahallelerine öncelikle bir cami yaptırırlar. Bu caminin yapımı için de parası olan para verir, olmayan bedenen çalışır, cami yapımını üzerine alan da asgari kazanç düşüncesiyle hareket ederek bunu gerçekleştirir. Cami yaptırmak halkın arzusudur.

Hatırlanacağı üzere, köy okullarının yapımına hız verildiği ilk yıllar da halk bu işe zorlanmış, okulun yararları kendisine anlatılıp ikna edileceğine ve bu istek uyandırılacağına, angariye yolu tercih edilmiş ve bu ilerde siyasal alanda geniş ölçüde kötüye kulla-

nılmıştır. Ama bugün halk, okulu kendisi arzulamakta, hattâ binasını bir cami yaptırır gibi yaptırmakta ve öğretmen istemektedir. Halk, kendisine yararı olana inandığında bunu gerçekleştirmek için bütün fedakârlığı sırtlamaktan kaçınmamaktadır. Deneyler bunu kanıtlamaktadır.

Ona ekonomi bilincini vermek çok daha kolay olacaktır. Somut sonuç elle tutulur, gözle görülür nitelikte olacaktır. Önemli olan onda güvence sağlamak, tasarruflarının değerlendirildiğini görmek ve geleceğinin garantisini bulmaktır. Örnekler çoğaldıkça yatırım arzusu geometrik dizi ile artacaktır.

Özetlenecek olursa;

Halk tasarruflarını toplamak için :

- a) Devletin öncülüğü ve güvencesinin bulunması,
- b) Halkta yatırım bilincinin yaratılması,
- c) Yatırımların bölgesel özellikler göz önüne alınarak saptanması,
- d) Yatırım konularında ona ortak olanların denetiminin sağlıklı biçimde sağlanması,
- e) Bürokratik düşünce ve eylemin en aza indirilmesi,
- f) Çalışanların olanaklar ölçüsünde bölge halkından seçilmesi,
- g) Çalışanların yönetime olanaklar ölçüsünde katılması,
- h) Bu tür kuruluşların yatırım indirimi, teşvik belgesi, emlak vergisi muafiyeti, vergi iadesi gibi yatırıma teşvik olanaklarından yararlanması sağlanmalıdır.

4. Halk kesimi girişim modelinin biçimi:

Yukarda önerdiğimiz temel ilkeler benimsenecek nitelikte görülecek olursa bunun gerçekleştirilmesi için biçimi de saptamak gerekecektir.

Burada söz hukukundur.

Ülkemizde mevcut insan gücü ve kaynak potansiyeli nasıl bu amaçlara dönük olarak biçimlendirilmelidir.

Bir tebliğin kapsamına girmeyecek kadar teknik ayrıntıya girmeye olanak bulamadık. Ancak, öncelikle akla gelen, ülkemizdeki

dağanık ekonomik yasaların tek tek incelenerek sanayi kuruluşlarının büyüklük, ülke ekonomisindeki yerleri, önemleri, kalkınmaya katkıları bakımından sahip oldukları özelliklere göre Anayasamızın 41. maddesindeki amaçların gerçekleştirilmesine dönük bir kodifikasyona gidilmesi lüzumu aşıkârdır.

IV. — S O N U Ç

Kapitalist üretim modeli, giderek dev tekellere dönüşmekte, uluslararası boyutlara ulaşmakta, üretim ve mübadele araçları ülkede yaşayanlara oranla küçük bir azınlığın elinde birikmekte ve bu azınlık siyasal kadroya etkinliğini artırarak dolaylı dolaysız yoldan ülke yönetimine kendi istekleri yönünden egemen olmakta, diğer bir deyişle sermaye Devlet ile özdeşleşmektedir.

Sosyalist üretim modelinde sınıfların kaldırılacağı ve işçi sınıfının egemenliğinin kurulacağı varsayımı ile üretim ve mübadele araçları Devletin elinde toplanmakta, Devletin yönetimi eline geçiren küçük egemen yönetici azınlık ülke yönetimine sahip çıkmakta, diğer bir deyişle Devlet gücü bu küçük azınlıkla özdeşleşmektedir.

Anayasamız 41. maddesinde her iki sistemin insanları, art plâna iten işleyişine karşı çıkmıştır. Birşeye sahip olmak, sahip olduğu şeyi bilmek, onu hâkimiyeti altında bulunduracağı istemek insanların doğal tutkusu ve de itici gücüdür. Ancak, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararı ile bağdaşması da gerekli görülmüştür.

Bu varsayımdan hareketle 41. maddenin çizdiği ve yukarda ayrıntıları ile incelenen sistemin kurulması kanaatimizce halk kesiminin işlerliği ile sağlanabilecektir. Devlet elinde bulundurduğu üretim araçlarını da bu amaca dönük kullanacağından bu işlerlik daha çabuk sağlanabilecektir.

Bu küçük tebliği sunmaktaki tek amacımız Anayasamızın 41. maddesinin uygulama olanaklarının tartışılmasını sağlamaktır. Önerilerimiz tartışılmaya değer görüldüğünde kıvanç duyacağız.

DEVLET KAVRAMI VE EKONOMİK KAMU DÜZENİ

İlhan AKALIN

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

DEVLET KAVRAMI VE EKONOMİK KAMU DÜZENİ

İlhan AKALIN

Osmanlı imparatorluğunun son yüz yıllık döneminde ve elli yılı aşkın cumhuriyet dönemi yaşamımızda, şu sözlere çok sık raslanmıştır. Hem de devlet yönetiminin bütün kurumlarında görev alan ve sorumluluk taşıyan kişiler tarafından söylenmiştir. «Müasır medeniyete mutlaka ulaşacağız..» «Türk toplumu çağdaş uygarlığa ve demokrasinin bu çağda ulaştığı düzeye mutlaka kavuşacaktır..» «Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmamak için hiç bir sebep görmüyoruz.»

Bunun yanında devleti elli yılı aşkın zamandan beri yöneten iktidarların «Görevimizi gereği gibi yaptık..» «Kalkınmayı sağladık..» gibi sözlerine de rağmen, ortadaki gerçek ise, 1975 Türkiye'sinin gelişmemiş bir ülke olduğu, aşırı lüks yaşantılarını sürdüren bir avuç elit insan topluluğunun yanında, her gün dağılıp parçalanan bir orta sınıf, her geçen gün mutlak olarak yoksullaşan işçilerin, köylülerin, yani emekçi kitlelerin varlığıdır.

50 yılı aşkın zamandan beri onbine yaklaşan yasa çıkarılmış, bir o kadar tasarı da kadük kalmıştır. Her iktidar olaylara, ekonomik yapıya özde aynı, biçimde değişik bakmış, ne «MUASIR MEDENİYET»e ulaşılmış, ne de «İMTİYAZSIZ SINIFSIZ KAYNAŞMIŞ BİR KİTLE» yaratılabilmıştır.

Bunun yanında ise işçilere sendikalaşma ve grev yapma özgürlüğünün uzun süre tanınmaması, işçi sınıfının gelişip boy atmasını;

«Biz tarım ülkesiyiz, sanayi ülkesi olmak istemiyoruz..» direnişleri de sanayinin belirli oranda gelişmesini;

«Milli korunma» kanunları alım satımdaki soygunları; «servet beyannamesi» de uygulamada yığınlarca haksız kazancı önleyememiştir.

Ayrıca yasalarda bir yığın anti demokratik hükümlerin bulunması da toplum hareketlerini, özellikle işçi hareketlerini önleyememiş, her geçen gün belirli boyutlara erişmiştir.

Bütün bu olguların yanında bir de 1961 Anayasası var. Bir tepki ürünü olarak yeşeren bu Anayasa, vatandaş oyuna da sunulmuş, oylamaya katılanların yüzde altmıştan fazlası «EVET» diyerek yürürlüğe girmişti. Toplum hayatında çok kısa denilebilecek bir süre sonra da beliren değiştirme istekleri plan gereği gerçekleştirilerek, LÜKS bulunan Anayasa değiştirildi. Aslında gerekçe doğru idi.. Bu anayasa, egemen çevrelerin çıkarları açısından LÜKS'tü. Bir bakıma alt yapıya uygun değildi, alt yapının önünde gidiyordu. Bu gidiş ise genel kurallara uygun değildi.

Ekonomik gelişmenin sağlanamaması da, bu anayasanın değiştirilmesi de aynı kefeye konularak değerlendirmek istendiğinde, «ekonominin genel kurallarını belirleyen hükümlerin Anayasada yer almaması nedeni ile, hem ekonomik gelişme sağlanamadı, hem de Anayasa değiştirilerek geriye götürüldü» görüşü haklılık kazanmaya başladı.

Esasen bu ve buna benzer görüşlerin kaynaklanması, temelde, DEVLET'i zorunlu bir kurum, hem de sınıfların üstünde TARAF-SIZ bir kurum olarak görmeye yatmaktadır. Bu görüş, devleti bir zamanlar ANA, sonraları da BABA olarak tanımlamış, bu görüşün yerleşmesi için yoğun çaba sarfetmiştir.

Konumuza açıklık kazandırmak bakımından, sosyal yapıdan ekonomiye kadar her şeyi düzenlemesini beklediğimiz DEVLET'in ne olduğunu, nasıl doğduğunu açıklamak gerekmektedir.

Devlet, insanlık tarihi ile yaşıt mıdır, yoksa belirli bir dönemden sonra mı vardır? Ya da insanlığın hangi gereksinmesi devleti ortaya çıkarmıştır, giderek hangi görevleri yüklenmiş, günümüzde ise bir takım kavramlarla hangi şekillere büründürülmek istenmektedir?

Bunu yapmaya çalışırken de insanlığın tarihini ekonomik yanına gereken ağırlığı vererek yaklaşacağız. Zira ekonomik yanına

gerekli ilgi gösterilmediği zaman insanlık tarihine bakmanın sakat olduğu inancındayız.

Şunu da hemen ekleyelim ki, amacımız insan toplumunun oluşumunu ve evrimini ayrıntılarına inerek araştırmak değildir.

İNSANLARIN VAR OLUŞUNDAN DEVLETE DOĞRU

Milyonlarca yıldır var olan insanların tarihinden bahsedebilmek ancak insanların belirli bir birimde de olsa birlikte yaşama-ya başlamalarından sonra mümkündür. İnsanları bir araya getiren şartlar, doğanın güçlülüğü ve insanların yaşayabilmeleri için bu güçlükler ile savaşması gereğidir. Bu bir araya geliş aynı zamanda maddi servetlerin üretimi anlamına gelmektedir.

Topluluk halinde yaşamaya başlayan insanlar, yemek ihtiyaçlarını, barınmak ihtiyaçlarını karşılamak için üretim yapmak zorundadırlar. Bu üretim, bitkilerin birlikte toplanması, şahşi hayvanlardan korunma çareleri ve onları avlama şeklinde başlar. Bu ilişkiler içinde neyin HAK, neyin GÖREV olduğu belirmemiştir. Ancak kendiliğinden bir işbölümünden bahsetmek mümkündür. Bu iş bölümü, gürbüz ve dayanıklı olan erkeklerin avlanma ve koruma görevlerini, kadınların, ihtiyar ve çocukların ise, doğadan doğrudan sağlanan besinler (kökler - meyveler gibi) toplanması ve evin bakımı şeklinde görülmektedir.

Kabaca diyebiliriz ki, kandaş guruplardan oluşan bu insan topluluklarında bütün fertler özgür ve kendi aralarında eşittir. Ekonomide üretim, topluluk fertlerinin tüketimi içindir.

Üretimin sınırlı olması, bazen av görevini yerine getirenlerin elleri boş dönmesi, evde görevli olan kadınların yükümlülüklerini arttırmakta, onlara her zaman topluluğun fertlerine yiyecek bir şeyler verme görevini yüklemektedir. Bu durum toplulukta kadınlara kendiliğinden üstünlük sağlamaktadır. Tarihin uzun dönemlerinde kadınların bu üstünlüğü sürmüş, soy zinciri ANA'ya göre düzenlenmiştir.

Bu durumda bile bireylerin HAK'ları ile GÖREV'leri arasında bir farktan söz etmek mümkün değildir. Erkek savaşır ve ilkel besin maddelerini ve onun gerektirdiği aletleri sağlar ve sahibidir. Kadın evde uğraşır ve eşyalarının sahibidir. Ortaklaşa yapılan,

ortaklaşa kullanılan şey ORTAK MÜLK'tür. Yani kişisel çalışmaların sonucu meydana gelen MÜLK ortaktır. Ve üretim de topluluktaki kişilerin tüketimi içindir.

Büyüklik itibariyle de topluluklarda egemenlik kurulacak orana erişilmemiştir. Bu durum KÖLE olmayı engeller. Emegin üretkenliği henüz artmadığından, ek insan gücüne ihtiyaç yoktur. ÜRETİM, aynı zamanda kendi ihtiyaçları kadardır. Bu durum savaş halinde yenilen tarafın tamamen öldürülmesini getirir. Bazan da yenik düşenlerden hayatta kalanlar, galip toplumun bir ferdi olarak, yani özgür ve diğerleri ile eşit olarak, yaşamaya devam eder. Ekonomik temel, sınıflar halinde bölünmeyi önlemektedir.

SINIFLARIN UCU GÖRÜLÜYOR

İnsan topluluklarının tarım ile uğraşmaları yanında hayvanların ehlileştirilmesi, yeni besinlerin üretimini sağladı. Ehlileşen hayvanlar hem ürüyor, hem de süt gibi yeni besin maddeleri sağlıyordu. Artık sürüsü olan topluluklar için beslenme tesadüfe bağlı değildi. Çobanlığın gelişmesi ile doğal iş bölümü yanında tarım-hayvancılık olarak BİRİNCİ TOPLUMSAL BÜYÜK İŞ BÖLÜMÜ gerçekleşmiş oldu.

Sürülerin yetiştirilmesi, muhafazası, bir taraftan yeni güçlere ihtiyacı getirirken, bir taraftan da ihtiyaç maddelerinin ihtiyaçtan fazla üretilmesini sağlıyordu. Yeni güçlere duyulan ihtiyaç, savaş tutsaklarının öldürülmeyerek bu alanda çalıştırılmasını getirirken KÖLELİK'in başladığını görmekteyiz. Diğer yandan ise ihtiyaçtan fazla üretilen ihtiyaç maddelerinin düzenli bir şekilde mübadelesi gelişmeye başladı.

Birinci büyük toplumsal iş bölümünün önemli bir değişiklik daha getirdiğine tanık olmalıyız: Geçinme gereçlerini meydana getirmek daima erkeğin görevi görünümünde idi. Bunları yenir hale getirmek, ateşin sönmemesini sağlamak ve topluluğun ihtiyacına sürekli sunmak ise kadının görevi idi. Her zaman av olmayabilirdi, ama her zaman yemek gerekiyordu. Bunu gerçekleştirmek ise kadının görevi idi. Yani ANA'nın.. Hayvanların ehlileştirilmesi, bakımı, korunması, erkeğin birinci plana çıkmasını sağlamış oldu. Topluluğun dışındaki iş bölümü değişmişti. Topluluk içinde doğal iş bölümü devam ediyordu. Ama kadının ev işleri artık, erkeğin üretken çalışması yanında hesaba katılmaz olmuştu.

Hem evlilik sisteminin, hem de doğal iş bölümünden oluşan ANALIK hukuku yerini BABALIK hukukuna bırakırken, toplumsal birim olarak da KANDAŞ GRUPLAR yerini yavaş yavaş karı-koca aile birimi, yeni ekonomik birim, yeni bir GÜÇ'e bırakıyordu.

Özetle bu iş bölümü, toplumsal birim olarak, kandaş gruplar yerine KARI - KOCA aile birimine bırakırken, daha önemli olarak insanları, ÖZGÜR İNSAN - KÖLELER olarak ikiye bölüyordu.

YENİ SINIFLARA DOĞRU

İnsanlar maddeleri, özellikle demiri bulup işlemeye başlayınca İKİNCİ TOPLUMSAL BÜYÜK İŞ BÖLÜMÜ gerçekleşmiş oluyordu. Toprakla uğraşan ve sürü sahibi toplumlar yanında EL SANATLARI gelişmeye başlamıştır. Bu şekilde emeğin üretkenliğinin gelişmesi yeni güçlere ihtiyacı daha da arttırdığından köleliğin daha yaygınlaşıp geliştiğini ve bir çağa damgasını vurduğunu görmekteyiz. Ayrıca tüketim için üretim de yerini yavaş yavaş DEĞİŞİM için üretime bırakmaktadır.

Ekilebilir topraklar, işlenmesi için geçici olarak, yeni ekonomik birim haline gelen karı-koca ailelere verilmeye başlandığına tanık olmaktayız. Zamanla geçicilik yerini sürekliliğe terkederken tam özel mülkiyete geçişte hızlanma başlamaktadır. Önceleri TÜKETİM için ÜRETİM yapılırken, kendiliğinden meydana gelen fazla ürün, değiştirilmek üzere topluluktan topluluğa geçerken, değişim için daha fazla üretim, ürün fazlalarının KİŞİLERDEN kişilere değiştirilmesini getirdi.

Bir önceki iş bölümünde insanlar ÖZGÜR VE KÖLE olarak ikiye bölünmüşken, bu iş bölümü ayırımı hızlandırmaktan başka, özgür insanların da ZENGİNLER ve YOKSULLAR olarak bölünmelerini getirmiş oldu.

Bunun yanında servet sahibi olmayı hayatın başlıca amaçlarından biri olarak gören halklar, komşularının servetlerine göz diker oldular. Önceleri savaşlar sadece zorbalığın öcünü almak ve daralan av alanı ile toprağı genişletmek için yapılırken, şimdi yağma etmek, onları çalışarak üretmekten daha kolay görüldüğünden, SANAYİ kolu haline gelmeye başlamıştı. Bu tür savaş, bazı toplulukların ŞEREF'i haline dönüşmüştür. Yani başlangıçta top-

lumun işlerini özgürce düzenlemek için var olan örgütlenme, yerini komşularını soyan, insanları ezerek köleleştiren bir şekile dönüşmüş oldu. Organlar önce topluluk fertlerinin iradesinin ARAÇLARI iken, giderek kendi halkına karşı da egemenlik ve baskı unsuru oldu. Mülkiyet farkı da toplum üyelerinin ÇIKAR BİRLİĞİ yerine KARŞITLIK haline dönüştürdü. Köleliğin genişlemesi, hayatını ÇALIŞARAK KAZANMA olgusunu, sadece KÖLELERE LAYIK ve çapuldan daha şerefsiz bir eylem olarak düşündürmeye başladı.

Ürünlerin daima artan bir parçasının doğrudan doğruya değişim için üretilmesi sonucu, ÜÇÜNCÜ BÜYÜK TOPLUMSAL İŞ BÖLÜMÜ gerçekleşmiş oldu. Bu yeni iş bölümü, önceki işbölümlerini geliştirdi, güçlendirdi. Bu aşamada üretimle hiç uğraşmayan, sadece ürünlerin değişimini meslek edinen BEZİRGANLAR, TÛCCARLAR doğdu. Bunlar sadece üreticiyi değişimin zahmet ve rizkinden kurtarmakla kalmıyor, toplumların ihtiyacı olan ve kendilerinin üretmediği metalara da kavuşmasını sağlıyordu. Bu nedenler, bu yeni sınıfın etkinliklerinin artmasını sağladı. Madeni para bu sınıfı daha da geliştirdi, egemen kıldı.

PARA, üretici olmayanın, üretici ve üreticinin ÜRÜN üzerinde yeni bir egemenlik aracı oldu. Tüccar ise para sayesinde ÜRETİM DÜNYASINI egemenliği altına aldı. Para karşılığı META alım-satımından sonra ÖDÜNÇ PARA verme ve FAİZ ile TEFECİLİK boy gösterdi. Bunun sonucu olarak da ALACAKLI'yı koruyan töreler gelişti. Borcunu ödemeyenleri KÖLELEŞTİRDİ..

Başlangıçta toplum tarafından karı-koca aile birimine verilen toprağın tasarruf hakkı sağlanlaştırıldı ve soydan geçme MÛLK haline geldi. Toprak mülkiyeti İPOTEK'i getirdi. Bu da giderek toprağın daha az ellerde toplanmasını sağladı. Zenginlik «META-KÖLE - TOPRAK - PARA sahibi olma» üzere şekillenmiş oluyordu. Bu şekillenme, ve işleyiş, servetin az sayıda ellerde toplanıp merkezleşmesini sağlamış oluyordu.

Elbette bütün toplumlar bu aşamalardan geçmişlerdir. Ancak tarihin aynı zamanında değil. Bu noktaya geldiğinde tarihler bazı toplumlarda milattan önce 594 (eski Yunan), bazı toplumlarda milattan önce 186 (Eski Roma), bazı toplumlarda ise milattan sonra 3 ncü yüzyılı göstermektedir.

İşte insan toplulukları bu evrim içinde seyrederken, başlangıçta toplumun üyelerinin kendi ortak işlerini düzene koymak için

bir araya toplanırken ilkel ve kendiliğinden bir demokrasi vardı. Değişik toplumlarda isimleri ne olursa olsun, her toplumda bütün fertlerin bir araya gelerek oluşturdukları meclisler, bu meclislerin barış ve savaş zamanı için seçtikleri şefler vardı. İlişkiler KARDEŞLİK ilişkileri idi.

ÖRGÜTLENMENİN YETMEZLİĞİ VE YENİ ŞEKİLLENMEYE DOĞRU

Yukarıda kısaca belirtmeye çalıştığımız toplumsal evrim süresince bu örgütlenme, yeni unsurlar karşısında güçsüz kalmaya mahkumdu. Önce bir grubun ya da bir kaç grubun ortaklaşa yaşadığı bir ortak toprak ortadan kalkmıştı. Yeni güç, yeni ekonomik birim olarak KANDAŞ gruplar yerini karı - koca aile birimine bırakmıştı. Her yerde köleler-yurttaşlar, yabancılar birlikte, birbirine karışmış olarak yaşıyorlardı. Topluluk üyeleri kendi ortak sorunları için bir araya gelerek toplanamıyorlar, sadece dinsel törenler için biraraya gelebiliyorlardı.

Diğer taraftan işbölümlerinden meydana gelmiş zanaatkarlar grubu, kendi gruplarının çıkarı için özel örgüt biçimi yanında, köy-kent gibi yeni biçimlenmeleri ve yeni örgütleri getirmek zorunda idi. Zenginlerle yoksulların, tefecilerle borçluların aynı grup içinde bulunmaları, çakışmaları ve bölünmeleri getiriyordu. İç çelişkisi olmayan bir topluluk ve onun örgütü şimdi özgür insanlarla kölelerin, zengin sömürücü ile yoksul sömürülenlerin var olduğu ve çelişkilerle dolu bir topluma ve uzlaşmak yerine daha keskinleşmesine doğru gidiyordu. Yani görünüşte toplumda uzlaşmaz olarak var olan sınıflar kendi aralarında sürekli ve açık bir mücadeleye girmek durumundaydılar. Yada bu açık çatışmayı önleyecek bir başka gücün egemenliği altına gireceklerdi.. İşte bu güç, açık çatışmayı önleyen, sınıflar mücadelesine ekonomik alanda yasal biçimde izin veren DEVLET'tir.

ŞEKİLLENME VE GÜCÜN KAYNAĞI

Üretim araçlarının özel mülkiyetinin bulunmadığı dönemde böyle bir güce ihtiyaç bulunmaması yanında, köleleri boyunduruk altında tutmak için köle sahiplerinin; toprağa bağlı köylülerin ve angaryacı köylüleri egemenliği altında tutabilmesi için de toprak sahiplerinin-soyluların bu güce ihtiyacı vardı.

Demek oluyor ki DEVLET, topluma dışarıdan dayatılmış bir güç değildir. Ahlak fikrinin gereği de değildir. Toplumun gelişmesinin belirli bir aşamasındaki bir ürünüdür. Belirli aşama ise, toplumun uzlaşmaz karşıtlar biçiminde bölündüğü, kendi kendisi ile çözümlenmez bir çelişme içine girdiği dönemdir. Karşıt ekonomik çıkarlara sahip sınıflar, yani köle ile köle sahibi, toprağa bağlı serf ile toprak sahibi beyler, kendilerini ve toplumu, verimsiz bir mücadele içinde bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yer alan, çatışmayı hafifletmeyi amaçlayan bu güç, toplumdan doğan fakat onun üstünde yer alan ve giderek ona yabancılaşan bir güçtür. DEVLET budur..

Artık bu üst yapının şekillenmesi, alt yapının durumuna bağlıdır. Toplum çoğunlukla köleler ve köle sahiplerinden oluşmuş ise, kölenin alınıp satılışına, ne zaman ve hangi şartlarda kölenin öldürülebileceğinin tesbiti şekillenmiştir. Borç para verme, yani tefecilik yaygınlaşmış ise, borçlunun nasıl baskı altında tutulacağı, alacaklının alacak hakkının korunması için borçlunun nasıl ve ne zaman köle haline geleceği şekillenmiştir. İpotek ortaya çıkmış ise bu defa da, ipotek karşılığı para veren alacaklının ne zaman ve nasıl toprağı ele geçireceği şekillenmiştir. Eğer köleci toplum dağılmakta ise, bu toplumun yeni ve daha ileri bir üretim biçimine yani yeni düzene, geçeceğinin ifadesidir ki, bir önceki şekillenme bunu mutlaka engelleyecektir. O halde bu şekillenmenin değişmesi gerekecektir.

Devletlerde ortak ve geçerli karakterler vardır. Önce toprağa göre yerleşim. Sabit olan toprağa hareket halinde bulunan insanlar, buldukları yerde yerleşmek zorundadırlar. Örgütlenmenin bu ögesi her devlette geçerlidir.

Sonra, önceden silahlı güç olarak örgütlenmiş olan halkın yerini, silahlı bir kamu gücü almıştır. Bu güç birinci güçle aynı değildir. Örgütlenen yeni güç, hem sınıf mücadelesinde karşıt sınıflara, hem de sınır devlet güçlerine karşı kullanılacaktır.

Bu kamu gücünü yaşatmak için de yurttaşların katkısı gerekecektir. Yani VERGİ şekillenmiştir. Bunun arkasından da kamu gücünü ve vergileri devlet adına alma hakkını kullanacak kişiler gereklidir. Yani memurlar... Memurlar da toplumun organı olarak TOPLUMUN ÜZERİNDE yerini almışlardır.

Bu noktada sonuç olarak diyebiliriz ki devlet karşıt sınıfları frenlemek ihtiyacından doğmuştur. Bu ihtiyaç ise ÇATIŞMA ORTAMINDA vardır. Çatışma ortamında var olan bu güç, kural olarak ekonomik bakımdan en güçlü olan ve bu sayede de siyasi bakımdan da egemen olması gereken sınıfın egemenliğini pekiştirmek ve sürdürmek için kullanılmaktadır. Yani antik devlet, köleleri boyunduruk altında tutmak için KÖLE SAHİPLERİNİN; feodal devlet, toprağa bağlı ve angaryacı köylüleri egemenlikleri altında tutmak için toprak sahibi ve soyluların; MODERN DEVLET ise, kapitalist ekonomi düzeninde daha karmaşık hale gelen tüm emekçi sınıflara karşı SERMAYE sınıfının DEVLETİ'dir.

Günümüzde devletin HUKUK DEVLETİ - SOSYAL DEVLET gibi görünüşleri, bu gerçeği değiştirmeyen, ancak var olan uzlaşmaz çelişkileri törpüleyerek bazan da sert tedbirlerle daha sıkı baskı altına alan şekillenmelerdir.

OSMANLI YAPISINDAN CUMHURİYETE

Konumuz olan «devlet kavramı ve ekonomik kamu düzeni»ne biraz daha geniş boyutlarla bakabilmek ve sonuca ulaşabilmek için OSMANLI toplumunun son yılları ile cumhuriyet tarihine gene aynı açıdan, yani ekonomik yanına gereken ağırlığı vererek göz atmak durumundayız. Bunu yaparken de ilk bölümde olduğu gibi derinlemesine bir incelemeyi amaçlamayacak, konumuza ışık tutacak kadar ana hatları ile belirlemeye çalışacağız.

Osmanlı toplumu mülkiyeti devlete ait olan temel üretim aracı TOPRAK ile ticaretin dahi devletin kontrolünde bulunduğu, hangi ürünün nerede yetiştirileceği, ürün fazlasının hangi bölgeye gönderileceği kayda bağlanmış; yönetimi ise asker-sivil bürokrat kadronun elinde bulunan yapıya sahipti.

Fetihler durup, batı ile ilişkiler geliştiğinde, batı feodal yapıyı yıkmış, kapitalizmin hızlı gelişmesi sürecine girmişti. Kapitalist ülkeler arasında dünya topraklarının paylaşılması da hızlandırılmıştı.

Osmanlı toplumunda, güçlü merkezi otorite ile korunan sosyo-ekonomik yapı, merkezi otoritenin gücünü yitirmesi ile çözülmeye başladığında batı emperyalist aşamaya geçmektedir. Osmanlı hakim sınıfı dönüşüme hazırlanırken, batı ile sıkı ilişki-

ler içindedir. Kültüründen en geniş şekilde etkilenmiştir. Batıdan aktarılan toprağın özel mülkiyeti ile birlikte, miras hukuku adapte edilmiş, Osmanlı devleti dış borçlanmalara başlamıştır. Kapitalist avrupa ülkeleri, ticari egemenliklerini Osmanlı toplumu üzerine hemen kurmuşlardır.

Osmanlı Ülkelerinin sanayileşmesi böylece önlenirken, küçük işletmeler de avrupa malı satan ticarethanelere dönüşmüştür.

Üretim güçleri gelişmediğinden, ülke içi sınıfsal çelişkiler keskinleşmemiş, böylece iç dinamizmden yoksun kalınmıştır.

Dünya topraklarının paylaşılmasına hızla devam eden kapitalist devletler Osmanlı topraklarına da göz dikmişler, mamul maddelerini ülkeye göndererek, ülkenin sanayileşmesini önlerken, uzak doğuya ulaşmak için demiryolu döşemeye başlamışlar, maden çıkarma ve tütün işleme işlerini yürütmüşlerdir.

Emperyalizmin Osmanlı ülkesine değişik hızla girmesi, ülkeyi değişik şekilde parçalamıştır. İleri sosyo-ekonomik yapıya sahip kesimlere daha hızlı giren emperyalizm, bu bölgelerin daha çabuk Osmanlı devletinden kopmasını sağlamış, ortadoğu kesiminde kalan ülke topraklarının parçalanması ise biraz daha gecikmiştir. Bu bölgelerin tümü islam ülkelerdir. Bu olgu önceden benimsenen PANOSMANİZM ilkesinin iflasını, yerine PANTÜRKİZİM-PANİSLAMİZM ilkelerinin benimsenmesini getirmiştir. Bu ülkü geliştirilerek TÜRKÜLÜK-TURANCILIK oluşturulmuştur.

Bu dönemde ticaretin geliştiği ve gelişen ticaretin de azınlıkların elinde bulunması, yeni akımda TÜRK olan işbirlikçiyi ortaya çıkarmış, onun adına MİLLİYETÇİLİK işletilmiştir. İşte bu dönemde birinci dünya-paylaşım savaşında Almanya'nın yanında yer alınmış ve Osmanlı imparatorluğunun parçalanması hızlandırılmıştır.

Osmanlı toplumunda artı değer, devlette toplanmaktadır. Bu değer, hakim sınıf ve tabakalar arasında görevlere göre paylaşılmaktadır.. Ve bu nedenle her dönemde asker-sivil bürokrat devletle özdeşleşmiş olduğundan devlete sahip çıkmıştır. Tabii küçük burjuva ve diğer aydınlarla birlikte.

İşte bu imparatorluğun Anadolu topraklarında kurulan Türkiye Cumhuriyeti de tazminattan bu yana izlenen kapitalist yoldan gelişme çabasını benimsemiştir. Ne varki kalkınmanın temel-

de SANAYİLEŞMEK olduğu benimsenmeden. Bu görüş 1940 lar-
da bile geçerlidir. Türkiye'nin bir tarım ülkesi olduğu övünülerek
belirtilir. Sanayileşme gereğini dile getirenlere şüphe ile bakılır, ta-
rım bir SOSYAL DEĞER, KUTSAL BİR DEĞER olarak tanımla-
nırdı.

Demek oluyor ki Türkiye'de kapitalizm, önceleri ticaret kapi-
talizmi olarak boy göstermektedir. Ticaret sınıfı ile toprak sahibi
arasındaki ittifak ise, tarım ürünlerinin iç ve dış ticarete sunul-
ması ile vardı.

KAPİTALİZM VE ÖTESİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında benimsenen kapitalizmin liberal
uygulama sistemi, 1929 kapitalist dünya ekonomik krizinden sonra
yerini devletsizliğe bırakırken, devletsizlikten de gene özel sektö-
rün gelişmesi ve özel sektör için sermaye birikimi sağlamak, yani
kapitalist yolda devam etmek amaçlanıyordu. Muasır medeniyet
seviyesine ulaşmaktan amaçlanan makine yapan makine sanayi
değil, temel tüketim mallarını üreten fabrikalar ile demiryolu ula-
şımı ve yine dış ülkelere satmak için maden arama ve çıkarma ön-
görülüyordu.

Alt yapı bu görünümde iken üst yapı kuruluşları da buna göre
biçimleniyordu. Osmanlıların son dönemlerinde var olan batı ile
sıkı ilişki bu biçimlenmeye etkili olmaktaydı. «Türk vatandaşı İs-
viçre yasalarında belirlenen hükümlere göre evlenir, Alman yasa-
larında belirlenen şekilde ticaret yapar ve İtalyan yasalarındaki hü-
kümlere göre cezalandırılır..» tekerlemesi bu durumu kanıtlamak-
tadır.

İkinci dünya paylaşım savaşından sonra emperyalizmin yeni
dönemecinde oluşan yeni dünya dengesi Türkiye'nin de durumunu
etkilemiş ve demokratlaşma hareketi hızlandırılmıştır.

1939 larda başlayan ve yönetimde bulunan bürokratlar tarafın-
dan gerçekleştirilmeye çalışılan toprak reformunun altında yatan,
gerçekte mevcut yapının gelişmeyi engellemesidir. Toprak refor-
mu planlandığı şekilde gerçekleştirilemedi ama, biçimsel de olsa
çok partili döneme geçildikten sonra 1948 lerde kredi ve makineleş-
me ile tarım sektörü kapitalist işletmeciliğe yöneldi. Bu arada sa-
nayi bitkileri üretimi de geliştirilerek toprak sahipleri ile ticaret
burjuvazisi arasındaki bağ daha sıkı biçimde sürdürüldü.

Bu durum, yani tarım sektöründeki kapitalistleşme, 1950 den sonra daha da hızlandı. İşlenebilir topraklar en son sınırına kadar makinelerle işlenirken, toprağın verimliliğinin arttırılması da gerçekleştiriliyordu. Böylece giderek artan hasıladan en çok pay alan ticaret burjuvazisi çok kısa zamanda sermaye birikimini belirli ölçüğe çıkardı. Ticaret burjuvazisinin arkasından büyük toprak sahipleri birikimde ikinci sırayı almaktaydı. Belirli ölçüğe ulaşan bu sermaye sanayi sektörüne akmaya başladı. Özellikle orta ve büyük fabrikalar sahiplerinin kökeninin yüzde altmışından fazlası tüccar sermayesi, geri kalan kısmı da büyük çiftçiler ve sanayiciler tarafından paylaşılmaktadır.

Bu süreç içerisinde farklılaşma sonucu ekonomide sanayi, ticaret ve tarım sektörünün önüne geçmeye başladı. Ve sanayi burjuvazisi, üçlü koalisyonun diğer ortakları olan tüccar ve toprak sahiplerinin önüne geçerek sürükleyici ve hakim sınıf olmaya başladı.

Değişen bu dengenin siyasal platformda yansıması ise, sanayinin gerekleri açısından yeniden biçimlendirilecek reform denilen tedbirlerin gündeme alınması şeklinde görülmektedir. Bunlar :

1. Tarımda feodal işletme biçiminin son kalıntılarını tasfiye etmek. Bunu yaparken toprak mülkiyetine fazla dokunmadan üretkenliği arttırmak için tarımsal tekniği ve işletmeciliği geliştirmek, yani TARIM reformu yapmak.

2. Dış ticaretin kontrol altına alınması ile birlikte iç ticaretle de büyük mağazalar ve benzeri örgütlenmelerle küçük aracılının ortadan kaldırılması istenmektedir.

3. Genel olarak tarımın ve orta-küçük ticaret ve sanayi sahiplerinin daha çok vergilendirilmesi kadar vergi reformu.

4. Bunların yanı sıra da teknik ve meslek öğrenimi ile üretimde ve yönetimde kadro ihtiyacını yetiştirecek kadar eğitim reformu.

Bu istemlerin özünde tarımdan sanayie fon aktarılması ve kapitalistleşmenin eriştiği aşamada kapitalizmi daha hızlı geliştirme tedbirleridir. 1960 öncesinde içte durumunu güçlendirmek isteyen burjuvazi, dışta müttefik aramıştı. Zira sanayileşmede ve içte pazar geliştirmede güçsüzlüğünü biliyordu. Böylece emperyalist dünya kapitalizmi ile işbirliği de sıklaşmıştı.

Sanayileşme belirli oranda hızlanmış, dış ticarete vurgun çoğalmış, fiatlar alabildiğine yükselmişti ama işçi sınıfı ve emekçi halk ile birlikte ara sınıflar ve özellikle memurların da geçim sıkıntısı artmıştı. Üstelik memurların itibarı da eskiye oranla kaybolmuştu. İktidar ise muhalefeti kesin olarak susturmak ve temsilcisi olduğu sınıfın mutlak iktidarını sağlamak için her türlü kural dışı tedbirlere başvurdu.

Bu noktada asker-sivil yönetici kesim yeniden devlete sahip çıkmak için harekete geçti. Politik hayatı ve rejimi yeniden düzenlemede, daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi batıya yönelme doğaldı ve modern bir hukuk devleti gerçekleştirme yolunda çalışmalar sürdürülerek tamamlandı.

Anayasa ve anayasal üst yapı kuruluşlarında yer verilen sosyal devlet, ancak gelişmiş ülke burjuvazisinin baş edebileceği bir siyaset ve hukuk düzeni olarak ortaya çıkmıştı. İşte bu düzen ve bu Anayasa 1970 düzeyindeki burjuvazi için, onun atılımları için uygun değildi. Zira bütün hesaplar, bütün düzenlemeler üst düzeyde yapıyor ve aşağıya doğru bir uygulama düşünüliyordu. Oysa toplum yapısı değişmiş ve hızla daha da gelişmekte idi. İktidarda bulunanlar hernekadar kendi çıkarları doğrultusunda hareket edeceklerdi ama uygulamayı gerçekleştiremezlerdi. Zira değişen toplum yapısında yaşayanlar verilenlerle yetinmezlerdi ve yetinmiyorlardı da. Bu nedenle yasalarda var olan HAK'lar LÜKS sayılarak ortadan kaldırılmalı, HAK olmaktan çıkarılmalı idi.

12 mart ile başlayan ara rejim bunun için gerekmiş, gerekli değişiklikler sağlandıktan sonra 14 ekim seçimleri ile demokrasi yeni düzenlemelerle işletilmeye başlanılmıştır.

SONUÇ :

Buraya kadar devlet kavramı ve kapitalist ekonomi sistemi uygulaması içerisinde bugün Türkiye'nin bulunduğu yeri çok kaba hatları ile incelemiş bulunmaktayız.

Şimdi «EKONOMİK KAMU DÜZENİ» adına vererek, ekonomi biliminin ortaya koyduğu sistemler dışında, bir ekonomik sistemi Anayasa ve yasalarla sağlamak, bu arada da devleti «ESAS İTİBARIYLA TARAFSIZ» kabul edip denge unsuru olarak görmek mümkün müdür? Bu sorunun cevabı ekonomi yasalarında gizlidir. Bu yasalar bize kaynaklık edecektir.

Hastalık belirlenmiştir. Bu hastalık kapitalist ekonomik sisteminin olağan gelişme hastalıklarıdır. Bu hastalığın tedavisi ise, devleti tarafsız ve denge unsuru sayan bir görüşle yanaşıp, yasalarla yepyeni bir ekonomik sistem yaratmak olamaz. Hastalığın belirtileri çok açık ve nettir. Tedavisi için yeni ilaç aramak ise beyhudedir.

Eğer kapitalist yolla kalkınma MODEL olarak seçilmiş ise, bu sistemin genel kurallarına uymayan hükümler getirilemez. Bu MODEL de dışa bağımlı az gelişmiş ülkeler, genel kuralları dahi kendi başlarına işletemezler. Bağlı buldukları dünya kapitalist sisteminin metropol ülkelerinin sermayesine ve teknolojisine muhtaçtırlar. Bu sermaye ve teknoloji ise metropol ülkenin ekonomi politikasına göre, çıkarlarına göre, az gelişmiş ülkelere akar, yoksa az gelişmiş ülkelerin ihtiyaç ve istemlerine uygun olarak değil.

Türkiye’de 1961 anayasası ile yeni bir düzen geldiği söylenebilir. Ama bu anayasa düzenlemesi içerisinde yer verilecek hükümlerle «yeni bir ekonomik düzen getirilebilirdi», yada anayasada «ekonomik kamu düzeni saptanabilirdi» denilemez.

Tıpkı cumhuriyetin ilk dönemlerinde liberal bir yol izlenirken 1930 lardan sonra devletçiliğin ağır bastığı, ancak devletçilikten özel sektörün gelişmesinin hızlanmasının amaçlanması gibi...

1960 öncesinden eski, sonrasından yeni düzen diye bahsetmek te olsa olsa yukarıda değindiğimiz gibi, klasik hakların yeniden kullanılma olanağının bulunması yönünden olabilir. Yoksa anayasada yer alan ve yapılması zorunlu görülen reformlar, fiili ekonomik sistemin yerine, yepyeni bir ekonomik sistem getiremezdi. O reformlar olsa olsa, kapitalizmin daha hızlı gelişmesi için, geniş emekçi halk kitlelerinin yararına olmayan, ama bir avuç sermaye sınıfının çıkarı doğrultusunda hükümler getirilebilirdi. Bunu sağlamada güçlük çekildiği içindir ki Anayasa lüks sayıldı, bu hükümlerin yerini egemen sınıflardan belirli tekelci kesimin çıkarı doğrultusunda işleyebilecek hükümler aldı. Bugün iktidarda bulunan milliyetçi cephe hükümeti de bu belirli kesimin ihtiyatlarına cevap verecek hükümleri uygulamaya koymanın yollarını denemek istemektedir.

Konuyu bitirirken diyebilirizki, sermaye çevresinin belirli tekelci kesimi, yani en gerici, en şöven kesimi için değiştirilen 1961

Anayasası, işçi sınıfı - geniş emekçi halk kitleleri ve memurların özlemine belirli oranda cevap verecek ölçüdedir. Nitekim 1973 sonrasında bu kesim, özlemlerini örgütleri vasıtası ile dile getirmektedir. Kaldı ki klasik demokrasi kurallarının işlenmesi, sermaye çevrelerinin bir bölümü ile geniş emekçi halk kitlelerinin de çıkarımadır. Her fırsatta demokrasi havarisi kesilen egemen çevrelerin, gerçekten demokrasiye saygısı varsa en az 1961 anayasa sınırlarına yeniden dönmenin hazırlığına VARIM demelidir.

**AZ GELİŞMİŞ BÖLGELER ve BU BÖLGELERİN
KALKINMASINDA
HALK SEKTÖRÜ ve TEKNOLOJİNİN ROLÜ**

Prof. Dr. İbrahim AKSÖZ
Ege Üniversitesi Öğretim Üyesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

AZ GELİŞMİŞ BÖLGELER VE BU BÖLGELERİN KALKINMASINDA HALK SEKTÖRÜ VE TEKNOLOJİNİN ROLÜ

Prof. Dr. İbrahim AKSÖZ
Ege Üniversitesi Öğretim Üyesi

I — GİRİŞ

Son asırdaki gelişmeye rağmen, refah seviyesi bakımından milletler arasında büyük farklar vardır. Bir yanda gelişmiş ekonomilerin fertleri daha yüksek refah seviyesi için yarışırken diğer tarafta geri kalmış ülkelerin fertleri ekonomik kıtlığın sorunları ile uğraşmakta ve açlık sıkıntısı çekmektedirler.

Gelişmişlik seviyesini ölçmede kullanılan ölçülerden biri nüfus başına düşen gelir miktarıdır. Ülkeler nüfus başına düşen gelir miktarından yararlanarak,

1. Az gelişmiş (nüfus başına düşen gelir miktarı 800 doların altında olan memleketler)

2. Gelişen veya orta derecede gelişmiş (nüfus başına düşen gelir miktarı 800 - 1000 dolar arasında olan memleketler)

3. Gelişmiş ülkeler (nüfus başına gelir miktarı 1000 doların üstünde olan memleketler)
olmak üzere 3 grupta toplanmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerin nüfusunun, dünya nüfusunun % 70 ini teşkil ettiği gözönünde bulundurulursa fakirliğin dünyada ne kadar yaygın olduğu anlaşılır.

Az gelişmiş ülkelerin milli gelirleri her yıl artmakta ise de, gelişmiş ülkelerde milli gelirdeki artış oranı daha yüksek olduğundan, az gelişmiş ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki gelir farklılığı azalacağına gittikçe artmaktadır (Tablo 1).

TABLO 1.

Çeşitli Ülkelerde Fert Başına Düşen Milli Gelir (Dolar olarak)

Ülkeler	1953 ¹	1973 ²
A.B.D.	1855	5307
İsveç	1045	4690
Kanada	1299	4279
Fransa	685	3449
Yeni Zellanda	1322	2670
Batı Almanya	603	3791
Norveç	715	3479
İngiltere	1121	2623
Japonya	181	2450
İtalya	309	2001
Arjantin	460	1111
Romanya	—	740
Yunanistan	—	1222
İspanya	334	1154
Güney Afrika	456	766
Meksika	230	689
İran	—	428
Türkiye	208	360
Peru	145	480
Gana	—	221
Tayland	82	181
Mısır	118	207
Pakistan	51	79
Hindistan	57	100
Endonezya	51	69

(1) Irma Adelman., Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Teorileri, İstanbul 1972, s. 7.

(2) Population Program Assistance, Annual Report. 1973 s. 161-167.

Fert başına gelirden başka aşağıdaki hususlarda az gelişmiş ülkeleri karakterize etmektedir.

1. Tarımsal nüfusun toplam nüfus içinde önemli yer (% 70 90) tutması

2. Açık ve gizli işsizliğin yaygın oluşu
3. Fert başına düşen sermayenin kıt oluşu ve kredi olanaklarının yetersizliği
4. Nüfus başına düşen gelir miktarının düşüklüğü ve halkın büyük bir kısmının ancak asgari geçimlerini sağlayabilmesi
5. Arazi mülkiyeti dağılımındaki dengesizlik ve arazinin fazla parçalanmış olmasından ekonomik bir şekilde kullanılmayışı
6. Tarımsal üretimde geri teknoloji seviyesi ve düşük verim
7. Ulaştırma ve pazarlama olanaklarının yetersizliği
8. Yetersiz beslenme, sağlık şartları ve eğitim ile ilkel teknik bilgi.

Türkiye'de nüfus başına düşen milli gelir, son 20 yıl içinde (1953-1972) % 6 oranında artmış ise de bu artış hızı memleketimizi az gelişmişlikten kurtaramamıştır. 1973 yılında Türkiye, nüfus başına 360 dolarlık bir milli gelirle, az gelişmiş ülkeler arasında ortalarında yer almaktadır (Tablo 1).

Ülkeler arasında olduğu gibi, aynı ülke içinde bölgeler de gelişme seviyesi bakımından farklılık göstermektedir. Bu hususu memleketimizde bariz olarak izlemek mümkündür.

1963-1970 dönemine ait, sanayi, tarımsal gelişme, ticari ve mali sosyo-kültürel, sağlık, eğitim, demografik ve haberleşme ulaştırma göstergelerinden yararlanarak, sosyo-ekonomik yönden ileri gelişme seviyesi bakımından 8 grupta toplamak mümkündür (Tablo 2).

Tablo 2 den anlaşılacağı üzere, nüfusun 1/4'i 6-8. gruba girmektedir. Tablodan Doğu ve Güneydoğu Anadoludaki illerin, Malatya ve Elazığ hariç, bu gruplara girdiği, başka bir deyimle Doğu ve Güneydoğu Anadolunun Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerini teşkil ettiği sonucu çıkarılmaktadır.

Az gelişmiş ülkeleri karakterize eden özellikleri az gelişmiş bölgelerde de görmek mümkündür. Bu hususu az gelişmiş bir bölgede yaptığımız araştırmalardan yararlanarak belirtmeye çalışacağız.

II — AZGELİŞMİŞ BİR BÖLGE - KUZEYDOĞU ANADOLU

Devlet İstatistik Enstitüsünce yapılan taksime göre bölgenin kapsamına Erzincan, Erzurum, Ağrı, Kars ve Artvin illeri girmektedir. Bölge alan itibarıyla Türkiye'nin % 9.59'unu (74.338 Km²) kaplamakta ve toplam Türkiye nüfusunun (1970 yılında) % 6 sını barındırmaktadır.

TABLO 2.

Sosyo-ekonomik gelişme göstergesine göre illerin dağılımı

Gelişme seviyesi	Sosyo-ekonomik gelişmişlik göstergesi (gösterge değeri)	Gruba giren iller	
		Gelişme seviyesine göre (1)	Grupların nüfusu 1000 % (2)
1. Derecede gelişmiş iller	0.60—0.70	İstanbul-Ankara	5.060 14.21
2. » »	0.71—0.80	Kocaeli-İzmir-Adana	2.848 8.00
3. » »	0.83—0.86	Zonguldak-Sakarya (Bursa-6.927 Balıkesir) - (Eskişehir-Konya İçel) - (Hatay-Gaziantep) - Kayseri	19.46
4. » »	0.87—0.88	(Edirne - Kırklareli - Tekir-6.923 dağ) - (Kütahya - Manisa - Ay- dın - Muğla) - (Antalya - İs- parta) - (Samsun - Amasya) - (Trabzon - Rize) - (Malatya - Elâzığ)	19.44
5. » »	0.89—0.90	Çanakkale - (Bolu - Bilecik) -4.866 (Uşak - Afyon - Denizli - Bur- dur) - (Nevşehir - Kırşehir - Niğde) - (Giresun - Erzincan - Erzurum) - Artvin	13.67
6. » »	0.91—0.93	(Sinop - Kastamonu - Çankırı -6.796 Çorum) - (Ordu - Tokat - Si- vas - Gümüşhane) - Kars - (Maraş - Urfa - Diyarbakır - Siirt) - (Bitlis - Van)	19.09
7. » »	0.94—0.95	Yozgat - (Tunceli - Muş - Ağ-1.905 rı) - Adıyaman - Mardin	5.35
8. » »	0.96—0.97	Bingöl - Hakkâri	280 0.78

- (1) a — Aynı grup içindeki iller gelişme seviyesine göre sıralanmıştır
b — Aynı parantez içindeki iller eşit veya birbirine yakın göstergeye sahip illerdir.

(2) Grupların nüfuslarının Türkiye toplamına oranı.

Kaynak : DPT — Kalkınmada öncelikli Yörelere Tesbiti ve Bu Yörelere Teşvik Tedbirleri = Y. No. 1304 — Ankara 1973 s. 49-51.

1. Bölgenin Ekonomik Durumu

a) Nüfus ve nüfus hareketleri. 1970 nüfus sayımı sonuçlarına göre bölgenin nüfusu 2.1 milyon ve Km² ye düşen nüfus miktarı 29 kişidir. Nüfus yoğunluğu bakımından bölge Türkiye ortalamasından (45 kişi) % 36 daha düşüktür.

1950-70 döneminde bölgedeki nüfus miktarındaki artış oranı (% 53), diğer 62 il ortalamasından (% 71) ve Türkiye ortalamasından (% 70) daha düşüktür. Bunun neticesi olarak bölge nüfusunun Türkiye toplamındaki payı gittikçe düşmektedir. Bu düşüklüğün nedeni bölgeden diğer bölgelere olan göçtür. Doğu Anadolu'dan harice devamlı bir göç hareketi vardır. 1965 yılından Doğu Anadolu'daki 19 ilden harice göç eden nüfus (net göç) bölge nüfusunun % 5.53 ünü (349 926 kişi) bulmuştur. Bunun % 5.25'i bölge dışına, % 0.28'i ülke dışıdır (1).

1970 nüfus sayımı sonuçlarına göre bölgede nüfusun % 25'i şehirlerde, % 75'i de köylerde yaşamaktadır. Bölgede şehirli nüfus oranı diğer 62 il ortalamasına (% 39.3) nazaran düşük ise de şehirli nüfustaki artış diğer 62 il ortalamasına nazaran daha yüksektir. 1950-70 döneminde bölgede şehirli nüfus % 174 artış kaydettiği halde 62 il ortalaması bu oran % 161 dir. Bu oranlar Kuzeydoğu Anadolu'da köylerden il ve ilçe merkezlerine göçün diğer 62 ilden daha yüksek olduğunu gösterir.

b) Faal nüfus miktarı ve faal nüfusun kesimler itibariyle dağılışı. Bölgede 1965 yılındaki faal nüfus miktarı 722 939 dur. Bu miktar aynı yıl Türkiye'deki faal nüfusun % 6.48'ine (veya yaklaşık olarak bölgenin toplam Türkiye nüfusundeki payına — % 6.21) eşittir. Faal nüfusun % 82.3'ü tarım kesiminde, 2.2'si sanayide, % 1.4'ü ticarete, geri kalan % 14.1'i de diğer kesimlerde çalışmaktadır. Diğer 62 ilde bu oranlar ise, tarımda % 71.2; sanayide % 7.4, ticarete % 3.0'dür. Bu duruma göre bölgede tarım kesiminde çalışan nüfus oranı daha yüksektir.

c) Gelir Durumu. Bölge, toplam Türkiye gelirinin % 4.17'sini, tarımsal gelirin % 5.46'sını, sanayi gelirinin % 1.69'unu, ticaret

(1) İmar İskan B. BPD. Doğu Anadolu Bölgesi - Ankara 1970 s. 21-22 BPD. ce Doğu Anadolu kapsamına giren 19 il sonuçları.

gelirinin % 3.29 unu sağlamaktadır. Bu oranlar, bölgenin toplam Türkiye nüfusuna ve faal nüfusa katkısı ile mukayese edildiğinde, bölgenin milli gelire nüfus ve çalışan nüfus oranında katkıda bulunamadığı anlaşılır.

Bölgede toplam gelirin % 44.73'ü tarım kesiminden % 8.69'u sanayiden % 6.34'ü ticaretten elde edilmektedir. Diğer 62 il ve Türkiye ortalaması ile mukayese edilecek olursa, tarım ve madencilikğin toplam gelire katkısı bölgede daha yüksek, diğer kesimlerin katkısı daha düşüktür. Diğer 62 il ortalaması sanayinin katkısı % 21.96 olduğu halde bölgede bu oranın % 60 daha düşük oluşu (% 8.69) bölgenin sanayi bakımından gelişmemiş bir bölge olduğunu göstermektedir.

İş kanununa tabi işyerlerinin sayısı da bölgenin sanayi bakımından gelişmemiş bir bölge olduğunu göstermektedir. Bölge, toplam nüfusun % 6'sına ve faal nüfusun % 6.48'ine sahip olduğu, milli gelire % 4.17 oranında katkıda bulunduğu halde iş kanununa tabi yerlerin ancak % 2.63'üne malikdir. Devlet sektörüne ait işyerlerinde bölgenin payı (% 5.83). Bölgenin toplam Türkiye nüfusu ve milli gelire katkısına yakın olduğu halde özel sektör yatırımlarında durum tersinedir. Özel sektörün katkısı bölgenin milli gelire katkısının (% 4.17) ancak yarısı (% 2.16) kadardır. Bölgede işyerleri bakımından önemli diğer bir hususta, toplam işyerlerinin 2/3'sinin ve özel sektör işyerlerinin de 3/4'nün 1 ilde (Erzurum) toplanmış olmasıdır.

d) Nüfus ve faal nüfus başına gelir. Bölgede nüfus ve faal nüfus başına gelir diğer 62 il ve Türkiye ortalamasından % 33-38 oranında daha düşüktür. 1965 yılında diğer 62 il ortalaması nüfus başına gelir (1961 fiyatları ile) 2120 TL. olduğu halde bölgede bu miktar 1392 TL., çalışan nüfus başına gelir diğer 62 il ortalaması 4922 TL. olduğu halde bölgede 3090 liradır.

Nüfus ve çalışan nüfus başına gelir bakımından önemli diğer bir hususta 1960-65 döneminde diğer 62 ilde nüfus başına gelirde % 15, çalışan nüfus başına gelirde % 20 oranında bir artış olduğu halde bölgede her ikisinde ancak % 3 oranında bir artışın gerçekleşmiş olmasıdır.

e) Tarımsal nüfus ile tarım arazisi arasındaki ilişki. Bölge ekonomik özellikleri bakımından bir tarım bölgesi karakterini göstermekte ise de tarımsal nüfus başına düşen işlenen arazi miktarı

diğer 62 il ve Türkiye ortalamasına nazaran daha düşüktür. Diğer 62 il ortalaması tarımsal nüfus başına (1970 yılında) 13.6 dönüm düştüğü halde bölgede bu miktar % 27 daha düşüktür (9.9 dönüm). Buna mukabil tarımsal nüfus başına çayır-mer'a arazisi diğer 62 il ortalamasının yaklaşık olarak 5 mislidir. Bu bölgenin fazla arızalı oluşu ve bölgede tarım arazisinin, yüksek dağ sıraları arasındaki ovalar (Erzincan-Erzurum Pasinler-Iğdır gibi) ile dağların düzlüklerindeki yüksek yaylalara (Erzurum-Kars gibi) inhisar etmesi ile ilgilidir. Diğer 62 il de toplam arazi içinde çayır-mer'a arazisi ile tarım dışı arazinin payı % 62.6 olduğu halde bölgede bu oran % 79.7 dir (2).

Bölgede, tarımsal nüfus miktarına nazaran tarım arazisi yeterli olmadığı ve tarım tekniği iptidai olduğundan bölgede yeterli geliri sağlayacak işletmelerin sayısı ve oranı bir hayli düşüktür (Tablo 3). İşletmelerin yeter büyüklükte olmaması gelir üzerine menfi etki yaptığı gibi işgücünün layıkıyla değerlendirilmesine de engel olmaktadır. Bölgede yaptığımız araştırmalarda tarım işletmelerinde mevcut işgücünün ancak yarısının değerlendirilebildiği tesbit edilmiştir.

Tarımda mülkiyet durumu da pek iyi değildir. Topraksız çiftçi ailesi oranı yüksek olduğu gibi bazı illerde (Erzurum ve Ağrı gibi) büyük mülklerin oranı bir hayli yüksektir.

2. Bölgedeki Yatırımlar

a) Plânlı Dönemden Önceki Yatırımlar (1923-60). 1923-60 döneminde doğunun kalkınması için yeteri kadar çaba sarfedilmemiştir. 1923-50 döneminde yatırımların yurt içinde dağıtılması politikası takip edilerek Anadolunun çeşitli yerlerinde muhtelif fabrikalar kurulmuş ise de bu dönemde doğunun hissesi çok mahdut seviyede kalmıştır. 1950-60 döneminde ise gerek devlet bütçesinden ve gerekse çeşitli fonlardan (İller Bankası ve Milletlerarası para fonu ve Milletlerarası Kalkınma Bankası gibi) faydalanarak yapılan yatırımların büyük bir çoğunluğu batıda (Marmara ve Ege Bölgelerinde) toplanmıştır.

(2) 1970 tarım sayımı sonuçlarına göre

TABLO 3.

Asgari geçim standardı için lüzumlu geliri sağlayacak işletme büyüklüğü altındaki işletmelerin dağılışı (1963)

Bölgeler	Toplam işletme sayısı		Asgari geçimi temin edecek büyüklüğün altındaki işletmeler	
	Adet	%	Adet	Toplam işletme sayısına oranı (%)
I — Sahil Bölgeler				
Ege	552.882	17.83	400.839	72.5
Marmara	292.100	9.42	165.329	56.6
Akdeniz	272.255	8.78	160.358	58.9
Karadeniz	545.439	17.59	491.440	90.1
II — İç Anadolu				
Ortakuzey	458.616	14.79	356.345	77.1
Ortadoğu	278.146	8.97	253.669	91.2
Ortagüney	300.162	9.68	224.521	74.8
III — Doğu Anadolu	217.990	7.03	199.025	91.3
IV — Güneydoğu Anadolu	183.260	5.91	142.576	77.8
	3.100.850	100.00	2.394.102	77.2

Kaynak : İbrahim Aksöz-Türkiye Tarımı ve Gelişme İmkânları ZMO-Türkiye Ziraat Mühendisliği II — Teknik Kongresi 8-11 Aralık 1970, Kongre tebliği No. 1 Ankara 1970 s. 16.

1963 yılı istatistiklerine göre iş kanununa tabi işyerlerinin ancak % 2.63 ünün bölgede toplanmış olması da bölgenin plânlı dönemden önceki gelişmeden layikiyle faydalanamadığını; yine bu dönemde bölgenin özel sektöre ait işyerlerinin % 2.2 sine, devlet sektörüne ait işyerlerinin % 5.8 ine sahip oluşu da bölgede özel sektörün fazla gelişmediğini ve bölgenin gelişmesinde daha ziyade devletin rol oynadığını göstermektedir.

b) Plânlı dönemdeki yatırımlar.

1) Kamu yatırımları :

1963-70 döneminde (8 senede) bölgeye toplam 2 milyar 192 milyon (veya ortalama yılda 274 milyon) liralık yatırım yapılmıştır. Bu miktar yatırım bölgenin toplam Türkiye nüfusu ve faal nü-

fusa katkısından düşük, olduğu için bölgede nüfus başına ortalama yıllık yatırım miktarı (128 TL.) diğer 62 il ortalamasından (175 TL.) % 27 daha düşüktür. Plânlı dönemde bölgenin kalkınmasına önem verilmişse de yatırımların seviyesi ancak bölgenin milli gelire katkısı oranında (% 4.46) gerçekleşmiştir. Plânlı dönemde nüfus başına kamu yatırımında miktar itibariyle bir gelişme olmuş ise de bu gelişme diğer 62 il seviyesinde olmamıştır.

2) Özel sektör yatırımları:

Özel sektör yatırımlarının tümü hakkında istatistikî malumat bulunmadığı için bölgedeki özel sektör yatırımlarını imalat sanayii yatırımlarından faydalanarak belirtmeye çalışacağız. Plânlama Teşkilatınca yapılan anket çalışmalarından elde edilen sonuçlara göre özel sektör imalat sanayii yatırımlarının ana bölgeler itibariyle dağılışı (tablo 4) de gösterilmiştir.

Tablodan Doğu Anadoludaki yatırımların çok düşük oranda olduğu; gelişmenin, doğudan batıya doğru aksi yönde gerçekleştiği, Doğu Anadolunun yatırımlardaki payının gittikçe artacağına bilakis azaldığı (1967 de 1963 ün de altına düştüğü); teşvik edici tedbirlere rağmen yatırımların dağılımında bölgeler arası farkları kapatarak bir gelişmenin olmadığı, gelişmiş bölgelerle geri kalmış bölgeler arasındaki farkın azalacağına arttığı sonucu çıkarılmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar Doğu Anadoludaki özel sektör yatırımlarının mahdut olduğunu ve teşvik edici tedbirlere rağmen daha bir müddet özel sektörün doğuda geniş çapta yatırım yapması ihtimalinin zayıf olduğunu göstermektedir.

3) Bölgedeki Mevduat Miktarı ve Krediden Yararlanma Durumu.

a) Mevduat miktarı. 1970 yılında bölgede vadeli ve vadesiz mevduat toplamı 616 milyon liraya yükselmiştir. Bu miktar Türkiye toplamının % 1.7 sini teşkil eder. Bölgede mevduat miktarı 1967-70 döneminde % 40 oranında artmış ise de, diğer 62 ildeki artış daha fazla (% 73) olduğundan bölgenin toplam mevduat içindeki payı yıldan yıla düşmüştür (1967 yılında % 2.1 iken 1970 de % 1.7 ye düşmüştür).

TABLO 4.

Özel imalat sanayii yatırımlarının ve nüfusun ana bölgelere göre yüzde dağılımı

Yıllar	Batı Anadolu ana bölgesi (1)		Orta Anadolu ana bölgesi (2)		Doğu Anadolu ana bölgesi (3)		Ereğli (4)	
	Toplam nüfus yüzdesi	Yatırımların yüzdesi	Toplam nüfus yüzdesi	Yatırımların yüzdesi	Toplam nüfus yüzdesi	Yatırımların yüzdesi	Toplam nüfus yüzdesi	Yatırımların yüzdesi
1963	29.50	25.34	41.35	5.55	29.14	0.47	0.01	68.64
1964	29.36	33.52	41.40	9.42	29.17	0.48	0.07	56.58
1965	29.23	67.13	41.40	17.88	29.31	0.85	0.06	14.44
1966	29.13	78.21	41.44	18.31	29.35	0.66	0.08	2.82
1967	28.29	87.47	41.70	12.19	29.31	0.34	—	—

(1) Bolu, Eskişehir, Kütahya, Afyon, Burdur ve Antalya illerinin batısında kalan 16 il

(2) Birinci bölge ile, Ordu, Tokat, Sivas, Maraş ve Gaziantep illerinin batı sınırları arasında kalan 25 il

(3) İkinci bölgenin doğusunda kalan 26 il

(4) Demirçelik Fabrikalarının kuruluşundan dolayı Ereğli ayrı mütalaa edilmiştir.

Kaynak : DPT, Özel sektör imalat sanayii yatırımlarının bölgesel ve sektörel dağılımı, (1963-1967), Ankara 1970.

Nüfus başına mevduat miktarı (1970 yılında 240 TL.) bakımından bölge en düşük iki bölgemizden (Güneydoğu Anadolu ve Kuzeydoğu Anadolu) biridir. Bölgede nüfus başına mevduat miktarı Türkiye ortalamasından (1018 TL.) % 76 daha düşüktür. Buna mukabil gelişmiş bölgelerde nüfus başına mevduat miktarı bölgedekinin 4-12 mislidir.

b) Krediden yararlanma durumu. Bölgenin banka kredilerinden yararlanma durumu 1967-70 döneminde diğer bölgelere nazaran daha süratli bir artış (% 147) kaydederek 1970 yılında 518 milyon liraya yükselmişse de toplam kredilerden yararlanma payı (% 1.4) mevduata katkısının (% 1.7) altında olmuştur.

1967-70 döneminde diğer bölgeler mevduatlarından fazla (1967-70 ortalaması yılda 1. milyar 870 milyon TL. fazla) kredi olanaklarına sahip oldukları halde bölge kendi tasarrufunu (mevduatını) dahi bölge içinde değerlendirememiş 1967-70 döneminde ortalama olarak yılda 121 milyon lira veya bölgedeki tasarrufun % 23'ü bölgeden diğer bölgelere transfer edilmiştir. Bu yüzden bölgede nüfus başına kredi miktarı (201 TL.), Türkiye ortalamasından % 81 daha düşük ve gelişmiş bölgelerdekine yaklaşık olarak onda biri kadardır.

Türkiye ortalaması ile mukayese edildiğinde bölgenin kredi olanaklarından % 18 oranında daha az (3) yararlandığı sonucu çıkarılır. Bu farkta kredi transferine eklenirse ortalama olarak yılda 132.3 milyon liranın bölgeden başka bölgelere transfer edildiği anlaşılır. Bu miktar yaklaşık olarak aynı dönemde devletçe bölgeye yapılan yıllık yatırımların (274 milyon TL.) yarısına eşittir. Başka bir deyimle gelişmemiş bir bölge kısır imkânları ile batıya her yıl her biri 10 milyon liralık 13 fabrika kuracak maddi olanaklar sağlamaktadır.

c) Tarımsal kredilerden yararlanma durumu. Bölge bir tarım bölgesi olmasına rağmen tarımsal banka kredilerinden tarımsal üretime katkısı (nüfus ve tarımsal üretim değeri bakımından) oranında dahi yararlanmamaktadır. Toplam kredilerde olduğu gibi ta-

-
- (3) Türkiye ortalaması nüfus başına kredi miktarı (1039 TL) nüfus başına mevduattan (1018 TL) % 2 fazladır. Aynı oran bölgeye uygulanırsa nüfus başına kredi miktarınının 245 TL olması gerekir. Halbuki gerçekleşen miktar 201 TL veya % 18 daha düşüktür.

rımsal kredilerden de daha ziyade gelişmiş bölgeler (Ege, Akdeniz Ortakuzey ve Karadeniz bölgesi) yararlanmaktadır. Bu dağılımın sonucu olarak bölgede köylü ailesi başına düşen kredi miktarı (1970 yılında 1760 TL.) hem yetersiz hem de Türkiye ortalamasından (2456 TL.) % 28 daha düşüktür.

4) Bölgede Teşebbüs Gücü

Bu hususta elimizde sıhhatli veriler bulunmadığından bölgedeki teşebbüs gücünü, iş kanununa tabi iş yerleri sayısı, özel sektör yatırımları, ticari firmalara ait istatistiklerden ve bölgedeki kooperatifleşme durumundan yararlanarak belirtmeye çalışacağız.

İşyerleri bakımından bölgede özel sektörün katkısı (% 2.16) bölgenin millî gelire katkısının (% 4.17) ancak yarısı kadardır. Özel sektör yatırımları bakımından ise, bölgenin payı çok düşük olduğu gibi bu pay yıldan yıla azalmaktadır (Tablo 4). Nüfus başına kredi miktarının düşüklüğü ve bölgedeki tasarrufun yaklaşık olarak % 23'ünün bölge dışına transferi bölgede teşebbüs gücünün yeterli olmadığını daha doğrusu özel teşebbüsün yatırım bakımından Doğu Anadolu'yu cazip bulmadığını, diğer gelişmiş bölgeleri tercih ettiğini göstermektedir.

1971 yılında tescil olunan ve ticareti terkeden firmalara ait istatistiklerde bazı ipucu vermektedir. 1971 yılında bölge yeni teşebbüse geçen firma sayısı bakımından oldukça yeterli görünmekte ise de, bölgede ticareti terkeden firmaların oranı (% 69.30) diğer 62 ildekinin (% 36.70) yaklaşık olarak iki misline yakındır. Bunun neticesi net firma sayısındaki artış (% 30.70) diğer 62 ildekinin (% 63.30) yarı seviyesinde kalmıştır.

Tarım kredi kooperatifleri bölgedeki kooperatifleşme durumu ve olanakları hakkında bir fikir vermektedir. 1966 yılında diğer 62 ilde, köylerin % 57.47 si kredi kooperatiflerine bağlı olduğu halde bölgede bu oran (% 30.30) daha düşüktür. Bölge köylü nüfusunun % 7.29'una, köy sayısının % 9.02'sine sahip olduğu halde kooperatif sayısının ancak % 3.91'ine ortak sayısının da % 5.14'üne sahiptir.

Bölgede teşebbüs gücünün yetersizliğine, bölgenin ekonomik durumu yanında kültür seviyesi de tesir etmektedir. 1965 yılında diğer 62 il ortalaması okuryazar oranı % 49 olduğu halde bölgede

bu oran % 38 dir. Okulsuz köylerin oranı da bölgede (% 29.74) diğer 62 ile (% 12.57) nazaran 2.4 misli fazladır.

5) Bölgenin Genel Karakteri.

Tarımsal nüfus payının (% 75) yüksekliği, faal nüfusun çoğunun (% 82.3 ü) tarım kesiminde çalışması, gelirin büyük bir kısmının (% 45'i) tarım kesiminden elde edilmesi, nüfus ve faal nüfus başına gelirin düşüklüğü, (Türkiye ortalamasından % 81 daha düşük) buna mukabil bölgeden dışarı önemli miktarda (% 23) sermaye transferi, sınav ve özel sektör yatırımlarının yetersizliği, düşük okur-yazar oranı (% 38) ve eğitim ve ulaştırma olanaklarının yetersizliği, bölgeden dışarıya nüfus ve müteşebbis akımı bölgenin az gelişmiş bir bölge olduğunu ortaya koymaktadır.

6) Bölgenin Azgelişmişliğinin Nedenleri.

Bölgenin az gelişmişliği bölgede kaynakların yetersizliğinden ziyade takip edilen politika ile ilgilidir. Uzun yıllar bölge bir haddet bölgesi olarak kabul edilerek devletce fazla yatırım yapılmamış, buna paralel olarak özel teşebbüsde bu bölgede yatırımlara özenmemiş ve hatta bölgedeki mahdut sermaye ve müteşebbis gücü diğer bölgelere kaymıştır. Bölgede alt yapı yatırımlarının yetersizliği, nüfus dağılımı ve gelir düşüklüğü yüzünden bölgede önemli pazarların bulunmaması, büyük tüketim merkezlerinden uzaklık, ulaştırma ve diğer pazarlama şartlarının güçlüğü bölge için özel bir kalkınma planının hazırlanmamış olması, bölgede sınav kalkınmayı kısıtlamıştır. Ayrıca bölgede sermaye birikmesinin yetersizliği ve biriken az sermayenin bölge dışına kaçması da sanayileşmeyi geciktirmiştir.

III — AZGELİŞMİŞ BÖLGELERİN ÇABASI

Bugün az gelişmiş ülkelerin veya bölgelerin ana çabası kişi başına gerçek (reel) gelirin yükseltilmesi veya ekonomik deyimle ekonomik gelişmedir. Ekonomik gelişme ise üretim faktörlerindeki (sermaye, emek ve tabii kaynaklar) artış ve üretim teknolojisindeki gelişmelerle veya ileri teknolojinin uygulanması ile gerçekleştirilebilir.

Az gelişmiş bölgelerde iş gücü yoğun olduğu için kalkınmada sermaye, tabii kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması ve teknoloji öncelik taşımaktadır.

Sermaye yatırımların artırılması ve ileri teknolojinin uygulama alanına konması ileri teknolojiye, sermaye/hasıla oranını düşürmek (veya birim sermaye ile daha fazla üretimi gerçekleştirmek) suretiyle ekonomik gelişmeye yardım etmektedir.

Üretimde nisbi olarak, büyük miktarda sermaye kullanan kesim sanayi kesimi olduğundan bir ülkenin veya bölgenin kalkınmasında sanayi öncelik taşımaktadır. Bu nedenle ekonomik gelişme ile sanayileşme eş anlamlı olarak birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.

Yalnız az gelişmiş ülkelerde hakim kesim tarım kesimi olduğu için ekonomik gelişmenin gerçekleşmesi için tarım kesiminin de gelişmesi gerekmektedir.

Tarım ekonomik gelişmeye aşağıdaki şekillerde katkıda bulunabilir.

1. Gelişme hızı ve milli gelirdeki payına bağlı olarak ekonomik gelişmeye yardım eder (Ürün katkısı)
2. Kendi geçimlik tüketiminin azalması, diğer üretim kesimlerinden alınan girdilerin (inputların) artması ile ekonomik gelişmeye yardım eder (piyasa katkısı)
3. Tarım dışı kesimler için gerekli iş gücünü sağlar (iş gücü katkısı)
4. Tarım dışı kesimler için ihtiyari veya cebri tasarrufları ile sermaye birikimine yardım eder (sermaye katkısı)

Tarım kesiminden diğer kesimlere sermaye transferi ise 3 şekilde gerçekleştirilebilir.

1. Tarım kesimindeki müteşebbislerin sınıai kesimde yatırımlarında bulunmaları.
2. Tarım dışı kesimlerde alt yapı yatırımlarının ve yatırım sermayesinin teşkili için tarımın vergilendirilmesi.
3. Ticaret hadlerini sınıai mallar lehine geliştirerek tasarruf meyli yüksek olan kesimde sermaye birikiminin hızlandırılması.

Bu duruma göre az gelişmiş bölgelerde tarımsal kalkınma hem tarım kesimi hemde ekonomik gelişme için büyük önemi haizdir. Tarımsal kalkınma ise tarım kesimindeki bünyesel değişiklikler (reformlarla) ve ekonomik tedbirlerle (alt yapı yatırımları ve fiyat politikası) ile gerçekleştirilebilir.

Geniş manada bir toprak reformu, tarım kesiminde sermaye teşekkülüne yardım etmek, üretimi, artırmak, alt yapı yatırımlarından azami derecede faydalanmayı mümkün kılacak ortamı hazırlamak, kamulaştırmada ödenecek tazminatların mühim bir kısmını yatırımlara yöneltmek suretiyle tarımsal kalkınmaya ve ekonomik gelişmeye yardım edebilir.

Az gelişmiş bölgelerin kalkınabilmesi özel teşebbüsün bölgede beklenen yatırımları yapması için sadece teşvik edici tedbirler yeterli değildir. Bu tedbirlerden önce, lüzumlu reformların ve alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu hususlar ise bu bölgelerin kalkınmasına ayrı bir önem vermekle bölge için ayrı bir kalkınma planının hazırlanması ile gerçekleştirilebilir. Bölgenin müstakil bir kalkınma bölgesi olarak ele alınması yatırımların finansmanında bölgenin bütçe ve dış yardım olanaklarından daha fazla faydalanmasına yardım edebilir.

İtalya örneğinde (Güney İtalya Kalkınma Teşkilâtı) olduğu gibi, bölgenin sorunları ile kalkınma yollarını tesbit edecek lüzumlu plân ve programları hazırlayacak ve bunları yürütecek, tam yetkili bir bölgesel kalkınma teşkilâtının kurulması bölgenin kalkınmasını süratlendirebilir.

Böyle bir teşkilat, planlama için bölge hakkında gerekli bilgileri toplamak; bölgedeki aşırı hareketsizliği gidermek, kalkınma için bölge halkını uyarmak, bunlar arasında teşebbüs fikrini geliştirmek ve halkın sermaye ve iş güçlerini bir araya getirmek; bölge halkının planlamaya katılmasını sağlamak, plan ve programların hazırlanması ve uygulanmasında dağınıklığı önlemek ve çeşitli kuruluşlara arasında iş birliğini sağlamak suretiyle bölgenin kalkınmasını süratlendirebilir.

IV — AZ GELİŞMİŞ BÖLGELERİN KALKINMASINDA TEKNOLOJİNİN ROLÜ

Teknoloji insanların, fiziki ve biyolojik maddeleri ve kuvvetleri kullanılabilir mal ve hizmetlere çevirmede kullandıkları tekniktir.

Bugün kalkınmanın başlıca elemanları arasında teknoloji organizasyonu ve kültür başta gelmektedir. Teknoloji seviyesi veya teknik gelişme, belirli miktardaki üretim faktörlerinden daha fazla ürün almağa yardım ettiğinden, ekonomik gelişme için başta gelen faktörlerden biri olarak kabul edilmektedir.

Son asırda ekonomik gelişmedeki sürat ve artışta teknik gelişmenin büyük payı olmuştur. Gelişmiş ekonomiler, bugünkü seviyelerine, sermaye birikimini gerçekleştirmek ve buna paralel olarak gelişen yeni teknolojiyi uygulama alanına koymak suretiyle kavuşmuşlardır.

Genellikle, bütün teknolojik gelişmeler herhangi bir firma veya endüstride aynı hasılanın daha az girdi kullanarak elde edilmesine yardım etmek suretiyle kaynaklardan bir kısmının serbest bırakılmasına olanak sağlar. Serbest kalan bu faktörler diğer endüstrilerin gelişmesine yardım eder. Bu duruma göre, tatbik edileceği kesim ne olursa olsun bütün yenilikler ekonomik gelişmeye yardım etmektedir.

Az gelişmiş bölgelerde hakim kesim, tarım kesimi olduğu, bu bölgelerde tarımsal nüfus miktarına nazaran tarım arazisi miktarı sınırlı olduğundan, bu bölgelerde tarımsal üretimdeki artışın yegâne yolu ilgili reformlara ilâveten verimin artırılmasıdır. Tarımda yüksek verimlilik ise organizasyonda yapılacak değişikliklerle çiftçinin teknik bilgi ve işletmecilik kabiliyetini yükseltmek, teknik yenilikler ve sermaye yatırımlarını artırmakla gerçekleştirilebilmektedir. Batı Avrupa memleketleri tarımda uyguladıkları modern teknoloji ve bünyesel reformlarla (arazi toplulaştırılması, arazide parçalanmayı önleme ve ortaklık ve kiracılığın ıslahı ile ilgili tedbirlerle) tarımsal üretimi artırmaya ve üretimde maliyetleri düşürmeye muvaffak olmuşlardır.

Türkiye de dahil bir çok memleketlerde geçmişte üretimdeki artışın büyük bir kısmı ekilişlerdeki artışla gerçekleştirilmiştir. Nü-

fusdaki artışın baskısı sonucu birçok memleketlerde işlenebilecek arazinin nihai hududuna ulaşıldığı için, son senelerde tarımsal üretimin artırılmasında verimin artırılması büyük önem kazanmıştır.

Üretim tekniğinin değiştirilmesi için önce yeni bir tekniğin bulunması, daha sonra bunun uygulanma safhasına konulması gerekmektedir. Yeni bir tekniğin bulunması için araştırma safhasını, bunun tatbik edilmesi de uygulama safhasını teşkil eder. Az gelişmiş bölgelerde, gelişmiş bölgelerde veya ülkelerde geliştirilen modern teknoloji den yararlanılabilir. Yalnız tarımda bu türlü yenilikleri uygulama alanına koymadan önce bölge şartlarına uygunluklarının denenmesi gerekir.

Teknik yeniliklerin uygulanması ile memleketin veya bölgenin ekonomik gelişme seviyesi arasında yakın ilişki vardır. Yenilikler daha ziyade gelişmiş bölgelerde daha geniş kullanılmakta ve daha süratli uygulama alanına konmaktadır. Teknolojinin kabulü ve uygulanması üzerine, adet ve alışkanlıklar ile toplumun değişikliklere karşı tutumu da etki yapmaktadır.

Modern teknolojinin üretimde kullanılması sürati üzerine,

1. Yeniliklerin (veya yeni fikirlerin) toplum tarafından kabulü
2. Eğitim ve muhabere sisteminin yeterliliği
3. Teknolojiyi uygulamak için lüzumlu nakdi sermaye miktarı,
4. Üretimde halen kullanılan makina ve ekipmanların eskilik derecesi (amortisman miktarı). Etki yapar.

Tarım kesiminde bunlara ilaveten, çiftçilerin kazançlarını artırmak hususundaki arzu ve istekleri, teknoloji ile ilgili risk ve belirsizliğin derecesi ve çiftçilerin şahsi tercihleri de teknolojinin kabulü ve uygulanmasına tesir eder.

Bir bölgede ileri teknolojinin uygulama safhasına konulabilmesi, bir takım şartların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Aynı zamanda tarımsal kalkınma programları için esasları teşkil eden bu hususlar, araştırma, öğretim ve eğitim (yayın), kredi kolaylıkları, girdilerin temininde kolaylık, tarımda bünyesel ıslahat, fiyatlarda emniyet ve istikrar ve uygun pazarlama şartlarının hazırlanmasıdır.

Teknoloji tarım işletmelerinin geliri üzerine artırıcı etki yapmaktadır. Doğu Anadolu'da (Pasinlerde) yaptığımız araştırmalarda

hayvan işgücü kullanan (1-200 dönüm büyüklüğündeki) işletmelerde halen kullanılan sermayeden % 3-19 daha noksan sermaye ile sadece organizasyonda yapılacak değişikliklerle (işletmelerin yeniden organizasyonu ile) çiftçinin gelirini (işletme büyüklüğüne bağlı olarak) % 19-52 oranında artırmanın mümkün olacağı traktör işgücü kullanılabilen büyük işletmelerde (201-500 dönümlük grupta) sermayede % 40 oranında bir artış sağlamak suretiyle işletmelerin gelirinin iki misline çıkarılabileceği, Gelişmiş teknoloji (bugün bölgede uygulanması mümkün teknoloji) seviyesinde her iki işletme grubunda çiftçinin gelirini (tarımsal geliri) 4 misline çıkarmanın mümkün olacağı tesbit edilmiştir.

Bu hususların gerçekleştirilebilmesi için çiftçinin teknik ve işletmecilik bilgisi ve sermaye bakımından takviye edilmesi gerekmektedir.

V — AZ GELİŞMİŞ BÖLGELERİN KALKINMASINDA HALK SEKTÖRÜNDEN YARARLANMA

Az gelişmiş bölgelerin sorunu kalkınma olduğuna, kalkınmanın gerçekleştirilmesi ise yatırımların artırılması ve modern teknolojinin uygulanmasına ve bu hususların gerçekleştirilmesi de sermaye ile mümkün olduğundan, az gelişmiş bölgelerin kalkınmasında sermaye büyük önem taşımaktadır.

Lüzumlu sermaye ise, dış kaynaklardan (diğer bölgelerden veya dış ülkelerden transferle) ve bölge içi tasarrufların artırılması ve bunların yatırımlara yöneltilmesi ile sağlanabilir. Yukarıda bunlardan birincisine değinilmiş, az gelişmiş bölgeler için ayrı bir kalkınma planı hazırlanmak suretiyle dış kaynaklardan yararlanılabileceği belirtilmişti.

Bölge içindeki tasarrufların yatırımlara yöneltilmesine gelince, az gelişmiş bölgelerde tasarrufun çoğunu küçük tasarruf teşkil ettiği, rantabl büyük işletmelerin kuruluşu ise, fazla sermayeye ve yetişmiş yöneticilere ihtiyaç gösterdiğinden bu bölgelerdeki tasarruf yatırımlara yönelmemektedir. Bunun sonucu olarak tasarrufun bir kısmı halkın elinde atıl kalmakta, bir kısım halk tasarrufunu altına yatırmakta, mevduat şeklinde bankalara yatırılan tasarrufun önemli bir kısmı da başka bölgelere transfer edilmektedir. Ayrıca, yatırım olanaklarının sınırlı oluşu halkın tüketim eğilimini kamçulamak-

ta, mahdut tasarrufla bir şey yapamayacağını gören şahıslar tasarrufa gideceğine bunu tüketimde kullanmaktadır.

Halk sektörü ile bu tasarruflardan yararlanılabilir. İyi organize edildiğinde halk sektörü, küçük tasarrufları yatırımlara yönlterek, büyük boyutlu teşebbüslerin gelişmesine ve az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yardımcı olabilir.

Halk sektörünün geliştirilmesi, sermaye olanakları sağlayarak ekonomik teşebbüslerin yaratılmasına yardım edeceği gibi modern teknolojinin uygulanmasına da olanak sağlar. Ayrıca halkın ekonomik girişimlere doğrudan katılmasını kolaylaştırarak kalkınma hızını artırır.

Halk sektörünün gelişmesi, kendi bölgelerinde istihdam olanakları yaratacağından nüfusu bulunduğu yerde tutmak suretiyle iç göçleri de frenler. Bu ise iç göçlerin sebep olacağı büyük kamu yatırımlarının verimli yatırımlara yönltilmesine yardım eder.

Az gelişmiş bölgelerde, devletin katkısı olmadan halk sektörünün gelişmesi güç veya yavaş olacağından, halk sektörü, özel teşebbüs gibi bir sektör seviyesine ulaşmıncaya kadar, devletin, örgütlenme, hukuki mevzuat, teknik, yönetim ve finansman hususlarında yardımcı olması ve katkıda bulunması gerekir. Yalnız bunun daimi devlet yardımı şekline dönüşmemesi için halk sektörü geliştikçe devletin katkısı geri ödenmelidir.

Fertlerin bir araya gelerek olanaklarını birleştirmeleri; onların kültür seviyesi ve ekonomik durumları ile yakından ilgilidir. Az gelişmiş bölgelerde, müteşebbis zihniyeti fazla gelişmediği gibi halk henüz müşterek çalışma bilincine yeterince erişmediği için bu bölgelerde, halk sektörünün kurulması ve organizasyonunda devletin öncülük etmesi gerekmektedir. Devlet bir taraftan halkı aydınlatmak diğer taraftan organizasyon işini üzerine almak suretiyle bölgede halk sektörünün gelişmesini hızlandırabilir. Bölgede tanınmış ve önder durumunda bulunan şahısların bu kuruluşlara alınmaları halkın ilgisini artıracığı gibi organizasyonda bunlardan da yararlanılabilir.

Halk sektörü olanakları ile bölgede yapılacak yatırımlarda da devletin öncülük etmesi, teşvik ve kredi kolaylıklarından başka, organizasyon, planlama ve yönetimde bir müddet görev alması, ge-

rektiğinde sermaye ile katılması bilahare bu kuruluşları halk sektörüne devretmesi yerinde olur.

Bölgede yapılacak yatırımlarda bölge ham maddesi ile bütünlenecek ekonomik yatırımlara, öncelik tanınması, bu yatırımların önemi, ve ekonomik durumu hakkında halkın aydınlatılması, belirli bir süre için (Ereğli Demir Çelikte olduğu gibi) devletçe belirli bir temettünün garanti edilmesi; halkın ilgisini artırabilir.

Halk sektörünü sadece büyük teşebbüslere yer veren kuruluşlar olarak düşünmemek gerekir. Halk sektörü, ziraat sanatları, yan üretim kolları gibi alanlarda da pekala geliştirilebilir. Hatta geri kalmış bölgelerin kalkınmasında bu türlü yatırımlardan öncelikle yararlanılabilir.

Bu bölgelerde, halk sektörünün gelişmesinde, yeniden düzenlenmek şartıyla, kooperatiflerden ve halkın sahip olacağı şirketlerden yararlanılabilir.

Bu olanaklar sağlandığında küçük tasarruf sahiplerinin tasarrufları yatırımlara yönetilebileceği gibi, faiz anlayışı yüzünden bankaya yatırılmıyan veya faizsiz yatırılan (bölgede önemli yekûn tutan) tasarruflar da yatırımlara yönettirilerek bölgenin kalkınmasında değerlendirilebilir. Ayrıca bu işin kazançlı, emniyetli ve enflasyona karşı etkili olduğunu anlıyan bir kısım halkta tasarrufunu altına yatıracağına hisse senetlerine yatırabilir.

Bölgede kırsal nüfusun geliri az ise de, alınacak etken tedbirlerle bunu artırma olanakları mevcuttur. Yukarıda da açıklandığı üzere, organizasyon ve modern teknolojinin uygulanması ile çiftçinin geliri artırılabilir. Kırsal nüfusun gelirindeki artış yeni tasarruf olanaklarının yaratılmasına yardım eder. Bu tasarruflar yatırımlara kanallize edilerek bölgenin kalkınmasında değerlendirilebilir.

Buna ilaveten, bazı şeker fabrikalarının kuruluşunda olduğu gibi, halk sektörünce kurulacak yatırımlarda cebri tasarruf olanaklarından da yararlanılabilir.

Küçük tasarruf sahiplerinin, ihtiyaç halinde, halk sektöründen satınaldıkları hisse senetleri nakde çevirebilmeleri ve gerektiğinde yeni hisse senetleri satınalabilmeleri için sermaye piyasasının organize edilmesi ve belirli bir süre için, bu hisse senetlerinin spekülasyon-

yon aracı olmasını önlemede devletin nazım rol oynamasında ve gerektiğinde sermaye piyasasına iştiraki yerinde olur.

L İ T E R A T Ü R

- Adelman, Irma — Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Teorileri — İstanbul 1972.
- Aksöz, İbrahim — Toprak Reformu ve Türkiyede Toprak Reformuna İhtiyaç, Ata. Üni. Yayınları No. 47 — Erzurum 1964.
- Aksöz, İbrahim — Doğu Anadolunun Ekonomik ve Zirai Yapısı ve Kalkınma Yolları. Atatürk Üniversitesi Yayınları No. 163. Ankara 1973.
- Aksöz, İbrahim — Doğu Anadolunun Kalkınmasında Halk Sektöründen Yararlanma Olanakları. Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı — Halk Sektörü Semineri 26-27 Nisan 1974 Ankara.
- Aksöz, İbrahim — Türkiye Tarımı ve Gelişme İmkânları, Ziraat Mühendisleri Odası — Türkiye Ziraat Mühendisliği II. Teknik Kongresi 8-11 Aralık 1970.
- Aksöz, İbrahim — Türkiye Tarımının Kredi Sorunları ve Çözüm Yolları — Türkiye Tarımında Sermaye ve Kredi Sorunları. T.Z.Y.M.B. Nisan 1973.
- Aksöz, İbrahim — Teknoloji ve Tarımsal Gelişme. Prof. Dr. Haydar Furgaç, Armağan — İstanbul 1974.
- Aksöz, İbrahim — Pasinler İlçesindeki Tarım İşletmelerinin Sosyo-Ekonomik Analizi ve Muhtelif Büyüklükteki İşletmeler İçin Optimum İşletme Plânları 1972 — Basılmamış Araştırma.
- Devlet Plânlama Teşkilatı — Özel Sektör İmalat Sanayii Yatırımlarının Bölgesel ve Sektörel Dağılımı (1963-67), Ankara 1970.
- Devlet Plânlama Teşkilatı. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Tesbiti ve Bu Yörelere Teşvik Tedbirleri. Y. No. 1304 Ankara 1973.
- Hiç, Mükerrerem — Büyüme Teorileri ve Azgelişmiş Ekonomiler. İstanbul 1970.
- İmar ve İskân Bakanlığı — Doğu Anadolu Bölgesi, Ankara 1970.
- Kazgan, Gülten — Tarım Ekonomisi ve İktisadi Gelişme — İstanbul 1966.
- Leibenstein, Harvey — Economic Backwardness and Economic Growth New York 1957
- Lewis Arthure — Economic Development With Unlimited Supplies of Labor — London 1954.
- Zoral, Kutlu — Gelişen Ekonomiler (basılmamış ders notları)

**KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1961
ANAYASASINA GÖRE GENEL KURULLARI
VE DENETİM USULLERİ İLE SONUÇLARI**

Avukat Kâmuran ARDIÇ

**KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSLERİNİN 1961
ANAYASASINA GÖRE GENEL KURULLARI
VE DENETİM USULLERİ İLE SONUÇLARI**

Avukat Kâmuran ARDIÇ

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1961 ANAYASASINA GÖRE GENEL KURULLARI VE DENETİM USULLERİ İLE SONUÇLARI

Avukat Kâmuran ARDIÇ

A — G İ R İ Ő :

Günümüzün DEVLET anlayışı «İktisadi Kalkınmayı sağlamak ve topluma refah ve saadet getirme yollarını aramak» mefhumlarını da kapsamaktadır.

Gerçekten, devleti oluşturan şartların başında geleni, insan topluluğunun yüksek bir yaşama düzeyine ulaştırılmasıdır. Artık devletlerin başta gelen görevi olarak bu konu sayılıyor.

Üklmizde 1924 Anayasasında, devletin ekonomik alanda kalkınma için görev yükümlenmesi ilkelerine rastlamıyoruz. Sonradan yapılan ilâvelerle Anayasaya giren ilkelerden DEVLETÇİLİK, o günün şartlarına göre bir aşama sayılmakla beraber, bunun ayrıntıları açıklanmamış ve günün gereklerine göre yayınlanan kanunlarla —Anayasa açısından değil— normal hukuk düzeni içinde bazı alanlarda gelişme sağlanmıştır.

1961 Anayasamızı hazırlamak üzere kurulan meclisin 9/Ocak/1961 birleşiminde Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu kurulmuş, 10/Ocak/1961 de iş bölümü yapan bu komisyon, çalışmalarını düzenli bir şekilde sürdürebilmek için dört alt komisyon kurmuştur. Bunlardan biri «İdare, iktisat ve maliye ile ilgili konular» üzerinde çalışmıştır.

Anayasa komisyonu, daha kurulduğu sıralarda saptadığı ilkeler arasında, iktisadi ve mali konularla ilgili olanlarını 13/2/1961 tarihli yazısı ile Temsilciler Meclisinin bilgisine sunmuş bulunuyor.

Alt Komisyon :

- İktisadi ve sosyal hayatın amaçları, ödevleri ve bunların gerçekleştirilmesi;
- Kooperatiflerin teşviki;
- Karma teşebbüslerle ilgili ilkeler;

üzerinde durulduğunu ve bu konular hakkında Anayasa'da yer alması gereken maddelerin hazırlandığını belirterek «...siyasi kudretin, sosyal-iktisadi ve malî kalkınma plânına mutlaka Anayasa'da yer vermesini ...» önermiştir.

Rapora göre «... az gelişmiş memleketlerin kalkınması için bütün iktisadi hayatı kapsayan plânlara ihtiyaç vardır. Gelişmiş ülkeler için dahi aynı şeyler söylenebilir. Millî kaynakları en rasyonel şekilde kullanmak ve plânlı bir ekonomiye gitmek zorunludur. Liberal veya sosyalist görüşlerden ayrılmak suretiyle de kalkınma plânlarının yapılması mümkündür. Ancak bu, bir siyasi tercih meselesidir...».

Bu görüşten hareket edilerek 1961 Anayasasının temel haklar ve ödevler kısmında SOSYAL VE İKTİSADÎ HAKLAR VE ÖDEVLER'i kapsayan üçüncü bölümde : I — Ailenin korunması, II — Mülkiyet hakkı, III — Çalışma ve sözleşme hürriyeti, IV — İktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesi, V — Çalışma ile ilgili hükümler, VI — Sosyal güvenlik, VII — Sağlık hakkı, VIII — Öğretimin sağlanması, IX — Kooperatifçiliği geliştirmek, X — Tarımın ve çiftçinin korunması, gibi konular ayrıntılı şekilde hükme bağlandıktan sonra XI — Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırı 53. madde olarak aynen aşağıdaki şekilde belirtilmektedir.

«Devlet bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.»

Devlet, kişiye karşı yükümlendiği bunca görevi yerine getiren sınırlı olan gücünü D — İKTİSADÎ VE MALÎ HÜKÜMLER ile ilgili bulunan 126-131 inci maddelerde öngörülen biçimde kullanacaktır.

Bu esaslar, herşeyden evvel, Devlet harcamalarının bütçeye dayanması, bu harcamaların TBMM adına veya bizzat TBMM tarafından denetlenmesi, iktisadi ve sosyal kalkınmanın plâna bağ-

lanması, tabii servet kaynaklarının devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, ormanların ve orman köylerinin korunması gibi konuları kapsamaktadır.

Ülkemizin kalkınması için millî kaynakları akılcı yoldan kullanmak ve kalkınmayı plâna bağlamak esaslarını benimseyen 1961 Anayasamızın Temsilciler Meclisindeki görüşülmesinde ileri sürülen bazı konulara tebliğ metninde yer vermeyi zorunlu gördüm.

Anayasa, kesin şeklini aldığı zaman 130 cu madde olan ilke maddesi görüşülürken, Alt Komisyonun ileri sürdüğü gerekçede: «Millî servet ve kaynakların esas itibarıyla Devlet tarafından aranması ve işletilmesi, bu servet ve kaynakların hukuki niteliklerinin sosyal, ekonomik ve stratejik önemlerinin tabii neticesidir. Bunların özel teşebbüse bırakılmasına veya özel teşebbüsle ortaklaşa işletilmesine lüzum ve zaruret hâsıl olduğu takdirde, gerek bu zaruretin gerekse şartların ancak kanunla tesbit edilmesi, millet adına yapılacak denetimin tesirliliğini sağlamak üzere lüzumlu görülmüştür.» denilmektedir.

İdarenin bazı iktisadî faaliyetleri, özel teşebbüsle birlikte yapmasına olanak sağlayan görüş için Alt Komisyon raporunda ileri sürülen gerekçe şöyledir;

«Modern devletin çeşitli hizmetler görmek ve memleket kalkınmasında tesirli bir rol oynamak durumunda ve zorunda olması, zamanımızda kamu teşebbüsleri ile özel teşebbüsler yanında ekonomik teşebbüslerin de vücut bulmasına yol açmıştır. Bir çok devletlerde olduğu gibi memleketimizde de devletin özel teşebbüsleri teşvik etmek ve kuvvetlendirmek yahut devlet işletmeciliğine özel sermayeyi katarak ekonomik ve sosyal bünyede daha geniş imkânlar yaratmak istediği görülmüştür. Bu gibi teşebbüslerin çok çeşitli olacakları şüphesizdir. Fakat herhalde kamu paralarının kullanılmasını gerektiren ve kamu yararı maksadını güden bu gibi işbirliklerin sağlamlıkları, gaye ve bünye bakımından verimlilikleri, daima gözetilmek lâzım gelecektir. Kaldı ki, bugün yabancı sermaye ile de işbirlik söz konusu olduğundan millet adına denetleme lüzumu daha belirgin bir mahiyet almış bulunmaktadır. Bu sebeple devlet işbirliklerinin ancak kanunla belirli hallerde ve nisbetlerde mümkün olacağı Anayasada hükme bağlanmış ve bunların özelliklerine nazaran yönetim ve denetim şekillerinin kanunla düzenleneceğine işaret olunmuştur.»

Anayasanın tümü üzerindeki görüşmeler sırasında ileri sürülen mütalâalar arasında İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyelerinden aynı zamanda Kurucu Meclis Üyesi Profesör Bedii Feyzioğlu'nun kalkınma plânı, Yüksek Ekonomi Kurulu veya istişarî şûra ve denetim konularındaki sözlerini de tutanaktan aynen aşağıya aktarıyorum.

«Kalkınma plânına taallük eden 128 ci maddeye de kısaca temas etmek istiyorum. İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plâna bağlanması lüzumu çok yerindedir. Geri kalmış memleketlerin, böyle bir plâna istinat etmeden kalkınmalarına fiilen imkân yoktur. Şu kadar ki, bu plânın tanzim ve tatbik sistemini tasarıda yer aldığı şekli ile aynen kabul etmekte biraz tereddüt hâsıl olmaktadır. Buna mukabil tasarıda, İstanbul tasarısında mevcut olduğu halde, Milli İktisat Şûrasına veya Yüksek Ekonomi Kuruluna yer verilmediği görülmektedir. Bunun gerekçede bir izahını da göremiyoruz. Şayet arkadaşlarımız lütfederlerse müteşekkir kalacağım.

Yüksek Ekonomi Kurulu veya İstişarî Şûra gibi, isim ne olursa olsun, bir kurula, memleketimizde mevcut çeşitli murakabe organları arasında bir ahenk sağlanması ve plânlanması, lüzumu kabul edilen kalkınmamızın hakikaten bu plân dahilinde yürüyüp yürümediğini kontrol ve murakabe edebilmek için çok büyük faydalar hâsıl olacağını ümid etmekteyim.

Sayıştay tarafından, Yüksek Murakabe Heyeti tarafından ve emsali diğer murakabe organları tarafından verilecek raporları yine Anayasada gayet iyi ve isabetli sistem olarak kabul edilmiş olan millî bütçe tahminleri ile bu tahminlerin gerçekleşmiş neticelerini gösterecek olan millî muhasebe hesaplarını bir araya getirmek ve bütün murakabe organları arasında koordinasyonu temin ederek Parlemtentonun, teşrii kuvvetin, memleketin iktisadî ve malî politikasının tamamı üzerinde müessir bir murakabe tesis edebilmesini sağlamak, ancak böyle bir kurul sayesinde mümkün olabilecektir. Çünkü herhangi bir memlekette hiç bir parlamento bu kadar teknik ve her biri gayet hacımlı bütçeleri bir araya getirip bunların malî ve iktisadî veçhelerini tetkik ve teşhis etme ve bunları memleketin menfaatleri yönünden re'sen, bir yardımcı kurul olmaksızın, kararlar alma yeterliğinde değildir. Parlemtentolar namına bu müesseselerin verdikleri doneler arasında

koordinasyon tesis ederek malî ve iktisadî siyaset ve idare üzerinde teşrii kuvvetin, rolünü tam mânası ile icra edebilmesi için böyle bir kurula ihtiyaç bulunduğu kanaatindeyim.

Sözlerimi, demokratik sistemin iyi işleminin idarî, siyasî ve malî sahalarda müessir bir murakabe kurulması ile mümkün olacağını belirtmekle bitireceğim. Yeni Anayasa tasarısında bu müessir parlamenter kontrolü ve diğer murakabe usullerini tam manası ile tesis edebildiğimiz nisbette, memleketin istikbalinin hem demokrasi, hem de iktisadî kalkınma bakımından erişebileceği seviyenin azamisine kavuşabileceği umulabilir. Mamafih, muvafakiyetin, demokratik zihniyet ve vasatın teessüsüne ve kabul olunan Anayasa ile diğer kanun hükümlerinin gerçekten tatbik edilmesine bağlı bulunduğunu da belirtmeden geçemeyeceğim.

Meşhur Fransız mütefekkeri Montesquieu'nün dediği gibi (bir memlekette iyi bir kanun yapmak veya iyi bir kanun koymak ve bulmak her zaman mümkündür. Asıl mühim olan, mevcut ve kabul edilmiş bulunan kanunların gerçekten tatbik edilebilmeleridir.)

Yeni Anayasa tasarısının tatbikatta, tam manası ile gerek lâfzı, gerek ruhu ile muvaffakiyete ulaşması temennisi ile sözlerimi bitiriyorum.»

Yukarda bir bölümü özetlenen çalışmalardan sonra 9/7/1961 tarihinde kesinleşmiş bulunan 334 sayılı Anayasamız :

- Kalkınmanın plânla yapılmasını,
- Devlet Plânlama Teşkilâtının kurulmasını,
- Tabii servet kaynaklarının devletin hüküm ve tasarrufu altına alınmasını,

kabul etmiş ve kalkınmamızın ötedenberi güçlü bir aracı olarak kullanılan İKTİSADÎ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ yerine 127. maddesinin son fıkrasındaki «Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.» hükmü ile yeni ve daha şumullü olan KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSÜ topluluğunu meydana getirmiştir.

1961 Anayasası, Kamu İktisadî Teşebbüslerine olanak veren bu hükümler yanında hür teşebbüse, özel mülkiyete ve miras haklarına da saygılıdır; Hür teşebbüse önem veren sosyal Adaletçi, İslahatçı bir düzen yaratmıştır.

Böylece ülkemiz, karma bir ekonomik sisteme kavuşturulmuştur. Anayasamızın benimsediği bu karma ekonominin başlıca özelliği hürriyetçi bir sistem olmasıdır.

Bu sistem: Türkiyenin gerçeklerine, çağdaş ekonomi bilimine, Atatürkten devralınan ve ülkemizi çağdaş uygarlık seviyesine ulaştırma ülküsüne dayanmaktadır.

Karma ekonomi geçici bir sistem değildir, devamlı olarak yaşama gücüne sahiptir. Çağımızın ihtiyaçlarına uygun ve yalnız ülkemiz için değil, bütün demokratik ülkeler için geçerli bir sistemdir. Kişilerin hürriyetine saygılıdır, herkes dilediği konuda çalışma serbestliğine sahiptir. Ekonominin temel ilkelerinden hareket ederek piyasa ve serbest rekabet aracılığı ile Devlet teşebbüsleri ve özel teşebbüs arasında eşit şartlarla çalışmayı düzenler.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin ağırlık taşıdığı konular, temel ihtiyaç maddelerinin ve temel üretimle ilgili hizmetlerin görülmesine yararlı olan işlerdir.

Tarım alanında üreticinin malını değer fiatla satabilmesini sağlayan Tarımsal kooperatifler, esnaf ve küçük sanatkâr gibi üretici kitlelerin ihtiyaçlarını karşılayan kooperatifler ve benzeri diğer kuruluşların kurulup korunması; Zirai verimi arttırmak ve çeşitlendirmek için kaliteli tohum, damızlık hayvan ve fidan yetiştirilmesi; Ormanların korunması ve teknik icaplara uygun şekilde işletilip geliştirilmeleri, Devlete düşen başlıca ekonomik görevler arasında sayılabilir.

Sosyal adaletin gerçekleşmesi bakımından ücretlerin ve kredi faizlerinin tesbit edilmesi, Çalışanlara asgari geçim seviyesinden daha aşağı ücret verilmemesinin izlenmesi, Sosyal Devletin görevlerindedir.

Ekonomik alanda karar yetkisinin merkezi bir otoriteye bağlanması, karma ekonominin red ettiği bir konudur. Hür teşebbüs kendi görüşüne göre ekonomik tercihini kullanabilir. Bunun yanında «Mülkiyet» temel bir hak olarak kabul edilmiştir. Amma bu hakkı kimse toplum zararına kullanamaz.

«Miras» da önemli bir hak olarak yerini almıştır. Kişiler, sahip oldukları varlığı soylarından gelenlere veya — Özel haklar saklı kalmak kaydı ile — başkalarına intikal ettirme hakkına sahip-

tirler. Bu hak insanları, daha çok çalışmaya, daha tutumlu olmaya sevkeder. Böylece kişisel mutlulukları yanında ülkelerine ve gelecek nesillere yararlı iktisadi kuruluşlar ve tasarruflar meydana getirmek insan yaradılışında ve karakterinde vardır. İşte bu sebepten dolayıdır ki 1961 Anayasamızla kabul edilen Demokratik plânlama sisteminde ilke, plânın Kamu kesimi için emredici, özel kesim için özendirici ve yol gösterici olmasıdır.

Gerek Kamu iktisadi teşebbüsleri gerekse hür teşebbüs tarafından kurulan İşletmeler, Devletin düzenleyici ve yol gösterici nezareti altındadırlar. 3460 Sayılı Kanuna göre kurulan Devlet teşekküllerinde bir Bakanlığa «Bağlılık» hükmü yer almakta iken 1961 den sonra meydana getirilen kuruluşlara bir Bakanlığın «Gözetimi altında bulunmak» hükmü getirilmiştir. Böylece Devlet kuruluşları ile hür teşebbüs kuruluşları arasında eşitlik sağlanmıştır. Bunun gibi, çalışanların grev hakkı, çalıştıranların lokavt hakkı da gerek kamu gerekse hür teşebbüs kuruluşlarında eşittir.

Özet olarak karma ekonomik sistemde Devlet:

- İktisadî çalışmaların işleyişine nezaret eder.
- Ekonomik gelişmeyi hızlandırmaya çalışır ve dar bogazları giderir.
- Gerekli görülen hallerde fark gözetmeksizin bütün kuruluşlara yardımcı olur.
- Sosyal adaleti istisnasız sağlamayı gözetir ve herhangi bir Sosyal zümrenin ezilmesine meydan vermez.
- Nihayet özel sektörün özenip gitmediği yerlerde veya çalışma kollarında bizzat yatırımcı ve üretici olarak iktisadi faaliyetlere katılır.

B — K A M U İ K T İ S A D İ T E Ş E B B Ü S L E R İ N İ N T A N I T I M I :

Anayasamızca ayrı bir kanun konusu olarak önerilen Devletin iktisadî alandaki müteşebbis çalışmaları için 1961 den sonra çıkarılan başlıca düzenleyici kanunlar :

1) İktisadî Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakleri Hakkındaki 440 sayılı Kanun (Kabul tarihi 12/3/1964)

2) Devlet Yatırım Bankası hakkındaki 441 sayılı Kanun (Kabul tarihi 12/3/1964)

3) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin düzenlenmesi hakkındaki 468 sayılı kanun olmak üzere üç kanundan ibarettir. (Kabul tarihi 12/5/1964)

İlk iki kanun, Hükümet tasarısı olarak 11/10/1962 ve 5/11/1962 tarihlerinde TBMM sunulmuş ve uzun boylu incelenip görüşüldükten sonra 12/3/1964 tarihinde kabul edilmiştir. Bunlar hakkındaki Hükümet teklifleri ile Karma Komisyon genel gerekçesi ek 1 - 3 olarak tebliğe bağlanmıştır.

468 sayılı kanun ise dört milletvekili tarafından 18/Haziran/1962 tarihinde Meclis Başkanlığına teklif halinde sunulmuştur. Buna ait teklif yazısında (Ek : 4) etraflı şekilde belirtildiği üzere amaç, Anayasanın 127. maddesinde öngörülen Kamu İktisadî Teşebbüslerinin denetlenmesini sağlayacak olan özel kanunun, Sayıştay'a bazı munzam vazifeler veren bir kanun olmayıp, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetlenme bakımından farklı bir mahiyet taşımaları nedeni ile bu görevin halen çalışmakta bulunan Yüksek Denetleme Kuruluna verilmesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareket edilerek Yüksek Denetleme Kurulunun 1960 dan evvel olduğu gibi Başbakanlığa bağlanmasıdır.

Milletvekilleri tarafından teklif edilen kanunun 4. maddesi ki, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tarifi ile ilgilidir, gerekçede aynen şöyle belirtilmiştir :

Bu tarifi teşrii murakabenin şümulünün tesbiti bakımından zaruri olduğu muhakkaktır. Filhakika, idarecilik ve işletmecilik noktai nazarından, mefhum olarak, İktisadi Devlet Teşebbüsleri ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri birbirinden ayrılabilir. Kamu sektörünün reorganizasyonu konusunda bazı çalışmalar yapıldığı ve bu çalışmalar sonunda bir kanun tasarısının sevk edileceği bilinmektedir. İdarî ve teknik zaruretlere, bu tasarının, kamuya aid olmakla beraber, bazı kurumların bu reorganizasyonun dışında tutulması yahut ayrı tanzim şekillerine bağlanması tarzında bir esas kabul edilmesini gerektirebilir. Kaldı ki zaman içinde değişen ihtiyaçlar bu gibi esasların da değişmesini gerektirebilir. Ancak, Anayasanın 127 nci maddesinin 3 ncü fırcasının kasteddiği dene-

timin, kamu fonlarıyla kurulu bütün teşebbüslerin ve kamu fonlarıyla kurulmasa bile bazı kamu yetkileri kullanan ve kamu hizmetleri gören özel kanunlarla kurulmuş kurumların denetlenmesini de içine aldığı şüphesizdir. İşte, bu sebeptendir ki, bu maddede, Kamu İktisadi Teşebbüsünün teşrii murakebe bakımından tam ve şâmil bir tarifi verilmiştir.

Bu tarif sayesinde, bu kanun teklifinde derpiş edilen denetim, kamu yetkilerine sahip olan Merkez Bankası gibi teşekküller tabi olacağı gibi kamu otoritesini haiz olarak sosyal hizmetlerde bulunan İşçi Sigortaları Kurumu gibi teşekküller de bu denetime tabi tutulacaklardır.

Bu kanun teklifinin, kamu fonlarıyla kurulmuş teşebbüs ve kurumlar üzerinde öngördüğü denetimden sadece, üniversitelerin, Devlet Radyo-Televizyon İdaresinin, mahallî idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yani ticaret ve sanayi odalarıyla borsaların ve benzeri odalarla esnaf teşekküllerinin kurdukları kurumlar ve teşebbüsler istisna edilmiştir. Bu istisna, bu teşebbüs ve kurumları kuran teşekküllerin ve idarelerin Anayasa ile tanınmış olan özerkliklerinin bir sonucudur. Gerçekten, özerk teşekküllerin, özerklik vasfı, bunların kendi kurdukları teşebbüs ve kurumları da bizzat denetlemelerini gerektirir. Bununla beraber, bunlar hakkındaki yasama organları denetimi, genel teşrii denetim yollarına başvurmak suretiyle yapılabileceği gibi; Anayasanın 94 ncü maddesinde derpiş edilen millî bütçe yolu ile de yapılabilecektir. Ayrıca, bu kanun teklifinde derpiş edilen Karma Komisyonun da bunlar hakkında gereken malûmat talebetmesi ve ibra konusu olmamakla beraber bunlar hakkındaki raporların da yasama meclislerindeki genel görüşmede ele alınması mümkündür.»

Buna göre İktisadi Devlet Teşekkülü (gerekçede teşebbüsü denilmiş) ile Kamu İktisadi Teşebbüsü birbirlerinden ayrı olabilirler. Kamu sektörünün reorganasyon konusunda, bir takım kanunlar sevk ederek idarî ve teknik zaruretlerle kamuya ait bazı kurumları bu reorganizasyon dışında tutması veyahut ayrı tanzim şekilleri düşünmesi gerekebilir. Hatta, zaman içinde yeni ihtiyaçların doğması, bugünkü esasların değişmesine bile yol açabilir. Ama Anayasanın 127. maddesi 3. fıkrasında kastedilen denetim, kamu fonlarıyla kurulu bütün teşebbüslerin ve kamu fonları ile kurulma-

muş olsalar bile bazı kamu yetkileri kullanan ve kamu hizmetleri gören, özel kanunlarla kurulmuş kurumların denetlenmesini de kapsadığı şüphe götürmez.

İşte bu sebeplerledir ki, bu maddede kamu iktisadi teşebbüsünün denetlenme bakımından tam ve şamil bir tarifi verilmiştir.

Teklifin Millet Meclisinde «Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun ve Bütçe Karma Komisyonu Seçilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM Tarafından Denetlenmesi Hakkındaki Kanunları» görüşmek üzere kurulan geçici komisyonda incelenmesi için kurulan alt komisyon tarafından hazırlanan genel gerekçe raporunda (Ek : 5) denetim esaslarının daha geniş bir şekilde ele alınmış bulunduğunu görüyoruz.

Cumhuriyet Senatosunca kurulan Karma Komisyondaki görüşmelere ait Genel Gerekçe raporunda (Ek : 6) Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait tarifinin tam olmadığı üzerinde durularak her şeyden evvel bunun yapılması önerilmiştir. Bunun yanında, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimine esas teşkil edecek olan raporları hazırlamakla görevli Yüksek Denetleme Kurulunun, 23 sayılı Kanunda olduğu gibi, yasama organına bağlı bırakılması görüşü ileri sürülerek «... Sayıştayca maddi hata bulunmamak, tahsisat ve kadro dahilinde olmak, bütçe tertibine uygun olmak, kanunlar, nizamlar ve kararlara mutabık bulunmak ilkelerine göre yapılan Genel Bütçe harcamaları denetimi...» yanında «... Kamu İktisadi Teşebbüslerinin muamele ve hesapları üzerinde yapılacak incelemeler, milyarları aşan kamu sermayesinin kullanıldığı teşebbüslerin ticarî esas ve icaplara uygun, rasyonel, verimli ve rantabl işleyip işlemediklerini, yönetim organlarının basiretli ve tedbirli bir tacir gibi hareket edip etmediklerinin tesbit edilip bunların ibra edilip edilmemelerinin karara bağlanmasını icabettiren bir denetim olduğu...» belirtilmiştir.

Takdirî bir unsur mevcut olmayan Genel ve Katma bütçeler denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılabileceği, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminde takdir unsuru hakim bulunduğuna göre, bu denetimin TBMM tarafından yapılması zorunluğu üzerinde durulmuş, ancak TBMM üyelerinin bizzat yapamayacakları bu işler için yetkili bilirkişilerden faydalanılması zuretinden hareket edilerek böyle bir bilirkişi heyetinin uzun yıl

lardır tecrübe kazanmış Yüksek Denetleme Kurulu olacağı ve yapacağı işin de yasama organına denetleme için malzeme hazırlamaktan ibaret bulunacağı, bu sebeble icra organına değil yasama organına bağlanmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine daha uygun düşeceği görüşü savunulmuştur.

Bu gerekçenin önemli olan son bölümü aşağıya aynen alınmıştır:

«En yüksek icra organı ve ona bağlı olarak yer alacak bir kurul tarafından kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminin yapılmasındaki idarî ve teknik zaruretlere gelince : Teklif gerekçesinde böyle bir zaruretin mevcudiyetine inandırıcı sebeplere rastlamak mümkün olamamıştır. Eğer böyle bir zaruret var ise bunun çaresi bu zaruretin gerektirdiği teşkilâtı kurmak ve masrafına katılmaktır. Devlet İdaresinde kaçınılması gereken masraf değil israftır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin her biri iştigal mevzuu ile ilgili bir Bakanlığa bağlı bulunmaktadır. Bakanlıklar da bu teşebbüslerin muamele ve hesaplarını ve idare tarzlarıyla ekonomik vaziyetlerini, tayin edecekleri memurlar marifetiyle tetkik, teftiş ve murakabe yetkisine sahip oldukları gibi Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 105 nci maddesi gereğince de Her Bakan kendi işlerinden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.

Şimdi kamu iktisadî teşebbüslerinin Başbakanlık emrinde ve ona bağlı bir kurul tarafından denetlenmesi, bakanlıkların sorumluluklarını Başbakanlığa kaydırmak neticesini de doğurabilir.

Hükümetçe kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında güdülen fiyat, istihsal ve yatırım ve sair konulardaki siyasetin icaplarının yerine getirilip getirilmediği, kendi emrinde çalışan bir kurul yerine yasama organı emrinde çalışan bir kuruldan edineceği bilgilerle daha sıhhatli hakikatleri öğreneceği ve siyasetinin başarı derecesini ölçebileceği söz götürmez bir gerçektir. Bu husus, Yüksek Murakabe Heyetinin vazifesi icabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı raporların birer örneğinin ilgili Bakanlık ve teşebbüse gönderilmesiyle sağlanabilir ve sağlanmaktadır.

Yüksek Murakabe Heyeti kurulduğu 1938 yılından 1960 yılına kadar Başbakanlığa bağlı bir organ olarak vazife görmüştür. Bu süre içinde yapılmış olan murakabeden alınan neticeler kâfi dere

cede tesirli ve doyurucu olmamıştır. Bunun sebeplerinden birinin murakabeyi yapan organın, murakabeye tabi olan icra organına bağlı bulunması olduğuna şüphe yoktur.

Bu aksaklık 16.7.1960 tarih ve 23 sayılı Kanunda, Yüksek Murakabe Heyetinin Teşrii Organ Başkanlığına bağlanması suretiyle ortadan kaldırılmak istenmiştir.

Komisyonumuz yukarıdan beri izah edilen sebeplere binaen Yüksek Murakabe Heyetinin, Yüksek Denetleme Kurulu adıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olarak çalışmasını zaruri ve raporlarının birer örneğini ilgili Bakanlık ve teşebbüse gönderilmesini uygun görmüş ve bu görüşünü kanun teklifinin 5 inci maddesinde ifade etmiş bulunmaktadır.»

Hatırlanacağı üzere 3460 sayılı Kanunla vücuda getirilmiş bulunan Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı olarak çalışmakta iken 1960 dan evvel göze batan bazı siyasi davranışlar nedeniyle 23 sayılı kanunla yasama organına bağlanmıştır. 1961 Anayasası görüşülürken üyelerden bir kısmı kamu iktisadi teşebbüslerine ait denetimin de TBMM adına yapılmasını isteyerek ilgili maddenin bu amaca uygun hale getirilmesini önermişler, ancak bu görüş kabul edilmemiştir.

Kurucu Meclis üyesi Nuri Kınık'ın bu konudaki beyanlarını aşağıya aynen aktarıyorum :

«Sayın Başkan ve Sayın Üyeler, Anayasa tasarısını aralıksız ve feragatli bir çalışma sonunda hazırlayan komisyonun, muhterem reisine ve üyelerine teşekkür etmekle sözlerime başlamak isterim.

Daha evvel konuşan arkadaşlarımla değerli mütalâalarını dinledikten sonra bendeniz yalnız bir mevzu üzerinde durarak gerek yüksek heyetinizin ve gerek muhterem komisyonun tasviplerine mazhar olması temennisi ile görüşlerimi mümkün mertebeye kısaca arz etmek istiyorum.

Devlet malları üzerinde, geniş ölçüde denetleme yapan bir teşekküle, Yüksek Murakabe Heyetine bu tasarıda Anayasa müessesesi hüviyeti verilmemiş bulunması, maruzatımın mevzuunu teşkil ediyor.

Yüksek Murakabe Heyeti, Devlet sermayesi ile kurulmuş teşebbüslerin senelik muamelelerinin yürürlükte olan kanunlarla uy-

gunluk derecelerini; idarî, malî ve teknik bakımdan; denetlemektedir. Devlet parası ile kurulmuş bu teşebbüslerin varlıkları 22 milyar lirayı aşan bir yekûn teşkil etmektedir.

Bu teşebbüslere ait devlet malları üzerinde bir taraftan teşrii murakabenin yapılmasını sağlamak, diğer taraftan bu murakabayı Hükümet tesirlerinin dışında bırakmak ve bu suretle raporların tarafsızlığını temin etmek maksadı ile Yüksek Murakabe Heyeti 23 sayılı kanunla Teşrii Meclis Başkanlığına esasen bağlanmış bulunmaktadır. Bu hal, 20 kûsur senelik tecrübe geçirildikten ve sene-lerce yapılan tavsiyeler sonunda alınmış mütekâmil bir şekildir.

Bu hal, Hükümetlerin yakın geçmişte gördüğümüz bitmez tükenmez müdahalelerini; milleti, altından kalkamayacağı taahhütlerle sokma imkânlarını; emrivakileri önleyecek bir şekildir.

Muhterem arkadaşlar, vatan sathında hususi teşebbüs sahası ne kadar yayılırsa yayılsın, devletin sosyal ödev sınırları gittikçe genişleyen memleketimizde, devlet sermayesinin ekonomik sektörde büyük hizmetler ifa etmesinin bir zaruret olduğuna inanmak mecburiyetindeyiz.

Devlet sermayesinin bu kadar mühim rol aldığı bir yerde, bu sermaye ile kurulmuş teşebbüsler üzerinde en müessir ve tarafsız murakabeyi yapacak teşekkülün, Anayasanın teminatı altına alınması lüzumunu yüksek takdirlerinize saygı ile arz ederim.»

Ancak Kurucu Meclis tarafından benimsenen metne göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, kanunla düzenlenecek bir konu olarak Anayasamızda yerini almış bulunuyor.

Yasama erkinin iki kolu arasında beliren yukarda değindiğimiz aykırı görüşler de nihai olarak 468 sayılı Kanunda yer aldığı şekilde çözümlenmiştir.

Devlet Yatırım Bankası Kanunu, sadece iktisadi devlet teşekküllerinin finansmanı konusunda görev yapan bir kuruluşu amaç götüğünden bu kanunu konumuzun dışında tutabiliriz.

440 ve 468 sayılı kanunlarda yazılı olan ilkelere dayanarak İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLÜ ile KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ'nün niteliklerini şöylece özetlememiz kabildir.

İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ (İDT)

— Sermayesinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (Genel ve Katma bütçeli idareler dahil) ve iktisadi devlet teşekküllerine ait olan;

— İktisadi alanda ticarî esaslara göre faaliyet gösteren;

— Kuruluş kanunlarında, 440 sayılı kanuna tabi olacağı belirtilmiş bulunan;
kuruluşlardır.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)

Çok geniş kapsamlı olmak üzere :

— Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerinince sağlanmış olan kurumlar;

— Bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar;

— Yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek üzere özel kanunlarla meydana getirilmiş olan kurumlar (Mesleki kuruluşlar hariç);

— Merkez Bankası;

— İller Bankası;

— Sosyal Sigortalar Kurumu;

— Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü;

— Elektrik Etüt İdaresi;

— Orta-Doğu Teknik Üniversitesi;

gibi kuruluşlardır.

468 sayılı Kanun hükümleri dahilinde denetlenen kuruluşları bu kanun kısmen açıkça ifade ettiği halde bir kısmı için kapalı bir tarif ile yetinmiştir.

Daha açık bir ifade ile 440 sayılı kanuna tabi olan kuruluşlar yanında yukarıda sayılanlar da TBMM tarafından ve 468 sayılı kanun hükümleri dahilinde denetleneceklerdir.

Buraya kadar tanımlanmasına çalıştığımız KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ'nin ülkemizin ekonomisine ne gibi katkıları yaptığını belirtmekte fayda görüyorum.

Ülkemizde Devletin bazı iktisadi girişimlere el atması Osmanlı İmparatorluğunun sonuna doğru Tazminat hareketi ile başlamış, Cumhuriyetin ilânından sonra hızlanmış ve İkinci Dünya harbinden sonra oldukça gelişmiştir. Bu sonuç, tarıma dayalı bir ekonominin sanayi, ticaret ve diğer konulara yönelmesinin tabii bir neticesidir.

İmparatorluk döneminde ilk kurulanlar, ordu iktiyacı düşünülerek meydana getirilen ve tüketim malları üreten bazı fabrikalar ile (Beykoz Teçhizatı Askeriye, İstanbul Feshane, İzmit Çuha, Hereke Kadife-İpekli, Bakırköy Pamuklu Dokuma, Yıldız Çini Eşya Fabrikaları gibi) İstanbul çevresindeki yakın sahillerde deniz yolcu taşıma kuruluşu olan Fevaidi Osmaniye'den ibarettir. Bunların yanında daha önemli kuruluşlar olarak Ziraat Bankası ve İstanbul Emniyet Sandığı, Menafi Sandıkları, Rusçuk Memleket Sandığı dikkati çekmektedir. Ayrıca, hükümdarların malı sayılan çiftlikler, yabancı sermaye tarafından kurulan demiryolları, elektrik, havagazı, su, sahil sağlık hizmetleri, liman hizmetleri gibi büyük şehirleri ve genel kamu yararını ve düzenini ilgilendiren ve genellikle büyük kârlar sağlayan imtiyazlı şirketler, iktisadi alanda hizmet gören kuruluşlar olarak sayılabilir.

Cumhuriyetin ilânında, devleti iktisadi alanda çalışmaya zorlayan bir ortam içinde imtiyazlı şirketler devlet tarafından satın alınırken, hükümdarların malı olan ve devlete intikal eden çiftlikler Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu tarafından çalıştırılmış, ayrıca özel sektörün henüz uzanamadığı konularda veya gidemediği yerlerde bazı sanayi kollarının iktisadi devlet teşekküllerinin çekirdeği halinde meydana getirilmesine başlanmıştır.

Özellikle 1929-1930 Dünya ekonomik buhranı sırasında iktisadi konular devleti daha yakından ilgilendirmiş, T.C. Merkez Bankası yanında bir takım iktisadi teşebbüsler yeşermeye başlamıştır. Ancak tek tek ele alınan bu teşebbüslerde bazı aksak taraflar meydana gelmiş, bunlar arasında düzenli işbirliğinin sağlanamadığı belli olmuş ve ilk ve en önemli aşama olarak 1938 yılında yürürlüğe giren SERMAYESİNİN TAMAMI DEVLET TARAFINDAN VERİLMEK SURETİYLE KURULAN İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİNİN İDARE VE MURAKABELERİ HAKKINDA 3460 SAYILI KANUN yayımlanmıştır.

Bu kanun, iktisadi devlet teşekkülünü tarif ettikten sonra o tarihte çalışmakta olan kuruluşlardan Sümerbank, Etibank, T.C.

Ziraat Bankası, Denizcilik Bankası, Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu gibi başlıca 5 teşekkülün iktisadi devlet teşekkülü olduğunu saptamıştır.

3460 sayılı kanun yürürlükte bulunduğu sürece, 1960 yılına kadar sermayesinin tamamı devlete ait olmak üzere bir takım yeni teşekküller meydana getirilirken, özel hukuk sistemi içinde çalışan ve sermayesinin % 50 den fazlası devlete ait bulunan iktisadi teşebbüslere de girilmiş olup bunların denetim açısından 3460 sayılı kanuna tabi tutulmaları saptanmıştır.

Bugün bu iki tip kuruluşların toplamı 130 civarındadır.

1961 Anayasasına dayanılarak çıkarılan 440 ve 468 sayılı kanunlar sermaye açısından iki farklı görüşü ortaya koymaktadır.

440 sayılı kanun «Sermayenin % 50 den fazlası devlete ait bulunmak» prensibi üzerinde dururken, bunun ödenmiş veya nominal sermaye olmasını kesin hükme bağlamamıştır.

468 sayılı kanun ise «Ödenmiş sermayenin % 50 si» prensibini kesin olarak ortaya koymuştur.

Kanımızca sermaye kriteri konusunda ayrı hükümler taşıyan bu durumun bir an evvel tek hale getirilmesi, özellikle «Ödenmiş sermaye» üzerinde durulması gereklidir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin millî ekonomimizdeki yerini belli eden çeşitli resmi yayınlar yapılmaktadır. Bunların başlıcaları : Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının beş yıllık programları ve bunların yıllık dilimleri hakkındaki Bakanlar Kurulu kararı ile de perçinlenen plânlar yanında, Devlet Yatırım Bankasının İktisadi Devlet Teşekküllerini kapsayan raporları; Maliye Bakanlığının Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri yıllıkları ve nihayet Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun yıllık raporlarıdır. Ancak doğruluğu kontrol edilmiş ve yasama organının onaylamasına veya bilgisine sunulmuş gerçek rakamlar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında yer alanlardır.

Bu nedenle Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkındaki toplu bilgiyi bu raporlardan; «Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 yılı Genel Raporu» adlı rapordan yararlanarak sunuyorum.

Yürürlükteki kanunlara göre Merkez Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu, İller Bankası, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü,

Elektrik Etüd İdaresi, Orta-Doğu Teknik Üniversitesi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun çalışma alanı dışındadır. Bunlardan T.C. Merkez Bankası hariç, beş tanesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabidir. Merkez Bankasının, Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi Anayasanın 94 ncü maddesinde söz konusu edilen millî bütçenin incelenmesi yolu ile yapılır. Bu banka 468 sayılı kanunla kurulan denetimin de dışındadır. Ayrıca Milletlerarası Antlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar da 468 sayılı kanunla kurulan denetimin dışındadır.

Buna karşılık :

- Özel İskân Fonu,
- Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Fonu,
- Ekici Tütünleri Destekleme Fonu,

gibi özel amaçlı fonlar hakkında YDK* tarafından hazırlanan raporlar yetkili kuruluşlara sunulmaktadır. Ama bu raporlar TBMM tarafından görüşülmemektedir, ilgili bakanlığın genel bütçesine ek olarak meclise intikal etmektedir.

1973 yılı itibariyle YDK tarafından denetlenen kuruluşların sayısı 127 dir. TBMM tarafından ibra olunan veya bilgiye sunulan kuruluş sayısı ise (üç özel fon düşülüp, beş kuruluşun ilâvesi ile) 129 dur. Bunların yanında 1973 de henüz bilânço hazırlamamış bulunan Türk Uçak Sanayii A.Ş. ile 4 Mayıs 1975 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan Devlet Sanayii ve İşçi Yatırım Bankası kuruluşuna dair 1877 sayılı Yetki Kanunu ile kurulması öngörülen yepyeni bir kuruluşu da dikkate almak gerekir. Ayrıca son yılda sermayesinin büyük kısmı Devlet tarafından yükümlenen Anadolu Bankası A.Ş. mevcuttur.

TBMM tarafından denetlenen kuruluşlar ek 7 numaralı listedir.

YDK nın 1973 toplu raporuna göre :

* — Taş kömürü, bakır, bakırlı pirit, kükürt ve civa gibi maddenlerin tamamı :

— Krom, demir cevheri, kolemanit, ham petrol, linyit gibi maddenlerin önemli kısmı;

(*) YDK : Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

— Şeker, kimyasal gübre, çimento, kâğıt-karton, hadde mamulleri, çelik, kok ve enerjinin büyük kısmı;

— Pamuklu ve yünlü iplik ve dokumanın küçümsenmiyecek bir kısmı (son yıllardaki gelişmeler bu sanayideki ağırlığı özel kesime aktarmıştır);

— Demiryolu ve havayolu ile taşıma işleri; PTT ve TRT hizmetlerinin tamamı; deniz taşıma hizmetlerinin çoğunluğu;

Kamu İktisadî Teşebbüsleri tarafından sağlanmaktadır. Ek : 8 numaralı tabloda bunların ayrıntıları gösterilmiştir.

Bankacılık hizmetleri alanında yapı ve tarım kredileri ile mesleki ve ticari kredilerin çoğunluğu, kamu iktisadi teşebbüsleri arasında yer alan büyük bankalar tarafından karşılanmaktadır. 1973 de 53,7 milyar lira olan tasarruf mevduatının 19,1 milyarı kamu iktisadi teşebbüsü niteliğindeki bankalara yatırılmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kullandıkları sermaye 1973 sonunda 53,4 milyarı öz kaynak, 119,4 milyarı yabancı kaynak olmak üzere 172,8 milyar lira civarındadır. Bu rakam içinde kuruluşların birbirlerine olan borç ve alacakları da dahildir. Sermayenin 58,9 milyarı bağlı değer, 113,9 milyarı döner değer halindedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinde ötedenberi yapılması öngörülen «Yeniden değerlendirme» konusu bir türlü gerçekleştirilmediğinden bu rakamlar gerçek sermayeyi yansıtmaktan uzaktır.

Ülkemizin kalkınmasında önemli katkısı bulunan bu kuruluşlar, özel sektörün muhtaç bulunduğu kalifiye işçi, teknisyen, memur ve idarecinin yetiştirilmesi için yıllarca kaynak olmuştur. Başka bir ifade ile bilgili iş gücünün yaratıcısı olarak ülkeye uzun yıllar hizmet etmektedir.

1973 yılında ortalama 162 bin memur, 257 bin işçi olmak üzere 419 bin kişi bu kuruluşlarda çalışmıştır. Memurlara yapılan ödeme toplamı 5,8 milyar, işçilere 7,9 milyar olmak üzere personel ve işçilik giderleri toplamı 13,7 milyar liradır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin doğrudan doğruya mükellef olarak ödedikleri vergi, 7,3 milyar, aracı olarak yatırdıkları vergi 2,7 milyar olup Hazineye bu yoldan 10 milyar lira vergi ödemektedirler. Yıllık faiz toplamı ise 4,1 milyar liradır.

1973 yılında üretici ve tasarrufçu kuruluşların sağladıkları 4 milyar lira kâra karşılık, çoğunluğu hizmet sektörü ve destekle-

me alımlarından ileri gelen 2,3 milyar lira zararın mahsubu ile 1,7 milyar liralık kâr meydana gelmiştir. Kârlılık oranları Türkiye Petrollerinde ve Devlet Yatırım Bankasında % 18 gibi yüksek seviyelere ulaşmıştır. İlk defa 1973 hesaplarında yer alan ÇAYKUR'un 10 aylık zararı 730 milyon, tütün desteklemenin 355 milyon, Devlet Demiryollarının 618 milyon liradır.

Kullanılan sermayeye göre kârın düşük seviyede kalması, satış fiyatlarının Hükümetler tarafından kontrol ve tesbit edilmiş olması ile ilgilidir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin 1973 yılında gayri safi millî hâsilâyâ katkısı % 8 civarında 22,2 milyar liradır. Bu katkının 1,7 milyarı net kâr, 13,7 milyarı personele ödenen ücretler, geri kalanı vergi, faiz ve amortismanlar gibi çeşitli hesaplardan oluşmaktadır.

Modern ekonominin yeni bir görüşü olarak gayri safi millî hasılâ kavramı yanında, gayri safi millî fayda kavramı daha ağırlık taşıdığından kamu iktisadi teşebbüslerinin bu yeni görüşle tam bir uyum halinde olduğunu ve ülkeye gayri safi millî fayda bakımından büyük katkıda bulunduğunu belirtmek yerinde olur.

Hangi açıdan bakılırsa bakılsın kamu iktisadi teşebbüslerinin millî ekonomimizde varlıkları ile, mahdut ölçüde dahi olsa kaynak yaratma gücü ile üretim, bankacılık, istihdam olanağı, vergi ve millî hasılâyâ katkıları ile ekonomimizin vazgeçilemez bir bölümü olduğu anlaşılmaktadır.

C — KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE GENEL KURUL:

1961 Anayasasından sonra kamu iktisadi teşebbüsleri için genel kurul (eski deyimle Umumi hey'et) Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Anayasanın açık hükmüne uyularak denetleme görevindeki bu yetkiyi ilk olarak Cumhuriyet Senatosu ve ikinci safhada da Millet Meclisi kullanır.

İbra yetkisi 15 senatör ve 35 milletvekilinden oluşan karma bir komisyonun, Yüksek Denetleme Kurulunca hazırlanan raporlara dayanarak bütün iktisadi devlet teşekküllerinin çalışmalarını ve bilânço sonuçlarını kapsamak üzere hazırladığı tek bir rapora göre nihai şekilde belli edilir. Ancak 1961 Anayasasından sonra TBMM bu yetkisini gereği gibi her yıl ve devamlı olarak kullanmamıştır.

Şimdi kısaca geçmişteki duruma da değinmek suretiyle genel kurul mefhumu üzerinde duracağız.

3460 sayılı kanundan evvel yayınlanan Sümerbank, Etibank, Ziraat Bankası, Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu, Türkiye Ziraî Donatım Kurumu gibi iktisadi devlet teşekküllerine ait kanunlar üzerinde bir takım hukuki tartışmalar yapılmıştır. Bunlar hakkında gerek özel hukuk, gerekse âmmeye hukuku açısından ileri sürülen görüşler şöyle özetlenebilir.

İktisadi devlet teşekkülleri deyimi, sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan ve genel olarak 3460 sayılı kanun hükümlerine tabi olmakla beraber kendi kanunlarında yazılı özelliklere göre idare edilen teşebbüsleri kapsamaktadır.

İlk bakışta bunların hukuki mahiyetleri, özel hukuk açısından münakaşaya yol açmıştır. «Hukuki mahiyet» deyimi ile sözü geçen kuruluşların tüzel kişilik kazanmaları, karar ve yürütme organları arasındaki ilişkiler dikkate alınmıştır. Toplum yararına, kişilerin mal, beden ve kafa güçlerini aşan ağır ve büyük uğraşlar vardır. Kişiler açısından birden çok insanın birlikte duydukları ihtiyaçlar doğmaktadır. Bu ihtiyaçların karşılanması için kişilerin tek tek olmaktan çıkıp birleşik hale gelmelerinde bir çeşit zorunluk olduğu açıktır. Birden çok insan, mallarını, beden güçlerini, akıl güçlerini birleştirmek suretiyle müşterek ihtiyaçlarını ve arzularını karşılayabilecek kuruluşlar yaratmaktadırlar. Şirketlerin ve derneklerin kuruluşu bunun en göze çarpan örneğidir.

Tüzel kişilikler halinde meydana gelen bu yeni kişilikler, gerçek kişilikler gibi toplum hayatında yer almışlardır. Bunun başlıca sebebi müşterek bir ihtiyacın doğmuş bulunmasıdır.

Fizyolojik olarak doğan, yaşayan, hukuki yeteneklere sahip bulunan ve ölen gerçek kişiler yanında, tüzel kişiler de fiktif biçimde doğarak yaşamakta, bir takım hak ve menfaatlere sahip olmakta ve nihayet onlar da ölüm yoluyla değil, Kanun yolu ile çalışma alanından çekilmektedirler.

Bunun gibi Devlet de tıpkı gerçek kişiler gibi, bir takım tüzel kişilikler yaratmaktadır. 1961 Anayasasının 112. maddesi kamu tüzel kişiliğinin ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği ilkesini getirmiştir.

Bu duruma göre birden çok kişinin bir araya gelmeleri veya Devlet tarafından duyulan ihtiyaçla doğan tüzel kişiliklerin bazı özel şartları vardır.

Bu şartlardan en önemlisi müşterek bir amaç veya faydanın bulunmasıdır. Tüzel kişiliği doğuran ve yaşatan başlıca unsur budur.

İkinci şart, tüzel kişilerin kendilerini kuran gerçek kişilerle veya Devletle kaim olmamalarıdır. Gerçekten bir çok kişi veya Devlet bir amacı gerçekleştirmek arzusu ile tüzel kişilikler meydana getirdikleri andan itibaren gerek gerçek kişilerin gerekse devletin bu tüzel kişi bünyesindeki yerleri, genel kuruldaki yetkilerinden ibaret olarak kalır.

Tüzel kişiliğe dahil olanlar, kendi kişiliklerini kaybetseler dahi, tüzel kişilik devam eder. Yeterki Kanun hükümleri dahilinde bu tüzel kişiliğin bittiği bir karara bağlanmış olsun.

Konumuzla ilgili olan tüzel kişilik, Kanunla kurulan ve iktisadi alanda çalışan Devlet teşebbüsleridir. Bunları meydana getiren Kanunlar bu teşebbüslere bir çok haklar tanır ve görevler yükler. Bir ölçüde ayrıcalıklar bile verir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin varlıkları Devlet malı gibi Kanun himayesindedir. Bunlar aleyhine işlenen suçlardan dolayı hükmolunan cezalar daha ağırdır.

İktisadi Devlet teşekkülleri, 3460 Sayılı Kanun ve kendi teşkilat Kanunları dahilinde özel hukuk hükümlerine göre idare olunan ve iktisadi bir gayeyi takip eden müesseseler yani tüzel kişilerdir. Ancak sermayelerinin tamamı Devlet tarafından karşılandığı için bir bakıma tek kişiden oluşan şirket halinde tüzel kişilikler meydana gelmektedir.

Bu durum ticaret hukuku bakımından mümkün görülememektedir. «Ama Türk hukuku, bunu kendine mahsus bir incelikle belli bir amaca yönelmiş bir kuruluş kabul ederek hukuk sahasında tüzel kişiliğe sahip kılmış, mali istiklâle kavuşturmuş, parasal sorumluluğunu sermayesi miktarı ile sınırlı tutmuştur.» Bunun yanında yönetim ve denetim açısından tam bir merkeziyetçi sistem vücuda getirmiş, tamamen özel hukuk sistemi içinde saymıştır.

Amme hukuku bakımından karşı görüş; bu müesseselerdeki faaliyetlerin hususi hukuk hükümlerine bağlı olması kabul edil-

mekle beraber 3460 sayılı kanunla kendi özel kanunları gereğince yönetilip denetlendiklerinden dolayı bir ölçüde amme hukuku kapsamına da girecekleridir. Çünkü bunlar, bağlı oldukları bakanlıkların veya idarî makamların kendi selâhiyetleri dahilinde verecekleri idarî kararlara da uymak zorundadırlar.

Bu durum karşısında müesseseleri bizzat idare edenlerin de birer idarî makam sayılması ve bunlar tarafından alınacak kararlar hakkında şekil, amaç, yetki ve esas açısından Danıştayın kazaî murakabesine tabi olmaları gerekir.

İdarî yönden Danıştay tarafından yapılacak olan bu murakabe, teknik usullere ve özel hukuk tasarruflarına yönelemeyeceğinden, iktisadi devlet teşekküllerinin teknik özerkliklerine ve çalışmalarına bir engel teşkil etmez.

Bu iki görüş açısından :

— Teşebbüslerin faaliyetleri özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber kendi kanunları ile 3460 sayılı kanuna bağlı olmaları,

— İş münasebetlerinde özel hukuk hükümlerine bağlı bulunmaları,
noktalarında ittifak vardır.

Farklı olan görüş :

— Teşebbüsün teşkilâtı, idaresi, denetimi amme hukukuna mı yoksa özel hukuka göre mi yapılacaktır?

— Bizzat teşebbüsleri idare eden makam, bir idare organı mı sayılacaktır?

Münakaşalı olan bu soruları cevaplandırırken o günlerin gereklerini de dikkate almak lâzımdır. O yıllarda devlet, bir takım iktisadi, sosyal ve malî siyaset icapları ile bizzat müteşebbis olmak durumunda kalmıştır. Bu amaçla bir takım kanunlar yayınlanmış, uygulanmış ve iktisadi devlet teşekkülleri günümüze kadar yaşamıştır.

1930 larda yayınlanan Sümerbank'ın kuruluş kanunu gerekçesinde şu görüşü okuyoruz :

«Sanayi Ofisinin teşkili esbabı mucibesinde nazarı itibara alınan ve fabrikaların istihsal faaliyetleri üzerinde menfi tesirler ya-

pabilecek olan bütün âmiller ortadan kaldırılmış ve benzeri özel teşebbüslerin rasyonel çalışma usulleri kabul edilerek ticarî bir özerklik ile inkişaf edilebilmeleri için müesseseye anonim şirket karakteri verilmiştir.»

Bu gerekçede kanun yapıcının kasdı hiç şüpheye mahal bırakmayan kesin bir şekilde ifade edilmiştir. Fransa'da ofisler için kabul edilen ve Sümerbanktan evvelki devlet sanayi ofisinin teşkilâtı için örnek alınan sistem, maksada elverişli olmadığı için ortadan kaldırılmıştır. Bu sebeple Sümerbanka anonim şirket karakteri verilmiş ama sermayesinin tamamı devlet tarafından karşılanmıştır. Banka tüzel kişiliğe sahip olup bütün muamelelerinde özel kanun ve ticarî hukuk hükümlerine tabi tutulmuştur.

1938 yılında yayınlanan 3460 sayılı kanun gerekçesi ise daha ileri görüşleri kapsamaktadır :

«Cumhurbaşkanı Atatürk meclisi açış nutuklarında sermayesinin tamamı veya büyük kısmı devlete ait olan ticari ve sınaî kurumların malî kontrol şeklini ve bunların bünyeleri ile kendilerinden beklenen işleri ticari usul ve zihniyetle çalışacak olanaklara sür'atle uydurulmalarını tavsiye etmiştir.

Bazı hizmetlerin ifası bakımından bütün devlet teşkilâtına tatbik edilen ve bu teşkilâta esaslı faydalar sağlayan kanuni hükümleri, iktisadi devlet teşekküllerine de tatbik etmek, bu gibi teşekküllerin bünyeleri ve gayeleri icabından bulunan bütün muamelelerdeki sür'at, kolaylık ve esnekliğe mani olur.

Şu halde devlet tarafından girişilecek teşebbüslerin idaresini, bu işlerin özelliklerine uygun esaslara bağlamak ve devlet teşkilâtının tabi olduğu hükümlerden ayırmak zarureti vardır. Bu itibarla 3460 sayılı kanun lâyihasının ikinci maddesinde devlet tarafından kurulan iktisadi teşekküllerin hususi hukuk hükümlerine göre idare edileceği yazılmıştır.

Bunlar şöylece özetlenebilir :

- İktisadi devlet teşekküllerinin hukuki bünyeleri vardır.
- Kendilerinden ticari usul ve zihniyetle çalışmaları istenecektir.
- Kontrolleri, ticarî olan nitelikleri gereğine uygun surette düzenlenecektir.

— Bu sebeplerden dolayı diğer devlet teşkilâtına tatbik edilen ve o teşkilâta esaslı faydalar sağlayan kanuni hükümler yani idare hukuku hükümleri, iktisadi devlet teşekküllerinde tatbik edilemez.

— Şu halde müteşebbis olarak devlet tarafından girişilecek işlerin idaresi, zaruri olarak, devletin umumi teşkilâtının tabi tutulacağı idare hukuku hükümlerine bırakılamaz, belki bu çeşit işlemler kendi hususiyetlerine uygun esaslara bağlanarak hususi hukuk kanunlarına tabi tutulmak icap eder.

İşte Türk yasama organı 1933 de Sümerbankı kurar, 1934 de de ilk beş yıllık plânı saptayıp sonraki yıllarda onu uygulamak suretiyle devlet eli ile sanayileşme işlerine girişirken, sözü geçen bu örnekler karşısında bulunuyordu. Ferdî mülkiyet ve ferdî iktisat ilkeleri korunduğundan demokratik olmayan devletlerin kabul ettikleri organizasyon şekillerinin alınması söz konusu olamazdı. Demokratik ülkelerdeki amme müessesesi ve ofis şekilleri ise mak-sada elverişli olmuyordu. Çünkü, ancak konjonktür dalgalanmalarına hemen hemen hiç maruz olmayan su, gaz, elektrik, demiryolları, tramvay ve otobüs gibi âmme hizmetlerine tahsis edilen teşebbüslerde bu usuller faydalı olabilirdi ama üretim ve sanayi dallarında bunu uygulamak fayda sağlamıyor, sonucun alınmasına el-vermiyordu.

Kanun, 25 ci maddesi ile en esaslı yeniliklerden biri olarak iktisadi devlet teşekkülleri elinde bulunan teşebbüslerin, hususi kanunlarına göre idare edilmek, kendisine bağlı olmak ve tüzel kişiliğe sahip bulunmak üzere kurulacak mahdut mes'uliyetli müesseselerin kurulmasını öneriyordu. Kurulacak bu birimler, bütün hak ve vecibeleri ile birlikte teşekküle bağlı olacak ancak şirket halinde meydana getirmeye imkân görülmeyen alanlarda çalışacaklardı.

Bütün bunları kısaca özetleyecek olursak tek şahıslı şirketin farazi yani sun'î ve manasız şekli yerine mahir bir surette yeni tip tüzel kişiliğin meydana getirildiğini görüyoruz. Böylece ferdi kapitalizmin malı olan şirketlerin faydaları temin ediliyor, zararları yok ediliyordu. Bu yoldan ilerde belki de bütün dünyada iktisadi organizasyon şekillerinin inkişafına örnek olabilecek bir hal çaresi yaratılmış bulunuyordu.

İktisadi devlet teşekküllerinde :

- Umumi hey'et,
- Umumi Murakabe hey'eti;

başlıca müşterek organ olarak bulunuyor. Bunun yanında her teşekkül için münferit ve fakat teşekküle tabi müesseselere ait müşterek olan iki uzuv :

- İdare meclisi,
- Umum müdürlük;

her müesseseye ait münferit iki uzuv olarak da :

- Müessese müdri,
- İdare komitesi;

göze çarpıyor,

- Bu uzuvlardan umumi hey'etin irade yetkisi;
- Umum müdürlerle müdürlerin temsil yetkisi;
- İdare meclisleri ile komitelerin idare yetkisi;
- Umumi murakabe heyetinin denetleme yetkisi;

aşikâr olarak meydandadır. Gerçekte kesin sınırlardan ziyade, bir halden yeni bir duruma dereceli olarak geçişlerin söz konusu olduğu görülmektedir. Meselâ genel kurul, esas itibariyle irade uzvu mahiyetinde olmakla beraber aynı zamanda kontrol fonksiyonunu da görmektedir. Umum müdürlerle müessese müdürleri yalnız temsil işleri ile uğraşmayıp idare işlerinde de önemli rol oynamışlardır. Hasılı bir makamın ifa edeceği görevler, yalnız ve tek değil, çeşitli karakterler taşımaktadır. Uzuvar arasında münasebet devamlı şekilde genişlemiştir.

Umumi heyet (Genel Kurul) mefhumuna gelince : gerek insan topluluklarında gerekse dernek veya şirketlerde üyelerin topluluğunu ifade eden kurula bu adın verilmesi gerekir. Ancak Umumi heyette üyelerin hepsinin ifadelerini tecelli ettirme yetkisi vardır. Sermayenin tamamı devlet tarafından karşılanınca Umumi Heyet ister istemez kanunların tesbit ettiği yoldan ve o günün şartlarına göre kurulmak gerekir. Örneğin Sümerbank umumi heyeti 1933 yılında Büyük Millet Meclisinin bütçe ve iktisat encümenleri ile Başvekâletten her sene intihap olunacak üç murahastan teşkil olunmuştur.

3460 Sayılı Kanun ise bu heyeti Başvekilin reisliği altında, Maliye, İktisat, Ticaret, Ziraat Vekilleri ile Devlet şurası, Divanı Mu-

hasebat birinci reislerinden ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe, Adliye, Divanı Muhasebat, Maliye, İktisat ve ziraat encümenleri reisleri, reis vekilleri, mazbata muharrirleri ve kâtiplerinden ve bu encümenlerin her yasama yılı için seçecekleri beşer kişiden ve umumi murakaba heyeti reisi ile Milli Bankaların idare meclisi reisleri ve Umum Müdürlerinden olmak üzere meydana getirmiştir.

Demek oluyor ki Sümerbank Kanununun yayınlanması ile 3460 Sayılı Kanunun yayınlandığı gün arasında geçen beş yıl içinde iktisadi Devlet teşekküllerinde umumi heyet denilen uzvun bünye, önem ve manzarası tamamen değişmiştir

Mali güç, Devlet tarafından karşılandığına göre yasama ve yürütme organlarından oluşan karma bir genel kurul kurulmuş, buna milli ekonomik kuruluşlardan (İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Milli Bakanlardan, Danıştay, Sayıştay, ve Denetleme kurulundan) temsilciler eklenmiştir.

1961 Anayasasından sonra kamu iktisadi teşebbüsleri ile Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkilerde de bazı önemli değişiklikler olmuştur.

440 Sayılı Kanuna göre kurulan yönetim kurullarında Maliye Bakanlığı, üyelere birini inha ederek Bakanlar Kurulu kararı ile atamalarını sağlamaktadır. Böylece her iktisadi Devlet teşekkülünde ve hatta sermayesine Devletin katıldığı iştiraklerde Maliye Bakanlığının mutlaka bir temsilcisini görmek mümkündür.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin Maliye Bakanlığı ile ilişkilerinde diğer önemli bir yön olarak denetim konusu çıkmaktadır. Maliye Teftiş kurulunun görev ve yetkileri arasında sermayesine Devletin katıldığı kuruluşların mutlak surette teftiş yetkileri bulunduğu belirtilmiştir.

1961 Anayasası ve 468 Sayılı Kanundan sonra kamu iktisadi teşebbüslerinin genel kurulları, Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bununla beraber bu yetkinin kullanılması açısından başlıca şu gruplar dikkati çekmektedir.

1. İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ :

Sermayenin tamamı Devlete ait olan kuruluşlardır.

a) Yüksek denetleme kurulunca denetlenirler, ayrıca murakıpları yoktur.

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi teşebbüsleri karma komisyonunca gerek kuruluşların raporu gerekse yüksek denetleme kurulu tarafından hazırlanan denetleme raporu birlikte incelenir.

c) Cumhuriyet Senatosu, teşekkülün blanço ve netice hesaplarının onaylanıp onaylanmayacağına dair görüşünü belirtir.

d) Millet Meclisi genel kurulu teşekkülün blanço ve netice hesapları hakkında nihai kararı verir. Yönetim kurulu ibra olunur, veya ibra edilmez.

e) Türkiye Büyük Millet Meclisinin ibra veya red kararı teşekkülün bilançosu ve netice hesapları ile birlikte Resmi Gazete'de yayınlanır.

II — ORTAKLIK ŞEKLİNDEKİ KURULUŞLAR :

Sermayesinin yarısından fazlası devlete veya iktisadi devlet teşekküllerine aittir. Ticaret Kanununa veya özel kanunlarına göre ortaklık halinde yönetilirler. Kendi denetçileri mevcuttur.

a) Ticaret Kanununa göre kendi genel kurullarında bilanço ve netice hesapları incelenip tasvip veya red olunur. Yönetim kurullarının ibra edilmelerine kendi genel kurulları karar verir.

b) Kendi genel kurullarında varılan karardan sonra Yüksek Denetleme Kurulunca da ayrı bir denetim raporu hazırlanır.

c) TBMM kamu iktisadi teşebbüsleri karma komisyonunca raporları incelenir.

d) Cumhuriyet Senatosu genel kurulunda teşekkül bilançosu ve netice hesabı genel görüşme konusu yapılır.

e) Millet Meclisi Genel Kurulunda teşekkül bilançosu ve netice hesabı genel görüşme konusu yapılır ve bilgiye sunulur.

f) Varılan nihati sonuç Resmi Gazetede yayınlanır.

III. DİĞER KAMU KURULUŞLARI :

Sermayelerinin tamamı devlete ait olup bazıları Yüksek Denetleme Kurulu tarafından, bazıları özel murakıpları tarafından denetlenir. Bir kısmına ait raporlar Yüksek Denetleme Kurulu aracılığı ile, diğerleri ise karma komisyon tarafından hazırlanır. İbra yetkileri senato ve millet meclisindedir.

D — DENETİM SONUÇLARI VE ÖNERİLECEK BAŞLICA KONULAR :

En geniş anlamı ile Türk ekonomisinde yerini bulan KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ 1930 lardan beri geçirdiği aşamalarla Türk hukukunda almış oldukları mevki artık kaybedemezler. Bunlar özerk tüzel kişilikleri, hukukî bünyeleri, varlıkları, kaynakları ve ürettikleri mal ve hizmetler ile Türk ekonomisinin vazgeçilmez birer kuruluşlarıdır.

Ancak 1945 lerden beri ileri sürülen reform çalışmaları bir türlü sonuçlandırılmamıştır. Son olarak 1971 başlarında kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri reform komisyonunun hazırladığı rapor ele alınıp reorganizasyonun bir an evvel gerçekçi bir görüş içinde halledilmesi gerekir. Bunların başlıcaları şöyle özetlenebilir.

Bugün için sayıları 130 zu aşan kuruluşlardan bir çoğu aynı amaçla çalışan ayrı tüzel kişiliklerdir. Bunların bir an evvel birleştirilmeleri gerekir. Bunun yanında döner sermaye sistemi içinde çalıştırılan, aslında tamamen iktisadi teşebbüs olan kuruluşlar vardır. Bunları da kamu iktisadi teşebbüsü haline getirmek zorunludur.

Bir diğer konu, kamu iktisadi teşekküllerinin ve teşebbüslerinin özerkliklerine önem verilmesidir.

Denetim açısından bu kuruluşlara yıllık ve belli sürede sonuç verecek sistemin getirilmesi başlıca sorun olarak kendini göstermektedir.

468 sayılı kanuna göre yapılmakta olan denetimden beklenen faydanın sağlandığı şüphelidir. Çünkü bu kanunun her yıl, belli bir süre içinde yapılmasını öngördüğü meclis denetimi, bir türlü gerçekleştirilememektedir. Yıllık raporlar birikmekte, karma komisyonun bir ölçüde hazırladığı raporlar senato veya millet meclisi gündemine alınamamaktadır. Aslında ibra yetkisinin ya karma komisyon uhdesinde bırakılması ve bir itiraz vaki olduğu takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisinin müşterek toplantısında konunun ele alınması daha uygun bir çözüm yolu olarak akla gelmektedir.

Bunun yanında bu yetkinin Sayıştayda olduğu gibi Yüksek Denetleme Kurulu, yasama organına bağlanarak ve bünyesinde ge-

rekli islahât yapılarak bu kurul tarafından kullanılması belki de en etkili tedbir olarak düşünülebilir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin bir kısmının (İktisadi Devlet Teşekkülleri ile bazı özel kuruluşların) ibra yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğu halde, bir kısmında kendi genel kurulları tarafından bu yetkinin kullanılması, başlıca düzeltilmesi gereken farklılıktır.

Genel kurullarında sermaye üstünlüğü bakımından resmi sektör hakim bulunmakta ve bu sektörü milletin gerçek temsilcileri olan parlamenterler değil, hükümet tarafından görevlendirilen memurlar temsil etmektedirler. Bu, açıkça Anayasaya aykırı bir durum meydana getirmektedir.

Bunun yanında daha evvel değinilmiş bulunan sermaye kriteri farklılığı da bir an evvel giderilmelidir. Sermaye bakımından azınlık haklarının korunması için özel sektöre belli ölçüler dahilinde temsil yetkileri tanınmak suretiyle özel sektör payı yönetim kurullarında temsil edilebilir. Ama devlet sermayesinin üstün bulunduğu kuruluşlarda murakıplık müessesesinin teşkil edilmesi ve kendi genel kurullarında ibra hakkının tanınması tartışılacak bir konu olarak dikkati çekmektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kârlılık ve verimlilik ilkelerine ters etki yapan önemli noktalar arasında, kaynak temin edilmeden bir takım yatırımlara zorlanmaları dikkati çekecek kadar çoktur. Büyük ölçüde masraflara mal olan ve ekseriya malî yeteneksizlikten yarıda kalmış, üstelik yabancı kaynak kullanıldığından dolayı ağır faiz yüküne yol açmış teşebbüslere ülkemizin her yerinde rastlanmaktadır.

Yukarıda başlıcaları belirtilen bu sorunlar üzerine ekonomi ve hukuk şurasının teşbit edeceği çözüm yolları şüphesiz mevcuttur.

Nihai kararın, hiç şüphesiz yasama ve yürütme organlarının katkısı ile, en kısa zamanda alınması, Türk ekonomisi için sonsuz faydalar sağlayacak ve Türk hukukundaki bir boşluğu giderecektir.

YARARLANILAN ESERLER :

- 1 — 9.7.1961 tarihli 334 sayılı Anayasa hakkında meclis ve komisyon tutanakları.
- 2 — 12.3.1964 tarihli 440 sayılı kanun hakkında meclis ve komisyon tutanakları.
- 3 — 12.3.1964 tarihli 441 sayılı kanun hakkında meclis ve komisyon tutanakları.
- 4 — 12.5.1964 tarihli 468 sayılı kanun hakkında meclis ve komisyon tutanakları.
- 5 — 3460 sayılı kanun ve ekleri hakkındaki meclis ve komisyon tutanakları.
- 6 — 23 sayılı kanun.
- 7 — Maliye Bakanlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştrakleri Yıllıkları.
- 8 — Devlet Yatırım Bankası yıllık raporları.
- 9 — Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yıllık raporları.
- 10 — İktisadi murakabenin 20. yılı (YDK Yayını 1959).
- 11 — Cumhuriyetin 50. yılında Yüksek Denetleme Kurulu (YDK Yayını 1973).
- 12 — Ernest E, Hirsch: İktisadi Devlet Teşekküllerinin hukuki mahiyeti, 1939.
- 13 — Ernest E, Hirsch: İktisadi Müesseselerde Tetkik, Teftiş ve Murakabe, 1943.
- 14 — Ernest E, Hirsch: İktisadi Devlet Teşekküllerinde Umumi Heyet, 1944.
- 15 — Sıddık Sami Onar: İdare Hukuku bakımından Devlet Teşekkülleri, 1941.
- 16 — Muhlis Ete: Türkiye Devlet İşletmelerinin Murakabesi, 1947.
- 17 — Muhlis Ete: Türkiye'de Murakabe Sistemleri, 1943.
- 18 — Güven Dinçer, Kaya Erdem, Mecdettin Akın: İktisadi Devlet Teşekkülleri Mevzuatı, 1966.
- 19 — Bahaeddin Ablum, Sadrettin Sürbehan, Açıklamalı Dernekler Kanunu 1973.
- 20 — Maliye Bakanlığınca 1961 ve 1962 yıllarında hazırlanan özel ve ön raporlarla bunların birleştirilmiş şekilleri.
- 21 — 154 sayılı kanun gereğince 1961 yılında hazırlanan Müsteşarlar Raporu.
- 22 — Yüksek Denetleme Kurulunun 440 sayılı kanuna göre hazırladığı kuruluşların Yeniden Düzenleme Kanun Tasarıları.
- 23 — 2.5.1971 gün 7/2361 sayılı Kararnameye göre kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu ön raporu, 1971.

440 SAYILI KANUN HAKKINDA HÜKÜMET
GENEL GEREKÇESİ

Hükümet tezkeresi tarihi : 5.11.1962

İktisadi Devlet Teşekküllerinin faaliyeti ve işleyişi devamlı bir şikâyet konusu olmuştur. Bu teşekküllerin büyük bir kısmı devamlı olarak zararlı çalışmışlar, kârli çalışanların durumları da tatmin-kâr görülmemiştir. Bu sektör, memleketimizde enflasyonun başlıca kaynaklarından biri olmuştur.

Teşebbüslerin bu duruma düşmelerinde esas âmil şüphesiz tatbikattır. Ancak, mevzuatın da bunda tesirinin bulunduğunu kabul etmek yanlış olmaz. 3460 sayılı Kanunla kurulan mekanizma, 23 sayılı Kanunla yapılan tadilâttan sonra da tatminkâr bulunmamıştır. Bu durum İktisadi Devlet Teşekküllerinin reorganizasyon ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

İktisadi Devlet Teşekküllerinin reorganizasyonu meselesi 154 sayılı Kanunun 17 nci maddesi ile ele alınmış ve bunların malî, hukukî ve idarî bünyelerinin ıslahı için incelemeler yapılması ve bu inceleme sonuçlarına göre gerekli kanun tasarılarının Maliye Bakanlığınca hazırlanması derpiş olunmuştur.

Bunun üzerine yerli ve yabancı uzmanların iştirakleriyle incelemeler yapılmış, bu arada İktisadi Devlet Teşebbüsleri ayrı ayrı ele alınmış ve incelemeler sonunda bunların her biri için özel raporlar ve tamamına şamil olarak genel raporlar hazırlanmıştır.

Müsteşarlar Komitesi bu raporları incelemiş ve neticede 154 sayılı Kanunun 17 nci maddesi gereğince «İktisadi Devlet Teşekkülleri ile benzeri müesseselerin bünyelerinde yapılması gereken ıslahat hakkında rapor» hazırlanmış ve yayınlanmıştır.

Ancak, Müsteşarlar Komitesinde bazı hususlarda tam mutabakata varılamamış ve bu noktalar raporda belirtilmiştir. Bu konular, «İktisadi Meseleleri ve Hareketleri Kolaylaştırma ve Süratlendirme Kurulu»nda görüşülmüş ve kanun tasarısının hangi esaslara göre hazırlanacağı tesbit olunmuştur.

Kurulca tesbit edilen esaslar dahilinde, Maliye Bakanlığınca hazırlanan tasarı Hükümetçe incelenerek bu tasarı meydana getirilmiştir.

Tasarıların hazırlanması için yapılan çalışmalarda yukarıda bahis konusu edilen raporlar ve verilen direktifler esas olarak alınmış ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin millî ekonomiye daha yararlı olmalarını sağlayacak hükümlerin getirilmesine gayret edilmiştir.

Raporlarda, İktisadi Devlet Teşekküllerinin kuruluş ve işleyişlerinde tesbit edilen noksanlıklar şu şekilde özetlenebilir:

- a) Kuruluşların belli bir esasa bağlanmamış olmasından doğan düzensizlik,
- b) Teşekküllerin bağımsız olmamaları,
- c) İdare ve murakabenin iyi işlememesi,
- d) Koordinasyonsuzluk,
- e) Sermaye ve finansman yetersizliği,
- f) Muhasebe usullerinin yeknesak ve düzenli olmayışı.

Bu tasarıda teşekküllerin işletme ve yönetme konularında tam bir muhtariyet ve serbestiye sahib olmaları buna karşılık faaliyet neticelerini daha sıkı kontrol ve yatırımların uzun ve kısa vâdeli plân ve programlara uygun olarak ve Hükümetin kontrolü altında yürütülmesi derpiş olunmuştur. Fakat, teşekkül ve müesseselerin çalışmalarının aksamasına meydana vermemek için gerekli hallerde belli şartları haiz yatırımların yapılması için ilgili Bakanlıklara ve teşekküllere karar yetkisi tanınmıştır.

Bu tasarıyla getirilen başlıca yenilikler aşağıda gösterilmiştir.

a) Teşekkül ve iştirakler bir düzene bağlanmış, teşekküllerin çalışma konusu dışında olan iştiraklerinin 3 yıl içerisinde tasfiyesi derpiş olunmuştur.

b) Teşekküllere yönetim ve işletme alanlarında mevcut sistemde olduğundan daha geniş yetkiler tanınmış, fiyat ve tarife politikası bu açıdan düzenlenmiştir.

c) Yönetim konusunda teşekkül dışı elemanlarla takviye edilmiş fonksiyonel yönetim kurulu usulüne gidilmiştir. Böylece teşekküllerin yönetim kurullarında Hazine, ilgili Bakanlık ve işçilerin hâkim olmaları, ayrıca kurulda Hazine, ilgili Bakanlık ve işçilerin temsil edilmeleri derpiş olunmuştur.

d) İktisadî Devlet Teşekküllerinin murakabesi işinin ayrı bir kanunla düzenleneceği göz önünde bulundurularak tasarıda bu hususa ait ana esasları belirten iki madde konulmuştur.

İktisadi Devlet Teşekküllerinin koordine olarak çalışmalarını sağlayacak hükümler konulmuştur.

Koordinasyon meselesi yatırım ve işletme koordinasyonu olarak ele alınmak gerekir.

Tasarıda yatırım koordinasyonu, finansman konusu ile birlikte düzenlenmiş ve böylece gerek uzun vâdeli plânların tahakkuku, gerekse finansman imkânı sağlanmadan yatırıma başlanılmaması hususlarını sağlayacak zemin hazırlanmıştır. Böylece yatırımların daha süratle bitirilmesi ve teşebbüslerin yarım kalmış yatırımlar sebebiyle büyük gider ve borç yükü altına girmelerinin önlenmesi sağlanabilecektir.

İşletme koordinasyonunu sağlayacak hükümler de sevk olunmuştur.

f) İktisadi Devlet Teşekküllerinde sermaye noksanlığı bulunduğu daima ifade edilegelmiştir. Sermaye eksikliği bir vâkia olmakla beraber, bu sektörün yegâne eksikliğini bunun teşkil etmediği de muhakkaktır. Ayrıca, memleketimizde imkân ve kaynak eksikliği bütün sektörlerde mevcuttur. Bu bakımdan İktisadi Devlet Teşekkülleri kendilerine verilen kaynakları en iyi şekilde kullanmak zorundadır.

Sermaye eksikliği bütçe ve otofinansman imkânlarıyla zamanla karşılanabilir. Yatırım finansmanı için ise Devlet Yatırım Bankası kurulmaktadır.

g) Tasarıda teşekkül ve müesseselerin düzenli bir muhasebe sistemine kavuşmaları için gerekli hükümler bulunmaktadır.

k) Nihayet İktisadî Devlet Teşekküllerinin aktif ve pasif değerlerinin revalüe edilmesi de derpiş edilmiştir.

Maddelere ait gerekçede, tasarıda yer alan hükümler daha etraflı olarak açıklanmıştır.

440 SAYILI KANUN HAKKINDA MİLLET MECLİSİ KARMA
GEÇİCİ KOMİSYONU GENEL GEREKÇESİ

Karma Komisyon Tezkeresi
Tarih : 2.7.1963

GENEL GEREKÇE

Sınai üretimimizin takriben yarısına yakın bir kısmını sağlayan ve 1962 yılı başında nezdlerinde çalışan işçi sayısı 170 bin ve memur sayısı 120 bin olan ve 1963 bütçe yılı başında kaydi aktif değerleri 36.8 milyarı bulan İktisadi Devlet Teşekkülleri, müesseseleri ve iştiraklerinin millî ekonomimiz içindeki yeri açıkça belli olmaktadır. Bu mühim yerine rağmen İktisadi Devlet Teşekküllerinin mali bünyelerinin sıhhatli ve insicamlı olmak vasfını kaybetmesi, sermaye kıfayetsizliği ve aşırı borç ve mali ahenksizlikle dolu oluşları bugüne kadar olan çalışmalarını halk katında tatmin-kâr bir halde olmaktan çıkarmış ve teşekküller memleket ekonomisinde enflasyonist davranışların âmili olmuşlardır. 1960 yılında yürürlüğe konulan 154 sayılı Kanunla 5,4 milyar liralık borçları Hazine tarafından deruhte edilen ve 1961 yılından itibaren yatırım programlarının finansman kaynakları ile ahenkleştirilmesi suretiyle yatırımlarının ikmalî teminat altına alınan teşekküllerin; beş yıllık kalkınma plânı devresinde % 7 kalkınma hızına ulaşmada üzerlerine düşen vazife açıkça görülmektedir. Nitekim para fonu konsolidasyon toplantılarında Türk Hükümetini ciddi surette işgal eden konuların başında, İktisadi Devlet Teşekküllerinin Türk ekonomisine yük olmaktan çıkarılıp bünyelerinde yapılacak hukuki, idari ve malî ıslahatla daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını temin hususu meşgul etmiştir. Türk Hükümeti bu arzusuna ulaşmak için Hükümet gerekçesinde de belirtildiği üzere 3460 sayılı Kanunla kurulan ve 23 sayılı Kanunla yapılan tadilâttan sonra de-

netleme usulleri değiştirilen İktisadi Devlet Teşekküllerinin reorganizasyonunu temin için 154 sayılı Kanuna 17 nci maddenin vaz'ını da temin etmiş ve bu maddedeki sarahate dayanılarak halen adedleri 170'e bâliğ olan ve değişik kuruluşlarla meydana gelen İktisadi Devlet Teşekküllerinin reorganize edilmesi için yerli ve yabancı uzmanlara raporlar hazırlatmış ve hazırlanan raporların işđi altında bir tasarının Maliye Bakanlığında hazırlanması derpiş edilmiştir.

Teşekküllerin, müesseselerin ve iştiraklerinin reorganizasyonunun 3 ncü bölümde tahakkuk edebileceği, bu tetkikler sonunda anlaşılmış bulunmaktadır. Birinci bölüm teşekküllerin kuruluşları, bütçelerinin ve yatırım programlarının hazırlanması ve tasdik edilmesi, teşekküllerin kendi fiyat politikalarını tesbit etmek üzere yetkili kılınmaları, Hükümet tarafından bunların fiyat politikalarına yapılacak mücadelelerden mütevellit zararların bütçeden karşılanması ve teşekküllerin ilgili buldukları Bakanlıklarla hukuki bağlantılarını tesbit edecek bir (organik) kanun hazırlanması hususudur. Birlikte sunulan tasarı bu düşünce ile hazırlanmıştır.

Hükümet gerekçesi tetkik edildiği zaman görüleceği gibi 154 sayılı Kanununun 17 nci maddesi gereğince tasarının hazırlanmasından evvel yapılan çalışmalar sonunda; İktisadi Devlet Teşekküllerinin kuruluş ve işleyişlerinde tesbit edilen noksanlıklar şöylece özetlenebilmiştir.

- a) Kuruluşların belli bir esasa bağlanmamış olmasından doğan düzensizlik,
- b) Teşekküllerin bağımsız olmamaları,
- c) İdare ve denetiminin iyi işlememesi,
- d) Koordinasyonsuzluk,
- e) Sermaye ve finansman yetersizliği,
- f) Muhasebe usullerinin yeknesak ve düzenli olmayışı.

Tesbit edilen bu noksanlıkların a, b, c ve d fıkralarında temas edilenleri, tetkik edilen tasarıda çarelere bağlanmak istenen noksanlıklardır, e bendinde temas edilen, sermaye ve finansman yetersizliği hususu, Yüksek Meclisin tetkikine sunulmakta olan Devlet Yatırım Bankası Kanunu ile esaslara bağlanılmış, f bendindeki muhasebe usullerindeki yeknesaklığı ve düzeni temin etmek hususu ise reorganizasyon tasarısında sevk edilen bazı hükümlere paralel olarak hazırlanacak mevzuatla halledilmek üzere tâlik edilmiştir.

Başlangıçta da arz ettiğimiz üzere, 3460 sayılı Kanununun teşekküllerin kuruluşunda, organizasyon bakımından muayyen prensipler koymamış olması çok çeşitli idari ve hukuki bünyelere sahip teşekküller ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Halen mevcut teşebbüsleri 4 grup halinde incelemek mümkündür.

1. 3460 sayılı Kanuna tâbi olan İktisadî Devlet Teşekkülleri (Süemrbank, Ziraat Bankası, Etibank, Toprak Mahsulleri Ofisi, İZraî Donatım Kurumuğ Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, PTT, Devlet Demiryolları, Devlet Malzeme Ofisi, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri, Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları İşletmesi ve Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu.)

2. Milli Korunma Kanununun verdiği yetkiye istinaden kurulanlar (Petrol Ofisi, Et ve Balık Kurumu).

3. Özel kanunla kurulup ekonomik faaliyette bulunanlar (Milli Piyango, İller Bankası ve Amortisman ve Kredi Sandığı).

4. Ortaklıklar (Ortaklıklar iki bölümde toplanmış olup birinci bölümde özel kanunla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulanlar «Emlâk Kredi Bankası, Halk Bankası, Denizcilik Bankası, Vakıflar Bankası, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklıkları ve Yürkiye Havayolları Anonim Ortaklıkları» Ticaret Kanununa göre kurulanlar. «Bunlar Devlet sermayesinin iştirak ettiği muhtelif ticari teşebbüsler olup sayıları 150 civarındadır»).

Görülüyor ki, kuruluşların belli bir esasa bağlanmamış olmasından dolayı halen 36,8 milyarı bulan kaydî aktif değerlerinin temsilcisi teşekkül, müessese ve iştiraklerin arasında hukukî bir düzeni sağlamak mümkün olamamaktadır. Bu düzensizliğin seneler içinde yarattığı âtıl kapasitenin, israf ve enflasyonist eğilimlerin zararlarını ayrıca izaha lüzum yoktur.

3460 sayılı Kanunla, teşekküllerin bağımsız olmaları hükmü sevk edildiği halde, teşekküller arasında organizasyon birliği bulunmadığı ve muhtelif kuruluş hallerinde değişik hükümler sevk edildiği ve siyasi kudreti elinde bulunduranlar, muhtelif maksatlarla teşekkül, müessese ve iştiraklerine müdahale ettiği için yerli ve yabancı uzmanların da belirttiği gibi; bugünkü yaşıyan hükümleri ve tatbikatı ile teşekküllerin muhtar bir bünyeye sahip olduklarını söylemek maalesef mümkün değildir. Sınâî üretimimizin takriben yarısına yakın bir kısmını sağlayan ve 290 bin kişinin çalıştı-

ğı yer olan teşekküllerin bünyelerine yapılan bu müdahalelerin, ekonomimize evrdiği zararları 154 sayılı Kanunla konsolide edilen borçlarının 5,4 milyara ulaşmasında görmek mümkündür. Kaydî aktif değerleri 36,8 milyarı bulan teşekküllerin ödenmiş sermayelerinin sadece 6,5 milyar lira olması ve bu sebepten mali bünyelerindeki işletme ve yatırım sermayesi noksanlıklarının çok zayıf bir likidite durumu tevlit etmeleri hususunda teşekküllerin bağımsız olmamalarından ve muhtelif siyasi ve mahalli arzuları tatmin kaygusu ile kurulmuş olmasından ileri gelmektedir. Böylece teşekküller, kendi faaliyet konularıyla bazan ilgili olan ve çok defa da hiçbir ilgisi bulunmayan iştiraklere zorlanmışlar ve bazan da bu iştirakler diğer iştirakleri finanse etmek hususunda tazyike maruz kalmışlardır. Teşekküllerarası çapraşık bir iştirakler ağının kurulması ve teşekküllerin bareme ve Sayıştay vizesine tâbi olmaması, idare ve denetimlerinin iyi işlememesine ve Devlet personel rejimi içinde çok farklı esasların kabulüne yol açmıştır. Çok değişik hukuki bünyelere sahip olan teşekkül, müessese ve iştiraklerin muhtar olmamaları ve değişik siyasi tesirlerle meydana getirilmiş olmalarının tabii bir mahzuru da teşekkül bünyelerinde âtil enerji olarak ifade edebileceğimiz çok sayıda persoelinin yer alması hususu olmuştur. Bir bakıma teşekküller, istihdam meselesinin halli kaygusunda bulunan kişilerin, kaygularını izale edecekleri yerler haline gelmiş, personelin çoğaltılması ise rantabilitelerini azaltmış ve tahakkuk eden yüksek maliyetler teşekkül bünyelerine zararlar iras etmiştir.

Teşekküllerle denetenler ve icra uzvu arasında yanlış bağlının kurulması ve teşekküllerin bünyelerinde kurulan müesseselerle, teşekküller arasındaki hukuki rabitaların, mesuliyetin ve karar süratinin parçalanmasına yol açacak kadar karşıık bulunması; 3460 sayılı Kanunun Hükümetçe hazırlanan gerekçesinde belirtilen mak-satlarına ulaşmayı mümkün kılmamıştır.

Gerçek olan husus şudur ki, Türk Devleti onbeş senelik bir plânlı devre içinde karma ekonomi kurallarına uygun olarak % 7 kalkınma hızına ulaşmayı amaç edinmiştir. İktisadî Devlet Teşekkülleri plânlı ekonomi devresinde özel sektörün yatırımlarına muvazi bir yatırım gayreti içine girecek ve plânın tedbirler bölümündeki hususlarına riayet edilecektir. Kabul edilen plâna göre iktisadî Devlet Teşekküllerininin işletme açığı vermemeieri ve gerekli yatırımları esas iti-

bariyle kendi fonlariyle gerçekteştirmeleri, plânın ana ilkelerinden bridir. Bu bakımdan gelirlerini artırmak için her türlü çabayı göstermeleri gerekmektedir. Binaenaleyh İktisadi Devlet Teşekkülleri ve iştiraklerinin reorganize edilmesi için 154 sayılı Kanunun 17 nci maddesi ile kendisine verilen vazifeyi ifa ederken Hükümet Şu esaslara dikkat etmelidir.

a) Fiyat politikasının uygulanmasına geçilmeli, teşekküller ürettikleri mal ve hizmet fiyatlarını kendileri tesbit etmeli, temel mal ve hizmet fiyatlarına Hükümetçe müdahale olunduğu zaman teşekküllerin bu yüzden uğradıkları zararlar bütçeden karşılanmalı.

b) Fiyat tesbitinde kapasitenin tam kullanılması ve modern işletmecilik esasları göz önünde tutulmalı,

c) Finansman programlarının uygulanmasında teşekkül kaynaklarından yatırıma harcanak kısımların gerçekteşmesi temin edilmeli,

d) Normalin üstünde mamul stokların doğmasına meydan verilmemeli; ham madde, yardımcı madde ve malzeme stoklarının aşırı bir tarzda doğmasına mani olunmalı, azami tasarruf esasına göre hareket edilmeli,

e) İşletmelerde kullanılmıyan eski malzeme ve hurdaların kullanılması veya satılması temin edilmeli,

dir.

Tetkik edilen tasarının, yukarıdan beri arz ettiğimiz esaslara uygunluğu komisyonumuzca tartışılan temel hükümlerinden birisi de, üçüncü maddenin üçüncü fıkrası olmuştur. Tasarı (Kamu hizmeti niteliğini taşıyan alanlarda teşekkül kurulamaz) hükmünü sevk etmiş bulunmaktadır. Bu hükmün, (daha ziyade kamu hizmeti niteliğini taşıyan alanlarda teşekkül kurulamayacağı) şeklinde anlaşılması lâzımgelir. Bununla beraber kamu hizmeti deyiminin idare hukuku literatür ve tatbikatında değişik anlamlara yol açtığı nazara alınarak ve modern devletin deruhte ettiği hizmetlerin hududu her geçen gün değişik anlamlara tabi olduğu düşünülerek bu gerekçede âmme hizmeti —kamu hizmeti— niteliğinin mâna ve hududunda bir anlayış beraberliğine varma lüzumu hissedilmiştir.

Anayasamıza göre Devletin gayesi, ferdi hakları sosyal adalet anlayışı ve Şartları içinde tahakkuk ve temin ettirmektir. Bu se-

bepile Türk Devleti (fertçi) olduğu kadar, muasır medeniyetin yarattđı sayısız ihtiyaçları temin edebilmek maksadı ile sınırlı olarak (toplumcu) dur. Böylece hakların ayrılığı esası yerine, hakların elbirliği kaidesi iltifat görmüş ve ikinci maddede Türk Cumhuriyetinin vasfı tâyin edilirken «Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir» demek suretiyle Fransız ihtilâlinin âmme kudreti mefhumunun karşısına vaz'ettiği ferdiyetçilik ve ihtilâl hakkı müessesesi ile sosyal Devlet fikri birlikte yer almıştır. Sosyal Devlet fikrinin, realist hukuk anlayışı ile tesanüt fikrine ulaştığı da ifade edilebilir. Böylece liberallerin, doktrinde yer alan (Devlet zaruret dolayısıyla bir teşebbüse girişirse şartlarının hususi teşebbüse benzer olması lüzumu) iltifat görmüştür. Yalnız hemen ilâve etmek lâzımdır ki, Anayasamız âmme kudretini, temel insan haklarının, tahakkuku şart ve sınırı ile kabul ettiği için, Sosyal Devlet anlayışını özel sektöre ait teşebbüs fikrinin ret ve inkârı hüviyeti ile de vaz'etmemiştir. Hukuk literatüründe geniş mânası ile kamu hizmeti: (Bir kamu idare veya müessesesi tarafından doğrudan doğruya veya böyle bir idarenin nezareti altında kamu ihtiyaçları ve menfaatlerini tatmin ve temin etmek maksadıyla girişilen teşebbüsler) olarak; dar mânada ise (kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna mahsus usuller dairesinde ve bu hukukdan doğan yetkilere dayanılarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler) olarak tarif edilmektedir.

Doktrinde geniş tartışmalara yol açan bu anlayış farklarına rağmen, kamu hizmetini, Devletin var oluş sebebi, yürütme kuvvetinin, insan ve toplumun mutluluğu için yapması gereken faaliyet olarak ifade de birleşildiği açıkça görülmektedir.

Yeni Anayasa nizamı içinde kamu hizmetinin anlayış sınırı şöyle olmalıdır.

Devlet, ekonomik, toplumcu ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği tercihlere tevcih etmek ve bu maksatla kalkınma plânlarını yapmakla vazifeli bulunduğuna göre Devletin gayesi, Türkleri insan olma haysiyetine yaraşır bir hayat seviyesine ulaştırmak, bu seviyeyi muhafaza ve idame ettirmek olarak hülâsa edilebilir. Bu mânada kamu hizmeti deyimi, çok geniş bir alanı çevreler. Deyimi dar mânada tesbit edersek (icranın Anayasanın emrettiği esaslar ve plân içinde ve malî

kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde gösterdiği faaliyet ve yaptığı hizmetler) diye tarfi etmemiz mümkündür. İcra, bu faaliyet ve hizmetlerinde plân esaslarıyla sınırlıdır. Binaenaleyh bir hizmetin mahiyetini tesbit için esas kriter:

Plânın derpiş ettiği karma ekonomi sistemi içinde icranın:

1. Tatminsiz bir kamu ihtiyacının mevcudiyetini,
2. İhtiyacın cevapsız kalmasının kamu düzenini sarsacağını,
3. Tatminsiz kamu ihtiyacının devamlılığını,

Tesbit etmesi ve yasama organından bu hizmetin hususi bir kuruluşla ve İktisadî Devlet Teşekküllerinin çerçeve kanunu olarak kabul buyurulacak (Temel kanun) hükümlerine uygun bir hukuki bünye içinde kurulması hakkında karar istemesi ve bu talebin kanunlaşmasına bağlıdır.

Maddenin tatbikatında yürütme ve yasama organlarının müdahaleci bir anlayıştan ziyade karma ekonomi kuralları anlayışı içinde hareket edeceğini beklemek lâzım gelir.

Tasarının, tetkik ettiğimiz maddeleriyle, özlemi duyulan muhtar, düzenli, daha fazla yatırım kaynağı yaratmak için kârlılık ve verimlilik esaslarına uygun hareket eden İktisadî Devlet Teşekküllerinin kuruluş ve çalışmalarını temin etmek üzere hazırlandığında komisyonumuz beraberdir. Tasarının, teşekküllerin, müesseselerinin ve iştiraklerinin yönetimleri ile ilgili hükümlerinde bu sebeple dikkatle durulmuş; yönetimle ilgili kişilerin başka işlerle meşgul olmamaları, özlük haklarının teminat altında bulunması ve özel sektörün imkânlarına paralel olarak imkânlara sahip kılınması hükümlerinde bazı değişiklikler yapılmış ve bu kişilerin ancak halen yürürlükte bulunan 3460 sayılı Kanununun tatbik şeklini gösterir tüzüğün 9 ncu maddesinde yazılı işleri yapabilmelerine, istinaâ olarak cevaz verilmiş ve yönetim kurullarının, hatırlı kişilerin yer alacağı kuruluşlar olmasından ziyade karar verme ve denetleme gücünü şahsında toplıyabilen kişilerden seçilmesinin, millî ekonomimize yararlı olabileceği, aksi halde bu kanunun tatbikatının dahi beklenen neticeyi vermesinin mümkün olmayacağı fikrinde mutabakata varılmıştır.

Tasarının maddelerinde komisyonumuzca yapılan değişikliklerin gerekçeleri ayrıca sunulmuş bulunmaktadır. Tasarı bu değişiklikleri ile birlikte yüksek tasviplerinize sunulur.

441 SAYILI KANUN HAKKINDA HÜKÜMET GENEL
GEREKÇESİ

Hükümet tezkeresi tarihi : 11.10.1962

İktisadi Devlet Teşekkülleri ekonomik kalkınmanın vasıtaları olarak devamlı surette yatırım yapmak durumunda olan kurumlardır. Bu sektörün reorganizasyonu için yapılan çalışmalarda üzerinde durulan hususlardan biri de sermaye kıfayetsizliği ve yatırımların kısa vadeli kredilerle finanse edilmiş olmasıdır.

Kaynakların az olması, bunlardan en iyi şekilde faydalanılmasını zaruri kılmaktadır. Esasen memleketimizin bilinen bütçe imkânları karşısında sermaye yetersizliğinin süratle giderilemeyeceği açıktır. O halde yatırımların geniş ölçüde kredi ile finansmanı gerekmektedir .

Bugüne kadar yatırım kredileri Amortisman ve Kredi Sandığı ile gene bu Sandık nezdinde tesis edilmiş olan ve esas itibariyle dış kredi karşılıklarını ihtiva eden iç finansman fonundan verilegelmiştir. Ancak, Amortisman ve Kredi Sandığı daha ziyade tahvil piyasasının tanzimi için kurulmuş bir teşekküldür. Yatırım finansmanı için de teşkilâtlanmış değildir.

Ayrıca, İktisadi Devlet Teşekkülleri yatırımlarının bir ihtisas bankası olarak kurulacak olan Yatırım Bankası kanaliyle finanse edilmesi gerektiği, müteaddit kere yabancı mali müesseselere men-sup heyetler tarafından tavsiye edilmiştir.

İktisadi Devlet Teşekkülleri reorganizasyonu hakkındaki raporlarda da finansman usullerinin ıslahı ile kaynakların bir yerde toplanması ve finansmanın da tek elden idaresi tavsiye edilmiştir.

Bu hususta zaman zaman çalışmalar yapılmış, finansman programları hazırlanmış fakat uygulanamamıştır. 1960 dan bu yana, 23

sayılı Kanuna göre kaynakların bir yerde toplanması, yıl başında ihtiyaç ve imkânların ihtiyaçlara tahsisi esas itibariyle Maliye Bakanlığınca yapılmaktadır.

Ancak, bu sektörün reorganizasyonu sonunda işletme açığı vermeden faaliyette bulunabilmesi de düşünülmektedir. Bu halde ise uzun vâdeli krediye ancak yatırımlar için ihtiyaç olacaktır. Yatırım kredilerini iyi kullanabilmek için işin bitimine kadar yatırımları takibedecek bir ihtisas bankası kurulması faydalı görülmektedir. Banka yalnız imkânların ihtiyaçlara miktar olarak tevziini yapmakla kalmıyacak vâde, faiz haddi ve diğer kredi şartlarını da işin mahiyetine göre ayarlayacaktır.

Kurulacak banka, İktisadi Devlet Teşekküllerinin dış yatırım kredisi taleplerinde yabancı malî müesseselere, kredi verenlere muhatap olmak ve garanti vermek suretiyle bu konuda da büyük kolaylık sağlayacaktır.

Burada bir hususun da belirtilmesinde ayrıca fayda mülâhaza edilmiştir. Devlet Yatırım Bankası, yatırım koordinasyonu yapmak vazife ve yetkisini haiz değildir. Yatırımların koordine edilmesi vazifesi olan Bankaya bu yetkinin verimlesi uygun görülmemiştir.

Yatırımların koordinasyonu işi Devlet Plânlama Teşkilâtının mütalâası alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenecektir.

Bir diğer husus da bankaya ancak vapılması hususunda karar verilmiş olan yatırımlar için müracaat edilebileceğidir. Banka projeyi incelemek, tesbit ettiği eksiklikleri tamamlamak ve gerekli şartları haiz bulunmayan projeler için kredi açmamak yetkisini haiz olacaktır; yalnız projenin, memleket ekonomisi bakımından değeri, kullanılan teknik gibi hususlarda banka bir değerlendirme yoluna gitmeyecektir.

Maddelere ait kısımlarda kanun tasarısına ait diğer hususlar açıklanmış bulunmaktadır.

468 SAYILI KANUN HAKKINDAKİ TEKLİFİN
GENEL GEREKÇESİ

Teklifin sunuluş tarihi : 18.6.1962

Anayasanın 127 nci maddesinin 3 ncü fıkrası, «Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir» demektedir.

Bu özel kanunun, Sayıştaya bazı munzam vazifeler veren bir kanun olamayacağı; Sayıştay denetlemesinin, Anayasanın aynı maddesinin 1 nci fıkrasıyla genel ve katma bütçeli dairelere hasredilmiş olmasından açıkça anlaşılmaktadır. Kaldı ki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetlenmesinin teknik bakımdan farklı bir mahiyet taşıması da bunu gerektirmektedir.

Anayasanın 127 nci maddesinin 3 ncü fıkrası, Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda bir önergeyle teklif edildiği şekliyle, teşrii denetlemenin Türkiye Büyük Millet Meclisi «adına» yapılacağı yolunda bir hüküm ifade ediyordu. Bu hüküm, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunca, bu fıkra yeniden kaleme alınırken değiştirilmiş ve teşrii murakabenin yasama organına bağlı bir kurul tarafından onun adına yapılması mecburiyetini istilzam eden «adına» kelimesi metinden çıkarılarak Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, herhalde, yasama organınca bizzat denetleneceğini gösteren bir ibare konulmuştur. Komisyonun teklif ettiği bu metin de Genel Kurulca kabul edilmiştir. Diğer taraftan, aynı maddenin 1 nci fıkrasında, Sayıştayın genel ve katma bütçeli daireler üzerinden yapacağı denetimin yasama organı «adına» olacağı açıkça belirtilmiştir. Aradaki bir fark da, durumu izah etmeye kâfi gelir.

Gerçekten, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi, bu teşebbüsler hakkında yasama organı önünde siyasi sorumluluğu taşıyan Bakanlar Kurulunun ve Bakanların bu teşebbüsleri denetliye-

cek olan (ve halen Umumi Murakabe Heyeti adını taşıyan) kuruldan bazı murakabe faaliyetlerinde bulunmasını talebetmelerini gerektirebilir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetiminin, merkezi en yüksek icra organı seviyesinde ve ona bağlı olarak yer alacak bir kurul tarafından yapılmasındaki idari ve teknik zaruretler, böyle bir kurulun teşkilini gerektirirken; bu kurula muvazi olarak bir de yasama organına bağlı ayrı bu kurulun kurulması lüzumsuz olur. Merkezi en yüksek icra organına bağlı olarak vazife görecektir böyle bir kurulun aynı zamanda, Hükümetçe Kamu İktisadi teşebbüsleri hakkında güdülen fiyat, istihsal, yatırım ve sair konulardaki siyasetin tatbikatının icaplarının yerine getirilip getirilmediğini denetlemek vazifesi ile de teçhiz edilmesinin gerekebileceği düşünülürse; böyle bir vazifenin yasama organına bağlı bir kurula verilemeyeceği de anlaşılır. Bu sebeplerle bu kanun teklifi, Umumi Murakabe Heyetinin yeniden Başbakanlığa bağlanmasını öngörmüştür. Bu, Anayasanın 127 nci maddesinin 3 ncü fıkrasının yukarıda izah edilen muhtevası muvacehesinde, aynı zamanda, Anayasanın 5 ve 6 ncü maddelerinde yer alan fonksiyonlar (kuvvetler) ayrılığı ilkesinin icaplarından biridir.

Bununla beraber, Umumi Murakabe Heyeti, her ne kadar, kamu sektörü politikasının mutalarını denetimine esas olmak üzere, icra organından alacak ve onun talebedeği murakabe faaliyetini de kanunen muntazaman yapacağı denetten ayrı olarak yapmak durumunda bulunabilecek ise de; bu kurulun, her halükârda, bütün murakabe faaliyetinde yersiz baskı ve tesirlerden masun olarak çalışması da, bizzat icra organının hakikati öğrenmesi ve kendi siyasetinin başarı derecesini ölçebilmesi bakımından zaruridir. Ancak, bunun çaresi, bu kurulu, fonksiyonlar ayrılığı ilkesine rağmen yasama organına bağlamak olmayıp, Umumi Murakabe Heyeti üyelerinin kanuni statülerinde, zatişleri konusunda gereken teminata sahip kılınmalarını sağlamaktır. Bu husus ise, bu kanun teklifinin konusunun dışında kalmaktadır.

Öte yandan; bu kanun teklifi, 17 Haziran 1938 tarihli ve 3460 sayılı Kanunun derpiş ettiği teşrii murakabeye nisbetle çok daha tam ve geniş bir teşrii murakabeyi öngörmektedir. Gerçekten, 3460 sayılı Kanunla kurulan Umumi Heyet, bir kısım teşrii organ üyeleriyle idari mekanizmanın mensuplarından kurulduğu halde; bu kanun teklifi, Anayasanın sarîh emrine uymak suretiyle, kamu iktisadi teşebbüslerinin murakabesinde yasama organını her iki kanadıyla ve tam olarak görevlendirmiştir.

468 SAYILI KANUN HAKKINDA GEÇİCİ
KOMİSYONUN GENEL GEREKÇESİ
Yüksek Başkanlığa

Gerekçe Tarihi : 2.7.1962

Uzun vâdeli plânın yürürlüğe konması ve bütünlüğünün korunması hakkında kanun teklifi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonunun seçilmesi ve çalışma usullerinin düzenlenmesi hakkında kanun teklifi ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında kanun teklifini incelemek üzere Kurulu Geçici Komisyon, 29 Haziran 1962 günkü Birleşiminde, İstanbul Milletvekili Coşkun Kırca, Sivas Milletvekili Cevad Odyakmaz, Aydın Milletvekili Orhan Apaydın ve Erzincan Milletvekili Sadık Perinçek'in 18 Haziran 1962 tarihli Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında kanun teklifini, Hükümet adına Sanayi Bakanı ile Maliye Bakanlığı temsilcilerinin ve ayrıca Yüksek Murakabe Heyeti temsilcilerinin huzuruyla incelemiş ve aşağıdaki hususları kararlaştırmıştır.

Komisyonumuz, kanun teklifinin genel gerekçesinde yer alan mütalâalara aynen iştirak etmektedir. Bu münasebetle, Yüksek Murakabe Heyeti veya onun yerini alacak olan kurul veya makamın mensuplarına, İktisadi Devlet Teşekküllerinin reorganizasyonu ile ilgili kanun tasarılarında zat işleri hususunda gereken teminatın tanınacağına dair Sanayi Bakanının beyanlarına, Komisyonumuzun memnuniyetle ıtıla kesbeylediğini belirtmek lâzımdır.

Komisyonumuz, 1 nci maddeyi gerekçesiyle birlikte ve bazı önemsiz değişikliklerle kabul etmiştir. Madde metninde, oranların yüzde olarak hesaplanacağı belirtilmiş ve ayrıca siyasi parti gruplarının gösterecekleri adaylar ile siyasi parti grubu mensubu olmayanlardan gösterilen adaylar için ayrı ayrı seçim yapılacağı zikre-

dilmiştir; bu suretle, seçim sonucunun Anayasanın 85 inci maddesinin icaplarına uygun olarak selâmetle cereyanı için munzam bir teminat getirilmiş olmaktadır.

Komisyonomuz 2. maddeyi raportör seçimi ile alt komisyon kurulmasını ihtiyarî hale getirerek ve ayrıca alt komisyonlarda gerek iktidarın, gerek muhalefetin temsil edilmesinin esasen mevcut bir teamül oluşunu nazarı itibare alarak 3. fıkrasını çıkarmak sureti ile kabul etmiştir.

Komisyonomuz, 3 ncü maddeyi, denetleme prosedürünün işlemlerini kolaylaştıran ve maksadı daha iyi ifade eden değişikliklerle kabul etmiştir. Komisyonomuz, yasama organının cezai veya malî sorumluluk konusunda görüş beyan etmesini, kamu iktisadi teşebbüslerinin gereken sühulet ve çabuklukla çalışması bakımından çok mahzurlu mütalâa etmiş ve esasen, bu konuda yasama organınca ifade edilmesi derpiş edilen görüşlerin fonksiyonlar (kuvvetler) ayrılığı ilkesi gereğince icra organını da, kaza organını da bağliyamıyacağı nazarı itibara alınarak, madde bu yolda tadil edilmiştir. Bu vesileyle, Anayasada mevcut bir yetki olduğu için Karma Komisyona verilen mahallinde araştırma yapabilme yetkisinin, ancak çok zarurî olan hallerde ve imsakle kullanılmasının, kamu sektörünün çalışmasında teşebbüs fikrinin hâkim olabilmesi bakımından büyük ehemmiyeti olduğuna dikkati çekmek gerekmektedir. Bundan başka, bu maddede, her iki Yasama Meclisinde derpiş edilen genel görüşmenin nev'i şahsına münhasır bir genel görüşme olduğu; zira, genel görüşmelerin kaideten her hangi bir oylamayla sonuçlanamamasına rağmen; bu şıkta, denetlemenin müeyyidesini sağlamak bakımından, bilânço ve kâr ve zarar hesaplarının onaylanması veya onaylanmaması yolunda kararlar alınması sisteminin kabul edilmesinde zaruret görüldüğü belirtilir.

Komisyonomuz, 4 ncü maddenin gerekçesine aynen katılmaktadır. Bu madde de, maksadı daha iyi ifade eden bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. Bu vesileyle, maddenin ilk ve son fıkraları muvacehesinde, meselâ, sermayesinin % 40 ını Devletin veya Sümerbankın ve % 10 unu da bir belediyenin vermiş olduğu bir kurumun, bu kanunla öngörülen denetime tâbi olacağı belirtilir. Bu vesileyle, bu maddede, «sermaye» teriminin sadece ticari ve malî anlamında değil, en geniş iktisadi anlamında kullanıldığını belirtmek lâzımdır. Bunun gibi, sadece yarısı kamuya ait kurumların yasama denetimine tâbi tutulmasının ve bunun için kıstas olarak

kamuya ait sermayenin yarından fazla olması ölçüsünün kabul edilmemiş olmasının sebebi, Anayasamızın sosyal Devlet ilkesi muvacehesinde, kamu menfaatinin özel menfaatten, bilhassa yasama organının hakikatleri bu konuda eksiksiz bilmesindeki zaruret bamiından üstün oluşudur. «Sermaye» terimi yerine «ödenmiş sermaye» teriminin kullanılması ise, özel kişilerin nominal sermaye olarak iştirakleri yarından fazla olduğu halde; fiilen özel kişilerce ödenmiş olan sermayenin, fiilen kamu tarafından ödenmiş sermayeden az veya ona eşit olması halinde, böyle bir teşebbüsün yasama denetiminden kaçırılmasını önlemek içindir.

Komisyonumuz, metne, 5 nci madde olarak yeni bir madde eklemiş ve bu madde, Anayasamızın 127 nci maddesine uygun olarak Sayıştay denetimiyle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yasama organınca denetimi arasındaki sınırı sarılı olarak çizmiştir.

Komisyonumuz metne 6 ncı madde olarak da bir madde ekliyerek, umumi heyetleri Ticaret Kanununa veya Türk Standartları Enstitüsü gibi özel kanunlarına tâbi kurumların umumi heyetlerinin, yasama organı ibra kararı vermediği takdirde ibra kararı veremeyeceklerini; ancak, yasama organı ibra kararı verse bile, bunların ibra kararı vermeye mecbur olmayacaklarını, umumi hukuk ilkelerine uygun olarak hükme bağlamıştır. Ticaret Kanununa tâbi umumi heyete sahip kamu vasıflı şirketlerden Denizcilik Bankası gibi bazıları reorganizasyon kanununa tâbi olacak ve bu tip kamu işletmesi bırakılmıyacaksa da, yine de bu kanuna giren bazı umumi heyetlerin Ticaret Kanununa tâbi olarak çalışması mümkün olabilecektir; bu itibarla, bu madde geçici bir madde olarak sevk edilmemiştir.

Komisyonumuz, 6 ncı maddeyi 23 Sayılı Kanun çıkarken yapılmış bir yanlışlığı tashih maksadiyle; 3460 sayılı Kanunun 24 ncü maddesinden de metninde bahsetmek suretiyle, 7 nci madde olarak kabul etmiştir.

Komisyonumuz, 5 nci maddeyi, limitet ve anonim şirket haline getirilme hususunu, Bakanlar Kurulu kararı yerine Bakanlar Kurulunun getireceği bir tasarı yoluyla kanun ile yapılabilecek bir işlem telâkki ederek bu istikamette tadil etmiş ve 8 nci madde olarak kabul etmiştir.

Komisyonumuz, 7nci maddeyi 9 ncu madde ve 8 nci maddeyi 10 ncu madde olarak aynen kabul etmiştir.

Komisyonomuz, metne 11 nci madde olarak bir madde eklemiş ve bu madde ile, Atatürk Ormank Çiftçiliği Müdürlüğünün kuruluşuna dair 24 Mart 1950 tarihli ve 5659 sayılı Kanunla vaz'edilmiş olan, eski Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe ve Tarım komisyonlarından kurulu Tarım Komisyonunun hazırlayacağı raporun bizzat yasama organına sunulması yolundaki, bugünkü Anayasa sistemimiz içinde tatbiki de ayrıca mümkün olmayan sistemi kaldırmıştır. Bunun gibi, Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğünün kuruluşuna dair 7 Haziran 1949 tarihli ve 5433 sayılı Kanunla kurulmuş olan benzer bir sistem de ilga edilmiş olmaktadır.

Komisyonomuz, metne 1 nci geçici madde olarak bir madde eklemiş ve Milli Korunma Kanununun sağladığı sermayeyle ilgili olan Yüksek Denetim Kurulu raporlarının, bu sermaye hesabı tasfiye edilinceye kadar, aiddokları kurumlara mütaallik raporlar gibi muameleye tabi tutulacağını belirtmiştir.

Komisyonomuzun metne ilâve ettiği 2 nci geçici madde ile de, Anayasanın 127 nci maddesi gereğince, bu kanunla tesis edilen denetim usulüne tabi olmaması gereken şıklarda ve ezcümle, Milli Korunma Kanuniyle sağlanan bahis konusu sermayeden ayrılan fonların veya verilen sermayelerin genel veya katma bütçeli idarelerce mütedavil sermaye olarak idare edilmesi şikkında, bu konudaki Sayıştay dnetimi için grekli kanuni esaslar henüz konmamış olduğundan, bugüne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi dosyalarında birikmiş olan bu gibi raporların da bu kanuna tabi tutularak tasfiyesi sağlanmıştı. Bu madde, Anayasamızın 7 nci maddesine istinat etmektedir.

Komisyonomuz, kanun teklifinde mevcut geçici maddeyi yasama organının tatile girmesi halinde çıkabilecek aksaklıkları bertaraf edici bir hüküm ilâve ederek kabul etmiştir.

Komisyonomuz, 9 ncu maddeyi 12 nci madde olarak aynen kabul etmiştir.

Komisyonomuz, 10 ncu maddeyi, 13 ncu madde olarak ve çok ufak bir redaksiyon değişikliğiyle kabul etmiştir.

Komisyonomuz, raporunun öncelik ve ivedilikle gârüşülmesini teklif eyler.

Genel Kurulun tasvibine arz edilmek üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile sunulur.

468 SAYILI KANUN HAKKINDA CUMHURİYET SENATOSU
GEÇİCİ KOMİSYONUNUN GENEL GEREKÇESİ

Rapor Tarihi : 16.10.1963

Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı

Başkanlığınız tarafından komisyonumuza havale buyrulan İstanbul Milletvekili Coşkun Kırca ve Sivas Milletvekili Cevad Od-yakmaz, Aydın Milletvekili Orhan Apaydın ve Erzincan Milletvekili Sadık Perinçek'in, «Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında Kanun teklifi»nin Millet Meclisinin 28.8.1963 tarihli 126 ncı Birleşiminde öncelik ve ivedilikle görüşülerek kabul edilmiş bulunan metni Hükümet temsilcilerinin iştirakiyle ve Yüksek Murakabe Heyetinden izahat alınmak suretiyle komisyonumuzca incelendi.

1. Komisyonumuz sözü geçen teklife ait genel gerekçeyi aşağıda arz edilen sebeplerle uygun görmemiştir.

Kanun teklifinin amacı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127 nci maddesi son fıkrasının emrettiği, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesini düzenlemektir.

Teklif bu maksatla :

A) Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu kurmakta ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Kamu İktisadi Teşebbüslerini denetleme usulünü tesbit etmekte;

B) Kamu İktisadi Teşebbüslerini tarif etmekte;

C) Ve 17 Haziran 1938 tarih ve 3460 sayılı Kanunla Umumi Murakabe Heyeti adıyla Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş iken

16.7.1960 tarih ve 23sayılı Kanunla Yüksek Murakabe Heyeti adıyla teşriî organ Başkanlığına bağlanmış bulunan Yüksek Murakabe Heyetini Yüksek Denetim Kurulu unvaniyle yeniden Başbakanlığa bağlamaktadır.

A) Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Kamu İktisadi Teşebbüslerini denetleme usulü.

Kanun teklifinin gerekçesinde :

1. Sayıştay denetlemesinin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127 nci maddesinin 1 nci fıkrasıyla, genel ve katma bütçeli dairelere hasredilmiş olduğu ve bu denetimin yasama organı «adına» olacağı açıkça belirtildiği;

2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetlemesinin teknik bakımdan farklı bir mahiyet taşıdığı;

3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin teşriî denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisi «adına» yapılacağı yolunda bir hüküm ifade eden önerenin Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunda değiştirilerek «adına» kelimesinin metinden çıkarıldığı ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yasama organınca bizzat denetleneceğini gösteren bir ibare konulduğu ve komisyonun teklif ettiği bu metnin de Genel Kurulca kabul edildiği belirtilerek Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesini düzenleyen Kanunun Sayıştaya bazı munzam vazifeler veren bir kanun olmayacağı neticesine varılmakta ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesini sağlamak üzere, Cumhuriyet Senatosunca seçilecek onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesiyle Millet Meclisince seçilecek otuzbeş milletvekilinden ibaret bir Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu kurulmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu, Yüksek Denetim Kurulunun raporlarıyla Başbakanlığın sevk edeceği ve her teşebbüsün bilançosuyla kâr ve zarar hesaplarını ihtiva eden raporları inceliyerek bütün Kamu İktisadi Teşebbüslerini kapsıyan raporu Cumhuriyet Senatosu Genel Kuruluna sevk edecek; Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu bu rapor üzerinde en çok on gün süren bir genel görüşme açacak ve bu genel görüşme sonunda bilançolar ile kâr ve zarar hesaplarının tas-

vipedilip edilmemesi hakkındaki görüşlerini Millet Meclisine bildirecek; Millet Meclisi Genel Kurulu Karma Komisyonun raporu üzerinde Cumhuriyet senlaosunun ulaştığı sonuçlarla birlikte, genel görüşme açacak ve en çok yirmi gün sürecek olan bu görüşme sonunda Millet Meclisi Genel Kurulu bilânçolarla kâr ve zarar hesaplarını tasvibetmek suretiyle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ibra edilmesi hususunu İkarara bağlayacaktır.

Komisyonumuzun teklif gerekçesinde belirtilen, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesini düzenliyen Kanunun Sayıştaya bazı munzam vazifeler veren bir kanun olamayacağı, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yasama organınca bizzat denetleneceği görüşüne İkatılmaktadır. Komisyonumuz, kanun tekliflerindeki Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonunun kuruluş ve işleyişini düzenliyen 1, 2 ve 3 ncü maddeleri esas itibariyle uygun görmüş ancak 1 nci maddenin İç Tüzükte yer alan veya yer alması gereken hükümler mahiyetinde gördüğü 2 ve 3 ncü fıkralarını teklif metninden çıkarmış; ikinci ve üçüncü maddeleri yazılış şekli itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin Kamu İktisadi Teşebbüslerini denetleme konusunda Anayasa gereğince haiz olduğu yetkileri kayıtlar mahiyetde gördüğünden bu maddelere Anayasanın özüne ve sözüne uygun şekli vermiştir.

Kanun teklifi, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin doğrudan doğruya bir tarifini vermemekte, sadece 4 ncü maddesinde «ödenmiş sermayesinin en az yarısı kamu tüzel kişilerinince sağlanmış olan kurumlarla, bu kurumların ödenmiş sermayesinin en az yarısını sağlamış oldukları diğer kurumları» bu kanuna tabi tutmakta;

Bu kurumlar ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup da galip vasfı kamu hizmetlerini yürütmek olan özel kanunlara tabi kurumları kamu tüzel kişisi saymakta;

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasıyla Milletlerarası Andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan teşebbüsleri bu kanun hükümlerine tabi tutmamakta;

Ve genel kurulları Türk Ticaret Kanununa veya özel kanunlarına tabi şirket ve kurumlar bilânço, kâr ve zarar hesaplarının sadece genel görüşme konusu olacağını belirtmektedir.

Kamu İktisadi Teşebbüsü, bu maddeye göre, ödenmiş sermayesinin en az yarısı kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlarla bu kurumların ödenmiş sermayesinin en az yarısını sağlamış oldukları kurumlardır, şeklinde tarif edilebilir. Fakat bu tarif Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sadece iki unsurunu, sermayesi bulunması ve bu sermayenin en az yarısının kamu tüzel kişilerince sağlanmış olması unsurlarını ihtiva edip diğer unsurlarını ihtiva etmemekte ve döner sermaye ile idare edilmekte olan idareleri de istemiyerek şümulü içine almaktadır.

Nitekim kanun teklifinde de bu cihet gözden kaçmamış, genel ve katma bütçeli dairelerin idare ettikleri döner sermayelerin Sayıştayca denetleneceğine dair 5 nci madde ile ayrı bir hüküm sevk etmek zarureti ile karşılaşılmıştır.

Komisionumuz, Anayasanın 127 nci maddesinin son fıkrasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesini emrettiği «Kamu İktisadi Teşebbüsleri»nin bir tarifini vermeyi, bu denetlemenin şümulü ve icra şeklinin tesbiti bakımından zaruri görmüştür.

Komisionumuz, Anayasanın 126 ncı maddesinin «Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır» maddesindeki, «Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişileri» ifadesinden kamu iktisadi teşebbüslerinin de Anayasaya göre birer kamu tüzel kişisi olduğu ve Anayasanın 112 nci maddesinin «Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.» âmir hükmü karşısında Kamu İktisadî Teşebbüslerinin bir kanunla veya bir kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulması lâzımgeldiği neticesine varmıştır.

Komisionumuz, «teşebbüs» kelimesi üzerinde de durmak zaruretini duymuştur. Yapılan görüşmeler sonunda ve «İktisadi Devlet Teşekkülleri ve İştirakleri hakkında kanun tasarısı»na ait Hükümet gerekçesinin, ışığı altında, Kamu İktisadi Teşebbüsünün tarifinde, teşebbüsün ayrılmaz birer unsuru olan sermaye, işletme veya mal veya hizmet istihsal ve satışı işleriyle uğraşma, özel hukuk hükümlerine göre idare edilme ve tüzel kişiliğe sahibolma unsurlarına da yer verilmesi gerektiği neticesine vararak Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bu unsurları ihtiva eden bir tarifini 4 ncü madde de vermiş bulunmaktadır.

Bu tarif İktisadi Devlet Teşekkülleriyle müesseseleri dahil millî korunma münasebetlerini, bir kanunla veya bir kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ortaklıkları, İşçi Sigortaları Kurumuyla Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığını şümulü içine almakta fakat Türk Ticaret Kanununa göre kurulmuş bulunan sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerine ait ortaklıkları şümulü dışında bırakmaktadır.

Tarife, «kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan» ifadesine yer verilmiyerek bunların da doğrudan doğruya tarif şümulü içine alınması imkânı hatıra gelebilir ise de Komisyonumuz, Anayasa hükmünün icabı olarak tarife sokulmuş bulunan bu unsurların tarifden çıkarılmasının Anayasaya aykırı olacağı düşüncesiyle verilen tarifi muhafaza etmiş fakat sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerine ait bulunan bu ortaklıkların da, bunlara Anayasa hükmü muvacehesinde yeni kanuni hüviyet verilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesini sağlayacak hükmü ayrı bir fıkra halinde tedvin etmiştir.

Böylece sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerine ait iki nevi teşebbüsle karşılaşılıyor: Birisi kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve Anayasanın âmir hükmü gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenen teşebbüsler;

Diğeri de Kamu İktisadî Teşebbüsü hüviyetini haiz olmakla beraber Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş oldukları için Kamu İktisadi Teşebbüsü tarifine girmiyen fakat Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabi tutulan teşebbüsler.

«Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının «kamu tüzel kişisi sayılıp sayılmıyacağı konusu da Komisyonumuzca tartışılmış ve kamu hissesinin tâyininde bu kuruluşların sermayelerinin hesaba katılmaması uygun olacağı neticesine varılarak maddeye hususi bir fıkra ilâve edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, verilen tarife göre Anayasa hükmü icabıdır ve Merkez Bankasının bu denetleme dışında bırakılabilmesi ancak Anayasada yapılacak bir değişiklikle mümkün olabilir.

Komisyonumuz milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan Kamu İktisadi Teşebbüslerinden yalnız Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten

önceki andlaşmalar gereğince kurulmuş bulunan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ana sözleşmelerindeki hükümleri saklı tutmak suretiyle müktesep haklara riayeti sağlamıştır.

Anayasanın meriyete girdiği tarihten sonra Kamu İktisadi Teşebbüslerini Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışında bırakacak bir kanun çıkarılmıyacağı ve bir andlaşma yapılamıyacağı âşikârdır. Maddeye Devlet emvalinin hiçbir suretle Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi dışında bırakılmamasını sağlamak maksadiyle de ayrıca bir fıkra ilâve edilmiştir.

Özel kanunları veya statüleri gereğince genel kurulu bulunan Kamu İktisadi Teşebbüsleriyle ortaklıkların yönetim organları hakkında ibra kararlarının hüküm ifade etmesinin, bunların bilançolarıyla netice hesaplarının veya malî durumlarını gösteren tablolarının Millet Meclisi Genel Kurulunun tasvibine bağlanması suretiyle kamu tüzel kişilerinin sermayelerinin korunması sağlanmıştır.

Bu genel kurulların Millet Meclisinin ibra kararına rağmen yönetim organlarını ibra etmemeleri de mümkündür. Bu takdirde kanunlarla tanınmış bulunan haklarını kullanmakta serbest oldukları âşikârdır.

Komisyonumuzca Kamu İktisadi Teşebbüsleri, genel ve katma bütçeli idarelerin döner sermayelerini şümulü dışında bırakacak surette tarif edilmiş olduğundan 5 nci maddeye lüzum kalmamış ve bu madde teklif metninden çıkarılmıştır.

Komisyonumuz bu münasebetle döner sermaye konusu üzerinde de durmuş, Hükümet temsilcisinden geniş, izahat almış ve neticede Kamu İktisadi Teşebbüsü hüviyetini almak için gereken unsurları havi, Devlet kitapları mütedavil sermayesi, Orman İşletmeleri, Tekel gibi idarelerin mevcudiyetini tesbit etmiştir. Bu idarelere biran evvel Kamu İktisadi Teşebbüsü kanuni hüviyeti verilerek suretiyle rasyonel ve verimli çalışmalarının bir disiplin altına alınması zaruri görünmektedir.

C) Yüksek Murakabe Heyetinin Denetim Kurulu unvanıyla yeniden Başbakanlığa bağlanması:

Kanun teklifinin gerekçesinde,

1. Teşriî denetlemenin Türkiye Büyük Millet Meclisi «adına» yapılacağı yolunda bir hüküm ifade eden önengenin Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunda değiştirilerek teşriî murakabesinin

1
yasama organına bağı bir kurul tarafından onun adına yapılması mecburiyetini istilzam eden «adına» kelimesi metinden çıkarıldığı ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yasama organınca, bizzat denetleneceğine dair bir ibare konduğı ve bu metnin de Genel Kurulca kabul edildiğı;

2. Merkezi en yüksek icra organı seviyesinde ve ona bağı olarak yer alacak bir kurul tarafından Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetiminin yapılmasındaki idari ve teknik zaruretlerin böyle bir kurulun teşkilini gerektirdiğı;

Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında yasama organı önünde siyasi sorumluluğı taşıyan Bakanlar Kurulunun ve Bakanların bu teşebbüsleri denetliyecek olan kuruldan bâzı murakabe faaliyetlerinde bulunmasını talep etmelerini gerektirebileceğı;

Böyle bir kurulun Hükümetçe Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında güdülen fiyat, istihlal, yatırım ve sair konularda siyasetinin tatbikatının icaplarının yerine getirilip getirilmediğini denetlemek vazifesi ile teçhiz edilmesinin gerekebileceğı;

Bu kurula muvazi olarak bir de yasama organına bağı ayrı bir kurulun kurulmasının lüzumsuz olacağı;

Ve Anayasanın 5 ve 6 ncı maddelerinde yer alan fonksiyonlar (kuvvetler) ayrılığı ilkesinin icabı gerekçeleriyle Yüksek Murakabe Heyetinin Yüksek Denetim Kurulu adıyla yeniden Başbakanlığa bağlanması teklif edilmiştir.

Komisyonumuz, Yüksek Murakabe Heyetinin yeniden Başbakanlığa bağlanması hakkındaki mucip sebepleri varit görmemekte ve Yüksek Murakabe Heyetinin yeniden Başbakanlığa bağlanması görüşüne katılmamaktadır.

1. Anayasada Sayıştayın genel ve katma bütçeler üzerinde yapacağı denetimin yasama organı «adına» olacağı açıkça belirtildiğı halde, «adına» kelimesinin önenge metninden çıkarılarak Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bizzat denetleneceğine dair bir ibare konmasının sebebi, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetlenmesinin teklif gerekçesiyle de ifade edildiğı gibi teknik bakımdan farklı bir mahiyet taşımasıdır.

Sayıştayın ita, tediye ve kredi emirleriyle kendisine tevdi olunan diğler evrak üzerinde yapacağı incelemeler,

- A) Maddi hata bulunmaması,
- B) Tahsisat ve kadro dâhilinde olması,
- C) Bütçedeki tertibine mutabakat,
- D) Kavanın, nizamat ve mukarrerata mutabakatı hususlarından ibarettir.

Halbuki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin muamele ve hesapları üzerinde yapılacak incelemeler, milyarları aşan kamu sermayesi kullanan bu teşebbüslerin ticari esas ve icaplara uygun, rasyonel, verimli ve rantabl işleyip işlemediklerini, yönetim organlarının basiretli ve tedbirli bir tacir gibi hareket edip etmediklerini tesbit ve ibra edilip edilmemeleri hususlarının karara bağlanmasını icabettirmektedir.

Genel ve katma bütçeli idarelerin muamele ve hesaplarının denetlenmesinde takdiri unsur mevcut olmadığından bu denetlemenin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılması mümkündür ve yapılmaktadır. Halbuki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin muamele ve hesaplarının denetlenmesinde takdiri unsur hâkim olduğundan bu denetlemenin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yönetim organlarının sorumluluklarının mevcut olup olmadığına ve ibraları gerekip gerekmediğine karar verilmesi mümkün değildir.

Burada son söz, yönetim organlarının ibra edilip edilmemesine karar vermek görev ve yetkisi, mal sahibi veya onun mümessili ve vekili sıfatıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir.

İşte genel ve katma bütçeli idarelerin denetlemesiyle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetlenmesi arasındaki bu farktır ki, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bizzat Türkiye Büyük Millet Meclisinde denetleneceği hükmünün Anayasada yer almasını icabettirmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bizzat yapacağı denetlemede üyelerini, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin muamele ve hesaplarını inceliyerek inceleme neticelerini, bunların bilânço ve kâr ve zarar hesaplarıyla karşılaştırmaları; bu teşebbüslerin ticari esas ve icaplara uygun, rasyonel, verimli ve rantabl işleyip işlemediklerini, yönetim organlarının basiretli ve tedbirli bir tacir gibi hareket edip etmediklerini tesbit işleriyle görevlendirmesi maddeten imkânsız bulunduğuna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu işlerde yetkili bilir kişilerden faydalanması zarureti aşikârdır.

İmdi mesele bu bilirkişilerin veya bu bilirkişiler heyetinin Kamu İktisadi teşebbüslerini denetleyecek olan yasama organına mı, yoksa yasama organı önünde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin siyasi sorumluluğunu taşıyan Başbakanlığa mı bağlanması gerekir noktasında düşünülmemektedir.

Anayasanın 127 nci maddesinin 3 ncü fıkrasındaki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetleneceği prensibi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu denetlemede kendisine bağlı, kendi emrinde bir organı, bir bilirkişi heyetini çalıştırmasına mâni değildir. Bilâkis bunu zaruri kılmaktadır.

Bu bilirkişi heyetinin (Yüksek Murakabe Heyeti) yaptığı iş yasama organının yapacağı denetlemeye ve vereceği karara malzeme hazırlamaktan ibarettir.

Nitekim kanun teklifinin 3 ncü maddesinde de bu ihtiyaç belirtilmiş ve kurulacak olan kamu iktisadi teşebbüsleri karma komisyonunun Yüksek Denetim Kurulunun raporlarını inceliyeceği açıkça ifade edilmiştir.

Başbakanlığa bağlanmak suretiyle icra organı emrinde ve onun bir vasıtası olarak çalışacak ve teklif gerekçesinde belirtildiği şekilde «kamu sektörü politikasının mütalarını denetimine esas olmak üzere, icra organından alacak ve onun icra edeceği murakabe faaliyetini yapmak durumunda bulunabilecek bir kurul tarafından hazırlanacak raporlara dayanılarak yasama organında kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim organlarının ve icabında Bakanların sorumsuzluğuna veya sorumluluğuna karar verilmesi, sadece eşyanın tabiatına aykırı değil aynı zamanda Anayasanın 5 ve 6 ncü maddelerindeki kuvvetler ayrılığı ilkesine tamamen aykırı ve Anayasayı zedeler mahiyettedir.

Çünkü Anayasa, kamu iktisadi teşebbüslerini denetleme görevini yasama organına vermiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi bu görevin bütün şumuluyla yasama organı tarafından yapılmasını icabettirir.

İcra organı emrinde ve ondan emir alan bir kurulun raporlarına dayanarak kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemek, yasama organıyla icra organının görevlerinin birbirine girmesi demek olur.

2. En yüksek icra organı ve ona bağlı olarak yer alacak bir kurul tarafından kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminin yapılmasındaki idari ve teknik zarurete gelince; teklif gerekçesinde böyle bir zaruretin mevcudiyetine inandırıcı sebeplere raslamak müm-

kün olamamıştır. Eğer böyle bir zaruret var ise, bunun çaresi bu zaruretin gerektirdiği teşkilâtı kurmak ve masrafına katılmaktır. Devlet İdaresinde kaçınılması gereken, masraf değil israftır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin her biri iştigal mevzu ile ilgili bir Bakanlığa bağlı bulunmaktadır. Bakanlıklar da bu teşebbüslerin muamele ve hesaplarını ve idare tarzlarıyla ekonomik vaziyetlerini, tâyin edecekleri memurlar marifetiyle tetkik, teftiş ve murakabe yetkisine sahib oldukları gibi Türkiye Cumhuriyeti Anayasasınının 105 nci maddesi gereğince de «Her Bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.»

İmdi kamu iktisadi teşebbüslerinin Başbakanlık emrinde ve ona bağlı bir kurul tarafından denetlenmesi bakanlıkların sorumluluklarını Başbakanlığa kaydırmak neticesini de doğurabilir.

Hükümetçe kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında güdülen fiyat, istihsal ve yatırım ve sair konulardaki siyasetin icaplarının yerine getirilip getirilmediği, kendi emrinde çalışan bir kuruldan ise yasa organı emrinde çalışan bir kuruldan edineceği bilgilerle daha sıhhatli hakikatleri öğreneceği ve siyasetinin başarı derecesini ölçebileceği, söz götürmez bir gerçektir. Bu husus, Yüksek Murakabe Heyetininin vazifesi icabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı raporların birer örneğinin ilgili Bakanlık ve teşebbüse gönderilmesiyle sağlanabilir ve sağlanmaktadır.

Yüksek Murakabe Heyeti kurulduğu 1938 yılından 1960 yılına kadar Başbakanlığa bağlı bir organ olarak vazife görmüştür. Bu süre içinde yapılmış olan murakabeden alınan neticeler kâfi derecede tesirli ve doyurucu olmamıştır. Bunun sebeplerinden birinin murakabeyi yapan organın, murakabeye tabi olan icra organına bağlı bulunması olduğuna şüphe yoktur.

Bu aksaklık 16.7.1960 tarih ve 23 sayılı Kanunda Yüksek Murakabe Heyetininin Teşriî Organ Başkanlığına bağlanması suretiyle ortadan kaldırılmak istenmiştir.

Komisyonumuz, yukarıdan beri izah edilen sebeplere binaen Yüksek Murakabe Heyetininin, Yüksek Denetleme Kurulu adıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olarak çalışmasını zaruri ve raporlarının birer örneğinin ilgili Bakanlık ve teşebbüse gönderilmesini uygun görmüş ve bu görüşünü kanun teklifinin 5 nci maddesinde ifade etmiş bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonunun Yüksek Denetleme Kurulu Raporuna Dayanarak Denetlediği Kuruluşlar

- 1 — Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ) (Teşekkül)
- 2 — TKİ Ereğli Kömürleri İşletmesi Müessesesi
- 3 — TKİ Garp Linyitleri İşletmesi Müessesesi
- 4 — TKİ Kömür Satış ve Tevzi Müessesesi
- 5 — Etibank (Teşekkül)
- 6 — Etibank Ergani Bakır İşletmesi Müessesesi
- 7 — Etibank Murgul Bakır İşletmesi Müessesesi
- 8 — Etibank Şark Kromları İşletmesi Müessesesi
- 9 — Etibank Üçköprü Maden İşletmeleri Müessesesi
- 10 — Etibank Emet Kolemanit İşletmesi Müessesesi
- 11 — Etibank Küre Bakırlı Pirit İşletmesi Müessesesi
- 12 — Etibank Keçiborlu Kükürtleri İşletmesi Müessesesi
- 13 — Etibank Halıköy Maden İşletmeleri Müessesesi
- 14 — Etibank Antalya Elektrometallürji Sanayii İşletmesi Müessesesi
- 15 — Etibank Bandırma Boraks ve Asit Fabrikaları İşl. Müessesesi
- 16 — Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) (Teşekkül)
- 17 — Atatürk Orman Çiftliği
- 18 — Et ve Balık Kurumu
- 19 — EBK Balıkçılık Müessesesi
- 20 — Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (Teşekkül)
- 21 — TSEK Adana Süt ve Mamûlleri Sanayii Müessesesi
- 22 — TSEK İzmir Süt ve Mamûlleri Sanayii Müessesesi
- 23 — TSEK İstanbul Süt ve Mamûlleri Sanayii Müessesesi
- 24 — TSEK Kars Süt ve Mamûlleri Sanayii Müessesesi
- 25 — Sümerbank (Teşekkül)

- 26 — Sümerbank Ordu Soya Sanayii Müessesesi
- 27 — Sümerbank Bakırköy Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 28 — Sümerbank Ereğli Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 29 — Sümerbank Eskişehir Basma Sanayii Müessesesi
- 30 — Sümerbank Kayseri Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 31 — Sümerbank Malatya Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 32 — Sümerbank İzmir Basma Sanayii Müessesesi
- 33 — Sümerbank Nazilli Basma Sanayii Müessesesi
- 34 — Sümerbank Yünlü Sanayii Müessesesi
- 35 — Sümerbank Merinos Yünlü Sanayii Müessesesi
- 36 — Sümerbank Halıcılık Müessesesi
- 37 — Sümerbank Gemlik Sungipek ve Viskoz Mamûlleri Sanayii Müessesesi
- 38 — Sümerbank Taşköprü Kendir Sanayii Müessesesi
- 39 — Sümerbank Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi
- 40 — Sümerbank Bolu Sun'î Tahta Sanayii Müessesesi
- 41 — Sümerbank Pamuk Satınalma ve Çırcır Fabrikaları Müessesesi
- 42 — Sümerbank Yıldız Porselen Sanayii Müessesesi
- 43 — Sümerbank Yarımca Porselen ve Seramik Çini Sanayii Müessesesi
- 44 — Sümerbank Ateş Tuğlası Sanayii Müessesesi
- 45 — Sümerbank Konya Krom Mağnezit Tuğla Sanayii Müessesesi
- 46 — Sümerbank Sivas Çimento Sanayii Müessesesi
- 47 — Sümerbank Alım ve Satım Müessesesi
- 48 — Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları İşletmesi (SEKA) (Teşekkül)
- 49 — SEKA Afyon Müessesesi
- 50 — SEKA Aksu Müessesesi
- 51 — SEKA Antalya Müessesesi
- 52 — SEKA Balıkesir Müessesesi
- 53 — SEKA Çaycuma Müessesesi
- 54 — SEKA Dalaman Müessesesi
- 55 — Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE) (Teşekkül)
- 56 — MKE Top ve Otomatik Sanayii Müessesesi
- 57 — MKE Makina Sanayii Müessesesi
- 58 — Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri (Teşekkül)
- 59 — T.D.Ç.İ. Divriği Madenleri Müessesesi

- 60 — T.D.Ç.İ. İskenderun Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi
- 61 — Toprak Mahsulleri Ofisi (Teşekkül)
- 62 — Petrol Ofisi
- 63 — Türkiye Ziraî Donatım Kurumu (Teşekkül)
- 64 — TZİK. Ziraat Aletleri ve Makinaları Müessesesi
- 65 — Çay Kurumu (ÇAY-KUR) (Teşekkül)
- 66 — Devlet Malzeme Ofisi (Teşekkül)
- 67 — D.M.O. İzmit İmalât Atelyeleri Müessesesi
- 68 — D.M.O. Basım Müessesesi
- 69 — Devlet Yatırım Bankası (Teşekkül)
- 70 — T.C. Ziraat Bankası (Teşekkül)
- 71 — İstanbul Emniyet Sandığı
- 72 — T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi (TCDD) (Teşekkül)
- 73 — TCDD Eskişehir Lokomotif ve Motor Sanayii Müessesesi
- 74 — T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi (PTT) (Teşekkül)
- 75 — Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu (TRT)
- 76 — T.C. Emekli Sandığı
- 77 — Esnaf ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR)
- 78 — İş ve İşçi Bulma Kurumu
- 79 — Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu
- 80 — Milli Piyango İdaresi
- 81 — Türk Uçak Sanayii A.O.
- 82 — Türkiye Petrolleri A.O. (TPAO)
- 83 — Petkim Petrokimya A.Ş.
- 84 — Petkim Kauçuk A.Ş.
- 85 — İstanbul Petrol Rafinerisi A.Ş. (İPRAŞ)
- 86 — İstanbul Gübre Sanayii A.Ş. (İGSAS)
- 87 — Gıda ve İhtiyaç Maddeleri T.A.Ş. (GİMA)
- 88 — Yurt Ürünleri Sanayii ve Ticaret A.Ş. (YURTAŞ)
- 89 — Bursa Soğuk Depoculuk Ltd. Ş.
- 90 — Aksaray Azmi Millî T.A.Ş.
- 91 — Yem Sanayii T.A.Ş.
- 92 — Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
- 93 — Ülfe Gıda ve Sabun Sanayii A.Ş.
- 94 — Güneydoğu Sanayii ve Ticaret A.Ş.
- 95 — Antalya Pamuklu Dokuma Sanayii T.A.Ş.
- 96 — Bergama Pamuk İpliği ve Dokuma Sanayii T.A.Ş.
- 97 — Adıyaman Pamuklu Dokuma Sanayii T.A.Ş.

- 98 — Karaman İplik ve Pamuklu Mensucat T.A.Ş.
 99 — Manisa Pamuklu Mensucat A.Ş.
 100 — Nevşehir Pamuklu Dokuma Sanayii A.Ş.
 101 — Mensucat Boyaları Sanayii A.Ş.
 102 — Adana Kâğıt Torba Sanayii A.Ş. —
 103 — Güneş Matbaacılık T.A.Ş.
 104 — Azot Sanayii T.A.Ş. (Teşekkül)
 105 — Salihli Palamut ve Veleks Sanayii T.A.Ş.
 106 — Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş. (Afyon, Balıkesir, Bartın, Çorum, Elâzığ, Niğde, Söke, Gaziantep ve Trakya Çimento Şirketleri ile birlikte)
 107 — Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.
 108 — Ankara İmar Ltd. Ş.
 109 — Türkiye İnşaat ve Malzeme Ltd. Ş. (TİMLO)
 110 — Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş.
 111 — Isilit Petrol ve Ticaret Ltd. Ş.
 112 — Türkiye Emlâk Kredi Bankası A.O.
 113 — Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.
 114 — Türkiye Halk Bankası A.Ş.
 115 — Devlet Sanayi ve Yatırım Bankası
 116 — Güven Türk Anonim Sigorta Şirketi
 117 — Denizcilik Bankası T.A.O.
 118 — D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş.
 119 — Türk Hava Yolları A.O.
 120 — Uçak Servisi A.Ş.
 121 — T.C. Turizm Bankası A.Ş.
 122 — Aband ve Bolu Çevresi Turizm A.Ş.
 123 — Millî Prodüktivite Merkezi
 124 — Tutum Bankası T.A.Ş. (Tasfiye halinde)
 125 — Elektrometallürfi Sanayii A.Ş. (Tasfiye halinde)
 126 — Salihli Palamut ve Valeks Sanayii T.A.Ş. (Tasfiye halinde)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kar-
 ma Komisyonu tarafından hazırlanan raporlara dayanılarak bilân-
 ço ve netice hesapları onaylanan kuruluşlar.

- 1 — Sosyal Sigortalar Kurumu
 2 — İller Bankası
 3 — Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü
 4 — Elektrik Etüd İdaresi
 5 — Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

ATATÜRK İLKELERİ İŞİĞİNDA EKONOMİK KAMU DÜZENİ

Doç. Dr. İnal Cem AŞKUN

Eskişehir İktisadi ve Ticarî İlimler Akademisi Öğretim Üyesi

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
4.880	5.031	4.749	4.684	4.573	4.639	4.641	4.642
2.856	2.928	3.536	3.753	3.993	4.221	4.786	4.894
765	989	1.025	1.102	1.066	993	943	1.027
797	752	982	1.086	1.320	1.397	920	1.364
27	25	24	19	19	18	16	15
271	216	209	254	238	288	240	245
112	96	149	159	242	220	226	114
23	25	24	26	27	26	27	24
408	463	387	300	349	500	452	375
40	43	46	47	47	49	52	52
3.685	3.860	3.646	3.182	3.023	3.341	3.325	3.317
210	226	236	217	213	228	226	245
4.832	5.614	5.967	5.281	5.056	5.038	5.105	5.748
106	109	116	116	150	201	259	288
549	586	601	654	665	683	676	637
442	500	531	598	569	567	614	564
2.059	2.233	2.760	3.059	2.894	3.220	3.636	3.785
157	157	166	223	432	600	715	489
276	566	847	731	104	838	514	712
—	—	2	1	2	10	25	22
—	17	27	115	28	18	4	26
3.111	3.757	4.881	5.438	6.130	7.620	9.081	10.038
914	754	800	987	916	910	897	886
4.139	4.301	4.539	4.603	5.561	5.738	5.336	5.215
5.435	5.052	5.235	5.235	5.618	5.736	6.726	6.756
1.091	1.085	1.374	1.560	1.469	1.468	1.699	1.936
4.178	4.788	4.661	4.022	4.480	4.191	4.891	6.755
10.682	11.962	13.036	13.403	14.738	14.171	15.518	16.487
396	331	468	591	757	1.185	1.512	2.207
29	29	44	53	69	106	133	193
446	476	527	615	628	632	535	563
425	473	520	555	648	665	600	675
1.808	2.136	2.268	2.767	3.419	3.600	2.091	2.830
528	728	1.027	1.327	1.556	1.556	2.756	3.357
—	—	0,6	0,6	0,6	1,2	107,8	220,1
—	—	19	28	31	41	46	71

**KİT'in Ürettiği Mal ve Hizmet
Miktarlarını Gösteren Tablo**

Üretim çeşitleri	Birim	1964	1965
Taş kömürü (satılabilir)	Bin ton	4.449	4.390
Linyit (satılabilir)	» »	2.516	2.509
Ham petrol	» »	631	701
Demir cevheri	» »	582	872
Bakır (Blister)	» »	26	26
Krom (tövönen)	» »	216	270
Kolemanit (tövönan)	» »	57	81
Kükürt (rafine)	» »	22	22
Şeker	» »	447	332
Pamuk İpliği	» »	33	36
Yün ipliği	Ton	3.367	3.359
Pamuklu dokuma (ham)	Mil. m.	182	199
Yün Dokuma (ham)	Bin m.	4.722	5.067
Kâğıt - Karton	Bin ton	99	99
Çelik Külçe (ingot)	» »	442	457
Hadde mamulleri	» »	364	381
Çimento	» »	1.555	1.667
Kimyasal gübre	» »	152	152
Vagon	Adet	2	26
Lokomotif	»	—	—
Gemi inşaatı (1969'da yüz adedi optimus tipi yarış teknesidir.)	»	—	—
Elektrik enerjisi	Mil. kWh	2.350	2.777
Kok	Bin ton	920	84
Demiryolu yolcu taşımaları	Mil. Yol/Km.	3.752	4.077
Demiryolu yük taşımaları	Mil. Ton/Km.	4.379	5.297
Denizyolu yolcu taşımaları (şehir hatları hariç)	Bin adet	1.020	1.057
Denizyolu yük taşımaları	Bin ton	2.055	2.767
Yükleme ve boşaltma hizmetleri	» »	10.140	9.767
Havayolları yolcu taşıma	Mil. Yol/Km.	—	—
Havayolları yük taşımaları	Mil. Ton/Km.	—	—
Mektup (yurt içi ve dışı)	Mil. adet	370	407
Telefon (şehir içi ve şehirler arası)	» »	266	347
Telefon (uluslararası)	Bin dakika	1.236	1.407
Radyo verici gücü (1)	kW	528	528
Televizyon anten gücü (1)	W	—	—
Televizyon yayın süresi toplamı	Yılda bin dakika	—	—

(1) Radyo ve televizyonun kapasiteleridir.

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

ATATÜRK İLKELERİ IŞIĞINDA EKONOMİK KAMU DÜZENİMİZ

Doç. Dr. İnal Cem AŞKUN
Eskişehir İktisadi ve Ticari
İlimler Akademisi Öğretim Üyesi

Ekonomi-Hukuk Kongresinin ana konusunu oluşturan «Ekonomik (Demokratik) Kamu Düzeninin» Anayasamıza girecek biçimde saptanması olayı; ömrü yarım yüzyılı aşmış Türkiye Cumhuriyeti için her ne kadar el almakta geç kalınmış bir sorun ise de, daha da gecikebileceği olasılığı yanında yine de sevindirici bir olaydır.

Türkiye’de kamu oyunda ağırlığını gittikçe duyuran bir baskı grubu olarak ortaya çıkan Barolar Birliğinin, daha önce gönderilen ve Kongrenin amacını belirtmek üzere hazırlandığı belirtilen Ekonomik (Demokratik) Kamu Düzenine ilişkin raporda Birliğin Türkiye için özlediği söz konusu düzenin dayanacağı temel ilke ve düşünceler başlıca şu noktalarda toplanmaktadır:

- 1 — Ekonomik Kamu düzeni Anayasada saptanmalıdır.
- 2 — Çağımızda sosyal olmayan hukuk devleti varolamaz.
- 3 — Sosyal devlet, ekonomik hayatın doğurabileceği eşitsizliğe karşı bireyi koruyabilen, servetin bir baskı kaynağı olmasına olanak tanımayan bir devlet demektir.
- 4 — Kamu hukukunda belli bir «Türk Görüşü» yaratmak istiyorsak bunun tek çaresi «ekonomik kamu düzenini» kurabilmektir. Böyle bir düzen, bütün Türkiye’yi kapsayacağından ulusçuluğa da uygun düşecektir.

5 — «Ham madde üretimi» ekonomisinden, planda temel olarak gösterilen «milli, güçlü, sürekli ve yaygın bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesi» ekonomik kamu düzeninde «temel etken» olmalıdır.

o — «Sosyal Devlet», iktisaden güçlü olanların piyasayı kontrol altına almalarına, dolayısıyla de tüketiciye zarar vermelerine engel olmak zorundadır.

7 — «Jandarma-Devlet» kadar, «Patron-Devlet» de demokrasiye uygun değildir.

8 — Ekonomik Kamu düzeni «güdümlü ekonomi» anlamına gelmez.

9 — Ekonomik Kamu düzeni saptanmadan, «ilke»leri kesinleşmeden çıkarılacak «Sermaye Piyasası Kanunu» yine statükocu kalacaktır.

10 — Özel girişimlerin «tekelleşme» ve daha ileri giderek «devletleşmeleri» onları güçlendirir, derece derece kamu denetimini de güçten düşürür. Sonunda denetimin yönü aksine döner.

11 — Halk sektörünün yaratılması ve korunması için hukuksal çareler şunlar olabilir: «Sosyal amaçlı olanlar» bu sektörün tekeline verilmelidir. Böylece halk sektörü büyük bir anlam kazanmış olur. Özel sektör için olağan sayılan yönetime sınırlı kişilerin egemen olması sakıncasını önleyici kurallara kesinlikle ihtiyaç vardır.

12 — Halka açık şirket dönemine geçişi izleyebilecek hukuksal tedbirler henüz düşünülmemiştir. Bu tip şirketler halka hitap ettiğine göre, halkın korunması tedbirlerine ihtiyaç vardır.

13 — Resmi-Özel sektör karması, bugünkü ihtiyaca cevap verebilecek durumda değildir. Durmaksızın artan işgücünü büyük bir yatırım politikasına bağlamak gereklidir. Burada sadece ekonomik değil, sosyal zorunluk da vardır. Halk sektörünün yaratılmasında sosyal çatışmaları önleyici, bunlara meydan vermeyici kurallara ihtiyaç vardır. Ekonomik olaylara halkı sadece «seyirci» kılmakla sonuç alınamaz.

14 — Halk Sektörünün kurulmasında ekonomi ve hukuk açısından isabetli kurallar konulmalıdır. Böylece bir «Halk Sektörü Hukuku» yaratılabilecektir. Bunun yanı sıra halk sektörü kredi

düzeni, bu sektörün niteliklerine uygun, ona özgü bir sisteme bağlanmalıdır. Bununla beraber ufak ve güçsüz teşebbüslerden oluşan bir halk sektörü yaşayamaz ve ümit edileni sağlayamaz. Kredi yetersizliğinin asgari bir kuruluş ölçüsüne varılması şartına bağlanmasında zorunluluk vardır.

15 — Halk sektörü devletin eliyle veya devletin etkili yardımı ile kurulabilir. Bunun dışındaki önerilerde içdenlik yoktur. Özel sektörden bir parça koparıp, halk sektörü kurmak hukuka uygun değildir. Halk sektörünü baştan kurmak gereklidir. Diğer yandan halk sektörü bazı kamusal ayrıcalıklar tanınmış olursa yaşayabilir. Bu fedakârlık yalnız Devletten gelebilir. Çünkü «sosyal adaleti» gerçekleştirmek onun görevidir. O halde bu görev bağımsızlık ve ayrıcalıkları meşru kılar. Aynı şekilde resmi sektörün bazı parçaları koparıp, halk sektörü kurmak önerisi de yerinde değildir. Fakat özel durumlarda bir devir konusu ise, bu durumların neler olduğu, devir koşulları ve devrin ancak halk sektörü kuruluşlarına olabileceğinin özel bir kanunla önceden saptanması gereklidir.

16 — Montaj sanayii gibi, dışa bağlı tüketimle sonuçlanan bir sistem bırakılmalı, belli başlı, dünyada ender hammaddelerimiz «zincirleme endüstri» programına bağlanmalıdır.

17 — Endüstri geleneği olmayan Türkiye için tek çare en ileri safta yer alabilecek insan yetiştirmektir. Bunun bütün olanakları vardır. «İşçi ihracatı» döneminden dışta «uzman plasmanı» dönemine geçilmelidir.

18 — Ticaret Kanunumuzun «şirketler» bölümü yerine «çalışma hakkının» her alanda ortak kuralları bir «çalışma yasasında» uygulanması zorunlu hükümler olarak gösterilmelidir.

19 — Ekonomik Kamu Düzeni kavramı, «Kamusal Eşitliği» gerektirir. Toplumca ekonomik gelişmenin verimleri kentlerden köylere, batıdan doğuya kaydırılmalıdır. Daha az farklılık huzur getirir. Türk Ekonomisinin bütünselliğini sağlamak, ülkenin her kesimini bu bütünde pay sahibi kılmak ekonomik kamu düzeni anlayışının gereğidir.

20 — Ekonomik kamu düzeninin bağlayıcı olması gerekecektir. Çünkü Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idarî makamları ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralıdır.

Ekonomik Kamu düzeninin kurulmasından başka «Demokrasiyi» korumak çaresi kalmamıştır.

EKONOMİK KAMU DÜZENİ HAKKINDA ATATÜRK'ÜN DÜŞÜNCELERİ

Atatürk'ün ekonomik kamu düzenimizin dayanacağı temeller konusundaki başlıca görüşlerini şu şekilde belirtmek olurludur:

1 — Türkiye Cumhuriyetini yönetenlerin demokrasi temelinden ayrılmamakla beraber devletçilik ilkesine uygun yürümelere bugün içinde bulunduğumuz durumlara, koşullara ve zorunluluklara uygun olur.

2 — Herhalde devletin siyasal ve düşünsel hususlarda olduğu gibi ekonomik işlerde de baş rolü oynamasını ilke olarak benimsemek yerinde görülmelidir.

3 — Bizim izlediğimiz devletçilik, bireysel çalışma ve etkinliği esas tutmakla beraber mümkün olduğu kadar az zaman içinde, ulusu refaha ve ülkeyi yüksek çıkarlarının gerektirdiği işlere—özellikle ekonomik alanda— devleti fiilen alakadar etmektedir.

4 — Bizim izlemeyi uygun gördüğümüz devletçilik ilkesi bütün üretim ve dağıtım araçlarını bireylerden alarak, ulusu büsbütün başka temellere göre düzenlemek amacını güden sosyalizm ilkesine dayalı kollektivizm yahut komünizm gibi özel ve bireysel ekonomik teşebbüs ve etkinliğe meydan bırakmayan bir sistem değildir.

5 — İlke olarak, Devlet bireyin yerine geçmemelidir. Ancak, bireyin gelişmesi için genel koşulları gözönünde bulundurmalıdır. Bir de bireyin kişisel etkinliği, ekonomik gelişmenin asıl kaynağı olarak kalmaktır. Bireylerin gelişmesine engel olmamak, onların her bakımdan olduğu gibi, özellikle ekonomik alandaki özgürlük ve teşebbüsleri önünde devletin kendi çalışmasıyla bir engel koymaması demokrasi ilkelerinin en önemli temelidir. O halde diyebiliriz ki, «bireysel gelişmenin engel karşısında kalmaya başladığı nokta, devlet faaliyetinin sınırını oluşturur. Buna karşılık, genellikle zaman ve yer bakımından süreklilik gösteren, ekonomik bir işi devlet üzerine alabilir. Sözgelimi, bir iş ki, büyük ve düzenli bir yönetimi gerektirir. ve özel kişiler elinde tekele düş-

mek tehlikesini gösterir veya genel bir ihtiyacı karşılar, o işi devlet üzerine alabilir.

6 — Ne var ki, sosyolojik bakımdan düşündüğümüz zaman da biz, hayatını, bağımsızlığını kurtarmak için çalışan emekçileriz, zavallı halkız. Ne olduğumuzu bilelim kurtulmak, yaşamak için çalışan ve çalışmak zorunda olan bir halkız. Öyle ise her birimizin hakkı vardır, yetkisi vardır. Ne var ki, çalışmak sayesinde bu hakkı kazanırız. Yoksa arka üstü yatmak ve hayatını emekten uzakta, emek vermeden geçirmek isteyen insanların bizim sosyal yapımız içinde yeri yoktur. O halde deyiniz ki, efendiler halkçılık sosyal düzenini emeğine, haklarına dayandırmak isteyen bir sosyal doktrindir. Biz bu hakkımızı saklı bulundurmamak, bağımsızlığımızı güvenli bulundurabilmek için genel topluluğumuzda ulusal topluluğumuzca bizi yok etmek isteyen kapitalizme karşı ulusal topluluğumuzca uğraşıp savaşmayı gerekli gören bir mesleği izleyen insanlarız.

7 — Bizim görüş noktamız halkçılıktır; kuvvetin, kudretin, egemenliğin, yönetimin doğrudan doğruya halka verilmesidir. Halkın elinde bulundurulmasıdır.

8 — Türkiye'nin hakiki sahibi ve efendisi hakiki müstahsil olan köylüdür. O halde herkesten daha çok refah, saadet ve servete müstahak ve lâyık olan köylüdür.

9 — Cumhuriyet, milletin yüksek siyasal ve ekonomik kurumudur. Uygur bir cumhuriyet kurma demek, milletin insanca yaşamasını bilmesi, yaşamının neye bağlı olduğunu öğrenmesi demektir.

10 — Türkiye'nin emek, yaşam ve varlığını irdeleyince, birleşmeden doğan yarar ve çıkarların çok büyük olacağı kanısına varacağımızdan kuşku etmiyorum. Böyle bir girişim olurken, birtakım yakınlıklar olabilir. Üreticilerin birleşmesinden kişisel çıkarlarının bozulacağını düşünenler elbette yakınacaklardır. Ne var ki, memleketimiz el atılmamış bir alandır. Görülecek çok iş vardır. Onları da kanıktıracak birçok uğraşlar bulunabilir. Gerçek ticaret adamları için bir zarar tasarılamıyorum.

ATATÜRK İLKELERİ VE EKONOMİK KAMU DÜZENİ

Türkiye Cumhuriyetinin temelinde yer alan Atatürk ilkeleri ile *ekonomik kamu düzenini* (EKD) tek tek ele aldığımızda aşağı-

daki noktalarda istenen düzenin yorumunu yapma durumu çıkmaktadır.

EKD ve Cumhuriyetçilik

Cumhuriyetçilik ilkesi EKD'nin yönetimini belirleyen bir ilkedir. EKD nasıl yönetilecektir? Kesinlikle yönetimde temel yetki kaynağı ulusun olacaktır. «Egemenlik Ulusundur» özdeyişi bunu çok iyi belirtmektedir. EKD ile ilgili yasalar ulusun seçtiği kişilerden oluşan parlamento tarafından hazırlanacak, devlet başkanı onun içinden seçilecektir. Böyle bir yönetim biçiminin dayanacağı temel demokrasi olacak, parlamento ulusun birey, halk, ve kurumlarının haklarına, özgürlüklerine saygılı, onları koruyucu, aynı zamanda genişletici rol oynayacaktır.

Ancak herkesçe benimsenecek bu kural niteliğindeki anlatım, uygulamada gerçek kimliğine kavuşabilir mi? Cumhuriyet yönetiminin dayandığı eşitlik, hak, özgürlük gibi kavramlar ulusun çoğunluğunun benimseyebileceği bir yorumla her zaman parlamentolarca somutlaştırılabilir mi? Parlamento siyasi partilerden oluşacağına onlar da belli bir grubun bağlayıcı görüş ve ilkelerine dayandığına göre, cumhuriyet yönetiminin dokunulmaz olarak nitelendirilen eşitlik, hak, özgürlük gibi insancıl soyut kavramlar, Parlamenteoya egemen parti veya partilerin bunları anlayış biçimine göre somut uygulamalara sokulacaktır. Acaba ulusun ve demokrasinin bu vazgeçilmez unsurları, söz konusu uygulamalarıyla ulusa ne dereceye kadar doyurucu, inandırıcı kanıslar (tatminler) sağlayacaktır? Şimdiye kadar yaşadığımız olaylar, bizde gerçekten bu kanışı sağlamış, parlamentoları biçimsel üstünlüğü çizgisine düşüncelerimizde getirebilmiş midir? Burada denilebilir ki, sistemimizde bir Anayasa Mahkemesi vardır. Parlamentonun Anayasanın saptadığı eşitlik, özgürlük ve hak temellerinden saptadaki yasal tutumunu, olması gerekene çevirir, çıkardığı kanunları yine ulus adına «iptal» eder. Yalnız Anayasa Mahkemesi de bu konuda kanışverici bir çözüm değildir kanımızca. Bu mahkeme de nihayet bir grup yargıçtan oluşmaktadır. Söz konusu yargıçların Anayasa da yer alan bu soyut kavramları, Parlametodan daha doğru olarak anlama olanakları nedir? Kaldı ki, bu Mahkeme kararlarında da çoğunluk temeline dayanılmakta, bazan bir yargıcın oy fazlası ile Parlamentonun çıkardığı bir yasa «iptal» edilebilmektedir. Bu ne dereceye kadar tutarlı, sağlıklı bir uygulamadır? Aslında de

mokratik yönetim çoğulcu bir yönetimdir. Şu durumuyla Cumhuriyetimizin yönetim biçiminde gerçekten çoğulcu bir anlayışı somutlaştırdığımızı ileri sürebilirmiyiz?

Bütün bu sorulara şimdiki uygulamayı temel aldığımızda, son derece savunucu, ya da yericı yanıtlar verebiliriz. Ancak böyle bir yaklaşım hiçbir zaman kanıs verici olamaz. Eğer gerçekten EKD ile Anayasamızda sistemimizin ana ve alt bölümleri saptanacaksa, burada sistemin özünü oluşturan bütün kavramların, çok üstün yetenekli yargıç ya da uzmanların değil, «sokaktaki vatandaşın» anlayacağı biçimde, açık, kısa, uygulamaya dayalı (pratik) tanımlarının yapılması zorunludur. «İhtilallerden», «hükümet darbelerinden» bunalan ülkelerin anayasaları okunduğunda insanın bu kadar güzel, edebi soyut kavramlarla yazılmış metinler karşısında gözleri yaşarmakta, diğer yandan hiçbir «hükümet darbesinin» yaşanmadığı İngiltere'nin yazılı Anayasası bile bulunmamaktadır. Buradan şu çıkmaktadır ki, ustalık Anayasa yazmakta değil, ulusun düşüncesinde yazılı olanları saptayabilmektedir. Eğer bu yönetimde saptanabilmişse, bunları yazıya dökmenin gereği bile yoktur.

Buraya kadar belirttiklerimden belki, parlamentonun, Anayasa Mahkemesinin sistemimizde rolünün zayıfladığı sanısı çıkarılabilir. Böyle bir sanı söz konusu olamaz. Çünkü insanlık şimdiye kadar cumhuriyet yönetimlerinde en son bu biçimsel modeli bulup, benimsemiştir. Sorun hiçbir zaman geriye dönüp çözülemez. Başka deyişle gelişme basamaklarını çıkmak gerekir, inmek değil. Bu bakımdan gelişmeyi şimdiki düzenimizden başlatmamız, EKD'nin Cumhuriyete dayalı temel yönetim düzeneklerini (mekanizmalarını) yeni bir yorumla ele almamız gerekmektedir.

Yeni yorum ne olabilir? Yorum başkaları için eski olabilir. Ancak bizim için yenidir. Bu yeni durumun Klasik Cumhuriyet kurumları içindeki adı BASKI GRUPLARIDIR. Parlamento, hükümet, devlet başkanı, anayasa mahkemesi gibi Cumhuriyetin üst yönetim öğelerinin toplumun aradığı çözüm yollarını bulmada kendilerine yardımcı olacak ve sağlıklı bir kamu oyunu oluşturacak en önemli öğeyi bu gruplar meydana getirecektir. Gruplar ne kadar çok sayıda olur, kamu haberleşme araçlarıyla bunlara ne kadar etkili ulaşılabilir, hepsinden önemlisi Anayasamızda bu grupların hakları, özgürlükleri, kurulma olanakları ne kadar sağlıklı desteklenirse, EKD o derecede güçlü bir çoğulcu demokrasiye dayalı cum-

huriyet yönetimine kavuşacaktır. Burada devlet ve hükümet organlarına düşen görev, baskı gruplarıyla ilişkilerini tarafsız olarak kurup, hak, çıkar ve görüşleri karşıt düşen grupların birbirlerini yok etme çabalarını önlemektir.

Şimdiki durumda Türkiye'de çoğunluğu oluşturduğu halde gerçek temsilci grubunu bulamamış en önemli kitle köylerde yaşayanlardır. Köylünün hak ve çıkarlarını her parti kendisinin temsil ettiğini ileri sürmektedir ki, bu aslında baskı grubu anlayışına ters düşer. Çünkü parlamentoda sandalye sahibi olan parti, baskı grubu kimliğini kaybeder. Parlamento baskı gruplarının ortasında, onların kendisini çevrelediği bir politik ortamda çalışır. Ayrıca, özellikle merkez sağ ve sol partiler büyük baskı gruplarının temsilcilerine aralarında yer de verirler, Bütün bunlar gözönüne alındığında Türk Demokrasisinin yaşayışı ve gelişmesi açısından en önemli baskı grubu sorunu, köylerde yaşayanların da partiler dışında kendi hak ve çıkarlarını politika ortamına getirecek gruplarını kurmalarıdır. Eğer köy kooperatifçiliği iyi bir örgütlenmeye kavuşturulabilirse, KÖY KOOPERATİFLERİNİN üst birlik ya da federasyonları güçlü bir baskı grubunu oluşturabilir.

E K D ' v e M i l l i y e t c i l i k

Türkiye Barolar Birliğinin ekonomik Kamu düzenine ilişkin raporunda, bu düzen ile ulusçuluk (milliyetçilik) arasındaki bağa şu şekilde değinilmektedir :

Kamu hukukunda belli bir «Türk Görüşü» yaratmak istiyorsak, bunun tek çaresi «ekonomik kamu düzenini» kurabilmektir. Böyle bir düzen, bütün Türkiye'yi kapsayacağından ulusculuğa da uygun düşecektir.

EKD'nin ulusal yapımızdan çıkması, düzenin sürekliliği ve gelişmesinin temel koşuludur. Bunun için de araştırma çalışmalarına önem vermek, özellikle ülkenin ekonomik sosyal, kültürel yapısını belirleyecek sorunları ortaya çıkarıp, bilimsel incelemeye almak gerekir.

Ulusçu bir EKD için öncelikle ekonomideki üretim etmenleri ile *milliyetçilik* arasındaki bağıntıların yorumlanması zorunluluğu vardır. Bunun için şöyle bir açıklama yoluna gidilebilir:

Bilindiği gibi ekonomide başlıca üretim etmenleri TOPRAK ve DOĞAL KAYNAKLAR, EMEK, SERMAYE, GİRİŞİM ve YÖNETİM olarak sıralanabilir. Burada «milliyetçilik» ile toprak ve doğal kaynaklar etmeni arasındaki ilişki incelendiğinde, ekonomimizin bu etmenini şimdiki ulusal sınırlar içinde ele alma zorunluluğu çıkmakta, toprak ve doğa olanaklarımızı ekonomik düzenimizde ulusçu bir açıdan değerlendirmemiz gerekmektedir. Başka deyişle bu üretim etmenini bir «yabancı» denetimine bırakma söz konusu olmayacaktır.

Milliyetçilik ve Emek etmeni arasındaki temel ilişki EKD içinde herşeyden önce ulusal emeğin «istihdamını» öngörmektedir. Böyle bir bağıntı içinde ulusal ekonomide yabancı emeğe öncelik ya da ayrıcalık verilmesi söz konusu değildir. Ekonomimizin şimdiki durumda kendi işgücüne yeterli iş olanağı sağlamayıp, bunun dış ülkelere gitmesi olayına yol açması da, böyle bir bağıntıya ters düşmektedir. Türk Ekonomisi, herşeyden önce kendi ülkesinde çalışmayı yeğ tutacak vatandaşına bu olanağı verecek bir yapı sağlamlığına kavuşmalıdır.

Milliyetçilik açısından Sermaye, EKD'nin üretim çabasına birinci derecede ulusal, yerli sermayenin katılmasını, ekonominin hiçbir kesiminin yabancı sermaye tekeline sokulmamasını temel almaktadır. Ulusal sermaye kaynakları başlıca iki alandan gelecektir. Bunun biri devlet, diğeri halktır. İktisadi Devlet Teşekkülleri devletin sermayesini ekonomiye katan başlıca öğedir. Bunun yanında kamunun çeşitli kuruluşları da ekonomiye sermaye getirmektedir. Halkın sermayesi ise bireylerde, küçük ve büyük gruplarda toplanmakta, ekonomiye çeşitli şirketler, kooperatifler veya tek başına kişilerce katılmaktadır. Böyle bir bağıntıda sermayenin sadece bir kesime bağlanarak ulusal nitelik kazanması söz konusu değildir. Kapsamı son derece geniştir.

Milliyetçilik ilkesi EKD'nin *girişim ve yönetim* etmeninde başrolü Türk Girişimci ve Yöneticilerinin oynamasını ister. EKD'nin tamamının ya da bir kısmının girişim ve yönetimini yabancıların salt denetimlerine almaları olanaksızdır. EKD'nin girişim ve yönetimi birinci derecede «Türk» kimliğini taşıyacaktır. Böyle bir kimliği bulunmayan girişim ve yönetim, ulusal Türk Ekonomik yapısını kurup, geliştirmesi olanak dışıdır. Bu yönden bakıldığında, EKD'de «yabancı sermayeye» büyük girişim ve yönetim alanlarının bırakılması söz konusu olamaz.

Ekonomide girişim ve yönetim halktan ya da devletten gelebilir. Bütün sorun, Türk Ekonomisine egemen, alan ve kuruluşlarda düzenin; yabancılar ya da dış ülkelerde yetiştirdiğini ileri sürüp, bir yozlaşma örneğinden öte yararları dokunmayan kişilerin *ulusal girişimci* veya *ulusal yönetici* şeklindeki gerçek dışı kimlikleriyle bozulmamasıdır. Burada üzerinde durulacak en önemli noktalardan biri de, ekonominin devlet ya da kamu kesimindeki girişim, yönetim gereksinmesi ile halk kesimindeki girişim ve yönetimin birbirine uydurulması, yıkıcı bir rekabete konu olmamalarıdır. Her iki kesim girişim ve yönetimde birbirlerini destekledikleri, rekabeti işbirliği içinde anladıkları takdirde, EKD'nin çok başarılı olacağı kesindir.

EKD ve Devletçilik

Cumhuriyetimizin temelinde yer alan ATATÜRK ilkelerinin başlıcalarından biri de DEVLETÇİLİKTİR. Atatürk'ün devletçilikten ne anladığı, kendisinin EKD'ye ilişkin düşünceleri içinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Ekonomimizde devlete büyük görevler düşmektedir. Ekonominin üretim etmenleri açısından düşünürsek, EKD içinde devletçi görüşün dayanacağı temeller konusunda biraz daha açıklığa kavuşabiliriz.

Toprak ve Doğal Kaynaklar, devlet tarafından en iyi şekilde değerlendirilip, üretim sürecine doğrudan doğruya devletin kullanıldığı ve yönettiği *sermaye* ile *emek* yardımıyla sokulacaktır.

Emek, devletin belli bir «istihdam» politikası ile ekonomiye girecek, emek ve devlet ilişkileri demokrasiye dayalı Cumhuriyet temelinde göre düzenlenecektir. Bu temelde devlet «sosyal hukuk devleti» kimliği ile ulusun karşısına çıkacak, «jandarma» ya da «patron» devlet nitelikleri taşımayacaktır. Böyle bir düzende emeğe saygılı, onun haklarını en iyi biçimde koruma örneğini başta devletin kendisinin vermesi gerekecektir. İyi bir işveren rolü oynayan devlet, başka işverenlerden kendisinin bile yapamadığı işveren rollerini istemesi düzeni bozucu nitelik gösterecektir. Öte yandan devlet emek ile ilişkisini düzenlerken, milliyetçilik, halkçılık, devrimcilik ve laiklik ilkeleriyle tutarlı bir politika uygulamasına da girecektir.

Sermaye, devletin ekonomiye doğrudan doğruya kendi mülkiyetiyle sokacağı ana öğelerden biri olmaktadır. Burada üzerinde

durulacak önemli bir sorun, devletin sermayedar olarak nasıl bir rol oynayacağıdır? Bu rolün açıklığa kavuşmasında aşağıdaki sorular yardımcı olabilir :

— Devlet sadece ekonomiye koyduğu sermayesinin kârını mı düşünecektir? Eğer salt düşüncesi bu ise, sağladığı kârı ne yapacaktır?

— Devlet «sosyal fayda» yönünden hareket edip, aslında kârın söz konusu olmadığı, kâr olmadığı için de kimsenin girmediği hizmet alanlarına mı sermaye yatıracaktır?

— Devlet sermayesini bir rekabeti düzenleme amacına yönelik, ekonomideki tekelleşme eğilimlerini kıracak mıdır? Yoksa kendisi aksine rekabeti önleyip, tekelci bir sermaye sahibi olarak mı ekonomiye girecektir?

— İşlemlerini toplum adına görmesi ve sermayeye yine onun adına sahip olması kendisine zorunlu olarak hangi ayrıcalıkların tanınmasına yol açacaktır? Aslında gereği olmadığı halde, sadece devletin üstünlüğü anlayışından hareket edip, ekonomiyi, toplumu bunaltıcı bazı ayrıcalıkları taşımada direnecek midir?

— Devlet ekonomiyi oluşturuca yönü ile ekonomiyi düzenleyici yönünü birbirinden nasıl ayırd edecektir?

Bu yönlerde uğradığı başarısızlıkları başka kılıklara sokmadan toplum önünde içtenlik ve açıklıkla tartışıp, noksanlarını kabul edip, bunları giderme çabasına girebilecek midir?

EKD içinde devlet ve sermaye ilişkisinin belli bir politikaya oturtulması için bu gibi soruların ortaya atılıp, bunların yanıtlarını öncelikle verme durumunda olan politik organlar ve ilgili grup ya da kurumlarla, geniş bir tartışma ortamında söz konusu politikayı oluşturma yoluna girmek gerekir.

Üretimin ana etmenlerinden *Girişim ve Yönetim* ile devlet arasındaki ilişkilerinde EKD açısından değişik yönleriyle ele alınması gerekecektir. Bunun için de bu konuyla ilgili birkaç sorunun yanıtı üzerinde düşünmekte yarar görmekteyiz.

EKD. devletin ekonomideki girişim özgürlüğünü sınırlayacak mıdır, yoksa herhangi bir sınır getirmeyecek midir? Şimdiye kadar uygulanan devletçilik politikaları kabataslak da olsa gözden

geçirildiğinde, devletin ekonomik girişimlerinde tutarlı bir yolun izlenmediği görülecektir. Şöyleki şimdiki düzende, daha doğrusu düzensizlikte devlet ekonomik girişimlerinde ya tekelci olmuş, ya özel kesimi desteklemek için onunla ortaklığa girişmiş, ya da bazı alanlara hiç girmeyip, buraları özel kesime bırakmıştır. Böyle bir politika başlıca iki belirgin çizgiyi ortaya çıkarmıştır. Bunlar ekonomide ya devletin tekel kurması, ya da özel kesimin tekelciliğini desteklemesi çizgileridir. Aslında her iki çizgi de ekonomik düzende çarpık durumlara yol açmıştır. Toplum sadece devlet tekeline kaldığında, sosyal yönü olmayan devlet bürokrasisinin ekonomik devlet kuruluşlarındaki umursamazlığı ve zaman zaman baskısıyla karşılaşmış; özel kesimin tekeline düştüğünde onun da sosyal yönü bulunmayan, salt kendi çıkarını kollayan aşırı kapitalci tutumuna kalmıştır. Devlet ekonomi politikasında ne kendi teşebbüslerini, ne de başkalarını toplumun ekonomik hak ve çıkarları yönünde tutarlı amaçlara yöneltecek dengeli bir *girişim yetisi* (teşebbüs kapasitesi) göstermemiştir.

Üretim etmeni olarak *Yönetimi* ele aldığımızda, devletin EKD bakımından yönetim ile ilişkisi başlıca iki alanda kendini gösterecektir. Birinci alan, devletin tüm ekonominin yönetimindeki etkisi, ikinci alan ise devletin doğrudan doğruya kurduğu ekonomik teşebbüslerindeki yönetim düzenidir. Her ikisinde de devlet yönetiminin altı ana işlevini ekonomide uygulamak zorunda kalacaktır. Bu işlevler *planlama, örgütleme, yürütme, düzenleştirme, denetleme ve yetiştirmedir*. Devlet gerek ülke çapındaki ekonomik çabalarında, gerek kendi ekonomik kuruluşlarındaki işletmecilik eylemlerinde bu altı işlevi yerine getirmek zorunluluğundadır. Bunları yerine getirirken yönetimi demokratik cumhuriyet, çağdaş milliyetçilik, sosyal hukuk devleti, devingen (dinamik) devletçilik, yaratıcı halkçılık, evrime dayalı devrimcilik ve laik temellere dayandırmak durumunda kalacaktır.

Bütün bunlar dikkate alındığında görülmektedir ki, günümüzde ekonominin güçlü bir devletçilik politikasına kavuşturulması için, devlete sadece yeni hizmet ve işlev alanları açma önerileri getirmek yeterli olmamaktadır. Böyle bir yeterlilik önyargısı devletin her el attığı alanda yetkin (mükemmel) bir uygulama göstereceği şeklindeki varsayıma dayanacaktır ki, devlet kuruluşlarının şimdiki işleyişleri karşısında, böyle bir varsayımın ne kadar geçersiz olduğunu anlamak için değil uzman, biraz uyanık bir «sade vandaş» olmak yeterlidir sanırız.

E K D v e H a l k c ı l ı k

HALKÇILIK Cumhuriyet tarihimizde üzerinde en çok durulan, çeşitli yönere çekilip, farklı anlamlar verilen bir ilke niteliği taşımıştır. Halkçılık konusunda sürdürülen tartışmalar, herşeyden önce «halk» kavramının «millet» ya da «ulus» kadar açıklık göstermemesinden çıkmaktadır. Halk için Türk Dil Kurumu Sözlüğünde şu anlamlar verilmiştir :

- 1 — Bir ulusu oluşturan insan topluluğu (Türk Halkı)
- 2 — Aynı ülkede oturan ve ortak çıkarlarla birbirlerine bağlı kişilerin tümü (Halk hükümete yardımcı olmak istiyor)
- 3 — Bir ulusun belli bir bölge içinde yaşayan kısmını (Anadolu halkı, Balkanlardaki Türk Halkı)
- 4 — Aynı yerde toplanmış kimseler, topluluk (Mahalle halkı, şehir halkı, ev halkı)

5 — Ulusun aydınlar ya da resmi görevliler dışında kalan kısmı (Halka doğru, halka hizmet, halktan bir adam)

Sözlüğümüzde resmen beş anlam verilmiş olan halk kavramından türettiğimiz HALKÇILIK acaba nasıl bir yaklaşım ya da politikanın karşılığı olacaktır? İşte günümüzde halkçılık üzerinde kopan fırtınaların çıkışında bu soru yer almaktadır.

Bazılarına göre halkçılık, Türkiye’de özellikle az gelirlilerin yer aldığı köylü, işçi, dar gelirli memur ve esnafın toplandığı çoğunluğun *sınıf kavgasını* temsil ettiği bir politik kavramdır. Bir kısım çevrede ise «Türkiye Halkları» temeline dayalı, ülkedeki bazı etnik grupların, bağımsız yönetim amaçlarını gerçekleştirecek, böylece şimdiki Türkiye Cumhuriyetinin yerini alacak bir «Halk Cumhuriyeti» kurma politikasıdır.

EKD açısından halkçılık için verilen bu iki anlam da geçersizdir. Çünkü Türkiye Cumhuriyeti, bir toplumsal sınıfın diğer sınıflara egemenliği sonucu ortaya çıkmış bir «sınıf cumhuriyeti» değildir. Cumhuriyetimizin temelinde bir «milli mücadele» vardır. Bu mücadele «Türkiye Halklarının» mücadelesi değil, sadece «Türk Halkının» savaşıdır. Savaş Türkiye’deki insanların «birliği», «Bütünlüğü» için yapılmış, onların birbirlerinden birtakım «haklar» yaratılarak ayrılması amaçlanmamıştır. Cumhuriyetin dayandığı toplumsal temel «sınıfsız, imtiyazsız kaynaşmış bir kitle» düşün-

cesidir. Gerçi toplumların yapısı sınıfsaldır. Ancak önemli olan toplumun kuruluş felsefesinde «sınıf imtiyazlarının» yer almamasıdır. Bu görüşe karşı Türkiye’de bir takım «imtiyazlı» sınıflar olduğu savı ileri sürülebilir. Doğru olabilir. Ancak bu «imtiyazlar» Cumhuriyetin yapısından değil, ekonomik düzende yol açılan tutarsızlıklardan, biraz da toplumdaki geleneksel ilişkilerin ve anlayışın çağdaşlaşmasının doğal olarak elli yılda gerçekleşmesinin olanaksızlığından çıkmaktadır.

Aslında bugün bazı çevrelerde inatla sürdürülen *sınıflaşma kavgası* benliğimize uymayan bir çabadır. Çünkü bizde dar gelirli sınıflardaki kişiler de bu sınıfa koşullanmayı, tüm yaşayışla «imtiyazlı» olarak nitelenen sınıfların yaşayışına kavuşmayı amaçlar. «Kaynaşmış kitle» kavramının özü buradan çıkmaktadır. Bazı çevrelerde bu sınıf değiştirme isteği «burjuvalaşma» şeklinde tanımlanıp, kınanmaktadır. Halbuki «burjuvalık» biçimsel bir refah gösterisinden öte, toplumdaki uzak, onu kendi çıkarları için kullanacağı bir araç olarak gören yozlaşmış bir insan yaşayışı felsefesidir. Eğer bu felsefeye «fakir» denilen bir kişi de sahipse, sınıfı ne olursa olsun o da bir burjuvadır. Başarı kaynakları topluma dayanan, yaşam felsefesi topluma dönük, bugünkü gönencini toplum için gösterdiği yapıcı, olumlu davranışlarla sağlamış bir kişiye, «burjuva» deyip, onu toplumdaki koparmaya çabalamak her halde haklı bir tutum olamaz.

Bazı çevrelerde halkçılık olarak ele alınan bizce yanlış ve başka amaçlara hizmet eden saptırıcı kavram ya da deyimleri böylece genel çizgileriyle açıkladıktan sonra, EKD içinde halkçılık ilkesinin, bu düzendeki yerine göre yorumu daha sağlıklı yapılabilir.

Belli bir ekonomik yaşam ve düzen içinde halkı, birtakım insan gruplarından çok, onların sorunları temsil eder. Sorunlar yöresel, bölgesel veya ulusal olabilir. Bunların çözüm olanakları da yörelerde, bölgelerde ya da ulusun tümünde bulunabilir. Burada asıl olan her sorunun çözümünü kendi çevre olanakları içinde aramak, sözgelimi, yöresel bir halk sorunu için, ulusal halk sorunlarının çözümüne ayrılan olanakları kullanmamaktır. Bizde zaman zaman «partizanca» tutum olarak kınanan bazı davranışlar bu denge gereğine uygulamamasından çıkmaktadır.

Halk, toplumun ve onun ekonomik düzeninin ana yaratıcı kaynağıdır. Ekonomik düzene halkçılık ilkesini getirirken, bunu en

azından sözlüğümüzün «halk» sözcüğüne verdiği beş anlamı da kapsayacak biçimde tanımlamamız gerekir. Eğer bunlardan sadece bir ya da birkaçı temel alınıp, diğerleri yokumsanırsa, işte o vakit, halkçılık anlayışında henüz başlangıçta yozlaşma olasılığını benimsemiş oluruz. Bu da halkçılık üzerindeki tartışmaları olumlu bir gelişmeden uzaklaştırıp, kısır çatışmalara, giderek insanlık dışı sokak, meydan «vuruşmalarına» götürebilir.

Halkçılık her şeyden önce halkın tüm olanakları ile ekonomiye katılması, yaratılan ekonomik ve sosyal değerden de hakkı olan payı alabilmesi anlamını taşır. EKD içinde dengeli bir gelişmeyi sağlamak için, halkın ve devletin karşılıklı olarak birbirini destekleyen, birbirini denetleyen, toplumun gönenci için yarışma yaparcasına çaba harcayan bir ortamın yaratılmasına gereksinme vardır. Halkın devletten, devletin de halktan koptuğu düzenlerde, yönetime gelen politik organlar birini diğerlerinin üzerine çıkarıp, kendi amaçlarına göre kullanma yoluna giderler ve bunu da çoğu kez inanç ya da toplumsal felsefelerinin gereği olduğu gerekçesine dayandırırılar. Aslında bir ekonomide kararlı bir gelişme için halk ve devletin işbirliği ortamı içinde, yanyana çalışmaları, topluma en iyi hizmeti götürmede devingen (dinamik) bir yaşayışa girmeleri zorunludur. Burada üzerinde durulacak önemli bir nokta gerek devletin, gerek halkın EKD'nin tekelci bir yapısını oluşturmalarını önlemek, her ikisinin ayrı ayrı tekelinden ulusun tümünün veya bir kesiminin baskı altında kalıp, zarar görmesine meydan vermemektir.

Halkçılık ilkesinin ekonomideki üretim etmenleriyle ilişkisini kurduğumuzda, halkın elinde bulundurduğu doğa kaynaklarını, kendi emeği, sermayesi ile girişim özgürlüğü ve yönetimini ekonominin üretim eylemine getirmesi anlamı çıkarır. Halkçılık ilkesinin ekonomiyle bağıntısında günümüzde yine birtakım kavram karışıklıkları yaratılmıştır. «Özel Sektör», «Hür Teşebbüs», «Halk Sektörü» gibi deyimler, ekonominin devlet kesimi karşısında halk kesimini bölmekte, bir yerde dengesizliğe yol açmaktadır. Halkın ekonomiye katkısını bu kadar türlendirmenin gereğini anlamak olasılığı pek yoktur. EKD'nin halk kesiminde tek başına veya ortak olarak bireylerin, büyük ve küçük grupların ekonomik girişimleri bulunacaktır. Bunların toplum yararına çalışmaları, bir yandan kendi aralarında rekabet ve iç denetim koşullarının yaratılması ile diğer yandan devletin de yapıcı ve geliştirici bir işbirliği, re-

kabet ve denetimini gerektirmektedir. Öte yandan aynı koşul devlet için de söz konusu olmakta o da kendi kesimindeki kuruluşlarla toplum hizmetinde rekabete dayalı bir çalışma ortamı ile halkın, başta kendisine vergi ödeyen bir taraf olarak yakından ilgi ve denetimine gereksinme göstermektedir.

EKD'nin en devingen politikalarına konu olacak devletçilik ve halkçılık ilkelerinin uygulanmasında temel alınacak nokta «toplumun yöresel, bölgesel, ulusal hak ve çıkarları» olmalı, bunlara en iyi hizmeti sağlayacak düzenler, ister halk, ister devlet ya da her ikisinin ortaklaşa çabalarından gelsin, hiçbir anlamsız önyargıya düşülmeksizin kurulabilmelidir. Yalnız burada yenilenmesinde yarar gördüğümüz düşünce, doğal bir zorunluluk olmadıkça ekonomide tekelciliğe gitmemek, toplumu ne devlet ne de halkın ekonomik kuruluşlarının sadece tekine bağlamamaktır. Geometrinin iki noktadan bir doğru geçer kuralı, burada da geçerlidir. «Bir doğru» için en az iki noktaya, başka deyişle, toplumun iyi, sürekli, kararlı hizmetlerden yararlanması için bunları gerek halk, gerek devlet kesiminde yerine getiren ve birbirini karşılıklı dengeleyen kuruluşlara gereksinmesi vardır. Bugün topluma hizmet götürmesi kanunla saptanmış birçok devlet kurumu bile, bu biçimsel amaçlarına yeterli hizmet edememenin daha doğrusu kendi yapılarının başlarına en büyük sorun olarak çıktığı çelişik bir ortamda yaşama savaşına girmenin baskısı altında bulunmaktadır. Toplumda kendi işlevlerini gören ikinci bir kuruluş, karşı kesimde yer alsın belki durumlarını daha iyi görüp, gerçekten biçimsel amaçlarına uygun bir çalışma içine girebilirler. Aynı durum, halk kesiminde yer alıp, bugün modası geçmiş «kâr amacı» peşinde koşan, kazanç sağlamayı toplumsal işlevler dışında gören bir kısım özel, hür halk teşebbüsleri için de söz konusudur. Onlar da kendilerine gelmek, özeleştiriyi yapabilmek için devletin aynı işlevleri gören güçlü kuruluşlarını karşılarında bulmak gereksinmesini duymaktadır.

E K D v e D e v r i m c i l i k

DEVRİMCİLİK ilkesi, EKD'nin yaşayış ve gelişme sürekliliğini sağlayacak temel bir ilkedir. Ancak, günümüzde devrimcilik anlayışında da, Cumhuriyetimizin dayandığı devrim düşüncesinden çok farklı savlarda bulunanlar görülmektedir. Bunlara göre asıl devrim *sınıfsal* devrimdir. İşçi, köylü, memur «halk iktidarını»

kurduğu zaman asıl devrim olacak, başka deyişle «proleter devrim» dışındaki devrimler «devrim» kavramı dışında kalacaktır. Bu gibi düşünenler ATATÜRK DEVRİMLERİNİ proleter niteliği olmadığı için «Burjuva Devrimleri» sayıp, Atatürk'ü de «Burjuva Devrimcisi» diye nitelendirecek kadar maksatlı ve saplantılı olabilmektedir. Böyleleri kendilerinden farklı düşünenleri «çağ dışı» diye suçlarken, asıl «proleter devrim» düşüncesinin çağ dışı kaldığını anımsamak bile istememektedir. Daha doğrusu «DEVİRİM» ile «DEVİRİMİ» birbirine karıştırmaktadırlar. Atatürk Devrimleri bir *devirim* değildir. Altı asır, «Osmanlılık» kavramı içinde sıkışmış «Türklüğün» Cumhuriyetle birlikte çağdaş bir gelişme süreci içine girmesidir. Atatürk'ün devrim anlayışı «dural» (statik) değil «devingen» (dinamik) özellik taşır. Onun için devrimler bir son değil, bir başlangıçtır. Bu düşünce, Atatürk Devrimlerinin temelini «devrim» değil, EVRİM olduğunun en açık kanıtıdır. Toplumsal yapıya ancak belli bir evrimleşme sürecine alınan devrimler yerleşebilir. Devrimler evrimleşemezse o vakit yapıldığı noktada kalır ve toplumsal bir davranış değeri yaratamaz.

Eğer EKD, toplumsal ve ekonomik yapımıza devrim niteliğindeki yeni öğeler getirecekse, bunların özü bakımından evrimleşmeye olanak veren bir özellik taşımaları gerekir. Bunun için de şimdiki yapımıza dayalı bir gelişme çizgisini düzene getirme zorunluluğu vardır. «Sil baştan» anlayışıyla yaratılan düzenler sonunda yazbozculuk tutumunun toplumsal davranışta alışkanlık durumunu yaratır ki, böyle bir alışkanlığın devrim diye ortaya koydukları, kökünde evrim düşüncesi olmadığı için «devrim» niteliği taşır. Bundan da herhangi yaratıcı ve geliştirici bir sonuç alınamaz, aksine yol açtığı bozucu ortamın topluma büyük zararları olur. Bu zararlar belli bir zaman sınırında kalmayıp, etkilerini kuşaklar boyu sürdürebilir.

Devrimcilik ilkesi diğer beş ilkenin çağdaş yorum ve uygulaması ile bu ilkelerin EKD'ye olan bağıntılarının geliştirilmesinde toplumun yaşamsal bir dayanağı olmaktadır. Ancak bu ilke yardımıyla EKD'nin değişen toplumsal koşullar karşısında kendisini yenilemesi ve bu koşullara çağdaş amaçlara göre yön vermesi olurlu bulunacaktır.

E K D v e L a i k l i k

Laiklik ilkesi, EKD işleyişini dine bağlı bir yaşam felsefesinin etkisinden uzak tutacak bir ilkedir. Cumhuriyetle birlikte din, ka-

ını yönetiminden çıkarılıp, bireylerin vicdanlarına bırakılarak gerek toplumsal gerek bireysel açıdan yüksek bir oruna çıkarılmıştır. Bugün her ne kadar bazı çevrelerde, dinin bin yılı aşkın bir süre önce topluma getirdiği kurumları yeniden canlandırma istekleri ortaya atılıyorsa da, çağdaşlaşma savaşı veren toplumumuzun artık çağ dışı din kurumlarını tekrar yönetim yapısına alma olanağı yoktur.

Toplum ve ekonomi, ekonominin üretim etmenleri arasındaki ilişkiler, bunların tümünü içeren hukuk geleceğin Türkiye'sini yaratacak çağdaş yönetim modelleri içinde ele alınmak zorundadır. Din kuşkusuz bireyin kişisel yaşamını, toplumla olan ilişkilerini düzenlemede önemli moral değerlerini yaratmada büyük rol oynamaktadır. Her türlü gelişmeye açık islâm dini için bu özellikle dik-kati çekmektedir. EKD, dini söz konusu doğru yolundan çevirip, başka anlamlara getirerek, düzeni geriletici ortamlara sokmak isteyenlere fırsat vermeyecek, laik düşünce temellerini de içermelidir.

YENİ DÜZENİ İŞLETECEK İNSANGÜCÜNÜN YETİŞTİRİLMESİ

Düzenleri kuranlar da, işletenler de insanlardır. İyi düşünülmüş ve kurulmuş düzenler, yetişmemiş insangücünün elinde bir anda bozulup, istenileni vermediği gibi, topluma zararlı da olabilir. Öte yandan iyi yetişmiş insangücünün elinde, kuramsal yönü yetersizlikler taşıyan düzenler, yeterli bir işleyişe kavuşturulabilir. İşte EKD'yi bekleyen en önemli sorunların başında yetişmiş İnsangücünün bu düzene getirilmesi başka deyişle yeni bir anlayışla kurulacak ekonomi ve kamu düzeninin kendi işlerliğini sağlayacak insanlarını da beraberinde getirmesi, bunların yetişmesini gerçekleştirecek eğitim süreçlerini içinde taşımasıdır.

Eğer EKD bugünkü bozuk öğretim ve eğitim düzenimiz üzerine kurulacaksa, kendisinden toplumun pek kazanacağı birşey olmaz, yetkinliği yine Anayasa maddelerinin yazıldığı kağıtlarda kalır. Şimdiki eğitim ve öğretim sistemimiz, zengin Türk zekâsını, düzeni bozuk okullarımızda çarçur eden bir nitelik taşımakta, madenlerimiz, diğer doğal kaynaklarımız gibi zekâ değerlerimiz de okullarımızda bir bakıma «erozyona» uğramaktadır.

Görüşlerin yasaklandığı sınıflar, eleştiriden hoşlanmayan yetkililer düşünce çatışmalarına yer verilmediği için insanlık dışı «göv-

de vuruşmalarına» dönen yüksek öğretim kurumları EKD'nin isteği yetişmiş, düşünce ve kültür düzeyi yüksek insanları topluma vermekten çok uzak çalışmaktadır. Elllerinde birer diploma tuttulan kişiler bir süre sonra «yetkili kişiler» olup çıkıvermektedir. Bu arada yetişenler, ülkenin çok az sayıdaki iyi sayılabilecek birkaç okulundan çıkmakta, fakat genellikle kendi kendini yetiştirmenin yolunu bulmuş kişiler olmaktadır.

Bu durum özellikle kamu kesiminde büyük bir yetişmiş insan gücü açığına ortaya koymaktadır. Okullardan çıkanların çoğunluğu önce kamu kesimine girmekte, burada yeterli tecrübeyi kazanıp, kendisini çevresine tanıttıktan sonra, daha iyi olanaklarla özel kesime geçmektedir. Özel kesim tarafından titizlikle seçilen bu kişiler geldikleri kamu kesiminin işleyişini de çok iyi bildikleri için, yaşam başarıları kamu kesimindeyken ellerine geçen «harçlıktan» çok daha fazlasını hakettirmektedir. Böyle bir düzen, kamu kesiminden karşı tarafa sürekli yetişmiş «beyin göçüne» yol açmakta, bunun sonucu devletin üst yönetimine gelen politik organlar, kendilerine danışmanlık yapacak yüksek nitelikli kamu görevlilerini çevresinde bulamayıp, onlar da danışmanlarını özel kesimden seçmektedirler.

EKD'nin şimdiki bu bozuk işleyişten uzak kalması için devlet bürokrasisinde büyük değişikliklere gitmesi gerekecektir. Öncelikle devletin ekonomik kurumlarının yönetimi, özel kesimdekilerle rekabet edebilecek özerk bir yönetime kavuşturulmalı, karşı tarafın en önemli çekicilikleri tam olmasa bile, büyük bölümüyle burada da yaratılmalıdır. Bugün milyarlık varlıkları olan kamu ekonomik kuruluşlarını yönetenler, aylıklarına birkaç yüz lira zam almak için günlerini derece ve kademe hesapları yapıp, ufuktaki «kararnamelerin» hayaliyle geçirmektedirler. Öte yandan kendi kuruluşlarının yüzde bir kadar büyüklükte olmayan özel kesim işletmelerinin başında bulunanlar, Türkiye'de bir üst yöneticinin sahip olabileceği en iyi çalışma koşulları ve mali olanaklarla görevlerini sürdürmektedirler. Kamu kesimindeki arkadaşları her geçen gün ağır bürokrasi ve politik baskılar altında gittikçe «neme lâımcı» memur kimliğine girerken, kendileri günümüzün devingen ekonomik ortamının «açıkgöz iş adamları» olma durumuna gelmektedir. Bu dengesizlikten özellikle, Türkiye'de iktidar sorumluluğunu alan «devletçi partiler» büyük kayıplara uğramaktadır. Çünkü felsefesi devletçiliğe ağırlık veren parti, yönetime geldiğinde kendisine bu

felsefesinin ekonomi politikasını çizecek ve bunu uygulayacak yetişmiş devlet kadrolarının danışmanlığından yoksun kalacaktır. Halbuki özel veya hür teşebüs alanında felsefesi bu alana dönük bir iktidar partisi, çevresinde söz konusu kesimin en iyi yetişmiş danışmanlarını bulabilmektedir. Bunlar böyle bir hükümete, hem kendi alanlarının, hem de kamu kesiminin ekonomik politikalarını büyük bir ustalıkla saptayıp, verebilmektedir. «Sola açık» bir parti hükümete geldiğinde kamu kesiminden çevresinde güçlü danışmanlarını bulamayınca, kaçınılmaz olarak karşı taraftan «fikir alma» durumuna girmekte, böylece aslında hükümetlerin ekonomi politikalarına kamu kesimi kendi yetişmiş kadrolarıyla ağırlığını koyamamaktadır. Gerçi Devlet Plânlama Teşkilâtı kalkınma planlarını hazırlamaktadır. Ancak bunlar hiçbir zaman bir uzman çalışmasının, uygulamacı hükümetler karşısında politik etkisini göstereceği bir düzeyde ele alınmamakta, Devlet Plânlama Teşkilâtının hükümetlere ekonomi politikasını saptayıp, uygulatma yetkisi doğal olarak bulunmamaktadır.

Aslında şimdiki devlet bürokrasisi çalışmayı, yetişmeyi özendiren değil, aksine çalışmamayı, iş yapmayı, iş yapıyor gibi görünmeyi memurlarına öğütlemekte ve politik organların yardımıyla da bu sonucu kolaylıkla elde etmektedir. Bugün devletin üst bürokrasi kesimlerinde biraz sivrilen, hükümetlere yapıcı destek olmaya çalışan kişiler, bir hükümet değişikliğinde yeni gelenlerin «gazabına» uğramakta, orununu (mevkiini) hemen kaybedip, «kızağa alınarak» etkisiz duruma sokulmaktadır. Bunun sonucu devletin hükümete yardımcı olabilecek üst oranlarındaki kişiler, hiçbir şey yapmanın yollarını araştırıp, zorunlu olarak, kendi kişisel güvenceleri için «evet efendimci» bir tutumu sürdürmeye çalışmaktadırlar. Bugün özellikle devletin ekonomik kuruluşlarının «tepe adamları» eğer birşeyler yapmak isterlerse ya hükümetin ya da muhalefetin hoşuna gitmeyen kişiler olmakta, ilk fırsatta değiştirilmeleri yoluna gidilmektedir. Bu durumda devlet görevlileri için izlenecek en ussal (rasyonel) yol «göze batmamak», «gelen ağı, giden paşam» politikasıyla durumu «idare etmektir». Böyle bir çarkın içinde «sola açık» partilerin iktidarları, eğer «mucize» yaratmazlarsa, ekonomi politikalarında en çok dayanacakları kamu kesiminin desteğinden yoksun kalacak, çevrelerinde kendilerine yol gösterecek yetişmiş güçlü devlet yöneticileri yerine, «siz daha iyi bilirsiniz» deyip, «kapı kulu» rolü oynayan, iş yapma tecrübeleri

olmayan, fakat iş yapmama yollarını çok iyi bilen, en sağından en soluna kadar bütün partilerin iktidarlarını «atlatmakta» ustalık kazanmış «yetişmiş» bürokratlar bulacaklardır. Eğer EKD böyle bir devlet bürokrasisiyle işleyecekse, toplumda pek fazla bir değişikliğin olmayacağını, ekonomi politikasının kamu kesiminde etkili yollara girilmeyeceğini şimdiden söylemek bir «kehânet» değil, gerçeğin tam anlamıyla belirtilmesi olacaktır.

Toplumun sorunları belki «sola açık» partilere oy toplayıp, onları iktidara getirecektir. Ancak bu sorunları gelen sol partiler hangi yetişmiş devlet yöneticilerinin desteğinde çözecektir? Şimdiki bürokrasi çarkı buna olanak vermemektedir. Durum böyle olunca, sorunların iktidara getirdiği partiler, bunların çözümlerine aynı ağırlıkta giremeyince, yine o sorunlarca iktidardan uzaklaştırılacaktır. EKD bu işleyişi veri olarak almayıp, bunu değiştirme modelleriyle topluma getirilirse, o vakit kendisinden beklenenlerin birçoğunu getirebilir.

Bozuk düzeni iyileştirecek olanlar ne makineler, ne de binalardır. Çağdaş araçlar, çağın gerisinde kalmış insanların elinde etkisizleşip, giderek zararlı da olur. Bu bakımdan iyi bir EKD işleyişi için ekonominin bütün kesimlerinde, özellikle kamu kesiminde yetişmiş insangücüne büyük gereksinme vardır. Anayasada EKD saptanırken, bunun gerektirdiği insangücünün yetiştirilmesi modelleri de düzene getirilmeli, devletin bürokrasi çarkının şimdiki ters işleyişi ile bu işleyişin ortaya çıkardığı bozuk yönetici tiplerini değiştirecek yeni yollar saptanmalıdır. Bunlar yapılmadan EKD'nin salt biçimsel bazı kalıplara dayandırılması, toplumu devingen bir ortama değil, kalıbı yeni bir dural (statik) düzene getirmekten başka görünüm taşımaz.

S O N U Ç

EKD ve ATATÜRK İLKELERİ konusunda yaptığımız bu kabataslak inceleme sonucunda, görülmektedir ki, EKD'yi Anayasada saptamak için herşeyden önce yeni düzenin, Cumhuriyetin temelinde yer alan ana ilkeler açısından çok iyi yorumlanması gerekmektedir. İlkelerin en önemli özelliği, Türkiye için çağdaş bir «sentezi» ortaya koymasındadır. Aslında bu senteze bizim çok daha geç ulaşmamız, toplumda aşırı uçların iyice belirlenip, bunların karşılıklı etkileşimlerinin belli bir uzlaşma temeline dayanmasından son-

ra orta yolu elde etmemiz doğal bir zorunluluktur. Ancak ne var ki, Atatürk'ün önderliğinin üstünlüğü burada kendini göstermiş toplumun belki bir asır sonra ulaşacağı sentezin ilkelerini önceden ortaya koymuştur. Başka deyişle, ATATÜRK İLKELERİ sağlıklı bir orta yol olarak, aşırı uçlar belirmeden saptanmıştır. Toplumda demokratik süreçlerin işletilmesiyle, sağ ve solda görüşler toplanmaya, uçlar bu orta yolun her iki yanında kendini göstermeye başlamıştır. Kuşkusuz EKD'nin bu uçların herhangi birinde kurulma olanağı yoktur. Çünkü yarım asırdır, Cumhuriyet kurumları ve devletin resmi politikası oransal da olsa, büyük bölümü bakımından güçlü merkez politikası olan Atatürkçülük üzerinde yürümüştür. Bu yürüyüşte Ordunun Atatürkçü çizgide kalışı önemli rol oynamıştır. Durum böyle olunca aslında bugünkü uç çatışmalarının ülkeyi herhangi belirsiz bir yöne itmesi olanaksızdır. Çünkü bir «Türk Mucizesi», daha doğrusu Atatürk'ün «dahası» olarak, toplumun gideceği orta yol, aşırı uçlar meydana çıkmadan önceden saptanmıştır. Hükümetlere aşırı uçlar da gelseler, kamuoyunun bunları değerlendirme ve denetleme ölçüleri elinde vardır. Ölçüler Atatürkçülük ve onun ilkeleri içinde ana çizgileriyle de olsa oluşmuştur. Onun için Anayasa'da saptanacak EKD uçlara kaymadan Atatürk ilkeleri üzerine sağlıklı olarak kurulabilir.

Ancak EKD'nin sağlam temellere oturtulmasında, devletin örgütsel yapı ve politikalarında yeniden düzenleme çalışmalarına girişmek gerekir. Şimdiki durumda devlet, vatandaşla ve özel kurumlarla ilişkilerinde «güvensizlik»; kendi işgörenlerini (personeli) çalıştırmada da «kötü niyet» anlayışını sürdürmektedir. Bunun sonucu, vatandaş ve özel kurumlar devletle işlerinde «doğru hareket etmediği» şeklindeki peşin bir yargı sonucu ağır kırtasiye yükü altına sokulmaktadır. Günümüzde kamu kuruluşlarının hiçbirinde vatandaşın sözüne güven gösterilmeyip, «doğduğu yerden», «oturduğu yere» kadar her bildirimini kesinlikle belgelendirmesi istenmektedir. Bundan «doğrucu» vatandaş sıkılmakta, «sahteci» alışkanlıkları olanlar, bu belgelerin hepsini kolay yollardan, gerçek dışı olarak sağlayabilmektedir. Öte yandan, işgörenini (personeli) «kötü niyetli» kabul edip, işini doğru yapmayacağı varsayımına dayanan devlet yönetim düzeni, kendi görevlerini de ağır bir denetim mekanizmasına sokup, eylemsizliğe iterek, önceliğini (İnisiyatifi) kaldırmaktadır. Böyle bir düzen içinde devlet bürokrasisi, işgörenine bir bakıma yapmayı salık vererek, aynı zamanda bu-

nun kendisine zarar vermeyeceğini, işinde kıdem yoluyla «otomatik terfi» edeceğini, hiçbir zaman işden çıkarılmasının söz konusu olmayacağını da açıkça belirtmiştir.

Devlet örgütlerinin biçimsel yapısı, başka deyişle bürokrasisi, bu derece sakıncalı anlayışa dayanması sonucu çapraşıklaşıp, eylemsizlik ve dural (statik) ortam yaratıcısı olurken, işleyişteki devingenlik (dinamizm) sadece biçimsel olmayan (gayriresmi) yapıda sürdürülmekte, bu yapıda, halk arasındaki yaygın deyimleriyle «rüşvet», «torpil» olanaklarını elde edenler, devletle olan işlerini kolaylıkla yürütebilmektedirler. Kamu örgütlerinin bürokratik kanallarının tıkanıp, yönetimin biçimsel olmayan örgütsel yapıya geçerek, kişiselleşmesi, uzun sürede devletin yeniden örgütlenmesinde, en azından aşağıdaki noktalarda köklü çalışmalara gitme zorunluluğunu çıkarmaktadır:

1 — Kamu örgütlerinin bürokrasilerini en kısa ve en verimli yollardan saptamak;

2 — Kamu kuruluşlarında görevli işgörenleri çalışmaya yöneltecek, çalışmayı örgütten çıkaracak, ücreti, ödülü, cezası başarı temeline dayanan çağdaş bir işgören (personel) politikası uygulamasına geçmek;

3 — Devletle olan ilişkilerinde vatandaşa inanan, ona güvenen ve onu doğruluğa yönelten devingen (dinamik) işleyiş düzenlerine geçmek;

4 — Kamu görevlilerinin belli aralıklarla sürekli eğitim programlarından geçirilmesine önem vermek,

5 — Kamusal örgütlerin değişen koşullara uymasını sağlayacak araştırmaların yapılmasında, örgütsel araştırma birimlerinin çalışmaları üzerinde titizlikle durmak ve elde edilen sonuçları en iyi şekilde değerlendirmek.

Gerek devlet ya da kamu örgütlerinin çalışmalarının EKD'yi geliştirecek bir işleyiş temeline kavuşturulmasında, gerek halk kesimindeki tüm kuruluşlarda çalışanların kendi örgütlerinin dar kılıpları dışında işlevlerinin toplumsal yönlerinin geliştirilmesinde EKD'nin gereksindirdiği insangücününün yetiştirilmesi üzerinde duyarlılıkla durmak gerekir. Öğretim ve eğitim kurumlarımız, ilkinden yükseğine kadar zengin Türk zekâsını işleyecek, bireyin dü-

şünme yetenekleri ve yaratıcı gücünü geliştirip, ona etkili bir «toplumsal bilinç» ile «düzen fikri» kazandıracak yapıcı eğitim düzenlerine hızla geçmelidir. Yoksa şimdiki durumla kişiyi uyuşturup, «ezberciliğe» yönelten, sınıf geçirdikçe kültür düzeyini düşüren, amaçsız, politikasız eğitim kargaşasından çıkan; yaratıcılığı, tartışma yetkisi olmayan, eleştiriye kapalı, «şartanmaya» eğilimli «kapalı bireylerle toplumun istediği EKONOMİK KAMU DÜZENİ'ni kurup, yaşatmak ve geliştirmek sadece Anayasa maddelerinde anlatımını bulan «biçimsel» bir düzen olma çizgisini geçemez.

**SOSYAL DEVLETİ OLUŞTURMADA
YETKİ – YETENEK**

Dr. Cevdet AYKAN

A.P. Tokat Senatörü, Senato Sosyal İşler Komisyonu Başkanı

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SOSYAL DEVLETİ OLUŞTURMADA YETKİ — YETENEK

Dr. Cevdet AYKAN
A.P. Tokat Senatörü
Senato Sosyal İşler Komisyonu
Başkanı

Düşüncelerimizin oluşunda meslek eğitimimizin büyük yeri vardır. Kişi, mesleğinin kendine kazandırdığı yetenekten çevresindeki sorunları yorumlamada ve çözümlemede yararlanır. Bu tür yaklaşımı, ona çevresinde üstünlük sağladığı için de, benimser.

Ekonomik Sorun - Yasal Sorun

Ekonomi uzmanlarımız ülkemizin temel sorununu ekonomik büyümenin sağlanması olarak görürler. Bunların bir bölümüne göre, ülkedeki sosyal eşitsizliğin temel nedeni, üretimin düşük oluşudur. Sosyal adaleti sağlamak öncelikle üretimi arttırmakla mümkündür. Ülkenin zenginleşmesi, fakirin de fakirlikten kurtulması demektir. Ekonomi uzmanlarımızın bir diğer bölümüne göre ise, ülkemizde sosyal eşitsizliğin nedeni, kişilerin maddeye ve iktidara olan ilişkilerindeki ayrıcalıklardan gelmektedir. Bunlara göre de, sosyal eşitsizlikleri, bir ölçüde de olsa giderme, «artık değerleri sosyal adalet anlayışı içinde bölüştürmekle» mümkündür.

Hukukçularımız ise, ülkemizdeki sosyal sorunların çözümünü genellikle anayasa hukuku sorunu olarak görürler. Düşüncelerinde hukuk teminatını adeta sosyal bir hakkın sağlanmasına eş tutarlar.

Sanırım, bu anlayış T.B.B. Yönetim Kurulunun ülke sorunlarına yaklaşımında ağırlık taşımaktadır. T.B.B. Yönetim Kurulu,

bu toplantı için Anayasamızda «Ekonomik Kamu Düzeni» ne olmalıdır konusunu seçmiştir. Anladığım kadar T.B.B. Yönetim Kurulunun bu seçiminde şu varsayımı etkili olmuştur: 1961 Anayasamız, ekonomik düzen konusunda açık hükümler getirmemiştir. Bu nedenle de 1961 Anayasamızdan «adım adım geriledik» ve «toplumumuzda sosyal adalet yararına bir değişme ekonomik alanda kaydedilmedi.»

Varsayım, çareyi de göstermektedir. T.B.B. Yönetim Kurulu, bu toplantı için hazırladığı rapordan anladığıma göre, bu iki sakıncayı gidermenin çaresini Anayasamızda «Ekonomik Kamu Düzeni»nin saptanmasında görmektedir. Böyle bir düzenin Anayasada belirlenmesi T.B.B. Yönetim Kuruluna göre, toplumda özgürlüklerin korunmasına ve sosyal adaletin gerçekleşmesine, teminat olacaktır. (*)

Anlayış

Ben, eğitim yönünden akıl ve ruh hastalıkları uzmanıyım. Belki de bu nedenle toplumsal olayların nedenlerinde toplumsal anlayışa ve özellikle yöneticilerimizin anlayışlarına ve niteliklerine öncelik veririm. B u görüş içinde de, toplumda gelişme ya da değişmelerin sağlanmasında, başta çareyi de, özellikle yöneticilerimizde **kamu yararı bilincinin** ve **uygulama yeteneğinin** güçlenmesinde görürüm.

Meslek eğitiminin varsayımına göre, ülkemizde sosyal devleti gerçekleştirebilmemiz ya da güçlü kılabilmemiz - kamu yararı bilincinin, özellikle yönetimde, bir davranış şekli olarak güçlenmesine bağlıdır. Bununla söylemek istediğim şudur: «Halkın mutluluğu için çalışmak», yönetimin haklı ve sağlıklı tercihler yapmasını gerektirir. Çoğu yönetici tercihlerini, **iç dünyasının güven ihtiyacına** göre kullanır. Bu yöndeki tercihini, iyi niyetle yaptığına inanır ve tercihini haklı kılmak için «aklıleştirir» Ama bu tercihin sağlıksız ve haksız olduğu gerçeğini değiştirmez. Bu sağlıksız tercihte tarih anlayışı yönünden üst düzeyde yöneticinin ve kamunun zararına işler.

(*) Bir bölüm hukukçumuza göre, ülkemizde sosyal sorunların çözümü ülkede istikrarın korunmasına bağlıdır. Ülkede istikrarı korumanın yolu da yönetimi etkili kılmadadır. Bu da yönetimi yasal yetkilerle güçlendirmekle ve otoriteyi dağıtmamakla sağlanabilir.

Bu ifadelerimi özetlersem : Ülkemizde sosyal devleti gerçekleştirebilmemiz ya da geliştirebilmemiz öncelikle yöneticilerimizin niteliğiyle ilgilidir.

Yukarıda özetlenen varsayım, kanımca sosyal liberal görüşün ifadeleridir. Bir örnek konuyu anlatmada yararlı olabilir :

Teori

Anayasamızın 40 ncu maddesine göre «Devlet herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir.» Anayasamıza göre teori budur. Bu teorinin -yada ödevin- gerçekleştirme şeklini bulmak, yada devlet organlarına teknik hizmetler yapan organların önerdikleri çözümlerden birini seçmek, siyasi partilerimize düşer.

Sağlık hizmetleriyle ilgili bu politikanın, toplumdaki sağlık talebinde, neye öncelik verdiğini, mevcut talebi karşılamak için hangi kaynakları kullanacağını ve bu kaynaklarla mevcut sağlık talebinin hangi sistem içinde karşılanacağını göstermesi beklenir. Ayrıca bu politikanın, geleceğin sorun ve imkânlarına da, uyması gerekir.

Bu anlayış içinde 1 nci ve 2 nci Plân döneminde sağlık hizmetlerindeki uygulamayı, ana hatlarıyla değerlendirelim.

Birinci ve İkinci Plân döneminde (1963-1973) iktidar partisi genellikle A.P. olmuştur. Bu nedenle A.P.'nin konuya yaklaşımı ve uygulama, aydınlatıcı bir örnek olabilir. A.P., 12 Ekim 1975 Senato seçimi nedeniyle yayınladığı «Milliyetçiler Birleşiniz» adlı broşüründe şöyle demektedir : «Hastası doktor ve ilaç bulabilen, sakatı, ihtiyarı, yetimi ve işsizi sokak ortasında sahipsiz kalmayacak bir Türkiye. «A.P. Genel Başkanı, son seçim konuşmalarında da, bu ilkenin -yada özlemin- devlet görevi olarak yerine getirileceğini ifade etmiştir.

A.P. programında sağlık hizmetleri konusunda şu hükümler ve tercihler vardır, «Halkın sağlığını korumak devletin vazifesidir... Bütün vatandaşların sağlık hizmetlerinden adil ölçüler içinde yararlanmasını temin etmek hedefimizdir... Koruyucu hekimlik ve sosyal hastalıklar amme hizmeti olarak yürütülmelidir... Bünyeye uygun bir sosyalizasyon...»

Sayın A.P. Genel Başkanı Demirel'in imzasını taşıyan I.B.Y.

K.P. da «Sağlık hizmetlerinin tek elden yürütülmesi ve sağlık hizmetlerinin «Sosyalleştirme programlarıyla gerçekleştirilmesi» ön görülmüştür.

A.P., 1973 Seçim Bildirgesinde «Sağlık Politikamız» başlığı altında söylenenleri, program dili içinde şöyle tekrarlayabiliriz : «Tedavi hizmetleri genel sağlık sigortası ile sağlanacaktır. Koruyucu hekimlik ve sosyal yardım hizmetleri devletin mali sorumluluğu altında yürütülecektir. İlaç endüstrisinde devlet denetim fonksiyonunu yürütecektir.»

Sayın Demirel «Yeni Bir Sosyal Mukaveleye Doğru» adlı kitabında sağlık politikasını şöyle anlatmaktadır : Sayın Demirel izahlarını «Gelişmemişlik genel seviyesinden çıkılmadan yapılacak sosyal icraatın çok fazla olmadığı var sayımına göre» yapacağını söylemektedir. Görüşüne göre «sağlık meselelerimizde ilk yapacağımız iş, yaratılmış sağlık kurulları, personeli ve imkânlarından en verimli şekilde istifade etmektir... Hallolunmuş bir sağlık düzeyine ulaşabilme imkânı, plânlı kalkınma aşamasının kat edilmesiyle yakından ilgilidir... Hedef bütün vatandaşları her türlü tedavi imkânına kavuşturmak olarak tesbit edilecek. Hedef kademeli şekilde... erişilecektir... Özel teşebbüs gayretlerini de bu yolda kullanılması... temin edilecektir. Tedavi kurumlarının devletin mi, yoksulların mı olsun münakaşasını yapmak faydesizdir» Sayın Demirel genel sağlık sigortasının «bilumum hastalık ve kaza hallerini kapsamasını» öngörmektedir.

Sayın Demirel'in ifadelerinden şunu anlıyorum : Sosyal harcamalarda artma ekonomik gelişmeye dayanmalıdır. Sağlık hizmetlerinde ilk yapılacak iş, mevcut kapasitenin etkili şekilde kullanılmasıdır. Tedavi hizmetlerinin giderleri, genel olarak, Genel Sağlık Sigortası ile karşılanacaktır.

Uygulama

A.P. ve onun Sayın Genel Başkanının ön gördüğü politikanın, 1963 - 1973 yılları içindeki uygulamasını, ana hatlarıyla görelim :

Bu dönemde, hastahane yatağı yapımı yönünden plân hedeflerine ulaşılmıştır. Hatta.. «İnşaat bitip hizmete girmiyen ve inşaatları devam eden hastahanelerin bitmesiyle.....» plân hedefi aşılacaktır. 10 yıllık bu dönem içinde hastahane yatak sayısı 60 binden

95 bine çıkarılabilmıştır (x). «Plânlı dönemde sağlık ocakları ve evlerinin yapımında plân hedefleri ve..... gerçekleştirmeler arasında büyük farklar görülmektedir.»

Dönem içinde, tedavi hizmetleri, sosyalizasyon, tam gün çalışma ve muayene hekimliğine dayalı hastahane işletmesi içinde yürütülmüştür.

Fiili durum, mevcut resmi bilgilere göre şudur :

«... Kamu kuruluşlarında ortalama yatak işgal oranı... % 58 dir.» Söz gelimi, 1970 yılında S.S.Y.B.'da yatak işgal oranı % 56 dır. Başka bir deyimle mevcut hastahane yataklarının % 34'ü boş kalmış yada kullanılmamıştır. 1970 yılında S.S.Y.B.'da 987.000 hasta yatarak tedavi görmüştür. Şayet S.S.Y.B. yatakları ve söz gelimi % 80 oranında kullanılabilsen 330 bin kişi daha tedavi görebilirdi. Şayet S.S.Y.B. yatak gücü düzenli ve hasta bakımı yönünden gerekli ilgi içinde kullanılabilsen, tedavi gören hasta sayısı daha da artırılabilirdi.

Sosyalizasyon uygulaması, resmi ifadelerle göre, başarısızdır. U.B.K.P. göre, 1971 yılı sonunda, sosyalleştirme bölgesinde mevcut uzman ve pratisyen hekim kadrolarının % 65'i boştur. Tam gün çalışma, uygulanamamış yada terk edilmiştir. Dönem içinde işleyen sistem, muayehaneye bağlı hastahane sistemi, olmuştur. (*)

Ülkede, fiili yatak ve personel sayısı, harcama artmış olmasına rağmen, yatarak tedavi edilen hasta oranı düşmüştür.

Dönem içinde, (10 yıl), Sağlık ve Sosyal Yardım hizmetleriyle ilgili, 25.6.1965 tarihli ve 641 sayılı tam gün çalışma kanunu dışında, önemli bir kanun çıkmamıştır. Dönemin son yılı olan 1972 yılında, «220 bin kimsesiz çocuk, 175 bin cami avlusunda barınan... kimsesizlerin» kamu ve gönüllü kuruluşlar tarafından korun-

(*) Yatak sayısının bu artışında, mahali baskıların büyük yeri vardır. S.S.Y.B. da yatırımların gerçekleştirme süresi, ortalama 9 yıldır. Mahalli baskılarla başlatılan bu yatırımlarda, bulguların gösterdiğine göre, büyük oranda ölü yatırım olarak kalmaktadır.

(*) Dünya Sağlık Teşkilâtının 1969 tarihli bir raporuna göre: «Bir sağlık hizmetinde başarı ve başarısızlığın kaynağı, yüksek kararların alındığı ... Sağlık Bakanlığıdır... Türkiyede halk sağlığı gözü kapalı yürütülmektedir... Sosyalleştirme... kum üzerine inşa edilmiş bir ev gibi temelsizdir...»

masını düzenleme ve sağlama amacını güden, ve «sakatı, ihtiyarı, yetimi... sokak ortasında sahipsiz» kalmasını önlemeyi öngören Sosyal Hizmetler Kurumu Kanun tasarısı hâzırlanmış ve Parlamente-ya sunulmuştur. Fakat tasarı 4 yıldır kanunlaşmamıştır.

İlâç endüstrisinde kontrolü sağlayacak Tıbbi ve İspençiyarı Müstahzarlar kanun tasarısı yine 1972 yılında hazırlanmış ve Parlâmentoya sunulmuştur. Bu tasarı da kanunlaşmamıştır. Genel sağ-lık Sigortası Kanun Tasarısı yine 1972 yılında Bakanlar Kuruluna sevk edilmiştir. (Bu tasarı, 1975 yılında Parlâmentoya sunulmuş-tur.)

Dönem içinde koruyucu hekimlik, yada çevre sağlığını geliştirme yönünden yasal yada uygulamaya değin herhangi bir «haber» dikkati çekmemiştir.

Bu bulguları şöyle özetleyebiliriz : Sağlık hizmetlerinde yatırım ekonomik gelişmenin imkânları içinde (Oran yönünden gerisinde) kalmıştır. Mevcut yada yaratılan kapasiteden yararlanma oranı çok düşüktür. Sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinde politikayı, uygulamaya dönüştürmek için kurumsal düzenlemeler yapılmamış ve yasa hazırlanmamış yada 10 yıllık dönemin son yılında hazırlanan tasarılar kanunlaşmamıştır. Sağlık hizmetlerinin «sosyalizasyonunu» ön gören ve 1961 yılında yürürlüğe giren kanun uygulanamamıştır.

Kamu sağlık hizmetlerinden yararlananlar, öncelikle sosyal ve ekonomik yönden gelişmiş olanlar yada örgütlenmiş, çalışma grupları olmuştur.

Bu, bulguların uygulama yönünden anlamı da şudur : A.P., sağlık ve sosyal hizmetleri alanında bazı ilkeleri benimsemiştir. Benimsediği bu ilkeleri de Parti Programında, Seçim Bildirgesinde ve Genel Başkanın konuşmalarında genel hatalarıyla ifade etmiştir. Bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için Kalkınma Plânlarında öngörülen fiziki yatırımlar yapılmıştır. Fakat yönetim, yaratılan fiziki kapasiteyi kullanamamıştır. Kalkınma Plânlarında yer alan tedbirler ve Partinin Program ve Seçim Bildirgesinde ön görülen sistemler yada ilkeler uygulanamamıştır. Ayrıca, yeni bir sistemin uygulanabilmesi için Sağlık hizmetlerini yürütenlerde ve toplumda, gerekli anlayış ve alışkanlıklar başlatılamamış yada korunamamıştır.

Kısaca siyaset, sağlık ve sosyal hizmetleri alanında sosyal bir değişiklik yada gelişme sağlıyamamıştır. Sağlık alanında hizmet şekli, 10 yıllık plân dönemi sonunda dahi, genel hatlarıyla aynen kalmıştır.

Uygulama Yeteneği

Anayasamız «Devletin, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar... kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal adalet.. ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan.. bütün engelleri kaldırır.» hükmünü koymuştur. Bu görevin, «iktisadi ve sosyal kalkınmanın» plâna bağlanarak yerine getirilmesi, yine Anayasamızın görüşüdür. Kalkınma plânıyla Devlet, «iktisadi ve sosyal» alanda sistemi değiştirmek ya da geliştirmek için yaratıcı, düzenleyici, müdahaleci olacaktır. Ayrıca Devlet, «iktisadi ve sosyal kalkınmayı» gerçekleştirmek için, kaynakları düzenli, yeterli ve gerekli oranda kullanacaktır. Bunun anlamı, yönetime bilimsel anlayışın kullanılmasıdır.

Demokratik bir toplumda, yürütme bilimsel anlayıştan öncelikle iki amaç için yararlanabilir : Demokratik bir toplumda, yürütmenin yalnız haklı karar alması yetiştirmez; aynı zamanda yönetimin yapacakları ve yaptıkları için halktan destek bulması ve bunu koruması gerekir. Başka bir deyişle, yönetim yapacaklarının haklılığına toplumu inandırmalıdır. Ayrıca yönetim, bilimden yararlanarak oluşturulan haklı ve gerçekçi kararları uygulayabilecek yeteneği de benimsemelidir. Başka bir deyişle, yönetim tabanla ve çağın düşüncesiyle sağlam - sağlıklı ilişkiler içinde olmalıdır ve teoriyi uygulamaya aktarabilmelidir.

Yasa kişinin davranışlarını sınırlandırır yada destekler. Yöneticiye bazı davranışları sınırlandırma ve bazı «düzenlemelerde, müdahalelerde bulunma» yetkisi verir. Ama yasa yöneticiye yetenek vermez. Yöneticinin yapacaklarının haklılığına toplumu inandırabilmesi ve uygulama, kişiden yetenek ister. Güçlü yürütme, yetki kadar ve belki ondan daha çok, yetenek gerektirir.

Ülkemizde, «İktisadi ve sosyal kalkınmayla» ilgili temel sorun, amaçları gösteren kelimelerden, uygulamaya yöneldikçe, olayları karşılamanın sanıldığından daha zor ve karışık olduğu ve yönetimin de, yasal yetki kadar kişisel yeteneğe bağlı olduğu gerçeğinde yatmaktadır.

EKONOMİK DENETİM DÜZENİ

Prof. Dr. Mustafa A. AYSAN

İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

EKONOMİK DENETİM DÜZENİ

Prof. Dr. Mustafa A. AYSAN

GİRİŞ

Türk iş ve çalışma hayatı güç bir faaliyet yılının sonuna yaklaşıyor. Bu güçlükler iş ve çalışma hayatımızın temel bir eksikliğinin unutulmuş olduğu izlenimini veriyor. Hızlı enflasyonun, finansman güçlüklerinin, döviz kısıtlıklarının, üretim yavaşlamasının ve yüksek orandaki işsizliğin etkisindeki işletmelerimizin denetimi meselesi, bu acil çözüm bekleyen ekonomik oluşumlar içinde ikinci plâna itilmiş gibi. Oysa, Anayasamızda yer alan «Yargı Denetimi»ne (1) benzer biçimde bir «Ekonomik Denetim Düzeni»nin kurulup geliştirilmesinde herşeyden çok işletmelerimizin yararları vardır (2). Bu bildiri, ekonomik denetim düzeninin, işletmelerle ilgili bölümünün temel ilkelerinin saptanması hedefini taşımaktadır.

UYGULAMADAN ÖRNEKLER

Her faaliyet döneminin sonuna doğru, hemen bütün işletmelerimizde «dönem kârı» düzeyinin saptanması, işletme sahibi, ortakları ya da üst düzey yöneticilerinin önemli zamanını ve enerjisini alan bir faaliyettir. Birçok işletmenin muhasebecisi, ya da muhasebe müdürü ile patron, ya da patronlar arasında önemli görüşmeler, tartışmalar olur:

- (1) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Üçüncü Bölüm, madde : 132-152
- (2) Hukuk Devletinde yargı yetkisinin bağımsızlığı ilkesi, nasıl yargı denetimini zorunlu kılıyor ise, toplumun bugün vardığı aşamada, işletmeler üzerindeki kamu hakları da ekonomik denetimi zorunlu kılmaktadır

«Efendim, bu yılın kâr düzeyi ne olacaktır? Hesapları kapatmadan bana bir rakam verin de, kayıtları ona göre ayarlayayım.»

«Geçen yıl ne kadar ödemiştik?»

«300.000 TL.»

«Bu yıl da ona yakın birşey ödeyelim. De ki 350.000 TL.»

«Biraz zor ama, birşey yaparız. Kayıtları olduğu gibi kapatırsak, yıl içinde yaptığımız ayarlamalara rağmen, tahminen 1 milyonu aşacağız. Ne dersiniz?»

«Canım söyledik ya. Sen 350.000 civarında ayarla. Her yıl yapıyorsun ya.»

Yukardaki benzer «ayarlamalar», küçük ve orta büyüklükteki bütün ticaret işletmeleri ile sabit ve gezici esnafın tümünde söz konusudur. Onun için vasitasız vergilerin % 60-70 oranındaki yükü, ücretliler üzerindedir. 1972'de yıllar süren zor çalışmalardan sonra Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından düzenlenen Yeni Millî Gelir serilerinin kaynak ve yöntemlerinin açıklandığı yayınındaki aşağıdaki sözler ilgi çekicidir: (3).

«(1) Gelir vergisine tabi tüccarın geliri :

152. Burada D.İ.E. Maliye Şubesinden elde edilen gelir vergisi istatistikleri kaynak olmaktadır. Bu bölüme giren banka, sigorta, diğer kredi kuruluşları, emlak alıp satanlar, tellâl ve borsa ajanlarına ait beyannameler ticaret faaliyet kolu kapsamı dışında kalıp, bunlara ait kâr veya zarar, toplama alınmamıştır. Diğer beyname(ler)de sahiplerinin sadece ticarî faaliyetten doğan kâr veya zararları hesaba katılmakta, **kaçakçılık payı olarak**, kâr toplamında % 40 artma, zarar toplamından % 40 indirim yapılmaktadır.»

«(2) Kurumlar vergisine tâbi tüccarın geliri :

153. Bu hesaplamada da aynı şekilde Maliye Şubesinin Kurumlar Vergisi İstatistiklerinden faydalanılır. İstisnalar dışında kalan kuruluşların sadece ticarî faaliyetten doğan kâr veya zararları hesaba katılmış olur. Kurumlar vergisinde kaçakçılık payı % 5 olarak tesbit edilmiştir.

(3) Türkiye Millî Geliri — Kaynak ve Yöntemler, 1962-1971 (yeni Millî Hesaplar Sistemine göre Geliştirilmiş Seri) Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, Yayın No. 655, 1972, Ankara S. 27.

Aynı kaynak 1962-71 yılları arasındaki 10 yıllık dönem için gelir Yolu (4) ve Üretim Yolu ile ayrı ayrı tahmin edilen Ticaret Geliri rakamları arasında önemli farklar saptandığını göstermektedir. Bu açıdan sözü geçen D.İ.E. yayınının verdiği tablo (5) ilgi çekicidir.

Yıllar	(1)	(II)	Üretim/Gelir (II) / (I)
	Gelir Yolu ile Ticaret Geliri	Üretim Yolu ile Ticaret Geliri	
(Milyar TL.)			
1962	4,1	5,0	1,22
1963	4,5	5,8	1,29
1964	5,0	6,4	1,28
1965	5,7	7,0	1,23
1966	6,5	8,3	1,28
1967	7,2	9,6	1,34
1968	7,9	10,8	1,37
1969	9,0	12,2	1,36
1970	10,8	13,9	1,29
1971	14,1	18,5	1,31

Gelir yolu ile hesaplanan Ticaret Geliri rakamları, vergi kaçakçılığı payı için % 40 oranında arttırılmış olduğu halde, üretim yolu ile hesaplanan rakamlardan, yıllar boyunca %22 ile %31 oranında düşük çıkmıştır. Bu nedenle her iki hesaplama yolunun güvenilir olduğu varsayımıyla, vergi kaçakçılığı payının daha yüksek bir orana eşit olduğu sonucunu kabul etmek gerekli olacaktır. Diğer deyişle, Ticari kazançlar alanında vergi kaçakçılığı, 1971 yılında acaba %71 (%40 + %31) oranında mıdır? Elde bu durumun daha ayrıntılı incelemesini yapacak rakamlar yoktur. Devlet İstatistik Enstitüsü 1968 yılından sonraki Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamelerle ilgili bilgileri yıllıklarına dahil etmekten vazgeçmiştir. Maliye Bakanlığı, vergi kaçakçılığı konusundaki ayrıntılı

- (4) Vergi beyannamelerinde verilen bilgilerden yararlanılarak, yukarıda belirtilen yöntemle yapılan Ticaret Geliri tahmini.
(5) Sayfa 30'da 2.11 No. lu Tablo.

bilgileri, yayınlamamakta ısrarlıdır. Bu bilgilerin günlük gazetelerde vergi kaçakçılarını teşhir eder biçimde yayınlanması gerekirken, ayrıntılı bilgiler ancak Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanlar Kurulunun «Hizmete Özel» ya da «Çok Gizli» raporları içindedir. Arada sırada günlük gazetelere yansıyan bilgiler içinde ya da Hesap Uzmanları'nın özel yayınları içinde bazı ip uçları bulmak mümkündür (6). Bunlardan birinde (7) kaçırılan vergilerle ilgili şu bilgiler var:

Yıllar	İnceleme Sayısı	İncelenen Matrah (Milyar TL.)	Bulunan Fark	Fark Yüzdesi %
1965	20056	0,7	0,3	47
1966	21989	1,1	0,7	55
1967	24122	2,3	0,6	27
1968	26174	3,3	0,7	22
1969	23722	3,1	1,3	42
1970	27820	3,9	1,7	43
1971	18234	2,4	1,1	46

Kaynak: Kemal Kılıçdaroğlu'nun sözü geçen makalesi.

Yukardaki rakamlı sonuçlar, yazının başında küçük ve orta büyüklükteki firmalarımızın çoğunda yapılan vergi ayarlamaları yüzünden ortaya çıkmaktadır. Yine bu yüzden, Toplam Vergi Gelirlerinin Gayrisafî Millî Hasılaya oranı ancak % 16,9'a çıkarılabilmıştır (8). Bu yükün 1974 yılı için yapılan geçici tahminlere göre % 15,5'a gerileyeceği tahmin edilmiştir. Bu oran kalkınma yolundaki ülkelerin bazılarında % 25, ileri Batı Ülkelerinde ise % 30-40 civarında belirlenmektedir (9).

- (6) Örnek olarak bakınız: Kemal Kılıçdaroğlu, «Vergi Kaçakçılığını Önlemek», Milliyet Gazetesi, 26 Nisan 1975.
- (7) T.B.M.M. Bütçe Karma Komisyonu'na sunulan Maliye Bakanlığı Gider ve Gelir Bütçesi raporları. Bu raporları elde etmek son derecede güçtür. Biz bu bilgiyi sayın Kılıçdaroğlu'nun yukarda sözü geçen makalesinden almış bulunuyoruz.
- (8) 1975 Malî Yılı Bütçe Gerekçesi, Aralık 1974, Ankara S. 48, Tablo: V/9.
- (9) 1975 Bütçe gerekçesi, S. 41.

Hemen bütün vergilerimiz karşısında yükümlülerin olumsuz davranışlara yönelmesinin bir büyük nedeni, ekonomik denetim düzenimizdeki bozukluklar ise, diğer büyük bir nedeni de vergi kanunlarımızdaki eksikliklerdir. Bu eksiklikler, yükümlülerin bir çok vergiden kaçırma olayında kendilerini haklı görmelerine neden olmaktadır. Vergi kanunlarındaki eksikliklerin incelenmesi, bu bildirim sınırları dışındadır (10). Burada daha çok denetim düzeni üzerinde durulacaktır.

Bununla birlikte, Vergi Denetimi, Ekonomik Denetim Düzeninin ancak bir belirli parçasını oluşturmaktadır. Buradaki anlamıyla Ekonomik Denetim Düzeni, Vergi Denetimini de içine alan daha geniş bir kavramdır. Bu kavram, ekonomik birimlerle ilgili rakamları, dönemlerle ilgili faaliyet sonuçlarını, birimlerin varlık ve borçlarını gerçek-dışı gösteren bütün davranış biçimlerinin önlenmesini amaçlayacaktır. Vergi denetimindeki bozukluk ve düzensizlikler, işletmelerle ilgili dönem kârlarının olduğundan düşük gösterilmesine neden olmaktadır. Oysa, ekonomik denetim düzenindeki eksiklik ve bozuklukların daha önemlisi, işletmelerle ilgili dönem kârlarının olduğundan yüksek gösterilmesi yolundan gerçekleştirilebilir; gerçekleştirilmektedir; Batı Ülkelerinin uygulamaları içinde bu yoldan yapılmış büyük soygunların ilgi çekici hikâyeleri vardır (11). Ülkemizde Sermaye Piyasası'nın denimsiz gelişmesi bu yönden yolsuzluk yapacaklara önemli ve sınırsız olanaklar sağlamıştır. Onun için Gelir, ya da Kurumlar vergisinden kaçınanların aksine, işletmelerinin gelişmesini halka hisse senedi ve tahvil satarak finanse etmek isteyen yöneticilerin, dönem kârlarını olduğundan yüksek göstermek eğilimi bulunacaktır. Bu nedenle birçok işletmemizde faaliyet döneminin sonuna doğru aşağıdaki görüşmelerin olması, çok rastlanan olaylardandır:

-
- (10) T.C. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak T.B.M.M.'ne sunulmuş bulunan şu üç tasarının gerekçelerinde bu eksikliklerle ilgili geniş açıklamalar vardır :
- Katma Değer Vergisi Kanun tasarısı ve Gerekçesi, Haziran 1974, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara
 - Gelir Vergisi Kanunu Değişiklik Tasarısı ve Gerekçesi, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.
 - Vergi Usul Kanunu Değişiklik Tasarısı ve Gerekçesi, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara
- (11) J. Fred Weston (ed), «Readings in Finance» Henry Holt and Company New York, 1958.

«Nedenleri çok ama; bu yıl kâr düzeyinin çok düşük olacağı ortada. Ne yapsak acaba?»

«Efendim, bir imkân, Genel İdare Giderlerinin stoklara yüklenmesidir (12). Bu takdirde genel idare giderlerinin önemli bir kısmı stoklarımız üzerinde kalacak ve dönem kârı o ölçüde artacaktır.»

«Güzel. Başka?»

«Bütün faizler yeni yatırım maliyetine yüklenebilir. Ayrıca, yatırım bitti. Yeni getirdiğimiz makineler iki aydır çalışıyor. İsterseniz, yeni yatırımları, sabit kıymet hesaplarına almayız: «Yapılmakta olan inşaat» hesabında bırakınca, bunlar için amortisman hesaplamaya gerek kalmaz.»

«Bunlar ne kadar fark ediyor.»

«Ben hesapladım. Aslında normal şartlarla şirketimiz 5 milyon TL. zararlıdır. Genel idare giderleri ile ilgili düzeltme, 3 milyon, faizler, 5 milyon, yeni yatırım amortismanlarından 5 milyon fazla kâr gösterirsek 8 milyon kârlı bir kâr-zarar verebilirim.»

«Fena değil. Öyle yap!»

Yukardakine benzer görüşmeler, kârını yüksek göstermek isteyen yöneticiler arasında sık sık yapılan şeylerdir. Aslında kâr zarar büyük ölçüde yukarda örnekleri görülen alanlarda yapılan «ayarlamalar»ın bir sonucudur. Çünkü, muhasebe sistemi içinde yapılan değerlemeler, büyük ölçüde sistemin girdilerini tayin eden muhasebecilerin ve yöneticilerin yargısına bağlıdır (13).

Özellikle:

1. Hasılatın gerçekleşme zamanının tayini,

2. Stoklar maliyeti içinde gelecek dönemlere aktarılacak ya da bu dönemin hasılatından indirilmek üzere satışlar maliyetine dahil edilecek maliyet kısımlarının tayin edilmesi,

(12) Vergi Usul Kanunu, m. 275

(13) Burada daha fazla ayrıntı vermek, bizi hedefimizden uzaklaştıracaktır. Okuyucu daha fazla bilgi için, şu esere başvurabilir: «Vergilerimizin İşletmelerin Yatırım ve Finansman Kararlarına Etkileri Semineri», İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Muhasebe Enstitüsü, 1975. İstanbul. Özellikle bakınız: Aydın Ahıska bildirisi: «İşletmelerde Kârın Tesbiti ve Vergilendirilmesiyle ilgili Problemler.»

3. Amortisman hadlerinin ve gerçekleşme zamanlarının tayin edilmesi,

4. Dönem maliyetleri toplamının varlık maliyetleri biçiminde gelecek dönemlere aktarılacak kısımlarıyla, bu dönemde masraflaştırılacak kısımlarının tayin edilmesi,

5. Tutarı ve gerçekleşme zamanı tahmine dayanan masraf ve zararların tayin edilmesi gibi meseleler, aynı işletme faaliyet dönemi için ayrı kişilerin ayrı kâr (ya da zarar) rakamları ve ayrı bilanço tutarları hesaplamaları sonucuna ulaşır (14). Bildiriyi hedefinden uzaklaştırmamak için bu teknik muhasebe meselesinin ayrıntılarına girilmemiştir (15). Burada söylenmek istenen, muhasebede kullanılan değerlendirme kurallarının yargıya dayandığını ve bu yargılara göre kâr-zarar ve bilanço rakamlarının çok değişebileceğini belirtmekten ibarettir (16).

EKONOMİK DENETİM DÜZENİ'NİN KURULMASI GEREĞİNİN NEDENLERİ :

1. Türk Sermaye Piyasasındaki Hızlı Gelişme.

Bu piyasamız, hemen tamamen denetimsiz gelişmektedir. Son yıllarda gelişme hızı birden bire yükselmiş, ancak bu hızı ölçmeye yarayacak rakamları elde etmek dahi imkânsız hale gelmiştir. Gözlemler, gelişmenin çok hızlı olduğunu göstermekte, fakat bu gelişmenin ayrıntılı incelemesini yapma olanağı da elde bulunmamaktadır.

(14) Bu konuda bütün muhasebe ders kitaplarında geniş bilgiler vardır. Bakınız : «İşletmelerde Kârın Tesbiti ve Vergilendirilmesiyle İlgili Problemler». a.g.e.

(15) Daha ayrıntılı bir inceleme için : Dudley Stewart, «Ascertainment of Periodical Financial Results», Hnuncu Uluslararası Muhasebe Kongresi, 16-21 Ekim 1972, Sidney.

(16) Yazarın şu iki yayını, bu meselenin ayrıntılarını içine almaktadır :

a. Mustafa Aysan, «Muhasebe'de Denetleme İlkeleri ve Türkiye'deki Uygulamalar», İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İstanbul, 1971 S. 147-221.

b. Mustafa Aysan, «Maliyetler ve İşletme Kararları», İ.Ü. İşletme Fakültesi, İstanbul, 1974. s. 93-128

Rakamları elde edilebilen işlemlerle ilgili olarak İstanbul Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsası'ndan bilgi elde etme olanağı vardır. (Tablo 1).

TABLO 1

İstanbul Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsası'nda Tescil Edilen Muameleler (milyon TL.)

Yıllar	Devlet tahvilleri	Şirket Tahvilleri	Hisse Senetleri	Toplam
1967	42	5	16	63
1968	65	8	48	121
1969	68	8	34	110
1970	67	4	28	99
1971	95	5	8	108
1972	167	22	13	202
1973	118	4	53	175
1974	232	6	19	257
1975 (9 aylık)	151	3	19	173

Kaynak: 1. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Faaliyet Raporları, 1972, 1973 ve 1974.

2. İstanbul Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsası

Yukardaki tablo, Türkiye'nin tek menkul kıymetler borsası'ndaki işlem hacmini vermektedir. İkincil Piyasa diye adlandırabileceğimiz bu borsadaki işlemler hacminin, Sermaye Piyasamızdaki gelişmeleri yansıtmadığı kuşkusuzdur. Hem tahvil hem de hisse senetleri için asıl gelişme, Borsa dışında ortaya çıkmaktadır. Birincil Piyasada (ilk ihraçlar alanında) ortaya çıkmış bulunan gelişmeler, bu yargımızın delilini oluşturmaktadır. Nitekim son yıllarda birincil piyasadaki gelişme çok hızlanmıştır.

TABLO 2

**Son Yıllarda İhraç Edilen Hisse Senetleri ve Tahviller
(Milyon TL.)**

Yıllar	Devlet Tahvilleri	Özel Şirket Tahvilleri	Özel Şirket Hisse senetleri	Toplam
1967	e.e.	10	e.e. e.e. Elde edilemedi.	10
1968	1800	104	e.e.	1904
1969	1900	170	60	2130
1970	2600	387	132	3119
1971	1450	137	e.e.	1587
1972	4950	276	180	5406
1973	5900	639	800	7339
1974	8208	485	1900	10593
1975 (Tahmin)	13000	1500	700	15200

- Kaynaklar: 1. Türkiye Sınaf Kalkınma Bankası faaliyet raporları, 1971-1974.
 2. Muhasebe Uzmanlığı ve Sermaye Piyasası, Türkiye Muhasebe Uzmanları Derneği, İstanbul, 1975.
 3. Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt 12, Sermaye Piyasası Yazıları.
 4. T.C. Merkez Bankası Bültenleri.

Yukardaki tablo birincil piyasada oldukça hızlı bir gelişme olduğunu göstermektedir. Ancak, bu ilk ihraçların, ikincil piyasada yarattığı borsa dışı işlemlerin hacmi konusunda bilgi yoktur. Onun için Sermaye Piyasasındaki hızlı gelişmeyi rakamla ölçme olanağı olmasa da, bu hızlı genişlemeyi ve bununla ilgili olarak hisse senedi ve tahvil sahiplerinin işletmeler hakkındaki bilgi sağlama ihtiyaçlarının çok hızlı biçimde arttığını saptamak olanağı vardır.

2. Ticaret ve Kalkınma Bankalarımızda belirli projelere Bağlı Orta-Vadeli Kredi Uygulamalarının Genişlemesi.

Kısa vadeli banka kredilerinin, bankaların müşterilerinden elde etmek ve incelemek zorunda buldukları bilanço ve kâr-zarar bil-

gilerine dayandığı kuşkusuzdur (17). Bununla birlikte belirli projelere bağlı olarak açılan orta-vadeli kredi uygulamaları, müşteriden isnecek bilgilerin kapsamını genişletmekte ve daha ileri inceleme tekniklerinin uygulanmasını gerektirmektedir (18). Bütün kredilerin en verimli işletmelere dağılımını sağlama hedefi, bankalar tarafından işletmelerle ilgili güvenilir bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin elde edilmesini gerektirir.

3. Son yıllarda işletme yöneticilerinin sosyal sorumlulukları ve bu sorumluluğun denetlenmesi meselesi, işletme alanındaki çalışmaların gittikçe genişleyen bir bölümünü ilgilendirmektedir. Hatta bu sorumluluğun denetleme yöntemlerini saptamayı öne süren bir teklif de yapılmıştır. (19)

Batı Almanya'da işletme yöneticilerinin bu sorumluluğunu denetleme hedefiyle yapılan kanunlaştırma çalışmalarının modern örnekleri verilmektedir. İşçilerin yönetime katılması (20), Anonim Şirketlerde Yönetim Kurullarına ek olarak, işletmenin bütün ilgililerinden de temsilci bulunduran bir geniş «Denetleme Kurulu» nun (21) uygulamaya konması, çevre kirlenmesini önleyecek türlü hukuk kurallarının hemen bütün ülkelerde yaygınlaşması, tüketim mallarının kalitesi üzerinde araştırma ve denetim yapan tüketiciyi koruyan kuruluşların ortaya çıkması, fiyat kontrollerinin hemen bütün ülkelerde yaygınlaşması, işletmelerden yayınlanan bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin miktarının ve özelliklerinin önemini arttırmaktadır.

4. Ülkemizde Kalkınma Plânları için işletmelerle ilgili bilanço ve kâr-zarar bilgilerine gittikçe artan ölçüde duyulan ihtiyaç, bu bilgilerin güvenilir olması ihtiyacını arttırmaktadır.

Kamu kesimi işletmeleri yatırım projeleri ve carî fon ihtiyaçlarının Devlet Plânlama Teşkilâtında birleştirilmesi, plân hedefle-

(17) «Kredi talebedenlerden Alınacak Hesap Vaziyeti ve Tahlil Esasları», Türkiye Bankalar Birliği, Ankara, 1962. (Yayın No. 20)

(18) «Orta Vadeli Krediler», Türkiye Muhasebe Uzmanları Derneği, İstanbul, 1973.

(19) John Humle, «Sosyal Sorumluluğun Denetimi» Çeviren: Besim Baykal İstanbul, 1974.

(20) «İşçinin Yönetime Katılması Sempozyumu», Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 1974.

(21) Ünal Tekinalp, «Anonim Ortaklığın Bilançosu ve Yedek Akçeleri,» Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1970.

rinin gerçekleştirilmesi açısından zorunludur. Son yıllarda kapsamı gittikçe genişleyen «Teşvik Tedbirleri»nin hedeflerine ulaştırılabilmesi, tedbirler uygulama izni verilirken, ilgili devlet kuruluşu tarafından elde edilen özel işletmelerle ilgili bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin güvenilirliğine bağlıdır (22).

5. İşçi-İşveren ilişkilerinde Toplu Pazarlık Yönteminin Yaygınlaşması.

1963'te kanunlaşan 274 ve 275 sayılı yasalarla toplu pazarlık, işçi-işveren ilişkilerinde temel yöntem durumuna gelmiştir. Toplu pazarlık görüşmelerinin en önemli konusu olan ücret düzeyleri, söz konusu işletmenin bilanço ve kâr-zararlarını önemli biçimde ilgilendirmektedir. Bu yöntemin yaygınlaşması, işletmeler tarafından işçilere ve onların sendikalara sağlanacak bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin güvenilir olmasını gerekli kılmaktadır (23). Son toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin bir çoğunda bu yargının sayısız örnekleri vardır (24).

6. «Mal Bildirimi» kurumunun etkinliğini sağlama ihtiyacı

Anayasamız, «özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini» sağlama sorumluluğunu devlete yüklemiştir (25). Devlet, «iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı, demokratik yollarla gerçekleştirecektir.» (26).

Yukardaki bu iki ilke, devlete ekonomik düzenin denetimi sorumluluğunu yüklemektedir. Ancak, Anayasamız, böyle bir genel sorumluluğun yüklenmesi ile yetinmemiştir. Ayrıca, gerekli gördüğü hallerde devlete doğrudan doğruya ve belirli denetim so-

(22) Bu bilgi ihtiyacının ayrıntıları için kalkınma Plânımızda ve Yıllık Programlarla geniş bilgi vardır. D.P.T.'nin sadece bu meseleyle ilgili yayınları için bakınız: «Yatırımların ve İhracatın Teşviki ve Uygulama esasları» 1968-1969, Ankara

(23) M. Aysan, «Toplu İş Sözleşmesi Yapılmasının Uzaması Nedenleri ve Getirdiği Ekonomik Sorunlar,» Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt : 12 Sayfa : 4, Nisan 1975, s. 2.

(24) «Vak'a metodu ile Hukukî Yönden İşçi-İşveren İlişkileri», İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme İktisadı Enstitüsü, İstanbul 1973.

(25) Madde 40.

(26) Madde 41

rumlulukları da yüklemiştir. Böylece, «Siyasî partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesine hangi hallerde ve ne suretle hesap verecekleri ve bu mahkemece **malî denetimlerinin** hangi hallerde ve nasıl yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenecektir». (27). Ayrıca, «Kamu hizmetine girenler» ile «yasama ve yürütme organlarında görev alanlar»ın mal bildiriminde bulunmaları gereklidir (28). Ek olarak, «Kamu İktisadî Teşebbüslerinin T.B.M.M.'ce denetlenmesi» zorunludur (29).

Yukarda sözü edilen mal bildirimleri ve malî denetimlerin, ilgili kişi ve kuruluşlarca düzenlenen malî bilgilerin kamuya açıklanmasını ve açıklanan bu bilgilerin uzman denetiminden geçmesini sağlayan bir denetim düzeni kurulmadan tam işleyeceğini savunma olanağı yoktur. Nitekim bu alanlardaki denetimlerin, Anayasamızın hedeflerine uygun biçimde gerçekleştirildiği öne sürülemeyecektir. Örnek olarak 468 sayılı kanunla, denetimi Yüksek Denetleme Kurulu'ndan yardım gören bir T.B.M.M. Komisyonuna (30) bırakılmış İktisadî Devlet Teşekküllerine yatırılmış devlet fonlarının etkili biçimde denetlendiğini öne sürmek olanağı yoktur. Bu alandaki temel eksik, kanun maddeleri içinde bulunan malî bilginin ilgililere ulaşmasını gerektiren hükümlerdir (31). Nitekim uygulamada, T.B.M.M. Komisyonu'nun ibra kararları 4-5 yıl gecikmekte ve bu arada teşekküllerle ilgili malî bilgiler kamuya açıklanamamaktadır (32). Aslında yıl sonundan sonra birkaç ay geciken malî bilgilerin denetim açısından değeri kalmayacağı kabul edilmektedir.

(27) Madde 57.

(28) Madde 59.

(29) Madde 127.

(30) 468 Sayılı ve 12.5.1964 tarihli «K.İ.T.'nin T.B.M.M.'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.»

(31) Örnek olarak sözü geçen kanununun 3. üncü maddesi, T.B.M.M. Komisyonunun «ibra» ile ilgili kararının, bir yıl geçikmesine neden olacak hükmü taşımaktadır.

(32) Ayrıntılar için bakınız: Osman Nuri Torun, «Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Denetimi, Parlamento ve Hükümetle Olan İlişkileri», «Verimlilik Açısından Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri», Millî Produktivite Merkezi, Ankara, 1973

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, İktisadî Devlet Teşekküllerimizdeki denetim noksanlıkları ile ilgili eleştirilerini yıl-lar yılı hazırladığı özet raporlarla belirtmektedir (33). Bu konuda daha fazla ayrıntıya girmeden burda belirtilmek istenen şudur : Özel kesim işletmeleri için herhangi bir etkili denetim düzeni ol-madığı gibi, kamu kesimi işletmelerinin denetiminde de önemli eksiklikler vardır.

7. Gelir Vergisinde Oto-kontrol yöntemlerinden biri olarak 193 sayılı kanunla getirilen «Servet Beyanı» (34) müessesesinin et-kinliğini sağlamak.

Bir uzmanın onayından geçmemiş «servet beyanı»nın güveni-
liir olmadığı öne sürülebilir. Çünkü beyanı yapanın iyi niyetli olma-
sı halinde bile, beyanı hazırlarken bir uzmandan yararlanmadığı
takdirde, birçok ayrıntılı değerlendirme ve muhasebe problemi içinde
sağlıklı bir beyanname düzenlemesi rastlantıya kalmıştır. Üstelik
bu alanda kötü niyetlilerin yapacakları uygunsuzlukların delillerini
bulmak zor değildir. Ancak bu konuda yayın yapılmadığı için
fazla delil bulma olanağı yoktur.

TÜRKİYE'DE EKONOMİK DENETİM DÜZENİNİN UYGULAYI-CILARI

Yurdumuzda ekonomik denetim düzeninin uygulayıcıları, aşa-
ğıdaki kuruluşlar ile bu kuruluşların uzmanlarından oluşur:

1. Sayıştay
2. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu
3. Bakanlık Teftiş Kurulları
4. Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu
5. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
6. Maliye Bakanlığı Vergi Kontrolörleri
7. Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu
8. Maliye Bakanlığı Bankalar Yeminli Murakıpları
9. İktisadî Devlet Teşekkülleri ve büyük bankaların Teftiş Kurulları.

(33) Özellikle bakınız : «K.İ.T'nin 1967 Yılı Çalışmaları» ve «K.İ.T. 1971 Yılı Genel Raporu». Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara

(34) 193 Sayılı Gelir Vergisi kanunu m. 114-116

10. Şirket denetçileri

11. Bankaların malî tahlil ve istihbaratla görevli uzman kuruluşları

12. Bağımsız çalışan malî müşavirler ve hesap uzmanları.

Türkiye'de ekonomik denetim düzeninin tam bir incelemesi, yukardaki listeye dahil kuruluşların herbirini tek tek ele alarak hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılmasını kapsamalıdır (35). Bu inceleme sonunda her kuruluşun gerçekleştirebildiği ve gerçekleştiremediği hedefler saptanabilecek ve her kuruluş için etkinliği artırıcı tedbirler sıralanabilecektir.

Bununla birlikte, bu bildirin sınırlı hedefi ile yazarının uzmanlık dalı, ekonomik denetim düzeninin bütün kapsamı ile incelenmesine izin vermemektedir. Yukardaki listede görülen Sayıştay, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, diğer bakanlıkların teftiş kurulları, devlet bütçesi harcamalarının hedeflere uygun biçimde yapılmış olup olmadığının denetlenmesi ile ilgili kuruluşlardır. Genel ve katma bütçeler ile Belediye bütçeleri gelir ve giderlerinin, varlıkların denetim, burada kapsam-dışı kalmalıdır. Kamu maliyesi Denetim Yöntemlerinin etkinleştirilmesi meselesi, ayrı bir araştırmanın konusunu oluşturacak genişliktedir.

Yukardaki listede bulunan diğer kişi ve kuruluşların bütünü, ekonomik denetim düzeninin işletmelerin denetimi bölümü ile ilgilidir. Burada bu ilginin derecelerini kısaca açıklamakta yarar vardır :

28 Mart 1945'te 4709 sayılı kanunla kurulan Hesap Uzmanları Kurulu, özel kişi ve kurumların ödedikleri vergilerin, vergilerle ilgili kurallara uyup uymadığının denetlenmesi ile ödevlidir (36). Yurdumuzda yapılan vergi denetimleri sonuçlarının etkinliği konusu ile ilgili olarak yukarda verilen bilgiler, bu alanda eksiklikler olduğunu göstermektedir. Bankalar Yeminli Murakıpları, Bankalarla ilgili olarak benzer faaliyetlerde bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı Vergi Kontrolörleri, Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı yeni bir kuruluştur. En teknik ve ayrıntılı düzeyde

(35) Böyle bir geniş kapsamlı araştırmanın yapılmasına büyük ihtiyaç vardır.

(36) Osman Fikret Arkun, «İşletmelerde Muhasebe Denetimi,» İstanbul İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi, İstanbul, 1975 s. 28-35

görev yapmaktadırlar. Faaliyet sonuçları hakkında bilgi bulma zorluğu, burada bu kuruluşun konu dışı bırakılmasına neden olmaktadır.

Bakanlıkların, İktisadî Devlet Teşekküllerinin ve Bankaların teftiş kurulları görevleri «iç-denetim» (37) özelliğindedir ve buradaki anlamıyla «dış-denetim»lerle ilgili «ekonomik denetim düzeni»nin dışında kalmaktadır. Bu iç denetimlerin etkinliğini incelemek de ilgi çekici bir araştırma konusu olabilir.

Bununla birlikte, Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun 1972 Ağustosundan beri üstlendiği bazı görevler, konumuzla, ekonomik denetim düzenini oluşturan dış-denetimlerle doğrudan doğruya ilgili bulunmaktadır (38).

Maliye Bakanlığı Bankalar Yeminli Murakıpların, Türk Bankalarının denetimleriyle ilgili görevleri, 23 Haziran 1958 tarihli ve 7129 sayılı Bankalar Kanununun 61-75 maddeleri içinde düzenlenmiştir. 7397 Sayılı «Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkında Kanun» ile birlikte Yurdumuzda en iyi düzenlenmiş dış-denetim faaliyetinin örneğini oluşturan bu denetim düzeni, yurdumuzdaki tek bilanço ve kâr-zarar yayınlanması zorunluluğundan (39) güç almaktadır. Nitekim bu hukuk kuralları ile Banka ve Sigorta Şirketleri'nin bilançoları ve kâr-zararları her yıl sonunda günlük gazetelerde yayınlanmaktadır (40).

Son yıllarda Ticaret ve Kalkınma Bankalarımızın kredi istemleriyle ilgili olarak geniş-kapsamlı bir dış-denetim ihtiyacı ile

(37) Bir işletmenin tepe yöneticilerince düzenlenen ve alt düzey yöneticilerinin faaliyetlerini denetleme hedefi güden «iç-denetim» temelinde bir işletme içi fonksiyondur. Bu bildirinin asıl konusu, kamuyu aydınlatma hedefi olan dış denetim»dir. Ayrıntılar için bakınız: M. Aysan, «Muhasebe de Denetleme İlkeleri», op. cit.

(38) 7 Ağustos 1972 tarihli ve 14269 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmış Tüzük

(39) Bankalar Kanunu, m. 51-52

(40) Ekonomik Denetim Düzeninin etkinliği üzerinde bilanço ve kâr-zarar yayınlanması zorunluluğunun rolü konusu aşağıda yeniden ele alınacaktır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgiler için Yazarın şu iki yayımına başvurulabilir: «Yayınlanan Bakanlar Malî Tabloları Üzerine Düşünceler», Banka Dergisi, Cilt: 1, s: 2, Mayıs 1964 ve «Yayınlanan Banka Malî Tablolarının Şekli Nasıl Olmalıdır?» Banka Dergisi, Cilt: 1, s. 3; Haziran 1974

karşılaştıkları ve bu ihtiyacın gittikçe güçlendiği gözlemlenmektedir (41). Bu uğraşları içinde Bankalarımız, kredi istemlerle ilgili olarak müşterileri tarafından sunulan bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin malî tahliller için kullanılabilir hale getirilmesini sağlamak üzere bir dış-denetim faaliyetinde bulunmaktadırlar. Diğer deyişle müşterinin kredi değerliliğinin saptanabilmesi için firmalar tarafından bankalara sunulan bilgilerin banka uzmanlarınca düzeltilmesi gerekli bulunmaktadır. Bu konuda, bankalarımız, ve T. Bankalar Birliği önemli emek ve para harcamaktadırlar. Bu çabaların Türkiye'de muhasebe ve bilanço, kâr-zarar uygulamalarının gelişmesi yönündeki çok önemli katkısını belirtmek şarttır. (42).

Türkiye'de Ekonomik Denetim Düzeni'nin uygulayıcıları konusunu bitirmeden önce, ilgili alanlarda iş gören «Anonim Şirket Denetçileri» ile Batı Ülkelerinin «Karma Ekonomi»lerinde bu denetim düzeninin temelini oluşturan «Bağımsız Muhasebe Uzmanları»ndan söz edilmelidir.

Ticaret Kanunumuz, Anonim Şirket Denetçilerine, şirket faaliyetlerinin ve bilanço, kâr-zararlarının denetimi konusunda çok geniş yetkiler vermiştir (43). Bununla birlikte, uygulamada anonim şirket denetçileri, anonim şirketlerimize hâkim olan ortak ya da ortaklar grubunun yakınları arasından seçilmekte ve bu özelliği nedeniyle bir dış-denetim fonksiyonu görmemektedirler. Bunun için ülkemizdeki anonim şirket denetçilerini Ekonomik Denetim Düzeni'nin bir parçası olarak kabul etmek olanağı yoktur.

«Bağımsız Muhasebe Uzmanlığı» (44) diye bir serbest meslek, son 40 yıllık çabalara karşın, henüz ülkemizde kurulamamış-

(41) Bankalar Kanunu ile Bankalarımızın, Malî Tahlilleri ve İstihbarat Sonuçlarını üçüncü kişilere bildirmeleri yasaklandığı için bu konuda rakamlı ve ayrıntılı inceleme yapma olanağı yoktur, Yukardaki yargılar, kişisel gözlemlerimizin sonucudur. Bakınız: Gizlilik ile ilgili olarak, Bankalar Kanunu, m. 74. Ayrıca: «Bankalarda Mesleki Sır», T. Bankalar Birliği, Yayın No. 10, 1961 Ankara; ve «Bankaların İstihbarat Yönetmeliklerinin İhtiva Edeceği Asgarî Esaslar,» T. Bankalar Birliği, Yayın No. 18, 1963, Ankara.

(42) Bu çabaların ayrıntıları için bakınız: «Kredi Talebedenlerden Alınacak Hesap Vaziyet ve Tahlil Esasları Semineri,» T. Bankalar Birliği Yayın No. 20, 1963, Ankara

(43) Türk Ticaret Kanunu, m. 353 ve 354.

(44) Daha yaygın terimiyle «Serbest Malî Müşavirlik»

tır (45). Bununla birlikte, ülkemizdeki hızlı ekonomik kalkınma çabaları ve işletmelerin büyüyerek toplum için önemlerini arttırmaları, bağımsız çalışan malî müşavirler ve hesap uzmanlarının sayısını arttırmaktadır (46). Bu gelişmeler içinde, bir yandan yerli uzmanlar, bağımsız faaliyetlerini genişletirken, öte yandan büyük yabancı muhasebe uzmanlığı firmaları, Türkiye'deki faaliyetlerini arttırmaktadır (47).

KARMA EKONOMİ VE EKONOMİK DENETİM DÜZENİ

Ülkemizde Ekonomik Denetim'le ilgili kişi ve kuruluşların yukarıda sunulan listesi, denetim görevinin daha çok devlet kuruluşları tarafından üstlenildiğini göstermektedir. Karma ekonomi düzeninde devlet organlarının bu fonksiyonunu kabul etmeme olanağı da olmasa gerekir. Bu ekonomik düzenle ilgili gözlemler, aslında bu düzenin Dünya'mıza hakim olacağını göstermektedir. Çok yakın geçmişte düzenlenen bir Karma Ekonomi Semineri, kapitalist ve sosyalist ekonomi sistemlerinin «Karma Ekonomi Düzenleri»ne dönüşmekte olduklarının örneklerini vermiştir (48). Bu gelişmeler, Devlete önemli ekonomik denetim görevleri yüklemektedir (49). Çünkü bu ekonomik düzende devlet bir yandan ekonomik faaliyete doğrudan doğruya katılmakta, öte yandan ekonomik faaliye-

-
- (45) Ayrıntılar konusunda bakınız : «Türkiye'de Muhasebe Uzmanlığı Mesleği,» Türkiye Muhasebe Uzmanları Derneği, İstanbul, 1974. Bu derleme yayından bu alanda hem Türkiye'de yapılmış çalışmaların bir tarihçesi, hem de Batı Ülkelerindeki Uygulamaları inceleme olanağı vardır. Bu bildirinin sınırları, bu ilginç tarihçenin özetlenmesine bile izin vermemektedir.
- (46) İlk meslekî sınavları 1972'den beri düzenleyen Türkiye Muhasebe Uzmanları Derneğinin, 250'ye ulaşan üye sayısı, bu alandaki gelişmenin yalnız bir parçasını ifade etmektedir.
- (47) Kendi olanaklarımızla topladığımız bilgilere göre 1974 yılı sonunda Türkiye'de yabancı muhasebe uzmanlığı firmaları ve yabancı uzmanlar tarafından denetlenen 400 kadar firma vardır.
- (48) International Seminar on The Turkish and Other Countries, Experience with a Mixed-Economy - Türkiyenin ve Diğer Ülkelerin Karma Ekonomi Tecrübeleri Semineri, «Hacettepe Üniversitesi, 13-17 Ekim 1975, Antalya. Bu konuda özellikle şu bildiri ilgi çekicidir: Prof. Dr. Werner Gumpel, «The Significance of Private Enterprises in Socialist Planned Economies».
- (49) Aynı Seminere Doç. Dr. Baran Tuncer tarafından sunulan bildiri: «The Regulatory Role of the Government in the Turkish Economy».

tin önemli bir bölümünü gerçekleştiren özel girişim işletmelerini türlü yöntemlerle denetlemek ihtiyacını üstlenmektedir (50). Bu denetimin yöntemleri, bir yandan kamu fonlarının hedeflere uygun biçimde kullanılmasını sağlamalıdır; öte yandan devletin ekonomik faaliyete doğrudan katılması halinde devlet işletmelerini yönetenlerin yönetim bağımsızlığını korumalıdır (51). Planlı karma ekonomi düzenlerinde özel girişim işletmeleri de faaliyette bulunacağı ve bunların da denetlenmesi gerektiği için, özel girişim işletmelerine uygulanacak denetim yöntemlerinin, özel girişimin dinamizmini ve o işletmelerin yöneticilerinin bağımsız karar alma yeteneklerini sınırlamadan uygulanması gereklidir (52). Karma ekonominin yukardaki özellikleri ile türlü ilkelere farklı uygulama biçimlerinin ayrıntılı incelemesi bu bildirinin sınırlarını aşacaktır. Burada belirtmek istenen şudur: Karma ekonomi düzeni, önemli özellikleri olan bir ekonomik denetim fonksiyonu doğurmuştur. Bu fonksiyonun uygun biçimde gerçekleştirilmesi, karma ekonominin etkin işlemesiyle yakından ilgilidir. Şu halde bu denetim düzeni nasıl kurulmalı, nasıl uygulanmalıdır?

ETKİN BİR EKONOMİK DENETİM DÜZENİNİN İLKELERİ

İyi bir ekonomik denetim düzeninin geliştirilmesi konusunda Batı Ülkelerinde örnek bulma olanağı vardır. Aslında, devletin kendi işletmelerle ve özel girişim işletmelerle ilgili denetim faaliyetinin etkin olabilmesi için, güvenilir bilgiye dayanması zorunluluğu, teorik olarak da öne sürülebilir. Bu alanda Batı Ülkelerini inceleme zorunluluğu, bu teorik ilkenin uygulama biçimlerinin saptanması amacıyla yapılmalıdır. Ve aslında ülkemizde Batı'dan alınan örneklerle önemli sosyal reformların yapılmış olduğu unutulmamalıdır (53).

-
- (50) Mükerrerrem Hiç, «The Mixed Economic System and the Role of the state in Developing Countries.» adı geçen seminer.
 - (51) Robert Kerwin, «Management Experience in Several Nations with Mixed Economies», adı geçen seminer.
 - (52) Cihat İren, «The Growth of the Private Sector in Turkey», adı geçen seminer.
 - (53) Bu sözlerimiz Batı Ekonomilerinin bu alanda problemleri olmadığı anlamında anlaşılmalıdır. Ekonomik Denetim Düzenlerindeki eksiklikler o ülkelerde de önemli araştırma ve geliştirme konusudurlar. Ancak İngiltere, B. Almanya, A.B.D. gibi gelişmiş ülkelerdeki bazı çö-

İngiltere, A.B.D., Batı Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve İtalya'daki denetim düzeni uygulamalarının burada ayrıntılarını verme gereği yoktur (54). Bu uygulamaların ilkelerini özetlemek daha yararlı olacaktır.

1. Ekonomi İçin bir önemi olan bütün işletmelerin bilanço ve kâr-zarar bilgileri kamuya açıklanmalıdır.

Yukarda sözü geçen Batı Ülkelerinin hepsinde belirli büyüklükteki bütün şirketler için halka bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin en az yılda bir defa açıklanması hukuk kurallarıyla zorunlu duruma getirilmiştir. Bu ülkelerden İngilterede bütün şirketler için finansal bilgi açıklama zorunluluğu vardır. Diğer ülkelerde sermaye tutarı, ya da işçi sayısı gibi ölçülerle saptanan büyük sayılan şirketler, faaliyetleri konusunda kamuyu aydınlatmak zorundadırlar.

2. Açıklanan bilgilerin biçimi ve içindekiler, hukuk kurallarıyla, ya da uyulması zorunlu meslekî kararlarla belirli tanımlamalara bağlanmalıdır.

Bu ülkelerde kamuya açıklanacak finansal bilgiler, «tamen açıklama ilkesi» (full-disclosure) ile düzenlenmektedir. Bunun için:

a. Açıklanan bilgiler yalnız bilanço ve kâr-zarar tabloları ile sınırlı değildir. Bu tablolarda verilen bilgilerin muhasebeyi bilmeyenlerce de anlaşılabilmesi için gerekli bütün açıklayıcı tablolar da bu bilgilerin ayrılmaz parçası sayılmaktadır. Böylece, bilanço terimlerinin açık olması, gerektiğinde ek tablolarla desteklenme-

zimleri oradaki uygulamalardan esinlenerek ülkemize getirme olanaklarından sonuna kadar yararlanılmalıdır. Bu alanda kanun aktarmalarının gelişmeleri hızlandırabileceği kabul edilmelidir.

(54) İlgili okuyucu, bu uygulamaların ayrıntıları konusunda şu yayınlarda gerekli bilgileri bulacaktır :

- a. National Papers, «Onuncu Uluslararası Muhasebe Kongresi,» 1972, Sidney, Avustralya.
- b. «Türkiye'de Muhasebe Uzmanlığı Mesleği,» Türkiye Muhasebe Uzmanları Derneği, İstanbul, 1974
- c. Mustafa Aysan, «Muhasebe'de Denetleme İlkeleri ve Türkiye'deki uygulamalar» İ. Ü. İşletme Fakültesi, İstanbul(1971.
- d. Türkan Arıkan, «Ortak Pazar'da Muhasebe Mesleği» İ. Ü. İşletme Fakültesi, Muhasebe Enstitüsü Dergisi, Nisan 1975

si; kâr-zarar bilgilerinin daha açık bir tablo olan «Gelir Tablosu» içinde verilmesi gereklidir. Ayrıca, belirli dönemde işletmenin eline geçen ve harcanan fon akışlarını gösteren «Fonlar Tablosu», «Sermaye, İhtiyatlar ve Dağıtılmamış Kârlar Tablosu» ve hattâ bir «Katma Değer Tablosu», bilanço ve kâr-zarar bilgilerine eklenmektedir.

b. Açıklanan bilgiler, muhasebe kurallarının etkisinde olduğu ve bu kurallar hazırlayanın yargısına çok yer verdiği için, hukuk ve meslek kuralları içinde belirli tanımlamaların saptanması ve gerektiği hallerde bilgisi açıklanan işletmede seçimlik muhasebe kurallarından hangisinin uygulandığı hususunu da içine almıdır.

3. Kamuya açıklama, bütün topluma açıklama biçiminde yapılmalıdır.

Yukarda sözü geçen ülkelerde, «işletme ilgilileri» bütün toplumu kapsadığı için finansal bilgilerin belirli bir kamu görevlisine teslimi, kalabalık bir ortaklar grubuna açıklanması, bir kamu siciline kaydedilmesi, yeterli görülmemiştir. Bu bilgilerin açıklanması demek, tirajı yüksek günlük, ya da en çok haftalık bir yayın organında yayınlanması, demektir. Bu biçimdeki yayınlama zorunluluğu, işletmelere hukuk kuralıyla yüklenmiştir.

Modern toplumdaki işletmeler, sahip ve yöneticilerinden başka, işçilerle işçi sendikalarının, ilerde işletmeye ortak olacak yatırımcı kişi ve kuruluşların, tüketici ve tüketici kuruluşlarının, devletin ve türlü devlet kuruluşlarının ilgisini çekmektedir. Görüldüğü gibi, bu kişi ve kuruluşlar, bütün toplum demektir. Onun için finansal bilgilenme ihtiyacı, sadece bu gruplardan birinin ya da ötekinin bilgi ihtiyacı biçiminde değil, bütün toplumun, kamunun bilgilenme ihtiyacı biçiminde ele alınmalıdır.

4. Kamuyu aydınlatma amacıyla açıklanan finansal bilginin bir uzmanın onayından geçmesi gereklidir.

Yukarda belirtildiği gibi muhasebe kurallarının temel özelliği. düzenleyenin yargısına fazla yer vermesidir. Bu yüzden belirli bir dönem için hesaplanan kâr-zararı değişik kişiler, değişik kurallar uygulayarak farklı düzeylerde saptayabilirler; bu değişik kâr-zarar

düzeylerinin hepsi de kurallara uygun olabilir (55). Bunun için, işletme dışındaki ilgililere bilgi vermek amacıyla düzenlenen bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin, sözkonusu işletmeden ve devletten bağımsız olarak kendi meslekî sorumluluğu ile çalışan uzman muhasebecilerce denetlenmesi ve onaylanması sağlanmıştır. Hemen bütün ülkelerde, finansal kurumlara, devlete ve genel olarak kamuya sunulan bütün bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin bağımsız muhasebe uzmanları tarafından onaylanmış olması kanunla zorunlu duruma getirilmiştir (56).

5. Yayınlanan Bilanço ve kâr-zarar bilgilerini onaylayan muhasebe uzmanlarının belirli ahlâk ve meslek kurallarına uymaları sağlanmalıdır.

Muhasebe uzmanlığı serbest mesleği, bütün diğer serbest mesleklerdeki gibi belirli ahlâk ve meslek kurallarına uyan meslek adamlarından oluşmaktadır. Bunun için birçok ülkede kanunla, bazı ülkelerde de devletçe tanınan meslekî kuruluşlarca saptanan meslek kurallarının uygulanmasını sağlayacak bir örgütlenme düzeni kurulmuştur. Bu kurallara uyması, 4-5 yıl süren staj ve sınavlarla güven altına alınmamış kişilere, meslek yetkilerinin verilmesi kanunla yasaklanmıştır. Bütün ülkelerde, ülkemizdeki Barolar'a ve Etibba Odalarına benzer biçimde örgütlenmiş meslek örgütleri, meslek sınavlarında, adayların başarısını sağlamak üzere, uzun süreli eğitim programları düzenlemekte, ya da bu programların düzenlenmesi amacıyla eğitim kurumlarıyla yakın işbirliği yapmaktadırlar.

(55) Bu alanda uygulamadan sayısız örnek vermek olanağı vardır. Açıklama ve muhasebe uygulamalarının Dünya'da en iyi biçimde düzenlendiği İngiltere'den bir örnek vermek buradaki açıklamalar için yeterlidir: 1970 de bir muhasebe skandalı olarak dava konusu olan Pergamon Press Ltd. Şirketinin 1969 yılı hesapları 2,104 milyar sterlin kâr göstermişken, yapılan denetleme sonucu aynı dönemin kâr toplamının 495 bin sterlinden ibaret olduğu anlaşılmıştır. (F.E.B. leasdale, «The Ascertainment of Periodic Results.» National Papers). Onuncu Uluslararası Muhasebe Kongresi, Sidney, 1972. s. 10.

(56) Bağımsız muhasebe uzmanlarına, İngiltere'de «Chartered Accountant», Batı Almanya'da «Wirtschaftsprüfer», Fransa'da «Expert Comptable» adı verilir.

TÜRKİYE'DE EKONOMİK DENETİM DÜZENİNİN TAMAMLANABİLMESİ İÇİN ALINACAK TEDBİRLER

Yukarda sözü geçen Batı Ülkelerindeki uygulamaların ortaya çıkardığı temel ilkelerin gözden geçirilmesi, Türkiye'de alınması gerekli tedbirleri göstermektedir. İlkeler öyle olunca, alınacak tedbirler şöylece özetlenebilir:

1. Türk Ticaret Kanununda değişiklik yapılarak, bütün şirketlerin, en az yılda bir detay bilanço ve kâr-zarar bilgilerini, yüksek tirajlı bir gazetede yayınlamak suretile halka açıklamaları zorunlu bir hukuk kuralı haline getirilmelidir. 1963'ten beri birkaç defa yeniden düzenlenerek T.B.M.M.'ne sunulan «Sermaye Piyasasının Tanzimi ve Teşviki Kanun Tasarı» larında öngörüldüğü gibi açıklama zorunluluğunun sadece «halka açık anonim şirketler» için getirilmesi yeterli değildir.

Türkiye'de Ekonomik Denetim Düzeni'nin kurulması için, bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin açıklanması zorunluluğunun rolü, hayati önem taşımaktadır. Aşağıdaki öteki önerilerinin önemi, bu ilk öneriden çok daha azdır.

Açıklama kuralının bütün şirketleri kapsamına almasının güçlükleri düşünülerek, kuralın sadece büyük işletmelere uygulanması düşünülebilir. Bu yola gidildiği takdirde örnek olarak, bütün sermaye şirketleri ve İktisadi Devlet Teşekkülleri kural kapsamına alınabilir. Ancak, Batı Ülkelerinin bu alandaki tecrübesi, bütün ortaklıkların kural kapsamına alınmasının yararlarını göstermektedir.

2. Muhasebe Uzmanlığı Serbest Mesleği, kanunla kurulmalıdır.

Bu alanda ilk tasarı teklifi, 1938'de yapılmış, 1950'deki gelir Vergisi Reformu ile birlikte başlayarak günümüze kadar 12 tasarı hazırlanmış, gelmiştir, bir çoğu T.B.M.M. gündemlerine ulaşabilmiştir. Bu ilgi çekici tarihçenin burada özetlenmesi bile sıkıcı olacaktır. Karma ekonominin yaşayabilmesi için bu önemli tasarımı kanunlaştırmanın artık geciktirilemeyeceği kabul edilmelidir. Bu konuda hukukçularımızın ve Türkiye Barolar Birliği'nin önemli yardımları olacağından kuşku yoktur.

EKONOMİK DENETİM DÜZENİNİ TAMAMLAMAYI GECİKTİR- MENİN MUHTEMEL SONUÇLARI

Ünlü «Time» Dergisi, 14 Temmuz 1975 tarihli sayısının kapa-ğında «Kapitalizm Yaşayabilir mi?» sorusunu soruyor ve içindeki bir araştırma yazısında soruya cevap arıyordu. «Time»in araştırıcıları şu sonuca ulaşmışlardır :

«Özetle, özgürlük ile zenginliğin sentezini vaâd eden kapitalizmin karşısında daha iyi bir sistem seçeneği henüz bulunamamıştır. Geçici zararları ve sakıncaları olsa da Kapitalizm, gelecek zaman içinde yaşamakla kalmayacak, aynı zamanda gelişecek ve serpilecektir. Adam Smith'in mucizevî sistemi ile ilgili olarak verilebilecek en iyi ve dengeli hüküm, Winston Churchill'in demokrasi hakkındaki yargısına benzer: en kötü sistemdir, ancak bunun dışında kalan bütün diğer sistemler denenmiş ve başarısızlığa uğramıştır.»

Kapitalizmin beşiği olan A.B.D.'de yayınlanan Time Dergisi ve araştırmacılarının başka bir sonuca varmaları da beklenemez. Ancak, araştırma yazısının içindekiler, A.B.D. de bile sistemin artık temel sorunlarla karşı karşıya kaldığını göstermektedir.

İçinde Gunnar Myrdal ve Kenneth Arrow'dan başka 7 Nobel ödülü kazanmış iktisatçının bulunduğu bir uzmanlar grubu, Ocak 1975'te bir bildiri yayınlarak Batı Kapitalizmini, «esas itibariyle anonim şirket kârları yaratmadan başka şeye yaramamak» nedeniyle ekonomik krizler doğurmakla suçlamışlardır. Son 20 yıldır yayınladığı dört önemli eserle (57) kapitalizmi ciddi eleştirilere konu eden Amerikan iktisatçısı John Kenneth Galbraith'in kapitalizmle ilgili yargısı dahi şöyledir: «Kızgın Tanrı, Kapitalizmi kendi içindeki çelişkilerle yaratmış olabilir. Fakat sonradan merhamet göstererek sosyal reformların sistemdeki gelişmelerle uyuşmasını da sağlamıştır.»

Çağdaş A.B.D.'de Kapitalizmin güçlü savunucularından biri olan iktisatçı Milton Freidman dahi, «uzun tarihsel gelişim yılları

(57) «The Affluent Society», «New Industrial State» ve «Money: Whence It Came, Where It Went,» ve «Economics and Puplic Uurpose.» Kitaplar Houghton Mifflin Company, Boston, tarafından 1958'den beri çeşitli tarihlerde yayınlanmıştır.

içinde kapitalizmin sağladığı özgürlüğün bir rastlantıdan ibaret olduğu ve insanlığın uzun sürede yeniden doğudaki ilke durumuna, zulme ve fakirliğe döneceğini» söyleyecek kadar sistemin geleceği hakkında karamsar olabilmıştır.

1975 yılında Batı Kapitalizmi gerçekten önemli bir kriz içine düşmüştür. Bu ekonomik sistemle gelişmiş bütün Batı Ülkelerinde, yüksek işsizlik oranları, ekonomik özgürlükleri kısıcı devlet kanun ve kararları, çok güçlü sendikalar ve devletin anonim şirketlerin özgürlükleri kısıcı baskıları, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nı hatırlatmıştır.

Bu ekonomik dertlerle dolu 1975 yılı için kapitalizmin en çok eleştirilen yönlerinden biri, büyük işletmenin sağladığı düşük üretim maliyetleri nedeniyle, pazar kurallarını, kişi özgürlüklerini, devlet kurallarını hiçe sayacak dev anonim ortaklıkları yaratmış olmasıdır. Galbraith'e göre, büyük şirketler satış fiyatlarını talepten bağımsız olarak kendileri tayin edebilirler: tüketicinin istediklerinden çok kendi istediklerini üretebilirler ve reklâm aracılığıyla tüketicinin istemediği bu ürünleri zorla tüketiciye kabul ettirebilirler.

Kapitalizmin eleştirileri aslında 200 yıl önceki doğuşuyla başlar (58). Ama Kapitalizm, şaşırtıcı bir yaşama gücüne sahip olduğunu göstermiştir. Bunun önemli nedenleri arasında sistemin sosyal reforma uyma gücünün yüksek oluşu mevcut olsa gerektir. Son yıllarda Kapitalizme ve özellikle işletmeye yöneltilen eleştiriler, büyük işletmelerin yöneticilerine önemli sosyal sorumluluklar yüklenmesine neden olmuştur. Gelişmeler gösteriyor ki, son yıllarda geliştirilen sosyal sorumluluklar yerine getirilecek, ya da Kapitalizm, gittikçe artan ölçüde eleştirilecektir. Çünkü büyük işletmenin «en düşük maliyetle üretim, en yüksek fiyatla satış» kuralları içinde aşağıdaki işletme hedefleri, hiç değilse normal davranışlar olarak kabul edilebilmektedir:

Belirli bir büyük sipariştin elde edilecek kâr toplamı, siparişin elde edilmesi için ödenecek «rüşvet»ten fazla ise, rüşveti vere-

(58) Kapitalizmin, Adam Smith'in 1776'da ünlü kitabını yayınladığı sıralarda doğduğu kabul edilmektedir. «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,» Mart 1776'da Londra'da yayımlanmıştır.

rek siparişi elde etmek büyük işletme için, «en düşük maliyet seçeneği» olmaktadır.

Ödenecek vergilerin tutarı ne kadar az olursa, işletme o kadar hızlı büyüyecektir. Bu hedefi önleyecek hukuk yolları çok masraflı ise, daha az masraflı yollar denenmelidir. Bunlar, vergileri azaltmak için kanun boşluklarından yararlanmaktan başlayıp, vergi kaçırmak, vergi inceleme ve kontrol uzmanlarına rüşvet vermek, v.b.'lerine kadar uzanabilecektir.

Mümkün olan en düşük maliyetle üretim hedefi, çevre kirlenmesini önleyecek tedbirlerin alınmasını önleyecektir; çünkü bu tedbirlerin önemli maliyetleri vardır.

Bu örnekler, tek yönlü kâr hedefinin kapitalizmin asıl düşmanı olduğunu göstermektedir. Bütün kapitalist ülkelerde yukarıda sözü edilen uygunsuzluk örneklerine rastlamak mümkündür. Günümüzde, kısa süreli kârını yükseltmek hedefiyle, vergi kaçıran, rüşvet veren, çevreyi kirleten, işçiyi kötü kullanan ve benzeri yolsuzlukları yapan işletmeye gerçekten uzun sürede yaşam fırsatı verilmesi olanağı yoktur. Kapitalizm işletmelerden oluştuğu için son yıllarda, işletme yöneticilerinin sosyal sorumlulukları incelenip tesbit edilmekte ve hattâ bu sorumluluğun, bağımsız kamu kuruluşlarınca denetlenmesinden söz edilmektedir (59). Yukarıda sözü geçen Milton Friedman bu konuda şöyle diyor: «Sosyal sorumluluklar yüklenmiş yönetici durumundaki kimselerin, hissedarlarının kârını mümkün mertebe arttırabilmekten başka birşey düşünmemeleri kadar hür toplumumuzun temellerini zayıflatabilecek pek az faktör vardır» (60). Daha 1962'de söylenmiş bu sözler ve sonraki benzerleri birçok kamu görevinin, büyük işletmelere yüklenmesi sonucunu yaratmıştır. İşletme sahip ve yöneticilerinin bu gelişme içinde, «Bu kamu görevidir; ben nasıl yaparım» biçiminde görevden kaçmaları olanağı kalmamıştır. Kapitalizm yaşayacaksa, işletmelerimizin yöneticileri, kâr hedefinin yanında sosyal hedefler de taşımalıdır. Kâr hedefi, işletmenin hâlâ en önemli ve saygıdeğer hedefini oluşturmaktadır (61). Tüketicinin bir

(59) «Sosyal Sorumluluğun Denetimi», John Humble'den çeviren Besim Baykal 1974 İstanbul

(60) «Capitalism and Freedom», University of Chicago, 1962

(61) İşletmenin kâr hedefi ve diğer hedefleri ile ilgili daha ayrıntılı açıklamalar, Yazarın, «Maliyetler ve İşletme Kararları» adlı yayınında vardır. İstanbul Üniversitesi, İşletme Fak. İstanbul 1974 s. 71-87

ihtiyacını karşılamak için üretimde bulunan özeli özeli bir işletme dahi sosyal bir hizmet görmektedir (62). Ancak, kâr hedefini uzun süreli olarak anlamak ve topluma zarar vermeden gerçekleştirmek de gereklidir. İşletme ortakları için mümkün olan en yüksek kâr düzeyine ulaşırken, kullanılan araçların topluma zarar vermemesini sağlamak da işletme yöneticisinin en önemli sosyal sorumluluğudur. Kişinin en güçlü güdülerinden biri olan kâr hedefinin toplum yararına işlemlerini sağlamanın uygulanabilir yolları vardır ve eğer toplum için kapitalizm yaşayacaksa —ki yaşaması siyasal özgürlüklerin korunabilmesi için şarttır— bu yolların bulunması gereklidir.

İşletme bilimi son yıllarda bu alanda geniş araştırmalar yapmakta ve işletme hedeflerinin toplumsal hedeflerle çelişkilerini giderecek uygulanabilir çözüm yollarına ve sentezlere ulaşmaktadır. Bu yazının yararlandığı kaynaklar, bunlardan bir kaçıdır. Bunlar arasında A.B.D.'deki «Committee for Economic Development»in Haziran 1971'de yayınladığı «Büyük İşletmelerin Sosyal Sorumlulukları» (63) adlı yayının önemli yeri vardır. A.B.D. toplumu için ulaşılan şu sonucun Türk Kapitalizminin geleceği açısından değerlendirilmesi ve uygulanması için gecikilmemelidir:

«Kamu oyu, hükümetlerin hedefleri ve bu hedeflerle ilgili gerçekleştirmelerin karşılaştırılabilirliği için daha güvenilir ölçümleme ve bilgilenme yöntemlerinin geliştirilmesini istediği gibi, özel anonim şirketlerden de hedefler ve bu hedeflerin gerçekleştirme durumları ile ilgili bilgi yayan yöntemlerin geliştirilmesini istemektedir. İçinde bulunduğumuz zamanda anonim şirketlerin muhasebe ve raporlama sistemleri içinde, iyi tanımlanmış sosyal hedeflerle, elde edilen sonuçların bu sosyal hedefleri gerçekleştirme dereceleri konusunda sağlanan güvenilir bilgiler yok denecek kadar azdır.» (64).

(62) Peter F. Drucker, «The Practice of Management» Mercury Books 1961 s. 375-386

(63) «Social Responsibilities of Business Corporations», Committee for Economic Development, Haziran 1971, New York. Bu komite, A.B.D. deki 200 iş adamı ve öğretim üyesinden kuruludur; A.B.D.'nin Ulusal Hedef ve Politikaları ile ilgili araştırmalar yapmakta ve bunları yayınlamaktadır.

(64) İbid. s. 48

Yukarıdaki sözler muhasebe ve finansal bilgi açıklama yöntemlerinin çok gelişmiş olduğu A.B.D uygulamaları ile ilgilidir. Bu açıdan ülkemizdeki uygulama ise ne yazık ki, özel işletmelerimiz tarafından halka hiçbir bilgi açıklanmaması biçimindedir.

A.B.D.'de anonim şirketler tarafından halka bilgi verilmesi, hukuk kurallarıyla düzenlenmiştir. Ülkemizde bu kurallar yoktur, ama işletmelerimizle ilgili finansal bilgilerin halka açıklanmaması, belki de giderek Türk Kapitalizminin geleceğini tehdit eder duruma gelmektedir. İşletmelerimizle ilgili güvenilir bilgiler elde olmayınca, vergi kaçakçılığı, verilen-alınan rüşvetler, işçilere yapılan haksızlıklarla ilgili sayısız söylentiler ortada dolaşmaktadır. Türk Kapitalizminin geleceği konusunda endişeli olanlar, diğer ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak, kanunlarla zorlanmasını beklemeden halka bilanço ve kâr-zarar bilgilerinin açıklanması yollarını bulmalıdır. Aksi halde Türk Kapitalizminin geleceği yanında daha birçok değer verdiğimiz şeyi kaybetmemiz mümkündür. Churchill'in sözünde olduğu gibi, sahip olduklarımızı iyi korumazsak, başka sistemler muhakkak denenecektir.

**EKONOMİDE ETKİNLİK
İŞLETMELERİN BÜYÜMESİ
VE
DEVLET**

İsmet Sabit BARUTÇUGİL

Sevinç Matbaası, Ankara -1975

EKONOMİDE ETKİNLİK İŞLETMELERİN BÜYÜMESİ VE DEVLET

İsmet Sabit BARUTÇUGİL

GİRİŞ

Bir toplumun refah düzeyinin o toplumu oluşturan bireylerin sağladığı subjektif tatmin düzeylerine bağlı olduğu söylenebilir. Bu nedenle, bir toplumda refahın en yüksek düzeye ulaşması için o toplumdaki bireylerin herbirinin kendi refahını en yüksek düzeye çıkarabilecek tercihleri yapabilmesi gereklidir. Bireylerin kendi tatminlerini en üst düzeye çıkarabilmeleri ise ancak ekonomik ve politik anlamda «özgür» olmaları ile sağlanabilir. Toplumlar içinde ekonomik ve politik «iktidar» ların belirli ellerde toplanması, bireylerin özgürlükleri ve dolayısıyla refahları için en büyük tehdit olmaktadır. Bireylerin ve dolayısıyla toplumun refahını mümkün olan en üst düzeye çıkarmayı amaçladığımızda bireylerin özgür kalmalarını sağlamak ve bunun için de toplumda ekonomik ve politik «iktidar birikimi» ni olanaklar ölçüsünde önlemek zorunluluğu doğar.

Politik iktidar, gerçek önderin tek olması nedeniyle merkezcil bir yapıya sahiptir ve genellikle devlet elinde toplanır. Devlet elinde toplanan politik iktidarın da bireylerin özgürlüklerine bir tehdit haline dönüşmesi olanağı vardır. Bunun önlenmesi amacıyla politik iktidarın kapsamının Anayasa ile sınırlandırılması veya merkezi hükümetin yanısıra çeşitli kurumlara ve mahalli idarelere dağıtılarak yaygınlaştırılması yaygın görülen uygulamalardır.¹ Bu-

(1) Milton Friedman, **Capitalism and Freedom**, University of Chicago Press, 1962, s. 15-16.

rada, bu konu üzerinde daha fazla durmayacağız. Her ne kadar ekonomik iktidar ile politik iktidar arasında her zaman için söz konusu olan çok sıkı bir bağıntı varsa da biz konuya sadece ekonomik iktidar birikimi ve bunun sınırlandırılması açısından bakacağız.

Bireyin tatmin düzeyini, dolayısıyla toplumun refahını etkileyen faktörleri; a) ekonomideki kaynakların farklı malların üretimleri arasındaki dağılımı, b) malların üretiminde kullanılan yöntemler ve c) üretilen malların toplumu oluşturan bireyler arasındaki bölüşümü şeklinde üç grupta toplayabiliriz. Eğer, kaynakların yeniden dağılımı, kullanılan yöntemlerin değiştirilmesi veya üretilen malların yeniden bölüşümü yoluyla bir kişiye sağlanan faydayı azaltmadan diğer bir başka kişiye sağlanan faydayı artırmak olanağı yoksa toplum açısından optimal duruma (Pareto Optimumuna) ulaşılmış ve ekonomide etkinlik sağlanmıştır. Bu durumda, ekonomide kaynakların dağılımı, malların üretimi ve bölüşümü toplumun tüm bireylerine en yüksek refahı sağlayacak bir biçimde gerçekleşecektir.

Ekonomide etkinliğin sağlanması halinde mevcut kaynaklar etkin bir biçimde dağılacak, mallar etkin bir biçimde üretilecek ve üretilen mallar etkin bir biçimde bölüşülecektir. Şöyle ki üretken kaynakların alternatif mal bileşimlerinin üretimleri arasında kaydırılması toplumsal refahı artırmayacak, herhangi iki üretim faktörünün marjinal ürün oranları bu iki faktörün birlikte kullanıldığı bütün mal üretimlerinde aynı olacak ve tüketilen herhangi iki malın marjinal faydalarının birbirine oranı bu iki malı tüketen bütün bireyler için aynı olacaktır.

Ekonomik sistemin işleyişinin toplum açısından etkin olabilmesi, diğer bir ifadeyle, ekonominin toplum çıkarları açısından arzulan bir biçimde işlemesi bazı koşulların yerine gelmesine bağlıdır. Bu koşulları; a) ekonomide bütün piyasalarda tam rekabet koşullarının geçerli olması, b) bütün endüstrilerin ölçeğe artan maliyetlerle (ölçeğe azalan getirilerle) çalışması ve c) piyasada üretim ve tüketim aşamalarında fayda ve maliyetleri üretici ve tüketicilerin dışına saçılan mal ve hizmetlerin bulunmaması şeklinde üç grup altında toplayabiliriz. Bu koşulların yerine gelmemesi halinde ekonomide etkinlik sağlanamayacak ve yeniden düzenlemelere gerek duyulacaktır.

EKONOMİDE ETKİNLİĞİN KOŞULLARI

1. Tam Rekabet Koşullarının Geçerliliği

Ekonominin etkin bir biçimde işleyişinin en önemli koşulu, bütün piyasalarda tam rekabetin geçerli olmasıdır. Tam rekabet koşullarında fiyatlar, alıcı ve satıcıların etki alanları dışındadır ve tüm taraflar için bir veridir. Hiç bir taraf, talep ve/veya arzı kontrol ederek fiyatı etkileyebilecek büyüklüğe sahip değildir. Alıcı ve satıcılar maksimum kâr veya faydayı sağlamak amacıyla hareket ederler ve piyasada herhangi bir değişime girip girmemekte serbesttirler. Toplam talebin toplam arzı eşit olması ile belirlenen piyasa denge fiyatında taraflar arz veya talep ettikleri miktarların tümünü almakta veya satmaktadırlar. Bu durumda, bir kimseye sağlanan faydayı azaltmadan bir başkasına sağlanan faydayı artıracak bir ekonomik düzenleme olanağı yoktur. Bu sonuca göre tam rekabet koşullarında firma ve endüstri dengesinin sağlanması halinde kaynakların farklı mallar arasında optimal dağılımı, üretilen malların toplumun bireyleri arasında optimal bölüşümü ve kaynakların optimal bir biçimde kullanımı gerçekleşmektedir.²

Tam rekabet koşullarında kaynakların farklı malların üretimleri arasındaki dağılımı etkindir. Zira, tam rekabette firmalar, bir malın marjinal maliyeti ile malın fiyatının eşitlendiği düzeyde üretimde bulunacaklardır. Yani, herhangi iki malın marjinal maliyetleri oranı o malların fiyatları oranına eşit olacaktır.

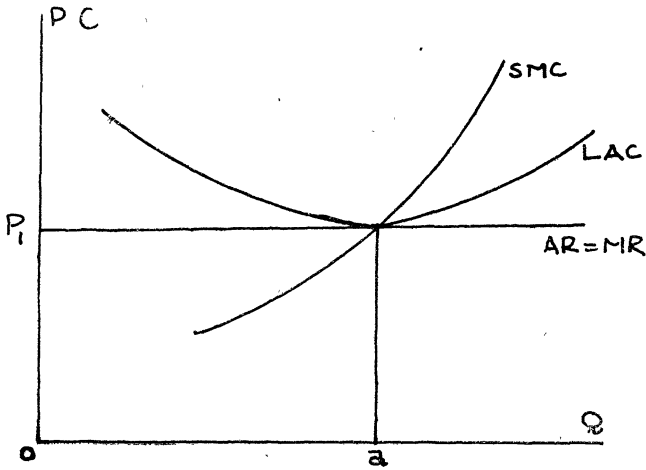
Tam rekabet koşullarında üretilen malların bireyler arasında bölüşümü de optimal olacaktır. Çünkü, bireyler sağlayacakları tatmini en üst düzeye çıkarmak amacıyla gelirlerini farklı mallar arasında her malın marjinal faydası ile fiyatı arasında bir orantı kuracak biçimde dağıtırlar. Marjinal fayda fiyatla orantılı olmadıkça bireyler gelirlerini farklı mal bileşimleri arasında yeniden dağıtarak toplam tatminlerini artırabilirler.

Tam rekabet koşullarında kaynakların etkin kullanımı da gerçekleşecektir. Zira, kârını en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan üretici, herhangi bir üretim düzeyinde üretim kaynakları bileşimini toplam üretim maliyetleri en düşük olacak bir biçimde seçecektir.

(2) Douglas Needham, **Economic Analysis and Industrial Structure**, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1969, s. 141-142.

Eğer, belirli bir üretim, başka bir kaynak bileşiminin kullanılmasıyla daha düşük maliyetlerle üretiliyorsa kaynaklar optimal bir biçimde kullanılıyor demektir.

Tam rekabet koşullarında firma ve toplum açısından etkinliğin aynı noktada sağlandığını basit bir şekil üzerinde gösterebiliriz. Tam rekabet koşullarında uzun dönemde firma, marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu noktada kârını en üst düzeye çıkarılmaktadır. Kaynakların toplum açısından en etkin bir biçimde kullanılması ise, marjinal maliyetin ortalama gelire eşit olduğu noktada gerçekleştiğinden tam rekabet koşullarında firma açısından etkinliğin sağlanması aynı zamanda toplumsal kaynakların da etkin kullanımına anlamına gelmektedir.

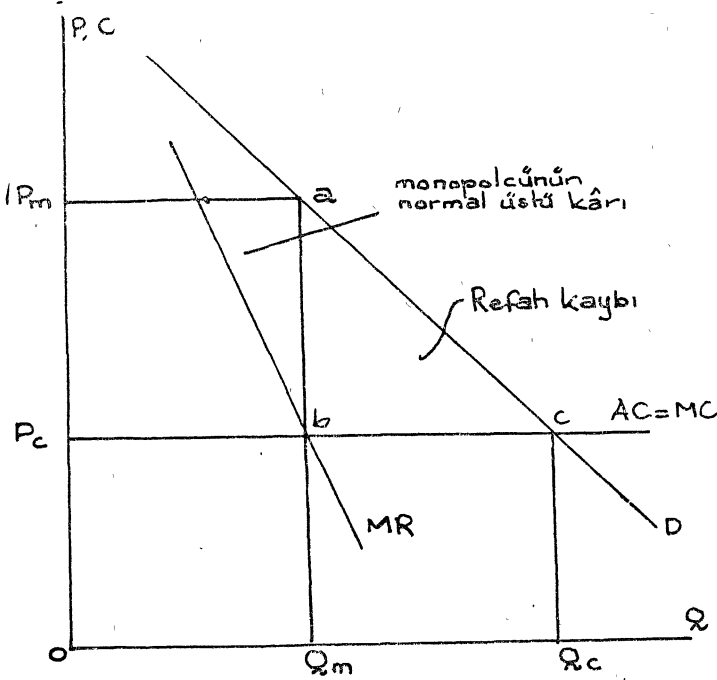


Tam Rekabet ve Monopol

Aşağıdaki şekilde, tam rekabet piyasasında ve monopolcü piyasada uzun dönem denge fiyat ve üretimi karşılaştırılmaktadır. Monopol veya tam rekabet koşullarında endüstride marjinal ve ortalama maliyet eğrilerinin aynı olduğunu ve her iki durumda da firmaların kâr maksimizasyonu amacıyla çalıştıklarını varsayalım.

Bilindiği gibi, monopolcü firma sağ aşağıya doğru inen bir talep eğrisiyle; tam rekabet piyasasındaki firma ise yatay bir talep eğrisiyle karşılaşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, tam rekabet piyasasındaki firmanın malına olan talep elastikiyeti sonsuz, monopolcü

firmanın talep elastikiyeti ise sonsuzdan küçük olmaktadır. Tam rekabette maliyet eğrileri aynı zamanda firma uzun dönem arz eğrisidir. Firmanın kâr maksimizasyonu $MC=MR$ eşitliğinin sağlandığı noktadadır. Ancak, monopolcü firma piyasa talep eğrisi üzerindeki a noktasını belirleyerek daha yüksek bir fiyat uygulamakta ve daha az üretimde bulunmaktadır. Bunu, monopolü m, rekabeti c ile gösterdiğimizde $P_m > P_c$ ve $Q_m < Q_c$ şeklinde ifade edebiliriz.³



Normal üstü kârların olmadığı tam rekabet koşulları altında uzun dönem denge fiyatlarının üretim kaynaklarının toplumsal alternatif maliyetlerini yansıttığı ve optimal kaynak dağılımını gerçekleştirdiği kabul edilmektedir. Diğer taraftan, monopolcü firma açısından optimal olan daha az üretim ve daha yüksek fiyat çözümü, toplum açısından optimal kaynak dağılımını gerçekleştirememektedir. Yukarıdaki şekilde de görüldüğü gibi, monopolcü firma,

(3) Donald S. Watson, **Price Theory and Its Uses**, Houghton Mifflin Co., New York, 1968, s. 316.

Q_c Q_m kadar noksan mal üretmekte ve P_c P_m kadar fazla fiyat uygulamaktadır. Bu, firmanın P_c P_m ac kadar normal üstü kâr sağladığını ve dolayısıyla toplumsal kaynakların yanlış kullanılmasıyla acb kadar bir «refah kaybı»nın sözkonusu olduğunu göstermektedir.

Bu durum, alıcıdan monopolcüye bir transfer olarak düşünülebilir ve dolayısıyla toplumun tümü açısından zararlı bir yönü görülmeyebilir. Belki, monopolcülerin bu kazanca daha az layık oldukları veya bu transferin gelir eşitsizliğini daha da artıracakları ileri sürülebilir. Ancak, sözkonusu durum sadece bir gelir transferi değildir. Monopolcünün malının fiyatını yükseltmesi, tüketicinin daha az fayda sağlayan (tercihler sıralamasında daha altlarda yer alan) diğer mallara yaptığı harcamalardan vazgeçmesine yol açacaktır. Monopolcünün sağladığı hiçbir kazanç tüketicinin uğradığı bu kaybı gidermeğe yetmeyecektir. Dolayısıyla net bir sosyal kayıp söz konusudur.⁴

2. Üretimde Ölçeğe Azalan Maliyetler

Buraya kadar, ekonomide etkinliğin sağlanabilmesi için firmaların serbest rekabet koşulları altında çalışmalarını gerektiği üzerinde durulmuştur. Ancak, serbest rekabet koşulları tek başına yeterli değildir. Piyasada etkinliğin sağlanabilmesi, aynı zamanda, üretimde ölçeğe artan maliyetlerin —diğer bir ifadeyle ölçeğe azalan getirinin— sözkonusu olmasını gerektirir. Bu, işletmenin üretiminin artması ile beraber birim maliyetlerinin de artması anlamına gelmektedir.⁵ Eğer, firma üretimini artırdığında birim maliyetleri azalıyor, bu durumda firmanın kâr maksimizasyonunu sağlayan nokta, toplum açısından optimum üretim ve fiyat düzeyini gerçekleştirilememektedir.

J. Robinson'a göre, üretimde azalan maliyetler sözkonusu olduğunda piyasada tam rekabet koşulları geçerli olamaz. Zira, böyle bir durumda bir endüstride iki firmanın bir arada yaşama ola-

(4) Abba P. Lerner, «The Concept of Monopoly Power and the Measurement of Monopoly Power», **Review of Economic Studies**, June, 1943. yeniden baskısı, W. Breit-H. Hochen, **Readings in Microeconomics**, Holt, Rinehart and Winston Inc., New York, 1968, s. 209.

(5) Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul, 1969, s. 159.

nağı yoktur. Eğer, piyasada iki firma varsa, herbiri karşısındaki-
nin aleyhine olacak bir biçimde üretimini artırarak piyasa payını
genişletmek isteyecektir. Bu amaçla, bir firmanın fiyatlarda yaptığı
indirime diğer firma da fiyatları aynı oranda düşürerek cevap
verecektir. Fiyatlar, firmalardan herhangi birinin endüstriden çık-
mak zorunda kalacağı noktaya kadar düşürülecek ve piyasada ka-
lan tek firma monopol gücüne sahip olacaktır. Şüphesiz firmaların
bir fiyat savaşına girmekten kaçınmaları veya aralarında anlaş-
maları halinde azalan maliyetlere rağmen endüstride birden fazla
firmanın bir arada yaşaması olanağı doğacaktır.⁶

Üretimde maliyetlerin azalmasının başlıca iki nedeni vardır.
Bunlar; 1 — Üretken kaynakların genişlemesiyle doğan uzmanlaş-
ma olanağı ve 2 — nitelik olarak farklı ve teknolojik olarak daha
etken üretken kaynaklar ve üretim birimleridir.⁷ Yani, maliyetler
ya üretim ölçeğinin büyümesi veya yeni üretim teknolojilerinin uy-
gulanması nedeniyle düşmektedir.

Bunu, diğer bir ifadeyle, üretken kaynakların üretimde belirli
bir optimum bileşime sahip olması şeklinde açıklayabiliriz. Bu op-
timum bileşime ulaşmayan üretim ölçekleri ve teknolojileri etken
olamayacaklardır. Bunun nedeni, bu üretken kaynaklar bileşiminin
teknolojik bölünmezlik özelliği göstermesidir. Teknolojik bölün-
mezlik özelliğine sahip üretken kaynakların daha küçük ölçekli üre-
timlerde de aynı derecede etkin olacak bir bileşimini bulmak ola-
nağı yoktur.⁸

Ancak, bölünmezlik özelliğinin üretken kaynağın kendisinde
değil, bu üretken kaynağın gördüğü uzmanlaşmış özel fonksiyonda
olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla, bölünebilirlik, bu uzmanlaş-
mış fonksiyonun küçük ölçeklerde sağlanabilmesidir. Eğer, üretken
kaynaklar, mamuller ve üretim yöntemleri tam bölünebilirlik özel-
liğine sahiplerse ölçek ekonomisi olmayacak ve büyük ve küçük öl-

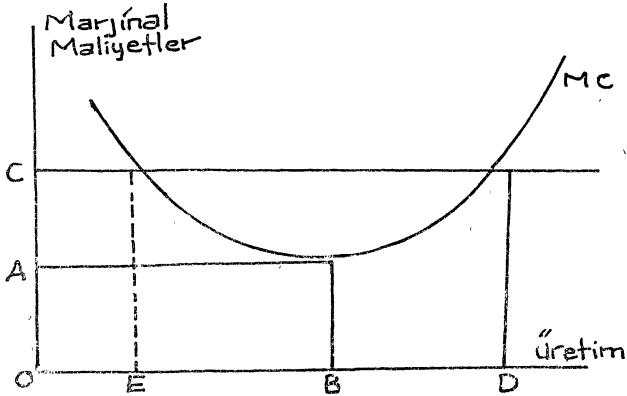
-
- (6) Joan Robinson, «What's Perfect Competition» **The Quarterly Journal of Economics**, Nov. 1934. yeniden baskısı, Breit-Hochman (Eds), **Readings in Microeconomics**, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1968, s. 205.
- (7) Edward H. Chamberlin, **The Theory of Monopolistic Competition**, A Reorientation of the Theory of Value, Eighth Ed., Cambridge Mass., Harvard University Press, 1965, s. 235.
- (8) Ibid., s. 236.

çekli üretimler aynı etkinlikle gerçekleştirilebilecektir.⁹ Bu, ölçeğe sabit maliyetlerin söz konusu olması demektir.

Belirli bir malın üretiminde teknik olarak etkinlik sağlayabilecek belirli bir minimum ölçek sözkonusu ise böyle bir üretim sürecinde üretken kaynakların eşit miktarlarda sürekli olarak arttırılması toplam üretim miktarına giderek daha fazla arttıracaktır. Bu durum, teknolojik bölünmezliğe sahip girdilerin tam olarak kullanıldığı noktaya kadar sürecektir. Bunun ötesinde üretken kaynakların aşırı kullanımı nedeniyle artış devam etmekte fakat artış oranı düşmektedir.

Diğer taraftan, eşit üretim artışları sağlayacak girdi miktarlarına bakacak olursak, belirli bir noktaya kadar gerekli girdi miktarlarının giderek küçüldüğünü, bu noktanın ötesinde ise eşit miktarlarda üretim artışını sürdürebilmek için giderek artan girdi miktarlarına gerek duyulduğunu görürüz.

Eşit üretim artışları için gerekli marjinal girdilerin önce düşmesi sonra yükselmesi, bu marjinal girdilerin fiyatları ile değerlendirildiğinde bulunacak marjinal maliyetlerin de üretim artışı ile önce düştüğünü sonra yükseldiğini göstermektedir.



Ancak, burada belirtmek gerekir ki, marjinal maliyetlerin önce azalan sonra yükselen bir seyir göstermesi kısa dönemde ortaya çıkan bir olgudur. Kısa dönemde marjinal maliyetler, teknolojik

(9) Ibid., s. 237.

bölünmezlikler ve örgütsel yapının etkinliği nedeniyle planlanan üretim kapasitesine varıncaya kadar düşme gösterir. Bu kapasitenin ötesinde tesislerin ve örgütün sınırlılığı nedeniyle marjinal maliyetler yükselmeğe başlar. Uzun dönemde ise marjinal maliyetlerin azalması süreklilik gösterir. Dolayısıyla azalan maliyetlerin monopolleşmeye veya oligopolleşmeye yol açması uzun dönemde ortaya çıkan bir olgudur.¹⁰

Burada söz konusu olan azalan maliyetlerin, üretim artışından doğan dışsal ekonomiler nedeniyle endüstride maliyetlerin azalması değil, teknolojik bölünmezlikler nedeniyle firmanın ölçekten doğan maliyet tasarrufları olduğunun unutulmaması gerekir. Bilindiği gibi, firmanın dışsal ekonomileri etkilemesi olanağı yoktur. Bunlar, endüstrinin gelişmesinin ve firmanın denetimi dışındaki diğer etkenlerin sonucudur. Ölçekten doğan ekonomiler ise firmanın denetimindedir ve firma ölçeğinin genişlemesiyle tesislerin ve örgütün daha fazla etkinlik kazanması şeklinde ortaya çıkar.¹¹

3. Dışsal Fayda ve Maliyetler

Piyasa sisteminin etkin olarak işleyebilmesi için diğer bir koşul, piyasadaki mal ve hizmetlerin «özel mal ve hizmetler» niteliğinde olmasıdır. Yani, bu mal ve hizmetlerin sağladığı tatminden sadece bunları satın alanlar faydalanabilmelidirler. Fayda ve maliyetleri diğer kişilere «saçılan» mal ve hizmetler sözkonusu olduğunda talep eğrisi «toplam ödeme arzusu»nu ve arz eğrisi de «toplam maliyetleri» göstermez. Bu nedenle, piyasa fiyatının toplam fayda ve toplam maliyeti değil, sadece özel fayda ve maliyeti yansıttığı durumlarda kaynakların optimum dağılımı gerçekleşemez.¹²

Piyasa sisteminin etkinliği, toplam fayda ve toplam maliyetleri piyasa fiyatları ile açıklanabilecek mal ve hizmetlerin varlığını gerektirir. Ancak, bazı mal ve hizmetlerin üretim veya tüketiminden dışarıdaki bazı kişiler de yararlanmakta veya zarar görmek-

(10) Joan Robinson, **The Economics of Imperfect Competition**, Macmillan, London, 1933, s. 50.

(11) Richard H. Leftwich, **The Price System and Resource Allocation**, Third Ed., Holt, Rinehart and Winston, 1966, s. 176-177.

(12) Robert H. Haveman, **The Economics of the Public Sector**, John Wiley sons Inc., 1970, s. 25.

tedirler. Örneğin, bir firmanın üretimini artırması diğer bir firmaya doğrudan yarar sağlayabileceği gibi dolaylı olarak maliyetlerinin düşmesine de yol açabilir. Bu, üretimin dışsal faydası olarak tanımlanabilir. Üretimin artırılmasının başkalarını arzulanmayan bir biçimde etkilemesi de üretimin dışsal maliyetidir. Tüketimdeki artış da benzer fayda ve maliyetlere yol açar.

Gerek üretimde gerek tüketimde dışsal fayda ve maliyetler, farklı ekonomik birimlerin refahının birbirleriyle bağımlı olmasından ve bu bağımlılığın fiyatlara yansıtılamamasından doğar.¹³ Fayda ve maliyetleri kullananların dışına taşan mal ve hizmetlerin en belirgin örneği toplumsal mal ve hizmetlerdir. Bunların faydaları kullananlar arasında bölünemeyeceği için talebi ve dolayısıyla fiyatı piyasa mekanizması yoluyla belirlenemeyecektir. Aynı şekilde, bunlardan faydalananları maliyete iştirak ettirmek te oldukça güçtür. Bu şekilde bir mal veya hizmetin özel olarak üretilmesi ve piyasada satılması uygun olmayacağından zorunlu olarak kamu kesimi tarafından üretilmesi gerekecektir.

Fayda ve maliyetleri kullananların dışına taşan mal ve hizmetlerin üretiminin özel firmalara bırakılması, kaynakların yanlış dağılımına yol açacaktır. Zira, dışsal fayda sağlayan mal üreten bir firma toplum refahına bir katkıda bulunduğu halde bunun karşılığını tam olarak elde edemediğinden toplum çıkarlarının gerektirdiğinden daha az üretimde bulunacaktır. Diğer taraftan, dışsal kayıplara yol açan bir üretim faaliyetinde bulunan bir firma da üretim maliyetinin bir kısmına başkaları katlandığı için toplumun ihtiyaç duyduğundan daha fazla mal ve hizmet üretebilir. Her iki halde de sonuç kaynakların yanlış dağılımıdır.¹⁵

(13) William J. Baumol, **Economic Theory and Operations Analysis**, second ed., Prentice Hall, New Delhi, 1968, s. 368.

(14) Robert H. Haveman, op. cit., s. 25.

(15) W. J. Baumol, op. cit., s. 371. Bunu aşağıdaki şekil üzerinde de izleyebiliriz. Şekilde TT eğrisi üretim imkânları eğrisidir. Kaynakların etkin kullanımı marjinal özel faydanın marjinal sosyal faydaya eşit olduğu AA fiyat doğrusu üzerindeki a noktasında sağlanmaktadır. Sosyal maliyetin özel maliyetten fazla olduğu BB doğrusu üzerindeki üretim toplumun arzuladığından fazla, özel maliyetin sosyal maliyetten az olduğu yani dışsal fayda yaratan CC doğrusu üzerindeki üretim de toplumun arzuladığından daha az olmaktadır. Yani BB

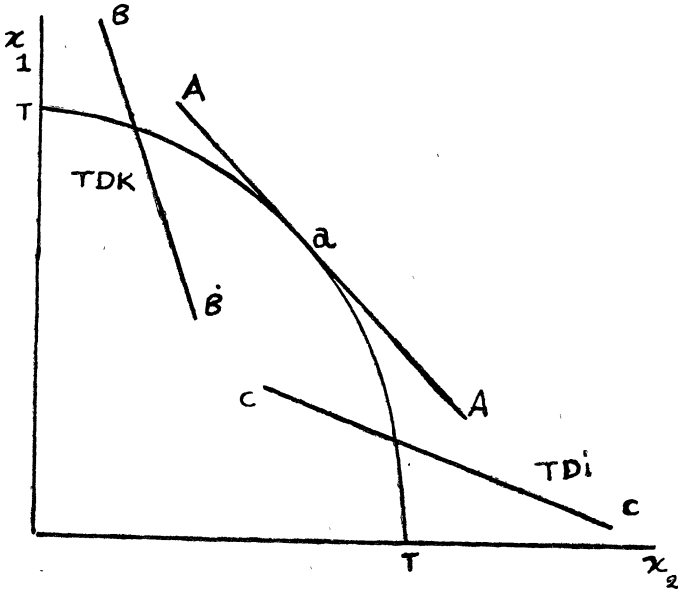
EKONOMİDE ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI

GİRİŞ

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, tam rekabet koşullarının sağlanamaması, üretimde birim maliyetlerin düşmesi ve dışsal fayda ve maliyetlerin doğmasının sonucu olarak piyasa ekonomisinin etkin işleyişi gerçekleşmemektedir.

Bu durumda, yani ekonominin işleyişinin toplum açısından arzulan biçimde olmaması halinde ne gibi tedbirlerin alınabileceği ve hangi politikaların izlenebileceği düşünüldüğünde üç alternatif yol önerilebilir.¹⁶ Bunlardan birincisi, ekonominin işleyişine hiçbir şekilde müdahale etmeme ve kendi haline bırakma politikasıdır. Bu politika, tam rekabet koşullarının gerçek piyasa şeklini yansıttığını kabul eden ve sapmaları ikinci planda ele alan bir görüşün sonucudur. İkinci bir politika, devlet tarafından tam rekabet koşullarından sapmaları ve monopolleşmeyi önleyici ekonomik tedbirlerin ve yasal kuralların belirlenmesi ve işletmelerin bu

ve CC durumlarında toplumsal kaynaklar yanlış dağılmaktadır. Bkz. Gülten Kazgan, op. cit. s. 242



(16) Andreas G. Papandreou, **Paternalistic Capitalism**, University of Minnesota, Oxford University Press, 1972, s. 25.

düzenlemelere uymaya zorlanmasıdır. Piyasa koşullarının etkinliği sağlayamaması halinde izlenebilecek üçüncü politika, Oskar Lange'nin ortaya koyduğu anlamda merkezi yönetime dayanmayan merkezi planlama sisteminin gerçekleştirilmesidir. Bu sistemde piyasa denge fiyatları bir merkezi planlama kurulu tarafından deneme-yanılma yöntemi ile belirlenmekte ve her işletme yöneticisi serbest rekabet piyasasında imiş gibi fiyatı veri olarak marjinal maliyetlerini fiyata göre düzenlemeğe yöneltilmektedir. Bu üç politikadan ilkinin «Piyasa etkinliğinin kendiliğinden sağlanması» başlığı altında, diğer ikisini de «piyasanın devlet eliyle düzenlenmesi» başlığı altında ele alarak inceleyeceğiz.

A) Piyasa Etkinliğinin Kendiliğinden Sağlanması: Liberal Görüş

Birinci çözüm yolu, politik iktidarın kapitalist-müteşebbis sınıfına müdahalesini minimum düzeyde tutması anlamına gelen liberalizmin «Laisser faire» ilkesinin bir sonucu olmaktadır. Laisser faire ilkesi, kişisel çıkarlarını mümkün olan en üst düzeye çıkarmaya çalışan bireylerin toplum refahını en üst düzeye çıkarmış olacağını ve piyasanın otomatik işleyişinin optimal koşulları yaratacağı görüşünü savunmaktadır.¹⁷ Bu görüş devletin gerekliliğini kabul etmekte, fakat, devletin görevlerini sadece piyasanın serbest işleyebilmesi için gerekli yasal çerçeveyi belirlemek ve bunun dışına çıkılmamasını sağlamak şeklinde sınırlamaktadır. Laisser faire ilkesi, toplum refahını en yüksek kılacak çözüme toplumdaki bireylerin kendi refahlarını en yüksek kılacak tercihleri yapmalarıyla ulaşılabileceğini, ancak, bunun da bireylerin ekonomik ve politik anlamda tam «özgür» olmaları ile sağlanabileceğini ortaya koymaktadır. Bu görüşe göre, toplumlar içinde politik ve ekonomik iktidarların belirli ellerde toplanması bireylerin özgürlükleri için en büyük tehdit olmaktadır. Bu nedenle, bireylerin özgür kalmalarını sağlamak amacıyla «iktidar birikimi» mümkün olduğu kadar önlenmelidir. Ekonomik gücün merkezleşmesini önlemek ve yaygınlaşmasını sağlamak oldukça kolaydır. Ancak, politik güç, gerçek önderin tek olması nedeniyle merkezci bir yapıya sahip olmak zorundadır. Eğer, ekonomik ve politik iktidar bir arada ise toplum çıkarları ile çelişme olasılığı yüksek bir «iktidar birikimi» kaçınılmazdır. Çözüm yolu, ekonomik ve politik iktidarların ayrılması, diğer bir ifadeyle politik iktidarın ekonominin işleyişine mü-

(17) Gülten Kazgan, op. cit., s. 45-46

dahele etmemesidir.¹⁸ Diğer taraftan da devlet elinde toplanan politik iktidarın da bireylerin özgürlüklerine bir tehdit haline dönüşmemesi için kapsamının Anayasa ile sınırlandırılması ve mahalli hükümetlere dağıtılarak yaygınlaştırılması önerilmektedir.¹⁹

Politik iktidarın ekonomiye müdahale etmemesi görüşünü savunanlar, ekonominin otomatik işleyişinin optimal kaynak dağılımını sağlayan tam rekabet koşullarını yaratacağını ve azalan maliyetler nedeniyle tam rekabet koşullarından sapmalara yol açan iç ve dıştan istifadelerin önemsiz olduğunu ileri sürmektedirler. Zira, iç ve dıştan istifadelerin aynı endüstri dalındaki bütün firmaları aynı şekilde etkilemesi nedeniyle tam rekabet koşullarının bozulması ve monopolleşme söz konusu olmayacaktır.²⁰

Ancak, gerçek durum böyle değildir. Piyasada etkinliği sağlayan tam rekabet koşulları, teknolojik bölünmezliklerden doğan ölçüğe artan getiriler nedeniyle bozulmakta ve işletmelerin daha etkin çalışabilmesi için büyümeleri gerekmektedir. Günümüzde, büyük işletmelerin ekonomideki önemlerini kesin olarak belirlemek oldukça güçtür. Ancak, Amerika Birleşik Devletlerinde imalat kesiminin üretiminin yarısını 130 büyük firmanın gerçekleştirdiğini, Batı Alman endüstrisinde tüm işgücünün üçte birinin 100 büyük firmaya ait tesislerde çalıştığını²¹ söylersek büyük işletmelerin günümüzdeki önemini ortaya koymuş olabiliriz.

Tam rekabet koşullarından sapma olunca, daha önce de belirtildiği gibi, toplum açısından optimum kaynak dağılımının sağlandığı nokta ile firma açısından optimum olan nokta arasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, topluma sağlanan faydalar ve toplumun katlandığı maliyetler, firmanın özel fayda ve maliyetlerinden farklı olmaktadır. Bilindiği gibi, özel fayda ve maliyetler firmanın mevcut kaynaklarının en iyi alternatif kullanımının değeri ile ilgilidir ve firma tarafından değerlendirilir. Eğer, firma sadece ödemedi bulunduğu kaynakları ekonomik olarak kullanabiliyorsa etkinlik sağlamıştır. Ancak, sosyal fayda ve maliyet, toplumun mevcut tüm kaynaklarının en iyi alternatif kul-

(18) Milton Friedman, op. cit., s. 15-16

(19) Ibid., s. 2-3

(20) Gülten Kazgan, op. cit., s. 160.

(21) Andrew Shonfield, **Modern Capitalism**, The Changing Balance of Public and Private Power, Oxford University Press, 1965, s. 377.

lanımının değeri ile ilgilidir ve toplum tarafından değerlendirilir. Sosyal anlamda etkinlik de toplumun tüm kaynaklarının kullanımının ekonomik olmasını gerektirir.²²

B) Ekonomide Etkinliğin Devlet Eliyle Sağlanması

Ekonominin işleyişinin toplum refahı açısından arzulanan biçimde olmaması halinde önerilebilecek ikinci politika, devlet tarafından tam rekabet koşullarından sapmaları ve monopolleşmeyi önleyici ekonomik tedbirlerin ve yasal kuralların belirlenmesi ve firmaların bu düzenlemelere uymağa zorlanmasıdır. Devlet, toplum refahını sağlamak amacıyla firmaların faaliyetlerini düzenleyerek dolaylı bir biçimde ekonomiye müdahale edebileceği gibi, bu amacı gerçekleştirme görevini kendi üzerine alarak ekonomiye doğrudan doğruya müdahalede de bulunabilir. Bu nedenle, konuyu burada, devletin ekonomiye düzenleyici olarak müdahalesi ve devletin ekonomiye fiili müdahalesi şeklinde iki bölüme ayırarak ele alacağız.

1. Devletin Ekonomiye Düzenleyici Olarak Müdahalesi

a — Ekonomik büyümenin ekonomik ve yasal yollarla önlenmesi :

Devletin izlediği monopolleşmeyi önleyici politikalarla ulaşmak istediği amaçlar genellikle şu şekilde belirlenmektedir.²³

i — Firmaların ve dolayısıyla bir bütün olarak ekonominin etkinlik ve gelişme açısından arzulanan bir biçimde çalışması,

ii — Rekabetçi ortamın bir amaç olarak gerçekleştirilmesi ve korunması,

iii — Piyasanın «makul» bir rekabet içinde işleyişini gerçekleştirecek yasal kuralların doğması.

Ancak, bu amaçlar toplumdaki bireylerin refahlarının en yüksek düzeye çıkarılması açısından kısmen veya tamamen tutarsız

(22) R. G. Lipsey, P. O. Steiner, **Economics**, Third Ed., Harper Row Publisher New York, 1972, s. 221-222.

(23) Carl Kaysen, Donald Turner, **Antitrust Policy**, An Economic and Legal Analysis, Cambridge, Mass., 1959, s. 11-18.

görülmektedir.²⁴ İlk amaç, kısmen tutarlıdır. Zira, burada etkinlik bireylerin arzularının gerçekleşmesi anlamında kullanılmaktadır. İkinci amaç, rekabeti sadece ulaşılmak istenen bir amaç olarak görmektedir. Bu, anlamlı değildir. Eğer, rekabetin mümkün olan en üst düzeye çıkarılması ifade edilmek isteniyorsa, bu bütün endüstri ve ticaret firmalarının toplumun mevcut refahını yıkmayı da kapsayacak bir biçimde çok küçük parçalara bölünmesini gerektirecektir. «Makul» bir rekabeti gerçekleştirecek yasal kuralların doğması amacı ise, genellikle ahlâki temellere dayanarak işletmeler arasındaki bazı ticari işlemlerin yasaklanmasını gerektirmektedir. Ancak, herhangi bir rekabet yönteminin yasaklanmasının sonuçtaki etkisi, bazı firmaların diğer bazı firmalar ve bütün tüketicilerin aleyhine olacak bir biçimde korunması olacaktır.

Bu yorumlar gözönüne alındığında, monopolleşmeyi önleyici politikaların tümünün tüketicinin refahının korunması şeklinde sadece tek bir amaca yöneldiği söylenebilir. Tüketici refahı dışında başka amaçların ileri sürülmesi, monopolleşmenin önlenmesi konusunu açıklayıcı olmaktan uzaktır.²⁵

Yasal yollarla monopolcü güçlerin doğmasını önleme ve mevcutları parçalama çabasına ilk önemli örneklerden biri, Amerika Birleşik Devletlerindeki 1890 tarihli Sherman yasasıdır. Bu yasa, genel bir ifade kullanıyor ve işletmelerin eyaletler arasındaki ticaretin monopolleştirilmesine yol açacak her türlü anlaşmalara girmesini yasaklıyordu. Daha sonra, yargı organlarının yorumlarıyla fiyatların belirlenmesi, üretimin sınırlandırılması ve piyasaların rakip firmalar arasında bölüşümü gibi anlaşmalar da yasak olarak kabul edildi.²⁶

Ancak, Sherman yasasının fiyat ve üretim düzeylerinin ve piyasa paylarının işletmeler arasında yapılan anlaşmalarla belirlenmesini yasaklaması, daha önce işbirliği yapan işletmelerin giderek tröstler kurmalarına veya aralarında yaptıkları resmi olmayan toplantılarla fiyat ve üretim düzeyleri ve piyasa payları gibi konularda anlaşmalar yapmalarına yol açmıştır.²⁷ Bu nedenle, bazı ya-

(24) Robert H. Bork, «The Goals of Antitrust Policy», **American Economic Review**, Papers and Proceedings, May 1967, s. 251.

(25) .Ibid., s. 244 ve 253.

(26) Leonard W. Weiss, **Case Studies in American Industry**, John Wiley Sons, Second Ed., 1971, s. 13.

(27) Ibid., s. 158.

zarlar, aslında serbest rekabetin korunmasını ve haksız rekabetin önlenmesini amaçlayan Sherman Yasasını dev firmaların doğmasına yol açan bir yasa olarak tanımlarlar.

Daha sonraki Clayton ve Robinson-Patman gibi yasalar da aynı görüşle fiyat ve üretim düzeylerinin belirlenmesini ve piyasaların bölüşülmesini yasaklıyor, ancak, birleşmeleri engellemiyordu. Amerikan hükümetinin aynı endüstri dalındaki işletmeler arasındaki birleşmelerin de rekabet olanaklarını azalttığını kabul etmesi ve gerektiğinde durdurabilme yetkisi kazanması çok daha sonraları, ancak 1950 yılında gerçekleşebilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri örneği, bize yasal açıdan girişilen düzenleme çabalarının tam anlamıyla başarılı olamadığını, monopolcü işletmelerin yasaların zayıf noktalarını kolaylıkla bulabildiklerini göstermektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde Anti-tröst yasalar uygulamasını yorumlayan J. K. Galbraith, bu yasaların kapitalist ekonominin temel yapısında önemli bir değişiklik yapmadığını, mülkiyet ve denetim birikiminin gelişme hızının aynı kaldığını, ancak bu yasaların faydalı bir sosyal denetim aracı olduklarını belirtmektedir.²⁹

Galbraith'e göre, monopolü önleyici yasalar başarıyla uygulan-salar dahi, mevcut firmaların tümünün parçalanması ile sonuçlanmadıkları takdirde endüstrinin temel davranış kalıplarını değiştiremezler. Bir endüstride az sayıda firma bulunması halinde bunları hiç bir ekonomik güce sahip değillermiş gibi davranmaya zorlamak olanağı yoktur.³⁰

Bilindiği gibi, K. Galbraith, piyasada monopolcü güçlerin bulunmasının ekonominin arzulanan bir biçimde işlemlerini engelle-meyeceğini savunmaktadır. Zira, piyasadaki güçler kendilerini sınırlayıcı «karşı koyucu güçler»in doğmasına yol açmaktadırlar. Kuvvetli satıcıların karşısında kuvvetli alıcıların bulunması, taraf-

(28) Gordon J. Bjork, **Private Enterprise and Public Interest**, The Development of American Capitalism, Prentice-Hall, Inc., 1969, s. 168.

(29) J. Kenneth Galbraith, «Monopoly and the Concentration of Economic Power», Harold S. Ellis (Ed.), **A. Survey of Contemporary Economics**, Vol. 1. Richard D. Irwin Inc., (1949), Twelfth Printing, 1968, s. 117-119.

(30) J. Kenneth Galbraith, **American Capitalism**, The Concept of Counter-vailing Power, Revised Ed., H. Hamilton, 1957, s. 53-54.

ların kendilerini sınırlamalarına ve düzenlemelerine olanak sağlamaktadır. Ancak, Galbraith, devletin gerekliliğine inanmaktadır. Piyasa her ne kadar karşı koyucu güçler nedeniyle kendi kendisini düzenliyorsa da devlete «karşı koyucu güçler»in geliştirilmesinde önemli görevler düşmektedir. Bu, devletin normal ekonomik bir süreci desteklemesi ve kuvvetlendirmesidir ve prensip olarak rekabetin kuvvetlendirilmesinden pek farklı değildir.³¹

Devletin ekonomide toplum açısından etkinliği sağlamak amacıyla monopollere karşı saldırgan bir tutum izlemesi, onları tam rekabet piyasası koşullarına uygun küçük işletmeler haline dönüştürmeğe çalışması, kapitalist sistemin kurumsal yapısını yıkma anlamını taşıyacaktır. Bu, önce ticaret unvanlarının ve markaların ortadan kaldırılması ve reklâmın önlenmesini gerektirecektir. Daha sonra da firmalar, piyasa fiyatını etkilemeyecek kadar küçük parçalara bölüneceklerdir. Ancak, teknolojik bölünmezlikler nedeniyle kaçınılmaz olarak büyük ölçekli kurulan firmaların da bölünmesi söz konusu olduğunda bu, ekonominin dayandığı teknolojik temellerin de yıkılması anlamına gelecektir.³²

II. Dünya Savaşından sonra Japonya'da ekonomide etkinliğin sağlanması için büyük işletmelerin mülkiyet veya denetiminin eski büyük ailelerin ellerinden alınması, holdinglerin bölünmesi, endüstri işletmeleri üzerinde bankaların kurduğu denetimin ortadan kaldırılması ve tek bir çıkar grubunun birbiriyle ilişkili olmayan faaliyet alanlarında denetim kurmasının yasaklanması gibi tedbirler önerilmiş ve bu tedbirlerin başarılı olabilmesi için çeşitli yasalarla kuvvetlendirilmesi öngörülmüştür. İşgal yıllarındaki Japon hükümeti isteksiz olmakla beraber bir Amerikan araştırma grubunun bu görüşünü bir politika olarak benimsemiş ve aile holding kuruluşları olan «Zaibatsu»ların daha yaygın bir mülkiyete geçirilmesi için çeşitli tedbirler almıştır.³³ Ancak, Japon ekonomisinin günümüzdeki yapısı, bu politikanın başarı sağlayamadığını göstermektedir. Japon ekonomisinin temel yapısında önemli bir değişiklik yoktur. Sadece, devletin ekonomiyi denetleme olanakları genişlemiştir.

Monopolcü firmaların varlığının teknolojik nedenlerle haklı

(31) Ibid., s. 151.

(32) Andreas G. Papandreou, op. cit., s. 24.

(33) J. Kenneth Galbraith, «Monopoly and...», loc. cit., s. 126.

gösterilmesi veya gerçek piyasa şekli olarak tam rekabet koşullarını esas alan modelin kabul edilmesi halinde devletin yine de ekonomiye düzenleyici olarak müdahale edebilme olanakları vardır. Bunları vergileme ve fiyat düzenlemeleri şeklinde iki ana grup altında toplayabiliriz.³⁴

Monopolcü firmaların toplumda yol açtıkları refah kaybının uygulanacak yüksek vergilerle yeniden topluma kazandırılması tam ve kesin bir çözüm olarak görünmemektedir. Zira, fiyatları etkileme gücüne sahip monopolcü firma, eğer vergi üretim miktarına göre belirleniyorsa ödediği vergileri bir maliyet olarak kabul edip fiyatlar yoluyla tüketiciye yansıtacaktır. Götürü bir vergi uygulanması daha ümit vericidir. Burada, monopolcünün ortalama maliyeti değişecek fakat marjinal maliyeti aynı kalacaktır. Üretim miktar ve fiyatı değişmeyecek fakat monopolcünün kârında bir azalma olacaktır.

Fiyatların belirlenmesi yoluyla monopolcü firmaların düzenlenmesi daha düşük fiyat ve daha fazla üretim miktarının gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Ancak, bu politikanın uygulanması çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bunlardan birincisi, uygulamada karşılaşılan güçlüklerdir. Monopolcü firmalar, sahip oldukları ekonomik ve politik güce dayanarak kamu otoritelerinin fiyat ve üretim düzeyleri üzerindeki müdahalelerini mümkün olan en düşük düzeyde tutmak isteyeceklerdir. Özellikle, az sayıda olan büyük kuruluşların aralarında anlaşmaları halinde kamu denetimine karşı ekonomik ve politik bir mücadeleye girişmeleri çok daha kolay olacaktır.³⁵ Üstelik, bu dev işletmelerin kamu organlarını

(34) Richard H. Leftwich, op. cit., s. 193-197.

(35) Buna en açık örnek, Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan J. F. Kennedy'nin 1962 de çelik kuruluşlarıyla olan uyuşmazlığıdır. US. Steel'in önderliğinde bazı çelik firmalarının mamul fiyatlarını yükseltmeleri, yasal olarak fiyat hareketlerini denetleme yetkisine sahip olmayan Başkan Kennedy'nin açık bir mücadele başlatmasına yol açmıştır. Kennedy, önce diğer çelik firmalarının bu fiyat yükseltme hareketine katılmayacaklarını, böylelikle rekabet koşullarının US. Steel ve takipçilerini fiyatları düşürmeğe zorlayacağını ümit ettiğini açıklamıştır. Ancak, piyasanın işlememesi ve diğer çelik firmalarının da US. Steel'i takip etmeğe hazırlanması üzerine Kennedy, kendisinin ve Amerikan halkının bir avuç çelik yöneticisinin sosyal sorumluluk duygularını aşan bir şekilde kendilerine güç ve kâr sağlamak istemelerini ve 185 milyon Amerikalının çıkarlarına saygı

etkilemeleri veya kendilerini denetlemek amacıyla kurulmuş mekanizmayı elde etme olasılığı da vardır.

Fiyat düzenlemelerinde karşılaşılan ikinci bir sorun, ekonomide kaynak dağılımının optimal olmasını sağlayacak fiyat düzenlenmesinin niteliği ile ilgilidir. Bilindiği gibi, Pareto optimal denge çözümü, «bütün» ekonomi içinde hiç bir üretim faktörünün bir başka kullanım alanına aktarıldığında daha yüksek bir değere sahip olmamasını gerektirir. Diğer bir ifadeyle, Pareto optimumunda kaynakların marjinal değeri bütün kullanım alanlarında aynıdır. Tam rekabet koşulları geçerli olduğunda ekonomide böyle bir optimuma ulaşılır. Tam rekabet koşullarında firmalar bütün malların ve üretim faktörlerinin piyasa fiyatını kabullenirler. Her firma, üretimini bu mal ve kaynakların marjinal katkılarının fiyatlarının üstünde olduğu sürece artırır. Dengeye hiç bir yeni firma piyasaya girmez ve mevcut hiçbir firma üretimini artırmaz. Bu durumda her firma, her faktörün marjinal değerinin fiyata eşit olduğu noktada üretimde bulunmaktadır. Bütün endüstrilerin bu şekilde çalışması halinde, her faktörün marjinal katkısının değeri her kullanım alanında aynıdır ve ekonomide optimal duruma ulaşılmıştır.³⁶

Tam rekabet piyasasında fiyatların marjinal maliyete oranı her yerde birime eşittir. Oysa, monopol piyasada fiyatlar marjinal maliyeti aşarlar ve fiyatın marjinal maliyete oranı monopolcü firmanın gücünün bir göstergesidir. Eğer, ekonomideki bütün firmalar aynı derecede monopolcü güce sahiplerse fiyatlar marjinal maliyete göre belirlenir ve herhangi bir yeniden düzenleme ile kaynak dağılımında bir gelişme sağlanamaz. Ancak, sadece bir firmanın sahip olduğu monopolcü güç sözkonusu ise, piyasa fiyatı firmanın marjinal maliyetine eşitlenerek monopolcü güç ortadan kaldırılabilir. Böyle bir kısmi düzenleme, ekonomide monopolcü

göstermemelerini kabul etmeyeceğini açıklamıştır. İş adamları ve kendilerini destekleyen Cumhuriyetçi Parti, bu tutumu temel Amerikan vatandaşlık haklarını tehlikeye düşüren, hukuk kurallarını çiğneyen ve hür bir hükümetten çok bir polis devletine yakışan bir davranış olarak nitelediler. Buna rağmen, müdahaleden beklenen sonuç elde edildi. Hükümet, diğer firmaların US Steel'in endüstrideki fiyat önderliğine karşı çıkmalarını ve US Steel'in fiyatları eski düzeye indirmesini sağladı. Bkz. Andrew Shonfield, op. cit., s. 366-367.

(36) E. J. Mishan, **The Cost of Economic Growth**, Penguin Books, 1971, s. 75.

güce sahip başka firmaların bulunması halinde yarar sağlamayacaktır. Marjinal maliyete göre fiyatlandırma kuralının sadece belirli bir firma veya endüstriye uygulanması ekonomiyi optimalden daha da uzaklaştıracaktır.³⁷ Diğer bir ifadeyle, kısmi denge açısından Pareto optimumuna ulaşılması genel denge açısından bakıldığında refahta bir azalma ile sonuçlanacaktır.

Pareto optimumunu hiç gerçekleştirememektense kısmen gerçekleştirebilmek daha iyidir şeklindeki bir görüş hatalıdır. Optimal kaynak dağılımını sağlayacak marjinal maliyete göre fiyatlandırma kuralı, eğer herhangi bir nedenle ekonomideki tüm endüstrilere uygulanmıyorsa, bir kısmına uygulanmasının hiçbir yararı olmayacaktır. Optimumdan daha fazla uzaklaşılacaktır. Burada yapılması gereken düzenleme, kaynakların marjinal katkılarının bütün mallarda aynı olduğu bir başka optimal bulmaktır. Bu, «ikinci en iyi» çözüm olacaktır. Örneğin, eğer, çelik endüstrisi mamullerine marjinal maliyetlerinin iki katı kadar bir fiyat uyguluyorsa ve bunu kurumsal nedenlerle değiştiremiyorsak, bu durumda, ekonominin geri kalan endüstrilerine marjinal maliyete göre fiyatlandırma kuralının uygulanmasının kaynak dağılımının etkinliği açısından hiçbir yararı olmayacaktır. Bizi optimal duruma en yakın kılacak çözüm yolu, bütün diğer endüstrilerin üretimlerini, fiyatları marjinal maliyetlerinin iki katı olacak biçimde düzenlemeleridir. Böylece, kaynakların marjinal katkılarının değeri bütün endüstrilerde aynı olduğundan bir optimal dengeye ulaşılmış olacaktır.³⁸

Buraya kadar anlattıklarımız bizi, ekonomide monopolcü güçlerin varlığı halinde, belirli endüstrilerde fiyat düzenlemeleri şeklindeki kısmi müdahalelerin arzulan sonucunu vermeyeceği ve fiyatların, eğer kaynakların optimal dağılımını sağlaması isteniyorsa bütün ekonomi çapında düzenlenmesi gerektiği sonucuna götürmektedir.

b — Merkezi yönetime dayanmayan bir merkezi plânlama :

Ekonomide etkinliğin sağlanamaması halinde önerilebilecek üçüncü politika, Oskar Lange'nin ileri sürdüğü anlamda Piyasa sosyalizminin gerçekleştirilmesidir. Bu modelde, Merkezi Planlama

(37) P. W. Reed, *The Economics of Public Enterprise*, Butterworths, London, 1973, s. 22.

(38) E. J. Mishan, op. cit., s. 77.

Kurulu, fiyatları deneme— yanılma yöntemiyle denge değerlerini arayarak belirler. Ekonomideki bütün işletme yöneticilerinden marjinal maliyetlerini piyasadaki fiyata eşitlemeleri yani tam rekabet piyasasında imiş gibi hareket etmeleri istenir. Bu piyasa sosyalizmi modeli veya merkezi fiyatlarla işleyen bir kapitalist ekonomi modeli, ekonomide etkinliğin nasıl sağlanacağını araştırılmasında varılan mantıki sonuç olmaktadır.³⁹

Oskar Lange'ye göre; bu sistemde kaynakların optimal kullanımını sağlayan tam rekabet piyasa koşulları devlet eliyle yaratılmakta, tam rekabet koşullarındaki piyasa mekanizmasının görevini Merkezi Planlama Kurulu devralmaktadır. Bu kurul, fiyatları her malın arz ve talep miktarını dengeye getirecek biçimde belirleyecektir. Ancak, tümüyle yeni bir fiyat sisteminin kurulması söz konusu değildir. Denge fiyatlarını belirleyecek olan deneme-yanılma yöntemi, tarihsel olarak belli fiyatlar üzerinde oturtulacaktır. Fiyatların belirlenmesinde yapılacak bir yanılma, dönem sonunda nesnel bir biçimde ortaya çıkacak, fiyatı yanlış belirlenen malın bir fazlalık veya noksanlık göstermesine yol açacaktır. Bu sistemde denemelerin hızla sürdürülmesi nedeniyle tam rekabet piyasasında fiyatların oluşması için gereken zamandan daha kısa bir zaman süresi içinde denge fiyatlarına ulaşılabilecektir. Sonuç olarak, bu Piyasa Sosyalizmi Modelinin teorik olarak işleme yeteneği vardır ve Planlamanın piyasa fonksiyonlarını tümüyle yerine getirmesi mümkündür.⁴⁰

Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, Oskar Lange ve Fred M. Taylor'un refah teorisinden yaklaşımla kurdukları bu Piyasa Sosyalizmi veya Merkezî Yönetime Dayanmayan Merkezî Planlama Modeli, gerçekteki sosyalist sistemin ekonomik teorisi değildir. Bu model, bir sosyalist ekonomide optimal kaynak dağılımının kapitalizmi haklı göstermek için kurulan «tam rekabet modeli»nden yararlanarak sağlanabileceği, bu modelin taht edilebileceği önerisidir ve teorik olarak geçerliliğe sahiptir.⁴¹

Bu öneri, uygulama aşamasında dışsal fayda ve maliyetler ve üretimde ölçekten doğan tasarruflar nedeniyle önemli ölçüde güç-

(39) Andreas G. Papandreou, op. cit., s. 25.

(40) Oskar Lange, **Sosyalizmin Ekonomi Teorisi**, (Çev. İsmail Oğuzkan), Ataç Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 71-75.

(41) Gülten Kazgan, op. cit., s. 477.

lüklerle karşılaşır. Sosyal fayda ve maliyetlerin ve ölçekten doğan tasarrufların varlığı halinde marjinal maliyet fiyatlaması olarak da bilinen Merkezî Yönetime Dayanmayan Merkezî Planlama sistemi başarısız kalır.⁴²

2 — Devletin Ekonomiye Fiilî Müdahalesi

GİRİŞ

Buraya kadar, tam rekabet koşullarının gerçek piyasa şeklini yansıttığı ve piyasa dengesinin otomatik olarak sağlanabildiği görüşünün ideolojik ön yargılara dayandığı, yasal düzenlemelerin genellikle başarısız ve kısmî ekonomik düzenlemelerin yetersiz kaldığı ve merkezî yönetime dayanmayan bir merkezi planlama çözümünün sadece teorik olarak geçerliliğe sahip olduğu anlatılmağa çalışılmıştır. Bütün bunlardan sonra, çözüm yolu olarak, tam rekabet koşullarını sağlayamayan, üretimde ölçeğe azalan maliyetlere sahip ve önemli dışsal fayda ve kayıplara yol açan endüstrilerin mülkiyet veya denetiminin kamu kesimine verilmesi söz konusu olmaktadır.

Kamu kesiminin günümüz ekonomilerindeki yeri ve öneminin giderek artmasının değişik nedenleri vardır. Ancak, bu nedenler arasında devletin monopolleşmeye ve işletmelerin aşırı büyümesine karşı bir tutum ve davranış içine girmesinin önemli bir yeri vardır. Büyük endüstrilerin ve toplum açısından önemli hizmetlerin toplum çıkarlarına uygun bir biçimde yürütülmesi ve düzenlenmesi amacıyla devletin ekonomiye girmesi, günümüzde dünya çapında görülen önemli bir gelişme olarak nitelendirilmektedir.

Devletin mal veya hizmet üretmek amacıyla kamu işletmeleri kurarak veya özel işletmeleri kamulaştırarak ekonomik faaliyetlere doğrudan katılmasının nedenler ve doğurduğu sonuçlar açısından iki farklı yönü bulunmaktadır. Bunları, devletin ekonomiye fiilî müdahalesinin ekonomik yönü ve sosyal yönü şeklinde iki ana başlık altında incelemeğe çalışacağız. Bu sosyal ve ekonomik nedenler ve sonuçlar kısmen devletin ekonomik faaliyetlerinin özünde bulunmakta, kısmen de endüstri veya hizmetin bir özelliği olarak ortaya çıkmakta ve devlet işletmelerinin kuruluş (veya dev-

(42) William J. Baumol, op. cit., s. 366.

letleştirme) yasalarında özellikle belirtilmektedir. Biz, burada, konumuz gereği olarak özellikle ekonomik yön üzerinde duracağız.

a — Devletin ekonomiye fiili müdahalesinin ekonomik yönü

i — Üretimde ve kaynak kullanımında etkinlik:

Bilindiği gibi, ekonomide etkinliği sağlamak amacıyla devlet, işletmelerin büyümesini önleyici ve tam rekabet olanaklarının doğmasını sağlayıcı bazı düzenlemelere gidebilir. Monopolleşmeye olanak sağlayan veya teşvik eden yasaların kaldırılması, patent haklarını ve ticari ilişkileri düzenleyen yasaların değiştirilmesi ve rekabetin kısıtlanmasıyla sonuçlanabilecek her türlü ekonomik ve ticari ilişkinin yasaklanması, işletmelerin büyümesini önlemek amacıyla devletin kullandığı başlıca düzenleme biçimleridir. Ancak, firmanın üretim ölçeğinin teknolojik bölünmezlikler nedeniyle piyasa içinde önemli bir büyüklüğe ulaşması halinde monopolleşme kaçınılmazdır. Bu durumda, devletin alacağı büyümeyi önleyici tedbirler ya başarılı olamayacak veya ekonominin teknolojik etkinliğini bozacaktır. Diğer taraftan, üretim ve tüketimi dışsal fayda veya maliyetler yaratan bir malın üretiminin özel teşebbüse bırakılması, üretim miktarının toplum için optimal olan miktardan daha az veya daha çok olmasına yol açacaktır. Bu durumlarda, kâr amacı güdülmeden ve üretilen malın fiyatının marjinal maliyete (veya üretim faktörlerinin fiyatlarının bunların marjinal ürünlerinin değerlerine) eşitleyecek bir biçimde üretim faaliyetlerinin yürütülmesini sağlayacak tek köklü çözüm yolu işletmenin devletleştirilmesidir.⁴³

Bir devlet işletmesinde üretim ve faktör kullanımının dayandığı temel ilkeleri şu şekilde belirleyebiliriz.⁴⁴

- (a) Üretim miktarı, malın fiyatı marjinal ürün maliyetini aştığı sürece artırılmalıdır.
- (b) Bir üretim faktörü diğer bir faktörden daha düşük piyasa fiyatına sahipse, bu üretim faktörü aralarında fiyat

(43) J. E. Meade-M. J. Fleming, «Price and Output Policy of State Enterprise: A Symposium», **The Economic Journal**, 54 (1944), yeniden baskısı, Arrow-Scitovsky, **Readings in Welfare Economics**, Irwin, Homewood, 1969, s. 310.

(44) *Ibid.*, s. 311.

farkı kalmayınca kadar diğerinin yerine ikame edilmelidir.

Yukarıdaki birinci ve ikinci kuralları, bir arada «Bir üretim faktörünün marjinal ürün değeri, o üretim faktörünün piyasa fiyatından büyük olduğu sürece daha büyük miktarlarda kullanılmalıdır» şeklinde de ifade edebiliriz.

- (c) Bir devlet işletmesinde maksimum etkinlik amaç olduğundan belirli bir üretim faktörleri bileşiminden teknik olarak mümkün olan maksimum üretim miktarının sağlanması gerektiği açıktır.

Bu ilkelere uyulması halinde işletmede üretim ve faktör kullanımını açısından etkinlik sağlanacaktır. Böylelikle, devletin uzun dönemli temel ekonomik politikası olan üretim miktar ve fiyatının toplum çıkarları açısından arzulanan düzeyde bulunması gerçekleşmektedir. Bununla beraber, devlet, konjonktür dalgalanmalarının denetim altına alınması, dış ödemeler dengesinin düzeltilmesi gibi kısa dönemli hükümet politikalarının gerçekleştirilmesi amacıyla da kamu işletmelerinin üretim ve fiyat düzeylerinin ayarlanması yoluna gidebilir.

ii — Yatırım kararlarında ve kaynak dağılımında etkinlik:

Özel kesimde firmaların temel amacı kâr maksimizasyonudur. Diğer bir ifadeyle, bu firmalar parasal gelirleri ile parasal maliyetleri arasındaki farkı mümkün olan en üst düzeye çıkarmağa çalışırlar. Bunu gerçekleştiren bir firma kendi açısından etkin çalışıyor demektir. Ancak, malların üretim ve tüketiminde üretici ve tüketici dışındakilere bazı fayda veya maliyetlerin saçılması ve bunların parasal olarak değerlendirilememesi halinde fiyatlar sistemi aracılığıyla kaynakların etkin dağılımı, kullanımı ve bölüşümünün gerçekleşmesi beklenemez. Zira, fiyatlar üretim ve tüketim birimleri arasındaki dolaylı ve dolaysız maddi ve maddi olmayan tüm fayda ve maliyet ilişkilerini yansıtmazlar.

Yatırım kararlarının alınması sırasında tüm fayda ve maliyet ilişkilerinin gözönünde bulundurulabilmesi konusunda fiyat sisteminin yetersizliği, idarî ve siyasal kararların önemini büyük ölçüde artırmaktadır. Yatırım kararlarının idarî ve siyasal tercih-

(45) Stephan A. Marglin, **Public Investment Criteria: Benefit-Cost Analysis for Planned Economy**, Allen-Unwin Ltd., London. 1967, s. 28.

lere dayandırılması da sadece kamu kesimi için söz konusudur. Ancak, uygulamada daha yüksek bir etkinlik sağlanmak isteniyorsa, idarî ve siyasal karara alma mekanizmasının kişisel tahmin ve önsözlerle göre değil ölçülebilir değerlere dayanan yöntemlerle bulunacak ekonomik seçeneklere göre işletilmesi gerekir.⁴⁵

Kamu kesiminde yatırım kararlarının etkinliğinin sağlanması amacıyla geliştirilen maliyet-etkinlik ve fayda-maliyet analizi gibi çeşitli proje değerlendirme yöntemleri vardır ve günümüzde bu yöntemlerin kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır.

Bu analizleri, belirli ekonomik tercihler yapılırken hesaba katılması gereken unsurları ortaya koyma yöntemleri şeklinde genel bir ifadeyle tanımlayabiliriz. Bu analizler yardımıyla belirli bir projenin değerli olup olmadığını, alternatif projelerin bulunması halinde hangisinin en iyisi olduğunu veya belirli bir projenin ne zaman gerçekleştirilmesi gerektiğini saptayabiliriz. Bu analizlerde temel amaç, kamu yatırımlarında toplam faydaların bugünkü değerini mümkün olan en yüksek düzeye çıkarmak ve toplam maliyetlerin bugünkü değerini en alt düzeye indirmektir.⁴⁶

Yatırım projeleri değerlendirilirken gelecekteki bir dönem içinde gerçekleşecek fayda akımının ve yapılacak harcamaların karşılaştırmaya uygun bir hale getirilmesi, yani homojenleştirilmesi gerekmektedir. Gelecekteki değerlerin bugünkü değerlere çevrilmesi için uygun bir faiz haddi ile iskonto edilmesi gerekir.⁴⁷ Kamu yatırımları doğrudan toplumla ilgili olduğu için kullanılacak faiz oranı sosyal zaman tercihini gösterecektir. Sosyal zaman tercihi, kişilerin zaman tercihine oranla geleceğe daha fazla ağırlık verir. Bu, toplumun sahip olduğu kaynakların tüketim ve yatırım arasında bölüşümü ile ortaya çıkar. Kişilerin genellikle gelecek hakkında kısa görüşlü oldukları, bugünkü tüketime daha fazla ağırlık verdikleri ve bu nedenle henüz doğmamış kuşakların refahına gerekli ağırlığın verilmesi için kamu müdahalesinin zorunlu olduğu açıktır.⁴⁸

Sosyal zaman tercihini yansıtacak faiz oranının seçimi, önemli bir sorundur. Eğer, düşük bir faiz oranı kullanılırsa, uzun vadeli ve kapital yoğunluğu yüksek olan projeler önem kazanır. Bun-

(46) Prest-Turvey, «Cost-Benefit Analysis; A Survey», **The Economic Journal** December, 1965, s. 686.

(47) Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, 1971, s. 271.

(48) Prest and Turvey, loc. cit., s. 687.

dan gelecek kuşaklar kazançlı çıkar. Yüksek oranlı faiz haddi kullanılırsa, kısa vadeli ve kapital yoğunluğu düşük olan projeler öncelik kazanır ve bundan şimdiki kuşak yararlanır. Faiz oranı sadece kuşaklar arası gelir dağılımını değil, teknoloji seçimini ve üretilecek mal ve hizmetlerin bileşimini, dolayısıyla da kamu ekonomisinin yapısını etkiler.⁴⁹

b — Devletin ekonomiye müdahalesinin sosyal yönü

Devletin ekonomik faaliyetlere katılmasının dört temel sosyal amacı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, istihdam olanaklarının yaratılması ve ücret ve çalışma koşulları üzerinde bir toplu görüşme ve sözleşme mekanizmasının kurulmasıdır. Devletin bu konuda önderliği, toplumda tam istihdamın sağlanması ve gelir dağılımının daha «kabul edilebilir» bir nitelik kazanması olanaklarını doğuracaktır. İkinci olarak, ekonomik faaliyetlerin yürütülmesi sırasında tüketicilerin korunması ve özel tüketimin artırılmasının sağlanması amacıyla devlet, kamu işletmeleri aracılığıyla ekonomiye müdahale eder. Üçüncü sosyal amaç, endüstrilerin faaliyetlerinin «ekonomik» ve «etkin» bir biçimde yürütmelerini ve arz miktarını «yeterli» düzeyde tutmalarını ve böylece topluma hizmet etmelerini sağlamaktır. Devletin ekonomiye girmesinin dördüncü sosyal amacı ise, monopolcü endüstrilerin sahip oldukları ekonomik ve politik gücü toplum çıkarları aleyhine kullanmalarını önlemektir. Bu sonuncu amaç, aynı zamanda toplumsal kaynakların kullanılmasında sosyal fayda ve sosyal maliyetlerinde göz önüne alınmasının sağlanması anlamına gelmektedir.⁵⁰

Açıktır ki, devlet iktisadî kuruluşlarının en önemli sosyal yükümlülüğü, topluma sosyal hizmetler sağlamak olmaktadır. Bu sosyal hizmetler; a — belirli bir tüketici grubuna doğrudan ve toplumun tümüne dolaylı bir biçimde fayda yaratacak mal ve hizmetler üretmek, b — kendisine gelir sağlayan fakat toplumun belirli bir grubu veya tümü açısından ek maliyetlere veya zararlara yol açan üretim faaliyetlerini kısıtlamak ve c — belirli gruplara doğrudan veya toplumun tümüne dolaylı bir biçimde fayda yaratacak belirli üretim faktörlerini kullanmak olmaktadır.⁵¹

(49) Sevim Görğün, **Maliye Politikası**, İstanbul, 1971, s. 164.

(50) David Coombes, **State Enterprise; Business or Politics**, G. Allen-Unwin Ltd., London, 1971, s. 35.

(51) *Ibid.*, s. 34-35.

EK : TEMEL BİR ENDÜSTRİNİN DEVLETLEŞTİRİLMESİ — İNGİLİZ DEMİR-ÇELİK ENDÜSTRİSİ DENEYİMİ

1945 seçimlerini kazanan İngiliz İşçi Partisi, programında seçmenlerine verdiği söze uyarak 1930'lardan beri değişik biçimlerde kamu denetimine konu olan demir-çelik endüstrisini 1951'de devletleştirdi. Çok sayıda ve özel kişilere ait demir-çelik işletmelerini bir araya toplayan ve ülkenin ekonomik yapısında önemli değişiklikler yapan bu devletleştirme hareketinin nedenlerini ekonomik nedenler ve sosyo-politik nedenler olmak üzere iki ana gruba ayırarak kısaca inceleyelim.¹

1 — Ekonomik Nedenler

a — **Etkinlik** : İngiliz demir-çelik endüstrisinin çok sayıda, dağınık ve küçük işletmelerden oluşması, endüstrinin bir bütün olarak etkinliğini önemli ölçüde azaltıyordu. Bu işletmeler, değişen teknolojiye ayak uyduramıyorlar, kapasite ve kuruluş yeri konularında yapılması gerekli değişiklikleri gerçekleştiriyorlardı. Fakat, endüstrinin etkin çalışabilmesi için bu değişikliklerin en kısa zamanda yapılması gerekiyordu.

b — **Kapasite** : Özel sektör elinde bulunan demir-çelik endüstrisi, toplam üretim kapasitesini potansiyel talep düzeyinin altında tutmayı kendisi için daha yararlı bulacaktır. Ancak, çelik tüketicilerinin ve dolaylı olarak toplumun çıkarı, üretim kapasitesinin ekonominin ihtiyacının tümünü karşılayacak düzeyde olmasını gerektirir. Eğer, toplum özel kesim elindeki endüstrinin üretiminden daha fazlasına ihtiyaç duyuyorsa, bunun maliyetine kendisi katlanmalı, kendi tüketiminden vazgeçerek ve mevcut kaynaklarını muhtemelen daha kârlı kullanım alanlarından çekerek bu amaca yöneltmelidir. Özel kesime kamu denetimi altında sübvansiyon verilerek de kapasitenin artırılması sağlanabilir. Ancak, burada da maliyete toplum katlanmaktadır.

c — **Tam İstihdam** : Kapital yoğun bir endüstri olmasına rağmen çok sayıda işgücü kullanan demir-çelik endüstrisi, devlet elinde tam istihdamı sağlamak ve toplumda hayat standartlarını yükseltmek konusunda önemli bir araç olacaktır.

(1) S. J. Langley, «The Iron and Steel Act 1949», **The Economic Journal**, June 1950, vol. LX, s. 312.

d — **Mali Durum:** Demir-çelik endüstrisinin teknik açıdan etkin çalışabilmesi için ihtiyaç duyduğu önemli malî olanaklar özel kaynaklardan yeterli ölçülerde karşılanamamaktadır. Çelik endüstrisi, 1920 lerden bu yana özel kesim yatırımları için çekici değildir.

2 — Sosyo-politik Nedenler

Herşeyden önce, İngiliz hükümeti devletleştirme hareketi ile endüstride monopolcü davranışları önlemek istemektedir. Ancak, burada, endüstrideki ekonomik güç birikimine karşı çıkmamaktadır. Zira, demir-çelik endüstrisinin teknolojik nedenlerle etkin çalışabilmesi için büyük ölçekli bir bütün olarak kurulmasının kaçınılmaz olduğunu bilmektedir. Fakat, bu monopolcü gücün özel ellerde değil, devlette toplanmasını toplum çıkarlarının korunması açısından daha uygun görmektedir. İkinci bir sosyo-politik neden, dışsal ekonomilerdir. Demir çelik endüstrisinin kararlarının ve planlarının ekonomide yaratabileceği bütün etkileriyle ve doğurabileceği ölçülebilir veya ölçülemeyen sosyal fayda ve maliyetleriyle birlikte değerlendirmesi gerekir. Bir devlet işletmesinin faaliyetlerinin başarısını sosyal açıdan değerlendirebilme olanağı çok daha fazladır. Sonuncu sosyo-politik neden de İşçi Partisinin seçim programı olmuştur. İşçi Partisine 1945 de seçimi kazandıran programın temel bir görüşünü oluşturan devletleştirme tedbirleri, bir yerde millete ve özellikle demir çelik işçilerine verilmiş bir sözdü ve yerine getirilmesi gerekiyordu.²

Ancak, 1951 yılında demir-çelik endüstrisinin devletleştirilmesi, İşçi Partisini diğer devletleştirme kararlarında karşılaştıklarından daha fazla bir muhalefet karşısında bıraktı. Muhafazakar Parti, Parlamento'da bütün gücüyle bu karara karşı çıktı. Ancak, Muhafazakar Parti'nin bu muhalefeti ekonomik görüşler yanında parti çıkarlarına da dayanıyordu. Zira, çelik endüstrisi, kâr oranlarının yüksek olduğu, zengin bir endüstri idi. Bunun yanı sıra çeliği hammadde olarak kullanan, özel kesim elinde bulunan yaygın inşaat ve imalat endüstrileri, demir çelik endüstrisinin devletleştirilmesini özel kesimin kalesinin devlet eline geçmesi şeklinde görüyorlar ve bunu kendi güvenlikleri için bir tehlike sayıyorlardı. Muhafazakar Parti, demir çelik gibi zengin bir endüstride devlet-

(2) Ibid., s. 317-320.

leştirmeyi anlamıyor, devletin zayıflayan ve düşük kârlarla çalışan endüstrilere girmesini istiyordu.³

1951'de Sir Winston Churchill başkanlığındaki Muhafazakar hükümet iktidara gelir gelmez demir-çelik endüstrisini tekrar özel kesime devredici tedbirleri aldı. 1953 de demir-çelik işletmeleri eski sahiplerine öncelik verilmek üzere özel şahıslara satıldı. Bunun üzerine İşçi Partisi, kendisi tekrar iktidara döndüğünde bu endüstriyi tekrar devletleştireceğini ilan etti. İşçi Partisine göre, özel şahısların elinde demir-çelik endüstrisi, yeterli üretimi gerçekleştiremiyor, büyüme ve dış ödemeler dengesi gibi ulusal sorunlara kayıtsız kalıyor, teknolojik gelişmeleri gerektiği gibi izlemiyor ve fiyatları sürekli olarak artırarak aşırı kârlar sağlıyordu.⁴

Muhafakar Parti, endüstrinin özel şahıslara devredilmesi ile birlikte kurulan Demir Çelik Kurulu'nun endüstriyi genel anlamda denetleyeceğini, demir-çelik mamullerinin rekabet koşulları altında yeterli miktarlarda ve ekonomik olarak üretimini sağlayacağına inanıyordu. Enerji Bakanı tarafından tayin edilen bu kurula üretim kapasitelerini, maksimum fiyatları, hammadde ve yakıtların temini ve dağılımını denetleme yetkisi veriliyordu. Kurul, aynı zamanda işçilerin yaşama koşullarını, sağlık ve güvenliklerini de denetleyebiliyordu.⁵

Ancak, aradan geçen süre içinde, bu düzenlemelerin yetersiz kaldığı ve doğrudan devlet mülkiyetinin gerekli olduğu ortaya çıkmıştır. Herşeyden önce, Demir-Çelik Kurulu'nun yetkileri sadece olumsuz yönde işlemiştir. Kurul, toplum çıkarlarına uygun olmayan faaliyetleri engelleyebilmiş, ancak, özel işletmelerin ticari çıkarlarına uygun olmayan fakat, ulusal ekonomik çıkarlara uygun olan davranışlara yönelmeyi sağlayamamıştır. Diğer bir ifadeyle, devlet, endüstriye yapmaması gerekenleri kabul ettirebilmekte, ancak, yapması gerekenler konusunda ısrar edememektedir. İkinci olarak, endüstriye önemli miktarlarda kaynak sağlayan devlet, yatırım hesaplamalarında farklı yöntemler kullanmakta ve dolayısıyla endüstrininkinden farklı sonuçlara varmaktadır. Hesapla-

(3) William A. Robson, **Nationalized Industry and Public Ownership**, George Allen-Unwin Ltd., London, 1966, s. 38.

(4) Ibid., s. 39.

(5) R. W. Reed, op. cit., s. 212.

malarında sosyal fayda-maliyet analizini kullanan devlet, kapasite artırmalarında genellikle endüstrinin ticari açıdan uygun gördüğünden daha geniş kapasite ve daha erken bir zamanı toplum açısından uygun bulmakta, ancak, bunu endüstriye kabul ettirememektedir. Üçüncü olarak, etkinliği sağlaması ve demir çelik mamullerinin rekabet koşulları altında ekonomik olarak ve yeterli miktarlarda üretimini gerçekleştirmesi beklenen Kurul, başarılı olamamıştır. Fiyat rekabeti sağlanamamış, endüstri, sürekli olarak Kurul'un belirlediği maksimum fiyatları kullanmış ve ekonomideki fiyat önderliğini sürdürmüştür.⁶

Temel bir endüstrinin bu monopolcü özellikleri göstermesi, fiyat politikasının ve fiyatların sadece toplum çıkarları gözönünde bulundurularak belirleneceği devlet mülkiyeti görüşünü kuvvetlendirmiştir. Böylece, İngiltere'de demir-çelik endüstrisinin büyük bir kısmı yeniden devletleştirilmiş ve kurulan bir devlet işletmesinin yönetim ve denetimine verilmiştir. Bu işletmenin görevleri;

1) Toplum çıkarlarına ve tüketici taleplerine uygun fiyat ve miktarlarda demir-çelik mamullerinin etkin ve ekonomik bir biçimde üretimi,

2) Tüketiciler arasında gereksiz tercih ve farklılaşmaların önlenmesi,

3) İşçilerin iş güvenliği, sağlık ve yaşama koşullarının geliştirilmesi, toplu görüşme ve sözleşme ortamını sağlayıcı mekanizmanın güçlendirilmesi,

4) Demir-çelik mamulleri ve diğer ilgili malların ihracatının geliştirilmesi ve

5) Demir-çelik endüstrisinde araştırma-geliştirme çalışmalarının artırılması şeklinde belirlenmiştir.⁷

İngiliz demir çelik endüstrisinin büyük bir kısmının bir devlet kuruluşu altında toplanmasıyla endüstride yatırım programlarının merkezi planlaması başlıyordu. Kamu kesiminde merkezi planlama, endüstrilerin ekonomik hesaplamalarla bulunacak en uygun kuruluş yerinde en düşük maliyetlerle üretim yapabilecek-

(6) Ibid., s. 213-214

(7) Ibid., s. 214-215

leri kapasitede ve toplum için en uygun teknolojiyle üretim yapmalarını sağlayacaktır.⁸

Dikkat edilmesi gereken nokta, bu merkezi planlamanın sosyalist planlama ile ilgisi olmadığıdır. Tüm ekonomiyi kapsayan sosyal bir planlama değildir. Belirli bir endüstride yatırımların topluma mümkün olan en büyük getiriye sağlanmasını amaçlayan ve kısmen de modern teknolojinin bir zorunluluğu olarak ortaya çıkan bir planlamadır. K. Galbraith'e göre, üretim döneminin uzaması, gerekli kapital miktarlarının yükselmesi, yatırılan kaynakların başka alanlara aktarılabilme olanaklarının azalması, uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bilgiye daha fazla gerek duyulması, örgütlenme ve düzenleştirmenin öneminin artması gibi günümüzün teknolojik ve örgütsel özellikleri, endüstride merkezi planlamayı gerekli kılmaktadır. Ancak, bu, bilim adamı, teknisyen, mühendis, satış müdürleri, çizimciler ve diğer uzmanlardan oluşan yeni «elit» bir yönetici sınıfın planlamasıdır.⁹ Sosyal bir planlama değildir.

Buraya kadar, demir çelik endüstrisinde devlet mülkiyet ve denetim konusu oldukça ilginç bir tecrübe olan İngiliz Demir Çelik endüstrisindeki gelişmeler içinde ele alınmıştır. Bu tecrübelerden yararlanılarak genel ilke ve sonuçlara varmak oldukça kolaydır. Ancak, ülkeler arasında değişen ekonomik, sosyal ve politik koşullar, değişen teknolojik yapı ve ihtiyaçlar yapılacak genellemelerin hatalı olmaması için mutlaka gözönünde bulundurulmalıdır.

(8) Ibid., s. 215

(9) John K. Galbraith, New Industrial State, Signet Books, 1971., s. 25

Yararlanılan Kaynaklar

- Baumol, William A., **Economic Theory and Operations Analysis**, Second Ed., Prentice-Hall, New Delhi, 1968
- Bjork, Gordon J., **Private Enterprise and Public Interest**, The Development of American Capitalism, Prentice-Hall, Inc., 1969
- Bork, Robert, «The Goals of Antitrust Policy,» **American Economic Review**, Papers and Proceedings, May 1967.
- Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Istanbul, 1971.
- Chamberlin, Edward H., **The Theory of Monopolistic Competition: A reorientation of the Theory of Vaule**, Eighth Ed., Cambridge, Mass., 1965.
- Coombes, David, **State Enterprise: Business or Politics**, G. Allen-Unwin Ltd., London, 1971.
- Friedman, Milton, **Capitalism and Freedom**, University of Chicago Press, 1962.
- Galbraith, J. Kenneth, **American Capitalism**, The Concept of Countervailing Power, Revised Ed., H. Hamilton, 1957.
- Galbraith J. Kenneth, **New Industrial State**, Signet Books, 1971.
- Galbraith J. Kenneth, «Monopoly and the Concentration of Economic Power» Harold S. Ellis (Ed.), **A Survey of Conpemporary Economics**, Vol. 1, Ricard D. Irwin, (1949), Twelfth Ed., 1968.
- Haveman, Robert H., **The Economics of the Public Sector**, John Wiley Sons, Inc., 1970,
- Kaysen, Carl -Turner, Donald, **Antitrust Policy; An Economic and legal Analysis**, Cambridge, Mass., 1959.
- Kazgan, Gülten, **İktisadî Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul, 1969.
- Lange, Oskar, **Sosyalizmin Ekonomi Teorisi**, (Çev. İsmail Oğuzkan), Ataç Kitabevi, İstanbul, 1966.
- Langley, S. J., «The Iron and Steel Act 1949», **The Economic Journal**, June, 1950, Vol. LX.
- Leftwich, Richard, **The Price System and Resource Allocation**, Third Ed., Holt Rinehart and Winston, 1966.
- Lerner, Abba, «The Concept of Monopoly Power and the Measurement of Monopoly Power», **Review of Economic Studies**, June, 1943, yeniden baskısı, Breit-Hochan, **Readings in Microeconomics**, Holt Rinehart and Winston, Inc., New York, 1968.
- Lipsey, R.G., Steiner, P. O., **Economics**, Third Ed., Harper Row Publishers, 1972.

- Marglin, Stephan A., **Public Investment Criteria**, Benefit-Cost Analysis for Planned Economy, Allen-Unwin Ltd., London, 1967.
- Meade J. E., Fleming, M. J., «Price and Output Policy of State Enterprise» A Symposium, **The Economic Journal**, 54 (1944), yeniden baskısı, Arrow-Scitovsky, **Readings in Welfare Economics**, Richard D. Irwin Inc., Homewood, 111., 1969.
- Mishan, E. J., **The Cost of Economic Growth**, Penguin Books, 1971
- Needham, Douglas, **Economic Analysis and Industrial Structure**, Holt Rinehart and Winston Inc., 1969.
- Papandreou, Andreas G., **Paternalistic Capitalism**, University of Minnesota, Oxford University Press, 1972.
- Prest-Turvey, «Cost-Benefit Analysis: A Survey», **The Economic Journal**, December, 1965.
- Reed, P. W., **The Economics of Public Enterprise**, Butterwoods, London 1973
- Robinson, Joan, **The Economics of Imperfect Competition**, Macmillan, London 1933.
- Robinson, Joan, «What's Perfect Competition», **The Quarterly Journal of Economics**, Nov. 1939, yeniden baskısı, Breit-Hochman, (Eds.), **Readings in Microeconomics**, Holt Rinehart and Winston Inc., 1968.
- Robson, William A., **Nationalized Industry and Public Ownership**, George Allen-Unwin Ltd., London, 1966.
- Shonfield, Andrew, **Modern Capitalism: Changing Balance of Public and Private Power**, Oxford University Press, 1965.
- Watson, Donald S., **Price Theory and Its Uses**, Houghton Mifflin Co., New York, 1968.
- Weiss, Leonard, **Case Studies in American Industry**, John Wiley and Sons, Second Ed., 1971.



PLANLAMA VE SOSYAL ADALET

Dr. Ahmet BEYARSLAN
A.İ.T.İ.A. İktisat Doçenti

PLANLAMA VE SOSYAL ADALET

Dr. Ahmet BEYARSLAN

A.İ.T.İ.A. İktisat Doçenti

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

PLÂNLAMA VE SOSYAL ADALET

Doç. Dr. Ahmet BEYARSLAN

I

G İ R İ Ő

Kanımızca 1961 Anayasasının getirdiği yeniliklerden en önemlisi Sosyal Adalet fikridir. Nitekim temel hakların niteliği ve korunması ile ilgili olan 10. madde devleti, «kişinin temel hak ve hürriyetlerini», fert huzuru ve hukuk devleti yanında, «Sosyal Adalet ilkesiyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadi ve sosyal bütün engelleri» kaldırmakla yükümlü kılmıştır. Aynı maddenin gerekçesinden ise temel hakların tabii değil sosyal haklar niteliğinde olduğunu öğreniyoruz.

Denilebilir ki üst yapıda — hukuki alanda — görülen bu değişiklik, alt yapıda — iktisadî alanda — «tabii nizam» fikrinin iflâsı ile başlar. 1929 dan 1938'e kadar devam eden büyük depresyon sonunda batıda yaşanan «varlık içinde yokluk» ekonomilerin kendi kendine tam istihdam seviyesinde dengeye geleceği inancını yıkmış, çekilen ıstırapları gidermek için tam istihdamın temini —fiat istikrarı ve ödemeler dengesi gibi klâsik hedefler ikinci plâna iterek— hükümetlerin en acil ve en önemli görev olarak benimsemiştir.

Bizde bu durumun üst yapıya aksetmesi, yirmi senelik bir gecikme ile, yine 1961 anayasası ile olmuştur. İktisadî ve sosyal hayatın düzeni ile ilgili 41. madde «İktisadî ve sosyal hayat adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir» der. Bu hususların temini ise 129. madde ile plâna bağlanmıştır.

Her ne kadar sosyal adalet kavramı, tam istihdamın temini yanında gelir dağılımında eşitlik ve sosyal güvenliği temin için alınacak tedbirleri de kapsarsa da, biz burada sadece ilki üzerinde duracağız. Bunun başlıca üç sebebi vardır :

- 1 — Sosyal adaleti temin yolunda atılacak ilk adım işsiz iş bulmaktır, ücretini arttırmak ondan sonra düşünülecek iştir. Bir takım sosyal güvenlik hakları ise çalışma ile beraber elde edilmektedir.
- 2 — Ücret artışları ve sosyal güvenlik icabı yapılacak ödemeler hiç bir zaman ücretin yerini tutamayacaktır. Örneğin % 100 bir ücret artışı, yahut işsizlik sigortası olağan değildir.
- 3 — Plânlama açısından gerçekleştirilebilmesi en fazla imkân dahilinde olan tam istihdam sorunudur. Gerek gelir dağılımını, gerekse sosyal güvenlik sistemini yaygınlaştırmak herşeyden önce mevzuat işidir. Çeşitli menfaatleri tedirgin edeceği için meclislerden geçmesi mümkün olmayabilir. Halbuki istihdam sorunu teknik önerilerle halledilebilir.

Yukarıda tam istihdam sorunun büyük deprasyondan sonra fiat istikrarı ve ödemeler dengesi gibi klâsik hedeflere göre öncelik kazandığına değinmiştik. Sorunun çözümü Keynesin önerisinde yatmakta idi. İşsizliğin sebebini ücretlerin yüksek oluşu değil, efektif talebin yetersiz oluşu olduğu kabul edilirse yapılacak iş basitti : Hükümetler harcamaları teşvik etmeli, icabında bizzat müdahale ederek bu boşluğu doldurmalı idi. Sürüm artınca atıl kapasite kullanılacak ve iş gücüne olan talep de artacaktı, yani yarın yiyebilmek için bu günden —biriktirmek değil— yemek lâzımdı (22, Keynes 1936).

Bu modelin iktisaden gelişmemiş ülkelere uymadığı meydana idi. Bu ülkelerde sorun varlık içinde yokluk değil, yokluk içinde yokluktu. Durum klâsik modele daha fazla benziyordu. Yani yarın yiyebilmek için bugünden —yemeyip— biriktirmek lâzımdı. Tasarruflar verimli yatırımlara dönüştüğü nisbette gelir, ona bağlı olarak istihdam artacaktı. Keynes sisteminde yatırımlar harcamaların bir parçası olarak ele alındığı halde, büyüme açısından kapasite yaratmaları önemli idi. Bu hususlar Harrod (16, Harrod 1939) ve Domar (10, Domar 1946) tarafından mezcedildi.

1961 Anayasası bir iktisatçı gözüyle incelendiği zaman, yukarıda belirtilen bu iki görüşün devamlı olarak çatıştığı görülür. Bunun en güzel örneği 41. maddedir. 1. pragrafta «İktisadî ve sosyal hayat... tam çalışma esasına... göre düzenlenir» şeklinde Keynesçi bir amaç konurken, ikinci paragrafta devlet «bu maksatla, millî tasarrufu arttırmak», yani tamamen neo-klasik bir araç kullanmakla yükümlü kılınyordu. Ancak son söz ikinci görüşündür. Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırını belirleyen 53. maddede ise «Devlet», bunları «ancak iktisadî gelişme ile mâlî kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir» diyerek bürokrat-teknokrat ve politikacılara diledikleri an sorumluluktan kaçabilmeleri için açık kapı bırakıyordu.

Aşağıda göreceğimiz gibi bu talihsizlik plân ve programlara da aynı şekilde aksetmiştir. Birinci Beş Yıllık Plânda, 41. maddeye paralel olarak, iki görüş çelişki halinde kalmış; İkinci ve üçüncü Beş Yıllık Plânlarda ise, 53. maddeye paralel olarak, istihdam sorunu tamamen ihmal edilmiştir. Yine benimsenen plânlama yöntemi 41. maddenin ikinci paragrafında sayılan, «yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltme» prensibine aykırı olduğu hiç bir zaman su yüzüne çıkmamıştır.

II

BEŞ YILLIK PLÂNLAR VE İSTİHDAM SORUNU

Beş yıllık plânlar incelendiği zaman, sadece Birincisinde istihdamın kalkınma hızından ayrı bir amaç olarak ele alındığı görülür. «İktisadî ve Sosyal Hedefler» başlığı altında konuya geniş bir açıdan bakılarak, uzun devrede, nüfus artışını kontrol altına almak için doğum kontrolü önerilirken; plân döneminde, kalkınma hızına bağlı olarak yaratılacak iş imkânları istihdam sorununu çözebileceği için, bazı özel tedbirler öngörülmektedir (18, s. 35). Bunları şöyle sıralayabiliriz :

- 1 — Toplum Kalkınması: İdare ile toplulukların (köyler, mahalleler v.s.) işbirliği yaparak bazı hizmetlerin sağlanması. (18, s. 101).
- 2 — «Plân içinde istihdam yaratıcı projelerin ve sektörlerin öncelikle ele alınması..., iş gücü fazlasının iş gücü kısıtlı-

ğı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracı..., 2 nci ve 3 üncü plân dönemleri için daha yüksek bir kalkınma hızına hedef kabul etmek». (18, s. 455 - 6).

Sonuç, hüsrân. 2.110.000 kişiye iş imkânı açılacağı öngörül-müşken, gerçekte bu 895 bin kişi eksiği ile, ancak 1.215.000 kişi (19, s. 130), yani gerçekleşme oranı % 58 olmuştur. Bir plân dü-şününüz ki % 42 hata ile sonuçlanıyor.

Yukarıda öngörülen tedbirlere yakından bir göz atarsak bu-nun doğal olduğunu görürüz. Şöyle ki, toplum kalkınması —açık değil— ancak gizli işsizliğe bir çaredir (30, Wang 1973), iş gücü fazlasının Batı Avrupa Ülkelerine ihracı elimizde olmıyan bir hu-sustur, kalkınma hızının artırılması ise bir hayâlden ibarettir. İşe yarar tek öneri istihdam yaratıcı sektörlerle öncelik vermektir. An-cak adapte edilen yöntem ile buna imkân yoktur. Aksi halde plâ-nın tutarlılığı bozulur. Konuyu biraz açalım :

Arzulanan sonuç bakımından iki plânlama yöntemi vardır. Bunlar literatürde «etkenlik» ve «tutarlılık» plânlaması olarak bi-linir. Birincisinde mevcut kaynaklar en iyi şekilde dağıtılarak, en yüksek kalkınma hızı elde edilmeye çalışılır; ikincisinde ise hedef önceden saptanarak, kaynaklar sektörler arasında dengesizlik ya-ratamayacak şekilde dağıtılır. Tutarlılık makro, sektörel ve proje seviyesinde yapılan çalışmalarla sağlanır. Kısaca göz atalım :

A. PLÂNIN MAKRO MODELİ :

Makro aşamada denge, kaynakların harcamalara, diğer bir deyişle yatırımların tasarruflara eşit olmasını ifade eder. Saptan-an kalkınma hızını temin edecek tasarruf miktarı ise Harrod - Domar modelinden elde edilir. Plânlarımızın belkemiğini teşkil eden bu modeli şöyle formüle edebiliriz :

Analizi kolaylaştırmak için devlet ve dış ticaret sektörleri ih-mal edilirse, en basit şekliyle, millî gelir eşitliği

$$(1) \quad G = T + T_s$$

olur. (G Millî geliri, T tüketimi ve T_s tasarrufu göstermektedir).

Tüketimi Millî gelirin yüzdesi olarak

$$(2) T = t.G$$

şeklinde ifade edebiliriz. (t marjinal tüketim temayülünü göstermektedir). Bu iki denklemin manipülasyonu bize tasarrufu verir :

$$(3) T_s = (1 - t) G$$

Başlangıç yılında gelir G_0 olsun, Tasarruf $T_{s_0} = (1 - t) G_0$ olacak ve dengeli bir büyüme için aynı miktarda yatırım yapılacaktır. İş gücü kıt değilse aşağıdaki üretim fonksiyonu yazılabilir.

$$(4) G_0 = (\dot{u}/s) K.$$

(K sabit sermaye stokunu, \dot{u}/s ürün - sermaye oranını göstermektedir). Millî gelir artışı ise,

$$(5) \Delta G_0 = (\dot{u}/s) \Delta K$$

ve $\Delta K = Y_0$, $Y_0 = T_{s_0}$ olduğuna göre

$$(6) \Delta G_0 = (\dot{u}/s) (1 - t) G_0$$

şeklinde yazılabilir. Oransal artışları bulmak için denklem (6) G_0 ile bölünürse,

$$(7) (\Delta G_0/G_0) = (\dot{u}/s) (1 - t)$$

elde edilir. Denklem sol tarafı büyüme hızını, sağ tarafı ise, \dot{u}/s sabit olduğu müddetce, lüzumlu reel tasarruf oranını verir. Bu model kalkınma plânlarımızın belkemiğini teşkil etmiştir. Örneğin, Birinci beş yıl için $(\dot{u}/s) = (1/2.7)$ alınmış ve $\% 7 \times 2.7 = \% 18$ reel tasarrufa ihtiyaç olduğu saptanmıştır. (3, s. 9-10, Beyarslan 1975).

B. GİRDİ — ÇIKTI TABLOLARI :

Sektörel aşamada ise tutarlılık girdi - çıktı tabloları aracılığı ile temin edilir. İlk önce kalkınma hızına bağlı olarak, gelir esneklikleri yardımı ile, nihai talep vektörü tahmin edilir. Burada Y diyelim. Sonra talebi karşılamak için her malın toplam üretiminin ne olması icap ettiği bulunur. Girdi - çıktı tabloları ara mallarına olan talebi gösterdiği için toplam üretim,

$$(8) \quad X = AX + Y$$

dir. (X Sektörel üretimi, A katsayı matrisini gösterdiğinden, AX ara talebi göstermektedir). Denklem (8) in çözümü ise aşağıdaki şekilde elde edilir.

$$(9) \quad X = (I - A)^{-1} \cdot Y$$

Bu suretle öngörülen mal talebini karşılayacak sektörel arz miktarı saptanmış olur. Şimdi yukarıdaki iddiamıza dönelim. İstihdam yaratıcı sektörlerle öncelik verilirse ne olur? Cevap: Sektörler arası tutarlılık bozulur. Bazı mal stokları şişerken diğerleri kıtlıktan ötürü dar boğazlar yaratır¹. Acaba bu öneri laf olsun diyesi yapılmıştı, yoksa plâncılarımız için farkında değiller miydi?

İkinci ve üçüncü beş yıllık plânlar incelendiğinde istihdam sorununun bağımsız bir hedef olarak ele alınmaktan vazgeçildiği görülür. Nitekim İkinci Beş Yıllık Plânda «1968 - 1972 döneminde istihdam yaratmak ekonominin hızla gelişmesinin bir sonucu olarak ele alınacak, istihdam konusu genel kalkınmanın dışında bağımsız bir amaç olmayacaktır.» denmektedir (19, s. 127). Üçüncü Beş Yıllık Plânda ise «Gerçek bir sosyal güvenlik, iş bulma güvenliğinden bağımsız olarak düşünülemez» şeklinde sorunun önemi belirtildikten sonra kesin hüküm verilmiştir: «İstihdam sorununu kısa dönemde çözümlenmeye çalışmak sanayileşerek kalkınma amacı ile çelişebileceği gibi, uzun dönemde istihdamı yeterince artırma olanağını da ortadan kaldıran bir tutum olacaktır.» (20, s. 121 - 2). Yani yeni bir tabu yaratılmıştır. İşsize iş bulmak iyi değil, kötüdür. Acaba plâncılarımız bu dahiyane fikre nasıl ulaşmışlardır, kısaca bir göz atalım :

1 — Denilebilir ki bir Teorinin kabul edilmesinde doğruluk kadar basitlikte etkili olmaktadır. Bu bakımdan plâncılar bir türlü Harrod - Domar modelinin sihriinden kendilerini kurtaramamışlardır. Denklem (7) ye bir göz atılırsa çok karmaşık olması icap eden bir olayın üç basit işleme indirgendiği görülür: i — Amacın

-
- (1) Dikkat edilirse tutarlılık plânlaması DPT Sosyal Plânlama Dairesine tek bir görev bırakmaktadır: Sektörel üretim hedeflerine bağlı olarak insan gücü projeksiyonları yapmak. O zaman ayrı bir daireye ne lüzum vardı. Nitekim 3. Beş Yıllık Plânın Kollegyomunda bu daire temsil edilmemiştir.

saptanması, ii — Sermaye - ürün oranının hesaplanması, iii — Bu değerleri kullanarak lüzumlu tasarruf miktarının bulunması. Nitekim her üç plânda da önemle üzerinde durulan tek araç tasarruflardır. Bütün dikkat ve gayretler tasarrufları öngörülen miktara çıkaracak tedbirler önermeye harcanmıştır. Örneğin; yatırımların emek - yoğun sektörlere kanalize edilerek sermaye - ürün oranını küçültme ve saptanan kalkınma hızını daha az tasarrufla gerçekleştirme imkânları üzerinde durulmamıştır. Bu bakımdan adaletsiz bir gelir dağılımı plânlamanın sonucu değil, plân statejisinin vazgeçilmez bir parçasıdır (4, Burk 1971); çünkü özel tasarruflar ancak zengini daha zengin ederek arttırılabilir.

2 — Kalkınmayı ölçmek için kriter olarak Gsmh artışının kullanılması —söylenen bütün güzel sözlere rağmen— ister istemez plânlamayı —sosyal ve politik değil— iktisadî kalkınma doğrultusuna itmiş, iktisadî kalkınmanın ise sanayileşmeden ibaret olduğu ve sermaye - yoğun yatırımların emek - yoğun yatırımlara göre daha verimli olduğu varsayımından hareketle, yukarıda tenkit ettiğimiz sonuca ulaşılmıştır. Hemen belirtelim ki iktisadî kalkınma sadece sanayileşmeden ibaret değildir. Sulama ve gübreleme ile tarımda elde edilecek verimlilik sıçraması sanayiden daha fazla olabilir, fakat bizim burada asıl üzerinde durmak istediğimiz ikinci konudur.

C. PROJE ANALİZİ :

Makro ve sektörel tutarlılık için yapılan eksersiz kâğıt üzerinde kalmayacaksa, her fabrikaya teker teker karar verileceğinden, elde kabul edilebilir projeler olması lâzımdır. Projelerin özel maliyetlerini hesaplamak için çeşitli disiplinlerden uzmanlara ihtiyaç görülebilir ve müstebel gelir akımını hesaplamak için çeşitli yöntemler kullanılabilir, fakat bu kâfi değildir. Yatırımcı açısından kârlı gözüken bir proje ekonomi açısından kârlı olmayabilir. Örneğin yüksek gümrük vergilerinden dolayı himaye edilen bir sektörde kâr, fiatların sun'î olarak dünya seviyesi üzerinde tutulmasından dolayı olabilir. Ortak Pazara tam üye olduğu zaman rekabet edemiyerek yıkılacak olan bu tip projelere izin verilmemelidir. Bu bakımdan projenin özel değil sosyal maliyeti göz önünde bulundurulmalıdır

Şimdi esas konumuza dönelim. Sermaye - yoğun bir yatırım katlı kur sisteminden, sabit sermaye yatırımlarına tanınan teşvik edici vergi ve kredi politikası yüzünden at. al. dolayı yatırımcı açısından daha cazip olabilir (28, Öngüt 1971). Eğer girdi ve çıktıların piyasa fiyatları sosyal fiyatlarını aksettirmiyorsa, sosyal maliyetlerini hesaplamak ve ona göre karar vermek icap eder. Özel sektörde ücretlerin yüksek olduğu malumdur, halbuki halen iki milyon, civarında açık işsizlik olduğu sanılan ülkemizde emeğin sosyal maliyeti sıfırdır. Bu bakımdan aynı malı emek - yoğun ve sermaye - yoğun teknoloji ile üretmeyi öngören iki projeden, ikincisinin daha bu aşamada saf dışı bırakılması icap eder. Halbuki plânlı dönemde tam tersine sermaye/emek kat sayısının arttığını görüyoruz (9, Demirgil 1971). Bu bize proje aşamasında kriter olarak sosyal maliyetin kullanılmadığını gösteren en açık delildir.

2 — Yukarıda söylediğimiz varit olmasa, yani sermaye - yoğun teknoloji öngören proje sosyal maliyet/fayda analizi sonucu daha kârlı görülse dahi, bunu bütün ekonomiye teşmil etmek hatalı olabilir. Üretim birimi seviyesinde sermayenin verimliliğinin maksimum olması toplam üretimin maximum olması demek değildir. Bunun için sadece kıt olan sermayenin değil, bol olan iş gücünün de verimliliğinin maximize edilmesi lâzımdır (17, Higgins 1959, s. 634). Örneğin iki milyon işsiz varsa ve minimum teçhizat (kazma, kürek) ile bunlar sulama kanalı açabilecekse, üretim o miktarda artacaktır. İş gücünün sermayeye oranla daha bol olduğu ülkelerde marjinal verimliliğinin sıfır olduğu varsayımı analitik bir safstatadan ibarettir.

Yukarıdaki açıklamadan çıkan sonuç açıktır. Plânlama yöntemi siyasî, sosyal ve yasal; benimsenen kalkınma stratejisi ise iktisadî açıdan tutarsızdır. Tasarrufları teşvik için alınan tedbirler gelir dağılımındaki eşitsizliği artırmakta ve sabit sermaye lehine —dönen sermaye aleyhine— çalışan para ve kredi politikası, sermaye yoğun yatırımları teşvik ederek istihdam sorununu ağırlaştırmaktadır. Diğer taraftan tarımsal ürünler için taban fiyatı, işçiler için asgari ücret tesbiti ve devlet sektöründe lüzumundan fazla istihdam yaratma gibi başvuru olan parekende tedbirler ise —iktisadî bakımdan— aksi sonucu vermekte; bir taraftan tasarruf imkânı kısıtlanırken, diğer taraftan sermaye ürün oranı yük-

selmektedir². Kısacası saptanan kalkınma stratejisi kalkınma hamlelerimizi kundaklamaktadır.

İktisadî açıdan yatırımların sermaye yoğun projelere yönelmesinin bugün iki önemli yan etkisi görülmektedir : i — Dışa bağılılığın artması, ii — Bunun sonucu olarak —plânlarda tıpkı istihdam gibi ayrı bir hedef olarak sayılmasına rağmen— dış açığın gittikçe büyümesi. Döviz sıkıntısı yatırım malları (hatta ham madde) ithalatını kısıtlamakta, yatırım (hatta üretim) temposu yavaşlamakta ve büyüme hızını olumsuz yönde etkilemektedir. Literatürde sermaye boşluğu diye bilinen bu olay, aslında gelir dağılımındaki adaletsizlikten doğmaktadır (23, Land and Saligo 1970) ve istihdam sorunuyla yakından ilgilidir. Bu konu sonuç kısmında tekrar ele alınacaktır.

D. DURUM :

Önereceğimiz plânlama yönetimine geçmeden önce, plânla geçen ilk 10 yılın sonundaki duruma bir göz atalım. Üçüncü Beş Yıllık plânda verilen rakamlara göre 1962 de 985 bin —tarımda 750, tarım dışında 235 bin— olan toplam iş gücü fazlasının 1972 yılında —tarımda 850, tarım dışında 750— 1 milyon 600 bine çıkması beklenmektedir (20, s. 108 - 9). Aradan üç sene geçmesine rağmen, Devlet İstatistik Enstitüsünce, 1972 yılı sonuçları yayınlanmadığı için kati sonuçları bilmiyoruz, fakat gözlemler yukarıdaki rakamların çok iyimser olduğu kanısını vermektedir. Bu bakımdan Türkiye halen Lewis modeline (24, Lewis 1954) canlı bir örnek teşkil etmektedir denilebilir (13, Hamurda 1970). Diğer taraftan Harris ve Todaro'nun analizine (15, Harris and Todaro 1970) uygun olarak iş gücü kompozisyonunun tarım aleyhine ve tarım dışı sektörler lehine değiştiğini görüyoruz (5, Celesun 1971). Yine Baer ve Herve modeline uygun olarak iktisadî yapının sanayi lehine değişimi aynı hızla istihdam imkânı yaratmamaktadır (1, Baer ve Herve

(2) Aslında sermaye ürün oranını gerek plânlama, gerekse proje aşamasında kriter olarak almanın —sabit olmadığı için— çeşitli mahzurları vardır. Konuyu dağıtmamak için üzerinde durmadık. Bak. Beyarslan (3, Beyarslan 1975, s. 25 - 6), Karataş (21, Karataş 1974), at. al.

1966). Demirgil (9, Demirgil 1971) ve Öngüt'ün (28, Öngüt 1971) çalışmalarından bunun Eckaus'un (11, Eckaus 1955) ileri sürdüğü gibi, işverenlerin çeşitli sebeplerden dolayı sermaye yoğun teknolojiyi tercih etmesinden ileri geldiğini öğreniyoruz.

Plânlı dönemin 15. yılında da durumun düzelmiyeceğini görüyoruz. Örneğin, tarım dışı işgücü fazlasının 750 binden 1 milyon 100 çıkacağı öngörülüyor. (20, s. 663). Daha ilerisi için yapılan projeksiyonlar daha da kötü (5, Celesun 1971). Buna rağmen istihdam sorunu halen kendi haline bırakmış durumda; çünkü yapılan öneriler sorunu çözülmeden çok, bilerek yahut bilmeyerek, çözüm olmadığına inandırıcı mahiyette. Örneğin, Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneğinin güzide İktisatçılarımıza hazırlattığı raporda Prof. Dr. Demirgil'in önerilerini şöyle sıralayabiliriz : 1 — Kamu yatırımlarını arttırmak, 2 — Teşekküllere yapılan transferleri arttırmak, 3 — Kişilere yapılan transferleri arttırmak, 4 — Kamu kesiminde yapılan stokları arttırmak, 5 — Kamu kesimi mal ve hizmet alımlarını arttırmak, 6 — Kamu kesiminde çalışanların maaş ve ücretlerini arttırmak, 7 — Vasıtasız vergi oranlarını düşürmek v.s. (27). Nesiller boyu denk bütçe görmemiş bir ülkede kamu kesiminden bunları beklemek alay etmek gibi birşey.

III

ÖNERİLEN YÖNTEM

Yukarıda istihdam sorununu çözümlemek için Birinci Beş Yıllık Plânda öngörülen öneriler içinde tek işe yarayanın «İstihdam yaratıcı projelerin ve sektörlerin öncelikle ele alınması» olduğunu ancak halen kullanılan plânlama tekniğinin buna müsait olmadığına değinmiştik. Tutarlılık plânlamasının yapısı birden fazla hedefe imkân vermez. Etkenlik plânlamasında çeşitli hedefler olabilir. Bunlardan birisi maksimize edilirken diğerlerinin saptanan kıymetleri yan şart olarak kullanılabilir. (2, Beyarslan 1971, s. 90). Yine istihdam sorununu çözümlemek için bazı özel tedbirlerde alınabilir. Ancak, Demirgil'in önerilerinde olduğu gibi, kamu sektöründe ek kaynakların mevcut bulunmasını icap ettirir. Bu bakımdan biz burada sadece, aynı kaynaklarla, üretimi azaltmadan (çoğalabilir) istihdamın nasıl arttırılabileceğini göstermeye çalışacağız.

A — TEORİ :

Yukarıda sektörel tutarlılığın girdi - çıktı tabloları ile sağlandığına değinmiştik. Sistemin çözümünü gösteren denklem (9) u tekrar yazarak işe başlayalım : $X = (1 - A)^{-1} Y$. $(1 - A)^{-1}$ literatürde leontief matrisi diye bilinir ve elemanları j sektörünün i sektöründen aldığı girdi oranlarını gösterir. Nasıl $a_{ij} = x_{ij}/X_j$ şeklinde direkt sektörel girdi oranını bulmak kabilsen, aynı şekilde emek girdi kat sayısı da bulunabilir; $b_{oj} = e_{oj}/X_j$. Toplam istihdam ise

$$(10) \quad E = bX_j$$

olur. (E toplam istihdamı, b emek-girdi katsayı vektörünü göstermektedir).

Şimdi emek-girdi katsayı vektörünü diyagonal matris şeklinde yazalım ve buna B diyelim. Nihai talep kalemlerinde husule gelecek bir birim artışın ne kadar emeğe ihtiyaç göstereceğini bulmak için diğer girdilerin üretiminde kullanılan emek miktarını (indirekt istihdam etkisini) de hesaba katmak gerekir. Bunun için direkt emek girdi katsayıları ile sektörel bağınlaşma matrisi $(I - A)^{-1}$ çarpılır ve istihdam bağınlaşma matrisi elde edilir.

$$(11) \quad \hat{B} = B (I - A)^{-1}$$

(\hat{B} istihdam bağınlaşma matrisini ifade etmektedir). \hat{B} nin elemanları b_{ij} , j sektörü girdilerinin üretiminde kullanılan emek miktarını gösterdiği için, sütunsal toplama bize toplam (direkt + indirekt emek-girdi katsayısını verir³). Buna b_j ve yeni vektöre \hat{b} dersek, nihai talep kalemlerine bağlı olarak toplam istihdam

$$(12) \quad E = \hat{b} \cdot Y$$

şeklinde yazılabilir. Denklem (12) yi amaç fonksiyonu olarak alıp Y nin, E yi maximize edecek, optimum kombinasyonunu bulabiliriz. Ancak nihai talebin bu birleşimi saptanən büyüme hızından aşağı olmamalıdır — hatırlanacağı gibi plâncılarımız istihdamı artırma-

(3) Buraya kadar anlattıklarımız daha önce yapılmıştır. (Bak. 8, Demiri 1971), fakat araştırma tutarlılık çerçevesi içerisinde kalmış istihdamın maximize edilmesine çalışılmamıştır.

nın üretimini azaltacağı iddiasında idiler. Bu bakımdan denklem (9) u bir kısıtlayıcı etmen olarak çözüme dahil edebiliriz. Bütün bu söylediklerimiz ise şöyle özetlenebilir:⁴

$$(13) \begin{array}{l} \text{Maksimize} \quad \hat{E} = b.Y \\ \text{Yan şart} \quad X = (I - A)^{-1} . Y \\ \text{Bütün } X_j \text{ için } Y_j \geq 0 \end{array}$$

Son eşitsizlik $Y_j \geq 0$ nihai talep kalemlerinin hiç birinin sıfırdan küçük olmayacağı anlamına gelmektedir ve çözüm için şarttır. Denklem (13) kullanılarak elde edilen çözüm uygulamanın 3. kısmında ayrıntılarıyla tartışılacaktır.

B — UYGULAMA

Uygulamaya esas olarak 1972 yılı alınmıştır. Bunun sebebi henüz Üçüncü Beş Yıllık Plân süresinin dolmamış olmasıdır. Üzülerek belirtelim iki arada nüç sene geçmesine rağmen —bu yıl için dahi— halen kati istihdam rakamları yayınlanmamıştır. Bu bakımdan daha önce bulunan direkt emek-girdi rakamlarını kullanmakta mahzur görmedik. b Vektörü I. tabloda verilmiştir. Rakamlar her sektörde bir milyon TL. kıymetinde üretim için lüzumlu insan sayısını göstermektedir.

T A B L O I

TÜRKİYE'DE DİREKT EMEK-GİRDİ KATSAYILARI (1972)

Sektör Sırası	Sektör Adı	Katsayı	Büyüklik Sırası
1	Tarım	228	1
2	Ormançılık	34	12
3	Hayvancılık	109	2
4	Kömür Madenciliği	50	6
5	Demir »	33	13

- (4) Önerdiğimiz yöntem yeni değildir. Doğrusal programlama tekniği Dantzig tarafından bulunmuş (7, Dantzig 1951), iktisadî plânlamaya uygulanmasında ise Chenery (6, Chenery 1958), Sandee (29, Sandee 1960) vs. öncülük etmişlerdir; fakat bildiğimiz kadarı istihdam konusunda bir uygulama yoktur. Var ise önceliğini kabul ettiğimizi bildirmek yerinde olur.

Sektör Sırası	Sektör Adı	Katsayı	Büyüklik Sırası
6	Diğer »	27	15
7	Şeker Sanayii	3	35
8	Tütün »	18	21
9	İçki »	10	25
10	Gıda »	8	32
11	Tekstil »	10	27
12	Tahta Mamulleri Sanayii	45	9
13	Kâğıt ve Basım »	27	16
14	Deri Sanayii	66	4
15	Lastik Sanayii	7	33
16	Kimya »	8	31
17	Gübre »	8	30
18	Petrol Ürünleri Sanayii	1	36
19	Metal-Dışı »	24	17
20	Çimento »	10	26
21	Demir Çelik »	9	29
22	Demir-Dışı »	10	28
23	Metal »	98	3
24	Makina »	11	24
25	Elektrik Makinaları Sanayii	20	20
26	Taşıt Malzemeleri Sanayii	22	18
27	Elektrik Üretimi	7	34
28	Demir Yolu Ulaştırması	63	5
29	Diğer »	13	22
30	Ticaret	34	11
31	Haberleşme	33	14
32	Banka - sigorta	12	23
33	Hizmetler (Meslekler)	49	7
34	Bina İnşaatı	41	10
35	Bina - Dışı İnşaatı	21	19
36	Kamu Hizmetleri	47	8
37	Konut Sahipliği ⁵	1	37

NOT: Katsayılar 1 milyon TL. kıymetinde üretim için lüzumlu işçi sayısını ifade etmektedir. Rakamlar (8, Demir 1971) den alınmıştır. Fakat asıl orijininin (14, Hamurandan ve Demir 1971) olduğu zikredilmektedir.

(5) Konut sahipliği katsayısı adı geçen kavrakta 0 dır, biz 1 kabul ettik.

Yukarıda direkt emek-girdi katsayılarının yetersizliğine ve bir sektörde kullanılan ara malların üretmi için lüzumlu (indirekt) emek ihtiyacının da hesaba katılması icap ettiğine değinmiştik. Denklem (11) i takiben I. Tabloda verilen katsayılar 1972 yılı girdi-çıkıtı matrisinin tersi ile çarpılarak, istihdam bağınlaşma matrisi elde edilmiş ve sütunsal toplamlar alınarak, her sektörde bir birim mal üretmek için lüzumlu toplam (direkt + indirekt) emek girdi katsayıları bulunmuştur. Daha önce b şeklinde tanımladığımız bu vektörün değerleri Tablo II de verilmiştir.

Tablo I ve II karşılaştırıldığı zaman katsayı değerlerinin büyüklük sırasını bozacak şekilde değıştiğı görülür. Örneğın I. Tabloda 35. olan şeker sanayii, II. Tabloda 6 ncılığa; I. Tabloda 32. olan Gıda Sanayii ise 3 üncü sıraya yükselmiştir. 1 milyon TL kıymetinde üretim şeker sanayiinde, 3. gıda sanayiinde ise 8 kişi ile yapılırken kullanılan ham maddelerin, ekiminden itibaren bütün aşamalarda lüzumlu emek ihtiyacı hesaba katıldığında, bu rakamların sırasıyla 93 ve 153 kişiye yükseldiğı görülür.

T A B L O II
TÜRKİYE'DE TOPLAM EMEK-GİRDİ KATSAYILARI (1972)

Sektör Sırası	Sektör Adı	Katsayı	Büyükük Sırası
1	Tarım	264	1
2	Ormancılık	45	16
3	Hayvancılık	226	2
4	Kömür Madenciliğı	62	12
5	Demir »	43	17
6	Diğer »	36	22
7	Şeker Sanayii	93	6
8	Tütün »	72	10
9	İçki »	59	13
10	Gıda »	153	3
11	Tekstil »	55	14
12	Tahta Mamulleri Sanayii	75	9
13	Kâğıt ve Basım »	41	19
14	Deri »	120	4
15	Lastik »	17	35
16	Kimya »	30	26

Sektör Sırası	Sektör Adı		Katsayı	Büyüklik Sırası
17	Gübre	»	24	30
18	Petrol Ürünleri	»	9	36
19	Metal-Dışı	»	35	23
20	Çimento	»	25	29
21	Demir Çelik	»	27	27
22	Demir-Dışı	»	23	31
23	Metal	»	113	5
24	Makina	»	22	32
25	Elektrik Makinaları	»	33	25
26	Taşıt Malzemeleri	»	41	18
27	Elektrik Üretimi		19	33
28	Demir Yolu Ulaşımı		80	8
29	Diğer	»	27	28
30	Ticaret		39	21
31	Haberleşme		40	20
32	Banka Sigorta		18	34
33	Hizmetler (Meslekler)		84	7
34	Bina İnşaatı		63	11
35	Bina-Dışı İnşaat		33	24
36	Kamu Hizmetleri		49	15
37	Konut Sahipliği		4	37

Dikkat edilecek İkinci bir husus elimizde sektörel bağlaşıma matrisi $(I - A)^{-1}$ olmadan durumu sayısal olarak kesinlikle saptamaya imkân olmamasıdır. Proje analizi bakımından bu çok anlamlıdır. Demek ki proje aşamasında, istense dahi sosyal maliyet/faydayı tesbit için sayısal kriterler bulunamaz. Projeler sektörel aşamada tekrar gözden geçirilip, düzeltmeler yapılmalıdır. Özel sektör için bu kaide olarak yapılmaz, kamu sektörü için yapıldığına dair de bilgi yoktur.

II. Tablodaki katsayılar kullanılarak denklem (12) de verildiği şekilde toplam istihdam bulunabilir. Bunun için nihai talep kalemlerinin, yani 37 sektörde yaratılan katma değer bilinişidir. Bu da yayınlanmaz. Halen elimizde 1972 yılı sektörel üretim rakamları olmadığından ve plân rakamları ile mukayese edilebilirliği bozmamak için tahminleri alınmış ve

$$(14) Y = X - AX$$

şeklinde nihai talep kalemleri bulunmuştur. Bu rakamlar kullanılarak sektörel istihdam değerleri elde edilmiş ve sonuç III. Tablo da sunulmuştur.

T A B L O III
SEKTÖREL İSTİHDAM (1972)

Sektör Sırası	Sektör Adı	Toplam emek-girdi		
		Katsayıları	Nihai Talep	İstihdam
1	Tarım	264	17086	4509440
2	Ormancılık	45	588	26358
3	Hayvancılık	226	12592	2847171
4	Kömür Madenciliği	62	264	16342
5	Demir »	43	—1	—43
6	Diğer »	36	600	21633
7	Şeker Sanayii	93	1739	162065
8	Tütün »	72	2880	206496
9	İçki »	59	864	50641
10	Gıda »	153	13185	2020599
11	Tekstil »	55	9056	494011
12	Tahta Mamulleri	75	868	64909
13	Kâğıt ve Basım	41	815	33281
14	Deri Sanayii	120	858	103151
15	Lastik »	17	683	11513
16	Kimya »	30	2710	82180
17	Gübre »	24	—1	—24
18	Petrol Ürünleri	9	740	6540
19	Metal-Dışı Sanayii	35	852	29880
20	Çimento »	25	145	3682
21	Demir Çelik »	27	301	8269
22	Demir-Dışı »	32	454	14677
23	Metal »	113	2149	243200
24	Makina »	22	2780	61983
25	Elektrik Makinaları San.	33	1465	47760
26	Taşıt Malzemeleri	41	3812	115047
27	Elektrik Üretimi	19	537	10424
28	Demir Yolu Ulaşımı	80	499	39759
29	Diğer »	27	12974	344980

Sektör Sırası	Sektör Adı	Toplam emek-girdi		İstihdam
		Katsayıları	Nihai Talep	
30	Ticaret	39	8174	317081
31	Haberleşme	40	443	17880
32	Banka Sigorta	18	1713	30977
33	Hizmetler (meslekler)	84	8146	687608
34	Bina İnşaatı	63	10511	657673
35	Bina-Dışı İnşaat	33	7650	249772
36	Kamu Hizmetleri	49	15758	774020
37	Konut Sahipliği	3	928	3137
Toplam			255327	14314045

Yukarıda temas ettiğimiz gibi, henüz 1972 istihdam değerleri yayınlanmadığından ve Üçüncü Beş Yıllık Plânda verilen rakamlar üretim tahminlerine bağlı olarak hesaplandığından, programlamaya esas olarak bu değerler alınmıştır. Plânlı dönemin ilk 10 yılında, hiç bir politik karara lüzum olmadan, teknisyenlerce aşağıdaki üç tedbirin alınabileceği kabul edilmiştir: i — Lüzumsuz yere bazı sektörlerde sermaye-yoğun teknolojiye kaymayı önlemek, ii — Bazı emek-yoğun sektörleri teşvik etmek, iii — Her iki tedbire birden başvurmak. Sonuçlara sırasıyla bir göz atalım.

I. Sermaye-Yoğun Teknolojiye Kaymayı Önlemek :

İktisadî kalkınmadan gaye sadece millî geliri arttırmak değil, aynı zamanda üretimin yapısını değiştirmektir. Ancak bunu her sektörde sermaye-yoğun teknolojiyi teşvik olarak düşünmek istihdam politikası bakımından yersiz, iktisadî politika bakımından ise olanaksızdır. Kıt olan sermaye ister istemez dar-boğaz yaratacak, diğer taraftan ucuz emek yerine, pahalı sermaye kullanmak, dış ticarete konu olan mallarda rekabet imkânını azaltacaktır (4, Burk 1971). Bu bakımdan ilk olarak şu sorunun cevabını vermeye çalıştık: Aca-ba ormancılık, hayvancılık v.s. gibi en yeni teknolojiyi kullanmanın, kaliteyi yükseltmek ve standardizasyonu temin etmek bakımından, bir üstünlük sağlamadığı sektörlerde sermaye-yoğun teknolojiye kayma daha proje aşamasında önlense idi, sonuç ne olurdu?

IV. Tablo bu sorunun cevabını belirtmek için düzenlenmiştir ve birbirine bağlı olarak şu sonuçlar açığa çıkmaktadır: i — Her-

T A B L O I V

Sektör Sırası	Sektör Adı	(1967) Direkt Katsayı	(1972) Direkt Katsayı	Fark	1972 Üretimi	İstihdam Fazlası	Üretim Fazlası	S/Ü Oranı	Reel Tasarruf
2	Ormancılık	36	34	2	1996	3992	117	3.05	357
3	Hayvancılık	121	109	12	18849	226182	2075	0.43	892
8	Tütün Sanayii	22	18	4	2880	11520	640	0.94	602
9	İçki Sanayii	12	10	2	945	1890	189	1.15	217
10	Gıda Sanayii	9	8	1	17248	17248	2156	0.44	949
11	Tekstil Sanayii	12	10	2	11920	23840	2384	0.80	1907
14	Deri ve Kösele	78	66	12	1257	15084	229	0.64	147
29	Diğer Ulaşım	15	13	2	16966	33932	2610	1.25	3263
30	Ticaret	38	34	4	15475	61900	1821	0.40	728
33	Serbest Meslek	54	49	5	10100	50500	1031	0.63	650
34	Bina İnşaatı	45	41	4	10511	42044	1025	0.34	349
36	Kamu Hizmeti	51	47	4	16182	64728	1377	3.20	4406
Toplam						552866	14277		14467

X Kaynak = D.P.T. No. 1152

şeyden önce istihdam 552.866 kişi, ii — Üretim 14277 milyon TL. daha fazla olurdu, iii — Aynı istihdam ve üretim seviyesi 14467 TL. daha az harcanarak elde edilebilirdi. Yapılan işlemi izah etmeye çalışalım :

i — Beşinci sütunda sermaye-yoğun teknolojiye kayıştan ötürü her sektörde, 1 milyon TL. üretim elde etmek için, lüzumlu işçi sayısındaki farklar verilmiştir. Bu rakamlar 1972 yılı üretim miktarları ile çarpıldığında bize sektörel istihdam fazlasını verir. Sonuçlar 7. sütunda gösterilmiştir.

ii — Sektörel istihdam fazlası - sütun 7, sektörel istihdam katsayılarına - sütun 4 e - bölünürse, istihdam fazlasının tekabül ettiği üretim fazlası bulunur. Sonuçlar 8. sütunda verilmiştir.

iii — Sektörel üretim fazlası - sütun 8, sektörel sermaye - hasıla oranı - sütun 9 - ile çarpılırsa, üretim fazlasının ne kadar ilâve yatırımı —yahut reel tasarrufu— icap ettirdiği meydana çıkar. Sonuçlar 10. sütunda verilmiştir.

Öneminden dolayı tekrar edelim. Demekki plâncıların istihdam sorununu halletmek için alınacak tedbirlerin, kalkınma hızını düşüreceği hakkındaki endişeleri yersizdir. Buna sebep yanlış varsayımdan hareket etmeleri olsa gerek. İstihdam ve büyüme politikasını meczedecek yerde birbiriyle rekabet halinde olacağı, belli olan reel tasarrufların ya verimli yatırımlara, yahutta verimsiz!!!, sırf istihdam yaratmak için açılan işlerde kullanılması icap edeceği varsayılmış; aynı kalkınma hızının daha az reel tasarrufla elde edilebileceği düşünülmemiştir.

II. Emek-Yoğun Sektörleri Teşvik Etmek :

İkinci olarak ele alınan husus emek-yoğun sektörleri teşvik etmek oldu. Yukarda plâncılarımızın Harrod-Domar modelinin sihriinden kurtulamadıklarına ve kalkınma stratejisi bakımından ön gördükleri tek tedbirin, tasarrufları % 7 büyüme hızını sağlamak için lüzumlu olan miktara çıkaracak önerilerden ibaret olduğuna, sermaye/ürün oranını küçülterek, saptanan kalkınma hızını daha az miktarda tasarrufla gerçekleştirme olanakları üzerinde durulmadığına değinmiştik (Bak. s. 9). Acaba denenseydi ne

olurdu? V. Tablo bu sorunun cevabını vermek için hazırlanmıştır.

Bir hususu hemen belirtmekte fayda var. 4. sütunda öngörülen değişikliklere, sadece istihdamı artırmak için değil aynı zamanda bazı malların arz ve talebinde görülen tutarsızlığı gidermek için başvurulmuştur. Örneğin; 1974 programına göre, 1972 yılında talep eksikliğinin parasal değeri tarım ürünleri için 2828, hayvancılık için 4444, metal sanayi için 753 (ithal değeri), tahta mamulleri için 923 ve taşıt malzemeleri için 1190 milyon TL. dir. Kaynak olmadığından son iki sektörel değişiklikler, 605 ve 761 olarak saptanmıştır. Gıda ve deri sanayiinde öngörülen değişiklikler, Tarım ve hayvancılık üretim artışlarının ham madde olarak kullanıma imkânları göz önünde bulundurularak saptanmıştır. Bu rakamlar yerli talep açısından tenkid edilebilirler, fakat ihracatında güçlük çekilmeyen kalemlerdir.

Diğer taraftan V. Tablo IV. Tablo ile karşılaştırılırsa şu fark görülür. Aynı sektörde sermaye-yoğun teknolojiye kaymayı önleyici tedbirler tasarruf fazlası yaratırken, emek yoğun sektörleri teşvik ek kaynaklara ihtiyaç göstermektedir. Değirmenin suyu nerden gelecektir? Bunun için bazı sektörlerde yapılan yatırımlarında kısılması icap etmektedir. Haberleşme, kamu hizmetleri ve konut sahipliği için öngörülen değişiklikler bunun için menfidir. Son olarak bu değişikliklerin 1962 - 1972 döneminde alınacak tedbirler sonucu meydana geleceğine değinerek yukardaki sorunun cevabına dönelim.

Emek-Yoğun Sektörlerden bazıları sermaye-yoğun sektörler aleyhine teşvik edilse ve bu suretle elde edilen kaynaklar (on yılda 11629 milyon TL.) üretimi kifayetsiz emek-yoğun sektörlerle kanallanılacak edilse, iki önemli sonuç ortaya çıkmaktadır ;

i — Plânlarda iddia edildiğinin aksine, üretim azalmayıp artmakta (12484 milyon TL.), yani büyüme hızı yükselmektedir.

ii — Üretimdeki bu artış daha fazla iş gücü kullanılarak elde edildiğinden istihdam sorunu çözümlenmektedir. Hatırlanacağı gibi 1972 istihdam açığının, Üçüncü Beş Yıllık Plânda, 1.600.000 kişi olacağı varsayılmıştı (Bak. s. 11). Yukardaki eksersiz realize edilse idi istihdam açığı fazlası ile kapatılabilecekti 2.327.222 kişiye iş bulunmuş olacaktı.

T A B L O V

Sektör Sırası	Sektör Adı	1972		Emek-girdi katsayısı	İşçi fazlası	S/H oranı	Tasarruf açığı
		Üretim değeri	Öngörülen değişiklik				
1	Tarım	34689	2828	264	746592	2.30	6504
3	Hayvancılık	18849	4444	226	1004344	0.43	1910
7	Şeker Sanayii	2742	200	93	18600	0.60	120
8	Tütün »	2880	266	72	19152	0.94	250
10	Gıda »	17248	2000	153	30.6000	0.44	880
12	Tahta Mamülleri Sanayii	2837	605	75	45375	0.63	381
14	Deri Sanayii	1257	444	120	53280	0.64	284
20	Çimento Sanayii	1450	100	25	2500	1.43	143
23	Metal »	3394	753	113	85089	0.55	414
26	Taşıt Malzemeleri San.	4400	761	41	31201	0.56	426
35	Bina Dışı İnşaatı	7650	1378	33	45474	0.23	317
1. Toplam			13779		2357607		11629
30	Haberleşme	13475	— 100	40	— 4000	3.80	— 380
36	Kamu Hizmetleri	16182	— 300	49	— 13700	3.20	— 960
37	Konut Sahipliği	7415	— 895	3	— 2685	11.49	— 10289
2. Toplam			— 1295		— 20385		— 11629
Fark			12484		2337222		0

Burada üzerinde önemle durmak istediğimiz bir husus var. Yukarda önerdiğimiz çok mütevazi tedbirlerin sonuçları, tutarlılık plânlaması çerçevesi içinde alındı. Hiç bir optimizasyon yöntemi, hiç bir ek kaynakta kullanılmadı. Gerek sermaye-yoğun sektörlere, gerekse sermaye-yoğun teknolojiye kaymanın vebali, sınaileşme fobisi altında hükümetlerce alınan kararlara bağlanarak, politikacılara yüklenebilir. Kanaatimizce bu bir haksızlıktır. Politikacılar aldıkları kararların iktisadi ve sosyal etkilerini açıkca bilmeleri beklenemez. Bunu hesaplamak, göstermek teknisyenlerin görevidir. Plânlama bunun için vardır. Denilebilirki cesareti olanlarda bilgi, bilgis olanlarda ise cesaret yetersizliği yüzünden, teknisyenlerimiz ne danışmanlık görevlerini yerine getirmiş; ne de çeşitli aşamalarda insiyatifini kullanarak istihdam sorununun çözümüne katkıda bulunmuşlardır.

IV. Her İki Tedbire Birden Başvurmak :

IV. ve V. Tablodaki sonuçlar toplandığı zaman her iki tedbire birden başvurulması halinde istihdam artışının 2.890.088 kişi üretim artışının 26.761 milyon ve tasarruf fazlasının da 14.467 milyon TL. olduğu görülür. İstihdam sorunu çözümlenmiş, üretim artmış ve ağır sanayi yahut harp sanayine yatırılacak kaynak yaratılmıştır. Bu sonuçlar eskisinden daha iyidir, fakat alınabileceklerin en iyisi değildir. Bunun için bir amaç fonksiyonunun açıkca maksimize edilmesi lâzımdır. 14.467 TL'nin sektörel dağılımı bunun için yapılmamıştır. Biz amacın yine istihdamı artırmak olduğunu var sayarak örneğimize devam edelim. VI. Tablo bu amaçla hazırlanmıştır.

Bazı Sektörlerde sermaye-yoğun teknolojiye kayışın önlenmesi 1967 toplam emek-girdi katsayılarını kullanarak belirlenmişti. Bunlar 3. sütunda verilen değerlerden üstü işaretli olanlardır. 3. sütundaki toplam emek-girdi katsayıları objektif fonksiyonunda kullanılmış, bu surette elde edilen tasarruf fazlasının dağıtımını ise son sütunda yapılmıştır. Tasarruf dağıtımına bağlı olarak husule gelecek üretim değişiklikleri (5. sütunda gösterilmiştir) 4. sütunda verilen 1972 değerlerine eklenerek —yahut çıkarılarak— aşağı ve yukarı sınırlar tayin edilmiştir. Bu suretle hem üretim seviyesinin %7 kalkınma hızına tekabül eden değerden aşağı düşmesi, hem de havadan kaynak yaratılması önlenmiş

T A B L O V I
P R O G R A M L A M A V E R İ L E R İ

Sektör sırası	Sektör adı	Toplam emek-girdi katsayıları	Aşağı sınır	Öngörülen değişiklik	Yukarı sınır	S/Ü oranı	Tasarruf dağıtımı
1	Tarım	264	34689	3460	38149	2.30	7958
2	Ormancılık	48*	1996	28	2024	3.05	85
3	Hayvancılık	237*	18849	5954	24803	0.43	2560
4	Kömür Madenciliği	62	1211	26	1237	3.17	82
5	Demir »	43	106	4	110	3.17	12
6	Diğer »	36	1910	24	1934	3.17	76
7	Şeker Sanayi	93	2742	96	2838	0.60	57
8	Tütün »	109*	2880	0	2880	0.94	0
9	İçki »	59	945	3	948	1.15	3
10	Gıda »	157*	17248	1464	18712	0.44	644
11	Tekstil »	59*	11920	83	12003	0.80	66
12	Tahta Mamülleri	75	2837	62	2899	0.63	39
13	Kâğıt ve Basım	41	2115	54	2169	0.99	53
14	Deri Sanayii	138*	1257	200	1457	0.64	128
15	Lastik »	17	2215	98	2313	0.53	51
16	Kimya »	30	5766	190	5956	0.90	171
17	Gübre »	24	1050	236	1286	1.00	236
18	Petrol »	9	7247	236	7483	1.04	245
19	Metal-dışı Sanayii	35	2217	25	2217	0.67	16

Sektör sırası	Sektör adı	Toplam emek-girdi katsayıları	Aşağı sınır	Öngörülen değişiklik	Yukarı sınır	S/Ü oranı	Tasarruf dağıtımı	
20	Çimento »	25	1450	3	1453	1.43	4	
21	Demir-çelik »	27	4800	82	4882	2.09	171	
22	Demir - dışı »	23	1920	23	1943	2.07	47	
23	Metal »	113	3394	48	3442	0.55	26	
24	Makina »	22	4055	134	4189	0.70	93	
25	Elektrik Makine	33	2300	15	2315	0.50	7	
26	Taşıt Malzemeleri	41	4400	26	4426	0.56	14	
27	Elektrik Üretimi	19	2525	78	2603	7.50	585	
28	Demiryolu Ulaşımı	80	1565	39	1604	4.88	190	
29	Diğer Ulaşım	27	16966	168	17134	1.25	210	
30	Ticaret	42*	15475	320	15795	0.40	128	
31	Haberleşme	40	1020	16	1036	3.80	60	
32	Banka-sigorta	18	6496	246	6742	0.50	123	
33	Hizmetler	84	10100	110	10210	0.63	69	
34	Bina İnşaatı	70*	10511	0	10511	0.23	0	
35	Bina-dışı İnşaatı	34*	7650	0	7650	0.23	0	
36	Kamu Hizmetleri	53*	16182	38	16220	3.20	121	
37	Konut Sahipliği	3	7415	24	7439	11.49	275	
Toplam								14467

Not : * işaretli katsayılar 1967 yılına aittir.

tir. Dikkat edilirse, kaynak olarak, sadece bazı sektörlerde sermaye-yoğun teknolojiye kayma önlendiği takdirde elde edilecek tasarruf fazlası kullanılmıştır. Buna sebep bilinçli bir teknokrat grubunun alabileceği en mütavazi sonucu göstermektir. İkinci husus (sermaye-yoğun sektörleri cezalandırıp, emek-yoğun sektörleri teşvik) politikacıları bu yolda ikna etmeyi icap ettirebilir. Bunu dahi beklemiyoruz.

V. Tablodaki yeniden dağıtmayı programlamada ihmâl etmemizin diğer bir nedeni de tekniktir. Tablo on senelik politika sonucunu göstermektedir ve bu yeniden dağıtma VI. Tablonun 4. sütununda verilen 1972 üretim değerlerinden diğer sektörlerde de apayrı rakamları icap ettirir, aksi halde tutarlılık bozulur. Nitekim 5. sütunda verilen öngörülen değişiklikler tesbit edilirken emek-girdi katsayısı en küçük, fakat sermaye/ürün oranı en büyük olan konut sahipliğine dahi kaynak tahsis edilmesi bu yüzden dir. Bu bakımdan VII. Tabloda verilen programlama sonuçları sadece IV. Tabloda elde edilen tasarruf fazlasının optimal dağıtımından ibarettir.

Dağıtım sonucu elde edilen istihdam fazlası 1.710.728 kişi ve nihai talep fazlası ise 7.331 milyon TL.'dir. Hatırlanacağı gibi 1972 yılı istihdam açığı 1.600.000 olarak tahmin edilmişti (20, s. 108 - 9). O halde sorun çözümlenmiştir. III. Tabloda verilen nihai talep kalemlerinin toplamı 255.327'dir. O halde kalkınma hızı düşmeyip bilakis $(7331/255\ 327 = \% 0287)$ yaklaşık olarak %3 artmıştır. Yani kalkınma hızı % 7' den % 10'a çıkmıştır.

T A B L O V I I
PROGRAMLAMA SONUÇLARI

Sektör sırası	Sektör adı	Nihai talep fazlası	Emek-girdi katsayısı	İstihdam fazlası
1	Tarım	819	264	216216
2	Ormancılık	2	48	96
3	Hayvancılık	5453	237	1292361
4	Kömür Madenciliği	1	62	62
5	Demir »	2	43	86
6	Diğer »	0	36	0

Sektör sırası	Sektör adı	Nihai talep fazlası	Emek-girdi katsayısı	İstihdam fazlası
7	Şeker Sanayii	20	93	1860
8	Tütün »	0	109	0
9	İçki »	2	59	118
10	Gıda »	985	157	154645
11	Tekstil «	19	59	1121
12	Tahta Mamülleri Sanayii	21	75	1575
13	Kâğıt ve Basım Sanayii	9	41	361
14	Deri Sanayii	162	138	22356
15	Lastik »	45	17	765
16	Kimya »	15	30	450
17	Gübre »	131	24	3144
18	Petrol Ürün. San	85	9	755
19	Metal-Dışı	10	35	350
20	Çimento	2	25	50
21	Demir Çelik	9	27	243
22	Demir Dışı	2	23	46
23	Metal	8	113	1104
24	Makina	61	22	1342
25	Elektrik Makina San.	4	33	132
26	Taşıt Malzemeleri San.	2	41	82
27	Elektrik Üretimi	10	19	190
28	Demir Yolu Ulaştırması	8	80	640
29	Diğer »	44	27	1188
30	Ticaret	111	42	4662
31	Haberleşme	2	40	80
32	Banka - Sigorta	86	18	1548
33	Hizmetler (Meslekler)	28	84	2352
34	Bina İnşaatı	0	70	0
35	Bina - Dışı İnşaatı	0	34	0
36	Kamu Hizmetleri	14	53	742
37	Konut Sahipliği	0	3	0
Toplam		7331		1710728

Giriş kısmında sosyal adaletin istihdam sorunundan ibaret olmadığına değinmiştik. Burada konuyu genişleterek adil bir gelir dağılımı ve yaygın bir sosyal güvenlik sistemini temin için alınması icap eden tedbirler sıralanabilirdi. Önerilerimizin havada kalacağını bildiğimiz için bu yola gitmedik. Nitekim daha I. Beş Yıllık Plânda sıralanan tedbirlerin dahi çok büyük bir kısmı realize edilmemiştir. Örneğin, 1950 - 60 döneminde Kamu Kesiminde çalışanların gelir dağılımından aldığı payın % 22, işçilerin % 10 ve tarımla uğraşanların da % 7 azaldığı (diğer taraftan tarım kesimi içinde gelir dağılımının çok çarpık olduğu), bu sonuca ise enflasyon ve dolaysız vergilerin sebep olduğu saptanmıştı.

Bu gidişi durdurmak için önerilen enflasyonu durdurmak, geliri yeniden dağıtacak bir mali politika izlemek ve kişisel fırsat eşitliği sağlamak gibi önerileri ise hala Birinci Beş Yıllık, Plânu merak edenlerin okuyacağı güzel sözlerden ibarettir (18, s. 48 - 52). Orta ve yüksek öğretimde yaygın burs sistemleri, ekonomik konut programları (18, s. 53); bölgeler arasında sosyal adalet dengesini sağlamak için fakir yörelere yapılacak sosyal hizmet arzının yoğunlaştırılması ve öngörülen iktisadî tedbirlerin alınması da öyle (18, s. 57 - 8).

Yine sosyal güvenlik alanında herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeni, bütün sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesi, işsizlik sigortasının konulması gibi hedeflerde havada kalmıştır (18, s. 110). Aynı şey sosyal hizmetlerle ilgili olarak sayılan hedefler içinde doğrudur (18, s. 423). Bu bakımdan çok önemli olduğuna inandığımız için ve yalnız plânlama ile ilgili iki hususu tekrar etmekle yetineceğiz :

1 — Kalkınma stratejimiz iktisadî, siyasî ve sosyal bakımdan tutarsızdır. Kullanılan basit büyüme —kalkınma değil— modeli bütün gayretleri tasarrufları artıracı tedbirler almaya yöneltmekte, bu da gelir dağılımındaki dengesizliği artırmaktadır. Sabit sermaye lehine işleyen para-kredi politikası sermaye ve ithal yoğun yatırımları teşvik ederek bir taraftan istihdam sorununu ağırlaştırırken,

diğer taraftan da dışa bağılığı artırmakta ve ödemeler dengesi iktisadî büyümeyi kısıtlayıcı br etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun hem dış, hem de iç siyaset alanında olumsuz etkileri görülmektedir.

2 — Halen yürürlükte olan plânlama yöntemi yasal açıdan tutarsızdır. Anayasanın 41. maddesi «iktisadî sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek» için «yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmeyi» emreder. Tutarlılık plânlaması ile buna imkân yoktur. Örneğin, istihdam ayrı bir hedef olarak ele alınamaz. Bunun için önerdiğimiz yöntemin benimsenmesi lâzımdır. Plâncılarımız bunu kendiliklerinden yapmadıklarına göre yasal yollardan zorlanmalıdırlar. Kanımızca şimdiye kadar yapılan plân ve programların iptali için —bir anayasal kuruluş tarafından— Anayasa Mahkemesine baş vurulması bu konuda atılacak en önemli adım olacaktır, Mahkemenin kararı ne olursa olsun konunun açıklık kazanması kamu oyunu oluşturucağ, plâncıları ve politikacıları işsiz vatandaşlarımızın ızdırapları ile ilgilenmeye ve kalkınma statejimizi yeniden saptamaya zorlayacaktır.

REFERANSLAR

- 1 — BAER, W. and Herve M. E. A. «Employment and Industrialization in Developing Countries», «Q. J. of Econ.», Feb. 1966.
- 2 — BEYARSLAN, A. İktisadi Politika, Makro Modeller ve Türk Köylü - Şehirli Refahının Optimizasyonu. A.İ.T.İ.A. 1971.
- 3 — BEYARSLAN, A. Plânlama Teknikleri (Teksir). A.İ.T.İ.A. 1975.
- 4 — BURK, M. «Strategies for Optimum Employment Maximization and Economic Growth in Turkey», in (26).
- 5 — CELASUN, M. «Prospective Growth of Non-Agricultural Employment in Turkey», in (26).
- 6 — CHENERY, «Development Policies and Programmes», Econ Bul. for latin A., March 1958.
- 7 — DANTZİG, G. B. «Maximization of a Linear Function of Variables Subject to Linear Inequalities», in Koopmans, T. C. edit. Activity Analysis of Production and Allocation. John wiley and Sons, N. Y. 1951.
- 8 — DEMİR, N. «Employment Interdependency Among Sectors of Turkish Economy», paper presented at the Agricultural Planning Conference, Tehran 28 August - 2 September 1971.
- 9 — DEMİRGİL, D. «Factors Affecting the Choice of Technology in Turkey and Implications for the Level of Employment», in (26).
- 10 — DOMAR, E. «Capital Expansion, Rate of Growth and Employment», Econometrica, 1946.
- 11 — ECKAUS, R. S. «The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas», A. Econ. Rev., Sept. 1955.
- 12 — ECKHOLM, E. P. «Generating Employment and Output through Rural Public works», Int. Dev. Rev. 1974/3.
- 13 — HAMURDAN, Y. «Surplus labor in Turkish Agriculture», in (26).
- 14 — HAMURDAN, Y. ve DEMİR, N. «Employment Occupation, Education and wage structure of Turkish Economy» S.P.O., mimo, 1971.
- 15 — HARRİS, J. R. and Todaro, M. P. «Migration, Unemployment and Development...», A. Econ. Rev., March 1970.

- 16 — HARROD, R. F. «An Essay In Dynamic Theory», Econ. j. 1939.
- 17 — HİGGİNS, B. Economic Development... N. Y. 1959.
- 18 — Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl. T. C. Başbakanlık D. P. T. Ankara 1963.
- 19 — Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl. T. C. Başbakanlık D.P.T., Ankara 1969.
- 20 — Kalkınma Plânı, Üçüncü Beş Yıl. T. C. Başbakanlık D.P.T., Ankara 1973.
- 21 — KARATAŞ, C. «Capital-Output Ratio and Capital Turnover Rule», Studies in Development, M. E. T. U. 1974.
- 22 — KEYNES, J. M. The General Theory of Employment Money and Interest. Harcourt Brace and Co., London 1936.
- 23 — LAND, J. W. and SOLİGO, R. «Income Distribution. Employment and Growth in Labor Redundant Economies», cited by Miller, in (25).
- 24 — LEWIS, W. A. «Economic Development With Unlimited Supplies of Labor» Manchester School Bul., May. 1954.
- 25 — MİLLER, D. R. «Labor Force and Employment : An Over view», in (26).
- 26 — MİLLER, D. R. Editor, Essays on Labor Force and Employment in Turkey. A.I.D., Ankara 1971.
- 27 — Milliyet Gazetesi, 6 Ağustos 1975.
- 28 — ÖNGÜT, İ. «Economic Policies, Invesment Decisions and Employment in Turkish Industry», in (26).
- 29 — SANDEE, J. A. Demonstration Planning Model for India. Indian Stat. Inst., Calcutta, 1960.
- 30 — WANG, N. T. «The role of Public Investment in Employment», Development Digest, January 1973.

İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİNİN ÖZERKLİĞİ

Av. Erdoğan BİGAT

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİNİN ÖZERKLİĞİ

Av. Erdoğan BİGAT

G İ R İ Ő :

İktisadi Devlet Teşekküllerinin kısa tarihçesi :

İktisadi Devlet Teşekkülleri Memleketimizde ilk kez 17.6.1938 gün ve 3460 sayılı kanunla kurulmuştur. Devletin bizzat müteşebbis olarak ekonomik hayata girişmesi amacı ile kurulan İktisadi Devlet Teşekkülleri uygulamada görülen başarısızlıklar gözönüne alınarak amaçtan uzaklaştırıcı bazı yasal değişikliklere uğramıştır. 3460 sayılı yasanın tedvini sırasında, Devletin müteşebbis sıfatıyla giriştiği faaliyetleri yeknesek prensipler dairesinde düzenleme ve denetime tabi tutma yanında, gayelerine ulaşabilme açısından zorunlu olan özerkliği verme amacı güdülmüştür. Kanun koyucu genel faaliyet, denetleme ve plânlaştırma açısından merkezîyet, uygulama sahasında da ademi merkezîyet ilkelerini birleştirebilmek için yabancı örneklerden Almanya'da uygulanan «Konzern», Anglo sakson memleketlerdeki «Holding Şirket» ve Rusya'da mevcut «Trust» sistemleri örnek olarak almamış Memleketimizin yapısına uygun ve dış ülkelerde örneği bulunmayan yeni bir sistem geliştirilmiştir. Türkiye'de Ferdi Mülkiyet ve ekonomi ilkesi kabul edildiğinden Rusya'daki «Trust» sistemi örnek olarak esasen alınmazdı. Devletin İktisadi Devlet Teşekküllerinin çalışmalarını düzenleme ve denetleme prensibini muhafaza etmekle beraber, özerkliklerini zedelemeyen bu teşekkülleri özel hukuk hükümlerine tâbi tutma amacı güdüldüğünden ferdi mülkiyet esasını benimseyen ülkelerdeki «Holding Şirket» ve «Konzern» sistemleri de taklit edilmemiştir. 3460 sayılı kanun yabancı ülkelerde örneği bulunmayan yeni bir «tüzel kişi» müessesesi yaratmıştır. Bu sistemin ayırıcı

cı özelliği, yönetim ve denetime Devlet organlarının iştirak ettirilmiş olması, sermaye bakımından ise İktisadi Devlet Teşekküllerinin devletten tamamen ayrılmış bulunmalarıdır. 3460 sayılı Kanunun 2. maddesine göre İktisadi Devlet Teşekküllerinin sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır. Mülkiyet hakkı bunlara intikal etmediğçe 2. maddede ifadesini bulan sorumluluk ilkesinin uygulama olanağı olmayacağından, İktisadi Devlet Teşekküllerinin kendilerine ayrılan sermayenin maliki oldukları kabul edilmelidir. (Ord. Prof. Dr. E. Hırş, «Ticaret Hukuku Dersleri» kitabı 1948 baskı sahife 397-407).

3460 Sayılı Yasa :

3460 sayılı Kanun «İktisadi Devlet Teşekkülü» (Madde 1) «Müessese (Madde 26) ve «İştirakler» (Madde 41) olmak üzere üç türlü kuruluş yaratmıştır.

Teşekküller, sermayesinin tamamı devlet tarafından verilen; kendi kanunlarında bu kanuna tâbi tutulacağı yazılı bulunan hükümü şahsiyeti haiz, malî ve idari muhtariyete sahip, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı ve özel hukuk hükümlerine göre yönetilen kuruluşlardır. Teşekküller Muhasebi Umumiye, Arttırma, Eksiltme ve İhale kanunları hükümlerine ve Divanı Muhasebatın (Sayıştay) denetimine ve inşaat bakımından 2443 ve 2799 sayılı kanunlara tabi değildir. (3460 sayılı kanun madde 1,2 ve 3.)

Müesseseler, İktisadi Devlet Teşekküllerinin ellerinde bulunan teşebbüsleri devretmeye zorunlu oldukları, tüzel kişiliği haiz, teşekküle bağlı mahdud mes'uliyetli kuruluşlardır. (3460 sayılı kanun madde 26.)

İştirakler, İktisadi Devlet Teşekküllerinin sermayesinin en az yarısına sahip buldukları şirketlerdir. (3460 sayılı kanun madde 41). Bu şirketler yalnız bilançolarının düzenlenmesi ve denetimi bakımından 3460 sayılı kanuna tabidirler.

3460 sayılı Kanun 43. maddesinde, Umumi Murakabe Heyeti reis ve azalarının, Teşekkül ve müesseselerin Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleriyle, Genel Müdür ve Yardımcılarının ve diğer memur ve müstahdemlerinin görevlerini yaparken basiretli ve tedbirli bir tacir gibi hareket mecburiyeti esasını getirmiştir. Aynı maddede teşekküllerle, müesseselerin paraları ve para hükmünde

ki evrak ve senetleri ve diğ er mallarına karşı, blançoları, tutanak, rapor ve diğ er her türlü belge ve defterleri üzerinde suç işliyen Umumi Murakabe Heyeti, Yönetim kurulu veya Yönetim Komitesi başkan ve üyeleriyle, Genel Müdür ve yardımcılarının, memur ve müstahdemlerinin devlet memurları hakkında uygulanan cezayı görecekl eri belirtilmiştir.

İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseselerinin muamele ve hesaplarının ve yönetim şekilleriyle ekonomik durumlarının tayin edeceği memurlar vasıtasıyla tetkik, teftiş ve murakabe etmeğ e İktisat Vekâleti ile alâkalı Vekâlet anılan Kanunun 13. maddesiyle yetkili kılınmıştır.

Teşekküllerin blançolariyle, kâr ve zarar hesaplarını ve Müesseselerin, Şirket haline getirilmesi hakkındaki hükümet teklifleri incelemek ve ibra kararı vermek üzere 3460 sayılı Kanunun 5. maddesinde Genel Kurul teşkil edilmiştir. Genel Kurul Başkan veya tevkil edeceği bir bakanın başkanlığında, Maliye, İktisat ve Ziraat Bakanlarıyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe, Adliye, Divani Muhasebat, Maliye, İktisat ve Ziraat Encümenleri Reis, Reis vekili, mazbata muharrirleri ve kâtiplerinden ve bu encümenlerin her teşrii yıl için kendi azası arasından seçecekleri beşer kişiden ve Divan Muhasebat birinci reisi, Umumi Murakabe heyeti reisi, Umumi Murakabe heyeti reisiyle İktisadî Devlet Teşekkülleriyle sermayeleri bir milyon liradan fazla olan Milli Bankaların Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Müdürlerinden teşekkül etmektedir.

21.12.1953 gün ve 6201 sayılı Kanunla 5. maddede yapılan değişiklikle Çalışma, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Çalışma Komisyonu reis, reis vekili, sözcü ve kâtipleriyle bu komisyondan seçilecek beşli üye genel kurul üyeliklerine eklenmiştir.

2.6.1960 gün ve 5/11 sayılı Bakanlar Kurulu kararı :

13.6.1960 gün ve 10524 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2.6.1960 gün ve 5/11 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İktisadi Devlet Teşekkülleri Yönetim ve denetim kurullarının oluşması yönünden değişiklik yapılmıştır. 27.Mayıs.1960. günlü devrimin yöneticileri İktisadi Devlet Teşekkülleri Yönetim Kurulları adedinin üçe denetçi adedini nbire indirilmesini ve bu organları atama yetkisini ilgili bakanlara bırakılacağı ilkesini kabul etmişlerdir.

23 Sayılı Kanun :

20.Temmuz.1960 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 23 sayılı kanun 1. maddesi ile 3460 sayılı kanuna tabi İktisadi Devlet Teşekküllerinin Yönetim Kurulları kaldırılmış, aynı Kanunun 2. maddesinde teşekküllerin «Müdürler Kurulu» tarafından idare edilecekleri hükme bağlanmıştır. Müdürler Kurulunun, Genel Müdür veya Müdür gibi en yüksek icra uzuvlarını tayine yetkili makamlar tarafından tespit edilen bir başkan ile 1-2 üyeden ve o İktisadi Devlet Teşekküllerinde çalışan işçiler, memurlar ve mümasil şahıslarca iki senelik devreler için sendikaların ve merkez memurlarının tespit edeceği üçer aday arasından gizli reyyle seçilen bir müdürden oluşacağı aynı yasanın 3. maddesinde belirtilmiştir.

23 sayılı Yasa, İktisadî Devlet Teşekkülleri denetçilerinin, Danıştay, Sayıştay ve Yüksek Murakabe heyetinden seçilecek ikişer kişiden kurulacak bir komisyonun uzman kişilerden saptanacak bir misli aday arasından teşekkülün statüsü hükümlerine göre tayin edilecekleri esasını getirmiştir. (Madde 6).

440 sayılı Kanun :

İktisadi Devlet Teşekkülleri hakkında son yasal düzenleme 12.3.1964 gün ve 440 sayılı yasa ile yapılmıştır. (Resmi Gazete 21.3.1964, sayı 11662). Bu yasa 3460 sayılı yasada yapılan ve yukarıda açıklanan değişiklikleri bir ölçüde birleştiren genellikle yeni düzenlemelerle ilgilidir.

440 sayılı yasa öncelikle İktisadî Devlet Teşekküllerinin tanımında önemli değişiklikler getirmiştir. Ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyet gösterme, katma ekonomi kurallarına ve ekonomik gereklere uygun olarak yönetilme kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışma, sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratma amacını sağlaması öngörülen İktisadi Devlet Teşekküllerinin sermaye kompozisyonu yönünden kapsamı genişletilmiştir. 3460 sayılı yasa İktisadi Devlet Teşekkülü olabilmek için sermayenin tamamının tek başına Devlete ait olması kuralını getirdiği halde, 440 sayılı yasa sermayelerinden yarısından fazlasının tek başına veya birlikte Devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olan kuruluşları İktisadi Devlet Teşekkülü saymış ve bu suretle 3460 sayılı yasanın 41. maddesi uyarınca Şirket halinde bulunan iştirakleri de kapsamına almıştır.

440 sayılı yasa 3460 sayılı yasanın İktisadi Devlet Teşekkülü olabilme açısından kuruluş yasaları çıkarılması esasını aynen kabul etmiş ve geçici 1. maddesi ile kurulan «İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu». Başkanlıklarca hazırlanacak kuruluş kanunlarını üç ay içinde inceliyerek Bakanlıklara iade ile görevlendirmiştir. Aynı yasa geçici 4. maddesinde; teşekküllerin ilgili oldukları Bakanlıkların yürürlük tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde kuruluş kanunlarını hazırlayıp yeniden düzenleme komisyonuna vermekle yükümlü kılmış ve anılan komisyonun 3 ay içinde inceleyip iade edecekleri tasarıları kendilerine verilmesinden itibaren 15 gün içinde Bakanlar Kuruluna sunmakla görevlendirmiştir. 440 sayılı yasa Bakanlar Kurulunun bu tasarıları üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edeceğini geçici 4. maddede hükme bağlamıştır. 37. maddesinde 440 sayılı yasanın yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Bu yasa 21.3.1964 günü Resmî Gazetede yayımlandığına göre Bakanlıkların 21.9.1964 tarihinde ilgili oldukları Teşekküllerin kuruluş yasa tasarılarını hazırlamaları, Yeniden Düzenleme Komisyonunun 21.12.1964 tarihine kadar incelemelerini tamamlayarak tasarıları Bakanlıklara iade etmesi ve Bakanlıkların 27.12.1964 günü Bakanlar Kuruluna, Bakanlar Kurulunun da 27.3.1965 günü tasarıları Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk etmesi gerekli bulunmaktaydı. Bu tebliğin kaleme alındığı 1975 yılının Eylül ayında hiçbir teşekkülün kuruluş yasası çıkarılmamış durumdadır. Bunun hukuk açısından önemi büyüktür. 440 sayılı yasa 1. maddesinde İktisadi Devlet Teşekkülü olmak için kuruluş kanunlarında bu kanuna tâbi olacaklarının belirtilmesi şartını koyduğuna göre, kuruluş kanunu olmayan hiç bir teşebbüsü iktisadi devlet teşekkülü kabul etme olanağı yoktur.

440 sayılı yasa İktisadi Devlet Teşekküllerinin yönetiminde 23 sayılı yasaya yakı n bir düzenleme getirmekle beraber, Müdürler Kurulu yerine «Yönetim Kurulu» sistemine dönülmüştür. Ancak Genel Müdürler Yönetim Kurulu Başkanı kabul edilerek, Genel Müdür dahil sayısı üçü geçmemek üzere bünyeden Yönetim Kuruluna katılacak görevlilerin kuruluş yasaları ile saptanacağı 8. maddede belirtilmiştir.

İlgili Bakanlıkla, Maliye Bakanlığının inhası ile Bakanlar Kurulunca iki üyenin katılacağı Yönetim Kurulunda, ayrıca geniş ölçüde işçi çalıştıran teşekküllerin (kuruluş yasaları ile belirtile-

cek) seçecekleri bir işçi üye ile % 15'i aşan özel sermaye temsilcileri de bulunmaktadır.

440 sayılı yasa Yüksek Denetleme Kurulunun denetleme sistemini muhafaza etmiştir.

Bugün yürürlükte olan 440 sayılı yasa İktisadi Devlet Teşekküllerini Yüksek Denetleme Kurulu denetimi yanında, ilgili Bakanlık kararıyla yürütme organının teftiş, tahkik ve gözetimine tabi tutulmuştur.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Stratejisi :

Yüksek Plânlama Kurulunun 16.11.1972 gün ve 119 sayılı raporunu inceleyen Bakanlar Kurulu 1.12.1972 gün ve 7/5398 sayılı kararı ile «Kamu İktisadi Teşekküsleri Reformunu» kabul etmiştir. (11.12.1972, gün ve 14388 sayılı Resmi gazete)

1961 Anayasasının 126. maddesinde kullanılan deyim paralel olarak bu stratejide «Kamu İktisadi Teşebbüsleri» KİT tabiri kullanılmıştır. Bu deyim 468 sayılı «Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında Kanun»un 4. maddesinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre «ödenmiş sermayenin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerin ce sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar...» Kamu İktisadi Teşebbüsüdür. Bu deyim kuşkusuz İktisadi Devlet Teşekküllerini içermektedir.

Strateji KİT lerin;

1. Üstün bir etkinlik ve verimlilik düzeyine varmalarını,
2. Kamuya giderek artan kaynak yaratmalarını,
3. Teknoloji birikimini, adaptasyonunu ve üretimini yapacak bir bünye kazanmalarını,
4. Kendini yenileyecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulmasını,

hedef almıştır.

Bu hedefe varılabilmesi için üst seviyede koordinasyonu sağlamak, fiyat tarife, yatırım politikalarının genel politikaya uyumunu yönlendirmek üzere Başbakanın başkanlığında ilgili Bakan-

lardan oluşan «Devlet Teşebbüsleri Yüksek Kurulu» ile Devletin üretim, yatırım, piyasa düzenleme ve belli hallerde destekleme maksatlarına ayırdığı taşınır ve taşınmaz mallarla bütçe ödenekleri ve KİT işletmelerinin kârları ile diğer gelirlerinin hesabında toplanacağı «Devlet Teşebbüsleri Genel İdaresi» (Bu organın kimlerden oluşacağı stratejide gösterilmemiştir. Ancak stratejiye esas olan D.P.T. raporunda DPT Müsteşarının başkanlığında Maliye, Sanayi, Enerji, Ulaştırma, Ticaret ve Tarım Bakanlıkları müsteşarlarından oluşacağı belirtilmiştir.) adlarıyla iki üst organın kurulması ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin sektörle devlet holdinglerine, işletmelerin ise Anonim veya Limited Şirketlere dönüştürülmesini öngörmektedir.

Denetim stratejide yeni esaslara bağlanmaktadır. Genel İdare Denetimi Sayıştay'ca, Devlet Holdinglerinin denetimi ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılacak, ibra kararı Türkiye Büyük Millet Meclisince verilecektir. İşletmeci Şirketler ise Türk Ticaret Kanunundaki hükümlere tâbi olacak, ibra kararı Sermaye ile ilgilenmiş Devlet Holdinglerinden oluşacak Genel Kurulda verilecektir. Yüksek Denetleme Kurulunun İşletmeler hakkındaki denetleme raporları, Şirket denetçileri ve Genel Kurullarında değerlendirilecek Türkiye Büyük Millet Meclisi değerlendirme sonuçlarının alınması yönünden denetim yapacaktır. Holdingler ve Şirketler 440 sayılı kanundaki teftiş ve denetim esaslarına tabi olmaya devam edeceklerdir.

KİT'lerden beklenen amaç :

Yukarıda kısaca tarihi gelişimini açıklamaya çalıştığımız KİT'lerden beklenen amaç nedir?

Teşkilâtı Esasiyle Kanununu değiştiren 5.2.1937 gün ve 3115 sayılı yasa Türkiye Devletinin «Devletçi» olduğu esasını getirdiğinden 1938 yılında 3460 sayılı yasa ile İktisadi Devlet Teşekkülleri kurulmuştur. 3460 sayılı Yasa milli, sosyal ve ekonomik kuvvetleri geliştirme amacı ile İktisadî Devlet Teşekküllerini Devletin kontrol ve otoritesi altında bulundurmaya gayesini gütmüştür. (Türk Hukuk Sisteminde İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kemal Sahir Sunar, 1954 sahife 16).

1961 Anayasasınının 41. maddesi Devlete ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek ve bu

maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararına yöneltmek ödevini yüklemiştir.

O halde, Devletin Anayasal görevlerini yerine getirmesinde KİT lerin büyük bir önemi vardır. Devlet, Anayasasının Karma Ekonomi kuralları içinde, özel sektör yanında doğrudan doğruya teşebbüse girecektir. Devletin girişeceği teşebbüsler tekel konusu olmadığından, özel sektörle rekabet içinde olması, KİT'lerin kârlılık ve verimlilik ilkesini de gerçekleştirmeleri zorunludur.

SONUÇ :

KİT'lerden beklenen amaç kanımızca eski ve yeni Anayasalar açısından farklı değildir. Karma Ekonomi kuralları 1961 Anayasasında daha belirgin olmakla beraber, eski Anayasada da benimsenmiştir.

27.5.1960 devrimi uygulama hatalarının tepkisi ile İktisadi Devlet Teşekküllerinde yeni düzenlemeler yapmış, İktisadi Devlet Teşekkülleri diğer kamu hizmetleri ile eş kabul dilme eğilimleri belirlemiştir. Oysa, İktisadi Devlet Teşekküllerinin kurulduğu 1938 yılında tedvin olunan 3460 sayılı yasa diğer ülkelerden örnek alınmaksızın ülkemizin ihtiyaçlarına uygun olarak çıkarılmıştır. Devletin, bu teşekküller üzerinde kuşkusuz denetleme, yön verme açısından bazı tasarrufları olacaktır. Ancak, tekelcilik söz konusu olmadığından KİT lerin özel sektörle rekabet etmesi gereklidir. KİT lerin özel hukuk hükümlerine tabi tutulmasının bu yönden anlamı vardır. Ancak, teşekküllerin ilgili Bakanlıklarca sık sık teftişe tabi tutulması, çok yönlü denetim sistemi ve nihayet 440 sayılı yasanın 28. ve 33. maddelerindeki KİT yöneticilerinin devlet memuru gibi cezalandırılacağı yolundaki hükümler kârlılık ve verimlilik açısından yöneticilerin gerekli atılımlarda bulunmalarını önlemektedir. KİT lerin ekonomik işletmecilik esaslarına uygun olarak, kârlılık ve verimliliği yönelik çalışma düzenine girmeleri, KİT lerdeki yetenekli elemanların özel sektöre kaymasını önlemek için,

1. Yetenekli elemanlara güvenli çalışma olanaklarının sağlanması ve bunun için;

a. Dış etkenlerin bertaraf edilerek hükümetler değiştikçe üst kademe personelinin değişmesinin önlenmesi,

b. Bütçe kanunlarındaki sınırlamalar kaldırılarak KİT'lerin Yönetici kadrolarında uzun süreli sözleşmeli eleman istihdam olanağı verilmesi,

c. Personel sistemlerinin genel ve katma bütçeli kuruluşlardan farklı düzenlemelere tâbi tutulması,

d. Kârlılık ve verimliliğin teşvik unsurları olan prim ve ikramiye sistemlerinin kabulü ve bu uygulamanın seyyanen değil üretime, yatırıma, pazarlama hizmetlerine katkısı oranında taktire tâbi tutulması,

e. Yatırımların zamanında gerçekleştirilebilmesi için geçici personel istihdamına olanak verilmesi,

f. Personel seçiminde politik etkilerin ortadan kaldırılması,

g. KİT'lerin personel eğitimi, uzman elemanlar yetiştirilmesi için teşvik edilmesi.

2. Toplu Sözleşme, üretim, yatırım hususlarında KİT'lerin insiyatiflerini kullanmalarına engel olunmaması,

3. Çok yönlü teftiş, gözetim, denetim sistemlerinden dönülerek tek yönlü denetim usulünün kabul edilmesi,

4. Sermaye yetersizliklerinin giderilerek KİT lerin sağlam bir mali bünyeye kavuşturulması,

5 — Yönetim kurulunun müdürler kurulu olarak düşünülmesinden vazgeçilerek karar organı haline dönüştürülmesi ve bu kurula yürütme ile sorumlu olan Genel Müdür ve yardımcılarının üye olmaları sisteminden dönülmesi, sağlanmalıdır.

Genellikle Yeniden Düzenleme Komisyonu, KİT'lerin reform stratejisi bu sonuçlara varmış olmakla beraber, yasal düzenlemeler geciktirildiğinden KİT lerin sorunları gün geçtikçe artmaktadır.

Ancak, reform stratejisinde kurulması öngörülen iki üst organ, özellikle Sayıştay denetimine tabi olması ve ilgili bakanlıklar müsteşarlığından oluşması öngörülen «Devlet Teşebbüsleri Genel İdaresi»nin özerklik ilkesi ile bağdaşmıyacağı görüşündeyiz. KİT lerin sektörel Holdinklere dönüştürülmesi uygun görülmele beraber, Türk Ticaret Yasasında Holding Şirketlerle ilgili düzenlemeler yapılmadan bu yola başvurulması bazı zorluklarla karşılaşılmasına sebep olacaktır.

Sonuç olarak, KİT lerin sorunları artık 40 yıllık uygulamalarla ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar genellikle yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden çok, uygulama hatalarından gelmektedir.

KİT lerin stratejide belirtildiği üzere, üstün bir etkinlik ve verimlilik düzeyine varmaları, kamuya giderek artan kaynak yaratmaları, teknoloji birikimini, adaptasyonunu ve üretimini yapacak bir bünyeye sahip olmaları, kendilerini yenileyecek yapı ve işleyişe kavuşmaları için ÖZERK Çalışmaları mutlaka sağlanmalıdır.

**ANAYASAMIZ'IN ÇİZGİSİNDE TÜRK EKONOMİ
DÜZENİNİN TESBİTİ: KALKINMA VE REFAH
DEVLETİNİ SAĞLAMA YOLLARI**

Av. Celil CAN
Mardin Barosu Başkanı

Sonuç olarak, KİT lerin sorunları artık 40 yıllık uygulamalarla ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar genellikle yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden çok, uygulama hatalarından gelmektedir.

KİT lerin stratejide belirtildiği üzere, üstün bir etkinlik ve verimlilik düzeyine varmaları, kamuya giderek artan kaynak yaratmaları, teknoloji birikimini, adaptasyonunu ve üretimini yapacak bir bünyeye sahip olmaları, kendilerini yenileyecek yapı ve işleyişe kavuşmaları için ÖZERK Çalışmaları mutlaka sağlanmalıdır.

**ANAYASAMIZ'IN ÇİZGİSİNDE TÜRK EKONOMİ
DÜZENİNİN TESBİTİ: KALKINMA VE REFAH
DEVLETİNİ SAĞLAMA YOLLARI**

Av. Celil CAN
Mardin Barosu Başkanı

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

**ANAYASAMIZ'IN ÇİZGİSİNDE TÜRK EKONOMİ DÜZENİNİN
TESBİTİ;
KALKINMA VE REFÂH DEVLETİNİ SAĞLAMA YOLLARI.**

(TATBİKÎ DÜŞÜNCELER - EKONOMİK AKSAKLIKLAR -
TENKİDLER - MÜTALÂALAR)

Av. Celil CAN
Mardin Barosu Başkanı

I — G İ R İ Ş

Karma Ekonomi içinde, hızlı bir sanayileşmeye doğru yol alan Türkiye'nin, bugünkü ekonomik yaşamında görülen bunalımlar, kalkınmakta olan ülkemizin, ekonomik sahada alması gerekli tedbirlere doğru, bazen isabetli teşhis koyamamasından ve bu sebeble önümüzde dikilen bir takım dar boğazları, aşmayı henüz becerememiş olmamızdan ileri geldiğini, samimiyetle kabul etmek lâzımdır.

Öteyandan; Türk Ekonomik düzenini Anayasamıza göre tesbiti yapıldığı halde, Anayasanın kanun tekniği bakımından, ekonomik düzenimizin açık surette belirlenmemiş olması; bu ekonomik düzenimizin işletilmesi konusunda, siyasî partilerimizin çıkar kapılarına münakaşa konuları açtığı görülmektedir. Zira, bir Siyasî partimiz; Sosyal Hukuk Devleti kavramını, Sosyalizm'e açık bir demokratik sosyalizm şeklinde yorumlarken; diğer bir siyasî partimiz de, Sosyal Hukuk Devleti kavramını, Sosyalizm'e açık görmemekte ve Sosyal Hukuk Devletindeki sosyallık vasfını, hukuk nizamı içerisinde, ferde sağlanması gereken sosyal güvenlik ve sosyal adâlet ilkelere bağlamaktadır. Bu yüzden, bu iki görüş arasında vukua gelen siyasî çekişmelerin sonucu olarak, tatbikatte kendini hissettiren

ekonomik tedbirler zaif kalmakta, kalkınma çabalarımız kösteklenmekte ve bundan doğan hükümet buhranları, bazen rejim bunalımlarına kadar varabilmektedir.

Diğer taraftan, Türkiyemizin her yıl hızlı surette artan nüfusunun kontrol altına alınamaması yüzünden, büyüyen iş gücüne, yeteri derecede çalışma alanları temin edilememekte, bazen de yavaşlayan yatırımlarımız, kalkınma hamlelerimizi istenen düzeye çıkarmasını geciktirmektedir.

Özellikle, sanayi yatırımlarımızın gerekli kıldığı makine ve ham madde ithali için yapılan döviz giderlerinin, ihracat gelirlerimizi karşılayamamakta olması da, dış ticaretimizde vuku'a gelen açıklarla, Dış Ödeme Dengemizi bozmakta ve enflasyon hızının her geçen gün artmaya devam etmesi, aynı zamanda paranın satın alma gücünü zayıflatarak, Türk halkını büyük geçim sıkıntılarında maruz bıraktığı, müşahade olunan hallerdendir.

Kısaca izahına çalıştığımız ve Türkiyemizin bugün maruz kaldığı bu ekonomik tablo; herhalde karamsar bir görüşü yansıtmaktadır. Aslında, ekonomimizin ciddi tedbirlerle yönetilememesi, ekonominin, iktisadi kurallara uygun şekilde çözümlenmesi yoluna gidilememiş bulunmasından ileri geldiği bir gerçektir.

Ekonomimizin bu düzensizliğine kim çare bulacaktır ve nasıl bulunacaktır? sorusu, bu tedbirlerimizin asıl konusunu teşkil etmektedir.

İşte biz bu Tebliğimizle bir hukukçu olarak ve fakat bir ekonomi uzmanı olmamanın verdiği sınırlı bir yetenekle, memleketin sorunlarına ekonomik yönden eğilme cesaretini gösterirken; herşeyden önce, Anayasamızın ön gördüğü ekonomik düzenin ve ekonomik kamu düzeninin ne olduğunu tesbit etmeye, Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet kavramlarını belirtmeye, kalkınmaya ve refah devletine doğru gitme yollarını incelemeye çalışacağız.

Şüphesiz ki; tatbikatın bize verdiği tecrübeler ve ekonomik bilim'in katkısıyla yaptığımız çalışmalar; Türkiyemizin bugünkü ekonomik gelişmesinin ne yolda olduğunu ve ne gibi tedbirlerle Karma Ekonomi sistemiyle hızlı surette kalkınmasının mümkün olabileceğini, Ekonomik Bilim ışığında açıklığa kavuşturmaya uğraşacağız.

Bu tebliğimizdeki düşünceler ve takip edilen metodlar, gerçekten «değer» taşıdığını görebilmek, ancak (Ekonomi - Hukuk) Şurasımıza katılacak, sayın bilim adamlarımızla meslekdaşlarımızın gösterecekleri tasvip oranı'na ve ışık tutma olanağına bağlı kalacağız...

II — Cumhuriyettenberi Türk Ekonomik Hayatına Kısa Bir Bakış :

Cumhuriyet Türkiyesinin 50. yılı aşan Ekonomik tarihi; sanayi ve kalkınması, geri bırakılmış bir toplumun sanayileşmesi ve modern surette tarımlaşması konusunda, geçen bir mücadele tarihidir.

Kurtuluş Savaşı Türkiyesi'nin sanayi alanında Osmanlı İdarelerinden devir aldığı miras, temel ağır sanayi'i olmıyan ve sadece 76.216 işçi çalıştıran 386. önemsiz iş yerinden ibaret sanayi kuruluşlarıyla, ilkel suretteki bir tarım toplumunun, genç Cumhuriyetimiz için ne kadar yetersiz olduğu belli ise; Batı Avrupa için de Türkiye, sadece bir pazar ve hammadde ihracı için bir sömürü yeri olmaktan ileri gitmiyen yarı sömürü bir ülke idi. İşte bunu bilen Atatürk, Devleti kurduktan sonra İzmir'de açtığı ilk büyük İktisat kongresinde : «Türkiye artık cihangir bir devlet olmayacak, bir İktisat devleti olacaktır», diyordu. Çünkü biliyordu ki, Batı Avrupa, dünya hakimiyetini Kapitalizm'de bulmuş ve Osmanlı Devleti'nde, bu sömürü düzeni ile çökertmişti. Atatürk, Sovyet Rusyadaki Sosyalist modelini de benimsemiyordu. Onun için ne Kapitalist ve ne de sosyalist bir devlet düzeni olmadan, batı düşüncesiyle millî bir İktisat devleti modelini kurmayı arzuluyordu. Bu İktisadî devletin modeli ne olabilirdi?

Atatürk, devletçi bir İktisat modeline taraftardı. Fakat bunu bir doktrin içinde açıklanmıyan bir İktisadî model... Çünkü, toplumumuz geri bırakılmıştı. Tüm yapısının değiştirilmesine gerek görüyor ve Devletin bu yapıyı değiştirmesinde öncü olmasını arzuluyordu. Yani devlet, hem yatırımlar yapacak ve hem de özel teşebbüsü destekliyecekti. Bu suretle emek ile sermayenin gelişmesini himaye edecek ve Devlet yatırımları bu iki güce güç katacaktı. İşte, dış ve iç şartların getirdiği zorunlu bir İktisat modeli olarak; Devletçilik adı altında bir tür yumuşak Devlet Kapitaliz'mi modelini ortaya çıkardı. İlk iş olarak Devlet 5. Yıllık sanayi plânlarıyla, do-

kuma, şeker, demir, çelik ve çimento sanayii'ni kurdu. Bununla, hem kamu ve hem de özel kesimlerin karşılıklı ağırlıklariyle, ilkili bir iktisat yapısı ortaya çıktı. Bununla devletçilik, kapitalizm'in gelişimine yardımcı oluyordu.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, dünya ekonomik şartları değişince; Türkiye, batının yalnız politik sistemini değil, ekonomik rasyonellerini de benimseme zorunluğunu duydu.

1950 - 1970 Türkiye'si; bu model kapitalizm'in en güçlü devresini teşkil eder. Bu devrede üretim güçleri, bütün gelişme hızıyla kendini gösteren bir devre olmuştur. Bu sürede, Türk Ekonomisinin yapısal yetersizlikleri, dış ve iç kredilerle çözümlenmeye zaruret görülmüş, dıştan gelen kaynaklar, tarımda hızlı bir makineleşmeyi ve sanayide de, altyapı yatırımlarını mümkün kılmıştır. Böylece, yollar, köprüler, barajlar, enerji santralleri kurularak Türk Sanayi'i geliştirilmiş ve o zamana kadar çalışan küce işletmeler de tasfiye edilerek yerini modern büyük işletmelere bırakmıştır.

1960 lardan sonra Devlet Plânlama Teşkilâtı kurulmuş, bu teşkilâtın öncülüğünde sanayileşmemiz, plânlı olarak büyük gelişmeler gösterip Türk Sanayi hayatı, Tarım ve Ticaret Sektörlerine oranla büyük üstünlükler sağlamıştır.

Sanayii'mizin bu devresindeki hızlı ve plânlı olan gelişimi; ortaya bir takım sosyal meseleleri de birlikte getirdiğini görmekteyiz. Zira, bir taraftan Sanayileşmenin doğurduğu işçi sınıfı ve bu sınıfın Sendikalleşme, toplu pazarlık, grev, lokavt gibi demokratikleşme hareketleri Anayasal Haklar olarak ortaya çıkarken; öteyandan toplumun üst ve alt yapısı arasında beliren çelişkilerle, sosyal ve politik alanda da başka meseleleri doğurmuş, Türk Sanayi düzeyinin üzerinde eğilmesi gereken sorunları ortaya çıkmıştır.

Bugün, Türk Sanayi'i, Tarım ve Ticaret gelişiminin, 1960 lardan sonra aldığı bu sistematik hız, görülmemiş nüfus patlamasına rağmen büyümekte olduğunu görmekteyiz. Ancak bu büyüme, kendi standartlarımıza göre, büyük bir ilerleme sayılmakta ise de; çağdaş gelişme düzeyi karşısında, yeterli bir büyüme saymamak icap eder. Çünkü, 1920 lerin on milyon Türkiye'si yerine, 1975 lerin 40 milyona yaklaşan bir Türkiye'si vardır. Ve 21 inci yüzyıl başlarında 70 milyon insanlı bir Türkiye'nin doğum sancılarını şimdiden duymak gerekir.

Özellikle, yakın bir gelecekte, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile gümrük birliği gerçekleşeceğine ve Batı Avrupa'nın Ekonomik ve politik toplumunun tam bir üyesi olacağımıza göre, 1973 lerin adam başına millî gelirimize olan 510 dolar payını, 1995 yılında 1.500 dolara çıkarmamız zorunluğu, tam gelişmiş bir ülke olmamız bakımından gereklidir. Bu da Tarım ve Ticaret alanlarında, yılda en az % 9 büyüme hızını ve sanayi kesiminde de, % 12 nin altına düşmeyecek bir gelişme hızını, gerçekleştirmemizle mümkün olacaktır. Bu itibarla, iktisadî büyümenin birlikte getireceği çok önemli sosyal, yapısal ve ekonomik sorunları, şimdiden çözmemizi, ve ortaya çıkacak darboğazları aşmamızı gerektirecektir. Aksine bu sorunları çözemediğimiz takdirde, kalkınma hamlemizi, tam bir gelişmişlik düzeyine erdirmeyeceğimizi, önemli surette bilmemiz lâzımdır.

III — ANAYASAMIZ'A GÖRE, TÜRK EKONOMİK DÜZENİ'NİN TESBİTİ :

Türk ekonomik düzeni'nin Anayasamıza göre tesbiti konusunda, bazı bilimsel ve hukukî görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerin değerlendirilerek tartışılmasını faydalı buluyor, böylece Türk Ekonomik Düzeni'nin saptanmasında, daha geniş bir açıklık sağlanacağına inanıyoruz. Ancak, bu tartışmalara girmeden önce, Anayasamız'ın öngördüğü, Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet kavramını, Sosyal Adaleti sağlama ile, Ekonomik Kamu Düzeni kavramlarını, bilimsel yönden incelemek ve bu ışık altında, Anayasamız'ın öngördüğü (Türk Ekonomik Düzeni) ni ortaya çıkarmanın daha sağlıklı olacağına inanıyoruz.

Bu suretle de, siyasî partilerimiz'in kendi bünyeleri içerisinde oluşturdukları Demokratik Sosyalizm veya Karma Ekonomi içinde Kalkınma, programlarının anlamı, daha kesin çizgilerle, aydınlığa kavuşturulmuş olacaktır.

1) Hukuk Devleti Kavramı :

Anayasamız'ın 2 nci maddesi; Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, Demokratik, lâyık ve Sosyal bir hukuk devleti, olduğunu beyan eder. Ancak, Anayasamız, Sosyal Hukuk Devleti prensibini kabul ederken, bu kavramların tarifini, kanun tekniği bakımından yapmamıştır.

Biz bu kavramları, kendi içlerinden tahlil edersek, Hukuk Devleti açısından temel unsur olarak : bütün devlet faaliyetlerinin, hukuk kurallarına uygun şekilde yürütülmesi anlamına varırız. Hukuk kurallarına uygun olmayı sağlayan müesseseler de, şüphesiz ki, Yargı Organlarıdır. Yani Yasama, Yürütme ve Yargı organlarının bütün tasarrufları, Hukuk Devletinde tamamen yargı denetimi altında bulunduğu kabul edilir. Daha açık bir deyimle: Yasama organının denetimini Anayasa Mahkemesi, idarenin eylem ve işlemlerini, İdare Mahkemesi olan Danıştay ve kişinin hak ve dokunmazlığı, yani temel hakları, Adil ve Askeri Mahkemelerin güvencesi altında bulunmaktadır. Şu kadar ki, kişinin temel haklarının özüne dokunulmaması kaydıyla, Anayasanın tayin ettiği durumlar ve esaslar içinde, kişinin bu haklarının sınırlanabileceği yine Anayasada belirtilmiştir.

Kişinin hak ve dokunulmazlıklarını garanti altına alan ve Devlet organlarının bütün icraatını, Yargı Denetimi altında tutarak, Hukuk prensiplerine uygun yola sokan Hukuk Devleti; bu tutumıyla, Hukukun üstünlüğü ilkesini kabul etmiş ve buna bağlı bulunmuş demektir. Anayasamızın bu hukuk devleti anlayışı şüphesiz ki, modern hukukun ve çağın ilkelerine uygundur. Malumdur ki, Hukuk Devleti'nin karşıt anlamı, geçmiş çağların keyfî Devlet yönetimidir. Bu yönetimde, idare edenin mutlak hakimiyeti ve idare olunanın da, mutlak itaat etme esası mevcuttur ki, bu tarz Devlet idaresi anlayışı, çağdışı bir idare sayıldığı için, incelemelerimize konu olmayacaktır.

2) Sosyal Devlet Kavramı :

Çağımızın modern Devlet anlayışı, yalnız Hukukun Üstünlüğü'nü sağlayan, Yurt ve Millet'in bütünlüğünü koruyan, iç ve dış güvenliği, güvence altına alan, klâsik manadaki görevlere münhasır değildir. Bu görevlerinin yanı sıra, ekonomik ve sosyal görevleri de mevcuttur. İşte bu düşünce bizi, (Sosyal Devlet) kavramına doğru götürür.

Anayasamızın 41 inci maddesi : «İktisâî ve sosyal hayatın, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleneceği» hükmünü getirmiş olduğuna göre, Sosyal Devlet kavramını, Anayasamız'ında benimsemiş olduğu sonucuna varmak lâzımdır. Gerçek'ten, Sosyal

Devlet ferdlere yalnız 'klâsik hürriyetleri sağlamakla yetinmiyen, aynı zamanda ferdlerin insan gibi yaşamaları için, zaruri olan maddî ve manevî bütün ihtiyaçlarının karşılanmasını görev sayan Devlettir. Sosyal Devlet kavramındaki bu sosyallik vasfı, sadece bir yardım devleti anlamını taşımaz. Ondan en geniş manasiyle, ferdine Sosyal Güvenlik sağlayan, çalışma ve Sosyal Adalet ilkelerine bağlı olan Devlet anlamını da verir. Çünkü Sosyal Devlet'de, sosyal güvenlik temel ilkeleri bulunur. Ve bu ilkelerin gerçekleştirilmesinde, Devlet kendini görevli sayar. Sosyal güvenlik, ferдин insanlık haysiyetine yaraşır maddî ve manevî bir hayata kavuşması demektir. Aynı zamanda Sosyal Devlet, Ekonomik hayatın tatbikatından doğacak eşitsizliğe karşı, ferdi koruyabilen, gelirine göre kendisine vergi adaleti sağlanan ve servetin bir tahakküm vasıtası olmasını önleyebilen Devlet'dir. İşte, çağın sosyal ve Demokratik hürriyetçi devletini, Anayasamız'ın öngördüğü Sosyal Devlet kavramını, bu mânâda anlamak ve benimsemek lâzımdır...

3) Sosyal Adaleti Sağlama Kavramı :

Sosyal Adalet terimi; Ekonomik hayat içinde, bir toplumun ferdleri arasındaki gelirlerin dağılımında, husule getirilen «denge» anlamına gelir. Gerçekten, ekonomik hayatın gayesi; topyekûn bir ekonomik gelişmeyi sağlamaya yönelik olduğuna göre, ferdlerin toplum içinde daha iyi, daha güvenli ve geleceğe intikal edecek daha verimli bir yaşamayı sağlamak, artık ekonomi'nin bir gayesi olmuştur. Bunun için Ekonomik hayat, her zaman siyasete alet edilmiş ve Hükûmetler, kendi toplumlarına ekonomik gelişmeyi sağlamak ve bu ekonomik gelişmenin husule getireceği menfaatler arasındaki gelirin - tam müsavi olmasa dahi - dengeli olarak dağılmasını sağlamayı görev edinmişlerdir. Bu görevin başarı oranı, sosyal Adaleti sağlamak için, gösterilen çabanın verdiği sonucun eşitliğine yaklaşma derecesiyle ölçülür.

Anayasamız, Devletimizi hukukî ve sosyal bir devlet biçiminde görmüştür. Sosyal Devlet, Sosyal Adaleti sağlayan Devlet'dir. Sosyal adaletin gerçekleştirilebilmesi, ancak milleti oluşturan Sosyal guruplar'ın, birbirlerine zıd menfaat mücadelelerini önliyen ve bu guruplar arasında âhenk ve işbirliğini sağlayan ve artan gelir ve yükselen refâhtan husule gelen dengesizlikleri giderici bir yolda, henkesin ve özellikle çalışan sınıf'ın, adaletli bir pay alarak, yaşa-

ma seviyesini arttıran ve Millî gelirin ferdler arasında ahenkli ve dengeli surette yayılmasını sağlamakta mümkün olabilir.

Hükümetler, Sosyal Adaleti sağlama konusunda, kendi programlarıyla topyekûn kalkınmayı ne dereceye kadar sıhhatli ve sür'atli yaparlarsa, memleketin ekonomik kaynaklarını ve üretim potansiyelini ne nisbette harekete geçirirlerse; Devlet düzenindeki, Demokratik ve Sosyal niteliğini de, o nisbette korumuş ve Sosyal Adaleti sağlamakta, o miktarda başarı kazanmış sayılabileceklerdir.

Sosyal Adaletin sağlandığı ülkelerde, sosyal güvenlik, sosyal birlik, sosyal refâh ve sosyal sevgi'de teessüs eder. Bu bakımdan, ferdler arasındaki Sosyal Adaletin sağlanması konusu; çağın refâh Devletini kurma ilkelerinden sayılmaktadır.

4) Ekonomik Kamu Düzeni :

Anayasamızda Ekonomik Kamu düzeni'nin ne olduğu, kesin olarak belirlenmemiştir. 1961 Anayasası'nın Türk Devletini; Hukukî ve Sosyal biçimdeki anlamı, kâfi görülmemelidir. Zira, Anayasa'nın bu demokratik niteliği yanibaşında, ekonomik niteliğini de belirliyen bir düzenin, Anayasa müessesesi halinde gösterilmesini zorunlu görülmeli idi.

Her ne kadar Anayasamız «İnsan hak ve hürriyetlerini, Millî dayanışmayı, Sosyal Adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refah'ını, gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak Demokratik Hukuk Devleti'ni, bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmayı» âmir ise de; bunda biçimsel olarak, Ekonomik Kamu Düzeni'nin ne olduğunu belirlememiş ve herkesin kendi anlayışına göre yorumlamak cihetine gitmesine yol açmıştır ki, bu yolda yapılacak bir yorumlama da, isabetli bir hüküm olmayacağı aşikârdır.

Bu itibarla; Anayasamızın öngördüğü Ekonomik Kamu düzeni'ni, yine Anayasa'nın delâletiyle görmek ve tartışmasını Bilimsel yönden yapmak lâzım gelecektir.

5) Anayasa'mızın Öngördüğü Ekonomik Düzen :

Anayasa'mızın öngördüğü ekonomik düzeni; Sosyal Devlet niteliği açısından aramamız gerekecektir. Bunun dışında çeşitli ikti-

sadî sistemlere doğru gitmek, bu sistemlerden kıyaslanmalı yorumlarla bir iktisadî model bulmak, Türk ekonomi düzeni için sıhhatli ve anayasal bir model olamayacaktır. Bu durumda kabul edilecek ekonomik düzendeki gâye; ekonomik hayatın sorunlarına devamlı çözümler bulabilecek ve Sosyal Devlet'in amacı olan kişi mutluluğunu ve refâhını sağlayacak, bir Ekonomik başarıya ulaşabilmek arzusu olmalıdır. Yoksa, dışarıdan alınacak bir sistem, veya kıyaslanacak bir uygulama, ekonomik meselelerimizin çözümüne değil, başka bir coğrafya üzerinde ve başka bir kültür'de mevcut olan ekonomik uygulamaların tatbiki şeklinde olur ki; bu tatbikin Türk coğrafi esaslarına, tarihsel an'ane ve kültürüne ve Türk toplumunun istek ve emelleriyle, bağdaşıp bağdaşmayacağını, çok derinden düşünmek lâzım gelecektir.

Tarihe bakacak olursak; çağlar boyunca ferdin iktisadî taleplerini karşılayacak farklı düzenler bulunmuş ve bu düzenlerin tatbikatı yapılmıştır. Bu tatbikatın verdiği sonuçlar; eğer tatbikatını gören toplumların bünyelerine, kültür seviyelerine, coğrafi esaslarına, an'ane ve ahlâkına uygun düşmemişse, yine o düzen'in başarı sağlayamayacağını şüphesiz kabul etmek lâzımdır. Bu sebeble; Türk Ekonomik düzeni'nin ne olabileceğini saptamayı düşünürken; bu düzen'in Türk toplumunun bünyesine, kültür seviyesine, coğrafi esasına, an'ane ve ahlâkına uyma derecesini de hesaba katmak lâzımdır. Bununla da, dünya iktisadî gelişmesine ayak uydurmayı istememek, ferdin Devlet'ten her gün artan ihtiyaç ve taleplerini hesaba katmayı düşünmek, sömürü düzenini görmemezlikten gelmek, bir lokma bir hırka ile, toplumun geçinmesine rıza gösterilmesini hiç'te kastedmiyoruz. Ancak şunu demek istiyoruz ki; seçeceğimiz iktisadî düzeni, Anayasamız'ın esprisi içinde görmek, Türk Devletinin hukukî ve sosyal bir Devlet olma gereklerinin bütün vasıtalarını benimsemek ve bunu ne yolda gerçekleştirmenin mümkün olabileceğini, topyekûn kalkınmanın, Demokratik düzen içinde başarılmasını sağlayan, çağın anlayışına uygun bir iktisadî düzen'in olmasını kastediyoruz. Bu da Atatürkçü anlayışın ve Milliyetçi görüşün bir muhassalesi olarak, (Karma Ekonomi) düzeni olabileceği inancındayız, Zira, Anayasanın metin espirisi, bu anlayışı sarahaten kabul eder mahiyette olduğuna inanıyoruz. Yoksa, bugünkü ekonomiler arasındaki sistem mücadelesinde; batının Kapitalist ve Demokrat Sosyalist Ekonomileriyle, Sovyet ve Çin Bloklarının komünist ekonomileri arasından veya bu ekonomilere

doğru giden ayakbağı ekonomiler türünden, Türkiye için ısmarlama bir ekonomik sistem aramasına gitmek; Türk toplumunun iktisadî gerçeklerine, tarihsel akımına ve kültür inançlarına aykırı düşecektir.

Tarih boyunca Türk ekonomisi, Karma - Ekonomi sistemiyle düzenlenmiş ve akımını öylece yapmıştır. Osmanlı idarelerinin, Ordu ve Donanma gibi, askeri araç ve gereçlerine lüzumlu millî savunma tesisleri, tamamen Devletin sermayesiyle kurulmuş ve ferdin ticarî serbestisine ve sanat tesislerine dokunulmamıştır. Cumhuriyetten sonra ilk devletlerde başlayan Devlet kapitalizm'i; kısa sürede ferd teşebbüslerinin hamlelerine destek olmuş ve sonra özel sektöre karşı teşvikçi bir tutum almıştır. Bu gün Devlet Kapitalizm'i, yerini merkezi plânlama ile, Devlet sektörüne terk ederek, özel sektörle birlikte, Türkiye'nin kalkınma ve inşasında her biri görevler yüklenmiş olmaları, Karma - Ekonomi sisteminin, dün olduğu kadar bugün de, Türkiye'nin iktisadî hayatına hakim bir sistem olduğunu gösterir.

Öteyandan, çağın batı ekonomik düzenini de düşünürsek; bu düzen, Refâh Devletini kurma gayesinde olduğunu görürüz. Zira bugün Batılı Devletler, iktisadî süreç içinde edindikleri tecrübelerle, aşırı doktriner durumlarını ve temel görüş ayrılıklarını bir tarafa itmişler, ekonomik politikalarını, tamamen sosyal politika sahalarına intikal ettirmişlerdir. Bugün Batının ekonomik idaresi, Keynes'çi bir politika ile, refâh unsurunu bir gâye olarak benimsemiştir. Millî savunma ve sosyal meselelerde, bu Devletlerin milletlerine karşı yükledikleri ağır görevlerle, iktisadî alanlarda, Devlet müdahalesine lüzum görürlerken, öteyandan özel teşebbüsün ana bünyesini tamamen korumakta, hatta onu desteklemekte, Refâh Devleti olmanın sebeplerinden biri olarak saymışlardır.

Türkiyemiz dahi, Anayasamızın tarif ve esprisi içinde, öngördüğü ekonomik düzen'in, tamamen bir Karma - Ekonomi düzeni olduğunun açık olarak belirlendiğini kabul etmek lâzımdır. Zira, Anayasada «Ekonomik ve Sosyal Devlet» anlatımıyla ifadesini bulan bu ekonomik düzende, yine Anayasanın hükmüyle kurulan, Merkezi Plânlama'nın, ağırlık verdiği Devlet sektörüne emredici bir tutum sağlarken, Özel Sektör yatırımlarına da, yol gösterici, teşvik edici ve destekleyici bir tutumla, sanayi hayatımızın inkişafına ve

Sosyal Adaletin gerçekleşmesine önderlik eden karma bir sistem olduğunu, tereddüde yer vermeyecek şekilde, bilmek gerekir.

Türkiye'mizin kalkınmasını, sanayi'nin hızla inkişafını ve refah devleti'ne doğru gitmenin yollarını ancak bu sistem içerisinde aramız lâzım gelecektir...

IV — KARMA - EKONOMİ DÜZENİ :

Karma - ekonomi düzenini tarifi imkânlarını, sistemsel anlamını, hakkında yapılan eleştirileri, Özel sektörle olan ilişkilerini ve onun tabikattaki başarısının incelemesini yapmadan önce; Türkiye'yi Karma Ekonomi yoluna sürükliyen, tarihsel politik sürecin özetini yapmak; bizi, Anayasa'nın öngördüğü Ekonomik - Kamu düzeninin değerlendirilmesini, daha iyi yapmamıza imkân sağlayacağı kanısındayız.

Osmanlı İmparatorluğu zamanında sanayi hayatımız, çok mahdut miktardaki birkaç sanayi tesisiyle, el ve ev eşyası imal eden, bir takım küçük yatırımlardan ibaretti. O zamanki ticaretin ve mahdut sanayi'in ve sermaye kaynaklarının yabancılar elinde olması, imparatorluğun dış sanayi'e bağlı kalmasını zorunlu kılıyordu.

19 ncu asır Avrupası; Sanayi'de büyük hamlelere girişirken, Osmanlı Hükümetleri, bunlara kayıtsız davranıyor, araya giren çeşitli harpler, iç mücadeleler, Batı'nın Sanayileşme hareketlerine uymayı, imkânsız halde kılıyordu.

İstiklâl Savaşının kazanılmasından sonra genç Türkiye Cumhuriyeti, kendini iktisaden en geri memleketler seviyesinde kalmış olduğunu görmüş ve çıkar yol olarak, çağın Devletinin, ancak iktisad Devleti olmakla, Vatandaş refahının sağlanabileceğine inanmıştı. Bu inancı ilk defa duyan Atatürk, maddî varlığı tükenmiş bir ülkenin kalkınma imkânlarını ancak Devletin teşebbüs ve müdahalesiyle ve sanayi'nin teşvik edilmesiyle mümkün olabileceğinde görmüştü. Şu kadar ki, bu sanayii kurarken, memleketin teşebbüs ve sermaye noksanını da düşünmüş, mevcut bu mahdut sermaye ve tasarrufları kanalize edecek millî Bankalarında henüz kurulamamış ve kurulanların da, güç kazanamamış olmasını hesaba katarak ve sanayi hevesinin ve teşebbüs fikrinin doğma zamanını beklemeyen, Devletin yatırımcı ve işletmeci olarak, sanayi hayatımıza

girmesini zorunlu kabul etmişti. Böylece, 1933 de ilk sanayi teşekkülü olan Sümerbank kurularak, Türk Devletçiliği de bu tarihte doğmuş oldu.

Devletçilik anlayışını, Türkiye'de bir zorunluğun sonucu olarak kabul etmek lâzımdır. Nisbeten uzunca devam eden bu devreden sonra, ferdi teşebbüsünde yatırım yapma imkânları, tedricen elde edilmesi için, Sanayii teşvik kanunu çıkarıldı. Şüphesiz ki, o zamanki Türk Devletçilik anlayışı, bir Doktrin veya iktisadi bir sistem olarak düşünülüyordu. Ancak Özel Sektörün, sermaye ve ihtisas bakımından tahakkuk ettiremediği veya buna gücünün yetmediği işleri, Millî bir teşebüs olarak gerçekleştirmek arzusunun bir simgesi şeklinde mütalâa ediliyordu. Bunu takip eden süreler içinde, Devlet, Sümerbank'ın pamuk sanayiini daha fazla genişleterek, bunu Çimento Sanayii, Şeker ve Demir Sanayiileri takip etti. Artık Devlet, yatırımcı ve işletmeci sıfatiyle, Devlet Sektörünü kurmuştu.

Öteyandan, Özel teşebbüs de, kendisine sağlanan imkânlarla harekete geçerek, tedrici surette gelişmeye başladı. Böylece Devlet Sektörü ile Özel Sektörlerden oluşan, ilk Karma - Ekonomi merhalesine varılmış oldu. Bu merhalede kamu ve Özel sektörlerin, herbiri kendi yatırımlarında ayrı ayrı inkişaflar göstererek ve karşılıklı tesirli ağırlıklarını birbirlerine hissettirerek, ikili bir yapı ortaya çıktı.

İkinci Dünya Savaşı sonraları, batının politik ve ekonomik rasyonellerini izliyen Türkiye; Sanayi hayatının inkişafı üzerine, bu sanayiden yeni bir burjuvazi, yani sermayedarlar sınıfının ortaya çıkması sonucunu verdi.

1950 yılındaki siyasî rejim değişikliğinden sonra, iktidarın devam eden on yılı; Özel Sektörün bir gelişim devresini kapsamaktadır.

1950 - 1970 devresi ise; Türk kapitalizm'inin Karma - Ekonomi düzeyi içinde, üretim güçlerini ve bu güçlerin artık yükselen kalkınma düzeyini gösteren en parlak bir devresi olmuştur. Bu devrede Türk Ekonomisinin, yapısal yetersizliği, dış krediler ve dış borçlanmalarla düzeltilmiş, tarımda hızlı bir makineleşmeyi ve Sanayide de alt yapı yatırımlarının başarılmasını mümkün kılmıştır. Tarımda ekilebilen topraklar, en yüksek düzeyine eriştiği gibi, sa-

nayide de modern sanayi işletmelerinin kurulması sonucunu verdi. Bundan sonra Türk Sanayii, artık kapalı bir birim olmaktan çıkmış, iç tüketime, hemen hemen cevap verebilecek bir düzeye geldiği gibi, dış pazarlar içinde, ihracat yapabilme kapasitesine erişmiştir. 1961 Anayasası'nın Türk Sanayii'ne sağladığı programlı sanayi olma niteliği, karma - ekonomi düzeyi içinde, plânlı, ahenkli ve Ortak Pazar'la rekabete hazırlanmaya yönelik bir tempo ile işlediğini görmekteyiz. Görülüyor ki; Devletin Sanayi hayatına atılması ve ferdî teşebbüsleri teşvik ederek, Özel Sektörün de kuvvetlenmesi, zaruri bir sanayileşme arzusunun sonucudur. Anayasamızın ferdî teşebbüse verdiği önem, ve Devletin Sosyal bir Devlet olma niteliği, Türk iktisadî hayatına, Karma - Ekonomi sistemi olarak geçtiğini görmekteyiz. Böylece Karma - Ekonomi sistemi; Türk iktisadî hayatının, tarihsel ve siyasal gelişiminin bir sonucu olarak, bugün Anayasal sistematik mahiyetiyle oluşum içindedir. Zaten bugünkü Anayasamız Türk İktisadî Düzeni'ni tesbit ederken; Doktriner fikirleri bir kenara itmiş, iktisadî hayatı, memleketin tarihi, vakıalarına, edinilen tecrübelerine, memleketin tabii kaynaklarına ve memleket gerçeklerinin çizgisine uygun olarak kurmuştur. Bu kuruluşta hiçbir zaman Özel teşebbüsü bertaraf etmeyi veya Devlete büyük sermaye tesislerini kurma tek'elini düşünmemiştir. İktisadî felsefesinde, ne Sosyalist ve ne de Liberalist bir görüşü savunmamaktadır. Bütün, esprisiyle Karma - Ekonomi'ye yönelik, Ekonomik bir Anayasa düzeni ortaya çıkmıştır. Bu düzenin Türkiye'deki tatbikatında bazı aksaklıklar olacağı şüphesizdir. Ancak, bu aksaklıkları sistemin bünyesinde değil; tatbikatında aramak lâzımdır. Bu itibarla, iktidarda bulunan siyasî partilerimiz, kendi iktidarları devresinde, bu aksaklıkları ne nisbette görür ve onları yok etme çareleri üzerinde ne kadar başarı gösterebilirlerse; Karma - Ekonomi düzeni içinde memleket ekonomisi daha sıhhatli, daha dengeli ve daha işler bir hale gelmesini sağlayabileceklerdir.

Türk Milletinin hakkı olan refah seviyesi, ancak bu tür çalışmalarla sağlanabileceğine inanmaktayız. Bizim bu tebliğimizle güttüğümüz amaç, bahsedilen gerçeklerin ortaya çıkmasına ve sistemimizin modern surette ve sıhhatli olarak işlemesine ait yolları, göstermekten ibaret olacaktır.

1 — Karma - Ekonomi'nin Tarifi :

Karma - Ekonomi'nin tarifi hakkında, Ekonomi Uzmanlarımızın müşterek bir anlatım fikirleri yoktur. Esasında karma - ekonomi, başlı başına bir sistem'dir. Bu sistemin statiki verilerle mücerred bir tarifi yapılamaz. Zira, bu sistem, Devletin Ekonomik zorunluluklarından doğmuş ve onun otoritesiyle yürütüle gelmiştir. Karma - Ekonomi, ne tüm serbest teşebbüsün ve ne de Sosyalizm'in yerini alan bir sistem değildir. Genelkanı olarak karma - ekonomi; kendine has bir sistemin oluşumudur. Yani Devlet sektörü ile Özel Sektörün, Demokratik düzen içinde ve Sosyal Adaleti sağlama amacını güden, iki sektörden kurulu, bir düzenin oluşumu'dur.

Bilim adamlarımız, karma - ekonomi'yi çeşitli yönlerle tarif etmişlerdir. Sayın Prof. Ahmet Kılıçbay; İki sektörün aynı şartlarla iş hayatına atılmaları, karma - ekonomi'yi teşkil eder, demekte ve bu ekonomi'nin insanî bir usul bulma faaliyeti sonucunda doğduğunu, Devlet sektörü ile özel sektör arasında bir çalışma düzeni kurma amacını güden bir sistem olduğunu ve bunun insanî bir usul bulma faaliyeti sonucundan oluştuğunu söyler... Sayın Prof. Sadun Aren; Kamu ve Özel Sektör firmalarının yan - yana çalışmalarına karma - ekonomi deneceğini ve bu sistemin tamamıyla özel sektör veya tamamıyla kamu sektörü haline geçmesinin bir ara safhası olduğunu savunur... Sayın Prof. Ertuğrul Soysal; Karma - Ekonomi, yalnız Türkiye'de değil, dünyanın bütün devletlerinde görülen, zarurî bir vakı'adan doğan ve ferdi teşebbüsü mahfuz tutan bir sistem olduğunu beyan eder.

Görülüyor ki; Bilim otoritelerinin çeşitli anlatımlarıyla, karma - ekonomi sistemimiz, teorik bakımdan, ekonomik bir sistem olmamakla birlikte, gerçekten bir vakı'adır ve fiiliyatta, dünya milletleri arasında en çok görülen iktisadî bir düzeni teşkil etmektedir. Daha açık bir ifade ile, sosyal adalet ilkelerine uygun ve demokratik düzen içinde kalkınmak isteyen milletlerin kabul ettikleri kendilerine has, devamlı kopromi bir sistem olarak kendini göstermektedir.

Bu itibarla, Karma - Ekonomi düzeni, Doktriner bir düzen değildir. İktisadî zaruretlerle ortaya çıkan, pratik, teknik ve politik bir sistemdir.

2 — Karma - Ekonomi'nin Sistematik Anlamı :

İktisadî bir kural olarak biliniyor ki, iktisadî sistemler, Milletlerinin kendi ekonomik meselelerini ele alış şekilleridir. Yani her memleketin kendi iktisadî sorunlarını halletmek ve refaha doğru gitmek için kendi meselelerine çözüm yolu olarak kabul ettikleri bir yol'dur. Milletler; bu yol'un şeklini bir sistemle ortaya çıkarırlar, tatbik ederler, aksak yönlerini görürlerse tadil ederler ve yeniden tadil ederler. Bu bakımdan bütün sistemler «Bir değerler ölçüsü» sayılır ve bu değerleri müşterek bir paydaya ırcâ'î mümkün olamaz. Çünkü, «bir değer diğer bir değerden üstün olduğu iddiasını, mantık yoluyla isbatlamak mümkün değildir. İspatlama imkânı kabul edildiği takdirde, bu bir inanç ve hayat felsefesi olur ve bir sistem olamaz.» Onun için karma - ekonomi sistemini kabul eden memleketimizin bu sistemle güttüğü gaye; hızlı kalkınmayı mümkün kılacak Millî bir ekonomi siyasetini ortaya çıkarmaktır.

Bu itibarla, Türkiyemiz karma - ekonomi sistemini tercih ederken, bu sistemi doğuran toplumumuzun politik düşüncesine şekil veren sebepleri bilmekle, ekonomik düzenimizin sistematik anlamına varmış oluruz. Bu sebeplerde, şüphesiz ki tarihî ve kültürel geçmişimiz, tabi'î kaynaklarımız, araçlarımız, iklim şartlarımız ve hedefe varmak için, meselelere getirilen çözüm yollarımızdır. Sistemimizin anlamını bilmek; bu gerçeklerin bilincine, derinden vakıf olunmasına bağlıdır.

Karma - ekonomi'mizin sistematik kavramına varmak için, Doktriner bir eğilimi düşünmek şart değildir. Ekonomik politikamızı daha pragmatik görmek ve sistemimizi bir kompromi içinde ve hiç bir iktisadî Ekol'un tesiri altında olmayan bir iktisadî (orta yol) şeklinde, mütalâa etmek lâzımdır.

Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde, bu orta yol sistemi, kendi halklarının Politik düşüncelerinin bir sonucu'dur. Bu sistemde birbirinden ayrı iki üretim gücü yoktur. Yekdiğerini destekliyen, dengesini ileri sanayi'in temposuna uyduran, ve Demokratik Hukuk düzeni içerisinde, çıkarları merkezi planlamanın gösterdiği şekillere bağlanmış, çelişkisiz, birbirlerini tamamlayıcı ve bir arada yaşayan üretim güçleri vardır. Her iki güc'ünde müşterek hedefi; memleketimiz için yıllık en az, 7. % büyüme hızını Türk Ekonomisine ver-

mektir. Bu itibarla, karma-ekonomi'nin sistematik anlamı, çağın gerçeklerine uyan ve Türkiyenin yapısına göre kurulmuş, ekonomik bir sistem olarak mütalaa edilmesi yerinde olacaktır.

3 — Karma-Ekonomi Hakkında Yapılan Eleştiriler:

Karma-Ekonomi'ye karşı, bilimsel yönden bir takım eleştiriler yapılmıştır. Ancak bu eleştiriler, sistemin geçerliği hakkında değil, Doktriner vasfının olmayışı üzerinde olmuş ve ilmi sistemlere göre ortaya atılan fikirler, daha ziyade hissî olmaktan ileriye gitmiyerek, onun «var olma» gücünü yitirememiştir.

Gerçekten Karma-Ekonomi'yi, sadece doktriner olmadığı için, kalkınmayı mümkün kılamıyacağını savunmak yersizdir. Çünkü, Karma-Ekonomi düzenininin, doktriner olmama vasfı, sistemin bir ekonomik düzen olamayacağı sonucunu veremez. Zira, tatbikatta görülmüştürki, birçok memleketler Karma-Ekonomi ile çok gelişmişler, ve az gelişmişler de, tam kalkınmaya doğru yol almışlardır. Kaldıkları sistemleri mücerred ele almak ve iktisadî büyümenin bu doğma sistemlerle tahakkukunu şart kabul etmek, yerinde bir düşünce değildir. Bugün Amerika birleşik devletleri, hiç bir Devlet müdahalesi olmadan, hür teşebbüsle, kalkınmanın en yüksek düzeyine varmıştır. Sovyet Rusya, âksine merkezî pilanlama ve kamu sektörü ile kalkınabilmiştir. Yine çeşitli sistemlere bağlı olan ve özel teşebbüse geniş bir yer veren Almanya, İtalya, Fransa ve Japonya gibi devletler tamamen kalkınmışlardır. Sayılan bu memleketler kalkınmalarını yaparlarken, özel teşebbüsün ana bünyesine hemen hemen karışmamışlardır. Bu itibarla, her memleket için, kalkınmasına şart olarak, doktriner fikirlerin mütalaaasını yapmak yersizdir. Zira, her memleket, kendi bünyesinin gerekli kıldığı şartlara göre kalkınabilir. Onun için Ekonomik sistemlerin eleştirisini yaparken, hissî olmıyan noktalardan hareket etmek ve memleketlerin ekonomik ve sosyal güçlerini gözönünde tutmak lâzımdır.

Karma-Ekonomi için genellikle denirki; gelişmekte olan ülkelerde, karma-ekonomi, müstakil ve devamlı bir sistem değildir, geçici bir ara safhasıdır. Bu safha oldukça uzun devam edebilecek, fakat sonunda, kamu sektörü özel sektöre dönüşecek, veya özel sektör kamu sektörüne geçerek Devlet Kapitalizm'ini doğuracaktır. Bu düşünce, kanaatımızca sakat bir düşüncedir. Çünkü karma-ekono-

mi'de, sektörler arasında planlamanın düzenlediği bir denge vardır, ve bu dengede her sektör, sektörler bölümü esasına göre yatırımlarını yapar. Esasen Devlet sektörü, rekabete eriştiği noktalarda bazı yatırımlarını tedrici surette özel sektöre devir etmeyi, oluşumunun bir sonucu kabul ettiğine göre, bahsedilen mahzur da oıttadan kalkmış sayılır.

Yine denirki, gelişmekte olan ülkelerde, özel teşebbüsün yatırımlarını mümkün kılan sermaye birikimi, birdereceye kadar gelirler arasındaki eşitsizliği doğurmaktadır. Buda Demokratik toplumda, sosyal adaletsizliğe sebep olmakta ve sermayenin tüketim alanlarına kaymasını mümkün kılarak kalkınmaya gem vurmaktadır. Buna cevap verilebilir: Özel sektörün sermaye birikimi, sektörünün gelişmesinde veya yeni yatırımlara girişmesinde bir sermaye unsuru olabilmektedir. Buda yeni iş sahalarının açılmasına yol açan ve memleket kalkınmasına yardımcı olan bir faktördür. Kaldıki, Özel sektördeki bu sermaye birikiminin mahzurları hissedilince, etkili ve müterakki bir vergi adâletile de, bu mahzuru önlemek her zaman için mümkündür.

Karma-Ekonomiye yapılan bir diğer eleştiri de, sınaî tesislerin bölüşümü konusunda, tutarlılığın olmadığıdır. Zira büyük sektörler ekseriya Devlete bırakılırken, hangi sektörün büyük, hangisinin küçük olduğunu tayin etmek güç olur. Bu sebeble iki sektör arasında, ayrıcalık ve keyfilik baş gösterecektir.

Bu eleştiri de tutarlı bir iddia değildir. Zira, Devletin Millî savunma sanayi'i, sosyal ve kültürel sanayi ve yatırımları dışında kalan ve bilhassa özel sektörün yatırım yapmasına, yanaşmadığı veya yanaşmak istemediği sınaî tesislerin ötesindeki tesisler de, Planlama örgütünün tesbit ettiği hedeflere göre ve plan dairesinde, her iki sektör arasında ahenkli olarak bölüşme yapılmış, ve iki sektörün tasvibile planlama örgütünce yatırımları düzenlenmiştir. Bu itibarla sektörler arasındaki ayrıcalık ve keyfilikten bahsetmek tutarsızlık olur.

Karma-Ekonomi'ye yapılan bir diğer eleştiri de, özel sektörde sermaye ve teşebbüs unsuru olmadığı hallerde; Devlet Kapitalizm'inin zarurî bir hal alacağıdır. Bu fikir ilk bakışta doğru gibi görünebilir. Ancak kalkınmakta olan ülkelerde madem ki, sanayi yatırımlarına yönelmiş Devlet ve özel sektör vardır, ve madem ki,

birlikte yaşamaktadırlar, ve yine madem ki, özel sektörün sermaye birikiminden bahis ve iddia edilmektedir; o halde, özel sektörü sermaye ve teşebbüs unsurlarından yoksun ve güçsüz bir yatırımcı kabul etmeye imkân kalmıyacağı şüphesizdir.

Son olarak Karma-Ekonomi'ye yapılan eleştirilerden bir diğeri de, iddia edilirdi; Devlet sektörü ile özel sektöre ayrılan kaynaklarda âdil bir dağılım olmadığı ve bundan da, özel sektörün aleyhine bir rekabet eşitsizliğinin doğması sonucunu verdiği şu anlatımlarla bildirilmektedir:

a) «Bir kamu sektörü, piyasa fiyatı sebebiyle zarar ettiği zaman, bu zararı Devlet bütçesinden ödenmektedir. Halbuki, özel sektörün bu zararını karşılayacak imkânı olmadığı için, iflasa maruz kalacaktır».

Bu iddia da sıhhatli değildir. Zira özel sektörün zararı çok nadir hallerde vaki olsa dahi, onun sermaye birikiminden bu zararını karşılaması mümkündür.

b) «Kamu sektörleri, yüzde 35 nisbetinde vergi ödedikleri halde, özel sektör, çeşitli namplar altındaki vergilerle toplam yüzde kırk nisbetinde bir vergi ödemesi yaparlar. Bu ise sektörler arasında eşitsizliği doğurur.» Halbuki, özel sektörün imal masrafları, devlet sektöründen daha az olduğu için, bu vergi farkı, özel sektörü sarsmadan ödiyebildiği tatbikatın sonuçlarından anlaşıldığı için bu iddia dahi varid değildir.

c) «Kamu sektörü ithalat için döviz karşılığı nakid teminatı yatırma mecburiyeti olmadığı halde, özel sektör yüzde 10 ile yüzde yüz kadara varan bir nakit miktarı, Merkez Bankasına önceden yatırma mecburiyetinde olması, sektörler arasındaki adaletsizliği gösterir.»

Bu husus kısmen varid isede, esasında özel sektör ithal edeceği mal veya ham maddeyi, kendi ödeme gücü nisbetinde yapacağı ve döviz israfına yol açmıyacağı bakımından, olumlu bir zorunluk şeklinde kabulü gerekir.

d) «Ham madde tedarikinde, Devlet her zaman ve istediği nisbette ithal imkânı bulabildiği halde, özel sektör ancak ödediği vergi matrahları nisbetinde ithal imkânlarından faydalandırılmış

olması, özel sektörün hammadde tedarikinde mutlak bir sıkıntıya düşmesine âmil olmaktadır.»

Buda geçerli bir eleştiri değildir. Çünkü Devlet, özel sektörün hammadde ihtiyacını işletmenin faaliyeti bakımından zaruri görmekte, ve işçinin işinden çıkarılmaması ve üretimin azalmasıyla, ihracattan elde edeceği dövizleri nazarda tutarak, hammadde temininde özel sektörü tatmin zorunluğunda olduğunu bilmektedir.

e) «Devlet sektöründe ücretin yüksek seviyede olmasına karşın, özel sektör az ücret ödediği, ve devlet sektöründe çalıştırılan işçi ve memur adedinin, özel sektörden fazla bulunması sebebiyle, özel sektörün az ücret prensibi, işsiz adedinin çoğalmasına ve işçinin hayat seviyesinin düşük kalmasına âmil olmaktadır».

Bu iddia dahi geçerli sayılamaz. Zira, Devlet sektörünün lüzumundan fazla işçi ve memur çalıştırması, sosyal açıdan olumlu görülmemekte isede, kâr ve verimlilik esaslarına göre hareket etmesini bilen özel sektörün kendi işletmesi aleyhine böyle bir tutuma girmesini kendisinden beklemek, iktisadî ve ticarî düşüncelerden yoksun olmak demektir.

Görülüyorki, Karma-Ekonomi sistemi hakkında yapılan ve yukarıda sıraladığımız eleştiriler, ilmî, iktisadî ve ticarî yönlerden tutarsız olduğu kadar, aynı zamanda geçersizdirler. Hakikat olan şuki, yan yana ve kendi sahalarında, özgür ve verimli çalışan her iki sektörün, Türkiyenin kalkındırılması davasında gösterdikleri başarı'yı gözelemeye bu eleştirilerin kâfi gelmeyeceğidir.

4 — Karma-Ekonomi'de; Kamu ve Özel sektör arasındaki ilişkilerde, Dengenin sağlanması:

Karma-Ekonomi'de, Devlet ve Özel sektörün birbirleriyle olan olumlu ilişkileri, her gün zorunlu olarak devam etmektedir. İki sektörün çalışma alanlarında herhangi bir çelişkinin bahse konu olmaması; gayelerinin bir olmasında aramak lâzımdır. Zira her iki sektör de, Yurdun ekonomik kalkınmasında büyük görevler almış ve en önemli hamleler göstermişlerdir. Kuşkusuz, Devlet sektörü kadar Özel sektör de, Türkiyenin iktisadî gelişmesinde önemli bir faktör olduğunu kabul ettirmiştir. Esasında iki sektör, memleket gerçeklerinin zorunluklarından ortaya çıkmışlardır. Kabul etmek

lâzımdır ki, bu gün kamu sektörü, bir taraftan Doktrinci bir görüşün dışında tarihsel akımın zorunluklarından doğarken, öte yandan, Özel Sektör dahi, Devletin sanayileşme isteğine yardımcı olması için, devletçe teşvik gören bir teşebbüs kolu olarak, üretim sahasına girmiş ve verimli başarılarla, gerçekten bir sanayi teşekkülü olduğunu kabul ettirmiştir. Bu bakımdan aralarında mevcut bu gaye birliği, iki sektörün birbirleriyle yakınlaşmasını, ve birbirlerini desteklemesini zaruri kılmaktadır.

Böylece, Kamu ve Özel Sektörün, Türk iktisadî kalkınmasında, herbiri belli iş kollarının yürütülmesi sorumluluğunu üzerlerine almış olduklarına göre, her iki sektör arasında, zaruri bir çalışma düzeninin gerekliliği de ortaya çıkar. Bu itibarla, her iki sektör arasında denge kurmak için, memleketin iktisadî politikasını yürütmekle görevli Hükümetlere şu görevlerin düştüğünü belirtmek, yerinde olacaktır:

a — Devletin, politik veya Sosyal amaçlarla yaptığı yatırımları, özel sektöre nazaran makul hadde tutması ve özel sektörü, kendisile rekabet edemeyecek hale getirmemesi lâzımdır. Hernekadar rekabet, prodüktiviteyi ve sanayi de verimliliği ve kaliteli üretimi, kamçılayan faydalı bir unsur kabul edilmekte ise de, Kamu ve özel sektör kesimleri arasında, husule gelebilecek rekabetin, eşit şartlar altında oluşmasına Devlet, yardımcı olmalıdır.

b — Devlet planlama örgütü, kalkınma hedeflerini kamu sektörü için âmir surette tayin ederken; özel sektörün de, planda yatırım istikametini belirlemeli ve devlete hâs görüşü ile saptamalıdır.

c — Kamu sektörü için gerekli görülen kiredi ve döviz tahsislerini; bir denge içerisinde, özel sektöre de sağlanmalıdır.

d — Gümrük himaye tedbirlerinden her iki sektörde, eşit şartlarla faydalandırılmalıdır.

e — Kamu sektörü için temin edilen sanayi ham maddelerini, aynı kolaylıklarla özel sektöre temin edilmelidir.

Bu şekilde Kamu ve Özel sektör arasında kurulacak âdil bir Denge; her iki sektörün samimi suretteki ilişkilerini temin edecek, ve bunun sonucu olarak, sanayi üretimlerinin çoğalması mümkün olacağı gibi, özel sektörün yeni sanayi yatırımlarına girme cesaret

ve arzusunda sağlanmış olacaktır. Böylece, Türk iktisadî kalkınmasının, daha hızlı ve daha sıhhatli bir tempo ile işleyişinin sağlandığını görmek, şüphesiz ki, kıvançların en büyüğü kabul edilecektir.

5 — Karma-Ekonomi içinde; Devlet Ekonomisine Ağırlık verme gerekliliği:

Devletin Karma-Ekonomi sistemi içerisinde; Özel sektörle birlikte kendi yatırımlarını yaparken, özel sektör dahi, Devletin bünyesinde mevcut ve bu bünyenin bir gereği olarak yaptığı işleri, anlayışla karşılaması zarurî görülmelidir. Zira, devletin temelinde yatan ve onun var olma niteliğini taşıyan, bir takım görev ve sorumlulukları mevcuttur. Devlet, bu görev ve sorumluluklarının anlayışı içerisinde hareket etmediği takdirde, hem kendi görevini yerine getirmemiş olur, ve hem de, kalkınmanın zaruri kıldığı amaçlara varmasını imkânsız hale sokar. Bu itibarla devlet; özel sektörle olan çalışmasında, kendi politik ve sosyal gayelerini de, tahakkuk ettirmesi mecburiyetindedir. Bu gayeleri tahakkuk ettiremediği takdirde, kalkınmanın lüzumlu kıldığı plan hedeflerine ulaşamayacağı gibi, bu hedefe varmanın imkânsızlıklarıyla da karşı karşıya gelinecektir. Bu sebeble, Devlet nizamının teessüsünden sorumlu bulunmayan özel sektör'ün, devletin bünyesindeki bu görev şu'urunu iyice idrâk etmesi, ve karma-ekonomi'de devletin bu zaruri yatırımlarıyla, sanayi hayatına verdiği ağırlığı haklı görmesi icap eder.

Devleti, iktisadî yönden, kendi sektörü içinde ayrı bir tutumla hareket etmesini zorunlu kılan sebeplerin ne olabildiği sorusu, açıktır. Önce Devlet; Kalkınma planının hedefleri doğrultusunda, kalkınmanın gerektirdiği; yol, köprü, demiryolu, limanlar ve hava meydanları gibi ulaşım hizmetlerini, ve enerji santralleri gibi, sosyal hizmetleri yapmak zorunluğundadır.

Yine devletin müdahalesini gerektiren; tarımda sulama tesislerini, ziraat araştırma istasyonlarını, silolar, kombinalar, ofisler, ve çiftlikler gibi, kalkınmaya yardımcı olacak diğer hizmetleri de mevcuttur.

Ayrıca Millî Eğitim ve Sağlık tesisleri gibi, diğer sosyal tesisleri, çeşidli gayelerle çalışan kooperatifleri, küçük sanat ve el sanatları gibi, tesis ve yatırımları, kurmak ve geliştirmek mecburiyetindedir.

Yine Devlet, Millî Savunmanın gerektirdiği askerî tesisleri, demir-çelik sanayi'i gibi ağır sanayi'i, gübre, çimento, şeker sanayi'i gibi büyük iktisadî yatırım projelerini öncelikle gerçekleştirmesi zorunluğundadır. Ayrıca Devlet, kalkınmanın plan hedeflerine ulaşmasını temine ve özel sektörün plan çerçevesindeki yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamaya da çalışacaktır.

Bundan başka Devlet, bu zaruri kamu ve sosyal hizmetlerinin yanbaşında; devletin ekonomik idaresinden mes'ul bulunması itibarile, memleketin iç ve dış dengesinin ve huzurunun sağlanması gibi konuları da gerçekleştirmesi, önemli görevlerinden saymaktadır.

İç dengenin sağlanması için, herşeyden önce Enflasyon'a karşı koyması ve enflasyonu doğuran sebepleri yok etmesiyle mümkün olur. Buda aşırı talepleri zorlamadan kısıtlamak, ve memleketin iç kaynaklarını harekete geçirmekle mümkün olur.

Dış dengenin sağlanması için de, kalkınmanın gerektirdiği zorunlu ithal maddelerinin ithalatına müsaade ederken, bu ithalatın yatırım ve üretimi aksatmamasına dikkat edecek ve böylece Dış Ödemeler Dengesinin korunmasına matuf ithal ve döviz kontrollerini yapacak ve tesirli kontrol sistemlerini kuracaktır.

İşte Devletin Karma-Ekonomi içerisinde yaptığı bu zorunlu Devlet hizmetlerinin gerektirdiği büyük yatırımlar; kuşkusuz karma-ekonomi de, özel sektör aleyhine bir ağırlık teşkil edecektir. Bu bakımdan özel sektörün bu ağırlığı, anlayışla karşılaması ve bu büyük yatırımlarından dolayı, Devleti bütün imkânlarile kendisinin de desteklemesi, icap etmektedir.

Gerçekten Devlet; yukarıda anlatılan bu millî, iktisadî ve sosyal yatırımlarını, büyük bir fedakârlık ve döviz harcamalarile başarmaya çalışırken, özel sektör de, memleketin malî gücünü hesaba katarak kendisine ayrılan yatırım dövizlerini, plan hedefleri dairesinde, titizlikle kullanması ve bu dövizleri, ihracata dönük yatırımlara yönlterek ihracattan sağlayacağı yeni dövizlerle, Devlete destek olması ve dış ödemeler dengesinin korunmasında, kendi payının ağırlığını hissettirmesi gerekir. Böylece özel sektör, hem dış ödemeler dengesinin korunmasında devlete yardım etmiş olacak ve hem de rasyonel üretimlerle hızlı ve dengeli kalkınmanın sağlanmasında büyük katkısı bulunacaktır. Bu tarz hareket, özel sektö-

rün, sıhhatli ve devamlı yaşamasının ve gelişmesinin en önemli şartlarındandır.

6 — Karma-Ekonomi Düzeni'nin Tatbikattaki Başarısı:

Karma-Ekonomi'miz hakkında şimdiye kadar yaptığımız anlamlarla; Karma-Ekonomi sistemimizin, bünye yapısını, tam olmasa dahi bir çok yönlerle aydınlığa kavuşturmuş olduğumuzu zannediyoruz. Karma-Ekonomi sisteminin, Türk İktisadî hayatındaki tatbikatında, başarısı ne olmuştur?. Kalkınmış Batı sanayi'inde, karma-ekonomi sistemi çok büyük aşamalar göstermiş olmasına karşı, kalkınmakta olan Türkiyemizde, Karma-Ekonomi Sisteminin başarı oranı nedir?..

Önce şunu belirtmek lâzımdır ki; Karma-Ekonomi Sistemimizin 50. Yılı aşan tatbikatı; Türkiye şartlarına, Millî kaynaklarımızın kapasite olgusuna göre, başarılı bir sonuç elde ettiğini iddia ve kabul etmek mümkündür. Ancak bu başarı, kalkınmakta olan memleketimiz için yeterli olmadığı gibi, tam bir başarıya ulaştığını da iddia etmek, fazla iyimserlik olur. Zira, kalkınma hayatımızın karşımıza çıkardığı sosyal ve ekonomik meselelerin üstesinden gelmek, ve bunların önümüze diktiği dar boğazları aşmak hiçte kolay bir şey değildir. Bu meseleleri iktisadî kuralların ileri teknik usullerile çözüm yoluna gitmemiz halinde, başarıya ulaşacak, ve bu suretle Türkiyemiz, hürriyetçi demokrasi metodlarla ve sosyal adalet ilkeleriyle kalkınmasını başaran, bir Türkiye hüviyetini alacaktır.

Ekonomik hayatımızın gelişim felsefesinin topyekün amacı; vandaşa daha arzu edilir, daha güvenilir, hürriyetçi bir yaşamın sağlanmasıdır. Buna erişmek için, kalkınma çabalarımızda dengeli ve huzurlu bir hayat ve sür'atli bir kalkınmanın şartlarından olan Sosyal Adaletin gerçekleştirilmesi imkânlarını bulmaktır. Şu şartlar yerine getirilmedikçe, Karma-Ekonomi'miz için, sür'atli bir gelişmeden bahsetmek, biraz güç olacaktır.

Türkiyemizin Karma-Ekonomi sistemile olan sanayi gelişmesi; kuşkusuz ki, kendi iç kaynaklarının yardımile sağlıyabildiği kadar, dış kredilerin desteğiyle de yaptığı bir gerçektir. Ancak, sistemimizdeki siyasal ve ekonomik yapının, tamamen Demokratik yollarla başarılı olmuş olması, ayrıca büyük bir başarıdır.

Bu açıdan bakıldığı zaman, Türk iktisadiyatının Karma-Ekonomi içindeki seyri; devamlı bir yenileme ve gelişim sürecinden

ibarettir. Bunu rakamlarla ifadeye çalışırsak: 1923. Yılında 200. Milyon Lira olan ithalatımızın yüzde doksanı, mamul maddelere münhasır iken, 1973 yılında kendi ihtiyacımızın yüzde 95. miktarı yerli fabrikalarımızın imalatile karşılama durumuna geldiğini ve hatta ihracatımızın % 40 miktarının artık sınaî mamullerimize ait bulunduğunu nazara alırsak, sanayimizin büyük bir büyüme aşamasında olduğunu görmüş oluruz.

Sanayi gelişmemizi başka rakamlarla da görmek mümkündür: 1938-1950 yılları arasında, millî gelir, insan başına 1/4 miktarında artarken, sanayileşmemizle 1950-1969 yılları arasında bu miktar % 30 nisbetinde artmış bulunmaktadır. Yine millî gelirden, yatırımlara ayrılan pay, bu 20. yıl içinde yüzde 9,5 den, yüzde 20. miktarına kadar çıkmıştır. Sanayimizin millî hasılaya: 1962 yılında yüzde 16.3 miktarını eklerken, 1973 yılında bu miktar yüzde 25 kadar çıkmıştır.

Yine 1927 yılında kişi başına 120 lira bulunan millî gelirimiz, bugün carî fiyatlara göre, 6 bin lirayı bulmuştur.

Sanayi hayatımızın, 1933 yılında temeli atıldığı, ve 1950'den sonra inkişaf kayıt ederek, 1960 yılından itibaren devletçe teşvik görebildiği nazara alınır; Sanayi'imizin planlı kalkınma devresinde, yaptığı büyük yatırımlar sayesinde bu gün yıllık büyüme hızımız, ortalama yüzde 10.luk bir düzeye girmiş bulunmaktadır.

Tarım sahasında dahi büyük inkişaflar sağlamış bulunmaktayız. Zira, bu devreler içinde ekim alanlarımız sür'atle büyümüş, ziraat, iptidaî halinden makineleşme safhasına girmiş ve zinaî üretim türleri çeşit kazanmıştır. Buna bir tek misal verirse; 1927 yılının 3,5 milyon ton olan Buğday üretimimiz, 1972 yılında 14. milyon tona yaklaşmıştır.

Karma-Ekonomi sistemimizin yurd kalkınmasına sağladığı gelişmelerden biri de; dış ve iç ticaretimizin ileri ülkeler seviyesine erişmiş olmasıdır. Bu arada ulaşım, haberleşme ve sanayi'in gerektirdiği enerji sektörlerimiz dahi, aynı şekilde kıvanç verici gelişmeler kayıt etmişlerdir.

Özet olarak diyebiliriz ki; karma-ekonomi içinde inkişaf eden bugünkü iktisadî potansiyelimiz; iftihar verici aşamalara vardığını görmüş olmamız, gerçekten bizlere mutluluk vermektedir. Ancak

bu inkişaf temposu, bu günün çağdaş ilerleme düzeyine göre yeterlimi dir?.. Şüphesiz ki, bu ilerleme, kendi standartlarımıza göre, bir ilerleme sayılabilirse de, çağdaş ilerleme düzeyine nisbetle, hiçte yeterli değildir. Bu itibarla, planlama teşkilatının Türk Kalkınma vetaresi için, düzenlediği 1973-1995 devresine ait 22 yılı kapsıyan yeni kalkınma stratejisindeki hedeflere varmak, ve Avrupa Ekonomik Birliği'nin (AET) tam üyesi sıfatile, ileri batı sanayi'ine karşı rekabete geçeceğimiz günü düşündüğümüz zaman, bu kalkınmamız bu günkü temposile hiçte yeterli görülmiyecektir.

O halde ne yapmalıyız, ve bu günkü iktisadiyatımızın önüne dikilmiş veya dikilebilecek dar boğazlardan nasıl geçirmeliyiz? sorusu, Türk İktisadi modelinin kaderini tayin edecektir. Bunun için Karma Ekonomideki üretim unsurları olan sektörlerin arasındaki dengeyi bozmamak şartile, bu bünyeleri, çağın icaplarına göre düzenlemekle mümkün olabilecektir. Bize göre yapılacak şey; kalkınmamız için, herşeye rağmen tesirli bir yatırım politikasını gütmek ve yine tesirli bir tasarruf politikasını takip etmekten başka çıkar yol yoktur.

Tesirli bir yatırım politikasının da başarı şartı; Kamu sektörünü yeniden organize etmek, onu zarar etmiyecek şekilde verimli, sıhhatli ve işler halde tutmak lâzımdır.

Öteyandan, özel sektörü de, teşvik tedbirlerle desteklemek, ona kıredi kolaylıkları sağlamak, vergi muafiyetleri tanımak, koruyucu tarife ve kotalardan istifade ettirmek ve âdil bir vergi reform'unu gerçekleştirmek suretile, bu sektörün daha fazla yatırım yapmasını ve daha rasyonel çalışmasını sağlamak lâzımdır. Bu suretle kalkınmakta olan ülkemiz için, millî kaynaklarımızı ve mevcut dış kaynakları, tam bir gelişme gayreti ve isabetli bir teknik çalışması içinde, topyekün harekete geçirirsek, karma-ekonomi sistemimiz'in tatbikattaki başarısını çok daha üstün bir düzeye çıkarılmış oluruz..

V — KARMA-EKONOMİ İÇİNDE; SOSYAL ADÂLETİ SAĞLAMA:

Karma-Ekonomi Sistemi; ne Devlet Sosyalizm'i fikrine yatkı katı bir kolektivizm anlayışıdır, ve nede tamamen serbest teşebbüsün ekonomik potansiyel hakimiyetini kabul eden bir sistemdir. Böyle bir karma sistem içindeki ekonomik düzen; gerçek an-

lamile, ferdlerin gelirleri arasındaki Adâletsizliği kaldırmasını mümkün kılabilir mi? sorusu, bugün sağ ve sol, yahut muhafazakâr ekonomi benimseyicileri arasında, tartışma konusu olmaktadır. Bu konuya, sonraki incelemelerde değineceğimiz için burada sadece, Karma-Ekonomi'de Sosyal adâleti sağlama imkânları üzerinde duracağız.

Bize göre, Karma-Ekonomi Sistemi içinde, Sosyal adâleti gerçekleştirmek tamamen mümkün bulunmaktadır. Zira, Anayasamız'ın öngördüğü (Sosyal-Devlet) anlayışını bugünkü iktidarlarımız, tamamen benimsemiş ve sosyal devlet ilkesinin gereğini yerine getirme zorunluğunda olduklarını anlamışlardır. Bu zorunluğun en başında gelen, ferdlerin arasındaki gelir dağılımında mevcut aşırı adâletsizlikleri gidermek, her çalışanı emeklilik hakkına kavuşturmakla sosyal güvenliği sağlamak, eğitim ve sağlık hizmetlerini yurdun her köşesine yaymak suretile, bu hizmetlerden ferdleri istifade ettirmek, sabit gelirlili vatandaşların fiyat artışlarından korunmaları için enflasyonla mücadelede bulunmak, ve herkesi ödiyebilecekleri bir vergi ile yükümlü kılan âdil bir vergi sistemi kurmakla sosyal adâleti gerçekleştirmeye çalışmak, bugünün hükümetlerince görev sayılmakta ve ancak Karma-Ekonomi sisteminin işlerliğinde bu ilkelerin tahakkukunu zarurî kabul etmektedirler.

Esasında, kalkınmasını karma ekonomi düzeni içerisinde yapmış batılı ülkelerde, bu sayılan sosyal adâlet ilkelerini kendi memleketlerinde fazlasıyla tahakkuk ettirmişler, ve refâh devleti olma niteliğine kavuşabilmişlerdir.

Öteyandan, sosyal adâlet ilkelerini sağlayacak bir karma ekonomi sisteminde kalkınmayı üzerine alan Kamu sektörü, kendi kudret, otorite ve malî imkânlarıyla, ve özel sektör de, kendi teşebbüs, kabiliyet ve esneklik vasıflarıyla, birlikte yaşayarak, kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye doğru gitmektedirler. İktidarların'da bu sahada görevleri olduğunu kabul etmek lâzımdır. Zira, bu iki sektör arasındaki dengeyi kurmakta gösterecekleri beceriyi, sosyal yönde de sağladıkları takdirde, sosyal adâletin esasını teşkil eden vatandaşlar arasındaki gelir dağılımını ve diğer sosyal hakları kendiliğinden bir dengeye oturmuş bulunacağı tabî'dir. Onun için bütün mesele, böyle bir ekonomi sisteminde, iktidarların takip edecekleri sosyal politikalarının isabetli kararlarında toplanacaktır. Buda ferdler arasında tahakkuk ettirilecek vergi adâleti, eğitimde fırsat eşit

liği gibi sosyal hakların yanibaşında Toprak reformu, millileştirme, yerüstü ve yeraltı kaynaklarının millileştirilmesi gibi, sermaye birikiminin kamu yararına dağılımını temin edecek rasyonel tedbirleri alma noktalarında düğümlenecek, ve sosyal adâlet, bu vasıtaların kullanılmasile gerçekleşebilecektir.

Vergi adâleti; ferdlerin gelir toplamına, devletin iştirâk nisbeti ve payını tayin etmekle sağlanır. Ferdin kazanç nisbeti, âdil bir kontrol sistemile mürakabe edilir ve safi kâr, müterakki vergilerle tayin ve tahakkuk ettirilirse, sosyal yükümlülüğün âdil dağılımı sağlanmış olur. Millî gelirin âdil dağılımını temin için en geçerli metod, vergileme yoludur. Bu yol Kamu tasarrufunu arttırma sonucunu verir. Bu bakımdan hükümetlerin, düşük gelirliilerin vergisini azaltan, ve asgarî geçim indirimini yükselten âdil bir vergi sistemini kurmaları şarttır. Kurulacak bu vergi sistemile, vergilemede yeni kaynaklar bulacak, vergi yalnız ödeme gücü olanlara güçleri nisbetinde tarh edilecek ve vergi kaybına meydan vermiyecektir. Böyle bir vergi reformu, sosyal adâlet ilkelerini tahakkuk ettirmeye bir sebep olacağı şüphesizdir.

Sosyal adâletin sağlanması çarelerinden biri de, eğitimde fırsat eşidliğidir. Burada sağlanacak fırsat eşitliği ile, kalkınmakta olan ülkelerin insan gücünü, bilgi ve yeteneklerle donatma gereğinden doğmaktadır. Bilinmektedir ki, eğitimin gayesi, ferdlerin şu'ur-lu hareketlerine, toplum yapısı değişmelerinde bu değişmeye ayak uydurabilmelerinde, çevrelerini tanımlamalarında ve toplumun yüksek hayat seviyesine erişmesi için verimli surette çalışmalarını hedef sayar. Bu bakımdan iktisadî gelişmede, imkânları ve kaynakları en iyi şekilde kullanmak için, bu kaynakların başında insan faktörünün mühim rol oynadığı inkâr edilemez. İşte eğitim de fırsat eşidliği yoluyla, bu faktör bilgi ve kabiliyetlerle donatılırsa, üretim kaynakları gelişiminde, beden çalışması yanında fikir çalışmasının da önemi olacaktır. Bu itibarla, devletçe sağlanan çeşitli eğitim imkânlarından, ferdin kendi zekâ ve kabiliyetine göre istifade ettirilmesi, eğitimde fırsat eşitliğini doğuracaktır.

Toplumun yaşama düzeyini geliştirmek ve yaratıcı gücünü arttırmak, ancak Eğitimin yaygın hale getirilmesi ve fırsat eşitliğinin sağlanmasile sosyal adaletin gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır.

Karma-Ekonomi içinde Sosyal adaleti sağlayacak faktörlerden bir diğeri; Toprak Reform'udur. Toprak reform'u, tarihsel

bünyedeki dengesizliklerin giderilmesine yönelik rasyonel tedbirlerdendir. Toprak mülkiyetinin, topraksız çiftçiler arasında yaygınlaştırılması ve çiftçinin toprak sahibi kılınması, Devletin mühim konuları arasındadır. Onun için Devlet, toprak reformunu tatbik ederken, yalnız kendi hüküm ve tasarrufu altındaki toprakları muhtaç çiftçilere dağıtmas ile yetinmeyecek, aynı zamanda büyük arazi sahiplerinin de topraklarını kamulaştırarak, toprak sahiplerine sulu ve susuz arazide tayin edeceği bir miktarı terk edip, kalanını hemen muhtaç çiftçiye intikal ettirecektir. Ayrıca Devlet, ekime müsait olmayan bozuk kültür arazisinin de ıslâhına ve bataklıkların kurutulmasına önem göstererek, mümkün olduğu kadar çok araziye çiftçiye dağıtma imkânlarını arıyacaktır. Bununla birlikte, dağıtılan toprakta, verimli üretim yapılabilmesi için, Devletin toprağı ıslâh etmesi, çiftçiye üretim kredisi vermesi, gübre ve üretim araçlarını temin etmesi lâzımdır. Yoksa, işletme masrafları karşılanmayan, fakat toprak sahibi kılınan çifti, ziraî üretimden hiçbir fayda sağlayamayacaktır. Böylece Tarım reformu yapılırken, tarımsal bünyenin temelinde mevcut aksaklıkları gidermek, alınacak tedbirleri çiftçiye benimsetmek ve sorumluluklarını idrâk ettirmekle, tarım reformu gayesine vâdîrılmış ve sosyal adaletin tahakkukuna imkân sağlanmış olur...

Sosyal adâleti sağlayan tedbirlerden biri de, Kamulaştırma (Millileştirme) dir. Kamulaştırma, Özel veya tüzel kişilerin elinde mevcut büyük işletme veya üretim kaynaklarının Devletçe, veya kamu yararının gerektirdiği hallerde tayin edilecek bedeli karşılığın alınıp kamu yararının emrine tahsis edilmesidir. Anayasa'mızın 39. maddesi, neyin kamu yararı olacağını, kamu yararı kıstasının ne olabileceğini sarahaten açıklamamış ve bunu takdire bırakmıştır. İdareye bırakılan bu takdir hakkının kullanılması, bazen büyük güçlükleri doğurmaktadır. Mevzuatta bunun objektif kıstasıda saptanmamıştır. Bu bakımdan bilimsel olarak bir tarife gitmek lâzım gelirse; şöyle bir kaide düşünülebilir: Eğer, bir özel girişim, memleket çapında Ekonomik mihrak'a doğru yönelirse, hizmet kamu niteliğine doğru genişlemiş olun ki, bu durumlarda devletleştirme, zarurî bir hal alır. Bununla birlikte, millileştirme; ferdin mülkiyet haklarını kısıtlayıcı tedbirlerden olması itibarile, âmme İdareleri, kamulaştırmayı, son çare olarak kabul etmelidirler.

Millileştirme, yahut diğer bir deyimle, Devletleştirmenin amacı, kamulaştırmaya tabi tutulan büyük işletme ve üretim kaynakları

nın, kişilerin elinde kalmasıyla sağlanan büyük kazançlar, sosyal adâletsizliği doğurabileceği düşüncesidir. Bu düşünce, şüphesiz ki, ferdler arasındaki gelir dağılımının dengesini bozacaktır. Bu sebeble, yeraltı ve yerüstü kaynaklarının, büyük işletme ve üretim araçlarının kamu yararına millileştirilmesi, ve bu değerleri kamu yararının emrine terkeymesi zorunluğu, sosyal adâleti kurmanın şartlarından. Ancak Devlet, Kamu yararını düşünürken, ferdleri sıkımayacak ve onu maddî imkânlardan mahrum kılmıyacak surette bir kamulaştırma sistemi kurması, ve bu sistemin gerçek kamu yararı adına işlemlerini sağlaması gerekir.

Siyasî iktidarlar; Sosyal adâletin sağlanmasında, yukarıda belirtildiği gibi, âdil bir vergi sistemi ile, eğitimde fırsat eşitliği, Toprak reformu ve Millileştirme konularında, ne kadar esaslı tedbirler alırlarsa, ve bu tedbirlerin işlerliğini, fiiliyatta ne nisbette tahakkuk ettirirlerse; Sosyal adâletin sağlanmasında, o nisbette gerçekçiliğe doğru mesafe almış sayılırlar.

VI — KARMA - EKONOMİ'DE; PLÂNLAMA VE TATBİKATI :

Karma - Ekonomi'mize plânlı kalkınmayı; 1961 Anayasasının getirdiği bir müessese ile doğmuştur. Anayasa'nın 41. inci maddesi, sanayi için kalkınma plânları yapması görevini Devlete vermiş ve 129. madde de, iktisadî ve kültürel kalkınmanın plân çerçevesinde, gerçekleştirilmesini âmir kılmıştır.

Bu maksadla kurulan (Devlet Plânlama Teşkilâtı), Karma Ekonomi'mizdeki gelişme politikasının devamı ve istikrarını sağlamaya âmil olduğunu kabul etmek lâzımdır. Genel olarak Devlet plânlama örgütü, fonksiyon itibarile, malî bir istikrar çerçevesi içinde, Devlet ve özel sektörün faaliyetlerini tanzim ve yatırımlarını koordine etmekten ibarettir.

Plân; teknik yönü itibarile, gelişme için gerekli yatırımların tercihlerini tedkik ve karara bağlar. Kararlarında hakim olan unsur, ya gelişme gayesi nazara alınarak yapılır, yahut gelir dağılımı veya kamu yararı gibi sosyal bakımlardan olur. Fakat sonuç itibarile; bu teknik tercihin yerini, ekseriya politik tercihlerin aldığı da kabul etmek lâzımdır.

Plânın diğer bir görevi de, kamu ve özel sektör yatırımları arasındaki ahenği sağlamaya yöneliktir. Zira, bu ahenk plânda sağlanmadığı takdirde, sektörler arasında anlaşmazlıkların hasıl olacağı

tabi'idir. Bu sebeble plan, Kamu sektörü için emredici olduğu kadar, özel sektör için de teşvik edici ve rehber olucu mahiyettedir. Plân, kural olarak sektörler arasındaki girişimlerde bir sınır çizmez. Ancak sektörlerin faaliyetlerini tesbit ve icabında tadil veya tashih eder ve bu faaliyetlerini kontrol edici ve gerektiğinde fiyat tayin edici mahiyette de olur. Bütün hedef, plânın bir kalınma ile, ekonomik büyümeyi sağlamaktır.

Plânlamanın hazırladığı projelerde değişmezlik yoktur. Kalınma hedefleri ve büyüme hızı göz önüne alınarak, her zaman için değiştirilebilir. Bu bakımdan özel sektör, hangi tercihlere yönelmek istediğini yapacağı beyanlarla tayin edilir. Burada özel sektörün, önceden kendini organize etmesi, kudretini bilmesi ve plân yetkililerine kendini empoze etmesi lâzım gelir.

Devlet Plânlama Teşkilâtının 15. yıla yaklaşan çalışmalarına bir takım tenkidler yapmıştır. Bu tenkidler, ilmî olmaktan ziyade bir takım özel hesaplara dayandığını söylemek yerinde olur. Zira,

Denilmektedir ki, plân «Doktriner bir görüşle hazırlanmış ve stratejisini Hindistanın Sosyalizm'e yönelik gelişme modelinden alınmıştır. Halk efkârında dahi tartışılmadan kabulünün yapılmakta olması âmir vakı'aları doğurmakta ve bunun tatbikatta bir takım güçlükleri hasıl ettiği» söylenmektedir. Halbuki, plânın doktriner bir vasıf taşıdığı iddiası, birtakım delil ve rakamlarla isbat edilmesi gerektiği gibi, yatırımlarda görülen 40 - 60 %, oranındaki devlet yatırımlarının varolması da, hareketin sosyalizm'e değil, makul bir karma-ekonomi düzeninin icabı olduğunu, planda emrivakilik olmayıp ancak bazen Konsursiyom'a yetiştirilmesi amacının aceleyi gerektirdiği, yolundaki müdafaa, bizce daha tatminkâr bulunmaktadır.

Yine denirki, plân hedefleriyle sonuçlar karşılaştırılmamış, alınan sonuçlar, hedeflerle mukayese edilmemiş, teşvik tedbirleri alınmamış ve iki sektör arasında kredi eşitliği sağlanmamıştır.

Bu iddianın da mücerret bir esasa dayandığı inkâr edilemez. Zira plânlama teşkilâtı, her üç aydabir, uygulama raporları yapmakta, ancak bazan politik organlar, bazı düşüncelerle bu uygulama raporlarını yayımlatmamış olmaları, plânlamaca sonuçların hedeflerle mukayesesinin yapılmamış olduğunu gösteremeyeceği gibi, iki sektör arasındaki, kredi eşitliği'de, herbirinin yatırım sahala-

rina göre, gerçekleştirildiği ve özellikle, özel sektör için teşvik tedbirlerinin her zaman için alındığı, plânın kompozisyonundan anlaşılmaktadır.

Görülüyor ki plânlama ve plân hakkında yapılan eleştiriler, plânın var olması zorunluğunu ve kuruluşunun değer ve zarureti zâfa uğratacak mahiyette değildir. Çok kısa sayılan bir devredenberi, Türk Ekonomik sahnesinde faaliyet gösteren Devlet plânlama teşkilâtının, gerçekten ilmî bir kuruluş olduğunu kabul etmek lâzımdır. Kuruluşun bundan sonraki çalışmalarında da, Kalkınmamızın organizasyonu'nu daha realist ve gerçekçi bir anlayışla düzenleyeceğine ve karma-ekonomi sistemimiz'in kalkınma hamlelerine, daha büyük imkânlar sağlayacağına inanmaktayız.

VII — KARMA - EKONOMİ SİSTEMİ İÇİNDE KALKINMA :

Türkiyenin Karma-Ekonomi Sistemi içinde kalkınması; zarurî bir ihtiyacın sonucu'dur. Türkiyemiz yılda 2.6 % gibi yüksek oranda bir nüfus çoğalması gösterdiğine göre, ferd başına düşen millî geliri arttırmak ve yeni çalışma alanları yaratmak, bizi ileri bir sanayie gitme zarureti hissettirmiştir. Bu itibarla, bir taraftan istikrar içinde dengeli ve hızlı büyümenin gerektirdiği ileri bir sanayie doğru gitme lüzumunu duyarken, öteyandan hergün artan nüfusumuzun ortaya koyduğu insan gücüne çalışma alanları bulmak ve büyüme hızımızı gerçekleştirmek ile karşı karşıya bulunduğumuz bir gerçektir.

Türkiye'nin sanayileşmesinin zorunlu kıldığı sebeplerden biri de, köyden şehire akan nüfus kesafetinin ortaya çıkardığı sosyal meseleler ve bölgeler arasında mevcut yatırım dengesizliklerinin husule getirdiği iktisadî düzensizliklerdir. Bu sosyal meselelerin ve iktisadî dengesizliklerin en rasyonel şekilde halli ve Türkiyenin topyekûn bir kalkınma seferberliği yapması zorunluğu, ancak teknolojinin bütün imkânlarından faydalanılması ve ileri bir sanayi kuruluşuyla mümkün olabileceğini kabul etmek lâzımdır.

İşte biz burada, bugünkü sanayi hayatımızın çalışma düzeyi üzerinde durmakla, daha ileri bir sanayi inkişaf imkânlarını araştıracak, modern ve verimli bir tarım ve hayvancılık politikasının da kalkınmamızda ihmal edilmeyecek faktörlerden olduğu gerçeğine kısaca temas edeceğiz.

1) Sanayileşme Zorunluğu :

Sanayi hayatımızın ana yapısını, kamu ve özel sektör yatırımlarının teşkil ettiği malumdur. Bu sektörlerin 1962 yılından itibaren başlıyan plânlı çalışma devreleri, kuşkusuz çok verimli olmuş ve Türkiyenin kalkınma hamlelerinin müjdecisi sayılmıştır. Memleketimizin hergün artan nüfusunun ortaya koyduğu çalışma gücüne iş sahaları bulmak, mutlak bir sanayileşme zorunluğu gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu bakımdan sanayi dallarımıza kısa da olsa, bir bakış yapmak, sanayimizin gelişimini izleme bakımından faydalı olacaktır.

a. Sanayi'imizin başlıca ihtiyacı, ham madde ihtiyacıdır. Sanayide kullanılan bu maddenin ekserisinin ithal yoluyla sağlandığı malumdur. Oysaki, sanayimizin zaruri kıldığı bu ham madde ithalinin gerektirdiği döviz harcamaları, kalkınmakta olan memleketimizin dış ticaret dengesini fazlasıyla sıkıştıracağı aşikârdır. Bu bakımdan sanayiimize gerekli ham madde ihtiyacının kabil olduğu kadar iç kaynaklardan tedarikini zorunlu kılmaktadır. Bu sebeble ham madde sanayimizin biran önce kurulması ve hammaddenin iç kaynaklardan sağlanması zorunluğu üzerinde önemle durmak, kalkınma çabamızın bir gereği sayılmalıdır.

b. Montaj sanayimiz : Montaj sanayimiz, bizi dışa bağlı bir sanayi kalmaya zorlayan bir sanayi koludur. Kurulmuş olan bu sanayi'imizin devamı için, dıştan ithal etmeye mecbur kaldığımız montaj sanayi mamulleri, iç imalâtın yüzde 50-60. bir miktarını ve hatta bazen yüzde 70-80. nisbetine kadar yükselen bir oranla, montaj mamullerile beslendiği nazara alınırca, bu sanayi'imizin daha ziyade Emek kolu'na yararı dokunduğunu kabul etmek lâzımdır. Hernekadar montaj sanayi üretimleri halen ihracata geçmiş durumda iselerde, üretimin mühim bir kısmı, iç tüketimde eridiği için, kalan cüz'î bir kısmile ihracatın yapılabilmesi ve bazen de pazarlamanın zaif olması yüzünden, ihraç imkânlarının mahdut surette elde edilmesine sebeb olmakta, buda verilen ithal dövizlerinin ihracat geliri dövizlerle kapatılması imkânı hasıl olamamaktadır. Bu sebeble montaj sanayi'imizin, en az yüzde 70-80 miktarını iç imal piyasasından veya iç kaynaklardan sağlama yollarına gidecek bir yardımcı sanayi kurulduğu takdirde, montaj sanayi'inin verimliliği ve memleket kalkınmasına olan önemli katkısından söz etmek mümkün olacaktır.

c. İhtiyaç Sanayi'imiz : Sanayileşme hamlelerimizimizin en önemli kolu, ihtiyaç sanayi'imizde toplanmaktadır. Bu sanayi'in çok mühim bir kısmının, hatta bazen tamamının yerli hammadde veya kaynaklardan sağlanarak imâle geçtiğini memnuniyetle görmekteyiz. Bugün Türkiye ihtiyaç sanayi'i mamullerinin yüzde 90-95. oranını, bu millî sanayiden karşılamakta ve bu sebeble bu mamullerin dıştan ithaline lüzum görülmediği gibi, bu mamuller ihraç pazarlarına gönderilmektedir. Bu itibarla ihtiyaç sanayi'imiz üzerinde daha fazla durarak, üretimin çoğaltılması, ihraç ve pazar bulma imkânlarının daha fazla sağlanması, iktisadî kalkınma hamlelerimizimizin en tesirli desteğini teşkil edecektir.

d. Petrokimya ve Sellüloz Sanayi'i : Bu sanayi kollarımız, tam bir gelişme halindedirler. Her iki sanayi kolunun kısmen dışa olan bağılılığını da tamamen kaldırmak ve bu sanayi'in lüzumlu kıldığı ham maddelerin tamamını, iç kaynaklardan sağlamak, sanayi'imizin gelişme hamlesine büyük bir güç katacağını tabiî görmekteyiz.

e. Millî Savunma sanayi'i : Millî savunma sanayi'imiz, millî savunmamızın gerektirdiği araç ve gereçlerin, büyük bir kısmını yerli sanayi'imizle gerçekleştirdiğini görmek, şüphesizki bize büyük mutluluk vermektedir. Ancak savunma ağır sanayi'inin, teknolojik sanayi ile birlikte, Türkiye'de kuruluşunu görmek, plânlamanın ve kamu sektörünün, üzerinde duracağı mühim bir konuyu teşkil edecektir.

f. Ağır sanayi : Ağır Sanayi'imiz, henüz tamamen kurulmuş olmamakla beraber, bir hayli inkişaf safhasında olduğu bir gerçektir. Yüksek plânlama kurulunun bu sanayi koluna verdiği önem, kalkınmanın gerçekten Ağır Sanayi'in inkişafına mümkün olabileceğini göstermektedir. Bu itibarla, mümkün olan sür'atle, ağır sanayi'imizin kurulması gereği, topyekûn kalkınmamızın bir işareti sayılacaktır.

2) Sanayi'mizin organizasyonu :

a. *Sanayi Üretimlerini Çoğaltma çareleri* : Sanayi üretimlerini çoğaltma, ekonominin bilimsel şekilde idaresile mümkün olur. Bilimsel olarak organize edilmeden yürütülen bir Ekonomi; üretim sıkıntısı ve yetersizliklerine doğru yönelmesine ve sonunda o işletme ünitesinin dağılıp kapanması sonucuna varır.

Üretim işletmelerinin verimli bir halde çalışabilmeleri, ancak o iş müessesesinin koordineli bir halde tutulması, işçisinden teknik personeline ve sanayi idarecisine kadar ahenk, iş birliği ve üretme şu'uru içinde, iktisadî metodlara göre çalışmalarını gerektirir. Bu sebeble bir sanayi ünitesi; daima iyi işçi, bilgili teknisyen ve kifayetli bir sanayi idarecisini bulmak ve bunlarla işletmenin modern esaslara göre verimli surette çalışmasını sağlamak lâzımdır.

İşyeri müessesesinde en önemli faktör; üretimi yapacak olan ve kalifiye işçisinin, işyerinde huzurlu bir surette çalışmasının sağlanmas ile mümkündür. Buda işçinin bir insan olma vasfı olduğu düşünülerek, onu organize edecek şekil ve surette yönetilmesi, işçi ve işveren arasındaki münasebetlerin samimî bir düzeye girmiş olmasına bağlıdır, Zira, işçiyi takdir etmek, hakir görmemek, ona geçimi hakkında güvence vermek, âdil bir davranıştır. Ayrıca işçiyi makul bir ücretle çalıştırmak ve sosyal haklardan faydalandırmak dahi, işçiyi o iş yerinde samimî surette bağlamaya yeteceği gibi bu şartlarla çalıştırılan işçinin de, o işletme müessesesine vereceği emek, muhakkak ki, çok verimli ve kaliteli olacaktır.

İşyeri müessesesinde, Teknik personelin de yerini hesaplamak lâzımdır. Teknik eleman; bir işyerinin teknik yönden işlemlerini sağlayan, nâzım bir faktördür. Teknik bilgi ile teçhiz edilmiş bir teknik elemanın, o iş yerinde yapacağı görev, işletmenin düzenli ve aksamadan üretim yapmasını sağlayacaktır. İşyerindeki araçların bakımında, verimin kalitesinde, üretimin çoğaltılmasında ve teçhizatın ihtimamla kullanılmasında, büyük katkısı olacağı şüphesizdir.

Bu bakımdan ,sanayi hayatımızın organizasyon'unu yaparken; sanayi ünitesinin çeşidine göre, o üniteyi çalıştıracak dirayetli, bilgili ve dinamik teknik personel'e ihtiyaç vardır. İş müessesesi özellikle bu kalitede elemanları yetiştirmesi için, lüzumu halinde dış memleketlerde eğitilmeli ve müesseseye bağlanması için de, gereken her türlü yardımlardan çekinilmemelidir. Zira, sanayi'imizin sıhhatli işletilmesi ve üretimin çoğaltılması konusunda, alınacak tedbirlerde teknik personelin önemi büyüktür. Böyle bir teknik personel'in temini için, gösterilecek çabaların zarurî ve çok faydalı sonuçlar vereceğinin idrâk edilmes ile de, bu ihtiyaç giderilmiş olacaktır.

Öteyandan, sanayi yeri iş müessesesinde; üçüncü faktör olarak Sanayi İdarecisi'nin de rolü, daha bambaşka bir önem taşımakta-

dır. İster Kamu sektörünün merkezîyetçi işletmelerinde, ister özel sektörün ademi merkezîyetçi iş kollarında olsun sanayi idarecisi, o sanayi kuruluşunun üretim kaynaklarını, en faydalı surette kullanmasını ve bunları kanalize etmesini bilen bir eleman durumundadır.

Üretim kaynaklarını iyi, isabetli ve faydalı yönlere yönelten sanayi idarecisi, aynı zamanda o işletmenin sanayi ürününün maliyetini arttırmamasına, pazarlama usullerine önem vermesine de çalışacak ve böylece sanayi işletmesinin rasyonel bir şekilde üretim ve sürümünü sağlayacaktır. Bu dirayeti gösterebilen bir sanayi idarecisi, rasyonel çalışması sayesinde, işletmenin sermaye birikimine de, âmil olacak ve kuruluşun başka yeni yatırımlar yapmasına lüzumlu olan sermaye unsurunu da elde etmiş olacaktır.

Görülüyor ki, iyi vasıfta ehil işçi, teknik personel ve sanayi idarecisinden kurulu bir sanayi işletmesinin koordineli çalışması, sanayi hayatımızın gelişmesine ve üretimlerin çoğaltılmasına en büyük unsur olabileceğini; gerçekten kabul etmek lâzımdır.

b. İktisadî Devlet teşekküllerinin rasyonel hale sokulması: Türkiye Cumhuriyetinin ilk ekonomik politikası, Devletçilik anlayışının benimsenmesiyle başladığı malumdur. 1930 ların iktisadî buhranı sırasında, Türkiye ithalâtında görülen sür'atli artışlar, dış ödeme dengemizin bozulmasına sebep olmuş, ve bir millî Sanayi'in kurulması zaruretini doğurmuştur. Bu maksadla tesis edilen fabrikalar, Devlet sanayi'inin bir nüvesi olmuş ve bu günkü inkişafı, iktisadî Devlet teşekkülleri kurulmuştur.

İktisadî Devlet teşekkülleri, kuruluşlarındanberi büyük gelişmeler gösterdikleri ve Türk Ekonomik hayatında, büyük bir yer işgal ettikleri hakikatı inkâr edilemez. Ancak, İktisadî Devlet teşekküllerinin bu gelişmelerini esaslı bir temele oturtmak için onlara idareleri bakımından tam bir muhtariyet ve iyice yetiştirilmiş tecrübeli sevk ve idarecilere kavuşturulması lâzımdır. Şimdiye kadar bu sahada başarının tam olduğu iddia edilemez. Esasında bu tarzda bir başarı gösterilmediği içindir ki, iktisadî Devlet teşekkülleri, üretimlerinde sermaye birikimini yapamamış, hatta önemsiz tasarruflarını dahi bir yatırım fonu şeklinde kuramamıştır. Bu yüzden ekser işletmeleri, kamu yararı sağlama psikoza altında bazen zararına çalışmış ve bu zararları, ya Devlet bütçesi veya Merkez Bankası kaynakları ile kapatılması yoluna gidilmiştir. Bazen de işletme ser-

mayelerini karşılamak için, enflasyonist finansman usullerine baş vurulmuştur. Bu sebeble iktisadî Devlet teşekkülleri, şu ana kadar tam anlamile sınaî ve ticarî bir temele oturtulmamış, yönetim ve kontrol sistemine esaslı bir mekanizma sağlanamamıştır. Bilahare neşrolunan iktisadî Devlet teşebbüslerinin idaresi ve kontrolleri hakkındaki kanun; hernekadar Devlet Bankalarile Endüstri ve Ticarî kuruluşlara, işletme yönünden bir dereceye kadar muhtariyet tanıyarak, kendi politikalarının tayinini ve malî kontrollerinin yapılmasını, Türkiye Büyük Millet Meclisinin murakabesine ve hatta bir kısım iktisadî teşebbüslerin faaliyetlerini, çeşitli bankaların kontrolü altına verilmiş ise de, bu tedbirler, bugünün iktisadî ve Ticarî koşullarına göre kâfi görülmemektedir. İktisadî Devlet Kuruluşlarında aslanan; bu kuruluşları modern tesislerle yüksek bir üretim devresine sokmak ve onları rasyonel bir şekilde çalıştırarak, çağın verimli işletmecilik usullerine göre donatmaktır. Bu donatımı ne suretle temin etmek lâzımdır? sorusuna verilecek cevap, herhalde pek zor ve karışık değildir.

İktisadî Devlet Teşekküllerini herşeyden önce, iktisadî ve Ticarî bir muhtariyete kavuşturmak lâzımdır. Merkezden idare yerine muhtar bir idare, ve siyasî bir kontrol yerine, tamamen muhtar bir kontrol sistemi kurmak lâzımdır.

Öteyandan, her ekonomik işletmenin başına, o ekonomik işletmenin ihtisasına göre ehliyetli sanayi idarecisi, sanayi teknisyeni ve kalifiye işçisini temin etmek ve bunları en geniş anlamile, siyasetin tesirleri dışında tutarak, o tesiste Ekonomi'yi devamlı surette hakim kılmak lâzımdır.

Sanayi işletmelerinde rasyonelliği temin için, önce rekabet imkânlarını sağlayacak imalat maliyetlerini düşürmek ve pazarlama faaliyetlerine geniş yer vermek lâzımdır. Özellikle, imalât masraflarını asgarî bir seviyeye indirmenin yollarından biri de, idarenin masraflarını en başta kısıtlamak gerekir. Bununla birlikte işletmenin sosyal yardım masraflarında lükse ve israfa kaçmıyacak şekilde, bir anlayışla hareket etmek ve sanayi işletmesinde, eşit hizmet karşılığı, eşit ücret prensibini koymak, sanayi işletmesinin rasyonelliğini temin eden faktörler olarak bilinmesi icap eder.

Görülüyor ki; İktisadî Devlet teşekküllerinin rasyonel hale sokulması çareleri, altından kalkılamıyan mühim problemleri kapsamamaktadır. Bu problemler sadece, çağın gerektirdiği modern iş-

İletmecilik zihniyetinin, Vatanseverlik şu'uru içerisinde kaynaştırılarak ve iktisadî yollarla halli mümkün olan meselelerdir. Bu meselelerin verdiği imkânlardan nekadar istifade edilir ve tatbikatında kalkınma arzu ve şuuru, ne nisbette geliştirilirse, iktisadî Devlet teşekküllerini, idarî ve iktisadî yapı yönünden, o nisbette zarardan korumuş, faydalı ve rasyonel şekilde işleyişlerini sağlamış oluruz.

c. *Sanayi'imizin Dışa Bağlılıktan Kurtarılması* : Türk sanayi'ini dışa olan bağlılıktan kurtarmak veya dışa olan bağlılığını mümkün olan surette azaltmak için; hali hazır sanayi'imizin yapısında değişiklikler yapmaya ihtiyaç vardır.

Gerçekten bugün Türk Sanayi'ini dışa bağlayan iktisadî sebepler, ithalâtımızın yarısını teşkil eden ara mallarının muhtevi olduğu ham maddeye ait olduğu gibi, ithalâtımızın diğer yarıya yakın bir kısmı da, sanayi yatırımlarımız için gerekli makina ve donatımın kapsadığı yatırım mallarına inhisar ettirilmesinin zorunlu bulunmasıdır.

Bu suretle ithalâtımızın tümüne yakın bir kısmı; ham madde ve yatırım malları ithalâtını teşkil ettiğinden, sanayi'imizi dışa bağlı olmaktan kurtarma, herhalde güç bir mesele olma vasfını muhafaza edecektir. Bunda şüphesiz ki; sanayi'imizin daha ziyade tüketim mallarına dayanmış olmasının da payı, bu güçlüğü daha da artırmaktadır.

Esasında, kalkınma çabasını gösteren milletlerde, bu görünümü doğal kabul etmek lâzımdır. Çünkü, kalkınmakta olan milletler, kalkınmanın gerektirdiği, ara ve yatırım mallarını dıştan ithal etmek zorunluğundadırlar. Bu zorunluktan meydana gelen ithalât artışları, büyük dövizleri lüzumlu kılacağı tabii'dir. Bu sebeble meydana gelen ithalât artışlarımız, Tünkiyemizin ihracat gelirlerini, çok gerilerde bırakacağı şüphesizdir. Bunun sonucu olarakta, dış ticaret açıklarımız, Dış ödeme dengemizi etkiliyeceği kaçınılmaz bir zorunluktur.

Türkiyenin, yıllık iki milyar dolarlık ithalâtına karşı, ihracatımızın ancak bir milyar doları bulabilmesi, Dış Ödemeler Dengemizi, turist ve işçi gelirlerinden doğan dövizlerle karşılanması zaruri bulunmakta ve böylece sanayi çabalarımızın önünde aşılması gerekli Dar Boğazların husule gelmesini zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, ithalat ve ihracattaki bu dengesizlik, bizi mühim surette

bir ümitsizliğe götürmemelidir. Zira, 1970'lere kadar Türkiye ihracatı, tamamen ziraî ürünlere münhasır iken, bugün büyük bir hızla üretim yapan sanayi mamullerimiz, artık ihracat dönemine geçmiş ve tüm ihracatımızın yüzde kırk nisbetini Sanayi mamulleri teşkil ederek, büyük bir başarıya ulaşabilmiştir. Yine Sanayi üretimlerimiz, 1973 yılında 400 Milyon doları geçmezken, bugün sanayi üretimleri ihracatımız, bir milyar dolara yaklaşmış, hatta bazende geçmiş bulunmaktadır.

Bu gerçekler, iktisadî kalkınmamız yönünden sevindirici bir sonuç olmakla birlikte, sanayi'imizi yine dışa bağlı olmaktan kurtaran bir sonuç değildir. Bu itibarla, sanayi'imizin dışa bağılıktan kurtarılması, veya dışa bağılılığının azaltılması için, şu çareler düşünülebilir: Sanayi'imiz için gerekli olan makina ve donatım mallarını ve ham madde ihtiyacını, kaynaklarımızla sağlayabilen bir Sanayi'in ve Hammadde Sanayi'inin kurulması ve Ekonomimiz'in dış kredilere olan bağılılık nisbetinin azaltılması lâzımdır. Ayrıca, Sanayi'imizi tüketim malına dayalı bir sanayi'e dayandırmaktan ileri, bir yapı'ya kavuşturulması gereklidir. Böylece; Sanayi'imizin dışa olan bağılıktan kurtarılması, veya dışa olan bağılılığının en asgarî bir düzeye indirilmesi için, yukarıda belirtilen Sanayi yatırımlarına girişmek ve sanayi tüketimimizde yine tesirli bir tasarruf siyaseti takip etmekle mümkün olabilecektir.

d. Tesirli bir ihracata geçiş için Tedbirler ve Organizasyon : Türk Sanayi hayatının kaderi; önümüzdeki yıllarda derinlemesine bir sanayileşmeyi başarabilip, başaramaması esasında toplandığını kabul etmek lâzımdır. Çünkü sanayiimizin önünde halen aşılması gereken büyük sorunlar ve önemli problemler vardır.

Türk Sanayi'i, birtaraftan sanayi gelişmesini hızlı, dengeli ve dar boğazları aşabilen hamleleri zorunlu kılarken, öteyandan da, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET), Dev Sanayi ile rekabet edebilir duruma gelmesinin zaruretlerini şimdiden idrâk etmesi mecburiyetindedir. Bunun için Avrupa Ekonomik Topluluğuna katılmasile, hazırlık dönemini bitirerek, geçiş dönemine başlayan Türk Ekonomi'sinin bu intikal devresi içinde; sanayi'ini hızlı ve dengeli bir üretim hızına erdirmesi gerekmekte, beri yandan da, ana ve ara malları sanayi'ini ülke içinde üretmesini, teknolojisini yaratmasını ve her yanile batının ileri Sanayi'ile yarışabilir hale gelmesi önem kazanmaktadır.

Türk sanayi'inin bunları eksiksiz olarak başarması demek, kendi iktisadî düzeni olan Karma-Ekonomi sisteminin zaferini de, aynı zamanda batı dünyasına kabul ettirmiş sayılacaktır.

Türk Sanayi'inin bu geçiş dönemi aşamasında; çözümlemesi gereken problemleri ne olabilir? sorusu, önümüze gerçekten önemli meseleleri getirmektedir. Bu meselelerin başında, AET. geçiş dönemine başlayan Türkiye için, bu dönemde tedrici surette kalkacak olan ithâl yasaklari, gümrük muafiyetleri gibi koruma tedbirlerinden sonra, Türk sanayi'ini ayakta tutabilmek ve onu batının dev sanayi'ile rekabet edebilir duruma getirebilmenin doğuracağı problemler gelmektedir. Türk Sanayi'i, bu problemleri ne suretle halletme imkânlarına sahip olacaktır?

Önce şunu belirtmek gerekir iki; Türk Sanayi'i bu intikal devresinde kendi kendine YETER hale gelmesi lâzımdır. Yani kendi kendini yaratıp, sanayi'ini üreten bir nitelik halini almalıdır. Standart kalan ve kendi kendini değiştirmiyen bir sanayi gelişmesi, elbette bu günün teknolojik anlamına göre, geri kalmış ve rekabet edebilme imkânını yitirmiş bir sanayi demek olur. Bu sebeble Türk sanayi'i, Ortakpazar'ın çok gelişmiş sanayi'ile karşı karşıya gelirken, kendisinin de modernleşmesi, sanayi'inin kalitesini, standart ve normlarını ve fiyat mekanizmasını iyice bilmesi, ve prodiktivitesini arttırmak suretile üretim maliyetlerini düşürerek bu ileri sanayi ile rekabet edebilir hale gelmesi gereklidir. Bunun için sanayi dallarında ihtisaslaşmayı ve sanayi mamullerini Batı Avrupanın ihtiyaç ve zevklerine göre, normlarını tayin etmesi lâzım gelir. Buda büyük etüdleri gerektiren çalışmalarla sağlanabileceği şüphesizdir. Öteyandan, sanayi üretimlerimizi batı dünyasına, ortadoğu ve diğer memleketlere ihraç etme imkânlarını sağlamak için de, kuvvetli bir ticaret şebekesinin kurulmasını gerektirecektir. Bununla Batı âleminin istihsal kapasitelerini, stoklarını, fiyat ve dağıtım teşkilâtını, ithalât ve ihracat formalitelerini bilen yetenekli ticaret mümessilliklerinin ihdası suretile, sanayi üretimimizin kolayca sürümünün sağlanması lâzım gelecektir.

Türk Sanayi'inin tesirli bir ihracat kapasitesine varması için; yukarıda belirtilen sorunların şimdiden halli yoluna gidilmesi, bugünkü ihracat hacmimizin büyümesine de etkili olacağını bilmek icap eder. Buda gerçek ve sağlıklı bir organizasyonu gerektireceğinde şüphe edilmemelidir.

Bütün bu sayılan sorunların haline şimdiden başlanır, ve tesirli bir organizasyonla düzenine sokulursa; bugünkü ihracat kapasitemizin inkişâf imkânları daha ziyade artacak ve dış ödemeler dengemizin korunmasında, Türk sınaî gelişmesinin de büyük katkısı olacaktır.

3. Sanayi Hayatımızın Sosyal Meseleleri :

Sanayi hayatımızın getirdiği sosyal meseleler, güngeçtikçe önemini daha ziyade arttırmış bulunmaktadır. Türkiyenin büyük sanayi hamlelerine giriştiği süredenberi, yurdun çeşidli yerlerinde yayılmış küçük sanayi işletmeleri, gelişen büyük sanayi kuruluşları karşısında takatsız bir duruma düşmüş, bunun sonucu olarak, birçok küçük işletmelerin kapanması yoluna gidildiği için, burada çalışan emek fazlaları, büyük sanayi bölgelerine akın etmiştir. Bir taraftan bu bölgelere akan emek gücüne iş alanları gerekirken, öteyandan Türkiyenin de nüfusunun çok hızlı artışı karşısında meydana gelen diğer emek fazlaları, kendilerine iş sahası bulma problemlerini birlikte getirmiştir.

Patlama sürecine varan ve her yıl daha fazla artan bu milyona yakın iş gücüne, yeni iş sahaları bulmak, Hükümetler için gerçekten büyük problemler yaratmaktadır. Bu sebeble iktidar yetkilileri, biriken ve birikmeye devam eden bu muazzam iş gücüne, yeni iş sahaları bulmak için tek çıkar yolun, tesirli bir sanayi yatırımı ve tasarruf tedbirlerini almayı zorunlu görmüşlerdir. Bunun için gerek kamu sektörü sıfatile Devlet, ve gerekse teşvik gören özel sektör, büyük ve devamlı mecburiyeti ile karşı karşıya gelmiş ve buda Türk Sanayi hayatının gelişmesine ve ileri bir sanayi halini almasına âmil olan faktörlerden biri olmuştur. Gerçekten Türk toplumunun bugünkü yapısal değişikliği ve toplumsal örgütlenmesini sağlayan sebebler, bu zorunluluktan biri olduğunu iddia etmek, hiçte hatalı olmayacaktır.

Sanayi Kapitaliz'inin bu yoldaki inkişâfı, Türkiyede hatırı sayılır bir emekçi sınıfının doğmasına âmil olmuş ve bu sınıfla birlikte bir takım işçi meseleleri ortaya çıkmıştır.

Özellikle Karma-Ekonomi sisteminde, kapitalist sınıfa karşı, işçi kitlelerinin tarihsel ağırlığı, kendiliğinden doğacağını normal kabul etmek lâzımdır. Bunun için sermaye ile emeği denkleştirmek ve emekçi toplumun ister kışkırtılması yüzünden, ister antipatisi

sebebiyle, sermayedar zümreye karşı duyduğu düşmanlık hislerini makul bir seviyede tutmak, bugün için önemli bir mesele olarak kendini hissettirmektedir. Bu meselenin çözüm yolu, herşeyden önce emekçi sınıfa, sermayenin bir üretim vasıtası olduğunu, sermaye olmadan emeğin, ve emek olmadan da sermayenin başlı başına bir güç olamayacağı fikrini emekçi zümreye telkin etmek ve emek ile sermaye arasında husule gelecek dengenin, Türkiye kalkınmasının ve refah seviyesine erişmesinin sebepleri olabileceğini göstermek şeklinde olacaktır. Emekçi zümrenin şu'urunda hasıl olacak tereddütleri, ancak bu sınıfın hayat seviyesini, Anayasanın 44. üncü maddesinde öngörülen «Çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adâletli bir ücret elde etmeleri gerekli» liğini yerine getirmekle, izâle olunabileceğini tabi'î kabul etmek lâzımdır.

Bunun için, işverenle işçi arasındaki münasebetlerin bilimsel olarak organize edilmesi, işçiyi işverenin istihsal ve menfaat hırsına köle olmaktan ve istismar edilmekten kurtarılması; Sosyal adâleti hürriyet, demokrasi ve milliyetçilik duyguları içerisinde sağlama yollarından hareket edilmesi lâzımdır. Zira, sanayi hayatımızdaki gelişmenin ancak sosyal bir barış içerisinde gerçekleştirilmesi mümkün olabileceğini unutmamak gerekir. Bunun için ilk önem verilecek husus, işverenlerin âdil bir ücret politikasını benimsemeleri olacaktır. Âdil bir ücret ise, gelir dağılımının sosyal adâlet ilkelerine göre bölüşümünü sağlayan ücrettir. Bu sebeple tesbit edilecek makul bir ücret seviyesi, toplu iş sözleşmelerile uygulanacak ve Ekonomi'nin genel gelişmesi ve verim artışı temposuna göre, bu ücret tesbitleri zaman ölçüleri nisbetinde ayarlanacaktır. Böylece, işçi çalıştığı iş yerinde geçimini temin etmiş olacak, ve onu insanlık haysiyetine yaraşır şekilde hayat sağlayan makul bir ücrete kavuşturulmuş bulunacaktır.

Öteyandan, makul bir ücret politikasından faydalandırılan işçinin, ayrıca sağlık ve yaşlılık sigortalarından faydalandırılması, işçi konutlarıyla kendisine daha iyi bir huzur sağlanması, işçiyi iş yerine bağlayan ve üretimde onun verimli çalışmasına âmil olan önemli sebepler olduğu bilinmelidir. Ayrıca iş disiplini ve iş verimini arttırmak için, işçiyi severek, ruhî ve bedeni ihtiyaçlarını karşılıyarak çalıştırılması lâzımdır. Aynı zamanda, iş yerinde işçinin fikrine ve şahsiyetine ehemmiyet verilmesi, enerjisinin takdir edilmesi, iş kazalarını önleme tedbirlerinin alınması, işle ilgili

hastalıklardan işçinin korunması, hatta iş yorgunluğunu azaltacak sosyal tedbirlerden de, işçinin faydalandırılması gerekir.

Diğer yandan İşveren, işçiye işletmesinin yıllık kârına makul nisbetler dairesinde bir pay vermesini kabullenmesi halinde, işçinin sermayedarlara karşı duyduğu antipatiyi gideren en isabetli tedbirlerden biri olduğunu kabul etmek lâzımdır. Bugün Sanayide çok ileri gitmiş milletlerin sanayi hayatlarında tatbik ettikleri bu usul, çok verimli sonuçlar verdiği görülmektedir. İşçinin çalıştığı sanayi işletmesinin kârına iştirâk ettirilmesi prensibi; işçi grevlerini önlemekte, toplu iş sözleşmelerinde ücret ayarlamalarını geciktirmekte, sosyal adâleti sağlıyan ve işçiyi aşırı cereyanlara kapılmayı frenliyen önemli tedbirler olarak mütalâa edilmektedir.

Gerçekten, içinde sermaye düşmanlığı bulunmayan, sınıf ayrılık ve çatışmalarının yeri olmayan bir sanayi düzeni; şüphesizki ahenkli, huzurlu ve üretimde çok verimli sonuçlar hasil ettirecektir.

4. Üretimin Çoğaltılması ve Tüketimin Kontrol Altına Alınması Zorunluğu :

Kalkınmakta olan Türkiyemiz için; iktisadî bir kural olarak uymaya mecbur bulunduğumuz bir takım kalkınma tedbirleri vardır. Bu tedbirleri bilmek, onları benimsemek ve tatbik alanına koymak çok gereklidir.

Kalkınma için her sahada üretimi çoğaltmak ve tüketimde de mümkün olduğu kadar tasarrufa riayet etmek, kısaca kemerleri sıkmaya doğru gitmek lâzımdır.

Üretimin çoğaltılması için herşeyden önce tesirli ve mutlak bir yatırıma ihtiyaç vardır. Yapılacak olan bu yatırımlar, Millî gelirden tasarruf edilen sermaye birikimi olarak sağlanabildiği nisbette, yıllık büyüme hızını da o nisbette büyütecektir. Bugünkü halde, Avrupa Ekonomik topluluğunun tam bir üyesi olmamız devresine kadar Türkiye de yılda ortalama yüzde 9. luk bir büyüme hızına erişmesi ve sanayi kesiminde de yüzde 12. nin altına düşmeyen bir gelişme hızını gerçekleştirmesi lâzımdır. Bunun için Millî gelirden tasarruf edeceğimiz sermaye payını, mümkün olan nisbette arttırmak ve kalkınmamıza gerekli tesirli iktisadî ve idarî yapıyı düzene sokmak, bizim için pek önemli bir zorunluktur. Zira, üretimin ço-

ğaltılmasına ait tedbirler, bu Ekonomik gelişmemizin sonucuna etkili olacaktır.

Öteyandan, tüketimin kontrol altına alınması gereği de, Türkiye'nin kalkınmasını sağlayan faktörlerden biridir. Zira kalkınmakta olan memleketimiz için, tasarruf şu'uru katî bir zarurettir. Üretimimizin en az bir kısmını tüketime ayırmak, ve bu suretle sağlanacak üretim fazlalarını, dış memleketlere ihraç etmek suretile elde edilecek dövizleri, dış ödemeler dengesinin emrine vermek, kalkınmamızın sağlıklı olarak devamı şartlarındandır.

Böylece, kalkınma çabasını hızlı surette gerçekleştirmek kararında olan Türkiyemiz için, üretimi çoğaltmak ve tüketimi kontrol altına almaktan başka, kalkınmamız için zarurî bir faktör görmekteyiz.

5. Ziraî Hayatımızı ve Hayvansal Üretimi Geliştirme Zorunluğu :

Türkiyemizin kalkınma stratejisi; endüstrileşmeye yönelik ve sanayileşme düzeni içinde kurulmuş bulunduğu malumdur. Ancak bu temel yapı, Türkiyede ziraat hayatının ve Hayvancılık sahasının ihmâli pahasına gerçekleştirilmesini hedef alan, bir kalkınma politikasına kadar varamaz. Bu sebepten dolayı, sınaî yoldan kalkınma ile birlikte, Yurdun beslenme sorununa ilişkin, bitkisel ve hayvansal mahsulleri üretiminin de geliştirilmesi, ekili sahaların, çayır ve otlakların genişletilmesi, islâh ve verimliklerinin artırılması üzerinde, gereken hassasiyetin de gösterilmesini lüzumlu kıldığı aşikârdır. Çünkü, Türkiyeyi böyle bir hassasiyeti duymaya götüren zorunluklar, nüfusumuzun her yıl dünya nüfusu ortalama artımı olan yüzde 2. nisbetinin üstüne çıkarak, yüzde 2.8 nisbetine kadar varan bir artış göstermesi yüzünden, artacağı tabi'î bulunan taleb'i karşılamak içindir.

Gerçekten, her yıl hızlı surette artan nüfusumuzun doğurduğu beslenme talep artışları yüzünden, beslenme imkânlarımız bir sorun haline gelmiş bulunmaktadır. Bu sebeple Türkiyede, gıda üretiminin çoğaltılmasını ihmal etmeyen bir politikayı izleme zarureti artık açık olarak kendini hissettirmektedir. Esasında Türkiye'nin gıda sorununa çareler bulmak, aynı zamanda Endüstriye yönelik sanayileşme hedefine daha kolay erişmeyi, mümkün kılar faktörlerden biri olarak mütalâa edilmesi, yerinde olacaktır.

Gıda sorunlarımızın ne yolda çözümlenebileceğini, ortaya çıkan problemlerimizin halline bağlıdır. Bu problemleri, şöylece sıralamak mümkündür :

a. Herşeyden önce ekime müsait sahaları, çayır ve otlakları genişletmek lâzımdır. Bunun için bataklıkları kurutmak, kuvvetli erozyonlarla kayıp olmuş arazi kısımlarını ıslâh ederek, onları ekilebilir duruma sokmak ve aynı zamanda sanayi ayırma sahalarını, yerleşme ihtiyaç bölgelerini ve dinlenme sahalarını tahdit eylemek lâzımdır.

b. Ziraatın baş ihtiyacı olan Su ürünlerini, kanalize ederek, sulama kanalları ve barajlar tesisi suretile, toprak ve otlaklara yeterince su temin etmek.

c. Teknik Ziraate yönelerek, üretimin daha randımanlı olmasını sağlamak.

d. Gübre Sanayi'i ihtiyacını karşılayacak şekilde genişleterek gübreyi ucuz bir maliyet ve kredi usullerile ziraatçıya intikal ettirmek.

e. Tohum ıslâh İstasyonları tesis ederek, tohumun cinsi ve kalitesini daha verimli bir hale sokmak.

f. Ziraat işçilerine karşı âdil bir ücret politikası güderek bu işçilerin sosyal haklarını teminat altına almak lâzımdır.

Görülüyor ki; Bitkisel ve hayvansal üretimi çoğaltma çabalarının etkili tedbirlerle başarıya ulaştırılması halinde; Türkiyede gıda maddeleri üretimi sınırlı olmaktan çıkarak, talep artışına cevap verecek şekilde bir verim sağlayacağı mümkün olacaktır. Bu suretle Türkiyenin artan nüfusuna karşı, gıda ihtiyacı sorunu da çözülmüş olabileceği gibi, husule gelmesi muhtemel ihtiyaç fazlası gıda maddelerinin dahi dış piyasalara ihracına, imkân sağlanmış olacaktır.

VIII — ENFLASYON VE PARA DEĞERİNİN KORUNMASI :

Enflasyon, kısa bir tarifle; para arzı'nın piyasada lüzumundan fazla görülmesidir. Emisyon'a bazan zorunlu olarak baş vurulabilir. Özellikle kalkınmakta olan ülkelerde enflasyona baş vurmak, tabii bir hal kabul edilmektedir.

Enflasyonu doğuran âmilleri çeşitli ekonomistler, türlü sebeplerle izah etmişlerdir. Bazıları derlerki; Enflasyon, ya tarım ürünleri üretiminin o yıllarda düşük olmasından veya son zamanlarda görüldüğü gibi, Petrol üreten memleketlerin petrol fiyatlarını arttırmalarından, tüketen ülkelerin de bu maddelere büyük paralar ödemiş olmaları yüzünden, para arzının çoğalmasile Enflasyonun doğduğunu ileri sürmektedirler. Aslında, sanayi'i çok ileri ülkeler için enflasyon; Halkın refah seviyesinin ölçüsüz olarak yükseltilmesi sonucu, hasıl olan aşırı talepleri yüzünden, enflasyonun doğduğunu kabul etmek mantıkî olur.

Gerçekten Enflasyon'a baş vurmamak, haddi zatında çok tehlikelidir. Çünkü, orta ve alt sınıfı teşkil eden sabit gelirliler ve ücretliler; enflasyon'la satın alma güçleri ve hayat seviyeleri, gelir ve ya ücretlerinin çok altında kaldığı için, yaşamları pek sıkıntılı olur. Zira, bu zümrenin enflasyon sebebiyle artan fiyatlar karşısında gelirleri, giderlerini karşılayamadığından hayatları çekilmez bir hâl alır. Böyle durumlarda Hükümetler, enflasyon'a karşı koymayı, veya enflasyon'un baskısını azaltmayı, programlarına almak zorunluğunu duyarlar.

Türkiye'de enflasyon'u doğuran âmilleri; memleketimizin iktisadî ve politik şartlarına göre, ayrı bir özellik taşımaktadır, şöyle ki :

1) Tarım ürünlerine iktidarlar'ın tatbik ettiği, yüksek fiyat alım politikası, enflasyon'u kamçılayan sebeplerden biridir. Zira, toprak mahsulleri ofisi kanalıyla aldığı ziraî ürünlere ödediği para ile müstahsilin fazlalaşan satın alma gücü yüzünden, çok kerre müstahsil lüzumlu olmıyan ihtiyaçlarını karşılamak maksadile, yaptığı bol harcamalar yüzünden, piyasadaki para arzı çoğalır. Tekel maddeleri ve diğer ürünler içinde bu misal çoğaltılabilir.

2) Yine İktidarlar, politik düşüncelerle toplu iş sözleşmelerini işçi lehine düzelterek, işçi ücretlerine yapılan ve tekrarlanan zamlarla, işçinin piyasaya bol miktarda para arzını temin etmekte ve bundan da Enflasyon nisbeti fazla olarak artmaktadır.

3) Memlekete giren işçi dövizlerine karşı, hükümetin Emisyon yaparak, bu dövizleri satın alması, yine piyasada para arzını çoğaltmaktadır.

4) İktisadî Devlet Teşekküllerinin zararlarını Enflasyonist yollarla karşılamak, veya Devlet personelinin çok şişkin kadrosu'

na ödenen maaşlar yüzünden, yahut lüks masrafları karşılamak için yaptığı harcamalardan, yine fazla para arz'ı gelmek suretile enflasyon hacmi büyümektedir.

Öteyandan kalkınmakta olan Türkiyemiz'in, büyük yatırımları için, iç finansman olarak yaptığı harcamalar dahi, enflasyon'u büyüten âmillerin arasında saymak gerekir.

Gerçek olan şudur ki, enflasyon müracaat edilen iyi bir yol değildir. Birçok mahzurları yanında, paranın devamlı surette değer kayıp etmesi, fiyatların artmasına, hayat seviyesinin düşmesine ve piyadaki istikrarı kaldırmasına baş âmil olması bakımından, enflasyon'la mücadele etmek zorunlu bir hal alır. Bu mücadeleyi ne suretle yapmak mümkündür?. Bu mücadele şeklini, pek yeterli olmamakla beraber şu noktalarda toplamak mümkündür :

a — Fiyatların kontrolü veya muayyen süreler için önemli ihtiyaç maddeleri fiyatlarının dondurulması suretile, sabit geliri vatandaşların fiyat artışlarından korunması,

b — Muayyen süreli toplu iş sözleşmelerile işçi ücretlerinin, kısmî bir dondurma'ya tabi tutulması.

c — Banka faiz ve kredi hadlerinin yükseltilmesi,

d — Enflasyon'un doğurduğu spekülasyon kazançlarının büyümesini önlemek, ve vergi dışı kalan tarım ürünlerini az bir nisbetlede olsa, vergilendirmek ve herkesin gücü nisbetinde ödiyebileceği etkili ve âdil vergi tedbirleri alınması ve Devlet imhisarındaki başlıca ihtiyaç maddelerinin fiyatlarının yükseltilmesi,

e — Para piyasası ile kredi piyasasını tanzim ve mümkün olduğu kadar parayı sabit tutarak devaluasyon'a gidilmemesi,

Bununla birlikte yukarıda belirtilen tedbirler; enflasyon'u tamamen kaldıramadığı, onu yumuşattığı ve kötü etkilerini asgariye düşüren tedbirler olarak, kabulü lazım gelir.

Aslında, Hükümetler Enflasyon'la mücadele konusunda, enflasyon'u davet etmeyen bir tutumla hareket ettikleri, idarelerinde istikrar ve devamlılık gösterdikleri ve istihsâl'in artırılması yollarında çaba göstererek, aynı zamanda yatırımları verimli hale getiren ciddi tedbirlere baş vurdukları takdirde, enflasyonla mücadele de başarı sağlayabileceklerine inanmak gerekir..

IX — DIŞ ÖDEMELER DENGESİ'Nİ KORUMA ÇARELERİ :

Dış ödemeler dengesi; İhracat gelirleriyle, İthalât giderlerinin birbirine olan oranlarıyla, ortaya çıkan malî görünüştür. Bu görünüş bize Ekonomimiz'in potansiyel'i hakkında bilgi verir. Bu sebeble kalkınmakta olan ülkelerde, dış ödemeler dengesini korumak, çok mühim olduğu kadar aynı zamanda zor bir iş'tir.

Dış ödemeler dengesi, Türk iktisadî hayatının tatbikatında devamlı meseleler çıkardığına tanık olmuş ve malî dengemiz her zaman aleyhe sonuçlar vermiştir. Bunun sebebi de, ihracat gelirlerimizin daima ithalât giderlerinin altında kalmış olmasından ileri gelmektedir. Dengenin korunabilmesi için, işçi transferleri ve Turizm gelirlerine baş vurulmuş, ancak bu gelirler de tatminkâr olmuyarak, dış ödemeler dengesi açıkları, yine devam edegelmiştir. Şimdi tek ümidimiz, 3. beşyılılık kalkınma planının başarı ile sonuçlanması zamanının gelmesinde görmekteyiz. Zira, umulmaktadırki, 3. beş yılılık kalkınma planı tatbikatı sonunda, ithalat giderlerine oranla ihracat gelirlerimiz yüzde 60'ın üstüne varacağı ve o zaman dış ödemeler dengesi tahakkukunun mümkün olabileceğidir. Bununla birlikte 3. üncü beş yılılık kalkınma planının 1974. yılına kadarki tatbikatından ferahlatıcı bir sonuç alınmadığını görmekteyiz. Aksine, dış ticaret dengemiz açıkları bu yılda görülmemiş nisbette artmıştır. Çünkü, 1974 yılında ihracat gelirlerimiz, ithalât giderlerinin ancak yüzde 40. miktarını sağlayabilmiştir. Dengenin husule getirilmesi için, yine işçi transferleri ve turizm gelirlerine ve yardımcı ülkelerden borçlanmalarla ve ithal yasaklarına bel bağlanacak, fakat bununlada dengenin korunması yeterli olmayacaktır. Zira, dış memleketlerle yaptığımız mal ve hizmet alış-verişi, her zaman denge aleyhine sonuçlar vermekte bulunduğu müşahade edilmektedir. Bu itibarla, bir süre daha Ticaret dengesi açıkları devam edecek ve belki de uzunca bir süre sonra, bu dengeleme husule gelebilecektir. Şimdiki halde, dış ticaret dengesi açıkları iki milyar 250. milyon lira gibi yüksek bir düzeye yaklaşmış bulunduğunu görmek, bize üzüntü vermektedir.

Dış ödemeler dengemiz'in, yahut dış ticaret dengemizin gerçekten bir denge husule getirebilmesi için, üzerinde önemle durulması gereken bazı tedbirler düşünülebilir. Bu tedbirlerin başlıcaları, ihracatımızın çoğaltılması, ithalâtımızın kısıtlanması, Turizm'in geliştirilmesi ve işçi transferlerini çoğaltma ve bu dövizleri memlekete çekebilme çareleridir.

a) *İhracatımızın çoğaltılması* : Türkiye nüfusunun hızla artması sebebiyle, iç üretimin mühim bir kısmının iç istihlâke ayrılmasını icap ettirmekte ve ancak az miktardaki üretimin ihracatımıza ayrılabilmesi, zorunluğunu hasıl ettirmektedir. Bu yüzden ihracatımız, yüksek ölçülere vardırılamamaktadır. Bu bakımdan, ihracatımız mahdut maddelere münhasır kaldığı gibi, ihraç imkânı hasıl olan bu maddeler dahi, ihraç formalitelerinin doğurduğu güçlükler yüzünden, bir kısmının ihracına imkân bulunmamaktadır. Misaî olarak: 500. milyon dolar değerindeki pamuk mahsulile, 100. milyon dolar değerindeki fındık mahsulümüzü, dış piyasa fiyatlarına nazaran, asgarî ihraç fiyatlarımıza göre yüksek bir fiyat seviyesinde kaldığı için, müşteri bulamamakta ve bu yüzden depolar da mahfuz tutulmaktadır. Halen ihracatımızın yüzde 69'unu teşkil eden tarımsal ürünlerin yer aldığı düşünülürse, bu ürünlerin tamamının dış piyasalara ihracı imkânlarını sağlama zorunluğu açık olarak görülür.

Bu bakımdan ihracat politikamızı, bugünün dış ticaret anlayışına göre düzenlemek, ve ihracatımızı geliştirmek için, bazı esaslı tedbirlerin üzerinde durmak lazımdır. Bu tedbirleri şöyle özetlemek mümkündür:

1. İhracatı yavaşlatan sebeblerin başında, enflasyonun bas-kısını hafifletmek ve devaluasyon'a gidileceği hakkındaki söylentileri susturacak bir tutum takınmakla, istikrarlı bir para politikasının takibi lazımdır.

2. Verimli bir pazarlama faaliyet ve organizasyon'una gidilmesi icap eder. Bunu temin için AET. memleketlerinden başka, ortadoğu memleketleri gibi yerlerde ticaret mümessillikleri ihdas ederek, bu mümessilliklerin gösterecekleri çaba ile başka anlaşmalı pazarlar bulma yoluna gidilmelidir.

3. İşçi transferlerinin yurda hızlı surette akımını temin için, işçinin Türk parasına karşı güven'inin takviye edilmesi ve işçiye enflasyon veya devaluasyon'a gidilmeyeceği kaanatinin verilmesi konusunda, ciddi tedbirlere girişilmelidir.

4. Ziraî mahsuller için tatbik edilen yüksek taban politikasından vazgeçilerek, dış piyasa fiyatlarına göre, değerinin tayin edilmesi lazımdır.

5. Gerçek bir dış piyasa fiyatına uyabilmek için, asgarî ihraç fiyatı yerine, esnek bir fiyat sistemi getirilmelidir.

6. Tarımsal ürünler ile, sanayi mamulleri ihracatını yüksek bir seviyeye erdirtmek maksadile, üretimi çoğaltma tedbirleri yanında, ihracat teşvikleri de yapılmalıdır.

İşte yukarıda sıralanan tedbirlerin üzerinde önemle durulur, ve çözümleri yollarına gidilirse, ihracat gelirlerimizin inkişafını görmeye imkân hasıl olacak, bununla da ticaret dengemiz, ve dolayısıyla Dış ödemeler dengemize, sağlıklı bir denge temin edilmiş olacaktır.

b) *İthalâtımızın Kısıtlanması* : Kalkınmakta olan Türkiyemizin, sürekli ithalât yapması zorunludur. Zira sanayileşme düzeyine doğru giden kalkınmamız için, sanayi'in icap ettirdiği makina ve diğer kuruluş tesislerini sağlamak, ve tesis edilmiş bulunan bu sanayi'in ham madde taleplerini karşılamak için, devamlı ithalât yapmak mecburiyetindeyiz. Ayrıca gelişen Ekonomimiz'in lüzumlu kıldığı bazı ihtiyaç maddelerinin de baskısı nazara alınır, ithalât hacmümüz zorunlu olarak yükselme göstereceği ve bunun dış ödemeler dengemizi etkileyeceği tabii olacaktır. Bu itibarla ithalâtımızda daima dış ödemeler bilançomuzun denge grafiğini nazara almak, ve mümkün nisbette dış ülkelerin yardımlarına baş vurmadan, ithalâtımızı zarurî ihtiyaç maddelerine hasretmemiz lazımdır.

Bunun için herşeyden önce, ithalâtımızın ağırlığını, kalkınma araçlarına ve ham madde ihtiyaçlarına hasretmemiz gerekir. Öteyandan çok zarurî olmıyan piyasa ihtiyaçlarının (ithaline müsaa-de etmemek ve lüks eşya ithalatını sınırlamak veya mümkün olursa tamamen kaldırmak, yahut bu gibi mallara yüksek gümrük tarifelerini tatbik etmek gerekir. Böylece, Dış Ödemeler Dengemizi, fazla zorlamaktan korumuş olur ve kalkınmamızı daha rahat bir şekilde yapma imkânlarına kavuşmuş bulunuruz.

c) *Turizm'in geliştirilmesi* : Turizm, çağımızın modern milletleri için bir ihracat geliri olma vasfını kazanmıştır. Dünyadaki refâh ve kültür seviyesinin yükselmesi ve ulaştırma vasıtalarının çok kolaylaşmış bulunması, Turizm'in inkişafına âmil olmuş ve milletler arasında turist akını, baş döndürücü bir hızla artmıştır.

Dış ödemeler dengemiz gibi, devamlı açık veren bir dengenin korunmasında, Turizm gelirlerinin taşıdığı önem, küçümsenmiye-

cek kadar büyüktür. O sebeble Turist'i yurdumuza celp etmek için Türkiyemiz, geniş tabi'i kaynaklara, tarihî güzelliklere sahip ve iklim şartları bakımından en müsait ülkedir. Bundan dolayı turist, herzaman için Türkiye'ye gelmeyi arzulamayı, menfaatı ve tatmin edilmiş olması bakımından önem taşımaktadır.

Türkiye'nin turizm gelirlerinden azamî şekilde faydalanabilmesi için, herşeyden önce turizm yatırımlarını yapmak, geliştirmek ve bu tesisleri çağın anlayışına ve turist'in arzu ve isteklerine uygun şekilde organize edilmesile mümkün olacaktır. Bu sebeble zaman harcamadan, turiste cazip gelen bölgelerde turizm yatırımlarını yapmak, deniz ve göl kıyılarını millileştirmek ve böyle yerlerde kurulmuş olan turist tesislerini genişleterek, en modern şekilde işletmeye açmak zorunluğundayız. Öteyandan Özel teşebbüsleri de, turizm yatırımları için teşvik edip, onlara bazı kanunî muafiyetler ve himayeler tanımak lazımdır.

Ayrıca, yabancı ülkelerden yurdumuza turist gönderilmesi için, bu yerlerdeki Turizm şirketleriyle anlaşmak, turizm propaganda mümessilliklerini ve turist danışma bürolarını kurmak suretile, turizm gelirlerinin en yüksek dereceyi bulmasını düşünmelidir.

Bu suretle elde edilecek turizm gelirleri, Dış tediye müvazene-miz'i korumaya ve kalkınmamızı hızlandırmaya imkân veren sebeblerden biri olarak yerine getirilmiş olacaktır.

d) İşçi transferlerini çoğaltma ve bu dövizleri Yurda çekme çareleri : Yabancı ülkelerde çalışan işçilerimizin, orada elde ettikleri dövizleri, tümile yurda transfer etmelerini sağlayabilmek, mühim bir konudur. Zira işçilerimizin alın-terleriyle ve bir çok mahrumiyetlere katlanarak tasarruf edebildikleri bu dövizler, onlar için önemli bir menfaat konusu olabileceğini düşünmek, şüphesiz ki, normal bir tutumdur.

Bu sebeble işçilerimiz, yurda bu dövizleri transfer etmeyi düşünürlerken, bu dövizlerinin karşılığı, alacakları Türk parasının, güvenilir bir değer taşıdığını görmeyi istemeleri, onların tabi'i haklarıdır. İşte bu güveni işçilerimize verebilmek için önce, paramızın istikrar içinde olması, hatta ileriki muhtemel enflasyonlarla bu servetlerinin yurdumuzda değer kayıp etmiyeceği hissini işçilerimize verilmesi lazım gelecektir.

Bu bakımdan Hükümetler, yabancı ülkelerdeki işçilerimizin dövizlerini yurda sür'atle çekmeyi isterken, takip edecekleri poli-

tika da, paramızın istikrarını sağlamakta ve enflasyonla mücadelede ciddi bir tutum takınmaları, hatta deflasyon'a teşebbüs gibi kısa vadeli tedbirlere sık sık baş vurmada, çok ihtiyatlı davranmaları lazım gelecektir. Böyle bir tutum, hem işçilerimizin transfer etme arzularını kamçılayacak ve hemde dövizlerin yurda süratle intikalı sağlanarak, Dış ödemeler dengemiz'in takviye edilmesine âmil olacaktır.

X — SONUÇ : *Anayasa'mızın Çizgisinde; Karma-Ekonomi Düzeni ile Kalkınma ve Refâh Devletini Gerçekleştirme Amacı.*

Buraya kadar yaptığımız incelemeler; Anayasamız'ın öngördüğü Türk İktisadî Düzeni'nin ne olduğu'nu, Anayasal açıdan görmüş, iktisadî Kamu düzeni'mizle, bu düzen içinde belirgin hale gelmiş olan, Karma-Ekonomi Sistemimiz'in tatbikattaki başarısını, ve bu tatbikat sırasında düzende görülen aksaklıklar'la, bu aksaklıkların giderilebilme çareleri üzerindeki, kişisel fikir ve kanaatlerimizi etraflıca ve konular halinde belirtmiş bulunuyoruz.

Bu belirtmeleri yaparken; ayrıca Hukuk Devleti kavramile, Sosyal Devlet kavramını, ve sosyal adâleti sağlama kavramları üzerinde de uzunca tahliller yapılması gereğini duymuş olmamızda, herhalde isabet bulunmaktadır.

Önceden şunu belirtelim ki; bu tahlillerimiz de, Doktrin tartışmalarına yer verilmemiştir. Bunun da sebebi, konumuz dışı olmakla beraber, 20. yüzyıl teknoloji devrinde, modası geçmiş 19. yüzyıldan kalma Doktriner fikirlerin, artık medeni batı âleminde ve özellikle kalkınan ve refâh düzeyine varan medenî ülkelerde, bu gibi Doktriner fikirlerin bir köşeye itilerek, her Millet'in kendi bünyesine uygun ve kendi devletini refâh'a götürebilecek iktisadî kaide ve tedbirlerle kalkınmasının daha gerçekçi bir tutum olacağını kabul eylemiş olmalarındaki isabetli hareketin, bizce de benimsenmiş olmasından ileri gelmektedir.

Gerçekten; Bugünkü bilinen iktisadî Doktrinleri, Türk Ekonomik Bünyesinin inkişafına, sağlıklı bir yön vermekten uzak fikirler oldukları inancındayız. Çünkü, 20. inci yüzyıl sonları Teknoloji Sanayi'inde; artık bu gibi doğmalarla, kalba ve koyu iktisadî kaplılarla milletlerin gelişmeyecekleri, misallerile ortadadır.

Bu sebeble; Türk İktisadî Model'i üzerinde dururken, fikirlerimize hakim olan unsur, sadece Ekonomik düzenimizin savunması düşünülmemiş, düzenimizin objektif olarak tahlil ve tenkidi de yapılmıştır. Böylece hiç bir Doktrin'e veya Doktrin yaklaşımları

na yönelmeden, memleketçi, Atatürk'çü, ve Milliyetçi bir anlayışla hareket edilerek, Türkiye'nin kalkınması, ve ileri memleketler seviyesine erişebilmesi davasının; hangi Ekonomik düzenle sağlanabileceği noktaları üzerinde durulmuştur. Bunu yaparken de, Türkiye'nin yapısını, coğrafi esaslarını, tarihsel an'ane ve kültür seviyesini ve özellikle politik tercihlerini nazarda tutulmaya çalışılmıştır.

Görülüyorki, fikirlerimizin asıl mihrağı; Türk Milletinin refah ve seâdeti ve düzenindeki Sosyal Adâleti gerçekleştirme hedefi noktasında toplanmış ve benimsediğimiz iktisadî model'in «kader'i» üzerinde hassasiyetle durulmuştur.. Aslında, Türkiye'nin gelişim'ini ve refâh devletine doğru gidebilme olanaklarını, ancak Türk Ekonomisinin, Anayasamız çizgisinde belirmiş olan düzenile ve bu düzen'in bilimsel surette yönetilmesi, ve işlerliğinde görülecek noksanların ikmâli ile mümkün olabileceği kanaatındayız. Bu noksanlığı görebilecek organlar da, şüphesizki, Ekonomik-İdare'nin bilimsel politikacıları olacaktır. Bu politikacıların ise, mutlak çok yetenekli ve yerinde iktisadî kararlara vara'bilen, iyi teşhis ve tedbirlerle Ekonomi'mize Yön veren, Bilimsel Ekonomik İdarecilerimiz'dir. Türk iktisadî gelişim politikasının kaderini tayin de, en büyük etken, gerçekten bu idarecilerimizin dirâyeti olacaktır.

Bu itibarla; Türk Milletine gönül vermiş ve iktisadî konularda, —karınca kaderince— fikir yürütebilen bir Hukukcu olarak: Türk İktisadî bünyesinin tam bir «bütün» halinde oluşumunun hasretini duymaktayız. Çünkü, Türk iktisadiyatında böyle bir yapı bütünlüğünün tahakkuku; Türk Kalkınma hamlesine güç katacak, ve Yarının Refâh Devletine, mesut ve müreffeh bir Türkiye hayâlinin gerçekleştirilmesine en etkili âmil olacaktır..

B i b l i y o ğ r a f y a

- 1 — Kıyaslamalı Ekonomik Sistemler : Prof. Dr. Villiam N. Locks.
- 2 — Sanayi Psikolojisi : Dr. René Bize ve Jean Milhaud.
- 3 — Çağdaş Kapitalizm: Andrew Schonfield.
- 4 — Karma - Ekonomi : (Ekonomik ve Sosyal etüdler konferansı Seminer Raporu).
- 5 — Demokratik Sosyalizm : Giles Radice.
- 6 — İzmir Barosunun düzenlediği Hukuk Devleti Sempozyumu.
- 7 — Kalkınma Hedefleri ve Stratejisi : (Devlet Planlama Teşkilâtı).
- 8 — Adalet Partisinin Ekonomik Politikası : (Aydın Milletvekili İsmet Sezgin).
- 9 — Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu Raporu : 1974.

HALK SEKTÖRÜ TANIMLARI VE KAPSAMI

Satılmış ÇAĞLAR

Köy İşleri Bakanlığı

Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Uzmanı

na yönelmeden, memleketçi, Atatürk'cü, ve Milliyetçi bir anlayışla hareket edilerek, Türkiye'nin kalkınması, ve ileri memleketler seviyesine erişebilmesi davasının; hangi Ekonomik düzenle sağlanabileceği noktaları üzerinde durulmuştur. Bunu yaparken de, Türkiye'nin yapısını, coğrafî esaslarını, tarihsel an'ane ve kültür seviyesini ve özellikle politik tercihlerini nazarda tutulmaya çalışılmıştır.

Görülüyorki, fikirlerimizin asıl mihrakı; Türk Milletinin refah ve seâdeti ve düzenindeki Sosyal Adâleti gerçekleştirme hedefi noktasında toplanmış ve benimsediğimiz iktisadî model'in «kader'i» üzerinde hassasiyetle durulmuştur.. Aslında, Türkiye'nin gelişim'ini ve refâh devletine doğru gidebilme olanaklarını, ancak Türk Ekonomisinin, Anayasamız çizgisinde belirmiş olan düzenile ve bu düzen'in bilimsel surette yönetilmesi, ve işlerliğinde görülecek noksanların ikmâli ile mümkün olabileceği kanaatindeyiz. Bu noksanlığı görebilecek organlar da, şüphesizki, Ekonomik-İdare'nin bilimsel politikacıları olacaktır. Bu politikacıların ise, mutlaka çok yetenekli ve yerinde iktisadî kararlara vara'bilen, iyi teşhis ve tedbirlerle Ekonomi'mize Yön veren, Bilimsel Ekonomik İdarecilerimiz'dir. Türk iktisadî gelişim politikasının kaderini tayin de, en büyük etken, gerçekten bu idarecilerimizin dirâyeti olacaktır.

Bu itibarla; Türk Milletine gönül vermiş ve iktisadî konularda, —karınca kaderince— fikir yürütebilen bir Hukukcu olarak: Türk İktisadî bünyesinin tam bir «bütün» halinde oluşumunun hasretini duymaktayız. Çünkü, Türk iktisadiyatında böyle bir yapı bütünlüğünün tahakkuku; Türk Kalkınma hamlesine güç katacak, ve Yarının Refâh Devletine, mesut ve müreffeh bir Türkiye hayâlinin gerçekleştirilmesine en etkili âmil olacaktır..

B i b l i y o ğ r a f y a

- 1 — Kıyaslamalı Ekonomik Sistemler : Prof. Dr. Villiam N. Looks.
- 2 — Sanayi Psikolojisi : Dr. René Bize ve Jean Milhaud.
- 3 — Çağdaş Kapitalizm: Andrew Schonfield.
- 4 — Karma - Ekonomi: (Ekonomik ve Sosyal etüdler konferansı Seminer Raporu).
- 5 — Demokratik Sosyalizm : Giles Radice.
- 6 — İzmir Barosunun düzenlediği Hukuk Devleti Sempozyumu.
- 7 — Kalkınma Hedefleri ve Stratejisi : (Devlet Planlama Teşkilâtı).
- 8 — Adalet Partisinin Ekonomik Politikası : (Aydın Milletvekili İsmet Sezgin).
- 9 — Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu Raporu : 1974.

HALK SEKTÖRÜ TANIMLARI VE KAPSAMI

Satılmış ÇAĞLAR

Köy İşleri Bakanlığı
Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Uzmanı

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

HALK SEKTÖRÜ TANIMLARI ve KAPSAMI

Satılmış ÇAĞLAR

Köy İşleri Bakanlığı

Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Uzmanı

Halk sektörü deyiminin ortaya atıldığı gündenberi, halk sektörünü açıklığa kavuşturmak amacıyla, bazı kurum ve kuruluşlar, toplantılar, seminerler ve açık oturumlar düzenlemekte, basın ve yayın organlarında halk sektörü konularında makaleler yazılmakta, beyanatlar verilmekte ve eserler yayınlanmaktadır.

Bu çok önemli atılım ve çalışmaların sonuçlarını, bu çalışmalarını izleme olanağını bulamamış olan okurlarıma topluca sunmak ve halk sektörü ile ilgili fikri gelişmelerin sınırlarını genişletmek amacıyla bu tebliği sunuyorum.

Bu tebliğ sınırları içinde, halk sektörü konularında söylenen ve yazılanlarda beliren genel eğilimler üzerinde kısaca durulacak; bazı halk sektörü tanımları sıralandıktan sonra, halk sektörünün kapsamı açıklanmaya çalışılacaktır.

Bugüne kadar izleme olanağını bulabildiğim açık oturum, seminer ve toplantılarla; okuma olanağını bulabildiğim yazılı kaynaklarda, ekonomi literatüründe halk sektörü diye bir sektörün bulunmadığını belirleyenler yanında, halk sektörü deyiminden ve yaklaşımından anlamsız olarak kuşkulananların ve ciddi şekilde tedirgin olanların bulunduğunu görmekteyiz.

Halk sektörünün ülkemizin ekonomik ve sosyal büyümesi için yeni bir ekonomik ve sosyal girişim olarak tanımlayanlar yanında, bu sektörün Türk halkı ve Türk idaresi için yeni bir eylem ve yeni bir girişim olmadığını, Türk geleneklerine dayanan; ekonomik,

sosyal ve insancıl boyutları olan ulusal bir kalkınma modeli ve etkili bir kalkınma aracı olarak belirliyenler de bulunmaktadır.

Halk sektörünü, kamu ve özel sektör dışında veya kamu sektörü ile özel sektör arasında bir üçüncü sektördür diyenler olduğu gibi, bu sektörü özel sektöre ilâve edilen yeni bir boyut, yeni bir kesit olarak ifade edenler de olmaktadır.

Halk sektörü fikrini, değişik zamanlarda, değişik isimler altında, değişik siyasal partilere mal edenler bulunmakla beraber, bu fikri; kaynağını halktan alan, halka dayanan ve halka giden yürekli, inançlı ve halkçı yaklaşımları benimsemiş olan CHP nin siyasal ve ekonomik görüşünü temsil eden kalkınma yöntemlerinden birisi olarak benimseyenler de bulunmakta, yazarların da katıldığı bu fikri benimsiyenlerin çoğunlukta olduğu anlaşılmaktadır.

Halk Sektörü Tanımları :

Halk sektörünün tanım ve kapsamına geçmeden önce, kısaca da olsa halk ve Halk Sektörü üzerinde durmak istiyorum.

Toplumu; varlıklı-varlıksız, okumuş-okumamış, köylü-kentli, sivil-asker, işçi-memur, vb. gibi sınıflara ayırmak ve millî toplumdaki soyutlamak olanak dışı görünmekle beraber, mevcut bazı yazılı kaynaklara göre, belirli yerleşim birimleri ve zaman dilimleri içinde yaşayan, yaşam koşulları ve ekonomik çıkarları nedeniyle, sosyal ve ekonomik bütünlük ve dayanışma gösteren, ve kendilerine özgü değer yargılarına sahip bulunan insan topluluğuna halk diyoruz.

Bir başka deyimle ve açık bir ifadeyle, egemen çevrelerin dışında kalan, yaşam koşullarını çalışarak, kendi emeği, alınteri, kafa ve kol gücü ile kazanan ve ulusunun kalkınmasına ve gelişmesine sürekli olarak olumlu katkılarda bulunan ve daima çıkar çevrelerinin dışında bırakılmış bulunan insan topluluklarını halk diye tanımlayabiliriz.

Bu toplumun bireylerine ait olan paranın, emeğin, alınterinin oluşturduğu, yönetimine kendisinin katılabildiği; kendisinin oy, söz ve üretim araçlarının sahibi olabildiği; plânlı bir üretime ve adil bir tüketim plânlamasına dönük olan ekonomik ve sosyal örgütlenmeyi içeren organizasyonlar birliğine «HALK SEKTÖRÜ» diyebiliriz.

Genel eğilimleri belirliyen bu açıklamalardan sonra, çeşitli se-
miner, toplantı ve yazılı kaynaklarda yazılmış ve söylenmiş olan
halk sektörü tanımlarını sıralamaya çalışalım:

1 — «Köylü kooperatiflerinin, sosyal güvenlik ve yardımlaş-
ma kurumlarının, sendikaların, yurt dışındaki işçi ortaklıklarının
ve benzeri halk ortaklarının girişimlerinden oluşacak sektöre, halk
sektörü» deniyor.

C.H.P. nin Akgünlere adlı 1973
bildirgesinden.

2 — «Sanayileşmemize hız katmak, dağıntık tasarrufları değer-
lendirmek, kalkınmanın nimetlerinden daha yaygın ve adil bir şe-
kilde faydalanılmasını sağlamak üzere, kamu sektörü ve özel sek-
törün yanısıra, halkın teşebbüs gücünü harekete geçirecek sek-
töre halk sektörü» denilmektedir.

C.H.P. - M.S.P. Koalisyon Hükümeti
Programından

3 — «Halk sektörü, halkın emeğinden ve üretiminden oluşan
değerlerin, gene halkın eliyle, yatırımlara ve başka ekonomik fa-
aliyetlere yöneltilerek halk girişimciliğine öncelik tanıyan, karma
ekonomi politikası içinde devletin ekonomik işlemleri ile eşgüdüm
sağlanması gereken, özel kesim ile devlet kesiminin yanında ve on-
larla birlikte çalışabilen bir ekonomik düzendir.»

Prof. Dr. Cahit Talas

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler
Fakültesi Öğretim Üyesi

4.1 — «Halk sektörü, kamu ekonomik kesimi ile büyük sermaye-
kesimi dışında kalan hür teşebbüs sektörünün; yaşamlarını kol
veya kafa güçleri ile sürdüren halkın, küçük sanayi, ticaret ve tarım-
sal birimlere ait kuruluşların küçük tasarruflarının; halkın yönetim
ve güdümünde, devletin himayesi, desteği ve rehberliğinde bir-
leşmesi, ekonomik ve sosyal düzeyde örgütlenerek yeni bir ekono-
mik güç yaratmasıdır.

4.2 — «Halk sektörü, tek tek dağıntık ve yetersiz kalmış bulu-
nan ferdi tasarruf, girişim ve küçük faaliyet birimlerini bir araya
getirerek örgütleyen, verimli ve üretken iş alanları hazırlayan, kırsal
alanda artan nüfus fazlasının kentlere göçünü düzenleyen, özel

girişimin büyük sermaye kesimlerine düşman olmayan, devletle halkı ve aydınları birbirine kaynaştıran ve bütünleştiren ekonomik, sosyal ve insancıl boyutları olan, ulusal bir kalkınma modeli ve etkili bir kalkınma aracıdır.

4.3 — «Halk sektörü, ekonomik yönden zayıf olan, bağımlı olan, hayatlarını kafa ve kol gücüne dayalı çalışmalarla kazanan toplum birimlerinin, ekonomik gücünü çoğaltan ve ona ekonomik ve sosyal bağımsızlık kazandıran, tek tek, dağınık, örgütsüz ve eğitimden yoksun olan küçük toplum birimlerini, kaynaklarını ve girişimlerini örgütleyen, güçlü ve büyük ölçekli teknoloji üreten yeni ve etkili bir kalkınma modelidir.»

Doç. Dr. Beşir Hamitoğulları

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler
Fakültesi Öğretim Üyesi

5 — «Halk sektörü, işçi, köylü, zanaatkâr v.b. gibi tarım ve küçük ölçekli üretimlerde bulunan gruplarla, az gelirli memur gruplarının birikim ve üretim olanaklarının ve emek güçlerinin kooperatifler ve sosyal yardım kurumları ve diğer toplu girişimler kanalı ile kendilerinin yönetiminde, denetiminde ve sektörel bir bütünlük içinde harekete geçirilerek ekonomik gelişmeyi sağlayan bir örgüt biçimidir.»

Dr. Yakup Kepenek

Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Öğretim Üyesi

6 — «Halk sektörü, gelişmeyi yurt sathına yayabilecek, bölgesel istihdam yaratacak, büyük metropollerdeki yığılmayı önleyecek, halkın girişimciliğini, bölgesel üretim, kaynak ve olanakları ile birlikte değerlendirecek, küçük tasarrufları birleştirip, ekonomik üretim ölçekleri yaratacak bir örgütlenme şeklidir.»

Prof. Dr. Bülten Kazgan

İstanbul Üniversitesi İktisat
Fakültesi Öğretim Üyesi

7 — «Halk sektörü, Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki boşluğu dolduran, gelir dağılımını dengeliyen, kırsal alandan kentlere göçü önlemek amacıyla, özel ve kamu kesiminin gitmediği alanlarda ekonomik potansiyel yaratarak iş alanları açan ve bu

alanlarda istihdam olanakları yaratan, işçi gücü kâra dayanmayan ekonomik ve sosyal bir örgütlenme şeklidir.»

Hadi İlbaş

Köy Kooperatifleri Merkez Birliği
Temsilcisi

8.1. — «Halk sektörü, köylü, işçi, memur ve küçük tasarruf sahiplerinin zorlayıcı bir müdahale olmaksızın devletin destek ve yardımıyla, olanaklarını birleştirerek örgütlenmeleri, bu örgütler aracılığı ile modern ve büyük kapasiteli işletmeler kurarak, atıl birikimlerini değerlendirmek demektir.»

8.2 — «Halk sektörü, halk tasarruflarını, devletin destek ve yardımlarıyla ve halk eliyle yatırımlara ve diğer ekonomik faaliyetlere yönelterek, kalkınmayı halktan başlatan, refahın tabana yapılmasını sağlayan bir özel sektördür.»

A. Tekin Büyükkutlu ve

Muammer B. Birol

Et Balık Kurumu Temsilcileri

9 — «Halk sektörü, sosyo-ekonomik oluşumun doğal bir aşaması olarak, halkın kendi tasarrufu, kendi emeği ve kendi yönetimi ile ulusal ekonomi içinde yerini alan, kamu ve özel sektör ikilisi dışında üçüncü bir sektördür.»

Ahmet ALTUN ve Şevki Akıncı

Köy Kooperatifleri Merkez

Birliği Temsilcileri

10 — Halk Sektörü, memur, işçi, üretici ve küçük esnafın tasarrufları kullanılarak, ekonominin pazara dayalı kurallar içinde, yeni istihdam ve üretim olanakları yaratmak için gerçekleştirilecek organizasyonlar topluluğudur.»

Doç. Dr. Yüksel Keskiner

Ege Üniversitesi Öğretim Üyesi

11 — «Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki boşluğu dolduran, yaşamlarını kafa ve kol gücüne dayalı çalışmalarla kazanan işçi, memur, köylü, zanaatkâr, küçük esnaf v.b. gibi dar ve sabit gelirli grupların birikim ve üretim olanaklarını, devletin himayesi, desteği ve rehberliğinde birleştirerek, halkın yönetiminde ve güdü-

münde ve halk örgütleri ile yatırımlara ve başka ekonomik etkinliklere yönelten; kalkınmayı halktan başlatan ve refahın tabana yayılmasını sağlayan, kuracağı büyük ve küçük ölçekli işletmelerle iş alanları ve istihdam olanakları yaratan, köylerden kentlere plansız bir şekilde akan göçü düzenliyen, özel sektörün yanısıra özgür ve demokratik bir biçimde gelişen, özel sektörün yeni bir ekonomik boyutu, etkili bir kalkınma aracı ve ulusal bir kalkınma modelidir.»

Satılmış Çağlar

Köy İşleri Bakanlığı Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Uzmanı

HALK SEKTÖRÜNÜN KAPSAMI

Yukarıda sıraladığımız tanımları teker teker incelediğimizde hepsinin bazı ortak noktalarda birleştiklerini görmekteyiz. Bu ortak noktalara göre halk sektörü, kamu sektörü ile özel sektör arasında, özel sektörün yeni bir ekonomik boyutunu teşkil etmekte, örgütsel yapısı, fonksiyonları ve kaynakları ile de, işçi, memur, köylü, zanaatkâr, küçük esnaf v.b. gibi yaşamlarını kafa ve kol gücüne dayalı çalışmalarla kazanan, dar ve sabit gelirli halk gruplarını; devletin himayesi, desteği ve rehberliğinde birleştirerek, büyük ölçekli üretim teknolojisi ve olanakları yaratan yeni bir kalkınma aracı ve ulusal bir kalkınma modeli olmaktadır.

Halk sektöründe, halkın emeğinden ve üretiminden oluşan tasarruflar ve değerler, gene halkın eliyle ve halk örgütleriyle, yatırımlara ve başka ekonomik faaliyetlere yöneltilmekte ve böylece halkın yönetim ve güdümünde halk girişimciliğine öncelik verilmektedir.

Tek tek, dağınık, âtıl ve yönetimsiz kalmış bulunan ferdi tasarrufları, girişimleri ve küçük ölçekli faaliyet birimlerini bir araya getiren, onları örgütleyen ve onlara ekonomik ve sosyal bağımsızlık kazandıran, kalkınmayı halktan başlatan ve refahın tabana yayılmasını sağlayan dinamik bir organizasyonlar topluluğu olmaktadır Halk sektörü.

Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki boşluğu dolduran, devletin himayesi, desteği ve rehberliği ile halk girişimciliğini geliştiren, Kamu ve Özel sektörün gitmediği alanlara giderek, bu

amaçlar için ayrılmış milli kaynakları, bölgesel üretim, kaynak ve olanaklarla birleştirerek, modern ve büyük kapasiteli işletmeler kurarak, istihdam olanakları yaratan; köylerden kentlere doğru plânsız bir şekilde akan göçü düzene koyan yeni bir ekonomik düzendir halk sektörü.

Halk sektörü uygulaması ile, halkın küçük küçük ve dağınık tasarrufları değerlendirilecek ve kalkınmanın itici ve sürükleyici gücü olan sanayimiz hız kazanacaktır.

Halk sektörü uygulaması ile yurt dışındaki işçilerimizin ve teknik kadroların tasarrufları ve teknik maharetleri temel sanayi projelerine yönelecek ve kalkınmamız anlam ve kapsam kazancaktır.

Halk sektörü uygulaması ile bir kısım üretim araçları halkın mülkiyetine verilecek ve hem de artık değer birikimlerinden ve kalkınmanın nimetlerinden halkın daha yaygın ve daha adil ölçülerde yararlanması sağlanacak, halkın teşebbüs gücü geliştirilerek daha etkin düzeye ulaştırılacaktır. Halk bu sektör aracılığı ile yönetime katılacak ve kendi kuruluşlarına kendisi egemen olabilecektir.

Halk sektörü uygulaması ile, kalkınmayı engelliyen bürokratik sistemler yerine, dinamik sistemler oluşturulacak, yeniden yaratılacak halk sektörü hukuku ile, yeni ve çağdaş düzenleme yöntemleri ile, Kamu İktisadi Kuruluşlarında ve Kamu Kuruluşlarında görülen kaynak israfları önlenecek; atıl büyük kapasiteler daha etkin duruma getirilerek, halkın ekonomik yönlenden örgütlenmesi sağlanarak, devletin sırtından kolayca palazlanabilen bir avuç varlıklı ve partizan iş adamları yaratma uygulamasına son verilecektir.

HALK SEKTÖRÜNE KAYNAK YARATMA ESASLARI

Bilinen Başlıca Kaynaklar :

Halk sektörünün kaynaklarını saptamak ve halk sektörüne kaynak yaratma esaslarını belirlemek; halk sektörü uygulamasının en önemli aşamasını teşkil etmektedir.

Bugüne kadar okuma ve izleme olanağını bulabildiğim yazılı kaynaklarda ve seminerlerde, başlıca halk sektörü kaynaklarının şu çerçeve içinde sıralandığını görmekteyiz:

a — OYAK, MEYAK, İYAK, ÇİYAK ve ÖYAK v.b. kibi, kurulmuş ve kurulması düşünülen mesleki, sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumlarına ait tasarruflar ve kaynaklar,

b — Sosyal Sigortalar Kurumunun, Bağ-Kur'un, İşçi Sendikaları ve üst kuruluşlarının tasarruf ve kaynakları,

c — Kurulmuş ve kurulması düşünülen ve teklifedilen T.C. Ziraat Bankasından, T. Halk Bankasından, Halk Sandıklarından, T. Emlâk ve Kredi Bankasından, Şekerbanktan, İşçi-Çiftçi Yatırım Bankasından, Köy-Kent Bankasından, Sanayi Yatırım Bankasından, Kooperatifler Bankasından, Bankalar Birliğinden ve diğer Ticaret Bankalarından ayrılabilir kaynaklar;

d — Halk Sektörü uygulaması için Devlet tarafından tesis edilebilecek fonlar ve halihazırda kullanılan teşvik tedbirleri,

e — Kırsal ve kentsel alanlarda kurulmuş ve kurulacak olan birim kooperatiflerin, bölge ve merkez birliklerinin yatırımlar için birikmiş öz kaynaklarından veya diğer başka kaynaklardan oluşabilecek fonlar,

f — Yurt içinde ve yurt dışında çalışan işçilerimizin döviz ve tasarrufları,

g — Memur, küçük çiftçi, küçük esnaf ve küçük sanayiciye ve diğer halk kesimlerine ait olan ve onlardan gönül rızası ile alınabilen dağılık, yetersiz ve atıl durumda bulunan küçük küçük bireysel tasarrufların tümü.

Halk Sektörüne Kaynak Yaratabilecek Öneriler :

Halk Sektörü uygulamasında kullanılabilir kaynakları sıraladıktan sonra, bu kaynakları rasyonel bir şekilde kullanabilmek, geliştirebilmek ve başka kaynaklar yaratabilmek için hatıra gelebilecek önerileri öncelik sırasına koymadan sıralamaya çalışalım:

1 — Halk sektörünün kavram ve kapsamı ile uygulamanın bütün aşamaları, halk sektörüne katılacak bütün kişi ve birimlere iyice anlatılmalıdır.

2 — Halk sektörüne kaynak yaratabilmek için, halk sektörünü oluşturan işçi, memur, çiftçi, küçük esnaf ve küçük sanayici

v.b gibi kuruluşlarla, bu sektöre katılacak bireylere kâr garantisi ve güvencesi verilmelidir.

3 — Halk sektörünü oluşturacak birimlere ait kaynakların sınırlı olması nedeniyle, kendi kendisini finansı uzun süreceğinden, yatırımlara biran önce gidebilmek için, hiç olmazsa kuruluş döneminde, kamusal kaynakların kullanılmasına öncelik verilmeli; yaratılan bu kaynaklarla halk sektörü uygulaması desteklenmelidir.

4 — Yurdumuzda kredi düzensizliği vardır. Krediler üretken olmayan alanlara yatırılmaktadır. Bu nedenle Bankalarda mevcut bulunan kamu kesimi kredileri, belli bir ölçüde, halk sektörü içinde oluşabilecek sınıai girişimlere ayrılırsa, Halk sektörüne bir miktar kaynak yaratma olanağı sağlanmış olacaktır.

Banka ve kredi sistemi bu amaçla yeniden düzenlenmeli, T.C. Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Hükümet Programında kurulması öngörülmüş bulunan kooperatifler Bankası ile sanayi yatırım bankası kaynakları Halk sektörü uygulamasında etkin rolünü oynamalıdır.

5 — Tütün, çay, pamuk, şeker pancarı, fındık, üzüm, incir, zeytin ve zeytinyağı v.b. gibi taban fiatlarda yapılacak artışların belli miktarı ile, memurlara verilecek fazla ödemeler, tüketiciye verilecek yerde; tarım ürünlerini işliyecek sanayi tesislerine aktarılır ve bu tesislere üreticiler de ortak edilirlerse, halk sektörüne yeni bir kaynak sağlanmış olacaktır.

6 — Düşük faizli, orta ve uzun vadeli krediler, sermayeye iştirakler, yatırım indirimi, gümrük vergisi muafiyetleri veya bu vergilerin taksitlendirilmesi, kurulacak tesisler için ucuz veya bedelsiz arsa tahsisleri v.b. gibi teşvik tedbirleri, Halk sektörüne kaynak yaratmada cazibe unsurları sayılabilir.

7 — İYAK - MEYAĞ - ÖYAK - ÇİYAK v.b. gibi kurulması düşünülen mesleki ve sosyal dayanışma kurumlarına ait yasaların biran önce çıkarılarak, bu kurumlarda toplanmış veya toplanacak olan fonların hem kârlılık ve hem de toplumsal faydalar düşünülerek yatırımlarda kullanılması halk sektörüne büyük bir finansman kaynağı sağlamış olacaktır.

8— Yurt dışında çalışan işçilerimizin tasarruflarını yurda çekmek amacıyla, onların girişimci faaliyetlerini düzenlemek için

gerekli makamlarla koordinasyonu sağlayarak, halk sektörü yatırımlarına gerekli yerlerin seçiminde, para, mal, araç, gereç ve diğer yatırım transferleri konularında yardımcı olmak suretiyle; halk sektörüne çok önemli bir kaynak sağlamış ve hem de vasıflı işgücümüzü yurt içine çekme olanağına kavuşmuş olacağız.

9 — Halk sektörüne sürekli olarak kaynak sağlanabilmesi için, bütün yatırımlarda devletin ve devlet bankalarının garantisi sağlanmalı; ortaklarına verimlilik, güvenilirlik ve kazanç garantisi verilmelidir .

10 — Yurt içinde ve yurt dışında çalışan işçilerimizin çoğu güven yokluğundan dolayı tasarruflarını daha çok gayri menkullere; toplu girişimlerden çok bireysel girişimlere yönelmektedir. Bu önemli kaynağın Halk sektöründe toplanabilmesi için işçi sendikaları ile işbirliği yapılmalı, küçük ve bireysel girişimlerin, büyük ve toplu girişimlere dönüşmesi sağlanmalıdır.

11 — Küçük halk tasarruflarını, yurt içinde ve yurt dışında çalışan işçilerimizin tasarruflarını toplamak ve halk sektörü yatırımlarına finans kaynağı sağlamak amacıyla; kooperatifler Bankasından başka, bir «HALK YATIRIM BANKASI» bir «KÖY-KENT BANKASI»; bir «İŞÇİ - ÇİFTÇİ YATIRIM BANKASI» kurulmalıdır.

12 — Halk sektörü uygulaması büyük ölçekli sanayi yatırımları ve üretim alanlarını öngördüğüne göre, büyük ölçüde finans ve kredi kaynağına ihtiyacı var demektir. Bu yatırımlara, halka açık anonim şirketler ve özellikle kooperatiflerin üst örgütleri aracılığı ile girilmeli; bunlar finans kaynaklarını küçük tarımcıların, küçük esnaf ve sanatkârların, işçilerin ve memurların küçük küçük ve dağınık tasarruflarını toplayarak; kooperatiflerin üst birliklerinin fonlarından yararlanarak, bu yatırımlara kaynak ayırabilecek Bankalar imkânlarını kullanarak halk sektörü yatırımlarına kaynak sağlanabilecektir.

13 — Ülkemizdeki mevcut toprak dağılımına göre çok sayıda çiftçinin elinde bulunan toprak miktarları ekonomik işletme büyüklüğünün çok altında bulunmaktadır. Küçük çiftçiler, yeterli ekonomik işletmelere sahip olmak, lehlerine işliyen bir kredi düzenine kavuşmak, bilinçli kooperatifleşmeye gitmek ve etkili pazarlama olanaklarına kavuşmak şartıyla; emeklerinin karşılığını

alabilecek, borçlarını verebilecek, ulaştığı ekonomik bağımsızlık havası içinde tasarrufları ile halk sektörüne kaynak aktarılabilir. cektir.

14 — Halk sektörü yatırımlarının başarıya ulaşabilmesi ve kaynak sağlanabilmesi için; bölgeselcilik yarışına girmeden, yatırımın yapılacağı en uygun yerin seçilmesi, projelerin ve fizibilite raporlarının teknik, mali ve ekonomik sorunlara kolayca cevap verebilecek şekilde hazırlanması, kredi imkânlarının nerelerden ve ne zaman sağlanabileceğinin bilinmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunacak, kârlılık ve verimlilik sağlayacak nitelikleri taşıması ve son olarak hizmetlerinin tecrübeli ve profesyonel bir kadro tarafından yönetilmesi gereklidir.

15 — Halk sektörü yatırımları tamamlandıktan ve tesisler ilk deneme yıllarını atlatıp kâra geçtikten ve temeddü dağıtacak duruma geldikten sonra, hisse senetlerinin satışa çıkarılması, müte-reddit bulunan küçük tasarruf sahiplerine güvence vereceğinden halk sektörüne kaynak sağlama olanağı yaratılmış olacaktır.

16 — Halk sektörüne kaynak yaratmak için, halkı özendirici tedbirlere başvurulmalı ve bu cümleden olarak, halk sektörü girişimleri için ayrılan pay kadar kamu kuruluşları da pay katmalıdır.

17 — Halk sektörünün geliştirilmesi ve halk sektörüne kaynak yaratılabilmesi için, mahalli idare kaynaklarından, belediye başkanı, vali, kaymakam gibi idarecilerden, müteşebbis halk önderlerinden de yararlanılmalıdır.

18 — Halk sektörüne kaynak sağlamak için devredilmeleri uygun görülen bir kısım kamu iktisadi kuruluşları halk sektörünü oluşturacak birimler arasına alınmalı, bu kuruluşlarda çalıştırılan işçiler de bu tesislere ortak edilmelidir.

19 — Kaynak sağlamayı düşünen halk sektörü, kendisini oluşturan birimlere güvenlik, kârlılık ve istihdam olanağı yaratmalıdır.

20 — Halk sektörü içinde yer alan birimlere geniş ölçüde vergi muafiyeti tanımak, halk sektörünün girişim öncesi ön etüd ve verimlilik raporlarının hazırlanması için «proje ofisi veya halk sektörünü destekliyen Bankalardan birisinin bünyesinde merkezi bir «planlama birimi» kurmak suretiyle, halk sektörü uygulamasının

bütün teknik sorunlarını çözümlüerek, halk sektörüne kaynak sağlayan birimlere güvence vermek.

HALK SEKTÖRÜ UYGULAMASINDA EĞİTİM - YÖNETİM VE DENETİM

Halk Sektörü Uygulamasında Eğitim :

Halk sektörü ile ilgili programların ve yeni uygulamaların başarıya ulaşabilmesi için, bu alanlarda yetiştirilmiş güçlü ve inançlı kadrolara ihtiyaç duyulmaktadır.

Bunun için halk sektörü hizmetinde çalışacak kadroların seçiminde titizlik gösterilmeli, bu konuda inançlı, bilgili ve yetenekli insanlara görev verilmelidir. Halk sektörü uygulayıcıları, başlangıçta mevcut personel arasından seçilmeli ve bu ekip, doğrudan doğruya halk sektörünün yürütücüsü durumunda olan kumanda zincirinin başı ile birlikte çalışmalıdır. Halk sektöründe çalışacak personel bir yandan hizmet içi eğitime tabi tutulurken, diğer yandan da yeniden seçilecek genç elemanlar; hizmetin amaçlarına uygun olarak, yurt içinde ve yurt dışında eğitime tabi tutulduktan sonra hizmete atanmalıdır. Ayrıca, işçi, çiftçi ve küçük esnafın halk sektöründeki etkinliğini artıracak eğitim programlarının uygulanması ihmal edilmemelidir.

Halk Sektöründe Yönetim ve Denetim :

Kamu sektörü ile Özel sektörün kendi yasalarına ve kuruluş amaçlarına uygun olarak nasıl birer yönetim ve denetim sistemleri mevcutsa, Kamu sektörü ile özel sektör yanında, demokratik bir sisteme göre kurulması ve gelişmesi öngörülen halk sektörünün de kendine özgü yönetim ve denetim sistemi olacaktır.

Halk sektörü uygulamasında, halkın emeğinden ve üretiminin oluştuğu tasarruflar ve değerler; yatırımlara ve başka ekonomik faaliyetlere yine halk eliyle yöneleceğine göre; yönetimin, güdümünün ve denetimin de yine halkın eliyle ve halk örgütleriyle yapılması gerekmektedir. Tek tek, dağınık ve yetersiz kalmış olan küçük ölçekli faaliyet birimlerini, halkın eliyle ve halk örgütleri içinde birleştirerek büyük ekonomik faaliyetlere yöneltmeli, gruba bağlı bireyleri ve büyük grupları ekonomik ve sosyal bağımsız

nğa kavuşturacak, demokratik yönetimin gelişip serpileceği bir uygulama alanı yaratmalıdır.

Halk sektörü uygulamasına katılan üretici ve tüketicici guruplar, serbestçe birleşme ve ortaklaşa hareket edebilme yetenek ve alışkanlığına kavuşmalı; sektör ortaklarının tketicim, yönetim ve denetimde oy sahibi, söz sahibi ve karar sahibi olmasına olanak verilmelidir.

Halk sektörü uygulamasında kararlara, yönetime ve denetime katılmada sermaye sahipliği n plânda tutulmamalıdır. Bir gruba veya kişiye, kararlara ve yönetime katılma hakkı tanınabilmesi için, ortaklığın belirli bir sermaye oranını yatırımuş olması Şart koşulmalı ve bu Şartı yerine getiren her kişiye veya gruba yönetime ve denetime katılmada eşit oy hakkı tanınmalıdır. Sermayeye katkısı olan hiç bir grup oy hakkından mahrum edilemeyeceği gibi, hiç bir grup da çoğunluğu ele geçirerek, kendi başına karar verme ve yönetime katılma yetkisine sahip olmamalıdır.

Halk sektörü birimlerinde ve şirketlerinde yönetime katılma, özel sektörden ve kamu iktisadi teşebbüslerinden farklı olmaktadır. Halk sektörü ortakları, ekonomik iktidarı ellerinde tutacaklarından, karar merkezlerini de bizzat kendileri oluşturacaklardır.

Halk sektörü birimlerine ortak olanlar, üretim araçlarının hem işçisi ve hem de sahibi olacaklarından, doğrudan doğruya öz yönetim sözkonusudur. Bütün yönetim ve denetim faaliyetlerine kendi işletmelerinin, kendi ekonomik ve sosyal örgütlerinin sahipleri olarak katılacaklardır.

HALK SEKTÖRÜ UYGULAMASINDA DEVLETİN GÖREVLERİ

Halk sektörünün kuruluş, işleyiş ve gelişmesinde devlete çok önemli görevler düşmektedir.

Halk sektörünün tanımını, kavramını ve kapsamını tüm aydınlara, idarecilere, konuya ilgi duyan yatırımcı kurum ve kuruluş temsilcilerine, geçimlerini emek ve kafa güçleriyle sağlıyan köylülere, şehirliilere ve halk önderlerine tanıtmak ve benimsetmek amacıyla eğitim ve yayın programları uygulanmalı ve devlet bu konudaki faaliyetleri her aşamada desteklemelidir.

Halk sektörünün kurulması, gelişmesi ve fonksiyonlarını ak-satmadan yürütmesi için gerekli yasal tedbirlerin alınmasında ve bir halk sektörü hukukunun doğmasında devletin öncülüğüne büyük ölçüde ihtiyaç vardır. Bu nedenle devlet bu konulardaki desteğini ve rehberliğini hiç bir zaman esirgememelidir.

Halk sektörü uygulamasının başarıya ulaşabilmesi için, uygulamaya Köy-Kentlerde, Toprak ve Tarım reformu uygulamalarının yapıldığı alanlarda başlanmalı, devlet bu konudaki uygulamaları titizlikle yürütmeli ve uygulamalarla, uygulama alanları arasında organik bağların kurulmasına yardımcı olmalıdır.

Halk sektörünün başarı şansı bir yandan küçük ölçekli sosyal tesislere ve üretim alanlarına, diğer yandan da makina, kimya, elektrik makinaları ve elektronik gibi teknoloji üreten sanayiinin kurulmasına bağlı olduğundan; devlet, her türlü teşvik tedbirleri ile finans kaynakları ile ve teknik imkân ve kadroları ile bu uygulamaları desteklemelidir.

Halk sektörü oluşturulurken, bir yandan yurt içinde, aynı çevrede ilkel bir teknoloji ile küçük işler yapan kişiler, örgütler ve üretim olanakları örgütlenirken; diğer yanda yurt dışından yeni bilgiler, teknolojik yetenekler ve finans kaynakları ile dönen ve dönecek olan işçilerimizi de halk sektörü içine almalı, devlet bu konularda da destek ve rehberliğini esirgememelidir.

Halk sektörü uygulamasının başarıya ulaşabilmesi için, devlet, düzenleyicilik, özendirme, örnek olma, engelleri kaldırma ve girişime fiilen katılma, ekonomik hayata müdahale v.b. gibi tutum ve yaklaşımları ile daima halk sektörünün yanında olmalıdır.

Kırsal kesimlerde ve kentsel kesimlerde kurulmuş bulunan tüm kooperatifler, bankalar ve şirketler halk sektörünün gelişmesine hizmet edecek tarzda yeniden örgütlenmeli, halka açılmaya çalışan şirketler bu açılma işlemlerini devletin rehberliğinde yapmalıdır.

Halk sektörü uygulamasında rol alan kooperatifler ve merkezi kontrole sıkı sıkıya bağlanmış, yönetim ve denetimde bağımsızlığa kavuşmuş anonim şirketler; üretim faaliyetlerinde bulunurken, her türlü girdiyi sağlarken, ürünleri işlenirken, her türlü sanayi yatırımlarında bulunurken, ürünleri pazarlarken, ortaklarının sosyal ve kültürel gelişmelerine katkılarda bulunurken, devletle ve devlet kuruluşları ile koordinasyon ve işbirliği yapmalıdır.

Güçlü bir devlet desteği olmadan, güçlü bir halk sektörünü yaratma olanağı yoktur. Halk sektörünü geliştirmek ve güçlendirmek için devletin ve kamu sektörünün desteğine ihtiyaç vardır. Halk sektörü konusu birçok çevreler tarafından yadırganmaktadır. Halk bunun ne olduğunu iyice anlayamamıştır. Konu halka çok iyi anlatılmalı ve özel sektörün karşı çıkmaları ve müdahaleleri etkisiz hale getirilmelidir. Kamu sektörü ile halk sektörünün birbirini tamamlayabilmesi için, ekonomik alanda da siyasal alanda da aralarında denge kurulmalıdır.

BİBLİYOGRAFYA

- 1 — C.H.P. nin Akgünlere Bildirgesi, 1973.
- 2 — C.H.P. - M.S.P. Koalisyon Hükümeti Programı.
- 3 — Halk Sektörü Semineri - Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı Yayınları No: 224.
- 4 — Bütün Yönleriyle Halk Sektörü - Özgür İnsan 18 Haziran 1974.
- 5 — Halk Sektörü - Nejat Ölçen.
- 6 — «Hükümet Programının Getirdiği Yeni Plânlama Sorunları» Semineri - Eskişehir İ.T.İ.A. Konferansları Haziran 1974.
- 7 — Barış ve Yeni Halkçı Gazetelerinde, yayınlanan makaleler, Siyasal Bilgiler Fakültesinde ve Mülkiyeliler Birliğinde verilen konferanslar.



TÜRKİYE'DE HALK GİRİŞİMLERİ VE SORUNLARI

Doç. Dr. Oğuz ÇATALOĞLU

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

TÜRKİYE'DE HALK GİRİŞİMLERİ VE SORUNLARI

Doç. Dr. Oğuz ÇATALOĞLU

Ö N S Ö Z

Tarihin derinliklerine ulaşan yaşamı süresince Türk; varlığını bulduğu andan günümüze kadar güçsüzün ve yoksulun yanında; güçsüzlüğün ve yoksulluğun karşısında olmuştur.

Karşılıklı yardımlaşmalar, kooperatiflere benzeyen kuruluşlar ve karşılık beklemeden yapılmakta olan her çeşit yardımlar Türk'ün karakterini oluşturan gerçeklerdir.

Türk oluşumunu, tarih boyunca kendi özüne bağlamış ve dayandırmıştır. Türk tarihi ve o tarih içindeki Türk iktisadi hayatı gücünü hep kendisi olan Halk'tan almıştır. Türk bütünü ile özünün, halk'ının O'na verdiği siyasi ve iktisadi güçtür. Türk'ün büyüklüğü O'nun halk'a dayanmasından, inanmasından gelmektedir. Türk'ün büyüklüğünü oluşturan zaferleri de O'na büyüklük veren Halk'ına ve Hak'a dayanmasından gelmektedir.

Bu öz inançla araştırmamızı kaleme almaya gayret ettik. Bu öz inançla da araştırmamıza konu olan Halk Girişimleri ortaya çıktı. Uzun bilimsel ve uygulamalı çalışmalar Sonunda Ödemiş, Milas ve Köyceğiz Ortaca ilçelerinde toplam yatırımlar Bir Milyar Liraya yaklaşan fabrikalar doğdu, Halk Girişimlerinin günümüz medeniyet düzeyinde de; Özel ve Kamu Sektörleri yanında ve onlardan da ileride Türk iktisadi kalkınmasına yararlı köklü bir al-

ternatif olduğunu göstermeye çalıştık. Bütün çaba ve inanç gene ve herşeyden önce Halk'ımızındır.

Araştırmamız bütününü ile uzun öğretim üye yardımcılığı ve öğretim üyeliği süresince edinilmiş görgü ve tecrübeler yanında, «Halk İçi Çalışmalar»dan ve uygulamalardan oluşmuştur.

Araştırmamız bundan dolayı telif bir araştırmadır.

Okurlarımıza öğretici, düşündürücü ve uygulama olanağı hazırlayıcı bir araştırma verme amacı ile hazırlamaya gayret ettiğimiz bu çalışmalarımızla özellikle Türkiye'mizin iktisadi kalkınmasına hizmet edebilirsek kendimizi mutlu sayacağız.

İZMİR, 1974

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

G İ R İ Ő

A. Araştırmanın Amacı

Genel olarak araştırmanın amacı, bilimsel verilerden ve Türkiye'nin gerçeklerinden yararlanarak iktisadi kalkınmanın gerçekleşmesi için gerekli çalışmaların neler olabildiğini ve olabileceğini ortaya koymaktadır. Araştırma amacına ulaşabilmek için uzun yıllar süren teorik ve amprik çalışmalar yapılmıştır. Araştırmaya alınmış olan uygulama alanlarında olumlu ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Sonuçlar lkemiz ve niversitemiz ile İktisadî ve Ticarî Bilimler Fakültemiz için gurur verici niteliktedir.

Araştırmamızın bir diğer amacı da, aynı yolu izleyecek olanlara yol ve yöntem gösterici niteliği taşımasıdır.

B. Araştırmanın Niteliği ve Önemi

Türkiye'de Halk girişimleri yeni değildir (1). Türk Toplumunu, kökeni binlerce yıla uzanan büyük bir ulus olarak ve tarih süresince hep büyük ve köklü girişimlerde bulunmuştur (2). Büyük Türk Ulusu tarih boyunca sürdürdüğü bütün siyasal ve iktisadi girişimlerini bizzat halk ile ve halk için yapmıştır. Araştırmanın niteliği bunun için önemle ortaya çıkmaktadır (3).

- (1) Atasaağun, Y. Saim; Kooperatif Dergisi Karınca, Ankara, 1947, Sayı: 16, s. 22.
- (2) Dr. Oğuz ataloğlu; Ziraî İstihsal, Kredi ve Değerlendirme Kooperatiflerinin Türkiye'nin Kalkınmasındaki Önemi, İzmir, 1966, s. 7-9.
- (3) Araştırmamızın başlama tarihi Ekim-Kasım 1968 aylarıdır. O. ataloğlu

Halk Girişimleri gerçi günümüzde önemle ele alınmaktadır, fakat iktisadi kalkınmamız için ulusumuzun tarihi boyunca süregetirdiği uygulama biçimini bugün daha ağırlıklı bir önemle ele alması anlamlıdır. Bu anlam ulusallıkta düğümlenmektedir. Halk Girişimleri hiçbir yabancı kaynaklı güce dayanmadan ulusal kaynaklarla gerçekleşecek kalkınmanın simgeleri olacaktır. Araştırmamızın önemi bundan dolayı ortaya çıkmaktadır.

Ulusal güç, iktisadi ve uluslararası ve ulusal pazarlarda ortaya çıkmak önemli bir aşamadır. Halk Girişimleri bilinçlenmenin ve ulus olarak dünya ulusları arasında yer almanın iktisadi yönü nü tamamlayan ana faktördür. Araştırma bütün bu nedenlerden dolayı da ayrıca önemli olmaktadır. Araştırmamızı genel olarak iktisadi, mali ve hukuki yönlerden, bu bilim dallarının teorilerinden yararlanarak hazırlamaya gayret ettik. Ayrıca araştırmamızda uygulamalarını yapmış olduğumuz girişimlerden de söz edilecektir.

C. Araştırma Metod ve Materyali

Araştırmamız iktisat ilminin endüksiyon (4) ve dedüksiyon (5) metodlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Araştırmamızın ortaya çıkabilmesi için özellikle ve gözlem ve uygulama yöntemlerinden yararlanmayı uygun bulduk. Planlama ve Bölgesel Planlama Teorileri ile İktisat İlmi'nin teorilerinden yararlanmış olduğumuz doğaldır.

Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olması açısından ele almış olduğumuz araştırmamız, gelişmemiş olma yöntemlerini teorik ve amprik yollarla ortaya seren nitelikler taşınmaktadır. Bu maksatla araştırmamızın ele alınma, planlama ve uygulamaya başlama tarihleri 1968 - 1969 yıllarına gitmektedir. Yıllarca süren çalışmalar 1974 yılında tam anlamı ile ortaya çıkmaya başlamışlardır.

-
- (4) Endüksiyon Metodu: Bilinen bölümlü hakikatlar yardımı ile bilinmeyen bütünsel hakikate varma biçimindeki akıl yürütme metodudur. Yapılan deneyler ve akıl yürütümü biçimi doğru olduğu zaman, varılan sonuç kesindir.
 - (5) Dedüksiyon Metodu: Bilinen bütünsel hakikatler yardımı ile bilinmeyen bütünsel hakikate varma biçimindeki akıl yürütme metodudur. Yapılan akıl yürütme doğru olduğu takdirde, varılan sonuç kesindir.

Araştırmamızın kapsamına giren çalışmalar devam edecek ve ülkemizin iktisadi bakımından kalkınmasına yüzyıllarca hizmet edeceklerdir. Araştırmanın metod ve materyali aranıyor iken, önce bilimsel ve teorik «Fakülte İçi» çalışmaları, ders ve konferansları, sonra da uygulama bölgelerinde oluşturduğumuz amprik çalışmaları dikkate almak gerekir.

O halde araştırmamız; teori ile uygulamayı birleştiren, yurt kalkınmasını, iç tüketimi ve ihracatı, yeni ve çok sayıdaki çalışma ve çalıştırma olanakları sağlamayı, vergi vermeyi, ücret ödemeyi ve bütün bunlardan da ötede ham madde satışı yerine yapılmış mal satmayı öngören kuruluşların (6) ele alınıp incelendiği bir araştırmadır.

D. Araştırmanın Plânı

Araştırmanın Birinci Bölümünde; «Halk Girişimleri ve Prensipleri» üzerinde durulmuş ve genel anlamda halk girişimlerinin hangi prensiplerle kurulup, çalışacakları gösterilmek istenmiştir. Bu bölümde halk girişimleri ve hakiki anlamda «Halk Sektörü» çalışma prensipleri ele alınmıştır. Belirli bazı yöntemler ortaya atılmıştır.

İkinci bölümde: Halk Girişimleri ile ülkemiz son yolda gözlemiş olduğumuz Halk'a açılma Hareketi incelenmiştir. Halk'a açılma hareketinin nedenlerinin anlatılmış olduğu bu bölümden sonra Anonim Şirketler, Halka açılma konuları ve konu ile ilgili diğer noktalar Türk Ticaret Kanunu açısından ele alınmış ve incelenmiştir. Bunlardan başka üçüncü bölümde ise, Halk Girişimlerinin kuruluş ve işleyişlerinde karşılaşılan ve karşılaşılabilecek olan konular ele alınmış bütün bu sorunlar incelenmiştir.

Sonuç bölümü ile biten araştırmanın; Halk Girişimlerini kurmak isteyen, kurulmuş halk girişimlerinde sorunlarla karşılaşan ve nihayet ülkemizde ani bir kararla Halk'a açıldıklarını ilan etmiş olan şirketlerden hisse senedi almış olan kimselere yararlı olacağı inancındayız.

-
- (6) Araştırmamızın uygulama alanına giren ve bizzat tarafımızdan kuruluşları ve önderlikleri yapılmış ve yapılmakta olan kuruluşlar: ÖDEMİŞ TEKSTİL TİCARET VE SANAYİ ANONİM ŞİRKETİ, ÖR-MEN; ÖREN-MENTEŞE ÇİMENTO SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ MİLAS ve ORTACA TEKSTİL SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ'dir.

İKİNCİ BÖLÜM

A — HALK GİRİŞİMLERİ VE PRENSİPLERİ ÜZERİNE GENEL BİLGİLER

1. Giriş

TÜRK; karşılıklı yardımlaşmanın, birleşmeden kuvvet doğacağını ve bu düşüncenin uygulamasının; yüksek yaratıcı fikirlerin simgesidir. Türk; misafirperverdir, zayıfın yanındadır ve kuvvetlidir. Türk; yaratıcıdır, zekidir, vatanseverdir. Anadolu'nun içinde, Trakya'da müşterek fırınlar, müşterek çamaşırhaneler vardır. Fırınlar devamlı olarak yanar, çamaşırhanelerin suları kaynar ve bunlardan o yöre halkı yararlanır. Yoksullara uzatılan eller, asırlarboyu yetimlere yapılan yardımlar, şehit ailelerine yapılmış olan yardımlar hep ulusumuzun karşılıklı yardımlaşmaya, halk'ın, halka olan yardımlaşmasına örneklerdir. Örnekleri çoğaltılabilecek bu girişimler günümüzün Halk Sektörü ve Halk Girişimlerinin çekirdeğini simgelemektedir. Türk Ulusunun tarih boyunca ve değişik yöntemlerle uygulayageldiği karşılıklı yardımlaşma, müşterek çalışma, imece ve keşik biçimindeki kooperatifsel uğraşları günümüzde ülkemizin iktisadi bakımdan kalkınmasını gerçekleştirmek için yeni bir düzen ve yaratıcı güç şeklinde kendini göstermektedir.

«Türk öteki az gelişmiş ülkelerde yaşayan halkın çoğunluğu gibi, gelirlerini tarımdan elde etmektedir. Bu insanlar refah düzeylerini en çok yükseltebilecek şey, onların tarım alanındaki produktivitelerini arttırmak olacaktır. Bu durum, az gelişmiş ülkelerde endüstrileşmenin ihmal edilmesi anlamına alınmamalı, fakat hem tarım ve hemde endüstri alanlarında produktivitenin dengeli olarak arttırılmasını öngören bir politika izlenmelidir» (7).

(7) International Monetary Fund, Annual Report 1950.

Köylerimizde orak zamanı kaç - göç kalkmakta, bütün köy halk'ı sıra ile erkekli-kadınli ekinlerini biçmekte ve harman etmektedirler. Her üretim bölgesinde, o bölgenin karakteristik ürünlerinin ekim ve toplanmasında aynı tür çalışmalar görülmektedir. Ege'de tütün, zeytin, üzüm, incir ve pamuk toplamada; Akdeniz'de portakal bahçelerinde, muz bahçelerinde, Trakya'da ayçiçeği tarlalarında hep karşılıklı çalışma ve yardımlaşmalara rastlanır. Ata sözü haline gelmiş «Orak Ayı - Kardeş Ayı» sözü bu tür iktisadî birleşmeleri, halk girişimlerini göstermektedir. Geçen uzun zamanın, günümüzde tarih olmuş zaman sürecinin içinde yukarıdaki gibi şekillenmiş Halk Girişimleri Türkiye'nin ve dünya'nın içinde bulunduğu yeni koşullar içinde şekillenmiştir. Yeni şekli ile Halk Girişimleri günümüz Türkiye'sinin en sağlam temeli iktisadi kalkınma dayanağı olmuştur. Halk Girişimleri günümüzde bizzat Halk'ın umudu olmuştur. Türk Ulusu'nun kendisini yenilemesi, zamana uyması biçiminde de anlatabileceğimiz bu yeni girişim türü, teori ve uygulama alanlarında başvurulabilecek en ideal iktisadi kalkınma araçlarıdır.

Çünkü çağımızda ve özellikle 1970 lerden sonra dünya, Batı Dünya'sı ve dünyanın bütün ülkeleri hızla gelişip değişmektedir. Değişen ve gelişen dünya içinde iktisadî hayat; diğer bütün değişime uğrayan kuruluşlardan daha büyük bir hızla gelişmektedir. Türkiye'miz dünya'nın diğer ülkelerinden ayrı özelliklere sahip bir ülke değildir. Ve dünya iktisadî hayatı, her gün ve belki de her saat köklü değişikliklere sahne olmaktadır. Ülkeler ve onları oluşturan bireyler, uluslar; Dünya İktisadî Sahnesi'nin zorunlu oyuncu ve seyircileridirler. Hedef: değişik yol ve yöntemlerle bireyler ve onların birleşmelerinden oluşan ulusların en geniş anlamda iktisadi kalkınmalarını gerçekleştirmektir. Bu hedef'e ulaşmanın da değişik yöntemleri vardır. Bunlardan Türk karakterine, Türk kültürüne en uygun olanı şüphesiz «Halk Girişimleri» ile kalkınmaktır. Günümüzde geçerli adları ile «Halka Açık Anonim Şirketler» ve bunların gerçek halk kuruluşları olanları en uygun iktisadi kalkınma araçlarıdır. Bu tür şirketlere biz «Halk Şirketleri» «Halk Girişimleri», Halk'ın sahip ve yönetmeni olduğu Anonim Şirketler diyoruz. Çünkü biz; bizzat «Halk'ız».

2. Halk Girişimleri ve Prensipleri

Türk Ticaret Kanununun şirketler, özellikle de Anonim Şir-

ketler bölümünde birleşmekte, anonim olmaktan söz edilmekte ve birleşmek suretiyle Anonim şirketler kurmanın esasları anlatılmaktadır.

Yok'tan var olmak, olmayanı yapmak; yenileşmektir. Yeni şirketler kurmak da; yok'u var etmektir Halk Girişimleri var olan, yoklardan biridir. Yenilikler yapmak bir kalkınma yaratmak demektir de. Halk'a Açık Anonim Şirketler (8) Halk Girişimleri yukarıda kısaca ortaya koymaya çalıştığımız yenileşmenin sonucu olarak ortaya çıkmışlardır.

Gelişme ve Büyüme; yeni sermaye kaynakları, yeni finansman olanakları ile gerçekleşebilecektir. Ülkemizin yeni sermaye kaynaklarına ve bulunacak olan bu yeni sermaye kaynaklarını işletecek düzenlemelere ihtiyacı vardır. Burada iktisadi ve hukuki yeni koşulların yaratılması da gerekmektedir. Yeni gereksinimler birer yeni sorun olarak karşımıza çıkabilmektedir. Ülkemizde atıl sermaye, cari hesaplarda biriktirilmiş tasarruflar biçimindeki sermaye ve diğer sermaye olanakları ile; Halk Sektörü'ne ismini vermiş olan Halk, en büyük yatırımcı olarak belirmiştir. Halk, en büyük yatırımcı olarak yeniden keşfedilmiştir. Bu sonucu büyüklükteki kaynağın harekete geçirilmesi, işletilmesi ve iktisadi kalkınmamız için yararlanılması gerekmektedir. Halk Girişimlerinin meydana getireceği işletmelerin belirli bazı karakteristiklerinin olacağı doğaldır. Onların alışılmış bulunulan özel ve kamu kesimleri kuruluşlarından ayrı prensiplerle kurulmaları, idare edilmeleri ve yönlendirilmeleri de gerekmektedir.

Halk Girişimleri;

1. Bizzat halk'a ait şirketlerdir. Belirli kimseleri veya onların oluşturmuş oldukları kümelerin yönetimi yerine, yönetim; ortakları arasından kanuna (TTK) uygun olarak seçilen kimseler tarafından yapılacaktır.
2. Yöneticileri içinde «Yönetime Katılma Prensibi» çerçevesinde işçi, memur ve diğer hizmetliler de bulunacaklardır.
3. Bölgesel ve ulusal iktisadî plân gereği; bölgelerin kendine özgü yeraltı ve yerüstü kaynaklarını değerlendirici, temeli

(8) Açıklama: Burada aile Anonim şirketleri veya halka açılmış bulunan holdingler düşünülmemelidir.

sınai ve tarımsal yatırımlara yönelik girişimleri «Halk Sektörü» ve «Halk Girişimleri» temsil edeceklerdir.

4. Halk Girişimlerinde küçük ve kontrol etme olanaklarından yoksun tasarruf sahipleri ve ulusal çıkarları koruyup, iktisadiliğe kanalize edebilecek devlet kredilerinin kullanılmasını da denetleyecek bir Kontrol ve Denetim Organı» bulunabilecektir.
5. Halk Girişimi olarak kurulmuş olan şirketler ve bu şirketlerin kurmuş olduğu fabrikalar «Kapıdan - Genel Müdür'e kadar ortak» anlayışı ve uygulaması ile çalışacaklardır.

Yukarıda ve beş ana noktada belirtmeye çalıştığımız Halk Girişimleri çalışma prensipleri muhakkak surette çoğaltılabilir. Halk yararına yapılacak her yenilik ülkemizin iktisadi bakımdan kalkınması anlamındadır.

Hemen belirtmek zorundayız ki, araştırmamızın bilimsel olarak dayandığı uygulama alanı bizzat önderlik yapıp, kurduğumuz, gelişmesini ve yerleşmesini büyük bir sorumlulukla ve sonunda yalnız bu tezimizi hazırlamak; yurdumuza yeni fabrikalar kazandırmak amacı ile kurduğumuz büyük fabrikalar yapan Anonim şirketlerden almış bulunuyoruz. Onun için araştırmamızda yabancı kaynaklar, ekler ve kanunlardan başka başvurulacak kaynaklar yoktur. Fakat tezimizde çok büyük bir kaynak vardır: Bu kaynak kendimiz, büyük Türk Ulusu ve aktüel deyiş ile; Büyük Türk Halkıdır. Küçük Menderes Havzasının Ödemiş merkezi ve 90 köyü, Köyceğiz'de Ortaca ve Dalaman 110 Köyü ve Merkezi Milas'da bulunan 68 köyü ilk bakışta ana kaynak olarak sayabiliriz. Bu yörelerde kurmayı başardığımız fabrika yapacak Anonim Şirketler herhalde ülkemizde ilk ve hakiki anlamda kurulmuş olan Halk Girişimleridirler. Bunların kuruluşlarından bugünlerine kadar incelenmesi halk girişimlerini bütün sorunları ile ortaya çıkarabilecek güçte bir sonuç verebilir. Biz bu araştırmamızda halk girişimlerinin bütün sorunlarını da hukuksal ve ampirik dayanakları ile ortaya çıkarmaya gayret edeceğiz.

3. Halk Girişimleri ve Holdingler

Halk girişimleri hakkındaki özet bilgileri yukarıdaki biçimde sıraladıktan sonra, Anonim şirketlerin birleşmelerinden meydana

gelmekte olan holding'leri inceleyebiliriz.

«Holding'ler, bir konzern'in sahip oldukları iştiraklerin birleşmesiyle oluşurlar. Ancak bu anlamda holdingleri yatırım şirketlerinden ayırt etmek gerekir. Yatırım şirketleri kendilerine güvenle verilen paraları riski dağıtma ilkesine göre değer kağıtlarına yatıran ve ortaklarına buna karşılık yatırım sertifikası veren kuruluşlardır (9). Holdinglerin ilk kuruluşları hakkında da bilgiler vermek yerinde olur. «Şirketlerin öteki şirketlerin hisse senetlerine sahip olması amacıyla ilk kanun 1889 yılında Amerika Birleşik Devletlerinin New Jersey eyaletinde yürürlüğe geçirilmiştir. Bu kanun holding şirketlerinin kaynağını oluşturmuştur (10)».

Türk Ticaret Kanununun 146, 147, 148, 149, 150, 151 ve 152. maddeleri, ticaret şirketlerinin birleşmeleri ile ilgili hükümleri göstermektedir. İki veya daha çok sayıdaki «aynı nev'iden olan şirketler» madde 147. ancak birleşebilmektedirler. Kuşkusuz şirketlerin holding çatısı altında birleşmede türlü avantajlar vardır. Bunlar (11),

- a) Bir firma öteki firmanın hisse senetlerinin % 5, % 10 veya % 50 sini satın almakla, o şirketi kontrol edebilme veya yeterli düzeyde etki edebilme olanağına sahip olabilir.
- b) Holding sistemi içindeki türlü şirketlerin ayrı tüzel kişiliklere sahip olması nedeniyle risk dağıtımını sağlanmış olabilir. Örneğin; Holding bünyesindeki bir şirketin felaket derecesindeki zararları hiçbir surette öteki şirketlerden talep edilemez.
- c) Bir holding şirketi, hisse senetlerini satınalacağı şirketin ve veya şirketlerin hissedarların onayını alması gerekli değildir.

Ne var ki, holding şirketlerinin bu avantajlarının yanısıra; kısmen çift vergileme, şirketlerin ayrılmasında karşılaşılan güç durumlar holding'in kendi borçlarını şirketin bünyesindeki ünitelerden gelen kârlardan daha çok olabilmesi gibi dezavantajlarının bulunduğu da gözden irak edilmemelidir.

(9) Herxert Vormbaum, Finanzierung der Betriebe, Wiesbaden, 1964, s. 89.

(10) J. Fred Weston and Eugene F. Brigham, Managerial Finance, 4 th. Edition, U.S.A. 1972, s. 610.

(11) J. Fred Weston and Eugene F. Brigham, a.g.e. s. 612.

Ülkemizde holding adı altında faaliyet göstermekte olan bütün şirketler Türk Ticaret Kanununun yukarıdaki maddelerine dayanılarak kurulmuş, daha doğrusu birleşmiş aynı türden şirketlerdir. «Holding şirketleri, Anonim şirket biçimindeki örgütlenmenin esnekliğini gösteren çok güzel bir örneği oluşturmaktadır (12)».

1973 yılının ortalarına kadar holding şirket biçiminde faaliyet göstermekte olan bütün bu şirketler, bu tarihten başlamak üzere ve büyük bir hızla Halk'a açılma; Halk Girişimi görüntüsü kazanma yollarını aramışlardır. Bu yolda başarı da sağlamışlardır. Fakat; Türk toplumunun ve Türk iktisadi hayatının özlemini duyduğu, kurulmaları için özen harcadığı Halk'a Açık Şirketler veya Halk Girişimleri herhalde dünün kökeni aile şirketleri olan holding şirketleri değildir. Diğer pek çok konuda olduğu gibi, bu konuda da kavram karışıklıklarını ortadan kaldırmak iktisatçılara ve hukukçulara düşmektedir.

Halk girişimleri belirli bazı nedenlerden, zorunluluklardan ve gereksinmelerden doğmuştur. Halk girişimlerinin de bizzat zorunlu kılacağı gereksindireceği bazı kuruluşlar olacaktır. Halk girişimlerinin çözümleyeceği sosyo-ekonomik sorunlar olacaktır. Şimdi bunları kısa bir biçimde incelemekte yarar görüyoruz (13).

4. Halk Girişimleri ve Sosyo - Ekonomik Yararları

Halk girişimlerini oluşturacak şirketler «Sermaye Piyasası»nı gereksindireceklerdir. Halk Girişimleri ile Sermaye Piyasası kanımıza göre; birbirinden ayrılmaz bir bütündür. Adını ettiğimiz «birlik» bilimsel olduğu kadar uygulama alanında da ayrılmazlığını gösterecektir.

Halk Girişimleri ile Sermaye Piyasası'nın ortaklaşa kuruluşlar olarak ulaşacakları hedefler vardır. Hedefler sonunda ülkemizin sosyo-ekonomik yapısına sonsuz yararlar sağlayacaklardır. Bunlar;

1. Kökeni sosyal huzura dayanan büyük bir sinai ve tarımsal yatırımlar demeti ortaya çıkacaktır.

(12) William H. Husband and James C. Dockeray, Modern Corporation Finance, Illinois 1962, s. 592.

(13) Oğuz Çataloğlu; Türkiye'de Sermaye Piyasası Sorunu, İzmir, 1971.

2. Ağırlığı tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesinde ve ülke düzeyinin fabrikalarla dolmasında toplanan büyük bir yatırım gerçekleşecektir.
3. Milli Gelir Dağıtımındaki büyük farklar azalacaktır.
4. Özel, Kamu ve Halk Girişimleri Sektörleri halk tüketici çıkarına üretecek, satacak ve bundan topluca ulus yararlanacaktır.
5. Ülkemizde tam çalışma olanakları sağlanmış olacaktır. Tam çalışma çizgisine ulaşacaktır.
6. Sosyal ve toplumsal dalgalanmalar ortadan kalkacak, bunların yerini huzur ve zenginlik alacaktır.
7. Nihayet fabrika yapmak, gelir dağılımından hakça pay almak ve insan şeref ve haysiyetine uygun olarak yaşamak belirli sayıdaki bir ekibin tekeline çıkacaktır.

Halk girişimlerinin sağlayacakları yararlar çoğaltılabilir. Sanayileşme hamlelerini durmadan gerçekleştirme durumunda olan Ülkemizde son yıllarda aşırı derecede sermaye darlığı çekilmektedir. Zaten az gelişmiş ülkelerin en yaygın özelliği, buralarda sermaye olanaklarının kıt olmasına karşılık emek sunuşunun bolluğu dolayısıyla bu ülkelerde üretim yöntemleri bakımından bir tercih daha az kullanılması gerektiği kanaatinin mevcut oluşudur (14). Çekilmekte olan sermaye darlığını giderebilmek için 1973 lere gelinceye kadar yönetimde bulunmuş hükümetler iç ve özellikle de dış kaynaklı sermayelere büyük ulusal fedekarlıklar karşılığı yönelmekte idiler. Bunun sonucu olarak da ulusumuz; uzun süreli ağır yükümlülöklere itilmekte idi. Fakat, ülke içindeki ve yurt dışında çalışmakta olan yurtdaşlarımızın milyarları bulan tasarrufları kullanılmayan —atıl— bir biçimde —teorik de olsa— duruyordu. Halkımızın tasarruflarının olduğunu ve hatta tasarrufları ile halkımızın var olduğunu henüz yeni öğrenmiş bulunmaktayız. Halkımız, halk girişimleri veya hatta bir sektör olarak Halk Sektörü gene 1973 lere kadar ülkemizin iktisadi bakımdan kalkınabilmesi için herhangi bir biçimde katkıda bulunmamakta idi. Halk Girişimleri ile Sermaye Piyasasının kurulmaları büyük ve hareket geçmeleri sonucu küçük tasarruflar birleşerek büyük fonlar ha-

(14) Norman E, Buchanan and Howard S, Ellis: «Approaches to Economic Development», The twentieth century fund», Inc New York, 1955, s. 64.

line gelebilecek, sermaye darlığı kalkacak ülkemiz iktisadi bakımından gelişebilecektir.

Bir endüstrileşme faaliyetine girişmenin en sağlam ve en önemli sebebi endüstrileşmenin ulusal gelirin artmasını olanaklı kılacak bir nitelik gösterebilmesidir (15). Gelişen ulusal gelir çalışma koşullarının iyileşmesi tam çalışma düzeyine ulaşmak ve diğer faktörler sosyo-ekonomik yönden sonsuz yararlar sağlayan nitelikleri taşır. Halk girişimleri; adı geçen yararları sağlayabilecek en ideal çözümlerden oluşmuş bir demettir.

Diğer taraftan, ülkemizde saptanan halk tasarrufları toplam olarak yetmişbeş milyar liraya yaklaşmaktadır. Buna özel ve kamu bankalarına iletilmemiş kıymetli madenlere yatırılmış, diğer gelirleri de ekleyecek olursak; ne kadar büyük bir yatırım olanığı ile karşı karşıya olduğumuz ortaya çıkar. Türk kalkınma hareketinin bütün ulusal yatırım kaynaklarından yararlanması kadar doğal bir girişim olamaz.

5. Halkımızın Girişimlere Gösterdiği İlgî Üzerine

Endüstriyel kalkınmayı gerçekleştirmeye çalışan bir hükümetin olması gereken en esaslı ve kapsamlı kararlardan biri, yeni projelerin destekleyicisi, yapıcısı, sahibi ve işletmecisinin kendisi mi olacağı yoksa bütün bu fonksiyonların geniş çapta veya tamamen özel girişimlere mi terkedilebileceği veya edilmesi gerektiği hususundadır (16).

Ulusumuz yeniliklere büyük ilgi göstermektedir. Güven veren her yenilik halkımız tarafından desteklenmektedir. Kendisine güven veren kişilerin arkasında gözünü kırpmadan gitmektedir. Siyasi ve iktisadi konularda yakın tarihimiz bunun örnekleri ile doludur. Örneklerin iyileri olduğu kadar, iyi olmayanları da vardır. İyi ve kötü örnekler siyasi ve iktisadi konularda verilebilir. Halk girişimleri biçiminde gösterilen şirketler kurup halkımızın iyi niyetlerini kötüye kullananlar olduğu gibi, siyasi alanda da, halkımızın iyi niyetlerini O'nun çıkarları dışında kullananlar bulunmuştur. Fakat her talihsiz uygulamadan ve güvenceleri sarsılan her

(15) Murray D. Bryce (Cemil Sökmen): «Sinai Kalkınma», İstanbul, 1971, s. 8.

(16) Murray D. Bryce: Sinai Kalkınma, İstanbul, 1971, s. 38.

denemeden sonra halkımız gene de büyük bir ümitle yeniliklere ve yeni girişimlere destek olmuştur, olmaktadır. «Özel teşebbüs eliyle gerçekleştirilecek endüstriyel kalkınma makul bir esasa dayanarak yapıldığı takdirde ve nisbette gelişmekte olan bir ülkenin ekonomisine genel olarak azami kazanç olanağını sağlayabilir» (17).

Ulusumuzun atılımcı karakterini, kendimizi bildiğimizi sandığımız için bilerek, Halk Girişimlerini kurmaya gayret ettik. Düşünülemediği oranda bir bilgi, bağlılık ve kuruluşlarını yapmış olduğumuz Halk Girişimlerinin kısa zamanda da gelişmelerini gördük. Kuruluşlar bilimsel içtenlikle, bilime olan sonsuz saygı ile, çalışmalarla ve il, il; ilçe, ilçe; köy, köy dolaşmalarla meydana geldi. Aşağıdaki örnekler uyarınca konuşmalar, bunlara benzer yazışmalar köy meydanlarında sinema salonlarında, düğün salonlarında, camilerde ve küçük-büyük topluluklar önünde 1971 yılından itibaren devamlı olarak yapıldı, yapılmaktadır. 1972 Ocak ayından itibaren aşağıdaki yazı Ödemiş Tekstil Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi için hazırlanmış olduğumuz bir kitapta yer aldı. Toplantılarda buna benzer konuşmalar onlarca, yüzlerce kere yapıldı.

ÖDEMİŞ TEKSTİL TİCARET ve SANAYİ A.Ş. nin Sayın Ortağı, (18)

Başta Türkiye'miz olmak üzere bütün dünya ülkeleri hızlı bir sanayileşmeye gitmektedir. Türkiye'mizde özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra hızlı bir biçimde sanayileşmeye gitmiştir. Kurulan her fabrika, tüten her fabrika bacası dünyaya açılan bir pencere, ulusları ve o ulusların insanlarını refaha götüren bir yoldur. Bundan kısa bir müddet önce pek çok ticari malı ithal etmek zorunda olan ülkemiz bugün dünyanın hemen hemen bütün ülkelerine sınai mamuller ihraç edebilen bir ülke durumuna gelmiştir. Bu sonuç bizi ne kadar sevindirir azdır. Bilimsel bir gerçek vardır. O da ülkelerin iktisadi bakımından kalkınmalarının ancak sanayi ile olacağıdır. Bir ülkenin fabrikaları ne kadar çok ve diğer ülkelere yaptığı ihracat ne kadar fazla ise, o ülke o kadar zengin ve

(17) Murray D. Bryce : Sınai Kalkınma, İstanbul, 1971, s. 45.

(18) Bu konuşma tarafımızdan hazırlanmış bulunan ve Ödemiş Tekstil Ticaret Sanayi Anonim Şirketini tanıtmaya amaçlı güden bir kitapta çıkmıştır. Ödemiş Tekstil Ödemiş'te İlk fabrik, Ödemiş, 1972, s. 5-8.

o ülkenin işsizi o nisbette az olu. Bu gün ülkemizin istediği ve özlediği iktisadi sonuç, zenginlik, refah, saadet ve herşeyden önce işsizlik sorununun çözümlenmesidir.

Ülkeler ve ülkeleri meydana getiren küçük - büyük coğrafi bölgeler kendi iktisadi kapasitelerini görmek, ölçmek, bu kapasiteler çerçevesi içinde sanayileşme düğümünü çözmek zorundadırlar. Ödemiş Havzası, Türkiye'nin ve Ege Bölgesinin büyük, zengin ve tarımsal ürünler bakımından fevkalade verimli bir parçasıdır. Ödemiş Havzası, tarımsal ürünleri ile geniş halk kitlelerini besleyecek, barındıracak ve en mühimi onlara iş verecek kapasitededir. Fakat Ödemiş havzasında üçyüztümüşbeş günü faaliyet gösteren büyüksanayi kuruluşları yoktur. Ödemiş havzası verimli toprakları çalışkan halkı ve özellikle dünyanın en iyi kalitedeki pamuğu ile sanaileşmeye layık bir yurt köşemizdir. Çünkü iktisat ilmi, iktisadi kalkınma için ülkeleri sanaileşmeye zorlamaktadır. Ben üç yıla yaklaşan bir ilmi araştırma sonunda Ödemiş Havzasının iktisadi bakımından kalkınabilmesi için temeli pamuk ürününe dayanan bir sanaileşmeye gitmesini uygun buldum. Ve bu maksatla Ödemiş'te çalışmaya başladım. Çünkü 1967-1968 sezonunda Bozdağ ve yöresinde bulunan köylerimizin üretmekte oldukları patates çok iyi para etmişti. Türkiye'de isim yapmış patateslerin çok iyi para getirmesi üzerine çiftçi arkadaşlarımız ellerine geçen paraların değerlendirilmesi için bize müracaat ettiler. ve ben uzun süre araştırmalardan sonra en iyi ve verimli işin temeli Pamuk ürününe dayanan bir tekstil fabrikası olacağı sonucuna vardım. Bu sonuç bütünü ile ele alınıp değerlendirildiği takdirde yatırımı yapan kimselere çok verimli kazançlar getirecektir. Yapmış olduğum hesaplar bunu ortaya çıkarıyordu. Biz o zaman 3000-5000 İğlik bir tesisi kurmak üzere harekete geçtik. Fakat paramızın değerinin düşmesi, ithalat zorlukları ve yatırım için gerekli olan paranın birden bulunmaması gibi zorluklarla karşılaştık. Çünkü, daha önce belirli bir paraya çıkacağını hesap ettiğim tesis daha sonraları çok daha fazla miktarlarla gerçekleştirecekti. Bu da Bozdağ'lı çiftçi arkadaşlarıımın ödeme kapasitelerini aşmıştı. İş o zamanki durumu ile kaldı. Yürümedi ve yürütülemedi. Çünkü yatırımlar teşvik edilmiyor ve kurulacak fabrikalar teşvik görmüyordu. Veya bunların hepsi yapılıyordu da, bizim mali bakımdan gücümüz zayıftı. Biz istediğimize ulaşamıyorduk. Zaman geçti, fakat benim, uzun zaman harcamak suretiyle meydana getirmiş ol-

duğum proje ve ekip duruyordu. Bunun yanında 1967/1968 yıllarında Ödemiş ovasına atılmış olduğumuz iplik fabrikası projesi to-numuda yeşermeye ve hatta dal-budak atmaya başladı. Ve nihayet 1971 yılı hem Ödemiş ve hem de Ödemiş havzası için mutlu bir yıl oldu. İleri görüşlü iş adamları, Ticaret Borsası'nın Ticaret Oda-sı'nın temsilcileri bana müracaatla bu işi anlatmamı ve kendilerine bilgi vermeme istediler. İlk toplantı iki Ödemiş'li Tüccar, İş ada-mı ile yapıldı. Ve onu takip eden hafta sonlarında İplik Fabrikası ile ilgili toplantılar, ellialtı, yetmişdört ve yediyüzelli Ödemiş'li ile yapıldı. İplik fabrikası projesi anlatıldı, sorular soruldu, cevap-lar verildi ve iplik fabrikası'nın kurulması için karar alındı. Kuru-cu ortaklar olarak 44 Ödemişli seçildi. Aslında bu sayı 44 değildi, daha fazla idi. Tescil ve kayıt masraflarından kaçınmak için 44 kurucudan kurulmuş olan ÖDEMİŞ TEKSTİL TİCARET ve SANAYİ ANONİM ŞRKETİ'nin ilk kurucuları olarak ana sözleşmede isimleri geçti. ÖDEMİŞ TEKSTİL, bu firmanın, yani Anonim Şir-ketinin kısaltılmış adı oldu. Aydın Tekstil, Manisa Tekstil gibi ve en mühimi anonim şirket halka açık anonim şirket oldu. Bu za-ten benim de hedefimdi. Ödemiş'de kurulacak olan bu ilk fabrika halkın olacaktır. Halk bu fabrikayı yürütecek ve faydalanacaktır. Asıl faydalananda Milli Türk İktisadı olacaktır.

ÇÜNKÜ; Bu ülke Atatürk'ümüzün izinde ve çağdaş medeniyet düzeyinde muasır milletlerin seviyesine yükselme-ye ve ilerlemeye diğer bütün ülkelerden daha lâyık-tır.

ÇÜNKÜ; Türkiyemiz, iktisadi bakımdan kalkınmaya, insanları daha müreffeh, ve daha zengin ve tasasız bir ömür sürmeye hak kazanmışlardır.

ÇÜNKÜ; Zenginlik ve başarı bugünkü Dünya'da ancak çalış-mak, yılmadan gece-gündüz çalışmak ve sanayileş-mek suretiyle mümkün olmaktadır.

ÇÜNKÜ; Zenginlik ancak sanayileşmekle mümkündür. Ödemiş Tekstil sanayi demektir.

Bunun için Ödemiş Tekstil halka açık anonim şirketi kurul-muştur. Meydana getirilecek olan fabrika yılmadan, gece gündüz ve hiç durmadan çalışacak ve Ödemiş Havzasının pamuğunu işle-yip ihraç edecektir.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Ödemiş Havzasında kurulacak ilk fabrikadır.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Ödemiş Havzasında kurulacak ilk HALKA AÇIK ANONİM ŞİRKETTİR.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; HALKIN FABRİKASI ve HALKIN TESİSİDİR.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; SİZİN FABRİKANIZDIR.

Ona ortak olmakta, onun kuruluşuna yardım etmekte sonsuz faydalar vardır. Bu fayda iki yönlüdür. Bir taraftan siz elinize geçecek ortaklık hisseniz oranındaki yüksek gelire daha iyi bir yaşama düzeni kurarken, diğer yandan ülkemiz bundan faydalanan ve Maliyemize vergi veren bir fabrika yanında gene Maliyemize yurt dışından Döviz getiren bir tesis işlemeye başlayacaktır.

BUNUN İÇİN ORTAK OLUNUZ. Hisse senetlerinden alınız. Ortak olmak için yapılacak iş çok kolaydır. Şirketin Ödemiş'te bulunan merkezine müracaat etmek veya Ödemiş'te faaliyette bulunan bir Bankamıza gidip ortak olmak istediğinizi söylemek yeterlidir.

Ortaklık için koymayı düşündüğünüz miktar sizden parça-parça ve birbuçuk iki yıl içinde istenecektir. Sıkılmadan, para derdi olmadan bir fabrika kuracak ve ortağı olacaksınız. Meselâ 1000 lira ile ortak olmak istiyorsanız, bunun önce 250 lirasını yatıracak, geriye kalan 750 lirasını birbuçuk - iki yılda ve gene iki yüzellişer lira olmak üzere yatıracaksınız. İsteyen ortaklarımız taahhüt etmiş oldukları miktarın hepsini hesaplara yatırabilirler.

ŞİMDİ BİRAZ TEKNİK BİLGİ VERMEKTE FAYDA VARDIR:

ÖDEMİŞ TEKSTİL; 15.000 İğlik bir İPLİK FABRİKASI OLARAK KURULACAKTIR. 180 dokuma tezgahı çalışacaktır.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; 15.000 iğ ile ihracata dönük 30-40 numara pamuk ipliği üretecektir. Bunu dokuyacaktır.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Üç vardiyada 500 işçimize çalışma olanağı verecek ve ayrıca Ödemiş Havzasın-

da 2000 den fazla kimsenin kendisinden yararlanmasına sebep olabilecektir.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Ödemiş'te bir yan sanayiın doğmasına yardım edecektir.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Ödemiş ve Havzasındaki alışverişleri hızlandıracak, çoğaltacak ve ticari hayatı harekete geçirecektir.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Belirli bazı masraflar dışında 180 milyon liraya mal olacaktır.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Yılda 15-20 milyon lira net kâr sağlayacak, bu kâr ya siz ortaklarına dağıtılacak veya fabrikaya yeni fabrikalar eklenecektir.

ÖDEMİŞ TEKSTİL; Yılda ÜÇBİN TON PAMUK İŞLEYECEKTİR. Ve EN MÜHİM NOKTA;

Elinizde ne kadar pamuk ipliği varsa, ne kadar ham veya mamül Pamuklu dokuma varsa, Dünyanın her ülkesine satabilirsiniz.

ÖDEMİŞ TEKSTİLİN ÜRETECEĞİ PAMUK İPLİĞİNİN İLK PAZARI TÜRKİYEDE'Kİ TEKSTİL FABRİKALARIDIR.

FAKAT BİZ İHRACAT YAPACAĞIZ: YURDUMUZA DÖVİZ GETİRECEK VE ÜLKEMİZİN İKTİSADİ BAKIMDAN KALKINMASINA DOĞRUDAN DOĞRUVA YARDIM EDECEĞİZ.

SİZ, Küçük tasarruflarınızla ortak olacak ve fabrikanızı, kuracaksınız.

SİZ, Ödemiş'in pamuğunu önce pamuk ipliği ve sonra da Ödemiş Poplinleri olarak Dünya'nın dört bucağına taniyeceksiniz.

SİZ, Ödemiş'teki ilk fabrikayı kuracak ve buna yeni fabrikaların katılmasını göreceksiniz.

SİZ, Bu suretle kendinize ve evlatlarınıza bunlardan da önce bu Cennet kadar güzel ve her iyi şeye lâyık Vatan'a bir fabrika kazandıracak, fakat kendiniz ve evlatlarınıza devamlı bir hayat garantisi temin etmiş olacaksınız.

SİZ, ORTAK PAZAR üyesi Türkiye'mizin sanayileşmesine ve Ortak Pazar ülkelerine kaliteli Mal satan bir fabrika ortağı olacaksınız.

1972 yılı Ocak ayında fabrika arsası satın alındı ve 80 dönümlük fabrika Arsası Ödemiş Tekstil namına Tapuya tescil ettirildi.

Ortaklar her geçen gün artmakta Sermaye birikmektedir.

Ortak olmakta acele etmek gerekmektedir.

Fabrikanın bütün hazırlıkları tamamlanmış ve gereken projeler hazırlanmıştır.

Ülkemizin kalkınmasına ve Ödemiş Havzasının bir fabrika kazanmasına hizmet etmek bütün Ödemiş Havza halkının ve Ödemiş'li Kiraz'lı, Tire'li, Bayındır'lı Hemşirelerimizin görevidir. Sizleri bu asil yurt görevine çağırarak benim için sonsuz bir zevk ve hem de ayrı bir görevdir.

Halka açık Tekstil ve Sanayi Anonim Şirketimiz sizlere ve yurdumuza hayırlı ve uğurlu olsun. İlk iki müteşebbis arkadaşımızla, bugüne kadar ortak olmuş bulunan hemşehrilerimize burada teşekkürü bir borç bilir, ülke kalkınmasına küçük bir katkıda bulunabilmişsem kendimi mutlu sayacağımı saygılarımla arz ederim.

Burada ve son vermeden, Ödemiş Kaymakamımız müteşebbis ve Ödemiş Tekstil'in himayesisi Sayın Yusuf Doğan'a göstermiş olduğu bıkmayan gayretlerinden ve yol göstermede ulaştığı başarıdan dolayı teşekkür etmek benim için zevkli bir görevdir.

Ödemiş Tekstil kurulmuşsa ve bir gün faaliyete geçecekse bu Sayın Kaymakamımız Yusuf Doğan Beyin gayretleri sayesinde kurulmuş olacaktır.

Fabrikamız, hepimize ve yurdumuza hayırlı olsun.

Halkımızın halk girişimlerine göstermiş olduğu ilgiyi, ilçe, köy ve diğer O'nunla ilişki kurabildiğimiz yerlerde sürdürdük. Bu arada hemen söyleyebiliriz ki, ilgi sonsuzdu. Sevindirici idi. İlgi samimi idi. İyiye götürmek şartı ile.

Bu arada, aydınlık kafalı, ülkelere ve Atatürk'e bağlı din adamlarımız da kendi istekleri ile Halk Girişimlerinin kurulması atılımlarına katılmak istediler. Bunu biraz da biz istedik.

Halk Girişimlerine halkımızın göstermiş olduğu ilgi hergün arttı, ortaklar sayısı her geçen gün çoğaldı ve nihayet adını ettiğimiz yörelerde üç ayrı büyük fabrikanın önce Anonim Şirket olarak kuruluşları, sonra da sıra ile arsa, fabrika binası, makinaları ve diğerleri eklendi. O halde şimdi kısaca gerçekleşen yatırımlardan söz edebiliriz.

6. Gerçekleşen Yatırımlar - Halk Girişimleri Örnekleri

Kısaca anlatmakta olduğumuz girişimler ile önce Ödemiş ve sonra Milas ve Ortaca ilçelerinde birer Halk Girişimi biçiminde fabrikanın kurulması gerçekleşmiştir. 1971 Yılı Aralık ayında ilk toplantıları yapılarak 1972 yılında Şirket kuruluşu yapılmış olan Ödemiş Tekstil Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi araştırmanın hazırlanmış Eylül-Kasım 1974 döneminde 75.000.000 TL. sermayeli ve çok ortaklı bir şirkettir. Şirketin 81.000 metrekare büyüklüğündeki arsası üzerinde iplikhane olarak yapılmış bulunan 28 m. x 153 m. boyutlarında bir bina bitmiştir. İkinci ve dokuma ve hazırlık binası 8.400 metrekare büyüklüğünde olacaktır ve Ocak 1975 ayı içinde teslim edilecektir. Şirketin bugün tekstil, mimar-mühendis ve elektrik mühendisi olmak üzere üç teknik elemanı ve gereği kadar muhasebe gücü bulunmaktadır. Teknik ve diğer konularda bilgiler vermek konuyu uzatabilir. Bunun yerine diğer kuruluşları anlatmak daha yararlı olur inancındayım. Özellikle Ege Bölgesinde yapmış olduğum bölgesel Kalkınma planları çerçevesi içinde Milas ilçesinde bir Çimento Fabrikasının kurulmasını ve Köyceğiz merkezinde veya yakınlarında da gene pamuğa dayalı bir fabrikanın kurulabileceği sonucuna varmıştır. 1973 yılı hemen hemen bütünü ile bu yörelerde istatistiki ve iktisadi çalışmalarla geçti. Sonuç olumlu oldu. Milas ilçesinde sermayesi 1.000.000 TL. bir Anonim Şirketi kurmayı başardık. Fabrikanın adı Ör-Men; ÖREN-MENTE-ŞE Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş. oldu. Nihayet bir üçüncü Halk Girişimi denememiz başarı ile Köyceğiz-ORTACA-Dalaman yöresinde gerçekleşti. Sekiz ay süren istatistiki ve bölgesel planlama prensipleri içinde geçen ön çalışmalar, Köyceğiz Kaymakamı, Ortaca Belediye Reisi ve müteşebbis bir ekibin harekete geçirilmesi ile düğümlendi. Kuruluş hemen hemen hazırды. Hatta, kuruluş formaliteleri. Anonim Şirketin Anasözleşmesi daha ön çalışmalar süresince tarafımızdan bir bilimsel çalışma çerçevesi içinde hazırlanmıştı. Kuruluş çok kısa zamanda tamamlandı. 167.000 metrekarelik

arsa, fabrika arsası Ortaca kasabasının en uygun yerinde satın alındı ve 1974 yılının Temmuz ayında kuruluş çalışmaları başlatılmış olan Şirketin 1974 yılı Ekim ayında 15.000.000 TL. ulaşan toplanmış taahhüdü ve bu miktarın 1-4 ü kadar nakit özsermayesi yöre bankalarında toplanmış bulundu.

Adı geçen şirketler hakiki anlamda birer Halk Girişimi niteliğinde olmalarına karşın, özellikle 1973 yılının sonlarından başlamak üzere ülkemizde «Halk'a Açıldık» sözcüğü ile pek çok şirketin Halk'a döndüğünü gördük. Konuyu bilen iktisatçı ve hukukçular bu halka açılmaları tebessümle karşıladılar. Bilmeyenler ise, inandılar. İnananlar da; tasarruflarını yatırmak yolu ile bunlara herhalde ortak olduklarını sandılar. Hukuki açıdan ortaklık söz konusu dahi olsa ortada açıklanması ve anlatılması zorunlu pek çok sorunun olduğu meydandadır. Bu noktaları biraz da Türk Ticaret Kanunumuzun belirli bazı maddelerine dayanarak açıklama-ya gayret edelim.

7 — Halk Girişimleri - Halk'a Açılma : Teori ve Gerçek

Türk ekonomisi açısından 1970 lerin ve özellikle 1973 1974 yıllarının en ilginç olayı pek çok Anonim Şirketin, Anonim Şirketlerden oluşan Holding'lerin Halk'a Açılma haberidir. Oysa uzun yıllardan beri süren uygulaması ile; Türk Ticaret Kanununun belirli bazı maddelerinde Halk'a açılmadan söz edilmekte idi. T.T.K. ilan ile ilgili maddelerinden maksat "halkı iştirake davet"tir. Örnek; Madde. 281.

Birbirleriyle yarışarcasına halk'a açılan Anonim Şirketler ve Holdingler; halk tasarruflarından meydana gelen potansiyel sermayeyi kendilerine çekebilmek için uygulamaya ve hukuka dayanmayan bir takım kazançları ve avantajları tanımış görünmüşlerdir. Bunlar sırası ile şu biçimde biçimlenebilmektedir:

a) En az % 10; % 12; % 15 gibi önceden saptanan kazanç payları ile brüt de olsa bu oranlarda kazanç payı vermeyi taahhüt etmek,

b) Yatırıma başlama, tasarruflarla şirkete veya holding'e iştirak eden bir yıl sonra kâr'a geçmek şirketin kâr'a geçeceğini taahhüt etmek,

c) Halk tasarruflarına, örneğin brüt olarak en az % 12 kâr ayırmadan ve bunu dağıtmadan fevkâlade yedek akçe ayırmamak,

d) Dağıtılacak olan kâr paylarını hatta her ay halk'a aylık taksitler halinde dağıtmak, bunu taahhüt ve ilân etmek, ilk bakışta ve inceleme sonucunda saptanabilen iktisat ve hukuk dışı beyanlardır.

O halde; Anonim Şirketler ve Holding'ler tarafından 'Halk'a açılma' hareketi olarak gösterilmek istenen girişimler bir Halk Girişimi değildir. Bu hareketler birer görüntüden öteye gidemeyecektir. Gerçekle ilişkisi olmayan atılımlardır. İşte bizim bizzat ülkeyimizin değişik yörelerinde örneklerini vermekte olduğumuz Halk Girişimleri bu türden girişimler değildir. Fakat anonim şirketler ve Holding'ler halk tasarruflarını şirketlerine çekebilmek için hatta hukuksal dayanaklardan yoksun, sözde önerebilmişlerdir. Veya başka bir deyişle vad'edilen avantajlarını çok az oranda veya hiçbir şekilde tanınmaması anonim şirketlerin veya holdinglerin elindedir. Yukarıdan beri önce sürmekte olduğumuz savlarımızın Türk Ticaret Kanununun maddeleri ile savunulması olanaklıdır. Şöyleki :

1 — Herhangi büyüklükteki tasarrufu ile bir şirkete olan kişi, ortağı bulunduğu şirketin yalnız kazancına ortak olmaz. Kazanca ve zarara iştirak ortaklıktır. Hele bunu, yukarıda a — paragrafı ile anlatmaya gayret ettiğimiz biçimde garanti etmeleri geçerli olamaz, Bir yıl sonra veya hatta aylara bölünerek paylarının ödeme garantisi, şirket yıl sonunda zarar etmiş olursa; veya kazanç sağlayamaz ise, ortağa; vaad edilen payı isteme olanağı yaratmaz. Şirket de vaad etmiş olduğu payı ödeyemez. Sermayeden ise herhalde kazanç payı adı altında ödeme yapılamaz.

Konuyu aydınlatması bakımından TTK. 405 inci maddesini okumak yararlı olur. Fakat 473 ncü madde dayanaksız garantilerin açıklığa çıkmasına büyük katkılarda bulunabilir.

Madde 473 : Haksız yere ve kötü niyetle kâr payı ve hazırlık devresi faizi alan pay sahipleri, bunları geri vermekle mükelleftirler. İdare Meclisi azalarının kazanç payları hakkında da aynı hüküm tatbik olunur. Geri alma hakkı, paranın alındığı tarihten itibaren beş yıl sonra müruruzamana uğrar.

Adı geçen şirketlere «ortak» olan kişiler şirketleri faaliyete geçmeden, kazanç sağlamadan kâr alamazlar.

Belirli yüzde oranlar ile ve örneğin; tasarrufları ile ortak olan kimselere % 15 kâr vereceğiz diye garanti vermek de yersiz ve da-

yanıksızdır. Şirketin ödemek zorunda olduğu veriler, kanunî edek akçeler ve varsa geçen yıl veya yılların zararlarının ödenmesi % 15 oranında kazanç payı dağıtmayı engelleyebilir. Bir yıl % 15 oranında olacağı yerde % 14 oranında ödenecek kazanç payı, o dağıtım yılını izleyen yılların payı dağıtımını etkiler ve sistem bozulur.

Ödeneceği taahhüt eden kâr payı daha düşük düzeylerde belirirse, şirketin durumu daha da ümitsiz bir çıkmaza girmiş olur.

Anonim şirketlerde genel kuruldan çoğunlukla çıkacak bir karar yıl sonu kârının bütününe yedek akçeye ayırma zorunluluğunu getirebilir. Ana sözleşmeler ile veya hiçbir dayanağı bulunmayan ilânlar yolu ile belirli oranlardaki kazanç paylarının dağıtılacağını söylemek de muhakkak surette bir çeşit asılsız pazarlama işlemi sayılmalıdır,

T. T. Kanunumuzda bir "Gizli Yedek Akçe" konusu vardır. 458 nci madde aynen :

«Şirket işlerinin devamlı inkişafını veyahut mümkün mertebe istikrarlı kâr payları dağıtılmasını temin bakımından münasip ve faydalı olduğu takdirde, aktiflerin bilanço günündeki kıymetlerinden daha aşağı bir kıymetle bilançoya konması biçiminde veya başka suretle gizli yedek akçe ayrılması caizdir. İdare Meclisi, gizli yedek akçe ve sarf yerleri hakkında murakıplara malûmat vermekle mükelleftir.»

Adı geçen maddedeki «münasip ve faydalı olduğu takdirde»; «bilanço günündeki kıymetlerinden daha aşağı bir kıymetle»; «veya başka suretle gizli yedek akçe ayrılması caizdir» biçimindeki tanımları dikkatle tekrarlanmakta yarar vardır. Hatta 1973/1974 döneminde ilanlar yolu ile kendilerini bu gibi holding şirketlere ortak sananlar, özellikle bu maddenin özünü ve sözünü daha başka bir dikkatle öğrenmelidirler.

Halka açıldığını savunan anonim şirket veya holdinglerin taahhüt etmiş oldukları belirli orandaki kazanç paylarını ortaklarına vermek için yukarıdaki tedbiri de almalarına gerek yoktur. İdare Meclisi veya Yönetim Kurulu kanalı ile alınacak «yıllık kârın ek ücret, prim, işçi, ve diğer çalışanlara ikramiye, konut, kreş, kooperatif ve diğer buna benzer biçimde sarfi kararı», dağıtılması gerekli olan kazanç payını sifıra indirebilir ve sonuçtan hiçbir ortak şikayetçi olamaz.

Teori ve hele ülkemizdeki gerçek açısından konu bütünü ile bir açmazı yansıtmaktadır. Teori ile gerçek sayılmıyacak kadar çok tehlikeyi kapsamaktadır. Ve bizim uygulamaya gayret ettiğimiz, kurucusu olduğumuz Halk Girişimlerinde bu türden tehlikeler yoktur. Halk Girişimleri birer garantidir de. Fakat herşeye rağmen hem holdingler ve hem de halk girişimleri için bazı tedbirlerin alınması zorunluğu vardır. Yatırımın tümü ve geleceği, kârlılık ve ortakların koymuş oldukları ortaklık paylarının garantilerinin alınması gerekmektedir.

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

1 — Halk Girişimleri ve Sorunları

Ülkemizin sanayileşme sürecini henüz tamamlayamamış olması kendiliğinden pek çok sorunun ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Tarihi gelişimi içinde değişik örnekleri verilebilen «halk girişimleri benzerleri» bir yana bırakılacak olursa, ülkemizde sanayileşme sürecinin tamamlayıcısı olarak halk girişimlerinin de sayısız sorunları vardır. Ülkemizde henüz yeni kurulmakta olan halk girişimlerinin sorunlarını aşağıdaki biçimlerde belirlemek olanaklıdır.

10 — İşletme İle Yönetici İlişkileri Sorunu

Yönetimin temel görevi, örgütün hedeflerine, ulaşmasında yardımcı fonksiyon görmektir. Bu yönü ile yönetim görevi üslenen yöneticiler, spesifik fonksiyonlara ilişkin görevlerini yerine getirirken, hedefleri gerçekleştirmek için hazırlanmış olan yapıyı da göz önünde tutmak zorunluğundadırlar.

Örgüt; yönetime, ve yöneticiye çalışmalarında temel olur (19). Fonksiyonlarını örgüt yapısından aldıkları ilkeler çerçevesi içinde sürdüren yöneticilerin çalışmaları ile örgüt ilkeleri arasında amaçlanan hedeflere ulaşmak için olumlu bir ilişki bulunması gerekir.

Örgüt ile yönetim çalışmalarının eşgüdümlü biçimde sürdürülmesi örgütsel etkinliği ortaya çıkarır. Kamu sektöründe olsun, özel sektörde olsun örgütlerin temel hedefi etkinliktir. Etkinlik derecesinin artırılmasında, örgüt büyüklüğü faktörünün etkenli-

(19) Robert L. Kahn; et. al. Organizational Stress, Wiley, 1964, s. 1-65.

ği yanısıra büyüklüğe uygun genişlikte yönetim çalışmalarının da etkenliği söz konusudur. Örneğin; örgütler büyüyüp genişledikçe, daha geniş pazarlara açılma, yoğun kapital yatırımlarına girme, daha fazla üretme, daha çok insan çalıştırma v.b. gibi sonuçlar ortaya çıkacaktır. Bu yeni durum aynı anda daha yaygın yönetim çalışmalarına gereksinme hissettirecek ve yönetim görevlerine olan ihtiyaç artacaktır.

Örgüt etkinliği bakımından, örgüt yapısı ile yönetim arasındaki ikinci ilişki de; yapı ile bu yapıda yönetim çalışmaları için bulunanlar arasındaki ekonomik nedene dayalı ortak çalışmalar yönünden ortaya çıkar. Örgüt yapısının, bireysel çalışmalarından çok grup çalışmalarına dönük bir yönetim anlayışı içinde hazırlanması gerekir. Bu da yöneticinin eşgüdüm (koordinasyon) fonksiyonunda örgütten alacağı yardımı belirtir. Kişisel anlaşmazlıkları, sürtüşmeleri en az düzeye indirmekle yine örgütsel ve yönetsel etkinliğe ulaşılmış olur ki, bu da örgüt hedeflerine yansımaya etkili bir faktördür (20).

Örgüt ile yöneticilerin üslendikleri görevler arasındaki başka bir ilişki de; örgütün yapısından gelen görev, yetki ve sorumluluk tanımlamalarının sürdürülen görevlere uygunluğu açısından ortaya çıkar. Bu uygun durum sağlanamadığında, yöneticiler ile örgüt yapısı arasında bir çelişki ortaya çıkar ki, bu çelişki, rol ve statü çelişkisi'dir. Tanımlanan yönetim görevlerini yerine getirebilmek için yöneticinin elinde örgütün kendisine vermesi beklenen yetki ve sorumluluk araçları bulunmalıdır. Yönetim aracı olarak tanımlanan yetki ve sorumluluğun niceliği ve niteliği görülen görevin kalitesini etkileyici faktörler olurlar.

Görev ile yetki ve sorumluluk arasındaki ilişkiler değişik yönetim ve örgüt kuramlarını savunanlar tarafından değişik biçim ve oranlarda ortaya atılmış ise de tek görüş şudur ki, belirli bir görevin etkin biçimde yerine getirilebilmesi için o göreve yetecek tutarda yetkinin de yöneticiye iletilmiş olması ve yöneticiye yüklenen sorumluluğun da bu yetkiden çok olmaması gerekir. Bu tür bir karışım, yönetimi etkin duruma getirebilecek ve yöneticiye fonksiyonlarını gördürebilecek bir yaklaşımdır. Örgütün bu ölçüler içinde düşünmediği görev, yetki ve sorumluluk kavramları, yöneticilerin beklemin içinde buldukları görev, yetki ve sorumluluk

(20) Robert L. Kahn; et. al. Organizational Stress, Wiley, 1964, s. 1-65.

ölçülerinden farklı olması sonucu ortaya statü ve rol çelişki çıkar. Örgütün zayıf kalması anında yöneticiler birbirlerinden farklı anlayışlar içindeki yöneticilik fonksiyonlarını yerine getirerek işletmedeki uyumu bozacak unsurlar olmaya başlayabilirler.

Örgütün biçimi de yönetimi etkileyen faktörler arasındadır. Merkezci bir örgüt biçimi için de yüksek düzeydeki yöneticiler dışında kalan yöneticilerin fonksiyonları merkezci olunan örgüt biçimi içindeki yöneticilere kıyasla daha kısıtlıdır. Merkezci örgütte kararların alınması, planlama, örgütlenme, koordinasyon merkezi ünitesi yanından yapılırken orta ve alt düzeydeki yöneticiye uygulama ve sınırlı denetleme fonksiyonları görevidir. Bunun yanında merkezci olmayan bir örgüt biçiminde her düzeydeki yöneticilere tüm fonksiyonlar, örgüt hiyerarsisi içindeki yerlerinde orantılı biçimde geçirilir. Böylelikle örgüt hedeflerine yanaşma her düzeyde çözülmesi beklenen bir istek durumuna getirilmiş, tüm yöneticilerin aktif katılımlarda bulunmaları sağlanmış olur.

11 — Yeni Bir Kuruluşun Doğuşu ve Gelişmesi Sorunu

Üretimi yapılacak yapının doğuşu ve özellikleri incelenmeli ve sonra da incelenecek yeri yani kuruluş yerini tayin etmek sorununun çözümlenmesi gerekecektir. Çoğu zaman bu «ne» ve «nerede» sorunlarının cevabı olacaktır. Böylece donatım yeri için en uygun olan seçilecektir. Nitekim bu düşünceler bazen ters bir sırada oluşabilir ya da birbirlerine bağlı olmayabilir. Örneğin; gemi imal etmeye niyetli bir örgüt, elektronik aletler imal etmeye niyetli bir örgütün tersine mahdut yerlerde kuruluşu gibi.

Bir kuruluş yerini saptama problemi iki önemli durumda inceleme konusu yapılabilir.

1. Tamamen yeni firma durumlarında,
2. Mevcut olan firma durumlarında,

Kuruluş yerini saptama, yeni bir firmanın yaşamını sürdürdürebilmesi için gereklidir. Gerçekten birçok örnekler firmaların kötü yerleşim sonucu türlü sıkıntılar geçirdiğini gösterir. Yeni bir firma ya da fabrika yerini saptamak için var olan bir çok seçimden biri yapılabilir. Sorun sadece ülkenin belirli bir yerinde seçim yapmayı kapsamaz. O zamanda civardaki uygun bir mevkide bulunmasını da kapsar. İşletme genellikle kuruluş yerini seçmekte

tamamen özgür değildir. Devlet toplum yararlarını göz önüne tutarak kimi kısıtlamalara girmiştir (21).

Yeni bir kuruluş bugünün dev kuruluşlarıyla kıyaslandığında, kolaylıkla ihmal edilecek derin bir anlamı olduğu gözlemlenir. Yeni kuruluşların ticari önemleri yanı sıra sosyal önemleri de vardır. Yalnız girişimin özgürlüğünün değil, o zamanda da bugünkü ekonomimizin canlılığını korumaya hizmet eder. Yenilik, hayatiyet yaratmanın bir yoludur. Status quo'nun korunması da zamanın yıkıcı etkilerinin gerçekleşmesine neden olur. Gerçekten de, mevcut kuruluşlar ekonomi içindeki yerlerini koruyabilmeleri için sürekli olarak yeni yöntemlerin ve yapıların araştırılması içinde bulunmaları zorunludur.

Araştırma ve bilimin yakın zamanlardaki önemli gelişmeleri toplum üzerindeki büyük etkiler yapmıştır. Birçoğumuz gelişmelerin teknik değerini anlamaya yarayacak bilgi veya yetenekten yoksunuzdur ve bu gelişmelerin ticari süreçlerle olan ilişkisini takdir etmekten uzağızdır. Böyle olmasına karşın, karşılıklı önemin etkisine biçim verecek ve saptayacak karşılıklı kuvvetli akımların varlığı açıkça ortadadır. Ekonomimizin en belirgin özelliğini son 20-30 yıl içerisinde ortaya çıkan büyük değişiklikleri geliştirme ve kabullenme olmasında aramak yerinde olacaktır kanısındayım.

Tüm ticari ve endüstri kuruluşlarının temelinde «risk» faktörü yatar. Risk faktörü kurulmuş işletmelerde daha az, yeni kurulacak işletmelerde daha çoktur. Gerçekten de yeni kurulacak kuruluşların kurucularının karşılaşacağı asıl faktör kuşkusuz «risk» olacaktır. Öte yanda, pazarda ticari yarışma durumu ile yeni örgütün kuruluşlarında ortaya çıkabilecek birçok bilinmeyen sorunlar da, girişimde bulunacakların hesaba katması gerekli problemler dizgesi içinde yer alır. Yalnız gerekli örgüt tipi için yeterli kapital toplamakla yeni kuruluşların bu riskleri göğüsleyebilme ve pazarda yerlerini alabilme olanağı vardır. Bu nedenle bir kuruluşun yaşaması her şeyden önce fon tedarikine bağlıdır (22-23).

(21) Wilh Ray; The Techniques of Production Management, Gr. Britain, 1971.

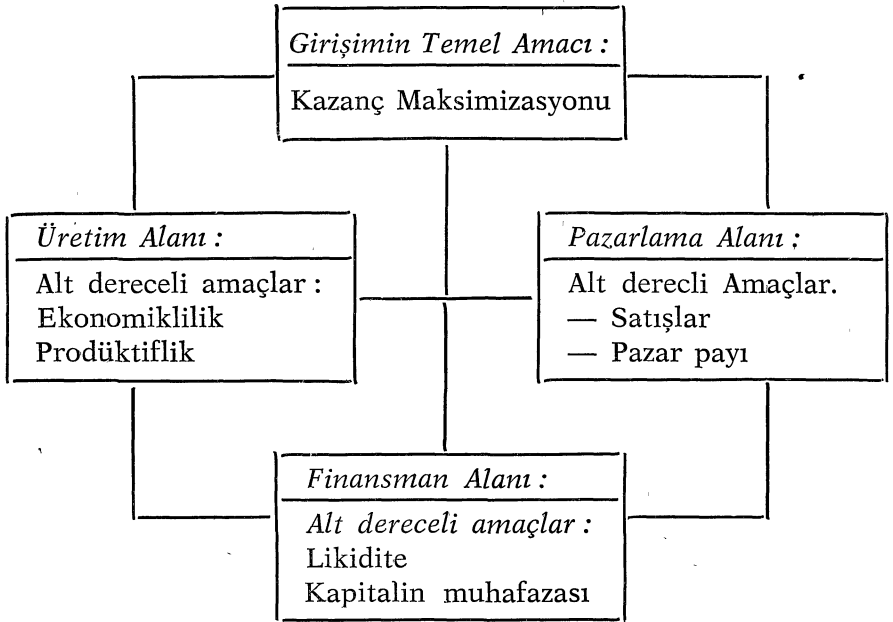
(22-23) Fon tedariki konusu için bkz. Husband, William H. Dockeray, James C. Ş

«Modern Corporation Finance», Illinois 1962, s. 200 ve sonrası, Yüksel, Ali S.; «Para Bulma ve Kredi İşleri», İstanbul, 1969, s. 14-15, 122 ve sonrası.

O halde, risk bütün finansmanın anahtarıdır. Finansman gereksiniminde bulunan kuruluş ister kamu kuruluşu, isterse özel sektör kuruluşu olsun, risk her zaman söz konusudur. Yeni bir kuruluş gerekli fonu sağlayabilmesi için ortalama gelirden daha yüksek geliri biriktirimde bulunanlara vaad etmelidir.

110 — Endüstri ve Ticari İşletmelerinin Amacı

Ticari ve endüstri kuruluşlarının temel amacı kârın maksimizasyonudur. Her zaman girişimcilerin olanaklı olan en yüksek kazancı elde etmeye çalıştığı varsayım olarak kabul edilir. Heinen gibi bilim adamları bu açıdan hareketle işletmelerin amaçlarını aşağıdaki şema ile açıklamaya çalışırlar (24).



Kuruluşlar fonksiyonları kârlarını maksimize edecek biçimde ifa ederler ve bunun için de 3 yola başvururlar.

- 1 — Fiyatlarını artırmak,
- 2 — Maliyetleri düşürmek,
- 3 — Satışları arttırmak.

(24) Heinen, Edmund; «Grundlagen Betriebswirtschaftlicher Entstehung und

Das Zielsystem der Unternehmung,

Tam yarışma koşullarının geçerli ekonomilerde fiyatlar belli bir düzeye kadar yükseltilebilirler. Ayrıca girişimler en yüksek kazancı verecek fiyatı çoğunlukla önceden tahminleyemezler. Bu nedenle birçok girişimciler kârlarını ya satışlarını artırma yolu ile ya da maliyetlerini düşürme yolu ile yükseltmeye çaba harcarlar.

Kuşkusuz herhangi bir girişimcinin girişimini rantabiliteyi göz önünde tutarak yönetmesi beklenir, tersi durumda onun işletmesi yaşayamaz. Genellikle girişimcinin başka amaçları da olabilir. Başka hedeflere ulaşmak bakımından yalnızca kazanç maksimumu biricik amaç olamaz. Bundan dolayıdır ki, kimi girişimciler çoğunlukla doyurucu bir kazançla yetinirler. Bu doyurucu kazanç belirli bir para ünitesi olabileceği gibi, satışın belirli bir yüzdesi veya ünite başına belirli kazanç veya öz kapitalin belirli bir yüzdesi olabilir. İş adamlarının veya kuruluşların amaçları değişiktir. Bu hedefler sosyal nedenlere de dayandırılabilir.

Türkiye sosyal ve kültürel kalkınmasını ekonomik kalkınma ile birlikte yürütmeye çaba gösteren bir ülkedir. Türkiye'de faal nüfusun hâlâ büyük bir dilimi tarım sektöründe çalışmakta, gizli ve açık işsizlik kişi başına düşen gelirin az olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle bizim gibi ülkelerdeki girişimcilerin rolü yoksonamaz. Girişimciler harekete geçirilebilen üretim kaynaklarını bularak, ulusal ekonomiye katkı değerleri yüksek, yeni ekonomik faaliyetleri sağlamak olmalıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi amaç her ne pahasına olursa olsun kârı maksimize etmek olmamalıdır. Ülkenin kalkınmasında toplumsal değerlerinde göz önünde bulundurulması zorunludur. Kuşkusuz yalnız girişimcilerin değil, o zamanda da toplumsal yarıntandan ekonomik kalkınma benimsenmeli, üretim kaynaklarının tam kullanılması için toplumda var olan sosyal değerler bu yönde tahrik edilmelidir (25).

Modern kuruluşların üç önemli yanı (26);

1. Firma türünün saptanması,
2. Yönetimin karakteri ve kapasitesi,
3. Kapitalin sağlanması'dır.

(25) Lavkan, Adnan; «İktisaden Kalkınan Ülkelerde Müteşebbis sorunu, Adana İTİA. Dergisi, Sayı: 2 Ekim 1973, s. 70.

(26) Husband, W. H. and Dockeray, J. C.; «Modern Corporation Finance», 5 th. Ed. Homewood Illinois 1962. s. 250.

Kapitalin hisse senedi ile halkta - sağlanması bugünün firma finansmanında önemli rol oynar. Gelişmekte olan ekonomilerde, küçük biriktirim ve kredilerin, bir araya gelerek en rasyonel çalışan girişimler ve veya girişimciler elinde toplanmalı ve değerlendirilmelidir.

111 — Bir Ülkenin Gelişmesinde kuruluşların Rolü ve önemi

Bir ülkenin kalkınmasında kurulan işletmelerin rantabl çalışması kadar, yeni işletmelerin kurulmasına bağlı olduğu yukarıda değinilmişti. Geri kalmış ülkelerde endüstri kuruluşları küçük, araç ve gereçleri yetersizdir. Bu ülkelerde kimi endüstri kolları hiç kurulmamış ve kurulan kuruluşlarda da verim oranı düşük, yetenekli personel sayısı azdır.

Bu açıdan bakıldığında bir ülkenin kalkınması için endüstri kuruluşları kurmak, bu kuruluşları modern makine, araç ve gereçlerle donatmak zorunlu olur. Modern işletmelerin kurulması, işletmeyi kuracak girişimciler, yönetecek yöneticiler, işletmeyi kuracak çalıştıracak teknik elemanların bulunması yanı sıra ülke içinden ya da dışından finansman bulunması gerektir. Bir ülkenin sermaye ve tasarrufu olmadan kalkınmasına olanak yoktur. Sermayeyi yaratmak için yeterli biriktirimde bulunması zorunludur. En zengin olarak nitelendirdiğimiz ülkelerde bile mevcut sermayeleri ile yetişmiş emek faktörleri kısıtlıdır ve tüm ülkeler kıt olan sermayelerini, toplumları için yararsağlayacak malları üretecek alanlara yatırımları koşuldur.

Konuya Türkiye açısından baktığımızda, Türkiye'nin üretim ekonomisi döneminde olduğunu gözlemleriz. Karma ekonomi sisteminin tüm olanakları üretim artışına yönelmiş olup, ekonomik kalkınma için tüketimi kısıtlayıcı etkin bir politika izlenmesi yoluyla yaratılacak biriktirimlerin türlü yatırım seçenekleri arasında istenilir biçimde dağılımı öngörülmüştür (27).

O halde kalkınmakta olan ülkelerde ekonomik gelişmeler için gerekli sayılan ve önemli faktörlerden biri yatırımlar olur. Bu nedenle yatırımlar için yararlı görülen kaynakların ekonominin ve toplumun yararına olacak en verimli alanlara kanalize etmek, böy-

(27) Yazıcı, İsmet; «Kredilerin Halka Açılması», Banka ve Ekonomik Yorumlar, İstanbul, Nisan 1974, Sayı 4, s. 39.

lece yıllar içindeki gayri safi milli hasılayı en yüksek düzeye ulaştırmak en başta gelen sorun olur. Yatırımlar kuşkusuz pazarda canlılık ve istem yaratır. Yatırımların kaynağı ekonomide toplanmış biriktirimlerdir.

Kalkınma plânlarımız incelendiğinde en önemli sorunun yatırımların finansmanı olduğu görülebilir. Mikro açıdan girişimcilerin kârlılık amaçlarını gerçekleştirici olarak kabul edilen yatırım projeleri, makro açıdan da Devlet Plânlama Teşkilatının öngördüğü alanlarda gerçekleştirilmişse, iş gücü sorunu ve döviz sorunu gibi birçok makro sorunları çözümlenmede yardımcı enstrüman olabilir.

Kalkınan ülkelerde sermaye pazarının düzenlenmemiş ve organize çalışır duruma getirilmemiş olması, biriktirimlerin gelişerek büyümesini ve yatırımlara kaynak olmasını engeller, bundan ötürü ekonomik kalkınma istenilen oranda gerçekleşemez. Sermaye pazarı olmayan, ya da sermaye pazarı düzenlenmemiş olan ülkelerde biriktirimler millî geliri yükseltici alanlardan çok, altın ve ziynet eşyası gibi verimsiz alanlara kayarlar. Bu günün ekonomisinde halkın biriktirimlerinin yatırımlara aktarılması için sermaye pazarının düzenlenmesi, halka açık anonim şirketlerin yani halk girişimlerinin teşvik edilmesi gittikçe önem kazanmakta ve güncel bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Halk girişimleri yoluyla biriktirimler değerlendirilerek, yeni iş alanları yaratılacak ve böylece toplu kalkınma sağlanacaktır.

112 — Sermaye Piyasası ve Türkiye Ekonomisi

Kalkınan ülkelerde biriktirimler yeni yatırımları finanse edebilecek tutarda olsa bile, sermaye piyasasının olmayışı ya da örgütlenmemiş olması biriktirimlerin yararlı alanlara kanalize edilmesini engelleyebilir. Dengeli büyüme amaçlarına ulaşmanın enstrümanlarından birinin de sermaye piyasası olduğu göz önünde tutulursa, böyle bir piyasanın varlığı biriktirimlerin yeni yatırımlar yapacak ya da işletmesini büyütecek girişimcilerin eline geçmesini sağlayabilir.

Sermaye pazarı, biriktirimde bulunanların istekleri ile yatırım yapmak isteyenlerin koşullarını birbirine uydurabilen kurumlar toplamıdır. Çoğunlukla sermaye pazarı, uzun süreli fon alış ve satışlarının yapıldığı piyasalar olarak tanımlanır ve uzun süreli fon-

lar ile gerek hisse senetleri ve gerekse tahviller kast edilir (28). Bu pazarda yatırılabılır fon sunu ve isteminin borcun batma tehlikesi, faiz oranı ve süre gibi üç boyutu bulunur. Birimde bulunanlar açısından bakıldığında, bunlar riski az, faizi yüksek, süresi kısa borç almayı arzularlar (29). Biriktirimleri değerlendirecek olanlar ise uzun süreli ve düşük faizli fon tedarikini yeğ tutarlar. Böylece sermaye pazarı bir yandan sermaye sunu ve istemini faiz açısından, öte yandan da süre açısından birbirine bağdaştırmaya çaba gösterir.

Ülkemizde son yıllarda hızlanan hisse senedi ve tahvil satışlarına bakacak olursak, düzenlenmemiş, ancak gelişmekte olan bir sermaye pazarının varlığını görürüz. Türkiye'nin kalkınması açısından büyük ümitler beslenen sermaye piyasasının şimdiye değin neden gerçekleşmediğinin nedenleri şöylece sıralanabilir (30).

- 1 — Gelir ve biriktirim düşüklüğü,
- 2 — Biriktirimde bulunanların biriktirimlerini politik ve sosyal güvensizlik nedeniyle nakit olarak tutmaları,
- 3 — Bireylerde korku, güvensizlik ve bilgisizlik,
- 4 — Aracı kuruluşların yokluğu,
- 5 — Hukuk düzeni ve vergi kanunları,
- 6 — Devletin likit kapitali kurulması,
- 7 — Bankaların tutumu,
- 8 — Tahvil ve hisse senedini değerlendirmede çekilen güçlük,
- 9 — Para değerindeki gelişmeler,
- 10 — Kaliteli yönetici yokluğu,
- 11 — Ülkenin tarımsal bünyeye sahip olması,

Sermaye piyasasının kurulması ve işletilmesi Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu problemlerin hepsinin çözümü yönünden büyük katkıda bulunacaktır. Sermaye piyasasının kurulmasının olumlu etkileri şöylece sıralanabilir (31).

-
- (28) Hatipoğlu, Zeyyat; «Sermaye piyasaları ve Türkiye Ekonomisi» Banka ve Ekonomik Yorumlar, Sayı: 5, İstanbul, Mayıs 1974, s. 2.
 - (29) Yenal, Oktay; «Malî Aracı Kuruluşların Kısa Süreli Fonları Uzun Süreli Plâsmanlara Dönüştürme Fonksiyonu, Vergi Dışı Kaynakların Mobilizasyonu, İstanbul, 1971, s. 101.
 - (30) Hatipoğlu, Zeyyat; «Türkiye'de Sermaye Piyasasının Gelişmesinin Ekonomi Açısından Tetkiki». Banka Dergisi, Sayı: 9, İstanbul, Eylül. 1970. s. 44, Büker, Semih; «Türkye'de Sermaye Piyasasının Gelişme nedenleri», Eskişehir İTİA Dergisi, Özel Sayı: EKİM, 1973. s. 97
 - (31) Hatipoğlu, Zeyyat; a.g.e. s. 56.

1 — Türkiye'de ihracatın gelişmesi geniş ölçüde büyük girişimlerin kurulup genişlemesiyle olanaklıdır. Büyük girişimler ise ancak sermaye pazarları aracılığı ile kurulabilirler.

2 — Sermaye piyasalarının kurulması enflasyonu yavaşlatma açısından etkili bir araçtır.

3 — Sermaye piyasalarının kurulmasıyla, fon temini konusunda bankaların tekелci durumu ortadan kalkacaktır.

4 — Türkiye'de faiz hadleri bankaların tutumuna ve hükümetin takdirî kararlarına bağlıdır. Bu kısmen önlenilecek ve düzelebilecektir.

5 — Yeni iş sahalarının açılmasına büyük katkıda bulunacaktır.

6 — Ülkedeki aşırı kazançlar, kısmen esnaf tipindeki küçük işletmelerin varlığı kısmen de geniş halk kitlelerinin biriktirimlerini iyi değerlendirmemeleri sonucunda oluşmuştur. Sermaye piyasasının gelişmesi her iki konuda da yardımcı olacaktır.

7 — Mevcut endüstrimizin ekonomimize yük olması nedenlerinden biri belirli irilikte olmamaları ve kaliteli yöneticiler yanından yöneltilmeleridir. Sermaye piyasası mevcut koşulları değiştirerek bu konuda yararlı olacaktır.

12 — Finansman Sorunu

Başta kurulmalarına önderlik yaptığımız halk girişimleri olmak üzere, muhakkak bütün bu tür girişimlerin finansman sorunları vardır.

Fakat; Halk Girişimlerinin finansman sorunları diğer sektörlerde olduğundan daha da büyüktür ve anlamlıdır. Çünkü, bazı hallerde binlerce ortak tarafından küçüklü-büyükü tasarruflarla kurulmuş olan fabrika yapmaya, büyük tesisler kurmaya yönelik anonim şirketlerin özsermayeleri projelerini gerçekleştirmeye yetmemektedir. Örneğin; 100 milyon liraya çıkabilecek bir fabrikanın kurucuları ancak 30-40 milyon liralık tasarruflarını bir araya getirebilmektedirler. Bu noktadan başlamak üzere anonim şirket dar boğazlara girmekte, kredi kuruluşlarına gitmek zorunda kalmakta veya pek çok örneklerinde olduğu gibi, kapanmak zorunda kalmaktadır.

Halk Girişimlerinin karşılaşmış oldukları finansman sorunları anlamlıdır. Çünkü; küçük bir girişim için binlerce ortağın toplanmaları gereksiz olduğu gibi, küçük bir girişimi birkaç ortak da kurabileceği için o girişim halk girişimi niteliğini yitirir. O halde öncelikle devletin önüne halk girişimlerinin finansmanı gibi bir sorun çıkmaktadır, çıkacaktır.

Halk girişimlerinin finansman sorunu, girişimi yapan kitleyi devlete; finansman sorununu ve zorunu çözümlmek için gönderecektir. Bir taraftan devletin bütün olanakları ile bu kuruluşları finanse etmesi yolu ile ülkemizde yeni bir sınaî atılım gerçekleşecektir. İşte bu yöntemle ortaya çıkacak olan Halk Girişimlerine ancak bu aşamadan sonra bir «Sektör» olarak bakılabilir. Uzun yılları içeren uygulamalar ülkemizin sanayileşme süresince kamu ve özel sektörlerinin yararlı olamadıklarını göstermiştir. Yalnız bu gerçeği görmek ve gereğini yapmak bile günümüzde ülkemizin sanayileşmesi için ileri bir adım sayılmaktadır. Çünkü ülkemizde büyük bir yatırım potansiyeli hem sermaye ve hem de insan gücü olarak vardır ve beklemektedir. Hatta, denilebilir ki, adı geçen ikili potansiyel güç ülkemizin sanayileşmemesi için kullanılmaz biçimde bekletilmektedir. Daha açık bir deyişle; potansiyel sermaye gücü enflasyonist baskı yaratıcısı olarak, potansiyel insan gücü ise, açık ve gizli işsizlik yolu ile tekelci sermaye çevrelerinin yararına kullanılmaktadır. Ülkede bulunan güçler sermaye ve insan güçleri, üretici ve tüketicisi, ihraç edici ve zenginlik getirici biçimde değerlendirilmek istenmemektedir. Bu ve buna benzeyen nedenlerden dolayı «Halk Girişimleri» yeni bir «Sektör» olarak karşımıza çıkmaktadır. Fikir, uygulama ve gerçekleştirme acılarından ve bizzat halk tarafından bulunan, uygulanan ve gerçekleştirilen bir sektör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemize özgü yeni sektör finansal sorunlarını da çözümlenecek bilinçte ve güçtedir. Sorunlar ve özellikle finansman sorunları ile ilgili olan sorunlar muhakkak önemlidir. Fakat sıralayacağımız diğer sorun ve birikimlerine kısaca göz atmakta yarar vardır.

Türkiye'nin sanayileşme sürecinin tamamlanmamış olmasının nedenlerini araştırmak isteyen kimselerin aşağıdaki tabloyu ve onun anlamını incelemeleri yerinde olur, kanaatindeyiz. Toplam tasarruflar ve kredi ilişkileri yanında bu tür incelemelerde bulunacak kimselerin daha da ileride giderek yeni bir araştırma ve öz-sermaye-Kredi ilişkilerini incelemeleri de yararlı sonuçlar verebi-

lir. Ülkemiz günümüzde ve hâlâ 20.000 TL. özsermaye ile 30.000.000.-TL. kredinin alınabildiği ülke durumundadır. Halk Girişimleri ve onun beraberinde getireceği Sermaye Piyasası bu tür atılması güç görünen sorunları da kolaylıkla atabilecek bir girişim demeti olmaktadır.

Türkiye'de sanayileşme sürecinin tamamlanmamasının istihdam sorununun çözümlenmemesinin ana nedeni herhalde tablodan da görülebileceği gibi sınaî kredilerin azlığından doğmaktadır. Ticaret-tüccar-kredilerinin toplam olarak fazlalığı da okurlarımıza genel düşünme olanağı vermelidir. Şöyle; okurlarımız, üretim ve tüketim malları, tüccar, banka, kredi, faiz fiyatı, zaman faktörü, zaman faktörünün faiz fiyatına etkisi, tüketici zincirini dikkatle gözönünden geçirebilmeli ve bunlar arasındaki ilişkileri —Relation— kurabilmelidir. İşte; halk girişimleri sıralamış olduğumuz bu dizinin aksaklıklarından doğmuş büyük bir buluştur, büyük bir uygulama örneğidir.

Bu bakımdan halk girişimlerinin finansman sorunları önemli ve anlamlıdır. Devletin bu sistemi desteklemesi, finanse etmesi ve kurulması için önderlik yapması zorunludur.

Çözümlenmesi zorunlu bir diğer sorun da insangücü ve özellikle de yönetici sorunudur. Şimdi de yönetici sorunu üzerinde durmak yolu ile karşılaşılacak sorunları incelemeye çalışalım.

TÜRKİYENİN 1972-1974-4 TARİHLERİ ARASINDAKİ
EKONOMİK GÖSTERGELERİ (32)

BANKALARDAKİ MEVDUAT (Konsolide) (Milyon TL).	Yıl Sonuna Göre Fark			
	N i s a n		Nisan 1974	
	1973	1974	Mutlak	%
<i>Toplam Mevduat</i>	65.549	82.108	—1.716	— 2.1
Tasarruf mevduatı	43.864	55.960	—2.282	— 4.3
Vadesiz	25.754	34.226	—1.170	— 3.5
Vadeli	18.110	21.734	—1.112	— 5.4
Ticari Mevduat	12.266	15.108	—1.108	— 6.8
<i>Toplam Krediler</i>	58.623	75.360	— 292	— 0.4
<i>Muhtelif krediler</i>	40.318	50.977	— 438	— 0.9
Senetler cüzdanı	5.392	4.344	— 252	— 5.5
Açık Krediler	9.006	10.942	— 434	— 3.8
Teminatlı krediler	25.920	35.691	— 248	— 0.7
Ziraî krediler	10.325	14.772	— 505	— 3.5
İpotek mukabili krediler	3.216	3.542	— 109	— 3.0
Sınai krediler	3.075	3.923	— 160	— 4.3
Küçük sanat ve esnaf kredileri	1.689	2.146	— 174	— 8.8

SEKTÖRLER İTİBARIYLA KREDİLERİN DAĞILIŞI
(Milyon TL).

<i>Banka Kredileri</i>	58.623	75.360	— 292	— 0.4
Özel Sektör	53.223	67.447	— 260	— 0.4
Resmi Sektör	5.400	7.913	— 32	— 0.4
Genel ve katma bütçe- ler ve mahalli idareler	3.111	3.696	— 196	— 5.6
İktisadi Dev. Teş. ve Karma sektör	2.289	4.217	— 164	— 3.7
<i>T.C. Merkez Ban. Kredileri</i>	18.226	28.397	— 511	— 1.8
Özel Sektör	5.130	12.051	—1.373	—10.2
Genel ve katma bütçeli id.	9.082	10.786	— 448	— 4.2
İktisadi Devlet Teşek.	4.014	5.560	—1.436s	U34.8

(32) Türkiye İş Bankası, İş Bülteni, 1974-4, Ankara, 1974.

13 — Çok Ortaklı Halk Girişimlerinde Yönetici Kadro Sorunu

Türkiye'nin sanayileşme alanı dışında özellikle halkın kendine özgü atılımları ile gerçekleştirmeye çalıştığı halk girişimleri ağır bir biçimde yönetici sıkıntısı çekmektedir. Bunun iki ana nedeni vardır. Bunlar :

1. Yönetici kadro giderleri ve halkın bunlara gösterdiği tepki.
2. Yönetici yokluğudur.

Sıraladığımız iki noktayı açıklamakta fayda vardır.

11 — Halk girişimi olarak kurulmuş olan bir firmanın yönetici olarak getirilen kimse, o il veya ilçenin en üst kademededen ma-aş alan idarecilerinin belki de bir yıl içinde almış oldukları parayı, aylık olarak almaktadırlar. İkiyüz milyon lira sermayeli bir şirketin idaresi için personel kanununun en üst kademesinde gösterilmiş bulunan 5.500.— lira civarındaki net aylıkla çalışacak yöneticiyi bulmak gerçekten zor olmaktadır. Bir ilçedeki halk girişimlerinin girişimcileri de, böyle bir yöneticiye ayda net olarak örneğin; 25.000.— lira verebileceğini düşünmemektedir. Oysa günümüzde Trakya'da kurulmuş bulunan tekstil fabrikalarında 50 bin lira ve hele Çukurova'daki bir fabrikada 80.000 lira aylıkla çalışmakta olan olağanüstü yönetici olanaklarına sahip fabrika yöneticileri vardır. Buna karşın, kamu sektörünün örneğin iki milyar liradan fazla paraya çıkmış ve günde kademedden yöneticisi ancak 5000 lira aylık ücret almaktadır. Ona yapılacak daha çekici bir teklif üstün kaliteli ve olanaklı bu yöneticiyi iş başından uzaklaştırabilmektedir. Bunun ve diğerlerinin Türkiye'mizde canlı örnekleri vardır.

22 — Halk girişimlerini yönetecek uzman sayısı azdır. Yönetici yokluğu ülkemizin her geçen gün ağır bir biçimde karşılaşacağı sorunlardan biridir. Uzman yöneticiler yanında kalifiye işçi, usta, ustabaşı gibi elemanlar yanında teknik elemanların, tekniklerin bulunmaması da üzerinde durulacak başlıca sorunlardan biridir. Herhalde Millî Eğitim Bakanlığımıza lise açmak, bir tahta bir tebeşir - san'at Enstitüleri açmaktan - atölye araçları, hammadd, işletme giderleri vd. daha kolay gelmektedir (33).

(33) Aralarında 20 km. uzaklık bulunan Ortaca ve Dalaman bulacaklarına M. E. Bakanlığı lise açmıştır. Köyceğiz Lisesi ile 45 km. uzaklık-taki üç merkezde üç lise vardır ve San'at Enstitüsü yoktur.

Yönetici kavramı üzerinde durmakta yarar vardır. Yönetici kimdir, ne yapar nitelikleri neler olmalıdır. Şimdi bunu açıklamaya gayret edeceğiz. «Belirli bir sistemin, belli amaçlarına ulaşmaya uygun düşecek kural, prensip ve ölçüleri yerleştirme ve bunların çalışmasını gözlemleme ve denetlemeden oluşan bir fonksiyon dizisini üstelenen örgüt üyesine yönetici denir» (34). Bu tanıma göre, yöneticinin fonksiyonları, plânlama, örgütleme, kumanda ve kontrol etmektir. Yöneticilik üzerinde yapılan ve yukarıda belirtilen tanımdan farklı olarak yöneticiye daha dinamik bir özellik kazandıran tanıma göre; «yöneticinin fonksiyonları, resmî örgütler yanısıra, resmî olmayan örgütleri de kapsamakta ve yaratıcılık, plânlama, örgütleme, motive etme, haberleşme ve denetleme gibi, alt fonksiyonlardan oluşmaktadır (35).

Yöneticinin bu iki farklı tanıma göre oluşan fonksiyonlarını yerine getirmesine etki eden faktörler; örgütsel, çevresel ve kişisel olmak üzere gruplanabilir. Bu üç grup faktörün, yöneticiden beklenen fonksiyonları olumlu ya da olumsuz yönde etkileme derecesi yöneticinin kendinde bulunan bazı özelliklere bağlıdır.

Yöneticilik, liderlik ile birlikte düşünülen bir görevdir. Bu ikili boyut içinde yöneticinin etkinliğinin ortaya çıkması söz konusudur (36). Etkinlik farklılığı ya o yöneticinin kişiliğinde saklı olan bazı özelliklerden (otoriterlik, hoşgörücülük, iyimserlik, kötümserlik, prensipçilik, düşünce, içe dönüklük, dışa dönüklük, vb. gibi (37) veya kişilerle davranışlarından dolayı ortaya çıkar (38).

«Sözü edilen bu farklılık ve dinamik değişkenlerin etkinliği altında gelişen yöneticilik pozisyonunda gerekli olan nitelikler şunlardır (39).

-
- (34) Herbert G. Hicks, *The Management of Organization*, MC. Graw-Hill 1967, s. 155.
- (35) a. Chester, I. Barnard, *The functions of the Executive*, Harvard Uni. Press 1938, 4. Bölüm.
b. C. I. Bennett, *Defining the Manager's Job*, A.M.A. 1958.
c. P. Myers, *Personel Admiration*, 6. baskı, 1969, 6-8.
- (36) James J. Cribbin, *Effektive ve Managerial Ledership*, A.M.A. 1972, s. 1-18.
- (37) V. Vrom, Mann, *Person Psychology*, 1960, s. 115-141.
- (38) Havron, Mc. Grath, *Lledership and İnterpersonel Behavior*, N. Y. 1967.
- (39) Richard PPodol, *İdarecide Aranan Kabiliyetler, Sevk ve İdarenin Esasları*, 1962, Ankara. s. 11-13.

1) Sorumlu buldukları örgütün gerektirdiği teknik bilgiye sahip olmalıdırlar. Yöneticinin örgüt için düzen —hierarchy— içindeki yeri ile teknik bilgi gerekliliği ters orantılıdır. Yüksek düzeyden yöneticilerde teknik bilgilerin az, nezaretçi düzeyindeki yöneticilerde teknik bilgi düzeyi yüksek olmalıdır.

2) İşletmecilik konusuna giren alanlarda bilgi sahibi olmalıdırlar. (Sosyal psikoloji, endüstri sosyolojisi, genel işletmecilik, maliye, iktisat, para, banka vd.)

3) Sosyal yeteneklere sahip olmalıdırlar. Yöneticinin başlıca uğraşısı makinalara değil, insanlara karşın olduğuna göre, alandaki bilgi ve görgüsü büyük bir önem taşır.

Yöneticinin sorumluluk alanı içine giren sosyal sorumluluklarının kapsamına, gnsan anlama yolunda araştırmalar, etkin liderlik vasıfları, bir fikri karşı tarafa iletme ve ikna kabiliyeti gibi özellikler girer.

4) Yöneticiler içinde çalıştıkları örgütün yapısını ve çevresini iyi tanımalıdırlar. Örgütü tanımakla, o örgütü daha iy yönetebilecek olan yöneticilerden örgütün kişiliği ile ters düşmeyecek kural ve prensiplerin savunucusu olmaları beklenir.

Yöneticilerin teknik ve sosyal yeteneklerinin yanısıra bazı spesifik özelliklere de sahip olmaları gerekir (40). Bunlar :

1. Biyolojik yetenek,
2. Fiziksel yetenek,
3. Ahlakî yetenek,
4. Ticarî yetenek,
5. Kültürel yetenek,
6. Yönetici yetenek,
7. Teknik yetenek.

Bu yeteneklerin karşılaştırılmalı olarak incelenmesi de şöyle dir. Görevlerin önemi arttıkça hierarchy içinde yukarıya doğru yöneticilerde «yöneticilik»; aşağıya doğru da «teknik» nitelikler artar (41. 42, 43).

(40) M. Fayol, Administration Industrielle et centrale.

(41) C. L. Bennett, Defining the managers Job. A.M.A. 1958. New York.

(42) So. Tilles, The manager's Job. A. systems Approach, Harvard Business Review, Jan, Febr, 1963.

(43) Peter F. Durucker, Management, Harper and Row. 1974, s. 464, 506.

Halk girişimlerinden önce yukarıda belirtmeye çalıştığımız özellikleri taşıyan yöneticilere özel ve kamu sektörlerinin de gereksemeleri vardır. Fakat bu gerekseme, bu tür yöneticilere duyulan gereksinme halk girişimlerinde daha da fazladır. Çünkü, sanayileşmiş bölgelerden halk girişimlerinin doğup-yerleştiği yurt köşelerine ne müteşebbüs yatırım yapmak için ve ne de yönetici fabrikaları yönetmek için gitmektedir. O halde, halk girişimlerinin önde gelen sorunlarının biri de yönetici sorunudur.

Sorunlar saymakla bitmez. Teknik bilgi, önder, inandırıcı yatırım türünün seçilmesi, işin başlatılması ve plan projenin, uygulanması ve nihayet kazanç getiren, girişime katkıda bulunmuş olan küçüklü-büyük tasarruf sahiplerinin tatmin edilmeleri hep birer sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında Türk Ticaret Kanununda günümüze kadar uygulanmış bulunan bazı hükümler muhakkak surette halk girişimleri çıkarına değiştirilmelidir. Bunun ne biçimde olacağını hukukçulara bırakmakla birlikte, örneği; ortakların taahhütlü mektupla toplantılara davet edilmez zorunluğunun 6.000 ortaklı bir halk girişiminde ne kadar pahalı bir davet olduğunu göstermesi bakımından ilginçtir. Böyle bir olağanüstü Genel Kurul yalnız sermaye arttırımı gibi bir maddeyi karar altına alabilmek için bazı durumlarda 80.000 liraya ulaşan davet ve diğer giderleri çekmek zorunda kalmaktadır. Anonim şirketlerin kuruluş giderleri çekmek zorunda kalmaktadır. Anonim şirketlerin kuruluş giderleri de ayrıca incelemeye değer giderlerden muaf olabilmelidir. Halk girişimi kapsamına giren şirketler ve ortaklıklar pek çok yönleri ile formalitelerden giderlerden vergilerden muaf olabilmelidir. Çağımızın iktisadi kalkınma aracı ve gene çağımızın sektörü Halk sektörüdür. Kanımızca bu sistem yabancıların «Kemalizm» dedikleri, bizim «Atatürkçülük» olarak çevirdiğimiz sistemdir. Köylü efendidir, yurttan sulh-cihanda sulh ve hayatta en hakiki mürşit ilim olacaktır. Yani, bilimsel çalışma devamlı sulh ve halk.

S O N U Ç

1965 yılından beri yüce meclislerden çıkması beklenen «Sermaye Piyasasının Tanzimi ve Teşviki Hakkında Kanun» (44), nasıl sermaye piyasasının gelişmesini engelleyememiş ve ülkemizin

(44) Oğuz Çataloğlu; Türkiye»de Sermaye Piyasası Sorunu, İzmir, 1971.

İktisadi bakımdan kalkınması İstanbul dışına yıllar boyu nasıl bilinçli olarak taşınmak ve aktarılmak istenmemiş ise, günümüzde de belirli yön ve yöntemlerde halk girişimleri engellenmek istenmektedir. Fakat halk sektörü yurdun dört bucağına dağılmıştır. Akla gelebilen bütün il ve ilçelerde günümüzde birer ilçeyi ve ili sanayileştirme çabası görülmektedir. Bu gibi yurt köşelerinde hep fabrika yapmak üzere komisyonlar, gruplaşmalar saptanmaktadır. Ulusumuz bilinçli olarak sanayileşmek yolunu tutmuştur. Kısa bir zamanda ülkemizde hem daha hızlı bir sanayileşme ve hem de daha hızlı bir biçimde istihdam sorununun çözümlenmesi gerçekleşecektir. Bu tarihi bir aşamadır. Tarımsal ve sanayî kalkınma yolu ile dir ki, ülkemiz çağdaş uygarlık düzeyine ulaşabilecektir.

Başka bir araştırmamızda (45) saptamış olduğumuz gibi, halk girişimi tipine en belirgin örnek olan kooperatifsel çalışmalarda sermaye birikimi, kazanç faktöründe görülen artma ve kazanç dağılımındaki eşit yükselme ilginç bir biçimde kendini göstermektedir. Kooperatifsel çalışmalar, halk girişimleri biçimindeki yeni sektör ve bu sektörün Türk iktisadî hayatına katkıları ile dir ki, özel ve kamu sektörlerinin yanında bir üçüncü ve dengeli sistem (46) gereklidir. Hatta adı geçen sektörler bile çağımızda fonksiyonlarını doldurmuşlardır.

Çünkü son 25 yıl ve bu süre içindeki uygulama özel ve kamu sektörü kalkınmanın ülkemizde başarı kazanmadığı inancını pekiştirmiştir. Ülkemizde öncelikle sanayileşme ve endüstrileşme süreci tamamlanamamıştır. Ulusumuzun köylü, çiftçi, esnaf, zanaatkâr, işçi ve memur kesimleri artık üretime de daha etkin bir biçimde katılmalıdırlar. Üretim ve üretimdeki verim ancak bu yolla arttırılabilir. Toplumsal yapı ancak yukarıda saymış olduğumuz büyük ulusal kitlenin katkısı ile sağlanılabilecektir.

Araştırmamızda öncelikle önderliğini yapmış olduğumuz çok büyük yatırımların para kaynağı, ortağı ve yöneticisi olarak köylü ve çiftçi, küçük esnaf ve zanaatkâr yurtdaşlarımızın başarılı olduklarını sevinç ve mutlulukla gösterdik.

(45) Oğuz Çataloğlu; Kooperatifçilik ve Sermaye Birikiminde Kooperatiflerin Rolü, İzmir, 1971.

(46) Timur, Hüseyin; İktisadi Düşünceler Tarihi, İzmir 1968, (İktisadi sistemler hakkında daha geniş bilgi için başvurulabilecek eser).

Araştırmamızın bir bölümünde niteliklerini saptamaya çalıştığımız yönetici sorununun çözümlenmesi gerektiğini burada tek-rarlamakta sonsuz yarar görüyoruz.

Halk Girişimlerinin finansmanı sorunu da çözüm beklemekte olan çok büyük sorunlardan birisidir. Finansman sorununun çözü-münde ve maliyet faktörünün artış gösteren biçiminde gelişmesin-de ülkemizdeki bankacılık anlayış ve uygulamasının gözden geçiril-mesi gerekmektedir. Çünkü ülkemizde artan her fiyat ve bunun sağlamış olduğu fazlalık ile gelecek zaman payı kredi kuruluşları-nın yıl sonu hesaplarında kâr olarak gösterilecektir. Ulusça denge-li kalkınma ve kazanç dağılım teorilerinin istemiş oldukları hedef-ler herhalde bu sonuç değildir.

Nihayet; işçi memurlarımızın toplumsal yardım-daha doğrusu toplumsal tasarruf-kurumlarında biriken tasarruflarının değerlendirilmesi sorunu da incelenmeye değer ayrı bir halk girişimi-sek-törü kaynağıdır.

Halk girişimleri yardımı ile ulusumuzun yatırım, sermaye, tü-ke-tim, insan gücü kaynakları ulusumuzun yönetiminde ve ulus yararına harekete geçebilecektir. Kaynaklardan yararlanma opti-mal düzeye ulaştırılmalıdır. İnançımıza göre, tarımsal ve sınaî kal-kınmamız, yeraltı ve yerüstü kaynaklarımız ile, temeli bu kaynakla-ra dayalı sanayi'in kurulması ile gerçekleşebilir. Diğer taraftan, küçük ölçekli sanayi'in kooperatifler yardımı ile kurulması düşü-nülmelidir.

Bütün bu ve buna benzer önerilerin gerçekleşebilmesi için ya-sal ve toplumsal girişimlerde bulunmak, iktisadi ve kamuyu ilgi-lendiren değişikliklerin de yapılması gerekmektedir.

Çünkü; Türk'ün büyüklüğü, O'nun halk'a dayanmasından ve inanmasından gelmektedir. Türk'ün büyüklüğünü oluşturan zafer-leri de O'na büyüklük veren Halk'ına ve Hak'a dayanmasından gelmektedir. Ulusumuzun kendine özgü bu büyüklüğü iktisadî alan-larda da zaferler kazanacağına simgesidir.

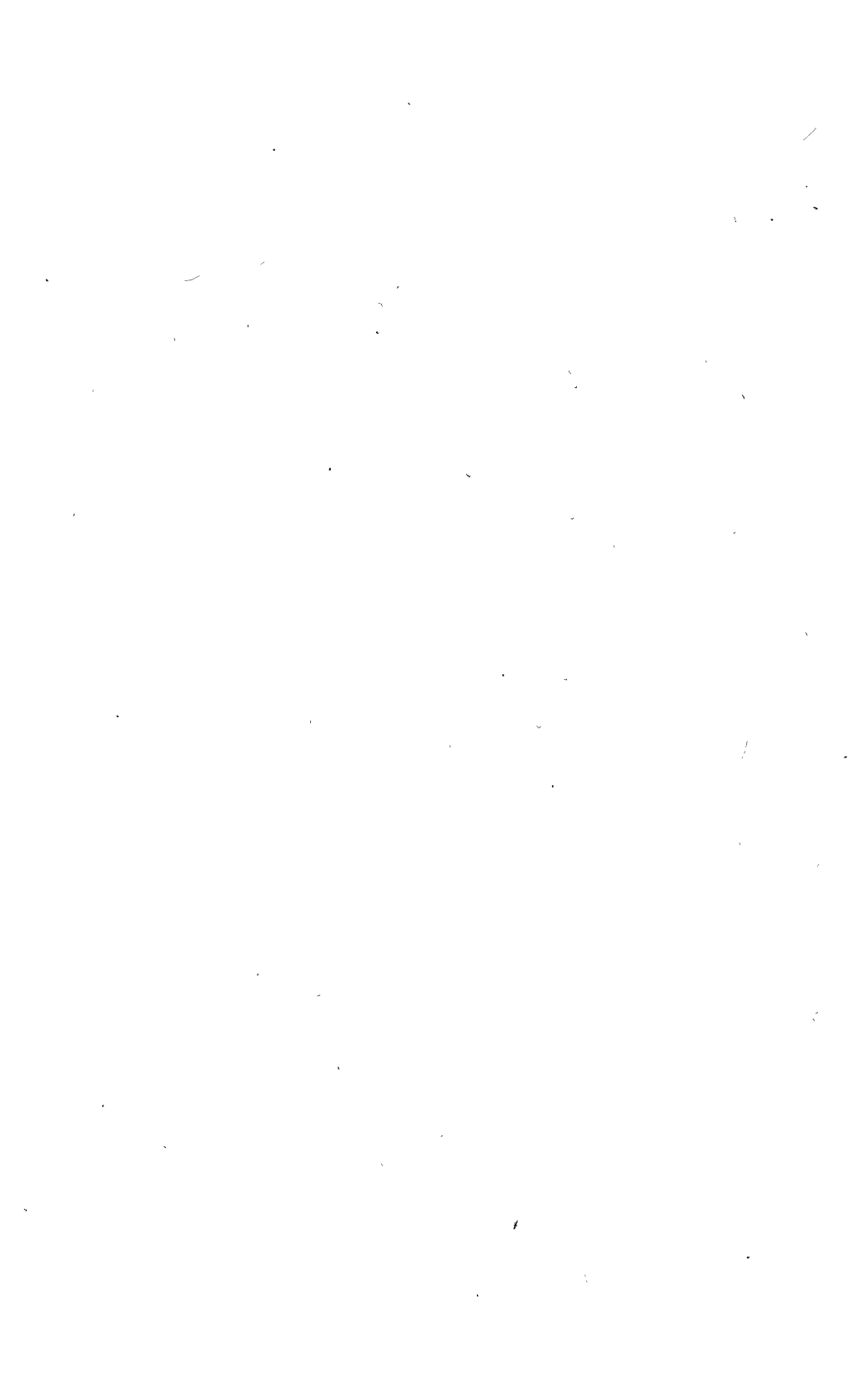
B İ B L İ Y O G R A F Y A

- ATASAGUN, Saim Y. : Kooperatifçilik, Karınca Kooperatif Dergisi, Sayı 16, Ankara, 1947.
- BUCHANAN, Norman S.
and
- ELLİS, Howard S. : Approaches to Economic Development, 1955, N. Y. ABD.
- BRYCE, Murray D. : (Çev. Cemil Sökmen) Sınai Kalkınma, İstanbul, 1971.
- BARNARD, L. and
CHESTER, A. : The Functions of the Executive, 1938, Harvard, ABD.
- BENNETT, C. I. : Defining the Manager's job, A.M.A. ABD.
- CRİBBİN, James J. : Effective Managerial Leadership, A.M.A. 1972, ABD.
- ÇATALOĞLU, Oğuz : Zirai istihsal, Kredi ve Değerlendirme Kooperatiflerinin Türkiye'nin Kalkınmasındaki Önemi, İzmir, 1966.
- ÇATALOĞLU, Oğuz : Türkiye'de Sermaye Piyasası Sorunu, İzmir, 1971.
- ÇATALOĞLU, Oğuz : Kooperatifçilik ve Sermaye Birikiminde Kooperatiflerin Rolü, İzmir, 1971.
- DRUCKER, Peter F. : Management, Parper and Rew, 1974, ABD.
- DRUCKER, Peter F. : The Practice of Management, Harper, Rew, 1954.
- FAYOL, M. : Administration Industrielle et centrale.
- HAVRON, Mc. Gratp : Leadership and İnterpersonal Behavior, 1967, N. Y. ABD.
- HATİPOĞLU, Zeyyat : Sermaye Piyasaları ve Türkiye Ekonomisi, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Sayı. 5, İstanbul, Mayıs 1974.
- HATİPOĞLU, Zeyyat : Türkiye'de Eermaye Piyasasının Gelişiminin Ekonomi Açısından Tetkiki, Banka Dergisi, Sayı: 9, İstanbul, Eylül 1970.
- HERBEST, Vornbaum. : Finanzierung der Betriebe, Wiesbaden, 1964.
- HUSBAND, William H.
and
- DOCKERAY, James C. : Modern Corporation Finance, İlliois, 1962, ABD.

- HICKS, Herbert G. : The management of Organisation, 1967, ABD.
- KAHN, Robert L. : et. al. Organizational Stress, Wiley, 1964.
- LAVKAN, Adnan : İktisaden Kalkınan Ülkelerde Müteşebbis Sorunu. Adana İTİA. Dergisi, Sayı: 2 Ekim 1973.
- MYERS, C. P. : Personel Admiration, 1969, ABD.
- MANN, V. Vrocm : Personel Psychology, 1969, ABD.
- ÖLÇEN, Ali Nejat : Halk Sektörü, Ankara, 1974.
- PODOL, Richard : İdarecide Aranan Kabiliyetler, Ankara, 1962.
- RAY, Wilh : The Techniques of Production Management, Gr. Britain, 1971.
- TİMUR, Hüseyin : İktisadi Düşünceler Tarihi, İzmir, 1968.
- TİLLES, S. : The manager's job. Asystems Approech, Harvard Bussines Rewier, Jan, Feb. 1963.
- YÜKSEL, Ali S. : Para Bulma ve Kredi İşleri, İstanbul, 1969.
- YAZICI, İsmet : Kredilerin Halka Açılması, Banka ve Ekonomik Yorumlar, İsatnbul, Nisan 1974, Sayı: 4.
- YENAL, Oktay : Mali Aracı Kuruluşların Kısa Süreli Fonları Uzun Süreli Plesmanlara Dönüştürme Fonksiyonları, Vergi Dışı Kaynakların Mobilizasyonu, İstanbul, 1971.

International Monetary Fund, Annual Report, 1950.

Türkiye İş Bankası İktisadi Bültenleri, Ankara, 1965-1974.



TÜRKİYE'NİN EKONOMİK DÜZENİ

Alev DAMALI

İst Tekel Genel Müdür Yrd.

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

TÜRKİYE'NİN EKONOMİK DÜZENİ

Alev DAMALI

İst. Tekel Genel Müdür Yrd.

Demokratik bir toplum düzeni kurma amacına yönelen 1961 Anayasası onüç yılı aşan bir süredir uygulanıyor. Bu süre içinde Anayasa amacına ulaşabilmiş, Türk toplumu demokratik bir düzene kavuşturulabilmiş midir? Bu sorunun cevaplandırılabilmesi için öncelikle «demokratik düzen» kavramı açıklığa kavuşturulmalı, Anayasada yer alan temel hak ve hürriyetlerin sağlanıp korunması için gerekli ortamın nitelikleri tartışılmalıdır.

Bir toplumun demokratik bir düzene kavuşturulmasının iki ayrı yaklaşım ile değerlendirildiği görülmektedir. Bunlardan ilki «şekil olarak demokrasi» nin sağlanmasıdır. Bir toplumda yasama yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsız ise, Devletin temel kuruluşuna ilişkin organlar Anayasada yazılı kurallara uyularak kurulmuş ise klasik anlayışa göre o toplumda demokratik bir düzenin bulunduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşte demokratik bir şekil ile kurulan organların Anayasada yazılı temel hak ve hürriyetlerin gereklerini yerine getirecekleri varsayılmakta, aksi bir durumda halkın yeterli bulmadığı temsilcilerini serbest seçimler ile değiştirerek temel hak ve hürriyetleri sağlayacak yeni temsilciler seçeceği, bu mekanizmanın demokratik bir toplum düzenine ulaşmayı sağlamaya yeterli bir mekanizma olduğu söylenmektedir.

Bu çeşit şekle dayanan klâsik demokrasi yaklaşımının demokratik bir toplum düzeni yaratmak için gerekli fakat yeterli olmadığını ileri süren ikinci yaklaşıma göre demokrasi süreç olarak da gerçekleştirildiği zaman demokratik bir toplum düzenine ulaşılmaktadır. Demokratik düzen, Anayasada yazılı hakların bir kural olarak toplumu oluşturan kişilere tanınması ile değil, toplumun bu haklardan yararlanma olanaklarına kavuşturulması ile kurulabilir. Bu yaklaşıma göre kişiler yaşantılarında Anayasa ile kendi-

lerine tanınan hak ve hürriyetlere sahip olduklarını hissedebilmeli, bu hakları her zaman kullanabilme olanaklarını bulabilmeli, kullandığı hakların sonuçlarını yaşantıları içinde görebilmelidirler. Kısaca, Anayasadaki temel hak ve hürriyetler toplum yaşamının ayrılmaz bir parçası olabilmelidir. Örneğin, Anayasa kişilere öğrenme hakkı vermiştir. Bu hakkın kullanılması için çeşitli okullar açılması yeterli olmayıp demokrasinin şekle yönelik bir gereğine ek olarak, kişilerin okula gidebilecek olanaklara kavuşturulması, ihtiyaç duyduğu bilgileri okulda öğrenebilmesi, yani demokrasinin süreç olarak da gerçekleştirilmesi zorunludur. Anayasanın kişilere tanıdığı hak, hürriyet ve ödevlerin, tümü ile, hem şeklen hem de süreç olarak kullanılabilir olması için gerekli ortamın yaratılması demokratik bir toplum düzenine ulaşmanın tek şartıdır.

Bilindiği üzere 1961 Anayasasının İkinci Kısmı temel hak ve ödevleri ayrıntıları ile açıklamaktadır. Bunlardan bir kısmı siyasi nitelikteki, diğer bir kısmı ise sosyal, ekonomik ve kültürel nitelikteki temel hak ve ödevlerdir. Gerçek bir demokratik düzenin kurulması için kişilere siyasi hakların tanınması ve bu hakları kullanabilecekleri bir siyasal ortamın yaratılması da yeterli değildir. Siyasi açıdan kişilere tanınan hakların bir anlam taşıyabilmesi için, ekonomik sosyal ve kültürel hakların da süreç olarak demokratik bir düzene ulaşmayı sağlayabilecek ölçüde tanınması ve bu hakların kullanılabilmesine yol açacak ekonomik, sosyal ve kültürel ortamın yaratılması zorunludur. Bir toplumda yaygın bir işsizlik var ise, çalışarak yaşamını sürdürmek isteyen ve bu isteğine ulaşamayan bir kişi için seçme ve seçilme hakkının anlamı nedir? Okula gitmenin gerektireceği mali olanaklara sahip olmayan bir kişinin kamu hizmetlerine girme hakkını kullanması mümkün müdür? Bu örnekler kolaylıkla çoğaltılabilir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla siyasi haklar arasındaki yakın ve ayrılmaz ilişkiler, demokratik bir düzene kavuşabilmesi için toplumda hak ve hürriyetlerin tümü ile ve yaşantı içinde hissedilebilir bir biçimde kullanılmasının gerekliliğini göstermektedir. Ekonomik sosyal ve kültürel haklarını kullanma olanağı bulamayan kişilerin oluşturduğu bir toplumda demokratik bir düzen olduğu ileri sürülmemelidir.

1961 Anayasasının demokratik bir toplum düzeni yaratabilecek bir yönde uygulanıp uygulanmadığını saptamak için bu çalış-

mada önce Türk toplumunda Anayasada yer alan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların kullanılmasına olanak sağlayan bir ortamın bulunup bulunmadığını, daha sonra gerçek bir Demokratik toplum düzenine ulaşabilmek için ekonomik düzende ne gibi değişikliklerin gerekli olduğunu inceleyeceğiz.

I. ANAYASA'MIZDAKİ EKONOMİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL HAKLAR

1961 Anayasasına göre temel haklar herkesin kişiliğine bağlıdır. Bu haklar dokunulamaz, devredilemez ve vazgeçilemez niteliktedir. Anayasamız Devlete kişilerin bu hak ve hürriyetlerini koruma görevini vermiştir. Devlet fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşamayacak biçimde bu hakları sınırlayan ekonomik, sosyal ve siyasal engelleri ortadan kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamakla sorumludur. Bu haklar, ancak ulusal yarar bulunduğu zaman, özüne dokunulmaksızın ve kanunlarla sınırlandırılabilir niteliktedir. Anayasamıza göre herkes temel hak ve hürriyetlere sahip olmanın ötesinde, bu haklara eşit olarak sahiptir; hiçbir kişiye, aileye zümreye veya sınıfa imtiyaz tanımamaktadır.

Konut dokunulmazlığı Anayasa ile tanınan haklardan biridir. Anayasaya göre yetkili organın kararı veya emri olmaksızın hiçbir konuta girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyalara el konulamaz. Kişilere tanınan bu hakkın bir anlamı olabilmesi için öncelikle herkesin içinde yaşayabileceği bir konutu olabilmelidir. Herkesin günlük yaşamı için gerekli eşyaları olabilmelidir. Bir toplumda bazı kişilerin içinde yaşayabilecekleri konutu yoksa, o kişilere konut dokunulmazlığı hakkına sahip olduklarını söylemek, konutuna girilemeyeceğini, aranamayacağını söylemek bu kişilerle alay etmekten başka birşey midir? İçinde yaşayabileceği bir konutu olmayan ve açıkta yaşayan bir ailenin Anayasada yer alan özel hayatın gizliliği hakkı ile bir ilgisi olabilir mi? Böyle bir aile Anayasada yer aldığı gibi Türk toplumunun temeli olabilir mi? O halde konut dokunulmazlığı hakkının kullanılabilmesi için önce herkesin bir konutu olması koşulu yaratılmalıdır. Bu amaçla Devlet Anayasanın bir gereği olarak, ekonomik ve sosyal hayatı toplumdaki aile sayısına denk sayıda konut üretimine yol açan bir biçimde düzenlemekten sorumludur. Devlet herkesin bir konutu olmasını engelleyen ekonomik ve sosyal koşulları ortadan kaldırmak-

la görevlidir. Diğer taraftan Anayasanın eşitlik ilkesi uyarınca herkese sağlanan konut koşulları arasında belirli bir denge kurmaktan da sorumludur. Devlet, toplumda konut üretiminin düzeni yetersiz ve dengesiz ise demokratik toplum düzeninden o ölçüde ayrılıyor demektir. Örneğin, ekonomide konut üretenler bu konutları maliyetine oranla normal bir kârı aşırı ölçüde aşan bir fiyat ile konut talep edenlere satabiliyorsa, konut üretimi için toplumdaki kredi olanaklarından sınırlı bir gurup yararlanabiliyor ve diğer guruplar yararlanamıyorsa, konut kiralari normal gelir düzeyi ile karşılaştırıldığında biçimsiz ve dengesiz ilişkiler ortaya çıkıyorsa, konutların inşa edileceği arsalar aşırı spekülasyona çok uygun bir piyasa içinde pazarlanıyorsa bu toplumda ne eşitlik hakından ne de konut dokunulmazlığından söz etmek mümkündür.

Diğer taraftan, kaynakları sınırlı bir toplumda bütün kaynakların konut üretiminde kullanılma olanağı bulunamayacağı doğaldır. Böyle bir ortamda konut sorununun eldeki sınırlı kaynaklara bağlı kalınarak ve bir süre belirli bir fedakârlığa katlanılarak çözümlenmesi zorunluluğu vardır. Bu fedakârlığa herkesin eşit ölçüler içinde katlanması, kişilerin yaşadığı konutların standartlarında aşırı farkların bulunmaması Anayasada yer alan sosyal adalet ilkesinin de bir gereğidir. Devlet konut üretimini düzenlerken, bu gereği gözetmeksizin, konuta ayrılan sınırlı kaynakların bir kısmı ile toplumun belirli bir kesimine asgari yaşamın gerektirdiği koşullara bile yer vermeyen ve içinde insanların yaşamasının insan onuru ile bağdaşmadığı konutlar sağlayan bir üretim düzenine göz yumuyorsa, böyle bir durumda Devletin Anayasa ile yüklendiği görevleri gereği şekilde yerine getirmedeği kanıtlanıyor demektir.

Anayasamıza göre herkes haberleşme hürriyetine sahiptir, haberleşmenin gizliliği esastır. Bir toplumda herkesin bu hürriyetten yararlanabilmesi, haberleşme hizmetini gören organların çeşitli haberleşme hizmetlerini ihtiyaçlara uygun olarak düzenlemesi ile yakından ilgilidir. Toplumda PTT hizmetleri, radyo ve televizyon yayım hizmetleri ihtiyaçları karşılamaktan uzaksa ve ülkenin bütün yörelerine hizmet sunabilecek şekilde düzenlenmemişse haberleşme hürriyetini kullanma olanakları da o ölçüde zayıflamış demektir.

Seyahat hürriyeti Anayasanın herkese tanıdığı hakların bir diğeridir. Bu hakkın dayanağı herkesin yurt içinde ve dışında iste-

diği her yere seyahat etmesinin mümkün olmasıdır. Bu hakkın kullanılması için ülkenin çeşitli yörelerini birbirine bağlayan ulaştırma altyapılarının tamamlanması, çeşitli ulaştırma şebekelerinin herkese hizmet sağlayabilecek biçimde işletilmesi zorunludur. Ülkenin bazı yerleşme yerleri yılın önemli bir kesimi boyunca diğer yörelerle hiçbir ulaştırma bağlantısı olanaklarına sahip değilse bu yerleşme yerlerinde yaşayan kimselerin seyahat etme hürriyetlerinin ne anlama geldiği üzerinde ciddiyle dşnlmelidir. Bu kişiler seyahat etme hürriyetlerine gerçekten sahip midirler? Anayasada yazılı seyahat etme hürriyetleri kağıt üzerinde kalan ve kullanımı mümkün olmayan hayali bir hak olmaktan öteye gidebilmiş midir?

Seyahat etme hakkı halkın dinlenme, gezmeye, ülkenin çeşitli yörelerini tanıma istek ve ihtiyaçları ile yakından ilgilidir. Bir toplumda herkesin gene Anayasada yer alan dinlenme hakkını kullanmaları çoğunlukla seyahat etme hakkı ile birlikte olmaktadır. Ne var ki, o toplumun ekonomik yapısı içinde turizm hizmetleri üretiminin düzenleniş biçimini bir ailenin asgarı şartlar içinde bile olsa yıllık tatillerini bir sayfiye yerinde geçirmek için yapması gerekli harcamaları aile gelirlerine oranla astronomik ölçüde yüksek dzeyeye çıkartıyor ise o toplumda seyahat etme ve dinlenme hakları kullanılabilir demek midir?

Yerleşme hürriyeti Anayasal hakların bir diğeridir. Toplumda kişilerin yerleşme yerlerini seçmeleri, yaşamalarını sürdürme için gerekli çalışma olanağını buldukları yere yakından bağlıdır. Bu nedenle yerleşme hürriyetinin kullanımı herkesin bir işi olması koşulu ile birlikte düzenlenme durumundadır. Hâkim retim biçiminin tarım olduğu bir toplumda nüfusun 2/3 kırsal alanda yaşıyor ve nüfus her yıl % 3 artıyorsa, tarım yapılabilir arazi büyüklüğü sabit ise, bu koşulların doğal sonucu olarak tarımsal arazi giderek daha büyük sayıda kişiyi geçindirme durumunda kalıyorsa, ülkede tarımsal üretim düzenlenirken tarımın verimini ve üreticinin gelirini artırıcı unsurlara ve gelişmelere ihtiyaç dyulan ölçüde yer verilmiyorsa, bu toplumda kırsal nüfus kırsal alanlarda yaşamını sürdüremediği bu yöreleri terk etmek zorunda kalıyorsa, bu nüfus yaşama için gerekli maddi olanakları bulabilme ümidi ile büyük yerleşme yerlerine akın akın gyorsa, büyük yerleşme yerlerinde ise ekonomik düzen, üretim düzenini gendire yeterli

sayıda iş yeri açabilecek ölçüde sanayileşmeyi gerçekleştirecek biçimde oluşturulmuyor ve göçenler sefalet içinde yaşama durumuna düşüyorlarsa bunlar ne ölçüde yerleşme haklarını kullanıyorlar demektir? Gizli veya açık işsizliğin hakim olduğu bir üretim düzeni içinde yerleşme hakkı da kâğıt üzerinde kalmaya mahkûm değil midir? Halk işsizlikten dolayı isteği dışında yabancı ülkelere göçmek durumunda kalıyorsa yerleşme hürriyeti var mıdır?

İşsizliği tarımsal üretim düzenini geliştirerek ortadan kaldırma olanağı yoktur. İşsizliğin ancak hızlı bir sanayileşme ile ortadan kaldırılması mümkündür. Bu durumda Devletin yerleşme hakkını koruyabilmesi için hızlı sanayileşmeye yol açabilecek bir ekonomik düzenleme yapması sorumluluğu vardır. Bu Anayasal bir sorumluluktur. Devlet bu sorumluluğunu yerine getiremiyorsa Anayasal hakların kullanımını da sağlamıyor demektir.

Anayasada kişinin temel hak ve hürriyetleri arasında mülkiyet ve miras hakları özel bir ağırlık taşımaktadır. Anayasa mülkiyet ve miras haklarının varlığını kabul etmekle beraber bu hakları toplum yararına aykırı bir şekilde kullanılmayacağını da hükme bağlamıştır.

Mülkiyet hakkının kullanımı için herkes menkul, gayrimenkul veya gayrimaddi hak niteliğindeki servet unsurlarını elde edebilecek olanaklara da kavuşabilmelidir. Mülkiyet hakkına konu olacak objelerin bulunmadığı veya sınırlı kaldığı, veya toplumun sadece bir kesimi için bu olanakların bulunduğu bir toplumda mülkiyet hakkı da yeterli yaygınlıkta sağlanmamış, korunmamış olacaktır.

Anayasa bazı durumlarda mülkiyet hakkının kullanımının toplumda çeşitli zararlara yol açabileceğini haklı olarak düşünmüştür. Mülkiyet hakkının kullanımı sırasında bazı tip servetlerin az sayıda ellerde toplanmasının toplumun büyük kesimlerinin ekonomik koşullarının ancak bu az saydaki kişilerin karar ve isteklerine bağlı olarak oluşabileceğini dikkate alarak Anayasa bu hakkın kullanımına ilişkin bazı sınırlamalara yer vermiştir.

Toprak mülkiyetine ilişkin sınırlamalar bunlardan biridir. Anayasaya göre Devlet toprağın verimli bir şekilde işletilmesini sağlamak, topraksız veya az topraklı çiftçilere toprak sağlamak için gereken tedbirleri almakla sorumludur. Bu amaçla Devlet bir kanun aracılığı ile malik olunabilecek toprak miktarını sınır-

layabilecektir. Bu aslında Devlete verilen bir hak olmayıp aynı zamanda bir görevdir de. Devlet toprak mülkiyetinin çiftçiler arasında dağılımını dengelemekten başka, bu toprakların işlenmesini sağlayacak diğer tedbirleri almakla da görevlidir.

Anayasanın amir hükmü bu iken Anayasanın kabulünden bu yana geçen onüç yıl içinde Devletin bu görevini gereği gibi yapmadığı görülmektedir. Gerçekte Anayasa Devlete bir tarım ve toprak reformunu gerçekleştirme görevini vermişken bu görevin yapılmasına ancak onüç yıl sonra ve pilot olarak seçilen bir ilimizin sadece bir ilçesinde başlanabilmiştir.

Anayasamız toprak mülkiyetine ilişkin bu hükmü ile ekonomik işletme büyüklüğü dışındaki tarımsal toprakların ekonomik işletme büyüklüklerine getirilebileceği şekilde toprak mülkiyetinin yeniden düzenlenmesini, bu düzenleme sırasında toprak mülkiyetinin yol açtığı sosyal dengesizliklerin giderilmesini, tarımsal üretimin toplumun gıda, sanayi ve ticaret gereklerine, arazinin niteliklerine uygun olarak düzenlenmesini öngörmektedir. Bugüne kadar şu veya bu nedenlerle Anayasanın Devlete verdiği görevi Devlet gerçekleştirememişse bu dönem içinde Anayasada yer alan mülkiyet hakkı da gereği gibi korunamamış demektir. Bundan sonraki dönemde de Devlet toprak mülkiyetine ilişkin düzenlemeleri Anayasadaki esaslara uygun olarak yeterli bir hızla gerçekleştiremez ise mülkiyet hakkına ilişkin bu tecavüz daha bir süre devam edecek demektir.

Anayasa taşınmaz mallar üzerindeki mülkiyet haklarının kamu yararı gerektirdiğinde kamulaştırılarak ortadan kaldırılabileceğini, böylece sözkonusu taşınmaz mallar üzerindeki özel mülkiyetin kamu mülkiyetine dönüştürülebileceğini belirtmektedir. Bu işlemi yapabilmek için Devlet kamulaştırılacak gayrimenkullerin karşılığını peşin olarak ödemek zorundadır. Çiftçilerin topraklandırılması, ormanların devletleştirilmesi ve geliştirilmesi, iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacı ile yapılacak kamulaştırmalar için Anayasa kamulaştırılacak gayrimenkullerin karşılıklarının belirli süreler içinde taksitlenerek ödenmesini önererek mülkiyet hakkının düzenlenmesinde Devlete bazı kolaylıklar getirmek istemiştir. Anayasa bu yaklaşımı ile özel mülkiyete konu olan bazı gayrimenkullerin sahiplerinin mülkiyet haklarını korurken, bu gayrimenkullerin kamu yararına

kullanımı gerektiği için bu malar üzerinde kamunun, yani toplumun mülkiyet hakkını da korumak istemektedir.

Mülkiyet hakkı bu Anayasal düzenlemeler ile gerçekten korunabilmekte midir? Örneğin, tarımsal toprakların yaygın bir tarım ve toprak reformunu gerçekleştirebilmek amacı ile kamulaştırılmasına gidildiğinde Devletin toprak sahiplerine yapacağı ödemelerin büyüklüğü, Devletin bu ödemeleri Bütçe kaynakları dışında bir kaynağa başvurarak ödeme olanağı bulunmadığı toplumun içinde bulunduğu ekonomik koşullar sonucu toplumun ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerinin yaygınlığı altında Devlet bütçesinden kamulaştırmaya ayrılabilen fonların sınırlı kalacağı gibi unsurlar birlikte dikkate alınırsa, kamulaştırma karşılıklarının ödemesi 20 yıl gibi bir süreye yayılsa bile kamulaştırma işlemlerinin yeterli ölçüde yapılamayacağı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Anayasa bir yandan toplumun toplumsal mülkiyet hakkını özel mülkiyet hakkına karşı korunken Devlete bu korumayı etkili bir şekilde yapmak ortamını tam olarak yaratamamıştır. Dolayısıyla, bu durumda sadece özel mülkiyet hakkı kamu yararlarına karşı korunmuş olmakta, Anayasa Devletin mülkiyet hakkını toplum yararına düzenleme çabalarını güçleştirmektedir.

Aynı durum kıyıların korunmasına ilişkin olarak da görülmektedir. Anayasa Devlete kıyıları koruma, kamu mülkiyetinde bulunan kıyılardan sadece kıyıya komşu arazisi bulunan özel şahısların yararlanmasını değil, bütün toplumun yararlanması için gerekli düzenlemeleri yapma görevini vermektedir. Bu görevi yapmak için Devletin sınırlı mali olanakları karşısında Anayasa Devlete gereken kolaylıkları getirmemekte, aksine kıyıda arazisi olanların çarpık ekonomik piyasa koşulları altında büyük spekülasyon değer artışlarından yararlanmalarını bir hakmış gibi koruyarak kıyı arazisinin piyasadaki gerçek fiyatları ile kamulaştırılması önerisinde bulunmaktadır. Bu durumda kıyı arazi sahiplerinin mülkiyet hakları spekülasyon bir değer kazandırılarak tümü ile korunmakta, buna karşılık spekülasyon değer artışına uğrayan bu arazi üzerinde Anayasal bir hak olan kamu hakkı korunmamakta, hatta Anayasal hak sahiplerinin ödeyeceği vergiler spekülasyon değer artışı gösteren kıyıların kamulaştırılmasına yönlendirilebilmektedir.

Gerek Anayasa, gerekse uygulama mülkiyet hakkının kullanımını sosyal adalete ve etkin bir ekonomik üretime, yani kamu ya-

rarına ters düşecek bir biçimde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu ortamda toplumun mülkiyet hakkının korunduğu söylenemez.

Anayasanın mülkiyet hakkına ilişkin diğer bir sınırlaması devletleştirilmedir. Kamu yararı gerektiriyorsa, kamu hizmeti niteliğindeki özel teşebbüsler devletleştirilebilecektir. Toplumda normal olarak kamu hizmetleri kamu kuruluşlarınca görülmelidir. Kamu hizmetlerinin kâr amacı güden özel teşebbüsler tarafından görülmesi yapılan işin kamu hizmeti olması yönünden özünden çelişkilidir. Kamu hizmetleri zaten o hizmette kamu yararı olduğu için doğmuştur ve bu hizmetlerin sadece kamu tarafından görülmesi doğaldır. Anayasanın bu önerisine karşın Devletin kamu hizmeti niteliğindeki özel teşebbüsleri kamu yararı olduğu halde devletleştirmemiş olması günümüzde mülkiyet hakkına ilişkin ayrı bir sorundur.

Bir toplumda halkın sıhhatinin korunması ve tedavisi kadar kamu hizmeti niteliği gösteren bir başka faaliyet dalı yok gibidir. Oysa, ülkemizde bu faaliyet dalı özel teşebbüslere açıktır. Yani halkın sağlığı kâr azamileştirmesi ilkesinin hakim olduğu piyasa koşulları içinde düzenlenmektedir. İlâç üretimi özel teşebbüs elindedir. Bazı ilaçlar kârlı değilse özel teşebbüs üretmez. Hasta olanlar ilaç bulamaz, tedavi olamaz. Doktorluk faaliyetleri çoğu kez özel işletme şeklinde örgütlenmiştir. Özel hastahaneler vardır. Bu işletmeler hep kâr amacı güder ve üretim konusu kişilerin sağlığıdır. Kişi sağlığının kâr ilkelerine göre korunması gibi ters durum yaratan bu girişimler kamu yararı gerektirirken devletleştirilmemektedir. Bu durumda mülkiyet hakkı gerçekten korunmakta mıdır? Yoksa Anayasanın sayfa ve maddelerini aşarak gerçek hayatta ve yaşantıda yerini bulmakta mıdır?

Diğer önemli bir hak çalışma ve sözleşme hürriyetidir. Anayasa göre herkes dilediği alanda çalışabilir ve sözleşme yapabilir. Anayasa çalışma ve sözleşme hürriyetinin kamu yararına karşı kulllanımı halinde Devlete kanunlarla çeşitli sınırlamalar yapma olanağı vermiştir. Ne var ki, ülkede kamu yararına karşı olan açık veya kapalı birçok çalışma alanı, sözleşme alanı vardır ve bunlar henüz sınırlandırılmamıştır. Örneğin, spekülasyona yönelen çalışma ve sözleşme haklarının kullanımı yasaklanmamıştır. Sağlık, eğitim, ulaştırma gibi bir çok alandaki kamu hizmetlerinin özel teşebbüslerce görüldüğü bir gerçektir ve bunlar yasaklanmamıştır. Birçok

gıda malı zaman zaman spekülâtif faaliyetlere konu olmaktadır.

Devlete Anayasa özel teşebbüslerin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütülmesini sağlayıcı tedbirler alma görevini vermiştir ama Devlet bu tedbirleri almamıştır. Örneğin, az gelişmiş bir toplumda ülkenin kat kaynaklarının lüks konut taşıt aracı, lüks ve son moda giyim kuşam üretimine yönelmesi ve toplumun gerçek ihtiyaçları için gereken malların üretimine bu kaynakların yönelmemesi ne ulusal ekonominin gereklerine ne de sosyal adalete uygun iken Devlet üretim yapımızdaki bu gibi çelişkili durumları engelleyici tedbirleri Anayasanın amir hükmüne karşın almamıştır. Bu durum çalışma hakkı ve hürriyetinin Anayasaya uygun kullanımı mıdır?

Çalışma hürriyeti Türk toplumunda kâr azamileştirmesi gibi klasik ekonomik teorisinin önerdiği serbest piyasa koşullarının geçerli olduğu bir ortam içinde kullanılmaktadır. Bu ortam karaborsa, spekülasyon, istifçilik, depoculuk gibi yüksek kâr getiren alanlarda çalışmayı üretimi arttırıcı alanlarda çalışmaya oranla çok daha cazip bir şekle getirmektedir.

Ülkede üretici ile tüketici arasında dağıtım hizmeti gören araçlar bu hizmetleri karşılığı üreticiden kat kat fazla kazanç sağlarken, üretici çabasının karşılığını alamazken, tüketici haksız yere çok yüksek fiyatlar öderken Devlet kılını kıpırdatmıyorsa bu mudur Anayasadaki çalışma hürriyeti?

Kredi kaynakları üreticiye değil aracı tüccara yöneliyorsa, içinde bulunan bu koşullar altında sanayi ve tarımsal üretim yeterli ölçüde artmıyor, işsizlik yaygınlaşıyorsa ve Devlet bu durumu Anayasal bir görevi olduğu halde ortadan kaldırmıyorsa çalışma hürriyeti var mıdır?

Çalışma hürriyeti üretim faaliyet yerinin herkese iş bulunabilecek şekilde düzenlenmesi halinde sözedilebilecek bir hürriyettir. Herkese iş yeri yok ise, çalışmak isteyen işbulma olanağına sahip değilse çalışma hürriyeti gerçekleştirilebilir mi? Buna ek olarak, herkes ihtisas ve bilgisine uygun işte çalışırsa çalışma hürriyeti yaygındır, gerçektir. Ülkedeki eğitim düzeni ekonomik üretim düzeni ile tutarlı değilse ve bu durumda örneğin, üniversiteler coğrafyacı ve edebiyatçı yetiştiriyor ve ekonomide bunlar iş bulamıyorsa var mıdır çalışma hürriyeti? Veya ekonomide vasıflı ve ihtisas sahibi işçi

eğitimi gerekli iken gençler teknik okullarda değil genel eğitim veren liselerde eğitiliyorsa, lise mezunları iş bulamazken üretici iş-letmeler işçi bulamıyorsa bu ortamda çalışma hürriyeti geçerli midir?

Anayasaya göre Devlet özel teşebbüslerin güven ve kararlılık içinde çalışması için gerekli tedbirleri almakla sorumludur. E-hükme karşın ülkede özel teşebbüsün çoğu faaliyetini Devlet bürokrasisi kırtasiyeciliğe yönelerek engelliyorsa çalışma hürriyeti varmıdır? Üretim, dağıtım ve tüketim faaliyetleri bir kapkaç ortamında yapılıyorsa çalışma hürriyeti olabilir mi? Kamu kuruluşlarının çoğunda vatandaş işlerini yürütmek için kamu personeline pozisyon rantı niteliğinde bir rüşvet ödeyerek işlerini yürütebiliyor veya yapılmaması gereken işleri yaptırma olanağını bulabiliyorsa çalışma hürriyeti ne ölçüde sağlanmaktadır?

Anayasamıza göre çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet alışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirler alır. Anayasamız Devlete işsizliği önleyici tedbirler alma görevini vererek çalışma hak ve ödevinin, çalışabilir herkese iş bulunmasını sağlamaya bağlı olduğunu açıkça söylemektedir. Bu durumda Devlet ekonomik hayatı ve üretimi herkese iş olanağı yaratacak şekilde düzenlemek ve geliştirmekle sorumludur. Ülkemizde tarımda istihdam kapasitesini artırma olanağı yoktur. Tarım kesiminde verimlilik artışı işgücü istihdamını artırmakla değil, sermaye ve teknik bilgi kullanımını artırmakla sağlanabilir. Bu süreç içinde tarımdaki fazla işgücünün tarımsal faaliyetleri terketmeleri de doğaldır. Anayasada yer alan işsizliği önleme görevi için Devletin bir yandan artan nüfusa, diğer yandan tarımsal faaliyeti terkedecek nüfusa istihdam sağlayabilmesi için ülkede sanayi faaliyetlerini hızla geliştirmekten başka çaresi yoktur. O halde Devlet işgücü arzını tümü ile çalıştırabilecek ölçüde bir sanayileşmeyi düzenlemekle Anayasal görevini yer ne getirebilecektir. Bu ise ülke kaynaklarının mümkün olan ölçüde tüketime değil tasarrufa yöneltilmesi, kaynakların sanayi yatırımlarına yönlendirilmesi ile gerçekleştirilebilir. Teknik gerekler böyle iken Devlet ülkede tüketimi kısıtlayamıyor, sosyal adalete uygun dengeli bir tüketim yapısı kuramıyor ve toplumun belirli bir kesimi yatırılabilir kaynakları lüks tüketim amaçları için kullanabiliyorsa

sanayi üretiminin yapısı tüketim malları üretimine yönelerek ekonomide aşırı ve gereksiz tüketim faaliyetlerinin artmasına yol açıyor ve Devlet sanayi üretim yapısının tüketim malları üretimine yönelmesini engelleyemiyorsa, Devletin kredi mekanizmasını düzenlemesi sırasında sanayi kesimi yatırımlar için kredi bulamazken tüketim dalını finanse eden ve böylece tüketimi artıran ticari faaliyetler bol kredi olanaklarına kavuşturuluyorsa, bütün bu gelişmeler sonucu ekonomide sanayi yavaş geliyor ve yeterli sayıda işyeri açılmıyor, işsizlik devam ediyorsa çalışma hakkını kullanmak isteyen işsizler çalışma ödevlerini yerine getirebilirler mi?

Anayasada yer alan dinlenme hakkının kullanımını için çalışanların bu dinlenmeyi gerçekleştirebilecek mali olanaklara kavuşturulması yanında dinlenme hizmetlerini sağlayan üretim ünitelerinin de yeterli ölçüler içinde kurulmasına gerek vardır. Ekonomik hayat bu hizmetleri uygun koşullar altında sağlayacak şekilde düzenlenmemişse, çalışanlar bu hizmetlerden dengeli şekilde yararlanamıyorsa dinlenme hakkı kullanılabilir mi?

Anayasanın çalışma hakkına ilişik olarak düzenlediği diğer haklar arasında sendika kurma hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı, ücrette adaletin sağlanması gibi haklar da vardır. Bu hakların kullanımını büyük ölçüde çalışma hakkının kullanımına bağlıdır. İşsiz olanlar, iş bulamayanlar ne sendika kurma, ne sendikaya üye olma haklarını, ne de toplu sözleşme ve grev hakkını kullanma olanağına sahiptir. Kullanma olanağı bulunmayan bir hakkın hak olması nın anlamı var mıdır?

Ülkemizde işçiler sendikalara serbestçe üye olabilirler Anayasaya göre. Ama birçok yerde sendikaya üye olan işçilerin işverenler tarafından bir fırsat bulunduğu da bir gerçektir. İşverenler işsizliğin yaygın olduğu bir ortamda çıkardıkları işçileri kolaylıkla ikame edebilmektedirler. Sendikaya üye olmanın işten çıkarılmak için bir tehlike olarak görülebildiği ve devamlı olarak bu baskının hissedildiği bir ortamda bu hakkın kullanımı tam mıdır? Sendikal hakların tam olarak kullanılmadığı bir ortamda toplu sözleşme ve grev haklarının da tam olarak kullanılabilceği söylenebilir mi?

Anayasal çalışma haklarından bir diğeri ücrette adalet sağlanmasıdır. Toplumda çalışanların sadece bir kesimi sendikal hakları

1

nı serbestçe kullanabiliyor, sosyal güvenlik haklarından yararlanabiliyorsa, diğer kesim ise düşük ücretlerle sosyal güvenlik ve sendika kapsamı dışında kaçak olarak çalışmayı hiç iş bulamama alternatifini karşısında tercih ediyorsa, bu gelişmelerin sonucu olarak toplumda çalışanlar gerek ücret düzeyi gerekse diğer haklar açısından ikili bir yapı oluşturuyorsa bu durumda Anayasanın öngördüğü sosyal adalet ve ücrette adalet ilkeleri gerçekleştirilebilmekte midir?

Anayasa bütün çalışanlara sosyal güvenlik hakkını vermiş, Devleti bu hakkı korumak için sosyal sigortalar ve yardım teşkilatları kurmakla görevlendirmiştir. Anayasanın bu hükmüne karşın ülkede hakim üretim kesimi olan ve çalışanların 2/3 ünü oluşturan tarım kesimi için sosyal güvenlik sistemi kurulmamışsa sosyal güvenlik hakkı var mıdır? Ülkede sosyal güvenlik kapsamına alınmış kesimlerde kaçak olarak işçi çalıştırılması ve bu işçilere hem saptanan asgari ücretlerin altında ücret ödenmesi hem de sigorta primlerinin ödenmemesi yaygınca bu durumda sosyal güvenlik hakkı yeterli olarak korunmakta, yasalar eşitlik ilkesine uygun olarak uygulanabilmekte midir? Sosyal güvenlik sistemine işverenlerin ödemesi gerekli primler zamanında takip edilerek tahsil edilmiyorsa sosyal güvenlik hakkı yararlanmamakta mıdır? Kurulan sosyal güvenlik ve yardım kuruluşları amaçlarına uygun hizmetleri görebilecek şekilde örgütlenemiyorlarsa, bu kuruluşlarda biriken yardımlaşma fonları sosyal güvenlik hizmetine en çok ihtiyaç duyan grubun değil, gelir dağılımında nisbeten yeterli bir düzeye ulaşmış grubun ihtiyaçlarını sağlayacak şekilde kullanılıyorsa sosyal güvenlik hakkı amacına uygun olarak kullanılabilmekte midir?

Anayasamızın öngördüğü sağlık hakkının korunması ve kullanılması gene Devletin bu konuda alacağı tedbirlere bağlıdır. Örneğin, nüfusun büyüklüğü ve ülke düzeyindeki yerleşimine uygun olarak çeşitli sağlık tesisleri henüz tamamlanmamışsa, eğitim sistemi sağlık tesislerinde hizmet görecek çeşitli ihtisas elemanlarının yetince yetiştirilmesini sağlamıyorsa, büyük fedakarlıklarla yetiştirilen ihtisas elemanlarının ülke dışında çalışma eğilimlerini ve beyin göçünü engelleyecek tedbirler alınmıyorsa, kişilerin sağlığı önemli ölçüde kâr maksimizasyonu ilkesine göre çalışan girişimlere bırakılıyorsa Anayasal bir hak olan sağlık hakkı da o ölçüde gerçekleşmemiş demektir.

Anayasamıza göre halkın öğrenim ve eğitim ihtiyaçlarını sağlama Devletin başta gelen ödevlerindedir. İlköğretim bütün vatandaşlar için mecburidir ve parasızdır. Ne var ki, ülkede henüz bütün yerleşme yerlerinde ilköğretimi gerçekleştirmeye yol açacak ilkokul tesisi kurulmamıştır. İlkokul bulunmadığı için okula gidilemeyen yerlerdeki bu durum vatandaşların Anayasa gereklerini yerine getirmelerini engelleyerek onları kanun önünde suçlu duruma getiriyorsa öğrenim hakkı kullanılabilir mi?

Çeşitli kademelerdeki öğrenim ve eğitim kurumları bu haklarını kullanmak isteyen vatandaşların sayısı dikkate alındığında ihtiyaçlara oranla yetersiz ise, okullarda ekonominin üretim gereklerinin zorunlu kıldığı bilgiler yeterli nitelik ve nicelikte öğretilmiyorsa, eğitimde fırsat eşitliği sağlanamamışsa eğitim ve öğrenim hakkı var mıdır?

Anayasa Devlete tarih ve kültür değeri olan eser ve anıtların korunması görevlerini vermişken ülkenin bu gibi tarihi zenginliklerini devamlı olarak ve kaçakçılık yolu ile ülke sınırlarını aşabiliyorsa Anayasa uygulanabilmekte midir?

Anayasamız kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alma görevini Devlete vermiştir. Devlet Kooperatifler Kanunu çıkarmakla bu görevini yerine getirdiğini sanmıştır. Toplumda ekonomik ve sosyal hayat kooperatifçiliğin gelişmesini destekleyici değil aksine geciktirici şekilde düzenlenmişse, kooperatiflerin şekle yönelik düzenlemeleri ile yetinen bir kanunun kooperatifleri geliştirmesi mümkün olabilir mi? Kooperatifler üyelerinin tedarik, üretim, dağıtım ve tüketim hizmetlerini görerek onlara yardımcı olacak, üreticilerin emeklerinin tam karşılığını almalarına yol açabilecek bir örgütlenmedir. Kooperatifler bu durumda ekonomide üretim, dağıtım ve tüketim hizmetlerini gören özel veya kamu diğer kuruluşlarla birlikte, ekonomimizin yapısal gereği olarak bir rekabet sistemi içinde, hem de çarpık bir rekabet sistemi içinde faaliyet göstermek durumundadır. Hal böyle iken kredi olanakları kooperatiflere değil de onların rakiplerine yönelmişse, kooperatiflerin kredi alabilmeleri için ne yeterli finansman kaynakları ne de kredi alma usulleri konulmuşsa kooperatifçiliğin gelişmesi sağlanabilir mi?

Anayasaya göre Devlet halkın gereği gibi beslenmesini, tarımsal üretimin toplumun yararına uygun olarak artırılmasını sağla-

mak, toprağın kaybolmasını önlemek, tarım ürünlerini ve tarımla uğraşanların emeğini değerlendirmek için gereken tedbirleri alır. Anayasanın bu hükmüne karşın gerçek nedir? Ülkemizde açlık sorunu yoksa da dengesiz beslenme sorunu vardır. Hayvansal gıda tüketimi son derece yetersizken bitkisel gıda tüketimi gereken düzeyin üzerindedir. Devletin tarımsal çabaları nedense hayvancılığın geliştirilmesi yönünde olamamaktadır. Bu da yetmezmiş gibi yetiştirilen hayvansal gıdaların önemli bir kesimi kaçak olarak ülkeyi terketmektedir. Tarımsal üretimin toplum yararına artırılması tarım teknolojisinin geliştirilmesi ve modernleştirilmesine, arazi niteliklerine uygun tarımsal üretim yapılmasına bağlı iken tarımsal üretim bu şekilde düzenlenememiştir.

Devlet toprağın kaybolmasını önleyici tedbirler almaktan sorumludur ama her yıl rüzgâr, su ve diğer yollarla erozyona uğrayan tarımsal arazinin haddi hesabı yoktur. Ormanların ne ölçüde korunduğu, geliştirildiği ve işletildiği ortadadır.

Devlet tarım ürünlerini ve tarımla uğraşanların emeklerini değerlendirmekten sorumludur. Bu açık hükme karşılık her yıl ülkede tarımsal üretimin önemli bir kısmı hiçkimsenin yararına olmayan şekilde değerlendirilememektedir. Çeşitli yıllarda tütün ve çay başta olmak üzere birçok ürünün çürümeye bırakıldığı bilinmektedir. Her yıl birçok meyve türü pazarlama olanakları bulunmadığı için ya ağaçlar üzerinde veya topladıktan sonra çürümeye terk edilmektedir. Bu sorunların ötesinde, örneğin, üretici ürününü kilosunu 50 kuruşa satamazken tüketici aynı ürünü kilosunu 500 kuruşa yemek durumunda değil midir? Tarımda üretici ile tüketici arasındaki dağıtım, pazarlama, ticaret sistemi her bir suistimale açık, araçların insafına bırakılmış serbest rekabet piyasa sistemi bile olmayan bir kapkaç sistemi ile oluyorsa, bankalar bu dağıtım hizmetini görenlere kredi verip üreticilere ve kooperatiflere kredi vermiyorsa, belediyeler kabız malların tekelinde bulunan haller üzerinde hiçbir kontrol kuramıyorsa tarımsal ürünler ve üreticilerin emeği değerlendirilebilir mi?

Tarım ürünlerinin ihracı daha ayrı bir sorundur. Dış piyasalarda Türk malının Türk malına rakip olması ihraç fiyatlarının düşmesi gibi bir sonuç vermektedir. İhracatta kalite kontrollerinden sakınıldığı diğer bir gerçektir. Bu şartlar altında Devlet ihracatı düzenleyebilmekte midir?

Tarımda Anayasal görevlerin yerine getirilebilmesi için Devletin tarımsal üretimi, sanayi üretimini, tarıma dayalı mallar tüketimini dağıtım ve pazarlama hizmetlerini ulusal ihtiyaçlara, arazi niteliklerine, dış pazarlara uygun olarak fiziki kontroller aracılığı ile düzenlemesinden başka bir olanak yoktur. Bu yola girilmediği sürece Anayasanın gerçekleştirilmesi beklenmemelidir.

Devletin tarımla ilgili diğer faaliyeti destekleme politikasıdır. Bu politika ile Devlet ülkede tarımın arazi niteliklerine, sanayicilerin, tüketicilerin ve dış pazarların gereklerine uygun olarak düzenleme olanağına sahiptir. Ama bugüne kadar Devlet nedense bu politikayı siyasi iktidarların siyasi yararları dışında kullanabilme olanağına kavuşmamıştır. Bu mudur Anayasanın uygulanması?

Vergi ödevi diğer bir Anayasal haktır. Anayasaya göre herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Anayasanın bu önerisine karşın toplumun bazı kesimleri gelirlerine oranla yüksek bir vergi yükü altında inlerken diğer bazı kesimleri çok hafif bir vergi yükü altında ise, sabit gelirliler kanunda yazılı vergilerini kuruşu kuruşuna öderken diğer gelir sahipleri oldukça yaygın vergi kaçırma olanaklarına kavuşmuşsa ve Devlet vergi kaçırma olaylarını engellemiyorsa, toplumun bir kesimi vergilerini geliri sağladığı an öderken toplumun bir başka kesimi vergilerini bir iki yıl gecikme ile ödeme durumunda ise, ekonominin gelişmesinde önderlik edecek sanayi kesimi diğer kesimler lehine aşırı bir vergi yükü altına sokulmuş ise bu durumda vergi hakkının sosyal adalet ilkelerine ve Anayasanın öngördüğü denge içinde kullanıldığı söylenebilir mi? Böyle bir durumda Anayasanın uygulandığı ileri sürülebilir mi?

Anayasal hakları Anayasa maddelerinde sıkışıp kalan hükümler olarak ve halkın yaşantısındaki gerçek boyutları ile yansıtmaya çalıştık. Neden Anayasanın verdiği hakları gereği gibi kullanamıyor Türk Vatandaşları? Burada cevabı gene Anayasadan bulmak mümkündür. Anayasamız Devlete kişilerin ekonomik sosyal ve kültürel hakları ile ilgili birçok sorumluluk vermiş ise de 53. maddesi ile Devletin bütün bu sorumluluklarını ortadan kaldıracı bir kapıyı açmıştır. Bu maddeye göre Devlet ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini ancak ekonomik gelişmişlik düzeyinin ve mali kaynakların elverdiği ölçüler içinde yapacaktır. Bir başka deyişle Devlet kalkınmamış bir ekonominin sunabileceği olanakların sınırı

içinde kalarak ekonomik kalkınmayı gerçekleştirecektir. Devletten bunun ötesinde birşey beklemek Türk toplumunun hakkı olmaktan çıkmaktadır. Bu durumda Anayasa halka birçok ekonomik ve sosyal hak vermiş, Devleti bu hakları korumak ve kullanılmakla görevlendirmiş ama öte yandan Devlet bu faaliyetleri yapmazsa ondan hesap sorulmasını önleyici bir mekanizmaya da yer vermiştir.

Anayasanın bu sınırlayıcı hükmünü iki ayrı açıdan ele almak gerekir. Anayasa bir toplumun uzun bir dönem boyunca temel yapısına ilişkin düzenlemeleri yapan bir yasadır. Anayasada yer alan hükümlerin Anayasanın kabul edildiğini izleyen gün derhal gerçekleştirilmesi olanağı yoktur. Özellikle ekonomik ve sosyal hayata ilişkin düzenlemelerin çok kısa bir süre içinde Anayasada yazılan ölçüler içinde gerçekleştirilmesi teknik olarak mümkün olmayabilir. Böyle bir durumda Anayasa ile kendine görev verilen kuruluşların görevlerini yerine getirmedeği ithamı ile karşılaşılması hukuk anlayışına sığmaz. Anayasamızın 53. maddesinin yukardaki gerekçe dikkate alınarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Ne var ki, mesele- nin önem kazanan ikinci bir boyutu daha vardır. Mevcut kaynaklar ve gelişmişlik düzeyi elvermiyor diye Devletin Anayasanın verdiği görevlerden kaçınabilmesi de hukuk anlayışına sığmaz. Burada Devlete düşen görev mevcut kaynakları önce ekonomik gelişmişlik düzeyini artırmak için seferber etmesi ve böylece Anayasa ile kendine verilen görevleri yapabileceği bir ortamı hazırlaması, ekonomik kaynakları artırıcı bir ekonomik ortamı yaratmasıdır. Devlet öncelikle kaynakları artırmak, ekonomiyi ekonomik ve sosyal alanda kendine verilen görevleri yapabilecek ölçülerde kaynak yaratıcı bir şekle dönüştürmekle sorumludur. Devlet faaliyetleri bu amaçla yönelmiyorsa, Devlet kendine verilen hizmetleri mevcut kaynaklarla yapılabilir ölçüler içinde yerine getirmekle görevini yaptığı kanısına ulaşıyorsa Anayasaya ters düşüyor demektir.

II. ANAYASA VE EKONOMİK HAYATIN DÜZENİ

Anayasa Devlete ekonomik ve sosyal hakların sağlanması ve korunması görevlerini vermekle yetinmemiş, ekonomik ve sosyal hayatın nasıl bir yöntem izlenerek düzenleneceği konusunda Devlete belirli bir yol göstermeye de çalışmıştır. Anayasanın 41 ve 129'uncu maddeleri incelendiğinde Devletin ekonomik ve sosyal hayatı düzenlerken dikkate almak zorunda olduğu çerçevenin unsurları kolaylıkla saptanabilmektedir:

— Devlet ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştir-
mekle sorumludur.

— Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma bir plana bağlı ola-
rak gerçekleştirilecektir.

— Bir plana bağlanacak kalkınma demokratik yollarla ger-
çekleştirilecektir.

— Plan ekonomik ve sosyal hayatı adalete uygun olarak, tam
çalışmayı ve herkese insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi
sağlamayı amaç edinerek düzenleyecektir.

— Ekonomide toplam tasarruflar artırılacak, yatırımlar top-
lumun yararlarına uygun alanlara yöneltilecektir.

Anayasanın kabulünden bu yana ekonomik ve sosyal hakların
tatminkâr bir ölçüde sağlanmadığını, özellikle ekonomik ve sos-
yal hakların toplumun yaşamının ayrılmaz bir parçası olabilecek
şekilde kullanımını sağlayacak bir ortama henüz ulaşamadığını
daha önceki bölümde açıklamaya çalışmıştık. Bu sonuca ulaşılma-
sının temel nedeni, kanımızca, Devletin bugüne kadar ekonomik
ve sosyal hayatın düzenlenmesiyle ilgili olarak Anayasamızda yer
alan yukardaki unsurlara yeterli önemi ve ağırlığı vermemesidir.
Bu konuya ulaşmamıza yol açan nedenleri kısaca açıklamakta ya-
rar vardır.

1. Devlet ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmekle sorumludur.

Anayasa ekonomik ve sosyal hakların ancak ekonomik, sosyal
ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesi ile ulaşılabilir bir or-
tam içinde kullanılabilirliği gerçeğinden hareket etmektedir. Kal-
kınmamış bir ülkede halkın ekonomik ve sosyal haklarının kullanı-
mına yol açabilecek maddî ve manevî olanakların bulunmaması do-
ğaldır. Ekonomik ve sosyal haklar kalkınma düzeyine bağlı olarak
karar ve halkın yaşamına girer.

Bu durumda öncelikle kalkınmanın ne olduğu ve ne olmadığı,
az gelişmiş bir toplumun kalkınmasının temel gereklerinin neler
olduğu açıklığa kavuşturulmalıdır.

Toplumun maddî gücünün, yani mal ve hizmet üretimi gücü-
nün yüksek olması kalkınmanın temel unsurlarından biridir. Ne
var ki, bu üretim gücünün toplumun kendi organizasyon yeteneği

ile artırılması, üretim gücünün artışına ilişkin kararların ulusal unsurlar tarafından alınıyor olması zorunludur. Karar alma sürecinin ulusal unsurların kontrolü dışında oluşması o toplumun kalkınmış olduğunu yansıtmaz. Kalkınmanın diğer bir boyutu üretim gücünün yüksekliğinin ve artışının devamlılık göstermesidir. Dinamik niteliği olmayan, zaman içinde değişen koşullara uyum göstermeyen bir üretim gücüne sahip olunması kalkınma ile bağdaşmaz. Üretim gücündeki dinamizim büyük ölçüde teknolojik ilerlemeye bağlı olduğundan kalkınma teknolojik ilerleme ile birlikte ele alınmalıdır. Toplumun üretim gücündeki gelişmelerin o toplum tarafından yaratılan ve geliştirilen teknolojilere dayandırılması halinde kalkınmaya ulaşılır ve kalkınmanın devamlılığı sağlanabilir. Kalkınmanın diğer bir unsuru üretim gücünün halkın yaşam düzeyinin artması ve gelişmesine yol açacak mal ve hizmet üretimine yönelik olmasıdır. Halkın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretmeye yönelmeyen bir üretim gücünün toplum için yararı sınırlı kalmak durumundadır. Kalkınma halkın yüksek üretim gücünden dengeli ve adaletli olarak yararlanabilmesine de bağlıdır. Toplumda çeşitli sınıfların yaşam ve gelir düzeyleri çeşitli sosyal ve siyasal sorunlar yaratabilecek ölçüde dengesiz ise bu durumda kalkınmadan söz edilemez. Kalkınmanın diğer bir unsuru toplumun sahip olduğu kaynakların tümü ile üretim süreci içinde değerlendirilmesidir. Toplumda kaynaklar atıl bırakılıyorsa, üretim gücü bu kaynakları değerlendirecek ölçüde gelişmemişse kalkınma sağlanamamıştır.

Kalkınma kavramı üzerindeki bu açıklamalardan, kalkınmanın toplumda kişi başına ortalama gelirinin artırılması gibi muhtevası belirli olmayan bir biçimde tanımlanmasının doğru olmayacağı kolaylıkla anlaşılabilir. Kalkınmış bir ülkede üretim gücünün yüksekliği doğal olarak ortalama gelir düzeyinin de artması sonucunu verir. Ne var ki, ortalama gelir düzeyinin yüksek olduğu bir toplumda kalkınma için tanımladığımız unsurlar yer almıyorsa, o topluma kalkınmış bir toplum denmemesi gerekecektir.

Az gelişmiş bir toplumun kalkınmış bir toplum şekline dönüşürülebilmesi için toplum yapısında bazı değişikliklerin gerçekleştirilmesi zorunludur. Az gelişmiş ülkelerdeki hakim üretim konusu olan tarımdan sanayiye doğru yönelme kalkınmanın temel gereğidir. Bu yapısal değişiklik tarımsal üretimin geliştirilmemesi şeklinde anlaşılmalıdır. Aksine, tarımdaki düşük verime yol açan

geleneksel geri teknoloji terkedilerek, tarımda sermaye ve bilgi unsurlarına ağırlık verilerek tarımın modernleştirilmesi ve tarımsal üretimin yapısının değiştirilmesi zorunluğu vardır. Tarım kesimi gıda malları üretimine ek olarak sanayi hammaddeleri üretimine yönelecek, gerek birim işgücü gerekse birim arazi veriminde büyük artışlar sağlanacak, tarımdaki fazla işgücü sanayi kesimine transfer edilecektir.

Kalkınma süreci içinde en önemli yapısal değişme üretimin sanayi kesiminde yoğunlaşması şeklinde olmak durumundadır. Böylece tarımsal üretimin, işgücünün ve tabii kaynakların üretim süreci içinde değerlendirilmesi olanakları belirecektir. Sanayi kesiminin kalkınmayı sağlayabilmesi, kalkınmanın devamlılığını koruyabilmesi için yatırım malları üreten temel sanayilerin ve ağır sanayilerin hızla geliştirilmesi, tüketim malları üretiminin ve hafif sanayi kesiminin gelişmesinin sınırlı tutulması gerekecektir. Bütün sanayi kesiminde verimin en yüksek olmasını sağlayan ileri ve modern teknolojiler kullanılması sanayileşme sürecinin diğer bir gereği olacaktır. Toplumda eğitim, sağlık ve diğer sosyal faaliyetlerin, şehirleşmenin, altyapıların yukarıda tanımlanan yapısal değişikliği kolaylaştıracak, onu hızlandıracak bir biçimde düzenlenmesi kalkınmanın bir başka gereğidir.

1961 Anayasasından bu yana geçen süre içinde ekonomik ve sosyal hayat yukarıda tanımlanan yapısal değişikliği sağlamaya yeterli bir şekilde düzenlenememiş, kalkınma sağlanamamıştır. Kuşkusuz 13 yıl içinde az gelişmiş bir toplumu Dünyanın en gelişmiş ve kalkınmış sayılı birkaç ülkesi düzeyine çıkarma olanağı yoktur. Devletten başarıma olanağı teknik olarak bulunmayan bir çabayı göstermesi beklenmemelidir. Bu süre içinde ekonomik ve sosyal hayata yakın bir süre içinde Türk toplumunu kalkınmaya yönelecek bir düzen verilemediği içindir ki Devletin kalkınma yönünde yeterli bir çaba gösteremediğini ileri sürebilmekteyiz.

2. Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma bir plana bağlı olarak gerçekleştirilecektir.

Anayasamız ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plana bağlı olarak gerçekleştirilmesini öngörmüş, bu hükmün bir gereği olarak 1963 yılından bu yana üç kez Beş Yıllık Kalkınma planı hazırlanmıştır.

Anayasa kalkınmanın plana bağlı olmasını önerirken bu planların «kalkınma planı» niteliğinde olmasını da açıklığa kavuşturmaktadır. Bilindiği üzere planlama faaliyeti çeşitli şekillerde olabilir; kalkınma planlaması bunlardan sadece biridir. O halde Anayasasının önerdiği kalkınma planlaması kavramına açıklık getirmek ve ülkede yürütülen planlama faaliyetlerini bu tanımın ışığı altında inceleyerek değerlendirmek daha anlamlı olacaktır.

Planlama genel olarak insan davranışlarına temel olacak karar alma sürecine bilimin rasyonel bir şekilde uygulanmasıdır. Bir planlama faaliyetinde ulaşılmak istenen amaçların saptanması, bu amaçlara ulaşabilmek için mevcut araçlarla amaçlar arasındaki ilişkilerin kurulması ve araçların amaçlara ulaşmayı en etkin biçimde sağlayacak şekilde kullanılması sözkonusudur. Planlama kıt kaynakların istenen sonuçlara ulaşabilmek için en rasyonel kullanımını düzenleyen faaliyet biçimidir. Kalkınma planlaması bu genel tanıma uyan ve aynı zamanda belirli bazı özellikler de taşıyan bir karar alma ve uygulama faaliyetidir. Kalkınma planlaması toplumun bütün kesitlerini kapsama durumundadır. Bir başka deyişle, kalkınma planlaması ekonomik, sosyal ve kültürel bütün faaliyetleri düzenlemeye yönelik olacaktır. Buna ek olarak, kalkınma planlaması toplumun yapısını belirli bir yönde değiştirmeyi amaç edinecektir. Bu yapı değişikliği sırasında az gelişmiş toplumun üretim yapısı sanayiye yönelik olacak, tarımın önemi azalmakla beraber verimi artırılacak, tarımsal üretimin yapısı sanayiye yönelik bir şekle getirilecek, sanayi kesiminde temel sanayi dalları, ağır sanayi, yatırım malları sanayi ve ara malları üreten sanayiler büyük bir ağırlık taşıyacaktır. Toplumun bütün sermaye, teknoloji, insangücü, tabii kaynakları bu yapısal değişikliği gerçekleştirmek üzere tümü ile kullanılacak ve düzenlenecektir. Toplum bu yapısal değişikliğin gereklerine uygun olarak örgütlenilecek, ekonomik ve sosyal hayata dinamizm kazandırılacak, mevcut kaynakların kullanımını ile yetinilmeyip kaynakların artırılmasına ve atıl kaynakların da harekete geçirilmesine yönelinecektir. Değiştirilen üretim yapısı kişisel ve toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacına yönelecek, toplumda ekonomik ve sosyal hayat çeşitli sınıflar ve yöreler arasında adil bir denge sağlayacak şekilde düzenlenecektir. Kısaca, kalkınma planlaması ekonomide hangi mal ve hizmetlerin ne kadar, ne zaman, nerede ve ne için üretileceği, bu üretimin kimlere tahsis edileceği ile ilgili temel ekonomik kararların, ekonomik

sistemin tümü gözönünde tutularak alınmasını sağlayan bir faaliyettir.

Bir planlama faaliyeti ekonomik ve sosyal hayatı yapısal bir değişikliğe ulaşacak şekilde değil, fakat mevcut dengelerin bozulmasını önleyecek bir şekilde düzenliyorsa bu faaliyet bir kalkınma planlaması değil, intibak planlaması biçimindedir. Anayasamız ülkede planlamanın mevcut ekonomik ve sosyal yapının devamını sağlayan bir planlama olmasını değil, yapıyı değiştiren bir kalkınma planlaması biçiminde olmasını önermektedir.

Kalkınma planlaması ekonomideki tüm kaynakların merkezi bir karar organı tarafından kalkınma amacına uygun olarak kullanılmasını düzenlenmesi olduğuna göre ekonomide üretim, yatırım ve tüketimle ilgili kararların bundan böyle bir planlama organı tarafından alınması zorunlu olur. Bu durumda kalkınma planlaması ile birlikte toplumda ekonomik sistemin karar alma süreci yönünden bu gereğe uygun olarak yeniden düzenlenmesi de zorunludur. Örneğin, kalkınma planlaması yapılacak bir ülkede artık üretim yatırım ve tüketim kararlarının, kâr maksimizasyonu ve kişisel fayda maksimizasyonu kriterlerine göre, serbest rekabet piyasası ve arz talep koşullarının belirlediği fiyat sistemi ile kapitalist bir ekonomik düzeni muhafaza ederek alma olanağı yoktur. Kalkınma süreci içinde üretimin yapısında oluşturulacak değişikliklerle birlikte ekonomik sistemin de değiştirilmesi, piyasa mekanizmasına göre alınacak kararlara son verilmesi, tüketici tercihleri ve kâr maksimizasyonuna dayanan üretim ve yatırım kararlarının alınması yetkisinin plancılara verilmesi zorunludur. Kalkınma planlamasında ekonomik kararları üretici ve tüketiciler değil, onlar adına plancılar alacak, plancı tercihleri hakim olacaktır.

Plancılar ekonomide üretim, tüketim ve yatırımlarla ilgili kararları üretici ve tüketicilerin talep ve arz şeklinde fiyatlar aracılığı ile piyasaya yansıyan isteklerine göre değil, toplumun ulaşması gereken düzeye ve üretim yapısında oluşturulacak değişikliklere uygun olarak alacaklardır. Bu karar alma süreci içinde plancılar fiziki üretim ve tüketim hedefleri saptamak zorunda kalacaklar, ekonomik faaliyetler temel olarak fiziki düzenlemelerle yönlendirilecektir.

1963'den bu yana hazırlanan ve uygulanmasına çalışılan üç Beş Yıllık Kalkınma Planında, yukarıda tanımladığımız kalkınma planı

niteliklerinden sadece bir kısmını bulmak mümkündür. Planlarımız ekonomik yapıyı değiştirmek istemiş, fakat bu yapısal değişikliği sağlayabilecek düzenlemelere yer verememiştir. Örneğin, ekonomik düzende çarpık fiyatlar ekonomik kararların alınmasında temel unsur olmaktan kurtarılamamış, böylece üretim, yatırım ve tüketim kararları büyük ölçüde kâr maksimizasyonu ve tüketici tercihlerine bağlı olarak alınma durumunda kalmış, kapitalist ekonomik sistemin bütün özellikleri ekonomik hayat içinde devam etmişlerdir. Böyle bir ekonomik örgütlenme ve düzen içinde tabiatı ile ekonomik üretim, yatırım ve tüketim kararları kalkınmayı sağlayacak bir üretim yapısına yol açabilecek biçimde planlı taraflardan alınmıyor olamamış, planlı tercihleri hakim kılınamamıştır. Planlı tercihlerinin hakim olamadığı ve temel ekonomik kararların planlı taraflardan alınmadığı bir ekonomik ortam içinde yapılan planlama faaliyetlerini kalkınma planlaması olarak tanımlama bilimsel olmadığından gerçek bir kalkınma planlaması yapılamamıştır.

Kapitalist sistemde rekabet koşullarının yaratılması halinde kaynakların en rasyonel biçimde kullanılabilmesi ileri sürülmektedir. Teorik olarak bunun doğru olmadığını kanıtlamak mümkün ise de, ileri süreler görüşün doğru olduğu kabul edilse bile hiçbir ülkede tam rekabet koşullarının teorinin varsayımlarına uygun olarak sağlanamadığı bir gerçektir. Az gelişmiş ülkelerde tam rekabet piyasası koşullarının geçerli olması olanağı hiçten yoktur. Ülkemizde de durum böyledir ve ekonomik yapıımız bir çok üretim dalında fiili tekeller altındadır. Bu çeşit bir çarpık piyasa sistemi içinde ekonomimizde üretim, yatırım ve tüketim kararlarının kâr azamileştirmesi ilkesine göre, reklamlarla şartlandırılmış, gösteriş eğilimi yüksek tüketici tercihlerine göre alınmakta devam etmesi kalkınma çabalarının başarısız kalmasının temel nedenidir. Anayasamızda önerilen planlı kalkınma politikasının başarılı olamaması da ekonomik sistem ve örgütlenmeyle ilgili bu unsura bağlı kalmaktadır.

3. Kalkınma Demokratik Yollarla Gerçekleştirilecektir.

Anayasa kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilmesini istemektedir. Demokrasi topluma Anayasa ile verilen hakların sağlanması ve korunması, bu hakların halkın yaşamına girmesi oldu-

ğuna göre kalkınmanın demokratik yollarla olmasının ilk şartı kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve böylece toplumun Anayasal haklarını kullanabileceği bir ortama kavuşturulmasıdır. Ülkemizde tanımlarını verdiğimiz bir kalkınma süreci gerçekleştirilemediği sürece demokratik bir yaşama da ulaşamayacaktır.

Anayasa kalkınmanın plana bağlanmasını, planın bir kalkınma planı niteliğinde olmasını öngördüğüne göre, kalkınma planı hazırlığında başvurulacak düzenlemelerin ve plan uygulaması sırasında izlenecek yöntemlerin demokratik esaslara uygun olmasında zorunluluk vardır. Kalkınma çabalarında izlenecek yöntemler Anayasada yer alan temel hakların kullanımını engellememelidir. Örneğin, toplumda kaynakların kullanımı düzenlenirken çalışma düzeni içinde angarya, eziyet ve işkence gibi unsurlara yer verilmemelidir. Zorunlu iskân ve çalışma usullerine yer verilerek yerleşme ve çalışma hürriyetleri zedelenmemelidir, haberleşme ve seyahat hürriyetleri sınırlandırılmamalıdır. Halk isteği dışında bir öğrenime zorlanmamalıdır. Kalkınma süreci içinde mülkiyet haklarına Anayasa'da yazılı sınırlamaların ötesinde yeni sınırlamalar getirilmemeli, fakat Anayasada yazılı sınırlamaların ciddi bir şekilde gerçekleştirilmesinden de kaçınılmamalı, böylece mülkiyet hakkının toplumun yararına olmayan biçimlerde kullanımı önlenmelidir. Herkesin dileği alanda çalışması ve özel teşebbüsler kurması engellenmemeli, fakat Anayasada yer aldığı gibi çalışma ve sözleşme hürriyetinin kullanımının toplumun yararına olmayan sonuçlara yol açması halinde Anayasal bir gerek olarak bu hakların toplum zararına kullanımını derhal önlenmelidir. Kalkınma faaliyetleri düzenlenirken herkese iş sahası açılmasına gereken önem verilmeli, işsizliği artırıcı üretimin yapısı değiştirilip herkese çalışacağı iş olanakları yaratılmalı, bu arada herkesin yaşına, cinsine ve gücüne uygun olan işlerde çalıştırılması sağlanmalıdır. Herkese ücrette adalet sağlanmalı, dengesiz bir ücret yapısına yol açan gelişmelere son verilmelidir. Kalkınma sırasında işçilerin ve işverenlerin Anayasada yazılı sendikalar hakları korunmalı, sendikalı işçilerin işten çıkarılması gibi uygulamalara son verilmelidir. Herkes sosyal güvenlik hakkını kullanabilir olmalı, sağlık ve eğitim haklarının kullanımları engellenmemelidir. Kalkınma süreci içinde kooperatifçiliğin geliştirilmesi, tarımın ve çiftçinin korunması kalkınmanın demokratik olmasının diğer koşulları arasındadır. Kalkınmanın demokratik olmasına kalkınma çabalarına ve fedakarlıklarına herkesin kendi gücü oranında

katılması, kalkınmanın nimetlerinden herkesin katkısı oranında yararlanması ile ulaşılabilir. Bunun aksine, kalkınma çabalarına ve gerekli fedakârlıklara belirli bazı sınıflar hiç katılmıyor ve bu fedakarlıklar belirli diğer bazı sınıfların üzerinde kalıyorsa; buna karşılık kalkınmanın nimetlerinden hiç fedakarlıkta bulunmamış sınıflar yararlanıyor, fedakarlıkta bulunan sınıflar sonuçtan başarıya katkıları oranında bir pay alamıyorsa Anayasadaki sosyal adalet ilkesine uymayan bir ekonomik düzen oluşturulmuş demektir. İşte bu durum demokratik bir yol değildir ve Anayasamız kalkınmanın demokratik yollarla sağlanmasını önerirken bu çeşit bir ekonomik düzenden kaçınılmasını emretmektedir.

Kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilmesi yönündeki Anayasa önerisinin çoğu kez yukarıdaki unsurlar unutulmuş tamamen bir başka açıdan yorumlandığı görülmektedir. Bu görüşe göre kalkınmanın demokratik yollarla olması demek toplumda her isteyenin istediği alanda istediği gibi hareket etme hürriyetine sahip olması demektir. Bu serbestiyi sınırlayan hiçbir otorite tanımak istememektedir, bu görüşün sahipleri. Öyle ki, onlara göre demokratik kalkınma demek üretim faaliyetlerinin tamamen piyasada oluşan koşullar altında, toplumun yarar ve zararı dikkate alınmadan düzenlenmesi demektir. Bir başka deyişle, üretim faaliyetleri ve ekonominin işleyişi kâr azamileştirmesi ve tüketici tercihlerine göre düzenlenirse demokratik bir kalkınmaya ulaşılacaktır. Bu düzenleme içinde hiçbir otorite ne piyasa koşullarını etkileyici müdahalelerde bulunmalı, ne de tüketiciyi üreticiye karşı, üreticiyi tüketiciye karşı korumalı, piyasada fiili tekellerin oluşması engellenmelidir. Kısaca, kaba gücün hakim olduğu orman kanunlarına benzer bir ekonomik düzen kurulmalı, bu düzen içinde herkes mali gücü oranında ekonomik kararlara etkili olabilmelidir. Böyle bir düzenle mali olanakları yetersiz olan büyük halk kesimlerinin yaşamları, yüksek ekonomik güce sahip az sayıdaki kişilerin aldığı kararlara göre belirlense bile herhangi bir müdahaleye yer verilmemelidir.

Bu yaklaşım Anayasanın tanımladığı demokratik kalkınma yolu olmamakla beraber, ülkemizin ekonomik organizasyonunun çoğu nitelikleri bu çarpık demokrasi yaklaşımına uygunluk göstermektedir. İşte bu nedenledir ki, ülkede gerçek anlamda bir kalkınma yeterli bir hızla sağlanamamakta, bu çeşit bir ekonomik orga-

nizasyon üzerinde oturtulan kalkınma planlaması çabaları başarıya ulaşmamaktadır.

4. Plan ekonomik ve sosyal hayatı adalete uygun olarak, tam çalışmayı ve insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini sağlamayı amaç edinerek düzenleyecektir.

Anayasa ekonomik ve sosyal hayatın adalete uygun olarak düzenlenmesini, kalkınma planlarının bu esasa uygun olmasını istemektedir. Anayasanın bu önerisi kalkınmanın gerektirdiği fedakarlıklara herkesin gücü oranında katılması, kalkınmanın getirdiği olanaklardan herkesin dengeli şekilde ve katkısı oranında yararlanması gibi bir esası belirlemektedir. Bir başka deyişle, ekonomik yapı, üretim yapısı o şekilde düzenlenecektir ki, üretilen mal ve hizmetler toplumun sadece belirli bir kesiminin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelmeyecektir. Aksine, üretim yapısı toplumun bütün kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olacak, bu kesimler arasında ihtiyaçların karşılanmasında sosyal bunalmaların belirmesini önleyecek bir denge kurulacaktır.

Kalkınmanın belirli fedakarlıkları gerektirdiği açıktır. Kalkınma süreci içinde kaynakların arttırılması için, örneğin, vergilerin arttırılması gerekiyorsa herkes gücü oranında vergi verecektir. Geliri az olandan az, geliri çok olandan çok vergi alınacak vergi adleti sağlanacaktır.

Kalkınma sırasında herkese yeterli sayıda çalışma yeri açılacak, sadece belirli kesimlerin işbulması ve diğer kesimlerin işsiz kalması gibi bir durumla karşılaşılmayacak, böylece çalışma adaleti sağlanacaktır. Buna ek olarak, çalışanların sağladığı gelirler arasında bir denge bulunacaktır.

Anayasaya göre kalkınma planları tam çalışmayı sağlamaya yönelik olacaktır. Kalkınma süreci içinde ne işgücü, ne sermaye, ne tabii kaynaklar, ne bilgi ve teknoloji, ne de organizasyon gücü atıl bırakılacaktır. Üretim yapısı bütün ülke kaynaklarını istihdam edebilecek bir şekilde düzenlenecektir. Bu yaklaşım gerçekte kalkınmanın hızlanmasına yol açacak, kalkınma planları ülkedeki kaynakların tümünü üretim süreci içinde değerlendirmeyi yeterli görmeyip bu kaynakların arttırılmasını da düzenleyecektir.

Kaynakların tam çalışma esasına göre kullanımının teknoloji düzeyi ile ilgili bir boyutu vardır. Bir ülkede üretim sürecinde kullanılacak çeşitli kaynakların yapısı kaynak birleşimini yansıtan teknolojik düzeyi de belirleme durumundadır. Kalkınmanın gerçekleştirilmesi için ileri ve modern teknoloji kullanımında zorunluluk bulunduğunu belirtmiştik. İleri ve modern teknoloji ise sermaye yoğun kaynak bileşimlerinin kullanımı anlamına gelmektedir. Ülkenin mevcut kaynaklarının bileşimi üretim sürecinde modern ve ileri teknoloji kullanımı olanaklarını sınırlamakta ise, yani ülkenin ileri teknoloji kullanma yönünden sermaye ve teknolojik bilgi noksanlıkları varsa, bu durumda ya ileri teknoloji kullanımından vazgeçilmesi veya fazlalık gösteren bazı kaynakların atıl bırakılması gerekecektir. Bu çelişkiyi çözümlemek de kalkınma planlarının görev alanı içine girmektedir. Bu gibi durumlarda kalkınma planı ileri ve modern teknolojinin yaygın bir şekilde kullanımını gerçekleştirmek için sermaye ve teknolojik bilgi gibi kıt olan kaynak türlerini hızla artırıcı düzenlemelere girme durumundadır. Planlar bu konuya gereken önemi vermiyorlarsa kalkınmanın hızlandırılması, bütün kaynakların üretim süreci içinde değerlendirilmesi olanakları da ortadan kalkacaktır.

Kalkınma planları herkese asgari yaşam koşullarını sağlama-ya yeterli bir gelir düzeyini hedef almak durumundadır. Burada kalkınma ile beraber toplam gelirin artması ve artan gelirin kişiler arasında bölüştürülmesi gibi ikili bir özellik vardır. Kalkınma süreci içinde üretim artışı ile birlikte toplam gelirin de artması doğaldır. Ne var ki, Anayasa, kabul ettiği sosyal adalet anlayışı uyarınca toplumda gelir dağılımındaki dengesizliklerin azaltılmasını, bu amaçla da gelirin dağılımında herkesin eskisinden daha adil bir pay almasını öngörmektedir. Anayasanın sosyal adalet ve dengeli gelir dağılımı ilkesi uyarınca kalkınma süreci içinde yaratılan gelirin tümünün veya büyük bir kısmının halkın tüketimine yönlendirilmesi de Anayasa ile çelişik olacaktır. Şöyle ki, yaratılan gelirin önemli bir kısmının tüketilmeyerek kalkınma sürecinin devamını sağlayacak yeni yatırımları karşılamak üzere tasarruf edilmesinde zorunluluk vardır. Aksi halde kalkınma hızında yavaşlama kaçınılmaz olur. Böyle bir sonuca ulaşılmaması için kalkınma planlarında halkın yaşam düzeyindeki artışların toplam gelirin artış temposundan daha yavaş tutulmasına gereken önem verilmelidir.

5. Ekonomide toplam tasarruflar artırılacak, yatırımlar toplumun yararlarına uygun alanlara yönlendirilecektir.

Bir ülkede sermaye, işgücü, tabii kaynaklar, girişimcilik yeteneği, teknolojik bilgi gibi kaynakların kullanıma sokulup üretimin ve toplam gelirin artırılması, artan gelirin kişiler arasında üretim sürecine katkıları oranında paylaşılması, gelirlerin tüketim ve tasarruf arasında bölünmesi ekonomik faaliyetlerin tümünü oluşturur. Bu faaliyetler içinde ulusal tasarrufların artırılması temel olarak üretimin ve gelirin artırılmasına bağlı olmakta, ayrıca gelirin tüketime yönelen kısmının sınırlandırılması da tasarruf artışını önemli ölçüde etkilemektedir.

Bu koşullar altında Devletin tasarrufları artırıcı görevi öncelikle ekonomik kaynakları üretimi artırıcı yönde harekete geçirmesine bağlı olmaktadır. Devlet kaynakların kullanımını üretimin yüksek ölçüde artması yönünde düzenlemezse Anayasa ile kendine verilen görevi yerine getirmemiş olacaktır.

Devletin tasarrufları artırma yönünde gözönünde tutacağı diğer bir unsur gelirin dağılımıdır. Gelirin sosyal adalet çerçevesi içinde çeşitli gelir gurupları arasında dağıtılması Anayasal bir gerekliliktir. Öte yandan, gelirin çoğunlukla tüketim eğilimi yüksek guruplara yönelmesi tasarrufların sınırlı kalmasına yol açacağından Devlet gelir dağılımını doğrudan veya dolaylı bir şekilde düzenleyici kararları alırken gelirin yeterli bir kısmının tasarruf edilmesine de dikkat etmek zorunluluğundadır.

Devletin tasarrufları artırıcı faaliyetleri arasında düşünülecek diğer bir konu tüketimi ve özellikle zaruri olmayan tüketimi sınırlandırmasıdır. Bu ya üretim biçimini tüketim mallarına ağırlık vermeyen bir şekilde düzenleyerek ülkede tüketim malları arzını sınırlı tutmakla, veya tüketimi sınırlandırıcı çeşitli ekonomi politikalarına baş vurmakla gerçekleştirilebilecek bir konudur. Vergiler bu alanda Devletin kullanabileceği en önemli araçlardan biridir. Vergi hem doğrudan ulusal tasarruf artışını, hem de dolaylı bir şekilde tüketimi kısırarak tasarrufların artmasını sağlayabilir.

Vergi önceleri klasik devlet anlayışındaki klasik devlet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları karşılamak için kullanılırken, modern ekonomilerde ekonomik hayatı toplum ihtiyaçlarına uygun

bir şekilde düzenlemenin bir aracı olmuş, devletin sosyal - ekonomik faaliyetlerinin (kamu hizmetleri, sosyal ve ekonomik altyapı yatırımları, sanayi üretimine yönelik yatırımlar) gerektirdiği fonları sağlayıcı bir kaynak şekline dönüşmüştür. Devletin ulusal tasarrufları artırmak için vergi yoluna baş vurma demokratiktir ve temel yasaya uygundur. Bu yetkinin kullanımında Devletin adaletli bir vergilemeye baş vurma, herkesten ödeme gücüne göre vergi alınması zorunlu olmaktadır. Bunun aksine bir uygulama Devleti anti-demokratik bir duruma düşürür.

Otoriter rejimlerde tüketimin sınırlandırılmasının ve tasarrufların artırılmasının demokratik ülkelere oranla daha kolay olduğu şeklinde bir görüş vardır; fakat bu görüşün her zaman geçerli olmadığı görülmektedir. Örneğin, diktatörlük rejimleriyle yönetilen birçok ülkede tasarruflar ve yatırımlar artırılamamaktadır. Tasarrufların artırılması yönünden asıl olan rejimin usul yönünden demokratik olması değil, alınan ekonomik kararların demokratik olması, yani ekonomik sürecin demokratik olmasıdır. Bir başka deyişle, demokratik bir usulle oluşan bir siyasi iktidar tüketici hakimiyetini korumak istiyorsa ve bu sırada yeterli ve adil bir vergilemeye başvurmuyorsa bu durum anti-demokratik uygulamalara yol açabileceği gibi, totaliter rejimle yönetilen bir ülkede ekonomik kararların toplum yararına alınması sağlanabiliyor ise, bu amaçla adil ve dengeli bir vergilemeye gidilebiliyor ise alınan kararlar demokratik olacaktır. Vergi ödeme gücünden ağır bir vergi yükü altına sokulan bir kişi siyasal rejim otoriter olsun veya olmasın anti demokratik bir uygulama karşısındadır. Buna karşılık kişilerin vergi ödeme gücü ile oranlı bir vengi yükü altında kaldığı toplumlarda siyasal rejimin rengi ne olursa olsun demokratik bir uygulama vardır. Anayasamızın Devlete ulusal tasarrufları artırma yönünde verdiği görevin yerine getirilmesinde bu unsurun gözönünde tutulması gerekir.

Ekonomi ilminin amaçlarından biri kıt kaynaklar karşısında ihtiyaçların en etkin biçimde karşılanmasını sağlamaktır. Anayasamızın önerdiği yatırımların toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmesi ilkesinin uygulanmasında da dikkate alınacak temel unsur etkinliktir. Yatırım bir ülkenin üretim kapasitesini, dolayısıyla ulusal gelirini artırıcı bir rol oynar. Üretimin artırılmasını düzenleyen ilke ise marjinal maliyetin fiyatlara eşit olmasıdır. Diğer

bir deyişle, herhangi bir malın üretimini genişletilmesinin durdurulacağı nokta, ek bir birim malın üretim maliyetinin o malın piyasa değerine eşit olduğu noktadır. Kaynak dağılımının optimum olması her türlü ekonomik sistemin amacı olduğuna göre, üretim ve fiyat düzeylerinin optimum olması kaynak dağılımını optimum yaptığına göre hareket noktası marjinal maliyet=fiyat ilişkisi olmaktadır. Serbest piyasa mekanizması teorik yapıda bile bu kritere göre dağıtım yapamamakta, yani kaynakların üretim amacı için kullanılmasını etkin olamamaktadır. Optimum kaynak dağılımına ulaşabilmek için ilk gereklilik piyasada tam rekabet koşullarının varlığıdır. Bu koşullardan bir tanesi bile yoksa optimum kaynak dağılımından uzaklaşılır. Gelişmiş ülkelerde tam rekabet koşullarından biri olan atomistik özel girişimlerin varlığı geçerli değildir; bu ekonomide tekelleşme son hızla ilerlemektedir. Az gelişmiş ülkelerde ise serbest rekabete dayanan piyasa mekanizmasının optimum kaynak dağılımını sağlayacağı sözkonusu bile edilemez. Fiili tekeller diyarı olan az gelişmiş ülkelerde piyasa mekanizması kaynakları harekete geçirerek değerlendirememekte, fiyatlar kıtlıkları veya bollukları yansıtan birer gösterge olmaktan çok istikrarsız arz ve talep koşullarının varlığını yansıtmakta, üretim darlığından ötürü entasyonist baskılar devamlılık göstermektedir. Bunlara ek olarak, kişilerin üretim sürecine katkıları oranında ulusal gelirden pay almaları gerekirken çeşitli nedenlerle doğan sınıflaşma sonucu paylar orantısız bir şekilde belirlenmektedir.

Bu açıklamalardan az gelişmiş toplumlarda ekonomik yapının doğal bir sonucu olarak marjinal maliyet ile fiyat arasındaki ilişkilerin bozulduğu ve kaynakların etkin dağılmadığı anlaşılmaktadır. Yani piyasa mekanizması statik etkenliği sağlamaktan uzaktır.

Serbest piyasa ekonomisi kaynakları optimum dağıtabilecek güce ve olanağa sahip olsa bile bu mekanizmanın kaynakları yönelttiği önceliklerin toplum yararına olduğu da ileri sürülemez. Bunun nedeni açıktır. Piyasa mekanizmasını harekete geçiren üç kuvvet vardır. Bunlar, kâr azamileştirmesi, tüketici fayda azamileştirmesi ve tüketici tercihleridir. Bu kuvvetlerden kâr azamileştirmesi ilkesi girişimciyi «toplum yararına olan faaliyet» yerine «kârlı olan faaliyet» dallarında üretim ve yatırıma itmektedir. Eğer kolalı içkiler faaliyeti girişimcinin kâr tutarını yükseltiyor, buna karşılık toplum yararına olan madencilik bundan daha yüksek bir kâr sağlamsı

yorsa, hiçbir girişimci madencilik faaliyetine girmeyecektir. Keynes de bu duruma değinerek en kârlı yatırımların topluma en yararlı yatırımlar olduğuna dair uygulamada hiçbir delil bulamadığını ileri sürmüştür.

Tüketici tercihleri aracılığı ile tüketici hakimiyeti de toplumun yararına çalışmayabilir. Toplumda gelir gurupları farklıdır. Tüketicilerin piyasadaki tercihleri için bir lirayı bir oy olarak kabul edersek, yüksek gelirli gurupların oyları düşük gelirli gurupların oylarından daha ağır basacak ve böylelikle tüketici tercihlerine göre oluşan bir üretim yapısı sadece yüksek gelir gurubundakilerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir üretim yapısı şeklinde oluşacaktır.

Gelir dağılımının çok farklı bir yapıda olmadığı varsayılsa bile, tüketici tercihleri yatırımları toplumun yararına olandan farklı alanlara itebilir. Hiç kuşku yoktur ki, bu günün tüketicileri yarının tüketici kuşakları için fedakârlık yapıp, örneğin, ülkenin elektrifikasyonu için gerekli tüketim kısıtlamalarına kendiliklerinden gitmeyeceklerdir. Bu durum ülkenin ekonomik yapısını duraklatmaktan başka bir sonuç vermez.

Kaynakların toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltilmesinde kaynakların etkin dağılımı konusunu inceleyerek serbest piyasa mekanizmasının bu amaca ulaşmayı sağlayamadığını göstermeye çalıştık. Oysa, kaynakların toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönlendirilmesinde kaynakların etkin bir biçimde harekete geçirilmesi de önemli bir sorundur. Bu aslında kalkınma sorunudur. Ekonomik kalkınma, veya dinamik etkinlik, kaynakların etkin bir biçimde harekete geçirilme derecesine bağlıdır. Kaynakların harekete geçirilmesi piyasa mekanizması yolu ile olacaksa bu görev de daha önce değindiğimiz kuvvetler tarafından yerine getirilecektir. Kısaca, kâr motifi ve tüketici fayda hakimiyeti. Bunlardan kâr motifi piyasa mekanizmasının göstergeleri altında çalışan girişimcinin kâr amacı ile yatırım yapması sonucu kalkınmanın dolaylı bir biçimde sağlanacağını belirtir. Tabiatıyla, ekonomik kalkınma yine tüketici tercihlerinin cevaplanması için yapılacak yatırımlara bağlı olacak, ama harekete geçirici kuvvet tüketici tercihleri olacaktır. Tüketicilerin piyasaya talep olarak yansıyan tercihleri o anki ihtiyaçlar ile ilgili olduğundan girişimciler de piyasa mekanizması içinde tüketicilerin bugünkü ihtiyaçlarını

karşılamaya yönelmekte, uzun dönemli yatırımlara girişememektedirler. Uzun dönemli yatırımlar için girişimciler herhangi bir klavuzdan yoksun olduklarından sadece kendi tahmin ve bekleyişlerine göre hareket etme durumunda kalırlar. Bu koşullar altında girişimciler ileride hangi sektörün diğer sektöre oranla daha kârlı olacağını saptayamadığından az gelişmiş ülkelerde piyasa mekanizması içinde çalışan girişimciler daha çok kısa dönemde çok kâr getiren, riski az tüketim malları üretimi alanlarında faaliyet göstermekte, bu durum sonucu piyasa mekanizması yatırımları toplum yararına uygun olarak yönlendirememektedir.

İşte bu nedenlerdir ki, 1961 Anayasasının Devlete verdiği yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltme görevini Devlet «görünmeyen el» olan piyasa mekanizmasına devredecek olur ve bu görevi yerine getirmekten kaçınırsa demokratik olmayan bir uygulamada bulunuyor demektir. Demokratik bir uygulama temel yasaya uygunluk olduğuna göre ve bu uygunluk için Anayasanın ruhuna göre yatırımların yönlendirilmesinde bir otoritenin, yani «görünen el» in görevlendirilmesi gerekli olduğuna göre, Devlet yatırımların toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönltilmesi işini plâncılara verecektir.

Burada ortaya başka bir sorun çıkmaktadır. Yatırım kararlarının görünmeyen el'den alınıp görünen el'e verilmesi her ne kadar demokratik ve Anayasal bir gerek ise de bu konuda uygulamanın da demokratik olması, yani görünen el'in toplum yararının gerektirdiği öncelikleri saptarken bir hataya düşmemesi sağlanmalıdır. Bu, bir yandan plancuların bilimsel yeteneklerinin devamlı olarak yeterli bir düzeyde tutulmasına, modern kalkınma teorisine göre geçersiz nitelikte bir ekonomik kalkınma anlayışına sahip olmalarının önlenmesine, diğer yandan da siyasal iktidarların siyasi çıkarları uğruna plancılara baskı yaparak onların kararlarını bilimsellikten saptırmalarının önlenmesine bağlıdır.

III. EKONOMİK DÜZEN NASIL OLMALIDIR?

Anayasada yer alan temel hakların kullanımına ilişkin gerçekleri açıklamaya, Anayasanın ekonomik düzene ilişkin hükümlerini yorumlamaya çalıştık. Bütün bunlar Anayasanın gereklerinin tam olarak yerine getirilmediğini, ekonomik düzenin yetersiz olduğunu

yansıtmaktadır. Toplumunu tatmin edebilir bir ekonomik düzeni oluşturmak için ne yapılmalıdır sorusu ise henüz cevaplandırılmamış olmaktadır. Bu son bölümde bu soruya ilişkin görüşlerimizi açıklayacağız.

1. Kalkınma Hakkı Anayasal bir Haktır.

Anayasamız toplumu oluşturan kişilerin yararlanmaları amacı ile bir çok ekonomik ve sosyal hakka yer vermiştir. Bu haklar kişisel haklardır. Devlet bu kişisel hakları sağlamak ve korumakla sorumludur. Toplum kişilerin toplamından oluştuğundan, her kişiye ayrı ayrı sağlanan bu haklar gerçekte toplumun tümüne sağlanmış olmaktadır. Böylece, bu hakların kişisel olma özellikleri dışında bir de toplumsal özelliği belirlemektedir. Bir başka deyişle, her kişi için kişisel olan haklar toplumun tümü için toplumsal bir hak olma durumundadır. Bu durumda, örneğin, her kişinin çalışma ve sözleşme hürriyeti varsa, toplumun da toplumsal nitelikte bir çalışma ve sözleşme hakkı oluşmuştur.

Kişisel hakları kişiler hukuken istedikleri gibi kullanma durumundadırlar. Bu hakların sınırlandırılmaları ancak toplumsal yararlarına aykırı düşmemeleri halinde söz konusudur. Bu sınırlama kişisel ekonomik ve sosyal hakların toplumsal bir boyutu bulunduğunun bir başka kanıtıdır.

Ekonomik ve sosyal haklar birbirinden bağımsız olmayıp birbiri ile yakın ilişki içindedir. Ekonomik ve sosyal hayatın çeşitli kesimleri arasında yakın ilişkiler bulunması ekonomik ve sosyal hakların da birbiri ile bağlantılı olmasına yol açmaktadır. Bu ilişkiler Anayasadaki hakların teker teker sağlanıp korunmasını olanaksız kılmakta, ekonomik ve sosyal haklar ya hep birlikte sağlanıp korunabilmekte veya hiç biri korunup sağlanamamaktadır. Örneğin, çalışma hakkı sağlanamıyorsa seyahat, dinlenme, konut, sosyal güvenlik ve benzeri diğer bütün hakların da sağlanması tehlikeye girmektedir. Bu ilişkiler ekonomik ve sosyal hakların tümünü bir bütün haline getirmektedir.

Anayasanın öngördüğü ekonomik ve sosyal hakların ancak ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirildiği bir ortamda tam olarak sağlanıp korunma olanağı bulunabilmektedir. Bu nedenle kalkınmanın gerçekleştirilmesi demokratik bir toplum düzeninin kurulmasının vazgeçilmez bir şartı olmaktadır.

Anayasanın önerdiği hakların kişisel nitelikleri yanında toplumsal bir niteliği de olması, bu hakların birbiri ile yakın ilişki içinde bulunması ve bir bütün olması, bu hakların kullanımı için ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesinin gerekli olması Anayasadaki bütün bu hakların toplamının toplumun kalkınma hakkını oluşturmasına yol açmaktadır. Kalkınma hakkı bir bütün olup, kişisel haklar bu bütünün kişisel düzeydeki parçaları olma durumundadır.

Devlet kişilerin ekonomik ve sosyal haklarını sağlayıp korumakla sorumlu olduğuna göre, Devlet aynı zamanda toplumsal kalkınma hakkını da sağlamaktan sorumludur. Devlet toplumsal kalkınma hakkını sağlayabildiği ölçüde kişisel hakların da gereklerini yerine getirmiş olacaktır.

Anayasamız toplumsal kalkınma hakkına doğrudan bir atıf yaparak onu açıkça tanımlamamaktadır. Ne var ki, çeşitli maddelerinin birarada değerlendirilmesi Anayasanın dolaylı bir şekilde ve özü ile toplumsal kalkınma hakkına yer verdiğini doğrulamaktadır.

Devlet kişiler karşısında güçlüdür. Her kişinin kendi Anayasal ekonomik ve sosyal haklarını sağlamaması karşısında Devlete karşı etkili bir şekilde hakkını arama gücü ve olanağı yoktur. Bu durum Anayasal görevlerini ihmal etmesi halinde Devleti belirli bazı müeyyidelerle karşılaşmaktan sakınmaya yöneltebilmekte, kalkınmayı gerçekleştirme yönünde kesin çabalar göstermeye zorlayıcı bir baskı altına sokmamaktadır.

Anayasamız toplumsal kalkınma hakkını açıklıkla tanımlamış ve Devlete bu temel hakkı sağlama ve koruma görevini kesin bir ifade ile vermiş olsa idi, Devletin bu temel hakkı sağlama görevinden sakınması olanağı ortadan kalkabilir, kalkınma daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmiş olabilirdi. Anayasanın toplumsal kalkınma hakkına açıklıkla yer vermiş olması halinde Devlet artık güçsüz kişiler karşısında değil, güçlü bir toplum karşısında kalarak kalkınma yönünden daha ciddi bir tutuma girebilirdi.

Bu yaklaşımın uygulamaya yönelik bir gereği olarak Anayasal düzende bir değişiklik yapılarak Anayasada toplumsal kalkınma hakkının açıkça yer alması, kişisel ekonomik ve sosyal hakların toplumsal kalkınma hakkının ayrıntıları olarak düzenlenmesi, Dev-

letin toplumsal kalkınma hakkını gerçekleştirme sorumluluğunun kesin bir zorunluluk olduğunun ve bu sorumluluk karşısındaki müeyyidenin açıklıkla tanımlanması gerektiği kanısındayız.

Bu yaklaşım Anayasa Hukuku ve kamu bakımından yeni bir yaklaşımdır. Temel hukuk anlayışı içinde böyle bir hakkın oluşturulması için henüz ham bir görüştür. Hukuk, ekonomi ve sosyoloji bilimcilerinin bu görüş üzerinde durarak görüşün çeşitli yönlerini geliştirmelerinde zorunluluk olduğunu düşünmekteyiz.

2. Ekonomik Sistem Açıklığa Kavuşturulmalıdır.

Kalkınma ekonomide kaynakların toplumun en çok yararına olacak mal ve hizmetlerin üretimine yönlendirilmesi, kaynakların tümünün üretim sürecine sokulması, kaynakların artırılması, üretim sonucu elde edilen gelirin toplumun bütün kesimlerince dengeli bir şekilde paylaşılması, veya kısaca ekonomik yapının sanayiye ve özellikle yatırım malları sanayiine dayalı bir şekle dönüştürülmesi olduğuna göre ekonomik düzenin ve ekonomik hayatın işleyişinin bu amaca ulaşmayı sağlayıcı, kolaylaştırıcı bir şekilde oluşturulması zorunludur.

Ekonomik üretim, yatırım ve dağılım kararlarının, kâr maksimizasyonu ilkesine ve tüketicilerin tercihlerine dayalı olarak arz ve talep koşulları sonucu beliren fiyatların hakim olduğu piyasa mekanizması içinde alınması Anayasanın önerdiği gibi kaynakları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönlendirmediğinden Anayasamız kapitalist bir ekonomik sisteme kapalıdır. O halde, Anayasal bir gerek olarak ekonomik sistemimizin kapitalist ekonomi sistemi olmadığı açıklıkla kabul edilmek durumundadır.

Anayasamız totaliter bir siyasal rejime ve böyle bir rejimin başvurma olanağı yüksek totaliter bir ekonomik sisteme de kapalıdır.

Bu koşullar altında Türkiye kendi ekonomik ve sosyal koşullarının altında kalkınma sorununu en hızlı ve en etkin bir şekilde çözümlayebileceği kendine has bir ekonomik sistem oluşturmak zorunluğundadır. Bu sistemin temel özelliği Anayasada yer alan ve demokratik bir toplum yapısının içeriği olan ekonomik ve sosyal hakları, yani kalkınma hakkını sağlayan ve koruyan bir sistem olacaktır. Bu sistem ekonomide yatırım, tüketim ve dağılım kararla-

rının toplum yararına olmasını sağlayacak bir sistem olma durumundadır. Bir başka deyişle, ekonomide üretim, yatırım ve dağılım kararlarını üretim unsurlarına sahip olanların kâr maksimizasyonu ve tüketici fayda maksimizasyonu ilkelerine göre alamayacakları, bu koşullarda toplum yararını ilgilendiren kararları alma yetkisinin bundan böyle topluma mal edileceği bir ekonomik sistem kurulacaktır.

Ekonomi biliminde uzun bir süre ekonomide üretim ve yatırım kararlarının alınma yetkisinin mülkiyet hakkından doğduğu ve bu hakkın ayrılmaz bir parçası olduğu şeklinde yaygın bir görüş vardı ve mülkiyet hakkına dayandığı ileri sürülen bu karar alma yetkisi kapitalist ekonomik sistemin temelini oluşturmakta idi. Kapitalist ekonomik sistemin yol açtığı sosyal ve ekonomik dengesizliklerin toplum zararına olduğunu ileri süren bazı sosyal bilimciler bu olumsuz sonuçları gidermek için üretim unsurları mülkiyetinin özel mülkiyete konu olmamasını öneren bir sistem geliştirmeye çalışmışlardır. Oysa kapitalist sistemde sosyal ve ekonomik dengesizliklere yol açan unsur mülkiyet değil, üretim ve yatırım kararlarının mülkiyet sahiplerince alınmasıdır. Üretim unsurları mülkiyetinin özel mülkiyette bırakılmasına ve fakat üretim yatırım ve dağılımla ilgili ekonomik kararların artık mülkiyet sahiplerince alınmamasına olanak sağlayan bir sistem kurulması ile hem kapitalist sistemin yol açtığı ekonomik ve sosyal dengesizliklerden kurtulma, hem de totaliter bir ekonomik sisteme yönelme zorunluluğunda kalmama olanağı belirecektir. O halde ülkemizde kapitalist sisteme alternatif olarak geliştirilecek ekonomik sistemin temel özelliği, totaliter sistemlerdeki gibi mülkiyetin kamulaştırılması değil, ekonomik kararların alınması yetkisinin kamulaştırılması olmalıdır. Yaratılacak ekonomik sistemde üretim, yatırım ve tüketim kararlarını alma sorumluluğu kamu yararına olmak üzere bir karar alma organına verilmelidir. Bu karar organı ise plânlama organıdır ve kurulacak ekonomik sistemde böylece tüketici tercihleri plâncı tercihleri ile ikame edilmiş olacaktır.

Plânlı kalkınma politikasının izlenmeye başlandığı 1961 Anayasasından sonraki dönemde artık piyasa mekanizmasına dayanan kapitalist sistemin geçersiz olacağı hakkında yaygın bir görüş yer almış ve ekonomik sistemimizin «karma ekonomi» sistemi olduğu açıklanmıştı. Ne var ki, bu karma ekonomi sistem anlayışı da hatalı

olarak mülkiyet kavramına dayandırılmış, karma ekonomik sistemin temel özelliği ekonomide yatırım tesisleri maliklerinin hem kamu hem de özel şahıslar olabileceği şeklinde tanımlanarak sistem sorunun çözümleneceği sanılmıştı. Bu yaklaşımda ekonomik kararların alınma biçimi değiştirilmeyip kapitalist sistemdeki mülkiyete dayalı karar alma modeli muhafaza edildiğinden gerçekte ekonomik hayatta kapitalist sistemi ikame eden yeni bir sisteme ulaşılmamış, ekonomide kapitalist sistemin kurallarına, yani karar alınmasında kâr maksimizasyonu ve tüketici tercihleri kurallarına tabi olunmaya devam edilmiştir. Bu koşulların gereği olarak da plânlama çalışmaları üretim ve yatırımların kamu yararına olmasına yol açan kalkınma plânlaması şekline dönüştürülemedi, kalkınma başarısız olmuştur. İsmi ne olursa olsun yaratılacak yeni ekonomik sistemde ekonomik kararları alma yetkisi kamulaştırıldığında bugüne kadar kalkınmamızı engelleyen sistem sorunu bir çözüme bağlanmış olabilecek, Anayasal kalkınma hakkının kullanıma uygun bir ekonomik sistem yaratılabilecektir.

3. Kalkınma Plânları Yapılması ve Uygulanması.

Ülke kalkınmasını sağlayıcı nitelikte «kalkınma plânları» yapılması, bu plânların göstermelik olmaktan çıkarılarak uygulanması ekonomik düzenin temel unsurunu oluşturmalıdır. Anayasal hak olan kalkınma hakkının sağlanması ülkenin hızlı bir sanayileşme sürecine sokulmasına ve kalkınmanın gerçekleştirilmesine yol açacak kalkınma plânları aracılığı ile olmalıdır.

Kalkınma plânları, daha önce bu plânlarla ilgili olarak belirttiğimiz temel özellikleri taşımalıdır. Bu arada öncelikle ulaşılabilecek yaşam düzeyi ve tüketim yapısı belirlenmeli, bu refah hedefine ulaşılırken, aynı zamanda, bir yandan üretim yapısında sanayileşme doğrultusunda sağlanacak değişiklikler, diğer yandan da gelirin dağılımında adalet unsuruna ağırlık veren iyileşmeler gerçekleştirilmeli, kalkınmanın gerektirdiği tasarruf ihtiyacı gözden uzak tutulmamalıdır.

Ekonomik ve sosyal hayattaki bu gelişmelerin plâncıların tercihlerine dayalı olarak sağlanması kalkınma plânlarının vazgeçilmez unsurlarındandır. Bu arada plâncılar ekonomik faaliyetleri düzenlerken tüketim tercihlerinin ne olabileceğini değil, ne olması lâzım geldiğini dikkate almalıdırlar.

Kalkınma plânlarında plâncıların temel aracı fiziki düzenlemeler olmalı, üretim tüketim ve yatırım hedefleri fiziki ölçüler ile saptanmalıdır. Ekonomide fiyat yapısının bu fiziki düzenlemelerle tutarlılığının sağlanması plânlama çalışmalarının diğer bir bölümünü oluşturmaktadır.

Plânlarda üretim yapısı ile halkın gerçek ihtiyaçları arasındaki ve gelir dağılımı ile tüketim yapısı arasındaki ilişkiler tutarlı bir şekilde düzenlenmelidir.

Kalkınma plâncılığı uygulamasında dikkat edilmesi gereken diğer bir unsur bu plânların uygulanmasının sağlanması, plânlama çalışmalarının siyasî iktidarın siyasî yararlarına alet edilmemesidir.

Plânların uygulanmasında ekonomik örgütlenmenin yeni ekonomik sisteme ve plânlama anlayışına uygun olarak yenilenmesinde büyük bir gerek vardır. Kalkınma plânları bu amaçla kurumsal ve idarî düzenlemelere de yer vermek zorunluluğundadır.

4. Ekonomik Örgütlenmede Yenilikler.

Yeni ekonomik düzende ekonomideki temel kararların alınması yetkisi plâncılara verileceğinden plânlama örgütü ekonomide temel bir ağırlık taşıyacaktır. Bu düzen içinde karar alma örgütü olan plânlama ile, uygulayıcı örgütler olan kamu ve özel girişimler arasındaki ilişkilerin biçimi açıklıkla tanımlanmalıdır. Plâncıların üretim hedeflerinin üretici birimlere iletilmesinde ve bu birimlerin üretim faaliyetlerinin plân hedeflerine uygunluğunun kontrolunda tutarlı yöntemlere yer verilmesi zorunlu olacaktır. Buna benzer diğer bir bilgi ve talimat akım sistemi yatırımcı kuruluşlarla plânlama örgütü arasında oluşturulmuş durumundadır. Dış ekonomik ilişkileri düzenleyen kurumların işleyiş mekanizmasında belirli bazı değişikliklere ihtiyaç duyulacaktır. Ekonomide faaliyet gösteren ünitelerin şirketleşmelerini düzenleyen kurullarda değişiklik yapılması ve bu arada sermaye hissedarlığı ile gelir bölüşümü arasındaki dengelerin kurulması önem taşıyacaktır. Üretim hizmetleri yanında kalkınmanın sosyal ve ekonomik amaçlarına uygun bir dağıtım hizmetleri örgütüne ihtiyaç duyulacaktır. Dağıtım hizmetleri düzenlenirken bu kesimin yaratılan gelirden oranlı bir pay alması ve spekülatif faaliyetlerin önlenmesinin, bu kesimin temel faaliyetinin

üretimin halkın ihtiyaçları ile tutarlı dağıtımını etkin bir şekilde gerçekleştirmek olduğunun gözden uzak tutulmaması gerekecektir.

Örgütlenme sırasında önem taşıyan diğer bir konu vergileme mekanizmasının etkinliğe kavuşturulması ve plânın kalkınma amaçlarına uyumunun sağlanmasıdır. Mali kurumların işleyiş biçiminin tümü ile değiştirilerek kredi olanaklarının kalkınmayı destekleyici, kolaylaştırıcı faaliyetlere yöneltmesi mutlaka üzerinde durulması gereken bir konu olacaktır. Sermaye piyasasının oluşturulması örgütlenmenin bir başka boyutu olacaktır.

Kalkınma ile teknoloji arasındaki yakın ilişkiler araştırma örgütlerinin kurulmasını, bu örgütlerle üretim üniteleri arasındaki uyumun sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Eğitimin örgütlenmesinde büyük yeniliklere ihtiyaç vardır. Örneğin, eğitim ile ekonomik yapının gerektirdiği işgücü ihtiyacı nitelikleri arasında denge sağlanması büyük bir zorunluluktur.

Yeni ekonomik sistemde plânlı kalkınma yönteminin başarılması için Devlet bürokrasinin işleyişine ilişkin değişiklikler önem taşıyacaktır. Bürokraside örgütlenme yenilikleri yanında, kırtasiyeciliğin önlenmesi, kamu hizmetlerinin kalkınmaya etkilerinin temel ölçek tutulması bürokrasinin modernleştirilmesi gerekli olmaktadır.

Yönetimde ciddiyetin kurulması ve hakim kılınması kalkınma çabalarının başarıya ulaştırılmasının temelidir. Bu yaklaşım bir yandan siyasî iktidarların plânlama çalışmalarını benimsemelerine ve onu siyasî çıkarlara alet etmemelerine, diğer yandan da yönetim tarzının kalkınmanın gerekleri ile ahenkleştirilmesine yol açabilecektir.

Kalkınma çabalarının bir başka boyutu tarım kesiminde ekonomik etkinlik ve sosyal denge unsurlarına birarada yer veren köklü bir reformun gerçekleştirilmesi, tarımsal kooperatiflerin bu amaçlara ulaşmayı sağlayıcı yönde örgütlenmesidir.

Hukuk düzeninin yenilenmesi de sosyal ve ekonomik yapı ile birlikte yürütülmesi gereken bir konudur. Ekonomik yapı değişikçe ülkenin çeşitli sorunlarını düzenleyen yasaların hızla yeni koşullara uygun bir şekilde dönüştürülmesi, daha önceki donuk yapıya göre düzenlenmiş yasaların toplumun dinamizmini engelleyici olmaktan çıkarılması zorunluluğu hissedilecektir.

S O N U Ç

Ülkemizde kalkınma gerekli bir hızda olmamakta, bu durum Anayasada yazılı ekonomik ve sosyal hakların gerektiği ölçüde korunmasına olanak yaratamamakta, böylece demokratik bir toplum düzenine ulaşamamaktadır.

Bu sorunların çözümü için Anayasadaki ekonomik ve sosyal hakların tümünün toplumsal kalkınma hakkını oluşturduğunu, bu hakkın öncelikle Anayasal düzeyde uyumu zorunlu bir hak olarak tanımlanmasının yararlı olacağını düşünmekteyiz. Bu yaklaşım hukuk düzenimizde yeni bir görüştür ve bütün boyutlarının tartışılarak geliştirilmesinde yarar vardır. Kalkınmanın gerçekleştirilmesini devlete bir görev olarak veren Anayasanın hakim kılınabilmesi için ülkedeki bütün ekonomik ve sosyal faaliyetlerin kalkınmanın gerçekleştirilmesi yönünde düzenlenmesi gereklidir. Bu düzenleme ancak plânlamanın bir kalkınma plânlaması niteliğine dönüştürülmesi ile yapılabilir. Kalkınma plânlamasının temeli ekonomide üretim ve yatırım kararlarının kâr maksimizasyonu ve tüketici tercihleri hakimiyeti ilkelerine göre değil, toplum yararı ilkesini gözeten plâncı tercihlerine göre alınmasının sağlanmasıdır. Bu değişiklik ekonomik sisteme de yansıma durumundadır. Gerçekten, Anayasamız ruhu ile kapitalist bir ekonomik sisteme kapalıdır. Bu sistem yerine üretim ve yatırım kararlarının alınma yetkisini plâncılara veren yeni bir ekonomik sistem yaratılmasına ve bu sisteme uygun örgütlemelerin sağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

**ENDÜSTRİYEL DEMOKRASİ
VE
YÖNETİME KATILMA**

Doç. Dr. İ. Atilla DİCLE
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
İdarî İlimler Fakültesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

ENDÜSTRİYEL DEMOKRASİ VE YÖNETİME KATILMA

Doç. Dr. İ. Atilla DİCLE
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
İdari İlimler Fakültesi

GİRİŞ

Bürokratik örgütlerin toplumları şekillendirdiği hızlı bir değişim çağında yaşıyoruz. Son yirmi-otuz yıl içinde örgüt ve yönetime ilişkin düşüncelerde önemli gelişmeler meydana gelmiş olmakla beraber, geleneksel, otoriter, hiyerarşik ve merkezîyetçi örgütlerin yapı ve uygulamalarında kayda değer bir değişiklik görülememiştir. Daha içinde bulunduğumuz yüzyılın başlarında Max Weber, Frederick Taylor ve Henri Fayol gibi ünlü bilim adamı ve uygulayıcılar tarafından şekillendirilen klasik örgüt ve yönetim ilkelerine dayandırılan günümüz işletmelerinde kararlar, çoğu kere, az sayıda yönetici tarafından alınmakta ve otoriter bir anlayışla emirler şeklinde örgütün alt kademelerine üstten empoze edilmektedir. Bütün dikkatler üretim ve verimlilik üzerinde toplanmakta, işçiye örgütün nihai amaçlarına hizmet eden bir araç gözüyle bakılmaktadır. Teknolojik gelişmelerin gerektirdiği aşırı uzmanlaşmanın da etkisiyle işçi dar bir çalışma ortamında yaşamaya zorlanmakta, zamanla bir yalnızlık içine itilmekte ve çok geçmeden örgüte, topluma ve hatta kendisine yabancılaşan mutsuz bir insan modeli yaratılmaktadır. Örgüt üyelerinin temel sosyo-psikolojik ihtiyaçları ile örgütün nihai amaçları arasında var olduğu iddia edilen doğal çelişki günümüzde kendisini açıkça hissettirmektedir.

Bugün akademik düzeyde tüm çabalar bu çelişkiyi gidermek amacıyla yönelmiştir. İşçinin sosyo-psikolojik ihtiyaçları ile örgütün

üretime ve kâra yönelik amaçlarını bağdaştırmak, işçi ile örgütü bütünleştirmek, içinde işçinin içtenlikle çalışabileceği ve üyesi olduğu örgütü benimseyebileceği bir örgütsel yapı ve çalışma ortamı yaratmak, son onbeş yılda geliştirilen çok sayıda model ve kuramın özünü teşkil etmiştir. Bu yöndeki çalışmaların aşağı yukarı tümünde üzerinde en çok durulan düşünce ve çözüm yollarından biri de işçilerin yönetime katılması olmuştur.

Demokrasi kuramında sağlanan son gelişmeler ile gittikçe kuvvetlenen ve bilinçlenen işçi kuruluşlarının da etkisinde hızla gelişen endüstriyel demokrasi ve işçilerin yönetime katılması düşüncesi bazı ülkelerde son yüzyıldan beri tartışılmalı olmuş olmakla beraber, bugünkü anlamıyla ancak 1950'lerde uygulama alanına aktarılmıştır. Uygulaması ülkemizde 1964 tarihli ve 440 sayılı kanunla sınırlı olarak kabul edilmiş ve düzenlenmiş bulunan yönetime katılma, bütün dünyada hızla yayılmakta ve gittikçe artan bir ilgi görmektedir.

İşçinin yönetime katılması, ülkemiz için yeni olmakla beraber, bugün gerek işletmelerimizin yapı ve çalışma düzenini, gerekse tüm ekonomik düzenimizi geniş ölçüde etkileyebilecek bir yöntem olarak belirmiş ve güncel tartışmalara konu teşkil etmeye başlamıştır. İşçilerin yönetime katılma isteği, bir taraftan kanunlarla getirilen zorlayıcı hükümler, diğer taraftan toplu sözleşmelerle gerçekleştirilmeye ve uygulama alanı genişletilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, endüstriyel demokrasi ile işçinin yönetime katılmasının anlam, kapsam ve uygulamasına ilişkin çeşitli görüşleri incelemek ve ülkemizde konu üzerinde halen devam etmekte olan tartışmalara katkıda bulunmaktır. Bu amaçla, aşağıda bu kavramların anlamı, yönetime katılmanın kapsamı, leh ve aleyhindeki görüşler, katılma düşüncesinin tarihi gelişimi ve bu gelişmeyi hızlandıran faktörler, konu üzerinde yapılmış bilimsel ve uygulamalı araştırmaların bulguları, çeşitli ülkelerdeki uygulama ve Türkiye'deki durum üzerinde durulacaktır.

TANIMLAR

Konuyu incelemeye başlamadan önce, endüstriyel demokrasi ve yönetime katılma kavramlarının tanımları üzerinde kısaca durmakta yarar vardır. Bu kavramların üzerinde fikir birliğine varıl-

nış belirli tanımlarını vermek güç olmakla beraber, bunların anlamlarına ilişkin çeşitli görüşler arasında ortak ya da benzer noktalar bulmak olanağı vardır.

Endüstriyel Demokrasi

Endüstriyel demokrasi kavramına birbirlerinden oldukça farklı anlamlar verilebilmektedir. Konuyu önce yöneticiler sonra işçiler açısından inceleyen İsveçli bilim adamı Rhenman, her iki grubun da endüstriyel demokrasiye amaçlarını gerçekleştirebilecek anlamlar verdiklerini ve kavramın kendi çıkarlarına aykırı düşen anlamlarını kabul etmediklerini belirtmektedir. Ona göre, yöneticiler endüstriyel demokrasiyi, çoğu kere, örgütün verimliliğine ve büyümesine yol açma olasılığı yüksek işçi görüşlerinin yönetimde göz önünde bulundurulması anlamında kullanmaktadırlar. Diğer taraftan, işçi kuruluşları, işletmede işçilerin etki ve statülerini arttırıcı her uygulamanın endüstriyel demokrasi olduğuna inanırlar (Rhenman, 1968).

Norveç'te son on yıldanberi endüstriyel demokrasi üzerinde yürütülmekte olan araştırmalarda görev alan Thorsrud ve Emery'e (1970) göre, «endüstriyel demokrasi, endüstride toplumsal erkin bir azınlığın elinde toplanması yerine, bütün ilgililer arasında paylaşılmasıdır.» Diğer bir deyimle, söz konusu ilgililer, işçiler, yöneticiler ve sermaye sahiplerinden oluşmakta ise, işletmenin yönetimine ilişkin tüm yetkiler bu üç grup arasında paylaşılmalıdır. Yetkilerin bir azınlık grubu (örneğin, yöneticiler) tarafından kullanılması demokrasi değildir. Hatta, endüstriyel demokrasi için erk ve yetkilerin paylaşılması da yeterli değildir. Uygulamada demokrasinin varolabilmesi için aşağıdaki toplumsal koşulların gerçekleştirilmesi de gereklidir:

1. Bütün insanların eşit oldukları varsayılmalıdır. Bazı kişilerin ikinci sınıf bir grubun üyeleri oldukları kabul edildiği andan itibaren, kâğıt üzerindeki düzenlemeler ne olursa olsun, herkes için eşit temsil olanağı ortadan kalkmış olacaktır.

2. Bütün insanlar günlük yaşantılarında hareket özgürlüğüne sahip olmalıdırlar. Kişiler, geçimlerini sağlamak zorunluğu, otoriter ilişkiler ve benzeri diğer nedenlerle aşırı derecede bağımlı işler, temsil için geliştirilecek hiçbir biçimsel düzenleme etken bir demokrasi yaratamayacaktır.

3. Liderler çoğunluğa karşı sorumlu ve çoğunluk tarafından değiştirilebilir olmalıdır. Liderliğin belirli bir grup, sınıf ya da azınlığın elinde bulunması, etken bir demokratik uygulamanın gereklerine aykırı düşecektir.

Endüstriyel demokrasinin yukarıdaki tanım ve koşulları üzerinde birçok bilim adamı fikir birliğine varmış olmakla beraber, belirli bir toplumsal ortamda uygulamaya geçildiği anda, söz konusu fikir birliği kaybolmaktadır. Diğer bir deyimle, endüstriyel demokrasi uygulamada yöresel koşullara, toplum, grup ve kişilerin niteliklerine göre farklı anlamlar kazanabilmektedir. Örneğin, endüstriyel demokrasi, Almanya'da «işçilerin işletmelerin yönetim kurullarında işverenle eşit sayıda temsil hakkına sahip olmaları» anlamında kullanıldığı halde, aynı kavrama Hollanda'da işçilerin işyerlerinde kurulan konseylerde temsil edilmeleri anlamı verilmektedir. Bu nedendir ki endüstriyel demokrasiye, «üretimde verimliliği arttırmak amacıyla başvuru işçi-işveren işbirliği,» «işçilerle işverenlerin yönetimin tüm yetki ve sorumluluklarını paylaşmaları,» «işçi-işveren ilişkilerinin uyum içinde yürütülmesi için geliştirilmiş bir sistem,» «işçinin işverene, işverenin işçiye güvenini sağlayacak bir dayanışma» ve «özel teşebbüs sınırlarını daraltıcı bir uygulama» gibi farklı anlamlar kazandırılabilmiştir (MPM-1970).

Yönetime Katılma

Endüstriyel demokrasi gibi, yönetime katılma kavramının taşıdığı anlam üzerinde de tartışmalar devam etmektedir. Katılmalı yönetim, çoğu kere, otokratik, otoriter ve mekanik yönetime karşıt, demokratik ve organik yönetimle de eş anlamda kullanılmaktadır. Argyris'in (1964) «organik yönetim.» Likert'in (1967) ise «sistem 4» adını verdiği bu yönetim biçimi için «sorun çözümlenici demokratik yönetim» (Bennis, 1966), «açık sistem kuramı» (Barnes, 1960), «Y kuramı» (McGregor, 1960), «9, 9 yaklaşımı» (Blake-Mouton, 1964) ve «gruba yönelik yönetim» gibi farklı, ancak anlam bakımından birbirlerine oldukça benzer kavramlar kullanılabilir.

Katılmalı yönetim konusunda yaptığı geniş çapta derleyici bir incelemeden sonra Lowin (1968:69) kavramın aşağıdaki tanımını sunmaktadır: «Yönetime katılma ile örgütün faaliyetlerine ilişkin kararların, o kararları yürütecek olan kişiler tarafından alındığı bir

örgütsel işleyiş biçimi kastedilmektedir. Yönetime katılma, otoriter yapısı içinde karar alma ve yürütme işlevlerinin birbirlerinden ayrıldığı geleneksel hiyerarşik işleyiş biçiminin karşıtı olmaktadır.»

Yönetime katılma, «katılmalı yönetim», «birlikte yönetim,» «işçinin yönetime katılması» ve «kararlara katılma» gibi benzer düşünceleri anlatan çeşitli kavramlarla eş anlamda kullanıldığı gibi, bunların ötesinde, en güzel örneğini Yugoslavya'da bulan «öz yönetim» anlamında da kullanılabilir (Borgese, 1973).

Farklı kavramlar olmakla beraber, endüstriyel demokrasi ile yönetime katılma, yukarıda sunulan tanımlardan da anlaşılacağı gibi, çoğu kere eş anlamda kullanılmaktadırlar. Ancak, endüstriyel demokrasi, kapsam bakımından, yönetime katılma kavramından daha geniştir ve gerek katılmayı, gerekse öz yönetimi içermektedir. Yönetime katılma örgütsel verimlilik düşüncesinin, endüstriyel demokrasi ise daha çok siyasi demokrasi kuramının etkisiyle ortaya atılmış kavramlardır.

Aralarındaki bu farka karşın, bu iki kavramı birbirinden ayrı düşünmek olanağı yoktur. Yetkiler paylaşılmadan, işçiler örgütte alınan kararlara ve işletmenin yönetimine katılmadan, endüstride demokrasiden söz etmek yanlış olur. Bu nedenle, bu çalışmada endüstriyel demokrasi ile yönetime katılma gerek anlam, gerekse kapsam bakımından birbirlerini tamamlayan iki kavram olarak kullanılmıştır. Bununla beraber, soruna daha çok işçinin yönetime katılması açısından bakılmış ve çalışmanın bundan sonraki kısmında yönetime katılma kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

İşçilerin yönetime katılması, ana hatlarıyla, gerek dar anlamda örgütün alt kademelerinde çalışan işçilerin, gerekse daha geniş anlamda örgütte çalışan tüm personelin kendilerini etkileyen kararlarda söz hakkına sahip olmalarını ifade etmektedir. Bu kavram etrafında geliştirilmiş bulunan katılmalı yönetim kuramı, her düzeyde örgüt üyelerinin kendilerini etkileyen örgütsel kararlara katılma paylarını arttırmakla, örgüt verimlilik ve etkenliğinin de artırılabilirliği varsayımından hareket etmektedir. Buna göre, böyle bir katılma, kişinin işini benimsemesine ve verimliliğinin artmasına yol açabilecek bir etki yaratabilecektir. Katılma, ayrıca, kararların gerçek uzmanlık ve en iyi bilginin bulunduğu düzey ve noktalarda alınmasını ve yerinde yönetimi gerektireceğinden, örgütte alınan kararların kalitesinde bir yükselmeye de yol açabilecektir.

Yönetime katılma, örgütte çalışan işçilerin, örgüt yönetimine değerli katkılarda bulunabilmek için gerekli yeteneklere ve yaratıcılığa sahip oldukları görüşüne dayanmaktadır. Bunlardan başka, işçilerin yeteneklerini arttırmak, yetki, sorumluluk ve görev alanlarını genişletmek, tüm yeteneklerini kullanmak ve bunların başkalarınınca tanınmasını istemek gibi temel bazı ihtiyaçlara sahip oldukları ve bu nedenle anlamlı bir katılmayı içtenlikle istedikleri de kabul edilmektedir.

Yönetime Kimler Katılacaktır?

Katılmalı yönetimde, yönetime katılmaları söz konusu kişiler, ana hatlarıyla, örgütte çalışan işçilerdir. Bununla beraber, kavram farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Bir görüşe göre, katılmalı yönetimden kasıt, örgütün çeşitli kademelerinde çalışan personelin örgütün yönetimine ya da örgütte alınan kararlara katılmalarını sağlamaktır. Özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde yaygın olan bu görüş taraftarları, personel kavramını işçileri de kapsayacak bir anlamda kullanmakta ve örgütte karar verme yetkisi bulunmayan bütün örgüt üyelerinin kararlara katılmasını önermektedirler.

Almanya'da ve Almanya'daki uygulamanın etkisinde kalmış diğer bazı batı Avrupa ülkelerinde özellikle işçilerin yönetime katılmalarından söz edilmekte, «birlikte yönetim» ile, işletmelerin işçi ve işverenler tarafından ortaklaşa yönetimi kastedilmektedir. Bugün, dünyanın birçok ülkelerinde gittikçe artan bir ilgi gören yönetime katılma düşüncesi de budur.

Endüstriyel demokrasi kavramı üzerinde önemle duran bazı bilim adamları, yöneticiler, işçiler ve sermaye sahiplerinden oluşan tüm örgüt üyelerinin işletmenin yönetimine katılmaları gerektiğine işaret etmektedirler. Görüldüğü gibi, burada «örgüt üyesi» kavramı sadece örgütte çalışan insanları değil, aynı zamanda örgütün yönetimi dışında kalmış olan sermaye sahiplerini de kapsayacak biçimde geniş bir anlamda kullanılmaktadır. Bu görüşte olanlardan bazıları daha da ileri giderek, müşteri grubunun da yönetimde temsil edilmesi gerektiğini iddia etmektedirler. Daha çok Norveç'te tartışılan bu görüş, bugün için fazla ilgi görmemektedir.

Nihayet, Yugoslavya'da geliştirilerek 1950'de uygulama alanına konmuş bulunan «öz yönetim» sisteminde, işletmenin sahipliği kimseye verilmemiş olmakla beraber, işletmede bütün kararları alan-

lar, yöneticiler ve işleri fiilen yürütenler işçilerin kendileridir. Bu nedenle, bu sistemde işçilerin yönetime katılmaları yerine, bu işletmelerde tüm yönetimin işçilere ait bulunmasından ve işçilerin kendi kendilerini yönetmelerinden söz etmek daha doğru olacaktır.

Yönetime Katılma Hangi Konularda Olacaktır?

İşçilerin hangi konularda yönetime katılmaları gerektiği ya da hangi kararlara katılabilecekleri üzerinde de farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu konuda oldukça yaygın olan bir görüşe göre, yönetimde söz sahibi olabilmek için alınan kararların sonuçlarından etkilenmek gereklidir. Bu ana ilke genel olarak kabul edilmekle beraber, bazı bilim adamları bunu dar anlamda yorumlamakta ve işçilerin ancak kendilerini doğrudan etkileyen belirli bazı kararlara katılabileceklerini ifade etmektedirler. Bu ilkeye daha geniş bir anlam kazandıran bazı düşüncelere göre ise, örgütte alınan her karar işletmenin verimliliğini ve sonuç olarak işçileri etkileyeceğinden, işçilerin örgütte alınan bütün kararlara katılmaları gereklidir. Bu sonuncu görüş, özellikle işçi kesiminde, gittikçe yayılmakta ve kabul görmektedir.

Bu sorunla ilgili olarak geliştirilmiş bulunan ikinci bir görüşe göre, bir örgütte alınan kararları konuları bakımından sosyal, ekonomik ve teknik olmak üzere üçe ayırmak mümkündür. İşverenler, işçilerin bilgi ve karar verme yeteneklerinin sınırlı olduğunu ve bu nedenle ancak sosyal nitelikte kararlara katılabileceklerini, ekonomik ve teknik kararlara katılmalarından hiçbir yarar sağlanamayacağını ileri sürmektedirler. Onlara göre, sosyal sorunlar, genellikle, işçilerin kendi sorunlarıdır. İşçilerin kendi sorunları ile ilgili kararlara katılmaları da doğaldır. Dünyada yönetime katılmaya ilişkin ilk uygulamalar işçilerin sosyal kararlara katılmaları şeklinde başlamıştır. Bugün başta bazı batı Avrupa ülkeleri olmak üzere, birçok ülkelerdeki genel uygulama bu yöndedir.

Diğer taraftan, işçiler, yönetime katılmanın ikinci ve daha önemli bir aşaması olan örgütlerde ekonomik nitelik taşıyan kararların alınmasında söz sahibi olmak istemektedirler. Yeni yatırımların yapılması, sermayenin arttırılması ve benzeri ekonomik kararlar, işletmenin verimliliği, devamı ve büyümesi ile ilgili kararlardır. Sonuç olarak işçileri etkileyecek olan bu tür kararlara onların katılmalarından daha doğal birşey olamayacağı görüşü işçiler arasın-

da gittikçe yayılmaktadır. Bunun için gerekli eğitimin işçilere sağlanması konusunda devamlı çaba harcanmakta, işçi sendikalarının bu yöndeki faaliyet ve sorumlulukları gittikçe arttırılmaktadır. Batı Almanya'da 1950'den beri maden sektöründe (demir, çelik ve kömür) uygulanmakta olan «birlikte yönetim» sistemi bu görüşün en güzel örneğidir. Halen bu sistemin uygulama alanı genişletilmeye çalışılmaktadır.

İşçiler, bir adım daha ileri giderek, kendilerinin işletmenin teknik konulara ilişkin kararlarında da söz sahibi olmaları gerektiğini ileri sürmektedirler. En azından, mamul geliştirme, üretim planlaması gibi teknik konularda fikirlerinin alınması gerektiğine inanmakta, bu konularda okul bilgisinden çok tecrübeye gereksinim duyulduğu ve bu yönde işletmeye yararlı olabilecekleri görüşünü savunmaktadırlar.

Yönetime Katılma Hangi Düzeyde Olacaktır?

Uygulamaya bakıldığı zaman, işçilerin üç farklı düzeyde yönetime katılabildikleri görülmektedir: (a) Alt kademe nezaretçi düzeyinde, (b) orta kademe yönetim düzeyinde ve (c) üst kademe yönetim düzeyinde.

Uygulamada en geniş ölçüde yönetime katılma nezaretçi düzeyinde görülmektedir. Bu düzeyde yönetime katılma, çeşitli amaçlarla kurulan komisyon ya da komitelerde işçilerin temsilci bulundurulması şeklinde gerçekleştirilmekte, bu yöndeki uygulama kanunlardan çok toplu sözleşmelerle düzenlenmektedir. İşletmelerin en alt kademelerinde disiplin, iş emniyeti ve benzeri konularda teşkil edilen bu komiteler, önem ve çalışma konusuna bağlı olarak, ya Batı Almanya'da iş konseylerinde olduğu gibi tamamen işçi temsilcilerinden, ya eşit sayıda işçi ve işveren temsilcilerinden ya da işveren temsilcileri yanında daha az sayıda işçi üyeden oluşmaktadır.

Bazı ülkelerde işçiler orta yönetim kademelerinde alınan kararlara da katılabilmektedirler. Hollanda'daki işletme komiteleri bu düzeyde yönetime katılmanın güzel bir örneğidir.

İşçiler, en yetkili karar organı olan yönetim kurullarında temsilci bulundurmak suretiyle üst kademe yönetime de katılabilmektedirler. Bu tür uygulamalar, genellikle, kanunla düzenlenmekte ve sınırları oldukça dar tutulmaktadır. Bazı batı Avrupa ülkelerinde,

İsveç'te ve Türkiye'de işçiler bugüne kadar yönetim kurullarında bir ya da bir kaç üye ile temsil edilebilmişlerdir. Batı Almanya maden sektöründe ise, işçiler işletmelerin yönetim kurullarına işverenle eşit sayıda temsilci ile katılabilmektedirler. Bu uygulama, bugün birçok ülkelerde katılmalı yönetimin hedefini teşkil etmekte; işçiler çalıştıkları işletmelerin yönetim kurullarında en az işverenler kadar söz ve oy hakkına sahip olmak istemektedirler.

Yönetime Katılma Nasıl Olacaktır?

İşçilerin yönetime nasıl katılabilecekleri konusunda da ülkeden ülkeye bazı farklılıklar görülebilmektedir. Bazı işletmelerin küçük ünitelerinde, kararların o üniteye çalışan tüm işçiler tarafından alınması şeklinde bir uygulamaya rastlanmakla beraber, bu yaygın bir yönetime katılma biçimi değildir. İşçiler, genellikle, yönetime temsilcileri vasıtasıyla katılabilmektedirler. Temsilciler ise, ya o işletmede çalışan işçilerin tümü ya da işçi sendikaları tarafından seçilmektedir. Ancak, bazı ülkelerde işçi temsilcilerinin sendika yöneticisi olup olamayacaklarına ilişkin özel hükümler kabul edilmiştir. Yugoslavya'daki öz yönetim sisteminde işletmeler, o işletmede çalışan işçilerin belirli süreler için seçtiği temsilciler ile bunların dışarıdan atadıkları profesyonel bir yönetici tarafından yönetilirler.

YÖNETİME KATILMANIN LEH VE ALEYHİNDE İLERİ SÜRÜLEN GÖRÜŞLER

İşçilerin yönetime katılmasına temel teşkil eden birkaç ana görüş vardır. Bu görüşlerden birincisine göre, işçi ve örgütün iç yapısı üzerindeki etkileri ne olursa olsun, katılmalı yönetim, performansın geliştirilmesi ve tüm örgütte verimliliğin artırılması ile sonuçlanacaktır ki bu hem örgütün nihai amaçları ve hem de işçilerin çıkarları ile aynı doğrultudadır. Bu nedenden dolayı işçinin yönetime katılma isteği işçilerin kendilerinden olduğu kadar işveren ve yöneticilerden de gelmektedir. Bu, katılmalı yönetimin kabulü ve uygulanması lehinde ileri sürülen pragmatik bir görüştür (Likert, 1967 : 13-46).

Demokrasinin kaçınılmaz olduğu görüşünden hareket eden bazı gözlemciler, klasik otokratik örgütlerin, hızlı bir değişim çağın-

da yaşamlarını sürdürebilmek için gerekli esnekliğe ve değişim yeteneğine sahip olmadıklarını ileri sürmektedirler. Bunlar, demokrasiyi, serbest ve çok yönlü haberleşmeye, bilgi, beceri ve yeteneklerden kaynak alan güç ve yetkiye, üretim kadar işçilerin sosyo-psikolojik sorunlarının açıklıkla ele alınmasına, zor, tehdit ve yaptırımlardan çok fikir birliğine ve katılmalı yönetime dayanan bir değerler sistemi olarak tanımlamaktadırlar. Bennis ve Slater (1958:4-8), demokrasinin, hızlı teknolojik değişim çağı endüstrisinde sadece bir ideal değil, aynı zamanda bir zorunluluk olduğunu belirtmektedirler. Onlara göre, hızlı değişimin getirdiği baskılar altında, örgütler için tek kurtuluş yolu, otokratik bir yönetim sisteminden demokratik bir karar verme sisemine geçiş olacaktır.

Katılmalı yönetim kuramının diğer bazı destekleyicileri ise, katılmanın özünde var olan demokratik unsur ve nitelikleri vurgulamaktadırlar. Bunlar arasında, yönetime katılmanın, otokratik, hiyerarşik ve biçimsel bürokratik yapıları demokratikleştirmesi, işçinin kendi çalışma alanı üzerindeki etkilerini genişletmesi, örgüt üyelerinin gereksinimlerine cevap vermesi, yabancılaşmayı önlemesi ve işçilerin kişisel gereksinimleri ile örgütün nihai amaçlarını bütünleştirmesi üzerinde durulmaktadır. Diğer bir deyimle, katılmalı yönetim, insan yaradılışının gerektirdiği niteliklere sahip ve işçinin örgütte verimli olabilmesi için gerekli koşulların yaratılmasına olanak sağlayan bir sistemdir (Argyris, 1960; McGregor, 1960).

Yukarıdaki ana görüşlere ek olarak, işçilerin yönetime katılmaları lehinde ileri sürülen diğer görüşleri aşağıdaki gibi kısaca özetlemek mümkündür:

Yönetimin mülkiyete ve sermayeye bağlı olduğu yolunda ileri sürülen düşünceler, gün geçtikçe geçerliklerini kaybetmektedirler. Bugün, mülkiyetin çeşitli amaçlarla sınırlandırılabilceği, genel olarak, kabul edilmektedir. Bununla beraber, yönetim ile mülkiyet arasındaki bağların koparılmaması isteniyorsa, işçilerin çalıştıkları örgütlerde pay sahibi olmalarına olanak sağlanabilir.

Ayrıca, bugün işletme yönetimi sahiplikten ayrılmıştır. Sermaye sahipleri büyük örgütlerde yönetimin dışında bırakılmış olup, bugün, en önemli kararlar, örgütte bir ücret karşılığında çalışan profesyonel yöneticiler tarafından alınmaktadır. Bu kararlara örgütte ücretli olarak çalışan diğer işçilerin de katılmaması için bir neden yoktur. Emegın sahibi olan işçilerle sermaye sahibi işveren arasın-

da işçilerin alınan kararlara katılması ile gerçekleştirilecek bir çalışma barışının bulunması, hem işçinin mutluluğu, hem örgütün başarısı ve hem de toplumun huzuru için gereklidir. Bunlardan başka, yönetime katılma, işçiyi, teknolojik gelişmeler ve gittikçe artan bir uzmanlaşmanın etkisiyle içine itildiği yalnızlık ve yabancılaşmadan da kurtaracaktır.

«Yönetimde söz sahibi olabilmek için verilen kararların sonuçlarından etkilenmek gerekir» görüşü bugün, genellikle, benimsenen bir görüştür. İşçiler örgütte alınan tüm kararlardan ya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak etkilendiklerine göre, bu kararlara katılmaları çok doğaldır.

İşçilerin yönetime katılmada yararlı olabilmeleri için gerekli eğitim, kendilerine gerek işçi sendikaları, gerekse işverenler tarafından sağlanabilir. Örgüt ve yönetime ilişkin bilgilerin işveren ve yöneticilerin tekelinde olmadığı açıktır. Nitekim, birçok ülkelerde işçi sendikaları işçilerin eğitimine ilişkin yeni birtakım sorumluluklar yüklenmişler ve bu yöndeki faaliyetlerini gittikçe arttırmışlardır.

Böylece, katımlı yönetim gelişmesini, kendilerini demokrasi idealine adanmış bilim adamlarına olduğu kadar, pragmatik bir yaklaşımla işçinin yalnızlık içine itilme ve yabancılaşma eğilimlerini azaltmak suretiyle işletmenin verimlilik ve rekabet gücünü arttırmaya çalışan yöneticilere de borçludur.

Bazı yöneticilerin gözünde, katımlı yönetimin kabulü ya da arttırılması, diğer bir deyimle, otokratik bir yönetim biçiminden, örgüt üyelerinin alınan kararlara katılabildiği demokratik bir sisteme geçiş, güç ve yetkinin yeniden dağıtılması, bir miktar denetim ve diğer yönetim imtiyazlarından vazgeçilmesi ve bağımlı ve güçsüz kişilerin belirli haklara kavuşturulması anlamını taşır. Böyle bir değişiklik, daha önce tüm meşru güç ve yetkileri ellerinde bulunduranlar açısından bazı psikolojik sorunların ortaya çıkmasına yol açabilecek ve bu durum tüm örgüt başarısını olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Yönetime katılma düşünce ve uygulaması gün geçtikçe yayılmakla beraber, yukarıdakine benzer itirazlarla da karşılaşabilmektedir. Bazılarına göre, katımlı yönetim uygulamada, iddia edildiği gibi örgütsel demokrasiyi arttırmak amacıyla değil, işçinin ve

rilen emirleri aynen kabul etmesini ve örgüte bağımlılığını arttırmak için bir araç olarak kullanılmıştır (Gomberg, 1966). Bunlar, işçinin yönetime katılmasının bir gösterişten öteye geçmediğini, özde hiçbir değişme sağlanamadığını ve örgütün alt kademelerinde çalışan işçilere gerçekte hiçbir güç ve yetkinin devredilmediğini ileri sürmektedirler.

Bazı bilim adamları, işçilerin halen kendilerine sağlanmış bulunan düzeyin ötesinde, yönetime katılmak yönünde temel bir gereksinim ya da isteğe sahip olmadıklarını yaptıkları araştırmalarla saptamaya çalışmışlardır (Schein, 1966; Wilcox, 1969). Bunlardan Schein'a göre, örgüt üyeleri arasında doğal bir seçilme süreci yürürlüktedir. Bu süreç içinde, her üye, yetenek, gereksinim ve katılma isteğine uygun bir düzeyde görev almaktadır. Örgütün en alt kademelerinde kalanlar, yetenek ve yönetime katılma istekleri en düşük olanlardır. Kişilerin istekleri dışında yönetime katılmaya zorlanmaları hem onlar ve hem de tüm örgüt için zararlı olabilir.

Bazı sosyal bilimciler, örgütlerde demokrasiyi ulaştırılması gerekli bir ideal olarak kabul etmekle beraber, bunun elde edilmesi pahalı bir ideal olduğunu ve demokrasinin bütün örgütlerde ve bütün koşullar altında verimliliğe yol açamayacağını belirtmektedirler. Endüstri işletmeleri de demokrasinin yararlı olamayacağı örgütler arasında sayılmaktadır (Meade, 1971: 173).

Katılmalı yönetimin aleyhinde ileri sürülen görüşlerden biri de şudur: yönetime katılmayı benimseyenler, onun örgütlerde neler yapabileceğini belirtmekte, ancak, kimin, neye ve nasıl katılabileceğini göstermemektedirler.

Yönetime katılmaya teknolojik nedenlerle karşı çıkanlar da vardır. Denilmektedir ki, İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde, karar verme ve denetimde gittikçe artan bir merkeziyetçiliğe gidilmiş, teknolojik olanaksızlıklar nedeniyle işletmeler bu gelişimden olumsuz yönde etkilenmiş; düşen verimliliği arttırmak amacıyla yerinden yönetime gitmek kaçınılmaz olmuştur. Bu da yönetime katılma düşüncesine yol açmıştır. Ancak, son yirmi yıl içinde özellikle elektronik bilgi işlem ve yönetim bilişim sistemlerinde, sistem analizi tekniklerinde ve bilgisayarlarda elde edilen gelişmeler karar verme ve denetimde yeniden merkeziyetçiliğe dönüş olanağını yaratmış bulunmaktadır.

Katılmalı yönetim, bunlardan başka, yönetimin mülkiyete bağlı olduğu, yönetimin ancak sermaye sahipliği ile bağdaşabileceği, yönetimin üst düzeyde bir eğitim ve öğretimi gerektirdiği ve bu nedenlerle işçilerin yönetime katılamıyacakları şeklinde çeşitli itiraz ve eleştirilerle de karşılaşabilmektedir.

Aşağıda, işçilerin yönetime katılmalarının leh ve aleyhinde ileri sürülen yukarıdaki görüşlerin, bu alanda yapılmış çok sayıda bilimsel ve uygulamalı araştırmaların bulguları ile ne ölçüde desteklendikleri üzerinde durulacaktır. Ancak, daha önce, yönetime katılma düşüncesinin tarihi gelişimini ve bu gelişimde rol oynayan önemli bazı faktörlerin kısaca incelenmesi yararlı olacaktır.

YÖNETİME KATILMA DÜŞÜNCESİNİN TARİHİ GELİŞİMİ VE BU GELİŞİMDE ROL OYNAYAN FAKTÖRLER

Sanayi devriminden sonra sayıları hızla artan işçiler, çok geçmeden, yaygınlaşan kötü çalışma koşulları ve düşük ücretlere karşı birleşmek ve işverenlerden bazı isteklerde bulunmak zorunluğunu duymuşlardır. Kurdukları sendikalar aracılığı ile önceleri çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve ücretlerin arttırılması gibi isteklerde bulunan işçiler, daha sonra çalıştıkları işletmelerde alınan ve kendilerini yakından etkileyen bazı kararlarda söz hakkına sahip olmak istemişlerdir. Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan büyük işçi ve işveren kuruluşları ile birlikte iki yeni düşünce akımı olan toplu sözleşme ve işçinin yönetime katılması da iyice canlılık kazanmıştır. Eski sahip-köle ve efendi-uşak ilişkileri yerlerini yavaş yavaş çağdaş anlamda işçi-işveren ilişkilerine terketmiştir.

Başlangıçta işletmelerin alt kademelerinde belirli konularda tavsiye ve önerilerde bulunmak üzere kurulan çeşitli danışma komitelerinde işçilerin üye bulundurmaları şeklinde beliren yönetime katılma istekleri, zamanla her düzeyde işletme yönetimine etkin bir biçimde ve işvereninkine eşit bir yetkiyle katılma ve hatta öz yönetim olarak adlandırılan işçilerin kendi kendilerini yönetmeleri yönünde gittikçe arttırılmıştır.

Yirminci yüzyıla girerken, bazı Avrupa ve İskandinavya ülkelerinde işçilerin işletmelerin yönetimine katılmalarını hedef alan

ısrarlı istekler, gerek işverenler, gerekse hükümet düzeyinde ilk meyvalarını vermeye başlamıştır. 1900'lerin hemen başlarında Norveç'te kabul edilen, ancak otuz yıl süreyle uygulanamayan, bir kanunla, endüstri işletmelerinde işçilerle işverenin ortak sorunlarına çözüm aramak amacıyla iş konseylerinin kurulması kabul edilmiştir. Almanya'da işçinin yönetime katılması düşüncesi çok daha önce, 1848'de ortaya atılmış, uzun tartışmalardan sonra nihayet 1905 ve 1909 tarihlerinde kabul edilen iki kanunla uygulama alanına konmuştur.

Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından aldıkları derslerle, birçok Avrupa ülkeleri işçilerin yönetime katılmasını demokrasinin ve yeniden inşa hareketinin kaçınılmaz bir unsuru saymışlardır. İşçilere işletme düzeyinde temsil yetkisi veren katılma sistemleri ancak 1950'lerde, bazı ülkelerde kanunla, diğer bazılarında ise toplu sözleşmelerle, gerçekleştirilebilmiştir.

1960'larda dikkatler daha çok işçilerin yabancılaşması sorunu üzerinde toplanmıştır. Günümüzde insan haysiyet ve eşitliğine, işçinin kendi kendisine yön vermesine, kendi kendisini denetlemesine, isteklendirilmesine ve insan ihtiyaçları ile örgüt amaçlarının bütünleşmesine verilen önem, endüstriyel demokrasi ve yönetime katılma düşünce ve uygulamalarının her zamankinden daha büyük bir ilgiyle izlenmesine yol açmıştır.

Yönetime katılma düşüncesinin dünyanın çeşitli bölgelerinde gittikçe genişleyen bir ilgi ve uygulama alanı bulmasında rol oynayan birçok faktörler arasında en önemlilerinin aşağıdakiler olduğu söylenebilir: (1) Yabancılaşma, (2) verimlilik, (3) örgüt ve yönetime ilişkin gelişmeler, (4) siyasi demokrasi kuramı, (5) özel mülkiyet kavramının geçirdiği anlam değişikliği ve (6) işçi kuruluşlarının kuvvetlenmesi ve bilinçlenmesi. Aşağıda bunların her biri kısaca gözden geçirilecektir.

1. Yabancılaşma

Yabancılaşma, çağdaş endüstriyel toplumun ortaya çıkardığı en önemli örgütsel ve toplumsal sorunlardan biridir. Endüstri işletmelerinde Adam Smith'in önerileriyle hız kazanan işbölümü, 1900'lerde Taylor'un öncülüğünü yaptığı «Bilimsel Yönetim» düşünce akımı ile çok aşırı ölçülere vardırılmıştır. Örgütlerde üretimi arttırmak amacı ile başvuru bu aşırı işbölümü ve yol açtığı za-

man ve hareket çalışmaları, sonuç olarak, işçileri dar bir çalışma ortamı içine itmiş, devamlı olarak aynı hareketleri tekrarlamak zorunda bırakmıştır. Böylece, kendi küçük dünyasında yaşamak zorunda kalan işçi, çok geçmeden, yaptığı işin anlamını yitirmekte, örgüte ve topluma katkısının ne olduğunu göremez olmaktadır. Bu uygulama, örgütlerde amaçsız, yönetimin bütün norm ve isteklerine aynen uyan, yönetilmek ve denetlenmek ihtiyacında olan, yaratıcılıktan yoksun bir «örgütsel insan» tipinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. İşte, örgütte kendilerini etkileyen kararların alınmasında söz hakkına sahip olmayan ve başkalarının amaçlarına hizmet eden bir araç niteliği taşıyan örgütsel insan, günümüz toplumunda kendi kendisine, örgüte ve nihayet topluma yabancılaşan bir insandır.

Blauner'a (1964: 26) göre, yabancılaşma, işin kendi içinde bir amaç olmak yerine, öncelikle geleceğe ilişkin başka düşüncelere hizmet eden bir araç olarak görüldüğü bir ortamda gelişir. Monotonluk, zamana aşırı ilgi ve kopma bu durumun bazı belirtileridir.

Dean (1961) ve McIver (1950) yabancılaşmanın bir amaçsızlık hali olduğunu ve bunun insan yaşamına amaç ve yön veren değerlerin yokluğundan ileri geldiğini belirtmektedirler.

Yabancılaşmanın sosyologlar tarafından en çok tartışılan bir yönü «anlamsızlık»tır (Seeman, 1959; Dean, 1961; Blauner, 1964). Onlara göre, geniş işletmelerde aşırı işbölümü, işçinin yaptığı işin daha üst düzeyde bir ürün ya da çabaya yaptığı katkının ne olduğunu görememesine ve çalışmasında amacın kaybolmasına yol açmaktadır. Böylece amaçsız olarak yapılan bir iş onu yapan için tüm anlamını yitirmiş olmaktadır.

Yabancılaşmanın örgütlerde yol açtığı birçok sorunlar arasında en önemlisi düşük verimlilik ve bunun kökeninde yatan insan mutsuzluğudur. Gerek yabancılaşmanın, gerekse yol açtığı sorunların giderilmesi ya da azaltılması için önerilen en belli başlı çözüm yollarından biri işçilerin yönetime katılması olmuştur. İleri sürülen iddiaya göre, işçilerin kendilerini etkileyen kararlara katılmaları, onların yaptıkları işlerle hangi amaçlara katkıda bulduklarını görebilmelerini sağlayacak, yaptıkları iş böylece anlam kazanmış olacaktır. İşçilerin, Yugoslav modelinde olduğu gibi, çalıştıkları örgütleri yine kendilerinin yönetmeleri halinde yabancılaşmanın tamamen yok olacağı ve yol açtığı sorunların geniş ölçüde çözümlenmiş olacağı da genellikle kabul edilmektedir.

2. İşletmelerde Verimliliğin Düşüklüğü

Yönetime katılma düşüncesine yol açan nedenlerden biri de işletmelerde verimliliğin düşüklüğü olmuştur. İşletmelerde verimlilik ve etkenliğin düşüklüğü, özü itibariyle, örgüt kaynaklarının optimal düzeyde kullanılamamasından ileri gelmektedir. İşletmelerde insanın sosyo-psikolojik ihtiyaçlarına gerekli önem verilmediği sürece, örgütün diğer unsur ve kaynakları nasıl kullanılırsa kullanılсын, işletmelerde verimlilik ve etkenliğin istenilen düzeye çıkarılmadığı uzun süreli gözlem ve araştırmalarla saptanmıştır. Diğer bir deyimle, işletme verimlilik ve etkenliği ile işgücü kaynaklarının verimliliği arasında doğrudan bir ilişki vardır. İşgücü kaynaklarından optimal düzeyde yararlanma ise, geniş ölçüde, işçinin örgüt içinde isteklendirilmesine bağlıdır. İşte, yönetime katılma, işçinin çeşitli ihtiyaçlarına cevap veren en belli başlı isteklendirme ve işletme verimliliğini arttırma yöntemlerinden biri olarak geliştirilmiştir ve gün geçtikçe daha çok kabul görmektedir.

3. Örgüt ve Yönetime İlişkin Gelişmeler

İçinde bulunduğumuz yüzyılın başlarında Taylor, Fayol, Weber, Gilbreth, Emerson, Gantt, Gulick, Urwick, Mooney ve Reiley gibi ünlü bilim adamlarından oluşan zengin bir kadro tarafından şekillendirilen klasik örgüt ve yönetim kuramı, esas olarak, üretim ve verimlilik düşünceleri etrafında geliştirilmiştir. Klasik düşüncede örgütün insan unsuru, genellikle, ikinci plana itilmiş, örgütün nihai amaçlarına hizmet için ücret karşılığında çalıştırılan bir araç muamelesi görmüştür.

Klasiklere bir tepki olarak beliren ve 1930'larda Mayo başkanlığında Harvard Üniversitesinden bir ekip tarafından gerçekleştirilen Hawthorne deneylerinin bulgularına dayandırılan «İnsan İlişkileri» okulu, örgütün insan unsurunu ön plana almış, insanın sosyo-psikolojik ihtiyaçlarına gerekli ilgiyi göstermiş ve örgütü insan amaçlarının gerçekleşmesine hizmet eden bir araç olarak görmeye başlamıştır.

Gerek insan ilişkileri düşünce akımına, gerekse bunu içeren ve günümüze dek etkisini sürdüren davranışsal bilimler yaklaşımına göre, önemli olan insanın mutluluğudur. O halde, amaç, içinde çalışanların mutlu olabileceği ve istekle iş göreceği bir çalışma ortamı yaratmak olmalıdır. Böyle bir ortam, örgüt amaçları ile insan

ihtiyaçları arasında var olduğu ileri sürülen doğal çelişki ya da örgütsel çıkmazın ortadan kaldırılması ve, sonuç olarak, örgüt verimliliğinin artırılması için de gereklidir. Söz konusu ortamın yaratılması ise, ancak işçinin yönetime katılması ve örgütte alınan kararlarda söz hakkına sahip olmasıyla mümkündür. «Bütünleşme modeli» ile Argyris, «Y kuramı» ile McGregor, «9, 9 yaklaşımı» ile Blake ve Mouton ve «katılnmalı yönetim ya da sistem 4» ile Likert böyle bir örgütsel ortamı kuramsal olarak yaratmaya çalışmışlardır.

Bugün birçok bilim adamları ve uygulayıcılar, sadece örgütte alınan kararlara işçilerin katılmasının insan mutluluğu ve örgütün verimliliği için yeterli olamayacağını, bunun için işçilerin örgüt sermayesinde pay sahibi olmalarının ve işletmelerde kendi kendilerini yönetmelerinin, diğer bir deyimle, öz yönetime dayalı bir endüstriyel demokrasi sisteminin gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Bu iddia, 1971'de Kahire'de yapılan bir uluslararası seminer ile 1972'de Santa Barbara, California'da bulunan Demokratik Kuruluşları İnceleme Merkezinde sekiz ülkeden temsilcilerin katılmasıyla yapılan başka bir seminerin de özünü ve tartışmalarının sonucunu teşkil etmiştir.

Görüldüğü gibi, katılnmalı yönetim gelişimini, geniş ölçüde, örgüt ve yönetim alanında son yirmi-otuz yıl içinde sağlanan kuramsal gelişmelere borçludur. Bu alandaki uygulamalar hemen daima kuramsal gelişmeleri izlemiştir.

4. Siyasi Demokrasi Kuramı

Endüstriyel demokrasi ve yönetime katılma düşüncesinin belli başlı kaynaklarından ve gelişme nedenlerinden biri de siyasi demokrasi kuramı olmuştur. Devlet yönetiminde demokratik bir düzeni savunanlar, devamlı olarak demokrasinin toplumsal yaşamın her düzeyinde uygulanabileceğini ve uygulanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Klasik örgüt ve yönetim kuramlarının etkisinde, endüstri işletmelerinde yıllardır süregelen otokratik yönetimin yerine, siyasi demokrasiye benzer bir demokratik yönetim düzeninin getirilmesi daha 1930'larda önerilmiş ve fikir gittikçe olgunlaştırılmıştır. Örneğin, Scott (1973), Amerika Birleşik Devletlerinde var olduğunu iddia ettiği çoğulcu demokratik sistemin aynen örgüt yönetimine de uygulanabileceğini savunmaktadır. Ona göre, böyle

bir uygulama, herşeyden önce, örgütte yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirlerinden ayrılmasını ve yürütme yetkilerinin örgüt üyeleri (sermaye sahipleri, yöneticiler ve işçiler) tarafından seçilecek yöneticilere bırakılmasını gerektirecektir. Ortaya çıkacak örgütsel yönetim sistemi, Scott'a göre, gerçek anlamda katılmalı yönetim olacaktır.

5. Özel Mülkiyet Kavramının Geçirdiği Anlam Değişikliği

Uzun süre, mülkiyet hakkının mutlak ve dokunulmaz bir hak olduğu savunulmuştur. Klasiklere göre, mülkiyet hakkı sınırlanamaz; yönetim işletmenin mülkiyetine bağlı bir haktır ve ancak işletmenin mülkiyetine sahip olanlar tarafından kullanılabilir. İşveren mülkiyetin sahibidir ve yönetimde tek söz sahibi odur. İşletmenin sahibi olmayan işçilerin yönetime katılması, mülkiyet hakkının dokunulmazlığını zedeleyici bir uygulama olacaktır.

Mülkiyetin sınırsız bir hak olduğu görüşüne dayanan bu klasik mülkiyet ve yönetim anlayışı, günümüzde artık kabul edilmemektedir. Bugün, ortaya bir sosyal mülkiyet kavramı çıkmıştır. Sosyal mülkiyet, geniş anlamda, birşey üzerinde hiç kimsenin mülkiyet hakkına sahip olamayacağını ifade eder. Örneğin, Yugoslavya'daki öz yönetim sisteminde, işletmeler üzerinde ne devletin, ne işçilerin ve ne de bir başkasının mülkiyet hakkı vardır.

Özel mülkiyet kavramı, tarihi gelişimi içinde, belli başlı dört nedenle anlam değiştirmiştir. Herşeyden önce, teknolojik gelişmeler bugün özel mülkiyeti aşan bazı yeni faaliyet alanları açmış bulunmaktadır. İnsanlığın ortak malı kabul edilen uzay ve okyanus derinlikleri bunun örnekleridir. Bunlar mülkiyet kavramının uygulanamayacağı alanlardır. Çünkü bu alanlar şu ya da bu kişi, grup ya da devlete tahsis edilemez; ancak uluslararası kurallar gereğince tüm insanlığın yararına kullanılabilir.

İkinci olarak, bugün yine teknolojik gelişmelerin ve sanayileşmenin etkisiyle ortaya özel mülkiyet haklarının sınırlandırılmasını gerektiren bir çevre sorunu çıkmıştır. Bugün çevrenin toplumsal denetimi ile özel mülkiyet çatışma noktasına gelmişlerdir. Çevre sorunlarının gittikçe büyüyeceği ve bunlar üzerinde gittikçe artan bir toplumsal denetime ihtiyaç duyulacağı düşünülürse, özel mülkiyetin de zorunlu olarak gittikçe artan oranlarda sınırlandırılması kaçınılmaz olacaktır.

Üçüncü olarak, özel mülkiyetin sınırlandırılmasına yol açan ve gün geçtikçe önem kazanan bir görüş de şudur: Gerçekte kıt olan doğal kaynaklar özel mülkiyet hakkına dayanılarak istismar edilemez. Doğal kaynakların da okyanus suları ve güneş ışığı gibi tüm insanlığın yararına kullanılması gerekir. Sanayi öncesi kapitalist dönemde sonsuz olduğu sanılan doğal kaynakların yavaş yavaş tükenmeye yüz tuttuğu ve sanayi sonrası dönemde iyice kıt duruma geleceklerine gittikçe daha çok inanılmaktadır. Bu nedenle de kıt doğal kaynaklar üzerindeki özel mülkiyet hakkının sınırlandırılması gerekli görülmektedir.

Son olarak, denilmektedir ki servet, hammadde, sermaye ve işgücünün bir ürünüdür. Bunlardan işgücü, insangücü ve beceri olarak ikiye bölünebilir. Beceri, geçmişte servetin yaratılmasında rol oynayan, ancak pek önemsiz bir faktör olmuştur. Bununla beraber, becerinin önemi teknolojik gelişmelerle birlikte gittikçe artmış ve halen de hızla artmaktadır. Bugün, beceri, teknik bilgi, eğitim ve örgüt, servet yaratılmasında, geniş ölçüde, hammadde ve sermayenin yerini almış bulunmaktadır. En azından, bu yönde önemli bir gelişme olmuştur. Ancak, servete esas teşkil eden beceri, teknik bilgi, eğitim ve örgüt kimsenin sahip olduğu birşey değildir; aksine, bütün insanlığın ortak malıdır.

Yukarıdaki nedenlerle, gelişmekte olan toplumsal düzen, mülkiyet hakkının bir grup ya da sınıftan bir diğerine ya da özel kişilerden devlete transferini öngören bir düzen değil, mülkiyet düşüncesinin çözülmesine ve bir noktada ortadan kalkmasına yol açacak bir düzendir. Gelecekte, büyük bir olasılıkla, sahip olanlar ve olmayanlar, işçiler ve işverenler gibi ikilemelere yol açan mülkiyet düşüncesi yerine, kimsenin sahip olmadığı, ancak herkesin yararı için işletenler tarafından yönetilen Yugoslavya'daki örneğine benzer bir öz yönetim sisteminden söz edilebilecektir. Nitekim, gerek birkaç yıl önce Santa Barbara, California'daki Demokratik Kuruluşları İnceleme Merkezi tarafından öz yönetim konusunda düzenlenen ve sekiz ülkeden uzmanların katıldığı (Şili, Almanya, İsrail, Malta, Norveç, İngiltere, A.B.D. ve Yugoslavya) bir seminerde, gerekse ondan kısa bir süre önce Kahire'de «kârdan pay dağıtma ve birlikte yönetim» konusunda düzenlenen ve dokuz ülke temsilcisinin katıldığı başka bir seminerde şu sonuca varılmıştır: Bugün dünyanın birçok ülkeleri hızlı bir ekonomik kalkınma ve yaşama standartlarını yükseltme çabası içine girmişlerdir. Bu amaçlar.

bir taraftan sosyal ve ekonomik örgütlerin, diğer taraftan tutum ve davranışların hızla değişmesini gerektirmektedir. Bu ülkelerin ekonomik faaliyetler alanında, mülkiyet şekline bakmaksızın, mümkün olduğu kadar öz yönetime dayalı yeni örgüt şekilleri yaratmaları ve yeni işletme yöntemleri geliştirmeleri gerekmektedir.

6. İşçi Kuruluşlarının Bilinçlenmesi ve Kuvvetlenmesi

İşverene karşı çeşitli haklar elde etmek amacıyla kurulan işçi sendikaları, başlangıçta oldukça dağınık ve bilinçsiz bir gelişme göstermişlerdir. Zamanla karşılarında kurulan işveren kuruluşlarına karşı güçlerini daha çok birleştirmek ihtiyacını duyan işçi sendikaları, günümüze dek gittikçe büyümüş, kuvvetlenmiş ve daha bilinçli bir tutum ve davranış içine girmişlerdir. İşçi kuruluşları, bu gelişmeye paralel olarak, işverenden birçok haklar koparmış ve bu arada işçilerin üyesi buldukları örgütlerin yönetimine katılmalarını sağlamak için devamlı çaba harcamışlardır.

Bazı ülkelerde işçi kuruluşları, işçinin yönetimle bütünleşmesine yol açacağı, yönetim sorumluluklarından bir kısmını işçilere yükleyeceği ve sendikaların pazarlık gücünü azaltacağı gibi düşüncelerle yönetime katılmaya karşı çıkmışlardır. Ancak sayıları çok olmayan bu tür işçi kuruluşlarının bugün dünyadaki genel gelişmeye uyarak yönetime katılma düşüncesine ilişkin olumsuz tutumlarını değiştirdiklerini ve işçilerin yönetimde söz hakkına sahip olmaları yolunda isteklerde bulunmaya başladıklarını görüyoruz.

Bugün birçok işçi kuruluşları, yönetime katılacak işçilerin eğitimi için gerekli girişimlerde bulunmakta, yeni eğitim merkezleri açmakta, üyelerini eğitmekte ve gün geçtikçe işçinin eğitimine ilişkin sorumluluklarını genişletmektedirler. Bu da işçilerin yönetime katılmalarını kolaylaştıran bir faktör olmaktadır.

YÖNETİME KATILMA ÜZERİNDE YAPILMIŞ UYGULAMALI ARAŞTIRMALARIN BULGULARI

A.B.D.'de Yönetime Katılma Üzerinde Yapılmış Araştırmalar

İşçilerin yönetime katılmaları ve bu uygulamanın doğurduğu sonuçlar üzerinde çeşitli ülkelerde çok sayıda uygulamalı araştırma yapılmıştır. Büyük bir kısmı Birleşik Amerika'da gerçekleşti-

rilen bu araştırmaların tamamını burada gözden geçirme olanağı yoktur. Ancak bu amaçla küçük gruplar ve örgütler üzerinde yapılmış bu tür araştırmalardan en önemlilerinin burada kısaca gözden geçirilmesi, konunun açıklığa kavuşturulması bakımından yararlı olacaktır.

Üretime dönük küçük gruplarda işçinin yönetime katılması ve demokratik liderlik üzerinde Lewin, Lippitt ve White (1939) tarafından yürütölen uygulamalı araştırmalarda, demokratik bir çalışma ortamında, motivasyonun daha kuvvetli, orijinalliğin daha yüksek, grup düşüncesinin ve arkadaşlığın olduğu yaygın olduğu saptanmıştır. Üretimle ilgili herhangi kesin bir sonuca varılmamıştır. Uzun süre devam eden ve «Iowa araştırmaları» olarak bilinen bu çalışmaların bulguları 1960 yılında White ve Lippitt tarafından aşağıdaki gibi daha açık bir biçimde ortaya konmuştur:

1. Laissez faire gruplar, demokratik gruplardan daha az üretmektedirler.
2. Otokratik gruplarda yapılan işin miktarı, demokratik gruplardakinden daha fazladır. Bununla beraber, orijinallik ve motivasyon demokratik gruplarda daha yüksektir.
3. Otokratik gruplarda moral düzeyi daha düşük, işçilerde huzursuzluk daha fazladır.
4. Otokratik gruplarda üyelerin kişilikleri daha az gelişmiştir. Bu tür gruplarda kişiler daha çok bağımlı, daha az hareket serbestisine sahiptirler.
5. Demokratik gruplarda arkadaşlık ve grup düşüncesi daha yaygındır.

Day ve Hamblin (1964), araştırmalarında, sıkı bir denetim altında çalışan işçilerin, daha esnek bir denetim altında çalışanlara oranla daha çok ürettikleri, fakat üstlerine karşı daha saldırgan oldukları sonucuna varmışlardır. Buna karşılık, McCurdy ve Eber (1953), Sales (1964), Spector ve Suttel (1957), araştırmalarında, otokratik ve demokratik çalışma ortamlarında faaliyet gösteren küçük grupların üretimi arasında önemli bir fark bulunmadığı sonucuna varmışlardır. Ancak, bu çalışmaların hepsinde de tutum ve davranışların demokratik yönetim altında daha olumlu olduğu görölmüştür.

Haberleşme sistemleri üzerinde yapılan çok sayıda araştırmanın bulguları arasında bir benzerlik görülmektedir. Bu araştırmaların hemen hepsinde de daha demokratik bir düzenleme olan çok yönlü serbest haberleşmenin diğer haberleşme yöntemlerine oranla daha etkin olduğu ve böyle bir haberleşme ortamında kişilerin daha çok tatmin buldukları sonucuna varılmıştır. Bu çalışmalarda çok yönlü serbest haberleşmenin ancak yönetime katılma ile gerçekleştirilebileceği varsayımından hareket edilmiştir (Leavitt, 1951; Heise and Miller, 1951; Guetzkow and Simon, 1955).

Haythorn (1956) tarafından gerçekleştirilen bir araştırmada, katılmalı karar almada etkenliğin, geniş ölçüde, liderin ve grubun niteliklerine bağlı olduğu sonucuna varılmıştır.

Weick (1956) ve kendisi gibi düşünen daha birçoklarına göre, küçük gruplar üzerinde yapılan bu tür araştırmalardan elde edilen bulgular yönetime katılma kuramı için çok önemli olmakla beraber, bu sonuçlara dayanarak örgütler için genellemeler yaparken mümkün olduğu kadar titizlik gösterilmesi uygun ve yararlı olacaktır.

Katz ve Kahn (1951), konu üzerindeki çalışmalarında, örgütlerde görev alan her insanın yeteneklerini geliştirmek ve tanınmasını sağlamak, bunun için de örgütte kendisini etkileyen kararlara katılmak çabası içinde bulunduğunu savunmakta ve bu iddialarını çok sayıda araştırmının bulgularıyla desteklemektedirler.

Bir sigorta şirketinden 580 işçinin mülâkâta tâbi tutulduğu bir çalışmada Morse (1953), işçilerin ilgi çekici ve iddialı işlerde yetenek ve becerilerini kullanmaktan ve işlerinde başarılı olmaktan büyük tatmin bulduklarını ve bunların da ancak katılmalı ve demokratik bir çalışma ortamında gerçekleşebildiğini belirtmektedir.

1960 yılında 5700 fabrika işçisi üzerinde yapılan bir incelemede, işçiler çalışma yöntemlerine ilişkin kararlarda daha çok söz sahibi olmak istediklerini ve kararlara katıldıkları takdirde işletme verimlilik ve etkenliğinin, geniş ölçüde, artacağına inandıklarını belirtmişlerdir.

Heslin (1966), Likert'in geliştirdiği katılmalı yönetim modelini (Sistem 4) test etmek amacıyla Amerikan Federal hükümeti üzerinde yaptığı araştırmalarda, verimlilik ve etkenliği yüksek olan

bölmelerin nitelikleri ile katımlı yönetim modeli arasında büyük bir benzerlik bulunduğunu saptamıştır.

İş genişletme ya da iş çeşitlendirme üzerinde yapılmış çok sayıda araştırmanın (Trist and Bamforth, 1951; Rice, 1953; Walker, 1954; Guest, 1957; Mann and Hoffman, 1960; Katz and Kahn, 1966) bulguları şu sonuçta birleşmektedir: İş genişletme ya da çeşitlendirme, aşırı derecede uzmanlaşmış işçiyi bir robot olmaktan kurtarıp, daha yaratıcı, daha girişimci ve kendi kendini yönetebilen bir insan haline getirebilmektedir. Bu uygulama, aynı zamanda, işçinin karar verme yeteneklerini arttırmakta, kararlara daha anlamlı bir biçimde katılmasını sağlamakta ve endüstriyel demokrasinin temellerini sağlamlaştırabilmektedir.

Birleşik Amerika'da bugüne kadar birçok uygulamalı araştırmaya konu teşkil etmiş olan Harwood firması üzerinde ilk önemli çalışma Coch ve French (1948) tarafından gerçekleştirilmiştir. Üretim çok düşük, devamsızlık ile işçi devrinin çok yüksek olduğu bu firmanın sorunlarına çözüm bulmak amacıyla girilen deneylerde, önce birincisinde tüm üyelerin kararlara katıldığı, ikincisinde üyelerin temsilciler vasıtasıyla kararlara katılabildiği ve üçüncüsünde işçilerin kararlara katılamadıkları üç grup teşkil edilmiştir. Çalışmalar bu üç grup üzerinde ayrı ayrı yürütülmüştür. Araştırmanın sonuçları, verimlilik, tatmin ve moralin bu üç gruptan bütün üyelerin kararlara katıldığı birincisinde en yüksek, kararların sadece yöneticiler tarafından verildiği üçüncüsünde en düşük olduğu göstermiştir.

Coch ve French'in bulguları Gomberg ve Lowin gibi bazılarınca eleştirilmiş ise de, yine Harwood'da daha sonra yapılan araştırmaların bulgularıyla da desteklenmiştir. Marrow, 1966'da sonuçlandırdığı araştırmasında şu gerçeklerin ortaya çıktığını iddia etmektedir:

1. Katımlı yönetim sistemini uygulayan Harwood'da işçi devri son on yılda yüzde altı oranında düşmüştür.
2. İşçi verimliliği aynı dönemde A.B.D.'deki bütün firmalardan daha yüksek olmuştur.
3. Ücretler, bu sektörde rekabet eden diğer bütün firmalardan daha yüksek olmuştur.

4. Harwood rakiplerinin hepsinden daha hızlı büyümüştür ve bugün kendi çalışma alanında ülkenin en büyük firması olmuştur.

Araştırmalarını daha sonra Michigan Grubunun çalışmalarıyla birleştiren Marrow, Bowers ve Seashore (1963) ile birlikte Likert'in katımlı yönetim modelini Harwood firmasına bağlı Weldon işletmesine uygulamaya çalışmışlardır. Likert'in kendi ifadesi ile, kendisinin geliştirdiği katımlı yönetim sistemi uygulamaya konduktan bir süre sonra yapılan değerlendirmede, işçilere ödenen parça başına ücretin yüzde otuz oranında arttığı, maliyetlerin yüzde yirmi oranında düştüğü, işçi devrinin yarı yarıya azaldığı, samimi arkadaşlık ilişkilerinin arttığı ve işletmenin kâra geçtiği saptanmıştır. Harwood firmasının yöneticileri, firmalarının başlangıçta içinde bulunduğu çıkmazdan kurtulup, yedi şubesi ve 3000 işçisiyle bugünkü duruma gelişini katımlı yönetim sistemi ne borçlu olduğunu belirtmişlerdir.

Lesieur (1958) ve Helfgott (1962) tarafından katımlı yönetimin bir şekli olan Scanlon Planı üzerinde yaptıkları araştırmalarda, bu uygulamanın, geniş ölçüde, personelin örgütte alınan kararlara katılmasına ve örgüt verimlilik ve etkinliğinin yükselmesine yol açtığını göstermişlerdir. Bilindiği gibi, Scanlon tarafından geliştirilen bu plan gereğince, işçiler yeni düşünceler ortaya koymak ve daha sonra çeşitli düzeylerde komiteler halinde toplanıp verimliliğin yükselmesine yol açabilecek bu yeni düşünceleri tartışmak, değerlendirmek ve uygulama alanına koymak suretiyle kararlara ve yönetime katılmaktadırlar. Sonuç itibarıyla elde edilen tasarruf, değişikliği yapan ünitelerin üyeleri arasında paylaştırılmaktadır.

A.B.D. Konferans Heyeti tarafından gerçekleştirilerek 1973 yılında yayınlanan ve elli ülkeden 143 iş adamının görüş ve tecrübelerini yansıtan bir araştırma, yönetime katılmanın, verimliliği yükseltmek, işçiyi isteklendirmek ve emek-yönetim sorunlarını çözmekte yararlanılan bir yöntem olarak, bütün dünyada gitgide daha geniş ölçüde kabul edildiğini göstermiştir.

Norveç'te Yönetime Katılma Üzerinde Yapılan Araştırmalar

Norveç'te endüstriyel demokrasi ve yabancılaşma üzerinde ötedenberi süregelen tartışmalar, sonuç olarak, yönetime katılma ko-

1
nusunda işçi ve işveren kesimleri ile hükümetin ortaklaşa destekledikleri uzun süreli bir araştırmanın yapılmasına yol açmıştır. 1962'de başlatılan bu araştırma, 1969'a kadar devam etmiş ve iki kısım halinde yürütülmüştür. Mevcut durumun değerlendirilmesini amaçlayan birinci bölümün bulguları 1964 yılında yayınlanmıştır. Yugoslavya ve Almanya'da 1950'den beri yürürlükte olan öz yönetim ve birlikte yönetim sistemlerinin değerlendirilmesi ile başlatılan çalışmada Norveç'li bilim adamları yanında İngiltere'deki Tavistock Institute'un bazı öğretim üyeleri de görev almışlardır.

Araştırmanın birinci bölümünün sonuçlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

1. Endüstriyel demokrasinin her ülkede mevcut koşullar içinde değerlendirilmesi gereklidir.
2. Endüstriyel demokrasi yönünde elde edilmiş ödünlere fedakârlıkta bulunmak kesinlikle red edilmektedir. Norveç'te, endüstri işletmelerindeki yönetimin demokratik toplumsal yaşantıya yaklaştırılması yolunda yaygın bir istek vardır. Endüstride demokrasinin gerçekleştirilmesi, işçilerin çalıştıkları örgütleri içtenlikle benimsemelerine, verimliliğin artmasına ve yabancılaşmanın azalmasına yol açabilmektedir.
3. Hernekadar Norveç'te endüstriyel demokrasinin gerçekleştirilmesi için seçimler, temsil ve komitelerde karar alma gibi biçimsel demokratik düzenlemelerin ötesinde yeniliklere gereksinim duyulmakta ise de, bu amaçla geliştirilecek örgüt biçiminin ne ve nasıl olması gerektiği üzerinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Ancak, biçimsel demokratik düzenlemelerin ötesinde getirilmesi istenen şey iş yerinde demokrasinin etkinliği için uygulamada varolması gerekli koşullarla ilgilidir.
4. İşletme yönetiminde temsil sisteminin şu amaçlara hizmet ettiği, genellikle, kabul edilmektedir:
 - a) İşletme yönetimini denetleme olanağı sağlar;
 - b) Yönetim kurullarından işçiler aleyhine çıkabilecek kararları engelleyebilir;
 - c) Yönetim kurullarında işçilerin istekleri bilineceğinden, alınan kararlarda bu isteklerin göz önünde bulundurulması olasılığı artar.

5. Araştırma, ayrıca, temsilciler ile kendilerini seçen işçiler arasında etken bir haberleşme bulunmadığını ve bu nedenle temsilcilerin görevlerinde başarılı olamadıklarını da göstermiştir.

İşçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir komitenin de yardımı ile yürütülen ve beş yıl devam eden araştırmanın ikinci kısmı, dört Norveç firması üzerinde yapılan araştırmalara ve uygulamalara dayandırılmıştır. Amaç, mevcut temsil ve danışma sisteminin ötesinde, işçinin kendi işi üzerinde daha geniş bir denetime sahip olmasına, örgütün bütünü içinde yerini açıklıkla görebilmesine ve çalıştığı işletmeyi içtenlikle benimsemesine olanak sağlamak olmuştur. Bu tür bir benimsemenin, demokratik bir çalışma ortamının özünü teşkil eden işçinin kişisel girişimciliğine ve yaratıcılığına yol açabileceği varsayılmıştır. Bu amaca ulaşmak üzere, (a) iş genişletme ve çeşitlendirme, (b) özerk çalışma gruplarının teşkili ve (c) işçi yeteneklerinin yükseltilmesi gibi yöntemler kullanılmıştır.

Araştırmanın ikinci kısmınının 1969'da yayınlanan sonuçlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

1. Araştırma süresi sonunda yapılan değerlendirmede, işçilerin beceri ve yeteneklerinde önemli bir artış olduğu görülmüştür.
2. Aynı dönemde üretimde önemli bir artış olmuş, fabrikaların atıl zamanı % 20'den % 5'e düşmüştür.
3. İşçiler, eskisine oranla, daha çok tatmin bulduklarını belirtmişlerdir.
4. İşçiler, işin monotonluğu ve bunun doğurduğu sakıncalar üzerinde önemle durmaya başlamışlardır.
5. İşçi devri başlangıçta aşırı derecede çok düşmüş, daha sonra normal sayılabilecek bir düzeye yükselmiştir.

Sekiz yıl süren bu araştırmalardan elde edilen olumlu sonuçlar, Norveç'te çok sayıda işletmede, işçinin yönetime katılması ve işçinin yaratıcılığına dayanan geliştirilmiş bir endüstriyel demokrasi sisteminin uygulanmasına yol açmıştır. Diğer Avrupa ülkelerinde de etkisi görülen bu yeni uygulamaların Norveç işletmeleri üzerindeki etkileri olumlu olmakla beraber, ancak önümüzdeki yıllarda kesinlikle değerlendirilebilecektir.

UYGULAMADA YÖNETİME KATILMA

Yönetime katılma düşüncesinin çeşitli ülkelerde oldukça farklı şekillerde uygulama alanına konduğunu yukarıda belirtmiştik. Çeşitli ülkelerdeki farklı uygulamaların kısaca gözden geçirilmesi, konunun değişik yönleriyle anlaşılması bakımından yararlı olacaktır. Çalışmanın bu kısmında, işçinin yönetime katılması açısından tipik gördüğümüz ülkelerdeki uygulama üzerinde durulacaktır.

Yugoslava

Yugoslavya, yönetime katılma düşüncesinin en ileri düzeyde uygulaması sayabileceğimiz «öz yönetim» sistemini geliştirilip ilk defa uygulama alanına koyan ülke olarak, bugün işçinin yönetime katılmasına ilişkin birçok tartışmaların hem en belli başlı kaynaklarından, hem de ideal olarak gösterilen örneklerinden birini teşkil etmektedir. Yugoslavya'da bugün uygulanmakta olan öz yönetim sistemi, işçilerin ve çalışan kitlenin toplumsal sorunların çözümüne katılmalarını, işletmenin ekonomik yönetiminde söz sahibi olmalarını ve görevlerini geniş bir özerklik içinde yapmalarını sağlayacak beceri ve yeteneklerini geliştirmek amacına yönelmiştir.

Öz yönetim ya da işçilerin kendi kendilerini yönetimi sistemi, ilk defa 1950 yılında bütün işletmelerde uygulama alanına konmuş, o gündenberi devamlı olarak geliştirilmiş, başlangıçta görülen çeşitli sakıncaları giderilmeye çalışılmıştır. Bu sistem, ana ilkelere biri olarak 1963 Anayasasında yer almıştır. Yugoslavya anayasası, klasik mülkiyet anlayışı ve geleneksel çalışma koşulları karşısında işçinin yabancılaşmasını önlemek amacıyla öz yönetim sistemini ve bu sisteme temel teşkil eden «üretim araçlarının sosyal mülkiyeti» ilkesini benimsemiş bulunmaktadır. İşletmelerin mülkiyeti üzerinde kimsenin tekeline izin verilmemektedir. Fabrikalar devletin mülkiyetinde olmadığı gibi, işçilerin ortak mülkiyetinde de değildir. İşçiler fabrikaları toplumun ortak çıkarları gereğince yönetmekle görevlidirler.

Yugoslavya'da 25 yıldan beri uygulanmakta olan öz yönetim 1950 yılında kabul edilen ve fabrikaların yönetimini işçilere bırakan bir kanunla düzenlenmiştir. Kanun, devlet mülkiyeti ile sosyal

mülkiyet arasındaki farkı açıklığa kavuşturmuş, tüm üretim ünitelerinin tek merkezden yönetimi yerine, çalışan kitlenin kendisi tarafından yönetilmesini benimsemiştir. Merkezîyetçi bir plânlama anlayışından, işçinin yaratıcı gücüne dayandırılan bir yerinden yönetime geçilmiştir.

1963 Anayasası kabul edilinceye kadar, yönetime katılma sisteminin özünü işçi konseyleri teşkil etmiştir. Bu anayasa iledir ki bugünkü anlamda bir yönetime katılma ya da öz yönetim sistemi gerçekleştirilebilmiştir. Yeni kanunlar işletmelere, geniş bir özerklik tanımlıdır.

Yugoslavya öz yönetim sisteminde, işçiler en geniş anlamda doğrudan doğruya kararlara katılmak, çalışma koşullarını düzenlemek, gelirleri ve artık değeri bölüştürmek hakkına sahiptirler. Üretim yönteminin tek şekli katılmalı yönetimdir ve işletmelerde bir gelir elde etmek amacıyla çalışan her insan yönetime katılma hakkına sahiptir.

İşçiler, işletmedeki payları oranında eşit haklara sahiptirler. İşletmenin gelirden yaptıkları işe uygun bir ücret alırlar. Ancak, işçilerin aylık ücretleri belirli değildir. Onlar her ay yıl sonunda işletme kârından paylarına düşecek miktarlardan indirilmek üzere, belirli bir avans alırlar. Yıl sonunda işletmenin kârı belli olduktan sonra, her işçinin payına düşen miktar hesaplanır; aldığı avans toplamı düşülür ve geriye kalanı kendisine ödenir.

Yıl sonunda her işçiye ancak üretime yaptığı katkı oranında kârdan pay düşer. Buna «işe katılma payı» denir. İşçilerin payları eşit değildir; meslek, yapılan işin ağırlık derecesi, yetenek, beceri, bilgi ve harcanan çaba, işe katılma payının miktarını belirleyen bazı etmenlerdir.

Yugoslavya'da işletmelerin aşağı yukarı bütün sorunları kendi komitelerince çözüme bağlanır. Sendikaların faaliyetleri, işletmelerin verimli ve etken bir biçimde yönetilmelerine ilişkin sorunlar etrafında yoğunlaşmaktadır. Sendikalar işçilerin eğitimi sorumluluğunu da yüklenmişlerdir. Sendikalara, ayrıca, işçilerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak üzere, işletmelerin üst düzeyde genel politikalarını saptayan organlarda temsilci bulundurmaya yetkisi de tanınmıştır.

Fabrika yönetiminde en temel yönetim birimlerinden biri «işçiler meclisi»dir. İşçiler meclisi, ait olduğu üniteye ilişkin bütün

konuları incelemek üzere atölye düzeyinde teşkil edilir. Belirli aralıklarla toplanan meclisin, gelir dağılımını, üretim planlarını ve atölyenin iç kurallarını düzenlemek, diğer bazı organların raporlarını incelemek ve bu organlar tarafından alınması gerekli kararlar hakkında tavsiyelerde bulunmak gibi görevleri vardır. İşçiler meclisi, gerekli gördüğü hallerde, yetkilerinin bir kısmını işçiler tarafından seçilecek bir «icra komitesi»ne, bir ustabaşına ya da daha üst düzeyde bir yönetim organı olan «işçi konseyi»ne devredebilir.

Birçok işletmelerde, işletme statüsünde değişiklik, yıllık plânlar, bilânço hesapları ve benzeri sorunlara ilişkin ana kararların referandum yöntemiyle alınması yoluna gidilmektedir.

İşletmenin bütün sorunları ile uğraşan ve genel yönetim kararlarının alınmasından sorumlu organ «işçi konseyi»dir. Konsey, işçiler tarafından gizli oyla seçilen 15-100 üyeden oluşur. Konsey üyelerinin yarısı için her yıl yeniden seçim yapılır. Adaylar atölye meclislerince gösterilir. Hiçbir üye iki yıllık görev süresinin bitiminde yeniden seçilemez. Böylece, bütün işçilere sıra ile yönetime katılma hakkı ve olanağı sağlanmış olur.

Konseyin, işletmenin statüsüne ve genel işleyişine ilişkin hükümlerin, işletme plân ve hesaplarının kabulü, yönetim kurulunun seçimi, işletme müdürünün atanması ve işletme fonlarının kullanılması gibi bazı hak ve görevleri vardır.

«Yönetim Kurulu,» ana hatlarıyla, üst yönetim kademelerine atamalar yapmak görevini yüklenmiştir. Yönetim kurulu üyeleri için görev süresi bir yıldır. Üyeler, sürenin bitiminde ikinci bir defa için yeniden seçilebilirler.

İşçi konseyleri, işletmenin çeşitli sorunlarını incelemek, çözüm yolları aramak ve önerilerde bulunmak üzere «daimi komiteler» kurabilirler. Yeni üye kaydetmek, işçiler arası uyuşmazlıkları çözümlmek, terfi yöntemlerini saptamak, disiplin işlerini yürütmek, vb. daimi komitelerin çalışmalarına konu teşkil eden bazı sorunlardır.

İşçi konseyleri tarafından kurulan diğer bir organ da «denetim kurulu»dur. Yürütme yetkisi olmayan bu kurul, yönetime ilişkin kararların hukukîliğini ve önceden saptanmış ilkelere uygun-

luğunu denetler. Denetim amacıyla, işletmenin bütün dökümanlarını serbestçe kullanabilir. Denetim sonuçlarını bir raporla işçi konseyine bildirir.

«İşletme müdürü» öz yönetimin kanuni bir organıdır. İşletme konseyi tarafından atanır. Bir fabrikada yeni bir müdüre ihtiyaç duyulduğu zaman, durum gazetelerde ilân edilir. Adaylar konsey tarafından kurulan bir seçim komitesince değerlendirilir ve en uygun görüleni atanır. Ortalama dört yıl için atanan müdürlerin görev süresi uzatılamaz. Ancak, eski müdürler yeniden müracaat ederek aday olabilir ve seçilebilirler.

İşletme müdürü, büyük ihmal ve yanlış yönetim gibi belirli bazı durumlar dışında, görev süresi içinde işinden uzaklaştırılmaz. Müdür, diğer organların aldığı kararları uygulamakla sorumludur. Ancak, anayasa, kanun ya da işletme statüsüne uygun olmadığına inandığı kararların uygulanmasını mahkemelere ya da yetkili kurullara başvurarak geciktirebilir. Bununla beraber, müdürler ile diğer öz yönetim organları arasındaki ilişkiler bugüne kadar oldukça başarılı bir işbirliğine dayandırılmış ve bu ilişkilerde, genellikle, önemli bir aksama görülmemiştir.

Bugün, Yugoslavya'daki bütün işletmeler öz yönetim sistemine uymuşlardır. Yabancılaşmayı önlemek ve işçilerin yaratıcılığını geliştirmek amacıyla yönelik bu sistemin bugünkü düzeyine ulaştırılmasında karşılaşılan bütün güçlüklerle karşı öz yönetim sistemi Yugoslavya'da kişi başına milli geliri 1950'de 100 dolardan 1970'de 700 dolara çıkarabilmiştir. Sanayi ürünleri aynı süre içinde beş misli bir artış göstermiştir. 1950'de tarım dışı sektörlerde nüfusun sadece % 30'u çalışırken, bu oran 1970'de % 53'e çıkabilmiştir. Ulusal üretimden ihraç edilen mal ve hizmetlerin yüzdesi 1950'de % 12'den 1969'da % 20'ye yükselmiştir. Halkın gerçek yaşama standardı son on yıl içinde % 300'den fazla bir yükselme göstermiştir. (Borgese, 1973: 355-56; Kavran, 1972).

Almanya

Almanya, batı ülkeleri arasında işçilerin yönetime katılması düşüncesinin ilk geliştiği ve kuşkusuz bugün Yugoslavya'daki öz yönetim sistemine en çok yaklaşan «birlikte yönetim» sistemini uygulayan ülkedir. Almanya'da işçilerin işletmelerin yönetimine katılması sorunu ilk defa 1848'de oldukça geniş

tartışmalara konu olmuş ve 1849'da işçilerin yönetime katılmasını öngören bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı ile fabrika kurullarının teşkili ve işçilerin bu kurullarda temsilci bulundurmaları önerilmiş, ancak kabul edilmemiştir. Bu önerilerin kabulü için 1891 yılını beklemek gerekmiştir. Ancak bu defa da söz konusu kurulların teşkili işverenin isteğine bırakılmıştır. Nihayet, 1905 ve 1909 yıllarında kabul edilen iki kanun 100'den fazla işçi çalıştıran işletmelerde fabrika kurullarının teşkilini ve işçilerin bu kurullarda temsilci bulundurmasını zorunlu kılmıştır.

Alman işçileri 1920 yılında konye üyelerini seçme, 1922 yılında da denetim kurullarına delege yollama hakkını kazanmışlardır. 1945'den sonra işçilere ilk defa denetim kurullarında eşit haklarla temsil edilme olanağı sağlayan bir kanun kabul edilmiştir. 1950 yılında, işçilerin denetim kurullarında işverene eşit sayıda temsilci bulundurarak yönetime katılmalarını öngören ve sadece çelik endüstrisini kapsayan bir tasarı hazırlanmıştır. Bu tasarı, işletme yönetimine işçi temsilcisi olarak katılacak işçilerin sendika yöneticisi olmamalarını öngördüğünden yaygın tartışmalara yol açmıştır. Bu tartışmalarda, çelik işçilerine kömür madeninde çalışan işçiler de katılmıştır. Anlaşmaya, tasarıda birçok değişiklikler yapıldıktan sonra, ancak 1951 Nisanında varılabilmektedir.

Almanya'da bugünkü uygulama, kömür madeni ile demir ve çelik endüstrilerindeki işçilere denetim kurullarına eşit haklarla katılma yetkisini veren 1951 tarihli Eşit Temsil Kanunu, Alman ekonomisinin diğer kesimlerindeki işçilere çalıştıkları firmaların denetim kurullarındaki üyeliklerin üçte biri oranında yönetime katılma olanağı sağlayan 1952 tarihli (1972'de tadil edilmiştir) İşyeri Çalışma Şartları Kanunu ve iktisadi devlet teşekkülleri için 1955'de çıkarılan Personel Temsil Kanunu ile düzenlenmiştir.

Batı Almanya'da, işletmelerin en yetkili yönetim organı en üst kademede yer alan denetim kuruludur. Daha dar yetkileri bulunan yönetim kurulu üyeleri denetim kurulu tarafından atanır. 1951 tarihli Eşit Temsil Kanunu, kömür madeni ile demir ve çelik endüstrileri işçilerine hem denetim ve hem de yönetim kurulunda temsil edilme olanağını sağlamaktadır. Şirketin büyüklüğüne göre 11-21 üyeli olan denetim kurulları, eşit sayıda işçi ve yönetim temsilcileri ile, her iki tarafın birlikte kabul edeceği bir tarafsız üyeden oluşur. Yönetimi temsil eden üyeler hissedarlar genel kurulunda

seçilmektedir. İşçi üyelerin atanması sorumluluğu ise işyeri konseyleri ile firmayla toplu sözleşme ilişkileri bulunan sendikalar arasında paylaşılmaktadır. Ancak, uygulamada işçi temsilcilerinin seçiminde, sendikalar oldukça etkili olabilmektedirler. Yetki ve sorumluluk bakımından tamamen eşit olan işçi ve işveren temsilcileri seçildikten sonra, birlikte tarafsız üyeyi seçerler (TÜSİAD, 1974).

Eşit Temsil Kanunu, kömür, çelik ve demir endüstrileri işletmelerinin yönetim kurullarında bir işçi üyenin bulundurulmasını da öngörmektedir. Denetim kurulu ancak kendi üyesi olan işçi temsilcilerinin çoğunluk oyu ile bu mevki için atama veya azilde bulunabilir.

Batı Alman endüstrisinin büyük kısmını teşkil eden diğer işletmelerde yönetime katılmayı düzenleyen İşyeri Çalışma Şartları Kanunu, denetim kurullarında bulunması zorunlu olan işçi temsilcilerinin sayısını üçte bir olarak saptamıştır. Denetim kurulu üyeleri yönetim kurulu üyesini de adi çoğunlukla seçmektedirler. Ayrıca, yönetim kuruluna işçi üye seçilmesi için kanuni bir zorunluluk da yoktur.

İşyeri Çalışma Şartları Kanunu, doğrudan şirket tarafından istihdam edilmeyen sendika temsilcilerinin denetim kuruluna aday olmalarına izin vermemektedir. Denetim kurulundaki bütün işçi temsilcileri, işyeri konseyinin işletme işçileri arasından gösterdiği adaylardan genel oylama ile seçilmektedirler (Schiffmann, 1975).

Almanya'da birlikte yönetim sisteminin en belli başlı unsurlarından birini de işyeri konseyleri ile şirket konseyleri teşkil etmektedir. Kömür, demir ve çelik endüstrileri dışında kalan bütün işletmelerde konseylerin kuruluş ve işleyişleri 1952 kanunu ve bunu geniş ölçüde tadil eden 1972 tarihli bir kanunla düzenlenmiştir. Bu kanunlara göre, işyeri konseyleri tamamen ait olduğu işletmelerin işçileri tarafından seçilen işçi üyelerden oluşmaktadır. Bu konseylerin başkan ve başkan yardımcıları da yine konseyi oluşturan işçi üyelerden seçilmektedir. Beş ve daha fazla işçi çalıştıran her işletmede en az altı ay çalışmış olan ve onsekiz yaşını dolduran her işçi aday olabilir ve oy kullanabilir. Yabancı işçilerin konseye katılmalarına ilişkin sınırlamalar 1972 kanunu ile kaldırılmıştır. Tamamen işçi üyelerden oluşan işyeri konseylerinin büyüklüğü, işletmenin büyüklüğüne bağlı olarak değişebilmektedir.

1972 kanunu, birçok işletmelerden meydana gelen şirketlerde bir şirket konseyinin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Holdinglerde bir holding konseyinin kurulması, holdingin isteğine bırakılmıştır. Ancak kömür, demir ve çelik sektöründe holding konseylerinin kurulması, 1956'da kabul edilen bir kanun gereğince, zorunludur (Roberts, 1973: 340-341).

Gerek işyeri, gerekse şirket konseyleri, sosyal yardım, personel, çalışma koşulları ve hatta ekonomik sorunlara ilişkin geniş karar ve danışma yetkilerine sahiptirler.

Almanya'daki birlikte yönetim uygulaması diğer Avrupa ve batı ülkelerine oranla çok ileri bir düzeye ulaşmış olmakla beraber, konu üzerindeki tartışmalar henüz tarafları tatmin edecek bir sonuca bağlanamamıştır. Almanya'daki en büyük işçi kuruluşu olan, onaltı sendika ve altı milyon üyeden oluşan, DGB, kömür demir ve çelik endüstrilerinde uygulanmakta olan birlikte yönetim sisteminin, ekonominin diğer sektörlerini de kapsayacak biçimde genişletilmesini istemektedir. Bu amaçla, oldukça detaylı bir tasarı da hazırlamıştır. Ayrıca, siyasi partiler tarafından da çeşitli tasarılar hazırlanmıştır. Örneğin, bir süreden beri Bonn parlamentosunda bekletilen ve Brandt hükümeti tarafından sunulan tasarinın kanunlaşması halinde, maden sektöründe uygulanan birlikte yönetim sistemi 2000'in üstünde personel çalıştıran bütün işyerlerine uygulanacaktır. Bu tasarıya göre, işletmelerin denetim kurulları eşit sayıda işçi ve yönetici temsilcilerinden oluşacak, sendikalar işçi temsilcilerinden en az üçünü atayabileceklerdir. Diğer işçi temsilcileri, çalışanların tümü tarafından seçilecektir. Ancak bu tasarinın kanunlaşma olasılığının pek yüksek olmadığı belirtilmektedir (Time, April 21, 1975: 9).

Norveç

Norveç'te, daha Birinci Dünya Savaşı sırasında başlatılan yabancılaşma ve endüstriyel demokrasi tartışmaları, aynı yıllarda, endüstri işletmelerinde ortak işçi-işveren sorunlarıyla ilgilenmek üzere işyeri konseylerinin kurulmasını öngören bir kanunun kabul edilmesine yol açmışsa da, bu hüküm hiçbir zaman gerçek anlamda uygulanamamıştır. İşçiler, daha çok toplu sözleşmelerle işverenden çeşitli haklar koparmaya çalışmışlardır. Nitekim, İkinci Dünya Savaşından sonra işçiler, şirketin bütün önemli faaliyetle-

rinden haberdar edilmek ve bunlara ilişkin kararlar alınırken fikirlerine başvurulmak gibi haklar elde etmişlerdir.

1950'lerde işçilerin iktisadi devlet teşekküllerinin yönetim kurullarında temsilci bulundurmaları yolunda bir uygulama başlatılmıştır.

Norveç'te, İşçi Partisinin «endüstriyel demokrasi» kampanyasının ve bu konuda yürütülen uzun süreli araştırmaların bir sonucu olarak 1973'de yürürlüğe giren bir kanun, 200'den fazla personel çalıştıran şirketlerin bir temsilciler kurulu kurmalarını ve üyelerin üçte birinin işçilerden, üçte ikisinin de hissedarlardan meydana gelmesini öngörmektedir. Temsilciler kurulu, en yüksek düzeyde kararları almak ve şirketin yönetim kurulunu seçmek yetkilerine sahiptir.

Kanun, ayrıca, daha küçük şirketlerde işçilerin kendi aralarından çoğunluk oyu ile şirketin yönetim kurulu üyelerinden üçte birini (en az iki üye) seçmeleri hükmünü de getirmiştir.

İsveç

İsveç'te 1973 yılında yürürlüğe giren bir kanun, sigorta şirketleri ve bankalar hariç, 100 ve daha fazla personel çalıştıran şirketlerin, şirket ile toplu sözleşme yapma yetkisine sahip sendikalar yönetim kurulu üyeliği için istekte buldukları takdirde, yönetim kurullarına iki işçi temsilcisinin girmesine izin vermeleri hükmünü getirmiştir. Ancak, bu kanun personelin çoğunluğunun sendika üyesi olmadığı şirketlere uygulanmamaktadır.

Bu kanuna göre, işçi temsilcilerini sendikalar atamaktadır. Şirket personelinin % 80'inden fazlası aynı sendikaya kayıtlı ise, yönetim kuruluna katılacak her iki üyeyi de o sendika seçer. Aksi takdirde, en fazla üyesi bulunan iki sendika birer üye seçerler. Yönetim kurullarındaki işçi üyelerin, toplu pazarlıkları etkileyen ve grev-lokavt gibi işçi-yönetim anlaşmazlıklarına ilişkin görüşme ve karariara katılmalarına izin verilmemektedir.

İsveç'te yönetim kurullarında yer alan iki işçi üyenin azınlıkta kaldıkları ve sendikalarca eğitilmelerine karşın kararları etkileyemedikleri genellikle kabul edilmektedir. Bunun yanında, «emniyet görevlileri» gibi diğer bazı uygulamalar işçilere daha geniş güç gösterisinde bulunma olanağını sağlamaktadır. Nitekim, bu

görevliler tehlikeli buldukları anda işletme faaliyetlerini durdurma yetkisine sahiptirler.

Son zamanlarda hazırlanmış bulunan bir tasarı, istedikleri takdirde işçilerin şirketin % 10 kadar payını satın alabileceklerini öngörmektedir.

Hollanda

Hollanda'da işçilerin yönetime katılması 1950'de çıkarılmış olan İşletme Konseyi Kanunu ile kabul edilmiştir. Bu kanuna göre, en az 25 işçi çalıştıran endüstri ve ticaret işletmelerinde işçi konseylerinin kurulması zorunludur. Bu konseyler işçi üyelerden oluşur; başkanı işletmenin üst kademe yöneticisidir. Konsey üyeleri bütün işçiler tarafından seçilir. Sendikalar aday listeleri hazırlayabilirler.

Konseyin görev süresi iki yıldır. Karar alma yetkisi olmayan konseyin görevi, işletmenin verimli ve etken bir biçimde faaliyet göstermesine yardımcı olmaktır. Bu amaçla, işletmede uygulanacak kuralları saptayabilir, işçilerin çeşitli özlük sorunlarıyla ilgilenebilir ve önerilerde bulunabilir.

1971'de kabul edilen bir plan gereğince, 100'den fazla işçi çalıştıran işletmelerde, işçiler tarafından seçilecek en çok 25 üyeden oluşacak işyeri konseyleri kurulacaktır. Konseye, yönetim kurulu üyeliğine yapılan atamaları veto yetkisi verilmiştir. Ayrıca, «gerekli görülen bütün hallerde» işletmeyi etkileyen önemli kararlarda konseyin görüşünü alma zorunluğu da getirilmiştir.

Fransa

Fransa'da işçilerin yönetime katılması, 1945'de kabul edilen ve bugüne kadar birçok değişikliklere uğrayan bir kanun gereğince kurulan işletme komiteleri ile sağlanmaktadır. Kanun, en az 50 işçi çalıştıran bütün işletmeleri kapsamaktadır.

İşletme komitesinin üyeleri işçi temsilcileri, başkanı işverendir. İşçi temsilcilerinin sayısı, işletmenin çalıştırdığı işçi sayısına bağlı olarak, 3-11 arasında değişebilmektedir. 1966'da kanunda yapılan bir değişiklikle, komitelerdeki üye sayısının sözleşme ile arttırılabileceği kabul edilmiştir. Aday listesi en fazla temsil yetkisine sahip sendikaca hazırlanır. Komitenin görev süresi iki yıldır.

Fransa'da işçiler, işletmelerin yönetim kurullarında işçi temsilcisi bulundurma hakkını da elde etmişlerdir. İşçiler, hükümet ve müşterilerin de temsil edildiği işletme yönetim kurullarında üçte bire kadar yükselebilen bir oranda temsil edilebilmektedirler. İşçi temsilcileri, işçi komiteleri, en fazla temsil yetkisi olan sendikalar ya da doğrudan doğruya personel tarafından seçilebilmektedirler. Bunların yönetim kurullarında ancak istişare niteliğinde söz hakları vardır.

Birkaç işletmeden oluşan büyük şirketlerde, işçileri temsil etmek üzere bir merkezi teşebbüs komitesi kurulur. Bu komite sosyal faaliyetleri yönetir ve işçileri koruyan kanun ve yönetmeliklerin uygulanıp uygulanmadığını denetler (Schiffmann, 1973:17).

İşletmenin faaliyet, yönetim ve teşkilatlanmasına ilişkin bütün konularda teşebbüs komitesinin görüşü alınır. Komiteye, üretim, malî durum, yatırım programları, ücretler, çalışma koşulları ve benzeri konularda üç aylık ve yıllık raporlar verilir. Komite, işletmenin refah planlarını doğrudan doğruya kendisi yönetir; çalışma ve yaşama koşullarının geliştirilmesi için işverenle işbirliği yapar; emniyet komitelerine temsilci seçer; eğitim ve çalışma koşullarına ilişkin sorunları incelemek üzere alt komiteler kurabilir.

İran

İşletme net kârının %20'sinin işletmede çalışan işçilere dağıldığı İran'da, endüstri işletmeleri ile madenlerin mülkiyet hakkının halka ve işçilere intikal ettirilmesini öngören bir kararnamenin yakında uygulama alanına konması beklenmektedir. Kısa bir süre önce Şah tarafından yayınlanan ve Başbakanlığa direktif niteliğinde olan bu kararnameye göre, ağır sanayi hariç, devletin sahip olduğu bütün sanayi işletmelerine ait hisse senetlerinin % 99'u 1978 Ekimine kadar işçilere, çiftçilere ve halka intikal ettirilecektir. Hisse senetlerinin % 49'u fabrikada çalışan işçiler, % 50'si de çiftçiler ve halk tarafından satın alınabilecektir. Geriye kalan % 1 hisse, fabrikaların yönetimini hükümet elinde tutmak amacıyla, hükümete bırakılacaktır. (Milliyet, 19 Nisan 1975).

Kararname, ayrıca, özel mülkiyette olan bütün sanayi işletmelerine ait hisse senetlerinin % 49'unun bu tesislerde çalışan işçilere satılmasını da öngörmektedir.

Kararnamenin yürürlüğe konabilmesi için, hükümetin Par-lamentonun onayını alması şart koşulmuştur (Milliyet, 29 Nisan 1975).

Diğer Ülkelerde Yönetime Katılma

Daha çok kuzey komşullarının etkisinde kalan Danimarka'da 50'den çok işçi çalıştıran anonim şirketlerin yönetim kurullarında iki işçi temsilcisinin oy hakkı ile üye olarak bulunması kabul edilmiştir.

Avusturya'da bir kanunla, fabrika komitesi üyelerine, anonim şirketlerin denetim kurullarına iki işçiyi aday gösterme yetkisi tanınmıştır.

İtalyan İşçi Sendikaları Konfederasyonu (C.I.S.L.) işçilerin yönetime katılmasını desteklememektedir. İtalya'da işçi haklarının korunmasında toplu sözleşme ve grevlerin, yönetime katılmaktan daha etkili bir yol olduğuna inanılmaktadır. Bununla beraber, Fiat firmasında ilk defa geçen Aralık ayında, üretim planları, yatırımlar ve işgücü örgütlenmesi gibi konuların işçilerle birlikte incelenmesi yolunda bir uygulama başlatılmış bulunmaktadır (Time, April 21, 1975:10).

Belçikalılar ve özellikle Belçika Genel İş Federasyonu (F.G.T.B.) işçilerin yönetime katılmalarının, sendikaların teşebbüslerle bütünleşmesine yol açacağına ve toplu sözleşmelerde kuvvetli olabilmek için sendikaların özgür kalmaları gerektiğine inanmaktadırlar. Ancak, bu yöndeki tutum ve davranışlar yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Örneğin, Belçika Hristiyan Sendikalar Konfederasyonu son zamanlarda Avrupa çapında bir katılmalı yönetim sistemine taraftar olduğunu açıklamıştır.

İngiltere'de, sendikaların yönetime katılma konusunda pek kararlı olmadıkları söylenebilir. Sendikacıların kararlara katılması bugüne kadar sadece kamu teşebbüslerinde görülmüştür. İngiliz İşçi Sendikaları Kongresi (T.U.C.) yönetim kurulu tarafından hazırlanan ve Temmuz 1973'de yayınlanan bir raporda, işçilere şirketlerin yönetiminde hissedarlarınkine eşit bir oy hakkı verilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Son zamanlarda yapılan bir araştırma, İngiliz firmalarından % 40'nın işçilerin yönetime katılmasına yol açabilecek bazı hükümlerin kabulünü planladıklarını,

ancak işçi liderlerinin işçi oylarının azınlıkta kalmasını öngören hiçbir katımlı yönetim formülünü kabul etmeyeceklerini göstermiştir.

A.B.D.'de yönetime katılma düşüncesi kuramsal olarak büyük ilgi görmeye beraber, uygulamada pek yaygın değildir. Daha önce üzerinde durulduğu gibi, bu ülkede konu üzerinde çok sayıda uygulamalı araştırma yapılmış, örnek olaylar değerlendirilmiş ve işçilerin yönetime katılması ile elde edilebilecek olumlu sonuçlar açıkça ortaya konmuştur. Ancak, uygulamada daha çok insan ilişkileri ve demokratik liderlik üzerinde durulmuş, bazı istisnalar dışında işçinin yönetime katılması yönünde fazla bir gelişme görülmemiştir.

İşçilerin yönetime katılması yönünde Şili ve Peru gibi bazı Latin Amerika ve Cezayir gibi bazı Afrika ülkelerinde de önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

TÜRKİYE'DE YÖNETİME KATILMA

Ülkemizde işçinin yönetime katılması düşünce ve uygulaması oldukça yenidir. 1960'dan önceki yıllarda bu yönde son derece yavaş bir gelişme görülmüştür. Bu dönemde en önemli gelişme, 1945 yılında kabul edilen 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanununda yer alan ve Sosyal Sigortalar Kurumunun 9 kişilik yönetim kurulunda iki işçi üyenin bulundurulmasını öngören hüküm olmuştur. Bunun dışında, işçiler, bu dönemde, esas işletme faaliyetleri dışında kalan bazı kararlara katılma olanağını bulabilmişlerse de, bu yöndeki istekleri gerek işverenlerin, gerekse siyaset adamlarının olumsuz tutumlarıyla daima arka plana itilmiştir.

1960 yılında çıkarılan 23 sayılı Kanunla, işçilerin iktisadî devlet teşekküllerinin yönetim kurullarında temsilci bulundurmaları kabul edilmiş ise de, kanunun bu hükmü uygulamada bazı yöneticilerin direnişi ile karşılaşmıştır.

1960'dan sonra üzerinde önemle durulan yönetime katılma düşüncesi 1962'de hazırlanan ve 1964 yılında yürürlüğe giren 440 sayılı İktisadî Devlet Teşekkülleri ve İştirakleri Hakkındaki Kanunda bugünkü ifadesini bulmuştur. Bu kanunun sekizinci maddesinde teşekküllerin yönetim kurullarında, gerekli şartlar bulun-

duğu takdirde, işçileri temsilen bir üye bulundurulması öngör÷lmektedir. Kanunun sekizinci maddesinin işçi üyeye ilişkin hükmü şöyledir: «Sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan teşekküllerden geniş ölçüde işçi çalıştıranların yönetim kurullarında bir işçi üye bulunur. Yönetim kurulunda işçi üye bulunacak teşekkül, teşekkülün özel kanununda belirtilir. İşçi üye, bu görevi devam ettiği sürece ücretsiz izinli sayılır. İşçi üyenin seçim şekli tüzükte gösterilir.»

Kanunun, onikinci maddesinde de müesseselerin yönetim biçimi belirlenmekte ve dört üyeli müessese yönetim komitesinde, geniş ölçüde işçi çalıştırdıkları Bakanlar Kurulunca belli edilen müesseselerde, bir işçi üyenin bulundurulması kabul edilmektedir.

Kanunda uygulamayı düzenlemesi öngör÷len tüzük ancak 1966 Ağustosunda çıkarılabilmıştır. Tüzüğün önemli hükümlerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

İşçi Üyeyi Seçmeye Yetkili Organlar

Yönetim kuruluna katılacak işçi üye tüzükte yazılı nitelikleri taşıyan adaylar arasından:

1. Teşekkülün faaliyette bulunduğu işkollarında en çok işçi çalışan işkolundaki işçilerin salt çoğunluğunu temsil eden federasyonun,
2. Böyle bir federasyon yoksa, aynı nitelikte olup Türkiye çapında faaliyette bulunmayı amaçlamış ve işkolu esasına göre kurulmuş sendikanın,
3. Bu nitelikte sendika bulunmadığı takdirde, teşekkül ve müesseselerin işyerlerinde en çok üyesi olan işçi kuruluşlarını bünyesinde toplayan konfederasyonun yönetim kurullarınca seçilir.

Adayların Saptanması

Yönetim kurulu işçi üyeliği için adaylar aşağıdaki yöntemle saptanır:

1. Seçmeye yetkili işçi kuruluşu seçim yapılacağını, teşekküllere, müesseselere, bunların iş yerlerine ve o iş yerlerindeki işçileri temsil eden sendikalara bir genelge ile duyurur.

2. Genelge alındığı tarihten itibaren en geç yedi işgünü içinde işyerlerinde asılır ve asıldığı seçmeye yetkili işçi kuruluşuna bildirilir.

3. Teşekkül ve müesseselerin işyerlerinde çalışan ve Tüzükte belirtilen nitelikleri taşıyan her işçi adaylığını koyabilir. Seçimi yapmaya yetkili işçi kuruluşu dışındaki teşekkül ve müesseselerin işyerlerinde görevli işçileri temsil eden sendikalar da aynı nitelikteki işçilerden birer aday gösterebilirler.

4. Aday gösterecek işçi kuruluşları, saptayacakları adayların ad ve belgelerini onbeş gün içinde seçmeye yetkili işçi kuruluşlarına gönderirler.

Seçim

Seçmeye yetkili işçi kuruluşlarının yönetim kurulları, en geç onbeş gün içinde adaylar arasından teşekkül yönetim kuruluna katılacak işçi üyeyi seçerler ve durumu saptayan tutanağın birer kopyasını en geç üç gün içinde Çalışma Bakanlığına, ilgili bakanlığa, teşekküle ve ilgili sendikalara gönderirler.

Müessese yönetim komitelerine katılacak işçi üyenin seçimi de, tamamen yukarıdaki hükümlere paralel olarak, Tüzüğün 40-48 inci maddeleri ile düzenlenmiştir.

Kapsam

Tüzük, ancak 10.000'in üzerinde işçi çalıştıran iktisadî devlet teşekküllerinin yönetim kurullarında bir işçi üyenin bulunabileceğini hükme bağlamıştır. Bu hüküm gereğince, yönetim kurullarında işçi temsilcisi bulundurmamak zorunda olan sekiz teşekkül vardır. Bunlar Şeker Sanayii A.Ş., Sümerbank, Etibank, Denizcilik Bankası, Türkiye Kömür İşletmeleri, Devlet Demiryolları, Karabük Demir Çelik ve Makina Kimya Endüstrisi Kurumudur.

Görüldüğü gibi, iktisadî devlet teşekküllerinde işçilerin yönetime katılması, sadece sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında faaliyet gösteren ve 10.000'den fazla işçi çalıştıran kuruluşların yönetim kurul ya da komitelerine bir üye ile katılmak şeklinde olmaktadır. Kanunla düzenlenmiş olan bu sınırlı uygulama yanında, işçiler toplu sözleşme yoluyla da çalıştıkları iktisadî devlet teşekküllerinin yönetimine katılmak için devamlı çaba harcamaktadır.

lar. Örneğin, Makina Kimya Endüstrisi ile Metal-İş Sendikası arasında yapılan toplu sözleşmede kuruluşun alt kademeleri ya da işyerlerinde, İşyeri İşbirliği Komitesi, Merkez İşbirliği Komitesi, İşyeri İş Emniyeti Komitesi, İşyeri Disiplin Kurulu ve Merkez Disiplin Kurulu gibi komite ya da kurulların teşkili ve bunlarda işçilerin, çoğu kere işveren temsilcilerine eşit sayıda, üye ile temsil edilmeleri kabul edilmiştir. Buna benzer hükümler, diğer iktisadî devlet teşekkülleri ve özel teşebbüs işletmeleri ile imzalanan toplu sözleşmelerde de yer almaktadır.

1971 Eylülünde çıkarılan Bağ-Kur Kanunu, Kurumun bir başkan ve sekiz üyeden oluşan yönetim kurulunda, sigortalıları temsil etmek üzere dört üye bulunacağını ve bu üyelerin bağlı oldukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek üçer aday arasından Genel Kurulca seçileceğini hükme bağlamıştır. Kurumun en yetkili karar organında işçi kesiminin dört üye buldurması, işçilerin yönetime katılması açısından, önemli bir gelişmedir (Turan, 1973).

1970 yılında Milli Prodüktivite Merkezi tarafından ülkemizde yapılan ve çeşitli illerde ve işkollarında 1000'den fazla işçi çalıştıran 19 örnek işletmeyi kapsayan bir araştırmanın bulgularını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

Araştırmanın kapsamına alınan işletmelerde, bütün kararlar işveren ya da yöneticiler tarafından alınmaktadır. İşçiler, toplu sözleşme ile, disiplin, verimlilik, izin, danışma, şikayet, eğitim, sınav, işbirliği ve uyumsuzluk komitelerinde üye bulundurabilmektedirler.

İşverenlere göre, işçiler daha çok sosyal konularda işletme kararlarına katkıda bulunabilmektedirler. İşçilerin çeşitli komitelere katılmaları şeklinde beliren yönetime katılma, özellikle grev, lokavt ve diğer toplu sözleşme konularında etkili olabilmektedir. İşverenler, ayrıca, bu uygulamanın işletmenin kazancını olumlu yönde etkilediğini de belirtmektedirler.

İşçi temsilcilerinin işveren ve sendika yöneticileri ile iyi ilişkiler kurduklarına işaret eden işverenler, temsilciler ile işçiler arasındaki haberleşme mekanizmasının etken olmadığına ve uygulamada iyi işlemediğine de dikkatleri çekmektedirler.

Yönetime katılmanın teşebbüsün mülkiyetine bağlı bir hak olup olmadığına ilişkin bir soruyu işverenlerin % 66'sı «evet,» % 34'ü ise «hayır» şeklinde cevaplandırmışlardır. Sendikaların % 100'ü yönetime katılmanın mülkiyete bağlı bir hak olmadığını ileri sürmüşlerdir. Mülkiyet hakkına sahip olan kişinin işletmenin yönetimine başkalarını karıştırmaması, mülkiyet hakkını değil, işletmeyi ilgilendiren bir görevi onlarla paylaşmak anlamını taşır. Kaldı ki mülkiyet hakkı bugün çeşitli amaçlarla sınırlandırılabilir. Sendikalara göre, ayrıca, işçilerin mülkiyete ortak edilme-leri de her zaman mümkündür.

İşverenlerin % 55'i yönetimde söz sahibi olmanın mutlak sermayeye bağlı olmadığı, emeğe de şartlı olarak şans tanımak gerektiğini belirtmişlerdir. İşçi kuruluşlarının tamamı ise, yönetim de sermaye ve emeğe eşit şans tanınması gerektiğine inanmaktadır. Onlara göre, üretimin temeli sermaye ve emektir; ikisinden birine ağırlık vermek haksızlık olur.

Ülkemizde işçilerin yönetime katılmanın gerektirdiği yeteneklere sahip olup olmadıkları konusunda sorulan sorulara işverenler tarafından verilen cevapların % 56'sı «hayır,» işçi kuruluşları tarafından verilen cevapların % 100'ü «evet» şeklinde olmuştur.

İşverenlerin % 56'sı, işçilerin yönetime katılmalarının hem işletme, hem de tüm ülke için zararlı sonuçlar doğuracağına inanmaktadır. Buna karşılık, işçi kuruluşlarının tamamı, işçilerin yönetimine katıldıkları işletmeleri benimsedikleri, huzur içinde ve istekle çalıştıkları ve bu uygulamanın adaletin gerçekleşmesine yol açtığı kanısındadırlar.

İktisadî devlet teşekkülleri yönetim kurullarında üye olarak bulunmuş işçi temsilcilerine göre, bugün ülkemizde işçiler yönetime katılma konusunda yeteri kadar bilgi sahibi değildirler. İşçiler, genellikle, yönetime katılmanın anlamını dahi bilmemektedirler. Bu konuda yoğun bir eğitime ihtiyaç vardır. 10.000'in üzerinde işçi çalıştıran birkaç iktisadî devlet teşekkülünün yönetim kurullarında birer temsilci üye bulundurmak çok sınırlı ve hatta sembolik bir uygulama olup, işçilerin kararlarda ve yönetimde etkili olmalarına olanak sağlayamamaktadır. Gerçekte kararları daima işveren almaktadır. Bu nedenle, yönetim kurullarındaki işçi temsilcilerinin sayısı arttırılmalı, işçi ve işveren eşit sayıda tem-

sil edilmeli ve 10.000'lik taban düşürülmelidir. İşçinin gerçekten yönetime katılması ancak bu takdirde mümkün olabilecektir.

İşçilerin yönetime katılmaları konusunda, Türkiye'nin en büyük işçi kuruluşu olan Türk-İş'in görüşleri aşağıdaki on madde içinde belirlenmiştir:

1. İşçinin yönetime katılması ile, işçinin kendisini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak ilgilendiren kararları etkilemesi kastedilmektedir.

2. İşçinin yönetime katılması yönündeki uygulama bütün ülkelerde hızla gelişmektedir.

3. İşçinin yönetime katılması, esas itibariyle, çalışma hayatında demokrasinin yerleşmesidir. Bu ise, siyasi demokrasi için gereklidir.

4. İşçinin yönetime katılması, iyi işçi-işveren ilişkileri ve işletmenin verimliliği için gereklidir.

5. İşçinin yönetime katılması, işçinin insan oluşunun ve bir arada yaşamının doğal bir sonucudur.

6. İktisadi devlet teşekküllerinde işçinin yönetime katılması, teşebbüslerin 440 sayılı kanunun ana ilkelerine uygun olarak çalışmalarını sağlayacaktır.

7. Şimdiye kadarki uygulama, çok sınırlı olmasına karşın, ümit vericidir. Bu nedenle de gelecekte geliştirilmesi yararlı olacaktır.

8. Bir kurum olarak işçinin yönetime katılmasının iyi işlemesi, tarafların konuya verdikleri önem ve anlayışa bağlıdır. Bu bir eğitim sorunudur ve Türk-İş bu husus üzerinde önemle durmaktadır.

9. 440 sayılı kanunun sekizinci maddesinin uygulanmasında öngörülen 10.000 kıstasının değiştirilerek, kanun koyucunun görüşüne uygun olarak yeniden ele alınması gerekmektedir.

10. Türkiye'deki uygulamanın çok yönlü bilimsel araştırmalara konu olması ve gerek yüksek öğretim kuruluşlarının, gerekse konfederasyonların konuya ilgi göstermeleri yararlı olacaktır.

Türkiye'de Türk-İş dışında kalan diğer işçi kuruluşları da, ötedenberi 440 sayılı kanunun uygulama alanının genişletilmesi

toplu sözleşmelerle işçilerin yönetime katılma olanaklarının artırılması, işçilerin danışma niteliğindeki komitelerden çok karar alma yetkisi bulunan kurullara katılmalarının sağlanması ve işçilere kârdan pay verilmesi yolunda ısrarlı çabalar harcamaktadırlar.

İşçi kuruluşlarının bu görüşlerine karşılık, Türkiye İşveren Konfederasyonu, işçinin yönetime katılması konusunun henüz tam bir açıklığa kavuşturulamamış olduğunu, böyle bir konunun ülkemizde kanun konusu yapılmasının sakıncalı olacağını belirtmektedir. Konfederasyon yetkililerine göre, Türkiye'de işçi hak ve menfaatleri esasen kanunlarla korunmaktadır. 1963 yılından beri uygulanan toplu sözleşme düzeni bunun en güzel örneğidir. Bugün için yapılması gereken şey, işletmecilik biliminin ışığında, iş yerlerinde insan ilişkilerini ve haberleşmeyi geliştirmek, verimliliği artırıcı tedbirler almak, işçilere işletmeyi benimsetmektir.

Konfederasyonun katılmalı yönetime karşı ileri sürdüğü itirazları da aşağıdaki gibi on nokta etrafında toplamak mümkündür:

1. İşçilerin yönetime katılmasına verilen anlam açık değildir.
2. Siyasi demokrasi felsefesinden ödünç alınan fikirlerle işletmeler yönetilemez.
3. Her işletmede kararları alacak ve uygulayacak otoriter bir yönetime ihtiyaç vardır.
4. Yönetime katılmanın işletmede verimliliği arttırdığı henüz bilimsel olarak saptanamamıştır.
5. İşçilerin yönetime katılmaları, sendikaların gücünü büyük ölçüde arttıracaktır. Bu sonuç toplumsal hayatta denge bırakmayacaktır.
6. Özel sektörde işçilerin yönetime katılması mülkiyet hakkı ile çelişmektedir.
7. Bugün, şirket yönetiminin sahiplikten ayrılmasıyla birlikte, mülkiyet ile mali-sorumluluk da birbirlerinden ayrılmışlardır. Şirketleri yönetenlerin sermaye sahiplerine karşı mali sorumlulukları vardır. Oysa, yönetime katılmaları istenen işçilerin böy-

le bir sorumlulukları bulunmayacaktır. Hiçbir sorumluluğu olmayan bir gruba malî konularda karar verme olanağının sağlanması sakıncalıdır.

8. İşçiler yönetime katılabilecek kadar bilgi sahibi değildir.

9. Yönetime katılma, işçileri işletme ile bütünleştirecek ve toplu sözleşmelerde pazarlık gücünü azaltacaktır.

10. Konu üzerinde yapılan araştırmalar, yönetime katılmanın, uygulamada, beklenen sonuçları vermemiş olduğunu göstermektedir.

S O N U Ç

İşçilerin yönetime katılması, gerek kuramsal bir düşünce akımı, gerekse uygulama olarak bütün dünyada hızla yayılmaktadır. Bu düşünce ve uygulamanın mülkiyet hakkı ya da sermaye sahipliği ile çelişki halinde bulunmadığı bugün genel olarak kabul edilmektedir. Katılmalı yönetimin, işçileri yönetim ile bütünleştireceği, sendikaların toplu pazarlık gücünü azaltacağı ve sendikacılık hareketini baltalayacağı görüşü de, başlangıçta bazı ülkelerde işçi kuruluşlarınca benimsenmiş olmakla beraber, bugün tamamen terkedilmiş görünmektedir.

İşçilerin, işletmenin esas faaliyetleri dışında kalan sosyal nitelikteki bazı kararlara ve işyerlerinde kurulan bazı komitelere katılmaları şeklinde başlayan yönetime katılma uygulaması, günümüzde işçilerin üst kademe yönetim ve karar organlarında işverenle eşit söz hakkına sahip olmaları amacına yönelmiştir. Almanya'da kömür madeni ile demir ve çelik endüstrilerinde 1951'den beri uygulanmakta olan sistem, bu bakımdan, birçok ülkelere örnek olmuştur. Yugoslavya'daki öz yönetim sistemi ise, birçok ülkelerin ulaşmak istedikleri bir ideal görüntüsünü taşımaktadır.

Yönetime katılma üzerinde yapılan çok sayıdaki araştırmaların bulguları arasında tam bir benzerlik yoktur. Katılmanın işletme verimliliğini ne ölçüde etkilediği kesinlikle saptanamamış olmakla beraber, yabancılaşmayı ve işçinin içinde bulunduğu huzursuzluğu geniş ölçüde giderdiği ortaya çıkarılmış bir gerçektir.

Bu nedenledir ki, bugün artık işçinin yönetime katılıp katılmaması tartışılmamakta, bunun yerine, işçilerin hangi oranda, hangi düzeyde ve hangi kararlara katılacağı üzerinde durulmaktadır.

Bugün işçinin yönetime katılmasına karşı gerek batı, gerekse doğu ülkelerinde gittikçe artan ilgi, katılmanın belirli bir iktisadi ya da siyasi sistemin tekelinde olmadığını, işçinin insan oluşunun ve toplumsal yaşantının doğal bir sonucu olduğunun bir göstergesidir.

Ülkemizde 440 sayılı kanunun getirdiği uygulama önemli bir gelişme olmakla beraber, yeterli olmaktan çok uzaktır. Özel teşebbüste, işçinin yönetime katılması ancak toplu sözleşmelerle sağlanabilmekte, fakat bu yöndeki uygulama işçilerin danışma niteliğindeki işyeri komitelerine katılmalarından öteye geçememektedir.

Bugün Türkiye’de işçi kuruluşları, 440 sayılı kanunun getirdiği uygulamayı, özel teşebbüsü de kapsayacak biçimde, genişletmeye, işçilerin yönetim kurullarında işverene eşit sayıda temsil edilmelerini sağlamaya, 10.000’lik tabanı düşürmeye ve toplu sözleşmelerle karar yetkisi olan işyeri komitelerinde temsil hakları elde etmeye çalışmaktadırlar. Buna karşılık, işveren her fırsatta yönetime katılmaya karşı ileri sürdüğü itirazları tekrarlamakta ve işçi isteklerine karşı çıkmaktadır.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, toplumsal düzeyde geniş bir kabul gören siyasi demokrasi sisteminin, işletme düzeyinde de uygulanmaması ve gerçekleştirilememesi için önemli bir neden yoktur. İşçilerin yönetime katılması, örgütün yönetim ve işleyişine ilişkin bir görevin işçilerle paylaşılmasından başka bir şey değildir. Katılma, işletmelerin hızlı bir değişim çağında klasik yönetim teknikleriyle içine düştükleri çıkmazdan kurtulmalarını sağlayabilecek bir yöntemdir. Bu yöntemeye dayalı bir endüstriyel demokrasi uygulaması, günümüz işletmelerinde karşılaşılan yabancılaşma, işçilerin amaçları ile örgütlerin nihai amaçları arasındaki çelişki ve örgütlerin otokratik ve biçimsel bir yapıdan kurtarılarak insanın sosyo-psikolojik gereksinmelerine cevap verebilen bir araç haline getirilmesi gibi bazı temel sorunların çözümü için gerekli görünmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Albrook, Robert C. «Participative Management: Time for a Second Look,» in Eddy, B. William, et. al. (eds.). **Behavioral Science and the Manager's Role** (Washington, D. C.: NTL Institute for Applied Behavioral Science, 1969).
- Argyris, Chris. **Understanding Organizational Behavior** (Homewood, Ill.: The Dorsey press, 1960).
- , **Integrating the Individual and the Organization** (New York: John Wiley and Sons, 1964).
- Barnes, B. Louis. **Organizational Systems and Engineering Groups** (Cambridge: Harvard University, 1960).
- Bennis, G. Warren. **Changing Organizations** (New York: McGraw-Hill, 1966).
- Bennis, G. Warren ve Philip E. Slater. **The Temporary Society** (New York: Harper and Row, 1968).
- Blake, Robert ve Jane S. Mouton. **The Managerial Grid** (Houston: Gulf, 1964).
- Blauner, Robert. **Alienation and Freedom: The Factory Worker and His Identity** (Chicago: University of Chicago, 1964).
- Borgese, Elisabeth Mann. «The Promise of Self Management,» in Jong S. Jun and William B. Storm. **Tomorrow's Organizations** (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1973) pp. 354-362.
- Coch, L. ve J. R. P. French. «Overcoming Resistance to Change,» **Human Relations, I** (1948) pp. 512-532.
- Day, R. C. ve R. L., Hamblin. «Some Effects of Close and Punitive Styles of Supervision,» **American Journal of Sociology, LXIX** (March, 1964) pp. 499 - 510.
- Dean, D. G. «Alienation: Its Meaning and Measurement,» **American Sociological Review, 26, No. 5** (Oct. 1961) pp. 753-758.
- Gomberg, William, «The Trouble With Democratik Management,» **Trans-Action, 111** (July-August, 1966) pp. 30-35.
- Guest, R. H. «Job Enlargement, A Revolution in Job Design,» **Personnel Administration, XX** (1957) pp. 9-16.

- Guetzkow, H. ve H. A. Simon. «The Impact of Certain Communication Nets Upon Organization and Performance in Task-Oriented Groups,» **Management Science**, I (1955) pp. 233-250.
- Hathorn, W. «The Effects of Varying Combinations of Authoritarian and Equalitarian Leaders and Followers,» **Journal of Abnormal and Social Psychology**, LII (1956) pp. 21 0- 219.
- Heise, G. A. ve G. A. Miller. «Problem Solving Groups Using Various Communication Nets,» **Journal of Abnormal and Social Psychology**, XLVI (1951) pp. 327-337.
- Helfgott, Roy. **Group Wage Incentives: Experience With the Scanlon Plan** (New York: Industrial Relations Counselors, 1962).
- Heslin, J. A. «A Field Test of the Likert Theory of Management in an A. D. P. Environment», (yayınlanmamış M. A. tezi, The American University, 1966).
- İşçinin Yönetime Katılması** (Milli Produktivite Merkezi Yayınları, No. 83, 1970).
- Katz, D. ve R. L. Kahn, «Human Organization and Worker Motivation.» in L. R. Tripp (ed.) **Industrial Productivity** (Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association, 1951).
- , **The Social Psychology of Organizations** (New York: John Wiley and Sons, 1966).
- Kavran, Dragoljub. «Management and Its Environment in Yugoslavia,» in Joseph L. Massie and Jan Luytjes. **Management in an International Context** (New York: Harper and Row, 1972).
- Leavitt, H. G. «Some Effects of Certain Communication Patterns on Group Performance,» **Journal of Abnormal and Social Psychology**, XLVI (1951) pp. 38-50.
- Lesieur, G. Frederick. **The Scanlon Plan** (Cambridge: M. I. T. Press, 1958).
- Lewin, Kurt, Ronald Lippitt ve Ralph K. White. «Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally Created Social Climates,» **Journal of Social Psychology**, X (May, 1939) pp. 271-299.
- Likert, Rensis. **The Human Organization** (New York: McGraw-Hill, 1967).
- Lowin, Aaron. «Participative Decision Making: A Model, Literature Critique and Prescriptions for Research,» **Organization Behavior and Human Performance**, III (Feb., 1968).
- Mann, F. C. ve L.R. Hoffman. **Automation and the Worker: A Study of Social Change in Power Plants** (New York: Holt, 1960).
- Mannheim, Karl. **Essays on the Sociology of Culture** (London: Oxford University Press, 1956).
- McCurdy, H. G. ve H. W. Eber. «Democratic versus Authoritarian: A Further Investigation of Group Problem Solving,» **Journal of Personality**, XXII (1953) pp. 258-269.

- McGregor, M. Douglas. **The Human Side of Enterprise** (New York: McGraw-Hill, 1960).
- McIver, R. M. **The Ramparts We Guard** (New York: The Macmillan, 1950).
- Meade, Marvin. «'Participative' Administration —Emerging Reality or Wishful Thinking?» in Dwight Waldo (ed.) **Public Administration in a Time of Turbulance** (Scranton: Chandler, 1971).
- Meyer, G. Dale. **Participative Decision Making: An Analysis and Review** (Iowa City, Iowa: The University of Iowa, 1970).
- Marrow, Alfred. «Gomberg's Fantasy,» **Trans-Action, III** (Sept.— Oct., 1966) pp. 37-56.
- Morse, G. Nancy. **Satisfaction in the White-Collar Job** (Ann Arbor: Survey Research Center, 1953).
- Pateman, Carole. **Participation and Democratic Theory** (London: Cambridge University Press, 1970).
- Rhenman, Eric. **Industrial Democracy and Industrial Management** (London: Tavistock, 1968).
- Rice, A. K. «Productivity and Social Organization,» **Human Relations, VI** (1953) pp. 297-329.
- Roberts, L. Ivor. «The Works Constitution Acts and Industrial Relations in West Germany: Implications for the United Kingdom,» **British Journal of Industrial Relations, 11** (Nov. 1973) pp. 338-367.
- Sales, Stephen. «A Laboratory Investigation of the Effectiveness of Two Industrial Supervisory Dimensions,» (yayınlanmamış M. S. tezi. Cornell University, 1964).
- Schein, H. Edgar. **Organizational Psychology** (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1965).
- Schiffmann, Charles, «İşçinin Yönetime Katılması: Girişimde Demokrasi,» **Avrupa Topluluğu, 1** (Aralık-Ocak, 1975) pp. 14-19.
- Scott, G. William. «Organization Government: The Prospects For a Truly Participative System,» in Jong S. Jun and William B. Storm. **Tomorrow's Organizations** (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1973).
- Seashore, S. E. ve D. G. Bowers. **Changing Structure and Functioning of an Organization** (Ann Arbor: University of Michigan, 1963).
- Seeman, M. «On the Meaning of Alienation,» **American Sociological Review, 24** (1959) pp. 783-791.
- Spector, Paul ve Barbara Suttell. **An Experimental Comparison of the Effectiveness of Three Patterns of Leadership Behavior** (Washington, D. C.: American Institute for Research, 1957).
- Thorsrud, Einar ve Fred E. Emery. «Industrial Democracy in Norway,» **Industrial Relations, Vol. 9, No. 2** (Feb. 1970) pp. 187-196.

- Trist, E. L. ve K. W. Bamforth. «Some Social and Psychological Consequences of the Long-Wall Method of Goal Getting.» **Human Relations**, VI (1951) pp. 3-38.
- Turan, Kâmil. **İşçilerin Yönetime Katılması ve Türkiye Uygulaması** (Ankara: İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1973).
- Walker, C. R. «Work Methods, Working Conditions, and Morale,» in R. Dubin and A. M. Ross (eds.) **Industrial Conflict** (New York: McGraw-Hill, 1954).
- Weick, K. E. «Laboratory Experiments in Organizations,» in **Handbook of Organizations** (Chicago: Rand McNally, 1965) pp. 194-260.
- White, K. Ralph ve Ronald Lippitt. **Autocracy and Democracy** (New York: Harper and Brothers, 1960).
- Wilcox, G. Herbert. «Hierarchy, Human Nature and Participative Panacea,» **Public Administration Review**, 19 (Jan.-Feb. 1969) pp. 53-62.
- Yönetimde Yeni Gelişmeler : İşçinin Yönetime Katılması**, İstanbul : TÜSİAD, 1974).
- Zimbalist, Andrew. «The Dynamic of Worker Participation: An Interpretive Essay on the Chilean and Other Experiences,» **Administration and Society**, VII (May 1975) pp. 43-54.

HALK SEKTÖRÜ VE TEKELCİ SERMAYE

Nabi DİNÇER

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

HALK SEKTÖRÜ VE TEKELCİ SERMAYE

Nabi DİNÇER

Bu terim Türkiye'de ilk olarak C.H.P. ideologları tarafından ileri atılmış ve tanımlanmaya çalışılmıştır. Nedir halk sektörü? Bu soruya cevap vermeye çalışmadan önce Cumhuriyet Halk Partisi ideolojisini yansıtan Akgünlere adındaki seçim bildirgesinin ekonomik ve toplumsal gelişmemiz üzerindeki koyduğu teşhisi incelemekte yarar vardır.

Bildirgeye göre Türkiye bir yandan içte, kalkınmada sakat yöntemler uygulayan halk zararına fiyat tekelleri kuran, dışta yabancı sermaye ile «aşırı» ve gereksiz işbirliği yapan tekelci sermayenin, öteyandan tefecilik, aracılık gibi geri kapitalist şekiller altında küçük üreticiyi ezen bir düzenin ekonomik, sosyal ve siyasal baskısı altında bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak türk ekonomisinde ve toplum yaşantısında aşağıda belirtilen çarpıklar oluşmuş bulunmaktadır.

1. Nüfusumuzun büyük çoğunluğunu oluşturan, kalkınma çabalarının yükünü herkesten çok taşıyan köylülerimiz hızla yoksullaşmaya başlamışlardır. Tarım kesiminin güçlendirilmesine gereken önem verimeden sanayileşmenin hızlandırılabileceği kanısı iktidarı ellerinde tutan partilere egemen olmuştur.

2. İzlenen sanayileşme politikası da kendi içinde sakatlıklarla doludur.

3. Tekelci ve tefeci sermaye köyü yoksullaştırırken esnaf ve sanatkârlara hayat hakkı tanınmamaktadır. Büyük sermaye küçük ve orta boy işletmelerin ve hatta atölyelerimizin ve esnafın kolayca başarabileceği işlere el atmakta, bu ekonomik faaliyet alanını kendi tekeline almaya kalkışmaktadır.

4. Büyük sermaye çevrelerine hizmet eden özel sektörcü siyasal güçler Anadolu'nun özel sektörüne, sanayicilerine üvey evlat muamelesi yapmaktadırlar.

5. İzlenen kalkınma politikaları bölgeler arası eşitsizliği de keskinleştirmektedir. Bunun sonucu olarak Doğu ve Güney Doğu bölgeleri Türkiye ölçüsünde az gelişmişliklerini sürdürmektedirler.

6. İçerde Türk halkını sömüren tekelci sermaye bu sömürüyle yetinmeyerek dış finans kapital ile anlaşmalar yapmaktadır. Bunun sonucu olarak Türkiye'ye yerleşmeye başlamış olan yabancı sermaye getirdiğinden çok götürmektedir.

7. Tekelci sermaye ve onun tarım, küçük sanayi ve hizmet işletmeleri üzerinde parasal egemenliğini kurmuş olan küçük ortağı tefeci sermaye hızla zenginleşebilmek ve sömürülerini katmerlendirebilmek için aşağıda belirtilen yollara başvurmaktan ve tedbirleri almaktan geri kalmamışlardır: Grevler yasaklanıp ertelenmiş, lokavtlar teşvik edilmiş, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kurulmuş, sıkı yönetim, toplata ve gösteri yürüyüşleri dernekler kanunları değiştirilerek, memurların sendikalaşma hakları ellerinden alınarak, denge çalışanlar aleyhine daha da bozulmuştur.

Yukarıda Bildirge'nin, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve politik sorunlarına koyduğu teşhis kısaca belirtilmeye çalışılmıştır.

Bildirge Türkiye'deki ekonomik gücün bazan tekelci bazan «büyük» olarak nitelendirdiği sermayenin elinde olduğunu ileri sürmektedir. Tefeci sermaye bu arada ikinci bir öge olarak, önem bakımından tekelci sermayeyi geriden izleyerek Bildirge'de yerini almıştır.

Büyük sermaye tekelci sermaye öyle görünüyor ki aynı kavramı ifade etmek için kullanılmaktadırlar: Büyüyen sermaye tekelleşmektedir. Buna göre Türkiye'de görülen çarpıklıklar tekelci sermaye olgusuna bağlanmaktadır. Bu sermaye Türk köyünü yoksullaştırmakta küçük esnaf ve sanatkâra yaşama alanı bırakmamakta, anadolu sanayicisinin gelişmesine engel olmakta, köy-kent dengesizliğinin yanında bölgesel dengesizliğe de neden olmaktadır.

Üstelik ekonomik gücünü siyasal alanda da kullanıp emekçilerin siyasal özgürlüklerini kısmaktadır. Buna göre tekelci sermaye işçi, köylü, esnaf ve küçük sanatkârlardan oluşan emekçi gruplarına karşı çıktığı gibi tekelci olmayan sanayici gruplarına da karşı

çıkılmaktadır. Bu durum karşısında Bildirge nasıl bir çözüm yolu sunmaktadır? Bildirge tekeli sermaye ve onun küçük ortağı olan «tefeciler sermaye» ye belli başlı iki önemli araçla karşı çıkmaktadır: Kooperatifçilik, halk sektörü. Bildirge ne özel girişimcilik, ne devlet girişimciliğine, hatta ne de yabancı sermaye tüm olarak karşı değildir. Bildirge bütün özeni ile işçi, köylü, küçük esnaf ve sanatkârlar gibi grupların politik haklarını rahatça kullanabilecekleri, toplumun ekonomik etkinlikleri sonucu oluşan gelirden daha fazla pay almalarını, toplum yaşantısına daha etken ve bilinçli olarak katılmalarını sağlayacak bir ortam geliştirmeye çalışılmaktadır.

Yukarıda belirtilen çözüm yollarından burada bizi ilgilendiren halk sektörü üzerinde durmak istiyoruz.

Halk Sektörü : «Akgünlere» bildirgesi halk sektörünü tekeli sermayenin ekonomik oligarşisine karşı getirilmiş bir araç olarak görmektedir. Bildirge'de halk sektörü şu şekilde tanımlanmaktadır: Köylü kooperatiflerinin, sosyal güvenlik ve yardımlaşma kuruluşlarının sendikaların, yurt dışındaki işçi ortaklıklarının girişimlerinden oluşacak sektöre C.H.P. tarafından halk sektörü denilmektedir. Burada «köylü kooperatifleri» de halk sektörü içine alınmış olmakla birlikte C.H.P. tarımsal kooperatiflere çok daha geniş kapsamlı işlevler tanımaktadır. Bu sektör büyük sermayeye dayanan özel sektörün yanında en az onun kadar korunacak ve iki tür teşebbüs arasında tekeliçiliği ortadan kaldıran bir rekabetin oluşmasına olanak verilecektir.

Bildirge'de halk sektörünün kurulma ve özendirilme nedenleri şu şekilde belirtilmiştir :

- a. Halkın tasarruflarını başkalarına kaptırmamak (s. 64),
- b. Ekonomik alanda çoğulculuğu ve özgürlüğü sürdürmek (s. 73),
- c. Tekeli büyük sermayenin halkı ezmesine engel olmak (s. 81).

Küçük halk tasarruflarına sanayileşmede önemli bir yer ayrılmış olmakla beraber Bildirge'de Devlet'in öncülük edeceği sanayi kolları tanımlanmak suretiyle halk sektörünün çalışma alanları sınırlandırılmış bulunmaktadır. Buna göre «Türkiyeyi bağımsız bir sanayi toplumu durumuna getirebilecek ve ürünlerine dün-

ya pazarlarında rekabet gücü sağlayacak sanayi işletmeleri ve «temel mallar» sanayiine kamu sektörü öncülük edecektir (s. 87).

Söz konusu halk ortaklıklarının küçük, verimsiz işletmeler halinde kalmaması da bildirmede gözönünde tutulan hususlardır (Akgünlere s. 87) C.H.P. bildirmesinde halk sektörünün daha çok politik endişelerle geliştirdiği, sonra buna ekonomik destekler arandığı izlenimi elde edilmektedir. Sağ ve sol merkezîyetçilikten kurtulmanın bir tek yolu olarak üretim araçlarını halka yaygınlaştırmak ve çoğulcu toplumu bu yolla kurmak düşüncesi C.H.P. yi böyle bir sonuca götürüyor.

Halk sektörünün isim babası olan Cumhuriyet Halk Partisi götürülüyorki tekeli kapitalizme karşı çıkmıştır ve bu grubun dışında kalan emekçileri, anadolu sanayicisini küçük ve orta boy sanayicileri tekeli sanayi karşısında birleştirmek istemektedir. Buna göre ilk akla gelen soru şu olmaktadır : Nedir bu tekeli sermaye? Türkiye de oynadığı rol nedir? Nasıl bir oluşum sonucu ortaya çıkmıştır. Parti'nin resmî görüşlerini yansıtan belgelerde tekeli sermaye ile ilgili bir çözümlemeye rastlanmamıştır. Tekeli sermaye bir veri olarak kabul edilmiştir. Örneğin Cumhuriyet Halk Partisi yanlısı yazar ve düşünürleri «tekeli iç ve dış sömürden (1) bahsetmekle beraber, tekeli sermayenin ne olduğunu derine giden bir çözümleme ile ele almamaktadırlar.

Söz konusu yapıtın başka bir yerinde şöyle denilmektedir: «Üretim araçlarının mülkiyeti küçük bir azınlığın elinde toplandığında da devlet elinde tekelleştiğinde de demokrasinin gerçek anlamda varolmadığı ortadadır» (2) bu gözlem de Akgünlere bildirmesine yeni bir öge katmaktan uzaktır.

Bir başka yazar halk sektörü kavramını açıklarken pek de farklı olmayan bir ifade ile tekeli sömürden söz etmektedir «toplumun, tekeli iç ve dış sömürüye karşı çıkan ekonomik yönden güçsüz kesitlerinin ekonomik olanaklarının demokratik öz içinde genişletilmesi söz konusudur» (3). Halk Sektörü'nün ismi

(1) Işın Çelebi, Demokratik Sol Düşünce Formu, CHP İktidarında Ekonomik İktidarın Nasıl Gerçekleşmesi Gerekli? s. 141.

(2) A. Taner Kışlak A.g.y. Demokratik Sol s. 248.

(3) Yakup Kepenek, Halk Sektörü Seminer Tebliğleri, Halk Sektörü'nün Tanımı...» s. 4.

babası olduğunu ileri süren A. Nejat Ölçen'in Halk Sektörü başlıklı kitapçığında tekелci sermayeden söz dahi edilmemektedir. Ona göre Türkiye kapitalist ekonomi içinde değil bir sektörler ekonomisi içinde bulunmaktadır: özel sektör, kamu sektörü (4). Bu iki sektör yetersizdir. Şimdi biz üçüncü sektör; halk sektörü ekonomiyi kurtaracaktır.

Öteyandan yazar bir tekелci sermaye tehlikesi görmemekte «ve kimsenin eindeki üretim araçlarına sahip çeken bir eylemi (5) düşünmemektedir. Demek ki tekелci sermaye ile «halkın kendi yönetiminde kendisini üretici durumuna getirmesi» demek olan halk sektörü kuzu kuzu bir arada yaşacaklardır. Sezar'ın hakkı Sezar'a Tanrı'nın hakkı Tanrı'ya verilecektir.

2. Tekelci sermaye :

Yukarıda yapıla naçıklamalarda halk sektörü kuramcılarının Dünya ve Türkiye'deki kapitalizmi ve onun bugün vardığı tekелci aşamayı tam olarak değerlendirmeden halk sektörü aracına sarıldıkları görülmektedir. Mademki tekелci sermayeye karşı çıkılıyor, o halde nedir bu tekелci sermaye görelim.

Kuşkusuz tekелci sermayeyi oldukça açıklıkla çözümleyici bir yayın Paul Baran ve Paul Sweezy'nin «Monopoly Capital» başlıklı yapıtıdır (6). Bu yapıtta tekелci kapitalizmin ayırıcı özelliği olarak «Dev Şirket» türü belirtilmektedir. Söz konusu şirketin özellikleri şu şekilde özetlenmiştir :

(1) Kontrol sevk ve idarenin elinde, yani müdürler kurulu ve baş idarecilerin elinde toplanmıştır.

(2) Sevk ve idare kendini sürdüren bir gruptur, hisse senedi sahiplerine karşı sorumluluk pratik olarak kâğıt üzerindedir.

(3) Her şirket kendi kendi fonlarını yaratmak suretiyle parasal bağımsızlığı amaç edinir ve normal olarak bunu elde eder.

Burada iki özellik göze çarpıyor :

a. Tekelci kapitalizm, kapitalistsiz kapitalizm olma yolunda, yani tekел dışı gruplar ve bazı safdilleri aldatıp sermayenin halk

(4) Ali Nejat Olcen, Halk Sektörü s. 14.

(5) A.g.e. s. 14.

(6) Paul A. Baran and M. Suceegy Monopöly capital s. 15 ve devamı.

içinde dağıldığı izlemine bırakmaktadır. Bu aldatıcı bir görünüş, bir mizansendir.

b. Tekelci kapitalizm kendi finans kaynaklarını yaratmakta, kendi bankalarını kurmaktadır. Böylece finans kapital ile iç içe girmektedir.

Bu tür kapitalizm de selefi olan rekabetçi kapitalizm gibi pazar mekanizmasına bağlıdır, planlı bir ekonomi yaklaşımından uzaktır, ancak bu iki tür kapitalizmin temel farkı birinin «fiyat kabul edici» ikincisinin «fiyat saptayıcı» olmasıdır. Doğaldır ki tekelci kapitalizm fiyatları saptarlarken sosyal faydayı, kamu faydasını değil, kârının maksimize edilmesini düşünecektir. Bu şekilde dev şirketlerin elinde büyük *surplus*'lar birikecektir. Fakat bu *surplus* yeteri ölçüde yatırıma yöneltildiği için büyük işsizliklere yol açmakta ancak büyük savaşlar bir işsizlikleri masnetme gücünü göstermektedirler. Öte yandan tekelci sermaye ulusal *çıkarları* çoktan aşmış bulunmaktadır ve biz bugün bir çok uluslu şirket olayı ile karşılaşmaktayız. Bu olay ulusal bağımsızlıkları kastediyor, hükümetler kurup, hükümetler deviriyor. Bunu doğal karşılamak gerekir, çünkü çok uluslu tekeller yatırımlarını ve satışlarını büyük bir kısmını yabancı ülkelerde yapmaktadırlar. Örneğin «A.B.D.'deki en büyük 50 çok uluslu tekelin 1970 yılı satışlarının yüzde 33 ü yabancı ülkelerdeki satışlardı (8) Şili serüveni bu olayın iç yüzünü gösteren çok ibret verici ve acıklı bir örnektir. Şili'de faaliyet gösteren ITT ve Anaconda gibi çok uluslu tekeller bu ülkeyi ellerinde bulunduruyorlardı.

«ITT Şili'de önemli ve yüksek rantabilitesi olan ekonomik çıkarlara sahip olmakla kalmıyor, aynı zamanda bütün Kuzey Amerika özel çıkarlarının koordinatörlüğü rolünü de oynuyordu» (9). Birleşik Devletler ise bu özel Amerikan çıkarlarını benimsiyor, onları sigorta ediyordu. Tekelci kapitalizm özel sektör anlamına ek olarak Tekelci Devlet Kapitalizm kişiliğine bürünüyordu. Aynı yapıyla ABD kamusal makamlarının kapitalistlerin çıkarlarını nasıl güvence altına aldığı belirtilmektedir: Kuzey Amerikalı özel şahıs, millileştirme, ya da Amerikan kanununun tercihli olarak kullan-

(7) A.g.y. s. 53.

(8) Tüm İktisatçılar Birliği Çok Uluslu Tekeller ve Uluslararası Tekelci Sermaye, s. 35.

(9) Kara Kitap Şili'de Amerikan 1975 s. 39.

dığı terime göre istimlâk eylemine karşı bütün normal müracaat yollarını denedikten sonra, OPIC (Overseas Private Investment Corporation) in güvence altına almış olduğu riskle sıkıntıya düşmüş olduğunu bildirir (10).

Devlet gerekli incelemelerden sonra sigorta primini öder ve Kuzey Amerika kanunları gereğince hukuki olarak sigorta primini elde etmiş olan özel şahsın mevcut ve gelecek haklarına halef olur.» (11).

Böylece tekelci sermaye içerde fiyatları saptayarak, «surplusu» azamileştirerek fakat bunu yatırımlara sevkedemeyerek bunalımlara neden olduğu gibi bu bunalımları dışarda ekonomik bakımdan güçlü olmayan ülkelere ihraç eder; bunu yaparken diğer emperyalist ülkelerle birlikte hareket eder. Bir sistem kurar. Bu konuda şöyle denilmektedir: İkinci Dünya Savaşından ve özellikle Birinci Dünya Savaşından önce gelişmiş kapitalist ülkeler ayrı ayrı birer ağaçtı günümüzde ise kocaman bir tek ağaç ve bunun üç tane kolu var (A.B.D. - D.E.T. - Japonya) (12). Bu durum yurdumuzâ nasıl yansımıştır?

Bu soruya cevap vermeden önce iki nokta üzerinde durmak gerekir.

a. Dünya kapitalist düzeni bir bütünü oluşturmaktadır. Az gelişmiş ülkeler kapitalizmi de bu bütünün bir parçasıdır.

b. Geri bırakılmış ülkeler kapitalizmin rekabetçi aşamasını yaşamadan tekelci sermayenin ağına düşmüşlerdir (13).

Buna göre Türk kapitalizmi rekabetçi kapitalizm aşamasını yaşamadan, onun geleneksel üretim şekillerini tasfiye eden işlemden geçmeden uluslararası tekelci kapitalizmin ağına düşmüştür. Türk kapitalizmi dış tekelci kapitalizme bağımlı bir biçimde, onun arzu ettiği oran ve yönde geliştirdi. Onlarla işbirliği halinde Türkiye'yi sömürmeye başladı. Sınıfsal dengesizlikleri, bölgesel dengesizlikleri, kent köy farkını keskinleştirdi. İşte Akgünlere bildirisi kapitalist gelişmenin tekelci sonucunun, bunun uluslararası tekel-

(10) A.g.y. s. 150.

(11) A.g.y. s. 151.

(12) Çok Uluslu Tekeller ve Uluslararası Tekelci Sermaye, Tüm İktisatçılar Birliği s. 17.

13) İlke, s. 6, Haziran 1974, Türkiye'de Sermayenin Yapısı.

lerle ilişkisini kapsamlı bir çözümlemesini yapmadan Türk tekeli kapitalizminin uluslararası ilişkileri üzerinde pek az durarak oklarını tekeli sermayeye yöneltiyor.

Bildirge kapitalizmin cevherine karşı çıkmadığı tekeli kapitalizme karşı çıkıyor, yani anti-kapitalist olmadan anti-empyalist tavır takınıyor. Bir yerde «safdil» denebilecek bir yaklaşımla kapitalizmin mantığı içinde kalarak tekellerle başa çıkabileceğini varsayıyor. Bu arada tekeli kapitalizmin, kapitalizmin son aşaması olduğunu bu gelişmenin kendi içinde tutarlı olduğunu görmezlikten geliyor. *Bildirge*'nin mantığı şudur: tekeli kapitalizme karşı halk sektörünü çıkararak onun tekeli niteliğini ortadan kaldırmak, fiyatlar empoze etmesini, bir «price maker» olmasını önlemek (13) onu rekabetçi aşamasına geri döndürmek. Acaba buna olanak var mıdır? Tarihe mal olmuş bir sistem geri getirilebilir mi?

Bununla beraber tekeli kapitalizm döneminde karşı tekeli ve anti-empyalist her hareketin demokrasi ve giderek sosyalizm kavgasında yeri olduğunu kabullenmek gerekiyor. Tekeli güçleri, ve bunların bağımlı olduğu empyalist güçleri geriletken her hareketin emekçi sınıfların kavgasında yeri vardır. Ancak bunun için «halk sektörünü» gerçek anti-empyalist ve karşı tekeli nitelik sahibi kılan bir araç durumuna getirmek ön koşuldur.

TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN HUKUKİ REJİMİ

Prof. Dr. Lûtfi DURAN
İst. Üniv. Hukuk Fakültesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

TÜRKİYE'DE PLÂNLAMANIN HUKUKÎ REJİMİ

Prof. Dr. Lâtîfi DURAN
İst. Üniv. Hukuk Fakültesi

G İ R İ Ş

Yürütme ve İdarenin görevlerinden, son yıllarda önem ve özellik kazanan öngörme ve alternatif belirtme ödevinin sonuçları olarak, bir takım hukukî belgeler ile karşılaşmaktadır. Çeşitli başlıklar taşıyan bu belgelerin ortak yanı; toplumun uzun dönemde tüm yaşamına yön vermeyi ve bunu istenilen biçimde, olduğunca, sağlamağı amaçlamalarıdır. Ancak bu belgelerde yer alan hususların tümü, Anayasa kanun ve düzenleyici işlem hükümleri gibi, mutlaka uyulması ve yerine getirilmesi zorunlu olan «normlar», yani hukuk kuraları niteliğinde değildir. Onun için bunlara «Plânlama işlemleri» yerine, «Plânlama belgeleri» demek daha doğru ve yerinde olur kanısındayım.

Gerçekten, sözkonusu belgeleri, bu güne kadar bilinen işlem türlerinden herhangi birine benzetmek ve sokmak mümkün görünmemektedir. Bir kez plânlama belgelerinin büyük kısmı geniş boyutlu bilimsel inceleme biçiminde, kimi de bildiri (déclaration) niteliğindedir. Bu belgeler, içerikleri ve etkileri bakımından da, çoğunlukla hukuk kuralarından oldukça farklıdır.

Plânlama belgelerini, ille de birşeye benzetmek gerekirse, hükûmet programlarına yaklaştırmak hatıra gelebilir. Ne var ki, hükûmet programları sadece bunları benimseyen ve onaylayan kişiler yönünden moral bağlayıcılık kuvvetini haiz sırf siyasî belgeler olduğu halde; plânlama belgeleri, onları hazırlayan ve kabul edenlerin dışında kalan organ, makam, görevli ve kişileri de uzun

sürede hukuken etkileme gücü bulunan iradeeri ihtiva eder. Bu itibarla plânlama belgelerini resmî muameleler arasında, ayrı ve özel bir kategori olarak ele almak ve incelemek zorunluğu vardır.

Nitekim, T. C. Anayasası, 41 ve 129'uncu maddelerinde, Hükümet programları ile kanunlar yanında, iktisadî sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirme aracı olarak, «plân» ı öngörmekte ve bunun yapılmasını ve uygulanmasını Devletin başlıca ödevlerinden saymaktadır. Şu kadar ki, ne Anayasa, ne de diğer mevzuat hükümleri, plânlama belgelerinin hukukî niteliğini belirleyip saptamaktadır. Örneğin Anayasanın 129'uncu maddesinin 2'nci fıkrasındaki, «Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir» hükmünde, kalkınma plânının kendisinin bir yasama işlemi olarak öngörülüp görülmediği sorulabilir.

Ancak, denilebilir ki, Türk Anayasal sisteminde (Anayasa, m. 6, 64, 107, 112, 113), kanun bulunmayan yerde, yürütme görevi de olamayacağına göre; kalkınma plânının esas ve başlangıcının kanunda bulunması zorunludur. Bununla beraber, plânın temeli ve kalkış noktasının yasama meclislerinin iradesinden kuvvet alması zorunluğu, bunun hangi biçimde ve ne yoğunlukta açıklanması gerektiğini belirlemediği gibi; çeşitli plânlama belgelerinin hukukî niteliğini de saptamağa yetmez.

İşte T. C. Anayasasının, kalkınma plânı hakkında açık ve kesin bir hüküm koymamış olmasından yararlanan Kanun koyucu 16 Ekim 1962 tarihli ve 77 numaralı «Uzun vadeli plânın yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında Kanun» ile esas plânlama belgesinin uzvî ve şekli bakımından, sadece Millet Meclisinin bir kararı olarak ortaya çıkmasını kabul etmiştir. Gerçi, Anayasa yürürlüğe girmeden önce uygulanmaya başlayan 30 Eylül 1960 tarihli ve 91 numaralı «Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun», «Plân Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra teşriî organın tasvibine arz olunur.» (m. 14) hükmünü koymuş idi. Fakat bu yasal hükmün, yeni Anayasa sisteminde gözden geçirilmesi zorunluğu bir yana kalkınma plânının alelâde bir yasama işlemi ile tamamlanmasını öngördüğü söylenemez. Kaldı ki bu kanun, kalkınma plânını onaylama yetkisini,

bir bütün olarak yasama organına vermiş bulunmaktadır. Oysa, 77 sayılı kanun, plân hakkındaki Devlet iradesini, yasama meclislerinden yalnız birine, yani Millet Meclisine tanımaktadır. Bu bakımdan plânın tam bir yasama şilemi olduğundan da şüphe edilebilir.

Ama, plânlama belgelerinin hukukî niteliğinin belirlenmesinde daha önemli olan nokta; bunların maddî ölçüte göre konu ve etkilerinin saptanması sorunudur. Gerçekten, bu husus, sadece Millet Meclisinin onayından geçirilen Kalkınma Plânları yönünden değil, 91 sayılı kanunda öngörülen ve uygulamada ortaya çıkan Yürütme ve İdarenin eseri; «İktisadî ve sosyal hedeflerle politikalar» — «Esaslar» — «Ana hedefler» (m. 12) ya da «Uzun dönemli kalkınmanın temel hedefleri ve stratejisi», «yıllık programlar» (m. 15), «Sektör ve alt sektör ana (master) plânları», «Bölge Plânları» (m. 7) ve «İl (mahallî idareler) plânları», «yıllık programın uygulama esasları» ve «yıllık icra plânı» başlıklı diğer plânlama belgeleri için de söz konusudur.

I. BELGELER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bu ortak sorunu inceleyebilmek için, önce plânlama belgeleri hakkında genel bilgiler vermek gerekir. Bir yanda, Millet Meclisinin kararına bağlanan Beş Yıllık Kalkınma Plânları; öte yanda Bakanlar Kurulu Kararnameleri ve İdare işlemleri ile kabul ve mer'iyete vaz edilen diğer plânlama belgeleri gözönüne alınabilir. Ancak, bunlardan «Temel hedefler ve strateji» belgesi, Kalkınma plânlarına tekaddüm ve kaynak teşkil ettiği için Beş Yıllık Plâna ilişkin Millet Meclisi kararı açıklanırken, başta sözkonusu olacaktır.

§ 1 — Beş Yıllık Kalkınma Plânı

Devlet Plânlama Teşkilâtının (DPT) kurulması hakkındaki 91 sayılı kanunun «Uzun vadeli plân» dediği belge, plânlama dönemi Beş Yıl olarak kabul edildiğinden, «Beş Yıllık Kalkınma Plânı» adını almıştır. Aynı kanun, Beş Yıllık Kalkınma Plânlarının «Ana hedefler» e uygun olmasını emrettiği için, yürütme organı önce «Uzun dönemli Kalkınmanın Temel Hedefleri ve Stratejisi» ni saptamak durumundadır.

A — Temel hedefler ve strateji belgesi

Temel hedefler ve strateji belgesi, ülkenin ve toplumun on-beş yirmi yıllık ve bazen daha uzun dönemde «İktisadî ve sosyal hedeflerle politikalarını» öngörüp sıralayan Bakanlar Kurulunun bir kararıdır. Son defa, 1973 ten 1995 e kadar yirmiiki yıllık dönemi kapsayan Temel hedefler ve strateji, Bakanlar Kurulunun 16 Haziran 1972 günlü ve 7/4622 sayılı Kararnamesiyle saptanmış bulunmaktadır. Bu belge, öncekilerden farklı olarak, epey geniş ve ayrıntılı bilgiler ve esaslar içermekte ve bir bakıma plânlamacıların ona verdiği «perspektif plân» adına hak kazanmaktadır.

Gerçekten anılan Temel hedefler ve strateji, uzun dönemde iktisadî, sosyal ve kültürel amaçların ve politikaların ilke ve kurallarını belirtmekle yetinmeyin, adetâ Kalkınma plânlarının bir özetini yapmaktadır. Böylece, perspektif plân, doğrudan doğruya uygulanabilecek hükümler ihtiva etmemekle beraber; kapsadığı Yirmiiki yıllık uzun dönemde kalkınma plânlarını hazırlayacak ve kabul edecek olanları az çok sınırlayabilecek bir takım esaslar içermektedir. Ancak bu belge, yürütme organının iradesini ifade ettiğinden; hukuken ilerisi için ne hükümetleri ne de parlâmentoyu bağlayıcı kuvvettedir. Kaldı ki, temel hedefler ve strateji kararname, sadece özlemleri, ülkeleri ve amaçları açıklayan ve bunlara götüreceği yol ve yöntemlerin ana çizgileri ile genel ilkelerini belirleyen bir bildiri (déclaration) den ibaret olmak itibariyle, siyasî ve moral değerden başka bir etki taşımaz. Nitekim, siyasî iktidar değişikliğinde, kalkınma plânlarının yeniden gözden geçirilmesi mümkün ve olağan bulunduğuna göre önce bunun dayanağı olan Temel hedefler ve stratejinin Bakanlar Kurulunca değiştirilmesi doğal ve kolay bir iştir.

Binaenaleyh, söz konusu plânlama belgesi, hukukî durumlar yaratan bir işlem olmayıp, belli bir zamanda siyasî iktidarı ellerinde tutanların tasavvur ve maksatlarını açıklayan bir siyasî bildiridir.

B — Beş Yıllık Kalkınma Plânı

Beş Yıllık Kalkınma Plânı, temel hedefler ve stratejiden hareket etmekle beraber, hem daha somut ilke ve kurallar koymak, hem de daha üstün bir iradeyi içermek bakımından ötekinden ol-

dukça farklı bir planlama belgesidir. Gerçekten, Kalkınma Plânı, muhteva itibariyle, uygulanabilir ögelere sahip olduğu gibi; özel bir usul uyarınca yasama meclislerinin temsil ve ifade ettiği bir iradenin, hiç değilse onayını taşımaktadır.

Kalkınma planları genellikle, ülkenin ve toplumun geçmişteki ve o sıradaki iktisadî, sosyal ve kültürel durumunun analizi ve eleştirisi ile başlar; mevcut eğilimleri ve olası gelişmeleri tahmin eder; ilişkin bulunduğu Beş yıllık dönem için genel ve özel politikalar saptar; doğrultulular gösterir, amaçlar belirler ve bunların gerçekleştirilmesi için öncelikleri, alınacak tedbirleri, yapılacak tahsisleri, uygulanacak esas ve usulleri tesbit eder. Bu hususlar, sadece toplum gelecekteki yaşamının bütünü hakkında değil, aynı zamanda her faaliyet sektörü içinde ayrı ayrı ve ilgilileri bazı noktalarda bağliyabilecek daha somut ve ayrıntılı esas ve hükümler şeklinde öngörülüp konur. Hattâ plânda önemli bir yapıt ya da büyük çapta bir teşebbüs, özel ve birel durumu ile yer alabilir.

İşte bu belgenin, açıklama, analiz, eleştiri, tahmin, tasavvur, niyet ve maksat niteliği taşıyan ögeleri bağlayıcı kuvvette sayılmazsa da özellikle sektörler konusundaki önceliklere, tedbirlere, tahsislere, esas ve usullere, birel ve özgül durumlara ilişkin unsurları uygulanabilir hükümler gibi ortaya çıkar.

Öte yandan, sözkonusu hükümler, Devletin en üstün organı yasama meclislerinin bir tür iradesini de taşıdığına göre, Kalkınma plânları alelâde bir belge olarak kabul edilemez. Örneğin, Kalkınma plânı bir siyasî belgeden ibaret olan Hükümet Programına benzetilemez. Çünkü, Beş Yıllık Kalkınma Plânının onaylama kararı gibi, Bakanlar Kurulunun programı Millet Meclisinden güven oyu almış olsa bile bu iki belge arasında önemli farklar vardır.

Şöyle ki, Cumhuriyet Senatosu, Hükümet programı hakkında bir oylamada bulunmadığı halde; Kalkınma Plânının oluşmasına katılır. Millet Meclisinin, Bakanlar Kurulu Programını toptan kabul ve reddetmek durumunda bulunmasına karşılık, plânı değiştirterek onaylama yetkisi vardır. Bundan başka, program, nihayet onu sunan Hükümetle onaylayan Meclis çoğunluğu arasında yapılmış bir siyasî anlaşma olup, bunun bozulmasına kadar sürer; oysa plân usullerine göre değiştirilinceye dek beş yıl boyunca her Bakanlar Kurulu ve bütün yasama meclisleri için geçerlidir.

Fakat, buna rağmen, Kalkınma plânı, ne bir kanundur, ne de

kanunların yapılması usulüne göre alınan bir kararla onaylanmaktadır. Plânın yasama organınca incelenmesinde ve görüşülmesinde, bütçe kanunlarının kabulüne ilişkin usul (Anayasa m. 94) benzer bir yol izlemektedir. Şukadar ki, plânın bütünlüğünü korumak amacıyla, bu konuda yürütme organına üstünlük ve öncelik sağlayan bir takım kayıt ve şartlar vardır. Örneğin, görüşmeler, Bütçe Kanunlarından farklı olarak, plânın tümü üzerinde yapılır ve değişiklikler ancak Hükümetin katılmasıyla gerçekleşebilir. Bununla beraber, plân hakkında son söz yine Millet Meclisindedir.

Böylece, Kalkınma plânı Parlamentoyu oluşturan iki meclisin değil, bunlardan yalnız birinin eseri olarak ortaya çıkmaktadır. Oysa, son «Uzun dönemli kalkınmanın temel hedefleri ve stratejisi» ni kabul eden Bakanlar Kurulu Kararnamesine ekli Yüksek Plânlama Kurulu Raporunun 3 üncü bendindeki ifade ile, «**Karma ekonomi esasına göre Plânın kamu kesimi için emredici, özel kesim için özendirici olacağı**» gözönüne alınırsa; bu belgenin hiç değilse, Devletten başka kamu tüzel kişilerini bağlayıcı kuvveti olabilmesi için, gerçek ve tam bir yasama işlemi ile onanması gerekirdi. Ancak, T. C. Anayasası Kalkınma planları için, bütçe kanunlarında olduğu gibi, ayrı ve özel bir yasama işlemi ve usulü öngörmemiş bulunduğundan; sözkonusu onayın bir kanunla, yani olağan yasama yoluyla sağlanması zorunlu idi. Kaldı ki, ileride açıklanacağı üzere, beş yıllık plânlar yalnız kamu kesiminde değil, özel kesimde bireyler ve toplulukları hakkında da uygulanabilir nitelik ve kuvvette olduğu için, Türk Anayasa sistemi uyarınca, ancak kanun olarak kabul ve mer'iyete vaz'edilebilir. (1)

Bununla beraber, Kalkınma planını onaylayan Millet Meclisinin kararı, uzvî ve şekli bakımdan yürütme ve idare işlemlerinden üstün ve güçlü olduğuna göre; plân uygulamalarında buna uygun davranmak zorunluğu açık ve kesindir. Binaenaleyh, en azından, Bakanlar Kurulu yıllık programları, İdare de icra plânlarını ve ilmahallî idareler plânlarını hazırlarken, Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulanmasını sağlamak durumunda olduğu gibi, bütün kamu

-
- (1) Yasama organı, Anayasada öngörülmemiş bir işlemi, belli başka bir işlem için kabul edilen özel usulü kıyas yolu ile uygulayarak yapamaz; ancak genel yasama yolu olan kanunla gerçekleştirebilir. Nitekim, idam cezalarının infazına ilişkin yasama işlemi, 1. Cumhuriyetten farklı olarak kanunla yapılmaktadır. Plân için de bu usul izlenmek gerekir.

kuruluşları da, Plâna aykırı düşecek işlem yapmamakla yükümlüdür. Yoksa, Plân, herhangi bir uzman raporu gibi, tavsiye ve temenni içeren geçersiz bir belge olur.

§ 2 — Öteki plânlama belgeleri

Beş yıllık kalkınma planı dışındaki planlama belgelerinin ortak yanları; bunların, plâni daha da somutlaştırarak, uygulamayı sağlamak için yürütme ve idarece düzenlenmesidir.

Bu belgelerin konu, yer ve zaman itibariyle kapsamaları farklıdır. Yıllık programlar ile icra plânlarının konuları genel, uygulama alanı ülke, süreleri bir senedir. İl-mahallî idareler plânlarının konuları iktisadî sosyal ve kültürel kalkınma faaliyetlerinin beş yıl süre ile her il çevresinde gerçekleştirilmesidir. Sektör ve alt sektör ana (master) planları ise, perspektif dönemde (1973-1995) belli konulardaki kalkınma çabalarını düzenlemeyi amaçlar.

T. C. Anayasası, 115 inci maddesinin son fıkrasında, «Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceğini özellikle kalkınmayı sağlama yönünden öngörmüş olmasına ve 91 sayılı kanunda da yeri bulunmasına rağmen gerek Perspektif Plân, gerek III. Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Bölge plânları düzenlemesini reddetmekte, bunun yerine, sadece **«Kalkınmada öncelikli yöreler çalışmaları»** yapılmasını kabu etmektedir.

Şu hade, bugün mevcut olan öteki planlama belgeleri; yıllık programlar ve icra planları, sektör ana planları ile il-mahallî İdareler planlarıdır.

A — Yıllık Program

Yıllık program, kalkınma planında öngörülen işlerden bir takım yılında gerçekleştirilmesi istenilenleri, bütün öğeleri ile içeren ve Bakanlar Kurulunca kabul edilip yürürlüğe konan belgedir. İlk iki kalkınma döneminde (1963 - 1973) uygulanan yıllık programlar hayli ayrıntılı iken III. Beş Yıllık Plân belki de çok geniş olduğu ve yeni planlama araçları getirdiği için, bundan böyle programlar daha kısa tutulacaktır. Gene de, yıllık programlar Kalkınma Planlarına koşut olarak, genel ekonomik ve sosyal durumu, hedefleri ve dengeleri, ekonomik sektörleri, sosyal gelişmeleri, politikaları açıklayan bölümleri içermektedir.

Bundan başka, daha uzun yıllar çeşitli alanlarda yapılması gerekli reformlardan da söz edilecek gibi görülmektedir. Bir de, 1968 yılından beri, yıllık programlara ilişkin olarak çıkarılan uygulama kararı 1973 programında, bunun «...uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair karar» başlığı altında belgenin «giriş» ine alınmış bulunmaktadır.

Uygulama kararı Bakanlar Kurulunun düzenleyici genel işlemleri gibi maddeler halinde, bir kısmı doğrudan doğruya uygulanabilir ve hatta uygulanması gerekli hükümler taşımaktadır. Program metninde ve özellikle tedbirler ve politikalar paragraflarında da, bu türden hükümler yer almaktadır.

Bu ilke ve kurallara, kamu kesimindeki yetkili ve görevlilerce uyulması zorunluğuna yanında; özel kesimde yer alan ilgili kişilerin öngörülen yardım, destek ve koruma tedbirlerinden yararlanabilmeleri ve caydırıcı tedbirlerden etkilenmemeleri için, kendiliklerinden uymaları gerekliliği programlarda açıkça belirlemektedir. Örneğin plan ve programın kalkınmayı sağlamak ve hızlandırmak üzere öngördüğü yerlerde, faaliyet alanında ve teşebbüs ölçüsünde yatırım yapılması kaydıyla ilgili kişiler çıkar sağlayabileceğine göre; bu şartları kabule itiliyor ve yöneltiyor demektir. Planlama belgelerinin, özel kesimde görünen bu etki ve sonuçları ise hiç de küçümsenecek birşey değildir.

B — Yıllık İcra Planı

DPT, 91 sayılı kanunla plan ve programların uygulanmasını izlemek, aksaklık ve gecikmeleri, alınması gerekli tedbirleri yetkili makamlara bildirmekle de görevli bulunduğu ve bu belgeler kamu kesimi için emredici olduğuna göre; **yıllık icra planı**, yalnız kamu kuruluşları hakkında geçerli bir planlama belgesidir.

Kalkınma plânına ve yıllık programlara dayanılarak DPT tarafından düzenlenen icra Planı, kamu kesiminde öngörülen proje ve işlerin gerçekleştirilmesi için ilgili kamu kuruluşlarınınca hazırlanan «**Tedbir Uygulama Programları**»nın, çizelge biçiminde özetlerini içermektedir. Bu çizelgede, plan döneminde yapılması öngörülen kamusal faaliyet ve teşebbüslerin tümünün konu ve tedbirleri sorumluluğu dairesi koordinasyon veya işbirliği bakımından ilgili daireler ve işin yapılacağı süre gösterilmektedir. Uygulama konusunda,

DPT için bir izleme ve gözetim aracı, sorumlu kamu kuruluşları yönünden uyarıcı olan Yıllık İcra Planı, hukuk açısından bir iç düzen belgesidir ve herhangi bir etki gücüne sahip değildir..

C — Sektör ve alt sektör ana (master) planları

Sektör ve Alt Sektör Ana (master) Plânları, ilk defa Perspektif plân(Uzun dönemli temel hedefler ve strateji) ile III. Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen planlama araçlarından biridir.

Perspektif plâna göre «kaynakların rasyonel dağıtımını» ve ileride doğabilecek dar boğazların önceden görülerek giderilebilmesini sağlamak üzere ekonominin kritik sektörlerinde (demir ve çelik gibi temel imalat sanayileri, savunma sanayii, enerji, madencilik ormancılık, tarımda sulama, ulaştırma vb) ve eğitim, sağlık, turizm, spor gibi sektörlerde ülkenin bütünü için, AET ile ortaklığın koyduğu aşamalara da paralel olarak 15-25 yılı kapsayan sektör ve alt sektör ana planları (master plan) yapılacaktır. (No. 6. 7).

«Öte yandan yeni perspektifteki sanayileşme anlayışı büyük ölçekli tesislerin kurulmasını gerektirdiğinden, yatırımların olgunlaşma süreleri Beş Yıllık Plan sürelerini aşmakta, Sektör ve Alt Sektör Ana Planlarının araç olarak kullanılması bu nedenle de zorunlu olmaktadır. (No. 6. 8.)

«Birden fazla uygulayıcıyı ilgilendiren büyük projeler, iç ve dış finansman ile fizik girdiler açısından uygulayıcı kurumlar itibarıyla termin tablolarına bağlanarak Sektör Ana Planlarına alınacaktır.» (No. 6. 9)

Bu planlar, perspektif plan döneminin sonu (1995) için hedef alınan yapının ve büyüklüklerin gereği olarak bu sektörlerde gerçekleştirilmesi zorunlu olan fizikî hedeflere zamanında, yeterli nitelikte ve ekonomik büyüklüklerde birimler kurularak ulaşılmasını sağlayacaktır» (No. 6. 10)

Perspektif plandan aktarılan bu bilgiler III. Beş Yıllık Kalkınma Planının ilgili paragrafındaki açıklamaların ışığı altında incelendiğinde; Sektör ve Alt Sektör Ana Planlarının özellikleri ve amaçları şöylece özetlenebilir.

a) Kalkınma planının Beş yıllık dönemine sığmayan büyük işler ile perspektif dönemde (1973-1995) bir bütün olarak ele alın-

ması gereken konular sektör ana planlarına bağlanacaktır. Fakat bu planların, beş yıllık dönemlere isabet eden dilimleri, ilişkin oldukları Kalkınma planlarında da yer alacaktır.

b) Sektör Ana Planlarının, esas itibariyle, kamu kesimi faaliyet ve projeleri için yapılması öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Şöyleki, III. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, «üretken kesimlerdeki yatırımların gerçekleştirilmesi ve maliyetlerinin olumsuz yönde etkilenmemesi, **alt yapı** (yol, su elektrik vb) **yatırımlarının tamamlanmış olmasını gerektirmektedir.** Ayrıca, **üretken kesimlerin girdi alma ya da girdi verme yolu ile birbirlerine bağlı oluşları, üretimin aksamaması ve maliyetlerinin yükselmemesi için alt yapı yatırımlarının ve üretim birimlerinin zaman, yer ve ölçek olarak tutarlı ve bir diğerini destekleyecek biçimde yapılmalarını zorunlu kılmaktadır.»** (No. 22. 39)

Alt yapı yatırımlarının kamu kuruluşlarınca üstlenildiği bilinen bir gerçek olduğu gibi; bugünkü planlama anlayışında özel teşebbüsün başlıca «**üretken kesim**» kabul edildiği açık ve kesindir. (2)

c) Sektör ana planları, ekonominin kritik kesimlerinde dar boğazları önleyerek, kalkınma hızının düşmemesini sağlamayı amaçlamakla beraber; Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu (Ortak Pazar) na giriş döneminde, ulaşılması gerekli gelişmişlik düzeyinin belirli büyüklükler ve niteliklerle gerçekleştirilmesine de yönelmektedir. Nitekim, III. Beş Yıllık Kalkınma Planında «... 22 yıllık perspektif içinde, Türkiye'nin belli bir gelişmişlik seviyesine ulaşması zorunlu görülmektedir. **Bu seviyenin belirgin niteliği, gelişmiş ekonomilerle rekabet edebilir bir teknolojiyi, maliyeti ve kaliteyi ihtiva eden güçlü bir sanayiın kurulması zorunludur.»** (No. 2241)

-
- (2) Uzun dönemli kalkınmanın temel hedefleri ve stratejisi: «Sanayileşmenin gereken hızda ve biçimde oluşması, özel millî teşebbüsün gücünün bu strateji yönünde geliştirilmesi için Devlet, (1) özellikle büyük sermayeyi, yüksek ve ileri teknolojiyi gerektiren yani, riskli ya da savunma ile ilgili sanayilerin geliştirilmesi teşebbüslerinde bulunacak, (2) özel kesimin faaliyetlerini özendirici, destekleyici ve caydırıcı olarak (yöneltilici) bir görev üstlenecektir. Özel kesimin faaliyetlerinin yönettirmesinde kararlılık, açıklık, genellik ve güvenlik ilkelere uyulması ve özel teşebbüsün perspektif hedeflerin gerektirdiği alanlara yönettirmesi, Anayasanın 40 ve 41 inci maddeleri ile Devlete verilen ödevdir.» (No. 7. 12 — «Kamu kesimi ve özel teşebbüs»).

«Gelişmiş ekonomilerle rekabet edebilir» Bir düzeye çıkabilmek için de, onların özel teşebbüslerde erişmiş buldukları büyüklük ve ölçükleri sağlamak gerekmesi doğaldır.

Sektör ana planları, yürürlükteki kanunlarda öngörünmemiş olduğundan; bunların hangi makam tarafından kabul edilip uygulamaya konacağı bilinmemektedir. Perspektif Plan ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planı bu noktada herhangi bir işaret ve kayıt taşımamaktadır. Sadece Beş Yıllık Planda, «Ana Plan çalışmalarının yürütülmesinde Devlet Planlama Teşkilâtı Özel İhtisas Komisyonlarının, ilgili bakanlıkların ve yatırımcı kuruluşların desteğinden yararlanacaktır» denilmektedir. (No. 2246) Ancak böylece hazırlanan ana planları kimin kararlaştıracağı açıklanmamaktadır.

Ana planların süresi, Kalkınma Planlarının beş yıllık dönemini aştığı için olacak, bu belgeleri kabule yetkili organ ve makamın belirlenmesinde güçlük çekilmektedir. Gerçekten, 91 ve 77 sayılı kanunlar gereğince, beş yıllık planlama belgesi yasama organının onayı ile tamamlanabileceğine göre; perspektif dönemi (20 - 25 yıl) kapsıyan sektör ve alt sektör ana planlarının yürütme organının iradesiyle yürürlüğe konması tutarsızlık teşkil eder. Özellikle ana planlar, perspektif dönemde Millet Meclisince kabul edilecek 1 Yıllık Kalkınma Planlarını da etkileyecek nitelik ve güçte kabul edilirse... bu sorun, şimdilik çözümlenmemiş olarak, ortada durmaktadır.

Ne varki, Sektör Ana Planlarının hukukî niteliği, bu sorunun çözümüne bağlıdır. Çünkü, ana planlar yasama organınca tasdik edilecekse; bir yasama işlemine konu olacak ve bunun gücünü ve etkilerini taşıyacaktır. Yok, eğer Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip uygulamaya konacaksa; bu belge bir yürütme işlemi olarak ortaya çıkacaktır.

Bununla beraber, her iki halde de, ana planlar, yatırımcı ve uygulayıcı kamu kuruluşları için uyulması gerekli hüküm ve esaslar içeren belgeler sayılabilir. Ancak, özel kesimdeki ilgili gerçek ve tüzel kişilerin söz konusu hüküm ve esasları yetkili ve görevli kurumların uygulamasını ve gerçekleştirmesini istemeye hakkı bulunup bulunmadığı, anılan planlama belgelerinin uzvî ve şeklî yönünden niteliğinin saptanmasına bağlıdır. Henüz ortada bir Sektör Ana Planı örneği bulunmadığından, bu hususta birşey söylenemez.

D — İl (mahallî idareler) planları

İl, (mahallî idareler) planları da, ilk kez Perspektif Plan ve III. Beş Yıllık Kalkınma Plânında öngörülen plânlama belgelerindedir.

Perspektif plana göre; «il (mahallî idare) planlaması, müşterek mahallî ihtiyaçları tesbit edecek ve bunları karşılayacak kaynakların, araştırma, değerlendirme, programlama ve projelendirme çalışmalarını rasyonlize edecek; merkezin yaptığı teknik ve malî yardımın rasyonel kullanımını ve coğrafi bakımdan dengeli dağılımını sağlayacaktır. (No. 6. 14) — «müşterek mahallî ihtiyaçların, imkânlar ölçüsünde, mahallî kaynaklardan karşılanması ve merkezden teknik ve malî yardım yapılması zorunlu görüldüğünde, bu yardımların uygun bir örgüt eliyle artan bir etkinlikte ve bir program çerçevesinde yapılması gerçekleştirilecektir.» (No. 6. 15)

«İl planları, mahallî idarelerle merkezi idarenin taşra kuruluşları arasında etkin bir iş birliği ve koordinasyonun sağlanmasında araç olarak kullanılacak; Anayasanın 112. maddesinde belirtilen (İdarenin bütünlüğü) ilkesine uyulması sağlanacaktır.» (No. 6. 16)

«Bu planlar, Anayasanın 41, 53 ve 129 maddelerinde öngörülen iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma planının bütünlüğünü bozmayacak ayrıca hedeflerini gerçekleştirmede destek olacak şekilde düzenlenecek bir program niteliğini taşıyacaklardır.» (III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, No. 2256)

İl planlaması ile güdülen amaçlara varılabilmesi için; merkezi idare ile mahallî idareler arasında gelir kaynaklarının ve görev alanlarının, milli ve mahallî ihtiyaçlar ölçütü uyarınca yeniden bölüşülüp kesinlikle saptanması, devlet yardımlarının (subventions) bir elden ve plana uygun projeler için yapılması, mahallî gelirlerin arttırılması, mahallî idare birimlerinin ortak statüye bağlanması, müşterek hizmetleri için ortak kuruluşlar meydana getinmeleri, mahallî idare işletmelerinin tüzel kişiliğe kavuşturulması, mahallî yatırımlarda o yerin özellikleri, şartları ve ihtiyaçlarının göz önünde tutulması ve mahallî hizmetlere ve faaliyetlere halkın katkılarının ve kuruluşların yardımlarının düzenlenip programlara bağlanması, tedbir olarak, öngörülmektedir (III. Beş Yıllık Plan, No. 2259-2262).

«Bu planlar il özel idareleri, il içindeki belediyeler ve köyler için konsolide edilmiş, ilişkileri kurulmuş ve beş yıla uzatılmış bir

bütün olarak hazırlanacaktır.» (No. 2257). «... il mahalli idarelerinde yukarıda belirtilen nitelikte planların yapılması için valiler nezdinde gerekli yetenekte hizmet birimi teşkil edilecektir. DPT bu amaçla ilgili bakanlık ve kuruluşlarla birlikte mahalli idarelere teknik önderlik ve insan gücü yardımı yapacaktır.» (No. 2258)

Böylece, il (mahalli idareler) planlarının, her il çevresinde devletin temsilcisi olan valinin sorumluluğu altında, özel idare belediyeler ile köylerin beş yıllık faaliyet ve hizmetlerini kapsıyan ve merkezin teknik ve personel yardımı ile vücuda getirilen ve adı geçen kamu kuruluşları için uyulması gerekli planlama belgeleri olduğu ortaya çıkmaktadır.

İl planları, üçüncü kişi durumunda olan bireylere etki yapmaz ise de; bir il, belde veya köy sakini sıfatı ile ilgililerce ileri sürülebilecek midir? Örneğin yetkili ve görevli kamu idareleri veya kurumları, bütçelerinin düzenlenmesinde, işlemlerinin yapılmasında projelerinin uygulanmasında il planlarına aykırı davranırlarsa; bu belge hüküm ve esaslarına dayanarak, itirazda bulunabilir veya dava açabilirler mi? Yargı mercileri de, bu yoldaki iddia ve talepleri kabul edebilir mi?

Bütün bu soruların cevabı planlama belgelerinin hukukî değer ve etkilerinin saptanmasına bağlıdır.

II. PLANLAMA BELGELERİNİN NİTELİĞİ VE ETKİLERİ

Çeşitli planlama belgeleri incelenirken görüldü ki, bunların muhtevası hep aynı türde, örneğin uygulanabilir nitelikte hüküm ve esaslardan ibaret değildir. Hatta, bunların hiçbiri, kanunların emir ve yasakları gibi, «**normatif**» kurallara benzememektedir, denilebilir. Çünkü, plan ve programlar, kamu kuruluşları dışında, özel kişiler için uyulması zorunlu metinlerden sayılmamaktadır.

§ 1 — Üçüncü kişiler ve ilgililer bakımından

Bu belgeler kamu kuruluşları açısından, İdare bütünü çerçevesinde bir içdüzenleme işlemi olarak da kabul edilebilir. Fakat, İdare karşısında üçüncü kişi durumunda olan bireyler ile toplulukları, kamu kesimindeki plan ve program uygulamalarından, dolaylı biçimde, etkilenebilecekleri gibi; kendi aralarında bulunanların

istekleri ile bu alana alınmalarından da, olumsuz yönde, etkilenebilirler.

Şöyle ki, plan ve program uyarınca, kamu kuruluşlarının yatırımlarını öngörüldüğü gibi gerçekleştirilmemeleri veya hiç yapmalarını halinde, ilgili kişilerin bunlara güvenerek giriştikleri işlerin aksaması, gecikmesi, ya da bırakılması olasıdır. Öte yandan, plan ve programların kapsamına girmeği kabul eden özel kişiler, bir takım yararlar ve ayrıcalıklar sağlayacaklarından, rakiplerinden üstün ve güçlü durumda olacaklardır. Bu yüzden, ilgililer arasında bir eşitsizlik doğacak ve plan ve programlar dışında kalanlar olumsuz etkilerle karşılaşacaklardır. Nihayet, plân ve programın aldığı caydırıcı tedbirlerden etkilenen kişiler, çalışma ve sözleşme hürriyetlerinin kısıtlandığından ve özel teşebbüs kurma serbestliklerinin sınırlandığından (Anayasa, m. 40) yakınabilirler.

Şu halde, Kalkınma planlarının kamu kesimi için emredici ve özel teşebbüs bakımından özendirici olması, bireyler ve toplulukları üzerinde etki yapmalarını önlememektedir. Bu dolaylı ve olumsuz etkilerinden başka, planlama belgeleri, kamu kuruluşları ile görevlilerini ve özel kişileri doğrudan doğruya ve olumlu yönde de etkileyebilir. Gerçekten, kamu kesimi, plan ve programları uygulamakla yükümlüdür ve bu ödevin yerine getirilmemesinin müeyyideleri, yetkili ve görevlilerin siyasî, idarî ve inzibatî sorumluluğudur.

Planlama belgeleri ile dayanakları olan mevzuatta öngörülen destek, koruma, kolaylık ve başka avantajlardan yararlanmak isteyen bireyler ile toplulukları da, gerekli şartları haiz bulunmalarına rağmen, başvurmaları üzerinde, bunları elde edemedikleri taktirde; Yürütme ve İdarenin eşitlik ilkesine aykırı davranışı ve bu yüzden ilgililerin menfaat ve haklarının zedelenmesi söz konusu olur. Gerçi bu alanda Yürütme ve İdarenin, esas itibariyle, takdir yetkisi bulunduğu göre, butlan ve sorumluluk müeyyidelerinin uygulama yeri olamayacağı ileri sürülebilir. Lâkin, idarî takdir yetkisi hiç bir halde genel ve mutlak olmadığı gibi; Devlet, planlama belgeleri ile, bilgi ve görüş açıklamaktan öteye, ilgililere karşı bir takım vaad ve hatta taahhütlerde bulunmaktadır.

Şöyle ki, Devlet plan ve programlarında, özel kişilere herhangi bir şeyi ibram (imposer) etmemekte ise de, öne sürdüğü kayıt ve

şartları kabul edenlere bir takım yararlar sağlamayı üstlenip duyurmaktadır. Bu hüküm ve esaslara, serbest iradeleri ile tabi olmak isteyenlere karşı, artık planlama belgelerinin kuvveti bulunmadığından söz edilemez. Binaenaleyh, bireyler ve toplulukları plan ve programlara ve mevzuatına uymayı kabul etmekle; yürütme ve İdare karşısında, üçüncü kişi durumundan çıkıp, ilgili sıfatını kazanırlar. Bundan başka, özel kişiler, planın kapsamına alındıktan sonra, birel ve özgül hukukî durumlara girmiş olacaklarından, hukukca korunmağa değer yararlarla sahip sayılmak gerekir.

Öte yandan, plan ve program çerçevesi dışında kalanlar, bunun kapsamına alınan özel teşebbüsler yanında rekabet güçlerini azaltmış olacakları için, yürütme ve İdarenin bu husustaki işlemlerini, dayanaklarına uygun yapmasını istemek suretiyle, yararlarını koruyabilmelidirler. Çünkü onlar da, bu halde, özendirme, destekleme ve yardım gerçekleştirilmesinden, yersiz ve usulsüz olarak etkilenmiş bulunurlar ve ilgili sıfatıyla itiraz ve dava hakkını ihraz ederler.

§ 2 — Belgeleri çıkaran organ ve makamlar bakımından...

Nihayet, planlama belgelerini kabul ve mer'iyete vaz eden organ ve makamlar da, Hukukun Genel bir Prensibi ile 91 ve 77 sayılı kanunlar ahkâmına göre bunlara uymak durumundadır.

Gerçekten, Danıştay içtihadlarında, (düzenleyici genel işlemler, usulü dairesinde değiştirilinceye veya kaldırılıncaya kadar, onları çıkarmış olan makam ve kurulları da, birel ve özgül kararlarında bağlar) şeklinde ifade edilen «**Legem patere quam fecisti**» kuralı uyarınca; yasama meclisleri, Bakanlar Kurulu ve valiler, yaptıkları plan ve programları değiştirmedikçe, bunları bütün işlemlerinde gözönünde tutmak zorundadırlar.

Nitekim, 91 sayılı kanunun 15 inci maddesi gereğince; «yıllık programlar, bütçeler ile iş programlarından evvel hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında plânlama teşkilâtının yıllık programları ile kabul edilmiş olan esaslara uyulur.» Bunun gibi, 77 sayılı kanunun 3 üncü maddesi uyarınca, yasama meclisleri komisyonları, kanun tasarı ve teklifleri ile bunlar hakkında verilen önerge ve değiştirgeleri, kalkınma planına uygunluk bakımından da inceler ve aykırı bulduklarını reddeder. Aynı hükme göre; Hü-

kumet, Beş Yıllık Kalkınma Planına uygun görmediği kanun tasarısı ve teklifleri ile bunlara ilişkin önerge ve değiştirgeleri Millet Meclisi Genel Kurulunca reddini sağlamak için, güven sorununu ortaya atarak oylama yapılmasını isteyebilir.

Görülüyor ki, 77 sayılı kanunla alınan bütün tedbirlere rağmen, yukarıda anılan Hukukun Genel Prensipleri Millet Meclisi hakkında tamamen geçerli olamamaktadır. Kaldı ki, planı onaylayan karar, kanunun yapılışından farklı bir usul izlenerek alındığından; kanun niteliğinde ve seviyesinde bir yasama işlemi de sayılamaz. Bununla beraber, kalkınma planı bir kanunla onaylanmış olsaydı dahi, daha sonra çıkarılacak kanunların bunu açıkça veya üstü kapalı biçimde değiştirmesine bir engel yoktur. şu kadar ki, Anayasanın 129 uncu maddesindeki «**Planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini**» amaçlayan hükmün, yasama meclislerinin bu husustaki yetkisini sınırlamak ve kısıtlamak istediği söylenebilir.

Buna karşılık, Bakanlar Kurulu yıllık program ve uygulama kararlarında Beş yıllık plana, valiler de il (mahalli idare) planlarının düzenlenmesinde program, karar ve plana aykırı davranımlarıcaıkları gibi; adı geçen makamların, birel ve özgül işlemlerini de bunlara ve yukarıdaki genel prensip uyarınca, kendi çıkardıkları planlama belgelerine uygun olarak yapmak zorunda buldukları şüphesizdir.

§ 3 — Fransız doktrininin görüşleri

Ancak, planlama belgelerinin, yetkileri üzerinde bu etkileri yapabilmeleri için, Hukuk kuralları sıralamasında (hierarchy) bir yere oturtulması gerekir. Bu sorunun çözümlenmesi yolunda, Türkiye gibi, karma ekonomi düzeninde yumuşak planlama sistemini benimseyip uygulamakta olan Fransa'da bugüne kadar doktrinin giriştiği çabalar, tatminkâr ve kesin bir sonuca bağlanmış değildir. Örneğin, prof. **de Laubadere**, planın devletçe yüklenilen gerçek bir taahhüt niteliğini taşıdığını öne sürmekte, fakat bu taahhüdün hangi hukukî mekanizma ile vücut bulduğunu açıklamamaktadır.

Başka bir hukukçuya (**Henri Jacuot**) göre, plan belgeleri ve tüm uygulama işlemleri, devlet ile ilgililerin aynı konu ve amaca iradelerini yönelterek meydana getirdikleri «**birleşme-işlem**» lerdir, ve bu teknikte, sözleşme niteliğini almış olmazlar. Ancak bu tez, plan belgelerinin Fransa'daki hazırlanış biçimini göz önüne alması

dolayısıyla, Türk planlaması için tamamen geçerli olmadığı gibi; plan ve programların olumsuz etkilerini de açıklamaktan uzaktır. Şöyle ki, «birleşme-işlem» kuramı, ilgililere destek, koruma ve yardım sağlayan devlet ile, bunlara karşılık belli bir tutum ve davranış içinde bulunmayı kabul eden özel kişiler arasında kurulan ilişkiyi (derneğe, ortaklığa giren kimselerin durumu gibi) izah etmekte ise de; planlama belgeleri ile uygulama işlemlerinden olumsuz yönde etkilenenlerin durumunu açıkta bırakmaktadır.

Bu nedenle, Prof. L. Sfez, sözkonusu sorunu Hauriou'nun müessesese (institution) kuramı çerçevesinde yer alan «disiplin hukuku» esaslarına dayanarak çözümlenmeyi önermektedir. Gerçekten Hauriou'ya göre toplumda hukukî vecibeler değil, moral veya mesleki ödevler vardır ve disiplin gücü, ona ya uyulan ya da kötü ve zararlı sonuçları göze alınarak, karşı çıkılan bir kuvvet olarak kendini gösterir. Böylece plan, ilgililerce kabul edildiği için değil, moral bir yüküm, ayrıca bilimsel öngörmenin ibra ettiği maddî bir zorunluluk olarak uygulanmaktadır. Bu uygulamanın müeyyideleri, yargı kararlarıyla sağlanmayıp, doğrudan doğruya kuvvet ve eylem biçiminde ortaya çıkar: planın kapsamına alınanlar yararlar sağlarken dışında kalan aynı işlemler yüzünden zarar görürler. Demek oluyor ki, özel kişiler plânlama belgelerine uyup uymamakta serbest ve muhayyerdir, fakat bunları benimsemedikleri hallerde olumsuz etkilerine katlanmak zorundadırlar. (3)

§ 4 — Türk hukuku açısından...

Türk planlama belgeleri ile uygulama işlemleri konusunda, bu görüş ve açıklamalar, incelenen sorunu çözümlenmeye yeterli görünmemektedir. Çünkü Türkiye'de Kalkınma planı, bir anayasal müessesese ve toplumun bu gününü ve geleceğini sağlama yolunda bir Devlet ödevidir. Ayrıca geri kalmışlıktan hızla kurtulup çağdaş uygarlık düzeyine çıkabilmek için, planın ve uygulamalarının bir hukukî düzen içinde yürütülmesi zorunluğu açık ve kesindir. Bu itibarla, Beş yıllık kalkınma planı ile yıllık programların uygulanabilir hüküm ve esaslarını hukuk kuralları sıralamasında bir yere koymak gerekir.

(3) Lucien Sfez, L'Administration prospective, Paris, 1970, p. 193 - 199.

T. C. Anayasa'sının planı kendisi ile kanun arasında, ayrı ve güç usullere göre değiştirilebilir bir yasama işlemi olarak kabul etmesi temenni edilindi. Fakat yukarıda açıklandığı üzere, herhalde bugün sadece Millet meclisinin bir kararı biçiminde olan plan belgesi kurallar hiyerarşisi içinde gerçek yerini almış sayılamaz.

Bununla beraber, Kalkınma planını onaylayan kararın, bütçe kanunu kuvvetinde bir yasama işlemi olarak kabul edilmemesi için bir neden yoktur. Yıllık programlar ile il planları ise bütçe kanunu kuvvetindeki bu meclis kararının uygulamasını sağlayan, düzenleyici genel işlemlerden başka birşey değildir.

Ancak bu hukukî nitelermeler, planlama belgelerinin uygulanabilir hüküm ve esasları hakkında geçerli olup, bunlar dışındaki ilke ve ifadeler, hukuk kuralı sayılan kısımların tefsir ve tatbikinde aydınlatıcı, yöneltici ve açıklayıcı etkiler taşıyabilir. Bu hususta, Anayasa Mahkemesinin Anayasadaki, kanuna gerek göstermeyen, Danıştayın da kanunlardaki tüzük veya yönetmelik çıkarılmasına hacet bırakmayan uygulanabilir madde ve hükümlerine ilişkin içtihad ve yöntemlerinden yararlanılabilir. Gerçi, planlama belgelerinin uygulamaya konması, esas itibariyle, kanun ve düzenleyici işlemler yapılmasına bağlı değildir. Lakin bu hal, plan ve programlardaki doğrudan doğruya uygulanabilir hüküm ve esasların seçilip ayrılabilmesi için sözkonusu içtihad ve yöntemle başvurulmasını engellemez.

Bununla beraber, planlama belgelerinde öngörülen projelerin ve işlerin gerçekleştirilmesi, yeni kanunların çıkarılmasına ve ödeneklerin verilmesine bağlı olabilir. İşte plan ve programların bu çeşit hüküm ve esasları genellikle doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte sayılmaz. Ancak plânlama belgelerinin doğrudan doğruya uygulanabilir hüküm ve esasları için de, yasama meclisleri ve yürütme ile İdare dilerse daha da ayrıntılara inen kanunlar ve düzenleyici genel işlemler yapabilirler. Nitekim, Bakanlar Kurulu, önceki plan döneminden beri, yıllık programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kuralları ve usulleri maddeler halinde ifade eden düzenleyici genel işlemleri, ayrı kararnamelerle veya programı kabul eden kararname içinde yapmaktadır. Bakanlar Kurulunun, Kalkınma Planı ve yıllık programlar gereğince yaptırılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje

kontrollük hizmetlerini düzenleyen «Proje İhale Usulüne dair Esaslar»ı düzenleyen kararnamesi de bu türden bir işlemdir. (4)

Yürütme ve İdare, planlama belgelerini daha çok birel ve özgül işlemler ve sözleşmeler ile uygulamaya koyar. Bu konudaki işlemlerin çoğunluğu, öznel veya koşul-ışlemler niteliğindeki **idarî kararlar**dır. Öznel işlemler niteliğindeki idarî kararlar, idare ile ilgili arasında, planlama belgeleri de mevzuatta öngörülmeven ve düzenlenmeyen karşılıklı hak ve vebibeleri içermekte ise; tek yanlı olmalarına rağmen, **sözleşme benzeri** (şibik akid) **ışlemler** sayılabilir. Bu sözleşme benzeri işlemlerin tümü idarî nitelikte olmakla beraber; plan ve program uygulamaları için yapılan asıl sözleşmelerin idarî mukavele olarak kabul edilip edilmeyeceği şüphelidir. Çünkü, Yüksek Mahkemelerin idarî sözleşmeye ilişkin ölçüt ve içtihatlarının pek geniş olmadığı bilinmektedir. Oysa planlama bir kamu hizmeti olduğuna göre, bu konuda yapılan sözleşmelerin de idarî nitelikte sayılması mümkündür.

Açık ve kesin olan şudur ki, planlama belgelerinin uygulanmasını sağlıyan düzenleyici genel işlemler ile idarî kararlar ve sözleşmeler, esas itibariyle, bu işlemlerin genel hukukî rejimine tabidir.

III. PLANLAMA KONUSUNDAKİ MAHKEME İÇTİHADLARI.

Buraya kadar daha çok kuramsal açıklama ve yorumlarla ortaya konan çözümlerin, uygulamada ve olgularda gerçek pozitif hukuku oluşturan ve belirleyen mahkeme içtihadlarında yeri ve geçerliği bulunup bulunmadığını araştırmak gerekir.

Mahkeme içtihadları, planlama belgelerinin hukukî niteliği ile etkilerini, bunlara ve uygulama işlemlerine karşı ilgililerin, hukuka aykırılık iddiasıyla açtıkları çeşitli dâvaları çözümlerken belirlemiş ve saptamış olabilirler. Bu tür iddialar, her çeşit uyuşmazlık dolayısıyla sözkonusu edilebilirse de, daha çok Anayasa Mahkemesi ile Danıştay önündeki davalarda ortaya atılabilir. Nitekim, bugüne kadar, planlama belgelerinin ve uygulamalarının sağlık ve geçerliğine ilişkin bir itirazın Adalet mahkemeleri katında öne sürülmüş olduğunu gösteren bir karara rastlamadım.

(4) Bu konuda bak. Danıştay, DDK, 5 Mayıs 1972, E. 1970/453 - K. 1972/365 Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 3, Eylül 1972, s. 193 - 195.

Bu itibarla, planlama konusu ile ilgili olarak, önce Anayasa Mahkemesinin, sonra da Danıştay'ın içtihadlarını kısaca gözden geçireceğim.

§ 1 — Anayasa Mahkemesinin içtihadı

Anayasa Mahkemesi, planlama belgeleri hakkındaki görüşünü, bildiğimiz kadariyle, 1971 Anayasa değişikliğinden önce de «yetki kanunu» diye anılan, 28 Temmuz 1967 tarihli ve 933 numaralı «Kalkınma planının uygulanması esaslarına dair kanun»un iptali isteğiyle «Türkiye İşçi Partisi»nce açılan dāvaya ilişkin kararında açıklamak fırsatını bulmuştur (5).

Şöyle ki, Anayasa Mahkemesine göre; «Beş yıllık plan bir takım kurallar koymakta ve bu kurallar bir takım ödevlerin yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak bu kuralların özel kesim bakımından henüz bağlayıcı bir niteliği sözkonusu olamayacağından, bunların uygulanması yürürlükte bulunan yasaların bir takım kurallarının değiştirilmesi gereğini de ortaya koyar. Plan, yasama meclislerinden geçmekle birlikte, kanun niteliğinde bulunmadığı için, herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur.» Aynı mahkeme, yıllık programlar için ise, şöyle demektedir: «Bütçelerin hazırlanmasında yıllık programların gözönünde tutulması gereği, bunları kararname niteliğinden çıkarmaz, bunların tüzük ve yönetmeliklerden kapsamca daha etkili birer hukuk kuralı sayılması sonucunu doğurmaz.»

Anayasa Mahkemesi içtihadınca; plan da, program da bir takım «kurallar» içermekte, ancak plan kuralları, kanun niteliğinde olmadığından, özel kişileri bağlamaz ve yürürlükteki yasaları değiştirmiş olamaz; bunlar, usulü dairesinde değiştirildikten sonra, uygulamaya konabilir; program kuralları da, tüzük ve yönetmelik kurallarından üstün olmayıp, aynı düzeyde ve etkide hukuk kuralları sayılabilir.

Bu gerekçeler, Anayasa Mahkemesinin plan ve programı, tümi ile kurallardan oluşmuş belgeler saydığı biçiminde yorumlanamaz ise de; birer hukukî işlem olarak kabul ettiğini göstermekte-

(5) An. Mah. 23 - 25 Ekim 1969, Türkiye İşçi Partisi E. 1967/41 - K. 1969/57, R.G. 12 Mart 1971 - 13776; An. Mah. Kar. Der., Sayı 8, s. 18 - 133

dir. Adıgeçen mahkeme, yıllık programların, Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan tüzük ve yönetmelikler seviyesinde düzenleyici genel işlemler olduğunu belirtmekle beraber; kalkınma planının, normlar hiyerarşisindeki yerini belirlememekte, sadece «**kendi başına uygulanmasını sağlayacak bir yasa kuralı niteliğinde bulunma**»dığını, yani kendiliğinden ve doğrudan doğruya özel kesimi etkileyemeyeceğini söylemekle yetinmektedir.

Bunun ters anlamından, planın kamu kesimini bağlayıcı ve doğrudan uygulanabilir kurallar içerdiği sonucu çıkarılabilir mi? Anayasa Mahkemesi, aynı yerde, «özellikle **özendirici** tedbirlerden olarak, özel kişi veya kuruluşlar»dan söz ettiğine göre, planın kamu kesimi için «**emredici**» nitelik taşıdığını, üstü kapalı da olsa, ifade ediyor denilebilir.

Bununla beraber, Anayasa Mahkemesi'nin, hiç değilse kamu kesimi bakımından uyulması gerekli kurallar içeren bir yasama işlemi saydığı kalkınma planının Anayasa'ya aykırılığı iddialarını, itiraz ya da dâva yolu ile kabul edip etmeyeceği sorulabilir. Ancak plan belgesi kanun usulü ve adıyla çıkarılmayıp, Millet Meclisi kararından ibaret olduğu için, Anayasa Mahkemesi'nin bu yolda bir dâva veya itirazı incelemekten çekineceği söylenebilir. Çünkü, aynı mahkeme, TBMM birleşik toplantısının sıkı yönetim ilanı kararını onaylayan işlemine karşı açılan dâvayı, bunun «**kanun ve içtüzük niteliğinde bulunmadığı**» gerekçesiyle, görevine girmediği için reddetmiş bulunmaktadır. (6)

Gerçi, yasama meclislerinin içdüzen ve işleyişi hakkındaki kararlar içtüzük hükümleri sayıldığı gibi, kalkınma planının bütçe kanunu niteliğinde bir yasama işlemi olduğu noktasından hareket edilerek, Anayasa'ya aykırılık iddialarının Anayasa Mahkemesince incelenebileceği hatıra gelebilir. Fakat, adıgeçen mahkeme, 933 numaralı «yetki kanunu»na ilişkin kararının bir yerinde, bu yargılama biçimini de, peşin olarak önlemiş görünmektedir. Gerçekten, Anayasa Mahkemesine göre; «yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülüp kabul edilmesi ise, bambaşka usullere bağlanmıştır (Anayasa, m. 92-93). Planın ve yasaların görüşülme ve kabul edilmesindeki bu başlıklar, planın, hukukça bir yasa değerinde olmadığını belirt-

(6) An. Mah., 17 Kasım 1970, Türkiye İşçi Partisi, E. 1970/44 - K. 1970/42, R.G., 30 Mart 1971 - 13794, An. Mah. Kar. Dor., Sayı 8, s. 443 - 451.

mektedir. Esasen Anayasa da planı kanun olarak nitelendirmemiştir; oysa bütçenin görüşülüp kabul edilmesi dahi özel kurallara (Anayasa, m. 94) bağlanmış ise de, bütçeyi Anayasa «kanun» olarak adlandırmıştır (Anayasa, 94/6).»

Yüksek Mahkeme, planın «yasa değerinde olmadığı» içtihadında bulunmakta; fakat, bir takım kurallar içeren bir yasama işlemi saydığı bu belgeye Yürütme ve İdarenin neden ve nasıl uymak durumunda olduğunu açıklamamaktadır.

Bu sorunun çözümü, bir ölçüde, şimdi gözden geçireceğimiz Danıştay'ın içtihadlarında bulunabilir.

§ 2 — Danıştay'ın içtihadları.

Danıştay, planlama konusu ile ilgili uyumsuzluklara, Anayasa Mahkemesine oranla daha çok eğilmek fırsatını bulduğundan; bu husustaki çeşitli sorunlar üzerine görüşünü açıklamış durumdadır.

Gerçekten Yüksek İdare Mahkemesi, kalkınma planları ile yıllık programların hukukî nitelik ve etkilerinden başlayıp, türlü uygulama işlemlerinin planlama belgeleriyle yürürlükteki mevzuata uygunluğunun denetimine kadar değişik sorunları çözümlemek zorunda kalmıştır.

Ancak, kalkınma planı, bir yasama işlemi olmak itibariyle, Danıştay önünde doğrudan doğruya dâva konusu yapılamıyacağı gibi, bunun üstün hukuk kurallarına aykırılığı da tartışılıp saptanamaz. Kaldı ki, kanun biçiminde olmayan planın Anayasa'ya aykırı bulunduğu yolundaki itirazları da, ciddi sorsa bile, Danıştay'ın Anayasa Mahkemesine yollamayı, bu öncül şerh şartı bakımından, mümkün ve uygun görmeyeceği tahmin edilebilir.

Bu durumda, Danıştay'ın, kalkınma planı ve yıllık programın hukukî niteliği ile etkilerine ilişkin görüşünü belirttikten sonra, planlama belgelerine dayanan uygulama işlemlerinden düzenleyici ve genel olanlar ile birel ve özgül niteliktekiler hakkındaki içtihadlarını ayrı ayrı açıklamak imkânı ve yararı vardır.

A — Plan ve programın nitelikleri ve etkileri.

Yüksek İdare Mahkemesi, kalkınma planının hukukî niteliğini ve etkilerini üstü kapalı biçimde belirlemiş; yıllık programı ise,

«iptal davasına konu edilemeyecek» «yeni bir işlem türü» olarak kabul etmiş bulunmaktadır.

Şöyle ki, Danıştay Dâva Daireleri Kurulu, 10 Şubat 1971 tarihli ilk «Nişkoz» kararında (7), dâvacıların iptalini istediği bir yabancı sermayeyi teşvik işleminin kalkınma planı esaslarına aykırı olduğu iddiasını tartışmadan dâvayı reddettiği halde; 9 Mart 1973 tarihli düzeltmeye ilişkin «Nişkoz» kararında (8), sözkonusu iddiayı enine boyuna inceledikten sonra, hüküm fıkrasında, aynen, «...**dâva konusu kararnamenin kabul olunduğu tarihte yürürlükte olan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planının stratejisine ve ana hedeflerine aykırı olduğundan iptali gerekir.**» sonucuna varmıştır.

Böylece Yüksek Mahkeme, «Nişkoz» düzeltme kararında, plan esaslarından «referans-norm» olarak yararlanmamış; bunların, Yürütme ve İdarece yapılacak işlemlerde uyulması gerekli üstün hukuk kuralı olduğunu kabul etmiştir. Fakat Danıştay, hukuk kuralı saydığı plan esaslarının niteliğini ve normlar hiyerarşisindeki yerini açıklamaktan çekinmiştir.

Buna karşılık, Dava Daireleri Kurulu, 7 Aralık 1973 tarihli «Aysev» kararında (9), «...**idarenin faaliyeti olarak ortaya çıkan yıllık programların, bilinen hukukî ve idarî işlemlerden farklı nitelikte yeni bir işlem türü olarak kabulü gerek**»tiğini söylemekte ve fakat «...düzenleyici ve genel bir tasarruf olarak **iptal dâvasına konu edilmeleri mümkün bulunmamaktadır.**» hüküm ve sonucuna varmaktadır.

Yargı denetimine tabi olma bakımından, Yürütme ve İdarenin çeşitli düzenleyici genel işlemleri ve bunlarla uygulama işlemi arasında bir ayırım yapılamıyacağına göre; Danıştay'ın «Aysev» kararı ile «Nişkoz» kararının çeliştiği açık ve kesindir, Kaldı ki, «İdarenin faaliyeti olarak ortaya çıktığı» kabul edilen yıllık program, yeni ya da eski ne tür bir işlem sayılırsa sayılsın; Anayasa'nın 114 üncü maddesi gereğince, buna karşı yargı yolunun açık bulunması zorunludur.

(7) DDK, 10 Şubat 1971, Nişkoz, E. 1968/295 - K. 1971/1042, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973, s. 124 - 126.

(8) DDK., 9 Mart 1973, Nişkoz, E. 1972/231 - K. 1973/152, aynı Dergi, s. 119 - 123.

(9) DDK, 7 Aralık 1973, Aysev, E. 1972/194 — K. 1973/716, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, s. 190 - 193.

Bu itibarla, Yüksek İdare Mahkemesi, uzun açıklamaları sonunda, «yıllık programların ... iptal dâvasına konu edilmelerini mümkün» bulmamakla, «yeni bir işlem türü» ortaya koymamakta, yüzyıllardır bilinen fakat giderek bırakılan «Hükümet tasarrufu» na yeni bir örnek vermektedir. «Aysev» kararının gerekçeleri, Yürütme organının yıllık programı düzenlerken kullandığı takdir yetkisinin ilişkin olduğu noktaların değil, yaptığı tüm işlemin yargı denetimi dışında tutulması içtihad ve sonucuna varıldığını kanıtlamaktadır. Bu arada Danıştay, iptali istenen program maddesinin uygulanabilir ve etkileyici nitelikte bir kural olup olmadığını da incelemiş ve açıklamış değildir.

Böylece, «Nişkoz» kararıyla gerçekleşen atılım ve ulaşılan aşamadan geriye dönülmekle kalınmamış; «Aysev» kararında, hukuk düzeninin reddettiği yeni bir «Hükümet tasarrufu» yaratılmıştır.

B — Düzenleyici genel işlemler.

Yürütme ve İdare, plan ve programların uygulanmasını sağlamak üzere, zorunlu veya isteğe bağlı olarak, bir takım kurallar ve usuller saptamak durumundadır. Bunları içeren düzenleyici genel işlemlerin, plan belgeleri esaslarına olduğu kadar, yürürlükteki mevzuat hükümlerine de aykırı bulunmaması gerekir.

Yüksek İdare Mahkemesi, planlama belgelerinin uygulamaları arasında Yürütme ve İdare tarafından çıkarılan kural-işlemlerin iptali istemiyle açılan iki dâvada bu konuya ilişkin içtihadını açıklamış bulunmaktadır.

Gerçekten, Bakanlar Kurulu'nun, plan ve programlarda öngörülen işlerin «proje ihale usulüne dair esaslar» başlığı altında yürürlüğe koyduğu bir düzenleyici genel işlemin, menfaatlerini zedeleyen hukuka aykırı bir tasarruf olduğu iddiası ile yerli mühendislik bürosu sahiplerince açılan iptal davasını, Danıştay, kararnamenin yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırı bir yanı bulunmadığı ve 933 numaralı «yetki kanunu»nda (m. 10) dayanağı bulunduğu gerekçesiyle reddetmiştir. (10) Dava Daireleri Kurulu, bu 5 Mayıs 1972 tarihli «Ünal ve arkadaşları» kararında, sözkonusu edilmediği için, Yürütme organının düzenleyici genel işleminin planlama belgelerine uygunluğunu denetlemeye girişmemiştir.

(10) DDK, 5 Mayıs 1972, Ünal ve arkadaşları, E. 1970/453 - K. 1972/385, Danıştay Dergisi, Yıl 3, Sayı 9 - 10, s. 205 - 209.

Bunun gibi, Danıştay, yukarıda anılan «Aysev» davasında bir gazete sahibi, iptalini istediği Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının resmî ilan dağıtımına ilişkin genelgesinin ve dayandığı yıllık program maddesinin de sadece yürürlükteki mevzuat hükmüne aykırı olduğunu iddia ettiğinden, yine bu düzenleyici genel işlemlerin kalkınma planına uygunluğunu denetlemek imkânını bulmamıştır. Fakat iptal dâvası, genelge ile birlikte yıllık programa da yöneltilmiş olduğundan; yukarıda açıklandığı üzere, Yüksek Mahkeme, planlama belgelerini hukuk açısından belirlemek durumunda kalmıştır. İşte Dava Daireleri Kurulu, bu niteleme çabaları sonunda, yıllık programı sanki «Hükûmet tasarrufu» imişçesine bir maddesinin hukuka uygunluğunu denetlemekten çekinmiştir.

Öte yandan, Danıştay, genelgenin iptaline yönelen istemi de, «DPT Müsteşarlığının iptali istenen genelgesi ise, 1972 yılı Programında yer alan resmî ilânların kapsamı ve dağıtımında uyulacak ilkeler hakkında bazı kuruluşların tereddüte düştüklerinin anlaşılması üzerine, bahis konusu ilkelerin, «**kanunlarda aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde**» uygulanacağını belirten bir açıklamadan ibaret olup, **icrai bir nitelik** taşımadığından, «iptal dâvasına konu edilmesi esasen mümkün bulunmadığı» gerekçesiyle reddetmiştir.

Bu suretle Yüksek Mahkeme, değişik sebep ve şarta bağlı olmakla beraber, sonuç itibarıyla, hem yıllık programa, hem de bunun uygulama işlemi genelgeye karşı açılmış bulunan iptal davasını çözümsüz bırakmış sayılır. Gerçekten, aynı «Aysev» kararının gerekçesinde, «Plan ve yıllık programların uygulanması zımında tesis edilecek idarî işlem ve tasarrufların yargı denetimine tabi olacağı ve yargı yerince de bunların hukuka uygunluğunun araştırılacağı tabiidir.» denilmektedir. (11) Anlaşılan Danıştay, «uygulan-

(11) Nitekim, DDK, 4 Haziran 1971 tarihli «KUŞ - TUR» kararında (E. 1970/1004 - K. 1971/608, Danıştay Dergisi, Yıl 2, Sayı 5, 1972, s. 132 - 137); «... Dâva konusu işlemin, düzenleyici, icrai ve idarî bir tasarruf niteliğinde bulunan ve davaya konu edilmeyen bu programa (1968 yılı programı) uygunluğu noktasından incelenmesi gerekmektedir.» denilmekte; ancak, yanlış olarak, «Düzenleyici tasarrufun, bir kanunla açıkça çatışacak şekilde hüküm sevkedilmiş olmadıkça, buna müstenid işlemin iptali dileğiyle açılan dâvanın çözümünde ihmali mümkün olmaz.» içtihadına dayanıldığı için, yıllık programın hukuka uygunluğu denetimi yapılmamış bulunmaktadır.

ması zmnında tesis edilecek idarî işlem ve tasarruflar» ibaresine, plan ve programları geliştiren ve tamamlayan düzenleyici genel işlemleri ithal etmemekte, sadece birel ve özgül kararların girdiğini kabul etmektedir. Ama bu görüşü, «Aysev» kararındaki «gerek planların, gerekse programların, Anayasa'nın 6 ncı maddesi uyarınca, «kanunlar çerçevesinde» yürütme organının **objektif** veya **sübjektif** işlemleri ve eylemleriyle uygulanması gerekmektedir.» ifadeyle bağdaştırmak da mümkün değildir.

Bu bakımdan, kalkınma planının uygulanma işleminden başka bir şey olmayan yıllık programın, yeni tür bir düzenleyici genel işlem olarak, iptal davasına konu yapılamaması da izah ve kabul edilemez.

Ne yönden bakılırsa bakılsın, «Aysev» kararını açıklamak ve savunmak olanağı yoktur sanırım.

C — Birel ve özgül işlemler.

Danıştay'ın içtihadına göre, ancak plan veya programın birel ve özgül uygulama işlemleri, bu planlama belgelerine ve yürürlükteki mevzuata uygunluk bakımından yargısal denetime tabi tutulabilirse de; yukarıda anılan 9 Mart 1973 tarihli «Nişkoz» karardan başka, plan veya programa aykırılığı nedeniyle bir uygulama işlemini iptal eden hükmüne rastlamadım.

Bu konudaki örnek azlığı, ya da yokluğu, davacıların böyle bir iptal sebebini ileri sürmemiş olmaları değil, Yüksek Mahkemenin genellikle bu yönde inceleme yapmaktan çekinmesidir. Nitekim, Dava Daireleri Kurulu, yukarıda (11) numaralı dipnotunda belirtilen 4 Haziran 1971 tarihli «KUŞ-TUR» kararında, bunu sağlamak için, yargılamanın en basit temel ilkelerinden olan kanuna ve hukuka göre hüküm vermek gereğini bile ihmal etmiş bulunmaktadır.

Bunun gibi, Başbakanlığın kalkınma planındaki bir esasa dayanarak çıkardığı «tamim»in belediyece yapılan uygulama işlemiyle, itfaiye âmirinin oturmakta olduğu mesken için takdir ve tahsil edilen kira bedeli uyuşmazlığında da, Danıştay, dâvayı plan açısın-

dan inceleyecek yerde, «görevle ilgili bir zorunluk» tan söz ederek, iptal hükmü vermeği tercih etmiştir. (12)

Yüksek Mahkemenin bu tür kararlarına daha başka örnekler de gösterilebilir, fakat planlama belgelerine aykırılığından ötürü uygulama işlemini iptal etliğine veya uygun bulunduğu için dâvayı reddettiğine dair hükmü pek bulunamaz.

SONUÇ :

Bu durumda, Türkiye'de karma ekonomi düzeninde ve planlama yöntemiyle, «iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı **demokratik yollarla** gerçekleştirmek» (Anayasa, m. 42/2) mümkün müdür? diye sorulabilir.

Nisan 1975

(12) 12. Daire, 29 Şubat 1968, E. 1967/1568 - K. 1968/452, Y. Esin, Danıştayda açılacak tazminat davaları, II., Esas Ankara, 1973, s. 321.



**TÜRKİYE'DE KIRSAL ALANDA ÇALIŞANLARIN
ÇALIŞMA KOŞULLARININ YASAL DÜZENLENMESİNDE
SOSYAL DEĞİŞME VE EKONOMİK GELİŞME
İÇİNDE BİR YAKLAŞIM**

Ünal EGE

Çalışma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

**TÜRKİYE'DE KIRSAL ALANDA ÇALIŞANLARIN ÇALIŞMA
KOŞULLARININ YASAL DÜZENLENMESİNDE SOSYAL
DEĞİŞME VE EKONOMİK GELİŞME
İÇİNDE BİR YAKLAŞIM**

Ünal EGE
Çalışma Bakanlığı
Müşteşar Yardımcısı

1 — Sosyal Hukuk Devleti toplum içinde bireyin ekonomik ve sosyal risklere karşı güvenliğini sağlar. Bu nedenle de Sosyal Devlet anlayışında istihdam sorununun çözümü ve bireyin insanca yaşamasının sağlanması temel ilkedir. 1924 Anayasasında 5 Şubat 1937 de yapılan bir değişiklikle de Türk Devletinin dayandığı esaslar «Cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, lâıyk ve devrimci» olarak tanımlanmıştır. Bireyin yasalar karşısında eşitliği, dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağıt, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma özgürlüğü, can ve konut dokunulmazlığı doğal hak olarak kabul edilmiştir. Angarya ise yasaklanmıştır.

2 — 1961 Anayasasında egemen olan düşünce ise «Türk Milliyetçiliği, Atatürk Devrimleri ve İnsan Hakları»dır. Bu düşünceye dayalı olarak da Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına saygılı «Milli, demokratik, laik ve sosyal bir Hukuk Devleti» olarak tanımlanmıştır. Sosyal Hukuk Devletinin gereği olarak da ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacı ile «Kalkınma Plânları» yapmak ve plâna göre kalkınmayı sağlamak Devlete ödev olarak verilmiştir.

3 — Cumhuriyetin kuruluşundan 1950'lere kadar geçen Hükümet Programlarında ülke ekonomisinin temeli tarım olarak kabul edilmiş ve tarımsal üretimin arttırılması temel ilke olarak öngörül-

müştür. Bugün halen geçerliğini ve güncelliğini sürdüren topraksız köylünün topraklandırılması ve çiftçi ailesinin toprağının parçalanmasının ve elden çıkarılmasının önlenmesi ve çiftçi ve köylünün eğitilmesi zorunluluğuna 1938 yılı Hükümet programında yer verilmiştir. Buna karşın Anayasanın tanıdığı bu temel hakların gerçekleşmesi için gerekli yasal düzenlemelerin kırsal alana götürülmesi, çalışanların insanca yaşamasının ve sosyal güvenliklerinin sağlanmasında geriye bırakılan kesim tarım kesimi olmuştur. Kuşkusuz buna neden olan bu kesim de ekonomik ve sosyal yapının sınırlamasından gelen çağdaş anlamda bir iş alt yapısının» olmayışıdır. Bu nedenle de kırsal alanda çalışma koşullarının yasal düzenlenmesini ülkenin ekonomik, sosyal ve politik yapısından ayırarak inceleme olanağı yoktur. GÜdülen ekonomik politika ve politikacıların sosyal politikaya yaklaşım biçimleri kırsal alanda çalışma koşullarının yapılacak yasal düzenlemesinin çerçevesini çizecektir.

4 — Bu durumda, kırsal alanda çalışma koşullarını düzenleyecek olan «Tarım İş Yasası» Genel İş Yasasından kuşkusuz çok farklı olma durumundadır. Bu kesimde hukukun durumu, statik bir düzenleme aracı olmaktan çok, yaşayan yaratıcı ve itici olmaktadır. Bu kesimde getirilecek yasa ile bir durum saptaması ve yasal düzenlemenin ötesinde «İŞ ALT YAPISININ» gerçekleştirilmesi söz konusudur. Bu nedenle de soruna, seçim ve üstün tutmadan çok, açık ve kesin bir tam tanılama ile yaklaşmak gereklidir. Demografik baskı ve ekonomik gerileme karşısında hukuk, sürükleyici ve sosyo-ekonomik yapının değişimini hızlandırıcı olma durumundadır. Bu güne kadar önerilen yardımlaşma, dayanışma tedbirleri ve götürülen toplumsal hizmetlerle getirilen düzenlemeler geleneksel kesimle modern kesim arasında olan dengesizliği gidermeye yetmemiştir. Kırsal alandaki refah düzeyinin belirleyici unsurlarından olan taban fiyatlarına yapılan olumlu müdahaleler, özellikle snai ürünlerin taban fiyatlarının arttırılması, tarımsal üretim için önemli etkenlerden olan girdi kullanımında ve tarımsal kredileme hacmindeki artışlar soruna parçalı olarak yaklaşılmış olması nedeni ile yeterince etkili olamamıştır. Tarımda asıl olan küçük işletme sahipleri ve topraksız tarım işçisi ailesinin güçlerinin değerlendirilmesidir.

5 — Türk tarımında modern girdiler Marshall Plânından sonra hızla artmış 1940 yılında 1065 olan traktör sayısı 1950 de 16585'e

1960 da 42136'ya ve 1972'de de 125 451'e ulaşmıştır. Tarım alanında modern girdilerdeki bu hızlı artış küçük çiftçinin aleyhine olmuş ayrıca küçük çiftçilerin büyük çiftliklerde çalışma olanakları da sınırlanmıştır. (Tablo 1)

TABLEO : 1

Verim artırıcı önemli tarım makinalarındaki gelişmeler

Yıllar	Traktör Parkı	Biçer döğer Parkı	Mibzer Parkı (1000 Adet)
1948	2	—	15
1952	31	3	30
1960	42	6	48
1962	44	6	55
1967	75	8	84
1972	125	9	90

Kaynak — (i) Ü.B.Y. Kalkınma Plâmi

(ii) DPT — Dr. Nazmi Demir — Türkiye Tarımında Makro Produktivite

6 — 1940'lardan sonra toprak bir sorun olarak giderek artan bir biçimde kendini hissettirmeye başlamıştır. Sosyal yapıdan gelen güçlükler, bütçe olanaksızlığı ile birleşince sorun bir kısır döngü içine girmiştir. Bu nedenle de Hükümet Programlarında yer alan «topraksız çiftçiyi toprak sahibi yapma» düşünceleri, girişimleri ve 1945 de çıkarılan toprak yasası gerçek bir toprak reformu olarak değerlendirilemez. Bu girişimler daha çok ekilebilir Devlet arazisinin topraksız köylüye dağıtımıdır. 1938 de 14.5 milyon hektar olan ekilebilir tarım alanları 1940 da 14.8 milyon hektara 1960 da 25.3 ve 1970'de de 26.9 milyon hektara ulaşmıştır. Ancak, bu kesimde sosyal yapıdan gelen toprak-insan ilişkilerindeki uyumsuzluk bulunmaktadır. Tarım işletmelerinin işledikleri alan olarak büyüklükleri yöresel değişiminde demografik yapı, aile bölünmeleri, modern tarım girdilerinin etkisi olduğu kadar, toprak durumu ve Osmanlı toplum yapısından gelen toprak mülkiyetinin de etkisi bulunmaktadır. Genellikle beş hektara kadar olan küçük tarım işletmeleri Kuzey Anadolu sahil şeridinde, on hektara kadar olan orta köylü işletmeleri Orta Anadolu bölgesinde ve elli hektara kadar olan büyük

köylü işletmeleri de doğu, Güneydoğu Anadolu bölgelerinde görülmektedir. (Tablo 2)

TABLO : 2

Tarım İşletmelerinin alan büyüklüklerine göre dağılımı

İşletme Grupları (Hektar)	İşletme		İşlenen Alan		İşletme		İşlenen Alan	
	Sayısı	%	(Hektar)	%	Sayısı	%	(Hektar)	%
1— 5.0	2.132.288	68.9	4079 386	26.1	2.316.243	75.2	4.131 108	31.3
5.1—10.0	561.732	18.1	3995 317	25.5	452.565	14.7	3.232.875	24.5
10.1—50.0	391.478	12.6	6815 200	43.6	299.048	9.7	5.034.017	38.1
50.0+	11.029	0.4	755 158	4.8	12.810	0.4	803.937	6.1
Toplam	3.096.527	100.0	15645 061	100.0	3.080.666	100.0	13.201.938	100.0

Kaynak : (i) Ü.B.Y.K.P. (1963 yılı tarım sayım verileri)

7 — Toprak insan ilişkilerindeki uyumsuzluk tarım alanında çalışanların yöresel olarak çalışma koşullarında da ayrıcalıklar getirmiştir. Küçük tarım işletmeleri sahiplerinin ve topraksızların emeklerini değerlendirme şekilleri (kiracılık, ortaklık, yarıcılık, icare, cariyek, marabacılık, cüvelek, reñber, azap, gündelikçilik, ziraat amesi adları altında olmaktadır. Türkiye’de en yaygın tarımda çalışma biçimi olan kiracılık ve ortaklık koşulları dahi bölgeye göre değişmektedir. Doğuya doğru gidildikçe ortaklığında koşulları değişmekte, ağırlaşmakta ve bu statüde çalışanlara da angarya olarak bazı hizmetler gördürülmektedir. Teknolojik gelişme ve modern girdilerin tarımda yaygın duruma gelmesi tarım alanlarındaki değer artışları ortaklık koşullarını etkilemiştir. Genellikle bu statülerde çalışanlar ürün durumu, ürün fiyatlarından doğan risklere katlanma durumundadırlar. Bunlar içinde gündelikçiler tarım işçisi niteliğindedir. Ancak, ülkemizde sosyal yapıdan ve değişen ekonomik koşullardan küçük tarım işletmecisi ve genellikle tüm köylüyü gerçek tarım işçisinden ayırmak çok güçtür. 1970 tarım sayımına göre 3.080.666 aileden 141.197’si hiç topraksızdır. Tarım kesiminde toplam fiilen çalışanlar 1962 de 9.2 milyon iken 1967 yılında 9.0 milyon, 1972 de 8.7 milyon olarak Kalkınma Plânlarında hesaplanmış ve 1975 yılı içinde 8.6 milyon dolaylarında olacağı

tahmin edilmiştir. Tarımın yapısından kesin olarak tarım işçisini sayısal olarak saptamaya olanak yoktur. Ancak, 1963 yılında daimi tarım işçisi olarak (esnaf, sanatkâr ve diğer ücretliler dahil) 1.546 bin 1971 de bu sayı 1.851 bine ulaşmıştır. Bu gurub içinde ancak 400 bin dolaylarında olan kısmı tarım işçisi olarak Kamu kesiminde, Orman, Tarım ve Köy İşleri Bakanlıklarına bağlı işyerlerinde çalışmaktadır.

Uluslararası bir karşılaştırma yapılırsa işgücünün genel yapısı bakımından Türkiye Bugün 1850'lerin Fransasına benzemektedir. (Tablo 3) Tarım kesiminde istihdamda sorun mevsimlik eksik istihdamdır. Tarım faaliyetlerinin en yüksek olduğu aylarda dahi işgücü fazlası 1972 de 850 bin ve 1974 de 800 bin 1975'de de 750 bin olacağı Kalkınma Plânına bağlı 1975 programında tahmin edilmektedir. Tarımda hava koşullarına çok büyük bağlılık entansif çalışma kollarında dahi tarım faaliyetlerinin zaman zaman keşilmesine neden olmaktadır. Monokültürün uygulandığı bölgelerde ise çalışma bütün bir yılın ancak yarısı ile sınırlı bulunmaktadır.

TABLO : 3
Aktif Tarım Nüfusu

Ülkeler	Sanayileşmenin başlangıç dönemi	Tarım İşgücü		Sanayileşme döneminin başlangıcından sonraki	
		Yıl	İşgücü Yüzdesi	Yıl	Tarım İşgücü Yüzdesi
İngiltere	1783-1802	1811	35.0	1881	13.0
Fransa	1830-1860	1851	64.4	1954	28.0
Belçika (1)	1833-1860	1866	40.8	1910	19.4
Almanya	1850-1873	1882	43.0	1939	26.0
İsveç	1868-1890	1910	48.0	1950	21.0
A.B.D.	1843-1860	1870	53.0	1920	28.0
Japonya	1878-1900	1880	82.0	1955	41.0
Türkiye	Plânlı dönemin başlangıcı	1962	77.4	1967	71.1
				1972	64.8
				1975	60.5

(1) Sadece Erkek

(2) Plânlı döneme geçişten sonraki durum verilmiştir.

Kaynak : (i) ILO - XAVIER FLORES - «AGRICULTURAL ORGANISATIONS AND DEVELOPMENT». S. 29. Tablo. 2.

(ii) Kalkınma Plânları ve Yıllık Programlar

8 — Türkiye'de tarım kesiminde uygulanan çalışına süreleri genellikle yapılan işin niteliği ile sınırlıdır. Bu nedenle de günlük çalışma süresi çoğu kez 8 saatin çok üzerinde olmaktadır. Ayrıca işçi sağlığı yönünden de çocukların ve kadınların çalışma sürelerinde büyüklere göre bir farklılandırma söz konusu değildir. Tarım işçilerinin işyerleri ile ilişkilerini kuran, dayıbaşı, elçi olarak adlandırılan geleneksel araçlar çalışma koşullarını da düzenlerler. 1940 larda Batı Avrupa'da tarımda ortalama haftada 58 saat olan çalışma süreleri 1970 de ortalama haftada 48 saate düşmüştür. (Tablo 4) Ülkemizde ise üründen ürüne değişmesine karşın günlük çalışma süresi 10 saatin üzerinde bulunmaktadır. Ayrıca monokültür uygulandığı bölgelerde toplam yıllık çalışma süresi beş - altı ayla sınırlı olduğu için tarım işçisine ücretli yıllık izin uygulanmaz. Ancak, kamu kesiminde çalışan ve sayıları çok sınırlı olan daimi ücretli tarım işçileri yıllık ücretli izinden yararlanmaktadır.

TABLO — 4

Tarımda çalışma günlerindeki azalma ve ücretli izin günlerindeki artışlar.

Ülkeler	1940 yılından	1970 de	1940 dan	1970 Yıllık Ücretli	
	önce ortalama	uygulanan haf-	önce yetiş-	18 yaşın-	18 yaşından
	haftalık	talık ortalama	kin işçiler	dan büyük	dan
	çalışma saati	çalışma saati	için yıllık	ler için	küçükler
			ücretli izin		için
			gün sayısı		
Avusturya	56.5 - 58	45	3 - 8	12 - 24	24
Danimarka	56	48	6	18	18
Finlandiya	60	48	7	18 - 30	18 - 30
Fransa	56	48	15	18	24
Almanya	54.5 - 58	46	2 - 6	15 - 18	24
D. Almanya	54.5 - 58	48	2 - 6	12	18
İtalya	48	45	2 - 6	10	10
Hollanda	54 - 60	52 - 60	1 - 7	12	18

Kaynak : ILO - «Agricultural Organisations and Development», S. 261.

9 — Tarımda sendikalaşma da, «iş alt yapısının» olmayışından çok sınırlı kalmıştır. 1963 yılında başlayan sendikalaşma hareketi içinde iki sendika kurulmuştur. (Tarım İş Sendikası ve Toprak

Su ve Tarım İşçileri Sendikası) Her iki sendikanın üye sayısı toplam 40 bin dolaylarındadır. Türkiye'nin tarım kesimi içinde sendikalaşma konusundaki bu durumu 1925 lerin Avrupa ülkelerinin bulunduğu noktadır. (Tablo - 5)

TABLO — 5

1925 - 1928 Döneminde Avrupa'da Başlıca Tarım Kesiminde İşçi Sendikaların Gelişimi.

Ülkeler	Sendikaların Kuruluş yılı (Dönem)	Sendika Sayısı	Sendikaların 1925 - 1928 dönemi toplam üye sayısı	Ücretli toplam tarım nüfusu (1920 - 1921) sayımına göre
Avusturya	1907 - 1924	4	51 133	500.000 (Yaklaşık)
Belçika	?	2	?	224.438
Çekoslovakya	1918 - 1925	4	70 593	953 867
Danimarka	1915	1	15 100	139 806
Finlandiya	1917	1	1 132	?
Fransa	1920	1	?	2833 101
Almanya	1909 - 1921	3	284 000	3894 579
İtalya	1901 - 1926	3	1 577 000	4269 237
Hollanda	1909 - 1914	3	18 479	399 655
Polonya	?	3	179 000	620 000
İsveç	1918	3	30 205	252 818 (1910 yılında)
İngiltere	1906	1	30 000	615.555
İskoçya	1912	1	10 000	103 837

Kaynak : ILO - «Agricultural Organisations and Development» S. 82 - 84

S O N U Ç

10 — Kalkınma Plânlarında öngörülen ekonomik büyüme ile birlikte yapısal değişiklik de hedef olarak alınmıştır. Ekonomik yapıdaki değişikliği en belirgin olarak gösterecek ögede gayri safi millî hasılanın bileşimidir. Plânlı dönem başında sabit fiyatlarla gayri safi yurt içi gelirden tarımın payı yüzde 41.2 iken 1967 de yüzde 35.4 e, 1971 de yüzde 31.5 e düşmüştür. Bu azalmanın tarım kesiminin kalkınmadaki önemini giderek yitirdiği anlamında yorumlamak olanaksızdır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında sa-

nayileşmenin gerçekleşmesinde tarım en önemli yardımcı olarak görülmüştür. 1995 lerde tarımsal üretimin mutlak değerinin bugünkü durumunun üç katına çıkarılması amaçlanmıştır.

Buna karşın değişik dönemlerde hazırlanan «Tarım ve Orman İş Kanunu Tasarısının Gerekçesinde» Tarım yasaasının bugüne kadar çıkarılmamış olmasının nedeni «tarımın diğer kesimlere nazaran millî gelirden daha az pay almasına ve bu kesimde verimliliğin düşük olmasına, ayrıca tarım işçiliğinin sürekli olarak meslek edinen zümrenin azlığına» bağlanmıştır. Bu yargıya nereden varıldığını çıkarmak kuşkusuz zor olmamaktadır. Önce yukarıda da değinildiği gibi Gayri Safi yurt içi hasıla içinde tarımın payı gittikçe düşmektedir. Ancak, bu pay diğer kesimlerden az değildir. (Tablo 6) Sabit fiyatlarla 1963 de tarımın Gayri Safi Millî Hasıla içindeki payı yüzde 35.7 iken 1972 de yüzde 25.9 olmuştur. Aynı dönemde sanayinin payı yüzde 14.6 dan yüzde 20.5 e yükselmiştir.

TABLO — 6

Sektörlerin Gayrisafi Millî Hasıla ve Yurt İçi Gelir İçindeki Payları

Sektörler	Yurt İçi Gelir Oranı				Gayri Safi Millî Hasılaya Oranı			
	1963	1967	1971	1972	1963	1967	1971	1972
Tarım	41.2	35.4	31.5	31.1	35.7	30.2	26.2	25.9
Sanayi	16.8	19.5	20.6	24.6	14.6	16.7	17.1	20.5
Hizmetler	42.0	45.1	47.9	44.3	36.4	38.6	39.8	36.9

Kaynak : Ü.B.Y.K. Plânı.

Ayrıca, 1973 - 1977 döneminde tarımsal üretimin yılda ortalama yüzde 4,6 lık bir hızla artması öngörülmüştür. Birinci ve İkinci Plân döneminde öngörülen hedeflere tam olarak ulaşılamamış olmakla birlikte önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Birinci Plân döneminde yıllık ortalama artış toplam tarım hedefinin yüzde 4.7 si olarak alınmış gerçekleşme ise yüzde 4.0 olmuştur. İkinci Plân döneminde ise hedef yüzde 4.7, gerçekleşme ise yüzde 3.9 dur. Kuşkusuz tarımda «Toprak ve Tarım reformunun» gerçekleşmemesi en büyük darboğaz olmuştur. Aslında tasarının tanımlama ve işleme ile ilgili maddelerinde de hissedildiği gibi tasarı genel iş yasaasını gözönünde tutarak ve modern kesimde yapılan çalışma koşullarını düzenleme prensiblerinden hareket ederek bu sektörde çoğun-

hukla kamu kesiminde var olan daimi tarım işçilerinin çalışma koşullarını düzenlemeyi amaç edinmiştir. Böylece Tarım ve Orman Yasası olarak hazırlanan taslak aslında kamuda çalışan tarım işçilerinin çalışma koşullarını düzenleyen sınırlı bir iş yasası niteliğindedir. Sosyal Hukuk Devletinin temel prensibi ise güçsüz grubun sosyal adalet ve güvenliğini sağlamaktır. Ayrıca yasa taslağında, uygulama alanının içeriğinin saptanmasının Bakanlar Kuruluna verilmesiyle de hukukun üstünlüğü, yaratıcılığı ve iticiliği gücü siyasî güçlerin yaklaşımına bırakılmıştır.

11 — Ekonomik ve sosyal yapı analizleri ile bütünleşmeyen bu yasa taslağında ekonomik ve sosyal yapıdaki çarpıklık düzenlemede dar boğaz olarak belirtilmiş ve sınırlayıcı bir öğe olarak alınmıştır. Kuşkusuz hukukun burada durumu ise, bu çarpıklığı giderici olmaktır. Anayasanın (10) uncu maddesi Devleti, bireyin «temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak» la görevlendirmiştir. Ayrıca (37) nci maddede de Devlet «toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gerekli tedbirleri almak» la görevlendirilmiştir. Bunun yanı sıra aynı maddede, tarım bölgelerine göre toprağın büyüklüğünün gösterilebileceği ve verimi artırıcı modern girdilere de çiftçinin sahip olmasını kolaylaştırılmasının yasa ile sağlanabileceği belirtilmiştir.

12 — Uzun dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının temel hedefleri ve stratejisinde, Türkiye'nin, 1995 lerde, gayri safi hasıla içinde tarımın payının yüzde 10, sanayinin yüzde 40, hizmetlerin yüzde 50 olan, bir ekonomik yapıya ulaştırılması hedef olarak öngörülmüştür. Öngörülen bu ekonomik yapı içinde çalışan nüfusun «yüzde 25 inin tarımda, yüzde 23 ünün sanayide, yüzde 52 sinin hizmetlerde çalışacak biçimde tam istihdama ulaşılması» sosyal hedef olarak alınmıştır. Bu nedenle de hızlı ekonomik gelişme içinde en çok etkilenecek olan tarım kesimine reformcu bir biçimde yaklaşmak gerekmektedir. Ekonomik, sosyal politikalarla bütünleşmeyen bir yasal düzenleme, bu kesimde en önemli kaynak olan insan unsurunun değerlendirilmesinde modern kesimle aralarında bulunan dengesizliklerin gittikçe büyüme eğilimi göstermesine yol açacaktır. Denge-

sizliğin gittikçe büyümesi karşısında en elverişsiz durumda bulunan küçük çiftçilerin ve topraksız tarım işçilerinin durumlarının öncelikle ele alınması da kuşkusuz Sosyal Hukuk Devleti anlayışının gereği olmaktadır. Bu nedenle de Kalkınma Plânlarında tarımın modernleştirilmesi politikaları yanısıra topraksız çiftçiye ve küçük çiftçilerle «sosyal adalet ilkeleri ve ekonomik verimlilik esasları gözönünde tutularak toprak sağlanması» öngörülmüş ve kooperatifler, tarım kesiminde, gerek çalışma koşullarının düzenlenmesi ve çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanmasında ve gerek bu kesimde ekonomik güvenliğin sağlanmasında yararlanılabilecek ve çağdaş anlamda iş alt yapısının temelini teşkil edebilecek ekonomik üniteler olarak görülmüştür. Öyleyse bu kesimde yapılacak çalışanların çalışma koşullarını düzenleyen yasal bir çalışmanın toprak ve tarım reformu, kooperatiflerle ilgili yasal çalışmalarla da bütünleşmesi gerekmektedir. Ayrıca bu kesimdeki meslek örgütleri ile kooperatifler arasında ve sanayi kesimi ile de organik bir bağın kurulması zorunlu bulunmaktadır. Bu da, ancak, çalışanların meslekî eğitimlerinin sağlanması ile olanak içindedir. Bu durumda da, çıkarılacak «Tarım İş Yasasının» sosyo - ekonomik yapıya uygun bir meslekî işçi eğitim sistemini de içermesi gereği açıkça ortaya çıkmaktadır. Kırsal alanda çalışma koşullarının ekonominin elverdiği ölçüde dengeli olarak yasal düzenlemesi ile ancak bu alandan sanayiye aktarılan iş gücünün israfı da önlenmiş, geleneksel kesimle modern kesim arasında geçişler için gerekli organik bağ yasal olarak da kurulmuş olur. Ayrıca, kalkınmanın tarım kesiminde çalışanlar ve küçük tarım işletmeleri üzerinde meydana getireceği kaçınılmaz olumsuz etkileri de giderilmiş olur. Bu kesim için çıkarılacak, iş yarasının ekonomik ve sosyal yapı analizlerine dayandırılması çalışanların çalışma koşullarının düzenlemesini sağlaması yanısıra, işgücünün arz ve talebi ve işle olan niteliksel bağdaşmazlıklarını da azaltacak, yalnız çalışanların hayat seviyesinin yükseltilmesi ile yetinmiyerek aynı zamanda hayatın niteliğini de değiştirmeye yönelmiş olacaktır. Böyle bir yaklaşımla Sosyal Hukuk Devleti anlayışına dayalı bu kesimde bir yasal düzenleme yapılması olanağı bulunmaktadır.

SOSYAL DEVLET VE KÜÇÜK TASARRUFLAR

Av. Şerafettin EMİROĞLU
Erzincan

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SOSYAL DEVLET VE KÜÇÜK TASARRUFLAR

Av. Şerafettin EMİROĞLU
Erzincan

Sosyal Devlet, Ekonomik hayatın doğurabileceği eşitsizliğe karşı fendi koruyabilen, servetin bir tahakküm kaynağı olmasına imkân tanımayan bir devlet şeklinde tarif edilmektedir.

Bu tarife göre ekonomik hayatın eşitsizlik tevlid ettiği servetin bir tahakküm kaynağı olacak kadar büyüdüğü bir ekonomik düzen Türkiyede var mıdır? Veya bu hedefe yönelen bir gidiş söz konusu mudur?

O halde, bugünkü yerimiz tesbit edilmelidir. Ekonomimiz dün ne idi, bugün ne olmuştur. Hedefimiz nedir?

Hedef, Türk toplumunun mevcut imkânları en iyi bir şekilde kullanarak enyüksek düzeydeki refaha kavuşmasıdır.

Sosyal devletin tahakkuku, devletin iktisâdi bakımdan kuvvetlenmesine, iktisâdi cihazlanmanın tamamlanmasına bağlıdır. Devlet ve millet iktisâdi bakımdan kuvvetli, güçlü değilse sosyal devletin tahakkuku hayaldir. Gelirin eşit dağılması, tabana yayılması sosyal devletin bir gereğidir. Ancak evvelâ bu manada gelir olmalıdır. O halde devlet ve millet iktisâdi bakımdan güçlendirilmeli, sosyal devlete geçiş sağlanmalıdır. Bunun içinde sermaye terâkümüne ihtiyaç vardır. Türkiye'de bugün küçük tasarruflarda dahil sermaye vardır. Bu sermayenin iktisâdi büyük atılımları finanse edecek güçte olduğu görülmektedir.

Mühim olan yasalarca kâr ve emniyet garantisinin verilmesi ve müteşebbis seviyesindeki yetişmiş insan unsurunun mevcut olması-

dır. İktisâdi sorunlara bürokrat bir görüşle değil, iktisâdi bir görüşle bakılmalıdır. Tatbikatta başarılı olmuş, iş tecrübesi edinmiş, bugünün ölçülerine göre büyük işletmeler kurmuş müteşebbislerin tecrübelerinden istifade etmekte faide vardır. Bu tür kurulmuş işletmelerin çıkardıkları tahvil ve hisse senetlerinin çok kısa bir sürede satılması, iktisadi kuruluşlara akmaya müheyya sermayenin mevcudiyetini, itimad telkin eden kuvvetli iktisâdi kuruluşlara olan ihtiyacı kanıtlamaktadır. Şüphesiz bu işin yasalarla düzenlenmesi, yasalarla garanti altına alınması, müessir denetimin kurulması temel şart olmalıdır.

İlk cemiyetler medeni cemiyet olarak tanımlanmış, ticari cemiyetler onun aşaması olarak kabul edilmiştir. Medeni cemiyetler dostlukların, ahbablıkların, arkadaşlığın nazara alındığı işlerin bu şekilde yürütüldüğü bir cemiyet idi. Ticari Cemiyette ise dostlukların arkadaşlığın ahbablığın yerini paraya terkettiği, işlerin para karşılığı görüldüğü bir cemiyet şeklidir. Bugünde Sosyal Devlet, Ekonomik Devletin bir aşamasıdır. O halde süratla Ekonomik Devlet kurulmalı, sosyal Devlete geçiş denge içinde sağlanmalıdır.

Bundan böyle sanayileşmede, yeni iktisâdi kuruluşlarda bankalar görev almalıdır. Yurt sathında geniş bir şekilde teşkilatlanmış olan bankalar aracılığıyla küçük tasarruflar sanayileşmeye, yeni iktisâdi kuruluşlara kanalize edilmelidir. Adı ne olursa olsun halka açık küçük tasarruflara bünyesinde yer veren şirketlere Devletin yaptığı döviz tahsisleri, vergi indirimi, gümrük indirimi, vergi iadesi imkânları tanınmalıdır.

Küçük tasarrufların ölü yatırım alanı olarak kabul edilen altın ve gayrimenkule yatırılmasını önlemek, sanayileşmeye yatırımlarını sağlamak için, küçük tasarrufların vücut verdiği hisse senetleri gelirleri gelir vergisinden muaf tutulmalıdır. Para, kârı arıyacağına göre küçük tasarruf sahipleri için paralarını altın ve gayrimenkulden daha kârlı olabilecek bir hisse senedi, menkul kıymetler vasatı meydana getirilmelidir.

Küçük tasarrufların halka açık şirketlerde kıymetlendirilmesi, sermaye temin edilecek ve yeni iktisâdi atılımlar yapılacaktır. Elde edilen kâr geniş bir tabana yayılacaktır. Tasarruflar teşvik edilmiş olacaktır. Herkes tasarruf etmek gayreti içine girecek, hasad önlenecektir. Toplumda psikolojik bir bütünleşme meydana gelecektir.

Küçük tasarrufların yer aldığı halka açık şirketler hissedarlar dışında Devlet olarak mürakabe edilmeli ve gereken yasal değişiklikler getirilmelidir. Herhalde bugünkü başıboşluktan süratla kurtarılmalıdır.

Değişik iktidarlar döneminde devlet kuruluşlarının ekserisini zarardan kurtarmak mümkün olmamıştır. Açıklar rahat bir şekilde vergilerle kapatılmıştır. Devlette iktisâdi kuruluşlarını küçük tasarruf sahiplerine açmalıdır. Asıl olan ekonomik faaliyetin canlanması ve genişlemesidir. Satılacak hisse senetleri karşılıklar ile de, yeni iktisâdi kuruluşlara, özellikle Devletin güvenliği ile ilgili yeni kuruluşlara bütçeye yük olmıyan kaynaklar temin edilmiş olur, diğer taraftanda devlet kuruluşları iktisâdi çalışmak imkânına kavuşturulmuş olur.



EKONOMİK DÜŞÜNCE ÖZGÜRLÜĞÜ

Avukat: Faruk EREM

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

«EKONOMİK DÜŞÜNCE ÖZGÜRLÜĞÜ»

Avukat Faruk EREM

«Türkiye’de felsefî düşüncenin eksikliğinden doğan problemler ve felsefî bir bakışın bunlara tutabileceği ışık» sorunu, Hukukçuya —her şeyden evvel— bir özgürlük konusu olarak gözüktür:

Yalnız tek kişinin çabası ile kurulmuş bir felsefe sistemi mevcut değildir, böyle görünmesine rağmen. Ne Aristo, ne Sokrat, ne Eflâtun, ne de diğer pek çokları, fikirleri açısından «tek kişinin zaferi»ni yansıtmazlar. Bir çevrenin, bir sitenin, belki de bir ulusun düşüncelerinin teşhisi o toplumun sisteminin somutlaşması görevini bir düşünürde görünür hale getirmiştir.

Yalnız «Akademik felsefe» ile yetinmek yeterli değildir. İnsanın «beyin gücü»nün ürünü olduğuna göre «Düşünce»nin üstün bir değer sayılması olağandır. «Düşüncenin maddî, fizyolojik mekanizması» (Pavlov) bilinmelidir. Fakat bu yeterli olmayacaktır. Bu ürünün elde edilmesi, kullanılması, geliştirilmesi bir çeşit «teknik»e ihtiyaç gösterir. Sosyal açıdan alırsak bu tekniğe «Demokrasi» diyebiliriz, fakat bundan bir sonuç çıkar: Biçimsellikten öteye gidemeyen Demokrasiler Halkın düşünme oranını arttırıcı teknikten çok uzaktırlar. Biçimselliğe bir de «az emek» isteğine dayalı «düşünce ekonomisi», aksiyomculuk, kanıtsız düşünceye inanmak rahatlığına halkın alıştırılmasının politik araç olarak kullanılması eklenirse artık «Demokrasilerde Halkı en geniş boyutlu, ayrıntılı düşünceye yöneltmek tekniği»nden söz edilemez. Bundan sonra Demokrasi yozlaşır. Hegel «gerçek olan her şey aklîdir ve aklî olan her şey gerçektir» demişti. Türk toplumunda kişilere «akılcı metod»un benimsetilebilmesi, «hurafelerden arıtma çabası»nı yansıtan resmî tedbirlerin başarısızlığı yerine konulacak en etkili çaredir.

«Filozoflar mantar gibi yerden bitmezler, kendi çağlarının kendi halklarının meyveleridir ve bu meyvelerin en süzme, en değerli ve en az görünen öz suları filozofik düşüncelerde belirir. Filozofların beyninde felsefe sistemlerini kuran düşünce, işçilerin elleriyle de demiryollarını döşer. Beyin, her ne kadar midenin içinde de olsa da, nasıl insanın dışında da değilse, felsefe de dünyanın dışında değildir» (Lucien Seve). O halde Türk toplumuna felsefe yansıtılmalıdır' «En eski ve en istikrarlı demokrasiler olan Batı devletleri —İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri— demokrasinin, ihtilâlden ziyade tekâmül vetiresi neticesinde meydana gelmiş müesseseler ve tatbikatlarla, birdenbire değil, fakat yavaş yavaş doğduğunu görmüşlerdir. Çünkü bu devletlerde ihtilaller bile, vukua geldikleri zaman, çabucak yatışmışlar ve daha geniş tekamül vetiresi tarafından massedilmişlerdir. Demokrasi bu devletlerde ileri derecede sanayileşmiş ve teknoloji bakımından inkişâf etmiş ekonomik sistemler vücuda getiren bir milletin içinde olgunlaşmıştır. Halkları birbirine zıt fikirlerin serbestçe ifade edilmesine tahammül etmeği ve hatta bundan zevk almayı, şikâyetlerin alenen açıklanmasını hoş görmeği öğrenmiştir ve böylece yavaş ve sebat ede ede kendini idare etmeğe alışmıştır» (David Spitz). Onlar bu düzeye çatışarak değil, düşünerek gelebilmişlerdir.

Demokrasi en üstün ve en güç rejimdir. Başarılı olması büyük düşünsel çaba ister, içtenlik de. Eğer bir ülkenin halkı toplumsal sorunlarda aydınlatılmışsa, onlar o ülkenin «v a t a n d a ş», aydınlatılmamışlarsa sadece «t a b a»sıdırlar.

Fikirce «y a s a k b ö l g e» kurmakla yetinileceği yerde, her fikir akımı, objektif olarak, karşıtı akımlarla birlikte anlatılsa, en büyük güvence sağlanmış olur. Aydınlatmak yerine kandırmak usulünün yoğunlaştığı toplumlarda demokrasinin sadece biçimsel olarak devam ettiği, gerçekte yitirildiği görülür.

Niçin «düşünce bilimi»nin Halka öğretilmesinden çekiniyoruz? «Demokrasi»nin benimsenmesi «yönetici»lere —bu alanda da— görevler yüklemiş değildir?

Felsefenin siyasal amacı toplumdaki ferde «insan olarak varlığı bilinci»ni sağlamaktır. Var olduğunu anlayan insan düşüncedir. «Felsefenin sosyal görevi»ni araştırmak eğilimleri sonuçta Türk toplumunun, özellikle Demokrasinin gerçekleşmesine büyük katkıda bulunmuş olacaktır.

Felsefenin toplum içinde kullanılmısını sağlamanın en geçerli ve etkili çaresi o topluma «ekonomik düşünce özgürlüğü» ortamını sağlamaktır. İnsanlar «çabasız düşünce»deki subjektifliğe bağlı kaldıkça «tutucu», diyalektik düşüncedeki objektifliği seçebildikçe «ilerici»dirler.

Ekonomik düşünce özgürlüğünün gerçekleşmesi ekonomik sistem hakkında toplumun bilgi sahibi olması ile mümkündür. İdare eden —idare edilen arasında diyalektik kesilirse Demokrasi kaybolur.

Kuşkusuz diyebiliriz ki, «eğer vatandaş her şeyi bilmek hakkına sahipse her şeyi söylemek hakkına da sahip olacaktır». Çünkü bildikten sonra —doğru veya yanlış— düşünmemek kabil değildir. O halde hem bilmek hem söylemek hakkının kullanılabilmesi koşullarının sağlanması, böyle bir ortamın yaratılması gereklidir.

Ekonomik düşünce özgürlüğünün sezdirmeden kısıtlanması metotlarından biri de toplumların sersemleştirilmesidir. Bu nedenle halkın düşünce düzeyini alçaltan, yükselmesini engelleyen tertipler teşhis edilmeli, önlenmelidir. «Kitle (az bir farkla yığın) psikolojisi»nden yararlanmak, çağdaş haberleşme araçlarının teknolojik gelişmesi bir merkeze bağlanırsa ve serbestçe düşünce eşitliğinden uzaklaştırılırsa, özellikle ekonomik düşünce özgürlüğü fiilen kaldırılmış demektir.

«Toplum kusurları»nın, demokratik usullerle düzeltilmesi olağanı vardır. Buna «ekonomik düşünce özgürlüğü»ne elverişli ortamı yaratmakla başlanmalıdır. Ekonomik düşüncenin genelleşmesiyle «en uygun toplumsal mutluluk»u araştırmak dönemine ulaşılacaktır. Unutmamak lâzımdır ki: «İnsanlar, Hegel'in otorite teşkil eden fikrine rağmen, devletin içinde olduğu kadar devletin dışında da yaşarlar» (David Spitz).

«Hiç bir iktisatçı kurduğu teorinin başında, siyasî inançlarını açıklamadığı halde, bunun dayandığı varsayımlara bakarak, çoğu zaman, felsefi düşüncesinin ne olduğu anlaşılabilir» (Gülten Kazgan).

Duyumlar yolu ile elde edilen bilgi ile zihin yoluyla elde edilen bilgi arasında derece farkı gözetmek doğru olmaz, fakat hiç düşünmeden kabul ettirilene «bilgi» denilemez. O halde toplumu, düşünsel eğitiminde «batıl inançlar»dan arıtmak önemli bir çaba olacaktır.

tır. Bunlar arasında sökülüp atılması güç olanlar özellikle «ekonomik batıl inançlar»dır. Bir tek «doğma» diyalektikle bağdaşabilir: «insanlık determinizmine inanmak». Çünkü diyalektik düşünce bu determinizmi daima kanıtlamıştır.

«Mistik felsefe» anlayışı toplumdan «düşünsel ürün» alamıyacaktır. «Aklı felsefe verileri» üzerinde düşünenleri giderek artan toplumlar demokrasiyi yaşatabilirler. Maddeciliği inkâr etmek de yanlıştır, abartmakta. Fakat insanlığın zaman içinde değişkenliğini inkâr etmek de, küçümsemekte hatadır. Bu değişiklik «gelişme»dir. Asıl demokrasi bu sonsuz gelişmeyi engellemiyendir. Diyalektik'i «topluma bakış»a özgü saymak yanlıştır. Diyalektik bir «doktrin» de değildir. Diyalektik «mantık»dır.

Toplumumuz, karşıtına yer vermeden fikirleri kabul rahatlığına alıştırmıştır. Bunu gidermek kolay olmuyor. Batı gerçeği bizden çok evvel kavradı. Herakleitos «her şey karşıtların kaygısından doğar» derken «D i y a l e k t i k d ü ş ü n c e» yolunu seçmişti. Aradaki düşünceleri atlayalım. Hegel diyalektiği en iyi kullanan ustadır. Bununla beraber gecenin gündüzün karşıtı, karanın akın karşıtı olduğunu söylemekle, kötülüğün iyiliğin karşıtı olduğunu söylemek acaba aynı mıdır? Adaletin, adaletsizliğin karşıtı olduğunu söylerken konu değişik değil midir? Sosyal Adaletsizliğin, sosyal Adaletin karşıtı olduğunu söylediğimiz zaman konuyu bütün ayrıntıları ile sunmamız, tarafsız düşünce koşullarına uymamız gerekmez mi? İnsana toplumda ancak bir «sınıf»a bağlı olmak kaydı ile yer veren düşünceler diyalektik olanağını da kaldırır. Zihin dışında diyalektik yoktur. Toplum konularını diyalektik düşünce ile incelemek farklı bir şey değildir. «Tabiatın diyalektiği» (Engels) ise sadece gözlemciliktir. Eğer diyalektik düşünce toplumca benimsenirse «metafizik inançlar» etkilerini yiririrler. Toplumsal «üst yapı»nın «halk» tarafından denetimi (= demokratik denetim) daha gerçeklik kazanır.

İnsanın çeşitli ilişkilerine göre diyalektik konuları da değişik olur. Doğa-insan ilişkilerine göre «diyalektik düşünce» şunu sağlar: İnsanın doğaya üstün gelmesi. «Artık dünya üstünde dünyayı değiştiren bir varlık yaşamaktadır» (Hançerlioğlu). İnsanın kendi kendisi ile ilişkisi tümünden ayrı bir konudur, «r u h b i l i m», «t a n r ı b i l i m» önemsiz ilişkiler değildir. Bizim, buradaki konumuz «t o p l u m» ile «i n s a n»ın ekonomik ilişkileridir. Bu, diğer-

lerine kıyasla, pek basit, sorunların çözümü pek kolay olması gereken bir ilişkidir. Kolayca çözümlenmemesi güçlüğünden gelmektedir. Güçlüğü doğuran nedenler çok düşündürücüdür.

Diyalektik huzur kaçırıcıdır. Eğer Ainesidemos (İ.Ö.I. yüzyıl) gibi düşünmek gerekirse «her iddia buna zıt bir iddiayı doğurur. Böyle sürüp gider. Hiç bir şey iddia etmemek en iyisidir». İşte Halk'ın düşünmemesini sağlamak için «şüphecilik»den yana bir metod. Halbuki «insanlar diyalektiğin ne olduğunu öğrenmeden çok daha uzun süre diyalektik olarak düşündüler» (Engels).

Bir ünlü kişi «mademki düşünüyorum, o halde varım» dediğine göre «düşünmüyorsam» veya «düşündürülmüyorsam» sonuç nedir? Bunun, anlamca ağırlığını en çok «e k o n m i k d ü ş ü n c e ö z g ü r l ü ğ ü»nde görmek mümkündür.

Şu söz Voltaire'indir: «Eğer kral istemezse düşünemezsiniz». Kral yerine herhangi bir kuvvet geçmiş olabilir. Fakat bu kuvvetin düşünce özgürlüğü aleyhine çalışmaması lâzımdır. Türkiye'mizde «Özel sektör güçleri»nin kurduğu fiilî düzen, hissettirmeden «e k o n o m i k d ü ş ü n c e ö z g ü r l ü ğ ü»nü kısıtlamıştır. «Halk» ekonomik sorunlar karşısında «seyirci» haline sokulmuştur. Fiilî ekonomik düzen halk iradesinin onayladığı bir düzen değildir. Bu nedenle anayasal temelden de yoksundur.

«Özgürlükler sınırsız değildir», «herkesin özgürlüğünün sınırı, başkasının özgürlüğüdür» deyimleri yanlış sayılmaz. Fakat ekonomik düşünce özgürlüğünde, «başkasının özgürlüğü» adı verilen sınır gittikçe darlaşan bir çember haline gelebilir. Yeni bir ayarlama ihtiyacı duyulabilir. «E k o n o m i k K a m u D ü z e n i» kavramı kendini bu açıdan da kabul ettirmiştir.

İnsan, çok haklı, insana yakışır eşitlikte bir düzeni kolayca yaratabilir. Sömürü olanaklarını içeren kurnazca örtülü, bir düzeni de aynı kolaylıkla yaratabilir. «İnsanın, yarım milyon yıl önce yaptığı bıçak, doğada yoktu. Fakat yirmi milyon elektron voltluk elektrik gerilimi de doğada yoktu» (Hançerlioğlu). O halde ekonomik düşünce özgürlüğüne gerçekten sahip bir toplumun hayret edilecek kadar insanca ekonomik bir düzen yaratmasına engel düşünülemez. «Ekonomik Kamu Düzeni» Türk hukukçularının özledikleri sorumlu bir ideal olacaktır.

Ekonomi biliminde bir akım «otomatizm» fikrini savunur: Bu akım «Ekonomi Kanunlarının kendiliğinden haklılığı» ilkesine ve-

ya varsayımına dayanır. Ekonomik olaylar bir sistem içinde sürüp gider. Denge bozulmamalıdır (!). Basit bir örnek verelim: Piyasada bir mal «talep»i karşılamaz hale gelirse, «fiat»lar artar, üretici daha fazla üretmeye, tüketici daha az tüketmeye yönelir. Bütün ekonomiyi böylesine otomatik bir sistem sayalım. Sonuç ne olacaktır? Öneri şudur: bir yerine dokunmayın, yıkılır (Sauvy). O halde korku, özgürlüğü daraltmada araç haline getirilmiştir. «Korku»nun düşünce, özellikle ekonomik düşünce özgürlüğünü sınırlamakta kullanıldığı görülmüştür. Bu suretle korku yolu ile kişi, bir amaç için araç haline getirirler. Fakat bu felsefî anlamda «amaçlılık» değildir.

Bu anlayışa, insanın düşünme alanı dışında kalan «b i l i n ç s i z e k o n o m i» diyebiliriz. Konu böylesine ele alınırsa «G ö z e t i m a l t ı n d a e k o n o m i k d ü Ő ũ n c e ö z g ü r l ü ğ ü» sorunu ortaya çıkar. Çağımız insanı, otomatizimden faydalar sağladı, fakat onun kendisine hükmetmesine rıza göstermemektedir. Bu nedenle ekonomide otomatizm anlayışı, insanın her şeyi anlamaya çalıştığı çağımızda ona güvenenleri koruyamayacaktır.

«Kol», «kafa» ayrımı çoktan silindi. «Dikyürüme, insanın ellerini serbest kıldı. Ayaklık etmekten kurtulan eller boş kalınca, zekânın güdümüyle, aletleri işletmeye ve kullanmaya başlamıştır» (Hançerlioğlu). O halde «s ı n ı f s a l d ü Ő ũ n c e a y r ı c ı l ı ğ ı» yoktur. Beyin-kol birliğinden gayrı, bütün güvence önerileri aldatıcıdır, bir kimsenin özgürlüğünü diğerleri yararına daraltırsak bu daraltma evvelâ ekonomik düşünce özgürlüğünde kendini gösterir. «El»in düşüncesi insangillerin en büyük başarısıdır. «El, dışarıya uzamış beyindir» derdi, Kant.

Özgürlük bütün halinde yaşayabilen bir kavramdır. Bir alanda özgürlük kabul edilirse, diğer alanlara sirayet önlenemez. Bunun aksi de doğrudur. Belli bir alanda yok edilirse, diğer alanlarda da özgürlük yok olur.

«Teoloji veya doğa bilimleri alanında düşünce özgürlüğü için mücadele etmiş olanlar, hiç şüphe yoktur ki siyasal özgürlüklerin öncüleri olmuşlardır. Bruno veya Galileo olmasaydı, insanlık ne Rousseau'yu, ne de Voltaire'i tanıyabilecekti» (Laski). Şimdi kuşkusuz «ö z g ü r d ü Ő ũ n c e t a r ı h »nde üçüncü dönem başlıyor. Şöyleki: Diğer yaratıklar, çocuklarına bir şey bırakamaz

lar. «İnsan, çocuğuna yirmi milyon yıllık bir bilgi bırakır» (Hançerlioğlu). İnsanlığın, ü ç ü n c ü d ö n e m d e»de ekonomik düşünce özgürlüğüne kavuşması geç kalmayacak gibidir. Öncü fikirler Türkiye'mizde de hayli yol aldı. «Uygarlık vaktiyle insanların fevkalâde mükemmel telâkki ettikleri sistemlerin harabeleri üzerine kurulmuştur» (Laski).

Ekonomik düşünce özgürlüğü tarihçesinden bazı sonuçlar çıkarabiliriz: Özgür düşünme isteği kadar insanlık dramında (Dante gibi düşünürsek insanlık komedyasında) bu kadar şaşırtıcı, tutucu, duraklamalara başka alanlarda hemen hemen hiç rastlanmamıştır. Dante sevince ve mutluluğa «daima suyun öbür kıyısında» diyen mısraı ile bir şeyler anlatmak istiyordu, İlâni Komedyasında.

Özgür düşünce isteğinin, doğuşundan, duraklamalı gelişiminden, sonunda «e k o n o m i k d ü ş ü n c e ö z g ü r l ü ğ ü»ne nasıl ulaştığını incelersek, yer yüzünün, kanıtlanmış tek determinizmine (= insanlık determinizmine) inanmamak kabil olmayacaktır.

Az gelişmiş ülkelerde münferit gelişmelere rastlanabilir. Fakat bunun önemi yoktur. Ayrı ayrı koşullar, bir takım fiilî iktisadî baskı grupları ile ekonomik bütünleşmesi engellenmiş bir ülke kalkınmış sayılamaz. Ekonomik bütünleşmeyi sağlamakta felsefeciye ve hukukçuya düşen görev payı küçümsenmeyecek bir nitelik gösterir.

«Az gelişmişlik» milletlerarası bir sorun haline gelmiştir. Bu nedenle «az gelişmiş ülkelerde hukukçunun görevi» o ülkeleri çok aşan nitelik kazanmıştır. «Eşitsizlik» kendisinde bir takım «dinamik güçler» bulunan bir durumdur. Dünya nüfusunun % 32 si, tüm dünya gelirlerinin % 75,5 ne sahiptir. Dünya çapında eşitsizlik ile «insan hakları»nı bağdaştırmak olanağı kalmamıştır. Kadercilikle yetinecek uluslara artık rastlanmıyor. «Son yazılarından birinde Husseri bunu kuvvetle hatırlatmıştır —ki o zaman ve o ülkede bunu yapmak bir cesaretti— felsefeyi yalnız bir ülkeye, bir çağa, bir ırka bağlı sosyal bir uyarma örneği olarak almak demek, onu hemen hemen bir propoganda teması haline getirmek, bir ayırma ilkesi yapmak ve öz yapısı olan evrensellik iddiasını yok etmek olur (Lucien Seve).

«Demokrasi hiç bir zaman kazanamaz. Demokrasi daima kaybetmeğe mahkûmdur. Onun için demokrasi isteyenler, kaybetmeği peşin olarak göze almalıdır (David Spitz). O halde demokrasiyi yitirmemek için ne yapmalıyız? Bunun çaresini biz, «ekonomik düşünce özgürlüğü»nün sağlanması ve sorunu «bilinçli oy»a bağlamakta görmekteyiz.

Özgürlüğün en sade tanımı şudur: Bağlı olmamak. Tutsaklık dönemi çoktan kapandı. Acaba «e k o n o m i k b a ğ l ı l ı k» onun değişik biçimi midir? Eski Yunan düşünürlerinde ekonomik bağılıklar üzerinde sadece «e r d e m l i k» açısından durulmuş, yalnız Aristo, malın biri kullanma, diğeri değiştirme olmak üzere iki değeri olduğunu sezinlemiş, bugün ekonomi bilinminde ilke olarak benimsenen pek çok fikirlerin ilkel biçimini açıklamıştı. Orta çağ ekonomik olayların, dinsel kuralları yalanlayan görünüşlerini zayıflatmak çabaları ile geçti. İnsanlık Aristoculuğu benimsedi, İbni Haldun, ekonomide «Kadercilik»e karşı çıktı, «Ekonomik Kamu Düzeni»nin gerçek öncüsü olarak İbni Haldun kabul edilebilir. Fakat düzeni —bugünkü deyimle— «Liberal» açıdan değerlendiriyordu. Çünkü o çağda «ilericilik»i liberalizm temsil ediyordu. «En doğruyu sevmek için hak terazısı» isimli yapıtında 17. yüzyılın Kâtip Çelebisi, dinsel açıdan diyalektiği, işlemiştir.

Fizyokratlar (1559) olanı yorumlamakla göçüp gittiler, 14. Louis'nin ünlü Bakanı Colbert (1619-1683) büyük bir gerçeği şöyle ifade etti: «Ulus, ekonomik bir örgüttür». O tarihte Fransa'yı Colbert kurtardı, derler.

«Fizyokratlar, Tabii Kanun felsefesine bağılıklarını, açıkça belirtmiştir. Klâsik iktisatçılar, iktisattan daima «politik iktisat» olarak bahsetmekle, iktisadın gerisindeki toplum felsefesini ima etmişler veya A. Smith ve J. S. Mill gibi açıkça bununla uğraşmışlardır. Oysa Neoklâsik iktisatçılar, serbest rekabeti (daha sonraki teorik gelişmelerle tam rekabetçi) piyasa ekonomisinin işleyişini açıklayan teorilerini, evrensel olarak geçerli kanunlar saydılar. Bundan, «salt iktisat» diye bahsettiler. Böylece belirli bir felsefi sistemden doğan varsayımlar ve ilkeler, tamamiyle gizli kaldı» (Gülten Kazgan). «Piyasa ekonomisinden gözlemler»i «bilimsel metod» sayarak bunu bir «Memleket ekonomisi» ne, hatta daha ileri giderek «evrensel ekonomi»ye uygulamak, sonuçlar çıkarmak, öngörülerde bulunmak isteyenlerin hepsi «çıkış noktası»nı hatalı seçmekle başarısız kalmışlardır.

Emeğin, mala katkısından, emeğin yarattığı şeyin değerinden daha aza razı olmaya zorlanmasından doğabilecek sosyal sorunları, hatta Marx'ın ünlü «artık-değer» kavramını, İngiliz Düşünürü John Locke (1632-1704) ilk defa görüp, açıklayandır. «Devletin çıkarı, Halkın çıkarıdır» diyen Alman Sehröder (1640-1688), Liberal ve kapitalist anlayışlı olmasına rağmen işçiyi otomatikleştirerek körleştiren sisteme karşı çıkan Adam Smith (1723-1790), daha az insafılı Ricardo (1772-1823) unutulmamalıdır. «Bununla beraber, A. Smith'in, iktisadî analizini toplumsal felsefesiyle bağdaştırma denemesi, çok başarılı olmadı. Kurduğu iktisat teorisi —ki, Klâsik Okulun temelini oluşturan— toplum için, tamamiyle farklı bir görüşü de destekleyebilirdi. Bir hâkim sınıf ideolojisi olarak Smith'in ideolojisi, kendi karşısını kendi içinde taşımaktaydı. Nitekim, daha Ricardo'da, Smith'in teorisi, iyimsen unsurlarını kaybetmiştir» (Gülten Kazgan). Bununla beraber Smith ve Malthus, «politik iktisat»ı «servetin mahiyet ve kaynağının araştırılması»; Ricardo, «ürünün yaratılmasına katılan sınıflar arasında, ürünün bölüşüm kanunlarının araştırılması» olarak tarif eder. (Kazgan). Bu tanımlar doğru veya yanlış olabilir, eksik de olabilir. Fakat hepsi «ekonomik düşünce»ye yol açmak hizmetini başarmışlardır. Gelir dağılımının haksızlığını gösteren, toprağın nasyonalizasyonunu ilk kez öneren John Stuart Mill (1806-1873), «Birey için doğru olan toplum için doğru olmayabilir. Aksi de mümkündür». «Ekonomide doğal yasaların yerine insan iradesi konmuştur. İnsan toplumda en uygun ekonomik düzeni kurabilir» fikrini işleyen Keynes (1883-1946), Endüstrileşmesi, çalışanları sömürme biçimine dönen Batı Avrupasının en güçlü tenkidini yapıp, işçi haklarının tanınmasında payı bulunan Karl Marx'a kadar ekonomik düşünceye katkıda bulunanlar «i n s a n l ı k d e t e r m i n i z i m i»nin —çok defa birbirinde düşman— ortaklarıdır. Fakat hepsinin ekonomik düşünce gelişiminin sağlanmasındaki payı büyüktür.

Ekonomik düşüncenin gelişim tarihçesinde iki döneme rastlanır. Birinci dönemde ekonomik olaylar gözlenir, olaylar arası ilişkiler araştırılır, ekonominin kendi kanunlarının saptanmasına çalışılır, fakat bunlar yapılırken hiç bir değer hükmü verilmez. İkinci dönemde ekonomik olayların «tevekkül» ile karşılanması reddedilmiştir. İşte gerçek ekonomik düşünce bu dönemde gelişmeye başlamıştır. Ekonomik düşünce özgürlüğüne ihtiyaç da bu dönemde zorunluluğunu kabul ettirmeye başlar. Bu dönemde insanlık şu ilkeyi kazanmıştır: Aşırı ekonomik doktrinleri imlaş-

tırmanın tek aracı «özgürlük» tür. Neo-klâsik, neo-marjinalist, İsveç mektebi (Knut Wicksell), Keynes nazariyesi, hatta materyalist görüşlerde yumuşama bu gözlemi haklı çıkarmaktadır.

İnsanlık doktrini kişisel, sınıfsal, toplumsal çıkarların bu çıkarlara dayanan kin sömürüsünün anlamsızlığını somutlaştırır. Doktrinin - uygulama çelişkileri bile «insanlık determinizmi» nin direncini kanıtlar. Bütün çatışmaların sonunda (bizler görsekte görmesekte) «ekonomik ümanizma» bu determinizminin daha hızlanmasını sağlayacaktır. İnsanı gittikçe insan kılan bu determinizmi inkâr eden «ilerici görüşler» (!) esasında tutucudurlar.

Toplumun «ekonomik konuları takdir yeteneği» ni arttırmakla hukuk devletinin «sosyal (hukuk) devleti» ne dönüşümü hızlanır. Bu yeteneğin sağlanması için tek çare «ekonomik düşünce özgürlüğü» ortamını sağlamaktır. Bir şey aynı kaldığı halde vasfı değiştirilebilir ve o şeyin faydaları çeşitlenir. Suyun buhar veya buz olması gibi. Bu vasfı değişikliğini başarmak için elimizde bir araç bulunmalıdır: Isıyı ayarlayabilmek. O halde «demokratik ve çok görevli Devlet»i yaratabilmek için bir araç'ın bulunması gereklidir. Bu araç —bızce— Halk'ın «ekonomik düşünce»yi öğrenmiş olmasıdır.

Toplum olaylarını her yanı ile ve tüm olarak düşünebilmeği öğrenmiş bir halk demokrasiyi daha iyi yürütür.

«Yönetmek, öngörmektir», denir. O halde yönetmekte ve yöneticiyi seçmekte öngörmek yeteneği aranacaktır. Özellikle «geleceğin ekonomik teşhisi» gereklidir. «Plân» kavramı bile öngörüden sonra gelir. Sadece olana bakarak «ekonomik plân» kurulamaz. Plân, resmî öngörüşün ve buna ulaşma yollarının saptanmasıdır. «Konjonktür» bu günü yansıtır, bu günün «teşhis»idir, açıklayıcıdır, yapıcı değil. Ekonomik açıdan geleceğin teşhisi zaruridir. Yürürlükteki ekonomik düzenin ne olduğu halka açıklanmalıdır ki, ekonomik öngörü (geleceğin teşhisi) önerisi halkın olurluna sunulabilsin, oy bilinç kazanabilsin. Eğer güçlü ekonomik mihraklar ekonomik düşünce özgürlüğünün gerçekleşmesini engellememiş, hatta aldatmamış olsa idi, Türkiye'mizde «ekonomik (demokratik) kamu düzeni» çoktan kurulurdu ve halkımız daha üst sorunlarının çözüm çaresini arama, belki de başarma dönemine girerdi. «Cemiyete kimin hakim olduğunu, onu kimin idare ettiğini tayin

eden faktör cemiyetin teşkilatlanma şekli, ekonominin yapısıdır. İktidarın kaynağı ve izahını münhasıran burada aramamız lâzımdır, zira cemiyetin iktisadî müesseselerini kontrolleri altında bulduranlar, yalnız bu sebeple cemiyetin siyasî müesseselerini de kontrolleri altında buldururlar». (Antidemokratik Düşünce Şekilleri David Spitz sh. 35). Bu kontrol «ekonomik düşünce özgürlüğü»nü belli etmeden kısıtlamakla sağlanır, bu da kendine göre bir tekniktir

Ekonomik düşünce özgürlüğü içinde olan toplumlar da öngörmede hata edebilirler. Öngörmede (tahminde) daima bir «h a t a p a y ı» yer alır. Fakat Laplace'ın dediği gibi hayatın bütün önemli sorunları tahmine dayanır. Öngörü insan yaşantısında soluk almak kadar doğaldır. Fakat öngörü toplum adına olunca pek büyük bir önem ve sorum kazanır. İşte bunun için de «e k o n o m i k d ü ş ü n c e ö z g ü r l ü ğ ü» nün gerçek durumu ve olanağı ile toplumların mutluluğu ters orantılı değildir.

Ekonomik siyasette hataya başka ülkelerde de rastlanmıştır. Nedenleri şunlardır: Ekonomik «âraz»ı derleyecek, saptayacak araçların (kuruluşların) yokluğu ve çıkar nedenleri ile idarecilere yanlış bilgi vermek, dolayısıyla toplumun kuşkusunu, zamanında uyarısını geciktirmek, «ekonomik düşünce özgürlüğü»nü çaresiz kılmak.

Fakat en kötüsü şudur: Toplum'un, demokrasilerde oyları ile ortaya resmen koyacağı «g e l e c e ğ i n e k o n o m i k t e ş h i s i» ni yanıltmak ve demokrasilerin kaderini çizen, «b i l i n ç l i o y»u etkisiz, anlamsız, değersiz hale getirip sonunda, bir kalemde Demokrasiyi yok etmek. Bazı çevreler «Türk Oyu»nun bilinçsizliğinden şikâyet ederler, çaresini söylemezler. Umutsuzluğu, rejim değişikliğine gerçek göstermek isterler. Eğer 37 milyon Türk Demokrasiyi kabul etmiş ise bu şahane bir olaydır. Belki de, tarihte «Büyük Millet» olmaktan ötürü demokrasiye özendik. «Lüks Anayasa» deyiminin altında derebeylik yatar. «Türk Oyu»na, inanan, inandığı için de onu bilinçleştirmek isteyen kesim, politika çıkarlarını değil Demokrasiyi gerçekten yaşatmak isteyen «Büyük Vatandaşlar kesimi»dir.

Türkiye'mizde ekonomik gerçekleri yansıtan ne resmî, ne özel «bilgi verici bağımsız organ» yoktur. Ekonomimiz karanlıkta bırakılmıştır. Devlet dahi Türkiye'yi idare eden fiilî ekonomik du-

rum ve olaylara vakıf değildir. Gizlilik örgütlenmiş ve kenetlenmiştir.

«Emeğin toplumsallaşması»nı önlemek olanağı kalmamıştır. El tezgâhına razı olacak bir tek topluma rastlayamayız. Sanayileşme çabaları pek çok sorun getirecektir. Bunları sarsıntısız çözmek için tek çaresi «ekonomik düşünce özgürlüğü»nü gerçekten sağlamaktır.

Malın«kullanım değeri», «değişim değeri» bir «emeğin ürünü» olmasından gelir. Özellikle değişim değeri «insanlar birbirleri için çalışırlar» deyimini haklı kılar.

S O N U Ç : Nereye gittiğini ve nereye sürüklendiğini anlayabilip, idare edenlere yön verebilen toplumlar, başarılı demokrasiler kurabilmişlerdir. «Demokrasi, «insanlık» demektir. «İnsan uzun süre, kendi özgürlüğünü, diğer bir deyişle insanlığını bilmeden yaşamıştır. Gerçekten insanlık, özgürlükle başlıyordu. İnsanla, doğaya bağlı diğer yaratıklar, yirmi milyon yıl geride, özgür olmayan bir Ata'da birleşiyorlardı. Özgürleşenler, insan oldu, özgürleşmeyenler öyle kaldı» (Hançerlioğlu). Bizce özgür felsefi düşünceyi ne maksatla ne yolla olursa olsun kısıtlayanlar «insanlığa karşı en büyük suç»u işlemişlerdir.

Türk Hukuku, geçmişteki uygarlığı ile karma bir inançla, Batıdan geri kalmayan, belki daha üstün «insanlık doktrini»ni uygulamaya yetenekli yepyeni bir hukukçu kuşağı yetiştirmiştir. Ne yazık ki «politikacı» diye isimlendirilenler bunu kavrayamıyorlar. Şikâyetimiz budur.

**EKONOMİK (DEMOKRATİK) KAMU DÜZENİ AÇISINDAN
S O S Y A L G Ü V E N L İ K**

Avukat: Faruk EREM

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

EKONOMİK (DEMOKRATİK) KAMU DÜZENİ AÇISINDAN : S O S Y A L G Ü V E N L İ K

Avukat Faruk EREM

I — E S A S L A R

Anayasamız Devleti «Sosyal (Hukuk) Devleti» olarak tanımlar. Hukuk Devleti niteliğini, Devletimizde açıkça görmek mümkündür. Yüksek mahkemeler, kanun yolları ve benzeri kuruluşlarla Devletimiz H u k u k D e v l e t i olarak isimlendirilebilir. Fakat sosyal hukuk devleti tanımı içinde «S o s y a l D e v l e t i» kolayca görebilmek mümkün değildir.

1 — **Hukukun Üstünlüğü** : «İ n s a n l ı k D o k t r i n i » ne dayanan «H u k u k u n Ü s t ü n l ü ğ ü» ve bunun madde olanağını ifade eden «E k o n o m i k (Demokratik) K a m u d ü z e n i» ilkesini benimsemiş, bulunuyoruz:

a) Çağımızın insanı çevresinde nelerin değiştiğini daha çabuk anlayabilmektedir. Sosyal güvenliğin genelleşme hızının artışı bu payı vardır.

«Özellikle ikinci dünya savaşından sonra gelişen sosyal güvenlik fikri, insan hakları demecinde (madde 22) «S o s y a l G ü v e n l i k H a k k ı» olarak gerçek anlamını kazanmıştır. Bu hak izahını «Toplumsal Risk» ve «Yaşayan varlık olmadan gelen doğal riskler»in dağılımı zorunluğunda bulur. İşçi sigortasından sosyal güvenliğe geçiş dönemi kapanmıştır. Çağımızda sosyal güvenlik kavramının gelişimi «Önleyici sosyal güvenlik» anlamına dönüşmüş ve «E k o n o m i k (demokratik) k a m u d ü z e n i»nde sosyal adaletsizlikleri giderici en etkili bir araç haline gelmiştir.

Bundan başka, «insanın kişiliğini geliştirme ortamı»nın yaratılması ve bunun devamı, demokratik bir rejim için başta gelen özelliktir. Sosyal güvenlik bu ortamın maddi koşullarını sağlar. İşte bu bağlantıdan dolayıdırki, İnsan Hakları demecinde sosyal güvenlik hakkı, insan haklarından biri olarak yer almış ve «İnsanlık doktrini»nin önemli bir bölümünü meydana getirmiştir. Bu suretle sosyal güvenlik toplumda kişiye sağlanması zarurî olan «asgari insanlık teminatı»dır. Bu nedenle de «sınıfsal düşüncelere dayanan güvenlik» çağını yitirmiş ve fakat dilim dilim genelleşme ile gecikmesi izahsız kalmağa başlamıştır. (TBB. Yönetim Kurulu Raporu, 1972).

b) Sosyal güvenlik, geliştikçe, genişlemeğe elverişli bir kavramdır. «Herkes için, insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamak amacı» (Anayasa 41) esas tutulursa Modern Devletin görev ağırlığı daha iyi anlaşılacaktır. Örneğin yoksulluğa karşı «asgari gelir için Devlet garantisi» bile düşünülecektir.

2 — **Genişleme zorunluğu ve olanakları:** «Her şeyden önce, sosyal güvenliğin o ülkenin tüm insanlarına ulaşabilmesi, ancak o ülkedeki dengeli ve tutarlı bir ekonomik, sosyal ve siyasal yapı ile yakından ilgilidir» (1).

a) Türkiye Barolar Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun daha hızla kurulması çabalarına katılmakta, sosyal hukuk devletini (bundan da ileri: Hukuk Üstünlüğü Devletini) kabul etmiş bir kuruluş olarak, kendini görevli saymaktadır.

«Sosyal güvenlik» fikrinin kökeni belki «s o s y a l y a r d ı m» (örneğin yoksullara yardım) sayılabilir. Fakat her halde bugünkü anlamı ile sosyal güvenlik «Sosyal Adaleti Sağlama»nın araçlarından biridir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin kuruluşunda, düzenlenmesinde bunun gözönünde tutulması gereklidir.

b) Türkiyemizde sosyal sigortalardan daha çok ötede «S o s y a l g ü v e n l i k h u k u k u n u n» bütün felsefî temelleri ile kurulması, topluma kabul ettirilmesi gereklidir. Eğer bu yapılmazsa Anayasamızın «S o s y a l D e v l e t» anlayışı içeriksiz kalacaktır. «Fikirlerdeki bu gelişmenin henüz tamamlanmadığı, fakat ciddi olarak başladığı anda, sosyal risklerin başlıcalarını kap-

(1) Boyuncuoğlu (M), Sosyal Güvenlik Düşüncesi, Cumhuriyet : 14.8.1974: bk. Jambu - Merlin, La securite Sociale, (Paris, 1970), s. 12.

samı içine alacak sistemler kurma gereği ortaya çıktı. Böylece kurulan sistemlerin örgütleri ve kaynakları birbirlerinden çok farklı oldu; bu da onların hukukun bağımsız bir dalının konusu olarak tanınmalarını geciktirmiş oldu». (2).

3 — **Sosyal Güvenlik-Sosyal Yardım** : «Güvenlik» kendine göre anlamı olan bir kavramdır. Fakat «Sosyal güvenlik» insanı insanlığa bağlayan kavramların başında gelir. «Teminat» da hukukta geçerli bir kavramdır. Fakat güvenlik, teminattan çok ayrı anlamlıdır.

a) «S o s y a l y a r d ı m», nedense «s o s y a l g ü v e n l i k»e benzer sayılır, hep bir arada kullanılır. Anayasamızda bile bu kavram karışıklığına rastlanır. Anayasamızda ilke şöylece açıklanmıştır: «Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir». Bu ilke nasıl gerçekleşecektir? Anayasamız (md. 48) şöyle der: «Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir». Sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal yardım, bu üç kavramı düşünürsek, aynı sistemde yerleştiremeyiz. Faydalananın, daha evvel riskine katılmadığı bir şey «sosyal güvenlik» in unsuru sayılmaz. (3)

b) Sosyal yardımlarda «sosyal güvenlik» niteliği yoktur, aksine sosyal güvenliği olmayanların düştüğü durumu hafifletmek amacını güderler. Sosyal yardım toplumu ikiye ayırır: Muhtaç olanlarla olmayanlar. Sosyal güvenlik ise bu ayrımı kaldırmak ister. (4) Görülüyorki aralarındaki fark büyüktür.

c) Sosyal güvenlik —belki— şöylece özetlenebilir: Sosyal riskin (eşitsizliğin, sefaletin, hastalığın, yaşlılığın...) sebep olduğu «ihtiyaç»lara karşı toplumu en geniş bir dayanışma sistemi içinde birleştirmek (5). Bu özet, Roosevelt'in Kongreye sunduğu 6 Ocak 1941 tarihli ünlü mesajından esinlenmiştir. İşte, «Toplumsal çaba»nın başarısına inançla başlamak gereklidir.

(2) Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı İstanbul, 1975, s. 4; bk Durand (p), La politique contemporaine de sécurité sociale (Paris, 1953), s. 27.

(3) Bk. Durand (P), La politique contemporaine de sécurité sociale (Paris, 1953), s. 15, nt. 1

(4) Doublet (J) - Lavau (G), Sécurité sociale (Paris, 1957), s. 4; kşz. Netter, (F), La sécurité sociale et ses principes (Paris, 1959), s. 6, bk Doublet (J), sécurité sociale. (Paris, 1969), s. 22.

(5) Kşz. Doublet - Lavau, s. 7; bk. Netter, s. 45.

4 — **Sosyal Sigorta — Sosyal Güvenlik arasındaki fark:** Bir anlayışa göre «Sosyal güvenlik» ve «Sosyal sigortalar.» eşanlamda değildir. «Sosyal güvenlik bir üst kavram olup, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar bunun altında toplanır» (6).

«Bugün, hiç değilse gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik sorunu farklı bir görünüm kazanmıştır. Görüşlerdeki bu yenilenmenin ağırlık merkezi, herkese sosyal güvenlik hakkı tanınması üzerinde toplanmaktadır» (7).

«Sosyal güvenlik, sosyal sigortadan, öteye anlam taşımaktadır. Sosyal sigortanın görevi, nüfusun bir kısmına (sigortalılara, iştirakçilere, v.b.) ekonomik ve sosyal korunma getirmektir. Sosyal güvenlik ise, toplumu tüm olarak düşünmektedir. Sosyal güvenlik ile sosyal sigorta arasındaki farklar, son yıllarda daha da belirgin olmuştur» (8).

a) Sosyal sigortayı özel sigortadan ayıran farklılardan biri de şudur: özel sigortada ilgili şu üç kararda serbesttir: Sigorta yapıp yaptırmamak, sigortacısını seçmek, sigorta miktarını saptamak. Bu üç özellik sosyal sigortada —bazı nedenlerle— kaldırılmıştır (9).

b) Sosyal sigortanın, sadece sigorta olmaktan uzaklaşması oranında sosyal güvenliğe dönüşümü sağlanabilir. Bir örnek verelim. Eğer bir hastalık sigortası, «belli bir süre pirim ödemiş olmak» ve «sigortaya girilmeden evvelki hastalıklar hariç olmak» gibi koşullar arıyorsa bu sadece sigorta tekniğine uygun bir sistemdir. Bu koşulları aramayan, eşit tedavi hakkını esas tutan bir sistemde ise «sosyal güvenlik» niteliği yoğunlaşır.

5 — **Mali açığı geriye dönüş nedeni sayanlar:** «Eğer verdiği kadar almak ve bir kısım riski karşılamak bahis konusu olsa idi. bunu herhangi bir sigorta şirketi de yapabiliirdi. Esasında sosyal güvenlik «kuşaklar arası dayanışma»dır. Bu sebeple bir sosyal güvenlik sistemi içinde bir şahsın ne verdiği, ne aldığı değil, grubun sisteme katkısının ne olduğu önemlidir. Katkıda bir eşitsizlik varsa ancak o zaman haksızlıktan söz edilebilir. Esasen Memleketimizde mevcut sistem verilenle alınan arasında matematik bir öl-

(6) Tunçomağ, s. 7; kşz. Netter, s. 11.

(7) Tunçomağ, s. 35.

(8) Koyuncuoğlu (Cumhuriyet: 14.8.1974).

(9) Kşz. Netter, s. 191.

çüye dayanmamakta, korunması gereken kimselerin insan oluşları gözönüne alınarak yardım normları tespitini kabul etmektedir» (TBB. Yönetim Kurulu raporu, Avukatların Sosyal Güvenliği, Ankara, 1972).

a) «Hiç bir memlekette gelir ve gideri başa baş gelen bir sosyal güvenlik sistemi mevcut değildir. Yalnız ilgililerin primi ile yaşayabilen bir sisteme sadece «sigorta» denir. «Sosyal (sigorta)» güvenlikte kuşaklar arası dayanışma ve milli gelir dağılımını asgari insan yaşamında müşterek bir ölçü sağlamak maksadı ile bir ayarlama sayılır. Bu sebeple genel bir sosyal güvenlik sistemi kurulmazsa maksada ulaşmak olanağı yoktur. Genel Sosyal güvenlik bir memleketin ekonomik ve milli bütünlüğü içinde yerini almak zorunluğundadır. Demokrasilerde başarı ve çağdaş eğilim sosyal güvenliğin genelleşmedeki hızı ile ölçülür. Artık «İşçi Sigortası» çok gerilerde kalmıştır. Bunun fikirce artıklarına göre kararlara varmak anlamsızdır.

Memleketimizde de bu gelişim zorunluğu duyulmuştur: 506 sayılı Kanunun 1. maddesi işçi sigortalarından, Sosyal Sigortaya geçmek suretiyle işçi sigortalarını tarihe maletmiştir. 506 sayılı Kanun gerekçesinde açıkça belirtildiği üzere, kanun sosyal güvenliğin bütün Türk toplumuna uygulanması amacını gütmektedir» (TBB. Yönetim Kurulu raporu: Avukatların Sosyal Güvenliği, Ankara, 1972).

b) Sosyal sigorta sisteminin malî açığını kapatmak için her memlekette bazı çareler aranmıştır. Örneğin Fransa'da trafik sigortasına % 3 ilâve yapılmış, fark hastalık sigortasına tahsis edilmiştir. Alkoliklerin tedavi masrafları alkolli içki kullananlarla satarlardan alınan resimlerle karşılanmaktadır (10).

Sosyal sigortaları besleyecek ek kaynaklar aramak usulü yeterli olamamıştır. Doktrinde genel konu şudur: külfetin işveren-işçi tarafından primlerle karşılanması hem haklı değildir. hem de yeterli değildir. Sosyal risk millî kadro içinde bölüşülmelidir (11) O halde «Bütçe» kavramı da değişecektir. Bütçenin bir özelliği de «Sosyal adalet belgesi» olmalıdır.

6 — **Pirim — Vergi** : «P i r i m» sosyal güvenliğin kazandığı anlam içinde izahını ve nedenini kaybetmiştir. «Sosyal gü-

(10) Bk. Getting, s. 120.

(11) Bk. Getting, s. 120; bk. Aksoy (S), Türkiye'de Sosyal Güvenlik (Ankara, 1960), s. 53.

venlik hakkı»nın maddi olanağını ancak vergi anlayışı ile sağlamak mümkündür. Sosyal güvenliği sağlayacak vergi, ödenen şeyin vergi niteliğini taşıması için sahip olması gereken bütün hususiyetleri haizdir. Kaldığı ihtiyari olmaktan mecburiliğe doğru gelişmede «pirim» derece derece «vergi benzeri» hüviyetine bürünmüş, pirimden vergiye geçiş kendini kabul ettirmiştir. Pirim, «millî gelirin bir kısmının sosyal güvenliğe ayrılması» amacını gerçekleştirmekte yetersizdir. Bununla beraber pirim yerine geçecek verginin hedeflerini, dağılımını, oranını tayin ederken tam bir sosyal adalet ve insanlık doktrinine sadık kalmak gereği vardır (TBB. Yönetim Kurulu Raporu: Avukatların Sosyal Güvenliği, Ankara, 1972).

a) «Sosyal güvenliği gelir dağıtımında eşitlik mekanizması olarak kullanmak» önerisi (12) yerinde bir görüştür. Sosyal güvenliğin, «s o s y a l A d a l e t»in gerçekleşmesi araçlarından biri haline gelebilmesi «M i l l î G e l i r» dağılımını makul bir dengeye getirmesi ve orada tutabilmesi ile mümkündür. Kuşkusuz, ödeme gücü olan için bu bir külfettir. Bu külfetin ancak onlarda kalması ile denge sağlanabilir. Eğer bu külfet, dolaylı yollarla (=Külfet transferi) başkalarına aktarırsa (örneğin maliyetin artmasının tüketiciye yansımaları) millî gelir dağılımını denge tutmak görevi sağlanmış olmaz. Bu açıdan da pirim yerine, özelliklerine, amaçlarına göre iyice düzenlenmiş «S o s y a l G ü v e n l i k V e r g i s i»ne ihtiyaç vardır.

b) Sosyal Güvenliğin, millî gelir dağılımında bir çeşit ayarlama görevinde olması yanında Millî Geliri arttırıcı yönüde vardır. Güvenlik içinde olanın gücü verimi daha arttıracaktır. (13).

«Sosyal güvenliği kamu hizmeti olarak kabul eden ve yaşlılık aylığını ilgilinin ne ödediğine bakmadan, belli bir yaşa gelen her kese tanıyan ve bu konuda Sosyal Eşitliği vergi yolu ile sağlayan memleketler arasında özellikle Amerika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsveç'i saymak mümkündür. Bu memleketler sosyal adalete dayanan mükemmel demokrasiler kurabilmişlerdir.

Verilen-Alınan ölçüsünün sosyal sigorta sistemi ile alâkalı olmadığını şöylece göstermek mümkündür. Bir usule göre ilgili, belli bir süre pirimini, işveren de hissesini o kimse için açılmış

(12) Koyuncu (M), Sosyal Güvenlik Düşüncesi, Cumhuriyet : 14.8.1974.

(13) Kşz. Nitter, s. 304.

bir hesaba öder. Faizleri ile beraber biriken meblâğ, ihtiyarlık aylığı olarak bağlanır. İkinci usule göre büyük bir grup sigortalı ve iş veren bir mameleki temsil eden kuruluş adına pirimleri öderler. İlgiliye, hak zamanı gelince, tediyeler böylece anonim bir varlıktan yapılır. Ancak ikinci usulde sosyal amaçlar düşünülebilir. Böylece pirim oranındaki artışlarla para değerinin düşmesinden gelen sakıncalar önlenmiş olabilecektir. Bu suretle her kuşak, kendinden evvelkinin rahat emekliliğini sağlamış olur. Zira kendisinden sonraki de aynı şeyi yapacaktır. O halde pirim usulüne dayansa dahi ikinci sistemde verilen-alınan ölçüsü uygulanamaz. Avukatların sigortalanmasında ileri sürülen verilenle alınan arasındaki farka dayanan yermeler sistemin ne olduğunu bilmeden yapılan tenkitlerdir.

Genel güvenlik sisteminin büyük faydalarından biri de sosyal ve kişisel riskleri (ölüm, ihtiyarlık, malûllük gibi) büyük rakkamlar ve müstakbel kuşaklar arasında dağıtmaktır.

Güçlüklerin giderilmesi için sosyal güvenlik ve sosyal adaleti korumak bakımından Devlet, bazı fedakârlıklarda bulunmak zorundadır. Bu zorunluğun hukuki esası « s o s y a l h u k u k d e v l e t i » olmak hususunda Anayasanın kendisine yüklediği görevidir. Modern Sosyal Güvenlik anlayışı ile pirim sistemi esasen bağdaşmaz. Sosyal Güvenliğin herhangi diğer bir kamu hizmetinden farkı yoktur. Bütün kamu hizmetleri gibi sosyal güvenlik de Devletçe karşılanmalıdır. Ancak bu sayede adalet sağlanabilir.

1961 Anayasasından evvel de mevcut olan pirim esasına dayanan sosyal sigortalar, «Sosyal güvenlik», «Sosyal adalet», «Sosyal hukuk ve Sosyal refah devleti» koşullarını benimsemiş olan Anayasamıza uygun düşmemektedir. Pirime dayanan sosyal sigorta sistemi, Devletin görevden kaçmasına bir bahane sayılabılır.

Sistem tümden değiştirilmelidir: Bütün Türk vatandaşlarını kapsayacak ve insana yaraşır bir sosyal güvenlik sağlayacak bir sosyal güvenlik vergisi konulmalıdır. Emekli sandığı, sosyal sigortalar kurumundan başlayarak memleketimizde mevcut olan bütün emeklilik ve sosyal yardım kuruluşları tek elde toplanmalıdır. Böyle bir verginin konulmasında çok bilinçli ölçülere bağlı kalmak, gelir dağılım dengesini sosyal adalete uyduracak kural-

ları bulmak zorunluğ u vardır. Bu suretle hem sosyal güvenlik ve hemde bunun nedenini açıklayan sosyal adalet sağlanmış olur, 1, 2 ve 3. beş yıllık plânlarda da bu görüşümüze uygun hedeflere yer verilmiştir.

c) Kurum genel kurulunun 1972 Haziran toplantısında Çalışma Bakanı ş unları ifade etti: «Bir toplumun uygarlık, çağdaşlık ve gelişmişlik göstergesi sosyal güvenlik altına aldığı nüfus sayıdır. İstihdam sorunlarının çözümlenebildiği, çalışma koşullarının rasyonelleştirdiği, sosyal güvenlik kapsamının yaygınlaştırılabildiği oranlarda, insan hakları ve özgürlükleri de gerçekleştirilmiş sayılmaktadır. Çünkü ulusal gelirin adaletli dağılımı olanağı böylece sağlanabilmektedir». Acaba pirim sistemi ile bu pek yerinde olan «gelirin adaletli dağılımı» isteği nasıl bağdaşabilir. «Sosyal güvenlik, sosyal devlet espirisinin vazgeçilmez parçasıdır» denildi. Pirim yolu ile bunu sağlayabilirmiyiz? Parça parça sosyal güvenliğ e kavuşturma usulünün en büyük sakıncası birbirinden farklı sosyal güvenlik sistemlerinin sonunda birleştirilmesine imkân kalmayacak derecede ve üyeleri arasında kıskançlığı tahrik edecek şekilde norm farklılıklarına sebep olan karışık durumların ortaya çıkacağı ve birleştirmeyi imkânsız hale getireceğ idir. Artık «Sosyal Güvenlik Vergisi»ne dayanan bir hamlede gerekeni yapmak zamanı gelmiştir. Asıl reform budur. 37 milyona varan nüfuzumuz içinde işçisi, kısmen fikir işçisi ve diğ er sigortalılarla, yine ancak iki milyon insan ile emekli sandığı ve özel sandıkları da ilâve etsek bile nüfus artış oranı o kadar kabarıktır ki bütün Türklerin sosyal güvenliğ e ve sosyal adalete kavuşturulmaları bu gün için bir hayal gibi gözükmektedir. Dayandığı ilkeler, sosyal adaleti yansıtmaması şartı ile «sosyal güvenlik vergisi» Anayasamıza en uygun reformun başlangıcı olabilir. Esasında, «sosyal güvenliğ i sağlamak» zaruretinin bir kamu hizmeti olmasına nazaran, kamu hizmetlerinin Anayasasının 61 inci maddesine göre vergi ile karşılanmasındaki hikmeti gözden uzak tutmamak lâzımdır». (TBB. Yönetim Kurulu raporu: Avukatların Sosyal Güvenliğ i, Ankara, 1972).

Sosyal güvenlik vergisinin, bu günkü malî hukuk kurallarından çok farklı olacağı, vergi anlayışında değ iş iklik getireceğ i tabidir. Sosyal güvenlik vergisinin, «sosyal adalet»i dolayısıyla «sosyal (Hukuk) devleti»ni gerçekleştirme aracı olması gereklidir.

ç) Anayasamıza göre (md. 48) «Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir». Bu hükmün «sosyal güvenlik vergisi»ni reddettiği anlamı çıkmaz.

d) Pirim sistemi şöylece özetlenebilir: Almak ve dağıtmak. Bu yolla sosyal güvenlik sağlanamaz. Sosyal Adalet'e dayalı, ona göre düzenlenmiş «sosyal güvenlik vergisi» sistemine geçilmedikçe, memleketimizde, bu alanda, daha fazla bir gelişme sağlanamaz. Pirim sisteminde azamiye gelinmiştir.

Pirim sistemi terkedilip «sosyal güvenlik vergisi»ne dönülmediği sürece, sosyal güvenlik tamamlanamıyacaktır. Örneğin «işsizlik yardımı» mümkün olamayacaktır. İşveren pirimi borçlarının tahsilindeki güçlükleri dahi pirim sisteminin kusuru kabul etmekteyiz.

e) «Herkes için sosyal güvenlik hakkı» (Anayasa 48) pirim sistemi ile gerçekleştirilemeyecek, genel sosyal güvenliğe kavuşmak mümkün olamayacaktır. Halbuki Anayasamızın amacı Türk toplumunun tümünün güvenliğini sağlamaktır.

f) Vergi - pirim farkının iyi anlaşılmamış olması yanlış yolda yeni girişimlere neden olmaktadır. Son defa TBMM. ne sevkedilen «Genel Sağlık Sigortası» bunun bir örneğidir.

Bu Kanunun gerekçesi şöyledir: «Anayasanın 49 uncu maddesi sağlık hakkını sağlamak ödevini Devlete vermiş olmakla beraber, yine Anayasamızın 53 üncü maddesi III ncü Bölümündeki iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerinin ve dolayısıyla sağlık hakkını sağlama ödevinin yerine getirilmesini iktisadi gelişme ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde sınırlanmış bulunmaktadır».

«Devletimiz bu ödevini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının yerine getirdiği koruyucu sağlık hizmetleriyle birlikte 224 sayılı Kanunla bir Milli Sağlık Hizmeti şeklinde benimsenmişse de, bu ödevin tam ve noksansız bir biçimde yerine getirilebilmesi için, aynı zamanda sosyal güvenlik unsurlarından biri olan bu hakkın, Anayasamızın 48 inci maddesindeki tedbirlerle de takviye edilmesi zorunluğa doğmuş bulunmaktadır. Anayasamızın 48 inci

maddesinde Sosyal Sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ödevi Devlete verilirken Sağlık Sigortası mefhumunun bu maddede dışında bırakıldığını kabul etmeye imkân yoktur.

Devletimiz sağlık hakkını sağlama ödevini, mali gücü oranında kendi imkânlarına Sosyal Sigorta esasına göre ödeme gücü olanlardan sağlayacağı katkıyı da eklemek suretiyle tesis edeceği bir temel üzerine teşkilâtlandırmak zorunluluğundadır. Bu nedenlerle Genel Sağlık Sigortasının teşkili Anayasamızın 48 inci maddesindeki devlet görevinin de bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.»

Bu gerekçe isabetli değildir. Devlet görevi ancak vergi ile yerine getirilir (Anayasa 61). Kaldığı «Sağlık hakkı»nı sağlamakla «Devlet... ödevlidir» (Anayasa 49). Anayasada bu ödevin yerine getirilmesi için özel (istisnaî) bir hüküm yoktur (kşz. Anayasa 48, 49) O halde bu «ödev»in de, Devletin bütün görevleri gibi, ancak vergi yoluyla karşılanması gereklidir.

7 — Vergi Adaleti : En sade biçimde vergi şöyle tanımlanabilir: «Devletin görevini yerine getirebilmesi için vatandaşın parasal katkısı».

Bu tanımda, üzerinde anlaşmaya varılması güç olan «Devletin görevi» kavramıdır. Devletin görevini «Düzen ve Güvenliği koruma»ya indirgeli sayarsak bu tanım daha aydınlık gözükür. Fakat çağdaş Devlet anlayışına uygun düşmez: Buna karşıt «Sosyal (Hukuk) Devleti»ne doğru genişledikçe tanım yeni ve değişik bir anlam taşıyacaktır, berraklığından biraz yitirse de.

Ümanist Doktrin açısından «vergi adaleti» nedir? Bu yazıda, soruyu ortaya koymağa çalışacağız:

Verginin (tanımı ne olursa olsun) hiç değişmeyen yönü şudur: Vergi bir «araç» tir. Bu nedenle vergiyi, bir açıdan çağdaş Devlet anlayışı için «Sosyal Devleti (ve Sosyal Adaleti) gerçekleştirme aracı» diye tanımlamakta yanlış yoktur.

«Sosyal Adalet» de bir «Adalet» tir. Genel anlamda Adalet'i nasıl sağlayacağımızı gösteren kuralları tanıyoruz. Fakat, Sosyal Adaleti nasıl saptayacağız? «İktisadî ve sosyal yaşamın, insanlık haysiyetine yaraşır bir düzeye getirilmesi» (Anayasa 41) sosyal adalet kavramını açıklayabilir, fakat bu anlayışa daha çok

«asgarî sosyal adalet» demek doğru olur. Herhalde «Sosyal Adaletle dayanan Refah Devleti» daha çok başka bir kavramdır. (kşz. Raphael, D. Taxation and Social justice, Penguin Books, 1973, s. 47-57).

«Vergilendirme politikasında sosyal adalete ne ölçüde öncelik tanınmalıdır? Bu soruya farklı cevaplar verilebilir» (Raphael, s. 48). Fakat resmî cevab'ın Anayasada aranması gerekir. Bizim Anayasamızın ölçüyü çok geniş tuttuğu bilinmektedir. Vergi kanunlarımız ise Anayasanın bu anlayışına uygun düşmemektedir. Bu kanunların pek çoğu, Anayasadan evvel yürürlüğe konmuştu.

«Vergi ödemeğe müstehak olmak» deyimini, çok kere «ceza müstehak olmak» gibi bir anlamda kullanılır. Halbuki konu, verginin alınmasında «haklılık» açısından değerlendirilmelidir. Böyle bir görüş «gelir»in kaynağına inilmeği, geliri kaynağına göre değerlendirmeye gerektirir. Böyle olunca gelir oranına göre vergi, «sosyal adalet» aracı olmak yeteneğini yitirir. «Eşitlik» her zaman «Adalet» değildir. Örneğin, yerin altında çalışanla, üstünde çalışanın ücretini, aynı biçimde vergilersek bunda belki «eşitlik» vardır, fakat «Adalet» yoktur. «Beyin gücü ürünü gelir»ini, örneğin «taşınmaz mal kira geliri»ne, sermayenin her çeşit kendiliğinden doğurucu gelirin, ticarî gelire benzetirsek vergilendirme haksızlaşır. Bu nedenle «Beyin gücü ürünü gelir»in vergilendirilmesi ayrı bir «vergi düzeni»ne bağlanmalıdır. Yeterki; Bu gelir, kaynağının kendisine verdiği niteliği değiştirmemiş olsun.

Bir iddia «yüksek vergi oranının bazı insanların çalışabileceklerinden daha az çalışmalarına yol açtığı ve böylece toplumun bütünü itibariyle zenginliğine daha az katkıda buldukları şeklindedir» (Raphael, s. 50-51). Bu gözlem, doğru olabilir, fakat geliri, çalışması oranına bağlı olanlar için. Görülüyorki «Vergi Adalet»i basit bir konu değildir.

Bir kimse (diyelim ki sosyal nedenlerle) emeğinin tam karşılığını almasa ne duyar, ne düşünür? Emeğinin tam karşılığını aldığı halde, haklı olandan fazlasını vergi olarak öderse düşüncesi ve duygusu farklı mı olacaktır?

Bir başka örnek: «Fazla mesai»yi daha ağır vergilendirsek, fazladan çalışanlar azalır veya çok zor durumdakiler çalışır. Fazla

mesaiyi daha az vergilendirsek, istekliler artacaktır. O halde vergi oranı çalışma isteğine etkilidir. Fakat asıl soru şudur: Toplum'un, «fazla» saydığı çalışmayı (az veya çok) vergilendirmeye hakkımız varmı?

Şu terim sık kullanılır: «Çok çalış, çok kazan». Bu deyimde elbette doğru olan, olmayandan fazladır. Tümünden doğru olabilirdi, eğer toplum «çalışan adam»ın «yan sorunları»nı çözmeği üstüne almış olsa idi. Bu yüksek çalışma sınırına gelmiş kişiyi düşünelim. Eğer bu kişinin yükümlülükleri (örneğin bakmakla yükümlü olduğu kişiler) en yüksek çalışma sınırının da ötesinde ise deyimın anlamı kalır mı?

«Milli gelirin dağılımı»nda sosyal adalete yer olmadığını savunanlar, bunun karşıtını düşünenleri gıpta ve bunun zamanla dönüşümünü yansıtan «toplumsal kin sömürücüsü» olarak suçlarlar. Halbuki konu duygusal yönden ele alınmamalıdır. Hakkını alanın topluma daha faydalı olacağı düşüncesine, sömürülmemiş olmanın bilincindeki verimliliğe inanmak gereklidir.

II — SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ GELİŞMESİ

1 — **Genel olarak güvenlik** : Sosyal güvenlik kişiyi yarımının ne olacağı endişesinden kurtaran tek faktördür. Bugün uygar insanı tehdit eden tehlikeler daha aldatıcı ve daha az görünür niteliktedir. Aynı zamanda felâket kaynağı bu tehlikeler çeşitlidir.

a) Hastalık, kaza, ihtiyarlık ve ölüm gibi risklerin meydana çıkardığı güçlükleri ve felâketleri gidermek için kişinin gücü gittikçe yetersiz hale gelmektedir. Bu sebeple, karşılıklı yardım fikrinin yerini zorunlu toplu teminatların kurulması fikri almaktadır. Bunun sonucu olarak kamu idarelerinin müdahalesi ve maddî yardımlarda bulunması zarurî olmaktadır.

b) 506 Sayılı kanunun gerekçesinde aynen; «Böylece, halkın bugününü ve yarımını emniyet altına almayı hedef tutan ve meslekî veya sosyal bir risk sebebiyle geçim imkânından mahrum kalan vatandaşlara gerekli yardımları sağlayan Sosyal Güvenlik programları ile vatandaşların istikbal endişesinden korunması ve kurtarılması, aynı zamanda bir Anayasa Prensipli olmuş bulunduğu gibi, bu hususlar, Büyük Millet Meclisince kabul olunan Birinci Beş

Yıllık Kalkınma Plânında belirtilen hedefler ve tedbirler arasında da yer almıştır.» denilmektedir.

c) Sosyal Güvenlik kavramını uygulamaya koyan ilk kanun, kuşkusuz, 14 Ağustos 1935 tarihli Amerikan «Sosyal Güvenlik Kanunu (Security Social Act) dur.» (14) Roosevelt, 1941 yılında, Amerikan Kongresine sunduğu mesajında, temel hürriyetler arasına (ihtiyaçtan ve yoksulluktan kurtulma hürriyeti)'ne yer vermişti. Yoksulluktan kurtulma Hürriyeti, Atlantik Antlaşmasında yer aldığı gibi, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı da sosyal güvenliği sağlayacak tedbirlerin alınması hususunda devletler arasında işbirliğinin kurulmasına çalışılacağını ilân etmişti. Birleşmiş Milletlere bağlı Milletler arası İş Teşkilâtının Filâdelphiya Konferansında, Korunmaya Muhtaç herkese asgari bir gelir temin ederek sosyal güvenlik tedbirlerinin genişletilmesi tavsiyesi kabul edilmiştir.

Böylece sosyal güvenliğin temel unsurunun yaşama vasıtalarının garanti altına alınması olduğu açıkça görülmektedir.

Bu konuda İngiltere'de Beveridge Plânının dünya çapında yankıları olduğunu hatırlatmak yerindedir. Ayrıca Fransa'da Kurtuluş'tan sonra 1945 yılında Sosyal Güvenlik Düzeni bu plândaki fikirlerden hareket edilerek kurulmuştur.

ç) Anayasamızın 48. maddesinde yer alan «Sosyal Güvenlik Hakkı» kökenini Beveridge plânında (1942) bulur. Bu ünlü plânda «herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu» ileri sürülmüştü. Beveridge raporunda (1942) hareket noktası şu olmuştur: «Herşeyden önce, yoksulluk sorununu çözülemez olarak görme düşüncesini reddetmek gerekir. Yalnız bunun için, Beveridge'in modern toplumda (Büyük Rezalet) olarak nitelediği yoksulluğu ortadan kaldıracak çözümlerin en sistematik biçimde saptanması, ortaya konması gerekir. Kısacası, yoksulluğa karşı savaşın plânlanması zorunludur.» (15).

2 — **Sosyal Devlet kavramının somutlaştırılması** : «S o s y a l (H u k u k) d e v l e t i» ilkesinin somut hale getirilmesi, «uluslararası çalışma örgütü»nü'nün 102 sayılı (1952) andlaşması ile de zorunlu hale gelmiştir. «Sosyal güvenliğin enaz (asgari) normla-

(14) Bu kanun hakkında bk. Getting (A.), La sécurité sociale, Paris, 1973, s. 10., Tunçomağ s. 1.

(15) Tunçomağ, s. 27, bk. Doublet - Lavau, s. 10.

rı»nı saptayan bu antlaşma (16) şu sigorta dallarını zaruri görmektedir: Hastalık (bakım, yoksun kalınan kazancın karşılanması), analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm yardımı, aileye yardım, işsizlik.

Batı ülkelerinin hemen hepsi bütün bu dallarda sosyal güvenliği sağlamışlardır. Bu açıdan Memleketimizde sosyal güvenlik sistemi henüz tamamlanmış değildir. Özellikle «işsizlik» halinde yardım konusu gerçekleşmemiştir. Pirim sistemi devam ettikçe bu boşluğun doldurulması olanağı bulunamayacaktır. Bir dereceye kadar tarım işçiliği için de aynı şeyi söyleyebiliriz.

3 — **Sosyal Risk Kavramında Değişmeler** : Günümüzde «Risk» ve bunun paylaşılması şeklinde sosyal sigorta anlayışı kifayetsiz kalmaktadır. Risk kişinin elinde olmayan, tesadüfi (çok kez felâket niteliğinde) bir olaydır. Riskler elbette karşılanacaktır. Fakat bu yeterli değildir. Örneğin Analık risk değildir. Bununla beraber analık, doğum yardımları zorunludur.

a) Kişisel (bireysel) risk kavramı gelişmiş, adeta başka bir kavrama dönüşmüştür. Açıklayalım: Hastalık vaktiyle en kişisel risk sayılır, sadece hastalara «yardım» düşünülürdü. Fakat bu anlayış elbette «Kamu sağlığını koruma» (=Hıfzıssıhha) ihtiyacını izah edemezdi. Kamu (halk) sağlığı kavramı hastalık açısından bireysel risk kavramına etkili olmuştur. Risk kavramı olasılığı yansıtır. İnsanın yaşamında, hastalık, kaza, sakatlık gibi olaylar her zaman, vakti bilinmediği için ölüm, belli bir yaştan öteye yaşayıp yaşamama bakımından yaşlılık halleri birer olasılıktır. Sosyal güvenlik bu gibi olasılıkları felâket olmaktan çıkarmak, veya etkisini hafifletmek çabasıdır.

b) Sosyal güvenliği «risk», hatta «sosyal risk»e indirgemek sosyal güvenlik kavramının gelişmesini sınırlar. Risk, gerçekleşsin veya gerçekleşmesin, olasılığa dayanır. Halbuki «sosyal yüküm» diye isimlendirebileceğimiz bazı olasılıklarda (doğum yardımı gibi) veya durumlarda (ev kadının durumu gibi) risk niteliği yoktur. O halde Sosyal güvenlik, az çok «sigorta»yı hatırlatan «risk» kavramından uzaklaşmakta «Sosyal Adalet» kavramına ulaşmaktadır. (17).

(16) Bk. Tunçomağ, s. 4, Nettes, s. 45.

(17) Bk. Durand, s. 18.

Belki, şöyle düşünülebilir: Sosyal güvenlik, sosyal risklerin sebep olduğu zararların tazmininin sosyalleştirilmesidir. (18) Bu bir hukukî izah sayılabilir. Fakat sosyal güvenlik anlayışında yeri olan sosyal Adalet kavramından uzaklaşmış olur.

4 — **Devlet katkısı** : Serbest çalışanları ikiye ayırmak gereklidir. Bir kısmının yaptığı hizmet «Kamu hizmeti» olarak isimlendirilmiştir. (bk. Avukatlık K. 1). O halde pirim esası muhafaza edilecek olursa ikili (işveren-işçi) sistemine uygun (Devlet olarak işveren-kamu hizmetlisi) usulü haklı bir sistem olacaktır.

Kaldığı ikili sistem, hemen her ülkede, genel olarak terk edilmiş (19), (işveren-işçi-Devlet) şeklinde üçlü sisteme dönüşülmüştür. Şöyleki:

a) Bir iddiaya göre pirim usulü vergi usulünden iyidir. Zira bu sayede kurumun idaresine katılma hakkı ve denetim hakkı doğar. Ayrıca kurumun finansmanına doğrudan doğruya katılma, kuruma karşı sigortalının hiyleli hareketlerde bulunmasını da önler. Zira kendi malına karşı hiyleli hareketlere tevessül edilmez. Bu düşüncelerde gerçek payı yoktur. Uygulama bunun aksini ortaya koymuştur.

b) Vergi ve pirim usulünden, karma usullere rastlanmaktadır. Karma usulde kendi pirimini işveren, çalışanın pirimini de devlet öder. Diğer bir karma usule göre işveren pirimini kendisi, işçi piriminin ise bir kısmını devlet, bir kısmını işçi ödemektedir.

Başka bir düşünceye göre bazı sigorta çeşitlerini karşılayacak pirimi tamamen işveren ödemelidir. Zira o sigortalarda riski meydana getiren olay işe ve işyerine illiyet bağı ile bağlıdır, meslek hastalıkları, iş kazaları gibi. İhtiyarlık sigortalarında ikili veya üçlü usul düşünülebilir.

c — Aşağıdaki mukayeseli tablo ilginçdir. Bu tabloda mecburi sigorta halinde olan yaşlılık, malûllük ve ölüm sigorta kolu için, bu kola ait pirimlerin ikili veya üçlü ödeme şekilleri hakkında mukayeseli bilgiler gösterilmiştir :

(18) Bk. Doublet - Lavau, s. 13; kşz, Durand (P.), La politique contemporaine de sécurité sociale (Paris, 1953), s. 14, 19.

(19) Aksoy (S.), Türkiye'de Sosyal Güvenlik (Ankara, 1960), s. 53.

Memleketler	İşveren	İşçi	Devlet
F. Almanya	+	+	+
Avusturya	+	+	+
Belçika	+	+	+
Danimarka	+	+	+
Finlandiya	+	+	+
Fransa	+	+	—
Yunanistan	+	+	+
İtalya	+	+	+
Lüksemburg	+	+	+
Norveç	+	+	+
Hollanda	+	+	—
İngiltere	+	+	+
İsviçre	+	+	+
Türkiye	+	+	—

Yukarıdaki tablo pirim veya vergi usulünün karşılaştırılması ve bir sonuca varılması bakımından faydalıdır.

Pirim veya vergi usulüne göre beslenen sosyal güvenlik sisteminde finansman tekniği farklı olacaktır. Pirim sisteminde uzun vadeli aktüerya hesapları mümkün olamamaktadır. Zira masrafların ani artışı veya pirim gelirlerinde sür'atli bir azalma tahminleri yanlış çıkarabilir.

Getting'in verdiği bilgilere göre (1973) sosyal sigortaların kaynakları şöyledir (s. 110):

Sosyal Güvenlik mâli kaynaklarının dağılımında mukayeseli tablo (yüzde olarak gösterilmiştir)

Ülkeler	Pirim gelirleri		Devlet yardımı	Çeşitlik kaynaklar (faizler, sair gelirler)	Toplam
	İşveren	İşçi			
B. Almanya	37,8	37,9	20	4.2	100
Belçika	47,4	24,5	22,5	5.6	»
Fransa	67,8	20,4	6,7	5.1	»
İtalya	58,6	13,1	22,6	5.7	»
Lüksemburg	38	28,8	22	11.2	»
Hollanda	36	49,4	7,3	7.3	»

Bu tablo şunu gösterir: Türkiye'de işveren piriminin yüksekliği şikâyeti haklı değildir. Ayrıca Devlet yardımı gereklidir.

5 — **Yaşlıların güvenliği**: Her memlekette sosyal sigorta sisteminin giderleri artmaktadır. Bunun nedenleri sosyal yardımın işçiden onun yakınlarına doğru daha fazla yayılması: 1, sağlık koşullarındaki gelişme nedeni ile ömrün uzaması, 2 emekli adedinin böylece sürekli artışı ve diğer sebepler gideri arttırmaktadır. Bunun sonu pirim usulünün terki, vergi usulünün gelişi olacaktır.

a) Her toplumda yaşlı dilime girenlerin sayısı artmaktadır. Fakat yaşlıların artışı çalışmayan yaşlılar olarak ele alınmalıdır. Tüm yaşlıların artışı yalnız sosyal güvenlik açısından değil, başka açılardan da incelenebilir. Örneğin bir yazar yaşlılar dilimindekilerin sayıca artmasının Fransa'da seçimlere etkili olduğunu, bunun da ekonomik ve siyasal yenileşme hızını frenlediğini, tutucu olduğunu idda eder (20).

b) Bir kimseyi emekliliğini istemeğe veya istememeğe iten neden çok subjektiftir. Sağlık durumu, aile yükünün ağırlığı, henüz yetişmemiş çocuklar, yıpranma, daha pek çok nedenler kişinin kararına etkilidir. Belkide yaş değil, çalışabilirlik esas tutulmalıdır. Emekliliğin sıkıntıya değil, biraz daha fazla refaha götürmesi lâzımdır. O halde emekliliği çalışabilecek durumda olanlara, bir ek ücret olarak düşünmek gerekir.

c) Emeklinin çalışmamasını isteyen sistemler hemen her yerde terk edilmiştir. Bununla beraber çalışmak isteyen emeklinin belli bir kazanç seviyesinin altına düştüğünde, eksiğin emekli aylığı ile kapatılmasını öngören önerilere de rastlanmaktadır (21).

Emeklilik yaşının indirilmesinin üretimi azaltacağı, sigorta kolunda gelir gider dengesini bozacağı ileri sürülmektedir (22). Fakat her halde emeklilik yaşının indirilmesinde temkinli olmak gerekir (23).

ç) Fizik gücü gerektiren işlerde «yaşlı işçi» elverişli olamaz. Tekniğin gelişmesi ile yeni bir işe genç daha çabuk alışır.

(20) Getting, s. 105.

(21) Bk. Netter, s. 105.

(22) Getting, s. 106.

(23) Bk. Aksoy, 58.

Tecrübeyi, eskimeyi gerektirmeyen işlerde yaşının çalıştırılması için sebep yoktur. Kaldığı teknik ilerleme ve otomasyon yaşlılar aleyhine olmuştur. Görülüyorki emeklinin çalışmaması hakkındaki bu düşüncelerin hepsi beden işçisi için ortaya atılmıştır.

d) Emeklinin çalışmaması için emekli aylığının, ilgilinin bütün ihtiyaçlarını karşılayacak, çalıştığı dönemi aratmayacak bir düzeyde olması gerekir. Yaşlılığı «sefalet»e yaklaştıran bir sistemin sosyal güvenlikle alakası yoktur (24).

e) «Yaşlılık» ile «çalışma hakkı» arasındaki ilişkinin hukuksal izahı nedir? «Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir», «kimse yaşma... uygun olmayan bir işte çalıştırılmaz» (Anayasa 42, 43). O halde emeklinin çalışmamasını istemeğe hakkımız yoktur. Emeklilik yaşı, çalışma yeteneğinin kaybolduğu konusunda yasal bir varsayımdır. Anayasaya aykırılığı bile ileri sürülebilir. Çalışma hakkından yoksun kalmak, varsayımlarla değil, çalışma yeteneğinin gerçekten yok olmasıyla, izahını bulabilir. Kaldığı «Sosyal güvenlik» ile «personel tasfiyesi» ayrı konulardır (25).

III — S O N U Ç :

Bütün sosyal risk ve sosyal yükümleri karşılayacak güçlü kaynaklara sahip, bütün kollarda tek biçimli, kendine özgü yönetimi olan, demokratik yollarla sosyal adaleti gerçekleştirecek bir «Sosyal Güvenlik Hukuku»nun eksiksiz kurulması ve gelişmesi konusunda çabaların birleştirilmesinden büyük faydalar beklenebilir.

(24) Bk. Netter, s. 100.

(25) Bk. Netter, s. 99; Laroque (P), La politique de la vieillesse, 1961, s. 14.

ÖZEL SEKTÖRÜN YAPISAL KAREKTERİNE GENEL BAKIŞ

Prof. Dr. Feridun ERGİN
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde Öğretim Üyesi

Sévinç Matbaasi, Ankara - 1975

ÖZEL SEKTÖRÜN YAPISAL KARAKTERİNE GENEL BAKIŞ

Prof. Dr. Feridun ERGİN
İstanbul Üniversitesi İktisat
Fakültesinde Öğretim Üyesi

1 — Hür girişim düzeninin başlıca özellikleri,

Hür girişim düzeninde, firma mülkiyeti sermaye durumunda olan özel kişilere aittir. Firma yöneticileri doğrudan doğruya mal sahipleri veya onların seçtikleri kimselerdir.

Sosyalizmin kaynağını fikir akımlarından almasına karşılık, hür girişim düzeni bir fiilî durumdur. Özel sektörü ayakta tutan iktisadî rasyonellik ve girişimciliktir. Kapitalizm'in ideolojisi yoktur.

Piyasa faaliyetinin tümüyle özel sektör elinde bulunduğu bir «pür kapitalist» rejim örneği gösterebilmek güçtür. Özel sektör düzeni, bir karma ekonomidir. Kamu iktisadî kuruluşları ile özel girişimlerin değişik niteliklerde ve oranlarda «coexistence» durumuna kapitalist denilen rejimlerde daima rastlanmıştır.

Özel sektör düzeninin birinci özelliği, üretime ve gelir paylaşımına «hür girişim kanalından sermayenin ağırlığını koyan» bir sistem olmasıdır. İş adamlığı yahut girişimci niteliği, özel sektör faaliyetinin en önemli karakter çizgisidir. Piyasa organizasyonu çerçevesinde iktisadî hesaba dayanarak işletme yöneticileri ve ortakları yararına sermayeyi değerlendirmek, özel sektör faaliyetinin hedefidir.

Özel sektör düzeninin diğer bir özelliği, temsil ettiği zihniyettir. Bu zihniyet iktidar özlemine, kâr amacına ve piyasa egemenli-

ğine yöneliktir. Özel sektör, başarıya ulaşmak için pratik ve gerçekçi yoldan her türlü aksiyona ilkelere bağlı kalmaksızın başvurabilen bir sistemdir. Gaetan Pirou'nun deyimiyle ne ahlâkî, ne gayrı ahlâkî, sadece lâ ahlâkî bir tutum içindedir. Bir liberal iktisatçının yazdığı gibi, kendisine hizmet edenlere şükran duygusu beslemesi söz konusu değildir ve çıkarlarını engelleyenlere karşı kını sürekli-dır. Çıkarlarına göre liberalizmi, himayeciliği, müdahaleciliği, devletçiliği, demokrasiyi veya diktatörlüğü destekleyebilir. Piyasaya girmeye çalışırken serbest rekabeti ve piyasada hâkimiyet kurunca monopolcülüğü tercih edebilir. Ticaretin çarkları rahat dönerken devlet müdahalesini istemez. Güçlükler belirince devletten yardım bekler.

Özel sektör düzeninin üçüncü özelliği, para kuvvetinin etkili rol oynadığı ve kredi mekanizmasının gelişmiş olduğu piyasalara ihtiyaç duymasıdır. Siyasî iktidarın, bürokrasinin ve ideolojinin para kuvvetini gölgeleyebileceği ortamlar, hür girişimin gelişmesine uygun değildir. Borç yükünü zamanla hafifleten ve reel faizin düşmesini temin eden para erozyonu, özel sektörün yararınadır. Ödünç fonların bunları ikraz eden tasarruf erbabına alındığından daha büyük bir reel değer üzerinden geri verilmesine yol açan para erozyonu, kredi maliyetini daima enflasyon hızına orantılı olarak ucuzlatan bir olaydır. Kredi enflasyonu, özel sektör faaliyetinin bir finansman kaynağıdır.

2 — Politik rejimler, doktrin akımları ve özel sektör,

Kapitalizm, varlıklı bir azınlığın üstünlük rejimi olarak doğmuş ve gelişmiştir. Demokrasilerde özel sektörün hayatiyetini koruması ve çoğunluk oylarıyla düzen değişikliğinin gerçekleştirilememesi, ancak hür girişim sektörünün organizasyon ve prodüktivite üstünlüğü ile izah edilebilmektedir.

Özel sektör daima hukuk devletini, kanun önünde eşitliği ve ferdi hakları savunur görünmüştür. Diktatörlüklerle işbirliği yaptığı dönemlerde dahi, bu ilkeleri reddetmemiştir. Demokratik hukukî eşitlik koşullarında ise kuvvetli kalemlerin, tanınmış hukukçuların, etkili «media» organlarının ve nüfuzlu politikacıların hizmetlerinden faydalanmağı bilmiştir.

Sol akımlar, hücumlarına uzun süre mülkiyet rejimini hedef olarak almışlar veya halk arasında böyle bir izlenimin kökleşmesi-

ne sebebiyet vermişlerdir. Oysa ki herkes bir yuvaya, bir iş yerine ve bir gelir kaynağına «benimdir» diyebilmek ister. Mülkiyet, insanlar için ruhî ve maddî bir ihtiyaçtır. Küçük çiftçilerin, esnafın, san'atkârların ve ücretlilerin mülkiyete bağlı bir çoğunluk oluşturmaları ve bu hakkı zedeleyici eğilimleri benimsememeleri, demokrasilerde özel sektör düzenine bir destek temin etmiştir.

Devlet dairelerinde ve işletmelerinde israfın yaygın olduğuna dair yerleşmiş bir inanç vardır. Vatandaş, devletle temas ederken muhatap olarak karşısında bürokrasiyi bulmaktadır. İktisadî kamu kuruluşlarının kusurlu yönetim dolayısıyla zarar ettiklerini duymaktadır. Özel firma zararının mal sahibi ve kamu sektörü zararının vergi yükümlüsü tarafından ödendiğini bilmektedir.

Sosyalist partilerin seçimle iktidara geldikleri vakit düzeni pek az değiştirebildikleri bir gerçektir. Önemli bir iş kolunu veya bazı büyük firmaları devletleştiren sol iktidarların sonraki seçimlerde oralarda çalışanlardan eskisi kadar oy toplayamadıkları da dikkate çarpmıştır. Sol akımlar zaman zaman hür girişim aleyhine bir ortam geliştirmeyi başarmışlar, fakat seçmenler sosyalist iktidarların icraatından daima hoşnut kalmamışlardır. İş çevrelerinin sosyalist partilere ve adaylara malî yardım yaptıklarına ve bu yardımın faturasını ödettiklerine Batı demokrasilerinde rastlanmamış değildir. Hattâ sol iktidarların belediye başkanlıklarına ve devlet kurumları yöneticiliğine kapitalist çevrelerle aile ve iş ilişkisi bulunanları getirdikleri vakidir. Özel sektörün parlamentoda, partiler örgütünde, basında, okullarda, bürokraside ve meslekî kuruluşlarda değişik doktrinlere bağlı kişilerle iletişim kurabilmesi, düzen değişikliği kampanyalarının başarı şansını her yerde az-çok sınırlamıştır.

3 — Girişimcinin rolü,

Girişimcinin rolü bakımından, özel sektör tartışılmaz üstünlüğe sahiptir.

Girişimci, yatırımların gerçekleştirilmesinde ve firma yönetiminde «decision maker» yahut «karar âmili» durumunda bulunan kişi veya gruptur. İktisadî hayatta, karar ve icraat yetkisi girişimciye aittir.

Kamu iktisadî kuruluşlarında da, başarılı yöneticilere rastlanabilmektedir. Ancak yönetici seçiminde kullanılan kriterler ve ça-

İşma ortamı bakımından, hür genişim ile kamu iktisadî kuruluşları ve halk sektörü arasında büyük farklar göze çarpmaktadır.

Özel firma yöneticisi iş hayatında çekirdekten yetişmiş veya aile bağları dolayısıyla bu mevkie getirilmiş yahut devlet sektöründen transfer edilmiş olabilir. Onun yerini ve prestijini koruyabilmesi, görevinde göstereceği başarıya bağlıdır. Kamu iktisadî kuruluşlarına yapılan tayinlerde ise, bürokratik nitelikler ve politik tercihler öncelik taşımaktadır.

Özel girişimci bir yatırım projesi hakkında karar verirken rantabilite hesaplarını isabetle değerlendirmek zorunluğundadır. Onun piyasa hiyerarşisindeki yerini saptayan faktör, firma bilânçosudur. O, hissedarları tatmin etmekle yükümlüdür. Kamu sektöründeki işletme yöneticisi ise, sorumlu bir «decision maker» olmaktan ziyade, üst makamların direktifleriyle hareket eden bir memurdur. Kanunlara, yönetmeliklere, iktidarın arzularına ve bürokrasi icaplarına ters düşmek ihtimali, kariyerinde karşılaşılabileceği başlıca risktir. Mal sahibi durumundaki devlet hazinesine kurum kârını intikal ettirmeye psikolojisi müsait değildir. Kamunun büyük hissedar mevkiinde bulunduğu halka açık şirketlerin biri, Türkiye’de en az % 30 kâr vadederek halktan para toplamış ve sonra ortaklarına üzerinde temettü kuponları bulunmayan hisse senetleri dağıtmıştır.

Özel firma yöneticisinin kazancı, kâr ve satış miktarlarına bağlıdır. Kamu iktisadî kuruluşunun genel müdürü ise, kadro maşası almaktadır. Birinin geliri şirket bilânçosuna göre dalgalanmaktadır ve diğerinkinki kıdemi ve diploması ölçü tutularak saptanmaktadır.

Özel firma yöneticisi, kendi ekibini seçmek ve gerektiğinde değiştirmek olanağına sahiptir. Beraber çalışmak üzere en iyi elemanları daima araştırmak ihtiyacını duymaktadır. Kamu kuruluşlarında ise, Parkinson Kanunu işlemekte ve yönetimin her kademesinde insan kapasitesinin tam kullanılmadığına ve gizli işsizlik belirtilerine rastlanmaktadır. Kamu personeli, kendi yöneticisine özel sektörde olduğu derecede bağlı değildir.

4 — Yöneticiler devrimi,

Yöneticiler devrimi, özel sektöre yeni karakter çizgileri eklemiştir. Firma hacminin büyümesiyle, finansman ihtiyaçlarının gi-

derek genişleyen ölçüde para ve sermaye piyasasından karşılanması gerekmiştir. Halka açık ortaklıklar çoğalmıştır. Binlerce ortağı bulunan büyük şirketler kendi dallarında iş hacminin önemli bir kısmını kontrol etmeğe başlamışlardır. Sermayedarlık ve yöneticilik, iki ayrı fonksiyon haline gelmiştir. Sermaye çoğunluğunu genel kurullara katılmayan büyük sayıda ortağa dağılması, hisselerin % 5 - % 15 ine hâkim olan gruplara yönetimin geçmesini sağlamıştır.

Günümüzün iş adamı, bütün yumurtalarını aynı sepete koyma maktadır. Sermayesini nadiren tek bir firmaya bağlamakta ve genellikle herbirinin yönetimini elinde tutabilecek veya etkileyebilecek oranda birkaç firmaya dağıtmayı tercih etmektedir. Bu davranış riski azaltmakta, sermaye birimi başına iktisadî ve politik gücü artırmakta ve sermaye rantına ilâveten önemli bir ücret geliri sağlamaktadır.

Birçok büyük firmaların yöneticileri, otofinansmana önem vermişlerdir. Gelişen ekonomik ortamda firmanın piyasadaki payını muhafaza etmek veya büyütmeğe, girişimcinin öncelik tanıdığı bir hedef teşkil etmiştir. Dağıtılmayarak şirket aktifine eklenen kârlar, hisse senetlerinin borsalardaki değerlerini yükseltmiştir.

İktisadî tahlillerde, İkinci Dünya Savaşına değin özellikle coğrafi, yatay ve dikey temerküz olayları üzerinde durulurdu. Aynı veya yakın iş kollarındaki firmaların bir yörede toplanmalarıyla gerçekleşen coğrafi temerküz, «dışsal ekonomileri» kolaylaştırıcı bir koşul sayılırdı. Günümüzün girişimcisi ise, aşırı yöresel yoğunlaşmanın sakıncaları dolayısıyla, üretim tesislerini değişik coğrafi alanlara ve hattâ yabancı ülkelere dağıtmaktadır. Firma hacminin büyümesine rağmen, üretim birimlerinin kapasitelerini yörelerden herbirinde «optimal» saydığı bir hacimde sınırlamağa çalışmaktadır. Aynı iş kolundaki firmaları birleştirerek veya kartelleştirerek oluşturulan yatay temerküz ve ham madde ithalinden perakende satışa kadar çeşitli faaliyet kademelerindeki birimleri tek firma kontrolü altında birleştirerek ortaya çıkarılan dikey temerküz yanında, «sermaye temerküzü» ve «yönetim temerküzü» denilen iki sui generis temerküz türünü daha geliştirmeye önem vermektedir.

Sermaye ve yönetim temerküzünü, diğer bir deyimle «menfaat füzyonunu» hedef tutan stratejiler, «interpénétration» terimiyle ifade edilmektedir. «Interpénétration», çift yönlü girme veya kar-

şıklı sızma anlamına gelmektedir. Faaliyet konuları itibariyle birbirlerini tamamlayıcı veya birbirlerine rakip yerli ve yabancı firmaların karşılıklı olarak holding portföylerinde birbirlerinin hisse senetlerini toplamaları, monopol etkisini takviye eden sermaye bütünleşmesine yol açmaktadır.

İkinci Dünya Savaşını izleyen otuz yıl boyunca sendikaların giderek kuvvetlenen kollektif pazarlık baskısı, büyük firmalara sandığı derecede endişe vermemiştir. Kolay kredi sağlayan, geniş kapital fonlarına dayanan, produktiviteyi yükseltici teknik yenilikleri rahatlıkla uygulayabilen, gerektiğinde sermaye entansitesi yüksek oranlı üretim yöntemlerine kayan ve reklam kapasitesi yüksek olan büyük firmalar, maliyet artışlarının küçük rakiplerini zor duruma düşürmesinden yararlanmışlar ve piyasadaki paylarını genişletmişlerdir. İktisat Fakültesi profesörlerinden Umberto Ricci'nin 1943 de ilk kez açıklamış olduğu gibi, monopol ve oligopol koşullarının enflasyonu tahrik ettiği malumdur. Enflasyon fiyatları yükselten, borç ve faiz yükünü hafifleten, servet temerküzünü oluşturan bir olaydır. Özel sektör, ücret zamlarını orta ve uzun dönemde enflasyon rantlarıyla telâfi edebilmiştir. Hattâ enflasyon hızının arttığı yıllarda, reel kredi faizinin negatif bir rakamla ifade edildiği görülmüştür. Günümüzde, artı değeri doğuran kaynak, ücret yetersizliği değil, enflasyon rantlarıdır.

5 — Konverjans olayı.

Konverjans yahut Yakınlaşma Teorisi, İkinci Dünya Savaşı yıllarında ortaya atılmıştır. Bu teoriye göre, kapitalist ve kollektivist sistemler, zamanla birbirini andırır karakter çizgileri edinmek istidadındadırlar. Galbraith, Tinbergen, Sorokin ve Kapitsa gibi düşünürler, iktisadî gelişmenin giderek endüstri ötesi sorunlara önem kazandırdığını ileri sürmektedirler. İleri sanayi ve endüstri aşamasına erişmiş bir sosyalist rejimde, bilimsel merak ve refah özlemi aydınları bağımsız davranışlara itmekte ve doktrin istibdadından sıyrılmaya sevk etmektedir. Demokrasi ortamında yetişmiş yönetici sınıfı da, planlı ve merkezleşmiş bir sisteme kaymaktadır. Sosyalist ekonomilerde ferdiyeticilik kuvvetlenmekte ve demokratik karma ekonomilerde bürokrasi piyasa faaliyetini gitgide daha fazla etkilemektedir.

Yakınlaşma yahut Konverjans Teorisinden beri, yeni faktörler ortaya çıkmış ve koşullar bir hayli değişikliğe uğramıştır.

Büyük Sanayi Devriminden Yirminci Yüzyılın ikinci yarısına kadar kaydedilen iktisadî gelişmenin başlıca âmili, hür girişimci'dir. İş adamları kendi çıkarlarını kovalarken üretim ve dağıtım organizasyonlarını rasyonelleştirerek, teknolojik buluşları tatbika-kata intikal ettirerek, pazarları genişleterek, tüketici refahına yararlı yeni mal ve hizmet türlerini piyasalara arz ederek milli gelir ve refahın artmasını sağlamışlardır. Kollektivist rejimler ayrı ilke-leri hareket noktası olarak almakla beraber, gayrı safi millî hası-layı yükseltici gayretlerinde özel sektördeki tecrübelerden yararlan-mışlardır. İktisat siyasetleri, her iki sistemde de, gayrı safi millî hasılanın artmasını hedef tutmuşlardır. Ancak artan üretimin çev-reyi hızla bozmağa başlaması ve doğal kaynakları istismar sınırı-na yaklaşılması, sistemleri bazı ortak sorunlar karşısında bırak-mıştır. Gayrı safi millî hasılâ artışlarına karşılık bu artışlardan beklenen gayrı safi sosyal faydanın azalması ve birçok hallerde ne-gatif nitelik göstermesi, her iki sistemi de yaklaşık ölçülerde ilgi-lendirilen bir problem teşkil etmektedir.

Kollektivist sistemde sermayeyi veren ve kullanım yerini sap-tayan devlettir. Özel sektör düzeninde ise, açıktan yaratılmış sa-tınalma gücü yani enflasyonist kaynaklar finansman ihtiyaçlarını gitgide daha geniş ölçüde karşılamakta ve iktisadî iktidar yönetici sınıf elinde toplanmaktadır. İktisadî egemenlik sembolü artık «Ka-pital» değil, «yöneticilik» dir.

Özel sektörün sanayi ekonomilerinde müstehlik tercihlerini da-ha iyi cevaplandırmasına karşılık, kollektivist rejimlerde halkın devlet takdirine bağlı üretimle mahrumiyetlere katlanmağa mec-bur bırakıldığı bir zamanlar çok tekrarlanmış bir sözdür. Ancak Y. Grigorieviç Liberman'dan beri kârlılık, produktivite, tüketici arz-ularına uyma ve bürokrasi müdahalesini sınırlama kriterleri kol-lektivist rejimlerde ağırlık kazanmış fakat karma ekonomilerde büyük firmalar dağıtım sistemleri, reklamcılık ve kartelleşme ka-nallarından tüketici tercihlerini zamanla daha geniş ölçüde kont-rol altına almağı başarmışlardır.

Özel sektör yatırımlarına yön çizen bir numaralı faktör, ser-mayenin marjinal etkenliğidir. Oysa ki, 1960'ların sonundanberi, hisse senetlerinin reel temettü oranı düşmekte ve sermayenin marjinal etkenliği zayıflamaktadır. Uyarılmış (induced) yatırım saikinin zayıflaması, karma ekonomilerde de, kollektivist rejim-

lerde olduğu gibi, otonom yatırım kararlarına ağırlık vermek zorunluğunu doğurmaktadır. Yatırım saikleri bakımından da, iki sistem arasındaki ayrılık daralmak istidadını göstermektedir.

Özel sektörün ileri sanayi ülkelerinde yapısal gelişme sınırına yaklaşmakta olduğu bir tarih dönemi başlangıcında bulunduğu-muzu düşünmek mmkndir.,

SOSYAL DEVLET VE İNSAN HAKLARI

AV. Muslihittin FER

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SOSYAL DEVLET VE İNSAN HAKLARI

Av. Muslihittin FER

Sayın Başkan, Kongrenin Sayın üyeleri, değerli dinleyiciler,

1. Türkiye Barolar Birliğinin pek isabetli bir görüşle düzenlemiş olduğu Ekonomi-Hukuk Kongresine (Sosyal Devlet ve İnsan Hakları) konusunu kapsayan bir tebliğle katılmam fırsat ve imkânını bana lütfetmiş oldukları için Barolar Birliğimizin Yönetim Kuruluna ve değerli Başkanına huzurunuzda teşekkürlerimi ifade etmekten derin bir kıvanç duyuyorum.

Tebliğimin konusu Anayasamızda Türkiye Cumhuriyetinin karakterini çizen ilke olarak Sosyal Devlet kavramı ve bunun vazgeçilmez sonucu olan insan hakları üzerinde bazı görüşleri içine almaktadır.

Siyasî ve hukukî edebiyatımıza mal olmuş bulunan bu konularda çok akıcı ve dinamik bir kavram olan Sosyal Devletin ne olduğunu ve ne olmadığını araştırırken başta Anayasamız olduğu halde, çeşitli kaynaklardan çıkarabildiğim neticeleri değerlendirmeye çalışacağım. Sosyal Devletin meydana gelişine esas olan tarihî gelişmelerden sonra, bu konuda Devletin sorumluluğu altındaki ekonomik, sosyal ve kültürel hakların Milletlerarası kaynaklarda yeralan kataloğunu da gözden geçirerek sonuç olarak bazı dilek ve düşüncelerimi takdirlerinize sunacağım.

Hukuk ile ekonominin karşılıklı ve fonksiyonel ilişkilerini ilgilendiren bu önemli konularda çok değerli meslektaşlarımızın kıymetli görüş ve düşüncelerinden faydalanmaya vesile veren bazı hareket noktalarını ortaya koyabilirsem kendimi mutlu sayacağım.

2. Çağımızda bütün dünya ülkeleri, Devletin amaçları ve fonksiyonları yönünden, yeni bir anlayış doğrultusunda hızlı ve yaygın

bir gelişme göstermektedirler. Bugünkü gelişmeler Yirminci Yüzyılın ikinci yarısında insan ihtiyaçlarının büsbütün artarak çeşitlenmesi ve insanın tabiat karşısındaki gücünün yükselmesiyle birlikte toplum içindeki anlam ve değerinin de yeni bir boyut ve derinlik kazanmasıyla ilgili tarihsel değişmelerin bir sonucudur. Daha iyi bir yaşama düzeyine ulaşma isteği, dünya yuvarlağı üzerinde yaşayan milyarlarca insanın gittikçe daha kuvvetle duyulan ve yaygınlaşan önüne geçilmez ihtiyacı olarak bütün toplumları bilinçlendirmektedir. Bu bilincin tabiata ve onun kaynaklarına karşı bilimsel ve teknolojik yaklaşımlar ve buluşlarla kurulan yaratıcı egemenliğin yanında, toplumun gücünü ve iradesini Devletin ve Kamu yönetiminin teşkilâtlı varlığı ile, insanın temel ihtiyaçlarının hizmetine koyma çabaları, siyasî, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda Devlet-Vatandaş ilişkilerini yeni bir yoğunluk düzeyine çıkarmıştır. Böylece daha iyi bir hayatın özlemine yönelmiş yeni değer yargılarına ve yeni ihtiyaçları müesseseleştiren yepyeni bir hukukî yapı meydana gelmiştir. İşte Sosyal Devlet ve Sosyal Refah Devleti (Welfare State) medeniyetin ileri hareketleriyle güçlenen Devletin insan ihtiyaçlarını geçmişte olduğundan daha geniş şekilde karşılamayı amaçları ve fonksiyonları arasına almasını ifade etmektedir.

3. Sosyal Devlet nedir ve ne değildir? Bu soruların cevabını bu konulardaki görüşleri yansıtan literatürde ve tarihsel gelişmelerin köklerinde bulabiliriz. «*Sosyal Devlet, bir toplumun bütün üyelerinin temel refahı için hukukî sorumluluk yüklenmesinin müessese halinde ortaya çıkan neticesidir. Bir toplum ve onun karar verme durumundaki organları bireyin refahının, düzenin korunması ve ortak savunma tedbirlerinin ötesinde sadece geleneklere, resmî olmayan tertiplere hususî anlaşmalara, sosyal yardım çalışmalarına bırakılmayacak derecede önemli olduğuna inanır ve bunu Devletin uğraşacağı bir konu sayarsa, işte o zaman refah Devleti meydana gelmiş olur.*»

Bir başka kaynağa göre «*Refah Devleti vatandaşlarının yaşama standardının belirli bir düzeyin altına düşmemesini sağlamak için sorumluluk alan Devlet demektir.*»

4. Refah Devletinin kelime olarak kaynağı açıkça belli olmakla beraber fikir olarak Refah Devleti kavramı, pratik uygulama imkânı olan bir fikir olarak, ilk defa 19. Yüzyıl sonlarında İngiltere'de sosyal politikanın ve demokratik sosyalizmin savunucu-

su olan Sidney ve Beatrice Webb tarafından yazılan (Policy of the National Minimum - Millî bir asgarî ücret politikası) isimli eserde savunulmuştur. Bu eserde: «Devletin, hayatın her türlü koşulları altında her işçi için sağlıklı bir yaşamanın araçlarında aralıksız olarak bir yeterliliği garanti edeceğini» belirtiyordu. Refah Devleti sözü, İkinci Dünya Savaşı sonlarında Beveridge raporunda ve İngiliz İşçi Partisinin amaçlarına ait yazılarda geçmiştir. 1948 yılından bu yana İngiltere bir refah Devleti olarak vasıflandırılmaktadır.

Ancak şunu da bir gerçek olarak belirtmek gerekir ki refah devleti ve sosyal devlet sözü ile ifade edilen kavramın sınırları kesin olarak çizilmiş değildir.

(Diğer taraftan burada geçen refah kelimesi (rahatlık, boluk ve huzur içinde olma) anlamına gelen (prosperity) kavramından ziyade iyi halde olmayı, sağlık ve selâmet ve huzuru bir arada ifade eden (Welfare) kavramını karşılamaktadır.) Refah Devletinin en başta gelen açık mânası toplumun iktisadî bakımdan zayıf olan zümrelerine yönelmiş koruyucu ilgi ve sosyal hizmetleriyle gelir dağılımında denge sağlayan bir sosyal hizmet devleti demektir. Böyle bir devletin dayandığı felsefe aslında yoksulluk ve başkasına muhtaç olma durumunun sebepleri üzerinde bazı gerçeklerin anlaşılmasından ileri gelmiştir.

İşsiz kalan veya az ücret alan ve kazancı geçimine yetmeyen insanların bu hali genellikle kendilerine atfedilecek bir kusurdan doğmamaktadır. Fakat bu basit gerçeğin Batı Dünyasında bile anlaşılması nisbeten yeni sayılacak bir hadisedir.

5. 19. yüzyılın ilk yarısında yoksullara yardım fikrinin temel felsefesi 16. Yüzyıldakinden pek farklı değildi. Meselâ yoksulluğun tenbellikten veya kişinin dengesizliği ve sorumsuzluğu sonucu meydana geldiği ve dış şartlardan çok karakter ve ahlâk zaafından doğduğu bir varsayım olarak kabul ediliyordu. Bir örnek olarak, Londra Hayırsever Teşkilât Derneğinin bir broşüründeki şu cümleler dikkatle ve ibretle okunmaya değer:

«Dullara yapılacak yardımlara gelince, Hayırsever Teşkilât Derneğinin başlıca amacının halka tasarruf ve basiret anlayışı telkin etmek olduğu görüşünderiz. Eğer aile reisi ölüm hali için gerekli hazırlığı yapmamışsa sorumluluk kısmen karısına düşer, bu-

nun sonucu olarak, dul kalan kadına hayırseverlerce yardım yapılması gerekip gerekmeyeceği şüphelidir.»

İşsizlik gibi konularda da iktisadî hayatın gerçekleri gereği gibi anlaşılmamıştı. Halbuki daha sonra 19. Yüzyılın sonlarında 20. Yüzyılın başlarında yoksul ailelerin yaşayış şartları ve yoksulluğun sebepleri üzerinde yapılan sosyal araştırmalar birçok gerçekleri ilmî şekilde ortaya koydu. Artık iyice anlaşıldı ki yoksulluğun çeşitli sebepleri arasında ancak pek sınırlı ölçüde aile reisinin tedbirsizliği, dengesizliği ve ayyaşlık gibi kusurları rol oynamaktadır, onun dışında yoksulluk mevcut iktisadî düzenin veya düzensizliğin tabii olarak meydana getirdiği ve zaman zaman ağırlaştırdığı neticelerden başka bir şey değildir. Bu ilmî gerçeğin doğal ve rasyonel olarak gerektirdiği sonuç yoksulluk ve sefaletin karşısına onun sebeplerini arayan ve önleyen bir görüşle çıkmak, Devletçe ve Milletçe alınacak tedbirlerle bu sosyal kötülöklere karşı savaşmak ve böylece Devleti ve Devletin politikasını ve hizmetlerini insanileştirmek olmalıdır.

6. Yoksullukla savaş tedbirlerinin tarihi incelenecek olursa, hayırseverlik ve devlet yardımı şeklindeki hizmetlerin çok eski çağlara kadar derinleştiği görülür. Fakat bu o devirlerin devletini sosyal devlet niteliğinde saymamıza imkân vermez. Tüm topluma değil, belirli zümrelere yöneltilmiş, bazı hallerde dinî filantropik ferdi hayırseverlikler şeklinde kalmış yardım ve hizmetler Devleti sosyal devlet yapmaz. İnsanın iktisadî sıkıntılardan kurtarılmasını, kişiliğini eşitlik içinde serbestçe geliştirerek ve medenî, siyasi alanda olduğu gibi, iktisadî sosyal ve kültürel alanlardaki insan haklarından da faydalanarak, hürriyet ve haysiyet içinde yaşamasını sağlamayı görev bilen devlet, sosyal Devlet olabilir.

Bu bakımdan eski Yunan ve Roma Medeniyetleri içinde Devletin fonksiyonları arasında, daha ziyade siyasi bir birliği tehlikeye düşürecek kargaşalıkları önlemek için fakir halka yönelik sosyal yardım şekillerinin yer alması bu devletleri sosyal devlet saymaya müsait değildir.

Eski Yunanlılar hayırsever yardım faaliyetlerini vatandaş sıfatını taşıyan mahdut zümreye inhisar ettirmişlerdi. Yoksullara yardım hususunda Devlet yardımı, geleneksel ve özel yardımın ve aile yardımının yerine geçerek Devletin birliğini koruma maksadıyla kullanılırdı. Bu yardımlar vergilerin silinmesi, borçların iptali,

fazla servetlerin ve toprağın zoralarını ve dağıtılması, zaman zaman para ve yiyecek yardımı yapılması şekillerinde olurdu. Dışarıya göç ve sürgün etme de devlet sınırları içinde sosyal birliği korumak üzere kullanılan usullerdendi.

Roma Devletinde de Yunanistanda olduğu gibi, vatandaşlık yardım hakkının esasını teşkil ediyordu. Fütuhat Savaşları, erkekleri tarlalarından ve ailelerinden uzaklaştırıyor, aileleri iktisadî sefaletin ve daha güçlü komşuların kurbanı haline getiriyor, diğer yandan serbest işçiler yerini fethedilen ülkelerden gelen sürü sürü kölelerle değiştiriyordu. Bu savaşlar bu dünya ölçüsünde büyük askerî Devletin merkezi olarak Romayı malından mülkünden yoksun kalmış yardıma muhtaç fakir insanlarla dolduruyordu.

Pleblerin yarattığı kargaşalık sosyal ve siyasî birlik için sürekli bir tehdit teşkil ediyordu. Kamu kaynaklarından ve özel kaynaklardan sağlanan yardımlar, Devlet tarafından parasız hububat yardımı (annona civica) ve zengin partriçilerin (Sportula) adı verilen yardım ve cömertlikleriyle bu huzursuzluk giderilmeye çalışılıyordu. Fakat gerek eski Yunanistanda, gerek Roma Devletinde modern anlamda bir sosyal devlet yoktu. Çünkü devlet vatandaşın belirli bir yaşama düzeyinin altına düşmemesini sağlayıcı bir sorumluluk almamıştı. Hayat standardının önemli unsurlarından biri olan özgürlüğün ve insan haklarının garanti edilmiş olması şöyle dursun, bu ülkelerde esaret-kölelik rejimi hukukî bir müessesе olarak varlığını sürdürüyordu. Elbetteki insanların para ile alınıp satılan mal olarak telâkki edilebildiği bir hukukî rejimde «Sosyal Devlet» kavramı bahis konusu olamazdı.

7. Musevilik, Hristiyanlık ve Müslümanlığın insanlar arasında sevgi, kardeşlik ve dayanışma getiren inançları, toplumda iktisadî bakımdan zayıf kişilere yardım ve hizmet duygusunu geliştirmiş, fakat Devletten ziyade dindarlara hitap eden emirlerle yoksullara, dul ve yetimlere, sakatlara yapılan yardımlar, vakıflar ve loncalar gibi Devletin dışında kalan müesseseler yoluyla gerçekleşmiştir. Osmanlı devrinde de devletin değil de, başta Padişahlar olmak üzere devlet adamlarının kişisel bağışlarıyla kurdukları vakıflar, modern devletin sosyal hizmetlerine benzeyen eğitim, sağlık ve sosyal yardım faaliyetlerini imparatorluğun her tarafında yaygın hale getirmiştir. Sultan Abdülmecit'in memlekette can ve mal güvenliğini ve kanun hakimiyetini tesis ve ilân etmek üzere

1839 da çıkardığı Gülhane Hattı Humayununda yurdu imar etmeyi ve yoksulları refaha kavuşturmayı başlıca bir dava olarak ele aldığını belirterek tahta çıktığı günden itibaren takip ettiği düşünceleri «Culûsu humayunumuz ruzu fûruzundan beru efkârı hayriyei asarı mülûkânemiz dahi mücerret imarı memalik ve enha ve *terfihi ahali ve fukara* kaziyei nafiasına munhasır» olarak vasıflandırılmaktadır. Kafiye hatırı için yakıştırılarak söylenmiş olduğu izlenimini verse bile, halkın ve fakirlerin refaha kavuşturulmasının bir Osmanlı Padişahı tarafından «faydalı bir dava» şeklinde ortaya konması dikkate değer.

8. Buna karşılık Osmanlı İmparatorluğunun çökmüş enkazı üzerinde Türk Milletinin kurtuluş ve hür yaşama azim ve iradesinin sembolü olarak yükselen Millî Devletin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin kurucusu, Kurtuluş Savaşımızın Muzaffer Başkomutanı Gazi Mustafa Kemal Paşanın 15 Şubat 1923 de İzmir İktisat Kongresini açarken söylediği nutuktaki şu açık ifadele: «Atatürk'ün kurduğu yeni millî ve demokratik devletin amaçlarında iktisadî ve sosyal refaha ne kadar büyük önem verdiğini göstermekte ve bizim için refah devleti eğiliminin yeciz ve iyimser bir hareket noktasını teşkil etmektedir:

«Arkadaşlar, bence yeni devletimizin, yeni hükümetimizin, bütün esasları, bütün programları iktisat programından çıkmalıdır. Çünkü demin dediğim gibi her şey, bunun içinde mündemiçtir. Binaenaleyh evlâtlarımızı o suretle talim ve terbiye etmeliyiz, onlara o suretle ilim ve irfan vermeliyiz ki âlemi ticaret, ziraat ve sanatta ve bütün bunların faaliyet sahalarında müsmir olsunlar, müessir olsunlar, faal olsunlar. Binaenaleyh Maarif programımız gerek iptidaî tahsilde, gerek orta tahsilde verilecek bütün şeyler, bu noktai nazara göre olmalıdır. Maarif programlarımız gibi şuabatı devlet için tasavvur olunacak programlar dahi iktisat programına istinat etmekten kendini kurtaramazlar. Esaslı bir program tesbit etmek, program üzerine bütün milleti hemahenk olarak çalıştırmak lâzımdır.

Bizim halkımızın menfaatleri yekdiğerinden ayrılır sınıf halinde değil, bilâkis mevcudiyetleri ve muhassalâj mesaisi yekdiğerine lâzım olan sınıflardan ibarettir. Bu dakikada sâmilerim çiftçilerdir. sanatkârlardır, tüccarlardır ve ameledir. Bunların hangisi yekdiğerinin muarızı olabilir? Çiftçinin sanatkâra, sanatkârın çift-

çiye ve çiftçinin tüccara ve bunların hepsinin yekdiğerine ve amele muhtaç olduğunu kim inkâr edebilir?

Bugün mevcut olan fabrikalarımızda ve daha çok olmasını temenni ettiğimiz fabrikalarımızda kendi amelemiz çalışmalıdır. Müreffeh ve memnun olarak çalışmalıdır ve bütün bu saydığımız sınıflar aynı zamanda zengin olmalıdır ve hayatın lezzeti hakikisini tadabilmelidir ki çalışmak için kudret ve kuvvet bulabilsin. Binaenaleyh programdan bahsolunduğu zaman adeta denilebilir ki bütün halk için bir sây misak-ı millisi mahiyetinde olan program etrafında toplanmaktan hasıl olacak olan şekl-i siyasî ise alelâde bir fırka mahiyetinde tasavvur edilmemek lâzımgelir ve bad-es sulh vukua gelebilecek böyle bir şekl-i siyasînin şimdiye kadar olduğu gibi milletin azim ve imanı ve vahdet ve tesanüdün birbirine müzahir olmasıyla muvaffak olacağı hakkındaki kanaatim kavidir ve tamdır.»

9. İzmir İktisat Kongresinin o gün beslenen ümitleri haklı çıkaracak derecede büyük bir başarı kaynağı olduğu söylenemez. Fakat Büyük Atatürk'ün Devletin amacı ve fonksiyonları hakkındaki görüşlerini de yansıtan bu sözleri geleceğe ışık tutan bir refah devleti anlayışının kıvılcımlarını taşımaktadır.

Program ismi altında kastedtiği şüphesiz bugün benimsediğimiz planlı kalkınmayı içine alabilecek geniş bir kavramdır. Eğitimin, ekonomik icaplara göre aktivist ve pragmatik şekilde düzenlenmesi, Kamu yönetiminde de iktisadî kalkınmaya uygun hizmet içi programların uygulanması bugün dahi dilediğimiz ölçüde değerlendiremediğimiz sosyal refah devleti icaplarıdır. Bütün bu esaslar, sosyal politikada sınıf mücadelesini reddeden solidarist-dayanışmacı ve prodüktiviteyi teşvik edici bir görüş, sulhe kavuştuktan sonra bütün milletin, Kurtuluş Savaşının amaçları etrafında, millî misak üzerinde birleştiği gibi, parti düşüncesi olmaksızın etrafında toplanabileceği bir çalışma misakı için gerekli unsurları teşkil edecektir.

Atatürkün Türkiye İktisat Kongresini açarken düşündükleri, kısmen onun kendi hayatında, kısmen de kendisinden sonra Cumhuriyet yıllarında siyaset olarak, mevzuat olarak ve müessese olarak gerçekleşme yoluna girmiş, fakat açık seçik ayrıntılı ifadesini 1961 Anayasasında bulmuştur.

Türk Milletinin hür ve bağımsız yaşama azminin bir simgesi ve hukukî ifadesi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin büyük kurucusu Atatürk'ün 1920 de millî devletin kuruluşundan itibaren milletimizi çağdaş uygarlık düzeyinin üzerine çıkarma yolundaki inanç dolu misyonu, milletçe ve devletçe geçirdiğimiz tarihî tecrübelerin ışığı altında 1961 Anayasasıyla açıklığa kavuşmuş, yeni bir yorum ve değerlendirme ile çağdaş medeniyetin gerekleri doğrultusunda yepyeni bir çıkış ve atılım gücünün hareket noktası olmuştur.

10. Siyasî bir demokrasinin ekonomik ve sosyal demokrasiye doğru dönüşmesini etkileyen toplumsal yapı değişmesinin gerçekleşmesi, asırlar boyu yaşanan tarihî bir sürecin sonunda meydana gelmiştir.

Medeni ve siyasî insan haklarını dile getiren 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ile iktisadî, sosyal ve kültürel haklar ve hürriyetleri dünya ölçüsünde ilân eden 1948 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi arasında geçen birbuçuk yüzyılı aşkın zaman içinde insanlık acı tecrübeler geçirmiş, iktisadî, sosyal ve kültürel haklar tanınmadıkça medenî ve siyasî hakların, tam olarak yerine getirilemeyeceğini anlamış, vatandaşlarına bu hakları tanımak ve sağlamak görev ve sorumluluğunu üzerine alacak bir devletin amaç ve fonksiyonlarını siyasî bir özlem olmaktan çıkarıp hukukî bir gerçek haline getirmek istemiştir.

11. Bu münasebetle Devletin amaç ve fonksiyonları üzerinde bazı hususları belirtmek ve bu arada modern devlette refah amacının meydana gelişini ve bu amacın güvenlik, adalet ve hürriyet gibi diğer amaçlarla olan karşılıklı ilişkilerini incelemek istiyoruz.

Bilindiği gibi güvenlik, adalet, hürriyet ve refah bilhassa modern devlette siyasî faaliyetlerin maksat ve amaçlarını teşkil eder. Bunlar devleti lüzumlu kılan onun hizmet amacını vucuda getiren Devletin varlığına meşruiyet kazandırdığı kadar onun emirlerine uyulmasını da haklı gösteren büyük maksatlardır.

Devlet koyduğu kurullarla güvenlik, hürriyet ve adaleti ve bunlarla birlikte toplumun refah ve mutluluğunu bir denge halinde bağdaştırarak bir düzen vucuda getirir. Düzen dediğimiz değerler

ve sınırlamalar sistemi bir taraftan insanların hürriyet ve güven içinde yaşamasını sağlar. Diğer taraftan keyfi ve gelişmiş güzel tasarrufları önlemek suretiyle adaleti, eşitliği, istikrarı gerçekleştirir. Refah insanların iyilik, sağlık ve huzurunun ekonomik, sosyal ve kültürel ortamıdır. Hürriyet ve güvenliğin, fakat bilhassa adaletin bulunmadığı yerde refahtan bahsedilemez. Refah devletinin insan haklarına dayalı bir hukuk devleti olması söz gelişi ve tesadüf eseri değildir. Birleşmiş Milletler Teşkilâtının hayat düzeyleri ve standartlarının tanımlanması ve ölçülmesi üzerinde hazırladığı bir raporda hayat düzeylerinin unsurları saptanırken, insanın gıda, giyecek, mesken, eğitim gibi ihtiyaçları arasında insan hak ve hürriyetleri de yer almıştır. Milletlerarası Çalışma Bürosu uzmanlarının hazırladığı diğer bir raporda da insanın haiz olması gereken hürriyetler hayat düzeyinin zarurî unsurlarından biri olarak gösterilmiştir. (Report on a Co-ordinated Policy regarding Family levels of Living-United Nations, 1956).

Devletin çeşitli amaçları birbirile çatışabilir. Toplumun refahına yönelmiş sosyal hizmetleriyle ve gelir dağılımını düzenleyici sosyal adalet tedbirleriyle bir sosyal devlet, bu çelişme ve çatışmaları en ahenkli şekilde bağdaştırmak zorundadır. Meselâ işçilerin grev hak ve hürriyetleri, genel sağlık veya millî güvenlikle çelişebilir. Geniş kapsamlı bir Sağlık Sigortasında tıbbî bakım ve tedavi sağlanırken hastanın doktorunu dilediği gibi seçme serbestliği sınırlanabilir. Üreticilerin herhangi bir mahsulü diledikleri sahalarda ekme serbestisi ile devletten isteyebilecekleri fiat himayesi de hürriyetin aleyhinde refahı tercih ettirecek düzenleme ve tedbirlere lüzum gösterilebilir. Devlet Kanunlarıyla bu amaçların biri uğruna diğerlerine kısıtlamalar getirebilir. İş hukuku akit serbestisinin refah uğruna sınırlanmasıdır.

Zamana ve şartlara göre devlet, bu temel amaçların birine veya diğerine daha uygun bulunduğu bir ağırlık verebilir. Bütün mesele bu çeşitli amaçların en iyi sentezinin Kanunlarda, hükümet kararlarında, genel politikada en başarılı şekilde gerçekleşmesidir.

12. İktisadî, Sosyal ve Kültürel Planlama bu amaç-değerlerin toplumun ihtiyaçlarıyla imkânları arasında bir denge içinde ahenkleştirilmesini sağlar.

Sosyal devlette hukuk ile ekonominin toplum refahına yönelmiş (optimum) sentezi ilkelere bağlanır. Yasama organları ve hü-

kümetler, memleket şartlarına göre planın ilkelerini pozitif hukukun kuralları halinde hayata intikal ettirirler. Planlı ekonomi yoluyla demokratik düzen içinde sosyal adaletçi sosyal (refah) devletin gerçekleşmesi bütün sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel güçlerin tarihî bir süreci başarı ile işletmesine bağlıdır. Sosyal devleti bir amaç - değer in ötesinde yaşanan bir gerçek haline getirmek, basit bir kanun koyma ve uygulama hareketinin hazırlayıcı ve tamamlayıcı şartlarına sahip olmakla mümkündür. Bunları bir araya getirme şansına sahip olmayan bir toplum için sosyal devlet, kâğıt üstünde kalmış bir hukuk deyi mi olmaktan ileri gidemez.

13. Tanınmış İsveçli iktisatçı Prof. Gunnar Myrdal Planlamanın demokrasiye ve demokrasinin planlamaya zararı olup olmayacağını tartıştıktan sonra planlamanın demokrasiye zararlı olmayacağını tarihî tecrübelerle izah ve isbat ediyor fakat demokrasinin planlamaya tehlike teşkil etmeyeceği hususunda aynı iyimserlik inancına varamıyor ve şöyle diyor: «Batı ülkelerinde planlama yolundaki eğilimler, şüphesiz demokrasi için bir tehlike olmamakla beraber, bunun tersi istikametindeki hükümde daha çok gerçek payı vardır. Demokrasi, aslında planlamaya doğru götüren güçler arasında bulunuyorsa da, bazı tezahürleri ile, planlamanın tam akılcı olarak işlenmesini tehlikeye koyabilir ve geciktirebilir.»

Demokratik sosyal devletin milletlerin menfaatlerini içeriye dönük hale getirmek eğiliminde olduğunu ve bu devletleri ekonomide milliyetçi yaptığını belirten yazar, sosyal devletin bir icabı olan millî plancılığın, ortaya çıkacak problemlerin gerekleriyle milletlerarası bir plancılığı zorunlu kıcağını ve bunun da ileride Birleşmiş Milletlerin ihtisas kuruluşları vasıtasıyla gerçekleşebileceğine işaret ediyor. Demokratik süreç içinde plânın akılcılığına tehlike getirecek unsurlar bulunduğuna temas ederek halkın kendi menfaatleri ve gerçekler hakkında bilgi sahibi olmamalarından, aldanmalardan bahsediyor ve basit bir hakikati tekrarlıyor :

«Daha tam demokrasi daha aydın ve uyanık bir halka ihtiyaç gösterir.»

14. Anayasamızın sosyal devlet ilkesinin izah ve değerlendirilmesine geçmeden önce bazı hususların belirtilmesinde yarar vardır :

Devletin sosyal devlet olarak vatandaşlarına belirli bir yaşama düzeyini sağlama görev ve sorumluluğu ile desteklenen ekonomik

sosyal ve kültürel hakların gelişmesinde sadece kumanist felsefenin ve bazı insanîyetçi ve ahlâkçı düşünürlerin görüşlerinde değil, bizzat toplumun yapısında ve büyük kitlelerin hayat şartları içinde vuka gelen değişikliklerin büyük etkisi ve baskısı olduğu bir gerçektir.

1789 Fransız devriminden bu yana, teknolojinin ve ekonominin ve bizzat siyasî düzenin geçirdiği hızlı değişiklikler ve gelişmeler karşısında anlaşılmıştır ki işsizlik, açlık, sefalet, cehalet, geleceğe güvensizlik toplumun yalnız refahını değil, genel olarak huzur ve güvenliğini de sarsmakta, millî topluluklar içinde olduğu kadar milletlerarası ilişkilerde de barış ve düzeni tehdit etmektedir.

Bir takım ideolojik akımların tahriki kadar, kütle haberleşme araçlarının gelişmesiyle meydana gelen ortamda gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin hayat şartları arasındaki fark büyük bir huzursuzluk sebebi olmuş ve kaynaklarının yetersizliğine meydan okuyan gelişmemiş ülkeler kabaran arzularla hayalî ümitlere zorlanmıştır. Artık bütün dünyada başta milltlerin kendi kaderini tayin etme hakkı olmak üzere, iktisadî, sosyal ve kültürel insan haklarını tanıyarak insanlara belirli bir refah düzeyinin sağlanması, bir güvenlik ve siyaset davası haline gelmiştir.

15. Batı dünyasının geçirdiği teknolojik iktisadî ve sosyal gelişme neticesinde eriştiği aşama, Batı milletleriyle az gelişmiş milletler arasında büyük bir refah farkını ifade etmektedir. Dünyayı bölen bu birbirine zıt siyasî ve sosyal manzaranın ikiliği bir tehlike işaretidir.

Totaliter ideolojilerin yayılmasını önlemek bakımından, gelişmemiş ülkelerin tercihini demokrasi ve hürriyet istikametine ve sosyal devlet istikametine yöneltmeleri zaruridir.

16. Bu gerçekleri daha iyi görebilmek için Milletlerarası Hukukcular komisyonunun Bangkok Konferansında belirtilen şu fikirleri incelemek kâfidir :

«Hukuk Devleti yalnız kişinin siyasal haklarını değil, aynı zamanda iktisadî, sosyal ve kültürel güvenliğini tanıyan ve güçlendiren bazı esasların yerleşmesini ve bunlara uyulmasını da gerektirir. Hukuk Devleti rejimi, gerçekten temsîlî bir hükûmet şeklini imkânsız kılan ve Hukuk Devleti ilkelerine karşıt hükûmet sistemlerinin ortaya çıkmasına yol açan, açlık, yoksulluk ve işsizliğin sü-

rekli şekilde mevcudiyeti ile tehlikeye girer. Hukuk Devletinin pürüzsüz şekilde işlemesi için gerekli sosyal ve iktisadî amaçlara erişmenin sürekli ve etkin çaresi bizzat Hukuk Devleti ilkelerine uygun metod ve yollardır. İnsan Hakları Evrensel Beyannameğine uygun olarak, kişinin iktisadî, sosyal ve kültürel hakları, şu hakları içine alır: çalışma hakkı, işçinin işini serbestçe seçme hakkı, işçinin ve ailesinin insan haysiyetine yaraşır şekilde yaşamasını sağlayacak âdil ve elverişli çalışma ve ücret şartları, insanın fikrî ve kültürel hassalarını tatmin etme zenginleştirme hakkı.

Yukarıda belirtilen fikirlerin ışığında aşağıdaki ilkeler ifade edilebilir:

1) Yukarıda açıklanan bazı iktisadî, sosyal ve kültürel standartlar, Anayasaların ve Kanunların hükümleriyle hukukî güç ve müeyyide kazanmıştır. Bununla beraber, münasip kanunların tedricen çıkarılmasına ve standartların muhafaza edilmesine ve hukuk devleti içinde uygulanmasına vasıta olan müessese ve usullerin geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

İktisadî, sosyal ve kültürel haklar, Birleşmiş Milletler ve onun ihtisas kuruluşları ile ilgili sözleşmeler yoluyla milletlerarası düzeyde güvence altına alınmalıdır. Hükûmetler bu sözleşmelerin hazırlanmasında ve onaylanmasında işbirliği yapmaya ısrarla davet olunmalıdır.

2) Hukuk Devleti rejiminde iktisadî ve sosyal kalkınma bakımından zarurî olan husus şudur ki, doğuştan veya servetten ileri gelen fırsat eşitsizliği, ırk, din, dil, bölge yahut cemaat faktörlerine göre yapılan farklı muameleler bertaraf edilmelidir. Siyasî, ırkî, sosyal ve diğer müsamahasızlık şekilleri, iktisadî ilerleme için lüzumlu birleşik gayretlere engel olmaktadır. Bu itibarla Hükûmetler toplumun bütün kesimleri arasında bir hoşgörülük ruhunu teşvik etmeli ve desteklemelidir. Sağlam bir iktisadî planlama bütün memleketlerin iktisadî ve sosyal kalkınması için zaruridir. Fakat Hukuk Devleti rejimi şunu gerektirir ki, böyle bir planlamanın ihtiva ettiği amaçlar ve araçlar, bizzat halkın düşüncelerinden, ihtiyaçlarından, emellerinden doğmalı ve bunları aksettirmelidir.»

17. 1961 Anayasasının Sosyal (refah) Devleti ilkesi, bir taraftan Büyük Atatürkün millî refaha ve sosyal politikaya verdiği önemden gücünü alan Cumhuriyet devri geleneğinin bir aşaması

dır. Diğer taraftan Türkiye Cumhuriyetinin insan haklarına ve sosyal adalete dayalı oluşunun doğal bir sonucudur.

Atatürk, 23 Nisan 1920 de başlayan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde ilk Hükümet kuruluşlarında (Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti) adı altında yeni bir Bakanlık kurmuş, Osmanlı devrinde sadece (Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi) olarak dar bir teşklâtla yürütülen bu hizmeti genişletmiş, öksüz yurtları kuruluşunun yeni baştan düzenlenmesini sağlamıştı.

Millî Kurtuluş Savaşının bütün milletten en ağır fedakârlıkları istediği çetin şartlar altında bile 1921 de, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Ereğli Kömür Havzası amelesinin hukukuna dair 151 sayılı Kanunu kabul etmiş ve kömür madenlerinde çalışan işçilerin sağlık ve çalışma şartlarıyla asgarî ücretlerini ve kendilerine kaza halinde yapılacak yardımları düzen altına almıştı.. 1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu, sosyal politika ve sosyal hizmetler alanında önemli adımlardır.

Cumhuriyet devinde Çalışma Bakanlığının kuruluşu, sosyal sigortalar, korunmaya muhtaç çocukların korunması, Sendika hürriyeti ile ilgili konularda ve çiftçiyi topraklandırma konusunda çıkarılan kanunlar gibi çeşitli mevzuat hareketleri, sosyal politikanın sosyal devlete doğru gelişmesinde hazırlayıcı faktörler olmuştur.

18. 1961 Anayasası 2. maddesinde «Türkiye Cumhuriyeti İnsan Haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir,» denilmektedir.

Başlangıç kısmında ise, bu Anayasanın yöneldiği başlıca amaçları gösteren fıkrada, diğer amaçlar arasında: «İnsan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak, demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak için» bu Anayasanın kabul ve ilân edildiği belirtilmektedir. Bu amaç ise bütün unsurlarıyla sosyal devlet ilkesini tamamlayıcı ve onun hukukî hayata hâkim olmasını sağlayıcı değerlerin tümünü kapsamaktadır.

İnsan hak ve hürriyetleri kavramı, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ve Devletin bunları yerine getirme sorumluluğu bakı-

mından sosyal devlete temel olan ilkeyi, yani fert için hak ve devlet için görev olarak sosyal himaye ilkesinin benimsendiğini gösterir. Millî dayanışma ise, sınıf mücadelesini önleyici bir sosyal görüş olarak Atatürk'ün İzmir İktisat Kongresinden itibaren her vesile ile ifade ettiği ve İş Kanununa ve onun arkasında yatan sosyal politikayı canlandıran bir anlayışı dile getirmiştir.

Sosyal adalet ise toplum içinde fırsat eşitliğinin, hiç bir haksız ayrıma yer vermeksizin iktisadî ve sosyal imkânları vatandaşlara açması suretiyle sosyal devletin esas hedeflerinden birini teşkil ettiğine şüphe yoktur. Toplumun huzur ve refahını temin etmek de yine sosyal devletin yerine getireceği başlıca ödevdir.

19. Türkiye Cumhuriyetinin diğer vasıflarının yanında, sosyal bir devlet olmasının anlamı Anayasanın 2. maddesine ait gerekçe-de şöyle açıklanmaktadır :

«Nihayet Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir devlettir.»

«Başka bir deyimle çalışma ve sosyal adalet ilkelerine dayanır.» Anayasa Komisyonu 1947 tarihli İtalyan Anayasasının birinci maddesinin birinci fıkrasından esinlenerek konulmuş olan Devletin çalışma esasına dayandığını kabul etmişti, bu metin sonradan değiştirilerek Alman ve Fransız Anayasalarında olduğu gibi Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir devlet olduğu şeklinde bir ifadenin maddede yer alması tercih edilmiştir.

«Sosyal Devlet» fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zarurî olan maddî ihtiyaçların karşılanmalarını da kendisine vazife edinen Devlettir.»

Gerekçe böylece sosyal devletin bir tanımlamasını yaptıktan sonra şöyle devam ediyor :

«Modern Anayasa asgarî geçim şartlarından, sıhhi bakımdan, öğrenim imkânlarından ve hele barınacağı bir konuttan yoksun bir kişinin gerçek anlamda hür olamayacağını kabul eden zamanımızın hukuk ve siyaset ilmine ve devlet görüşüne uygun olarak fertlere ve vatandaşlara bir takım sosyal haklar tanımak zorundadır. Her sınıf halk tabakaları için refah sağlamayı kendisine vazife edinen zamanımızın devleti (refah devleti), iktisaden zayıf olan kişileri, bilhassa işleri bakımından başkalarına tabi olan işçi ve

müstahdemleri, her türlü dar gelirli ve yoksul kimseleri himaye edecektir. Bu suretle hem insan şahsiyetine hürmet etmek vazifesini yerine getirecek, klasik hürriyetlerin gerçeklerle alay eder bir mahiyet almasına mani olacak, hem de çalışan geniş halk tabakalarının refaha kavuşması sayesinde toplum hayatı için daha verimli olmaları hedefine de ulaşacaktır. Gerçekten maddî ,malî ve iktisadî) imkânlardan, yaşama için zarurî olan gelir kaynaklarından ve varlıktan mahrum olan halk tabakaları için, klâsik hürriyetler yalnız kâğıt üstünde kalan parlak, fakat boş lâflardan başka bir değer sahip olamaz. Nihayet şurasını da kaydetmek gerekir ki, sosyal adalete karşı kaygısız kalan devletler, toplum hayatının müfrit sol veya müfrit sağ cereyanlara kapılarak totaliter istikamette sürüklenmesine engel olamamaktadırlar. Zamanımızın medeni memleketlerinde hemen hemen ittifakla kendini gösteren temayül, (sosyallik) istikametindedir. Sosyal olmayan demokrasi, toplum hayatının gerçekleri karşısında cevherini kaybetmeye ve neticede yıkılmaya mahkûmdur.

Bu sebeplerdir ki «sosyal zihniyet» yalnız fertlerin refah ve saadeti için bir teminat değil, aynı zamanda toplum hayatının geleceği bakımından da demokrasinin en şaşmaz teminatıdır. Zira Komünizme karşı en tesirli kalkan, onu lüzumsuz hale getiren sosyal adaletin gerçekleşmesidir.»

Böylece sosyal devletin sağlayacağı neticeler özetle 3 noktada toplanmaktadır :

1. İnsanları yoksulluktan koruyarak gerçekten hür, mutlu ve insanca yaşamalarını temin etmek,
2. Çalışan halk tabakalarının toplum için daha verimli olmalarına yardım etmek,
3. Sosyal adaletin sağlayacağı huzur içinde totaliter sağ ve sol rejimleri önlemek.

20. Anayasa tasarısında açıklanan gerekçeye göre, tasarı hürriyetler rejimini üç planda ele almış, kişi hakları ve ödevleri, demokratik siyasi hayat kavramı ile ilgili haklar ve hürriyetler ve nihayet, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin üzerinde ayrı ayrı durmuştur.

Anayasa gerekçesinde sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerle ilgili görüşler, sosyal (refah) devleti kavramının açıklanması bakımından aydınlatıcıdır:

«Batı demokrasisi hürriyetçi yollarla daha fazla hürriyet elde etme rejimidir. Çağımızın karmaşık sosyal ve iktisadî dünyası içinde daha fazla hürriyet ise iktisadî ve sosyal bakımdan zayıf olan kişileri, grupları korumak, bunların maddî ve manevî gelişme şartlarını hazırlamak ve bunlara klâsik kişi hak ve hürriyetleri yanında iktisadî ve sosyal haklar tanımakla kabildir. Zamanımızın demokratik devleti bu ödevde sahiptir. Devlet hayatı içinde, bu himayenin ve hizmetlerin sağlanmasını, bu alandaki engellerin kaldırılmasını istemek de sosyal bir haktır. Türkiye de çağdaş bir demokrasi-nin gereklerini yerine getirmek için bu yolda yürümek zorunda-dır.

Tasarının sosyal ve iktisadî haklar bölümü, kişinin aile ve meslek gibi kategorilerin göreceği ve talep edeceği himayelerin nelerden ibaret olduğunu belirtmektedir. Çünkü tasarı kişinin yalnız hürriyete değil, sosyete içinde bir iktisadî ünite olarak varlığını devam ettirmeye de hakkı olduğunu kabul etmektedir. Tasarı, bu fasılda tanıdığı ve sağladığı iktisadî ve sosyal haklarla sosyal adaleti gerçekleştirme amacını gütmüştür. Bu cümleden olmak üzere, Türkiye’de iktisadî ve sosyal münasebetler alanında tek başına veya bir meslek grubu içinde yeralan insana çalışabildiği müddetçe kabiliyet ve bilgisine göre bir iş ve meslek edinme hakkı, bir meslek içinde gelişme ve ilerleme hakkı, gördüğü işe karşılık haklı ve âdil bir ücret alma imkânı, işini ve mesleğini, maddî ve manevî gücünü, sıhhatini koruyacak, israf olunmaktan alıkoyacak şartlar içinde görme hakkı, kendi elinde olmayan sebeplerle işini göremeyecek hale geldiği zaman yapabileceği bir yeni işe intibak etmek imkânı, keza elinde olmayan sebeplerle, çalışamayacak hale geldiği zaman da kendisini ve ailesini sefalete düşmekten koruyacak garantiler elde etmek hakkı, iş ve meslekî menfaatlerini mensup olduğu grup içinde ve bu grupla beraber diğer gruplara karşı koruma hakkı gibi imkânlar geniş ölçülerde tanınmıştır. Nihayet bizzat aile olarak, bir meslek olarak, bazı sosyal müesseseler de himaye edilmiştir. Hülâsa insana ve onun içinde bulunduğu türlü gruplara böyle imkânlar tanınmıştır. Devlete de bu hususta bir ödev ve onu yerine getirmek üzere de sosyal ve iktisadî bakımdan teşkilâtlanma vecibesi yüklenmiştir. Fakat yine zamanımızın bir gereği ve gerçeği olarak iktisaden az gelişmiş bir memleket olan Türkiye bakımından bir zaruretle karşılaşılmaktadır. Yüzyılların ihmali sonunda gelişmemiş olan sosyal ve iktisadî ya-

pımızı kalkındırma. Bu da iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma yoluyla Devlete bir ödev olarak yüklenmiştir. Devlet, bu geniş kalkınma politikasını millî tasarrufu arttırmak ve yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek suretiyle planlama zorundadır. Bu görevini yerine getirebilmesi için de Devletin gerekli yetkiler ve hareket serbestliği ile teçhiz edilmesi sonucu ile karşılaşılır. Devlet bunu demokratik usullerle, demokrasi müessesesini zedelemeyen yapmak zorundadır, bu suretle hürriyet ve kalkınma sentezinin gerçekleştirilmesi Türk toplumunun temel meselesi olarak tasarıda ortaya konmuştur.

Bu sosyal meselenin mesut bir şekilde çözümü, demokrasinin gerçek teminatı olacaktır. Bu sentez nâzik denge ve kontrol organlarına dayanan Parlamenter rejim mekanizması sayesinde gerçekleştirilecektir. Bir taraftan Batı dünyasını olgunlaştıran siyasî gelenek terk edilmeyecek, bir taraftan da millî ihtiyaçlar bir plana bağlanacaktır. Türk demokrasisinin temel unsurları bu sentezde şaklıdır. Ferdî mülkiyet, özel teşebbüs aile gibi esaslar toplumsal değerleri içinde düzenlenmiştir. Bilhassa çalışmanın değerlendirilmesi ve toplumda gerçek yerini alması Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerinden biri olarak kabul edilmiştir.»

Bu genel gerekçeden de kolayca anlaşılacağı gibi, hürriyet ve eşitlik hakları üzerine yapılabilecek iktisadî ve sosyal baskıların kaldırılması ve kişiye bir çok iktisadî ve sosyal haklar vermek suretiyle onun insanca yaşamasının teminata bağlanması bir taraftan hürriyetleri genişletmektedir. Diğer taraftan memleket kaynaklarının az gelişmiş bir ülkenin imkânlarına göre sınırlı olması karşısında, refah devleti amaçlarının plan disiplini içinde düzenli olarak gerçekleştirilmesi, bu disiplinin de siyasî bakımdan hürriyetçi Parlamenter sistem içinde yürütülmesi esas tutulmuştur. Millî ihtiyaçlarla kaynaklar arasında rasyonel denge planla sağlanacak, Devletin üzerine aldığı sorumluluklarla bunların yerine getirilmesi için gerekli yetkiler arasındaki denge iktisadî ve sosyal haklar ve ödevlerde ifadesini bulacaktır. Memleketin refah yolunda kalkınması, Hükümetlerin siyasî hedefi olmanın ötesinde bir Anayasa emri haline getirilmiştir. Bunun hukukî neticesi memleketin iktisadî kalkınmasına aykırı ve plana aykırı yasama ve yürütme tasarrufları Anayasaya aykırılık anlamını taşıyabilecektir.

21. 1876 Anayasasından bu yana 1789 Fransız İnsan ve Vatanadaş Hakları Beyannamesinden esinlenilerek alınan ve 1924 Ana-

yasasında geliştirilen hükümler 1961 Anayasasında, 1948 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 1950 İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Avrupa Sözleşmesindeki esasları da hemen eksiksiz olarak ayrıntılarıyla içine alan bir haklar ve hürriyetler kataloğu teşkil etmektedir.

Diğer taraftan Anayasamızın Başlangıç kısmınının 5. fıkrasında olduğu gibi ayrıca 2. maddesinde ve 57 ve 96. maddelerinde de atıfta bulunulan insan hak ve hürriyetleri, kanaatimizce, Anayasanın bütün diğer hükümlerinin yorumlanmasında ve değerlendirilmesinde önemli bir hukuk normu anlamını taşımaktadır. İnsan hakları nedir— sorusunun cevabını ilmî içtihatlarda olduğu kadar ve bilhassa Birleşmiş Milletler ve Milletlerarası kuruluşlar çerçevesinde hazırlanmış Andlaşmalarda aramak ve bulmak gerekir. Milletlerarası Hukukçular Komisyonunun insan hakları ve hukuk rejimi hakkında hazırladığı bir dokümanda muhtelif milletlerarası teşekküllerin teşebbüsü ile akdedilmiş 14 sözleşme insan haklarıyla ilgili görülmüştür. Ayrıca Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının iş hukuku, işsizlik, sosyal güvenlik, Sendika hürriyeti, mecburî çalışmanın kaldırılması gibi çeşitli konularda kabul edilmiş 27 sözleşmesi de yine insan haklarıyla alâkalı bulunmaktadır.

22. Türkiye'nin Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı içinde iş hukuku sahasında kabul edilmiş bazı sözleşmeleri, bu arada 5175 sayılı Kanunla bu Teşkilâtın statüsünü onaylamış olması da Devletimizi sosyal mahiyetteki insan hakları üzerinde bağlama yolunda dikkate değer bir belgedir. Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının eki olan 1944 tarihli Filadelfiya Beyannamesi başlıca şu esasları ihtiva etmektedir :

- «1) Emek bir meta değildir. Her nerede olursa olsun fakirlik beşeriyet için bir tehlikedir.
- 2) Söz ve Cemiyet kurma serbestisi devamlı bir ilerleme için zarurî şarttır.
- 3) Sefaletle karşı işçi, işveren ve hükümet temsilcileri ummun menfaatini sağlamak üzere eşit şartlarla çalışmalıdır ve elbirliği yapmalıdır.
- 4) Irk, inanç ve cinsiyet farkı gözetilmeksizin her fert hürriyet ve haysiyet içinde ve iktisadî emniyet ve eşitlik şartları altında çalışmalıdır.

- 5) Tam çalışma, umumun iyiliği, işçilerin kabiliyetlerine uygun işlerde çalıştırılmaları sağlanmalıdır.
- 6) Asgarî bir maaş ücreti temini ve bütün mesleklerde işçilerin hayat ve sıhhatlerinin münasip şekilde korunması lâzımdır.
- 7) Çocukların ve anaların korunması lâzımdır.
- 8) Uygun bir gıda, mesken, iyi vakit geçirme ve kültür vasıtaları seviyesi sağlanmalı, terbiyevi ve meslekî alanda eşit şanslar temin edilmelidir.»

23. İkinci Dünya Harbinde İngiltere Başbakanı Churchill ve Birleşik Amerika Cumhurbaşkanı Roosevelt tarafından müttefiklerin harp sonrası hedeflerini açıklamak üzere ilân edilen Atlantik Beyannamesi dünyanın çeşitli ülkelerinde zulüm ve baskı altında bulunan insanlara karşı yerine getirilmesi gereken bir taahhüt teşkil etmiş bulunuyordu. Bunun sonucu olarak insan haklarının Milletlerarası bir teminata kavuşturulması lüzumu üzerinde durulmuş ve 1945 de Birleşmiş Milletler Teşkilâtının kurulması ile ilgili andlaşmanın başlangıcında ve muhtelif maddelerinde ayrı ayrı yedi yerde insan haklarına ait teminat ifade edilmiştir. Bu andlaşmada Birleşmiş Milletler «insanın ana haklarına, şahsın haysiyet ve değerine, erkek ve kadınlar için hak eşitliğine olan imanlarını yeniden ilâna azmetmiş olduklarını» beyan ederek Teşkilâtın amaçları arasında «İrk, cins, dil veya din farkı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve ana hürriyetlerine saygıyı geliştirmek ve teşvik etmek» hususuna da yer vermişlerdir. Birleşmiş Milletler Andlaşmasında «herkesin insan haklarından ve ana hürriyetlerinden faydalanmasını kolaylaştırmak için tetkiklere yolaçmak ve tavsiyelerde bulunmak» Birleşmiş Milletlerin vazifelerinden sayılmıştır. Andlaşmanın 55. maddesinin C fıkrasında da «ırk, cins, din, veya dil farkı gözetmeksizin, herkesin insan haklarına ve ana hürriyetlerine bütün dünyada bilfiil saygı gösterilmesini kolaylaştırmak» görevi belirtilmiş ve 56. madde de «55. madde de sözü edilen gayelere, yani bu arada insan haklarıyla ilgili gayelere doğru üye devletlerin tek başına veya teşkilâtla işbirliği halinde hareket etmeleri» ifade edilmiştir. Andlaşma ile kurulan teşkilâta Ekonomik ve Sosyal Konseyin yetkileri arasında «herkesin insan haklarına ve ana hürriyetlerine saygı gösterilmesini sağlamak üzere tavsiyelerde bulunmak» yetkisi kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler Andlaşmasının 68. maddesindeki yetkiye dayanılarak Bayan Roosevelt Baş-

kanlığında B.M. İnsan Hakları Komisyonu kurulmuş, bu Komisyonun hazırladığı Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 10 Aralık 1948 de Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul ve ilân olunmuştur. Bağlayıcı bir anlaşma niteliği taşımamakla beraber bütün dünyada insan hak ve hürriyetlerinin tanınmasına ve yayılmasına vesile veren bu bildiri 40 dan fazla devletin Anayasasındaki insan hakları hükümlerine kaynak olmuştur.

Türkiye’de, B. M. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin Genel Kurul temennisine uyularak, yayımından sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve Beyanname hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması, Bakanlar Kurulunun 6 Nisan 1949 tarihli ve 3/9119 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir. (Resmi Gazete: 27.5.1949).

24. Sosyal Devlet ilkesine yaklaşma yolunda bütün dünya ülkelerine ilham kaynağı olan bu Evrensel Beyannameden sonra, bağlayıcı mahiyette iki ayrı metin hazırlanarak 16 Aralık 1966 da Genel Kurulun tasvibinden geçirilmiş ve devletlerin onayına açık tutulmuştur. Bunlardan biri Medenî ve Siyasî Haklar Paktı, diğeri ise Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Paktıdır.

Sosyal Devletin dünya ölçüsünde yaygınlaşmasına doğru bir adım teşkil eden Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Paktı, kişisel insan haklarının yanında milletlerin kendi kaderini tayin etmesi, tabîî zenginliklerinde ve kaynaklarında serbestçe tasarruf etmesi gibi kollektif nitelikteki insan haklarına da yer verilmiş ve genellikle İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde yeralan hak ve hürriyetleri, bu arada ilk defa olarak işçilerin grev hakkını kapsamına almıştır. Ayrıca bu pakta dahil olan devletlerin herkesin ağızdan masun olma hakkını tanıyarak tek başlarına veya Milletlerarası işbirliği yoluyla tedbir almaları öngörülmekte, teknik ve ilmi bilginin tam olarak kullanılmasını temin etmek ve beslenme prensiplerine ait bilgiyi yaymak suretiyle tabîî kaynakların en etkin şekilde geliştirilmesi ve tarım sistemlerini islah edilerek istihsal metodlarının iyileştirilmesi, dünya gıda mevcudunun adil bir şekilde dağıtımını hususunda hükümler konulmaktadır. Hükümetimiz, NewYork Paktları diye anılan bu iki anlaşmanın onaylanması uygun olup olmadığını incelemektedir.

25. Sosyal Devletin sorumluluğu altına giren ekonomik, sosyal insan haklarını Avrupa Konseyi çerçevesinde devletlerin taah-

hüt konusu olarak ele alan Avrupa Sosyal Şartı Hükûmetimizce 1961 de Torinoda imza edilmiştir. Mevzuatımıza geniş ölçüde uygun düşen Avrupa Sosyal Şartı da onaylama imkânı bakımından inceleme safhasındadır. Bilhassa işçilerin çalışma ve sağlık şartlarıyla ilgili olan ve göçmen işçilerin yerli işçilerle eşit muamele görmesini de öngören bu andlaşma da genellikle Anayasal Hukuk düzenimize uygun bulunmaktadır.

26. Sınırlı bir zaman çerçevesi içinde insan haklarının Milletlerarası kaynaklarına ait açıklamalarımıza burada son verirken, memleketimizde sosyal devletin sorumluluğu karşısında kişinin sosyal hakları konusunun Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi ölçüsündeki çalışmalar bakımından araştırma ve incelenmesine olan ihtiyaca değinmekle yetineceğim.

Bu yıl Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde kurulmasına çalıştığımız İnsan Hakları Merkezinin bu konudaki iç ve dış gelişmeleri izleyerek ve yayınlar yaparak çok faydalı bir araştırma ve danışma ve yayım hizmeti sağlayacağına inanıyorum. Bu yolda daha etkin bir mekezin kurulması da temenni edilmeye değer. (Resmî Gazete : 1.6.1975 No. 15252 S. 22)

27. Şimdi genel olarak ortaya çıkan bazı düşünceleri özetlemek gerekirse bir kaç nokta üzerinde önemle durmak faydalı olacaktır :

- a) Sosyal Devlete ve onun fonksiyonlarına ait tanımlama çabalarının götürdüğü sonuç olarak her şeyden önce sosyal devletin bir (laissez faire) devleti ve liberal bir devlet olmadığı ve olamayacağını kaydetmek lâzımdır.
- b) Sosyal devlet sağ veya sol totaliter bir devlet de olamaz. Esasen Anayasamızın bu husustaki gerekçesinde de belirtildiği gibi sosyal (refah devleti), sağ ve sol totaliter rejimlerden korunmanın zorunlu bir alternatifi olarak vasiplendirilmiştir.
- c) Sosyal devlet, sosyalist devlet demek de değildir. Örneğin Fransa ve Federal Almanya Anayasaları, her iki Cumhuriyetin de birer sosyal devlet olduğunu açıklamaktadır. Demokratik Sosyalizme açık olan bu ülkelerde parlamento aritmetiğine göre Hükûmetler sosyalist olabilir, fakat Devletin sosyal karakterde olması, sosyalist olmasını gerektirmemektedir.

Memleketimizde de Anayasa Mahkememizin Esas : 1963/173, Karar: 1965/40 sayılı ve 26.9.1965 sayılı kararında ifadesini bulan içtihadı göre T.C. Anayasası demokratik sosyalizme açıktır. Devletin sosyal oluşu bu gerçeği değiştirmemektedir.

- d) Anayasanın 2. maddesinde geçen «sosyal devlet» teriminin bir taraftan yürütme ve yasama organına Devletin vatan-
daş refahından sorumlu olması yönünde direktif ve ilham kaynağı olacağı şüphesizdir. Anayasanın yorumu bakımından Anayasa Mahkemesinin «sosyal adalet» terimi ile ilgili bir içtihadı, öyle düşünülebilir ki «sosyal devlet» terimi hakkında da ışık tutacak bir anlam taşımaktadır. Filhakika Anayasa Mahkemesi Esas : 1963/172 Karar : 1963/244 sayı ve 21.10.1963 günlü kararında Anayasanın sosyal adalet ilkesine anlam verirken şöyle bir görüş ifade etmiştir: «Anayasamızın kabul etmiş olduğu sosyal adalet terimine, Anayasanın temel düzeni ve hukukî ve siyasî sistemi içinde ve o sistemin esaslarına uygun olarak bir anlam vermek, bir ilkenin bu anlam içerisinde Kanun Koyucuya direktif verdiğini kabul etmek gerekir.»

28. Yukarıda da belirtildiği gibi, hukuk devleti, siyasî haklarla beraber ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da tanımak ve gerçekleştirmekle yani devletin, sosyal devlet olarak geniş sorumluluk yerini almasıyla teşekkül eder, Milletlerarası Hukukçular Komisyonunun bu konuda vardığı görüşlere göre bir taraftan doğuştan veya servetten ileri gelen fırsat eşitsizlikleri, her türlü sosyal müsamahasızlıktan doğan farklı muameleler iktisadî ilerleme için olduğu kadar insan haklarına dayalı bir hukuk devleti için de büyük engeller ortaya çıkarır. Sosyal adaletle aykırı büyük servet farkları, iktisadî hayatta tekelleşmeler kesin olarak önlenmedikçe demokratik sosyal hukuk devletinin muhtaç olduğu alt yapı kurulmuş olmaz.

Belirli sınırlar içinde mülkiyet kutsal insan haklarından biridir. Herkese hakkının verilmesi yoluyla adaletin sağlanmasında, insanın ihtiyaçlarının karşılanmasında, asgarî bir yaşama düzeyinin üstünde bir geçim imkânı elde etmeye yönelmiş bir çalışma gücünün harekete geçirilmesinde ve nihayet insan kabiliyetlerinin mutlu bir ahenk içinde geliştirilmesinde mülkiyet müessesesinin hürriyet, güvenlik ve refaha hizmet eden rolü inkâr edilemez. Az geliş-

miş ülkelerin kalkınmasında tasarrufların ve sermaye birikiminin faydalı etkinliği de teşvike değer. Anayasamızın 41. maddesiyle getirilen ekonomik ve sosyal düzen bu gerçeği teyit etmektedir.

Fakat mülkiyet müessesesinin bu meşru ve faydalı sosyal fonksiyonu dışında anti-sosyal bir büyüme ve güçlenme göstermesi fiili tekellerin ve çok uluslu ortaklıkların devletin üstünde ve toplum refahı aleyhinde baskı yapmaya kalkışmaları herhalde münasip mevzuat tedbirleriyle önlenmelidir. Bu «ekonomik kamu düzeni» kavramı şeklinde yeni bir kriterin lüzum ve meşruiyetini ortaya koyan millî ihtiyaçlar ekonomik ve hukukî yönleriyle incelenmeli, gerekiyorsa anayasal hükümler düzeyinde ve bir anayasa değişikliği şeklinde ele alınmalıdır.

29. Devlet, sosyal devlet olarak iktisadî bakımdan zayıf halk tabaklarına karşı sosyal adalet icaplarına uygun tedbir ve hizmetlerle büyük bir sorumluluk yüklenerek vatandaşların ekonomik, sosyal ve kültürel insan haklarını sağlarken, bu geniş sorumluluğu yerine getirebilmek için kullanabileceği yetkilerin ve hareket serbestliğinin dar tutulması, sosyal devlet amacını tehlikeye düşüren hukukî bir çelişme teşkil eder. Mülkiyet hakkının ve sözleşme hürriyetinin kamu yararına sınırlanabilmesi aslında Anayasa Hukukunun bugün artık tartışılması bahis konusu olmayan ve bizzat Anayasamızın 40. maddesinde açıkça ortaya konmuş bir gerçektir. Ancak Devletin bu yetkisi, mesken kiralarının tahdidinde olduğu gibi dar sınırlı tutulmak istenmektedir. Bu arada demokrasi ve hürriyet adına, devletin yetkisiz sorumluluklar içinde bocalamasını bir hukuk icabı sayanlar için, meselâ memleketin karşılaşacağı iktisadî bunalım gibi olağanüstü hallerde, fiatların aşırı şekilde yükselebileceği bir devalüasyon halinde fiatların, ücretlerin (hiç şüphesiz birarada) dondurulması ve grev ve lokavtların durdurulması tedbirlerini Anayasal ölçüde meşru görmek mümkün değildir. Halbuki aynı demokratik değerleri ve müesseseleri paylaştığımız birçok ülkelerde bu devletin tabii yetkilerindedir. Birleşik Amerika'da ve İngiltere'de bunun örnekleri her zaman görülmektedir.

Memleketimizde de Anayasanın 123. maddesiyle öngörüldüğü gibi, olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilânı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller hakkındaki kanun biran önce çıkarılmalıdır. İktisadî buhran ve ve genel afetleri, anti-sosyal maksatlarla

büyük halk kütlelerinin hayatî hak ve menfaatleri aleyhine sömürmek isteyenlere karşı sosyal devletin gücünü gösterecek tedbirler bir an önce ve kesinlikle alınmalıdır.

30. Bugün modern dünyada fakirlik ve sefalet eski toplumlarda olduğu gibi bir kaçınılmaz kader meselesi değil, bugünkü medeniyet ve refah örnekleri karşısında çaresi bulunması gereken akılcı bir planlama meselesidir. Şüphe yoktur ki sosyal (refah) devleti bir taraftan sosyal hizmetleri genişletirken, diğer taraftan iktisadî, hayatî malî kaynakları ve produktif bir teşkilatlanmayı ve düzenlemeyi de zarurî kılar. Amerikalı tanınmış iktisatçı Prof. Galbraith Birleşik Amerika'da kaynakların dağılımında temel ihtiyaçların açıkca ihmlî eğilimini görmekte önemli bir noktaya işaret etmiştir. Bu bizim için de geçerli bir eleştirme konusudur. Kaynakların verimliliği artırılırken her türlü lükse yönelen istihlal ve istilâki sınırlayabilmek sosyal hedeflere erişmenin şartıdır.

Bu bakımdan bilhassa Türkiye gibi, iktisadî kaynakları yetersiz olan bir ülkede lüks maddelerin istihlal ve istihlâki telâfi edilmez bir israf teşkil eder. Medeniyet ilerledikçe «lüks» kavramı değişiyor, bu bir nisbî ölçüye dayanır, diye kamu sektöründe ve kişisel ihtiyaçlar bakımından lüksle savaşın gevşetilmesi asla doğru değildir. Gelir dağılımındaki adaleti temin edici düzenlemelerin yanında, lüksü önleyici yasal tedbirlerin alınması da «ekonomik kamu düzeninin» doğal bir gereği sayılmalıdır. Lüks mamullere yönelmiş iş kollarında başgösterecek işsizliği de planlı ekonomi kuralları içinde çözümlenmek sosyal devletin görevi olmalıdır. Türkiye'de Devlet faaliyetlerinde ve kişisel hayatta lüksü önlemek için gereken tedbirler tam alınmadan Anayasanın 53. maddesine göre «Devletin iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirmesi şartı» tıpkı gelir dağılımındaki adaleti sağlayacak malî tedbirlerin alınmamış olması halinde olduğu gibi, haksız bir mazeret anlamını taşır.

31. Sosyal Devlet amacının tam olarak gerçekleşmesi için nasıl insanın ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla birlikte tüm insan haklarından yararlanmasının Devlet'in görev ve sorumluluğu altına alınması gerekli ise, «diğer taraftan bu hakları demokratik nizam ile bağdaşamayacak surette sınırlayan engelleri» kaldırmak ve ayrıca «kişinin maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerek-

li şartları» hazırlamak da öylece Devlete düşen bir görevdir. Bu görev Anayasanın 10. maddesinde belirtilmiştir. Bu görevin yerine getirilerek insan haklarının ve sosyal devletin gerçekleşmesini güçleştiren, siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engellerin kaldırılması, gerekçede de işaret edildiği gibi genel bir direktif niteliğindedir. Anayasanın kişinin hakları ve ödevleri başlığını taşıyan ikinci bölümü ile sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler başlığı altındaki üçüncü bölümü hükümlerinin, gerekçenin işaretine uygun olarak sosyal devletin bütün bu engellerini kaldıracak ve kişinin maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlıyacak yönde yorumlanması icap etmektedir. Böylece sosyo-ekonomik yapıda ve bizat mevzuat sisteminde mevcut bütün anti-demokratik kalıntıların, tahakküm ve baskı güçlerinin temizlenmesi ve kişinin tam bir insan hakları ortamı içinde maddî ve manevî gelişme imkânına kavuşturulması lâzımdır. Bu ilkelerin de Anayasamızda kastedilmiş ve adı konmamış bir «iktisadî kamu düzeni» kavramına ihtiyaç gösterdiği kanısındayız. Burada insan hakları ile ilgili hukuk literatüründe önemli yeri olan bir konuya da temas etmeden geçemeyiz.

Genelliklere insan haklarının ihlâlinde bu ihlâlin devlet eylemleri ile vuku bulması gözönünde tutulmuş, Devletin değil de üçüncü kişilerin eylemleriyle (dritt wirkung) insan haklarının ihlâlinin ve bu gibi ihlâllere imkân bırakılmasının, insan hakları sözleşmelerine aykırılık teşkil edip etmeyeceği, bu yolda sorumlu devlet aleyhine Milletlerarası mercilere yapılacak şikâyet ve müracaatlar bakımından tartışma konusu olmuştur. Üçüncü kişilerin eylemi, bilhassa iktisadî ve sosyal mahiyetteki insan haklarının ihlâli bahsinde Devletlerin bu gibi ihlâlleri önleyici tedbirleri almaması halinde Devlet sorumluluğunu haklı gösterebilmektedir.

Bizim Anayasa rejimimizde de, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, iktisadî sosyal engelleri kaldırmamaktan doğan durumlarda insan haklarının ihlâli sorumluluğunu Anayasanın 10. maddesi ile üzerine almış bulunuyor.

32. Bütün bu açıklamalarımızın sonucu olarak şu noktaları özet olarak belirtebiliriz :

a) Türkiye Cumhuriyetini insan haklarına ve Başlangıçtaki temel ilkelere dayanan millî demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti olarak tanımlayan Anayasanın 2. maddesi karşısında, güvenlik,

adalet, hürriyet ve refah gibi amaçlarının Anayasa ve Kanunlarla çizilmiş sentezini ifade eden kamu düzeni içinde milletin mutluluğu ve refahı toplumsal bir değer niteliği taşımaktadır. Bu değer hukuk dilindeki ifadesi insan hak ve hürriyetleridir.

b) Millî yaşantımızın dinamizmi bu toplumsal değerini artırıştır. Sosyal Devlet, bu toplumsal değeri koruyup geliştirerek huzuru sağlayabilmek için Anayasanın ruhunda yerleşmiş bu iktisadî kamu düzenini müesseseleştirmek sorumluluğu ile karşı karşıya kalmış bulunuyor.

c) Şartları iyi düzenlenmiş bir grev hakkı ve toplu pazarlık rejimine dayanan ücret adaleti, millî teşebbüs gücünü ve istikrarı ayakta tutmakla sınırlı müterakki bir vergi sistemi içinde vergi adaleti, millî gelirin yeniden dağılımını âdil bir düzene bağlayan sosyal sigortalarla, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin içinde bütünleştiği geniş bir sosyal güvenlik sistemi kurulmalıdır.

d) İktisadî gücün Devlette toplanmasını olduğu kadar iç ve dış devleşmiş özel sermayenin işçiye, tüketiciye ve hattâ devlete karşı tahakküm ve baskısını ve her türlü özel çıkar tekellikliğini kesin olarak önleyen bir plânlı ekonomide, devletin temsil ettiği sosyal sorumluluk ahlâkı, iktisadî ve sosyal teşebbüs ve faaliyetlerin tümünde hukukî kurallaşma ve müessesleşme imkânını bulmalıdır.

e) Sinesinde bahtsız yoksulların tufeyliliğe, haysiyetten ve hürriyetten uzaklaşmasına katlanmaya mecbur kalmayacak kadar zengin olan ve fakat her çeşit lüks istihsal ve istihlâke ve bundan doğacak israfa tahammül edemeyecek kadar da fakir olan ülkemizde Anayasanın Sosyal Devlet ilkesi doğrultusunda lükse karşı tedbirler alınmalı, korunmaya muhtaç çocuklarla sakat ve güçsüz ihtiyarlara, atıfet ve lütuf olarak değil, hak olarak, yeterli sosyal yardım yapılmalı, Anayasamızın 48. maddesinde yer alan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinden esinlenmiş bu sosyal hizmet, sosyal devlete yakışır etkinlikle, kalkınma planının tozlanmış sayfelerinde çıkarılarak uygulamaya konulmalıdır.

33. Ekonomik ve sosyal faaliyetlerde hizmetle ilgili toplulukların yönetime katılması yönetimi demokratize eden çok yerinde bir yöntemdir. İş yerlerinde işçilerin yönetime katılması bir yandan bir prodüktivite meselesi, öte yandan gerçek ihtiyaçların yönetim kararlarında yansıtılması meselesidir.

Masa başındaki bürokrat veya mühendislerin yönetimi yerine işin içinden gelenlerin pratik tecrübelerine dayanan görüşlerin göz-önünde tutulması demkoraatik olduğu kadar da işin icabına uygun bir yönetim tarzıdır.

Fabrika ve işyeri düzeyinde işletme komiteleri, sanayi düzeyinde Danışma Kurulları ve millî düzeyde ekonomik ve sosyal kurullar, vatandaşların bir sosyal devlette kararların oluşmasında ve planlama sürecinde katkısını değerlendirecek organik araçlardır. İşçi-işveren ilişkilerine de etkisi olumludur.

1947 tarihli İtalyan Anayasasının 99. maddesi Millî Ekonomi ve Çalışma Konseyini Parlamento Meclislerinin ve Hükümetin danışma organı olduğunu, üretimci zümrelerin (işçi ve işverenlerin) ve eksperlerin teşkil ettiği bu konseyin kanun tasarısı teklif etme, iktisadî ve sosyal mevzuatın hazırlanmasında katkıda bulunma ve kanunla verilen işleri yapma gibi görevlerini açıklamaktadır. Fransız Anayasasına göre de Ekonomik ve Sosyal Konsey iktisadî ve sosyal konularda ve tam çalışmanın planlamasında benzer görevleri yapar.

Memleketimizde planlama fonksiyonunu bürokrat ve politikacıların tekelinden kurtarmak ancak işçi ve işverenlerin ve diğer ilgililerin katkısını planlama sürecinde etkili kılmakla sağlanabilir. Ekonomik ve sosyal işlerde, mahallî ve merkezî çeşitli kademelerde ilgili işçi ve işverenlerin Devlete yardımcı olarak yönetime katılmaları ve ayrıca millî iktisadî ve sosyal kalkınma planının hazırlanmasında da meslek kuruluşları temsilcileriyle diğer eksperlerin bilgi ve ihtisaslarından ve meslekî ihtiyaçları aksettiren görüşlerinden yararlanılması ileri bir yöntemdir. Fransa'da ve İtalya'daki başarılı uygulamaları bizim için de örnek alınacak bir değer taşımaktadır.

Bugün Planlama Teşkilâtımızın İhtisas Komsiyonları veya Hükümetçe özel teşebbüs-sendika temsilcileriyle yapılan toplantılar böyle bir Anayasal kuruluşun yerini tutmaz.

Muhtelif meslekî ve sosyal grupların ve ekonomik menfaatlerin ahenkli şekilde uzlaşması ve yüksek düzeyde koordinasyonu için bir millî ekonomik ve sosyal konseyin kurulması ve Hükümete yasama organına yardımcı olmasında büyük yarar vardır.

34. Sözlerimi burada bitirirken Türk Milletinin Hukuka ve adalete bağlılık bilinci içinde, hukukun zaferi uğruna mücadelenin

kutsal heyecanını vicdanlarında duyarak çalışan ve savaşan aziz meslekdaşlarımızı, Türkiye Barolar Birliğinin dzenlediği bu toplantının seçkin varlığında yürekten duygularla selâmlarım.

Beni dinlemek zahmetine katlandığınız için teşekkür eder, Kongrenin Türk ekonomisine ve Türk Hukuk Alemine hayırlı ve başarılı olmasını diler, saygılar sunarım.

EKONOMİK KALKINMA, NÜFUS VE HUKUK

Dr. Nusret H. FİŞEK
Hacettepe Üniversitesi Öğretim Üyesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

EKONOMİK KALKINMA, NÜFUS VE HUKUK

Dr. Nusret H. FİŞEK
Hacettepe Üniversitesi
Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Ekonomik kalkınmada hukukun yerini incelerken analitik bir yaklaşım ile ekonomik kalkınmayı, daha doğru bir deyimle ekonomik kalkınma hızını etkileyen değişkenleri belirlemek ve hukuk kurallarının bu değişkenler üzerindeki etkisini incelemek yerinde olur. Bu yazıda bu yaklaşım esas alınarak ekonomik kalkınma hızını etkileyen etkenlerden biri olan nüfus ele alınacak ve nüfus ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişki saptandıktan sonra, nüfusun nicelik ve niteliğini etkileyen politikalar ve bu politikaların uygulanmasında hukukun rolü üzerinde durulacaktır.

EKONOMİK KALKINMA VE NÜFUS

Bu yazının amacı ekonomik kalkınma ile nüfus arasındaki ilişkiyi her yönüyle incelemek değildir. Bu nedenle bu ilişkiyi gösteren örnekler vermekle yetinilecektir ve özellikle nüfus ile ekonomik kalkınmanın en önemli değişkeni olan üretim arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır.

Üretimi etkileyen üç değişken emek, sermaye ve doğal kaynaklardır. Her ülkede doğal kaynaklar sabittir. Bu kaynaklardan yararlanma da teknolojik değişmediği sürece değişmez. Teknolojik gelişimi de, diğer faktörler yanında nüfusun niceliğinden çok niteliği etkiler. Nüfusun niteliğini etkileyen bağımsız değişken ise hizmet üretimi, özellikle eğitimidir.

Emek faktörüne gelince, bunun da nicel ve nitel yönleri vardır. Nitel gelişme, yukarıda değinildiği gibi hizmet üretimindeki gelişmelere bağlıdır. Nicel yönden sorun ele alındığında çeşitli sektörlerin bugün ve gelecekte insan gücü ihtiyacı olup olmadığı incelenmelidir. Şimdi ülkemizi örnek olarak alalım ve sorunu inceleyelim. Türkiye’de üretimi arttırmak için nüfusa, daha doğru bir deyimle daha fazla insan gücüne ihtiyaç var mı? Önce tarım sektörünü ele alalım. Ülkemizde tarımsal üretimi arttırmak için karşılaşılan dar boğaz sulama, gübreleme ve makineleşme açığıdır. Bu alanda insan gücü açığı değil fazlası vardır. Amerika Birleşik Devletleri’nde 100 hektarda 4 çiftçi çalışır. Ülkemizde aynı alanda 25 çiftçi çalıştığı göz önüne alınırsa ne bugün ne de gelecekte, bu sektörde emeğin bir sorun olmadığı ve olmayacağı ortaya çıkar.

Sanayi sektörüne gelince; nüfus artış hızımıza, milyonlarca açık ve gizli işsive ve dış ülkelere giden işçi sayısına bakarak; bugün ve yakın gelecekte sanayi sektöründe emek sorunun nicel olmayacağı yargısına varırız. Sanayi sektörünün emek sorunu nitelikli işçi açığıdır ki, bunun karşılanması da, özellikle, eğitimin gelişmesine bağlıdır.

Hizmet sektöründe de durum aynıdır. Bilinen bir gerçektir ki, nüfus sayısı ile eğitim ve diğer bütün hizmet sektörleri arasındaki ilişki negatiftir. Kaynaklar sabit ise, hizmet görülen nüfus arttıkça, hizmet kalitesi düşer. Bu duruma göre aşırı nüfus artışının Türkiye’de ve koşulları Türkiye’ye benzeyen ülkelerde ekonomik kalkınma için gereksiz olduğu ve nüfusun niteliğini olumsuz etkilediği için zararlı olduğu yargısına varabiliriz.

Sermaye birikimine gelince, fazla nüfusun burada da olumsuz etkisi vardır. Yine ülkemizi örnek alalım. 1973 yılında gayri safi milli hasıla 300 milyar lira civarında idi. Bu gelirin yüzde 69’u halk (209 milyar lira), yüzde 12’si kamu kuruluşları (37 milyon lira) tarafından tüketilmiştir. Şimdi 1927’den bu yana nüfus artış hızımıza bakalım. 1927-1945 yılları arasında ortalama nüfus artış hızı binde 17,8 idi. İkinci dünya savaşından sonra sağlık hizmetlerinde daha başarılı olmamızın sonucu olarak ölümler azalmış, buna karşın doğurganlık değişmediğinden, nüfusumuz hızla artmaya başlamıştır. 1945-1973 arasında ülkemizde de doğurganlık, batı ülkelerinde 19. yüzyılda olduğu gibi, ölümlerin azalmasına paralel olarak azalsa ve nüfus artış hızı binde 17,8 dolaylarında kalsa idi,

1973'de nüfusumuz 38 milyon değil, 30 milyon olurdu. Şimdi nüfusun üretim için gerekli sermaye birikimine etkisini belirtebilmek için bir varsayım yapalım. Varsayalım ki, ülkemizde 1945'den sonra nüfus artış hızı değişmedi, 1973'de kişi başına tüketim ve kamu tüketimi bugünkü düzeyi korudu. Bu duruma göre toplam tüketim 242 milyar lira değil, 212 milyar lira olur ve yatırım harcaması yüzde 68 bir fazlalık ile 90 milyar liraya ulaşırdı.

Ekonomik kalkınma ile nüfus arasındaki ilişkiden söz ederken şunu da belirtmek gerekir ki, ekonomik kalkınma ile nüfus arasında etkileşim var demek nüfus faktörünün tek etken, bağımsız etken, veya en önemli etken olduğu anlamına gelmez ve gelmemelidir de. Gerçekten nüfus etkeni, ekonomik kalkınmada ne tek etkendir ve ne de en önemlisidir. Sadece ve özellikle aşırı doğurgan olan az gelişmiş ülkelerde, ekonomik kalkınma hızını etkileyen etkenlerden biridir. Bu noktanın belirtilmesinin nedeni bazı fanatik pronatalist'lerin ve teorik modellere gereğinden fazla önem verenlerin antinatalist politika uygulamalarının amaçlarından olan nüfus planlaması programlarını zayıflatmak için «Nüfus planlaması ile sosyo ekonomik kalkınma olmaz» veya «Doğurganlık, sosyo-ekonomik kalkınmaya bağımlı olarak azalır. Nüfus planlaması programları ile doğurganlık azaltılamaz» savlarını ısrarla öne sürmeleridir. Elbette kültürel ve ekonomik gelişmemişlik nedeniyle insan gücüne ihtiyacı olan ülkelerde hükümetlerin nüfus planlama programları başarılı olamaz. Ancak yukarıda açıklandığı gibi nüfus, ekonomik kalkınma hızı üzerinde etkisi olan bir faktördür. Diğer sava gelince, aşırı doğurganlığın tek nedeninin sosyo-ekonomik gelişmemişlik olmadığını hatırlamak gerekir. Aşırı doğurgan ülkelerin bir kısmında, örneğin Türkiye'de aşırı doğurganlığın nedeni, halkın gebeliği önleyici etkin yöntemleri bilmemesi veya çeşitli nedenlerle kullanamamasıdır.

NÜFUS POLİTİKALARI (*)

Nüfus politikaları dediğimiz zaman hükümetlerin bilinçli olarak nüfusun niceliği, niteliği ve dağılımını etkileyen kararlarının

(*) Bu yazıda politika kelimesi sadece siyaset anlamına değil, ingilizce «policy» kelimesinde olduğu gibi geniş anlamda kullanılmıştır. Politika sözcüğü bu biçimde kullanılınca «Bir hizmetin yürütülmesinde alınacak icra kararlarına yön veren prensip kararı» anlamını da içerir.

tümünü anlıyoruz. Bu kararların bir başka deyimle politikanın yürütülmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasını politikadan ayrı bir eylem kabul ediyoruz.

Nüfus politikaları arasında, nüfusun niteliğini ve dağılımını etkileyen politikalar bu yazının kapsamına alınmayacaktır. Nüfusun niceliğini etkileyen politikalara gelince, bunlar sağlık ve doğurganlığı kontrol politikalarıdır.

Çeşitli ülkelerin sağlık politikalarında amaç yönünden fark yoktur. Her ülke yurttaşlarına sağlık hizmetini en yüksek düzeyde götürme istek ve kararındadır. Ancak şuna da değinmek gerekir ki, bu hususta her ülke, özellikle az gelişmiş ülkeler, yeter derecede başarılı olamamakta ve bu ülkelerde sağlık hizmetinden ancak bir mutlu azınlık yararlanmakta, halk bundan yoksun kalmaktadır. Bunun nedenleri arasında kaynakların sınırlılığı, sağlık hizmetini örgütlemeye akılcı bir tutum yerine gelişmiş ülkeleri taklit etme yolunu seçme ve hasta-hekim ilişkisinde liberal ekonomik düzeni sürdürme sayılabilir.

Doğurganlığı kontrol politikasına gelince, bu politika, eğer varsa, pronatalist, antinatalist veya iki yönlü (bipolar) olabilir. Üretim ve güvenlik için insan gücü ihtiyacı olan bir ülkenin pronatalist, insan gücü fazlası olan bir ülkenin antinatalist bir politika gütmesi beklenir. Ülkelerinde etnik ve bölgesel nüfus dengesini etkilemek isteyenler de iki yönlü bir politika izlerler.

Nüfus politikalarının uygulanması bir dizi kararlara ve çeşitli politikalar arasındaki öncelik ve dengelere bağlıdır. Politikalar arası dengede ülkelerin büyük çoğunluğunun üzerinde durduğu husus, insan hakları politikası ile nüfus politikalarını bağdaştırmaktır. Zamanımızda ülkelerin büyük çoğunluğu ister pronatalist olsun, ister anti natalist olsun, kadınların istediği zaman ve istediği sayıda çocuk yapma haklarını kısıtlamayan politika gütmektedirler. Pronatalist politika güdenler amaçlarına ulaşmak için doğurganlığı özendirici tedbirler almaktadırlar. Örnek olarak aktif pronatalist politika güden bir sosyalist ülkeyi, Çekoslovakya'yı gösterebiliriz. Çekoslovakya'da doğum yapan kadınlara, işyerleri ilk yıl tam ücretle, ikinci yıl yarım ücretle izin vermektedir. Buna karşın, gebeliği önleyici yöntemleri kullanma ve çocuk aldırma kısıtlayıcı politika güdülmemektedir. Antinatalist politika güden ülkelerde de durum aynıdır. Bu ülkeler kadınlarının doğurganlığını

kısıtlamak istemelerine rağmen zorlayıcı bir politika uygulamamakta, amaçlarına halklarını eğiterek varmak istemektedirler. Doğurganlığı kontrole büyük önem veren ve başarılı olan Çin Halk Cumhuriyeti bile evlenme yaşını 25'e çıkarmaktan başka zorlayıcı tedbir uygulamamaktadır.

Politika kararı almakta ve özellikle uygulamakta gelenekçilikle akılcılığın çarpıştığı ülkelerde vardır. Nüfus sorununda gelenekçi tutum doğurganlığı teşviktir. Bu tutum kökenini neolitik kültürün derinliklerinden alır. Tarım devrimini kovalayan bin yıllarda insanlar üretimi arttırabilmek için muhtaç oldukları enerjiyi büyük ölçüde biyolojik kaynaklardan yani insan ve hayvan gücünden sağlayabiliyorlardı. Bu nedenle fazla nüfusu olan aile ve ülke, daha kuvvetli ve daha zengin oluyordu. Bu çağda insanlar ölümleri kontrol edemediğinden insan gücü kaynakları ancak doğurganlığı teşvik ve esir kullanarak geliştirilebiliyordu. 18. yüzyıldan bu yana yeni enerji kaynaklarının keşfi teknolojik gelişmeler ve sosyal devrimler ücretin ve güvenlik için insan gücünün önemini azaltmış ve bunun sonucu tutumlarını değişen koşullara göre değiştirebilen akılcı aileler ve hükümetler nüfus sorunu karşısında geleneksel davranışlarını değiştirmişlerdir. Buna karşın her toplumda düşüncelerini çağın koşullarına uyduramayanlar ve her ne pahasına olursa olsun geleneklerin kafalarına yerleştirdiği inançlardan ayrılamayanlar da vardır. Gelenekçilikten en çok etkilenen ülkeler Latin Amerika ülkeleridir. Katolik kilisesine çok bağımlı olan bu ülkeler gereksindikleri halde halkın doğurganlığı kısıtlayıcı tedbir almalarını kolaylaştırıcı bir politikayı benimsemektedirler.

Şimdi doğurganlık politikalarını inceleyelim. Bunlar iki grupta incelenebilir. Birinci grupta doğurganlığı doğrudan etkileyen şu politikalar vardır: Gebeliği önleyici usullerin kullanılması, çocuk aldırma, erkek ve kadının sterilizasyonu, doğurganlığı kontrol konusunda halkın eğitimi, evlenme yaşının saptanması, aile planlama hizmetinin halka sunulduğu ile ilgili politikalar..

Çocuk sayısına karar vermeyi ailenin veya kadının hakkı saymayan ve onları aşırı doğurganlığa zorlayan ülkeler gebeliği önleyici ilaç ve araçların üretimini ülkeye ithalini ve satışını yasaklayan bir politika güderler. Halka bu konuda bilgi verilmesini de yasaklarlar. Zamanımızda bu aşırı uygulamayı Latin Amerika ülke-

lerinde ve sosyalist ülkeler arasında Romanya'da görüyoruz. 1965 yılında nüfus planlaması Kanunu kabul edilmeden önce ülkemizde de aynı politika güdülmekteydi.

Çocuk düşürmeye gelince, bu bir çok ülkelerde «cinayet» sayılmakta ve yasaklanmaktadır. Buna karşılık bazı ülkelerde gebe kadına çocuğu aldirmaya karar yetkisi tanınmaktadır. Zamanımızda ve geçmişte ülkelerin çocuk aldırma politikalarında büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. Roma hukukunda gebeliğin kırkıncı gününden önce çocuk düşürme suç değildi. Revizyonist bir çocuk düşürme politikası gütmeyen sosyalist ülkelerde hekimler kadınların isteği üzerine çocuk düşürtme zorundadır. Bunun nedeni Lenin'in çocuk doğurmaya karar vermenin kadın hakkı olduğunu kabul etmesidir. Son yıllarda aynı eğilim batı ülkelerinde de görülmektedir. İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa son yıllarda çocuk düşürme politikalarını değiştirerek, çocuk düşürmeyi serbest bırakmışlardır.

Sterilizasyonda da durum aynıdır. Bazı ülkeler sterilizasyonu uzuv ıskatı saymakta ve doğurganlığı kontrol için sterilizasyonu yasaklamaktadır. Bazı ülkelerde de örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde, doğurganlığı sterilizasyon ameliyatı yaptırarak önlemek serbesttir. Hindistan ve daha az gelişmiş bir çok ülkede ise hükümetler sterilizasyonu teşvik edici bir politika gütmektedir.

Evlenme yaşının yükseltilmesi doğurganlığı azaltır. Ülkeler evlenme yaşı politikasını da değiştirerek doğurganlığı etkileyebilirler. Örneğin, Çin Halk Cumhuriyeti doğurganlığı sınırlayıcı çeşitli politikalar arasında 25 yaşından önce evlenmeyi de yasaklamıştır. Bu suretle kadınların doğurganlık süreleri 30 yıldan 20 yıla inmiş olmaktadır.

Aile planlama hizmetinin halka nasıl sunulacağı hususundaki politika da doğurganlığı etkiler. Bu politika özellikle, Türkiye gibi, çocuk sayısını sınırlamak isteyen, buna karşın çeşitli nedenlerle etkili aile planlaması yöntemlerini kullanamayan ailelerin çoğunlukta olduğu ülkeler için önemlidir. Doğurganlıkla ilgili ikinci grup politikalar dolaylı olarak halkın tutumunu etkileyen politikalarlardır. Bunların en önemlileri sosyal güvenlik, çocuk işçi çalıştırma, kadın hakları, doğum yardımı ve vergileme politikalarıdır. Sosyal güvenliğin hükümetler tarafından sağlanmadığı ülkelerde ana ve baba güvenceyi çocuklarında aralar. Bu toplumlarda gele-

nek ana ve babanın yaşlandığı, hastalandığı veya iş gücünü kaybettiği zaman çocukları tarafından bakılmasıdır. Çocuk sayısının artması güvenceyi arttırdığından aileler çok çocuk ister. Sosyal güvenliğin hükümetler tarafından sağlandığı zaman ana ve babanın bu gereksinimleri ortadan kalkar, ailelerde doğurganlık davranışlarını değiştirirler.

İnsani amaçlarla çocuk işçi çalıştırılmasını yasaklayıcı bir politika gütmeye de doğurganlığı azaltır. Bunun nedeni, çocuğun aile ekonomisine katkıda bulunmaması, tüketimin artmasına sebep olması ve çalışma yaşına gelince ana ve babasından ayrılarak kendi ailesini kurmasıdır.

Kadınların erkekler ile eşit haklara sahip olması politikasının benimsendiği ve başarı ile uygulandığı ülkelerde de doğurganlığın azaldığı görülmektedir.

Yukarıda belirtilen üç politikanın uygulanmasını en başarıyla gerçekleştiren ülkeler, sosyalist ülkelerdir. Bu ülkeler de, diğer ülkelere kıyasla, doğurganlığın düşük oluşunda bu politikaların önemli rolü vardır. Gelişmiş batı ülkelerinde de durum aşağı yukarı sosyalist ülkeler gibidir.

Doğurganlığı teşvik edici bir politika gütmeye zorunluğu duyan, insan haklarına ve sosyal güvenlik ilkelerine saygılı, halkına istedikleri hizmeti vermeyi görev bilen ülkeler özendirici tedbir olarak vergi muafiyeti ve doğum yapanlara yardım politikaları gütmektedir. Ancak gözlemler bu tedbirlerin sosyal güvenlik, çocuk işçi kullandırmama gibi politikalar yanında etkisinin sınırlı olduğunu göstermektedir.

NÜFUS POLİTİKALARI VE HUKUK

Her politikanın uygulanmasında olduğu gibi nüfus politikalarının uygulanması da ancak bu politikaların yazılı kurallara bağlanması ve bu kuralların uygulanmasını kontrol için de müeyyidelerin konması ile mümkün olur. Hukuk, devletin müeyyidelere bağladığı sosyal düzen kuralları olduğuna göre, hukukun rolü olmadan yukarıda değindiğimiz politikaları başarı ile uygulamak olanaksızdır.

Hukuk kuralları toplumun tutum ve davranışlarından kökünü alan veya belirgin bir ihtiyacı karşılayacak kurallar olabileceği

gibi devletin toplumun tutum ve davranışını belirli bir yöne yöneltme amacı ile konmuş kurallar da olabilir. Birinci şekilde kuralların, toplumun da baskısı ile, başarılı bir biçimde uygulanması olanaklıdır. İkinci şekilde ise kuralların uygulanmasında büyük güçlüklerle karşılaşılabilir. Bu bakımdan nüfus politikalarından sosyal güvenlik gibi toplumun ihtiyacını karşılayan politikalar başarı ile uygulanmakta, buna karşın doğrudan doğurganlığı etkileyen politikaların uygulanmasında güçlüklerle karşılaşılmakta veya istenmeyen sonuçlar alınmaktadır. Karşılaşılan güçlüklerin üç temel nedeni vardır. Bunlar politikanın halkın tutum ve davranışına ters düşmesi, politikayı uygulayacak yönetimin yetersizliği ve demokratik ülkelerde iktidara gelen her hükûmetin kural ve müeyyidelere bağlanan politikaları uygulamakta aynı derecede istekli olmamasıdır.

Bu üç nedeni birer örnekle açıklayalım. Hindistan yirmi yıldan beri antinatalist bir politika güder. Ve bu politikayı uygulamak için çabalar. Buna karşın bu ülkede doğurganlık önemli bir ölçüde azalmamıştır. Bunun nedeni bir yandan halkın doğurganlığı azaltmak istememesi, bir yandan da yönetimin nüfus planlaması hizmetlerini halka gerektiği düzeyde ulaştıramamasıdır. Bir diğer örnek Romanya'dan 1867 yılında, doğurganlığın çok düşmesi üzerine, çocuk düşürmeyi ve gebeliği önleyici ilaç ve araçların satışını yasaklamıştır. Buna rağmen doğurganlıkta önemli bir artış olmamıştır. Politikaların uygulanmasında hükûmetlerin tutumlarının etkisine örnek olarak da ülkemiz gösterilebilir. Türkiye'de aşırı doğurganlığın kontrolunun gerekli olduğu Büyük Millet Meclisinde büyük tartışmalar sonunda kabul edilmiş ve 1965 yılında yayınlanan «Nüfus Planlaması Hakkındaki Kanun» bunu hükme bağlamıştır. Ancak 1965'den bu yana hükûmetler ne bu kanunu yürürlükten kaldırmış, ne de başarı ile uygulamak için gerekli tedbirleri almıştır. Buna karşın halk fazla çocuk istemediği için kendi olanakları ile aşırı doğurganlığı kontrol etmekte ve doğum hızı düşmektedir. 1968'de binde 40 olan doğum hızı, 1973'de binde 32 olmuştur. Bu gözlem de doğurganlık sorununda hükûmetlerde çok, halkın tutumunun önemli olduğunun kanıtıdır.

**TİCARİ KREDİLERİN EKONOMİK KAMU DÜZENİ
YÖNÜNDEN YASAL OLARAK SINIRLANDIRILMASI
ZORUNLUĞU**

Ahmet GÜLER
Sinop Ağır Ceza Mahkemesi Başkanı

Sevinç Matbaası, Ankara — 1975

TİCARİ KREDİLERİN EKONOMİK KAMU DÜZENİ YÖNÜN- DEN YASAL OLARAK SINIRLANDIRILMASI ZORUNLUĞU

Ahmet GÜLER

Sinop Ağır Ceza Mahkemesi Başkanı

GİRİŞ :

Az gelişmişliğin belirtileri olan, beslenme yetersizliği (gizli açlık); tarım sektöründe nüfusun fazlalığı, topraktan tam yararlanamama, düşük randıman biçiminde görünen tarımda yetersizlik; kişi başına düşen ortalama Ulusal gelir düşüklüğü; yaratıcı faaliyetten çok, aracılık ve süpekülasyonla mevcut düzenden çıkar sağlama çabasıyla çalışan fazla gelişmemiş bir orta sınıfın varlığı; açık ve gizli işsizlik; düşük bir eğitim düzeyi; yüksek doğurganlık; toplumun gelişmiş ülkelere yalnızca tüketim biçimi yönünden benzemesi; bu durumu körükleyen, tüketim ekonomisine dönük işletmeleriyle topluma yön veren çok uluslu şirketlerin at oynattığı bir ortam; bu ortamın koşullandırdığı (şartlandırdığı) ülke sorunlarından habersiz bir politikacı kesimi; az gelişmişliğin bilincine varan halkın ve bunların dinamik kesimi olan gençlerin, bu bilinçlerini yeterli yetersiz ortaya koyma sıralarında, yerli yabancı çıkar çevrelerinin istemlerinin otorite şekline bürünen baskılarının bunu saptırmasıyla anarşik eylemlere dönüşen gençlik hareketleri; devamlı dış ticaret açığı; üretici ve gerçek sanayicinin değil, tüccarın kazandığı bir pazar, bu yüzden aşırı derecede şişkin bir ticari sektör; görünümü ülkemizde de vardır.

Biz bu saptamadan hareketle, iktidarı ve muhalefeti ile bütün siyasal organlarımızın benimsedikleri, karma ekonomi diye sınırlanmak istenen kapitalist ekonomiyi esas alarak; bu koşullar altında ulusal çıkara dönük bir kredi sisteminin saptanması zorunluğunu belirtmeğe çalışacağız.

TİCARİ SEKTÖRÜN GENEL DURUMU :

Bütün az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de ticaretle uğraşan nüfus kesimi hem şişkin, hem de bu kesimin ulusal gelirdeki hisseleri anormal derecede yüksektir.

Meksika'da nüfusun % 22 si ticaretle uğraşmakta ulusal gelirin % 56 sını almaktadır. Ülkemizde nüfusun % 7 si ulusal gelirin % 33 ünü paylaşmaktadır.

Tarım geliri ile bir karşılaştırmada ise; tarım sektöründe çalışan kişi başına üretim 100 kabul edildiği takdirde, ticaret kesiminde kişi başına düşen üretim İtalya'da 230, Hindistan, Brezilya, Japonya'da 300; Güney Afrika'da 650; Meksika'da 770; Amerika Birleşik Devletleri'nde 180; İngiltere'de 100; Türkiye'de ise 780 dir (1). Ülkemizde 114 kişiye bir ticarethane düştüğü de belirtilmektedir (2).

Bu rakamlardan da az gelişmişlik belirtisi ögesi (unsuru) olarak ticarî sektörün durumu ülkemizin niteliğini tek başına göstermeğe yeterli bir durumdadır. Ayrıca dış ticaret sürekli olarak açık vermektedir. Aşağıdaki tabloda bu durum görülmektedir (3).

TABLO — I
Dış ticaret hacmi

Yıllar	Değer (Milyar TL)		Değer (Milyon Dolar)		Fark
	İthalât	İhracat	İthalât	İhracat	
1962	5,6	3,4	622	381	— 241
1963	6,2	3,3	688	368	— 320
1964	4,9	3,7	537	411	— 126
1965	5,2	4,2	572	464	— 108
1966	6,5	4,4	718	490	— 228
1967	6,2	4,7	685	523	— 162
1968	6,9	4,5	764	496	— 268
1969	7,2	4,8	801	537	— 264
1970	10,3	6,4	948	588	— 360
1971	17,7	9,0	1 171	677	— 494
1972	22,03	11,9	1 563	885	— 678
1973	29,8	18,0	2 086	1 317	— 769
1974	53,1	21,2	3 778	1 532	—2246

- (1) Ulvi Bulacanlı, 1969 TODAİE çalışması, Y. La COSTE, az gelişmiş ülkeler kitabından naklen.
- (2) TEOMAN YAZGAN, *Artan Fiatlar ve Banka Kredileri*, Milliyet gazetesi 31/3/1975.
- (3) T.C. Merkez Bankası, 1974 yıllık raporu, 14 nolu cetvel.

Hernekadar kalkınmakta olan ülkelerde dış ticaret açığı normal hatta gerekli bir ekonomik politika ise de; bunun yukarıdaki bir numaralı tabloda görüldüğü gibi sürüp gitmesine ülke ekonomisinin katlanma olanağının bulunmaması sanayi ülkelerinin sanayi mamüllerini, petrol üreten ülkelerin de petrollerini yüksek fiyatla sattıkları, ülkemizin her iki olanaktan da yoksun olduğu göz önünde tutulunca, işçi dövizini vesair kaynaklarla ayakta tutulmaya çalışılan ödemeler dengesine bu dış ticaret açığının ağır bir yük olması nedenleriyle, bunun bir yerde durup ya da tersine dönmesi gerektiği de kuşkusuzdur.

TİCARİ KREDİLERİN DURUMU :

TABLO — II (4)

1974 YILI SONU İTİBARIYLA B. KREDİLERİ (000 TL.)

Bankalar	Ticari ve sair krediler.	Zirai krediler	İpotek mukabili krediler ve mesleki krediler	Kalkınma ve yatırım kredileri	Toplam
Hususi kanunlarla kurulmuş bankalar	16.093.364	16.655.191	5.681.445	15.934.299	54.364.299
Diğer milli bankalar	33.219.383	150.045		3.806.971	36.176.399
Mahalli bankalar	9.491				9.491
Yabancı bankalar	2.406.584				2.406.584
GENEL TOPLAM	51.728.822	16.805.236	5.681.445	19.741.270	93.956.733

Bu tablodan görülüyor ki 1973 yılında tüm bankaların kalkınma ve yatırım kredileri toplamı 19.741.270 bin lira iken, ticari ve sair kredilerin toplamı 51.728.822 bin Türk lirasıdır. Tabloda açıkça sanayi kredisi denmediğinden kalkınma ve yatırım kredisi başlığı altında her türlü yatırımların yer alacağı ve ticari vesair kre-

(4) Türkiye Bankalar Birliği yayınları, No: 59-1974 yılı bülteninin 17 no lu cetvelinden özel toplamlar yapılarak çıkarılmıştır.

dilerden de yalnız ticari kredilerin düşünülmeyip içinde sair kredileri de kapsadığı göz önünde tutulunca Türkiye Bankalar birliğinin 59 sayılı 1974 yılına ait yıllık bültenin 1973 yılı sonunda bölgeler itibariyle kredilerin dağılımını gösteren 17 nolu cetveldен çıkarılan bu tablonun gerçekleri tam yansıtacağından kuşkulandırmakta haklıyız. Onun için aynı broşürün 19 nolu cetvelinde kredilerin sektörler itibariyle dağılımı gösterildiğinden birde buna göz atmakta yarar vardır. Ancak bu cetvelde daha değişik rakamlar ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden görüşümüzü belirtme yönünden, sanayi ve madencilik kredileri ile tüm diğer krediler toplanarak karşılaştırmayı sağlayacak şu tablo çıkarılmıştır.

TABLO — III

BANKA KREDİLERİNİN SEKTÖRLER İTİBARIYLA DAĞILIMI
(Milyon Tl. olarak)

Sektörler	1970	1971	1972	1973
Devlet yatırım Bankası Kredileri dışında tüm bankaların toplam kredileri.		46.007	59.120	78.023
Bu bankaların sanayi ve madencilik kredileri		13.832	20.396	27.910
Devlet yatırım bankası kredileri		12.696	12.835	15.934
TOPLAM	51.552	58.703	71.955	93.957

Bu tabloda da görülüyor ki 1973 yılında dahi, sanayi ve kalkınma bankası kredisi dışında tüm bankaların 78.023 milyon Türk liralık kredisinin 27.910 milyonu sanayi ve madencilik kredisidir. Toplam krediye oranı kalkınma ve sanayileşme çabası içinde olan bir ülke için hayli düşüktür.

Ayrıca sanayi kredisi olarak görünen birçok kredilerin, aslında sanayi işletme kredisi olup, bununda ticari nitelikte olduğu; bunların da sanayi ve madencilik kredisi olarak görünen miktardan indirilmesi gerektiği göz önünde tutulunca oran daha da küçülecektir. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası halkla ilişkiler müdürü Teoman Yazgan ticari araçların tüm banka kredilerinin % 45 gibi büyük bir bölümünden yararlandıklarını; tüm kredilere oranla, tarım kredisinin bunun % 20 si; sanayi sektörünün aldığı uzun

vadeli gerçek sanayici kredisinin de % 5 dolaylarında olduğunu belirtmektedir (5).

Bugün Endüstri meslek liselerinden mezun birçok genç sanatkar, büro memurluğu elde etme çabasıdadır. Bunların, gerekli güvence gösteremedikleri, ticarî kredilerde olmadığı için meslekleri ile ilgili tezgâh ve tehzizat almaları çok güçtür. Üretici güç durumunda olan bu nitelikteki sanatkârların desteğini yalnız Türkiye Halk Bankası yapmaktadır. Halk Bankasının bu gibilere tanıdığı en yüksek kredi makina rehini karşılığı 45 bin lira iken 1/6/1975 tarihinden itibaren bu 75 bin liraya çıkarılmıştır. Ancak böyle bir atölye ve tezgahın kurulmasının 100 bin liranın üstünde yatırıma gereksinme gösterdiği de bilinmektedir. Böylece Türkiye Halk Bankasının desteği de yetersiz kalmaktadır. Devlet'in endüstri meslek liseleri açma, bu yolda önemli parasal yükümler altına girmekle amaçladığı hedeflerle Devletin bankacılık sistemi çalışmaktadır.

TİCARİ KREDİLERİN BOLLUĞUNUN SAKINCALARI

— Yukarda belirtilen rakamlar ülkemizde ticaretin yüksek kazançlı ve bu kesimde büyük bir insan gücü ve sermaye kullanımı olduğunu göstermektedir. Bu kesimde kar bu derece yüksek oldukça, sermayenin ve insan gücünün gerçek üretim olan sanayiye yönelmeyeceği kuşkusuzdur. Bu hal ekonomik gücün toplum yararına kullanılması istem ve gereği ile çalışmaktadır.

— Aracı bolluğu ve ticarî kredi olanakları nedeniyle tüketim malları üreticinin sattığından çok yüksek fiyatlarla alıcı eline geçmektedir. Bunun iki türlü olumsuz etkisi olmaktadır. Birincisi, tüketici durumunda olan toplumun sıkıntısı, gereksiz yüksek fiyatlardan zarar görmesi. İkincisi, tüketim mallarına yüksek fiyat ödeyen aylık ve ücretlilerin bu gelirlerini artırmak için toplumu zorlamaları, bunun maliyetleri yükseltip tekrar tüketiciye yansımaları ile, bir kördöngünün doğmasının ekonomik gelişmeyi ters yönde etkilemesidir.

— Mevcut piyasa düzeninde bankaların emtia karşılığı avans işlemlerini garantili görmeleri nedeniyle bu tür bol kredi açma olanakları istifciliğe, sonuçta gereksiz mal darlığına, Spekülasyona kaynak olmakta bu da enflasyonist etkiler yapmaktadır.

(5) TEOMAN YAZGAN, *Artan Fiatlar ve Banka Kredileri*, Milliyet gazetesini 31/3/1975.

AMAÇ VE GETİRİLECEK ÖNLEMLER : (Tedbirler)

Amaç, toplum yararına bir ekonomik düzen sağlamak, toplum yararına ekonomik gelişmeyi hızlandıracak önlemleri almaktır.

Bankalar ticarî kuruluşlar olarak, yeni sanayi teşebbüslerini destekleme yerine, kurulmuş başarılı sanayi teşebbüslerine işletme kredisi vermeyi, kazancı bol ticari ortamda kısa vadeli ticari krediler açmayı mevcut bankacılık sistemi gereği tercih etmektedirler.

Yapı Kredi Bankasının 1974 yıllık faaliyet raporuna göre, bu bankanın sektörler itibariyle kredi dağılımı şöyledir.

TABLO — IV
(1000 Lira)
YAPI VE KREDİ BANKASI KREDİLERİNİN
SEKTÖRLER İTİBARIYLA DAĞILIMI

Sektörler	1 9 7 2		1 9 7 3		1 9 7 4	
	TL.	%	TL.	%	TL.	%
Sanayi	2.489.306	43,20	3.641.407	48,94	4.093.205	50,82
İhracat	854.824	14,83	1.068.543	14,36	680.590	8,45
İthalat	356.493	6,19	460.928	6,19	688.528	8,55
İç ticaret	1.062.938	18,44	1.156.943	15,55	1.444.865	17,94
Bayındırlık					640.659	7,95
Muhtelif	999.386	17,34	1.113.048	14,96	506.472	6,29
TOPLAM	5.762.947	100	7.440.869	100	8.054.319	100
Satın alınan çekler	49.578		100.536		127.783	
GENEL TOPLAM	5.812.525		7.541.405		8.182.102	

NOT : 1974 yılından önceki yılların bayındırlık giderleri «muhtelif» içinde gösterilmiştir.

Tablodan bu bankada sanayi kredisi oranının yüksek olduğu görülmektedir. Hernekadar bu sanayi kredisi diye görünen kredinin tamamı yatırım ve projeye kredi değilse de, gene de oranın tüm bankaların sanayi kredilerinin tüm banka kredilerine oranından yüksek olduğu da bellidir. Bu durum iki büyük banka ile yarışan, mevduat yönünden de olsa üçüncülüğü kendini izleyen diğer bankalara kaptırmama çabasında olan bir bankanın, onlardan ayrı bir yöntemle, uzun vadeli yüksek faizli sanayi kredisi açmayı bir politika olarak seçmesi diye nitelenebilirse de, bundan çıkan ikinci

anlam da, uzun vadeli sanayi kredilerinin banka yönünden de kâr-
lı olduğudur (6).

O halde uzun vadeli sanayi kredisi açılması kamu yararı yö-
nünden olduğu kadar, salt bankanın öz çıkarları yönünden de ya-
rarlıdır. Bu durumda, tüm bankaların bu yolu seçmeyişlerini, ban-
kacılık sistemi dışında faktörlerin de varlığına bağlamak gerekme-
ktedir.

17/4/1974 gün 1877 sayılı yasa ile Devlet sanayi ve işçi yatırım
bankası kurulması kararı ve bu yasanın 2/d işaretli maddesi ile
hükûmete, «yatırımcı ve işletmeci teşebbüslerin kurulmasına öncü-
lük etme» görevinin verilmesi, Türk sanayii ve sonuçta toplum ya-
rarına ileri bir adımsa da yeterli olmadığı da açıktır.

Önemli olan, ihracat ve italatın, iç ticaretten daha yüksekçe
krediyi gerektirdiği de göz önünde tutularak, özel amaçlı banka-
lar dışında tüm bankaların ticarî kredilerinin tedrici olarak sı-
nırlanıp, sanayie, madencilğe ve bunlara ait projelerle üretici du-
rumunda olan sanatlara yeterli kredi verme olanaklarının ya-
sal yollardan sağlanmasıdır. Kalkınma için de, kamu yararına bir
ekonomik düzen içinde bu zorunludur

SONUÇ : Ülkemizde ticarî sektör üretime oranla şişkindir.
Yine üretime oranla banka kredilerinin büyük bir kısmı ticaret
sektörü tarafından kullanılmaktadır. Bu ticarî sektörün diğer üre-
tim dallarına göre daha yüksek kârlı olmasını yapay (sun'î) ola-
rak artırmaktadır. Bunun sonucu toplumun gereksinmesi olan sa-
nayileşme çabaları ters yönde etkilendiği gibi; fiyat yükselmeleri,
enflasyonist etkileri dolayısı ile de kamu ekonomik düzeni zararına
olmaktadır.

Ticari kredilerin sınırlandırılması, hem bunun ekonomiye doğru-
dan doğruya kötü etkilerini önleyecek; hemde sanayileşme çaba-
larına itici güç olacaktır. Toplum yararına ekonomik kamu düze-
ni yönünden ticari kredileri bu biçimde sınırlandıran yasal bir or-
tam sağlanması zorunludur.

-
- (6) Türkiye İş Bankasının 1974 yılı Türkiye'de mevduat kabul eden ban-
kaların bir arada bilançolarını gösteren yayımında anlaşıldığı üze-
re; bu bankanın mevduat yönünden 4 ve 5 nci sırayı işgal eden diğer
bankalardan itibarî sermayesi daha az olduğu halde yıllık net kârı
itibarî sermayesine oranla daha yüksektir. Bu fazlalığa mevduat yük-
sekliği yanında sanayi kredilerinin de verimliliği arttırmada etken ol-
duğunu düşünmek gerekir.

SOYUT DEMOKRATİK HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN EKONOMİK KAMU DÜZENİNE ETKİSİ

Ahmet GÜLER

Sinop Ağır Ceza Mahkemesi Başkanı

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SOYUT DEMOKRATİK HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN EKONOMİK KAMU DÜZENİNE ETKİSİ

Ahmet GÜLER
Sinop Ağır Ceza Mahkemesi Başkanı

I — GİRİŞ :

Bu kongrenin toplanmasına önderlik eden TBB yönetim kurulunun, kongreye gereksinme duyduğunu belirten raporunda sonuç olarak ekonomik kamu düzeninin yasal ve böylece bağlayıcı olarak saptanmasının zorunluluğuna işaretlerle bunun nasıl bir, «ekonomik (demokratik) kamu düzeni» olacağını tartışılmasını istendiği anlaşılmaktadır.

Çağrı mektuplarında konuyu sınırlandırmadıklarını belirtmekte iseler de; kamu ekonomik düzenine esas olan, yasal-temel araştırmasının seçilecek konulara esas alınması gerektiği açıktır. Bunun dışına çıkmanın kongreyi saptırma olacağına kuşku yoktur. Biz ise, bu ikinci bildirimizle, soyut demokratik hak ve özgürlüklerin, ekonomik kamu düzeninin yasal dayanağının saptanmasının önkoşulu olduğunu belirtmeğe çalışacağız. Çünkü, karma ekonomi diye sınırlanmaya çalışılan kapitalist ekonomiyi esas alan bir noktadan çıkışla dahi, ulus yararına, toplum yararına bir kamu ekonomik düzeninin yasal dayanaklarını saptamaya, hatta bu konuda hatırı sayılır bir etken olmaya, bir baskı grubu olarak TBB nin de, bu kongrenin de, siyasal organların da gücü yetmez. Bu ancak kutsuz ve eksiksiz olarak soyut demokratik hak ve özgürlüklerin sağlanması, böylece toplumun bilinçlenmesi, toplum içindeki tüm baskı guruplarının etkenliği ile sağlanabilir.

TBB yönetim kurulu raporunun ikinci sayfasında «... fiilî düzen taraflıları ile, 1961 Anayasası anlayışı içinde kalmak isteyen-

ler arasındaki çatışmada bazı kuruluşlar özerklikten yoksun kıldılar. Diğer bir deyimle hukuksal temelden yoksun, ekonomik düzen yine başarı sağladı...» sözleri, bize, konumuzu bu şekilde seçmede ve özgürlüklerle ekonomik düzenin ilgisini belirtmeye çalışmada aykırılık olmadığı kanısını vermiştir.

II — TARİH AÇISINDAN DURUM :

Yine TBB yönetim kurulu raporunda, «ekonomik (Demokratik) kamu düzeni saptanmamış bir ortamda yeni haklar sadece Anayasal metinlerde yer alır» denmektedir. Bu sav'ın gerçekliği söz götürmez. Ancak, ekonomik dediğimiz sosyal haklar soyut demokratik hakların elde edilmesinden sonra söz konusu olmuştur. Başka bir deyimle, toplumda, soyut hakların elde edilişi birinci adım ise, sosyal hakların elde edilmesi ikinci adımdır.

Kapsamı ve anlamı bakımından 1215 İngiliz «Şart»ını ayırık tutarsak soyut siyasal hakların, böylece siyasal demokrasinin doğuşu 1789 Fransız devrim bildirisi ile başlar. Fransız devrimi Ulusal egemenlik devrimidir aslında. Bu devrimin altında ve başlangıcında ekmek sorununun öz teşkil ettiği de kuşkusuzdur. Fakat Fransız devrim bildirisi özetle :

İnsanların özgür ve eşit doğduğu; siyasal toplumun amacının insanın doğal ve zaman aşımına uğramaz haklarının korunması olduğu; bu hakların özgürlük, mülkiyet, güvenlik, cebir ve baskıya karşı koymadan ibaret bulunduğu; egemenliğin özünün ulus, kamu güçlerinin varlığının insan ve yurttaş haklarının güvence altına alınması amacına yönelik olduğu biçiminde somutlaşmıştır.

Görülüyorki sonradan Anayasalaşan bildiride, toplumsal yani ekonomik haklardan ve ekmek davasından söz yoktur. Bu durum devrimin saptırıldığı anlamına yorumlanamaz. Aksine ekonomik sorunların bu temel haklara bağlı olduğu; başlangıçtaki ekmek davasını çözüme giden hukuksal ortamın hazırlandığının böylece kabul edildiği biçiminde yorumlanmak daha gerçekçi olur.

Bizim yargımız sivri bulunup kendimize özgü sayılsa bile; bu devrimden sonra Kralların bütün karşı koymalarına ve önlemlerine karşın ulusal egemenlik özlemi bütün avrupayı sarmış, sonunda tüm ulusların gerçekleştirdikleri yada gerçekleştirmeye çalıştıkları amaçken; bu durum gelişerek, grev ve işyeri güvenliği hak-

larından sosyal haklar ve diğer ekonomik haklar çizgisine doğru bir gelişmeye kaynak olduğu da yadsınamaz (reddedilemez).

Ulusal Egemenliğin gerçekleştiği bütün ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de soyut demokratik hakların gelişmesi sosyal hakların gelişmesinde ilk adım olmuştur.

O halde, sosyal hakların gelişmesi, kamu yararına demokratik bir ekonomik düzenin yasal nitelik kazanması, soyut demokratik hakların tam ve kusursuz olarak gerçekleşmesine bağlıdır. Her halde soyut demokratik hakların elde edilip gelişmesinde Ulusal egemenlik akımı önemli bir etken ve itici güç olmuştur.

III — ULUSAL EGEMENLİK KAVRAMININ İÇERİĞİ (MUHTEVASI) :

Ulusal egemenlik, ülke yönetiminde ulus istemlerinin (iradesinin) egemen olmasıdır. Bunun gerçekleşme biçimi olarak, demokratik yöntemler benimsenmiştir. Demokratik yöntemin en belirgin niteliği, ulusun seçtiği parlamentoların ulus adına egemenliği kullanmasıdır.

Yasanın kaynağının egemen güç olduğu kuşkusuzdur. Fakat hukukun kaynağı, başlangıçtaki egemen güçlere baş kaldırıp, egemenliğe sahip çıkan, egemen olmadan önce güçsüz olan halk yani uludur. Toplumda hukukun egemen olması halk istemidir. Bu yüzden, ulus adına egemenliğini kullanacak olanın parlamento olması yerine, hukukun üstünlüğünü sağlayacak, «ulusun» egemenliği Anayasal esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanması» formülü getirilmiştir (1).

Amaç, «yetkili organlar» diye nitelenen kurumlar yoluyla, «toplumun hak anlayışı» olarak tanımlanan hukukun üstünlüğünü sağlamak ve ulusal egemenlik kavramına içerik kazandırmaktır.

Türkiye Barolar Birliğinin, demokratik ekonomik kamu düzeninin yasal dayanaklarını saptama çabası da, ulusal egemenlik kavramının sözde ve yasalarda kalmayıp somut olarak içerik kazanması isteğidir.

(1) 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 4.

O halde amaç birdir. Bunun nasıl gerçekleştirileceğini de, 1961 Anayasa'sı, ikinci maddesi ile, Cumhuriyetin niteliklerini, 4. maddesi ve sonra gelen maddeleri ile egemenliğin kullanılış biçimini saptayıp; 20. madde ile, «herkes düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Düşünce ve kanaatlarını söz, yazı, resim ve başka yollarla, tekbaşına ve toplu olarak açıklayabilir. Kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz» diye düşünce özgürlüğünü tanımlayıp, sınırsızlığını belirterek; 10. madde ile, kişi özgürlüğünü sınırlandıracak bütün engelleri kaldırmayı Devlete görev olarak vererek; 11. madde ile, sanki sonradan, verilen özgürlüklerin, kutsal bazı değerler bahane edilerek ortadan kaldırılacağını bildiğini somut olarak ortaya korcasına, «kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik gibi nedenlerle de olsa hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamayacağını» belirterek göstermiştir.

1961 Anayasa'sı ulusal egemenliğin gerçekleşmesini, kişinin özgürlüğünde ve kişi hak ve özgürlüklerinin en önemlisi, bütün hak ve özgürlüklerin esası ve aynı zamanda güvencesi olan sınırsız düşünce özgürlüğünde bulmuştur.

Sınırsız düşünce özgürlüğü olurmu denebilir. Çünkü, toplumumuz yıllarca düşünce özgürlüğünün de sınırlı olabileceği biçiminde koşullandırılmıştır. Bu kanıyı vermek için de, «suç» hali, büyük bir safsata ile, kesin ve somut bir kanıt gibi ortaya konmuştur. Halbuki, «suç» halinin özgürlükle ilgisi yoktur. Suç zaten yasalarla yaptırım (müeyyide) altına konmuştur. Aslında özgür insan suç işlemez. Suç işleyen, özgür olmadığı için suç işlemiştir.

Düşünce, tamamı keşfedilmemiş bir ülke gibidir. Bizim için bilinen kesimi sınırı değildir. Tanımadığımız bir ülkeye çizeceğimiz sınır, nitel, (keyfi) bir sınır olur. Böyle bir sınır, ancak, varabildiğimiz yerin o zamanki gücümüzün sınırını gösterir. Düşünce varlığın insan algısına (idrakine) yansımadır. Varlık sonsuzdur. Bu yüzden düşüncenin de sınırı yoktur. Sınırı olmayana sınır çizilemez. Hatta yokta edilemez. Düşünceyi yok etmeye kalkışmak tüm varlığa, hatta insanın kendine karşı çıkmasıdır. Ancak, düşüncenin tanınması baskı altına alınıp, bilinmesi yasaklanabilir. İşte bu noktada özgürlük kavramı karşımıza çıkar.

Düşünce sınırsız olduğundan, düşünceyi tanıma özgürlüğünün ve genel olarak, düşünce özgürlüğünün de sınırı yoktur. Düşünce özgürlüğüne konan sınır düşünceye konmuş demektir ve anlamsızdır.

«Düşünce özgürlüğü», «özgür düşünce» biri siyasal ikincisi psikolojik kavramlardır. Özgür düşünce, salt düşünmeyi, saptırılmamış, etki altında kalmamış düşünceyi anlatır. Özgür düşünce, olumsuz, etkenlerden arı, apaçık düşünemez. Hiç bir düşünce malzemesi olmayan insan yavrusu düşünemez. Düşünebilme, dış dünyayı (Varlık) tanıma, karşılaştırma, (düşünce ülkesinde gezme), değerlendirme, sonra soyutlama, soyutlamada toplum kalıtı (mirası) dilden, sonuçta maddi, manevi malzemedен yararlanma ile olur.

Bu yoldan düşünce başlangıçta toplumsaldır. Toplumun düşünme yeteneği ise, kültürü, tabu'lara bağlılığı (toplumun kendi kendine koyduğu yasaklar) dış etkenler (Devlet'in bağımsızlığı) ile sınırlıdır. Psikolojik açıdan özgür düşüncenin (iyi düşünememenin) sınırları, kişinin ve toplumun yeteneği, kültürü, bağımsızlığı olmaktadır. Düşünemeyen, bu yüzden özgür düşünceye sahip olmayan kişinin ve toplumun, «düşünce özgürlüğü» vardır denebilir. Düşünemeyen kişinin, düşünce özgürlüğü, yasalardan ve diğer engellerden önce kendi yeteneği ve toplumsal olanaklarla sınırlıdır.

İşte Anayasa'nın, kişi hak ve özgürlüklerini sınırlayan bütün engelleri kaldırma görevini Devlet'e vermesinin anlamı budur.

Kişilerin yeteneği, toplumun düşünme yeteneğini tanımladığı gibi; özgürlüğün kullanılabilmesi, hatta varolabilmesi için toplumun da yetenekli olması gerekir. Thomas Jefferson, «halk oyunun baskısı, yasaların teoride sağladığı özgürlüğü pratikte hiçe indiriyor.» diyor (2). Her halde psikolojik açıdan kişi ve toplum düşünebildiği oranda özgürdür.

Siyasal açıdan düşünce özgürlüğünün sınırlarını ise, yasalarla egemen güç çizmektedir. Demokrasilerde egemen güç, Ulus (toplum) olduğuna göre, kuramsal olarak toplumun kendi kendini sınırlaması düşünülemez. Bu yüzden ulusal egemenlik düzenlerin de düşünce özgürlüğü sınırsızdır. Pratikte ise, vargözülen sınır psikolojik olup toplumun ve kişinin yeteneği ile ilgilidir.

İnsan, olduğu, daha doğrusu son bulunduğu düşünce düzeyinde, en iyi düşündüğünü sandığından, yasal olarak düşüncesine sınır koyması kendi varlığına da ters düşer.

(2) John Dewey, «özgürlük ve kültür», Çev. Vedat Günyol, Çan yayınları, İstanbul, 1962, s. 12.

Yapma, düşünebilme demek olduğundan, ulusal egemenliğin gerçekleşme derecesi, toplumun düşünebilme yeteneği ve düşünce özgürlüğü ile doğru orantılıdır. Düşünce özgürlüğü ve bunu tamamlayan diğer bütün soyut haklar kısıtlı ise ulusun egemenliğinden söz edilemez.

O halde Anayasa'lardaki ulusal egemenlik kavramına içerik kazandıran baş öge (unsur) tarihsel açıdan da, egemenliğin özü açısından da, ekonomik haklardan önce gelen özgürlük ve onu tamamlayan diğer soyut demokratik haklardır.

IV — ÖZGÜRLÜĞÜN VE ONU TAMAMLAYICI SOYUT HAKLARIN EKONOMİYE VE EKONOMİK DÜZENE ETKİSİ :

1 — Özgürlüğün olmadığı yerde, düşüncenin, ilmin, ekonominin gelişmeyeceği gerçeği bir yana; özgürlük olmayan yerde, önce huzur yoktur. Kavga vardır. Bu ise ekonomik israf olup, ulus çoğunluğu yararına ekonomiyi olumsuz etki altında bırakacaktır.

2 — Ulusun seçtiği temsilcilerin tutumu ile, ulusun çıkarları arasındaki farkın büyüklüğü de toplumun düşünebilme yeteneği ile ters orantılıdır. Özgürlüğün olmadığı yerde, toplum iyi düşünemeyeceğinden, istemleri çizgisi ile, temsilcilerinin tutum çizgisi arasındaki farkın bedelini toplum ödeyecektir. Bunun ulusun ekonomik düzeyini etkileyeceği de açıktır.

3 — Siyasal tercihlere, güncel sorunlara dokunmamaya çalışarak, başka bir örnekle düşünelim :

Az gelişmişlik, kalkınma istemini doğurmaktadır. Ekonomik kalkınma ise iş gücünün verimini artırmaya bağlıdır. İş gücünün verimini artırmakta ise, en önemli etken, beraber çalışmakta olduğu sermaye ve tehzizatın nicelik ve niteliğidir. Böylece ekonomik kalkınma bir anamal (sermaye) birikimi sorunudur. İşte bu noktadan hareketle ülkemizde önce, 5583 sayılı, «hazinece özel teşebbüslere kefalet edilmesine ve döviz taahhüdünde bulunmasına» dair yasa, sonra 5821 sayılı yasa, daha sonra da 28/7/1967 gün 933 sayılı yasa ile bazı hükümleri değiştirilen 6224 sayılı yabancı sermaye teşvik yasası çıkarılmıştır. Bunların getirdikleri hükümlerle toplum birtakım çelişiklere düşmüştür :

a) Az gelişmiş her ülkede olduğu gibi ülkemizde de döviz kıtlığı vardır. Devlet, yerli sanayiciye istediği kadar yada istediği za-

manda döviz ayrımı (tahsisi) yapamamaktadır. Halbuki yabancı sermaye, bir kısım sermayeyi aynı sermaye olarak getirebilmektedir. Böyle olunca da peşinen yerli sanayici ile yabancı sanayici arasında eşitlik, yerli teşebbüs aleyhine bozulmaktadır.

b) Ekonomik egemenlik nedeniyle, patent, royalti hakları gibi gayri maddi hakların ve aynı sermayenin değeri yüksek tutulmakta, böylece yabancı sermayeye daha girerken kâr sağlanmış olmakta, yabancı sermaye peşinen bir kısım sermayesini amorti etmektedir. Yerli ortaklar ise, gümrük engellerini aşarak hiç yoksun gelecek bir kâr için bu ortaklığa razı olmaktadır. Ortaklığın çıkarları ise, bu haliyle, ülke ekonomisi ile çelişmektedir.

c) Ülkenin dış ödeme gücü yüzünden gümrük duvarlarını aşamayan, Türkiye'ye mal ihracında güçlük çeken yabancı sermaye, ülkede yatırım yaparak gümrük duvarlarını aşmaktadır (3). Gümrük engeli yerli teşebbüsler için konmuş olmakta yabancı sermayeye engel bulunmamaktadır. Böylece 6224 sayılı yabancı sermayeyi teşvik yasanının 10. maddesindeki yerli yabancı sermaye arasındaki farklılık gözetilmeyeceği hükmüyle bir kere daha ters düğülmüş olmaktadır.

d) Diğer taraftan, Devlet, yerli sanayii koruma ilkesinden hareket ettiği halde, sonuçta, yabancı sermaye korunmuş olmakta; dış ülkelere göre daha düşük fiyatlı mamuller, yerli ortakları ile birlikte yabancı sermaye yararına yüksek fiyatla satılmaktadır.

e) 6224 sayılı yasanın 1/A maddesinde yabancı sermaye yatırımlarında, «ülkenin ekonomik gelişmesine yararlı» olma koşulu aranmaktadır' İstekleri D P T incelemektedir. Ancak, 6762 sayılı özel yasaya göre gelen Ereğli demir çelik fabrikaları ve 6326 sayılı yasaya göre gelen petrolle ilgili yabancı sermaye dışında, 6224 sayılı yasaya göre gelen yabancı sermayenin yoğun olduğu alan, gıda, ilaç, otomobil ve kamyon montajı sanayiinin ileri bir teknolojiyi gerektirmediği de açıktır (4). Toplam refahı yönünden de ekonomik gelişmeye etkisi önemli değildir.

f) Yabancı sermaye, ülke içi talebe yönelik üretim yapmakta, ülkenin döviz gereksinme göstermesine karşın içerde elde edi-

(3) Tuncer Baran, «Türkiyede yabancı sermaye sorunu» A.Ü.S.B.F., 1968 S. 35.

(4) a.g.e. S. 103.

len yüksek kârlar Convertibilitesi yüksek paraya çevrilerek transfer edilmekte, bu durumda amaçla çelişmektedir. İhracat yapılmadığından büyüyen transfer hakları ekonomiyeye bir baskı olmaktadır.

g) Büyümeyle önlemek için, kârdan ek yatırımlarda, ilk yatırımında olduğu gibi izne bağlanmıştır. Döviz kıtlığı nedeniyle kâr transferlerine izin gecikebilmektedir. O zaman yabancı sermayedar bu kârları işletme akçesi olarak kullanmakta haklı olmak gerekir. Buna yasal bir engel yok. Halbuki bu durum sonuçta yeni yatırım etkisi yapmaktadır. Uygulamada, bu gibi durumlarda, izinsiz işletme akçesi olarak işletme bünyesinde tutulan bu sermayeye sonraki yıllarda isabet edecek kârın transferine izin verilmediği anlaşılıyor (5). Bunun ise yeni bir hukuksal çelişki olduğu da kuşkusuzdur.

h) Yabancı sermayenin teşvikine iç tasarruf yetersizliği neden gösterildiği halde, yabancı sermaye iç kredi kaynaklarını serbestçe kullanmıştır. Sonradan bu sınırlanmışsa da tamamen ortadan kaldırılamamıştır (6).

i) Yabancı sermaye, ilerdeki pazarını elinde tutmak için yatırım izni almakta, fakat yatırım yapmamaktadır. Bu durum yerli teşebbüsün, yabancı teşebbüslerin yatırım izni aldığı alanlara, onlarla rekabeti göze alamadığından yatırım yapmasını önlemekte, böylece bir yandan yerli özel teşebbüs baltalanırken; ulusal amaçlarla da ters düşülmektedir (7).

Profesör Haluk Cillov'un yazdığına göre, 11/7/1968 günlü resmi gazetede 40 adet yabancı sermaye kuruluş kararnameşi iptal edilmiş, bunlardan 1958 de keten ipliği yapmak üzere 14 milyon dolarlık yatırım izni alan bir firma, on yıl sonra yapılan bir iptale hiç bir tepki göstermemiş, bazı teşebbüslerin adresleri bile bulunamamıştır (8).

Bu durumda, ulusal amaçla, yabancı sermaye amacının yada çıkarının ortak bir yanı bulunmadığını gösteren somut bir kanıttır.

-
- (5) Erhan BENER, «Yabancı sermayeyi teşvik kanunu üzerine bir eleştirme» tebliğ.
(6) a.g.e. Tebliğ.
(7) Tuncer BARAN, a.g.e., S. 45.
(8) Haluk CİLLOV, «Yabancı sermaye teşvik kanunu, 7/8/1968 günlü Milliyet gazetesi.

j) Yabancı sermaye, bankacılığa da el atmıştır. Örneğin, Türk Dış Ticaret Bankası 10 milyon Türk lirası sermayelidir. Sermayesinin % 75'i Türkiye İş Bankasıdır. % 25'i Amerikan sermayesidir. 2/Nisan/1975 günlü resmi gazetede yayınlanan 31/12/1974 tarihi itibarıyla bilançosuna göre mevduat toplamı 326.680.024.45 liradır. Bu mevduatın dörtte birini yabancı sermaye kullanıyor demektir. 1974 yılı kârı, 12.172.917.44 Türk lirası olarak Yüzde yirminin üstündedir. Bu durumu Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasıyla desteklenen Milli bankalarımızın dış ticarete güvensizliklerine dayandıramayacağımıza göre ulusal çıkarlarla açıklanamaz.

k) Yabancı sermaye, kendi ülkesindekinden üstün kâr bulduğu için gelecektir. Bu kârının sürüp gitmesini ve millileştirmeyi önleyecek önlemleri de alacağını düşünmek gerekir. Bu hal yabancı sermayenin, siyasal etkinlik kazanmak isteyeceğini ve kazanacağını, toplumun düşüncesini koşullandıracağını da gösterir. Bununla ulusal egemenlikle, onun ögesi olan özgür düşünce özlemi ile bağdaşmayacağı açıktır.

Kalkınmakta olan ülke olarak, yabancı teknik ve dövize gereksinme duyduğumuz gerekçesi doğrudur. Ancak, bunun çözümü yabancı sermaye değil, yabancı para ve tekniktir. Kredi alacağımız yerde, yabancı sermayeye egemenlik tanıma, böylece güncel olmayan ekonomik tek bir sorunda bunca çelişiklere düşme, bu konuda ulus olarak toptan yanıldığımızı gösterir. Yanılgı ise, yanılmadan önce özgür olmamanın sonucudur. İşte özgürlüğün, toplum ekonomisine etkisinin somut kanıtı.

Amacım yada konum yabancı sermaye değil, özgürlük ve bunu tamamlayan hakların ekonomiye etkisini belirtmek. Bu noktada Profesör Besim Üstünel'in, «kalkınmanın neresindeyiz» isimli (1966 basım) kitabınının 165 nci sayfasından özetleyerek aldığım şu satırları kaydetmeden geçemeyeceğim: Petrol şirketleri, Türkiye'ye, İtalya'ya uyguladığı fiyatların % 35 üstünde afişe fiyatlar uygulamıştır. Bunun bir kısmı düzeltilmişse de halen yüksek fiyatlar devam etmektedir. Bunun senelik tutarı 15 milyon dolardır. Amerika, İngiltere, Almanya hariç, bütün konsorsiyon üyesi devletlerden aldığımız krediden fazladır.

Bu niçin böyle olmuştur yada olabilmıştır? Bizce, toplumun doğru haber alma kaynaklarından yoksun oluşu ve yeter özgürlüğü bulunmayışındandır.

V — ÜLKEMİZDE HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN DURUMU :

1961 Anayasa'sı, klasik Anayasa'ların üstünde bir Anayasa olarak sınırsız bir özgürlük getirmiştir. Öyle ki, 11. ve 20. maddeler karşısında basın özgürlüğünü ve basının sansür edilemeyeceğini garantileyen 21-27. maddelere bile gerek yoktur. Buna ek olarak, Ulusal egemenliğin gerçekleşmesini sağlamak, zedelenmesini önlemek için, Anayasa mahkemesi, Devlet planlama teşkilâtı, Yüksek Hâkimler Kurulu, Senato gibi yeni kuruluşları; özerk üniversite, özerk radyo ve televizyon, Milli Güvenlik Kurulu ile kamu kuruluşu niteliğinde meslek kuruluşlarından (M. 122); bütün çalışanların kuracakları sendikalara kadar çok ögeli bir Devlet kuruluşu sistemi getirmiş; 149. madde ile de bazı kuruluşlara düzeni koruyucu yetki donatımı sağlamıştır.

Buna karşılık, devrim meclisinin hazırladığı, halk oyuna sunulan bu Anayasa'nın, otuzbeşten fazla maddesi kapalı rejim denebilecek sıkı yönetim koşulları altında değiştirilmiş; özgürlükler kısıtlanmış; dernek ve sendika kurma hakları sınırlandırılmış; Üniversite özerkliğine gölge düşüren hükümler getirilip, Üniversitenin üstünde yüksek öğretim kurumu kurulmuş; radyo, televizyonun özerkliği açıkça kaldırılmış; Üniversite öğretim üyeleri ve öğrencilerinin siyasal hakları kaldırılmış (9); kişi güvenliği zedelenmiş (M. 30); «tabii hâkim »ilkesi kaldırılmış; Yüksek Hakimler Kurulunun yargı görevi değil, yönetim görevi gördüğü unutulmuşcasına Yüksek Hakimler Kurulu kararları aleyhine Danıştaya başvurma yolu kapatılarak, aslında kişi güvenliği ögesi olan hâkim güvencesi zedelenmiş; Danıştayın ve Anayasa mahkemesinin yetkileri kısılmıştır.

Bu yeni koşulların Ulusal egemenlik yararına olduğu savlanamaz. Kişi hak ve özgürlüklerinin, dolayısı ile ulusal egemenliğin bu derece kısıtlandığı ortamda kamu oyu oluşup gelişmeyeceğinden, kamu yararına ekonomik düzenin gerçekleştirilmesi olanağının bulunmadığı açıktır.

(9) Üniversite öğrencilerinin siyasal haklarını kısıtlayan 1630 sayılı dernekler yasasının 15. maddesi hükmü, Anayasa mahkemesinin 973/3 esas, 973/37 karar sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

VI — SONUÇ :

Kişi hak ve özgürlükleri Ulusal egemenliğin ayrılmaz öğeleridir. Ulus yararına bir ekonomik kamu düzeni, ulusal egemenliği klasik anlamda gerçekleştirecek soyut hak ve özgürlüklerin kusursuz olarak sağlanmasından sonra, tüm kamu oyunca tartışılıp gerçekleştirilebilir.

TBB nin toplum yararına demokratik ekonomik kamu düzeninin yasal dayanaklarını saptama çabası son derece saygındır. Boşuna da değildir. Ancak, bu çaba, tüm hak ve özgürlüklerin geri verilmesi demek olacak olan, 1961 Anayasasının aynen yerine getirilmesinden sonra lââyık olduğu etkenliği kazanabilecektir.

**YÜRÜRLÜKTEKİ EKONOMİK DÜZENİMİZDE
DÖVİZ VE KREDİ UYGULAMALARINA İLİŞKİN
HUKUKİ SORUNLAR**

Av. Vural GÜNAL

T. C. Merkez Bankası I. Hukuk Müşaviri

YÜRÜRLÜKTEKİ EKONOMİK DÜZENİMİZDE DÖVİZ VE KREDİ UYGULAMALARINA İLİŞKİN HUKUKİ SORUNLAR

Av. Vural GÜNAL
T.C. Merkez Bankası
I. Hukuk Müşaviri

I — EKONOMİK KAMU DÜZENİ VE KONUSU :

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, demokratik hukuk devletini, bütün hukukî ve sosyal temelleri ile kurmak amacını gütmektedir. (1)

Türkiye Cumhuriyeti, aynı zamanda, Anayasa ile «sosyal bir hukuk devleti» olarak tanımlanmıştır (2).

Demokratik ve sosyal hukuk devletinin sağladığı temel hak ve hürriyetlerin sınırlanabilmesi için Anayasa'nın 11 üncü maddesi ile getirilen istisnalar arasındaki kamu düzeni kavramı ise Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında şöyle açıklanmaktadır:

«Kamu düzeni, toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilâtının muhafazasını hedef tutan her şeyi; bir başka deyimle, cemiyetin her sahadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları, kapsar.» (3)

Bu tanımlamaya ek olarak, kamu düzenininin «bir ülkede, kamusal hizmetlerin iyi işlenmesini, kişiler arasındaki ilişkilerin güvenlik ve ahlâkiliğini sağlayan ve bireylerin, sözleşmelerinde esas itibarıyla, dışına çıkamayacakları prensipleri ayakta tutmaya yönelik müessese ve kurallar toplamı» olduğunu belirtmek de mümkündür. (4)

-
- (1) T. C. Anayasası; Başlangıç, 5. fıkra,
 - (2) T. C. Anayasası Md. 2.
 - (3) Anayasa Mahke. 28.1.1964 gün ve 1963/128-8 sayılı kararı.
 - (4) Henri Capitant; Vocabulaire Juridique.

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

YÜRÜRLÜKTEKİ EKONOMİK DÜZENİMİZDE DÖVİZ VE KREDİ UYGULAMALARINA İLİŞKİN HUKUKİ SORUNLAR

Av. Vural GÜNAL
T.C. Merkez Bankası
I. Hukuk Müşaviri

I — EKONOMİK KAMU DÜZENİ VE KONUSU :

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, demokratik hukuk devletini, bütün hukukî ve sosyal temelleri ile kurmak amacını gütmektedir. (1)

Türkiye Cumhuriyeti, aynı zamanda, Anayasa ile «sosyal bir hukuk devleti» olarak tanımlanmıştır (2).

Demokratik ve sosyal hukuk devletinin sağladığı temel hak ve hürriyetlerin sınırlanabilmesi için Anayasa'nın 11 üncü maddesi ile getirilen istisnalar arasındaki kamu düzeni kavramı ise Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında şöyle açıklanmaktadır:

«Kamu düzeni, toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilâtının muhafazasını hedef tutan her şeyi; bir başka deyimle, cemiyetin her sahadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları, kapsar.» (3)

Bu tanımlamaya ek olarak, kamu düzeninin «bir ülkede, kamusal hizmetlerin iyi işlenmesini, kişiler arasındaki ilişkilerin güvenlik ve ahlâkiliğini sağlayan ve bireylerin, sözleşmelerinde esas itibarıyla, dışına çıkamayacakları prensipleri ayakta tutmaya yönelik müessese ve kurallar toplamı» olduğunu belirtmek de mümkündür. (4)

-
- (1) T. C. Anayasası; Başlangıç, 5. fıkra,
 - (2) T. C. Anayasası Md. 2.
 - (3) Anayasa Mahke. 28.1.1964 gün ve 1963/128-8 sayılı kararı.
 - (4) Henri Capitant; Vocabulaire Juridique.

Anayasamızın, «demokratik ve sosyal hukuk devleti» kavramı, «kamu düzeni» anlayışında da, kapsam bakımından farklılık getirmiş bulunmaktadır. Gerçekten Anayasa'nın «Başlangıç» ında:

«İnsan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmak» tan söz edilirken, Anayasa'nın dayandığı esaslar da bu cümlede açıklanmıştır. (5) Böylece «sosyal devlet», «sosyal adalet», «ferdin ve toplumun huzur ve refahı» gibi kavramların da «kamu düzeni» kavramının kapsamını genişlettikleri görülmektedir.

Anayasa'nın «İktisadi ve sosyal hayatın düzeni» başlıklı 41 inci maddesi hakkında, Anayasa Gereğesi'nde aynen:

«Bu madde, temel haklar kısmının ikinci bölümünde yer alan maddelerdeki hükümlerin yöneldiği amaçları ve o hükümlere hakim olan prensipleri gösteren ana madde mahiyetindedir. İktisadi ve sosyal hayatın sosyal adaleti ve insan haklarını gerçekleştirmeyi hedef edindiğini ilân eden birinci fıkranın yanında ikinci fıkra hem kalkınmanın yolunu göstererek sosyal adaletle, iktisadi ve sosyal kalkınmanın birbirine paralel gideceğini belirtmekte, hem de kalkınmanın demokratik ve ilmi yollarla gerçekleştirilebileceği prensibini koymaktadır» denilmektedir.

Anayasa'nın 10 uncu maddesi 2 nci fıkrasında, «kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaştırmayacak surette sınırlayan, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırma; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama» zorunluluğu Devlete yüklenmiştir.

«Devlet» anlayışı ve «Devlet'in görevleri» konusundaki düşünce tarzının «sosyal ve ekonomik» alanları kapsar bir duruma gelmesi yasaların yapımında, yorumunda ve Devlet yönetiminde, anayasal bir emir olarak kamu düzeni ekonomik kapsamının önem ve ciddiyetle hukukçular tarafından incelenmesini gerektirmektedir.

(5) Dr. Özkan Tikveş; T.C. Anayasası Şerhi ve Uygulaması, 1969, İstanbul, S: 26.

Kanımızca, Anayasamızın gerektirdiği ekonomik ve demokratik kapsamlı kamu düzenini, yani «olması lâzım gelen»i hazırlayabilmek için önce «olan» düzeni bilmek zorunluluğu mevcut bulunmaktadır.

Bu nedenle, bu Tebliğ'de, imkân oranında, ekonomik kamu düzeni içinde yürürlükteki mevzuat açısından döviz ve kredi uygulamasına ilişkin hukuki sorunlara yer verilmeye çalışılacaktır.

II — DÖVİZ HUKUKU

«Döviz Hukuku» deyimini yerine «Kambiyo Hukuku» deyimini kullanmanın, konunun kapsadığı alan bakımından daha doğru olacağı düşünülmekle beraber, hukukçuların «kambiyo senetleri» terimi içinde görmeye alıştıkları biçimde «kambiyo» kelimesini değerlendirme eğiliminde olduklarını gözlediğimizden, kambiyoyla ilişkin konulara, herhangi bir karışıklığı önlemek bakımından «Döviz Hukuku» başlığı altında yer vermenin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır.

Aslında, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan 17 sayılı Karar'da, üçüncü maddede, «kambiyo ve döviz» terimleri, «madeni ve kağıt para şeklindeki bütün yabancı memleket paraları ve bu paralarla ödemeyi sağlayan her nevi hesap, belge ve vasıtalar döviz ve kambiyo sayılırlar» denilmek suretiyle eş-anlamli olarak tanımlanmışlardır.

Döviz veya kambiyoyla ilişkin işlemleri yöneten iki ana kanun, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ve ona ilişkin mevzuat ile 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'dur.

Kambiyo Hukuku'na ilişkin genel prensip ve yetkiler getiren 2996 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun (Madde 11-5.5.1969 gün ve 1173 sayılı Kanun'la değişik) ve 1211 sayılı T. C Merkez Bankası Kanunu (Madde 4, 40, 41 ve 53-14.1.1970 tarihli) ndan bu Kesim'de söz edilmeyecektir.

A) 1567 Sayılı Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kanun:

1567 sayılı Kanun, 1929 yılı ödemeler dengesi açığının 111 milyon lira gibi, zamanına göre yüksek bir meblâğa ulaşması ve 16

Mayıs 1929 tarihli «Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu» nun öngördüğü denetleme tedbirlerinin yeterli olmadığının anlaşılmasıyla beliren lüzum ve zaruretlere uyularak, 25 Şubat 1930 tarihinde geçici bir süre için yürürlüğe konulmuştur.

Kanun'un kapsamını belirleyen 1 inci maddesi, ilk şeklinde aynen şöyledir:

«Kambiyo, nukût, esham ve tahvilât alım, satımının ve memleketten ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk Parası Kıymetinin Korunması zımında kararlar ittihazına İcra Vekîileri Hey'eti selâhiyetlidir.»

Bu metin, uluslararası ekonomik gelişmeler gereği değişikliğe uğramış ve geçici mahiyetteki Kanun 13 defa uzatıldıktan sonra (6), 6.2.1970 tarih ve 1224 sayılı Kanun'la süresiz bir hale getirilmiştir.

1 — 1567 sayılı Kanun'un Anayasal Düzen İçindeki Yeri:

Türk Döviz Hukuku'nu yöneten bu ana Kanun, bir kararnameler ve tebliğler sistemi yaratmıştır.

Bu sistemin anayasal düzenimiz içindeki yeni çeşitli düşüncelere yol açmaktadır.

a) Anayasa'nın Kanun Hükmünde Kararnameye İlişkin Hükmüleri:

Bilindiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 64 üncü maddesi 1488 sayılı Kanun'la değiştirilmiş ve kanun hükmünde kararname (=KHK) çıkarma yetkisi, belli şartlarla Türk Hukuk sisteminde imkân dahiline sokulmuştur.

64 üncü madde, kısaca, T. Büyük Millet Meclisi'nin, kanunla, belli konularda, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi verebileceğini; yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesini; bu kararnamelerin Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe gireceğini ve aynı gün T. Büyük Millet Meclisi'ne sunulmaları gerektiğini, kararnamelerin diğer kanunlardan önce

(6) 2100 - 2686 - 3336 - 3974 - 4512 - 5014 - 5540 - 6060 - 6258 - 7220 - 402 - 723 - 990 sayılı kanunlarla.

ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanacağını, kararınamelerin aynen kabul, tamamen red veya değiştirilerek kabul edilebileceğini hükme bağlamıştır.

b) 1567 sayılı Kanun'a İlişkin Kararnameler ve Mukayese:

«Türk Parasının değerini korumak» genel kavramı içinde, kapsamı oldukça geniş Bakanlar Kurulu karararnameleri uygulama içindir. Bu karararnamelere, hatta bu karararnamelere ek olarak yayınlanan tebliğlere aykırı davranışlar 1567 sayılı Kanun'a aykırı davranış sayılmaktadır. Hak sahibi olma ve müeyyidelere muhatap olma açılarından bu sistemin önemi bilinmektedir.

1488 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile mevzuatımıza getirilen «Kanun Hükümünde Kararname» kavramı karşısında, 1567 sayılı Kanun karararnamelerini düşünmek zorunluluğu vardır.

1567 sayılı Kanun karararnameleri, bağlı tebliğler ve hatta yazılı emirlerle bir büyük «mevzuat» teşkil etmekte ve bütün bu «mevzuat» «hak sahipliği» ve «müeyyide» bakımından kanun gibi bağlayıcı bir mâhiyet arz etmektedir. Hakların sınırlanması, müktesep hak kavramı, karar ve tebliğlerin yürürlüğü girişi gibi konularda; karar, tebliğ ve yazılı emirler kanunlar gibi sonuçlar yaratmaktadır.

Diğer taraftan Kanun hükümünde karararnameler, sınırı kanunla çizilmiş bir konuda, yürütme gücünün hazırlayıp yürürlüğe soktuğu metinler olarak T.B.M.M. nin onayma bağlı tutulmaktadır.

Bu durumda, etkinlik yönünden Türk mevzuat hiyerarşisini şöyle düzenlemek gerekmektedir:

- Kanun
- 1567 sayılı Kanun'a dayanan karararnameler ve tebliğler ile Ödünç Para Verme İşleri Kanunu'na bağlı faiz karararnameleri
- Kanun hükümünde karararnameler
- Tüzükler
- Karararnameler
- Yönetmelikler v.s.

Bu kısa karşılaştırmanın sonucu olarak, Türk Parası Kıymetini Koruma karararnamelerinin, değiştirilmesi veya reddedilmesi de

mümkün bulunan Kanun hükmünde kararnamelemlerden daha önce geldiği saptanabilir.

c) Yürütme Gücüne Verilen Yetkinin Gerekliliği:

Salt hukuk açısından kuramsal olarak düşünüldüğünde, yukarıda belirttiğimiz üzere, kanun hükmünde kararnameden daha etkin kararname çeşitlerinin mevzuatımızda yer alması uygun görülmebilir veya karşıt açıdan bakılınca, Anayasamızdaki Kanun hükmünde kararname prosedürünün iyi düzenlenmediği sonucuna da varılabilir.

Bu iki düşünce tarzının ötesinde ekonomik kamu düzeninin sağlanması «ihtiyaç»ını da dikkate almak zorunluluğu vardır. Hukuk, gerçeklere aykırı olamaz. Günümüzün gerçeği, kapsam olarak karmaşık, hareketli, âni olarak karar verilmesini gerektiren ve zaman zaman sür'atli mukabil tedbirler alınmasını isteyen bir ekonomik hayatla karşı karşıya bulunmamızdır.

Bu ekonomik ortamın durumu mevcut sisteme benzer bir düzeni gerektirmektedir. Belki de bu gereklilik, konuların içine tam anlamıyla nüfuz etmeksizin ve nazarı kalınarak, iyi değerlendirilmeyebilir. Oysa dünya para sisteminin büyük bir krizle sarsıldığı günlerde yaşıyoruz; çeşitli ülkeler paralarını «dalgalanma» ya bırakmış durumdadırlar. Mevcut döviz rezervlerine rağmen gelişmekte olan bir ülke olarak «kambiyo kontrol» rejiminin uygulanmasına devam edilmek zarureti vardır.

Şu halde, bu günkü sisteme benzer bir düzen gereklidir ve bu düzenin hukuk yapısı üzerinde durulmalıdır.

Kanımızca, ekonomik kamu düzenimizin en büyük sorunlarından biri budur; ve eleştiriler bu konuda nasıl bir hukuk düzeni gerektiğini söylemek fırsatını kaçırtmamalıdır.

Hukukçulara düşen görev, bu noktada, Anayasa, mevzuat ve ihtiyaç saçayağı arasındaki ilişkileri tespit ve ekonomik kamu düzeninin işlemesine engel olmayacak bir yeni sistem üzerinde çalışmaktır.

2 — 1567 sayılı Kanun'un Yeniden Düzenlenmesi İhtiyacı:

a) Türk Parası Kıymetini Koruma Kavramı:

1567 sayılı Kanun'un olağanüstü hâl ve şartların ortaya koydu-

ğu ihtiyacı karşılamak için kabul edildiği, gerekçesinden anlaşıl-
maktadır. Gerçekten, Kanun, Yürütme Gücü'ne yetki vermek sure-
tiyle, Yasama Gücü'nün yardımına muhtaç olmadan olağanüstü
hallerin gereklerini karşılayacak sür'atli ve etkin kararlar alabil-
me imkânı tanımıştır. Bu imkânın gerekliliği, Anayasa Mahkeme-
si'nin 18 Ekim 1963 tarih ve 11534 sayılı Resmî Gazete'de yayınla-
nan Esas: 1963/4, Karar: 1963/71 sayılı ve 28.3.1963 tarihli kara-
rında şöyle belirtilmiştir:

«Anayasamız yasama yetkisini, yürütme görevini, yargı yetkisini
ayrı ayrı organlara vermekle Anayasa Komisyonu Raporu'ndaki tâ-
birle yumuşak kuvvetler ayrılığını kabul etmiştir. Buna göre, şüp-
hesiz Yasama Organı kanun yetkisini başka ellere bırakamaz. Bu
prensipl Anayasa'nın 5. maddesinde açıklanmıştır. Yasama Organı,
herhangi bir sahayı Anayasa'ya uygun olması şartıyla düzenleyebi-
bilir. Bu düzenlemede bütün ihtimalleri gözönünde bulundurarak te-
ferruata ait hükümleri de tespit etmek yetkisini haiz ise de; zama-
nın gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan ted-
birlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum
görülen hallerde, Yasama Organı'nın yapısı bakımından, ağır işle-
mesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler alınmasının
güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tespit ettikten sonra ihtisasa
ve idare tekniğine taallük eden hususların düzenlenmesi için Hü-
kûmet'i görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka
bir şey değildir. Şu hâle göre bu durumu, yasama yetkisinin Yü-
rütme Organı'na bırakıldığı anlamına almak doğru olmaz.

İtiraz konusu 1567 sayılı Kanun'un 1 inci maddesiyle, Kanun
Koyucu, Hükümet'in hangi sahayı düzenleyeceğini tespit etmiştir.
Bunlar da; kambiyo, nukût, esham ve tahvilât alım ve satımının
ve bunlarla kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mâ-
mûl veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticarî se-
netlerle tediyeyi sağlayan her türlü vasıta ve vesikaların Memle-
ket'den ihracını veya Memleket'e ithâlini tanzim ve tahdit etmek
ve Türk Parasının Kıymetinin Korunması zımınında kararlar al-
maktadır. Bu hükümlerle düzenlemenin yönü tâyin ve esası tespit
olunmuştur.

İktisat kanunlarının kabul ettiği esaslara göre yürütülecek
olan ve bunun dışına çıkıldığı takdirde Memleketi büyük mâli za-
rarlara uğratacağı şüphesiz bulunan ve teknik konuları kapsayan

ve geciktirmeden zamanında tedbirler alınması ve icabında derhal kaldırılması ve değiştirilmesi gereken bu alanın, Kanun Koyucu tarafından doğrudan doğruya düzenlenmesi bazı sakıncalar doğurabilir. Çünkü, yukarıda da söylendiği gibi Yasama Organının yapısı itibariyle günlük olayları izliyememesi ve ağır işlemleri yüzünden bunun zamanında sağlanması mümkün olamaz. Bu sebeplerle ki, Kanun Koyucu, düzenleme alanının esaslarını tespit ve amacı tâyin ettikten sonra alınacak tedbirlerin ihtiyaca uygunluğunu sağlamak üzere Yürütme Organını görevlendirmiş ve bu görevin gerektirdiği tasarruflarda bulunmak yetkisi vermek suretiyle Yasama Yetkisini bu yolda kullanmayı uygun bulmuştur.

Yürütme Organının çıkaracağı ve tatbika koyacağı kararlarla maksat dışına çıkıp çıkmadığının tayini, Kanun'un Anayasa'ya aykırı olup olmadığının tespiti bakımından önem taşımaz. Çünkü, bu takdirde kararın Kanun'a aykırılığı söz konusu olur.

Bütün bu gerekliliğe ve Anayasa Mahkemesi kararının «kanun hükmü» ve «yaşanılan gerçek» arasındaki dengeyi kollayan açık ifadesine rağmen, 1567 sayılı Kanun, 1 inci maddesinin ikinci bölümünü teşkil eden «... ve Türk parasının kıymetini koruma zımında kararlar almak...» kavramının kapsamının tam olarak belirlenmesinde sıkıntı çekilmesi nedeniyle tartışmalar devam etmektedir.

Öncelikle bu kavramın açıklığa kavuşturulması, kapsamının sınırlarının eleştiriler gözönünde bulundurulurak belirlenmesi gerekmektedir.

Gerçekten, 1567 sayılı Kanun'un getirdiği bu «Türk parası kıymetini koruma zımında kararlar»ın kapsamına sadece kambiyo işlemleri mi girmektedir? Yoksa daha geniş anlamda bütün ekonomik faaliyetlerin Türk parasının kıymetinin korunmasında etkinliği olabilir düşüncesiyle mi hareket etmek gerekir?

Fiat Kontrol Komitesi kurulmasına ve faaliyetlerine ilişkin «Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 19 sayılı Karar»ın hukuki dayanaktan yoksun olduğu iddia edilebilmiştir.

Kanımızca, «Türk parası kıymetini koruma» kavramını kabul ettikten ve kararlarda gözetilmesi gerekli bir amaç olduğunu belirliyerek bu konuda Bakanlar Kurulu'nu görevlendirdikten sonra, Yasama Organının «bütün ekonomik faaliyetleri nazara alarak» geniş bir yetki ile Hükümet'i donattığını kabul etmek gerekir.

Günümüzün sorunu, konuya ilişkin yeni bir kanun hazırlanırken veya mevcut Kanun'da bir değişiklik söz konusu olursa, «Türk parası kıymetini koruma» kavramına, eleştirileri önleyecek daha açık ve hukuki bir kapsam tâyin edilmesidir.

b) Kanun'daki Boşluklar:

45 yıllık kambiyo denetlemesinin ortaya çıkardığı sosyal ve ekonomik sorun ve zorunluluklar Kanun'da bir takım boşluklara sebep olmuş, uygulamada beklenen olumlu sonuçların başarısını azaltmıştır.

Kanundaki boşluklar arasında, denetleme inceleme, soruşturma, kovuşturma ve yargılama usullerinin ve yetkilerinin gereken önemde belirtilmemiş olması, adli, idarî yargı ve denetlemeyle sorumlu organları yanıltıcı kararlara, yorum ve görüşlere sevk etmektedir; bazı yargı organlarınca şekli sayılabilecek suçlar, bu yüzden ağır cezalara çarptırılırken diğer bazı yargı organlarınca, döviz suçunun mâhiyeti iyi anlaşılmadığından ve bu husus Kanun'da açıkca tanımlanmadığından, dolaylı olarak Memleket'in büyük ölçüde döviz kaynaklarına olumsuz etki yapan olaylar cezasız kalmaktadır. (7)

c) Ekonomik Gelişme Karşısında Düzenlemede Tutulacak Yol Hakkında Düşünceler:

Döviz rezervlerinin yeterli bulunmadığı yıllarda sınırlı dış ödeme imkânlarının en zaruri ihtiyaçlar için ve ekonomik biçimde kullanılması amacıyla, kamu düzeni ve kamu yararı düşüncesiyle çıkartılan ve ceza müeyyideleriyle de desteklenen Türk Parasının Kıymetini Koruma hakkındaki 1567 sayılı Kanun'a dayalı mevzuatın büyük gelişmeler kaydeden Türk ekonomisine gereğince cevap verebilme olanağı artık oldukça azalmıştır.

ca) Döviz Rezervi Tekeline Son Verme:

İthalât, ihracat hacminin hızla artışı, görünmeyen kalemlerden turizm ve özellikle işçi dövizleri gelirlerinin ilgilileri şaşırta- cak derecede yükselişi kısa zamanda Ülkemiz döviz rezervlerini ar-

(7) Vural Günal; Türk Kambiyo Hukukunu Yeniden Düzenleme Mecburiyeti ve Özellikle Ceza Hükümlerinin Ele Alınması, I. Türk Hukuk Kongresine sunulan tebliğ 1971, Ankara, S: 5

urmuş ve bunların kullanımı da yepyeni problemler meydana getirmişti.

Her ne kadar mevcut Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatı çerçevesinde işlemleri yürütmek mümkün olmakta ise de çağımız koşullarına ayak uydurabilmek ve Türk bankacılığının gelişmesini sağlayabilmek bakımından «döviz» mevzuatında bazı köklü değişiklikler yapmak zorunlu hâle gelmiş bulunmaktadır.

Hale mevcut mevzuatta belirlenmiş olan birtakım sınırlamaların (200 dolarlık turist dövizininin 800 dolara çıkarılması gibi) genişletilmesi, sorunları halletmemektedir. Bu itibarla, yapılacak en önemli atılımın yetkili ticari bankalara, gelişmiş ülkeler bankalarında olduğu gibi, uluslararası kambiyo piyasalarında resen işlemler yapabilme ve en kârlısını seçme olanağının verilmesi olduğu teknişyenlerce bir süreden beri ifade edilir bir duruma gelmişti. Bu konu, 17 sayılı Karara ilişkin Seri: I, No. 4 Tebliğiyle Maliye Bakanlığı'nca hâl yoluna sokulmuş bulunmaktadır. (Resmi Gazete: 20.9.1974/15012)

Bu Tebliğde, bankalar arasında bir diskriminasyon yapılmış ve belli nitelikleri haiz olan bankalara Maliye Bakanlığı'nca döviz pozisyonu tutma yetkisi verilebileceği belirtilmiştir. Tebliğ'in 3 üncü maddesinde, döviz pozisyonu tutma yetkisi verilen bankaların hâriçteki muhabirleri nezdinde Genel Müdürlükleri adına açtıracakları hesaplarda topladıkları dövizleri, «Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatı, İhracat ve İthalât Rejimleri esasları dâhilinde serbestçe kullanılabilecekleri...» niden, arbitraj işlemleri yapabileceklerinden ve kurye kredisinden söz edilmektedir.

Tebliğ, bazı mevzuat imkânsızlıkları nedeniyle şimdiye kadar yürürlüğe konulamayan «döviz kredisi» sorununa da çözüm getirmiştir. Ayrıca, yurt dışında çalışan işçilerimiz dahil olmak üzere, Türkiye'de mukim şahıslar adına «faizli döviz tevdiat hesabı» açılması olanağı yaratılmıştır.

Bu hususlar yeterli döviz rezervine sahip olunması ve işçi döviz akımının devamı kaydıyla konvertibilite yolunda ilk, dikkatli fakat olumlu adımlar olarak nitelendirilebilir.

cb) Sınırları Belirli Bir Kamun'a Dayanan Kararname Sisteminin Devamı:

Yukarıda, Yürütme Gücü'ne bu konuda verilen yetkinin gerekliliğine işaret edilmişti. Kararnamelerle dövizle ilişkin işlemlerin

yürütülmesi konusunda Hükûmet'e yetki verilmesini sağlayacak Kanun'un yeniden ele alınmasında yarar vardır.

Konu yeniden ele alınınca, daha önce de değinildiği üzere sınırları çizen bir çerçeve kanun ve buna dayanılarak çıkarılacak Kanun Hükümünde Kararnamelerle yeni bir rejim yaratmak, ilk olarak akla gelen husus oluyor; ancak, konunun çok teknik olduğunu hatırdan çıkarmamak gerekir. Ayrıca T.B.M.M.'inde bazı nedenlerle gecikerek tasdik, değiştirerek onaylama ve tamamen reddetme hallerinde, karmaşık ekonomik faaliyetler içinde «müktesep hak» kavramının çözümlenmesi, bugünküne nazaran daha büyük güçlükler arzedebilir. Yarım kalan işlemler konusu ayrıca düşündürücü olacaktır. Yapılacak nazari bir hukuki düzenlemenin veya düzenlemedeki gecikmelerin ekonomik hayatımıza ve kalkınma stratejilerine uymaması söz konusu olabilir.

Bu nedenle, bir «Kanun Hükümünde Kararname» rejimi yerine «ıslah edilmiş bugünkü düzenleme» nin devamı daha uygun görülebilir.

Bu yeni düzenlemede:

— Kanun'un amaç ve kapsamının iyi tayin edilmesi gereklidir. «Türk parası kıymetini koruma» gibi sınırları belirlenmesi güç bir kavram yerine, «kambiyo kontrolü»nü de prensip olarak kabul eden, sınırları genel hatları ile çizilmiş, ekonomik gelişmenin istikrar içinde sağlanmasına ilişkin kararlar alma anlayışına geçmek eleştirileri önleyebilir.

— Kanun'da Hükûmet'e verilen yetki sınırları daha belirgin bir hâle getirilebilir,

— Kararnamelerin, mümkün olduğu kadar genel ve objektif olarak hazırlanması için gerekli kriterlere Kanun'da yer verilebilir.

— Seyyaliyetin sağlanması bakımından tebliğ çıkarma usûlüne devam olunmakla beraber, «hak ve borç yaratma» ya ilişkin kararların «kararnameler» yoluyla alınması esası getirilebilir.

— Kararname ile ekonomik uygulamayı düzenlemenin «suç ve ceza yaratmak» anlamına gelmeyeceği anlayışına varmak gereklidir. «Çerçeve Kanun» içinde ceza hükümleri koyma belki kolay bir çözüm yolu gibi görülebilir; ancak Türk Ceza Kanunu'na ekono-

mik suçlarla ilgili genişçe bir bölümün ilâvesi zamanının gelmiş olduğu kanısındayız. Suçun kanuniliği prensibinin tahakkuk edebilmesi için, yalnız ceza müeyyidesinin kanunda gösterilmesi ile yetinilmiyerek suçun maddi unsurlarının da kanunla saptanması yoluna gidilmelidir. Suçlarla cezalar arasındaki dengenin kurulması hususu da önemle ele alınmalıdır.

— Özellikle ekonomik ve malî hükümleri ihtiva eden bir kanunda deyim ve kavramların açık şekilde tanımlanması gerekir. Genel hukuk alanında ne anlama geldiği saptanmamış, kararname veya tebliğlerle yeni yaratılmış terimlerin çok kere yanlış uygulama ve hak kayıplarına neden olduğu unutulmamalıdır.

d) Uygulama İçin Bazı Temenniler:

Burada iki nokta üzerinde durmak istiyoruz.

Kanımızca önemli bir nokta, döviz hukuku uygulamalarına ilişkin olarak 1950'lerden beri gittikçe artan, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası üzerindeki yükün hafifletilmesi konusudur. Bu davranış dünyadaki konuya ilişkin gelişmelerden esinlenerek Banka'nın kendi kendini yenilemesini ve ticarî bankacılık konularında çağdaşlaşmaya geçilebilmesine ön ayak olması olanaklarını da getirecektir.

Türk Merkez Bankası gibi çalışan son birkaç Avrupa merkez bankasının da, bundan böyle ticarî ve gayrî ticarî mahiyetteki günlük işlemler için aracılık etmeyeceklerini Ülkemize de duyurduklarını belirtmek gerekir.

Yurt içindeki uygulamada da, Merkez Bankası'nın özel gerçek ve tüzel kişilere hâlâ muhatap tutulmasının sakıncaları açıktır. Bilindiği üzere, Banka'nın kararname ve tebliğlerle kamusal otorite tarafından ilgilendirildiği konular, bedelli ve bedelsiz ithalât-tan, yerli ve yabancı turistlere, ihracatta vergi iadesi ödemelerinde veznedarlık yapmaya kadar uzanmaktadır.

Diğer bir temennimiz, Ortak Pazar konusu da dikkate alınarak, bankacılığımız ve bu arada kambiyo ve dışticaret mevzuatımızda Batı uygulaması ile bir paralelizm sağlanması hususudur. Kambiyo ve dışticaret konularında Batı anlayışına yakın düşünmeye çalışmak bu mevzuatta daha çok esneklik gerektirecektir.

3 — Sonuç:

Yürürlükteki «Döviz Hukuku»muzu yaratan metinler arasında, 1567 sayılı Kanun'a bağlı kararnamelerle bu kararnamelerin verdiği yetki ile yayınlanan tebliğler de mevcut olduğuna göre, bu incelemede bu tebliğlerin taşıdığı hükümlerden doğan hukuki sorunlara da yer verilmesi düşünülebilir. Ancak anayasal ve demokratik kamu ekonomik düzeninin kapsamının tâyininde esasî, genel prensipler teşkil edeceği ve tebliğlerin ayrıntılarına girmenin bu nedenle doğru olmayacağı düşüncesiyle bu incelememizde 1567 sayılı Kanun'a ilişkin genel sorunlara değinilmekle yetinilmiştir.

Sonuç olarak, 1567 sayılı Kanun'un Anayasa'ya uygunluğunun tartışmaya yer vermeyecek, ekonomik hayatın gereklerini dikkate alacak ve uygulamaya açıklık kazandırmak yoluyla ilgilileri rahatlatacak şekilde reformist bir gözle ele alınmasının yararlı olacağı ifade edilebilir. Ülkemizde kapalı bir kambiyo rejimi devam ettikçe, döviz hukukuna ilişkin bazı tedbirlerin alınması zorunluluğu da devam edecektir. Şikâyetlerin bir bölümünün de kambiyo kontrol rejimlerinin mâhiyetinden geldiğini gözden uzak tutmamak gerekir.

B) 6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu:

Yabancı sermayenin Ülkemizde yatırımlar yapmasını sağlayarak finansman bakımından kolaylıklar getirmek amacıyla çıkarılan 6224 sayılı Kanun da «Döviz Hukuku»na ilişkin hükümler getirmiştir.

Kanun, yabancı sermayenin yurdumuzda faaliyette bulunabilmesi için belirli şartlar saptamıştır. Bunlar arasında en önemlisi, yabancı sermaye yatırımı yapacak teşebbüsün «Türk hususî teşebbüslerine açık bulunan faaliyet sahasında çalışması» şartıdır. Teşebbüsün «Memleket'in iktisadî inkişafına yararlı olması» ve «in hisar veya hususî imtiyaz ifade etmemesi» de lâzımdır.

Yabancı sermayenin gerekli olup olmadığı ve ekonomik menfaatler açısından düzenlenmesi (transfer edilmeyen kârların kullanılması, kâr transferinin sınırlandırılması, vergilendirme, hangi alanların teşvik edileceği, yabancı sermayenin yurdumuzda faaliyette bulunma şartlarını açıklığa kavuşturucu kriterler) konuları

nı ekonomistlere bırakıp, (8) uygulamada hukuki bir problem olarak ortaya çıkan 6224 sayılı Kanun'dan yararlanarak yerli (=Türkiye'de mukim) gerçek ve tüzel kişilerin, dış istikraz yapmalarının mümkün olup olmadığı, Kanun'un 10 uncu maddesindeki «eşitlik» kavramındaki esas unsurun ne olduğu sorununa eğilmek istiyoruz.

1 — Yabancı Sermaye Kavramı:

Gerek 9.8.1951 tarihinde yürürlüğe giren 5821 sayılı ilk «Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu», gerek 23.1.1954 de yürürlüğe giren 6224 sayılı Kanun, gerekse Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatı, «yabancı sermaye» kavramını, yabancı memleketlerde mukim kişilerin, uluslararası sermaye akımları çerçevesinde yatırım yapmak üzere Memleketimize getireceği yabancı sermaye olarak anlamaktadır.

5821 sayılı mülga Kanun; belli «...sahalara yatırılmak üzere getirilecek yabancı sermaye...» den, 6224 sayılı Kanun, «...yatırım yapacak teşebbüs...» den ve 17 sayılı Karara ilişkin seri: V, No. 3 Sermaye Hareketleri Tebliği'nin 1 inci maddesi «...Türkiye'ye yatırım yapmak isteyen yabancı müteşebbis...» den söz etmektedir.

2 — 6224 sayılı Kanun'un Uygulama Alanı:

Kanun'un 1 inci maddesine göre Kanun, bazı şartların gerçekleşmesi halinde «...Türkiye'ye ithal edilecek yabancı sermaye ve dışarıdan yapılacak istikrazlara tatbik olunur.»

Bu durumda, konu, «dışardan yapılacak istikrazlar» kavramına verilecek anlama çözümlenebilecektir.

3 — 6224 sayılı Kanun'da Dış İstikraz Kavramı:

a) 6224 sayılı Kanun'la ilga edilen 5821 sayılı Kanun'un 1 inci maddesi, belli şartlarla ve belli alanlarda «...yatırılmak üzere getirilecek yabancı sermaye bu Kanun'daki hak ve menfaatlerden faydalanır.» hükmünü koyduktan sonra, 6 ncı maddesinde, «dış istikraz» a ilişkin olarak, «birinci maddede yazılı vasıfları haiz olduğu ...Komite tarafından tespit olunan teşebbüslerde... kullanılmak üzere yabancı memleketlerden uzun vâdeli borçlanmaların re-

(8) Doç. Dr. Baran Tuncer; Türkiye'de Yabancı Sermaye Sorunu, 1968, Ankara.

sülmal ve faizleri ... transfer kolaylıklarından faydalanır.» hükmüne yer vermiştir.

b) 6224 sayılı Kanunda; bu Kanun'a göre yatırım yapacak teşebbüsün belli şartlara uyması halinde «...Türkiye'ye ithal edilecek yabancı sermaye ve dışarıdan yapılacak istikrazlara tatbik olunacağını, hükme bağlamıştır.

Aynı Kanun'un 6 ncı maddesi, Kanun'un birinci maddesinde yazılı vasıfları haiz teşebbüslerin yapacağı dış istikrazın resülmal ve faizleri için Maliye Bakanlığı'nun vereceği teminat veya kefaletten söz etmektedir.

6224 sayılı Kanun'un Gerekçesi'nde ise; dış istikraza ilişkin olan 5821 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesi ile 6224 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesi mukayese edilerek şu ifadeye yer verilmiştir:

«Tasarı'nın (=6224 sayılı Kanun'un) 6 ncı maddesi 5821 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesine nazaran esaslı bir değişikliği ihtiva etmektedir. Ancak; Tasarı'nın 2 nci maddesi kabul edilmiş olan ecnebi istikrazatını, kabul edilmiş olan ecnebi sermayesi içine aldığından ve 3 üncü madde ile de bu gibi istikrazatın faiz ve anasının transferine müsaade edildiğinden 5821 sayılı Kanun'un bu hususa dair olan 6 ncı maddesindeki kısmı tayıy edilmiştir.»

Arz olunan iki Kanun'dan ve Gerekçe'den anlaşılan, alelittlak «dış istikraz»ın değil Yabancı Sermaye olarak 6224 sayılı Kanun uyarınca müsaadesi istihsal edilmiş yabancı sermayenin resülmâli kâfi görmeyerek getireceği «yabancı sermaye veya dış istikraz»ın söz konusu olduğudur.

Gerçekten, 6224 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesi «1 inci maddedeki vasıfları haiz teşebbüsün» yapacağı, dış istikrazdan bahsetmektedir. 1 inci madde ise, teşebbüsün «Türk Hususi teşebbüslerine açık olan faaliyet sahasında çalışması» şartını koymaktadır. Bundan, yabancı sermayenin kastedildiği açıktır. Bu takdirde de, bu yolla «dış istikraz»ın ancak yabancı sermayeli ortaklıklar için mümkün bulunduğunu kabul etmek gerekir.

4 — Hatalı Bir Yorum ve Uygulama:

Son yıllarda, 6224 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesindeki «yerli sermaye ve teşebbüslere tanınan bütün haklar, muafiyetler ve kolaylıklardan, aynı sahalarda çalışan yabancı sermaye ve teşebbüsler de aynı şartlar dâhilinde istifade ederler» hükmündeki «eşit

muamele» kavramından yararlanarak ve 6224 sayılı Kanun'un 1 inci madesinde yer alan «... ve dışardan yapılacak istikrazlar ...» deyimini lâfzen yorumlayarak Türkiye'de mukim veya yerli müteşebbislere 6224 sayılı Kanun uyarınca «dış borçlanma» yolu açılmıştır.

Ticaret Bakanlığı 1973 Yılı Bütçe Raporu'nun 32 nci maddesinin 2 nci fıkrasında, bu yolla yerli sermayeye açılan dış borçlanma olanağının gerekçesini bulmak mümkündür. Rapor da:

«... Bilindiği üzere, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nun 1 inci maddesine göre, bu kanun hükümleri dışardan yapılacak istikrazlara da uygulanır. Uzun süre bu imkândan yalnızca yabancı sermayeli kuruluşların faydalanması, yerli teşebbüsler aleyhine fırsat ve rekabet eşitsizliği yaratmış, ... aynı esaslar dahilinde kararnameye bağlanmak kaydiyle yerli kuruluşlara kredi sağlanmasına devam edilmiştir.» denilmiştir. Yine aynı Rapor'a göre 30.9.1972 tarihi itibariyle 10 firmaya 25.733.644 dolar tutarında dış firma kredisi sağlanmıştır.

Oysa, yukarıda belirtildiği üzere 6224 sayılı Kanun'da sözü edilen «dış kredi» sadece yabancı sermayeli kuruluşlar için, diğer bir deyimle 6224 sayılı Kanun'a tâbi teşebbüsler için mümkündür.

Kanımızca yerli firmalara bu yolla dış kredi sağlama konusunda yapılan yorum ve uygulama, mevzuat açısından hatalıdır.

Gerçekten, 6224 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesi son derecede açıktır. İstisnai olarak, bu «özel kanun»la, yabancı sermayeyi teşvik etmek amacıyla Türkiye'de yabancı sermaye ve bununla kurulacak teşebbüslere, yerli sermaye ve teşebbüslere verilen haklar tanınmıştır. Kanun, genel olarak yabancılara tanınmayan hatta kanunla yasaklanmış (meselâ Türkiye'de Türk vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve hizmetler hakkındaki 2007 sayılı Kanun ile 6309 sayılı Maden Kanunuyla ilga edilen «Maden Nizamnamesiyle 608 numaralı Kanun'un bazı maddelerini değiştiren 2818 sayılı Kanun») hakları bir lütuf olarak yabancı sermayeye, 6224 sayılı Kanun'a tâbi olmak kaydiyle, bağışlamıştır. Maddenin matlabındaki «yerli ve yabancı sermayenin müsavi muamele görmesi» lâfzı, maddenin metni okunduktan sonra başka türlü yorumlanamaz; aksine yani, «yabancılara tanınan haklardan yerli firmalar da faydalanır» şeklinde yapılacak bir yorum madde metninin açıklığı karşısında, kanımızca, en hafif deyimle hukuki olmaktan uzaktır.

5 — Mevzuattaki Geçerli Yol:

Mevzuatımız, «dış istikraz» ihtiyacını duyacak «Türkiye’de mukim şahıslar» için Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu’na dayanan 17 sayılı Karar’ın 37 nci maddesiyle, özel bir rejim getirmiştir. Buna göre, bazı istisnalar hariç olmak üzere, «...hâriçten her türlü kısa, orta ve uzun vâdeli kredi temini, istikraz anlaşmaları yapılması, ödeme şartları, vâdeleri, taksitleri ve faiz ve masrafları bakımından Maliye Bakanlığı’nın müsaadesine tâbidir».

Bu yol, mevzuatımızda mevcutken, 6224 sayılı Kanun’un zorlanmasının «bürokratik» yetki uyumsuzluklarıyla ilgili olduğu düşünülebilir.

6 — Sonuç :

Yabancı sermayeye ilişkin ve onu teşvik için çıkarılmış bir Kanun’dan, Memleket içindeki genel hükümlere ve normal ölçülere tâbi kişileri dolambaçlı yollarla yararlandırmak hukuken doğru bulunmamaktadır.

Türkiye’de mukim şahısların (dış istikraz) ihtiyaçlarının 6224 sayılı Kanun yolu ile karşılanmasının Kanun’a aykırı olduğu; bu gibi hallerde, ihdas edilmiş bulunan normal prosedürün, yani 17 sayılı Karar’ın 37 nci maddesiyle Maliye Bakanlığı’na verilen yetkilerin kullanılmasının mevzu hukuka uygun olacağı düşünülmektedir.

III — KREDİ HUKUKU

Belçika Kralı I. Léopold, 26.4.1848 de «Bu dünyada en çekingen, ürkek ve yeniden tesisi en güç olan şey, kredi, yâni itibardır» demişti. (9)

«Kredi» kavramı çeşitli anlamları arasında günümüzde, bankacılık literatüründe, geniş anlamda, bankaların ödünç para vermesi şeklinde kabul edilmektedir.

Ülkemizdeki kredi mekanizmasını oluşturan ve çerçevesini çizen yasalar arasında, 7129 sayılı Bankalar Kanunu, 2279 sayılı ve Ödünç Para Verme İşleri Hakkında Kanun ve 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanunu başta gelir. Bu bölümde, bu yasalara ilişkin, önemli saydığımız sorunlara yer verilecektir.

(9) E. de Brabandière - M. J. Pandon; Belçika’da Banka, 1973 Ankara S. 1

A) Bankalar Kanunu:

Ödünç para verme mekanizmasını oluşturan kuruluşlar, esas itibariyle, bankalardır.

Az gelişmiş bir ülkede, para ekonomisine geçişi sağlamak bakımından başarılı hizmetler vermiş olan bankacılık sistemi, son yıllarda bazı tenkitlere muhatap olmuştur. Hareketli para ve kredi politikasının yarattığı ortam içinde ana kuruluşlar olan bankaları düzenleyen «Bankalar Kanunu»nun, hem bankacılık sistemini kökten tenkit eden ve memleketimiz ekonomik koşullarına uygun çalışmalarında bulunulmadığı iddiasını savunanlar tarafından, hem de, «donuk» bir mâhiyet arzeden Kanun'un bankacılık atılımlarına olanak vermediğini öne süren bankalar tarafından çeşitli açılardan sorunları dile getirilmiştir.

Kanımızca Türk bankacılık mevzuatına ilişkin sorunlara bir bütün olarak eğilmeden önce, problemlerin hangi görüş açısından ele alınacağını tâyin etmek gerekir. Ya mevcut mevzuatın bazı noktalarına düzeltmeler getirmek veya tüm bankalar mevzuatını reformist bir görüşle yenilemek şeklinde konuyu ele almak mümkündür. Uygulamada ortaya çıkan sorunların çözümlenmesi açısından bakınca, bankalar mevzuatının baştan sona yenilenmesi için bir gerek olmadığı düşünülmektedir. Aksi halde, ekonomik yaşantının âni ve sert sistem değişikliklerine tahammül edememesi de mümkündür. Yürürlükteki sistemin düzeltilerek hizmetlerin organize edilmesi yeterli olacaktır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında da işaret edildiği üzere, Tebliğimizin başında yer verdiğimiz Anayasa'nın 41 inci maddesi Devlet'e ekonomik görevler vermiştir. Herkesin dilediği alanda çalışması ve özel teşebbüsler kurması, çalışma ve teşebbüslerin kararlılık ve güven içinde yürütülmesi de Anayasa'nın 40 inci maddesinin Devlet'e verdiği ödevdir. Bu hürriyetin, ancak kamu yararı, milli ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla sınırlanabileceğine de daha önce değinmiştik. Şu halde, kamu yararı, milli ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlar yönünden, mevcut bankacılık mevzuatının yeniden ele alınmasını gerektiren hususlar bulunup bulunmadığını incelemek gerekir. Bu inceleme, Üçüncü Beş Yıllık Plân tarafından yapılmıştır. Plân'ın Beşinci Kesim'ini teşkil eden «Politikalar ve Reformlar» kısmında, para-kredi politikasıyla ilişkileri ora

nında bankacılık konularına getirilecek düzeltmeler ve nedenlerine yer verilmiştir. Reform konuları arasında «bankacılık mevzuatı»nın bulunmaması da prensip olarak çağdaş ve yeterli mevzuata bazı değişiklikler getirmekle ve bankacılığımıza yön verilmekle iktifa olunabileceğini ve Banka Sektörünün yurt kalkınmasında üzerine düşen görevleri yapabilecek durumda olduğunu göstermektedir.

1 — Mevzuat Uygulamasında Bankalar Birliği'nin Rolü:

Bankacılık mevzuatının kamusal hukukun bir parçası olarak, bu hukukun yaratılmasında rolü olması gereken kamusal otoritelerin telkini ile hazırlanması elbette doğaldır. Ancak, mevzuatın yaratılmasının yeterli olmadığı o mevzuata ilişkin uygulama usûllerinin ve ortaya çıkabilecek sorunların çözümlenmesinin dikkatli bir tâkibe ihtiyaç gösterdiği bilinen bir husustur. Bu nedenle, bir meslekî teşekkül olarak Bankalar Birliği'nin bu konudaki görevlerinin genişletilmesi gerekmektedir. Birliğin, üstlendiği görevlerin kapsamı genişletilirken, Yurdumuzda mevcut diğer meslekî teşekküllerin statülerine benzer bir statü ile teçhiz edilmesi, diğer bir deyimle, hiç değilse T. Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği gibi kamusal bir kuruluş mâhiyetine bürünmesinin sağlanmasının da gerekeceği düşünülmektedir.

Bu nedenle, öncelikle, Bankalar Birliği'nin kamusal görevler de ifa edecek şekilde kamu kuruluşları arasındaki yerini alması ve görevlerinin önerdiğimiz yönde genişletilmesi için Bankalar Kanunu'nun 57 nci maddesinde değişiklik yapılmasında yarar mülâhaza edilmektedir.

2 — Bankacılığımıza İlişkin Genel Sorunlar:

a) Masraflı Çalışma:

Bankalar, Türkiye'de, masraflı çalışan kuruluşlar olma niteliğini muhafaza etmektedirler.

Bankaların masraflı çalışması, sonuç olarak, pahalı krediye müncer olmakta ve ekonomik kapsamlı kamu düzeninin sağlanmasında kalkınmamızı yavaşlatması açısından, dolaylı da olsa, güçlükler yaratmaktadır.

Bankaların masraflı çalışması nedenleri arasında şu noktalara yer verilebilir:

aa) Şube Sayısı:

Banka şubelerinin sayısındaki artışın, sosyal ve ekonomik açıdan gerek kalkınma için yeterli krediye dönüşebilecek mevduatın toplanmasını, gerekse banka hizmetlerinden daha çok sayıda kişinin yararlanmasını temin etmesi bakımından faydalı bulunmaması imkânsızdır. Ancak reel olarak mevduat ve kredi artışları banka şubesi sayısındaki artışla mukayese edildiğinde, banka şubesi başına düşen iş hacminde, bu müddet içinde bir artışın husule gelmediği görülmektedir. (10)

Mevduat artırma çabaları memnuluk uyandırmaktadır. Ancak her ne pahasına olursa olsun «mevduat» toplama yarışında olan bankaların, Yurt kalkınmasına etkili bir iktisadî işletme olarak, verimlilik konusunu ön plâna almaları gerekirken, mevduatın «ayağına gitme» prensibini kabul etmeleri ve böylece krediyi gereğinden daha pahalı şekilde elde etmeleri tecviz olunmamaktadır.

Konu, T. Bankalar Birliği'nce de incelenmiş (11) ve sonuç olarak, özetle:

— Tasarruf sahiplerinin ayağına gitme zaruretinin son yıllarda, halkın bankalarla ünsiyetinin artması oranında azaldığı,

— Şube açılmasının global olarak munzam bir mevduat kaynağı yaratmamasına rağmen, bankalar açısından konu münferiden ele alındığında, şube açmanın yeni mevduat ve plâsman imkânları temin ettiği,

— Sistem olarak bankacılığımız taazzuv ettikçe yeni şube açma faaliyetlerinin giderek azalacağı,

— Bazı şehirlerde, banka şubelerinin muayyen semtlerde yoğunlaşmasının mübalâğa ile aksetirildiği ancak, bu yoğunlaşmanın gayri menkul fiat ve kiralalarını etkilediği ve şube adedine düşen işlemleri azalttığı, bu nedenle banka şubeleri arasında belirli bir mesafe bulunmasının düzenlenebileceği,

— Şube açma politikasının açıklığa kavuşturulmamış olması nedeniyle, bir kısıtlama endişesi içinde bankaların gelecekteki ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurmamak eğilimi içinde oldukları, ... belirtilmiştir.

(10) Prof. Dr. Zeyyat Hatiboğlu; Cumhuriyet Rejiminde Türk Ekonomisinin Gelişmesi 1974, İstanbul S: 187 (2. Baskı).

(11) T. Bankalar Birliği'nin Banka Şubeleri Konusundaki Görüşü, 1973, Ankara, S: 9

Bu durumda, Bankalar Kanunu'nda şube açılması usûllerinin ekonomik nedenlere dayanan daha objektif bir hâle getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

ab) İkramiye Sistemi:

Mevduat toplama yarışı sonucu, «mevduatı mümkün olduğu kadar fazla elde bulundurma» amacıyla ve vâdesiz mevduatı ikramiye sistemi ile vâdeli mevduat hâline getirme çabasını sürdüren bankacılığımızın, bankalar aracılığıyla tasarruf eğiliminin Memleketimizde artık yerleştiği de nazara alınarak, kredinin mâliyeti yönünden ikramiye sistemine bağlılığının azaltılması yararlı olacaktır.

Gerçekten, tasarruf eğilimi, toplumumuzda pek köklü değildir. Az gelişmişliğin kıskaçı içindeki halkımız, tasarruf edebilecek seviyeye ulaşmayı çok beklemiştir. Mevcut ve artmakta olan tasarruf eğilimi ise «iddihar»dan kurtarılıp bankacılık mekanizması içinde değerlendirilmek için gene bazı müşküllerin halledilmesi gerekmiştir. Toplumsal, siyasal, ekonomik, psikolojik ve dini engeller aşıldıkça «monetizasyon» artmıştır. Bu engellerin aşılmasında, bankalarımız «piyango» usûlü ile halkı teşvik edici bir rol oynamışlardır. Ancak bu olumlu rolün, toplumun gelişme süreci içinde yavaş yavaş kaybolduğu ve belki de bankacılığımızı y e n i atılımlar yapma olanağından yoksun kıldığı düşünülebilir. Bankacılığın bir emniyet ve kolaylık sağlama anlamına geldiği fikri topluma mal edilince, artık piyangosuz da «bankada biriktirme eğilimi» devam edecektir. Bu düşünce, «ikramiyelerle vâdesiz mevduatta devamlılık sağlandığı, vâdesiz mevduatın âdeta vâdeli hâle geldiği» görüşüne de cevap teşkil etmektedir. İkramiye sistemi ile bankalarımızın vâdesiz mevduatta bir devamlılık sağladıkları doğrudur. Ancak, paranın artık «çıkın içinde saklanması» dönemini toplum olarak atlamış olduğumuz kanısı yaygındır. İkramiyelerin belli bir rejimle yavaş yavaş kaldırılmasının önemi büyük olmayacaktır. Tabii, piyangoculuğun kredinin mâliyetine olan etkisini bu noktada da, banka şube adedinin çokluğu yanında gözden kaçırmamak gerekmektedir.

ac) Gayrimenkul Edinme Yarışı:

Bankalar Kanunu, 50 nci maddesinde «gayrimenkul üzerine muamele» konusunu düzenlemiş ve yasaklar koymuştur. Bu arada, maddenin 4 üncü fıkrasında kamusal otorite tarafından «...itti-

haz edilen kararlara uygun olarak bankacılık muamelelerini tedvir etmek üzere muhtaç buldukları miktar ve vüs'atin fevkinde her hangi bir suretle gayrimenkul iktisap edemeyecekleri...» hükmü mevcuttur.

Bankaların ekonomik açıdan, gayrimenkullerin uzun vâdedeki fiyat artışlarından olumlu yönde etkilenecekleri düşüncesinden hareket ederek ve «bankacılık muamelelerini tedvirde ihtiyaç» göstererek, Bankalar Kanunu'nun bu hükmünü yürütmeye çalıştıkları görülmektedir. Bankaların şu be sayısı artırımının bir nedeni olarak da ileri sürülen bu görüşe göre, bankalar her şubeleri için bir gayrimenkul sahibi olmayı, bankacılık işlemi yapmaya tercih eden bir hâle gelmişlerdir.

Böylece, bankaların gayrimenkul edinmesinin kazançlı bir spekülasyon olabileceği düşünülerek gerektiği oranda tedbirlerin alınabileceği düşünülmektedir.

ad) Reklâm Faaliyeti:

Bankalarımızın reklâm faaliyeti, daha ziyade mevduat toplama yarışının bir unsuru olarak düşünülmekte ve uygulama görmektedir.

Bankalarımızın reklâm faaliyeti, Bankalar Birliği'nin yetersiz düzenlemeleri dışında tam bir başıboşluk içindedir. Reklâmın gerekli olup olmadığı, reklâm faaliyetinin sınırı, reklâmın nitelik ve niceliği, reklâm araçları, reklâmda haksız rekabet konuları, sadece banka ve Bankalar Birliği yöneticilerinin takdirine ve genel hükümlere bırakılmıştır.

Bankalardaki «piyangoculuk» faaliyetini kamusal bir gözetime tâbi kılan Kanun, reklâm konusuna yeterince eğilmemiştir. Reklâm adı altında dağıtılan «hediyelik eşya»ların da, zaman zaman bu kavramın çok üzerinde değer taşıması, çok kere de «fuzulî masraf» dedirtecek kadar değersiz ve reklâm unsurundan yoksun oluşu dikkati çekmektedir.

Reklâmcılık konusunun da, mukayeseli hukuk açısından ele alınarak incelenmesi ve bu konunun kamusal düzenlenmesine yardımcı olunması yararlı bulunmaktadır. Örnek olarak, Alman sisteminde, (12) «mevduat toplamak için «suret-i umumîye» de yapılan

(12) Dr. Eckart Van Hooven; Mevduat İçin Rekabet, 5 Konferans, 1971, Ankara, S: 46

reklâmların bir bankayı munis gösterebileceği, ancak bunun mevcudatın hemen artması üzerinde icra edeceği tesirin pek az olacağı; kredi programlarına taallûk eden reklâmçılık konusunun ise değişik bir durum arzettiği, gazetelere ilânlar verilme ve kapılara kadar broşürler dağıtmak yollarıyla yapılan reklâm kampanyalarından hakiki başarılar sağlandığı» ileri sürülmektedir.

Ülkemizde, bankaların pahalı çalışan müesseseler olması, kârların çok olduğu zehabını uyandırmamalıdır.

Bankalarca alınan ve verilen faiz hadleri arasındaki farkın oldukça yüksek olmasına ve kredi hacminde ve hizmet arzında meydana gelen hızlı artışlara rağmen, bankaların likidite mülâhazasıyla topladıkları fonların bir kısmını kasalarında tutmağa mecbur kalmaları ve % 30 oranında munzam karşılık ayırmaları sonucu ikraz imkânlarının daralmış bulunması ile birlikte personel giderlerinin, haberleşme, kira ve tesis masraflarının devamlı yükselmesi, banka kârlarının daha fazla artmasını engellemektedir. (13)

b) Banka Sayısı:

Uluslararası karmaşık ekonomik koşullara uymak zorunluluğunda ve Ortak Pazar'daki yerini almak durumunda bulunan Ülkemizde, daha güçlü bankalara duyulacak ihtiyaç da göz önüne alınarak, bankaların bir büyüme, toplanma ve füzyon dönemine girmesi, modern bankacılık usûllerinin benimsenmesi ve rekabet açlarından gerekli görülmektedir.

Kanunlarla kurulmuş ve genellikle resmî hviyeti haiz bankaların problemi ise biraz farklıdır. Kısaca değinmek gerekirse, bu problem, para ticareti yapan bankalarla, belli konularda ihtisaslaşmak için kurulmuş ve «işletme bankacılığı» deyimi ile belirtebileceğimiz bankaların ayrıltilmesi meselesidir. Etibank, Sümerbank, Emlâk-Kredi Bankası, Denizcilik Bankası gibi kuruluşların ticaret bankacılığı yapmak yerine, ana görevlerine eğilmesi daha doğru görülebilir. Bu tip bankaların doğrudan doğruya ticarete yönelmiş birimlerinin, kâr elde ederek ana kamusal görevin yerine getirilmesine katkıda buldukları iddiası vardır. Ancak, kaynak sorunu halledilirse, ana hizmeti aksatmak pahasına tutulan bu yolun terk edilmesi bankalar eliyle gördürülen bazı kamu görevlerinin etkinliğini artıracaktır.

(13) Prof. Dr. Avni Zarakolu; Cumhuriyetin 50. Yılında Memleketimizde Bankacılık, 1974 Ankara, S: 185.

Ticaret bankalarının problemi ise yukarıda arzolunduğu üzere büyüme ve büyük fonları mobilize etmek zorunluluğu dolayısıyla (füzyon) dur.

Bu füzyon dönemine geçişin kolay ve sarsıntısız olabilmesi için yaratılacak hukuki ortamın incelenmesi yararlı olacaktır.

c) Bankalar Kanunu'nun Bazı Ana Kavramlarına Açıklık Getirilmesi:

Bankalar Kanunu'nun genel bazı kavramlarının açıklığa kavuşturulması gerekli görülmektedir. Bankalar Kanunu'nda «banka»nın tanımlanması yapılmamıştır. Bu durumda «bir banka nedir?» ve «ne işlerle uğraşır?» sorularının karşılanması gerekir. Yine aynı şekilde, «banka işlemleri» kavramı da tanımlanmamıştır. Oysa, Sayın Prof. F. Erem'in de belirttikleri gibi, «banka işlemi kavramına çeşitli hukuki sonuçlar tanınmıştır. Şube sayılmanın ölçüsü olmak gibi» (14).

Bankalar Kanunu'nda, bankaların yapacakları iştirâkler sınırlanmış, ancak «iştirâk» kavramı açıklığa kavuşturulmamıştır. İştirâke esas alınabilecek oranın ekonomik ve hukuki dayanaklarının saptanmasına ihtiyaç vardır.

d) Kalkınmaya İlişkin Hizmetlerin Sınırlılığı:

Kalkınmanın, «yatırım»la eşanlama geldiği, günümüz Türkiye'sinde de kabul edilmektedir. Bankacılığımızın orta ve uzun vâdeli kredi konularına ilgi göstermesi kalkınmaya katkılarda bulunacaktır. Bankaların sınaî kalkınmaya yardımcı olabilmesi için yeni organizasyonlara girmesi yararlı görülmektedir.

Sınaî yatırımların uzun vâdeli finansmanının, ticarî bankaların geleneksel faaliyet alanlarının dışında kaldığı iddia edilse bile, ticarî bankaların, ortaklıklara iştirâk, ihraç olunan tahvillerin garanti edilmesi ve orta veya kısa vâdeli sanayi kredisi verilme suretiyle sınaî teşebbüslerin büyümesine büyük ölçüde katkıda buldukları açıktır. (15) Bu işlemlerde, bankalar, yatırım bankacılığı faaliyetlerine katılmaktadırlar.

(14) Prof. Dr. Faruk Erem; Bankalar Hukukumuzda Genel Bir Bakış; Türkiye Bankacılığının Başlıca Sorunları Semineri; 1969, Ankara, S: 157.

(15) Banka Kredi Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi; DPT Yayını, 1971 Ankara, S: 31.

Ancak, bütün bu faaliyetler sonunda, Ülkemizde bankacılık sektörünün «uzun ve orta vâdeli kredi» ihtiyacını yeterli oranda temin edebileceğini söylemek mümkün değildir.

Sanayi kredisinin uzun ve orta vâdeli olması gerektiği göz önüne alınca, bankalarımızın daha ucuz kredi temini yollarını şimdiden aramaları gerekir. Kalkınmada görev almak, sadece belli yılların bilânçolarını olumlu olarak kapatıp kârlı ve başarılı bir «kuruluş» görünümüne girmek demek değildir. Bankacılığımızın, günümüzde, bazı istisnalar dışında, sanayiye çevrik bir kredi sistemi uyguladıkları söylenemez. Kalkınma Plân ve Programları uyarınca, bankalarımızın «selektif kredi» uygulaması yönünde yol almalarında yarar vardır. Bu hazırlıklar orta vâdeli kredi konusuyla paralel olarak yürütülmelidir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmeler Türk ekonomisinde de bünye değişikliği getirmiş ve «sınaî kalkınma» kavramı «sınaî kuruluşlara kredi» temin edilmesini gerektirmiştir. Bu nedenle «orta vâdeli kredi» uygulaması ile pek çok ülke, sanayi alanındaki finansman yetersizliğini ortadan kaldırmıştır.

Bankalarımızın, 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanunu ile imkân dahilinde sokulan «orta vâdeli kredi» konusuyla daha yakından ilgilenmeleri için gerekli hukuki tedbirlerin alınmasında yarar vardır.

Bankalarımızın ayrıca uzun yıllardan beri bir türlü bir kanunla düzenlemesi yapılamıyan sermaye piyasası konusuna da girmeleri gerekmektedir.

e) Çekle Ödemenin Yaygınlaşması:

Bankacılıkla ilgili problemlerin yeniden gözden geçirilmesi sırasında, çekle ödeme konusunun da ele alınması uygun olacaktır.

Son zamanlarda üzerinde epeyce durulan bir husus olarak, ödemelerin hızlanması, emniyet içinde yapılması, lüzumsuz para nakitlerinin önlenmesi bakımlarından, çekle ödeme sisteminin yaygınlaşması konusuna, bankalarımızın katkısı sorunu da incelenmelidir. Bu konuda isabetli fakat tereddütlü adımlar atan bazı bankalarımızın desteklenmesi gereğine inanıyoruz.

Çekle ödeme usûlündeki kolaylığın yerleştirilmesi konusunda ilk adım olarak, çekin «banka kartı» sistemiyle birlikte uygulanması olumlu sonuçlar verebilir.

Çeke itimat konusunun halledilebilmesinde de, hukukçulara düşen görev, karşılıksız çek konusunun cezaî müeyyide eksikliğinin bir an önce giderilmesi gayretini göstermek (16) (17) ve gerekirse Bankalar Kanunu ile çekin kolay tedavülü için imkânlar getirmektir.

f) Banka Tasfiyesi ve 153 Sayılı Kanun:

153 sayılı Kanun'la değiştirilen Bankalar Kanunu'nun 60 ıncı maddesi «Bankaların murakabesinde Hükümet'in selâhiyeti»nden söz eder. Buna göre Bankalar Yeminli Murakıplarınca yapılan incelemeler sonunda bir bankanın mâli bünyesinin taahhütlerini karşılayamayacak derecede zaafa uğramış bulunduğu veya bu durumun tahakkuk etmek üzere olduğunun tespiti hâlinde, belli usûllere riayet edilerek, bankanın tedricen tasfiyesine karar verilebilmekte ve bunların kat'î ve nihai açıklarının karşılanması için T. C. Merkez Bankası nezdinde bir fon tesis edilmektedir. Bilindiği üzere, Bankalar Kanunu'nun Ek 1 inci maddesine göre, bankalar yıl sonu bilânçolarındaki tasarruf ve ticarî mevduat toplamının binde yarımı oranında bir meblâğı ertesi yılın beşinci ayı sonuna kadar bu fona yatırmaktadırlar. Bankaların tedrici tasfiyesinde kullanılan bu fon mevcudu yetişmediği zaman, fona T. C. Merkez Bankası avans olarak katkıda bulunmaktadır. Sözünü ettiğimiz fon hiç bir zaman yeterli bir birikime ulaşmamış olup 1973 yılı sonu itibariyle T. C. Merkez Bankası'na 235 milyon TL. borçlu bulunduğu saptanmıştır.

153 sayılı Kanun'un getirdiği «tedrici tasfiye fonu», ilk bakışta ekonomik emniyet açısından olumlu görünüyorsa da, bazı sakıncalar doğurduğu da açıktır. Konuya iki yönden ayrı ayrı bakmakta fayda vardır :

fa) Bankalar Yönünden :

Bankalar «tesanüt» düşüncesiyle, kanunen bir araya getirilmişlerdir. Aynı piyasada çalışan müesseseler olarak mevduatın psikolojik ve ekonomik bakımlardan olumsuz olarak etkilenmesinden zarar görmemeleri için âdeta bir sigorta sistemi yaratılmak isten-

(16) Prof. Dr. Faruk Erem; Karşılıksız Çek, Adalet Dergisi, Eylül 1956, Ankara.

(17) Vural Günal; Karşılıksız Çek Keşidesi, Ankara Baro Dergisi Sayı 3, 1968, Ankara S: 453-466.

miştir. Fakat bu düşünce dâhi Kanun'la aşılmıştır. Kanun, tasfiyeye girecek bankanın «nihaî açığı» ndan söz etmektedir. Nihaî açık kavramı ise «pay sahiplerinin sermaye payları hâriç olmak üzere bankanın pasifi ile aktifi arasındaki fark» olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda, mevduat dışındaki borçlar da ödenmesi gereken kalemler hâline gelmektedir. Ayrıca Devlet, Fon'a para yatırma yükümlüsü bankaları, genellikle gereksiz ve hatalı hareketlerle, tasfiyeye giren bankayı acze düşürmüş yöneticilerin mâlî sorumluluklarını paylaşma durumuna getirmiştir.

fb) Kamusal Avanslar Yönünden :

T. C. Merkez Bankası kârı şeklinde nihaî olarak Devlet Hazinesi'ne girecek bir paradan yapılan avansların toplamı yukarıda belirtilmişti. Elbetteki Devlet, iktisadî hayatın normal düzenini sağlamak ve gerekli müdahaleleri yapmak zorunluluğundadır. Ancak, ehliyetsiz kişilerin acze düşündükleri bankalardan, vatandaşın zarara uğramamasının temini için başka yollar bulunmalıdır. Bu yolların başında «mevduat sigortası» düşünülebilir. Mevduat için nisbeten kabul edilebilir görünen bugünkü sistem, diğer her türlü borcun da ödenmesi söz konusu olduğunda pek tecviz edilememektedir. Devlet avans vermek suretiyle, diğer taraftan ve dolaylı olarak modern bankacılıkta söz konusu olan toplanma ve büyüme olayına karşı çıkmakta, küçük bankaların piyasada çalışması için riskli bir zemin yaratmış olmaktadır.

Kanımızca, 153 sayılı Kanun'un bir an önce ıslah edilmesi gerekir. Mevduat sigortasının, tasarruf mevduatını iyi tanımlamak ve ona inhisar ettirmek kaydıyla Yurdumuzda uygulama alanına çıkarılması uzun sürecekse, tasfiyede Fon'dan ancak «mevduat» için avans verilmesinin temin edilmesi uygun olacaktır.

g) Mevduat Kavramı :

Bankalar Kanunu, «Mevduat» kavramının tanımlamasını da yapmamıştır. Mevduatın hukukî mâhiyetinin izahının güçlük arzettiği kanısındayız. Mevduat kelimesinin geldiği «vedia akdi» ile uygulamadaki «mevduat» kavramının kapsamını tâyin etmek zordur. Mevduatı «usulsüz tevdi» kabul etmek de, kavramın açıklanması için yeterli bulunamamaktadır.

Ayrıca, Bankalar Kanunu'nun çok tenkit edilen düzenlemelelerinden bini de mevduatı nevilere ayırması ve nevilere arasındaki

tek müşterek özelliğın «emanet para» olmasıdır. (18)

Bankalar Kanunu'nun, 26 ncı maddesinde yaptığı, resmî, ticarî, bankalar ve tasarruf mevduatı ayırımının yeterli olup olmadığı düşünölmelidir. Ayrıca, tasarruf mevduatını «Diğeri üç mevduat nev'i dışında kalan her türlü mevduat» şeklinde tanımlamanın doğru olmadığı iddiası yaygındır.

h) Mevduatta Zamanaşımı Kavramı :

Bankalar Kanunu, 31 inci maddesinde bankalarda uzun süre aranmayan her türlü «mevduat, emanet ve matlubat»ın, belli usûl-lere tâbi tutularak Hazine lehine zamanaşımına uğrıyacağını hük-me bağlamıştır.

Önce, maddenin başlığı ile metni birbirini tutmamaktadır. Başlıkta «mevduat» tan söz edilirken, metinde mevduat kavramı-na «emanet ve matlubat» ın da eklendiğı görölmektedir.

Uygulamada «emanet» ve «matlubat» terimlerinin kapsamla-rında da çok kere tereddüt edilmektedir.

Zamanaşımının başlangıcı için Kanun'un koyduğu «son talep, muamele veya mudiin her hangi bir şekildeki yazılı tâlimatı» kav-ramı da açık değildir. Hesaba faiz yürütme ve cüzdana faiz işleme gibi bazı bankacılık işlemlerinin zamanaşımını kesen bir «mua-mele» olup olmadığı uygulamada tartışmalara neden olmuştur. 31 inci maddenin 2 nci fıkrası uygulamasıyla ilgili olarak çeşitli bankalarla yaptığımız temaslar sonucunda, bazılarının mudiin he-sap cüzdanına faiz geçirilmesi işlemini, bazılarının ise mudiin he-sabından para çekmesi veya yatırması işlemini, bir kısmının ise mudiin banka tarafından tutulan kartona adres değışikliğini yaz-dırıldığı tarihi, zamanaşımı süresine başlangıç kabul ettikleri an-laşılmıştır. Bu şekilde yapılan farklı uygulamaların bir takım mah-zurlar doğuracağı açıktır.

Maddenin ayrıca, Anayasa'ya aykırılığı da iddia edilmiş ve mülkiyet hakkına tecavüz olarak nitelenmiştir. (19)

Konunun önemli bir yönü de, bu madde ile Devlet'e bir men-faat sağlanamadığıdır. Hazine lehine zamanaşımına uğraması için

(18) F. Erem - A. Altıok - H. Tandoğan; Bankalar Kanunu Şerhi, 1971, An-kara, S: 55.

(19) Erem - Altıok - Tandoğan; a.g.e.: S: 77.

bekletilen paraların, bekletilirken sahiplerinin aranması için yapılan masraflar büyük yekûnlarla bâliğ olmaktadır. Gazetelere her yıl verilen sayfa sayfa ilânlar bunun en güzel örneğini teşkil etmektedir.

3 — Bankacılık Mevzuatında Düzeltilmesinde Yarar Umulan Diğer Konular :

a) Vâdeli Mevduatın Geri Çekilmesi :

Bankalar Kanunu'nun 30 uncu maddesi, vâdeli ve ihbarlı mevduatın, bazı şartlarla mudiri tarafından, süresinden önce de geri alınabileceğini âmirdir. Bu hüküm, uygulamada, (geri verme) olanağı karşılığı (düşük oranda faiz) ile bazı bankaların haksız rekabete girmelerine vesile vermektedir. Bu nedenle, bu uygulamaya son vermek amacıyla, bankaların normal faiziyle bu mevduatı kredi olarak mudilere verebilmesi öngörülebilmektedir.

b) Kredi Açma Yetkisi :

Bankalar Kanunu'na göre, kredi açma yetkisiyle donatılmış birimlerin yetki sınırları ve yetki kapsamlarının yeniden ele alınmasında yarar bulunduğu düşünülmektedir.

c) Mikروفilm Usûlü :

Aynı zamanda bir anonim şirket olan bankaların, şirketlerin tâbi oldukları usûllere göre belli belgeleri saklamaları gereklidir. Bankalar Kanunu'nun 55 ve T. Ticaret Kanunu'nun 68 inci maddelerinin hiç değilse bankalar yönünden değiştirilmesiyle, mektup ve belgelerin büyük külfetler getiren aynen saklanması vazgeçilerek «mikروفilm hâlinde saklama» konusunun kanunen kabulü temenni olunmaktadır.

Gerçekten süresince saklama zorunluluğunun yüklediği külfetlerle, 10 yıl sonunda imha edildikten sonra gerekliliği ortaya çıkan belgeler sorunu, mikروفilm usûlünün benimsenmesi ile ortadan kendiliğinden kalkacaktır.

d) Bankalar Kanunu'nun Cezai Hükümleri :

Kanun'da ceza hükümlerine gereğinden çok yer verildiği; insicamsız olduğu ve suçun failinin kim olabileceğini tâyin bakımından mütereddit hükümler bulunduğu (20) genellikle ileri sürülmektedir.

(20) Prof. Dr. F. Erem; a.g.m. S: 162.

Gerçekten ceza gerektirmeyen madde Bankalar Kanunu'nda yok denecek kadar azdır.

Bu konudaki temenni, Kanun'un ele alınması hâlinde gerekli müeyyidenin ekonomik ve cezaî açıdan etkin ve muvazeneli bir biçimde sağlanmasının teminidir.

Böylece, Bankalar Kanunu'nun ekonomik tercihlerle yön verilecek kısımları dışında, hukukî açıdan, ilk aşamada düzenlenmesi gerekli noktalardan hatıra gelen bazıları gözler önüne serilmey çalışılmıştır.

B) Ödünç Para Verme İşleri Kanunu :

1 — Düzenlediği Alan ve İlgili Kuruluşlar :

2279 sayılı Ödünç Para Verme İşleri Kanunu, faizden para kazanmak için ödünç para verme işleriyle meşgûl olan gerçek ve tüzel kişilerin, Hükûmet'ten izin almak kaydıyla bu Kanunu hükümlerine göre işlem yapacaklarını belirtir.

Türk Hukuk Lügâti'nin doktrin ve uygulama tarafından da benimsenen tanımlamasına göre, «ödünç para verme» paraya talûk eden bir karz işlemidir. (21)

Kanun'un 9 uncu maddesi, «Ödünç para verme işlerinde ve mevduat kabulünde alınacak ve verilecek azamî faiz nisbetleriyle temin edilecek sair menfaatlerin ve tahsil edilecek masrafların mâhiyet ve azamî hadlerini tâyine ve bunların meriyet zamanlarını tespitine Bakanlar Kurulu yetkilidir.» hükmünü koymaktadır.

Ödünç Para Verme İşleri Kanunu faiz oranlarının Bakanlar Kurulu'nca saptanmasını öngörmektedir; ancak, mevzuatımızda faiz oranlarının saptanmasında diğer iki kuruluşun da kanunen yetkili bulunduğu görülmektedir.

Maliye Bakanlığı Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında 2996 sayılı Kanun'un 5.5.1969 gün ve 1173 sayılı Kanunla değişik 11 inci maddesi, Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadî İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreterliği görevlerini sayarken : «... Yıllık programlarda belirtilen esaslar dahilinde tediye muvazenesi, mevduat ve tasarrufun teşvik ve tanzimi, uzun, orta ve kısa vâdeli krediler-

(21) Prof. Dr. F. Erem - Av. A. Altıok; Ödünç Para Verme İşleri Kanunu ve İlgili Kararlar, 1972, Ankara, S: 5.

ie ilgili politikaları T. C. Merkez Bankası ile birlikte icra etmek...» ten söz etmektedir.

Gerçekten, 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanunu'nun 40/II—b maddesinde Banka'nın, «ödünç para verme işlerinde ve mevduat kabulünde alınacak ve verilecek azamî faiz oranları ile temin edilecek sair menfaatlerin ve tahsil edilecek masraflarının mâhiyet ve âzamî hadlerini ve mevduatta vâde müddetlerini tâyin ve bunların yürürlük zamanlarını tespit» edeceği; bu kararların ise Yüksek Plânlama Kurulu'nun uygun mütalâası ve Bakanlar Kurulu kararnamesi ile yürürlüğe gireceği belirtilmektedir.

Bu iki kuruluşun hazırlayıcı çalışmaları üzerine faize ilişkin kararların alınması ve yürürlüğe konulmasında nihaî yetkilinin Bakanlar Kurulu olduğu görülmektedir.

2 — Kanun'un Mâhiyeti ve 1567 Sayılı Kanun'la Mukayesesi :

2279 sayılı Ödünç Para Verme İşleri Kanunu, 1567 sayılı Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un, - tâbir caizse - bir minyatürünü teşkil etmektedir.

2279 sayılı Kanun da, 1567 sayılı Kanun gibi, ekonominin belli bir bölümünün düzenlenmesi için getirilmiş bir «çerçeve kanun» dur.

2279 sayılı Kanun da, 1567 sayılı Kanun gibi bir «kamu kanunu» dur.

2279 sayılı Kanun da, 1567 sayılı Kanun gibi Bakanlar Kurulu'na konuya ilişkin kararnameler çıkarmak yetkisi vermektedir.

2279 sayılı Kanun da, Kararname ile düzenlenen hususlara aykırı hareket edenler için cezaî müeyyideler öngörmektedir.

1567 sayılı Kanuna nazaran düzenlediği alanın daha sınırlı tutulmuş olması, 1567 sayılı Kanun için yapılan tenkitlerin, bizi bu Kanun için de geçerli olup olmadığı sorusu ile karşılaşmaktan alıkoyması mümkün müdür? Bu soruyu, düşünce tarzını değiştirerek de ortaya koyabiliriz :

2279 sayılı Kanun uygulamasına büyük tenkitler yöneltilmiş olması nazara alınarak 1567 sayılı Kanun'a yöneltilmiş tenkitlerin, özel menfaatlere fazlaca dokunması dolayısıyla, haksız ve insafsız olarak nitelendirilmesi de acaba düşünülebilir mi?

Kanımızca faiz hadleri tespiti ve uygulanmaya konulması gibi bölgeler ve sektörler arası ekonomik ilişkilerin araştırılmasını da gerektiren ekonomik kapsamlı kararlar alınırken, Bakanlar Kurulu'na yardımcı kuruluşların diğer kanunlarla belirlenmesi yararlı olmuştur ve bu yetkinin Kanun'la Bakanlar Kurulu'na verilmiş olması, konunun mâhiyetine göre, gereklidir.

3 — Faiz Kapitalizasyonu Sorunu :

Borçlu carî hesaplarda üç ayda bir, alacaklı carî hesaplarda ise altı ayda bir defa faiz hesap edilmesi kanunî bir durumdur. (TTK. Md. 8 ve 94). Bu devrelerde hesap edilen faizin ana paraya eklenmesi sonucunda yıllık faiz oranlarının aşılmasının Ödünç Para Verme İşleri Kanunu'na aykırılık teşkil edip etmediği, uygulamada tartışma konusudur. Bu konu, 1964 yılından beri çeşitli mercilerce ele alınmış ve değişik görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşleri iki ana grupta aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

a) Mülga Banka Kredilerini Tanzim Komitesi'nin Bir Teknik Komisyona Yaptırdığı Çalışmalarda Belirtilen Görüş :

«T. Ticaret Kanunu'nun carî hesaplarda mürekkep faize cevaz veren 8 inci ve 94 üncü maddeleri hükümlerinin cevazının kaldırıldığına dair Ödünç Para Verme İşleri Kanunu'nda kat'i bir sarahat mevcut değildir. Bu itibarla faiz miktarının, cüz'i sayılması mümkün bir oranda, bu sebeple artmış olmasının kanunlardan doğan bir icap sayılması gerekli olmaktadır. Bu arada yıllarca devam edegelmiş bir uygulamanın varlığı da söz konusudur. Genel - özel kanun ilişkilerini çözen hukuk kurallarınca T. Ticaret Kanunu'nun mezkûr hükümlerinin kaldırılmış olduğu sonucuna varılamamıştır. Bununla birlikte, bileşik faiz şeklinde dahi yıllık faiz tutarının aşlamıyacağı sonucuna varılmak istendiği takdirde, bu sonucun ayrı bir tanzim tasarrufu ile mümkün olabileceği düşünülebilir.»

b) Kamu Makamlarınca İleri Sürülen Görüş :

«T. Ticaret Kanunu'nun 8 inci maddesinde mürekkep faizden söz eden hükmün altında bir fıkra ile (Ödünç Para Verme İşlerinde, bankalar ... hakkındaki hususî hükümler...) saklı tutulmuştur.

T. Ticaret Kanunu'nun bu hükümlerine dayanılarak, ticarî işlerde faiz serbestisi kabul ve üç aydan aşağı olmamak kaydıyla tanzim edilecek hesap devreleri sonunda hesaplanacak faizlerin an

paraya ekleneceği yolunda bir anlayış, bankalar tarafından ödünç para verme işlerinde alınacak ve mevduata verilecek faiz oranlarını tâyinde kanun ve kararnameler hükümlerini bertaraf eden bir uygulamaya müncer olacaktır... Bu itibarla, T. Ticaret Kanunu hükümlerine dayanılarak vâdesiz mevduata yıllık azamî % ... oranını aşan bir faiz tahakkukuna meydan verilmesinin önlenmesi... gerekir».

Bu görüşler, mülga Banka Kredilerini Tanzim Komitesi'nde bir sonuca bağlanamadan Komite lâğvedilmiştir. Konu, daha sonra da ele alındığı hâlde, henüz bir sonuca varılamamıştır.

c) Konunun Tartışılması :

Kanımızca, konu hakkındaki görüşümüzü arzetmeden önce T. Ticaret Kanunu ile Ödünç Para Verme İşleri Kanunu'nun ilgili maddelerine bir göz atmakta yarar vardır.

T. Ticaret Kanunu'nun 8 inci maddesinde «mürekkep faiz» in yalnız carî hesaplarla borçlu bakımından ticarî iş mâhiyetini haiz olan karz akitlerinde muteber olacağı belirtildikten sonra, «ödünç para verme işleri, bankalar, tasarruf sandıkları ve tarım kredi kooperatifleri hakkındaki hususî hükümler mahfuzdur» hükmü konulmuştur.

Aynı Kanun'un 94 üncü maddesinde de «mürekkep faiz» başlığı altında, «tarafklar, üçaydan aşağı olmamak üzere, diledikleri zaman faizlerin ana paraya eklenmesini kararlaştırabilecekleri gibi, hesap devrelerini ve faiz ve komisyon miktarlarını dahi mukavele ile tâyin edebilirler. 8 inci madde hükmü mahfuzdur» hükmüne yer verilmiştir.

Ödünç Para Verme İşleri Kanunu'nun daha önce arzettiğimiz 9 uncu maddesi ise faiz oranları ve sair menfaatlerin tâyininin Bakanlar Kurulu'na bırakmaktadır.

T. Ticaret Kanunu hükümleri, mürekkep faizin nerelerde ve hangi usûlle hesaplanacağını belirtmektedir. Ancak, mürekkep faizin nerelerde uygulanacağını hükme bağlayan 8 inci madde, ödünç para verme işlerine ilişkin hükümleri saklı tutmuştur. Bundan «ticarî işlerde faiz miktarı serbestçe tâyin olunabilir» hükmünün ödünç para verme işlerinde tam geçerli olmadığı, başka bir deyimle, belli yerlerde ve belli usûlle mürekkep faiz uygulaması yapıla-

bilmesinin, ödünç para verme işlerine ilişkin hükümlerin «cevaz» ma bırakıldığı anlaşılmaktadır.

TTK. 94 üncü maddesinde, tarafların 3 aydan aşağı olmıyan sürelerde mürekkep faizi, devre, faiz ve komisyon miktarı olarak serbestçe tâyin edebilecekleri ifade olunurken yine 8 inci madde hükmü mahfuz tutulmuştur. Bu hükümden de: «mürekkep faiz, Kanun'un kabul ettiği hususlarda 3 aydan az olmayan devrelerde uygulanır. Ancak bu uygulama, ödünç para verme işleriyle ilgili TTK. Md. 8/3'e aykırı olamaz; diğer bir deyimle, ödünç para verme işlerine dair hükümler öncelikle uygulanır.» anlamının çıkarılması gerektiği kanısındayız. Görüldüğü üzere, bizim yorumumuz da, Kamu Otoritelerinin bu konudaki görüşüne paralel bir mâhiyet arz etmektedir. Gerçekten, bankalar tarafından ödünç para verme işlerinde alınacak ve mevduata verilecek faiz oranları uygulamasında bir «kamu kanunu» olan 2279 sayılı Kanun'u ve O'na dayanan kararnameleleri bertaraf edecek bir yoruma gidilmemesi gerekmektedir. T. Ticaret Kanunu'nun koyduğu genel prensiplerin yine aynı Kanun tarafından mahfuz tutulan özel bir kamu kanununca kısıtlandığını dikkate almak gerekir. (22)

d) Sonuç :

Sonuç olarak, Ödünç Para Verme İşleri Kanunu'na dayanılarak tespit olunan faiz oranlarının, yürürlükteki mevzuat uyarınca her türlü cârî hesap şekillerinde mürekkep faiz uygulaması dolayısıyla aşılabilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Ankara 4. Asliye Ceza Mahkemesi'nde görülen bir dava dolayısıyla Yargıtay 7 nci Ceza Dairesi'nin 12.10.1965 gün ve 6407/7569 sayılı hadisevî bir kararına dayanılarak, «faizin ana paraya eklenerek yıllık faiz oranlarının cüzi bir şekilde aşılmasının kanunî cevazın tabii sonucu» olarak kabul edilmesi düşüncesini benimsemiş miyoruz.

Ancak, bankalar uygulamasının uğradığı güçlükler nedeniyle, konunun çözümlenmesi için bir değişikliğe ihtiyaç olduğu anlaşıl-

(22) Aksi halde, ödünç para verme işlerinde azamî faiz hadlerinin muhafaza edilmesine hukukne imkân olamayacağı. Prof. Dr. Yaşar Karayalçın ve Prof. Turgut S. Erem tarafından da eserlerinde, ayrı ayrı tartışılmış ve aynı sonuca varılmıştır.

diğından, bir «2279 sayılı Kanun Kararnamesi» veya bir «Kanun» düzenlemesi konuyu halledebilecektir.

4 — 2279 sayılı Kanuna Dayanan Kararnamelerin Yürürlük Tarihi Sorunu :

a) 2279 sayılı Kanun Yönünden :

2279 sayılı Kanun'a 14.7.1960 tarih ve 18 sayılı Kanunla eklenen 2 nci madde şöyledir :

«9 uncu madde gereğince tayin edilecek faiz nispetleri Bakanlar Kurulu kararlarının yayımı tarihinden itibaren 15 günden aşağı olmamak üzere müteakip ayın başında yürürlüğe girer.»

Faiz konusu gibi ekonomik kamu düzeni oluşturan ve zaman zaman gecikilmeden alınması gerekli ekonomik kararların yürürlüğü için maddenin iki süre şartını bir arada getirdiği görülmektedir.

Madde, yürürlük için 15 günlük süre ile yetinmeyip, bir de «müteakip ayın başı» kavramını getirmektedir.

Bankaların, alınan kararlara uymaları için bir hazırlık dönemine ihtiyaçları kabul edilebilir; ancak bu düzenleme ile de faiz kararlarının bazen bir buçuk aya yakın bir süre sonra yürürlüğe girmesinin de ekonomik bakımdan güçlükler yaratabileceğinin kabulü gerekir.

Kararnamelerin yürürlük tarihi sorunun düzenlenmesinin muhteva ve gereklerine göre Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılmasına müsaade eder bir sistemin kabulü, kanımızca, uygun olacaktır.

b) 1211 sayılı Kanun Yönünden :

T. C. Merkez Bankası Kanunu'nun 40/II — b maddesinde, Bakanlar Kuruluna 2279 sayılı Kanun'un, 9 uncu maddesi ile verilen yetki tekrar edilmek suretiyle Banka da görevlendirilmiştir. Bu arada, hazırlanan faiz oranı kararlarının yürürlük zamanlarının tespiti Merkez Bankası Banka Meclisi'ne bırakılmıştır.

c) İki Kanun arasındaki Çelişki Sorunu :

Bu durumda, faiz oranlarına ilişkin kararın Merkez Bankası'nca yürürlük zamanı dahil olmak üzere tam olarak hazırlanma-

sı gerektiğinden, 2279 sayılı Kanun'daki Bakanlar Kurulu yetkisinin, Merkez Bankası'nca tasarlanan yürürlük zamanını «değiştirebilme yetkisi» olarak anlaşılması gerekmektedir. Uygulamada sanıldığı gibi her iki kanun arasında bir çelişkinin söz konusu olduğunu sanmıyoruz.

C) T. Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu :

1211 sayılı Kanun, 1970 yılında yürürlüğe girmiş yeni bir kanundur.

Kredi Hukuku'na ilişkin olarak bu kesimde, kısaca, kredinin denetlenmesi konusunda Banka'nın yetkilerini incelemekle yetineceğiz.

Genel olarak krediler, bankalar eliyle ekonomiye dağıılmakta ve T. C. Merkez Bankası'nın da, bu kredilendirme konularında, bankalar üzerinde geniş bir kontrol yetkisi bulunduğu sanılmaktadır.

Gerçekte, Banka'nın bu konudaki yetkileri sınırlıdır.

1211 sayılı Kanun, Banka'yı diğer bankaları kontrol edebilmesi için, (doğrudan doğruya) ve (bilgi alma yolu ile) olmak üzere iki şekilde yetki ile teçhiz etmiştir.

1 — Merkez Bankası'nca verilen krediler açısından bankaların kontrolü :

a) Doğrudan doğruya kontrol :

1211 sayılı Kanun'un 40/I — b maddesi, «Banka, ...ancak gerçek ticarî işlere dayanan ve millî ekonomi ihtiyaç ve icaplarına uygun maksatlara yarayan faaliyetlere kredi tahsis edebilir. Banka, bu kredilerin işbu maksatlara uygun şekilde kullanılmasını ilgili bankalar nezdinde kontrol yetkisini haizdir.» hükmünü koymaktadır.

Yine 1211 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin 3 üncü fıkrası, ham madde ve mahsul alımı ile ilgili mevsimlik ihtiyaçlar için kamu müesseselerine açılan krediler zımında, «Banka, verdiği bu krediler üzerinde her türlü kontrol yetkisini haizdir.» hükmüne yer vermiştir.

Bu maddelerle Bankaya verilen yetki,

— Gerçek ticarî iş ve millî ekonomi ihtiyaç ve icapları bakımından,

— Merkez Bankası'nca verilen kredilerin kullanılışı ile sınırlı olmak kaydıyla,

— İlgili bankalar nezdinde,

... kontrol yapabilmeye olanağıdır.

Görüldüğü üzere, bu yetki mâhiyeti itibariyle oldukça sınırlıdır.

b) Bankalardan bilgi alma yolu ile kontrol :

1211 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında Merkez Bankası'nın diğer bankalardan «bilgi isteme yetkisi» düzenlenmiştir. Buna göre, Merkez Bankası, bankalardan :

— Mevduat

— Kredi

— Döviz

— ve diğer

işlemlerine ait her türlü bilgiyi isteyebilmektedir. Ayrıca bankalar, bu bilgileri süresinde vermekle yükümlü tutulmuşlardır.

Geniş kapsamlı olduğu görülen bu «bilgi isteme yetkisi» ile Banka, kredilerin yönlendirilmesi konusundaki kararlarının uygulanmasını tâkip edebilmekte ve bankalardan bilgi almak suretiyle bir kontrol yetkisini elinde tutmaktadır.

Bu şekildeki kontrolün, ciddiyetle yapılmasına ve önemli olmasına rağmen, «dolaylı ve pasif» bir kontrol olduğuna işaret etmek yerinde olacaktır.

2 — Diğer krediler ve kamusal görevler açısından bankaların kontrolü :

1211 sayılı Kanun'un 43 ve 44 üncü maddeleri yolu ile «bilgi isteme» dışında, Bankanın elinde, bankaların kendi kaynaklarından verdikleri krediler yönünden bankaları kontrol edebilme olanağı yoktur.

Özel sektöre mensup kuruluşların satışa çıkaracakları tahvilin miktar, faiz ve satış şartlarının saptanması, taksitli satış yapan kurum ve kuruluşların kredi şartlarının belirlenmesi ve malî

kurumlarca yapılan yatırımların nevi ve miktarları ile verilen kredilerin şartlarının düzenlenmesi konularında, Banka'ya Kanun'la verilmiş yetkiler de, doğrudan doğruya ve etken kontrol araçlarından yoksun bulunmaktadır.

Kontrol edebilme olanakları bir yana, Merkez Bankası'nın kendi kaynaklarından verdiği krediler üzerindeki kontrol yetkileri gibi, bu yetkiler de «yeterli» bir müeyyideye bağlanmamıştır.

Merkez Bankası'nın, kredi piyasasında «kamusal yetkiler» le teçhiz edilmiş ve «nâzım» rol oynayan bir kuruluş olması kabul edilmiş bulunduğuna göre, etkinliği daha fazla ve gerektiğinde daha geniş kapsamlı bir doğrudan doğruya denetleme imkânına kavuşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

D) Üretim Kesiminde Finansman Eksikliği Sorunu :

Kredi piyasasının, yapısı ve kaynak eksikliği nedenleriyle üretim kesimini gerektiği şekilde finanse edemediği kanısı yaygındır.

1 — Tahvil Piyasasının Düzenlenmesi :

Banka Kredilerinin sınırlı oluşu, şirketleri tahvil yolu ile borçlanmaya itmiştir. Sermaye Piyasasını düzenleyecek Kanun Tasarısı uzun uğraşmalara rağmen bir türlü kanunlaşmamıştır. Tahvil piyasasına yön vermek amacıyla, sermaye piyasası kanunu çıkıncaya kadar, 1211 sayılı Kanun'la Merkez Bankasına bu konuda bir yetki verilmiştir. (1211 sayılı Kanun Md. 40/II — d). Bu yetkiye dayanılarak 2.6.1970 tarih ve 13508 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan bir kararla konu Merkez Bankası'nca düzenlenmiştir.

Ancak, tahvillerin itfa sürelerinin uzun olması ve para değerinde kayıp endişeleri ile likidite ihtiyacı içinde kaldığında paraya çevirme olanaklarının çok sınırlı oluşu gibi sermaye piyasası yeterince organize olmamış ülkelerdeki tahvillerin bünyesinden gelen sorunlar piyasayı hareketsizliğe itmeye başlamıştır. Son olarak Ülkemizde «hisse senedi» piyasası yaratılmağa çalışılmaktadır.

2 — Sermaye Piyasası Kanunu'nun Gerekliliği :

Sermaye şirketlerini düzenleyen T. Ticaret Kanunu, yaratılmakta olan hareketli ortamı düzenlemek olanağından yoksun ol

duğundan, Devlet'in bu piyasayı bir an önce kendi kamusal görevlerinin yerine getirilmesi açısından düzene sokması gereği tartışılmaz bir hâl almıştır. Halk tasarruflarına dayanan böyle bir mekanizmanın «kamuyu aydınlatma ilkesi» ve «denetleme» yönlerinden kamu tarafından önemle düzenlenmesi gerekirken, vukubulan gecikme, söz konusu denetlemenin anlam ve kapsamının takdir edilememesine yol açmış «Devlet denetlemesine lüzum olmadığı» şeklinde gazetelere «beyanat» verilmesi sonucunu doğurabilmiştir. Oysa, T. Ticaret Kanunu, şirketlerin «halka açılma» sı hâlinde pay sahibi olma konusunda, küçük tasarruf sahiplerine denetleme sistemindeki ve mekanizmadaki eksiklikler dolayısıyla yeterli «Emniyet hissi» vermemektedir.

Üretim kesiminin finansmanı için «halk sektörü» kavramı da nazara alınarak, gerekli ufak tefek değişikliklerle Sermaye piyasasını düzenleyecek kanunun bir an önce yürürlüğe sokulması gerekli ve mümkün (24) görülmektedir.

3 — Kâra İştirâkî Tahvil Kararı :

29 Ağustos 1974 gün ve 14991 sayılı Resmî Gazete'de, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 22 sayılı Karar 7/8810 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulmuştur.

Türk Doktrinine göre, kâra iştirâkî tahvil çıkarılmasının mümkün bulunduğu genellikle kabul edilmektedir. Ancak, Karar'ın getirdiği bazı hususlar, bu yolla Üretim Kesimi'nin finansmanına yardımcı olabilme imkânını vermemektedir.

Önce Karar, şirketlere 6 aylık dönemler için bilanço ve kâr zarar hesabı hazırlanması zorunluluğunu yüklemektedir.

Ayrıca, Karar'da, tahvil kâra iştirâkî dahi olsa, tahvil kavramının gerektirdiği diğer tahvillerin faizinin belli bir oranında bir «kâr garantisi de düşünülmemiştir.

Üçüncü ve önemli nokta bankalarca kâra iştirâkî tahvil çıkarılması suretiyle sağlanan kaynakların orta vâdeli finansmanda kullanılmasını teşvik amacıyla getirilen hükümdür. Orta vâdeli finansmanda bu kaynakların kullanılması hâlinde, bu kullanma

(24) Vural Günal, Sermaye Piyasası ve Halk Sektörü İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Nisan 1974, İstanbul, S: 11.

miktarının % 15'i tutarında bir meblâğın aynı bankanın Merkez Bankası'ndaki Mevduat Karşılıkları'ndan geri verilmesini düzenleyen Karar'ın 4 üncü maddesinin, 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanunu'nun kanunî karşılıkların kullanılış şeklini düzenleyen 40 ıncı maddesine aykırı olması ihtimâl dahilinde görülmektedir. (25)

4 — S O N U Ç :

Kamu düzenimizin ekonomik kapsamının belirlenmesi için gerekli prensiplerin saptanması kanımızca, ekonomimizi yöneten yürürlükteki yasaların dikkatle ele alınıp, amaç göz önünde tutularak, yeniden hazırlanmasına bağlı bulunmaktadır.

Yeni düzenleme için, döviz ve kredi mevzuat ve uygulamalarının ekonomistler ve hukukçular tarafından ayrıntılı olarak incelenmesinin yararı açıktır.

—oOo—

(25) Diğer sorunlara ilişkin olarak Bkz: Prof. Dr. Hayri Domanıç, Kâra İştirâki Tahviller ve Sorunları; 10.10.1974 tarihi Milliyet Gazetesi'nde yayınlanan makale.

SOSYAL DEVLET

Av. Behzat GÜRE
Kırklareli Barosu

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SOSYAL DEVLET

Av. Behzat GÜRE
Kırklareli Barosu

1 — Batıda Sosyal Devlet kavramına varış ve yeni aşamaları :

Batı Avrupa ülkelerinde anayasacılık hareketlerinin onsekizinci yüzyıl sonlarında başlaması tesadüfi bir nedene bağlanamaz. Hukuk'u anlamak için onun dayandığı toplumun ekonomik ve sosyal yapısına bakmak gereği vardır. Toplumdaki maddi ilişkiler neyse hukuk da bu ilişkilerin özelliklerine göre şekillenir. Bu açıdan baktığımızda onsekizinci yüzyıl sonlarında gördüğümüz anayasacılık hareketleri aynı dönemde beliren toplumsal değişimlere karşılık gelmektedir.

Ortaçağın sonlarına gelindiğinde feodal düzen çözülmeye başlamıştı. Avrupa'da ticaretin canlanmasıyla birlikte sosyal yapıda önemli değişiklikler oluyordu. Önceleri «bourg» denen şatoların kenarlarında oluşan kasabalar ekonomik hayatın yeni ağırlık noktaları olma durumuna geliyordu. Canlı bir pazar olan bu yerleşme merkezlerinde «burjuvazi» denilen bir sınıf doğdu. Ekonomik etkinliği artan bu yeni sınıf feodal düzenin kurumlarına karşı bir kavga vermek zorunluluğunu duyuyordu. Alım - satım ilişkilerinin rahat biçimde kurulabilmesi için feodal yapıdan doğan baskıların ve engellerin yıkılması yolunda merkezci krallıkların kurulmasını kendi yararları açısından istediler ve bu amaçla merkezci otoritelere yardım ettiler. Merkantilist dönemde devlet ticaret olanaklarının arttırılması görevini benimsemişti. Bir anlamda «sosyal devlet» kavramı pek yeni bir kavram sayılamaz. (1) Ama daha ileriki aşamalarda, artık sanayileşmenin hızlandığı bir döneme gelindiğinde burjuvazi istediği özgürlüklerde bir adım daha ileri git-

1) Mümtaz Sosyal, Anayasaya Giriş, Sf.: 234.

miş ve liberal ekonomi düşüncesine dayanarak özgür davranışları savunmuştur. Devletin ekonomik hayata karışmaması ilkesi getirilmiştir. İktidarı aristokrasi ile paylaşırken verilen paylar geri alınmış, böylece iktidarın tek sahibi olma durumuna gelmiştir burjuvazi. Bu gelişmelerin neticesinde genel ve eşit oy esasına dayalı, bireysel hakların sağlandığı, çoğunluğun yönetme hakkı yanısıra azınlığın da haklarını koruyan klâsik batı demokrasisi anlayışı içinde anayasa, bütün yasaların üstünde geniş kapsamlı, temel olma niteliğine sahip, devletin temel yapısını ve bu yapının işleyiş kurallarını belirleyen bir ilkeler bütünü sayılmıştır.

Ancak sonraları kapitalist toplum yapısında da çelişkiler hızlanmıştır. Ondokuzuncu yüzyılın başlarından itibaren kapitalist toplumlar büyük sosyal sarsıntılar ve bunalımlar geçirmeğe başlamıştır. Sermaye birikimi hızla artarken halk yığınlarının sorunları büyümüş, yaşama koşulları büyük oranda kötüleşmiştir. İşçi eylemleri siyasal bir etkinlik düzeyine ulaşmıştır. Bu gelişmeler karşısında liberal politikayı savunanların dikkatleri sosyal konulara yönelmiştir. İşçi hareketlerinin yarattığı baskı karşısında sosyal sınıflar arasında bir denge sağlama amacını güden sosyal sigortalar, sosyal güvenlik yasaları gibi tedbirlerin alınması gerekli görülmüştür. Demokrasinin özgürlükçülüğüne eşitliği de katma çabası önem kazanmağa başlamış ve adım demokrasinin geleceği bakımından da yapıcı bulunmuştur. Demokrasinin geçindiği bu değişimi daha iyi değerlendirmek için «hak» kavramına getirilen açıklayıcı bakış açısını şu sözlerde görmek mümkündür:

«İnsan hakkı artık insanın tabiatında mevcut bir yetkinin sınırlandırılması veya faydalandığı bir imtiyazın korunması demek olmaktan çıkmıştır. Bir zaruretin tedbiridir. O zaruretin ki -karşılanmış bulunuyorsa - insan varlığını mükemmeliyetine ulaşmaktan alıkoyar. Bu suretle hak, kelimenin yapılan işin bedeli şeklindeki dar anlamı ile değil, fakat beşer varlığının tekmill madde ve ruhi ihtiyaçlarına uygulanışının ona verdiği en geniş anlamda bir asgari yaşama imkânını talep ile aynı şey olmaktadır.» (2) Başka bir deyişle bu değişimi, batı demokrasisinin bireyci karakterini sosyalleştirmesi şeklinde açıklamak mümkündür. (3) Klâsik birey hak ve özgürlüklerinin dayandığı liberal anlayış insanın

2) Tarık Z. Tunaya, Siyasî Düşünceler Tarihi, Sf.: 672.

3) Murat Sarıca, Siyasî Düşünce Tarihi Sf.: 261.

sosyal durumlarının yarattığı ihtiyaçları görmezlikten geliyordu. Böylece insan soyut bir varlık, bir felsefi spekülasyon konusu olarak ele alınıyordu. (4) İşçi sınıfının bilinçlenmesinden sonra iktisadî durumları zayıf olan ve soyut haklardan yararlanamayanların baskısı ile devlet bu hakların somut şekilde sağlanması yolunda bazı tedbirler alma gereğini duydu. Devlet için bir yükümlülük doğmuş bulunuyordu. İşte batıda, sosyal devlet kavramı böyle bir maddi sürecin sonunda ortaya çıktı. Kısaca söylemek gerekirse sosyal devlet'i şöyle tanımlayabiliriz: Sosyal Devlet, anayasa yoluyla sınıflar arasında bir denge kurarak, özgürlüğün maddi şartlarını hazırlamayı bir görev sayan yeni bir siyasi düşüncedir.

Kapitalist düzende sosyal devlet olayların zorlaması altında kabul edilmiştir demek sanırız ki hatalı değildir. Başka bir deyişle, sosyal devlet anlayışı kapitalist sınıftan koparılmış ödümlerin (tavizlerin) bir ürünü sayılabilir. Ancak unutmamak gerekir ki, sosyal devlet kavramının ortaya çıktığı dönemde kapitalist toplumlar sanayi devrimini çoktan yapmışlar, kalkınmalarının ilk adımlarını atmışlardı. Sosyal devlete gelindiğinde temel aşamalar artık geride bırakılmış ve ulusal gelirin daha hakça paylaşılması sorunu için bir çözüm tarzi aranmaya başlanmıştı.

Sosyal devlet anlayışının uygulanabilirlik açısından gelişmiş ülkelerde gerekli koşullara sahip olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Geri kalmış ülkelerin sömürülmesiyle büyütülen kârlardan bir payı işçi sınıfına aktarabilecek kadar olgunluğa ulaşmış bulunan sanayileşmiş ülkelerde yapısal dönüşümler aranmadan da sosyal baskıların önlenmesi bir ölçüde mümkün olmuştur. Hatta giderek «sosyal devlet» kavramından «sosyal demokrasi» düşüncesine yönelme istekleri de ağırlığını hissettirmeye başlamış, kapitalin sosyalleştirilmesi amacına dönük bir arayışın doktriner bir niteliğe bürünmesi olayına rastlanmıştır. Ekonomide kamu kesiminin ağırlık kazanması ve özel sektörün iktisadî kararlarda devletin denetimine bağlı olması gereği gibi sorunların tartışılmasına başlanmıştır. Ne varki, gelişmiş ülkelerde de iktisadî koşulların zaman zaman bozulması karşısında etkinliğini duyurmaya başlayan bu görüşler bir sınırdan sonra aksayan yönleri temelinden çözecek köklü bir deyişime yanaşmadığından kitlelerin isteklerini tam kar-

4) Georges Burdeau, Prof. Bülent Nuri Esen Tercümesi, Demokrasi, Sentetik Deneme, Sf.: 34.

şılayamamakta ve desteğini yitirmektedir. Nitekim, sosyal demokrasi bazı ülkelerde (Almanya, İskandinav ülkeleri gibi) tutulurken Avrupa'nın bazı ülkelerinde (Fransa, İtalya gibi) eskisi kadar ilgi görmemektedir. Bu başarısızlık kanımızca, sınıfsal bir çözüm tarzını benimsemeden sorunları giderebileceğini uman sosyal demokrasinin temelindeki bir yanlışlıktan doğmaktadır.

2 — Sorunun geri kalmış ülkelerde ve memleketimizde görünümü :

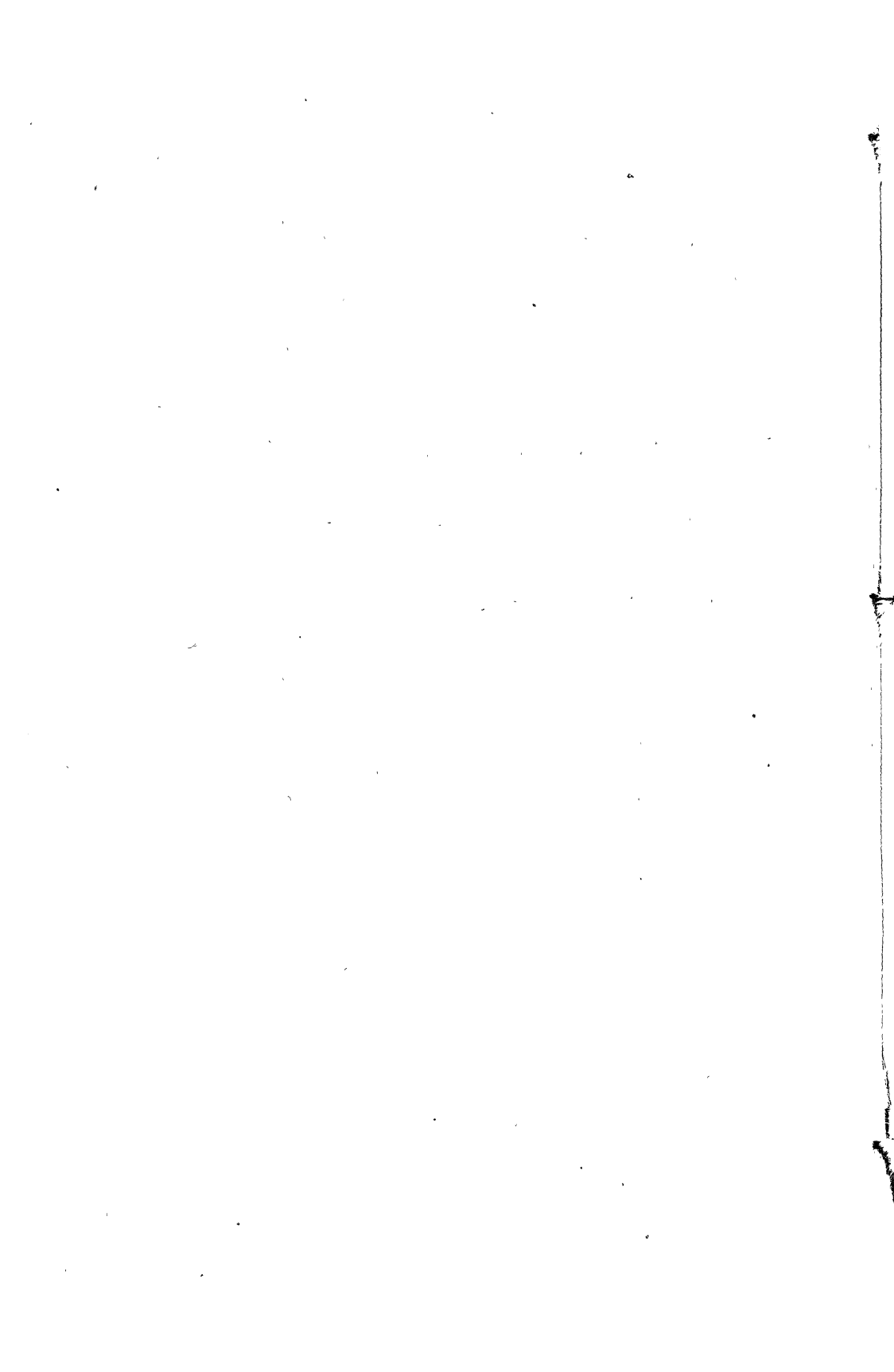
Aynı anlayış az gelişmiş ülkelerde farklı zorlukların yarattığı engellerle karşılaşabilir. Sosyal devlet anlamının pratiği bir paylaşma sorununa indingenebilir. O halde ulusal geliri yeteri kadar büyümemiş bir toplumda ne, kimlerle paylaşılacaktır? Sanayileşmenin ilk aşamalarında gerçekleşen sermaye birikimi dönemini geçirmemiş bir ülkede sosyal devlet ilkelerinin zorladığı uygulamalara girişmek piyasa mekanizmasının tam şekilde işlemlerini engelleyerek iktisadî kararları alan girişimcileri ürkütür. Bu durum ise sermaye birikimini yavaşlatarak kalkınma hızının düşmesine sebep olur. Bunun içindir ki kapitalist bir yoldan kalkınma yöntemini seçmiş böyle bir ülkede sosyal devlet ilkesi bir ayak bağı olarak görülebilir. Demek ki, az gelişmiş bir ülkede «Sosyal adalet içinde hızlı kalkınma» kapitalist bir çizgide başarısız bir deneme olarak kalmaya mahkûmdur. Kapitalist olmayan bir yolun seçimi işte bu noktada daha iyi anlaşılmalıdır.

Sosyal Devlet anlayışı bizim anayasamıza da girmiş bulunuyor. İktisadî ve sosyal hayatın düzeni başlığını taşıyan 41 inci maddede «İktisadî ve sosyal hayatın, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleneceği» belirtilmektedir. Bu maddenin yer aldığı Üçüncü Bölüm içindeki diğer hükümler devlete 1) Kalkınmayı gerçekleştirmek, 2) Bu maksatla tasarrufu arttırmak, 3) yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek, 4) Kalkınma plânları yapmak gibi görevler vermektedir. Anlaşıyor ki Anayasamız liberal olmayan bir kalkınma yöntemini benimsemiştir. Devletçiliğe önem verilmiş, özel yatırımlara toplumsal hedeflere göre yön verilmesi gereği kabul edilmiştir. Ancak 53 üncü maddeye göre devlet bu bölümdeki iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının ye-

terliği ölçüsünde yerine getirecektir. Hemen söyleyelim ki bu madde siyasal iktidarların sosyal devlet ilkelerinden uzaklaşabilmesini ve belirtilen amaçlara ulaşılmasını engelleyecek bir mazeret kalkanı niteliğindedir. Bu durumda sosyal devlet anlayışı işbaşına gelen siyasî partilerin yorumu biçimine göre asıl amacından soyutlanabilecektir. Gerçekten 1961'lerden bu yana uygulamaya bakarsak Anayasamızın sosyal karakteri ile iktidarlar arasında hemen daima bir uyumsuzluğın devam ettiğini görürüz.

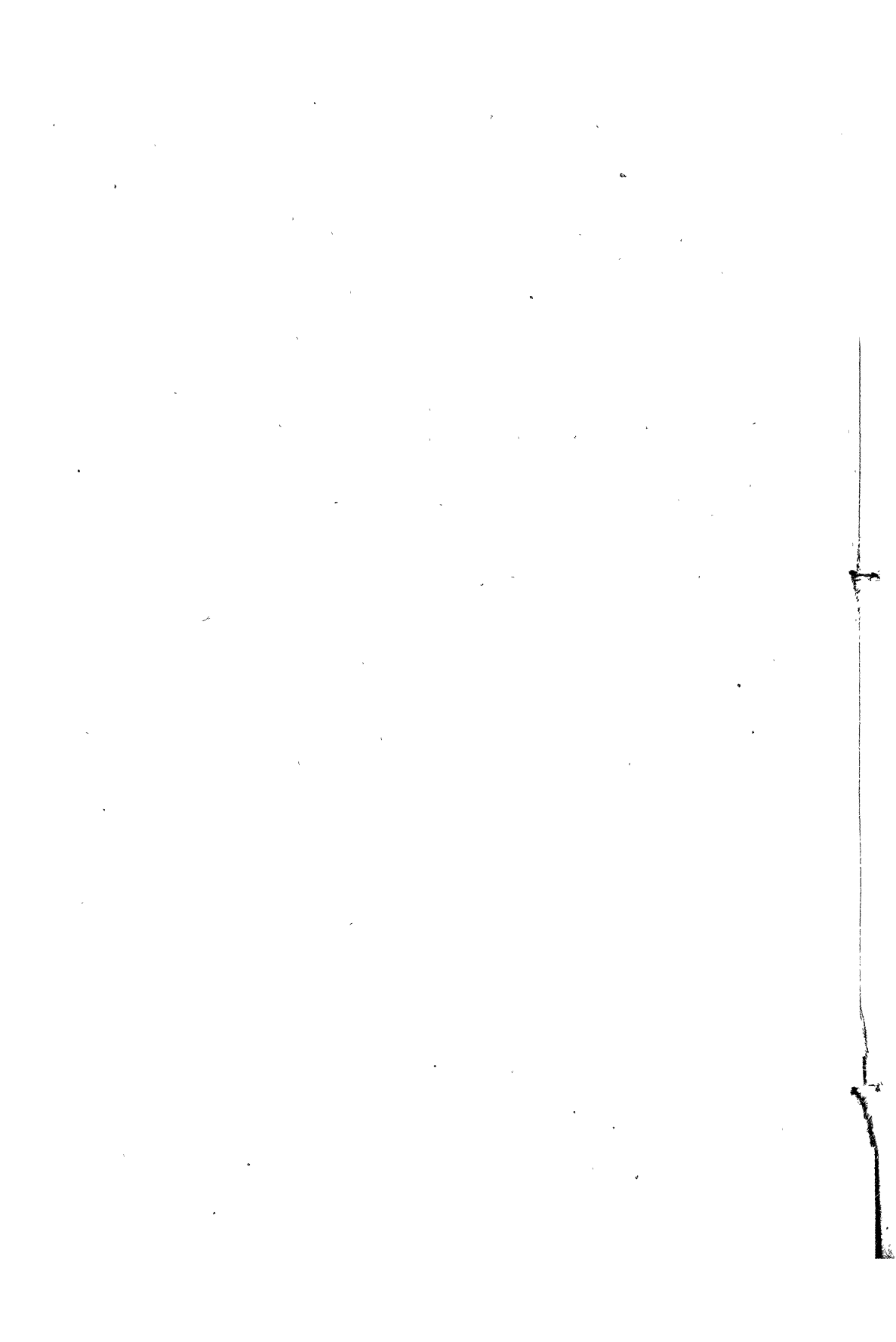
SONUÇ : Kanımızca Sosyal Devlet ilkesinin daha uygulanabilir duruma getirci yapısal önerilerin Anayasa'ya kazandırılması gerekmektedir. Bu noktada az gelişmiş ülke koşullarından hareket eden bir yorum tarzı uygulama alanında batılı sosyal devlet anlayışından farklı çözümlere ulaşabilecektir. Sosyal Devlet kavramı iktisadî ve siyasî içeriği kendine özgü bir nitelik kazanmalı ve bu yolda çabalar gösterilmelidir. Bu açıdan sosyal devletin yapısal unsurlarının yeniden tanımlanması konusu ele alınmalıdır. Bu unsurlar yeni bir ekonomik düzenlemeye geçişin anayasal dayanak noktaları olarak kullanılabilir. Millileştirme, toprak reformu, kooperatifçilik, dış ticaret konularında toplumsal gereksinmelerin doğrultusunda radikal tedbirlerin alınmasını kolaylaştırıcı yeni kurallar yaratmak faydalı olacaktır. Hele yukarıda sakıncasına değindiğimiz 53 üncü maddenin Anayasamızdan çıkarılması peşinen öngörölmelidir.

Diğer taraftan sorunun çözümünü getirecek esas yol, yeni fikirlerin ve görüşlerin örgütlenebilmesini, sesini duyurabilmesini mümkün kılacak demokratik özgürlükleri hiçbir kısıntıya uğramadan güvence altına alacak bir demokratik «Anayasa Duygusu» nun egemen olduğu özgür ortamı yaratmaktır. Bugünün ve geleceğin hukukçusuna gerçekten büyük işler düşmektedir.



HALK SEKTÖRÜ

Av. Nabi İNAL
Hatay Baro Başkanı



HALK SEKTÖRÜ **(Genel Bakış)**

**Giriş — Devlet katkısı ve şekilleri — Halk sektörü Hukuku :
Hasebank — Halk sektörü kooperatifler yasası**

Av. Nabi İNAL
Hatay Baro Başkanı

GİRİŞ :

Siyasal ve ekonomik alanlarda dünyamızın her köşesinde çeşitli çalkalanmalar, gün geçtikçe şiddetini biraz daha arttırmaktadır. Gelişmişinden, az gelişmişine ve gelişmekte olanına dek, tüm Dünya devletlerini etkisi altında tutan bu çalkantılardan Ülkemizde uzak değildir, içerisindeyiz.

Hukukun üstünlüğü kavramının, 1961 Anayasasının açık hükümleri ve Türkiye Barolar Birliğinin bu yoldaki bilinçli çabası sonunda, kamu oyuncada iyice benimsendiğini ve kamuya mal olduğunu söyleyebiliriz.

Sosyal Devlet, Anayasamızda da kabul edilen Devlet şeklidir. Ancak Sosyal Devleti oluşturacak müesseselerden halen yoksun bulunmaktayız.

Ekonomik Kamu düzeninin saptanması ile, Sosyal Devletin en önemli unsurlarından biri daha gerçekleşmiş olma yolunda önemli bir adım atılacaktır.

Ekonomik düzenin ne olması gerektiğinin araştırılmasında, Halk sektörüne büyük bir yer ayırmak gerekmektedir.

Uzun yıllar Devlet kaynağı ile beslenmiş bulunan özel sektörün, Halk sektörü ile aynı paralelde düşünülmesi mümkün değil.

dir. Özel sektör akarsuyuna karışmamış ve ülkemizin en ücra köşelerine dağılmış bulunan küçük tasarruf kaynaklarının, bilinçli bir şekilde birleştirilerek büyük bir Halk sektörü akarsuyu haline getirilmesi çalışmaları, gelişme ve sanayileşme çabasında, tarım ve tarımsal ürünlerin değerlendirilmesinde, Ülkemiz için büyük önem taşımaktadır.

Halk sektörü, Özel sektör ile kamu sektörü'nün dışında üçüncü bir ekonomik güç olacaktır.

Biz, burada, Halk sektörünün tanımını yapmaya çalışmıyacağız. Bu konuda çeşitli tanımlar yapılmıştır. Ve Halk sektörü kavramı tam olarak oluşmadıkça, kesin bir tanıma varmak mümkün değildir.

Ancak, Halk sektörü, diğer iki sektörün dışında kalan ve özellikle küçük çiftçi, işçi, memur, esnaf, serbest meslek sahibi gibi küçük tasarruf sahiplerinin, birikimlerini bir araya getirmeleri ile büyük bir mali güce sahip olacaktır.

Halk sektörü, özel sektöre değil, kamu sektörüne yakınlık duyaracaktır. Esasen, sosyal adaletin ve sosyal hukuk Devletinin gerçekleştirilmesi çabalarında, Kamu sektörünün yapamadığını Halk sektörü yapacaktır.,

Halka açık anonim şirketler ile Halk sektörünü bir arada mütalaa etmek mümkün değildir.

Halka açık şirketler, halk sektörünü oluşturacak tasarruf birikimlerini, özel sektöre çekme için, özel teşebbüsün yasal biçimde tatbikine koyduğu değişik bir özel teşebbüs yöntemidir.

Halka açık şirketlerin giderek çoğalması, küçük tasarruf sahiplerinin birikimlerinin özel teşebbüse akmasına ve halk sektörü kaynaklarının azalmasına yol açmaktadır.

Gerek Bankalar ve gerekse Holdinglerin, halka açık şirketleri kanaliyle, geri kalmışlığın en büyük ızdırabını çeken, milli hasıladan çok küçük pay alan az gelirli vatandaş birikimleri, büyük sermaye guruplarına aktarılmaktadır.

Bu aktarılmanın yanında, halka açık şirketlerin bazılarının başarısızlığı ve yasal şirket oyunları ile küçük tasarruf sahiplerinin paylarının sifıra müncer olması, Halk sektörünü oluşturacak geniş yurttaş topluluğunun, ekonomik girişimlere karşı isteksizliğine

yol açmakta ve dolayısıyla Halk sektörüne akacak olan paranın, ya ölü para olarak saklanmasına veyahut ülke ekonomisine hiçbir katkısı olmayacak gayrimenkul yatırımlarına kaymasına sebebiyet vermektedir.

Halk sektörünün biran evvel oluşturulması ve elle tutulur hale getirilmesi, yukarda saydığımız sakıncalarında asgariye indirecektir.

D E V L E T K A T K I S I

1 — Halk sektörünün kuruluşu ile birlikte, Devletin, Anayasamızın kendisine yüklediği, sosyal hukuk Devletin ve sosyal adaletin sağlanmasındaki görevleri yerine getirmek için, kaynaklarının bir kısmını belli ölçüler içerisinde bu sektöre açacaktır. Elbetteki, Devletin hazinesinin, Halk sektörü emrine verilmesi düşünülemez. Ancak ilk kuruluş hazırlıkları sırasında ve özellikle Halk sektörü bankası'nın (HASEBANK) kuruluşunda mali katkıda bulunması zorunludur.

Halk sektörü bankası (HASEBANK) kurulmadıkça, bu sektörün tam olarak örgütlenmesi ve başarıya ulaşması düşünülemez.

Halk sektörünü oluşturacak ve tasarruflarını bu sektöre verecek olan yurttaşlarımızın, HASEBANK'ın kuruluşu ile günlük tasarruflarında bu banka şubelerinde toplamaları ve toplanacak bu paraların, halk sektörü hizmetlerine, çok düşük faizlerle verilmesi olasılığı, hiçte küçümseenecek gibi değildir.

Halk sektörü bankası, gelişmesini, halk sektörünün yararlarının ve ülke kalkınmasına etkilerinin yurt düzeyine en etkin bir propaganda ile tanıtılmasıyla sağlayacaktır.

Halk sektörü bankasının kuruluş sermayesinin, kuruluş kanununda belirlenecek şekil ve şartlarla (bir kısmının) Devlet tarafından karşılanması, Halk sektörünün, diğer sektörler yanında güçsüz bir kuruluş olarak kalmasını ve ölü doğan bir kuruluş durumuna düşmesini önliyecektir. Bu, devletin bir defaya mahsus olmak üzere yapacağı bir katkıdır. Ve Devletin bu katkısı karşılığında, Bankanın rasyonel çalışması sonucu elde edeceği kârı, hissesi oranında alma olasılığında doğacaktır.

O halde, Halk sektörü bankasına, Devletin belli bir oranda koyacağı sermaye ile ortak olması, hem bu bankayı, mali bakımdan güçlü kılacak ve hemde halk sektörünü oluşturacak kuruluşlara güven verme, teşvik etme bakımından büyük yararlar sağlayacaktır.

Devletin katkı ve desteğinin var olduğu Bankayı, çalışma şekli tamamen halk sektörü doğrultusunda ve halk yararına olmak şartıyla, küçük tasarruf sahiplerinin bütün güçleriyle desteklemeleri doğaldır.

2 — Halk sektörü bankasının yanı sıra, bu sektörü oluşturacak küçük tasarruf sahiplerinin, özellikle başlangıç döneminde, bir güven duyması ve cazip bazı imkânlarla karşılaşması gerekir.

Bugün Ülkemizde, özel sektörün çıkardığı tahvillere verdiği faiz oranı % 18 dir. Bazı değişik yollarla ve hisse senedi karşılığında % 20 temettü dağıtımının garanti edildiği bir gerçektir. Böyle bir ortamda, yepyeni bir kuruluş olan Halk sektörüne kayacak paranın sahipleri, asgari bu ölçülere yakın bir garanti arıyacaklardır. Böyle bir garanti verildiği takdirde, Özel sektöre akan küçük tasarruflar ve yurt dışında ki işçilerimizin paraları, Halk sektörüne kayabilir. Aksi halde, Halk sektörünü oluşturacak kaynaklar, özel sektöre akmaya devam eder.

Devletin, asgari bir kâr garantisi gibi ağır bir mali yükü üzerine alması, elbetteki istenemez.

Ancak, Halk sektörünün yayılacağı sahalardaki ön çalışmaların yapılmasında, fizibilite raporlarının hazırlanmasında, bu sektörün çalışma dallarında, Halk sektörüne özgü bazı özel haklar tanımak suretiyle, bir güven ve sağlam adım atma olasılıkları sağlanabilir.

Yine, kamu kesiminin bazı alanlardan çekilerek yerini Halk sektörüne bırakması, özel sektörün bazı sahalarının (özellikle madenler, yeraltı ve yerüstü kaynaklarının tümünün işletilmesi gibi) Halk sektörüne kaydırılması, diğer bir güven yolu olabilir.

Devletin bu yoldaki katkıları ve koruyucu tedbirleri ile kâr garantisi bir ölçüde sağlanmış olur.

3 — Halk sektörünü oluşturacak kooperatiflerde çalışacak elemanların yetiştirilmesi ve bu sektörün çalışma tarzı üzerinde devletin bazı katkıları ve yetkileri olmalıdır.

Devletin kontrol yetkisi, hiçbir zaman, Kamu iktisadi kuruluşlarındaki gibi olmamalıdır. Politik amaçlarla, adama iş bulma, kırtasiyecilik gibi kamu iktisadi kuruluşlarını işlemez hale getiren devlet müdahalesi, hiçbir zaman Halk sektörüne girmemelidir.

HASEBANK kanalıyla, devlet, halk sektörü üzerindeki kontratını olumlu biçimde yürütebilir.

Halk sektörü kurulurken, bir yandan bu sektörü oluşturacak üniteler içerisinde yeni yeni menfaat guruplarının ortaya çıkmasını önlemek, öte yandan Devletin, olumsuz yöndeki politik ve kırtasi baskılarına, müdahalelerine yer bırakmamak gerektir.

Halk sektörünün oluşmasında Devletin katkısını özetlersek:
1 — Kurulacak bankaya mali yardım. 2 — Halk sektörünü cazip ve güvenilir kılmak için bazı özel hakların tanınmasını sağlamak.
3 — Olumlu yönde Devletin kontrol yetkisini saptamak.

Halk sektörünün oluşmasında, Devlet bir yandan bu sektörün geniş halk kitlelerince benimsenmesi için gerekli güvenceyi sağlayacak, öte yandan yeni menfaat guruplarının türemesini önliyecektir. En büyük tehlike bu menfaat guruplarının teşekkülüdür. Bu yolda devletin, ilk kuruluştan itibaren her türlü tedbirleri alması gerekir.

Bizim burada incelediğimiz, genel olarak Devletin katkısının ne olabileceği üzerinde, ayrıntılara girmeden düşündüklerimizi açıklamaktır. Tatbikata girildiğinde, uzmanların en ince ayrıntılara inerek, meseleleri somutlaştırmaları gerekir.

HALK SEKTÖRÜ HUKUKU

Halk sektörünün oluşma çabaları ile birlikte, Halk sektörü hukuku, önem kazanmıştır.

Halk sektörünün hukuki yapısı ne olmalıdır?...

Bu hukuki yapıyı iki kısımda incelemek yararlıdır:

1 — Halk sektörünü mali bakımdan destekleyecek kuruluşların yasallaştırılması.

2 — Halk sektörünü oluşturacak Kooperatifler yasası.

1 — HALK SEKTÖRÜNÜ MALİ BAKIMDAN DESTEKLİYECEK KURULUŞLARIN YASALAŞTIRILMASI :

Bu sektörün Ülke ekonomisine olumlu yönden katkıda bulunabilmesi ve az gelirli Yurttaşlarımızın katkıları sonucu kendi hayat seviyelerinde yükselmesi için, ilk adımı attıracak mali bir güç gerekir.

Halk sektörü bankası veyahut başka bir isimle kurulacak yeni bir banka bu görevi yerine getirecektir.

Ziraat Bankası, Halk Bankası, Türkiye Emlâk Kredi Bankası gibi bankalar ile Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Oyak, Meyak gibi kurum ve kuruluşların sermayesine belli bir ölçü içerisinde katılacakları Halk Sektörü Bankası (HASEBANK), Devletin katkısı ile Ülkemizin en güçlü Bankası olabilir.

Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı gibi kurumlarla, sivil-asker memurların, işçilerin, tarım işçilerinin, Yurt dışındaki işçilerin kurmuş oldukları ve kuracakları OYAK ve benzeri kurumların yeni bankaya ortak olarak katılmalarının büyük yararları olacaktır.

Bu sektörün gelişmesinde önemli katkıları olacak bu ve benzeri yardım kurumlarının, sadece atılacakları yatırım sahaları ile değil, Halk sektörü kooperatiflerini mali bakımdan destekliyecek bankaya, maddi güçlerinin bir kısmını ayırarak kader birliği yapmak suretiyle katılmaları, Halk sektörünün sağlam temeller üzerine oturtulmasını sağlayacaktır.

Hasebank'ın kuruluş kanununda, sadece mevduat toplayıp kredi dağıtmakla yetinmeyip: a) — Halk sektörü ünitelerinin hangi sahalara girişim yapacağı konularında araştırma müdürlüğünün kurulması b — Hasebank'ın uygun ve yararlı göreceği iş sahalarında çalıştırılmak üzere eleman yetiştirme için eleman müdürlüğünün kurulması c) — Yurt dışındaki işçilerin birikimlerinin Yurt içinde ve Halk sektörü doğrultusunda toplanması için gerekli çabayı gösterecek ve avantajı sağlayacak girişimleride yapacak yurt dışı işçileri müdürlüğü, kurulmalıdır.

Banka bünyesi içerisinde bu çalışmaların yapılması yararlı görülmediği takdirde (Halk sektörü araştırma - eleman yetiştirme -

işçi dövizlerini yurt içinde toplama ve Halk sektörünü oluşturma) kurumunun yasalaştırılması mümkün olabilir.

Her iki halde de, yasa düzenlemesinde bu üç konuya önem verecek ve bu üç konu üzerinde kurumların peşinen düşünülmesi büyük yararlar sağlar kanısındayım.

2 — HALK SEKTÖRÜNÜ OLUŞTURACAK KOOPERATİFLER YASASI ;

Halk sektörünün, Türk hukuku içinde yeri ne olacaktır. Ayrı bir yasa zorunludur. Yoksa, özellikle Türk Ticaret Kanunu ve çeşitli kanunlarla kurulması öngörülen şirket ve kooperatif türleriyle yürütülebilir mi?...

Türk Ticaret Kanunu, ticaret şirketlerini şu şekilde belirlemiştir:

- a — Kollektif şirket
- b — Komandit şirket
- c — Anonim şirket
- ç — Limitet şirket
- d — Kooperatif şirket

Türk Ticaret Kanununda sayılan Kollektif, Komandit ve Limitet şirketlerin, Halk sektörünün oluşmasında yerlerinin olmadığı kanısındayız. Bu şirketler genellikle şahıs ve aile şirketleri niteliğindedir. Ve Halk Sektörünü oluşturacak küçük sermaye guruplarının bir araya gelmesinde cazip ve yararlı bir şirket türü değildir.

Geriye Anonim şirket ile Kooperatif şirketler kalmaktadır.

Her iki şirket türünde, Halka açık ve dönük nitelikler taşıması nedeniyle, bu sektörde yararlanmak mümkündür.

Ancak, özellikle Anonim şirketler, esas mukavelelerine konan hükümlerle, kolaylıkla birer şahıs şirketi haline dönüşebilmekte, büyük paylar bir veya birkaç ailede toplanabilmektedir. Bu durumda, Halk sektöründen beklenen kâr ve yönetime katılma eşitliği, hiçbir zaman sağlanamaz. Halk sektörünün geniş bir Yurttaş topluluğunca benimsenip, rasyonel bir çalışma düzeyine çıkabilmesi, **KÂR VE YÖNETİME KATILMA EŞİTLİĞİNİN SAĞLANMASI**, belli grupların hakimiyeti altına hiçbir zaman girmeyeceği fikrinin

açıkça anlaşılması gerekir. Oysaki Türk Ticaret Kanunundaki Anonim şirket türü, istenen bu güveni hiçbir zaman vermez, veremez.

Bu durumda geriye Kooperatif şirket kalıyor. Kooperatif şirket, Halk sektörü esprisine en uygun bir şirket türüdür. Ancak kanunu tetkik ettiğimizde, birçok engelleyici maddelerine rağmen, yinede birçok noksanların, sakıncaların bulunduğu görülür.

Özellikle, konulacak sermayenin çok düşük düzeyde tutulması payların bir veya birkaç aile topluluğunda birikebilmesi, ortaklarına çalışma bakımından öncelik tanıma koşullarının açık şekilde yasalaştırılmaması, kâr dağıtımının klâsik kooperatifçilik esaslarına göre düzenlenmesi gibi hususlar, Türk Ticaret Kanunundaki kooperatif türünde sakıncalı yönlerinden bazılarını teşkil eder.

Şu açıklamalarımız, bir konuyu somutlaştırmıştır: Halk sektörünün Hukuki yapısı, Kooperatif türü ile mümkündür.

Ancak, nasıl Halk sektörü yepyeni bir ekonomik kuruluş ise, bu yepyeni kuruluşun felsefesine uygun bir kooperatifler yasası hazırlanmalıdır.

Ülkemizde çeşitli Tarım kooperatifleri, Esnaf ve sanatkârlar kooperatifleri, Yapı kooperatifleri, Tüketim kooperatifleri ve benzeri türlerden oluşan yirmibini aşkın kooperatif vardır. Bu yirmibini aşkın kooperatifin büyük bir kısmının Yurt kalkınması bakımından Halk sektörü içerisinde kanalize edilmeleri mümkündür.

Ancak bu kooperatiflerde çeşitli türde ve çeşitli yasalara dayalı olarak kurulmuşlardır. Aralarında Halk sektörü temel felsefesine uygun bir birlik ve beraberlik yoktur.

Halk sektörünün hukuki yapısının oluşturulmasında, bu sektör içinde mütalaa edilecek kurum, kooperatif ve diğer kuruluşlar arasında birlik ve beraberliğin sağlanması zorunludur.

Ohalde, yepyeni bir kooperatifler yasası hazırlanmalıdır. Hazırlanacak olan (HALK SEKTÖRÜ KOOPERATİFLER YASASI) bu sektörün kuruluş felsefesine uygun hükümler taşımalıdır:

aa) — Üyelerin yeteneklerine ve iltisalarına göre bizzat çalışma olanağı sağlanmalıdır.

bb) — Kooperatif içerisinde guruplaşma ve bu suretle belli kişilerin üstünlük kurmaları önlenmelidir.

cc) — Halk sektörü kooperatifleri bünyesine alınacak değişik türdeki kooperatiflerin, yeni bünyeye adapte edilecek yasal değişiklikleri saptanmalıdır.

dd) — Asgari kâr garantisi sağlanmalıdır.

ee) — Kâr dağıtımı, ülke kalkınmasını gözönünde tutacak şekilde ve gelir dağılımındaki eşitliği sağlama yönünde saptanmalıdır.

ff) — Özel sektör ile kamu sektörü arasında sıkışıp kalmayı önleyici ve koruyucu hükümler getirilmelidir.

gg) — Halk sektörü kooperatifler birliği kurulmalıdır.

hh) — Birliğe dahil kooperatiflerin mal varlıklarının garanti şekli saptanmalıdır.

ii) — Kooperatiflerin tamamen halka açık nitelikte olması sağlanmalıdır.

jj) — Yurt dışındaki işçilerimizin dövizlerinin kooperatiflere aktarılması halinde, iştirakçilere özel bazı yararlar sağlanmalıdır. (iş yerinde çalışma önceliği, kârdan belli bir oranda fazla dağıtım vs).

kk) — Yurt dışına işçi gönderilmesinin tamamen kooperatifler kanalıyla yapılması ve Yurt dışına gönderilecek işçilerin ücretlerinin belli bir oranının Halk sektörüne tahsis şartının, işçi-kooperatif anlaşması ile sağlanması.

ll) — Memur, tarım ve sanayi işçisi, serbest meslek sahipleri, küçük tasarruf sahiplerinin ve bunların oluşturduğu kurum ve kuruluşların sermaye birikimlerinin Halk sektörü kooperatiflerine aktarılması yolunda olanaklar sağlanmalıdır.

Bu ve bunun gibi hükümlerin Halk sektörü kooperatifler yasasında yer almasının büyük yararlar sağlayacağı kanısındayım.

Ülkemizde, Kooperatiflerin belli bir düzen içerisinde gelişmesi ve Kooperatifçilik fikrinin yer etmesi, küçük tasarruf sahiplerinin ellerindeki paraların Yurt kalkınmasına aktarılmasında ve bunun yanında küçük tasarruf sahiplerinin bu paralarının karşılığı olarak belli bir gelir sağlaması ve yeni iş alanları bulmalarında önemli rol oynayacaktır.

Ayrıca Yurt dışındaki işçilerimizin yabancı bankalarda atıl vaziyette duran ve büyük miktarlara ulaşan dövizlerinde Yurda girmesini büyük ölçüde kolaylaştıracaktır. Parasına sağlam gelir, Yönetime eşit şekilde katılma ve ayrıca ihtisasına göre çalışma olanağı bulacak olan yurt dışındaki işçilerimizin dövizleri, rahatlıkla Halk sektörüne aktarılacaktır.

Bize göre, Kooperatifçiliğin geliştirilmesi ve yeni bir kooperatifler yasasının düzenlenmesi, kooperatifleri mali bakımdan destekliyecek HASEBANK'ın kurulması ile üçüncü sektör olarak Halk sektörü, Yurt kalkınmasında önemli bir yer alacaktır. Özel sektör ile Kamu sektörü arasına girecek olan Halk sektörünün oluşturulmasında yukardaki ilkelerin gözönünde tutulmasında yarar olduğu kanısındayız.

Halk sektörünün kuruluşunda çok dikkatli olmak gerekir. Bu sektörü destekliyecek büyük bir mali güç (Halk sektörü bankası veya başka adla kurulacak banka) olmadıkça ve Halk sektörü kooperatifler yasası titiz bir şekilde hazırlanıp yürürlüğe girmedikçe, Halk sektörü kendinden beklenen yararı hiçbir zaman sağlamaz kanısındayım.

Güçlü özel sektör ile Devletin her türlü desteğine sahip Kamu sektörü arasında ezilip kalır Halk sektörü aksi halde. Ve bu başarısızlık, geniş Halk kesiminin küçük tasarruflarını Yurt kalkınmasına arzetmede yepyeni bir ürkekliğini doğurur. Bu nedenle atılacak her adımda dikkatli ve ölçülü olmak gerekir.

S O S Y A L D E V L E T

Prof. Dr. Adil İZVEREN

Ankara İktisadî ve Ticarî İlimler
Akademisi Sosyal Politika ve Sos-
yal Hukuk Kürsüsü sorumlu Öğr. Üyesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

(Toplumsal bir aşama olarak)

S O S Y A L D E V L E T

Prof. Dr. Adil İZVEREN

Ankara İktisadî ve Ticarî İlimler
Akademisi Sosyal Politika ve
Sosyal Hukuk Kürsüsü Sorumlu Öğr. Üyesi

G İ R İ Ő

(Genel Düşünceler)

Anayasa, bir milletin tüm yaşama alanlarında ön gördüğü düzeni oluşturan karardır, diye tanımlanmaktadır (Walter Strauss). Bu anlamda on dört yıl önce halk oyu ile kabul edilerek yürürlüğe giren Anayasamızın 2. nci maddesi, bugünkü toplum düzenimizi yani Türkiye Cumhuriyetini bir «sosyal hukuk devleti» olarak nitelenmekle; tüm ekonomik, sosyal ve kültürel ülke sorunlarının çözümünde «sosyal devlet» ilkesinin esas alınacağını ön görmüştür. Böylece Anayasamızda «sosyal devlet» düzeni bir temel ilke olarak ön görüldüğüne göre, milyonlarca yurttaşın oluşturduğu halk gruplarının ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunması ve güvence altına alınmasında en üst kurallar bütünü olarak hukukî garantiyi sağlayacak temel hukukî dayanak yapılmaktadır. Bu itibarla tüm toplumsal sorunların çözümü ve toplumsal müesseselerimizin gelişmeleri yolundaki pürüzlerin ve engellerin ortadan kaldırılması, bize göre «sosyal devlet» fikrinin açıklığa kavuşturularak pekleştirilmesine bağlıdır.

Batıda en az bir yüzyıldanberi işlenen ve geliştirilen «sosyal devlet» fikri, yine Batıdaki uygulamada bununla ilgili çeşitli toplumsal sorunların çözümüne o zamandanberi ışık tutacak açıklığa kavuşturulmuştur. Yine o zamandanberi bugün Batıda «sosyal dev-

let» fikri (ve kavramı) kütüphaneleri dolduran ciltlerle yapıtlar ve sayısız ciddi araştırmalarla açıklığa kavuşturularak halkın bilincine girdiği yani halka mal edildiği halde; bizim bugünkü fikir düzeyimizde henüz yeni ve işlenerek açıklığa kavuşturulmamış bir kavramdır. Anayasanın yürürlüğe girdiği on dört yıldanberi «sosyal devlet» fikrini işleyen ciddi hiçbir araştırma yapılmamıştır. Halbuki arada geçen ve pek kısa olmıyan bu süre içinde, hiç olmazsa hukuk ve özellikle toplumsal politika tatbikatının pratik ihtiyaçlarına kısmen olsun cevap verebilecek derli toplu küçük bir serh hazırlanabilirdi. Bundan ötürü; ekonomik, sosyal ve siyasal tüm toplumsal sorunlarımızın çözümü ekseriyetle dayanıksız ve kısır tartışmalarla geçiştirilerek müspet ve kesin sonuçlara bağlanamamaktadır. Ve yine bu boşluğun doğurduğu bilinçsiz ortam nedeniledir ki, Anayasanın sosyal muhtevası, ötedenberi politika alanında ağır basan çıkar gruplarının tahripkâr saldırılarına hedef olmuştur ve bugün de olmaktadır.

Ashında derinliğine bir araştırma ve inceleme konusu olarak «sosyal devlet» sorunu, bir Anayasa düzeni sorunudur. Bu itibarla herşeyden önce Anayasa Hukuku ile ilgili bilim çevrelerinin inceleme alanına giren bir konu olmasına rağmen, yukarıda değindiğimiz bu alandaki önemli boşluğun bırakılması nedenleri üzerinde durulmasında bize göre yarar ve zorunluk vardır. Bizde ötedenberi hukukçuluk ve özellikle hukuk öğrenimi; esasında ekseriyetle hukuk kurallarının ekonomik ve sosyal kökenlerine derinliğine kadar inilmeden, sadece soyut yorum kurallarına dayandırılır. Diğer hukuk alanlarının bazı pratik uygulamalarına yeterli gibi görünen bu durumun yetersizliği, 1924 Anayasasının yürürlük süresi içinde pek hissedilemiyordu. Zira bu dönemin toplumsal yaşantısı ve mücadelesi, herşeyden önce sadece klâsik demokrasi kurallarının yerleşmesine ve pekleşmesine yönelikti. Fakat 1961 Anayasasile kurulan yeni toplum düzeninin sosyal esprisile oluşan «sosyal uyanış» ve hergün güçlenen «sosyal bilinç»; özellikle bu düzenle tanınan iktisadî ve sosyal hakların kullanılmasında hak sahiplerini ve bunların temsilcileri olan çeşitli örgütleri, öz çıkarlarını daha etkin bir biçimde savunmaya ve korunmaya yöneltti. Bu nedenle; yeni Anayasa ile oluşturulan bugünkü sosyal düzenimizin sorunları, eski (1924-1960) Anayasa dönemle kıyaslanamıyacak bir aşama olarak, ekonomik ve sosyal muhtevaları ağır basan sorunlardır. Bundan ötürü bugün temel toplumsal sorunlarımızın çözümüne ışık tutacak bağlayıcı (emredici) kurallar bütünü olarak yürürlükteki Ana-

1
yasamızın düzen sağlayıcı etkin fonksiyonunu yapabilmesi, sosyo-ekonomik ciddî araştırmalara dayanan güçlü yorum yapılmasına bağlıdır. Ancak bu yolda gösterilecek çaba ve yayınlarda geniş halk kesimlerinin bilincinde yerleēebilecek bir ulusal «sosyal düzen» fikri; Anayasaya saygınlığı pekiştirecek önemli bir öznel (manevî) dayanak olarak, hukuk düzenine saygınlığı artıran ve Anayasaya karşı tahripkâr saldırıları önleyen bir etken olabilir.

Anayasa kurallarının yorumunun ciddî araştırmalarla oluşan güçlü, milli bilimsel kaynaklara dayandırılması zorunludur. Ancak bu takdirde Anayasa teminatı altındaki özgürlüklerin ve özellikle bireylere tanınan iktisadî ve sosyal hakların muhtevaları, bu haklara Devletin müdahalesi sınırları kesinlikle saptanabilir. Diğer yandan, her ne kadar Anayasa Mahkemesinin bugüne dek oluşturduğu içti-hatlar; ilgili konularda yoruma dayanak sağlıyacak önemli bir kay-nak teşkil etmekte ise de, bize göre söz konusu eksiklik nedeniyle kısmen soyut kalmaktadır. Anayasa uygulamasının benzer konu-larında, içtihat veya bilimsel araştırma gibi yabancı kaynaklardan yararlanma olanakları ise, gerçekte çok sınırlıdır. Zira özellikle «sosyal hukuk devleti» aşamasının henüz başlangıç döneminde bu-lunan toplumumuza özgü sorunların çözümünde; ayrı nitelikteki toplum ihtiyaçları için geliştirilen yapıtlardan (bazı genel sorunlar dışında) yararlanma olanağı yoktur.

Sonuç olarak, yukarıdanberi sunulan genel görüşlerimizi kısaca şöyle özetleyebiliriz:

Yürürlükteki Anayasamızın düzen sağlayıcı etkin fonksiyonu-nu yapabilmesi, derinliğine sosyo-ekonomik ciddî araştırmalara dayanan güçlü yorum yapılmasına bağlıdır. Bu yolda gerekli çaba gösterilerek ciddî yayınların oluşturulması, bir ulusal ödev olarak birinci derecede Anayasa bilginlerimizin görevidir. Ancak bu yolda gösterilecek çaba ile oluşabilecek bir ulusal Anayasa (sosyal düzen) fikri, çeşitli yayın olanaklarile meslek çevrelerinde ve geniş halk kesimlerinin bilincine yerleştirilebildiği ölçüde Anayasaya saygı-nlığı pekleştirecek önemli bir manevî dayanak olur. Gerçekleri dile getiren güçlü düşünce ise, Anayasa krizlerine yol açan siyasal de-mağijilere karşı, Anayasanın sağladığı toplumsal düzenin korun-masında en önemli öznel ögedir. Zira neyin düzene uygun veya dü-zen dışı olduğu, düzenle sağlanan anayasal hakların ve özgürlük-lerin sınırlarının nelerden ibaret olduğu kesinlikle bilindiği takdir-

dedir ki; gereksiz ve dayanaksız tartışmalar önlenerek mevcut Anayasa düzenine uyulmaktan başka bir yol olmadığı kanısının güç kazanması, toplum yaşantısında sosyal ve siyasal istikrarı sağlıyabilir. Batının köklü Anayasa rejimlerinin sağladıkları geleneksel istikrarın kökeni ve nedeni de buradadır.

Bugünkü Anayasa düzenimiz «sosyal hukuk devleti» ilkesine dayandırıldığına göre; toplum düzenimizin esası olan bu sosyal esprinin, yani «sosyal devlet» ilkesinin anlamı nedir? Bunu, kendi olanaklarımıza göre aşağıdaki sunuşlarımızda açıklamaya çalışacağız.

I

SOSYAL DEVLET KAVRAMININ KÖKENİ VE GELİŞİMİ

I. Devletin Düzen Sağlama Fonksiyonu

Toplum yaşamında sosyal düzenin sağlanması, bugünün ileri toplumlarının varlıklarının ve aynı zamanda gelecekteki gelişmelerinin en önemli ve esaslı şartıdır. Özellikle 1789 Fransız Devriminden sonra oluşan ve toplum hayatında sadece soyut (veya dar kapsamlı) özgürlük ve eşitliğin garantisi ile sosyal düzenin sağlanabileceği verisinden hareket eden «klâsik demokrasi» denen devlet düzeninin bu temel amacı gerçekleştirilememiş olması, tarihin saptadığı bir olaydır. Yine tarihsel gelişme; özellikle 17. nci yüzyılın sonlarından itibaren Avrupada birden gelişen sanayi ve ticaret hayatına ortaya çıkan yeni «işçi» ve «sınıf» sorunlarının; devletleri sosyal düzenin sağlanması için çeşitli tedbirler almaya zorladığını, bu güçlü zorlama ile klâsik demokrasi denen devlet tipinin bünyesinde köklü bir değişiklik oluşturduğunu göstermektedir. Bu gelişme, günümüzün düşünürleri ve devlet bilimcileri tarafından; özellikle Batının köklü demokrasileri göz önünde tutularak zamanımızda «politik demokrasiden ekonomik demokrasiye doğru yönelen bir intikal» olarak nitelenmektedir. Diğer yandan bu toplumsal gelişmelerin ortaya çıkardığı toplum (devlet) düzenleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle beraber, gelişmenin ana çizgisi esasında aynıdır. Neticede oluşan prototip (örnek) toplum düzeni; esasında aynı anlama gelen ve fakat yerine göre «ekonomik demokrasi», «sosyal demokrasi», «sosyal hukuk devleti», «sosyal re-

fah devleti» veya sadece «sosyal devlet» terimleriyle tanımlanmaktadır.

Şüphesiz bu gelişme ile oluşan bir toplum düzeninin «sosyal devlet» niteliğini kazanmış sayılabilmesi için, sadece Anayasasında bu niteliğin açıkça belirtilmiş olması gerekli ve yeterli değildir. Zira bir toplum düzenine «sosyal devlet» niteliğini kazandıran önemli esas unsur, yurttaşlara geniş kapsamlı iktisadî ve sosyal hakların birer temel hak olarak Anayasa ile tanınarak teminat altına alınmış olmasıdır (Nitekim: örneğin; Skandinav ülkeleri ve İsviçre anayasalarında «sosyal devlet» terimi ve hatta «sosyal» sözcüğü pek yer almadığı halde, bu ülkelerin sosyal düzenleri buralarda gerçekleştirilen «sosyal denge» açısından, zamanımızın ileri ve hatta diğerlerine nazaran ideal düzenleri sayılmaktadır). Diğer yandan bir toplum düzeninin sosyal devlet niteliği, daha ziyade uygulama ile önem kazanmaktadır. Daha açık deyimle; bir toplum düzeninde yurttaşlara tanınan iktisadî ve sosyal haklar, mezuatla toplumun geniş halk yığınları yararına (millî) bir ekonomi düzeni de kurularak Anayasada geniş kapsamlı biçimde yer alsa da, bu nitelikte bir ekonomik ve sosyal düzen, ilkelerine ters düşen uygulamalarla sadece kâğıt üzerinde bir görüntüden ibaret kalmaktadır (Bizde yeni Anayasanın yürürlüğe girmesinden itibaren süregelen bu durumun sosyal yaşantımızda sayısız örnekleri görülmektedir).

Bu ters gelişmenin başlıca sosyal ve siyasal nedeni; «sosyal devlet» düzeninin yerleşmesinin temel şartı olan klâsik demokrasi kurallarının henüz uygulamada gerektiği gibi yerleşmemiş olmasıdır. Zira aşağıda açıklanacağı üzere; sosyal devlet düzeni, demokratik yoldan toplumun düzen gelişmelerinde ve değişmelerinde ancak «klâsik demokrasi» döneminden sonra gelen (daha ileri) bir aşamadır (İlk önce birincisinin sindirilmiş yani yerleşmiş olması gereklidir ki, ondan sonra gelen hazmedilebilsin!).

II. Klâsik Demokrasinin Oluşumu

Devletin başlıca amacı; düşünürlerin ve devlet bilimcilerinin üzerinde birleştikleri hâkim düşünceye göre, kısaca iki yönlü olarak toplumda iç düzenin sağlanması ve dışa karşı toplumun ve dolayısıyla kendi öz varlığının korunmasından ibarettir. Fakat bütün bunların da üstündeki temel (en üstün) amaç; toplumu oluşturan

bireylerin, fertlerin mutluluğudur. Bu mutluluk, fertlere sağlanan en geniş kapsamlı kişi özgürlüğü ile gerçekleşebilmektedir. Bu anlamdaki kişi özgürlüğü ise muhtevası bakımından (vicdan ve düşünce, kişi ve konut dokunmazlığı; aile kurma, mal edinme, çalışma, kültürel gelişme, her türlü yönetime katılma anlamında seçme ve seçilme hakları vb. gibi) çeşitli kişisel özgürlükleri içeriktir.

Devlet ötedenberi en güçlü kamu tüzel kişisi niteliği ile halk üzerinde en etkin ve mutlak egemen bir varlıktır. Devletin bu niteliği, kamu gücünü yani iktidarı ele geçiren fert gruplarının kendi çıkarları doğrultusunda, devleti; yönetilenleri baskı altında tutmak yolile kişisel özgürlükleri ekseriya yerine göre kısıtlamaya veya tüm ortadan kaldırmaya yönelik bir araç haline getirmiştir. Bu nedenle geçmişin ve kısmen de günümüzün tüm toplumsal mücadelelerinin ve fikir düzeyindeki devlet ve anayasa hukuku bilimsel çabalarının bir tek amaca, toplumun büyük kesimi olan halkın çıkarları doğrultusunda devlet gücünün özgürlükleri kısıtlama yolunda bir baskı aracı olmaktan arındırılmasına yöneldiği görülür. Bu mücadele ve çabalar, ilk dönemde klâsik demokrasinin oluşumuna yöneliktir ki; kısaca şöyle bir seyir izlemiştir.

1. Ortaçağda şehir ticaretinin (atölye ve tezgâh imalâtile birlikte) gelişmesile ortaya çıkan şehir burjuvazisinin Feodaliteyi tüm loncalarile ve diğer bağlantılarıyla birlikte ortadan kaldırması, 15. nci yüzyıldan itibaren bunların yerini Orta Avrupa ve Osmanlı Ülkesinde merkezileşmiş güçlü devletlerin almasına yol açmıştı. Esasında devleti fertler üzerinde biricik hak sahibi mutlak bir varlık olarak gören; mutlakiyet (absolutisme) ilkesile yöneltilmelerinden ötürü «Polis Devleti» de denen bu tip devlet düzenlerinde, tabiatile kişi özgürlüklerinden söz edilemezdi.

Fakat Avrupada 16. nci yüzyıldan itibaren bağliyerek gelişen uyanış (Rönesans) hareketile gelişen düşünce akımı bir yandan tabii ve müspet bilimleri geliştirirken, diğer yandan da felsefe ve devlet bilimlerinde Tabii Hukuka dayanan toplum (devlet) yönetimi düşüncesi güçlendi. Jean Jacques Rousseau tarafından geliştirilen, devletin hukuk önünde eşit fertlerin özgürce yaptıkları anlaşmaya dayandığı yolundaki «Toplumsal sözleşme» Öğretisi ile özgürlük ilkesine dayanan aynı yöndeki diğer benzeri düşünce akımları, mutlakiyet ilkesine ve buna dayanan devlet düzenlerine karşı yoğun bir mücadeleye yol açtı.

Bu mücadele ile işkencenin ve sınıf ayrıcalıklarının kaldırılması, köylülerin özgürlüğe kavuşturularak toprak reformlarına girişilmesi gibi birçok köklü reformlar gerçekleştirildi. Uyanış (yani Rönesans) döneminin toplum düzenine asıl önemlisi etkisi, liberalizme yol açması olmuştur.

2. Kişi özgürlükleri bakımından, yukarıdaki gelişmenin toplumun düşünce ve yaşamı üzerindeki köklü etkileriyle 18. nci yüzyılın sonlarına doğru yeni bir dönem açılıyordu. 1789 Fransız Devrimile yayınlanan «İnsan Hakları Beyannamesi»nde açıklanan «insanların doğuştan özgür ve eşit oldukları, bu tabii haklarından feragat ve bunların başkasına devredilemeyeceği» yolundaki «mutlak özgürlük» düşüncesi temel devlet ilkesi yapılmak suretile, siyasal alanda «liberalizm» gerçekleştirildi.

Gerçekleştirilen siyasal liberalizme paralel olarak ekonomi alanında ilk kez Fransız fizyokratları ve sonra da İngiltere'de Adam Smith tarafından «ekonomi liberalizmi»nin esasları ortaya kondu. Fransız fizyokratlarının «Laissez faire, laissez passer, le monde va lui même» (yani bırakınız geçsin, bırakınız yapsın, Dünya nasılsa kendiliğinden dönüyor) vecizesi ile kısaca formüleleştirilen temel «ekonomik özgürlük» ilkesile uygulanan «ticaret, meslek ve sanatların icrası özgürlüğü» gibi temel tâli ilkelerin ticaret ve sanayi alanlarında uygulanmaları, başta İngiltere olmak üzere Almanya ve Fransa gibi yeni sanayie yönelen ülkelerde ticaret ve sanayi o zamana kadar görülmemiş bir hızla gelişmesini sağladı. Liberalizme yönelen o dönemin devlet düzenlerinde temel özgürlükler yanında (sınırsız mal edinme ve bunları kullanma özgürlüğü anlamındaki) mülkiyet hakkı, dokunulmaz (mutlak) bir temel hak olarak, diğer ilkelerle birlikte yeni Anayasalarda ve özellikle, yeni hazırlanan medenî kanunlarda yer aldı (örnekler: 1794 tarihli Prusya Eyalet Yasası, 1804 tarihli Fransız Medenî Kanunu ve nihayet 1900 tarihli Alman Medenî Kanunu).

3. Bu gelişmenin en önemli müspet yönü, tabii hukuka davanan kişi özgürlüklerinin temel yapıldığı toplum düzenlerinde halk idaresine dayalı «parlamentar demokrasi»nin gerçekleşmesi. «Siyasî Demokrasi» denen bu tip toplum düzenlerinin oluştuğu da; devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ^{arından} ayrılığı ilkesine göre) birbirinden ayrı üç devlet ^{ve} ^{ve} büyü- yürütülmesiyle, kişisel özgürlükler güvence altına

lece siyasî demokrasi anlamında hukuka bağı devlet veya kısaca «hukuk devleti» kavramı gelişerek, bu ilke gerek teori ve gerekse uygulamada güçlendi.

Bugün «klâsik demokrasi» diye de nitelenen, hal kiradesine dayalı hukuk devleti anlamındaki «siyasî demokrasi»; zamanımızın gelişmiş Batı toplumlarında (Batı demokrasilerinde) uygulanan rejimlerin ilk aşaması ve esasıdır. Şu anlamda ki; gerçekten «siyasî demokrasi» (veya hukuka bağı devlet veya hut da kısaca «hukuk devleti») diye tanımlanan bu tip toplum düzenlerinde, herşeyden önce «klâsik siyasî haklar» ve «vatandaş hakları» denen temel özgürlükler tam bir güvence altına alınmış (örneğin: din, inanç ve düşünce özgürlükleri, kişi ve konut dokunulmazlığı, teşebbüs ve akit serbestliği, mülkiyet veya siyasal açıdan her türlü yönetime katılma anlamındaki seçme ve seçilme hakları vb. gibi) haklar ve özgürlükler belirli yasal sınırlar dışında en geniş biçimde sağlanmış olmalıdır. Böylece tarihsel bir aşama olarak; hukuka bağı devlet (hukuk devleti) anlamındaki «klâsik demokrasi»nin bu açıdan ön görülen en önemli niteliği, fertlere tanınan ve yasal güvence altına alınan en geniş kapsamlı özgürlüklerle kişiliği yücelten faizlet ve sorumluluk esasına dayalı bir toplum düzeni olması idi. Kısaca klâsik (veya siyasî) demokrasi, özgürlükçü (liberal) bir siyasal ve ekonomik toplum düzeni ön gören devlet tipi anlamına geliyordu. Bu terim bugün de, genellikle aynı anlamda kullanılmaktadır.

III. Sosyal Devlete İntikal Etkenleri

Diğer yandan 1789 Fransız Devriminden sonra gelişen klâsik demokrasinin bu şekli ve niteliğe toplum düzeni sağlama ola nağından yoksun olduğu gerçeği, arada geçen kısa sürede ortaya çıktı. Bu durum klâsik demokrasinin temelinde saklı çelişkiden ileri geliyordu. Zira herkese mutlak özgürlük anlamında sınırsız bir mülkiyet hakkının tanınması, özellikle (toprak, çiftlik, fabrika, tesis vb. gibi) üretim araçlarını ellerinde bulunduranlar tarafından siyasal iktidarın da elde tutularak geniş halk yığınlarının (emekçilerin) sömürülerek özgürlüklerinin kısıtlanması yolile baskı altında tutulmasına yol açtı. Bu nedenle; toplumda sadece soyut hürriyet ve eşitliğin garantisi ile, siyasal (soyut) demokrasi tarafından değişen toplum koşullarına uygun bir toplum düzeninin

sağlanması olanaksızdı. Değişen toplum şartları, ana çizgileri kısıca şöyle görünüyordu:

1. Ekonomi liberalizminin mutlak bir biçimde uygulanması; sanayie yönelen ülkelerde büyük bir hızla artan sınaî üretimle iş kapasitesinin yükselmesine, zamanla sanayi işletmelerinde iş prosedürünün mekanik bir duruma gelerek şumullü bir işbölümüne yol açmıştı. Bu işbölümü sonucu basit bir çaba haline gelen insan emeği ile işçinin kişiliği ortadan kalkarak onu, işletmelere bağlı bir robot haline getirdi. Bunun sonucu olarak, tabiatile işbölümü ile basitleşen işlerin ücretleri de düştü.

2. Evvelce kendi işyerlerinde bağımsız olarak çalışanlar fabrika üretimi rekabetine dayanamıyarak işletmelere tâbi işçi durumuna girdiler. Kurulan liberal hukuk ve ekonomi düzeninin akit serbestisi esasına dayanarak yapılan iş sözleşmeleri görünüşte her nekadar serbest anlaşma esasına göre yapılmakta idiye de; gerçekte işçi kesimi işgücünden başka hiçbir maddî geçim olanağına sahip bulunmadığından, güçlü teşebbüslerin (sermayenin) uygun gördükleri en olanaksız ücret ve çalışma koşullarını da emekçiler kabullenmek zorunda idiler.

3. Rekabet ve en yüksek kâr (profit) amacile hareket eden işyerleri; işletme maliyetlerini düşürmek için ücretleri alabildiğine düşürdükleri gibi, işyerlerinde uygulanan ve rasyonalizasyonla artan işkazarile meslek hastalıklarını önliyecek tedbirleri almaya zorliyecek bir olanak da yoktu. Zira ekonomik ve siyasal liberal devlet düzeni temel ilke olarak özellikle toplumun ekonomik ilişkilerine görünüşte tarafsız ve tamamilen pasif bir seyirci durumunda idi.

4. Liberalizmin bireylerin mutlak iktisadî özgürlüğü anlamında aşırı bir ilke olarak uygulanması, sür'atli nüfus artışı ile büyüyen emekçi kitlelerinin ezilmesine ve sefaletine yol açmıştı. Küçük teşebbüslerin rekabete dayanamıyarak ortadan kalkmaları veya büyükleri tarafından yutulmaları da izsizliği ve sefaleti artıran önemli etkenlerdi. Bu durumun sonucu olarak sermaye ile emek kesimleri arasında gittikçe yoğunlaşan gerginlik; büyüyen bir sosyal tezat halinde yeni gelişen sanayi toplumlarının halk gruplarının da siyasal alanda «kapitalist» ve «proleter» diye adlandırılan iki büyük sınıfa ayrılmasına yol açtı. Sosyal politika tarihinde «işçi hareketi» diye adlandırılan bu gelişme, daha sonraları yoğunlaşarak büyüyen

bir sosyal harekete dönüşerek, liberalizme dayanan siyasî demokrasilerin iç düzenini tehdit eden ve sarsan, bozan bir «sınıf mücadelesi»ne yöneldi.

IV. Sosyalist Akımların Güçlenmesi ve Sosyal Devlet Düzeneine Yöneliş

19. ncu yüzyılın başlarından itibaren ilk yarısına doğru özellikle İngiltere ve Fransa'da yoğunlaşan sosyal mücadele; fikir alanında ilk (veya ütöpik) sosyalistler denen düşünürlerin sosyal eleştirilerile destekleniyordu. Fakat fikir alanında gelişmekte olan «sosyalizm» ilk kez Karl Marx'la Friedrich Engels'in 1848 de yayınladıkları «Komünist manifestosu» adlı dokümanla bilimsel bir öğreti biçiminde ileri sürüldü. Marksist Sosyalizmin özü niteliğinde olan bu dokümanla, özet olarak sınıf mücadelesine dayanan ve böyle bir mücadele sonucu üretim vasıtalarının topluma mal edilmesi amacına yönelen bir «sosyalist hareket» ön görülüyordu. Karl Marx tarafından daha sonraları geliştirilen ve «bilimsel sosyalizm» veya sadece «marksizm» diye adlandırılan öğreti, bugün de liberalizm karşısında ve onun eleştirisi niteliğinde ileri sürülen bir düşünce (karşıt ideoloji) olarak görülür.

Avrupanın sanayie yönelen ülkelerinde; sosyalist fikir akımlarının ve sosyal mücadelelerin etkisile, daha 19. ncu yüzyılın başlarından itibaren başta iş mevzuatı olmak üzere, emekçi halk yararına sosyal mevzuatın geliştirildiği görülür. Sendika yasaklarının kaldırılması, güçlü işçi birliklerinin kurulmasına yol açmıştı. Gelişen sendikalara paralel olarak kooperatif örgütlerinin hızla arttığı ve güçlendikleri görülüyordu. Bu gelişmede asıl önemli oluşum geniş emekçi halk kesimlerinde sosyal bilincin (sınıf bilincinin) güçlenmesi idi. Sosyal bilincin güçlenmesile, sosyal devlet açısından sosyalizmin ve sosyal mücadelelerin devlet rejimlerine etkileri iki yönde gelişmelere yol açtı:

1. GÜDÜMLÜ (TOTALİTER) SOSYALİST GELİŞME

Karl Marx'ın bilimsel sosyalizm anlamındaki öğretisinin ilk köklü etkileri, Birinci Dünya Savaşı sonlarına doğru Rusya'da görüldü. 1917 yılında Çarlık Rejimine karşı oluşan ihtilâl ile Rusya'da kurulan «Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti» ile K. Marx anlamındaki bilimsel sosyalizm öğretisinin proleter ihtilâline ilişkin kısmı yeryüzünde ilk kez Rusya'da uygulanıyordu.

Kurulan yeni düzen, Rusya'da feodal toprak rejiminin ve burjuvazinin bütün kalıntılarını ortadan kaldırarak, politik ve ekonomik gücün tümünü proletaryaya (emekçi halka) veren bir anayasa hazırladı. Marx ve Engels tarafından geliştirilen «bilimsel sosyalizm» temel devlet ilkesi (ideolojisi) yapılarak, bireysel (ferdî) kâr yerine tüm işletmelerde toplum ihtiyaçlarının sağlanmasına yönelik ve sanayiın gelişmesi amacını güden planlı ve kollektivist bir ekonomi politikasının uygulanmasına girişildi.

Üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet devlete intikal ettirildiği için, özel teşebbüs ve işletmeler kamulaştırıldı. Böylece herkes devletin işçisi veya memuru ve devlet de, bunların tümünün işvereni durumuna geçti. Üretim araçları üzerinde özel mülkiyet hakkının tanınmaması ve dolayısıyla teşebbüs özgürlüğünün ortadan kalkması, sermaye ve emek ilişkilerini de anlamsız kılıyordu. Bu bakımdan sendikaların fonksiyonu da, sadece birer meslek örgütü niteliğinde kaldı.

Marksist öğretisi; özellikle Sovyet Rusyada «Leninist-Marksist» teori diye adlandırılarak, İkinci Dünya Savaşından sonra Rusya'nın politik etkisi altında kalan tüm Doğu Bloku ülkelerinin rejimlerinde «devlet ideolojisi» olarak uygulanmaya başlandı. Bugün de aynı ilkeye göre sürdürülen bu rejimlerde tüm üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet (ve dolayısıyla tüm özel girişimler) kollektif üretim amacına ortadan kaldırıldığı için; kamulaştırılarak devlet (kamu) malı durumuna giren ve «sosyalist mülkiyet» diye adlandırılan bir «kollektif mülkiyet» niteliğindedir. Sosyalist mülkiyet, söz konusu devletlerin rejimlerinin (düzenlerinin) objektif anlamdaki aslî struktur unsuru ve ekonomik dayanağı olup, bu ülkelerde sübjektif faktör (unsur) olan ve iktidarı ellerinde bulunduran komünist partilerinin tasarruf ve idaresindedir. Bu suretle oluşan rejimlerde sosyal sorun; sermaye ile emek arasındaki ilişkiler açısından bir «sosyal denge» kurulmasını gereksiz ve olanaksız kıldığından, tek taraflı «Devlet sosyalizmi» ile çözümlenmektedir. Bu devlet sosyalizminde «sosyal devlet» ve «sosyalist devlet» terimleriyle birbirinin aynı anlamda kavramlar açıklanmaktadır.

2. SOSYAL DEMOKRASİNİN GELİŞİMİ

Toplum düzenimizin yapısı, gelişme seyri ve özellikle «sosyal devlet» ilkesi yönlerinden bizi daha yakından ilgilendiren, bu ikin-

ci gelişme yönüdür. Batıda sosyal sınıf bilincinin kurulan sendikalar ve kooperatifler gibi güçlü örgütlerin de etkisile geniş emekçi halk kesimlerinde yoğunlaşması; sermaye ve teşebbüs çevrelerinin güçlü dayanakları olan muhafazakâr (tutucu) partilerin ellerinde tuttukları siyasal iktidarlara karşı, demokratik yoldan sosyalist eğilimli siyasal partilerin kurulmasına ve bu suretle siyasal iktidarlara etkilemelerine yol açtı. Bu cümleden olarak Batının siyasî (klâsik) demokrasilerinde, devletlerin sosyal tedbirler olarak çıkardıkları «sosyal mevzuat» yanında; geçen yüzyılın sonlarına doğru ilk kez İngiltere ve Skandinav ülkelerinden başlayarak Fransa ve Almanya'da işçi partileri veya sosyalist partiler kurularak, parlamentolara hâkim liberal veya muhafazakâr (yani sağcı veya tutucu) partilere karşı toplumda sosyal dengeyi sağlayacak bir siyasal güç dengesi oluşmaya başladı.

Bu suretle oluşan ve güçlenen sosyalist eğilimli partilerin de mevcudiyetile, bugünün Batı demokrasilerinde; toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal düzeninin sağlanmasında birbirlerine yakın güçte olan liberal (veya tutucu) ve sosyalist eğilimli partiler, genellikle zamanımızın modern demokrasilerinin siyasal bütünü birlikte oluşturan ayrılmaz parçaları (ve biricik garanti unsuru) olarak kabul edilirler. Böylece Karl Marx'ın «bilimsel sosyalizm» anlamındaki sosyalist öğretisi (yani Marksizm), bugün Doğu Bloku ülkelerinde bundan yüz elli yıl öncesindeki çıkış şekliyle uygulandığı halde, Batıdaki gelişmede «sosyalist düşünce» bundan çok farklı anlam değişikliklerine uğradı. Özellikle 1900 da Paris'te toplanan 5. nci Uluslararası İşçi Kongresinde kabul edilen kararlarla saptanan genel esaslar, böylece oluşan «sosyal demokrasi»nin de özünü yani temel ilkelerini kristalize ediyordu. Bu esaslar kısaca şunlardır: «modern sosyal demokrasi realist ve evrimci bir tarih görüşü ile ütöpik (hayalci) sosyalizm ile »ihtilâlcî» sosyalizm dönemlerinin kapandığına inanmaktadır. Sosyalist hareketin amacı olarak üretim vasıtalarının sosyalleştirilmesi ön görülmektedir. İşçi ve emekçi sınıf, ekonomik ve sosyal durumunu yine kendi gücü, yani sendikal hareketlerle ve sosyalist partileri destekliyerek düzeltmelidir. Bu amaçlara parlamento politikasile (yani demokratik yoldan), sendika ve kooperatif hareketleriyle ulaşılmalıdır».

Zamanımızda sosyalist veya sosyalist eğilimli partiler (ekseriyetle işçi partileri) bu esaslardan hareket ederek politik uğraşlarını sürdürmektedirler. Genellikle amaçları; planlı bir ekonomi poli-

tikası ile ağır sanayi, madenler, ulaştırma, elektrik vb. gibi büyük üretim vasıta ve ünitelerinden başlayarak, bunlar üzerindeki özel mülkiyeti kamuşlaştırarak yolile emekçi sınıfın refahını ve emeğinin tam karşılığını sağlamaktadırlar. Yine aynı ilkelere göre kâr, toplumun ekonomi düzeninde nazım bir unsur olmaktan çıkmaktadır. Zira sosyalist bir ekonomi, ihtiyaçların saptadığı planlı bir ekonomi düzenidir. Bu düzende çalışanların (yani emekçilerin) alacakları ücretlerin genel düzeyini onların üretebilecekleri servet miktarı tayin edecek ve bu yoldan emekçi sınıfın sömürülmesi önlenmiş olacaktır. Yine bu ilke ile emeğin üretimden gerçek payını alması, emekçilerin insan haysiyetine uygun bir yaşama düzeyine ulaşabilmeleri (sosyal adâletin gerçekleştirilmesi) mümkün olabilecektir. Yine bu partilerin temel ilkeleri olarak; kapitalizmden sosyalizme geçiş tedricen, yani derece derece sanayiın millîleştirilerek toplum (kamu) tarafından işletilmesi sağlanmak suretile olacaktır. Özellikle burada takip edilecek yol; parlamento politikası, diğerk bir deyimle demokratik usullerle amaca ulaşmaktan ibarettir.

Buraya kadar ana çizgilerile açıklamaya çalıştığımız zamanımızın demokratik sosyalizm fikri, başta İngiltere'nin İşçi partisi olmak üzere (Skandinav ülkeleri, Batı Almanya, Fransa vb. gibi) genellikle gelişmiş Batı demokrasilerinin bugünkü sosyalist veya sosyalist eğilimli siyasal partilerinin gerçekleştirmeye çalıştıkları genel ilkelerdir.

3. GÜNÜMÜZÜN MODERN SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI

Zamanımızda millî (sosyal) refahın temini yolile en geniş kapsamlı sosyal güvenliğin sağlanması gibi, toplumun ekonomik yapısında (belirli bir ekonomi politikasıle) değişiklik yapılmasını öngören geniş bir sosyo-ekonomik politika kavramı; devletin, toplumun iş ve ekonomi hayatına müdahalesini büyük ölçüde arttırmıştır. Bu müdahalenin şekil ve derecesine göre ortaya çıkan «refah devleti» ve «sosyal devlet» kavramları, zamanımızın üzerlerinde tartışılan güncel sosyal ve politik konuları olmuştur. Bugün genellikle kabul edilen anlamda «refah devleti»nde ferdin kişisel özgürlüğünden önce en geniş kapsamlı biçimde sosyal güvenliğin temini öngörülerek, ona priyörite yani öncelik tanınmaktadır.

«Sosyal Hukuk Devleti»nde ise; geniş kapsamlı sosyal güvenlik ile kişi özgürlüklerinin aynı derecede bağdaştırılmaları, temel anayasa ilkesi olarak kabul edilmektedir. Buna göre «sosyal devlet» kavramı, kişisel özgürlüklerin aynı derecede bağdaştırılması yolile toplumda sosyal çelişkilerin giderilmesi amacını güden devlet, anlatılmak istenmektedir. Sosyal devlette bu temel amacın gerçekleştirilmesi diğer iki temel ilkenin; «sosyal adâlet» ile «sosyal güvenlik» ilkelerinin birlikte gerçekleştirilmeleri mümkündür. Modern sosyal filosofide geliştirilen (ekonomik, sosyal ve hukukî anlamda) bir ilke olarak «sosyal adâlet» (justicia socialis) kısaca; ekonomik yönden kudretli ile zayıf halk kesimleri arasında bir denge kurarak toplumsal gerçeğe uygun adaletli bir düzen yaratmaktır. Zamanımızın modern sanayi toplumlarında bu anlamda bir denge; işin (çalışma mevzuatı ile) teşkilâtlandırılması, adaletli (sosyal) bir ücret (gelir) temini ve gelirin sermaye ve emek arasında adaletli bir biçimde dağıtılması, tü memekçilerin yoğun bir biçimde iş yönetimine katılmaları yollarile kurulabilmektedir. Böylece «sosyal devlet» kavramı, sermaye ile emek arasında adâletli bir denge sağlayan (ekonomik, sosyal ve hukukî) bir düzen anlamına gelmektedir.

Batıdaki gelişmede «politik» demokrasiden «ekonomik» demokrasiye doğru yönelen bir intikalden söz edilerek; modern anayasalara giren «sosyal devlet» ilkesi, kanun koyucularını; sosyal adâletin gerçekleştirilmesi için, toplumda sefalet ve ekonomik darlığı ortadan kaldırarak her yurtdaşa asgarî bir sosyal (gelir) standardı sağlamaya zorlamaktadır. Bu suretle modern ekonomik demokrasi, zamanla kamu ödevleri bu yolda genişleyen bir «sosyal refah devleti» niteliğini kazanmaktadır. Bu anlamdaki «sosyal devlet»de bu açıdan «sosyal adâlet ilkesi»; (özel mülkiyet, ferdî teşebbüs ve rekabet serbestliği gibi) temel özgürlükler ve haklar karşısında, yeni anayasalarda yer alan «sosyal ve iktisadî temel haklar»ın garantisi görevini üzerine alan devletin «kamu yararına» toplumun iş ve ekonomi alanına müdahalesile sermaye ve emek arasında kurulan sosyal bir denge ile gerçekleştirilebilmektedir. Aynı çaba açısından; zamanımızın sosyal devlet düzeninde «sosyal güvenlik» ilkesinin diğer yandan gerçekleştirilmesi, bu nitelikteki devletin ayrı düşünülemediği görev ve ödevlerinden sayılmaktadır.

II

II — BNGÜNKÜ ANAYASA DÜZENİMİZE GÖRE SOSYAL DEVLETİN NİTELİKLERİ

I. Bize göre Anayasa düzeni, toplumsal hayatın belirli bir dönemdeki sosyal bilincin (veya halk şuurunun) etkisi altında kurulan düzendir. Bundan on dört yıl önce halk oylamasile yürürlüğe giren Anayasamızın 2. nci maddesile toplum düzenimizin şekli, bir «sosyal hukuk devleti» olarak nitelendikten sonra; iktisadî ve sosyal hayatın: «Adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre» düzenlenmesi ve «iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollardan gerçekleştirilmesi» (mad. 41), ulaşılması gereken temel amaç olarak ön görülmektedir. Diğer yandan bu genel amaca ulaşılabilmesi için gerçekleştirilmesi gereken başlıca ilkeler sıralanmaktadır ki, ancak bunların gerçekleştirilmeleri ile toplum düzeni sağlanacaktır. Söz konusu kural, bundan önce kısaca açıkladığımız Batıda geliştirilen «sosyal devlet» kavramına uymaktadır. Bu bakımdan bugünkü Anayasamız, arada değiştirilen bazı kuralları hariç, oluşturduğu toplum düzenini tartışmasız bir açıklıkla saptayan bir pozitif hukuk belgesidir.

Diğer yandan Anayasada ön görülen bu genel amaçlara ulaşılabilmesi için; Türk toplumunun iktisadî ve sosyal düzeni ile doğrudan doğruya ilgili diğer tâli ilkeler şöyle sıralanmaktadır:

Tam çalışma esasına dayanan ve bütün fertler için asgarî bir yaşayış seviyesi sağlıyan bir toplum düzeni ki, ancak bu düzen «sosyal adâlet»in toplumda gerçekleştirilebilmesi oranında sağlanabilir. Bunun için de toplum çalışma hayatının, işgücü ile sermaye arasında (ikincisinin birinciyi sömürmesine yer bırakmıyacak) uygun bir denge kurulmak suretile düzenlenmesi ön görülmektedir. Diğer yandan toplumda, ancak (sendikalar ve kooperatifler gibi) bizzat yardım örgütlerinin ve hareketlerinin geliştirilmesile «sosyal denge»nin sağlanması mümkündür.

II. Diğer yandan Anayasamızın 2. nci maddesi kuralile saptanan şeklile, toplum düzenimiz bir «sosyal hukuk devleti» düzeni olarak; temel özgürlükler yanında, aynı zamanda sosyal ve iktisadî temel hakların da teminatı görevini üzerine alan bir toplum düzenidir. Bu bakımdan, Anayasamızla oluşturulan toplum düze-

nimiz bu niteliği bakımından içinde bulunduğumuz yüzyılın «mominin kapsamı bakımından şümulünün tayini çok güç olduğundan, dern demokratik devleti» düzeni düşüncesine temel ilkeleri açısından uymaktadır. Bu düzende (ötedenberi klâsik liberal doktrin anlamında mutlak haklardan sayılan özel mülkiyet, ferdi teşebbüs, iş ve rekabet serbestliği gibi) temel özgürlükler ve haklar, aynı suretle Anayasa teminatı altındaki sosyal ve iktisadî haklarla karşılaşmakta ve Devletin, sosyal ve iktisadî hakların garantisi için (kamu yararına) toplumun iş ve ekonomi alanına müdahalesi, sosyal devlet kavramının temel unsuru olarak görünmektedir. Böylece sosyal devlette ferdi teşebbüs alanına devletin müdahalesile sosyal bir denge sağlanırken, bu müdahalenin kapsamının (genişliğinin) tayini için yapılan tartışmaların temelinde tarihsel gelişmelerdenberi süre gelen başlıca iki esas doktrin (liberalizm ile sosyalizm) saklıdır. Esasında sosyal devlet düzeninin (ve kavramının), sosyalizmin etkisi altında doğduğu ve klâsik demokrasinin sosyal yönünün zamanla ağırlık kazanarak, bugünkü mütekâmil şekline bu etki ile ulaştığı bir gerçektir. Bununla beraber bugünkü Anayasamızın sosyal devlet düzeni; gerçek anlamında bir «sosyalist devlet düzeni» olmadığı gibi, bir kavram olarak «sosyal devlet» ilkesi de yine gerçek anlamında sosyalizm» değildir.

Anayasanın sosyal ve iktisadî haklardan söz eden 2 nci Kısımının 3 ncü Bölümünde mülkiyet ve miras hakları (mad. 36), sözleşme ve özel teşebbüs kurma serbestliği (mad. 40), çalışma hakkı (mad. 42) ferdin temel haklarından sayılmaktadır. Aynı temel haklar ancak kamu yararına sınırlanabilirse de, hiçbir suretle ortadan kaldırılamamaktadır (mad. 10 ve 11). Bu durumda bugünkü Anayasamızın sosyal devlet rejimine göre; yukarıda sözü geçen temel hakları tamamile ortadan kaldıran ekstrem (aşırı) sosyalist politikanın uygulanması mümkün olmadığı gibi, aynı suretle sosyal hakları ortadan kaldıran (Manchester Liberalizmi anlamında) aşırı bir liberalizmi öngören sağ bir düzen kurulması da mümkün değildir.

III. Diğer yandan Anayasamızın ön gördüğü sosyal devlet düzeni; halk iradesine dayanan «demokratik ve sosyal bir hukuk devleti» düzeni olduğuna göre (mad. 2 ve 4; Gerekçe, mad. 2/1); aynı suretle bu demokratik sisteme aykırı sağ bir baskı siyasal ve ekonomik rejimine olduğu kadar, ihtilâlcî ve güdümlü sosyalizm anlamındaki komünizme de kapalıdır. Bununla beraber, bugünkü

mevzuatımızın durumu; Anayasa düzeninin «demokratik hukuk devleti» ilkesinin işleyişini birçok hallerde olanaksız kılmaktadır. Örneğin: Türk Ceza Kanunu'nun 141 ve 142 nci maddeleri ötedenberi olagelen uygulamada, âdetâ gelenek halinde tek taraflı işletilmiş ve bugün de aynı suretle uygulanmasına devam edilmektedir. Özellikle Ceza Yasasının 142 nci maddesinin «propoganda» kavramının kapsamı bakımından şumulünün tayini çok güç olduğundan, Anayasanın 20 nci maddesinde yer alan «düşünce ve kanaat özgürlüğü» ilkesine aykırı olan bu kural yüzünden yıllardanberi binlerce aydının ceza kovuşturmaları ile süründürülmelerine yol açan bu durumda, ülkemizde gerçek demokrasi ve hukuk devletinden söz etmek bizce güçtür. Anayasa Mahkemesinin 26.9.1965 gün ve E. 1963-173, K. 1965-40 sayılı kararile bu ceza kuralını iptal etmemiş olması da, bizce yine ayrı bir talihsizliktir.

Yukarıda sözü geçen sosyal ve iktisadî temel haklar göz önünde tutulunca; bugünkü Anayasamızın sosyal hukuk devleti düzeninin (ihtilâlcî sosyalizm, anarşizm veya sağ faşizm dışında) demokratik liberalizm veya aynı suretle demokratik sosyalizme açık olduğu kesinlikle kabul edilmelidir. Bu anlamdaki toplum düzeninde sermaye (teşebbüs) ve emek (işgücü) arasındaki ilişkilerde Anayasanın kabul ettiği özel mülkiyet, ferdî teşebbüs ve rekabet serbestliği gibi temel özgürlükler ve haklar; Anayasada ön görülen sosyal devlet ilkeleriyle sınırlı olarak uygulanır. Yine bu düzende aynı suretle yukarıda söz konusu (liberal) hürriyet haklarını tamamiyle ortadan kaldırmadan ölçülü bir demokratik sosyalizmin uygulanması da mümkündür. Böylece sonuç olarak Anayasanın ön gördüğü sosyal hukuk devleti düzeni, açıklanan bu sınırlar içinde ve demokratik düzeyde kalmak şartile; liberal (sağ) veya sosyalist (sol) eğilimli her parti politikasına açıktır (Anayasa Kom. Sözcüsünün açıklaması, T.B.M.M. Tutana Dergisi, Cilt 2, sah. 494 vd.). Bu görüş, Anayasa Mahkemesince de benimsenmektedir (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sayı 4 (1967) sah' 261).

III

TÜRKİYE'DE UYGULAMANIN VE SOSYAL DEVLET FİKRİNİN PEKLEŞMESİNİN BAŞLICA ŞARTLARI

I. Ülkemizde Anayasa tatbikatının (başlangıcı olan Osmanlı Devleti Döneminin ilk 1877 Kanunu Esasisi göz önünde tutulacak

olursa) bir yüz yıllık geçmişi vardır. Bununla beraber görünüşteki bu uzunca süreye rağmen, bugüne dek köklü bir Anayasa rejibiling» dediğimiz halk şuurunun oluşumunun ve yoğunlaşma süresinin tam anlamile gerçekleştirilebildiğini söylemek güçtür. Bunun bize göre başlıca nedeni, Anayasa düzeni üzerindeki «sosyal cinin ağır gitmesidir. Anayasa ve toplum düzeni fikri, herşeyden önce toplumu oluşturan halkın kültür düzeyine göre oluşan öznel bir etkindir. Bugün bile ülkemizin mevcut istatistik verilerine göre halkın okuma-yazma bilen kesiminin yüzde altmışını geçmediğini ve buna rağmen ileri (modern) bir «sosyal devlet» anayasasının yürürlükte olduğunu düşünürsek, bize göre durum bilinçli (aydın) halk kesiminin sosyal düzen fikrini benimsediğini ve sosyal bilincinin gücünü göstermesi bakımından kıvanç duyulacak bir olaydır.

Bugün yürürlükteki Anayasamız (1971 de yapılan son değişiklikler dışında) bize göre, muhteva ve niteliği bakımından toplumumuzun «sosyal devlet» düzeni ihtiyaçlarını karşılayacak modern bir Anayasa olarak kabul edilmelidir. Bununla beraber uygulamada özlenen gerçek bir «sosyal devlet düzeni», bize göre kâğıt üzerinde kalan bir görüntüden ibarettir. Bunun nedenleri üzerinde durulması ve arzulanan (özlenen) gerçek düzenin sağlanması için gerekli şartların yerine getirilmesi zorunludur.

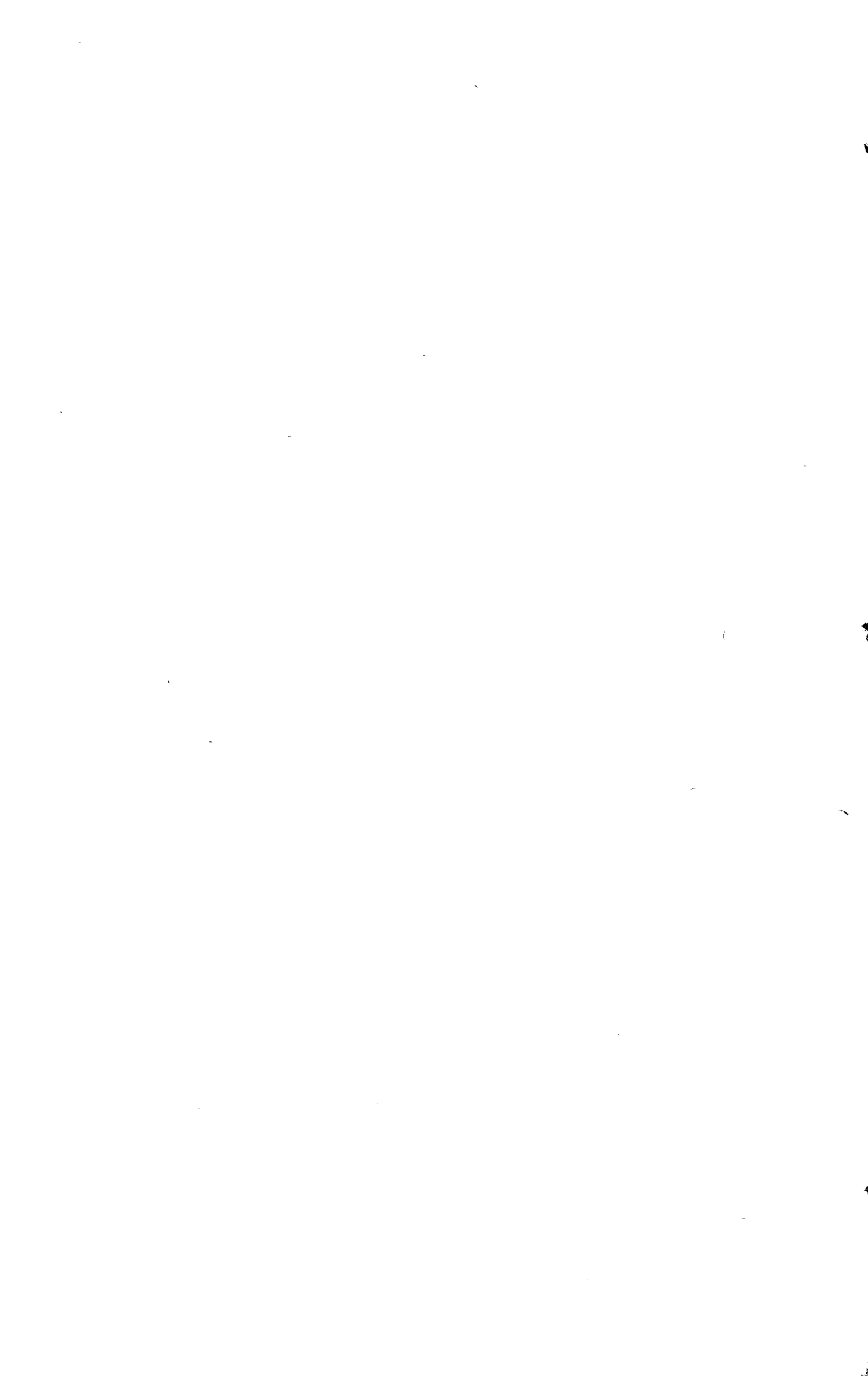
II. Yukarıda açıklandığı gibi; gerçekleştirilmesi ön görülen bir sosyal devlet düzeninin temel şartı, bunun ilk aşaması olan klâsik demokrasi kurallarının tam olarak uygulanması, diğer bir deyimle klâsik demokrasi düzeninin gerçek anlamında oturmuş ve halkın bilincinde yerleşmiş olmasıdır. Bizde ise, bugün klâsik demokrasinin sağladığı belli başlı özgürlüklerin bile tam olarak güvence altına alınmış olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Örneğin düşünce ve inanç, kişi dokunulmazlığı vb. gibi temel özgürlüklerin dahi ülkede fertlere tam bir güvence altında sağlandığını iddia edebilecek bir kişi çıkabileceğini sanmayız.

Bugün yürürlükte olan Mevzuatımızdaki; başta Türk Ceza Kanunu olmak üzere, klâsik özgürlükleri kısıtlayan ve Anayasaya aykırılığı ilk bakışta göze çarpan çeşitli yasa kurallarından Mevzuatımızın arındırılması, zaman kaybetmeden yapılacak ilk iş olmalıdır. Anayasa düzeninin fikir yönünü oluşturan inceleme alanı bakımından, bize göre Hukukumuzun en kısır alanı Anayasa Hukuku alanımızdır, denirse ortaya abartılmış bir iddia atıldığı sa-

nılmamalıdır. Bu boşluk nedeniledir ki, bugün değil sadece tutucu çevrelerde ve tutucu siyasal partiler kesiminde üniversite ve yüksek öğrenim çevrelerinde bile bugünkü Anayasa ile oluşturulmak istenen sosyal devlet düzenine karşı ve bu düzenin geriye itilmesine yönelik bir akımın da yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir.

III. Cumhuriyetin kuruluşundanberi ülkede, ekonomik ve sosyal ilişkileri büyük ölçüde etkileyebilecek gerçek ve köklü bir tarım ve kültür reformu yapılmadığından, ülkenin önemli tarımsal bölgelerinde ekonomik ve sosyal yaşantı henüz Feodalitenin Ortaçağ dönemini sürdürmektedir. Yukarıda açıklandığı gibi; Avrupada köylü ayaklanmaları sonucu toprak ve kültür reformları Rönesansla birlikte (yani yaklaşık beşyüz yıl öncesinden başlayarak) gerçekleştirilmiş ve şehir burjuvajisinin ortaya çıkmasıyla birlikte liberalizme ve klâsik demokrasiye yol açmıştır. Bu durumda ne kadar geri kaldığımızı bir tarafa bırakalım, bizde bu durumun sürdürülmesi, demokratik ve sosyal hukuk devleti düzeninin gerçek anlamında kurulmasını menfi yönde etkileyen ve köstekleyen önemli bir sebep sayılmalıdır.

IV.,Sonuç olarak; Anayasamızın «sosyal devlet» ilkesi ve kavramının gerçek anlamda güçlenmesi ve bu açıdan sosyal düzenin kökleşerek yerleşebilmesi için önümüzdeki yolun henüz çok uzun olduğunu düşündüğümüz takdirde, fazla karamsar olmadığımızı sanırız. Bununla beraber en azınran iki seçim döneminin geçmesi halinde ve menfi etkenlerin de bulunması şartıyla özlediğimiz sosyal düzene kavuşabileceğimizi ümit ederiz.



HALKA AÇIK ANONİM ŞİRKETLER
Şirketlerin Halka Açılması

Avukat Hürşit KANGAL

Seyiç Matbaası, Ankara - 1975

HALKA AÇIK ANONİM ŞİRKETLER Şirketlerin halka açılması

Avukat Hürşit KANGAL

A — KONUYA GİRİŞ :

Türkiyemizde son 15 senedir sözü çok edilen bir «Halka Açık Anonim Şirketler» konusu vardır. Bu süre içinde bu konuda çok tartışmalar yapılmış, seminerler, konferanslar, açık oturumlar ve benzeri toplantılar düzenlenmiş, küçük çapta da olsa risaleler, etüdler ve makaleler yayınlanmıştır. Denilebilir ki bu konu ülkemizin politik, ekonomik ve toplumsal sorunlarına ait son 15 yıllık gündeminin önemli bir maddesi olmak niteliğini, bazı zamanlar yoğunlaşan bir biçimde, korumuştur.

Bilhassa 1973 Genel seçimlerinden sonra konu «Anonim şirketlerin halka açılması» biçiminde uygulama alanında da iltifat görmüştür... Diğer taraftan yurt dışındaki işçilerimizin de katılımıyla mahallî «Hemşehri Şirketleri»nin kuruluşu da son yıllarda artmıştır.

Ancak teorik ve pratik alanda izlenen bu gelişmeler bu piyasaya girmeyi tasarlayan (yani gerek kurulmuş olan şirketlerden hisse senedi almak isteyen ve gerek kurulacak şirketlere ortak olmayı düşünen) vatandaşların zihinlerindeki tereddütleri izale edici, onların eğilimlerine yön verici bir nitelik kazanamamıştır.

Küçük tasarruf sahipleri, bu tasarruflarını sermaye piyasasında değerlendirmek hususunda yeterli bilgi ve güvenden yoksun olduklarından ya bu piyasa hareketlerine, arzu ettiği halde katılmamış ya da küçük oranda katılmalar olsa dahi tasarruflarının

güven içinde olduğu inancına varamamışlardır. Özellikle yurt dışındaki işçilerimizin katılması ile kurulan mahallî nitelikteki şirketler bu kuşku lu ortam sebebiyle de beklenen gelişme hızına kavuşamamıştır.

Bu suretle de bir yanda orta ve uzun vâdeli kaynak arayan yatırımcı grubun iş ve teşebbüs gücü, diğer yandan bu tür yatırımlara katılmak isteyen küçük tasarruf sahiplerinin gün geçtikçe artan varlığının birleşmesi ile yatırım hacminin büyümesi olanağından ülkemiz ekonomisi yoksun kalmıştır.

Bunun en önde gelen sebebinin bu konudaki kanun boşluğu olduğu artık tartışılmayan bir gerçek haline gelmiştir. Nitekim bu boşluğu doldurmak amacı ile tasarılar hazırlandığı ve Parlamente'ya sunulduğu da bilinmektedir.

Biz bu boşluğa dikkati çekmek, bu yüzden güvensizlik içinde bulunan vatandaşlarımızın dileklerini, kısmen de olsa, ifade edebilmek amacı ile bu konunun «Ekonomi-Hukuk Kongresi»nde gündeme alınmasını sağlamak amacındayız.

Bu sebeplerdir ki tebliğimizde konunun ülkemizin toplumsal hayatındaki önemine ve hukukî yönleriyle birlikte gerçekleşmesinin sağlayacağı faydalara değinmek, uygulamada gördüğümüz aksaklık ve şikâyetleri belirterek alınmasını önerdiğimiz bazı hukukî tedbirleri açıklamak düşüncesindeyiz.

B — KÜÇÜK TASARRUF SAHİPLERİNİN SERMAYE PİYASASINA KATILMASININ TOPLUMSAL VE EKONOMİK ÖNEMİ VE FAYDALARI :

Buna (Toplumsal Zorunluk) da diyebiliriz. Zira (Sosyal Hukuk Devleti) ilkesi içinde, küçük tasarruf sahiplerinin korunması, bu tasarrufların emin biçimde değerlendirilme olanağına kavuşturulması, bu yoldan bu tasarruf sahiplerinin de ülke ekonomisinin gelişmesinden paylarını, hukukî güvenceler altında, alabilmelerini sağlamak düşüncesi var sayılmalıdır.

İşte bu düşüncelerin de ışığında konuya hukukî güvencelerin bulunmasındaki önemi, faydaları ve hattâ zorunlukları şöylece sıralayabiliriz:

1 — Anayasamız, Türk Devletini (Sosyal Hukuk Devleti) olarak nitelendirmektedir. Bu nitelendirmenin doğal sonucu toplumsal vakıaların bu amaca yönelik biçimde değerlendirilmesini ve toplumsal sorunlara aranan çözümlerin bu ilkenin içinde var sayılan ölçüler içinde aranıp bulunmasını gerekli kılmaktadır.

a) Anayasamız (mad. 12), «Herkes.. kanun önünde eşittir» ve «hiç bir kimseye aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz» ilkelerini kesin hükümler halinde benimsemiştir. Menkul sermaye piyasası bir ülkenin belirli bir takım maddî olanaklarının tecelli ve temerküz ettiği, mal ve hizmet biçiminde harekete geçen ulusal varlığın ekonomik yansıma alanıdır. Bütün vatandaşlara tam bir güven içinde bu faaliyet alanına girebilmek ve ulusal varlığın bu alanda oluşturduğu ekonomik değerlerden yararlanmak fırsatını sağlamak eşitlik ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu fırsat eşitliğinin tanınmaması sermayenin tekelleşme doğrultusunda ve toplumsal faydalardan uzak biçimde gelişmesini doğurur ki bunun Anayasamızın öngörmediği bir ekonomik düzene yol açacağı düşünülebilir.

b) Anayasamız (mad. 40) «Özel teşebbüsler kurma» hürriyetini de öngörmüş ve bu tür teşebbüslerin «Millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütmesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri almayı» devlete bir görev olarak yüklemiştir. Özel teşebbüs kurmak kimsenin tekelinde olmadığına göre bu hürriyet ortamından faydalanabilmek olanağını herkese sağlamak da devletin görevidir. «Özel teşebbüs kurma»nın çağdaş ekonomideki en esaslî unsurlarından biri «şirketleşme» biçiminde belirdiğine göre devletin bunu herkese sağlayan ortamı hazırlaması bu ilkenin kaçınılmaz bir sonucudur.

c) Yine anayasamızın (mad. 41), Devleti, «ekonomik ve toplumsal hayatta adaleti sağlayacak biçimde düzenlemekle» görevlendirdiği dikkate alınır «şirketleşme» fırsatının adalet ölçüleri içinde herkese tanınmamış olmasının izahsız kalacağı açıktır.

2 — Bir ülkenin ekonomik kalkınmasında âdil denge sağlandıkça maddî hasılabın genel dağılımının ve dolayısıyla ulusal gelirden pay alanların sayısının arttığı bilinen bir gerçektir. Kazançlarından günlük ihtiyaçları dışında ve çoğu kez gelecek endişesine cevap olmak üzere tasarruf yapmaları insanların doğal eğilimidir. Özellikle plânlı kalkınma dönemine girdiğinden beri vatandaş-

larda artan bir tasarruf eğilimi ve olanağı doğmuştur. Bu tasarrufları değerlendirmenin esaslı üç yolu vardır: a) Gayrimenkul mal edinmek, b) Mevduat veya tahvil faizine özenmek, c) Hisse senedi almak.

Birinci yolun mesken edinmenin dışında, ülke ekonomisi açısından, özellikle istihdam hacmi yaratmak bakımından verimli bir yatırım biçimi olmadığı ve daha çok spekülâtif amaçlara yönelik bulunduğu bilinmektedir. Kaldı ki arsa ve bina fiyatlarındaki aşırı yükselmeler küçük tasarruf sahiplerinin bu spekülâtif dalgalanmalardan yararlanmasını ve bu piyasanın hareketlerine katılabilmelerini olanaksız hale getirmiştir. Vatandaşı özlediği meskenine kavuşturmak, küçük esnaf ve sanatkârlarla dar gelirli serbest meslek erbabını işyeri sahibi yapmak ve bu grubu aşırı kira bedelleri ödemekten kurtarmak da sosyal adalet açısından ele alınması zorunlu bir devlet görevidir. Ancak bu zorunluğa konumuz dışında olduğundan değinmekle yetiniyoruz.

Küçük tasarruf sahibi için mevduat veya tahvil faizine özenmek ise bir çaresizlik ifadesidir. Parasının satın alma gücü her geçen yıl düşen bir ülkede faize özenerek bankaya para yatırmanın veya tahvil satın almanın tutarlı bir «tasarruf değerlendirme» biçimi olmadığı uzun izaha gerek bırakmıyacak açıktır.

Bu durumda tasarrufu değerlendirmenin en emin yolu «hisse senedi satın almak»dır.

Zira bu yolla hisse senetlerinin temsil ettiği menkul ve gayrimenkul mallara ve diğer ekonomik değerlere ortak olmak, bu suretle para değerindeki düşüşlerden korunmak olanağı vardır. Yeter ki hisse senedi sahiplerine kanunî güvenceler sağlanmış olsun.

Aksi takdirde yani tasarruflarını değerlendirmek olanağından yoksun bırakılmaları halinde vatandaşlarda harcama eğilimi doğmaktadır. Bunun da toplam talep hacmini sun'i olarak yükselttiği ve toplumu henüz gelmesi arzu edilmeyen bir «tüketim toplumu» düzeyine doğru ittiği görülmektedir. Bu hal yatırımlardaki öncelik dengesini tüketim malları lehine, üretimi arttırıcı nitelikteki yatırımlar aleyhine bozmaktadır.

3— Sanayide, turistik ve ticaret hizmetlerinde verimlilik çağımızda büyük işletmelerle sağlanabilmektedir. Bu alanlarda kü-

çük ve dağınık işletmelerin ulusal ekonomi yönünden verimli olmadıkları ve kalkınma plânlarının hedefleriyle bağdaşmadığı kabul edilmektedir.

Bu gerçek ülkemiz için Ortak Pazar'la ilişkilerimiz bakımından da önemlidir. Büyük işletmeler ise büyük çapta sermayeye muhtaçtır. Ülkemizde özellikle ilk işletme safhasında işletmeler önemli sermaye ihtiyacı ile karşı karşıya kalmakta ve bu ihtiyacı giderebilmek için kredi yoluna başvurumaktadırlar. Orta ve uzun vâdeli kredi sağlamadaki güçlük bu işletmelerin müteşebbislerini müşkül durumda bıraktığı da açıktır. Bu kredilerin yüksek faiz oranları ya maliyeti ağır biçimde etkilemekte veya teşebbüsün verimliliğini azaltmaktadır. Diğer taraftan işletme sermayesindeki yetersizlik sebebiyle âtil kapasiteler doğmakta ve bu haller ulusal ekonomiye yük olmaktadır. Sonucundan geniş tüketici kütle aleyhinde olarak etkilenmektedir.

Bu yüzden son zamanlarda bir çok aile şirketlerinin kredi yoluyla işletme sermayesini takviye etmek yerine daha ucuz buldukları «tahvil ihracı» veya «halka hisse senedi satmak» yollarına başvurdukları görölmektedir. Birincisinin tasarruf sahipleri yönünden tutarsızlığı yukarıda değinmiştik. İkinci yolun ise bu konudaki kanun boşluğu sebebiyle tasarruf sahipleri için umut kırıcı sonuçlar verdiği veya vermek istidadında bulunduğu izlenmektedir.

İşte bir yandan büyük sınaî, ticarî veya turistik yatırım yapmak isteyen müteşebbislerin sermaye ihtiyaçlarına cevap teşkil edecek olan bir menkul sermaye piyasasına orta ve küçük çaptaki tasarrufların sahiplerinin güvenle katılabilmeleri olanağının kanunî tedbirlerini almak zamanı ülkemizde çoktan gelmiştir. Bu konuda on senelik bir gecikme olduğu söylenirse abartma olmadığı kanısındayız.

Devlet, bu tedbirleri almakta geç kalmakla, tasarruflarını değerlendirmek isteyen dar ve orta gelirli grupunu, sermaye ihtiyacını banka kredisinden daha ucuza sağlamaya çalışan müteşebbisler grubu karşısında muhtaç olduğu desteğinden yoksun bırakmaktadır. Küçük tasarruflarını değerlendirmek isteyenleri daha uzun süre bu destekden yoksun bırakmaya (Sosyal Hukuk Devleti) ilkesine anayasasında yer veren devletin haklı olmadığı düşünölmelidir. Köylü, işçi, memur, ev kadını ve emekli gibi bir kısmı henüz

tam anlamı ile sosyal güvenliğe de sahip kılınmamış olan vatandaşların sermaye piyasası hareketlerinin ekonomik ve hukukî inceliklerine vukufu olmadığı da dikkate alınırca sermaye ihtiyacına dayanan «halka açılma» gayretlerinin karşısında sahipsiz bırakılması sosyal adaletle de bağdaşamaz sonuçlar yaratabilir.

Tasarruf sahiplerinin yatırım olanak ve eğiliminin öncelikle bir ekonomik potansiyel sorunu olduğu kuşkusuz tartışma dışıdır. Ancak bu eğilim, tahrik ve teşvik edici nitelikteki yayın ve reklâm- ların gerçeklik ve geçerlilik derecesi hiç bir denetime bağlanma- dan sermaye talep edenlerin insafına terk edilmemelidir. Çünkü bu alanda, asla temenni etmediğimiz, kötü sonuçların doğması halin- de yani halka açık olarak kurulan veya sonradan halka açılan şir- ketlerin vaad ve reklâm ettikleri nemaları hisse senedi sattıkları vatandaşlara sağlayamadıkları ve daha kötüsü bu hisse senetlerine bağlanan küçük tasarrufları heder ettikleri takdirde halkın katıla- cağı sermaye piyasası (doğmadan ölmüş) duruma düşecektir. Ül- kemiz, çok mühtaç olduğuna inandığımız ve ekonomik kalkınma- mızın itici potansiyeli olabilecek böyle bir kaynaktan uzun bir sü- re yoksun kalabilecektir.

«Halka açılma» gayretlerinin belirli bazı siyasal görüşlerin se- çim sonuçlarını etkilemeye başladığının anlaşılmasından sonra yo- ğunluk kazanması da dikkat çekicidir. Demek isteriz ki Ekim/1973 seçimlerinden hemen sonra bir çok şirketlerin halka açılma yarışı- na girmelerini bir rastlantıya bağlamak olanağı yoktur.

Bu açılma gayretlerini cevapsız bırakmamakta küçük tasarruf sahiplerinin önemli güvencesi, kabul etmek gerekir ki, firmalara vücut verenlerin kişilikleridir. Bu tür güvence, müteşebbisler açı- sından ve hattâ bir ölçüde ülke ekonomisi bakımından övünç ve- rici olarak nitelendirilebilir. Ancak devletin hukukî güvence getir- mesi gereken bir konuda vatandaşı kişilerin güvencesine terk et- mesi isabetli görülemez kamsındayız.

4 — Son zamanlarda ortaya atılan (Halk Sektörü) önerisi, bir yandan küçük tasarrufları sahipleri bakımından ve ulusal ekono- mi açısından değerlendirmek amacını gütmekte olduğu ve diğer yandan da özel sektörün halka açılmasından doğması muhtemel ve yukarıda özetlediğimiz sakıncaları ortadan kaldırmak amacına yö- nelik bulunduğu izlenimini vermektedir.

Henüz kesin çizgilerle belirlenmiyen bu öneri, anlayabildiğimiz oranda, başka bir amaca yönelik değilse halka açık şirketlerin gerekli hukukî hükümlere kavuşturulmasıyla geçerliliğini büyük ölçüde yitirecek niteliktedir. Bu öneriyle ilgili olduğu izlenimini veren (kooperatifçilik) pek tabiidir ki konumuzun dışındadır.

Diğer taraftan özel sektör alanındaki müteşebislerin, kanun hükümlerini de içeren dengeli ve güvenli bir ortamda, küçük tasarruf sahipleriyle işbirliği yapmakta içtenli niyetleri «Halk Sektörü» önerisiyle kurulmak istenen ekonomik düzeni gereksiz hale de getirebilir kanısındayız. Bu suretle «Halk Sektörü» kavramına karşı ileri sürülen bir takım sorular ve sorunlar da cevaplanmış olacaktır. Örneğin bu sektörde, bir sınaî veya ticarî kuruluşda varlığından vazgeçilemeyecek olan yönetici kadronun nasıl oluşacağı; Kârlılığa ve bu yoldan ekonomik verimliliğe yönelişin hangi itici güçle sağlanabileceği gibi..

Anayasamızın öngördüğü «karınma ekonomi» düzeninde «kamu sektörü» ve «özel sektör»ün varlığı yanında «halk sektörü»nün toplumsal ve bilhassa ekonomik yeri ve rolü de her halde tartışılmaya çok müsait bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. «Halk sektörü» kavramı ile ifade edilmek istenen faaliyet alanının «kamu sektörü»ne vücüt veren zorunluluklara karşı ileri sürülen kavram olmadığına göre «özel sektör»ün faaliyet alanını daraltmaya yönelik bir iddia olabileceği düşünülebilir. Zira ülkemizde «kamu sektörü»nün varlığına karşı itirazlar hiç bir zaman önemli bir düzeye ve uygulama alanına çıkamamıştır. 1961 Anayasası ile Devletin Ekonomik alandaki yeri ve rolü büyük boyutlara ulaşmıştır.

Şu halde akla gelen soru «halk sektörü kavramı ile «özel sektör»ün varlığı mı yoksa sınırları mı tartışılmaktadır.

Anayasamız bakımından ve ekonomik zorunluklar noktasından «özel sektör»ün varlığı tartışma konusu yapılamıyacağına göre yeni bir sektör ile faaliyet alanını tartışmanın veya başka bir deyimle sınırlarını daraltmaya yönelik yeni bir sektör yaratmanın faydaları ne olacaktır? Sanırız ki burada sorun özel sektörün daha geniş vatandaş topluluğunu içine alabilen boyutlara kavuşturulması sorunudur. Özel sektörün bu boyutlara kavuşturulması yolu ise bu sektörü halka açmağa özendirme ve halkın da bu sektörün faaliyet alanına girebilmek olanaklarını sağlamaktır. İnanmaktayız ki bu sağlandığı takdirde ülkemizde «halk sektörü» ile amaçlanan

«halkın da katıldığı ve nimetlerinden yararlandığı özel sektör» doğacaktır. Halkımızın duygu ve düşünce biçimi de böyle bir bütünlüşmeye olanak sağlayacak nitelikte ve doğrultudadır.

5 — Çalışma hayatımızda arzulanan barışın, işçi-işveren ilişkilerinde amaçlanan anlayış havasının doğup sürdürülmesinde «halka açık şirketler»in faydalı katkıları yapacağı düşünülmelidir. Bu düşünceyi doğrulayan kanıtlar vardır. Batı ülkelerindeki uygulamada da olumlu sonuçlar alındığı görülmüştür.

Halka açık şirketlerin çalışma hayatına sürekli barışın gelmesinde toplumsal psikoloji açısından olduğu kadar büyük işletmelerin kuruluşuna olanak sağlanmış olacağı ve büyük işletmelerin ise genellikle daha verimli ve bu sebeple küçük firmalara oranla daha yüksek ücret ödemek gücüne sahip olacakları kabul edilebilir. Bu da toplu iş sözleşmesini müzakerelerinde ve işçi sendikası-işveren ilişkilerinde olumlu etkisi inkâr edilemeyecek bir faktör olabilir.

C — SERMAYE PİYASASI KANUNUNUN HAZIRLANMASINDA DİKKATE ALINMASI GEREKEN İLKELER VE İZLENECEK STRATEJİ :

Kurulmasındaki faydalara ve hattâ zorunluklara yukarıda değindiğimiz sermaye piyasasının hukukî yapısı hazırlanırken, diğer bir deyimle bu alanda ihtiyacı duyulan yasama çalışmaları yapılırken öncelikle amaçlara uygun ilkelerin özenle ve stratejinin dikkatle saptanması gereğine inanıyoruz. Ülkemizde son on yıldır ekonomik gelişmeye ve gelir artışına paralel olarak artan tasarrufları yatırım alanlarına yöneltmek eğilimi hızlı biçimde doğmuştur. Hisse senedi-tahvil ihraç ve satışları eskiye oranla büyük ölçüde artmıştır. Buna rağmen bu alanda, T. Ticaret Kanunu hükümleri dışında, tamamen bir boşluk olduğu açıktır. İşte bu boşluğu doldururken bir takım teşhis ve tedvin hataları yapılacak olursa ekonomik ve toplumsal açıdan büyük umutlar bağlanan bir kaynak yitirilmiş olabilir.

Bahse konuda ilkeleri şöylece sıralayabiliriz :

1 — Halka açık şirketlerin öncelikle bir ekonomik kalkınma aracı olduğu ve ancak «sosyal adalet» amacına da hizmet zorunlunun bulunduğu kabul edilmelidir. Demek isteriz ki bu konuya iki

amaca yönelik bir araç gözüyle bakılarak çözüm biçimleri saptanmalıdır. Bu yoldan ülkemizin hızlı ekonomik kalkınması özellikle işsizlik sorununa çözüm getirecek büyük sanayi yatırımların gerçekleşmesi, diğer taraftan bu yatırımlara geniş vatandaş zümrelerinin katılması suretiyle kalkınmanın adil ölçüde dağılışı sağlanmalıdır.

Bu konuya çözümler getirilirken ekonomik gereklerin ihmali verimsiz sonuçlara bir potansiyel israfına yol açacağı gibi toplumsal gereklerin ihmali ise çekişmelere ve huzursuzluklara ve bu suretle toplumda yeni dar boğazların oluşmasına meydan verebilir. Bu sebeplerle bir ekonomik gerek olan «hızlı kalkınma» ilkesi ile bir toplumsal ihtiyaç olan «sosyal adalet» ilkesi dengeli biçimde bağdaştırılmalıdır.

2 — Vatandaşların bu konuda hiç bir endişeye, kuşkuya ve aldatılma korkusuna kapılmıyacakları biçimde aydınlatılması sağlanmalıdır. Sermaye piyasasının öncelikle bir ekonomik kavram ve yapı olduğu tartışılmaz. Bu yapının kuruluşunun ve işleyişinin bağlı olduğu bir takım ekonomik kurallar, pek tabiidir ki, vardır. Bu kuralları herkesin en iyi şekilde bildiği kabul edilemez ve istenemez. Ancak vatandaşlara bu piyasadaki hareketlere katılma olanağı sağlanmak istendiğine göre onlara en doğru bilgileri vermeli, onları katılmaya özendirilmeli ve fakat hayal kırıklığına uğraticı davranışlardan kaçınılması sağlanmalıdır.

3 — Ekonomik hayatta «Müteşebbis»in rolü ve önemi kabul edilmelidir. Halkdan da toplanacak sermaye ile kurulacak şirketler sanayi, maden, enerji, turizm ve ticaret alanlarında kurulacak işletmelerin proje, organizasyon, teknoloji vesair hizmetleri için elemanlara olan ihtiyaçları açıktır. Bütün bu elemanların sağlanması, yerinde kullanılması, sermaye ve emek ilişkilerinin düzenlenmesi, piyasa etüdüleri, piyasa çalışmaları ve her türlü değerlendirmeler güçlü bir yönetici kadroya ihtiyaç göstermektedir. Ekonomik alanda verimlilik ve kârlılığın sağlanmasında bu yönetici kadronun, diğer faktörlerin yanında, önemli bir yeri olduğu tecrübelerle sabittir. Bu bakımdan yönetici kadro içinde şirkete sermayesiyle de katılan bir müteşebbis grubun bulunmasında çeşitli faydalar vardır. Bu grup, teşvik edici güç görevini de yapabilmekte-

dir. Bu şirketlerde «sermayedar - müteşebbis» grubunun varlığına bir başarı unsuru gözü ile bakılmalıdır.

Bu sebeplerle halka açık şirketlerin kuruluşunda ve yönetiminde müteşebbis grubun yeri ve rolü hukuk açısından da değerlendirilmeli, yönetimde etkili olmaları sağlanmalı; Kanunî güvencelerin sağlanması şartıyla müteşebbis kimseler tarafından kurulmuş şirketlerin halka açılması için özendirici tedbirler alınmalıdır.

4 — Küçük tasarruf sahiplerinin tasarruflarının güvencesi sağlanmalıdır. Bu güvence, tasarruf sahibinin hisse senedi almak arzusunu gerçekleştirmekte fırsat eşitliğini gözetmek, bu hisse senetlerini değer düşüşlerinden korumak, «sermayedar-müteşebbis» grubunun şirketleri yalnız kendi menfaatleri uğruna yönlendirmelerini önlemek, kârın âdil dağılımını sağlamak gibi önemli hususları kapsamalıdır.

5 — Devletin, küçük tasarruf sahiplerini korumak ve kollamak için bu tür şirketleri denetimi ve genellikle sermaye piyasasını düzenleme çalışmaları yapması zorunludur. Ancak bu denetim ve düzenleme, amacı aşan biçimde olmamalı ve uygulamada bu yönde işlememelidir. Demek isteriz ki devletin denetim ve düzenlemesi ekonomik kurallara ve kuralların uygulanması gereklerine ters düşmemeli ve özellikle iş hayatının gerektirdiği sür'at ve esnekliğe zarar verici doğrultuda olmamalıdır. Bu tür şirketler bürokrasinin bir parçası haline getirilmemelidir.

6 — Bu şirketler bazı vergi istisna ve tedbirleriyle teşvik edilmeli, ancak bu teşvikin sınırı diğer ekonomik ünitelerin cezalandırılması anlamına gelecek veya bu nitelikte sonuçlar doğuracak boyutlara götürülmemelidir.

Ülkemizin ekonomik kalkınmasını hızlandırmak, bölgeler arası ekonomik ve toplumsal dengeyi sağlamak amacı ile alınacak gümrük muafiyeti, vergi indirim ve uzun ve ucuz kredi gibi teşvik tedbirlerinden yararlanmada halka açık anonim şirketlere mutlaka öncelik tanınmalıdır. Bu suretle bir taraftan daha çok ekonomik zorunlukların etkisiyle alınan bu tedbirlerin sosyal adalete aykırı düşen sonuçlarının önüne geçilmiş, diğer taraftan da bu tedbirleri gerekli kılan ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlar da tatmin edilmiş olacaktır.

Ç — HALKA AÇIK ŞİRKETLERİN KURULUŞU VEYA MEVCUT ŞİRKETLERİN HALKA AÇILMASI KONUSUNDA ALINACAK HUKUKİ TEDBİRLERE İLİŞKİN BAZI SOMUT ÖNERİLER :

Menkul sermaye piyasasının kanun yoluyla düzenlenmesinin özetlediğimiz faydaları ve amaçları açısından ve yine özetlemeğe çalıştığımız ilkelerin ışığında ve özellikle ülkemizde bu alanda görülen aksaklıklar da dikkate alınarak bu konudaki hukukî tedbirlere ilişkin bazı somut önerileri şöylece sıralayabiliriz:

1 — «Halka açık şirket»in ve «şirketlerin halka açılması»nın tanımları iyi yapılmalı ve unsurları iyi saptanmalıdır. Uygulamada da bu niyet ve niteliği taşımayan şirketlerle gerçek halk şirketlerinin ayırımı dikkatle izlenmelidir.

Burada uygulamada gördüğümüz bazı kötü örnekleri belirtmekle bu önerimizin önemini açıklamak isteriz: Halka hisse senedi satacağını ilân ve reklâm eden bazı şirketlerin vuku bulan müracaatlara ilânda gösterilmeyen şartlar ileri sürmesi, örneğin o şirketin dahil olduğu holding'in tahvilini almak şartını bildirmesi. Hisse senetlerinin satışı için süre tanıdığı halde ilk günün ilk saatlerinde dahi vuku bulan müracaatlara bittiği biçimde cevap verilmesi. Halka açıklığından bahisle kurulan bazı şirketlerde, bugünkü Ticaret Kanunumuzun dahi cevaz vermediği oranda, kuruculara kârın dağıtımında aşırı üstünlükler öngörülmesi.

Uygulamada görülen bu haller bizi bu konuda yalnız kanunî tedbirler almanın yeterli olmadığı, uygulamada dikkatli davranılması gerektiği yolunda dikkat çekici öneriler yapmağa sevketmektedir.

2 — Halka açık şirketlere bütün tasarruf sahibi vatandaşların katılma olanakları sağlanmalı, bir takım sun'î ayrıcalıklara ve yersiz kısıtlamalara gidilmemelidir. Güçlü ve büyük yatırımlara yönelme amaç olduğuna göre vatandaşların geniş oranda katılmaları teşvik edilmelidir. Bugün ülkemizde serbest meslek sahipleri, yüksek ücretli yöneticiler ve teknik elemanların bu alanda yatırımlara dönük tasarruf eğilimi bilinmektedir. İşçi, memur, köylü, esnaf ve emekli gibi bu gruplarda teşvikin kapsamı içine alınmalıdır. Hattâ kendi iş olanakları dışında yatırım yapmak isteyen tasarruf sahibi iş adamları da kapsamın içinde düşünölmelidir.

3 — Sabit değerlerini ve paralarını işletmek isteyen kurumların da bu piyasaya girmeleri teşvik edilmelidir. Bir kısım vatandaşların tasarruf ettikleri paralar bu kurumların elindedir. Sigorta şirketleri, özel yardım ve emekli sandıkları ve vakıflar gibi..

4 — Ticaret Bankalarının bu piyasanın hareketlerine yardımcı olabilme olanakları kanun yoluyla teşvik edilmeli, halka açık kuruluşların banka mevduatına zarar vereceği endişesini giderecek tedbirler alınmalı ve bu şirketlerin yaratacağı yeni kaynaklarla bu tür bankaların ülke ekonomisindeki olumlu etkilerini sürdürebilmeleri sağlanmalıdır.

Halkdan toplanan paralarla hayatiyetini sürdüren bankaların halka açık şirketler kurmaları veya bu amaçla kurulan şirketlerden hisse senedi almaları sağlanmalı, bu suretle halkdan toplanan paralar ile aile şirketleri kurulması veya bu kaynağın kredi olanaklarıyla yalnız bu tür şirketlerin beslenmesi gibi «sosyal adalet» ilkesine ters düşen uygulama önlenmelidir.

5 — Menkul değerleri işletmek amacı ile kurulan Yatırım kuruluşlarının hisse senetlerine sahip olacakları şirketlerin sermaye ve yönetiminde tek söz sahibi haline gelmeleri önlenmeli ve bu tür şirketlerin değişik şirketlere ait hisse senetlerinin sahip olmaları sağlanmalıdır. Yine bu tür şirketlerin özel yararlar sağlayan hisse senedi çıkarmaları yasaklanmalıdır.

6 — «Halkı aydınlatma» ilkesine önem verilmelidir. Bu hususda yalnız düzenlemenin yetersizliği açıktır. Uygulamada da dikkatli olunmalıdır.

Halkı aydınlatmak amacı ile hazırlanacak «İzahname»de sermaye miktarı, malları ve değerlerin maliyet bedelleri, işletmeye ayrılan sermaye miktarı, halkdan toplanacak sermayenin miktarı, toplama biçimi, süresi ve bunun için yapılması muhtemel masraf, ilk genel kurula kadar yönetim kadrosunu teşkil edeceklerin gerçek hüviyetleri ve alacakları ücret, şirketin faaliyet konusu, yararlanacağı teşvik tedbirleri varsa neler olduğu belirtilmelidir.

7 — Halka açık şirketlerde şirket yöneticileri ile sermaye koyanlar arasındaki denge sağlanmalıdır. Şirketlerin başarısında müteşebbisin rolü ve önemi dikkate alınarak bunların yönetici kadroda belirli oranda bulunmalarını sağlayacak seçim sistemi öngörül-

melidir. Yönetici olacak müteşebbisin şirkete sermayesiyle de katılmasının bir güven unsuru olduğu düşünülmelidir.

Yöneticilerin hizmetleri karşılığı alacakları ücret veya bu sıfatla kendilerine sağlanacak menfaat genel kurulun iznine bağlanmalıdır. Belirli bir oranda kârdan pay alabilmelerine olanak sağlanmalı ve ancak bunun oranı şirket statüsü ile saptanmalıdır. Şirket statüsü ve genel kurul kararı dışında, her ne nam ile olursa olsun, ücret almaları veya menfaat sağlamaları yasaklanmalıdır.

8 — Şirket ortaklarının «oy eşitliği» ilkesi benimsenmelidir. Genel kurulda «vekâleten temsil»in kabulü zorunludur. Ancak yöneticilerin vekâleten temsil olanakları, akrabalık ve belirli miktar gibi istisnalar dışında kabul edilmemelidir.

9 — Halka açık şirketlerin hisse senetlerinin tedavülü ve kolaylıkla paraya çevrilebilme olanakları sağlanmalıdır. Bunun kurumsal tedbirleri alınmalıdır.

10 — Ortak tüzel kişilerin şirket genel kurulunda olanak oranında yetenekli üst kademe yöneticileri tarafından temsil edilmeleri hükme bağlanmalı, şirketteki hisseleri oranında yönetim kurulunda temsilieri sağlanmalı ve temsilcilerinin sorumluluklarına zincirleme sorumlulukları öngörülmalıdır.

11 — Şirket denetçiliği görevine, uygulamada olduğu gibi, bir kanunî formalitenin tamamlanması gözü ile bakılmamalıdır. Denetçilerin nitelikleri, yetenekleri, yetki ve görevleriyle sorumlulukları, seçim ve azil yöntemleri kanunla saptanmalıdır.

12 — Bu tür şirketlerde kâr dağıtımında adaletli yöntem uygulanmalı, yöneticilere verilecek belirli kâr payı dışında rüçhanlı ortak kabul edilmemelidir. Kanunî yedek akçenin ayrılmasından sonra kalan kısmın ortaklara kâr payı olarak dağıtımı sağlanmalıdır. Bir yandan yeni yatırımlar yapmak veya işletme sermayesi sağlamak dışında ertesi yıla kâr aktarılmaması öngörülmesi diğer taraftan şirketi sırf kârlı göstermek amacı ile ve kredi yollarından yararlanmak suretiyle kâr dağıtımını yoluna gidilmesi önlenmelidir.

D — SONUÇ :

Ülkemizin sermaye olanaklarının «sosyal adalet» amacına uygun biçimde genişlemesini, bu yoldan sanayi, maden, enerji, ihra-

cat ve turizm alanlarında büyük işletmelere yatırım yapmak olanaklarının doğmasını, işsizliğin önlenmesi ve verimliliğin artmasını sağlayacağına; Hızlı ekonomik kalkınmamız kadar toplumsal barışa da hizmet edeceğine inandığımız «Sermaye Piyasası»nın kuruluşuna ilişkin kanunî tedbirlerin biran önce ve en isabetli biçimde alınması dileğimizi ifade etmek isteriz.

Kanunî tedbir ve teşvikleri bir hayli geciken sermaye piyasası hareketlerinin, kanunî güvenceyede kavuştuktan sonra, ülkemize büyük faydalar sağlayacağını ümit ediyoruz.

Bu konuda daha geç kalmanın, halen uygulamada gördüğümüz ve yukarıda yeri düştükçe bazı örneklerini verdiğimiz, sürüp gitmesinde çeşitli ekonomik ve toplumsal sakıncalar bulunan aksaklık ve haksızlıklara yenilerinin katacağından endişe etmekteyiz.

Türkiye Barolar Birliği'nin isabetli bir teşebbüsü olarak kabul ettiğimiz «Ekonomi-Hukuk Kongresi»nin bu konuya da lâyık olduğu değeri vereceğine, görevliler için uyarıcı ve faydalı düşünceler ortaya koyacağına inanmaktayız.

KENTLEŞME VE KAMU YARARI

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

KENTLEŞME VE KAMU YARARI

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

«En ileri milletler, genel menfaat meşhuru en iyi hizmetmiş olan milletlerdir» (.1944)
Ord. Prof. Dr. H. F. Velidedeoğlu

I. Kentleşme Kavramı

Yaşadığımız yüzyılın en büyük toplumsal olaylarından biri, kuşku yok ki, kentleşmedir. Kentleşme öyle bir nüfus hareketidir ki, hem kentlerde yaşayan nüfus oranının, hem de kent sayısının artmasını sağlar. Bu artışın kaynağı, doğumlarla ölümler arasındaki farktan çok, köylerden kentlere olan nüfus akınlarıdır. Bu niteliğine bakarak, kentleşmeyi salt bir demografik hareket saymak yanıltıcı olur. Geniş anlamında kentleşme, iktisadî ve toplumsal değişme ile ilişkisini yansıtan öğelere dayanılarak tanımlanır. Bu anlamda, kentleşme, sanayileşmeye ve iktisadî değişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde, kentlere özgü değişikliklerle yol açan bir nüfus birikimi sürecidir. (1)

Bugün yeryüzünde, bir milyardan fazla insan kentlerde yaşıyor. Önümüzdeki 10 yıl içinde bu rakamın iki milyarı bulacağı tahmin edilmektedir. Kentleşme, özellikle az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla çok daha hızla ilerlemektedir. Az gelişmiş ülkelerin, 1960 da 130 milyon olan kentli nüfusunun, 1980 yılında 330 milyona yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu baş döndürücü artış, gelişmekte olan ülkeler için, bir yandan kimi olanaklar yaratırken, bir yandan da, onları bir çok yeni sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır.

(1) Ruşen Keleş, **100 Soruda, Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1972, s. 6

Türkiye’de Kentleşmenin Hızı

Ülkemiz, en az 25 yıldanberi, çağımızı niteleyen bu hızlı kentleşme olgusunun etkileri altındadır. Kentli nüfus oranı, 1950 de % 18.5 tan 1970 de % 35,8’e yükselmiştir. Bu oranın, bugünlerde yapılacak sayımı sonucunda % 40’a, 1995 yılında ise % 60’a yaklaşacağı tahmin edilmektedir. Bu demektir ki, bugün kentlerimizde yaşayan 12 milyonluk nüfus, 20 yıl içinde,3.5 katı bir artış ile 40 milyonu aşacaktır. Ülkemizde, son 15 yıl içinde, kırsal nüfusun yılda ortalama % 1, genel nüfusun % 2.5 bir hızla çoğalmasına karşılık, kentsel nüfusun % 6, büyük kentler nüfusunun ise % 8 oranında artması; bu hızını koruduğu sürece, kentleşmenin gelecek yıllardaki önemi hakkında bir fikir vermektedir.

Türkiye’de kentleşmenin, hızına yakından bağlı bir özelliği de, büyük kentlere yönelik olmasıdır. Kentleşmenin, yurt yüzeyine dengeli bir biçimde dağılması yerine büyük yerleşme merkezlerine yöneldiğini görmekteyiz. Yığılma, genellikle, 100 bin ve daha fazla nüfuslu kentlere doğru olmaktadır. Kentli nüfusun büyük kentlerdeki oranı, 1960 da % 45 iken, 1970 de 55’e yükselmiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyılın sonuna doğru, bu oranın % 80’e yaklaşacağı tahmin ediliyor. Büyük kentler arasında da özellikle nüfusu 1 milyonu geçmiş olanlar ve metropoliten kent nitelikleri kazananlar, artan kent nüfusundan daha büyük pay almaktadırlar. Bu da, ülkemizin giderek bir büyük kentler ülkesi durumuna geleceğini göstermektedir. Bu durumda, geleceğin sorunlarını kestirebilmek için, bugünkü kent sorunlarımızın büyüklüğünü, kentleşmenin çapı ile çarpamak gerekecektir.

Kentleşmenin Çarpıklığı

Başka ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de, kentleşme hareketlerinin oluşmasında; köylüyü tarımdan ve köyden iten **itici güçler**, köylüyü kentlere çeken tarım dışı faaliyetlerin oluşturduğu **çekici güçler** ve kente göçmeye hazır kitleleri kolayca taşıyabilen **iletici güçler**, birlikte rol oynarlar. Tarımın itici rolü konusunda genellikle görüş birliği bulunmasına karşın, kentlerin ve özellikle sanayiinin çekiciliği konusundaki görüşler birbirinden farklıdır. Bir grup, hızlı kentleşmenin, gerçekten hızlı bir sanayileşmeye dayandığı görüşündedir. Bu nedenle, daha fazla kentleşmeyi, özendirilmesi gere-

ken bir olgu olarak görürler. Oysa, ikinci grup, durumun böyle olmadığını, Türkiye’de sanayileşmenin, kentleşmeyi arkadan izlediğini; dolayısıyla kentleşmenin, sahte, sağlıksız, aşırı ya da çarpık olduğu tezini savunurlar.

Bu ikinci görüşte, abartma az, gerçek payı büyüktür. Şöyle ki, son 25-30 yıl içinde, Türkiye’de işgücünün yapısında önemli değişimler olagelmış, tarımsal nüfusun oranı azalmıştır. İktisadi gelişmeye koşut olarak, tarımdan tarım dışı kesimlere nüfus akımının olağan olmayan bir yönü yoktur. Bu eğilim önümüzdeki 25-30 yıl içinde de varlığını sürdürecektir. Bununla birlikte, tarım dışın-

Çalışan Nüfusun Yapısında Değişmeler (1955 - 1995) (%). (*)

Kesimler	1955	1960	1970	1977	1995
Tarım	77.4	74.7	66.6	58	25
Sanayi	8.0	9.5	11.7	14	22
Hizmetler	8.6	10.5	20.8	28	53

da sanayiden çok hizmet dallarında iş yaratabildiğimiz için, yığılma, daha çok bu kesimlerde olmaktadır. Oysa, sağlıklı bir kentleşme, daha çok, sanayileşmeye dayanmak zorundadır. Kentlerimizde, bugüne kadar yeter derecede sanayi tesisi kuramadığımız içindir ki, aşırı kentleşmenin bu merkezlere sürüklediği kitleler, belli ölçülerde işsiz ya da gizli işsiz durumunda kalmışlardır.

III Beş Yıllık Kalkınma Plânında yer alan hesaplara bakılırsa, bugün tarımda ve tarım dışı kesimlerde birer milyon kadar gizli işsiz vardır ve 1995 yılına doğru tarımdaki gizli işsizliğin, kentlere akının da etkisi ile ortadan kalkacağı; buna karşılık, tarım dışındaki gizli işsizliğin varlığını koruyacağı tahmin edilmektedir. Şu halde, kentleşmemizin, ileriki yıllarda da sağlıklı bir temele oturacağını beklemek olasılığı yoktur. Kentleşme, daha çok kırsal alanlardaki gizli işsiz nüfusun, kentlere aktarılması biçiminde oluşan bir süreç niteliği taşımaktadır. Bu niteliğiyle, Türkiye’nin kentleşmesi, gelişmekte olan Üçüncü Dünya ülkelerinin kentleşme sürecine yakın bir benzerlik göstermektedir. (2)

Kentleşmeyi sağlıklı bir süreç durumuna getirmek, hızlı bir sanayileşmeyi gerçekleştirecek yatırım gücüne sahip olmakla sağ-

(*) Oranların 100’e tamamlanamamasının nedeni, bazı yıllarda, bilinmeyen ve tanımlanamayan nüfusun yüksekliğidir.

(2) T. G. McGee, *The Urbanization Process in the Third World*, Bell and Sons Ltd., London, 1971

lanır. Köylerle kentler, kentler ile büyük kentler, az gelişmiş bölgelerle gelişmiş bölgeler arasındaki, büyük metropollerin kendi iç yapılarındaki farklılıklar ve dengesiz gelişmeler, gelir dağılımındaki dengesizliğin dolaysız sonuçları olduğuna göre; kentleşmeye sağlıklı bir biçim kazandırılması, hızlı sanayileşme yanında, bölgeler ve toplumsal sınıflar arasındaki gelir dağılımı dengesizliklerini giderici önlemlerin alınmasını da gerekli kılar.

II. Kentleşme Sorunları

Kentlerde karşılaşılan tüm sorunları, kentleşme sorunu olarak tanımlamak, sık sık düşülen bir yanlışlıktır. Özellikle büyük kentlerimizdeki sorunları nçarpıcı niteliği, büyük insan kitlelerinin günlük yaşamını yakından etkilemesi, kentleşmenin ve büyük kentlerin sorunlarını eş anlamlı görmeye yol açıyor. Bununla birlikte biz, kentleşmenin kimi seçme sorunlarına yer vererek, kamu yararı kavramının kentleşmedeki önemini aydınlatmayı kolaylaştırmak dileğindeyiz.

İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana gibi büyük kentlerimizde, belediyeler, yasaların kendilerine yüklediği görevleri yerine getirecek ve kent hizmetlerini karşılayacak güçten yoksun duruma gelmişlerdir. Hızla artan kent nüfusu, her türlü belediye hizmeti için yapılabilecek harcama miktarını en aza düşürmüştü; kentlerin alabildiğine genişlemesi, kent hizmetlerinin birim maliyetini yükseltmiştir. Denilebilir ki, hiç değilse kent hizmetlerinden kimi bakımından, büyük kentlerimiz en uygun kent büyüklüğü (optimal kent büyüklüğü) (3) sınırını aşmışlardır.

Köylerle kentler arasındaki gelir ve hizmet standardı farklılıkları giderek küçülmemekte, artmaktadır. «Köylerin kentleşmesi», ya da «kentlerin köyleşmesi» gibi kavramlar, bu farklılıkların bir anlamda azaldığı izlenimini vermek için kullanılmakta iseler de, istatistikler, çelişkilerin, varlığını, büyütürük sürdürdüğünü göstermektedir. Bir gelir dağılımı araştırmasının sonuçları göstermiştir ki, kişi başına düşen gelir, köylerde 8.181, TL. küçük kentlerde 9-11 bin TL., İstanbul, Ankara ve İzmir'de ise 26.470 TL. dir. (4)

(3) Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika**, S. B. F., Ankara, 1973, s. 42

(4) Tuncer Bulutay, Serim Timur ve Hasan Ersel, **Türkiye'de Gelir Dağılımı**, 1968, Ankara, 1971, s. 69

Coğrafi bölgeler arasındaki dengesizlikler, ülkede kentleşmenin dağılışı biçimi ile yakından ilgilidir. Köyden kente nüfus akınlarının Batı Anadolu'ya yönelmiş olduğu ve en büyük kentlerin Batı Anadolu'da yer aldığı bir gerçektir. İllerin gelişme düzeyini gösteren çalışmalarda açıkça belirdiği gibi, az gelişmiş, az kentleşmiş, tarımsal niteliği ağır basan illerin büyük bir çoğunluğu, az gelişmiş Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerindedir. Kentleşmenin, bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltıcı bir biçimde yurd yüzeyine dağılması, iktisadi gelişmeyi hızlandıracak yatırım kaynaklarının dağılmasında görece bir denge sağlamayı zorunlu kılar.

Bugün, kentli nüfusun, gecekondulu adı verilen uygarlık dışı barınaklarda yaşayan oranı, tüm Türkiye'de % 25, İzmir'de % 35, İstanbul'da % 45 ve Ankara'da % 70 tir. Bu kentler; bir kesiminin dünyası, yaşantısı ve yararlandıkları hizmetlerin standartları öteki kesimlerden tamamen farklı, ikili bir görünüm ve yapıya sahiptirler. Gecekondulu bölgeleriyle, kentlerin zengin ve varlıklı bölgeleri arasında özellikle belirgin olan bu farklılıklar, kapitalist kalkınma yöntemlerinin benimsenmiş olduğu ve Batı sömürgeciliğine uzun süre sahne olmuş başka ülkelerde de aynen görülmektedir. (5)

Çoğaltılması olanaksız bir doğal kaynak olan kent toprağı; mülkiyet hakkı kavramının yanlış anlaşılması, daha doğrusu bu kavramın geçirdiği değişimlere yabancı kalınması sonucunda, konut bunalımını, gelir dengesizliğini ve düzensiz kent gelişmesini sürdüren başlıca etken olmuştur. Kimi tahminlere bakılırsa, ülkemizde, önümüzdeki 10-15 yıl içinde, toplam arsa spekülasyonu, 500-600 milyar lira dolayında bir değerin yaratılmasına ve bunun spekülâtörler elinde toplanmasına yol açacaktır. (6) Çok köklü önlemler alınmadığı ve kent toprağı sorunu bir çözüme bağlanmadığı sürece, büyük kentlerimizde sürekli konut bunalımlarının dar gelirli ve yoksul aileleri ezmesi önlenemeyecektir.

-
- (5) Milton Santos, **Les Villes du Tiers Monde**, M. Th. Génin, Paris, 1971, p. 198-225 ve Morris Juppenlatz, **Cities in Transformation**, Univ. of Queensland Press, St. Lucia, 1970
- (6) Haldun Özen, «Arsada Özel Mülkiyetin Kamu ve Toplum Yararına Düzenlenmesinin Yarattığı Sorunlar», Konut Kurultayı, 16-20 Aralık 1974, s. 9

Yalnız arsada ve konutta değil, yeşil alanlardan, kıyılardan, ulaşım araçlarından, kentlerin sunduğu uygarlık nimetlerinden yararlanmada da, büyük kentlerin ikili yapısının çarpıcı örneklerine sık sık tanık olmaktadır. Avustralya'lı şehirci Camillo Sitte, 1898 yılında yayımladığı Şehircilik adlı yapıtında, o günün kentlerinin, çağın teknolojik ve ekonomik olanakları ile bağdaştırılmıyacak bir gerilik ve düzensizlik içinde bulunduğu gözlemine yapmıştı. Biz de 75 yıl sonra, teknolojinin ve uygarlığın, büyük kentlerimizin sorunlarını çözmek, hastalıklarını azaltmak yerine, bunları arttırdığını görüyoruz. Her teknik ilerlemenin, başka birçok toplumsal, kültürel ve ekonomik sorunun doğmasından sorumlu olduğuna tanık oluyoruz. (7) Kentlerimiz, daha güzel, daha rahat, daha etkin olacak yerde; bunlara, kentlerimizin ancak küçük, varlıklı ve mutlu bir azınlığı kavuşabiliyor.

Sorunların Kaynağından Çözümlerine Doğru

Kentleşme sorunlarımızın kaynağında, hızlı kentleşmenin yatmakta olduğuna kuşku yoktur. Kentleşmenin büyük hızı ve sorunları çözmekten sorumlu kişi ve kurumları hazırlıksız ve deneyimsiz yakalamış olması, güçlüğü arttırmaktadır.

İkinci olarak, kentleşme, çözümü yalnız âcil ve güç değil, fakat aynı zamanda, pahalı, maliyeti yüksek olan sorunlar da yaratmaktadır. Özellikle büyük kentlerin, konut, yol, su, elektrik, ulaşım gibi sorunlarının çözümü için, kentler ve toplum, yeni ek kaynaklara gereksinme duyar. Eldeki sınırlı kaynakları, öncelikle ulusal gelir artışının hızlandırılması için mi, yoksa insanların kentlerde daha rahat yaşaması uğruna gerekli alt yapı ve hizmetleri sağlamak için mi, yoksa her iki amaca da belli ölçülerde yarasın diye mi kullanmak gerektiği sorunu, az gelişmiş ülkelerde, çözüme ulaştırılması kolay olmayan bir sorundur. Bir yandan salt iktisadî mantık ile hareket edenler, kısa dönemde, önceliğin iktisadî büyüme hızına verilmesini önerirken, öte yandan kalkınmayı, ekonomik ve toplumsal öğeleri birbirinden ayırmayan bölünmez bir süreç olarak görenler, kent ve çevre sorunlarını bir kenara itmenin olanaksızlığına dikkati çekerler. Gerçekten, hızlı kentleşme sonucunda metropoliten alanlarla gecekondü bölgelerini dolduran

(7) Doğan Kuban, «Tarih-Kent ve Spekülasyon», Yapı (Mayıs-Haziran 1974), s. 26

kitleleri ve geri kalmış bölgeler halkını, konutsuz, yolsuz, işsiz ve ışıksız yaşamağa zorlamanın, toplumsal barışı tehlikeye sokabilecek toplumsal, ekonomik ve siyasal sonuçları vardır.

Şu halde «hızlı kentleşme ve dev kentler, ekonomik gelişmeyi frenlemektedir» diyen Claude Julien'in (8) gözlemine uyararak, kentleşme sürecine daha etkin, ekonomik olanaklarla toplumsal gereksinmelere daha iyi yanıt veren bir biçim kazandırmak zorunluluğu var demektir.

Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde, beşerî ve parasal kaynakların sınırlı olduğu bilinmektedir. Kentleşme sorunlarından bir kesinin çözümünde, teknik insangücüne büyük görev düşer. Beşerî kaynaklar yönünden, büyük bir dar boğaz içinde olduğumuz söylenemez. Cumhuriyetin ilk 50 yılı içinde, ülkenin kalkınmasını, birçok alanda, dışa el açmadan gerçekleştirecek nitelik ve yeteneklere sahip teknik insanları yetiştirdiğimiz kabul edilebilir. Bunlar, kentlerimizi, tüm hizmetleriyle plânlayabilecek ve bu plânları yetki ile uygulayabilecek bir yetiştirme düzeyindedirler.

Parasal kaynakların sınırlılığı ise, herkesçe kabul edilmekle birlikte, göresel bir kavramdır. Dış ve iç sömürüden kurtarılmış ve gelirin ve servetin hakça dağıtıldığı bir iktisadî düzende, kaynak yokluğu ya da yetersizliği kavramı önemini yitirmektedir. Gerçekten, kentlerimizin birçoğunda, yaratılan değerlerden, toplumun kendine düşen payı alması sağlanırsa, kuşku yok ki, kentleşme sorunlarının çözümünde en büyük güçlük yenilmiş olacaktır. Böylece, devlet ve yerel yönetimler, gereksindikleri kaynağı bulmakta güçlük çekmeyeceklerdir.

Kanımızca, kentleşme sonucunda, artan arsa değerlerinin yarısının topluma kazandırılması, kentlerimizi parasal güçlüklerinden kurtarabilir. Üstelik, bu değer artışlarının, kamu yönetimlerince hazırlanan ve yürürlüğe sokulan plânlar ile yerleşmelerin cinsine, yoğunluğuna ve yüksekliğine ilişkin olarak yine kamuca verilen kararların ürünü olması; bu değer artışları üzerinde toplum adına hak sahibi olmayı, doğal olduğu kadar, zorunlu duruma da getirmektedir. Hernekadar, kent sorunlarının çözümüne ayrılacak kaynağın yerel ve merkezden yönetim organları arasında dengeli

(8) Claude Julien, **Demokrasilerin İntiharı**, Milliyet Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1974, s. 66

bir biçimde bölüşülmekte olmaması önemli bir sorun ise de, bu bölüşmeyi belirleyen teknik ve siyasal ölçütlerin, artan değerlere toplumun el koyması sonucunda daha kolay saptanabileceğine kuşku yoktur.

Kentleşme sorunlarımızın kaynağında yatan bir başka neden de, kentlerin düzenli gelişmesinden ve kentleşmenin ortam hazırladığı hak edilmemiş kazançların topluma mal edilmesi korkusundan çıkarı bozulan birey ve grupların, plân ve düzen düşüncesine karşı çıkmaları ve bu yöndeki çabaları yozlaştıracak girişimlere önyak ya da yardımcı olmalarıdır. Plândan yana ve plâna karşı olma zıtlığının, siyasal partilerimize bile yansımış ve açık ya da kapalı bir biçimde onlarca da savunulmakta olması, bu alandaki başarısızlıklarımızı açıklayan nedenlerden biridir.

Geçmiş yüzyılların ve başka ülkelerin deneyimleri iktisadî ve toplumsal yaşamın başka alanlarındaki olgular gibi, kendi başına bırakıldığı sürece, kentleşmenin yarattığı sorunların da çözülebileceğini göstermektedir. İçinde bulunduğumuz yüzyıl, bu sorunların çözümünde, toplum yararını gözetmekle görevli olan devletin, bu sürece müdahalesini zorunlu kılmaktadır. Bir kez, toplum yararının neyi gerektirdiği konusunda bir anlaşmaya ve karara varıldı mı, karşılaşılan somut kentleşme sorunlarının çözümü için nasıl hareket edileceği kolayca saptanabilir. Kanımızca, ileri kapitalist ülkeler olsun, sanayileşmiş sosyalist ülkeler olsun bu aşamaya varmış ve kendi dünya görüşleri doğrultusunda doğru saydıklarını uygulayacak düzenleme önlemlerini almış ya da almaktadırlar. Bizim de parçası bulunduğumuz Üçüncü Dünya Ülkelerinden birçoğunda ise, amaçlarda bir açıklığa varılmamış olması, araçları etkisiz ve bu araçların uygulanmasını olanaksız duruma getirmektedir. Şu halde, kentleşme sorunlarının çözümüne, bugünkü Anayasamızın çizdiği çerçevede içinde çözüm ararken, amaçlarımız konusunda açıklığa kavuşmamıza yardımcı olacak bazı kavramlara dayanabiliriz. Kanımızca, kamu yararı kavramı, bunların başta gelenlerinden biridir.

III. Kamu Yararı Kavramı

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyiliği (intérêt général, common good, commun bien) gibi adlarla da anılan kamu yararı (public interest veya intérêt publique), yönetim hukukunda, kamu hukukunda ve siyaset biliminde sık sık kullanılan bir kavramdır. Bununla birlikte, kamu yararından ne anlamak gerektiği konusunda, yargı organları, bilim adamları ve yazarlar arasında farklı görüşlere sahip olanlar vardır. Anlamı ve tanımını üzerinde bir görüş birliği bulunmaması, Charles Lindblom ve Robert Dahl gibi bazı siyaset bilimcilerini, bu terimin ciddi bir anlamı olduğundan kuşku etmeğe sürüklemiştir. (9) Hattâ, Monique-Roland Weyl gibi kimileri de, kamu yararı kavramını «efsane» (myth) olarak nitelendirmişlerdir. (10) Bununla birlikte, Daniel Bell ve Irving Kristal gibi sosyal bilimciler, «bu idealin kılavuzluk etmediği bir toplumun düşünülemediği» görüşünü ileri sürmüşlerdir. (11) Gerhard Colm da, «politikacıların, devlet adamlarının, yarığın ve hükümetlerin politikalarını saptamaktan sorumlu olan kişilerin, bu kavrama her zaman başvurmak zorunda olduklarını» belirterek aynı görüşe katılmıştır. (12)

Kamu Yararına Farklı Yaklaşımlar

Kamu yararı konusunda yazılanların gözden geçirilmesi bu konudaki başlıca görüşlerin üç grup altında toplanabileceğini göstermektedir. Kamu yararı kavramının bugün varmış olduğu düzeyi göstermesi bakımından, bu yaklaşımları özetlemekte yarar vardır.

1. Bireycil yaklaşım. Bu gruba giren görüşler, yararçı (utilitarian) ya da toplamcı (aggregationist) olarak da adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlara göre, kamu yararı, bireysel yararların ağır bastığı, ya da onların toplamından oluşan bir kavramdır. Bireysel yararların nasıl toplanabileceği konusunda da değişik görüşler vardır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürler ve refah iktisatçılarıncı benimsenen bu görüşe göre, bireysel tercihleri bir kolektif

(9) Virginia Held, **The Public Interest and Individual Interest**, Basic Books, New York, 1970, s. 9

(10) Monique-Roland Weyl, **Gerçekte ve Eylemde Hukukun Payı**, Konuk Yayınları, 1974, s. 130

(11) Virginia Held, **a.g.e.**, s. 10

(12) **ayni yapıt**, s. 10

tercih durumuna getirmek olanaklı olmakla birlikte, bunun birçok mantıksal güçlükleri vardır. (X)'in (Y) den daha fazla kamu yararına olduğunu söyleyebilmek her zaman kolay değildir.

Hobbes, «kamu yararını», «özel yarar»a karşıt olarak kullanmaktadır. Ona göre, mantık, bireysel yararların önde gelmesini gerektirir. David Hume'a göre, bir eylemin, politikanın ya da düzenleme önleminin kamu yararına olup olmadığına karar verebilmek için, etkilediği bireylerden çoğu için, bir üstünlük taşıyıp taşımadığına bakmak gerekir. Hume, kamu yararına olan belli bir eylemin, kimi bireylerin yararları ile çelişebileceği, bireylerin kendiliklerinden ve doğal olarak kamu yararını gözetmedikleri; oysa devletin ve devlet düzeninin, bütünü ile, daha büyük bir çoğunluğun yararına işlediği görüşündedir.

Öte yandan, Jeremy Bentham'a göre, topluluk, bireylerin toplamından başka birşey değildir. Dolayısıyla, topluluğun yararı da, onu oluşturan üyelerin yararları toplamından ibarettir. Bentham, bir eylemin kamu yararına olup olmadığını saptayabilmek için, bu eylemden etkilenecek bireylerin sayısının ve bunların bu eylemden nasıl etkilendiklerinin gözönünde tutulmasını önermektedir.

İslâm hukukunda da, buna benzer bireycil bir anlayışın egemen olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Hallâf, «kamu yararının belirlenebilmesi için dayanılacak yararın, büyük bir insan kitlesini kapsamaması, bir bireyin ya da birkaç kişinin yararı olmaması gerekir» görüşünü savunmaktadır. (13).

2. Ortak Yararcılar. Bu grupta toplanabilecek olan görüşlerin sahipleri ise, kamu yararını, bir topluluğun bütün üyelerinin **ortaklaşa** sahip oldukları yararların toplamından ibaret sayarlar. Bu yaklaşıma göre, güvenlik, savunma, para değerinin korunması ve yerel yönetimlerce saptanan en az sağlık ve refah standartları, kamu yararına olan şeylerdir. Bunlar arasında kimi de, devlet sisteminin tümü ile, kamu yararına işlediği; çünkü devletin her işi kamu yararı için yaptığı görüşünde, daha önceki gruptakilere katılırlar.

Bu görüşü savunanların, bireysel yararların toplanması gibi aritmetik bir sorunları yoktur. Çünkü, bunların yaklaşımlarına gö-

(13) Abdulvehhab Hallâf, **İslâm Hukuku Felsefesi** (Cev. H. Atay), A. Ü İlahiyat Fakültesi, Ankara 1973, s. 233-234

re, kamu yararı, çatışma durumunda bulunan bireysel yararlar ya da tercih ölçeklerine değil, fakat çelişme durumunda olmayan ya da oybirliği ile paylaşılan yararlar dayanan bir kavramdır. Bu düşünürler, kamu yararının, normatif bir değer taşıdığı görüldüğündedirler. (14) J.J. Rousseau ve W. Pareto, bu grupta yer alanların başında gelir.

Rousseau'ya göre, kamu yararı, çoğunluğun yararı ile özdeş olamaz. Çoğunluğun oyu, belki, ancak kamu yararının belirlenmesinde yararlanılan bir yöntem olabilir. Gerçekte, kamu yararı, topluluğun ortak yararlarıdır. (15) W. Pareto da, ona benzer bir görüş ileri sürmektedir. B. Barry ise aynı görüşe katılmakla birlikte, bu ortak yararların olumlu ve olumsuz türleri bulunduğunu, örneğin karayolları üzerine taşıtların görüşünü engelleyen işaretler koyanların bu eylemlerinin durdurulmasının olumsuz; öte yandan bir ulusal park yapımının ise olumlu nitelikte ortak yarar örnekleri olduğunu belirtir.

3. Tekci Yaklaşımlar. Bu kuramların sahipleri ise, kamu yararını, açıkça, normatif ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih konusu olarak görürler. Eflâton, Aristo, Hegel ve Marx bunların başında gelir. C. W. Casinelli de, kamu yararının, «siyasal olaylara uygulanabilen en yüksek ahlâkî standart» olduğunu belirtmektedir.

Kamu yararı, belli bir zamanda ve yerde, her bireye, haberi olsun ya da olmasın, kılavuzluk etmesi gereken tek bir değer yargıları sistemidir. Belli bir önemin, kararın ya da düzenlemenin kamu yararına olduğuna karar verilmiş bulunması, artık bireylerin birbiriyle çelişen yararlarının söz konusu olamayacağını ortaya koymuş olur.

Kamu yararından açık bir biçimde söz etmemekle birlikte, sık sık «topluluğun yararı» sözünü kullanan Eflâton, «Her insan iyilik arar. Ama bilgisizlik, insanların çoğunu, iyiliğin ne olduğunu ve ona nasıl ulaşılacağını bilebilmekten alakor» der. Aristo da, benzer bir yaklaşımla, «Bir toplumun ortak yararının, toplumdaki tüm insanlar için en iyi şey» olduğunu belirttikten sonra, «bençe, siyasetin amacı, tüm insanlar için iyi olduğu kabul edilen bir ide-

(14) Virginia Held, a.g.e., s. 99; Robert Goodman da, **After the Planners** adlı yapıtında bu görüşe katıldığını belirtir. Penguin Books, London, 1972, s. 199-200

(15) Virginia Hald, a.g.e., s. 105

al, yani insanları nrefahı ve mutluluğudur» demektedir. Öte yandan, Hegel de kamu yararını, devletin yararı ile özdeşleştirmek istemiştir. Çünkü ona göre, evrensel olan devlet yararı, toplumun da, bireylerin de gerçek yararadır.

Karl Marx ise, çağımızın temsilî hükümet anlayışına, kentsoyluluğun değişmez çıkarlarına hizmet etmekte olduğu gerekçeyle karşı çıkmakta; bu durumun, proleteryanın siyasal iktidara elkoymasıyla düzeltilebileceğini belirtmektedir. Böylece, çoğunluğun ve geniş kitlelerin yararı, bir mutlu azınlığın yararının yerini almış olacaktır. Böyle bir toplumda da, sınıflar kalmayacağından, bireylerin yararları arasında bir çatışma söz konusu olmayacaktır. (16) Marks ve Engels bu görüşlerini açıklarken, daha önceki tüm tarihsel hareketlerin azınlık hareketleri olduğunu ve azınlık yararına yapıldığını, proleteryanın iktidara sahip çıkması olgusunun ise, çok büyük bir çoğunluğun yararları yönünde olduğunu belirtirler.

Kamu Yararının Dar ve Geniş Anlamları

Yönetim ve kamu hukukçuları ile siyasal bilimciler, kamu yararını farklı biçimlerde anlamakla birlikte bu kavramın başlıca iki anlamı olduğu noktasında genellikle birleşirler. Bunlardan birincisi, kamu yararının hukukî, teknik ve dar anlamıdır. Öteki ise, bu kavrama verilen geniş, siyasal ve ideolojik anlamdır. (17)

Hukukî, teknik ve dar anlamında kamu yararı, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak kullanılır. (18) Gerçekten, 1961 tarihli Anayasamızın 38 nci maddesi, kamulaştırmaya, yani taşınmaz mal üzerindeki mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına, ancak «kamu yararının gerektirdiği hallerde» izin vermektedir. «Kamu yararı» kavramının hukukî açıdan kullanılabilmesi, özel yararlar arasında hakemlik yapacak otoritelerin belirlenmesine bağlıdır. Örneğin 1946 tarihli Fransız Anayasası, işçilerin sağlık ve güvenliğinin, ailenin, kadının ve çocukların korunmasının, «kamu yararına» olduğu-

(16) Virgina Held, *a.g.e.*, s. 148 - 149.

(17) Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, (3. Baskı) İstanbul, 1975, s. 164

(18) Ümit Doğanay, «Toplum ve Kamu Yararı Kavramları», *Mimarlık*, Sayı 7 (Temmuz 1974), s. 5 ve «Toprak Mülkiyeti ve İmar Hakkı Çelişkisi», *Yapı* (Mayıs-Haziran 1974), s. 32

nu, Başlangıç Bölümünde saptamıştır. Bununla birlikte, kamu yararını oluşturan öğeleri saptama görevi, çoğu kez, Türkiye'de de olduğu gibi, yasama organına bırakılmıştır. Yasama organına açıkça bırakılmadığı konularda ise, kamu yararını, yönetim saptar.

Öte yandan, siyasal, ideolojik ve geniş anlamında kamu yararı, yönetim hukuku çerçevesini aşmakta ve anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgili bir içerik kazanmaktadır.

Roma Hukukunda da kamu yararı kavramının, «toplumun maddî ve zorunlu gereksinmelerini, din, ahlâk, estetik ve bir takım inanç ve duyu gereklerini içine alacak ölçüde», geniş bir anlamı vardır. (19)

G. Vedel, siyasal anlamda kamu yararının tanımlanmasında iki hataya düşmekten sakınmak gereğine değinir. Bu hatalardan biri, kamu yararının, J. Bentham'ın sandığı gibi, bireysel yararların toplamından oluştuğunu varsaymaktır. Çünkü, bu varsayım yapıldığı takdirde, örneğin, alkol üreticilerinin de, alkolizm kurbanlarının da yararları, «Kamu yararı» kavramı içinde toplanmış olur ki, bu olanaksızdır. (20) Gerçekte, kamu yararı, çeşitli bireysel yararlar arasında bir hakemlik görevi yüklenmiş bir ilkedir. Bu hakemlikte iki tür ölçüt kullanılır. Kamu yararı, bazen en «kalabalık grubun yararı» anlamına gelir. Demiryolu için kamulaştırma yapmada olduğu gibi. Demiryolundan pek çok insanın yararlanması için, toprak sahiplerinin birkaçının mülkiyet hakkı ortadan kaldırılır. Ama böyle olması her zaman zorunlu değildir. Bazen de, kamu yararı, nicel olarak değil, fakat nitel olarak tanımlanır. Bir ülkede azınlıklarla meskûn bir bölgede koruyucu sağlık önlemleri almak, buna örnektir. Sayı bakımından az olmalarına karşın, insan sağlığının yüksek bir değer taşıması, bu eyleme kamu yararı niteliği vermektedir. Kamu yararının nitel anlamı da, zaman içinde ülkeden ülkeye ve rejimden rejime farklı içerikler kazanır.

Prof. Ü. Doğanay, kamu yararının bu geniş anlamına, **kamu yararı** yerine **toplum yararı** denilmesinden yanadır. (21) Ona gö-

(19) Özcan Karadeniz, **Roma'da Kamulaştırma ve «Kamu Yararı» Kavramı**, A.Ü. Hukuk Fakültesi, Ankara, 1975, s. 49

(20) George Vedel, **Droit Andministratif**, P.U.F., Paris, 1964 s. 225-226.

(21) Ümit Doğanay, sözü edilen yazılar.

re, toplum yararı, kamu yararından farklı olarak, ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını anlatır. Doğanay'a göre, her iki kavram, hem hukuk tekniği, hem de anlamları bakımından birbirinden farklıdır. Hukuk tekniği yönünden fark şuradadır. «Kamu yararı», yukarıda da belirtildiği gibi, mülkiyet hakkının sınırlarının belli edilmesinde kullanılan bir kamu hukuku ölçüsü olduğu halde; «toplum yararı» kavramı, özel mülkiyet hakkının kapsamını oluşturan yetkilerin ne amaçla kullanılacağını gösteren bir ölçüdür. (22) Öte yandan, anlam farkı ise şu noktada belirir : «Kamu yararı», kurulu düzenin korunmasındaki çıkarı anlattığı için, özel mülkiyete dayanan bir düzende, bu düzenin korunmasını amaçlayacağından, bu kavram sonuçta bireysel çıkarlarla özdeşleşmiş olur. Oysa, toplum yararı, ülkede yaşayan tüm insanların çıkarıdır.

Kanımızca bu ayırım, kamu yararının siyasal ve ideolojik anlamına açıklık getirmesi, bozuk iktisadî düzenlerin ne yönde değiştirilmesi gerektiğini aydınlatması, toplumun hangi kesimlerinin yararına çalışılması gerektiği konularına ışık tutması yönlerinden değer taşımaktadır. Toplum yararı kavramı, gerçekten, gelişmekte olan bozuk düzenli bir ülkenin, sosyal adalet ilkelerine uygun kalkınma gereksinmelerine yanıt veren geniş bir kavramdır. Bununla birlikte, kamu yararı kavramını tümü ile bir yana itmenin yerinde liği üzerinde biraz durmakta yarar vardır.

Bize öyle geliyor ki, kamu yararını, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesi ile sınırlandırarak daraltmak sakıncalı olabilir. Pekâlâ, genel ahlâk, kamu düzeni, toplumsal adalet ve ulusal egemenlik gibi konularda da, kamu yararından söz edilebilir. «Kamu yararı» kavramının, «kurulu düzende çıkarları olanların işine yaradığı, bir noktada bireysel çıkarlarla özdeşleştiği» görüşü de her zaman gözlemlerle ve olgularla doğrulanmayabilir. Şöyle ki, kentin bir kesiminden yol geçirmek için yapılan kamulaştırmanın, güzergâh boyunca toprağı olanları zengin etmeğe yaradığı, bir otopark için yapılan kamulaştırmanın sadece oto sahibi bir azınlığa hizmet ettiği durumlarda, böylesine bir gözlem ve yorum, geçerli sayılabilir. Ama geniş arazi parçalarının dar gelirli ve yoksul ailelere ya da gecekondü bölgelerinde yaşayan işçilere konut yap-

(22) Ümit Doğanay, Aynı yazılar.

mak ve bu konutları devlet, belediye ya da kooperatifler eliyle onlara ucuz kira ile kiralamak üzere kamulaştırılması durumunda, mevcut bozuk düzenin ya da onda çıkarları olanların korunması değil, bu düzenin halkın yararına değiştirilmeye çalışılması söz konusu değil midir? Dolayısıyla, kamu yararı kavramı ile toplum yararı kavramını, büyük bir kesinlikle birbirinden ayırmak ve toplumsal, ilerici amaçlarla da olsa, birincisine olumsuz bir anlam vermek her zaman gerçeğe uymayabilir.

T. Z.Tunaya'nın da belirttiği gibi, kamu yararının, düzenin korunması, örgütlenmesi ve geliştirilmesi yanında, sosyal adaleti sağlama gibi bir ögesi, daha doğrusu, işlevi de vardır. (23) Bireylerin tinsel ve özdeksel gelişmelerinin sağlanacağı bir çevrenin ve koşulların yaratılması, çağdaş anayasaların, sosyal refah devletine yüklemiş olduğu görevlerin başında gelmektedir. Ne var ki, Doğanay ile birlikte (24) diyebiliriz ki, kamu yararı ilkesi arkasına gizlenerek, onun «düzeni koruma» ögesinden yararlanıp, özünde bozuk olan bir düzenin korunması çabası içinde bulunmak, kamu yararı kavramının siyasal ve ideolojik anlamıyla, kuşkusuz, bağdaştırılamaz. Çünkü, gelir ve servet dağılımında büyük eşitsizlikler bulunan toplumlarda, kamu yararını saptayan siyasal iktidarlar, aynı zamanda iktisadî gücün de temsilcileri olduklarından, her grup ve sınıf, özellikle yoksul ve dar gelirli sınıflar, kamu yararı ile ilgili siyasal tercihin yapılmasında söz ve etki sahibi olma şansını elde edemezler. (25)

Öte yandan, tekçi siyasal rejimlerde de, kapitalizmin ilkel modellerini uygulayan Üçüncü Dünya ülkelerinde dolaylı bir biçimde olduğu gibi, kamu yararına ilişkin siyasal tercihler, kitlelere zorla dikte edilir. (26) Çoğulcu rejimlerde ise, siyasal yaşamın siyasal iktidarlar dışında kalan, basın, üniversite, gençlik, meslek kuruluşları, işçi kesimi vb. baskı ve yarar grupları gibi öğeleri de, kamu yararı düşüncesinin oluşmasına katkıda bulunurlar. Siyasal iktidarları, kamu yararının saptanmasında yalnız bırakmazlar.

Anayasamızda Kamu ve Toplum Yararı Kavramları

Anayasamız, hem mülkiyet hakkını düzenleyen 36 cı maddede, hem de başka yerlerinde, kamu yararı ve toplum yararı kav-

(23) Tarık Zafer Tunaya, a.g.e., s. 164 - 167

(24) Ümit Doğanay, «Toplum ve Kamu Yararı Kavramları», a.g.y. s. 5.

(25) Ruşen Keleş, «Profitopolis ve Kamu Yararı», Yapı (Mayıs-Haziran 1974),

(26) Tarık Zafer Tunaya, a.g.e., s. 168.

ramlarına yer vermiştir. Anayasada, bu iki kavramın, aralarındaki fark açıkça belirtilmeksizin kullanılmış olması; yargı organları, hukukçular ve siyaset bilimcileri arasında duraksamalara yol açmıştır. 36 maddede, bir genel kural olarak, «Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak **kamu yararı** amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması, **toplum yararına** aykırı olamaz» denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında, bu kavramlardan her ikisine de dayanmakta, bunlarla ilgili çözümleneler yapmaktadır. Örneğin, bir kararında, Yüksek Mahkeme, «Doktrinde de yalnız **sosyal yarara** dayanan mülkiyetin, ancak, **sosyal yarar ölçüsünde** var olabileceği, Kanun Koyucunun, mülkiyet hakkına, sosyal ihtiyaçlara uygun ve onları karşılayan sınırlamalar getirebileceği kabul edilmektedir» demektedir. (Karar: 7.4.1970, 68-69 ve 70 ile 70-18 ve 19, Resmî Gazete 21.2.1971) Aynı kararda, «söz konusu işlemde, mülkiyet hakkına konulan sınırlamaların, **kamu yararına** dayandırıldığı, ... mülkiyet hakkının özüne dokunan bir yönü olmadığı.» belirtilmektedir. Anayasa Mahkemesi, bir başka ilginç kararında da, eşitlik ilkesinin değerini bile kamu yararına bağlamaya çalışmaktadır. Gerçekten bu kararda, «Anayasa'nın 12 ci maddesinde benimsenen «yasa önünde eşitlik» ilkesinin çiğnenmiş sayılması için, eşitliği bozar gibi görünen hükmün, herhangi bir **kamu yararına** dayanması gerekir» denilmektedir. (Karar 68-69, 68-67, Resmî Gazete, 10.7.1969). Bunun gibi, Anayasa Mahkememizin, «Bir taşının, kaçak orman mallarının taşınmasında kullanılmasında, **toplum yararına** aykırılık gördüğünü» belirten kararları vardır. (66-14, 16-36, Resmî Gazete, 13.2.1967).

Denilebilir ki, Anayasa, toplum yararı kavramını, daha çok, sosyal devletin gerçekleştirilmesi için, siyasal iktidarlara, iktisadî ve sosyal politikalarını yöneltecekleri bir hedef olarak göstermek istemiştir. (27) «Mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı kullanılmayacağına» (madde 36), devletin, iktisadî toplumsal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere «yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönelteceği»ne (41/2) ve «tarımsal üretimin, toplumun yararına uygun olarak arttırılmasının sağlanacağına» ilişkin Anayasa maddelerinde, bu amaç açıktır.

(27) Tarık Zafer Tunaya, a.g.e., s. 169.

Bununla birlikte, Anayasa bazı yerlerde, koyduğu terminoloji ile tutarlı kalmaksızın, toplum yararı yerine, kamu yararı terimini kullanmıştır. Örneğin, «hak ve özgürlüklerin —özüne dokunmamak koşuluyla— sınırlama ölçülerinden biri olarak» (11/2), **toplum yararı** değil, **kamu yararı** kavramı gösterilmiştir. (28).

Sonuç olarak, Tunaya ile birlikte, 1961 Anayasasının, «kamu yararını» daha çok teknik anlamda, «toplum yararını» ise sosyal devlete verdiği görevlerle ilgili olarak kullandığı ileri sürülebilir. (29) Bu nedenle, belki kavramları çoğaltmak yerine, kamu yararının dar ve geniş olmak üzere iki anlamı bulunduğunu ve geniş anlamındaki kamu yararı ile anlatılmak istenilenin, toplum yararına verilen anlam olduğunu hatırd tutmak yerinde olur. (30) B. Tanör'ün de belirttiği gibi, «Bazıları, bu kavramların tümünü «toplum yararı» ya da «toplum menfaati» terimiyle ifade etmeye çalışmaktadırlar. Asıl önemli olan, terim değil, ifade edilmek istenen anlamdır.»

«Kamu yararı» kavramı üzerindeki bu açıklama, terim üzerindeki tüm görüş ayrılıklarına ve belirsizliklere karşın, geniş anlamdaki kamu yararının, siyaset bilimcileri için vazgeçilmez olduğunu düşündürmektedir. Acaba, ahlâki değerlere ve toplum refahını ilgilendiren değer yarguları sistemine yakından bağlı olan bu kavram, kentleşme sorunlarımızın saplanmış görüldüğü çıkmazdan kurtulmamıza biraz yardımcı olabilir mi? Bunu, bazı seçme kenleşme sorunlarımızdan örnekler alarak yanıtlamaya çalışalım.

IV. Örnek Olaylarda Kamu Yararı

Kentleşme sorunlarımızdan seçtiğimiz kimi örnekleri, doğrudan doğruya toprak mülkiyetinin özünü ilgilendirenler, mülkiyetin özünü değil, fakat bahsettiği kullanma yetkilerini ilgilendirenler ve kıyılar ve yeşil alanlarla ilgili olanlar diye üç grupta ele alacağız. Son gruba girenler, gerçekte, mülkiyet hakkının özünden ve sağladığı kullanma yetkilerinden hukuksal niteliği bakımından ayrı olmamakla birlikte, güncel önemi ve anlatım kolaylığı açısından ona ayrı bir yer vermekte yarar görüyoruz.

(28) Tarık Zafer Tunaya, a.g.e., s. 169.

(29) Aynı yapıt, s. 169

(30) Esin Örucü, **Taşınmaz Mal Mülkiyetine bir Kamu Hukuku Yaklaşımı**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, İstanbul 1974, s. 72

(31) Bülent Tanör, **Siyasal Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası İst.** 1969 s. 131-132

A. Toprak mülkiyetinin özünü ilgilendiren kentleşme sorunları ve kamu yararı.

1) 583 Sayılı Yasa

1923 yılında Ankara başkent olunca, hızla artan nüfusunu barındırmak için, konu devletçe ele alınmış; eski Ankara'nın geliştirilmesi mi, yoksa yeni bir kent kurmak mı gerektiği sorunu, T.B.M.M.'yi uzunca süre düşündürmüştür. Eski Ankara dışında yeni bir kentin kurulması almaşığı kabul edilince, bunun gerektirdiği toprağın kamulaştırılması gerekirdi. Bu amaçla, T.B.M.M., 1925 yılında uzun tartışmalardan sonra (32) 4 milyon metre kare kadar toprağın, tapuda kayıtlı 1915 yılı vergi değerlerinin 15 katı üzerinden kamulaştırılması yetkisini Ankara belediyesine veren bir yasayı kabul etmiştir.

Bu yasa, konumuz açısından iki bakımdan önem taşımaktadır. a) Birincisi, bununla, kamulaştırmada «yasal ya da nesnel karşılık» ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Yürürlükte bulunan 1924 tarihli Anayasanın 74 cü maddesindeki kamulaştırma hükmü aynen şöyle idi : «Kamu yararı için gerekli olduğu, usulüne uygun bir

-
- (32) **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, C. 5 (1341), s. 259-168. Bu tartışmaların tümü, Prof. Fehmi Yavuz ve Prof. Dr. Ruşen Keleş tarafından bugünkü dile çevrilmiş olup, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisinin son sayısında yayımlanmak üzere baskıya verilmiştir. Aynı T.B.M.M. 1975 yılı üzerinde ilginç tartışmalara tanık olmuştur. İçel Milletvekili Refik Koraltan, «Kim ne derse desin, bu tasarının ruhu, Ali'nin malını alıp Veli'ye vermektir. Demokrasi temelleri üzerine kurulan, kuruluşunun temeli ve yapısı, halk için halkçılık olan bir devletin bünyesinde bu gibi görüşlere yer yoktur» diye tasarıya karşı çıkarken, iki milletvekili de şu sözlerle tasarıyı savunuyorlardı : Yavuz Abadan (Eskişehir) : «Önünüze gelen tasarı, mülkiyeti savunan ve mülkiyeti savunmayı esas tutan bir memleketin, yine **kamu yararı** ile mülkiyete ait sınırlandırmaları içine alan ve çiftçiyi topraklandırma esasını güden bir tasarıdır» Hıfzı Oğuz Bekata : (Ankara) : Bu tasarı ile mülkiyet rejiminde değişiklik yapılmamakta, mülkiyet yapısında, yani arazi dağıtımında değişiklik istenmektedir. Bir yanda çok büyük arazi sahipleri ve öte yanda hiç toprağı olmayan vatandaşlar vardır. Bu durum düzenlenecektir. Çünkü, Türkiye'deki rejim, belli bir sınıf ve zümreye değil de Türk halkına dayanmaktadır. Türk milleti sınıfsız ve imtiyazsız bir toplumdur. Vatandaşlarına eşit olarak katlanan vatandaşların, geçim kolaylığı olanaklarından da eşitçe yararlanmaları gerekir.» Mahmut Goloğlu, **Milli Şef Dönemi, 1939-1945**, s. 324-338

biçimde anlaşılmadıkça ve özel yasa gereğince (kanunu mahsus mucibince) değer bahası peşin verilmedikçe, kimsenin malı zorla alınamaz ve kamulaştırılamaz». Yeni Ankara için yapılacak kamulaştırmada toprak sahiplerine ödenecek karşılığın, yasa ile (1915 değerlerinin 15 katı olarak) belirlenmesine kimi milletvekilleri karşı çıkmış ve bunun Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmüşlerdir. Anayasa'da «özel yasa gereğince» denilmiş olmasından İstimlâk Kanununun kastedilmiş olduğunu belirterek, «eğer 583 sayılı yasa ile önerilen değer mutlaka ödenmesi isteniyorsa, bunun bir Anayasa değişikliği gerektirdiğini ve onun da üçte iki çoğunluk istediği» tezini savunmuşlardır. Karşı görüşte olanlar ise, bir Anayasa değişikliğine gerek olmadan da, kamulaştırmanın bu nesnel değer üzerinden yapılabileceğini ileri sürmüş, Anayasada «özel yasa»dan söz edildiğine göre, özel yasanın çıkarmakta oldukları 583 sayılı yasa sayılması gerektiği görüşünde direnmişlerdir. Tez, alkışlarla kabul edilmiştir.

Hızla kentleşmekte olan Üçüncü Dünya ülkelerinden birçoğu kentleşme sürecinin maliyetini azaltmak, vatandaşlarına insanca bir yaşam düzeyi sağlamak için, kamulaştırmada «özel değer» (ra-yiç, emsal, sübjektif değer) yerine «nesnel ya da yasal değer» adını verdiğimiz, kamulaştırma bedelini yasa ile saptama yöntemini yeğ tutmaktadırlar. 1961 Anayasası da dâhil olduğu halde, daha sonraki Anayasalarımıza göre yapamadığımız bu kamulaştırma işlemi 1925 yılında, o günkü Anayasa ile gerçekleştiren T.B.M.M.'nin kamu yararına bir işlem yapmış olduğu, kuşku götürmez.

b) 583 sayılı yasanın önem taşıyan ikinci yönü de şudur: T.B. M.M. kamu yararına bir işlemi gerçekleştirmekle birlikte, düzenin bireysel çıkarlar yararına işlemesi sonucunda, toplumun uzun süreli yararlarını korumak olanağı kalmamıştır. Şöyle ki, Ankara belediyesi, çağdaş şehircilik ilkelerine uymayan bir tutumla, bu arsaların tümünü bireylere devretmiş, satmış ya da başka yollarla elden çı karmıştır. O kadar ki, bugünkü Yenışehir, Kızılay ve Bakanlıklar semtlerinin üzerine oturduğu toprakların metre karesini 1 liradan satan belediye, 15-20 yıl geçmeden, aynı toprakları, kendi gereksinimleri için 100-200 lira ödeyerek satınalmak zorunda kalmıştır. Oysa, toplum yararına özel bir önem veren çağdaş şehircilik, yerel yönetimlerin, olabildiği oranda çok arsa edinmelerini, ellerindeki arsaları satmamalarını, gerekirse uzun süre ile kiralamalarını em-

reder Özetlemek gerekirse, 583 sayılı yasanın çıkarılmasında başlıca rolü oynayan kamu yararı kaygısı, sonraki yıllarda gözetilme miştir.

2) Gecekondu Yasaları

Türkiye'nin artık bir gecekondu ülkesi olduğu yadsınamaz. Bunun, ülkenin iktisadî ve toplumsal gelişmişlik düzeyinin bir sonucu olduğunu biliyoruz. 1945-1975 yılları arasını kapsayan 30 yıl içinde çıkarılan gecekondu yasalarının sayısı 10'u bulmuştur. Bu yasalarla yapılmak istenen şey, gecekondu yapılmasını önlemektir. Yasalar bu amacı, iki yoldan gerçekleştirmeye çalıştılar. 1. Gecekonduları yıkmak ve yenisini yaptırmamak, 2. Yoksul ve dar gelirlilerin, arsa edinmelerini sağlayarak, gecekondu yerine halk konutu yapmalarını özendirmek. Birinci yoldan yürümenin başarılı olmadığı kısa zamanda görülmüştür. Çünkü, gecekonduyunun yıkılması, bir toplumsal sorunun nedenini değil, sonucunu ortadan kaldırma çabasıdır. Sorunun kökenindeki düzen bozukluğu ile uğraşılmadığı içindir ki, örneğin 1966 tarihli yasanın çıktığı tarihten bugüne değin geçen 9 yıl içinde, Türkiye'de gecekondu sayısı, 400 binden 800 bine yükselerek en büyük artış rekorunu kırmıştır. Yalnız bu olay, bize, yasa yapıcılarımızın, yasaları, masa başında değil, halkın yaşadığı gerçeklerin içinde hazırlamaları gerektiğini, ekonomi ve toplum olaylarının salt hukuk kurallarıyla yönetilemeyeceğini göstermektedir.

Öte yandan, yoksul ve dar gelirli ailelere, devlet, belediye ve özel idare gibi kamu yönetimlerinin arsalarından ucuz fiyatlarla aktarmalar yapmak da, istenen ile verilebilecek arsa sayısı arasında büyük fark olması nedeniyle, gecekondu yapımını azaltmamış, durdurmamıştır. Bu arsaların, söz konusu ailelere, kiralanmak yerine satılması, yani mülkiyetinin verilmesi de, yerel yönetimlerin arsaca fakirleşmeleri sonucunu doğurmuştur. İlk bakışta, büyük kitlelerin arsa sahibi olmaları, kamu yararına daha uygunmuş gibi görünmekte ise de, kamu yönetimlerinin ellerindeki arsaları, çoğu kez partizanca hesaplarla ve propaganda amaçlı törenler düzenleyerek dağıtmaları, kamu yararına tamamen ters düşmüştür, kanısındyız.

Kamusal toprakların, gecekondu yapımını önlemek, ya da yıktırılan gecekondualarda yaşayanları açıkta bırakmamak için, bele-

diyelerin aracılığı ile bireylerin özel mülkü durumuna getirilmesi çok yanlış bir tutumdur. Gecekondu, arsa sahibi olma gereksinmesinin değil, ama herhangi bir biçimde barınma gereksinmesinin bir belirtisi olduğuna göre, kamu arsalarının konut bunalımını giderme gerekçesiyle özel mülkiyete dönüştürülmesinde bir zorunluluk ve kamu yararı yoktur. Gecekondu arsasının, mülkiyetinin değil, ama yalnız yararlanma hakkının sahibine verilmesi de pekalâ, barınma gereksinmesinin giderilmesi için bir çözümdür. (33) Zaten, Anayasamızın 49 cu maddesinde de, «devletin yoksul ve dar gelirli vatandaşları konut sahibi etmesinden» değil, fakat, onların «barınma gereksinmelerini giderici önlemleri almasından» söz edilmektedir. Sonuç olarak, bu açıdan da, kamu yararının, toprağın mülkiyetinin gecekonducuya verilmesinde değil, fakat kamuda tutulmasında olduğunu belirtmekte sakınca görmüyoruz.

3) Hamur (Tarla) Kuralı

Kent topraklarının büyüklü küçükü parseller halinde bireylerin elinde, mülkiyetinde bulunması, kent plânlarının uygulanmasındaki başarıyı geniş ölçüde sınırlamaktadır. Örneğin, belediyeler, yol, meydan, otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi, okul ve hastahane yeri bulmak, bunları toplumun yararlanmasına sunmak için, uzun ve pahalı bir kamulaştırma sürecinin bütün aşamalarından geçmek zorundadırlar. Çoğu kez, özel toprak mülkiyetinin dağılıp biçimi, bu hizmetleri gerçekleştirmek için, bireyler elindeki toprakların bir kesiminin ya da tümünün kamulaştırılması ile yetinmeye olanak vermez. Belediyeler, fazla olarak, birçok toprakların mülkiyetini aldıktan sonra, bu toprakları kâğıt üzerinde birleştirip, söz konusu hizmetlere ve tesislere yeni bir plâna göre dağıtmak zorunda kalırlar. Artan toprakları da eski sahiplerine geri verirler. Bu alma ve geri verme işlemleri sırasında, belediyelerin, arsa sahiplerinin arsalarının dörtte bire kadar olan bir bölümünü, karşılığında bir kamulaştırma bedeli ödemeksizin almalarına, 6785 sayılı İmar Yasamızın 42 ci maddesi izin vermekteydi. Böylece, belediyeler, sanki bedeli ödenmeyen bir kamulaştırma hakkını, sınırlı ölçüler içinde kullanıyorlardı.

(33) Aydın Aybay, «Etkin Arazi Kullanımı Açısından Gecekondu Yasasına Bakış», **Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri**, İmar ve İskân Bakanlığı, 9-12 Aralık 1974, s. 14/4-5

Belediyelerin, bu yasa gereğince ancak 6 yıl kullanabildikleri bu yetkiyi veren yasa hükmünü, Anayasa Mahkemesi, kamulaştırmada aranan gerçek karşılığın peşin ödenmesi ilkesine aykırı bularak ve dolayısıyla mülkiyet hakkının özünü zedelediği gerekçeyle 1963 yılında iptal etmiştir. Oysa, şehircilikte «tarla» ya da «hamur kuralı» adı verilen bu yetki, Osmanlı İmparatorluğu döneminde **Türük ve Ebniye Nizamnamesinde** (Yollar ve Yapılar Tüzüğünde) ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasında bulunduğu gibi, Federal Almanya ve İsrail gibi sosyalist olmayan ülkelerde bile kullanılmaktadır.

Belediyeler, bireylerin çeşitli imar ve inşaat faaliyetlerine yapı izni vererek, arsalarındaki büyük değer artışlarından yararlanmalarına fırsat bahsediyorsa, bu değer artışının bir kesimi karşılığında, kent hizmetlerinde kullanılmak üzere onların elindeki topraklardan bir miktarını almaya hak sahibi olmalıydılar. Burada, karşılıklı bir değer alış verişi, bir cins «nakdî olmayan bir vergi» söz konusudur. Dolayısıyla, belediyelerin, bu yetkiye sahip kılınması, kamu yararının bir gereği sayılmak gerekir.

Bu düşünce ile ki, söz konusu madde yeniden düzenlenerek, 1972 yılında İmar Yasasında yapılan bir değişiklikle, bu kez, «meydana gelen değer artışları karşılığında» olduğu belirtilerek, «düzenleme ortaklık payı» adı ile yasaya yeniden konulmuştur. Bu arada, Anayasanın, bu konuyu ilgilendiren 36 cı maddesinde, hiçbir değişiklik söz konusu olmadığı halde, sözü edilen yetkinin sadece adı ve gerekçesi belirtilerek yeniden yasalaştırılması, 1963 yılındaki iptal işleminin yerinde olmadığını ve kamu yararına aykırı düştüğünü kanıtlar.

B. Toprak sahibinin kullanma yetkilerini ilgilendiren örnekler

1) Spekülasyon

İlerde meydana gelecek değer ve fiyat artışlarından ölçüsüz yararlar elde edebilmek amacıyla bir kişinin, sahibi olduğu arsaları boş bekletmesine ve kentsel kullanışlara ayırmamasına, «arsa spekülasyonu» adını veriyoruz. Tanımından da anlaşıldığı gibi, arsa spekülasyonu, kent toprakları üzerinde özel mülkiyetin söz konusu olduğu yerlerde yapılabilir. Toprak sahibinin, mülkiyet hakkının kendine verdiği kullanma yetkisini toplum yararına en

aykırı biçimde kullanmasının güzel bir örneğidir, arsa spekülasyonu. Toprakta özel mülkiyetin kural olduğu toplumlarda, bireyler, sahip buldukları kent toprağı oranında, spekülâtif olan ya da olmayan tüm değer artışlarını paylaşırlar.

Bireyleri, bu yönden, üç grupta toplayabiliriz. Mülksüzler ilk grubu oluşturur. Toprak değerlerinin artışı bunların kazancını etkilememekle birlikte, yaşam koşullarını güçleştirir, ağırlaştırır. İkinci gruptaki bireyler, «eylemsiz spekülâtörler»dir. Bunlar, arsa ve emlâkinin, zamanla artan değerinden yarar sağlayan, parasını bankada tutarak değer düşmelerinden zarar görecektir. arsa ve emlâke yatırarak geleceğini güvence altına alan ve bu işleri, güçlü bir kazanç güdüsü olmaksızın yapan kimselerdir. Eylemsiz spekülâtörlerin toprak piyasasındaki eylemlerinin sorumluluğı, büyük ölçüde düzenin ve sistemindir. Üçüncü grupta ise, «eylemli spekülâtörler» bulunur. Bunlar, arsa spekülasyonu, gecekondulu ticaretini, emlâkçiliğı meslek edinmiş, bu yoldan geçinen, bu işi spekülâsyon güdüsü ile, bilinçle yapan kimselerdir. Bunların eylemlerinin sorumluluğuna, düzen kadar kendileri de ortakdır.

Bu türlerin her birine kentlerimizde sık sık rastlanır. Denilebilir ki, Türk kentlerinin biçimlenmesi, bütün plânlı eylem çabalarımıza karşın, özünde, bunların öncülüğünde olur. Batıdan özenerek aldığımız kent plânlarını, toplum yararının gösterdiği doğrultularda değil, spekülâtörlerin atik davranarak çizdikleri yönlerde gerçekleştirmek zorunda kalırız. Kentlerimizin gelişmesi, plânları değil; plânlar spekülâtörlerin çizdiği olup bittileri izler.

Kimi iktisatçılar, arsa spekülâsyonunun ülke için bir kayıp olmadığını ileri sürerler. Onlara göre, artan değer bir gelir artışı sağlar ve o da yurt içinde bölüşülür. Dolayısıyla bu da yine vatandaşlara, topluma yarar. (34) Bu görüş şu nedenlerle kabul edilemez: 1. Spekülâsyon, kıt kaynakların, taşınmaz mallar üzerinde dondurulmasına, kent topraklarının israfına yol açar. Bu ise Anayasamızda sözü edilen, «toplum yararının gerektirdiğı» bir önce-

(34) William Lean, **Economics of Land Use Planning**, The Estates Gazette London, 1969, s. 77 ve Geoffrey Vickers, «The Uses of Speculation», **Journal of the American Institute of Planners**, (Ocak 1968), V. 34, No : 1 s. 2-10

lik olmadığı gibi, bunun tam aksi yönde bir amaca hizmet eder. 2. Spekülasyon, gelir dağılımını, dar gelirli ve yoksul aileler aleyhine bozar. Gerçekte, toprak sahiplerinin kazancı, kazanılmamış, emek ürünü olmayan, karşılıksız, haksız bir kazançtır. Böylelikle, sadece toprak sahiplerinin, bir azınlığın yararı gözetilmiş olur. Anayasanın, «herkes için» öngördüğü, «insanlık haysiyetine yaradır bir yaşayış seviyesi sağlanması» amacının gerçekleştirilmesine olanak kalmaz. 3. Spekülasyon, kentlerin, belli bir plâna göre değil, spekülâtörlerin istekleri yönünde gelişmesi sonucunu doğurur. Doğaldır ki, spekülâtörün kazancını en çoğa çıkaracak bir kentsel gelişme, toplum yararını en çoğa çıkaracak bir kentsel gelişme olamaz. (35) Arsa spekülasyonunun ucuz konut yapımını olanaksızlaştırmasını ve dar gelirli kitleler için sosyal konut üretimini güçleştirmesini, onun olumsuz etkileri arasında sayabiliriz. Kâr amacı gütmeyen, kooperatifler gibi kuruluşların, kentlerimizde, toprak rantının artışından pay alabilecek kuruluşlar olarak gelişmemiş olması, kamu yararının, özel ve bireysel yararlar karşısında etkisiz ve güdük kalmasına yol açmaktadır.

Anayasanın 36 cı maddesi, «mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz» dediğine göre, toplum yararına tam ters düşen arsa spekülasyonunun önlenmesi için alınacak tüm tedbirleri Anayasaya uygun saymak gerekir. Çünkü, mülkiyet, geçen yüzyıllardaki mutlaklığını yitirmiş, sahibine geniş öl-

-
- (35) Ruşen Keleş, «Profitopolis ve Kamu Yararı», a.g.y., s. 40 ve Ayten Çetiner, «Arazi Kullanışı ve Uygulama Çelişkisi», *Yapı* (Mayıs-Haziran 1974), s. 42-46. A. Çetiner'in belirttiğine göre, Bayrampaşa Belediyesi-ne bir spekülâtörce yapılan bir başvurmada, toprak spekülasyonunun, metropoliten alanlar içindeki başlıca yöntemi olan «hisseli tapu» satışı şu nedenlerle savunulmaktadır: 1. Hisseli satışta ifraz masrafı yoktur. 2. Belediyece istenen formalitelerden ötürü bir zaman kaybı da söz konusu değildir. 3. Belediyenin, ifrazına izin vermeyeceği, park, bahçe, hastahane yeri, okul yeri gibi alanların satılması olanağı da vardır. 4. Eğer bu tarlalara bitişik hazine yeri varsa, bunu da, hisse oranını çoğaltarak, vatandaşa kendi yerimiz gibi satabiliriz. Zira, hukuken, bize bir sorumluluk yüklememektedir. 5. Yol, kanal, su, elektrik gibi masraf gerektiren hizmetleri de yapmıyoruz.

çüde toplumsal sorumluluk (36) yükleyen haklardan biri durumuna gelmiştir. 36 cı maddenin gerekçesinde de, bu hakkın, içinde bulunduğumuz yüzyıldaki anlamı hakkında bazı düşünceler yer almaktadır. Buna göre: «..mülkiyet hakkı, Roma Hukukundaki anlamda, ferdin toplum menfaatini dahi hesaba katmaksızın, istediği gibi kullanabileceği bir hak, hudutsuz bir hürriyet niteliği taşımamaktadır. Batı medeniyetinin öncüleri olan ve kollektif iktisat temayüllerinden çok uzak bulunan memleketlerde ve hatta eski hukukumuzda dahi, mülkiyet anlayışı, mülkiyetin, aynı zamanda, sosyal karaktere sahip bir hak olduğu yolundadır.»

2) Kiraların Denetimi

Gelir ve servet dağılımında kiracılarla ev sahipleri arasında, kiracılar aleyhine bir durumun meydana gelmesini önlemek amacıyla, birçok ülkeler, kentlerinde konut ve işyeri kiralalarını sınırlar, denetlerler. Lehinde ve aleyhinde pek çok görüş ileri sürülmesine karşın (37) özellikle bunalım dönemlerinde birçok ülkelerde, kira denetimi uygulanır. II ci Dünya Savaşı içinde ve sonrasında Batı Avrupa ülkelerinden birçoğunda ve Türkiye'de kira denetimi uygulanmıştır.

Kuşku yok ki, konutunun kirası sınırlandırılan mülk sahibi, mülkiyet hakkının ona sağladığı semerelerden yararlanma olağından bir dereceye kadar yoksun kalmış olur. Bununla birlikte, mülk sahibinin hakkı sınırlanırken, kira ödemek zorunda bulunan dar gelirli ailelerin, konut bunalımının etkilerinden biraz korunmaları sağlanmış olur.

Ülkemizde, kira sınırlanmasını gerekli kılan nedenlerin bugün bile ortadan kalkmadığı ileri sürülebilir. Aksine, özellikle büyük kentlerimizdeki kiracı aileler oranı, giderek yükselmektedir. Ankara ve İstanbul'da bu oranlar, son nüfus sayımında % 60 a yaklaşmıştır. Çoğu dar gelirli olan bu vatandaşları korumak için 1939 yılındanberi yürürlükte bulunan kira denetimi, 6570 sayılı yasa-

(36) Adnan Güriz, **Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Ankara, 1969, s. 337-352 ve Fikret Eren, «Mülkiyet Kavramı», **Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Sorunları Semineri**, Erzurum, 22-25 Ekim 1973 Atatürk Üniversitesi, Erzurum, s. 218 - 230; Kenneth J. Arrow, «Social Responsibility and Economic Efficiency», **Economic Impact**, No : 8, (1974) s. 78 - 84; Yavuz, Keleş, Geray, a.g.e., s. 585 - 588

nın, kiraların dondurulması ile ilgili 2 ve 3. maddelerindeki hükümlerin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesiyle, 1963 yılında ortadan kaldırılmıştır. (26.3.1963 ve 27 sayılı karar, Resmî Gazete: 11416).

Kararın gerekçesinde, kira denetimi yasasının, «kamu yararı ve benzeri nedenlerle de olsa, bir hakkın ve özgürlüğün özüne dokunulamıyacağını belirten Anayasa hükmüne aykırı bulunduğu» belirtilmiştir. Kiracıların korunmasının, taşınmaz mal sahipleri aleyhine denkserlik (hakkaniyet) ve adalet ilkeleriyle bağdaşmaz bir durum yarattığı; ileri sürülmüştür. Kararda, değişen iktisadî koşullar karşısında, başka alanlardaki sınırlamaların kaldırılmasına karşın, kira denetiminin gereksiz yere süregeldiği, artan taşınmaz mal değerlerinden sahiplerinin normal bir gelir elde edemediği, bu durumun, gelirlerin dağılımında, mal sahiplerinin zararına ve kiracılar yararına bir durum yaratmakta ve yurttaşların haklarda ve yükümlülüklerde eşitliği ilkesine tamamen aykırı düşmekte olduğu belirtilmiştir.

Kanımızca, Yüksek Mahkeme, bu kararında, Türkiye'nin barınma koşullarını yeterince incelemeksizin, kira sınırlamasını, mülkiyet hakkının özünü zedeleyici bulurken, daha çok bireycil bir mülkiyet anlayışının etkisinde kalmış (38), çağdaş gelişmelerin, bu hakkın anlamına getirdiği yenilikleri dikkate almamıştır. Bunun içindir ki, uygulamada, kiracıların korunması görevi, o günden bu yana, yargı organlarının hakemliğine bırakılmıştır.

3) Kent Plânları, Politikacılar ve Kamu Yararı

Partizanlık anlamı kazanmadıkça, politika, çoğulcu ve açık toplumlarda, kamu yararına işleyen, hakça bir düzenin kurulmasını kolaylaştırmaya yardımcı olur. Kötüye kullanmalar üzerinde bir denetim kurulmasını, siyasal sürece katılanların bilinçlenmesini sağlar. Bununla birlikte, politikayı bireysel çıkarlar için araç olarak kullanmak isteyenlere de bütün toplumlarda rastlanır. Türkiye'de kent plânlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında, siyasal nüfuz sahibi olanların, zaman zaman, plânlardaki işlev bölgeleri, kat ve yoğunluk nizamlarında, kendilerinin, yakınlarının, partilerinin ya da bağlı oldukları sınıfların çıkarlarına yarayan

(38) Adnan Güriz, a.g.e., s. 351

değişiklikler sağlamak için, yerel ve merkezî yönetimler üzerinde etkili baskılar kurdukları görülmüştür. Konumuzun aydınlığa kavuşması bakımından, bunu, yaşanmış iki örnekle belirtmeye çalışalım.

a) Mimarlar Odası Ankara Şubesinin 1968 tarihli bir basın bildirisinde şöyle denilmektedir: «Ankara Belediye Başkanı, beldenin şehircilik ve imar düzeni için, seçimler öncesinde yaptığı, «kanunlara aykırı» vaadlerini, seçimlerden sonra toplum yararına imiş gibi göstererek uygulamaya geçmiştir.» Bildiride, kentteki bütün teras katlarının tam kata çıkarılması ve bunun İmar ve İskân Bakanlığına kabul ettirilmiş olması sonucunda, nüfus yoğunluğunun %25 oranında yükseleceği ve 60.000 imar parselinin değerinde, böylece 2 milyarlık bir artış sağlanacağı kamu oyuna duyurulmaktadır. Aynı bildiri, kat nizamı değiştirilerek 6 kattan 10 kata yükseltilecek Akay Kavşağı ile Polonya Büyükelçiliği arasında kalan alanda, eski Cumhurbaşkanlarından biri ile kentin belediye başkanına ait arsalar bulunduğu ve bu kat nizamı değişikliği sonucunda bu arsaların metre karesinin, 800-900 liradan 1500-1600 liraya yükselmiş olduğuna da değinmektedir. Bildiriye eklenen şemada, sözügeçen kişilere ait olduğu bildirilen parsellerin numaraları gösterilmiş bulunmaktadır.

b) İkinci örnek ise daha ilginç: Tanınmış bir iş adamımız belediyenin arttırma ile sattığı bir arsayı, açık arttırmadan 130 bin liraya almış olan bir vatandaşın 250 bin liraya satın alıp otel yapmak ister. (39) Ne var ki, İstanbul İmar Müdürlüğü, söz konusu arsanın bulunduğu yerde, büyük bir otel yapımına elverişli kat yüksekliği tanımaz. Öykünün bundan sonrasını iş adamı şöyle anlatır: «**X oteline, belediye beş kat için izin vermişti. Cumhuriyet Caddesi gibi, İstanbul'un geniş bir caddesinde beş kat az geliyor ve otel de dünya standartlarından küçük oluyordu. Arsa köşe başındaydı. Avrupa şehirlerinde gördüğüm kadarı ile köşe başındaki binalar, diğerlerinden daha yüksektir. Caddenin genişliğini, köşe başında olduğunu ileri sürerek iki kat için belediyeden izin istedik. Binayı yaptırırken, sonradan üç dört kat daha çıkılabileceğini gözönünde tutarak temelin betonarme hesaplarını ona göre yaptırmıştık. CHP'li olmam bu iznin alınmasında büyük güçlük çekmeme sebep oldu. İki yıldan fazla uğraştıktan sonra, Başbakan'a kadar çıktık. Hem**

(39) Vehbi Koç, **Hayat Kikâyem**, İstanbul, 1973, s. 96

bize hem de o caddedeki binaların hepsine yedi kat için izin verildi.» (40).

Bilindiği gibi, kentlerdeki yerleşmelerin kat nizamalarını değiştirmek yetkisi, belediye meclislerindedir ve başbakanlığa yasalar bu konuda herhangi bir görev ya da yetki vermiş değildir. Bireysel yararları kamu yararına açıkça üstün tutan ve siyasal baskı ve nüfuz yöntemlerini bu amaç uğruna kullanan yönetici ve plâncıların örnekleri az değildir. (41)

C. Kıyılar ve Yeşil Alanlar

1) Kıyılar ve Kamu Yararı

Anayasanın 130 cu maddesi, doğal servetlerle kaynaklarının devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu açıkça belirtmektedir. Kıyılar ve doğa güzellikleri, Türkiye'nin sahip bulunduğu doğal servet ve kaynakların başta gelenlerindedir. Bununla birlikte, Marmara, Ege ve Akdeniz kıyılarımız, karış karış parsellenerek, özel ve kamusal kişi ve kuruluşların yararına sunulmuş, halka hemen hemen kapanmıştır. Güngör Gönültaş, 19.3.1967 tarihli Milliyet Gazetesinde, «İstanbul Metropoliten Bölgesinde Tekirdağa kadar uzanan 250 kilometrelik kıyı şeridinin halka kapalı olduğunu, kıyının özel kişiler, çeşitli kurum ve derneklerce işgal edilmiş bulunduğunu» haber vermektedir. Çağdaş turistik kuruluş standartlarına uymayan, tamamen bireysel yararlanmaya ve ticarî çıkarların doyurulmasına yönelmiş bulunan bu işgal olgusu, iç turizm alışkanlıklarının gelişmesine koştur olarak, ülkenin tüm kıyılarına yayılmaktadır. Bundan 10 yıl kadar önce, bir mimarımızın, «birkaç yıl sonra, Akdenize düşen bir Türk vatandaşı canını kurtarmak için kıyıda karaya ayak basacak halka açık bir karış toprak bulamayacak» gözlemi, bugün o güne oranla daha büyük bir kolaylıkla yapılabilir. Mimarlar Odasının bir yayınında, «Bu turizm furyasında, sahil arazileri özellikle büyük sermayenin yatırım yaptığı kârlı bir iş alanı haline gelmiş.

(40) Vehbi Koç, **Hayat Hikâyem**, s. 141.

(41) Bu konuda çeşitli örnekler için değerli bir kaynak yapıt olan şu kitaba başvurulabilir: Demirtaş Ceyhun, **Yağma Edilen Türkiye**, Habora Yayınevi, İstanbul, 1968

tir. Sadece 2800 kilometre uzunluğundaki Ege'de, 1500 kilometrelik sahil şeridi, 10-12 aile tarafından kapatılmıştır» denilmektedir (42)

Oysa, yalnız Anayasamız değil, Medenî Kanunumuz da, kıyı yağmasını önlemeye olanak veren hükümlere sahip bulunuyor. Medenî Kanunun 641 ci maddesi, kamunun yararlanmasına ait sularla tarıma elverişli olmayan yerlerin, kayaların, tepelerin, dağların ve onlardan çıkan kaynakların kimsenin mülkü olmadığını belirtmektedir. Kuşku yok ki, kıyılar da üzerinde özel mülkiyet ilişkisinin kurulamayacağı bu gibi yerlerdendir. (43) Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan bu yerlerin, herkesin eşit ölçüler içinde yararlanmasına ve kullanılmasına açık bulundurulması, devlete düşen bir görevdir.

1933 tarihli Belediye Yapı ve Yollar Yasasının 4 cü maddesinin F bendindeki «Su kenarlarında, rıhtımdan veya rıhtım yapılacak noktadan 10 metre genişliğindeki mahal umumun istifadesine mahsus olarak serbest bırakılacaktır» hükmü, gereği uygulanmadığı için, İstanbul Boğazı ve öteki kıyılarımız bugünkü durumuna gelmiş, tüm güzelliklerini yitirmişlerdir. Üstelik, bu hüküm, ya da bir benzeri, 1958 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Yasasında yer almamıştır. Yukarıda sözü edilen Medenî Kanun hükmü de dikkate alınmayınca, kıyı yağması bugünkü boyutlarını kazanmıştır. Gerçi bir Bakanlar Kurulu Kararı ile (12 Ocak 1970, 7/52) deniz ve göl kıyılarındaki, Devlete, belediyelere, özel idarelere, köy tüzel kişiliklerine ait arazi ve arsaların satılması, kamp yeri olarak tahsis edilmesi, irtifak hakkı ilişkisi kurularak gerçek ve tüzel kişilere devredilmesi, fuzulî işgallerine meydan verilmesi yasaklanmıştır. Ama bu, sorunu çözmeye yetecek ölçüde bir önlem olmadığı gibi, uygulanması da gerçekleşmemiştir.

(42) Mimarlar Odası, **Sorunlarımız ve İsteklerimiz**, 1973, s. 24.

(43) Bu konuda geniş bilgi için bakınız : H. Veldet Velidedeoğlu, «Sahillerimiz ve İnsanlarımız», **Cumhuriyet**, 6.8.1971 «Özeldir · Girilmez», **Cumhuriyet**, 10.8.1975; Ümit Doğanay, «Kıyılar Sorunu», **Cumhuriyet**, 9.5.1971, «Kıyı ve Kıyı Şeridini Koruma», **Cumhuriyet**, 15.1.1975, «Mülkiyet Açısından Toprak Çeşitleri ve Tabii Oldukları Kurallar», **Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri**, İmar ve İskân Bakanlığı, 9-12 Aralık, 1974 s. 13-13-7; Şevket Süreyya Aydemir, «Kıyıları Kurtarmak», **Cumhuriyet**, 20.9.1971; Cahit Tanyol «Toprak ve Kıyı Mülkiyeti Üstüne» **Milliyet**, 14.9.1972

Daha sonra, Yargıtay Hukuk Daireleri İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, bir kararıyla (16.4.1972, E. 1970/7, K. 1972/4) denizin uzantısı, ayrılmaz bir parçası olan kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu, özel mülkiyete konu olamayacağını, toplumun yararlanmasına açık olduğunu açıkça belirtmiştir. Gerçekten, bu gibi yerler ;devlet, belediye ve köy gibi tüzel kişilerin yönetsel bir kararı ile Turizm Endüstrisini Teşvik Yasasında sözü edilen (6086, 13.5.1953) yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere satılamayacak yerlerdir. (44)

Denilebilir ki, kıyıların korunması için en ayrıntılı hükmü, İmar Yasasını değiştiren 11.7.1972 tarih ve 1605 sayılı yasanın Ek 7 ci maddesi getirmiştir. Deniz, göl ve nehir kıyısından içeriye doğru uzanan ve adına «kıyı şeridi» denilen toprakların toplum yararına kullanılmasını düzenleyen bu hükme göre, kıyı şeridinin genişliği 10 metreden az olmamak üzere İmar ve İskân Bakanlığınca saptanır ve bu şerid içinde, özel kişilerce toplumun yararlanmasına ayrılmayan yapılar yapılamaz. İmar ve İskân Bakanlığı, ilk olarak 4.11.1974 tarihli genelgesiyle kıyı şeridi genişliğinin 100 metre olduğunu ilân etmiştir. Bundan hemen sonra da, 18.1.1975 tarihli Yönetmelikle, genelgenin getirdiği hükmü hukuksal yönden güçlendirmiş ve açıklığa kavuşturmuştur. Gerek genelge ile Yönetmeliğin yayımlanmaları arasında geçen zamanın, gerekse, 1605 sayılı yasa ile Yönetmeliğin yürürlük tarihleri arasındaki farkların, kazanılmış haklar ve doğan olup bittiler bakımından hukuksal sonuçları olduğu ileri sürülse bile, bu işlemlerle, devletin, kıyıları çok geç kalmış da olsa, toplum yararına korumak çabası içine girdiğini yadsımak olanağı yoktur. Bakanlar Kurulu da, aynı tarihlerde aldığı bir karar ile (10.1.1975, Karar: 7/9163 R. G. 15114) kıyılarla ilgili olarak alınan önlemlerin ve getirilen yeni imar düzeninin, Yasanın Ek 7-8 ci maddeleri uyarınca, uygulanacağı 47 ilin adlarını saptamıştır. Bu illerin gözden geçirilmesi de, bazı Doğu ve Güneydoğu illeri dışında, ülkenin hemen hemen her yöresinin korunmaya değer doğal güzelliklere ve servete sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Gereği gibi uygulanmak, bireysel çıkar baskılarıyla yozlaştırılmamak kaydı ile, yeni imar düzeninin, kıyıların bundan böyle yitirilmesini önlemeye yarayabileceğini belirtmek mümkün ol-

(44) İsmet Sungurbey, «Deniz Kıyıları Halkındır», Yön, 23.9.1966, s. 7

sa bile, bugüne kadar yitirilmiş toprakların kazanılmasına, yeniden toplum hizmetine konulmasına olanak bulunamayacaktır. (45)

2) Deliyunus

Bir büyük gündelik gazetenin reklâmı ile kamu oyuna duyurulan Deliyunus projesi, İstanbul metropoliten Bölgesi içinde, Terkos Gölü yakınında biraraya gelmiş kimi varlıklı bireylerce, yasa ve plân hükümlerine uyulmaksızın bir yerleşme alanı kurulması girişimidir. İmarla ilgili yasalardan birkaçına açıkça aykırı olduğu saptanan bu projenin öyküsü kısaca şöyledir : (46)

İstanbul Sular İdaresi Genel Müdürlüğü, böyle bir sitenin, İstanbul'un suyunu sağlayan gölü «arınamiyacak biçimde kirleteceğini ve giderek kenttin susuz kalmasına yol açacağını» belirterek, bu nedenle «göl çevresinin kamulaştırılmasını» İstanbul belediyesine önerir. Konu, İstanbul Belediyesi, Nazım Plân Bürosu ve İmar ve İskân Bakanlığınca incelendiğinde, şu noktalar aydınlanır: Deliyunus yerleşmesinin bulunduğu yer, gölün hemen kıyısında, Çatalca belediyesinin hem kendi sınırları, hem de İmar Yasasının 47 ci maddesine göre saptanmış komşu alanlarının sınırları dışındadır. Bu gibi yerler için, Belediyeler, imar durumu çıkaramaz, proje onaylayamaz ve yapı izni veremezler. Köy sınırları içinde kalan bu alanda yapılacak ayırma ve birleştirme (ifraz ve tevhit) işlemleri, İmar Yasasının Ek 8 ci maddesi gereğince, özel bir yönetmelik gereğince yapılır. Ne var ki, bu rejime hangi yerlerin bağlı olacağını; İmar Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu saptar.

Deliyunus projesine başlandığında, bu yerleşmelerde yapı koşullarını düzenleyen yönetmelik (15 Ocak 1975 tarihli) henüz yürürlüğe girmiş olmamakla birlikte, yapı izninin belediyelerce ya da köy muhtarlıklarınca değil, fakat valiliklerce (il imar müdürlüklerince) verileceği, yasada yer almış bulunuyordu. Anlaşılmaktadır ki, bir kez, Çatalca belediyesi, Deliyunus projesini onaylamakla yetkisini aşmış, var olmayan bir yetkiyi kullanmıştır.

Deliyunus yerleşme alanı, yalnız yerleşme alanı olarak yetkili mercilerin onayından geçmemiş bir yer olmakla kalmamakta;

(45) Cevat Geray, «Kıyı Yağması Sürecek mi?», **Cumhuriyet** 25.6.1975

(46) İhsan Onur, «Deliyunus» başlıklı inceleme yazıları, **Cumhuriyet**, 31.10. (31.10.1974) - 4.11.1974)

aynı zamanda orman rejimine de bağılı bulunmaktadır. İstanbul Nazım Plânında; kısmen, korunacak mesire yeri, kısmen yeşil alan, kısmen de orman bölgesi olarak gösterilen Deliyunus girişiminin aynı zamanda Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Yasasının açık hükümlerine göre, bu yasa ile öngörülen 7.2.1972 tarihinden sonra ayırma konusu bir işlem olduğundan, bu yasaya göre geçersiz sayılması gerekmektedir. Bütün bu nedenlere, İmar Yasasının Ek 7 ci maddesindeki, «göl kenarından en az 10 metre uzakta bulunma» koşulu da eklenince, İmar ve İskân Bakanlığı Deliyunus için verilmiş olan yerleşme iznini kaldırarak olayı sonuçlandırmıştır.

Deliyunus, yasa boşluklarından, ya da yasa olmayışından yararlanarak değil; fakat yasaların aksine, bölge plânlaması ve turizm amaçları bakımından değer taşıyan bir arazi parçasına, bireysel yarar ilkesini, toplum yararına aykırı olarak egemen kılmaya girişilmiş olmasının bir örneğidir.

3) Boğazda Tersaneler ve Stadyum Konusu

Marmara kıyıları, her türlü endüstrinin başboş bir biçimde yerleşmesine göz yumulmasıyla da güzelliğini ve temlizliğini giderek yitirmektedir. İnsanlar, denizden yararlanmak için, İzmit ve Tekirdağ yönlerinde kilometrelerce uzaklara gitmek zorundadırlar artık. Eskiden işlenmiş hataların, alınmış yanlış yerleşme kararlarının olumsuz sonuçlarından ders alınmaksızın, hatalara yenileri eklenmektedir. Tuzla ve Pendik tersaneleri bu hataların örneklerindedir. Bu tersanelerin kurulması kararlarıyla, Marmara, yeniden ele geçmeyecek olan değerini geniş ölçüde yitirmiştir. Bu nedenledir ki, meslek odaları yazarlar ve uzmanlar, bu kararlara karşı çıkmışlardır. (47)

Şimdi de, İstanbul'da Çengelköy yamaçlarında 150 bin kişilik bir stadyumun yaptırılması söz konusudur. Doğa güzelliklerinin korunması, ulaşım güçlükleri, spekülasyon gibi kaygılar ve stad için daha elverişli başka yerlerin bulunabileceği hesaba ka-

(47) Doğan Hasol, «Pendik'te Tersane», **Milliyet**, 17.8.1967, Melih Köknel, «Pendik Tersanesi», **Akşam**, 21.8.1967, Aydın Boysan, «Mahvolan İstanbul», **Milliyet**, 26.8.1967 Mimarlar Odası Basın Bildirisi, **Milliyet**, 29.8.1967. Ulunay, «Zavallı Pendik», **Milliyet**, 24.8.1967; karşıt görüş bkz. Teoman Özalp, «Pendik'te Tersane Kurulması Hatalı mı?», **Milliyet**, 2.8.1967. Tuzla'da tersane kurulması kararı ve etkileri hakkında bkz. Yalçın Pekşen, **Cumhuriyet**, 10.2.1973

tılırsa, gerçekleşecek olduğu takdirde, 150 bin kişinin spor zevki için, milyonlarca insanın güzellik ve yeşillik duygularının doyurulması olanağı ortadan kalkmış olacaktır. (48) Bu önemi nedeniyle ki, İstanbul Çevre Koruma ve Yeşillendirme Derneğinin 1973 yılında düzenlediği İstanbul Boğazi ve Çevresi sorunları Simpozyumunda, Boğaziçine ait bir özel Yörelere Yasası çıkarılmasının önerilmesi karara bağlanmıştır. (49) Taşınmaz Eski Yapıtlar ve Anıtlar Yüksek Kurulunun Boğaziçinin korunması kaygısı ile aldığı ve hatta yetki tartışmalarına yol açan kararını da toplum yararına bir çabanın ürünü olarak görmek ve değerlendirmek gerekir. (50)

4) Atatürk Orman Çiftliği Olayı

Bilindiği gibi, Atatürk Orman Çiftliği, çağdaş tarım yöntemlerine örnek olmak üzere, Büyük Kurtarıcı tarafından 1932 yılında Hazineye bağışlanmıştır. Atatürk Orman Çiftliği yalnız bir örnek çiftlik olarak kalmamış, aynı zamanda, yeşilliği çok az olan başkent halkına bir dinlenme ve mesire yeri de olmuştur. Hizmet etmek istediği amaçların üstünlüğünden dolayıdır ki, çiftlikteki taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilere devir ve temlik ve kamulaştırılması, özel yasalarla izin alınmasına bağlı tutulmuştur.

Ne var ki, 1953-1959 yılları arasında kabul edilen bazı yasalarla, Çiftlikten ayrılan bir milyon dönümden fazla bir toprağın büyük bir kesimi, kamu gereksinimleri için kimi tesislerin yapımı ve devlet yolu yapımı ya da askerî amaçlar için kullanılmış; kimi ise isteklilere ve yapı kooperatiflerine tahsis edilmiştir. (51)

-
- (48) Atılâ Alpöge, «150 Binlik Stad», **Cumhuriyet**, 21.2.1975 Çelik Gülersoy, «Boğaziçi Stadyum», **Cumhuriyet**, 8.3.1975; Selman Uslu, «Boğaziçi Elden Gidiyor», **Cumhuriyet**, 13.9.1975
- (49) Çevre Koruma ve Yeşillendirme Derneği, **İstanbul Boğazi ve Çevresi Sorunları Simpozyumu**, İstanbul 1975, s. 396 - 406.
- (50) Eski Yapıtlar ve Anıtlar Yüksek Kurulunun Boğaziçini Koruma Kararı, No : 8172, Tarih : 14.12.1974, **Mimarlık**, No : 5, Mayıs 1975, s. 28-29
- (51) Nadir Nadi, «Çiftlik ve İlkeler», **Cumhuriyet**, 27.6.1973, Fikret Otyam'ın inceleme yazıları, **Cumhuriyet**, Haziran 1973. Cumhurbaşkanlığından, Millet Meclisi Başkanlığına gönderilen, Temmuz 1973 tarih ve 4-775 sayılı yazı. Fehmi Yavuz, «Atatürk Orman Çiftliği Olayı ve benzerleri», **Cumhuriyet**, 7.6.1973

Kısa bir süre önce, bir Ankara Senatörü ve iki arkadaşı, Atatürk Orman Çiftliği topraklarından 167.5 dönüm bir bölümün toptancı hali yapılmak üzere Ankara Belediyesine satılabilmesi için bir yasa önerisi yapmış ve bu da Bütçe ve Plân Komisyonundan geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı, kanımızca, çok yerinde bir kararla, bu yasayı veto etmiştir. Veto gerekçesinde, «... bu tasarruf, Ankara şehri halkının önemli bir ihtiyacını karşılama amacını gütmekte ise de, Çiftlik arazisinin, Atatürk'ün bu çiftliği tesis etmekteki asıl maksat ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine engel olacak derecede küçülmesi sonucunu doğuracağı gerekçesi ile uygun görülmediğinden...» denilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı, burada, Parlâmento'nun göstermediği bir duyarlılığı göstermiş bulunmaktadır. Böylece, Çiftlik arazinin biraz daha kemirilerek, kentliyi ve kenti yeşil alansız bırakmasının önlenmesinden başka, arsa spekülâtörlerine yeni ufuklar açılmasının da önüne geçilmiş, toplum yararının gözetilmesine güzel bir örnek verilmiş olmaktadır. Cumhurbaşkanlığının vetosu, kamu yararı konusunda fazla duyarlı olmak gereksinmesini duymayan ve hiç duymamış olan kimi çevrelerde eleştirilmiş olmasına karşın, sağduğu sahibi kamu oyunda övgü ile karşılanmıştır.

V. Sonuç

Şimdi, yukarıda sormuş olduğumuz soruya yeniden dönelim: acaba, kamu yararı kavramı, kentleşme sorunlarımızdan kimilerinin çözülmesine yardımcı olabilir mi? Buna, aşağıdaki nedenlerle, «evet» denilebileceği kanısındayız.

Bir kez, kamu yararı üzerindeki açıklamalar; hernekadar bu kavramın anlamı, içeriği, tanımı ve yararı gibi konularda herkeste bir görüş birliği olmadığını ortaya koymuşsa da, kamu yararının biri dar ve hukuksal, öteki geniş ve siyasal olmak üzere iki anlamı olduğu ve geniş anlamında kamu yararının, kentleşme sorunlarımızın çözümüne yardımcı olabileceği görülmektedir. Bu anlamda, bir topluluğun yalnız bir kesimin amaç ve yararlarına, bu topluluğun tümünün amaç ve yararları aleyhine hizmet eden, o yönde sonuçlar doğuran karar ve eylemlere, kamu ya da toplum yararı ile değil, fakat özel yararlarla ilgili karar ya da eylemler denilebilir. (52)

(52) Martin Meyerson ve Edward C. Banfield, **Planning, Politics, Public Interest**, Free Press, Glencoe, 1955,

Herhalde, kamu yararından, devletin yararını anlamak, kamu yararını devlet yararı ile özdeşleştirmek, yanıltıcı olur. Devlet, kamu yararının sadece aracısı ve yardımcısı durumundadır. (53) Nasıl, «kamu oyu» denildiği zaman, devletin görüşü, kanısı söz konusu olmuyor, toplum, halk kastediliyorsa; kamu yararında temel olan düşünce de; toplumun, halkın yararadır. Devlet yararı ile kamu yararını özdeşleştirmeye çalışmak; olsa olsa, devlet düzeninin, bireylerin ya da belli bir azınlığın değil, fakat tüm toplumun yararına işlediği iktisadî sistemlerde anlamlı bir girişim sayılabilir.

Ne var ki, kamu yararında temel olan düşüncenin «halk» olduğunu belirtmek yeterli olmadığı gibi, yanıltıcıdır da. (54) Halktan kimi anlamak gerektiği konusundaki kuramsal tartışmalar süregelmektedir. Halk, türdeş (homojen) olmayan bir topluluktur. Bu nitelik, gelir dağılımının dengesizlikler gösterdiği gelişme durumundaki ülkelerde çok daha çarpıcıdır. Böyle olunca, kamu yararı kavramının öncelikle yöneltileceği toplum ve halk kesiminin, yoksul ve fakir kitlelerin oluşturduğu çoğunluk olması gerekeceği doğaldır.

Türkiye'nin kentleşme sorunlarına çözüm ararken; toplum yararı kavramı, devlet ve siyaset adamlarının büyük bir duyarlılıkla uymak ve bağlı kalmak zorunda buldukları bir ilke değeri taşımaktadır. Hızlı kentleşme, tüm Üçüncü Dünya ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de, bireysel çıkarlarla toplum yararı arasındaki karşıtlığı, daha doğrusu bağdaşmazlığı, büyük kentlerimizde, hergün biraz daha belirgin bir biçimde gözler önüne sermektedir. Bugünkü kentleşme hızı varlığını sürdürecektir olursa, toprak üzerindeki mülkiyet hakkının özüne ve sağladığı kullanma yetkilerine kıskançlıkla sahip çıkmak isteyen bireylerle, toplumun uzun dönemdeki yararları arasındaki karşıtlığın daha da büyük boyutlar kazanması kaçınılmaz olacaktır.

Bu karşıtlığın, toplumsal barış ve huzuru bozmaksızın, bir dengeye kavuşturulması, toplumun daha sağlıklı bir yönde gelişmesi için geniş kitlelerin bugününün ve geleceğinin güvence altına alınması, sosyal hukuk devletine düşen görevlerin başında gelir.

(53) Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1960, s. 216-220

(54) Mümtaz Soysal, «Halk», **Milliyet**, 18.12.1974

Çünkü, Anayasanın benimsemiş olduğu sosyal hukuk devleti ilkesi, toplumun tüm üyelerine insan haysiyetine yaraşan bir yaşam düzeyi sağlamak üzere, bugünkü ekonomik ve toplumsal düzene yeni bir biçim vermekle, devleti görevlendirmiş bulunuyor. Bu, bireylerin devlet karşısında korunmasını amaçlayan hukuk devleti ilkesi gibi olumsuz değil; fakat eylemli olarak iktisadî ve toplumsal yaşama karışmayı zorunlu kılan olumlu nitelikte bir ödevdir.

Saniyoruz ki, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağını belirten 1961 tarihli Anayasa, gerekli önlemlerin alınmasına büyük ölçüde olanak veren toplumsal öğelerden oluşan elverişli bir içeriğe sahiptir. Bu ilke, gereği gibi uygulandığı takdirde, kent plânlarının gerçekleştirilmesinde, spekülasyon ile savaşımında, kıyıların, yeşil alanların, eski yapıtların korunmasında, dar gelirlî ve yoksul ailelerin konut sorunlarının çözülmesinde; kısacası, kentlerimizin insanca ve uygarca yaşanabilen yerleşme niteliklerine kavuşturulmasında karşılaşılan güçlükler ortadan kalkmış olacaktır. Gerçekten, belli bir konunun, sağlık, iktisat, ahlâk ve güzellik gibi başka başka açılardan toplum yararına olup olmadığı, zaman içinde, kişiden kişiye, ülkeden ülkeye değişik biçimlerde yorumlansa bile, yukarıdanberi sözü edilegelen kentleşme sorunları, hiç kuşku yok ki, hangi açıdan bakılırsa bakılsın, çözümleri, tartışma götürmez bir biçimde, toplum yararını ilgilendiren sorunlardır. (55)

Bunların çözümü, yukarıdaki Anayasa hükmünden başka, Anayasanın, kamulaştırmayı düzenleyen 38 ci maddesinde de değişiklik yapılarak, karşılık saptamada yasal ya da nesnel ölçünün benimsenmesini gerekli kılar. Yeryüzündeki gelişmelerin ışığı altında, toplum yararının gerektirdiği doğrultuda, daha fazla vakit kaybına yol açmadan, Anayasamızda bu yönde bir değişikliğin yapılması, kentlerimizin geleceğini güvence altına alan önlemlerden biri olacaktır.

(55.) Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, «Sahillerimiz ve İnsanlarımız : Toplum Yararı ve Geriye Bakış», «Cumhuriyet, 7.8.1971

Konu İle İlgili Kimi Kaynaklar

- Balbus, Isaac D., «The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis», **Politics and Society**, 1/2, (February 1971), s. 151-177
- Barry, Brian, «The Public Interest», **Proceedings of the Aristotelian Society**, Suppl. Vol. 38, (1964)
- Bell, Daniel, «What is the Public Interest?», **The Public Interest**, No: 1, (Güz 1965), s. 3-5
- Benn, S. I. ve Peter, R. S., **Social Principles and the Democratic State**, George Allen, London, 1959
- Bozkurt, Ömer, «Aldatıcı Genel Yarardan Yaygın Genel Yarara Yöneliş», **Özgür İnsan**, 17, (Mayıs 1974), s. 56-58
- Casinelli, C. W., «Some Reflections on the Concept of Public Interest», **Ethics**, No: 69, (Oct. 1956), s. 48-61
- Colm, Gerhard, «In Defense of the Public Interest», **Social Research**, No: 27 (Autumn 1960), s. 295-307
- Doğanay, Ümit, «Toplum ve Kamu Yararı Kavramları», **Mimarlık**, No: 7 (Temmuz 1974)
- Doğanay, Ümit, «Toprak Mülkiyeti ve İmar Hakkı Çelişkisi», **Yapı** (Mayıs-Haziran 1974)
- Egli, Ernst, **Şehirciliğin ve Memleket Planlamasının Esasları**, TODAİE, Ankara, 1958
- Esen, Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1960
- Flathman, Richard, E., **The Public Interest: An Essay concerning the Normative Discourse of Politics**, J. Wiley, New York, 1966
- Friedmann, John, «The Public Interest and Community Participation», **Journal of the American Institute of Planners**, Vol. 39, No: 1 (January 1973), s. 2-12
- Friedrich, Carl J. (Ed.), **The Public Interest**, Nomos V, Atherton, New York 1967
- Güriz, Adnan, **Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu**, A. Ü. Hukuk Fakültesi, Ankara, 1969
- Harvey, David, **Social Justice and the City**, Arnold, London 1973
- Held, Virginia, **The Public Interest and Individual Interest**, Basic Books, New York, 1970
- Keleş, Ruşen, **Şehirciliğin Kuramsal Temelleri**, Ankara, 1972
- Keleş, Ruşen, «Profitopolis ve Kamu Yararı», **Yapı**, (Mayıs-Haziran 1974), s. 39-41

- Kuban, Doğan **Sanat Tarihimizin Sorunları**, Çağdaş Yay. İstanbul, 1975
- Meyerson, Martin ve Banfield, Edward C., **Politics, Planning and Public Interest**, Free Press, Glenco, 1955
- Örücü, Esin, **Taşınmaz Mal Mülkiyetine bir Kamu Hukuku Yaklaşımı**, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1974 (Kamu Yararı ile ilgili bölüm)
- Schubert, Glendon, **The Public Interest**, Free Press, Glencoe, 1960
- Smith, Howard, **Democracy and the Public Interest**, University of Georgia Press, Athens, 1960
- Soysal, Mümtaz, **Dinamik Anayasa Anlayışı**, S. B. F., Ankara, 1969
- Tanör, Bülent, **Siyasal Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası**, Öncü Basımevi, İstanbul, 1969
- Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseseler ve Anayasa Hukuku**, (3. Baskı). İstanbul, 1975
- Türk, Hikmet Sami, «Sosyal Hukuk Devleti», **Halkevleri Dergisi**, (Mayıs 1974), Sayı: 91
- Tütengil, Cavit Orhan, **Temeldeki Çatlak**, Çağdaş Yay., İstanbul, 1975
- Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, «Umumî Menfaat Mefhumu», **Türkiye'de Üç Devir**, C. İstanbul, 1972, s. 43-46
- Yavuz, Fehmi, Keleş, Ruşen, Geray, Cevat, **Şehircilik: Sorunlar, Uygulama, Politika**, S. B. F., Ankara, 1973

**HUKUK - İKTİSAT İLİŞKİLERİ VE
EKONOMİK KALKINMA**

Prof. Dr. Ahmet KILIÇBAY

Şevinç Matbaası, Ankara - 1975

HUKUK — İKTİSAT İLİŞKİLERİ VE EKONOMİK KALKINMA

Prof. Dr. Ahmet KILIÇBAY

Bu tebliğ, hukuk - iktisat ilişkilerinde geleneksel bir görüş ve tutumun süregeldiği bir ortamda konuya değişik bir açıdan bakmak gereğinden doğmuştur.

Geçmiş yıllarda hukuk - iktisat ilişkilerinde eski bir görüş hâkim bulunmakta idi. Bu görüş çerçevesi içinde kanunların kaynağı olarak hukukun, iktisadî faaliyetlerde kısıtlamalar, sınırlamalar, tayinler ve tesbitlerle büyük rol oynayacağı inancı yaygındı. Herhangi bir iktisadî faaliyetin önlenmesi için bu konuda bir kanunun yeterli bulunduğu öte yanda başka bir faaliyeti teşvik için başka bir kanunun maksada uygun bir etkiye sahip olacağı inancı hâkimdi.

Günümüzde konu bu kadar basit bir yaklaşımla ele alınmamakla beraber, temeldeki inanç ve uygulamadaki tutum çok defa böyledir. Böyle bir yaklaşım, geçmişte ve bugün ekonomik kalkınmanın, sanayileşmenin ve ileri bir ekonomik topluluk hâline ulaşmanın yollarını kısmen kapamış ve iktisadî gelişme için uygun ortamın, felsefenin, gelişmesine engel olmuştur.

İktisadî kalkınmanın bir yanda «madde» ve «teknîğe» dayanan bir yönü, öteki yanda carî iktisat felsefesine, hukuk felsefesine, sosyo - ekonomik çevreye, kalkınma modeline, ekonomik sisteme ve kurumsal faktörlere, davranışlara bağlı yönleri vardır.

Kalkınma, bunlar arasında belli bir ahengin kurulmasına ve kalkınmaya uygun modelin geliştirilip çalıştırılmasına bağlıdır.

EKONOMİK SİSTEMİMİZ, KALKINMA MODELİMİZ VE TEMEL SORUNLAR

Türk ekonomisi, temeleri 1923 İzmir İktisat Kongresinde atılan karma - ekonomi sistemine sahiptir. O günden bugüne karma ekonomi bahsinde gerek fikrî, gerek uygulama alanında bazı gelişmeler olmuş fakat bunlara rağmen ekonomimiz kendi şartlarına uyan bilimsel bir kalıba, iyi işleyen bir mekanizmaya, hızlı gelişmeyi sağlayacak bir düzene sahip olamamıştır.

«Türk ekonomisinin iyi işleyen bir mekanizmaya, hızla dönen bir çarka sahip olması için modeli nasıl olmalıdır?» sorusunun cevabını ararken ana sorunları ele almış olacağız. Bu sorunlardan başlıcaları şunlardır: Karma ekonomi modelimiz ve hukuk, karma ekonomi modelinin gelişmesinde hukukun yeri, iktisat politikasının yapımı ve yürütülmesi, plânlar, teşvik tedbirleri ve öteki konulardır.

Karma Ekonomi Modeli ve Hukuk

Türk karma ekonomi modelinin fikrî temelleri Cumhuriyetin ilânı ile aynı yılda, 1923 tarihinde, atılmıştı. Bu, Atatürk'ün ekonomik kalkınmaya ne kadar önem verdiğini gösterecek bir belge, bir olaydır. Karma ekonomi modeli basit, sade, gerçekçi bir tutumla kurulmuştur. Tarifi dahi çok basitti. Karma ekonomi, özel ve kamu teşebbüsünün iktisadî faaliyetlerle katıldıkları bir düzen olarak tarif edilmişti. Kamu iktisadî kuruluşları büyük sermaye, ileri teknik ve bilgili teşebbüs ve yönetici isteyen alanlarda öncülük edecekti, o kadar.

Bu kadar basit ve sade bir öze sahip modelin kurulup uygulama alanına aktarılması adım adım olmuş ve 1920'lerin ikinci yarısı ile 1930'larda bu konuda çok sayıda kanun çıkarılmış teşekküller ve müesseseler kurulmuştur. «Teşviki Sanayi Kanunu», Madenler Kanunu, Sanayi ve Maadin Bankası, Etibank, Sümerbank, Ziraat Bankası, Maden Tetkik Arama Enstitüsü ve ötekiler.

Aynı tarihlerde T. C. Hükümetleri iktisadî hayatın gidişine yön veren, bazılarını kısıtlayan, bazılarına yol açan çeşitli kanunlar

çıkarmışlardır. Nihayet yine aynı yıllarda Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlar hazırlanmıştır.

O zamanın iktisat teoriticileri ve uygulayıcıları ile iktisat politikası yapımcıları bu üç grupta toplanan ve çoğu bir «kanunla» neticelenen çalışmalar arasında sıkı bağlantının varlığını görememiş ve bunları bir bakıma birbirinden bağımsız mütalâa etmişlerdir.

Çağımızın iktisat bilgisi, özellikle son yıllarda gelişen iktisat politikası teorisi ile plânlama teori ve teknikleri bu üç grup arasında çok sıkı bir bağlantı görmekte, daha doğrusu hepsini bir arada ele almaktadır. O zaman, birinci grupta yer alan İktisadî Devlet Teşekküllerinin kurulması faaliyetleri ile Birinci ve İkinci Plân arasında bağlantı bilinse bile genel iktisat politikası tedbirleri ve onlara bağlı kanunlarla ilk ikisi arasındaki yakın ilişkinin varlığı bilinmemekte idi.

Böylece karma ekonomi modeli köklü, sağlam teoriden, ana iktisat felsefesi temelinden mahrum olarak ampirizmin ve pragmatizmin elinde kalmış, gerekli bir gelişmeye sahip olamamıştır. Bu alandaki yetersiz gelişme veya gerekli teorik, felsefî gelişmeden mahrumiyet hukukun iktisada yardımcı olmasına imkân vermemiş ve iktisat - hukuk ilişkileri, narh koymak, Türk parasının kıymetini koruma kanununu dar bir çevreye sıkıştırmak, Banka kurmak, İktisadî Devlet Teşekkülleri kurmak, faaliyetleri yasaklamak veya kısıtlamak ve benzeri hallere inhisar etmiştir.

Başka bir ifade ile teorik ve uygulamalı iktisat ilmi ve iktisat politikası yapımcıları hukuk ilminin ve uygulamasının yardımını istemeyi bilememişlerdir.

İzah edelim;

Karma ekonomi modelinin, millî iktisat politikasının, plânlamanın yanlış, yetersiz tam bilimsel olmayan tarifi ve tanımlanması bunda başlıca rolü oynamıştır.

Karma ekonominin modern tarifi ve tanımlanması, geleneksel, klâsik tarif ve tanımlamadan çok daha geniş, daha bilimsel, sistemli ve tutarlıdır. Modern tarifi en iyi biçimde kavranabilmesi için çağımızda karma modelde devletin ekonomik fonksiyonunu ve sektörlerarası (kamu ve özel) ilişkinin mahiyetini açıkça belirt-

mek gerekir. Çağdaş karma modelde devletin ekonomik görevleri şunlardır :

i — Millî Ekonomik Hedefleri Tayin Etmek

Hızlı gelişme, sanayileşme, çağdaş gelişmişlik düzeyine ulaşma, gelir dağılışında eşitlik ve adalet gibi.

Millî ekonomik hedeflerin otonom bir kararlar devlet tarafından tayini halinde bu hedeflerin, ekonominin kendi kendine işleyişi sonunda ulaşacağı hedeften farklı olacağı şüphesizdir. Böylece devlet kalkınma konusunda kendi kriterlerini topluma aşlamakta başka bir deyimle normatif ideleri empoze etmektedir.

Bu, karma ekonomide devletin ikinci fonksiyonunu ortaya çıkarır.

ii — Normatif İdeleri Empoze Etme Fonksiyonu

Bu fonksiyon yukarıdaki fonksiyonla çok yakından ilişkilidir. Devlet kalkınma kriterini, gelişmişlik ölçüsünü, sosyal refah anlayışını ortaya koymakta ve onu iki yoldan topluma empoze etmektedir.

Biri fikir yayma ve aşılama ile,

İkincisi doğrudan doğruya uygulamaya koymakla.

Toplum, kendi ölçülerine göre daha az çalışmayı, maddî nimetlere daha az el uzatmayı, tarıma bağlı az gelişmiş kalmayı tercih edip bununla mutlu olabileceğine inansa bile devlet çağdaş gelişmişlik düzeyine ulaşmak için maddî refah ölçülerini getirmektedir.

iii — Tercihlerarası İkame Fonksiyonu

Devletin bu ekonomik fonksiyonu yukarıdaki iki fonksiyonunun zorunlu sonucudur.

Bir ekonominin herhangi bir müdahale olmadan, tamamen ferdî tercih ve kararlara göre nasıl işlediği nereye varacağı, böyle bir ekonominin kanunları, kuralları pozitif iktisat ilminin sorunu dur.

Buna karşılık nereye varması, hedeflerinin ne olması, hatta nasıl işlemesi gerektiği ise normatif iktisadın konusudur. Karma

ekonomide devlet bu alanda büyük bir role sahiptir. Sosyal refah kriterini, kalkınma hızını tayin ettiği andan itibaren bir «tercihler arası ikame» prosesü başlamıştır. En üst düzeyde veya hedeflerde yapılan bu tercihler arası ikame işlemi geriye ve alta doğru çok sayıda tercihler ikamesine yol açar.

Bunlardan başlıcaları :

— Tasarruf - tüketim tercihi

— Tasarrufun kullanılması ve yatırımlar tercihi ve daha birçok tercihler.

iv — Stratejilerin Tayini

Modern karma ekonomi fikriyatı ve uygulama alanında devletin en önemli fonksiyonlarından biri de ana ve alt stratejilerin tayinidir.

Strateji tayinine ait bazı örnekler şunlardır :

— Sanayileşmeye mi tarıma mı bağlı olunacak?

— Dışa bağılılık veya kendi kendine yeterlik.

Sanayileşme yolu seçildiği takdirde alt stratejiler şunlar olabilir :

— Tüketim malları sanayii mi yoksa yatırım ve ara malları sanayii mi?

— Yabancı tasarruf ithali ile mi yoksa millî tasarrufla mı kalkınılacaktır?

— Tasarruf kaynağının ağırlığı kamu kesiminde mi, özel kesimde mi olacak?

III

İKTİSAT POLİTİKASI İLKELERİNİN TAYİNİ VE PLÂN YAPIMI

Modern karma ekonomide devletin en önemli iktisadî fonksiyonlarından biri de iktisat politikasının ve plânların yapımıdır. Plân, millî iktisadî hedeflerin seçimi bu hedeflere varmak için gerekli enstrümanların tayini sorununu sistemli, tutarlı olarak ele alan ve bunu gerçekleştirmek için bütün tedbirlerin nasıl alındığını gösteren bir vesikadır. Kalkınma plânlarında :

- İktisat politikası ve plân hedefleri,
- Millî tasarruf ve dış tasarruf kaynakları.
- Tasarruf yaratan kuruluşlar,
- Üretim yapan ve kaynak yaratan kamu iktisadî kuruluşları ile özel sektör kuruluşları arasında bağlantı,
- Kaynakların dağılışı, üretim ve gelir dağılışı,
- Dış ekonomik ilişkiler bütün ayrıntıları ile ele alınır.

Burada kamu kuruluşları ile özel sektör üniteleri arasındaki ilişki bir bakıma iktisat politikası ve plânlarda yer alan bir husustur.

İktisadî kamu sektörü, böyle bir şemada kaynak yaratan, üretim yapan, sektörler arası denge kuran kuruluşlardır.

Devlet iktisadî plânlamasında iki ana yön vardır.

i — Birincisi, belli bir ekonomik yapı çerçevesi içinde, önceden tayin edilen millî hedeflere ulaşmak için kullanılacak iktisat politikası aletlerinin tayini,

ii — İkincisi ise ekonomik yapının maksada en uygun bir biçimde değiştirilmesidir.

Bu sonuncu, yani ekonomik yapının değiştirilmesi, hafif ıslahat programlarından en köklü reformlara kadar uzanan alanları kapsamaktadır.

Hukuk - iktisat ilişkilerinin önemini ileride daha açık belirleyebilmek için «ekonomik yapı» kavramının modern tarif ve tanımlamasını yapalım :

Ekonomik yapı tekniksel, davranışsal ve kurumsal unsurlardan meydana gelir.

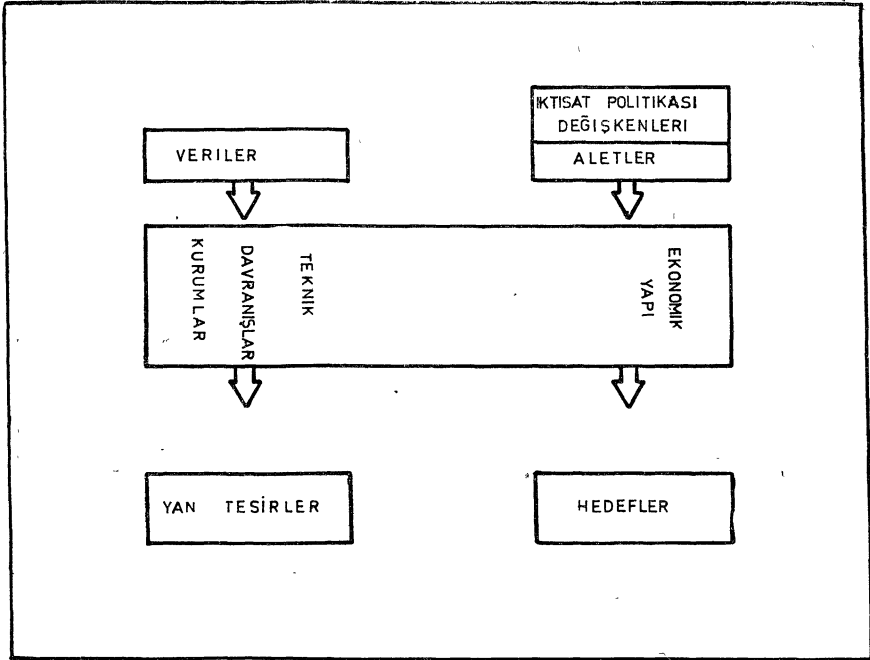
Tekniksel özellikler bütün ekonomik faaliyetlerdeki teknolojik özelliği, davranışsal faktörler karar ünitelerinin davranışlarını, kurumsal faktörler ekonomik faaliyetlerde rol oynayan kurumsal (institutional) özellikleri belirler.

Bu üç unsurun belli ölçülerde belli bir reçete çerçevesi içinde değiştirilmesi «ceteris - paribus» koşullarında ekonomik kalkınmaya yön ve hız verir.

Böylece iktisat politikası ve plânlar biri kısa vadeli ötekisi uzun vadeli iki ana hedef kazanırlar. Kısa vadeli olanlar belli yapı ile hedeflere varmak, uzun vadeli olan ise yapısal değişmeleri gerçekleştirmektir. İki arasında ise karmaşık, karşılıklı bağlantı vardır.

Ekonomik yapının değiştirilmesi yolu ile iktisadî kalkınmanın gerçekleştirilmesi bahsinde hukuk - iktisat ilişkisinin rolü çok büyük olacaktır.

Bu hususu daha açık olarak belirtebilmek için yapısal değişmeyi de içine alan bir plânlı kalkınma modeline yakından bakalım.



Bu şemada ortadaki büyük dikdörtgen ekonomik yapının özelliğini göstermektedir. Bunun sol yanında yer alan üstteki uzun dikdörtgen iktisat politikası aletlerini (iktisat politikası değişkenlerini) alttaki ise iktisat politikası yapıcılarının değiştiremedikleri fakat sonucu etkileyen ve bu sebeple veri kabul edilen değişkenleri içine almaktadır.

Sağ yanda üstteki bölüm iktisadî hedefleri göstermektedir. Yan tesirler adı ile anılan bölümde ise aletler ve verilerin belli bir ekonomik yapı çerçevesi içinde doğurdıkları sonuçların hedefler arasında yer almayanlarıdır.

Başka bir deyimle yan tesirler, hedefler arasında yer almayan sonuçlardır. İstenmeyenleri vardır, katlanılabilecek olanları vardır. İktisat politikası aletlerine örnek olarak kıt kaynakların, özellikle dövizin tahsisini verebiliriz. Veri için misal olarak ücret hadlerini alabiliriz. Hedefler arasında millî gelir seviyesi, ihracat vs. gibi değerler yer alabilir. Yan tesirlere örnek olarak hızlı kalkınma hedefinin bazı hallerde gelir dağılımında eşitsizlik doğurmasını ele alabiliriz.

Bir ülkenin sosyal refahı dar anlamı ve tarifi ile hedeflerin sayısal büyüklüğüne ve bunların ekonomik tatmin alanındaki etkilerine bağlıdır. Geniş kavramı ve tarifi ile ise sosyal refah, iktisat politikası aletleri, veriler, hedefler ve yan tesirler demetinin özelliğine bağlıdır.

Öte yanda uzun dönemde ekonomik yapının değiştirilmesi de söz konusudur.

Bütün bunların en uygun biçimde sonuçlandırılmasında hukuk iktisat ilişkilerinin yeni bir perspektifle, yeni bir yaklaşım çerçevesinde ve modern iktisat biliminin ışığında ele alınması gereklidir.

Ücret hadlerinin veri olmaktan çıkarılıp bir iktisat politikası aleti bir «politika» değişkeni haline gelmesi ile veriler alanından aletler alanına aktarılması halinde ekonomik hedeflerde büyük değişimler olabilir.

Böyle bir değişimin kantitatif sonuçlarının bir model çerçevesi içinde hesaplanması iktisat politikası teorisi, iktisadî plânlar bilimi, plânlama tekniği, kantitatif iktisat ve ekonometri bilimlerinin konusudur. Fakat ücret haddinin veriler alanından aletler alanına aktarılması aynı zamanda sosyo - politik bir sorundur, hukuk felsefesi ve teknik hukuk dallarının konusudur. Yapılması öngörüldüğü takdirde geleneksel görüş ve anlayışın dışında ve üstünde yukarı düzeylerde bir hukuk - iktisat ilişkisine muhtaçtır.

Sunulan plânlama şemasının ekonomik yapı dışındaki bütün yer değiştirmelerde hukuk - iktisat işbirliği çok önemlidir.

Sosyal refah seviyesinin büyütülmesinde bu geniş kavramlı, yüksek düzeyli işbirliğinin önemi çok büyüktür.

İktisat politikası enstrümanları (politika değişkenleri) ile veriler arasında yapılabilecek değişmelerin ve bundan doğacak sonuçların tayini kantitatif iktisadın konusudur. Bu yer değiştirmenin en az sosyal ve ekonomik huzursuzlukla iyi netice alıp sosyal refahı artırıp artıramayacağı genel iktisad'ın konusudur. Fakat böyle bir değişmenin mevcut sosyal yapı ve hukuk düzeni çerçevesi içinde en iyi biçimde gerçekleştirilmesi veya gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği hukukun alanıdır.

Bu düzeyde bir hukuk - iktisat işbirliği yurt kalkınmasına büyük katkılarda bulunabilir.

IV

YAPISAL DEĞİŞME VE HUKUK - İKTİSAT İLİŞKİSİ

Ekonomik yapının uygun bir biçimde değiştirilmesi konusu hukuk - iktisat işbirliğinin en verimli ve en önemli alanı olacaktır. Ekonomik yapı, sebeple sonuç arasında bağlantı kuran bütün özellikleri taşır.

Bir otomobilin gaz pedalı üstündeki ağırlığı sebep ve bundan doğan sonucu hız kabul edersek ikisi arasındaki fonksiyonel bağlantıyı motorun gücü ve otomobilin transmisyon sisteminin özelliği tayin edecektir.

Bu benzetişte motor ve transmisyon sistemi ekonomik yapıdır.

Önce belirttiğimiz gibi teknik, davranışsal ve kurumsal özelliklerden doğan ekonomik yapının hukukla iktisadın en verimli işbirliği alanı «kurumsal değişmeler» olacaktır.

Gerekli tekniği iktisat tayin edecek, davranışlar, sosyo - politik, sosyolojik etkenlerle zamanla değişecektir. Ancak, bir toplumun gelişmiş bir toplum haline gelebilmesi için gerekli tüketici, tasarrufçu, yatırımcı, rekabetçi, ilerici tutum ve davranışlara sahip olma prosesünü yönlendirmek, hızlandırmak için bazı müdahaleler

yapılabilir. Hızla sonuç doğurması muhtemel olan müdahale alanını «kurumsal değişimler» konusundadır. Kurumsal özelliklerden sayılan vergi müessesesinin en uygun biçimde değiştirilmesi, aynı kategoriye giren bir pazarlama düzeni kurulması sermaye piyasasının köklü bir müessese olarak kurulup geliştirilmesi, ekonomik kalkınmanın finansmanında tasarrufun müesseseleşmesi, sınıfların üretim, kalite, fiyat ilişkilerinin bilimsel, sistemli kontrolünü ve standardlaşmasını sağlayacak kurumsal gelişmeler sadece ekonomik kalkınmaya ve sanayileşmeye hız verecek kurumsal gelişmelere yol açmakla kalmaz, davranışlara da etki yapar.

Meselâ, kurumsal değişimde en büyük rol oynayacak sermaye piyasasının kurulması tasarruf eden fertlerle yatırımcıların davranışlarının rasyonelliğe yönelmesinde rolü büyük olacaktır. İktisat sosyolojisindeki son gelişmelere göre iyi hazırlanmış kalıpların, çerçevelerin yani müesseselerin kişisel davranışlarla grup davranışlarını yönlendirdiği kabul edilmiştir.

Sermaye piyasası, ikramiye gibi şansa büyük yer bırakan bir motif yerine tasarrufun getireceği faiz veya temettüün hesaplanması gibi bir tutuma yöneltecektir tüketicileri. Yatırımcılar için de aynı şey düşünülebilir.

Ölçüleri iyi hazırlanmış bir vergi düzeni kurumsal bir faktör olarak dolaylı ve dolaysız tesirlerle bu konuda sahneye girecektir.

Öte yanda iyi hazırlanmış bir pazarlama düzeni alınan ve satılan malların bütün özelliklerinin açıklanıp kıyaslanmasına imkân veren şartları yarattığı takdirde fiyat ve kalite rekabeti gibi davranışsal bir gelişmeye yol açabilecektir.

İktisadî rekabet doğal bir özellik olduğu kadar, belki ondan daha çok, kültür, görgü, gelenek ve terbiyeye bağlı bir husustur.

Türkiye’de bir taksi öteki taksi ile, bir bakkal öteki bakkalla rekabet etmez. Fakat otuz taksi bir araya gelip faraza bir «Hizmet Taksi» firmasını meydana getirdikleri zaman civardaki firmalarla rekabete (hizmet kalitesi, sür’at ve fiyatlar) başlamaktadırlar.

Bu da rekabetin belli bir ekonomik cesaret, belli bir bilinçlilik düzeyi, hatta belli bir görgü ve terbiye atmosferinde doğabileceğini gösterir.

Kurumsal değişmelerin etkileri için çok daha başka örnekler verilebilir.

Bu bahiste özet olarak şunları söyleyebiliriz.

Ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasında iktisat politikası aletleri ile veriler arasında yer değiştirmek, sonuç olarak ortaya çıkan yan tesirleri hafifletmek ve ekonomik yapıyı en uygun biçimde değiştirmek modern iktisat politikası ve plânlamanın konularıdır. Bunun en iyi ve en uygun olarak nasıl gerçekleştirileceği ise hukuk - iktisat işbirliğinin en önemli sayılacak sorunudur.

Ücretin, verimi, alet mi, hedef mi olacağı sorusunun cevabını iktisat ilmi ve tekniği tek başına cevaplandıramaz. Burada yan dalları da kavramak üzere hukuk - iktisat işbirliğİ şarttır.

Hukuk - iktisat işbirliğİ en verimli meyvalarını kurumsal değişmelerin gerçekleştirilmesi alanında verecektir. Zira ölçüleri ve dozları iyi tayin edilmiş kurumsal değişme aynı zamanda davranışların da olumlu yönlerde gelişmesine yol açabilir. Bu alanda çalışmak bir taşla iki kuş vurmaktır. Böylece ekonomik yapının, «teknik dışında kalan iki önemli unsuru (davranışlar ve kurumlar) çağdaş gelişmiş ekonomilerinkine yakın bir biçimde gelişerek iktisadî büyümeye (millî gelir veya kişi başına gelirin artmasına) ve aynı zamanda büyümenin ana şartı olan gelişmişlik düzeyinin yükselmesine yol açar.

V

KARMA EKONOMİ FELSEFESİNİN GELİŞMESİ VE HUKUK

Türk ANAYASASI ile korunan karma ekonomi düzenin bilim, teknik alanlarda yurt ve Dünya şartlarındaki değişmelere uyularak geliştirilmesi ve ona çağımıza uyar bir nitelik kazandırması hızlı kalkınma için şarttır.

1923 yılından bugüne kadar pek az değişmiş bulunan felsefe ve görüşün hızla geliştirilip Türk ekonomisinin, modern bilimin ışığında yeni bir modelinin hazırlanması gereklidir.

Carî görüşe göre karma ekonomi düzenimiz kamu sektörü ile özel sektörün eşit şartlarda üretime katıldığı, devletin sadece yol göstericilik fonksiyonuna sahip bulunduğu bir düzendir.

Bu görüş ve inançtaki eskilik ve katılık yüzünden Türk Kalkınma Modeli gelişmemektedir.

Bu görüşteki yetersizlikleri sıralayalım :

(-) Ekonomi modelimiz sektörün varlığına dar bir ölçü, dar bir perspektif çerçevesinde bağlandığından birinin veya ötekisinin kantitatif ölçülerde büyümesi, ya ekonominin tam bir totaliter devletçiliğe kaydığı veya tam bir ekonomik liberalizm'e eğildiği biçiminde tefsir edilmiş ve ona göre değerlendirilmiştir.

Burada daha ileri giderek sayısal ölçülere başvurulup % 51'i kamu iktisadî kuruluşu olduğu zaman devletçiliğe veya % 51 özel sektör kuruluşları olduğu zaman «Laissez Faire» e yöneldiğini ileri sürenler olmuştur. Bu yetersiz ölçüler yüzündendir ki, bazen iktisatçıların da katıldığı bir grup 1950'lerdeki iktisat politikasının özelliğini değerlendirirken kamu iktisadî kuruluşlarının nisbî paylarının yükselmesine bakarak doğru olmayan değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Halbuki 1950'lerin iktisat felsefesi ekonomik liberalizme kayma arzusunu taşıyan fakat bilimsel temelleri zayıf bir eğilimdi.

Kamu kuruluşlarının nispî payının artması iktisat felsefesinin, iktisat modeli ölçülerinin icabı değil, geçmiş yıllardan devralınan ekonomik bir miras ve bürokratik zorlama bürokratik güçle politik güç arasında koordinasyonsuzluğun sonucudur.

Bu izahları yapmakla güttüğümüz amaç karma ekonomiyi sermaye mülkiyeti kriteri ile izah etmenin doğru olmayacağıdır. Buna sapanan hatta düzeni bu ölçüye göre kuran hükümetlerin ekonomik gelişmenin yapısal temellerini sağlamlaştırması güçtür.

Modern tarif ve tanımlamaya göre karma ekonominin tarifinde gerçek ölçü tercihlerarası ikamenin derecesi, yaygınlığı ve bunun enstrümanlarıdır.

Devlet, millî iktisadî hedefleri tayin eder, bunu sağlayacak iktisat politikası aletlerini, bunun gerektirdiği tercihler arası ikâme prosesünü belirler, stratejileri ana çizgileri ve ayrıntıları ile

ortaya koyar, ekonomide yapısal değişmeleri sağlayacak tedbirleri alırsa, kamu sermaye mülkiyeti olmasa bile, o ekonomiye bazı çağdaş iktisatçılar karma niteliğine sahip ekonomi gözü ile bakmaktadırlar.

Böyle bir tanımlama çerçevesi için kamu sermaye mülkiyeti hükümetin (tam) kontrolünde bulunan, iyi kullanılırsa iyi işleyen bir enstrüman olmaz mı?

Çağdaş iktisatçılar tarafından kabul edilen bu görüşün, Anayasamızın karma ekonomi tarifi karşısındaki yerinin tayini iktisat-hukuk ilişkilerinin yüksek düzeyde işbirliğine muhtaçtır. Kamu tasarruflarının özel sektör finansmanında kullanılması karma ekonomi ilkelerini zedeler mi? Kamu kesimi temel sanayi mamulleri fiyat politikasında bambaşka bir ölçü, bir yaklaşımla hareket ederek kamuya ve özel sektöre ait öteki dallardaki üretim ve yatırımı hızlandıracak çok düşük fiyat politikası izlerse bu son zamanlarda yaygın kamu iktisadî teşebbüslerini rantabl hale getirerek onları kaynak yaratan bir duruma ulaştırılabilir görüşüne aykırı düşüp karma ekonomi görüşünü baş aşağı çevirmez mi?

Bazı alanlarda kamu teşebbüs ve yönetiminin kalkınmaya hız, güç kazandıracak iktisatçılar tarafından tayin edildiği ve bu gerçekleştirildiği zaman karma ekonomi elden gidiyor seslerinin bir anlamı olacak mı? Bu soruların cevaplandırılıp ekonomi modelimizin Anayasa doğrultusunda fakat ileriye doğru geliştirilmesinde yine çok yüksek bir düzeyde hukuk - iktisat işbirliğine ihtiyaç vardır.

Ekonomik sistemler ve doktrinler alanındaki gelişmeler iktisat politikası teorisindeki ilerlemeler böyle bir işbirliğinin çok verimli bir düzeye ulaşmasına imkân verecek bir duruma ulaşmıştır. Çağdaş iktisat politikası teorisi temel endüstriler mamulleri fiyat politikası, dar boğaz endüstrileri ve alt yapı endüstrileri ile alt yapı alanlarının kalkınmaya nasıl hız verdiğini açık ve berrak olarak göstermektedir.

VI

TEŞVİK FELSEFESİ VE HUKUK

Günlük dilimizde, hatta teknik düzeydeki kararlarda «iktisadî teşvik tedbirleri» başlığı ile anılan kararlar üzerinde çok büyük bir önemle durulması gereken bir konudur.

İktisat politikası ve uygulaması terminolojisi çerçevesinde teşvik tedbirinin genel tanımı :

«İktisadî faaliyetlerin nispi çekiciliğinin kasıtlı ve bilinçli olarak değiştirilmesi için alınan tedbirlerdir».

Bu tanım, bir faaliyet alanının çekiciliğini arttırmanın yanında çekiciliğini azaltmak gibi bir amacı da içine alır. O zaman caydırma da genel teşvik tedbirleri içine girer. Caydırma negatif bir teşvikdir. Teşvik'e neden gerek vardır sorusuna gelince : Bu sorunun cevabı bizi teşvik tedbirinin iktisadî felsefesine götürür.

Teşvik, bir ekonominin, iktisat politikasının yapıcılarının amaçladıkları, umdukları ve arzuladıklarından farklı bir biçimde işleminin sonucudur. İhracat gerektiği kadar artmaz, yatırımlar belli alanlara yönelmez, sanayi sektörü umulan hamleyi yapamaz, tarımda belli ürünler istendiği kadar yetiştirilemezse bu alanlarda faaliyetleri canlandırmak lâzımdır. Bunun için bu alanların nispi çekiciliğini (bir bakıma kârlılığını) belli tedbirlerle arttırmak, gereksiz sayılan bazı alanların nispi çekiciliğini azaltmak (caydırıcı tedbir almak) gerekebilir.

Bu tedbirlerin özelliği, tesirliliği, sistemi, tutarlılığı iktisat politikasının teknik sorunları arasındadır. Burada değinmek istediğimiz husus karma ekonomi düzeni içinde teşvik edici ve caydırıcı tedbirlerin hukukî temellerinin hazırlanması ve burada modern iktisat biliminin ışık tutucu görevidir.

Şöyle bir soru ile başlayalım.

Hükümet iktisadî faaliyetlere müdahale gücüne dayanarak bazı faaliyet kollarına ucu ta T. C. Merkez Bankasına uzanan bir mekanizma ile büyük ölçülerde kredi verse ve bazı alanlar bundan mahrum kalsa.. Böyle bir «ayrıcalık» karşısında hükümet tasarrufundan zarar görenler Danıştay'da dava açsalar veya ayrıca Hükümete teşvik tedbirlerini alma yetkisini veren kanunların iptali için ANAYASA MAHKEMESİ'ne başvursalar. Bu durumda Danıştay ve ANAYASA MAHKEMESİ ne karar verebilir?

Davacılar dava dilekçelerinde : «Hükümet kararları ile fırsat eşitliğinin zedelendiğini, serbest rekabet koşullarının gelişmesinin engellendiğini, hür teşebbüs esprisine saygı duyulmadığını ileri sürse. Bunda haklı mı, haksız mı olacaklardır?

Bu soruların cevabı bugün iki ayrı alanda iki ayrı ölçü ile verilmekte ve aynı konuda, aynı «öz» üzerinde hukukçularla iktisatçılar arasında bir düalite bir «dichotomy» mevcut bulunmaktadır.

Hukukçular teşvik tedbirlerinin «ayrıcalık» yaratan yönünü fırsat eşitliğine aykırı sayarlarsa onları bugünkü hukuk - iktisat işbirliği düzeyinde haksız göremeyiz.

Böyle bir dava karşısında iktisat politikası yapıcılarının savunma avukatı savunma dilekçesini şöyle hazırlasa :

«Teşvik tedbirleri» eşitliği zedelemek için değil, tam tersine, onu sağlamak için alınmıştır. Doğu'da yatırımların teşviki gelişmişliğin bütün vatan sathına yayılması ve gelişmişlik düzeylerinin bölgeler arası eşitliğinin sağlanması amacı ile yapılmıştır. Böylece bölgeler arası ekonomik refah farkları azaltılacaktır. İkincisi, teşvik tedbiri özü ile eşitliği bozucu değil, aksine eşitleyicidir. Bazı alanların nispeten düşük olan çekiciliğini (yani kârlılığını) ötekilerin düzeyine yükseltmek asıl amaçtır. Üçüncüsü, Türk ekonomisi kendi kendine tam olarak işleyen bir mekanizmaya sahip değildir. Bir çok faaliyetler genel dengeyi kurmaya elverişli değildir, bir çok alanlarda kıtlıklar, darlıklar belirlemekte ve bazı kolları ekonomiyi felce uğratan dar boğazlar teşekkül etmektedir. Bu dengesizlikler kamu iktisadî faaliyetlerinin dışında kalan alanlarda, yani özel faaliyetler alanında ise tıkanıklıkları açmak, aksaklıkları gidermek ve ekonomik dengeyi sağlamak için teşvik tedbirleri zorunlu görülmüştür. Bundan toplum geniş ölçüde yararlanacaktır.

Böyle bir savunma karşısında hey'etlerin düşüneneceği, konuya yeni bir görüş açısının ışığında bakacağı şüphesizdir. Ancak iddia ve savunma görüşleri karşısında hey'etlerde şu görüşler ve sorular kristalleşebilir.

i — Teşvik tedbirleri bilgi, basiret ve bunların sonucu olarak isabetle alınmış mıdır?

ii — Teşvik tedbirlerinin yüklediği külfetin dolaylı dolaysız dağılımında eşitlik ve adalet ilkesine uyulmuş mudur?

iii — Teşvik tedbirleri sonunda ortaya çıkan ek nimetlerin dağılımı sosyal adalet ilkeleri ile bağdaşmakta mıdır?

Bu soruları teknik iktisat, iktisat politikası uygulaması ve pânalama alanında ileri ihtisas bilgisi olmadan cevaplamak imkânsız.

İşte bu noktada iktisat felsefesi ve politikası ile hukuk arasında ihtilaf ve niza aşamasında değil, ta temelde, kökte ve düzende bir ahenk, işbirliği hatta beraberlik zorunlu görünmektedir.

Bu alanda temel bir felsefenin kurulması ve iki disiplinin (hukuk ve iktisat) yaygın işbirliği Türkiye'nin kalkınma modelinin çok daha sağlam temellere oturtulmasını sağlayacaktır.

Bu yeni felsefe ve işbirliği şu alanlarda özellikle verimli olabilir.

i — Ekonomide sık sık beliren ve bütün faaliyetleri felce uğratan dar boğazların açılmasında,

ii — Karma ekonomi modelinin ıslah edilerek kamu kesiminin özel sektörle birlikte ve eşit şartlarda üretime katılan bir sektör olmak yerine özel sektörden tamamen farklı şart, ölçü ve kriterlerle çalışıp onu çeken, iten, sürükleyen güçlü, öncü bir sektör niteliğine sahip olmasına,

iii — Böylesine güçlü bir kamu iktisadî kesiminin karma düzen felsefesinin özünü bozmadan kurulmasına,

iv — Güçlü kamu iktisadî kesiminin yarattığı ekonomik nimetlerin evvelâ ona bağlı bütün endüstrilere (derece derece, dolaylı dolaysız) dağıtılıp sonra bilimsel, adil bir vergi düzeni ile topluma mal edilmesine ve böylece gelir dağılışında eşitliğin sağlanmasına,

v — Karma ekonomi modelinde radikal sayılacak ve kalkınmaya hız verecek değişmelerin ana hukuk düzenimiz ve carî felsefe ile bağdaştırılmasına hizmet edebilir.

VII

İKTİSAT POLİTİKASI TEDBİRLERİ, KALKINMA PLÂNLARI VE TERCİHLERARASI İKAME PROSESÜ

1973 seçimi öncesi siyasî propogandalarda ekonomik durum, geçim şartları çok önemli bir yer tutmuş, hatta bazılarınca «ekonomik faktör» iktidar değişikliğinde büyük bir rol oynamıştır. Se-

çim öncesi siyasî konuşmaların ağırlık noktasını meydana getiren geçim sıkıntısı, pahalılık dönüp dolaşıp halkın daha iyi bir yaşama standardına sahip olması isteğini ifade eder. Ekonomik faktörlerin seçimlerde rol oynadığı şüphesizdir.

Seçimde ekonomik faktörün rol oynaması ve ağırlık taşıması, halkın ekonomik konulardaki tercihlerini, oyları aracılığı ile açıklamaları demektir.

Bu olay demokratik bir düzen çerçevesinde tercihler arası ikame prosesünün çok nazik, çok hassas olduğunu çok büyük bilgi ve siyasî meharete muhtaç olduğunu göstermektedir.

Hükümetler kalkınma hızını yüksek tutmak, çabuk sanayileşmek ve çok tekrarlanan «çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmak» hedeflerine sahip bulunabilirler. Bu takdirde tüketimin kısılarak tasarruf ve yatırım artırılması, daha az tüketim malı, daha çok yatırım ve ara malı üretilmesi gerekmektedir.

Halk bu yoldan sağlanan gelişmeyi belli ölçülerde takdir etse, fabrika bacalarını hayranlıkla seyretse, büyük sanayi tesisleri ile iftihar etse bile gelişmenin ve kalkınmanın «romantik idealizasyonu» bir noktada güç kaybedecek, günlük yaşama şartları ve daha iyi yaşama düzeyine ulaşma isteği ağır basacaktır. Bu takdirde orada burada şikâyetler, gazete haber ve makaleleri nihayet muhalefetin şiddetli tenkitleri. Fakat o kadar. Ancak aradan dört yıl geçip yeni bir seçim geldiği zaman halk uzun vadeli millî hedeflerin önemi ile kısa vadeli şahsî ihtiyaçlarını, göğüs kabartan sınıfl tesislerle, gücünün yettiği menüyü kıyaslayacaktır.

Bunun sonucu olarak kısa vadeli şahsî ihtiyaçlarının bol miktarda tatminine imkân vereceğine inandığı tercihe oy verecek yani kendi ekonomik tercihlerini açıklayacaktır.

Böyle bir siyasî düzen ve demokrasi çerçevesi içinde karma ekonominin tarifine ve niteliğine uygun tercihler ikamesi yapmak ve bunu uygulamaya fırsat bulacak kadar iktidarda kalmak siyaset ilminin ve uygulamasının en güç konularından biridir. Bir tarafta topluma empoze edilmesi istenilen, hatta zorlanılan «normatif ideler» hedefler ve hükümet tercihleri, öte yanda dört yılda bir en tesirli bir biçimde müeyyide ve mükâfatı ile birlikte açıklanan «halk tercihi». Bu ikisinin en uygun biçimde bağdaştırılması hu-

kuk, iktisat ve siyaset bilimlerinin işbirliğinin ne denli gerekli ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

Tercihlerarası ikame prosesünün bu önemini gören iktisat politikası teorisini geliştiren bilim adamları Anglo Sakson dilinde refah anlamına gelen «Welfare» kelimesini kasıtlı, bilinçli bir biçimde değiştirerek «Welfare» den galat «Votefare» fonksiyonu terimini icat etmişlerdir. Bu fonksiyon demokratik düzende bu partileri uzun süre iktidarda tutmaya elverişli, optimal kararlar demetini veya tercihler buketini vermektedir.

Genel matematiksel ifadesi :

$$W = f (Y, E, D, S, E, O, R.)$$

W : Refah seviyesi,

Y : Millî gelir ve gelişmişlik seviyesi,

F : Hak ve hürriyetler

D : Demokrasi,

S : Sosyal huzur,

E : Gelir dağılışındaki eşitlik ve servet farklarının azalması,

O : Oy hakkı,

R : Sendikal haklar.

Bu değişkenlerin bazıları kantitatif ölçülerle ifade edilse bile çoğu sayısal ölçüye vurulamayan ve bu sebeple kalitatif değişkenler veya etkenlerdir.

Bunların optimal karışımı iktisat, hukuk, siyaset bilimlerinin en yüksek düzeyde işbirliğine muhtaçtır.

Biz sadece iktisat - hukuk işbirliğini ilgilendiren yönünü alalım ve Y ile E arasındaki ilişkiyi inceleyelim.

Y : Gelişmişlik seviyesi,

E : Kişi başına gelir ve gelir dağılışıdır.

İlk bakışta gelir seviyesi ne kadar yüksek ise fert başına gelir o kadar yüksek olur ve fiili gelir dağılımı adil olduğu takdirde ekonomik refah seviyesi hızla yükselir diye düşünülebilir.

Bu, ilk bakışta doğru görünse bile, özellikle kalkınma sürecinin başlarında doğru değildir.

Zira hızlı kalkınmak için çok yatırım yapmak, çok yatırım yapmak için tasarrufu büyütme, tasarrufu büyütme için tüketimi kısmak gereklidir. Tüketimin kısılması yaşama standardının düşürülmesidir.

Bir paradoks gibi görünen bu özellik iktisat ve hukuku yaklaştıran en önemli bir noktadır. Bu tarife göre millî gelir toplam tüketim ve yatırım harcamalarının toplamıdır. Buna göre yatırım ne kadar çok olursa millî gelir o kadar çok olur (harcama ölçüsü ile). Fakat bu carî dönemde ve kısa vadede (millî gelir artmayacağından) tüketimin kısılması, kemerlerin sıkılmasıdır.

Niçin? Gelecek için, daha hızlı kalkınmak ve sanayileşmek için. Böylece özetlenen kamu tercihi karşısında halkın tercihi ne olacaktır?

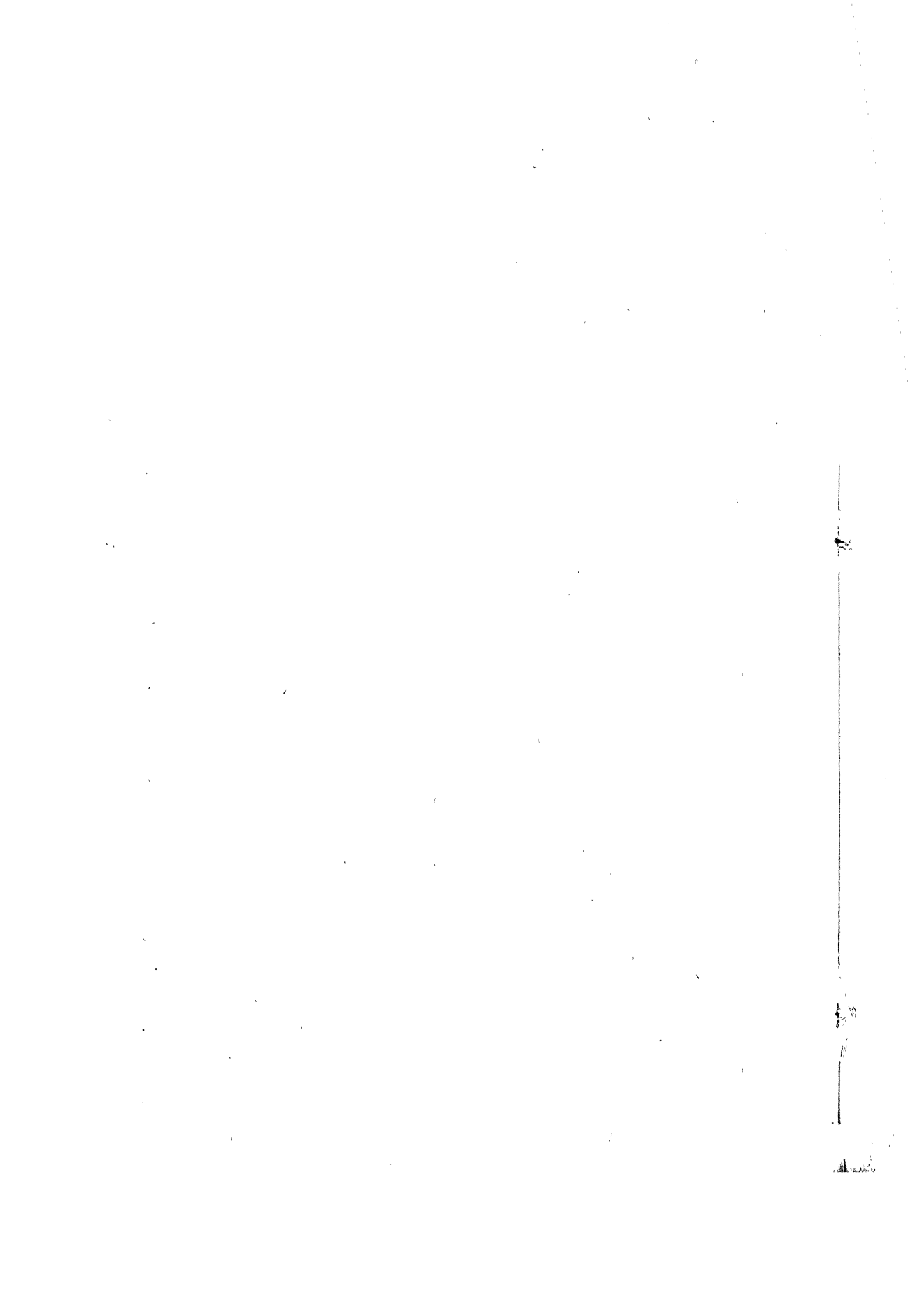
Bu soru bizi demokratik düzenlerde tercihlerarası ikamenin çok güç, büyük bilgi, meharret ve san'at isteyen bir sorun olduğunu gösterir. Bunun temelden çözülmesi Türkiye'de iktisat politikası yapımı ve plânların hazırlanması ile ilgili prosedürün değiştirilmesi ve ıslah edilmesi lüzumunu ortaya koymaktadır.

Bu ıslahatta hukukun, iktisat meselelerine yüksek düzeyde vukuf peydah etmesi ve iktisat - hukuk isbirliği zorunludur.

İKTİSADİ KALKINMA İKTİSADİ İSTİKRAR VE İKTİSATÇI ÜZERİNE

Hüsnü KIZILYALLI

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlık Müşaviri



İKTİSADİ KALKINMA, İKTİSADİ İSTİKRAR VE İKTİSATÇI ÜZERİNE *

Hüsnü KIZILYALLI
Devlet Planlama Teşkilatı
Müşteşarlık Müşaviri

1. GİRİŞ

İktisadi kalkınma ve iktisadi istikrar üzerine Türkiye'de ileri sürülen görüşlerin ve uygulamanın çoğunun çelişik ve iktisat teorisine ters düştükleri görülmektedir. Bu tebliğde konunun teorik ayrıntı ve derinliklerine girmeden belli başlı yanlış örnekleri üzerinde durulacağından konuyu bir örnekle açmak uygun olur. 1974 yılında ekonomide bir durgunluğa yol açmamak için para arzının en az 1973 yılı fiyat artışı % 30 ile 1974 yılı GSMH artışı % 8 in toplamı olan % 38 tutarında artması gerektiği ileri sürülmüştür. Burada yanlış olan 1973 yılında vaki olan fiyat artışını idame için para arzında ilâve artışlara ihtiyaç görülmesidir. Çünkü 1973 yılında fiyatlarda vaki artışlar o yıl para arzındaki aşırı artıştan doğmuştur. Nitekim 1973 yılında para arzı % 32 artarken toptan fiyatlar % 21 artmışlardır. Bu durumda 1974 de para arzını reel gelir artışı ve ekonomideki parasallaşma (hâlâ sözkonusu ise) ötesinde arttırdığımız ölçüde yeni fiyat artışlarına yol açmış oluruz. Gerçekten 1974 de reel gelir % 8, para arzı % 23 artmış ve toptan fiyatlar % 29 yükselmiştir.

İktisadi-mali konularda önemli bir yanlış alanı yoktan, külfetsiz (masrafsız, sıfır maliyetli) kaynak yaratma ve bir anlamda

*) Bu tebliğin değişik bir şekli 14 Aralık 1974 günlerinde Cumhuriyet Gazetesinde yayınlanmıştır.

mucize yaratma çabalarını kapsar. Bu konudaki görüşler, tabii ilimlerde geçerli olan Lavvazye kanununun iktisatta cari olmadığı; diğer bir deyişle bir gayret sarfetmeden ve kaynak harcamadan büyük maddi olanaklara kavuşmanın mümkün olduğu temeline dayanır ki, bu da yanlıştır. Bu konuda bir örnek 1970'lerde ekonomi ve maliye politikasını vergi aletini kullanmadan yürütme çabasıdır. Bir karma-ekonomi düzeni içinde ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, kamu harcamalarını arttırmak ve sosyal adaleti en asgari düzeyde tesis etmek isteniyorsa, bol gelir getiren sağlam bir vergi sistemine ihtiyaç mutlaktır. Karma ekonominin ön şartı vergidir, çünkü vergisiz bir ekonomi ancak özel teşebbüs yoksa mümkündür. Bir karma ekonomide kamu harcamaları hızla arttırılıyorsa ve mevcut vergi sistemi harcama artışlarını karşılayacak geliri getirmiyorsa, yeni vergilerin konulması şarttır. Artan kamu harcamaları 1970'ler Türkiye'sinde olduğu gibi yeni vergilerle karşılanmak yerine sağlam olmayan finansman yolları ile karşılanırsa ve maliye politikası bir kalkınma ve istikrar aracı olarak kullanılmaktan vazgeçilirse, sonuç olarak enflasyona ulaşılır ve yine 1970'ler Türkiye'sinde olduğu üzere enflasyon sadece gelir dağılımını bozmakla kalmaz, tasarruf ve (prodüktif) yatırımların azalmasına da sebep olur.

Külfetsiz kaynak yaratmanın bir yolu olarak da bankalarda atıl yattığı bildirilen 100 milyar liralık mevduatın yatırımlara aktarılmasından sözedilir. Bankalar mevduatları karşılığı kredi verdikleri için burada bir atıl kaynak sözkonusu değildir. Bu nedenle banka mevduatlarının bir kısmını sermaye piyasası kanalı ile hisse senedi ve tahvil alımına sevk ederek tasarruf-yatırım düzeyini yükseltme olanağı çok azdır. Para-kredi konusundaki bir yanlışlık da faiz haddini düşük tutarak maliyet-fiyat artışlarına engel olma çabasıdır ki, iktisat teorisine ters düşen bu tutum sonucu enflasyon ve fiyat artışları daha da hızlanır.

2. İKTİSADİ YAKLAŞIM

Türkiye'nin tüm sorunlarının kökeni ekonomik olduğu halde, siyasi, sosyal ve hatta ekonomik tartışmalarda iktisat bilgisi noksanlığı ve iktisat teorisi yönünden tutarsızlıkların çok yaygın olması ilginçtir. Kalkınmış ülkelerde bile mali, sosyal, siyasi, teknik ve diğer güncel sorunlar en önce ekonomik açıdan incelenip, değerlendirilince, uluslararası ilişkilerde ekonomik amaçlar en önde yer alırken, Türkiye'de iktisadi mülâhazalar her konuda hemen hiç

nazara alınmamakta ve hatta tamamen iktisadi konular dahi için «fırsat» maliyeti gibi en ilkel iktisadi boyutları bilinmeden ve hesaplanmadan, siyasi, sosyal, askeri, teknik vb. mülâhazalarla karara bağlanmaktadır.

İktisadi kalkınma konusunda Türkiye'de ileri sürülen bir kısım görüş ve fikirlerde kalkınma sorunu kanımca rasyonel bir yaklaşımla ele alınmamakta ve hissi açıdan işlenmektedir. Türkiye'de uzun zamandır uygulanmakta da olan bu görüşleri şöyle özetleyebiliriz: Ekonomik kalkınma politikalarında gelir dağılımı, istihdam ve fiyat istikrarına önem vermeden süratli bir sanayileşmeye, özellikle ithal ikamesi endüstrilerine ağırlık verilmelidir. Yatırımlar en ileri teknolojiyi gerektiren sanayilere kaydırılmalı, bunların proje değerlendirme kriterleri gibi, uzun vadeli yapısal değişmeyi nazara almayan ölçülerle değerlendirilip aralarından seçim yapılması usulüne son verilmelidir.

Bu görüşleri iktisadi tahlile tutup, cevaplamadan önce, bir ülke veya ulusun ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayan esas unsurun, fabrikalar, binalar, yollar, sermaye vb. değil, insan olduğunu nazara alarak, bu vakiyadan çıkarılabilecek sonuçlarla önerilen görüşleri karşılaştırmak uygun olur. Kalkınmış ülke ve toplumlarda ana müşterek vasfın, oralaradaki fertlerin teknik, beceri, kültür ve sosyal dayanışma yönünden ulaştıkları yüksek düzey olduğu ileri sürülebilir. Gerçekten bu ulusların ellerinden maddi ilerleme ve refahın bütün belirtileri alınıp yok edilse bile, bunların azim, sosyal dayanışma, örgütlenme, kültür, çalışkanlık, teknik ve becerileri sayesinde yeniden daha yüksek bir refah düzeyine ulaşacaklarına ve bunun için gerekli sermayeyi iç tasarruflarını en yüksek düzeye çıkararak ve kalanını en uygun biçimlerde dışarıdan alarak sağlayacaklarına pek şüphe edilemez.

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın amacı nasıl fertse, ana aracı da ferttir. Kalkınma faaliyetlerini müteşebbis, teknisyen ve işçi olarak fertler yürütecekler; yatırımlar için gerekli tasarrufları onlar yapacaklar; gerekli örgütleri, hukukî, sosyal ve ekonomik düzeni yine fertler kuracak ve yürüteceklerdir. Bu konularda başarı derecesini de fertlerin bilgi, teknik, akıl, çalışkanlık, toplum kurallarına uyma gibi vasıf ve yetenekleri tayin edecektir. Bazı istisnai hallerde yabancı uyruklulardan ve onların uzmanlığından yararlanarak başarı derecesini biraz yükseltmek mümkünse de, bu olanak çok sınırlıdır, asıl olan bu konulardaki ulusal güçtür. Eğer bu konudaki ulusal gücü arttırmak istiyorsak eğitim-öğretime ve is-

tihdama ağırlık vermemiz, fertlere teknik ve kültürel gelişme olanakları sağlamamız, ve bu amaçla onlara minimum fizik ihtiyaçlarını sağlayacak tutarın üstünde ücret vermemiz gerekir. Halbuki önerilen görüşe göre sanayileşme ve onun sınırlı kalifiye işgücü ihtiyacı dışında hiç bir alana ve bu arada eğitime önem verilmiyecek, tam istihdama herhalde hiç ulaşılmıyacak; ve gelir dağılımına önem verilmemesi ve ayrıca enflasyonda bir sakınca görülmemesi (hatta arzulanması) nedeniyle toplumun büyük bir kesimi sağlam bir kafa ve vücut için gerekli düzeyin altında gelir elde edecektir. Böyle bir durumda fertlerden, hızla bir kalkınma için esas araç olarak yararlanılamıyacağı bir yana, onlar minimum fiziki ihtiyaçları bile tam karşılanamayan (ve bu yüzden çalışma gayreti azalan, çocuklar sözkonusu ise iyi beslenemeden zihni ve bedeni gelişmesi eksik kalan) ve geleceğe umutla bakamayan kişiler olarak çeşitli sorunlar doğuracaklardır. O halde kalkınmanın amacı olmak bir yana, ana aracını fert olarak görüyorsak önerilen politika hakkında tereddütler göstermekte haklıyız.

Bu konuda ileri sürülebilecek bir karşı görüş, yüksek gelir elde edenler nisbi olarak daha fazla tasarrufta bulunacakları için, adaletsiz bir gelir dağılımının tasarrufları ve dolayısıyla kalkınmayı hızlandıracağı biçimindedir. Ancak çeşitli ülkelerde yapılmış çalışmalar yüksek gelirliilerin daha büyük ölçüde tasarruf ettiklerini göstermiş değildir. ABD ve İngiltere gibi tasarruf eğilimi yüksek ülkelerde bile yüksek gelirliilerin önemli bir bölümü negatif tasarrufta bulunmakta ve ayrıca aynı gelir grubunda bulunan ailelerin tasarruf eğilimleri arasında büyük farklar bulunmaktadır. Bu ülkeler için bile şahsi gelir büyüdükçe ortalama tasarruf eğiliminin arttığı konusunda tereddütler olduğu gibi, ekonomi politikası açısından asıl önemli olan marjinal tasarruf eğiliminin çeşitli gelir grupları arasında değişmediği tesbit edilmiş bulunmaktadır.* Bu vakıalar muvacehesinde bir az gelişmiş ülkede şahsi gelir artıkça, tasarruf eğiliminin ortalama olarak ve hele marjinal olarak arttığını kabul olanaksızdır.

Önerilen kalkınma-sanayileşme stratejisini ekonomik tahlile geçmeden ikinci bir hususu belirtmek uygun olur. Bir az gelişmiş ülke sermaye-yoğun ileri teknikler kullanır, istihdam ve gelir dağılımına önem vermezse, bu ülkede ücret seviyesi düşük olacağı

(*) Bu konuda geniş açıklama ve kaynaklar için bakınız: Hüsnü Kızıllı «Katma Değer Vergisinin Ekonomik Etkileri», A.İ.T.İ.A. yayını, Ankara 1973, ss. 87-91.

için sanayileşmenin hızlanacağı iddiasını (ki bu da sık sık ileri sürülür) burada inceleyeceğiz. Bu halde örnek alınmak istenen Batı Avrupa'nın, sosyal haklar tanınmadan önce ücretleri minimum düzeyde tutarak sanayileşmesidir. Bir-iki yüzyıl önce vaki olanı bugünün demokratik sosyal hukuk devletinde tekrarlamanın fizibilitesinin olmaması bir yana; o zaman sanayileşme sadece Batı Avrupa'da koruyucu milli politikalar altında cereyan ederken (içerde ve dışarıda fiilen rakipler yokken) bu ülkelerin denizası sömürgeleri ile üçüncü dünya pazar rolünü ifa etmişlerdir. Bugün ise bütün dünya sanayileşmektedir, her ülke içte ve dışarıda ciddi rekabete maruzdur. Bir endüstrinin ihracata geçebilmesi için genellikle önce iç pazarda tutunarak, maliyetini düşürmesi ve kalitesini yükseltmesi gerektiğinden, yeter derecede geniş bir iç pazarın önemi çok büyüktür. Halbuki istihdam ve ücret düzeyi düşük ise iç pazar pek çok endüstride ekonomik kapasitenin kurulması için yetersiz kalır.

Ucuz işgücü, eğer yatırımlar ve kalkınmayı sınırlayan faktör kâr yüzdesinin düşüklüğü ise önem taşır. Halbuki az gelişmiş ülkelerde kârlı yatırım fırsatlarının çok olduğu, eksik olanın sermaye-döviz, teşebbüs ve organizasyon gücü, teknoloji birikimi ve yetişmiş işgücü olduğu bilinmektedir. Düşük ücretin ise işgücünün yetişmesi ve teknoloji birikimi üzerine olumsuz etkide bulunarak, kalkınma darboğazlarını ağırlaştıracağı ileri sürülebilir. Esasen kalkınmayı köstekleyen bir unsur kârlı yatırım fırsatlarının azlığı ise, belli sektörlere yatırım teşviki sağlayarak bu olumsuz etkiyi gidermek mümkündür. Bunun için ücret düzeyini düşürme gereği yoktur. Yalnız ucuz işgücünün, kaliteli de olursa yabancı sermayenin özellikle uluslararası şirketlerin ilgisini çekeceğini, ve bunların ihracat için bazı endüstriler kurmak isteyeceklerini belirtmek gerekir. Ancak bu yoldan gerçek bir kalkınmayı gerçekleştirme olanağı yoktur. Ayrıca bol kaliteli işgücü varsa, bunların ihracat endüstrilerinde istihdamı için ücret düzeyini düşük tutmak gereği yoktur, döviz kurunu ayarlayarak ihracat endüstrilerine istenilen rekabet gücü kazandırılabilir. Bu nedenle işgücünün ucuz olmaması yüzünden, üretim maliyetlerinin yüksek olmasının ihracatı engellediği görüşü geçerli değildir, çünkü bu halde devalüasyon yaparak ihracat malları dış fiyatlarını rekabet edebilir düzeye indirmek mümkündür.

Ekonomik kalkınma üzerine bir müşahade ile bu konu biti-

rilecektir. Kalkınmanın anlamı ve amaçları saptandıktan sonra, sorun belli kısıtlayıcı koşullara riayet ederek, amaçlara en büyük hızla ulaşmaya (veya en büyük miktarda amaç elde etmeye) olanak sağlayacak yöntemi bulmak olur. Amaçlara milli gelir, yatırım düzeyi ve sanayileşme dahil olabilir; kısıtlayıcı koşula bir örnek olarak tasarrufları arttırmak amacıyla tüketimi kısıtlamanın bir sınırı olması, gösterilebilir. Eldeki sermaye, döviz miktarları, teknoloji düzeyi ve ekonomideki diğer darboğazlar kısıtlayıcı koşulları teşkil ederler. Kısıtlayıcı koşul ve darboğazın mevcudiyeti kalkınmanın, darlığı çekilenler dışındaki kaynak ve üretim faktörlerinin mümkün kıldığı hızdan daha düşük bir düzeyde cereyanı sonucunu verir. O halde ekonomide kısa ve uzun vadede belirecek darboğazları önceden tahmin ederek, bunları giderecek tedbirleri zamanında alırsak kalkınmayı hızlandırmamız mümkün olur. Bu itibarla rasyonel davranış darboğazların önceden tahminini gerektirir; bunun için de kantitatif yöntemler, gölge fiyatlar, yatırım kriterleri gibi iktisat «teknikleri» ne ihtiyacımız artarken, ne-pahasına-olursa-olsun-sanayileşme, ucuz-enerji, heryere- karayolu, ucuz-gübre gibi «sloganlar» dan¹ uzaklaşmamız gerekir.

Her-ne-pahasına-olursa-olsun sanayileşme görüşü iktisadi açıdan hemen her yönden tenkid edilebilir. Bugün en ileri teknoloji, ithal ikamesi, ve sermaye-yoğun üretim teknikleri biçiminde özetlenebilen ve moda olan bu ekonomik kalkınma stratejisinde ne statik ne de dinamik maliyetler nazara alınmaktadır; önerilen bu girişimlerin alternatif maliyetlerinden ise hiç söz edilmemektedir. «Sanayileşme ve ileri teknolojiye² evet; ama hangi maliyete ka-

- (1) Aslında bu gibi sloganların önerdiği faaliyetleri bir mikro veya (daha iyisi) makro proje olarak ele alıp, getirdikleri ile götürdüklerini (sağlayacağı faydalar ile maliyetini) karşılaştırarak değerlendirmek gerekir. Ucuz satılan enerjinin, enerji yatırımları finansmanında kaynak yetersizliğine yol açarak, enerji darlığına sebep olacağını belirtelim.
- (2) Aslında en ileri teknoloji sözcüğünün de neyi ifade ettiği pek belli değildir. Teknolojik gelişmeye sahne olan endüstrilerde yaygın bir şekilde uygulanan yeni teknoloji dışında, bazı yeni tesislerde uygulanan (yeni tesislerin çoğunda değil) teknoloji, geliştirilmekte olan veya denemekte olan teknolojiler arasında hangisinin uzun vadede geçerli olacak en ileri teknoloji olduğunu saptamak ancak ciddi incelemelerden sonra mümkün olabilir. Bunlar arasından seçim yaparken de ülke koşullarını nazara almak gerekir; örneğin işletme ve bakım için gerekli çok kalifiye işgücünü temine imkân yoksa, te-

dar?» sorusu sorulmamaktadır bile! Kaynaklar sınırsız veya sınırlı maliyetli olmadığına göre sanayileşmeden elde edilen faydaların, değerlerin (nasıl ölçülürse ölçülsün, ama ölçülsün), sarfedilen kaynakların maliyetini karşılaması şarttır. Ayrıca seçilen sanayileşme demetinin, tercih edilmeyen bir diğer (alternatif) sanayileşme demetinden daha fazla net fayda (fayda eksi maliyet) getirmesi veya en büyük (fayda/maliyet) oranına sahip olması yine rasyonel hareket açısından şarttır. Kaynakların optimum dağılımı, fayda-maliyet oranları, gölge fiyatlar vb. teknikler bizi optimuma götüren araçlardır. Bunun karşıtı olan sadece sanayiye, ithal ikamesi-ne ve ileri teknoloji gerektiren alanlara yatırım yapıp; ham madde üretimi, ihracat endüstrileri ve emek-yoğun yatırım alanlarından tamamen kaçınmak, tutarlı gibi görünürse de ekonomiye maliyeti çok yüksek ve keyfi bir strateji niteliğindedir. Bu iki nevi yatırım alanı arasında kesin bir tercih yapmaksızın, birincilere (sanayiye) ağırlık vermekle birlikte, gerektiğinde veya zaman zaman ikincileri de (tarım, vb.) ele alma halinde, yine keyfilikten kurtulmak için bu iki alan arasındaki tercihleri yukarıda sözü edilen teknik ve kriterlere göre yapmak şarttır. Yukarıda değinildiği üzere ithal-ikamesi sanayileri esas alan bir yatırım politikası benimsense dahi, bu tanıma giren sanayiler arasında seçim ve sıralamalar için adı geçen kriterlerden birine ihtiyaç vardır.

Sanayileşme, sermaye-yoğun teknoloji ve ölçüye gelmeyen büyük yararlar (çok zaman mevhum), ötedenberi Türkiye'nin yatırım programını tayin eden en önemli faktörler olmuşlardır. Bu çerçevede büyük ve mevhum faydalardan bir an önce faydalanmak için de özellikle büyük yatırım projelerinin, doğru dürüst projeleri hazırlanmadan, alternatifleri ile karşılaştırması yapılmadan icrasına geçilmesi olağandır. Tenkit edilmesi gereken bu yatırım stratejisinin, ölçülemeyen büyük faydalara yol açacağı gerekçesiyle mazur gösterilmesi yanlış bir tutumdur. Yatırımlarda olduğu gibi ekonomik ve sosyal politika uygulamalarında da (teşvik tedbirleri, reform uygulamaları gibi), proje ve girişimlerin ölçülemeyen faydaları yanında, ölçülebilir fayda ve maliyetlerinin doğru bir şekilde tesbiti üzerinde durmak şarttır. Ama olagelen, ölçülebilir

sisi hiçbir zaman doğru-dürüst çalıştıramama riski alınmak istenmi-yorsa, bu üretim tekniğinden vazgeçilmelidir. Ayrıca en ileri teknolojileri benimseme halinde düşülecek duruma Ankara E.G.O. İdare-sinin «fuel-oil»dan havagazı üreten tesisi güzel bir örnektir.

alanları bir yana bırakıp ölçülemiyen fayda ve mahzurlar üzerinde edebiyat yapmaktır.

Bugün Türkiye ekonomisinin sorunları (i) tasarruf ve yatırımların azlığı, (ii) yatırım ve kalkınma hızlarının düşük olmalarına karşılık enflasyon haddinin yüksekliği ve (iii) istihdam ve gelir dağılımı sorunlarının giderek büyümesi olarak özetlenebilir³. Ekonomik kalkınma plan ve programlarını bu sorunlara hiç yer vermeden tayin etmek anlamsızdır. Yüksek bir teknoloji ve sanayileşme düzeyine ulaşacağım bahanesi ile, yüksek fiyat artışları, işsizlik, gelir dağılımındaki adaletsizlikler, gıda maddeleri kıtlıkları ve yatırım-tasarruf düzeyinin düşüklüğünü kabule şayan bulmak rasyonel bir davranış olamaz; elde edilen yarara mukabil katlanılan külfet çok büyüktür. Ayrıca üzerinde durulmayan olumsuz yan etkilerin giderek amaç olan sanayileşmeyi de köstekleyecekleri açıktır. 1970'lerde Türkiye'de uygulanan ekonomi politikası burada tenkid edilemeye oldukça yakındır, sonuç ise düşük bir kalkınma hızı ile yüksek bir enflasyon haddi biçiminde olmuştur.

Ekonomik planlamada belli değişkenleri amaç alıp, onları azamileştirmeye çalışırken ikinci derecede önemli bazı hususları (fiyat istikrarı, istihdam, gelir dağılımı gibi) tamamen ihmal yerine bunların tolerans sınırlarını da programa dahil etmek mümkündür. Bu halde sanayileşme hızını söz gelimi % 15 kılarken, fiyat istikrarının bozulmamasına çalışılır. Bu suretle de ana amaç olarak alınan, sözgelimi teknolojik düzeydeki ilâve % 10 artışın, işsiz sayısında yol açacağı artış cinsinden maliyeti de bilinmiş olur ve teknolojide ilâve artış veya ek istihdam olanağı yaratma arasındaki seçim bir temele dayanmış olur.

Öte yandan bir ülkedeki teknoloji düzeyini en ileri teknik kullanan 3-5 fabrikanın teknolojisinin ilerilik derecesi değil, o toplunun işgücü ve müteşebbislerinin teknik beceri dereceleri tayin eder. Fabrikalarda yaparak öğrenmek mümkündür, fakat bunda çeşitli sınırlamalar vardır. Bir ulusun teknoloji düzeyi, genel ve

-
- (3) 1970'lerde enflasyon haddi yükselirken, tasarruf ve yatırımların nisbi olarak azalışının kantitatif tesbiti için bakınız: Hüsnü Kızılyallı ve Sübidey Togan, «Türk Ekonomisinde Tasarruf Açığı», Türk Ekonomisinde Tasarruf Açığı ve Dış Finansman Sorunları Semineri, Ocak 1974, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul (tek-sir).

teknik eğitimin yapıldığı okullar ile yaparak öğrenimin mümkün olduğu fabrikalar sayesinde yükselir. Gerekli teknik bilginin ne ölçüde ve hangi okullarda ve ne ölçüde ve hangi fabrikalarda elde edileceği bir hesap kitap meselesidir; ve bu konu bu biçimde ele alınmalıdır.

Bu vesile ile Türkiye’de gerekli eğitimin ilerilik derecesi hakkında zaman zaman ileri sürülen, kanımca yanlış olan bir görüşe işaret etmek isterim. Bu görüşe göre Türkiye az gelişmiş bir ülke olduğundan bizim dünya ölçüsünde birinci sınıf teknik ve sosyal bilim adamlarına ihtiyacımızın olmadığı, bu vasıfta bilim adamı yetiştirmekten kaçınmamız gerektiği, çünkü bunları kendi ülkemizde kullanamayacağımız için onları yetiştirmekle beyin göçünü hızlandıracacağımız ileri sürülür. Beyin göçü, bunun nedenleri, göç edenlerin Türkiye’ye yapmaya devam ettikleri katkılar üzerinde çok şey söylenebilir. Burada sadece birinci sınıf bilim ve teknik adamlarına bizim de ihtiyacımızın olduğunu, onlar sayesinde pek çok yanlış adımın ve israfın önlenebileceğini ve Türkiye şartlarına uygun teknoloji ve kalkınma politikasının ancak onlar tarafından geliştirilebileceğini belirtelim. İhtiyacı bu şekilde saptadıktan sonra, yetiştirilecek her 3 kişiden 2 kişinin yurt dışına kaçması sorununu ele almak kolaydır. Aslında ihtiyacımız olan bu adamları yurt dışına kaçıyor diye hiç yetiştirmemek anlamsız bir tutumdur. Bir benzetme yapmak gerekirse, doktorlarımız büyük ölçüde yurt dışında çalışıyorlar diye, tıp fakülteleri kapasitelerini azaltma yoluna gidilmesi önerisi zikredilebilir. Bu önerinin yanlışlığı açıktır. Burada yapılması gereken bir yandan doktorları Türkiye’de tutmak için gerekli koşulları hazırlamak, öte yandan da yurt dışına devam edecek göçü de nazara alarak tıp fakülteleri kapasitelerini arttırmaktır.

Kalkınma ve istikrar konusuna kısaca değinmek isterim. Ekonomik kalkınmanın enflasyonsuz olamayacağı şeklinde, Latin Amerika tipi ekonomi politikalarının iktisat bilimi mantığı açısından sakatlığını belirtmeye lüzum yoktur. Sadece, bu halde söz konusu yapısal enflasyonun % 3-5 raddesinde olması gerektiğini, % 10’un üzerindeki enflasyon nisbetlerinin ancak parasal enflasyonla açıklanabileceğini belirtelim. Diğer yandan mevcut «eşel-mobil» sistemi nedeniyle gelişmiş Batı ülkelerinde (ve Latin Amerika’da) talep enflasyonunun çabucak maliyet enflasyonuna dönüştüğünü ve bu yüzden enflasyonla mücadelenin gelişmiş ülkelerde Türkiye’-

dekine nazaran çok daha zor olduğunu belirtmek gerekir. Türkiye'deki enflasyon «eşle-mobil» sistemi olmadığı için talep enflasyonunu niteliğini daima korur; bu nedenle ve düşük fiyatla satış yapan geniş bir kamu ekonomi kesiminin mevcudiyeti nedeniyle Türkiye'de enflasyonla mücadele Batı dünyasındakine nazaran çok daha kolaydır. Burada yine enflasyonla mücadele konusunda Türkiye'de yaygın olan bir diğer yanlış görüş faiz hadleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri mamulleri fiyatlarının enflasyon sırasında düşük tutulmalarıdır. İktisat teorisi enflasyonla mücadelede faiz hadleri ile kamu teşebbüsleri fiyatlarının yükseltilmesini önerir.

Fiyat istikrarının sağlayacağı pek çok fayda vardır. Diğerleri meyanında sağlam bir paranın muamele saiki dışında, servetleri muhafaza aracı olarak kullanılması önemlidir. Fiyat düzeyi sabit kalırken para arzının 1 milyar lira artması ülkedeki sermayenin reel olarak 1 milyar lira artması anlamındadır. Fiyat istikrarı varsa tasarrufların altın, arsa ve dövize dönüştürülmesi zarureti ortadan kalkar. Fiyat istikrarı halinde büyük nisbetli devalüasyon yapılmasına da lüzum kalmaz.

Türkiye'de görünüşe göre enflasyonu kimse istememektedir; ama enflasyonu önleyici politikalara özellikle iş alemi karşıdır. Türkiye'deki iş alemi enflasyonun bünyesel olduğu ve bu nedenle para arzını frenlemenin ekonomik durgunluğa yol açacağı görüşündedir. Enflasyon haddi % 20-30 raddesinde iken bile enflasyonun nedeninin yapısal olduğu iddia edilerek, para arzı frenlenmez ve aksine ekonomik durgunluğu önlemek veya ona meydana vermemek gerekçesiyle para arzı arttırılmaya devam edilirse enflasyonist sürecin sonu gelmez. Burada iş aleminin enflasyon konusunda tarafsız olamayacağını belirtmek gerekir. Çünkü enflasyonun gelir dağılımını iş alemi lehine bozduğunu her iktisatçı kabul ederse de, bünyesel enflasyon teorisini her iktisatçı benimsemez⁴.

-
- (4) Az gelişmiş ülkelerdeki enflasyonun yapısal ve bu nedenle kaçınılmaz olduğu; bu yüzden de ekonomik ve sosyal yapıyı zamanla ve radikal reformlarla değiştirmedikçe enflasyondan kurtulmanın mümkün olamayacağını, enflasyonla mali ve parasal tedbirlerle mücadele halinde istihdamın azalacağını bazı iktisatçılarla beraber Batı Avrupa ülkeleri sosyalist partileri de benimserler. Bu konuda karşıt bir görüş eski haftalık sol eğilimli «New Statesman» dergisinin bir zamanlar editörü olan Paul Ichnscn'in «New Statesman» dergisine yazdığı makalede şöyle açıklanmıştır: Ücret enflasyonu aşırı dere

Bu nedenle iş aleminin menfaati enflasyonun devamındadır, para darlığı ve atıl kapasite iddialarını onlar ileri sürerler ve bu konuki delilleri onlar gösterirler; ancak bu konuda onlar tarafsız olmayabilirler.

Bu konularda ileri sürülen, görünüşte mantıklı olan, fakat aslında yanlış olan görüşlere bazı örnekler verilebilir: Enflasyonla mücadele edilirken, bir üretim zorluğuna yol açılmaması için bol ve ucuz kredinin şart olduğu ilâve edilir. Maliyet artışlarına ve dolayısıyla fiyat artışlarına yol açacağı gerekçesi ile ilâve vergilerin enflasyonu körükleyeceği şeklindeki iddialar dahi ileri sürülmemiş değildir. Üreticilere bol ve ucuz kredi sağlanırken, tüketicilerin satınalma güçlerinin daraltılmasından bahsedilmiş, ama bu gerekçe ile banka kredilerinin kısıtlanması istenmemiştir. Halbuki bol ve ucuz tutulan banka kredilerinin, ilk aşamada üretim ve yatırım için verilse dahi, bilâhare tüketici kredisine dönüştürülmesine engel olunamaz. Bazı üretici ve yatırımcılar olumsuz etkiye maruz kalmasınlar diye enflasyon sırasında, kredi hacminin geniş tutulması halinde enflasyon körüklenmiş olur.

Enflasyonun, özellikle ekonomiye yerleşmiş bir enflasyonun zararlarını burada sıralamağa gerek yoktur. Ancak enflasyondan kurtulmanın da bazı maliyetleri vardır : Şiddetli bir enflasyonu durdurabilmek için tüketim ile birlikte yatırım hacmini de daraltmak gerekebilir; bu mücadele esnasında genel talep seviyesinde vaki olan düşme sonucu bazı sektörlerle olan talep yetersiz kalıp, atıl kapasite ve üretim azalması sözkonusu olabilir. Enflasyondan kurtulmak için bu gibi maliyet ve külfetlere razı olmak gerekir. Bununla beraber az gelişmiş ülkelerde bazı sektörlerde görülen atıl kapasite durumlarına, talep yetersizliğinden ziyade kârını azamileştiren bir tekelcinin, düopolcünün veya eksik rekabet koşullarının yol açtığını belirtmek gerekir⁵.

cede kalabalık okullar, gerektiğinden düşük ücret olan öğretmenler, teçhizatı yetersiz hastaneler, asi hemşireler, müflis üniversiteler, kitap satınalamayacak durumda profesörler, vb. demektir. (Time dergisi, May 26, 1975, s. 9).

- (5) Az gelişmiş ülkelerde çeşitli nedenlerden ileri gelen rekabet eksikliği yüzünden sınai işletmelerin daima atıl kapasite ile çalıştıkları, sektörel kapasite kullanımlarının genellikle % 50-70 mesabesinde oldukları bir OECD araştırmasında tesbit edilmiştir. I. Little, T. Scitovsky

Enflasyon sırasında kredi kısıtlaması halinde bazı yatırımların durması, bazı fabrikaların faaliyetlerini kredisizlikten tatil etmeleri ve iflâsların çoğalması gibi olaylar gerekçe gösterilerek kredilerin arttırılmasını istemek anlamlı değildir. Genel kredi kısıtlaması halinde, kredi darlığını ilk hisseden prodüktif yatırım ve üretim alanları ise, bu durum kredi düzeninin bozuk olduğunu gösterir. Çaresi kredi düzenini düzelterek prodüktif alanların, hiç olmazsa prodüktif olmayanlar kadar tercih görmesini sağlamaktır. Uzun vadeli olan bu tedbir dışında kısa vadede, Merkez Bankası kaynak ve yetkilerinin kullanılmasi suretiyle prodüktif alanlara kredilerin arttırılması sağlanabilir. Fakat bu halde de toplam kredi hacminin, ekonominin istikrarı için riyeti gerekli sınırı aşmaması şarttır. Diğer yandan iflâs eden teşebbüslerle, kredisizlikten faaliyetini tadil eden işletmeler gerçekten prodüktif iseler bunların sahip değiştirerek üretime devam edecekleri açıktır. (Sözkonusu mülkiyet değişikliği piyasa ekonomisi kurallarına uygundur ve millî ekonomi açısından bir kayıp ifade etmez).

Enflasyondan kurtulmak istiyorsak banka kredisi ve para arzı artışlarını frenlemek, faiz nisbetleri ile kamu kesimi fiyatlarını yüksek bir düzeyde tutmak, kamu kesimini sağlam kaynaklarla finans etmek zorundayız⁶. Devalüasyonlar dış ticaret hadlerini aleyhimize çeviriyor, onlardan kaçınmamız gerekir diyorsak, ilk önce enflasyondan kaçınıp, iç istikrarı korumamız gerekir.

3. SONUÇ VE İKTİSATÇININ ROLÜ

Şimdiye kadar anlatılanları özetlemeye gerek yok, çünkü konu zaten çok özet olarak işlenmiştir. Sadece önemli bir sonucu ortaya koymak uygun olur: Yatırımlarla ekonomik ve sosyal politikaların maliyetlerini, sağlayacakları yararları ölçüp, iktisadi

ve M. Scott, «Industry and Trade in Some Developing Countries : A Comparative Study» OECD and Oxford University Press, London 1971, 2. ci basım, ss. 93-99).

- (6) Enflasyon konusunda burada özetlenen görüşler ayrıntılı olarak **Banka ve Ekonomik Yorumlar** dergisinde tarafımcı yazılmış **Türkiye'nin Cari Ekonomik Durumu ve Enflasyon** (Nisan 1975), **Enflasyonun Nedenleri** (Mayıs 1975, **Bünyesel Enflasyon Teorisi** (Haziran 1975 ve **Türkiye'de Cari Enflasyon Tipi ve Öneriler** (Temmuz 1975) başlıklı makalelerde incelenmişlerdir.

yönden ciddi bir sayısal değerlemeye tabi tutmak zarurettir. Devletin ekonomik ve sosyal planlama faaliyeti de esasen bunları içerir. Diğer bir deyişle kalkınma planı olmalıdır ve ayrıca makro düzeydeki plân ve hedeflerin, mikro düzeydeki plân ve programlarla (sektör planları ve yatırım projeleri) tutarlılığı sağlanmalıdır. İktisadi açıdan yapılacak bu değerlemeyi ekonomik ve sosyal politikalar dışındaki sorunlara da uygulamakla büyük yararlar elde edilecektir. Bu gibi değerlemeler doğal olarak sosyal fayda-külfet oranları, gölge fiyatlar, reel efektif koruma vb. tekniklerin kullanılmasını gerektirecektir.

Kalkınma planlarının başarıya ulaşabilmeleri ve belli kaynak ve fedakârlıkla en büyük faydayı elde edebilmek için, ilk önce Devlet Planlama Teşkilatının önerdiği ekonomik politika ve yatırım programlarının ve alternatiflerinin maliyet ve faydaları ile ortaya konulması ve bunlar arasından mümkünse optimizasyon tekniklerini de kullanarak rasyonel seçimler yapılması gerekir. Ayrıca Bakanlık ve resmi kuruluşlarda bulunan planlama birimlerini, kendi alanlarındaki faaliyet ve projelerin sözü edildiği biçimde maliyetlerini, alternatiflerini ve faydalarını kantitatif metodlarla ölçüp değerleyecek bir kadro ve kapasiteye ulaştırmak gerekir.

Bu çerçevede Türkiye ekonomisinin her yönünü ciddi araştırmalara tabi tutup inceleyerek sorunları ve kalkınma potansiyellerini ortaya çıkarmak, alternatif politikaları sayısal yönleriyle tesbit etmek gibi konularla *ilmi* açıdan uğraşmak üzere, Birinci Beş Yıllık Planda öngörülmüş bulunan «Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Kurumu»nun kurulması şarttır. Bugün hemen her ülkede ekonomik ve sosyal konularda araştırmalar yapan birden çok kurum, enstitü mevcut olduğu halde, Türkiye’de böyle tek bir araştırma merkezinin dahi bulunmaması dikkati çekmektedir. Türkiye koşullarına uygun iktisadi ve sosyal bilimlerin geliştirilmesinde araştırma merkezlerinin büyük katkısı olacaktır.

Bu arada Türkiye’de hukukçular ve teknik bilimlerle uğraşan kişiler barolar, tabib odası, mühendisler odası gibi odalar etrafında örgütlenmişken, sosyal ilimlerle uğraşanların bir örgüt, oda veya dernek etrafında birleşmediklerini görüyoruz. Bir *iktisatçılar odasının* kurulmasında, gerek bu grubun ve gerekse yurt çıkarları açısından yarar vardır.



**TÜRK SİYASAL YAŞAMINDA CEPHELER VE
SOSYAL DEVLET KAVRAMI**

Dr. Emre KONGAR

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

TÜRK SİYASAL YAŞAMINDA CEPHELER VE SOSYAL DEVLET KAVRAMI

(Toplumbilimsel Bir Yaklaşım)

Dr. Emre KONGAR

1. CEPHELEŞMENİN KÖKENİ : OSMANLILARDA SİYASET.

Osmanlı İmparatorluğunun çöküşüne bir çare olarak ortaya çıkan batılama çabaları (Karpat, 1972) Genç Osmanlılar eylemi ile 1876 da Birinci Meşrutiyetin ilânına yol açtı. Böylece İmparatorluk, yazılı bir anayasaya sahip olan ilk islam devleti niteliğini kazandı.

Birinci Meşrutiyet aslında toplumun içinden doğan yeni toplumsal ve ekonomik güçlerin bir sonucu değildi. Tam tersine, tepeden inme bir yenilik niteliği taşıyordu. Batının askeri üstünlüğü ile uyarılan merkezi bürokrasi, İmparatorluğu kurtarma çabalarına girişmişti. Özellikle Fransız devriminden etkilenen halktan kopuk Osmanlı aydınları, kurtuluşu, tutarlı olmayan bir öğretisel (ideolojik) çerçeve içinde, meşrutiyetin ilânında bulmuşlardı. Öğretisel çerçeveleri tutarlı değildi, çünkü ekonomik görüşleri yoktu ve halktan kopuktular. Üstelik Sultan-Halifenin yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik meşrutiyet için, Sultan-Halifenin buyrultusuna ortak edecekleri başka toplumsal güçlerden yoksundular. Böylece meşrutiyet Sultan-Halifenin buyrultusunun aydın bürokratlar lehine sınırlandırılmasına yol açtı. Oysaki aydın bürokratlar toplumsal bir tabana dayanmıyorlardı. Tabandan yoksun oldukları için de meşrutiyetin ilanından çok kısa bir süre sonra Abdülhamid, kolayca, bu bürokratları ortadan kaldıracaktı ve meşrutiyet yönetime son verdi.

İşte günümüze kadar süregelen siyasal cepheleşmenin kökeninde İmparatorluğu kurtarmak için girişilen bu çabalar yatar. Toprak kaybetmeye başlayınca ayılan Osmanlılar geri kalış nedenlerine eğilmek gereğini duydular. Temel geri kalış nedeni, Osmanlı devlet düzeninin, merkezî iktidara rakip çıkmasını engellemek amacıyla ile, her türlü toplumsal ve ekonomik değişme ve dolayısıyla gelişmeyi engelleyici *status quo*'cu yapısıydı (İnalçık, 1970a : 42; 1970b: 217-218). Ayrıca kapitülasyonlar ve daha sonra da Osmanlı borçları bu geri kalışı pekiştiren nedenler arasındaydı. Bu temel nedenleri anlayabilecek bilgi ve bilinçten yoksun olan merkezî iktidar çözüm için biri ileriye öteki geriye dönük iki zıt yaklaşım geliştirdi. İleriye dönük yaklaşım 'batıcılık', geriye dönük yaklaşım ise 'İslamcılık' ana çizgileriyle belirlendi. Bu iki yaklaşımı temsil eden iki ayrı cephe ise varlığını günümüze kadar sürdürmüştür. Tarihsel gelişimi günümüze kadar getirmeden önce bu iki cephenin genel niteliklerine bakmak gerekir.

Osmanlıların kurtuluşunu batıya dönük devrimler yapmakta bulunanların oluşturdukları cephe «DEVLETÇİ-SEÇKİNCİ» cephe idi. Bunların temel nitelikleri devletin önemli kesimlerini elinde tutan bürokratlardan ve aydınlardan oluşmalarıydı. Bu nedenle imparatorluğu kurtarma çabalarını devlet gücüne dayanarak gerçekleştirme arzusunda oldukları devrimler üzerinde odaklaştırmışlardı. Bu görüş onları «devletçi» yapıyordu. Öte yandan halktan kopuk olmaları ve imparatorluğu ancak kendilerinin kurtaracaklarına inanmaları onları ister istemez «seçkinci» (elitist) bir yaklaşıma itmişti.

Devletçi-seçkinci cephenin en önemli niteliklerinden biri de İmparatorluğun ancak merkezîyetçi bir yaklaşımla kurtarılabilmesine olan inançtı. Bu inanca ek olarak, devletçi-seçkinciler, Sultan-Halife'nin buyrultusuna ortak olmak istediklerinden Osmanlılardaki anayasacılık eyleminin de öncülüğünü yapıyorlardı. Anayasacılık eylemi yoluyla devlet yönetimindeki ağırlıklarını artırarak batının kimi askeri, eğitimsel siyasal ve ekonomik kurumlarını (tutarlı bir biçimde olmasa bile) Osmanlı toplumuna aktarmak istiyorlardı. Devletçi-seçkinci cephenin tutumu, oldukça baskıcıydı.

İmparatorluğun çöküşüne İslamcılık çizgisinde çözüm arayanlar da, devletçi-seçkinci cepheye karşılık, GELENEKÇİ-LİBERAL cepheyi oluşturmuşlardı. Bu cephenin gelenekçiliği, İmparatorlu-

ğun kurtuluşu için islamcılık çizgisinde geriye dönüşten ve devletçi-seçkinci cephenin batıcılığına ve değişme isteklerine karşı geliştirilen direnmeden doğuyordu. Bu gelenekçilik bir yandan islama, öte yandan Osmanlıların derebeyi benzeri toplumsal yapısına dayanıyordu. İşlevi (fonksiyonu) ise hem batıcı değişme eğilimlerine karşı durma, hem de İmpartorluğu kurtarma için geriye gidişi sağlama olarak ikili bir çizgide belirlenmişti.

Gelenekçi-liberal cephenin liberalliği hem siyasal hem de ekonomik temellere dayanıyordu. Devletçi-seçkinci cephenin devletçiliğine karşı bir tepkiydi bu liberallik. Kişinin devlet karşısındaki özgürlüğü, gelenekçi-liberal cephenin, devletçi-seçkinci cepheye karşı geliştirdiği bir savunmaydı. Ayrıca bu cephe devletçi-seçkincilerin merkeziyetçiliğine karşı ademi merkeziyetçilik (yerinden yönetim) ilkesini savunuyordu. Cephenin en önemli niteliği islam dini ve Osmanlı geleneğini bayrak edinmiş olmasıydı.

Bu cephele, Osmanlı İmparatorluğunun yıkılışı süreci içinde, imparatorluğun kurtuluşuna değil, ortadan kalkışına hizmet etti. Devletçi-seçkinci cephe, anayasacılık eylemi adı altında bürokrat diktatörlüğü kurarak, batılaşma çabalarıyla devlet-halk yabancılaşmasını daha da artırdı. Buna karşılık, gelenekçi-liberal cephe, devletçi-seçkinci cephenin her atılımına karşı çıkarak, fakat, geçerli çözümler getirmeden geriye dönüş özlemi içinde, duygusal bir muhalefet olmaktan öteye gidemedi. Devletçi-seçkincilerin dramı halktan kopuk olmaları ve tutarsız bir batıcılık anlayışına sahip bulunmalarıydı. Gelenekçi-liberal cephe ise tarihin akışını geriye çevirmeye çalıştığı için daha başta kendisini başarısızlığa mahkum etmişti. Bütün bu umutsuz tablonun temel nedeni ise, Osmanlıların, toplumun kendi içindeki sermaye birikimini ve dolaşısıyla toplumsal ve ekonomik değişmeyi engelleyici devlet yapısı ve bunun sonunda ortaya çıkan dış dünyanın toplumsal, ekonomik ve siyasal denetimiydi.

2. CUMHURİYETİN İLK YILLARINA KADAR CEPHELERİN TARİHSEL EVRİMİ.

Osmanlı-Türk siyasal yaşamını inceleyen toplumsal bilimciler, bu yaşamın tutarlı iki cephe boyutu içinde incelenebileceği konusunda fikirbirliğine varmış görünürler. Şerif Mardin'in «merkez çevre» ikilisi (Mardin, 1973), Mustafa Akdağ'ın «ilerici, devrimci

gelenekçi, liberal» ayrımı (Akdağ, 1972), Küçükömer'in «doğucu, islamcı-batıcı, laik» zıtlığı (Küçükömer, 1969) biçiminde ortaya koydukları bu cephe gerçekten de Osmanlı-Türk siyasal yaşamını çözümlenmekte anlamlı sonuçlar verir.

Devletçi-seçkin cepheler Osmanlılarda kökü Genç Osmanlılara kadar dayanan İttihat ve Terakki Partisi tarafından temsil edilmiştir. Buna karşılık gelenekçi-liberal cephe, jön Türklerin Prens Sabahattin kanadı ile başlayarak Hürriyet ve İtilaf Partisi ile oluşmuştur. Her iki cephedeki siyasal partiler, cephenin siyasal temsilcisi durumundadır. Bir başka deyişle, toplum içinde, bu partilerden başka, onların yanında ve cephenin içinde yer alan başka güçler vardır. Zaten «cephe» terimini bu nedenle kullandım.

Birinci ve İkinci Meşrutiyetler devletçi-seçkin cephenin eseridir. Bunları karşı, gelenekçi-liberal cephe, önce Abdülhamid'in kişiliğinde birinci Meşrutiyeti engellemiş, daha sonra da 31 Mart olayı ile İkinci Meşrutiyete karşı başkaldırmıştır. Daha sonra, devletçi-seçkin cephenin adamı olan Mahmud Şevket Paşa'nın gelenekçi-liberal cepheciler tarafından öldürülmesi, Osmanlıların kayıtsız şartsız İttihatçıların egemenliği altına girmesine yol açmıştır.

Birinci Dünya savaşının felaketli sonucu, devletçi-seçkin cephenin temsilcisi olan İttihat ve Terakki'nin de yok olması sonucunu doğurmuştur. Devletçi-seçkin cephe, cephe içinde bulunmakla beraber ittihatçı liderlere karşı karşıtlığı temsil eden bir asker bürokrat, Kurtuluş Savaşının yaratıcısı ve lideri Mustafa Kemal Atatürk tarafından sürdürülmüştür. Buna karşılık, gelenekçi-liberal cephe, devletçi-seçkinlerin yürüttükleri kurtuluş savaşını Vahdettin-Damat Ferid ikilisinin liderliği altında engellemeye çalıştı. Mustafa Kemal'in liderliğindeki devletçi-seçkinlerin 1920 de açılan Büyük Millet Meclisindeki görünümü «Müdafa-i Hukuk» grubudur. Gelenekçi-liberaller ise meşhur «İkinci Grup»u kurmuşlardır. Kurtuluş savaşı sırasında devletçi-seçkinler ile gelenekçi-liberaller arasındaki ayrım yeni bir boyut kazanmıştır. Devletçi-seçkinler ulusal bağımsızlıktan yana iken, gelenekçi-liberal cephe, halifelüğün ve sultanlığın korunması için ulusal bağımsızlığı feda etmeyi yeğ tutmuştur.

Mustafa Kemal Atatürk'ün liderliğindeki devletçi-seçkinlerin başarıya ulaşması ile gelenekçi-liberal cephenin lideri Vahdettin

kaçar. 1923 de yapılan yeni seçimler sonunda ise, «ikinci grup» tasfiye edilir. Böylece ülkeye bütünüyle devletçi-seçkinciler egemen olmuş görünmektedir. Fakat gelenekçi-liberal cephenin tabanı toplum içinde varlığını sürdürmektedir. Atatürk'ün halk egemenliğine dayalı batıcılığı ve bu batıcılığa karşı geliştirilen tepkiler bu tabanın başına eski ülkü arkadaşlarının lider olarak geçmesi sonucunu doğurur. Gelenekçi-liberal cephe 1924 yılında yeni bir siyasal temsilci yaratmıştır: Terakkiperver Fırka.

Bu dönemde devletçi-seçkinci cephe ile gelenekçi-liberal cephe arasındaki çatışma daha çok egemenlik kaynağı üzerinde odaklaşmıştır. Egemenliğin dine ve geleneğe dayalı Osmanlı egemenliğinden, halk egemenliğine dönüştürülmüş olması (halk egemenliği kavramı uzun süre kuramsal kalmış olsa da) gelenekçi-liberal cephenin yeniden dine ve geleneğe sarılmasına yol açmıştır. Sonuç, önceden bellidir: Devletçi-seçkinci cephenin liderleri Terakkiperver Fırakayı kapatırlar. Artık, Cumhuriyet Halk Fırkası devletçi-seçkinci cephenin siyasal temsilcisi olarak bütün ülkede egemendir.

Cumhuriyet döneminin ikinci siyasal olayı olan Serbest Fırka denemesinin çözümlenmesine girmeden önce, devletçi-seçkinci cephenin Cumhuriyet dönemindeki batıcılığına yeniden bir göz atmak gerekir.

3. ATATÜRK İHTİLALİNİN TEMEL NİTELİKLERİ.

Türk siyasal yaşamındaki cephelerin gelişimini incelerken, 1919 dan başlayarak Türk toplumuna damgasını vurmuş olan Atatürk ihtilaline (Ulusal Kurtuluş Savaşı ve Atatürk Devrimleri) yakından bakmak gereklidir. Çünkü, Atatürk ihtilali yalnız toplumu belli yönlerde biçimlendirmekle kalmamış devletçi-seçkinci cephe ile gelenekçi-liberal cephe arasındaki çatışmayı da yeni boyutlara oturtmuştur.

Atatürk ihtilali, köken, yani doğuş bakımından toplumsal-ekonomik değil ideolojik ve siyasal ihtilaldir. Bir başka deyişle, Atatürk ihtilali Osmanlı toplumunun içinde gelişen yeni toplumsal ve ekonomik güçlerin (örneğin burjuvazinin) doğurduğu bir ihtilâl değildir. Yönetimde zaten belli bir ağırlığı olan bürokratların (sivil ve asker aydınların) bir kesiminin belli ideolojik ve siyasal birikimler sonucu, yönetimi bütünüyle ele geçirmeleri olayıdır. İdeolojik birikimin kaynağı batı, siyasal birikimin kaynağı ise bu ideo-

lojik birikim ve sonunda Anadolu'nun düşman tarafından istilasına kadar yol açan Osmanlı padişahlık sistemidir.

Atatürk'ün önderliğinde, ülkenin siyasal yönetimini ele geçiren sivil ve asker aydın bürokratların bir kesimi, devletçi-seçkinci cephenin temsilci olarak, ülkeyi yeniden biçimlendirmeye başladılar. Böylece ideolojik ve siyasal kökenli olan Atatürk ihtilali, toplumsal ve ekonomik bir ihtilale dönüştü.

Atatürk'ün batıcılık anlayışı, batı öykünmeoiliğinden çok «batı gibi olmak» yani batının çağdaş durumuna erişmek biçimindeydi. Batı gibi olmak için de, batının birkaç yüzyılda geçirdiği aşamaları kısa yoldan tamamlamak gerekiyordu. İşte, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nı izleyen Atatürk Devrimleri bu amacı gerçekleştirmeye yönelmişti. Osmanlılardaki batılaşma eylemleriyle Atatürk ihtilalinin batıcılığı arasındaki temel fark da burada yatar. Atatürk, «batı gibi olmak» için tutarlı ve Türkiye'nin kendisine özgü koşullarına uygun yararçı bir ideoloji ve bir uygulama geliştirmişti.

Egemenlik kaynağını, dine ve geleneğe dayalı olmaktan kurtarıp (bir süre sözde de kalsa) halka dayalı duruma getirdikten sonra yapılacak iş, batının çağdaş durumuna erişmeyi sağlayacak kısa yolları uygulamaktı. Bunun için de ilk adım, batının ekonomik ve siyasal denetiminden kurtulmaktı. Çünkü bu denetim, bir sömürü biçiminde, batı gibi olmak yolunda gerçekleştirilmesi gereken ekonomik kalkınmayı ve siyasal bağımsızlığı engelliyordu. Bu durumda, batı gibi olmanın yolu, batıya karşı çıkmaktan geçiyordu. İşte bu noktada Atatürk ihtilalinin emperyalizme karşı olma niteliği çok daha temelli olarak belirir. Bir başka biçimde söylemek gerekirse, Atatürk ihtilali, yalnızca, Ulusal Kurtuluş Savaşımızın batı ülkelerine karşı yürütülmüş olmasından dolayı anti-emperyalist değildir. Atatürk ihtilalinin emperyalizme karşı olma niteliği Atatürk'ün tüm felsefesinin temel ilkesi olan «çağdaş uygarlık düzeyine erişme» amacının bir gereği olarak belirlemektedir. Çelişkili gibi görünmesine karşın, Atatürk'ün emperyalizme karşı oluşu onun, batıcılığından doğuyordu.

Batı gibi olmanın ikinci koşulu hızlı ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesiydi. Bunun için bulunan yol devletçiliktir. O dönemde uygulamaya konulan devletçilik kollektivist bir ekonomik anlayışın sonucu değildi. Tam tersine özel girişimin yetersizliğinin

den doğan ve sonuç olarak yine özel kesimin desteklemesine yol açan bir devletçilikti. Bu anlayışı gerek devletçiliğe ilişkin resmi metinlerde gerekse, uygulamada açıkça görmek olanaklıdır (Boratav, 1974).

Yukarıdaki çok kısa açıklamaların ışığında Atatürk ihtilalinin temel niteliklerini üç gruba indirgemek olanağı vardır. *Birinci ilke* laik ve ulusal bir Cumhuriyet ilkesidir. Bilindiği gibi ulusçuluk, batı uygarlığında kapitalist gelişmenin bir sonucu olarak doğmuştur. Böyle bir gelişmeden yoksun olan Osmanlı imparatorluğunun kalıntısı üzerinde yeni bir toplum yaratmayı amaçlayan Atatürk, ulusçuluğu öğretisel temellere dayandırmak zorundaydı. Tarih ve dil üzerindeki çalışmaların nedeni budur. Güneş-dil kuramının temelinde bu gerçek yatmaktadır. Ulusçuluk için varılan bu yarılı laiklik ve Cumhuriyet için de geçerlidir. Toplumsal ve ekonomik gelişmelerin sonucu olmayan laiklik ilkesi ve Cumhuriyet yönetimi, devletçi-seçkincilerin öğretisel ve siyasal güdümlenmesiyle topluma sunulmuştur.

İkinci ilke anti-emperyalizmdir. Anti-emperyalist ilke hem siyasal hem de ekonomik olarak geçerli bir ilkedir. Bu ilkenin uygulanışı Atatürk döneminde çok hassas bir dengenin sürdürülmesini gerektirmiştir. Hem batı ile siyasal ve ekonomik bağlar koparılmayacak, hem de ilişkiler anti-emperyalist düzeyde gelişecektir. Devam ettirilmesi son derecede güç olan bu dengeyi Atatürk, batı ile olan siyasal ve ekonomik ilişkilerde «eşitlik» esasına dayanarak koruyabilmiştir.

Üçüncü ilke, halkçılıkla da desteklenen devletçilik ilkesidir. Buna göre, özel girişime dayalı bir ekonomi devletin hem desteğinde hem de denetimi ile gelişecektir.

Görüldüğü gibi çok kısaca belirtilen bu temel ilkeler son derece dikkatle korunması gereken bazı uzlaşma ve dengelere dayanıyordu. Biraz aşağıda işaret edeceğimiz gibi, bu dengelerin bozulması, Atatürk ihtilalinin de amaçlarından sapmasına kolayca yol açabilirdi. Şimdi, Atatürk ihtilalinin bu temel nitelikleri açısından, Türk siyasal yaşamındaki cepheleşmelerin tarihsel gelişimini incelemeye devam edebiliriz.

4. CEPHELEŞMELERİN 27 MAYIS'A KADAR UZAYAN GELİŞİMİ.

Atatürk'ün tartışılmaz liderliği altındaki devletçi-seçkinci cephenin ilkeleri, gelenekçi-liberal cephe ile olan çekişmeleri başka

yönlere kaydırdı. Bir siyasal oldu-bitti olan Cumhuriyet kabul ediliyor fakat, laiklik ilkesi tartışılıyordu. Ulusçuluğa karşı, ümmetçilik, ırkçılık akımları körükleniyordu. Devletçilik ilkesi, devletin özel girişimi yalnızca desteklemesi biçiminde anlaşılıyor, devletin özel kesim üzerindeki denetimi kabul edilmiyordu. Anti-emperyalizm ise batı ile bütünleşme uğruna feda ediliyordu.

Serbest fırka denemesi, devletçi-seçkinci cephenin, gelenekçi-liberal cepheyi denetim altına almak için, devletçi-seçkinciler tarafından girişilen bir deneme idi. Atatürk, yalnızca laik cumhuriyet ilkesini dokunulmaz kabul ediyor, öteki bütün ilkelerin tartışma konusu olabileceğini söylüyordu (Ağaoğlu, tarihsiz : 23) Serbest Fırka'nın liderliğiyle devletçi-seçkinlerin güvenilir adamı, Atatürk'ün yakın arkadaşı Fethi bey görevlendirilmişti. Fakat, işler beklenildiği gibi çıkmadı. Serbest Fırka bir anda gelenekçi - liberal cephenin temsilcisi durumuna geldi. Laikliğe karşı islamcılık, devletçiliğe karşı (ki tam o sıralarda biçimlendiriliyordu) tam bir liberalizm ve anti-emperyalizme karşı da batı ile bütünleşme Serbest Fırka'nın tabandaki destekçileri tarafından inanılan ilkelerdi. Fethi Okyar, liberal eğilimlere sahip olmakla birlikte devletçi-seçkinci cephenin içinde yer alıyordu. Bu nedenle, Atatürk'ün karşı çıkması sonunda Partiyi kapattı.

Devletçi - seçkinci cephenin devlet eliyle girişimci yaratma politikası henüz bir sonuç vermemişti. Bu nedenle Serbest Fırka, sınıfsal bir tabana oturma şansından yoksundu, Sınıfsal tabana dayanmadığı için de Fethi bey'in «açtım» demesiyle açıldı, «kapatım» demesiyle kapandı.

Devletçi-seçkinlerin özel girişimci yaratma çabası, savaş yıllarının sağladığı özel (ve bir kısmı ahlak dışı) olanaklarla 1946 dan sonra oldukça güçlü bir sermaye sınıfının çekirdeğini oluşturdu. Artık, devletçi-seçkinci cephenin liderliğini yapan bürokrat sınıfa karşılık, gelenekçi-liberal cephe de liderini bulmuştu: İçinde toprak ağalarının da bir kısmını barındıran sermaye sınıfı. İşte Demokrat Parti denemesi bu sınıfsal tabana dayanarak geliştiği için kendisine iktidar yolunu açacak kadar başarılı oldu başlangıçta. Toplumun içinden çıkan yeni toplumsal ve ekonomik güçler artık iktidara ortak olmak istiyorlardı. Karşılarında İsmet Paşa liderliğindeki bürokratlardan başka bir toplumsal ve ekonomik güç yoktu. CHP ve ordu birliğinin oluşturduğu devletçi-seçkinci

cephe ise, İsmet Paşa'nın liderliğinde Türkiye'de demokrasiyi yerleştirmeye kararlıydı. Atatürk devrimleri ancak böyle tamamlanacak, devletçi-seçkinci cephe, ideolojik ve siyasal amacına (yeni Türkiye Cumhuriyetini Batı demokrasilerine koşut olarak geliştirme amacına) ancak böyle varmış olacaktı.

1950 seçimleriyle iktidara gelen Demokrat Parti gelenekçi-liberal cephenin siyasal temsilcisi oldu. Parti liderleri aslında, devletçi-seçkinci cephe içinde yetişmişlerdi. Fakat gerek yeni gelişen sermaye sınıfına dayandıklarından gerek tabanda, dinci, gelenekçi ümmetçi, güçlerin desteğine sahip olduklarından, gerekse, liberal ekonomiye ve batı ile kayıtsız şartsız bütünleşmeye inandıklarından devletçi-seçkinci cephenin karşısında yer aldılar.

5. 27 MAYIS DEVRİMİ.

Gelenekçi-liberal cephenin temsilcisi olan Demokrat Parti iktidarı iki önemli yanlış yaptı. Birinci yanlış, gelenekçi-liberal cephenin siyasal liberalizmi bırakarak, devletçi-seçkinci cephenin baskıcı tutumunu sürdürmesi oldu. Oysa, Demokrat Parti, bütünüyle, devletçi-seçkincilerin siyasal hoşgörüsü ile iktidara gelebilmişti. Bir başka deyişle, devletçi-seçkinci cephe, tek partinin baskı yönetiminden çok partili düzene geçmeye karar verdiği için Demokrat Parti kurulabilmiş ve iktidara gelebilmişti. Demokrat Parti, kendisini iktidara getiren bu demokratik işleyişi görmezlikten geldi ve sanki tek parti dönemindeymişcesine bir iktidar uygulaması geliştirdi. Bunun en önemli nedenlerinden biri, Demokrat Parti liderlerinin siyasal eğitimlerini, devletçi-seçkincilerin tek partili baskı dönemlerinde almış olmalarıdır. Bayar-Menderes ikilisi Atatürk-İsmet Paşa okulunun öğrencileriydiler. Böylece onlardan gördükleri baskıcı uygulamayı sürdürmek istediler. Fakat göremedikleri gerçek, koşulların değişmiş olması, ve kendilerini iktidara getiren olayın Atatürk-İnönü çizgisinin nitelik değiştirerek demokrasiye dönüşü olmasıydı.

Demokrat Partinin yaptığı ikinci yanlış, bütünüyle sermaye sınıfına dayanması, dolayısıyla tarihsel olarak büyük ağırlığı olan bürokratları, ve sermaye sınıfının gelişmesiyle ortaya çıkan işçileri ihmal etmesiydi. Kalkınmanın bütün yükü bürokratların ve işçi sınıfının üzerindedir. Oysa, Türkiye'nin model olarak aldığı batı demokrasileri, çoktan sınıflar arası dengesi kurmuştu.

Demokratik hak ve özgürlüklerin, özellikle muhalefet hakkının kısıtlanması ve sermaye sınıfı dışındaki sınıf ve grupların ihmal edilmesi hem Atatürk'ün koyduğu devletçi-seçkinci ilkelerden sapılmasına, hem de model olarak alınan batı tipi toplumdaki uzaklaşılmasına yol açtı. Bu süreç içinde, anti-emperyalizm de batı ile tam bir bütünleşme çerçevesinde terkedilmiş, batının siyasal ve ekonomik denetimi Osmanlılar dönemini hatırlatacak ölçüde yoğunlaşmıştı. Bu oluşumun ardında yatan gerçekler ise 1945 deki Rus tehditleri, ve kalkınmanın finansmanındaki olanaklı olduğu ölçüde dış yardım kullanma isteği idi. Birinci öge, yani Sovyet tehdidi, siyasal olarak batı blokuna yakınlaşmanın gerekçesi olarak kullanılırken, ikinci öge, yani ekonomik kalkınmanın dış yardımlarla desteklenmesi, bu yakınlaşmanın dozunun arttırılmasına yol açmıştı. Siyasal ve askeri olarak ne kadar ödün verilirse, o ölçüde ekonomik yardım alınacağı umut ediliyordu.

Bütün bu gelişimlere koşturucu olarak laiklik ilkesinden de önemli ölçüde geriye dönüşler görüldü. Ulusçuluğun temeli olan öztürkçecik yadsındı. Böylece, gelenekçi-liberal cephe, devletçi-seçkinci cephenin tam anlamıyla karşısına geçmiş, Atatürk'ün koyduğu batı modeline uygun gelişme çizgisinden sapmış oldu.

Bu durumda CHP ve ordu arasında südürülen devletçi-seçkinci cephe birliği duruma el koydu. İşte 27 Mayıs'ın (bir açıdan değerlendirildiği zaman) temel nedeni budur. Milli Birlik Komitesi ile CHP arasındaki kısa dönemli ve kimileri de kişisel olan sürtüşmeler bir yana bırakılırsa, 27 Mayıs'tan sonra yapılan işler, 27 Mayıs'tan çok önce CHP tarafından ilan edilen ilk hedefler beyannameyi ile belirtilen işlerdi.

27 Mayıs temel olarak demokratik hak ve özgürlükleri ve bunların güvencelerini getirdi. Batı modeline uygun olarak, sermaye sınıfının karşısında güçlü bir işçi sınıfının yaratılması, bürokratlara iş güvencesinin sağlanması, bağımsız yargı, TRT ve basın, hep bu demokratik hak ve özgürlükler çerçevesinde ortaya çıkan uygulamalardı. 27 Mayıs, biraz aşağıda açıklayacağımız «Sosyal Devlet» kavramına uygun tutarlı bir uygulamalar bütünü devletçi-seçkinci cephe adına gerçekleştirdi. Muhalefetin güvence içinde işlevini (fonksiyonunu) yapacağı demokratik bir ortam ulus buyruğusunun bir sınıf adına ve öteki sınıfları sömürmek için kullanılmasını önleyici bağımsız yargı denetimleri (Anayasa mahkemesi, yargıç ve

savcı güvenliği vs.) bu tutarlı bütünün parçalarıdır. Ekonomik yönden de Devlet Plânlama Teşkilâtı, özel girişimi destekleme ve denetleme işlemi için kurulan bir örgüttü.

6. 27 MAYIS'TAN 12 MART'A.

1961 seçimlerinden 1965 seçimlerine kadar geçen dönem, «sosyal devlet» ilkesine uygun olarak 27 Mayıs'ın getirdiklerini kurumsallaştırma çabaları ile belirlenir. 1961 Anayasası'nın getirdikleri, çeşitli yasalar ve uygulamalarla topluma mal edildi ve Anyasa işler duruma getirildi.

27 Mayıs'ın doğurduğu 1961 Anayasası'nın işler duruma getirilmesiyle, devletçi-seçkinci cephe artık tarihsel görevini tamamlamış oluyordu. Bir başka deyişle, «batı tipi» toplumun yaratılması tamamlanmış ve Atatürk çizgisindeki güdümlenici çabalar başarı ile son bulmuştu. Böylece CHP de tarihsel görevini bitirmiş oluyordu. Artık güdümlenme ve tepeden inme yenilik dönemi kapanmıştı. Bu nedenle CHP ile ordu arasındaki birlik de zayıfladı. Çünkü bu birlik amacına ulaşmıştı. Bu nedenle 1965'den beri devletçi-seçkinci cephenin artık çözüldüğünü görüyoruz. CHP, bu çerçeve içinde «seçkinci» görüşünü de terkederek «ortanın solu» ilkesi ile halk desteğine daha dönük, daha demokratik bir felsefeyi ortaya koydu.

1965 seçimlerinden 12 Mart 1971'e kadar, gelenekçi-liberal cephenin iktidarını izliyoruz. Bu dönem, Adalet Partisinin siyasal önderliği altında, gelenekçi-liberal cephenin, sosyal devlet anlayışına uygun olarak 1961 Anayasası ile yapılan dolayısıyla, sermaye sınıfının sınırsız sömürüsüne kısıtlamalar getiren uygulamaları, olanaklı olduğu ölçüde değiştirerek özümleme çabaları ile belirlenir.

Bu arada, toplumun çeşitli sınıf ve kesimlerinin demokratik hak ve özgürlüklerini kullanarak örgütlenmesi ve ulusal gelirden daha yüksek paylar istemesi karşısında gelenekçi-liberal cephe tedirgindi. Bu tedirginliğin asıl nedeni, gelenekçi-liberal cephenin sosyal refah devleti çerçevesi içine girmek istememesiydi.

Çeşitli sol grupların şiddete dönük eylemleri bu ortam içinde, çeşitli kışkırtmalarla birlikte filizlendi. Şiddete dönük eylemler, demokratik hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına ortam hazırlamaları için çeşitli çevrelerce kışkırtılmaktaydı.

Sonuç herkesin geklediği gibi oldu, ordu bir kez daha siyasete karıştı. Fakat bu karışmanın sonucu pek çok kişinin beklediğinden değışikti. Eski desteği olan CHP'yi yanında bulamayan ordu, bir bocalama geçirdi. Sosyal devletin hukuksal ve kurumsal gereklerinin yerine getirildiği kanısında olan CHP (İs-met Paşa'nın geçici desteği dışında) artık güdümlenici ve seçkinci önlemlere gerek kalmadığı anlayışı içinde ordunun yanında yer almadı. Bu boşluğu ise, gelenekçi-liberal cephe doldurdu. Demirel hükümetine karşı verilen muhtıra'nın, bu hükümetin partisinin çoğunlukta bulunduğu Meclisi korumasının altında işte bu yeni durum yatmaktadır.

12 Mart dönemindeki uygulamalar, «sosyal devlet» gereklerine karşı gelenekçi-liberal cephenin başarısıdır. Sermaye sınıfı dışındaki sınıfların ulusal gelirden daha yüksek pay almalarına yol açan demokratik hak ve özgürlüklerin bir kısmı geçici olarak (grev hakkı gibi) bir kısmı da sürekli olarak (üniversite siyasal parti işbirliği, TRT'nin özerkliği vs) kısıtlandı.

7. 27 MAYIS'TAN GÜNÜMÜZE KADAR SİYASAL CEPHELEŞME

Yeni Türkiye Cumhuriyeti, 1923 den bu yana geçirdiği çeşitli aşamalar sonunda batı tipi toplumların en önemli niteliği olan «sınıflı toplum» özelliğini kazandı. Bu gelişme süreci içinde, devletçi-seçkinciler önce sermaye sınıfının desteklediler. Daha sonra, sermaye sınıfının gelişmesi sonunda filizlenen işçi sınıfının demokratik hak ve özgürlüklerinin sağlanmasıyla bu sınıfın da güçlenmesine yardımcı oldular. Bu gelişmeler sonunda artık sınıflı ve demokratik toplum demek olan batı tipi topluma erişmek için seçkinci bir yaklaşımla güdümlenmelere gerek kalmadı. Bir başka deyişle, toplumun, demokratik hak ve özgürlüklerine sahip olan sınıflardan oluşmuş bir nitelik kazanması, artık tepeden inme yenilikçi yaklaşımları gereksiz kıldı.

Türkiye'nin 1970'lerde, sınıflı ve demokratik bir toplum niteliği kazanması, Cumhuriyetimizin dönüm noktalarından birini oluşturmaktadır. Bu gelişim en başta, bu noktaya ulaşmayı amaçlayan devletçi-seçkinci cephenin, amacına vardığı için, çözülmesine yol açtı. Böylece, geleneksel ordu-CHP birliği bozuldu. Bu birliğin bozulması sonunda, 12 Mart darbesini yapan ordu, siyasal alan-

da geleneksel yerini bulamadı. Bir süre gelenekçi-liberal cephe ile birlik içinde görünmesi hiç kuşkusuz, orduyu da tedirgin etti. Çünkü, Türkiye Cumhuriyeti ordusu sermaye sınıfı ile organik bir bağ içinde değildir. Özel kesimi desteklemesi yalnızca Atatürk'ün ve devletçi-seçkinin «batı modeli» çerçevesinde anlamıdır. Ayrıca, Türk ordusunun meşruiyetçi ve laik niteliği de gerek demokratik hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına, gerekse, dinsel-geleneksel uygulamaların ortaya çıkmasına karşıdır. Bütün bu nedenlerden dolayı, devletçi-seçkinin artık dağılmış olması sonunda, ordunun bundan sonra tek başına siyasal yaşama katılması (yeni birlikler oluşturmadıkça) pek olası değildir.

Öte yandan, güdümleyici devrimcilik anlayışını (amacına ulaştığı için), terkeden CHP yeni liderinin yönetiminde sermaye sınıfının dışında kalan sınıflara daha çok ağırlık veren bir siyaset benimsemiştir. Yeni CHP'nin «halkçılık» ilkesi bu dönüşümün belirtisidir.

Devletçi-seçkinin cephe çözülürken, gelenekçi-liberal cephe daha da güçlenmektedir. Gelenekçi-liberal cephenin güçlenme nedeni, devletçi-seçkinin çözülme nedenlerinin aynıdır. Toplum demokratik hak ve özgürlüklerine sahip sınıflardan oluşan bir toplum durumuna dönüşünce, sermaye sınıfının ulusal gelirden aldığı payın, öteki sınıf ve gruplar tarafından ortaya konulan istekleri karşılamak amacıyla azalması söz konusu olmuştur. Sınıflı toplumun oluşması, öğretisel amacına varmış olan devletçi-seçkinin cepheyi çözerken, çıkarları tehlikeye giren gelenekçi-liberal cepheyi daha da güçlendirmiştir.

Demokratik hak ve özgürlükleri yoluyla ulusal gelirden aldıkları payı arttırmak isteyen öteki sınıflar, sermaye sınıfının payını tehdit etmektedirler. Bu yüzden, gelenekçi-liberal cephe, eski siyasal liberalizmini de terk ederek, ulusal gelirden aldığı payı azaltıcı etkiler yapması zorunlu olan, öteki sınıfların demokratik hak ve özgürlüklerini kısıma eğilimleri geliştirmeye başlamıştır. Ayrıca, bu eğilimler, toplumun gelişmesine ve sermaye sınıfı dışındaki halkın bilinçlenmesine de ters düştüğünden, daha baskıcı, daha güdümcü bir yaklaşım geliştirmektedir. 12 Mart sonrası dönemin, 1973 seçimlerine kadar olan siyasal uygulamaları bu açıdan değerlendirilmelidir.

Siyasal yaşamımızdaki cephesel gelişmenin evrimi açısından sonuç olarak artık cepheleşmelerin sınıfların çıkarları açısından

oluşturduğunu söyleyebilirim. Günümüzdeki güncel terminoloji açısından söylemek gerekirse, AP'nin oluşturduğu «milliyetçi cephe» eski gelenekçi-liberallerin uzantısıdır. CHP'nin oluşturduğu «halkçı cephe» ise, devletçi-seçkinci cephenin dağılmasından sonra «seçkincilik» yerine «halkçılık» anlayışı ile belirlenen yeni cephedir. Pek çok kimsenin anlamakta güçlük çektiği «milliyetçilik» ve «halkçılık» kavramlarının karşılığı altında işte buraya kadar özetlemeye çalıştığım tarihsel gelişim ve sınıfsal çıkarlar rol oynamaktadır.

Türk siyasal yaşamındaki cepheleşmeleri tarihsel açıdan çok kısaca gördükten sonra şimdi «sosyal devlet» kavramına ve bu kavramın cephelerle ilişkisine dönebiliriz.

8. SOSYAL DEVLET KAVRAMI.

Devlet, bir kurum olarak toplumdaki bağımsız ve ondan soyutlanmış (tecrit edilmiş) bir kavram değildir. Tam aksine toplumdaki etkilenen ve onun iç yapısı ile yakından ilişkili bir kavramdır. En kısa tanımla devlet, bir toplumu oluşturan çeşitli toplumsal ve ekonomik güçlerin arasındaki çıkar (menfaat) dengesinin ya da dengesizliğin, o toplumun temel örgütlenişinde somutlaşmasıdır. Bir devletin kapsadığı bütün kurum ve mekanizmalar o devletin egemen olduğu toplumdaki toplumsal ve ekonomik güçlerin etkisi altında oluşur. Bağımsız toprak asılladeleri imparatorluk öncesi feodal devletleri ortaya çıkarmıştır. Bunlar arasındaki etkileşimin sıkılaşması ve ilişkilerinde hiyerarşik bir düzenin oluşması sonunda imparatorluklar doğmuştur. Bu açıdan Osmanlı İmparatorluğu Batı Avrupa'daki modelden farklıdır. Osmanlı İmparatorluğu, feodal beylerin fikirbirliğine değil, Türk, İslam, Sasanî geleneğine bağlı, ve olanaklı olduğu ölçüde toplumun etkisinden kurtulabilmiş bir merkezi bürokrasiye dayanırdı. Merkezi bürokrasinin toplumundan soyutlanma mekanizması ise, hepimizin bildiği devşirme sistemiyle sağlanıyordu. Bir başka deyişle, Osmanlılarda uzun bir süre, toplum devleti değil, devlet toplumu biçimlendirmişti (Akdağ, 1974 : 113).

Batı Avrupa'da devlet biçimindeki değişimler de, toplumdaki değişimlere koşut olarak ortaya çıkmıştır. Feodal beylerin güçlerinin zayıflaması sonunda kudretli merkezi imparatorluklar doğdu. Derebeylik sisteminin ortadan kalkış süresi içinde ortaya çıkan

imparatorluklara «polis devleti» denir. Onyedinci ve onsekizinci yüzyılda Avrupa'daki mutlak hükümdarlıklar için kullanılan «polis devleti» terimi halkın refah ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olan monarşileri belirler. Derebeylerin ortadan kalkışı ile sahipsiz kalan halk, mutlak monarkın temsil ettiği merkezi otoritenin sorumluluğu altına girmiştir. Merkezi iktidar, halkın refah ve güvenliğini sağlamakla sorumludur. Bu nedenle, devlete «polis devleti» denir.

Mutlak monark tarafından simgelenen (sembolize edilen) «polis devleti» kavramı, ticaret ve sanayi gelişmesi ile dönüşüm uğrar. Ticaret ve sanayi gelişmesi, gittikçe güçlenen bir tüccar ve sanayici grubu oluşturmuştur. Bu yeni gruplar, toprak asilzadelerinin ve ruhban sınıfının denetiminde olan mutlak monarşilerin yönetimine ortak olmak isterler. Ticaret ve sanayi geliştiği ve bu yeni grupların güçlendiği oranda hükümdarın mutlak buyrultusuna ortak olma istekleri belirir. Sonunda mutlak monarkın yetkileri bu yeni sınıf ve gruplar tarafından da paylaşılır. Bu ortak olma süreci, meşrutiyetçi akımlar, yani anayasacılık eylemleri biçiminde oluşur. Sermaye sınıfı, serbest ticaret ve sanayi etkinlikleri için gerekli olan hukuksal önlemleri anaysacılık eylemleri sonunda, mutlak hükümdarın yetkilerini, anayasalar ve meşrutî meclisler yoluyla kısıtlayarak alır. Böylece «polis devleti», «hukuk devleti» ne dönüşür. Hukuk devletinde artık halk sadece toprak asilzadelerinin ve mutlak monarkın acımasına bırakılmamıştır. Serbest ticaret ve sanayi etkinliklerinin yapılabilmesi için gerekli güvenceler ve bu arada temel hak ve özgürlükler ortaya çıkmıştır.

«Hukuk devleti» önce meşrutî monarşiler çerçevesinde gelişti. Ticaret ve özellikle sanayi etkinliklerinin artması, sermaye sınıflarının karşısında, toplumun başka kesim ve sınıflarının da güçlenmesine yol açtı. İşverenlerin karşısında, gittikçe çoğalan, ve örgütlenen bir işçi sınıfı oluştu.

«Hukuk Devleti» ortaya çıkan yeni toplumsal ve ekonomik grupların baskıları sonucu, yavaş yavaş demokratik hak ve özgürlüklerin geliştiği bir ortam yarattı. Toplumda beliren yeni sınıf ve gruplar, demokratik hak ve özgürlüklerini kullanarak (genel oy hakkı, sendika hakkı vs.) ulusal gelirden aldıkları payı arttırmaya başladılar. Böylece «hukuk devleti» kavramı bir süre

sonra «demokrasi» kavramı ile birlikte anılmaya başlandı. Demokrasinin temel işlevi (fonksiyonu) ise çeşitli grup ve sınıfların yönetime ağırlıklarını koymalarını ve dolayısıyla, ulusal gelirden aldıkları payları arttırmalarını sağlamaktı.

Toplumda gelişen ve yönetime ağırlıklarını koyan çeşitli sınıf ve grupların etkileriyle, «hukuk devleti» «sosyal devlet»e dönüşmeye başladı. «Sosyal Devlet», «Refah Devleti» ya da «Sosyal Refah Devleti» denilen kavram, devletin, bir sınıf ya da bir grup adına değil, toplumdaki bütün kesimlerin lehine kısaca, tüm halkın refahı için denetim yapmakla yükümlü bulunduğu devlet anlayışı-ını belirler (Kongar, 1972: 13-15).

«Sosyal Devlet» özel girişim ve özel mülkiyete dayalı olan bir toplumda, halkın genel refahı için, çeşitli kısıtlamalar uygulayan bir devlettir. Bir başka deyişle, «Sosyal Devlet» kapitalist ekonomik kalkınma süreci içinde, sermaye birikiminin oluşması sonucu, özel girişim ve özel mülkiyetin varlığını koruyarak, sermaye sınıfı dışındaki sınıflar lehine kimi girişimlerde bulunan devlettir. Aşağıdaki satırlar bu devlet anlayışını daha iyi belirleyebilir :

«Refah devleti genellikle serbest piyasa mekanizmasına dayalı olan, fakat saptanan toplumsal amaçlara varmak ya da ulusal kaynakları eleştirmek için, ekonominin dengesini sağlamak amacıyla, birbirine zıt güçlerin siyasal iktidar içinde dengelendiği bir kapitalist ekonomidir. Refah devleti bütün endüstriyi planlamak, fiat saptamak ve hükümetin tüm denetimini gerçekleştirmek gibi önlemler alabilir. Fakat her ne kadar Fransa'daki ve İngiltere'deki kömür endüstrisini ulusallaştırmışsa, Birleşik Amerika'da TVA'ı gerçekleştirmişse ve Hindistan'da hükümetin mülkiyetinde bir çelik fabrikası kurmuşsa da, iş kamulaştırmaya (özel mülkiyetin bütünüyle kamulaştırılmasına) gelince durur. Refah devletinin belirlenmiş olan amacı tem tersine mülkiyet yapısının ve serbest piyahasının korunmasıdır. Üretimi planlama, düzenleme ve denetleme çabaları, geliri yeniden dağıtması ve özel mülkiyetin sınırsız kullanılmasına kısıtlamalar getirmesi bizi yanıltmasın. Mekanizmanın esası sosyalizmden değişiktir. Her ne kadar bazı fiatlar ve ücretler siyasal olarak saptanıyorsa da, bunlar genel olarak

hâlâ piyasa mekanizmasına bağlıdır ve bu durum kamu kuruluşları için bile geçerlidir» (Howe, 1970).

Yukardaki satırlardan da açıkça görüldüğü gibi, «Sosyal Devlet» özel girişim ve özel mülkiyeti korumak amacıyla, bunlara kısıtlamalar getiren devlettir. Bir başka deyişle, «Sosyal Devlet», özel girişim ve özel mülkiyete dayalı bir ekonomide, bunların halk yararına kullanılmasını sağlayarak, kendilerine tepki doğmasını ve bu tepkiler sonunda özel girişim ve özel mülkiyetin ortadan kalkmalarını önlemektedir.

Buraya kadarki kısa açıklamalarımızdan anlaşılacağı gibi «Sosyal Devletin» temel amacı, ulusal gelir dağılımını üretim araçlarını ve sermayeyi elinde bulunduran sınıfın dışında kalan sınıflar lehine etkilemektir. Bunun ise iki ön koşulu, ya da iki gerekli zorunluluğu vardır. Bunların *birincisi* sermaye sınıfının dışında kalan grup ve sınıfların da demokratik hak ve özgürlükler yoluyla ulusal gelirden aldıkları payı arttırabilmeleri, *ikincisi* ise, devletin çeşitli önlemlerle ekonomiyi denetim altında tutmasıdır. Birinci koşul, özellikle örgütlenme özgürlüğünün, ikinci koşul ise özellikle bir merkezi planlama (kolektivist planlama değil) işlevinin yerine getirilmesinin sağlanmasını gerektirir.

İşte «çağdaş uygarlık» dediğimiz batının bugün ulaştığı devlet kavramı, yukarda çok kısaca anlatmaya çalıştığım bu «Sosyal Devlet» kavramıdır.

9. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM.

Osmanlı İmparatorluğunun halktan olanaklı olduğu ölçüde soyutlanmış olan devlet yapısı ve merkezi iktidarın kendisini toplumda ortaya çıkabilecek yeni toplumsal ve ekonomik güçlere karşı korumak amacıyla her türlü ekonomik ve toplumsal etkinliği, bireylerin elinde sermaye birimini engelleyecek biçimde denetlemesi, Osmanlılarda sermaye birikimine dayalı bir kapitalist gelişmeyi önledi. Bir süre sonra. İmparatorluk kapitalist gelişme süreci içinde önemli ölçüde yol almış ve böylece belli bir güce kavuşmuş olan Avrupa'nın denetimine girdi. Osmanlılar'ın kapitalist gelişme aşamasına geçemeyişlerinin doğal bir sonucuydu bu. Kendi içinden toplumsal ve ekonomik gelişmeyi sağlayamayan Osmanlı toplumu, bir de batının siyasal ve ekonomik denetimine girince gelişme yönündeki bütün şansını yitirdi. Batının üstünlüğünü farkederek,

ona yetişmek için ortaya atılan «batılaşma» çabaları ise, İmparatorluğun biraz daha batı denetimine girmesinden başka bir işe yaramadı. Daha önce de belirttiğim gibi, batı toplumlarının geçirdiği ekonomik ve toplumsal aşamalardan geçmemiş olan Osmanlı toplumunda, batı kurumları bir yama olarak kaldı. Batı'daki sermaye sınıfından yoksun olan Osmanlılar, bu sınıfın ortaya koyduğu anayasacılık hareketini, bürokratların batıdan esinlendikleri öğretisel çabalarıyla gerçekleştirmek istediler. Sonuç, pek doğal olarak batıdakinden çok değişik oldu. Birinci deneme, güçlü bir tabandan yoksun olduğu için Abdülhamid tarafından kolayca rafa kaldırıldı. İkinci deneme ise, İttihat ve Terakki'nin diktatörlüğü ile son buldu.

Türkiye'nin batı toplumlarına benzer bir toplum yapısına erişmek için tutarlı bir uygulamaya girişmesi, Cumhuriyet döneminde Atatürk'ün önderliğindeki devletçi-seçkinci cephenin çabalarıyla belirlenir. Laiklik, ulusçuluk, Cumhuriyetçilik, Halkçılık, Devletçilik, hep batının «kendiliğinden» geçirdiği aşamalara varmak için tepeden inme yapılan güdümlenmelerdir. Bu güdümlenmeler ile varılmak istenen sonuç, yukarda çok kısaca belirttiğimiz «Sosyal Devlet» uygulamasına erişebilmektir. Bütün bu devrimler sadece «sosyal devlet» amacına ulaşmak için değil, ayrıca bir «sosyal devlet» anlayışı içinde uygulanmıştır.

Cumhuriyeti kuran devletçi-seçkincilerin batı tipi toplum modeline uygun olarak geliştirmek istedikleri toplumsal ve ekonomik yapı hem «hukuk devleti»nin hem de «sosyal devletin» birarada ele alınmasını gerektirmiştir. Batıdaki toplumsal ve ekonomik gelişmede itici güç görevini yerine getirmiş olan kapitalist sınıfın Osmanlı toplumundan devir alınmamış olması, bu görevi devletçi-seçkinci bürokratların omuzuna yüklemiştir. Böylece devletçi-seçkinci cephe, yeni Türkiye Cumhuriyeti çerçevesinde Türk toplumunu biçimlendirirken, bir yandan «hukuk devleti» ilkesini geliştirmeye çalışmış, öte yandan bu çabalarını yoğun bir devlet denetimi (hem ekonomik hem toplumsal bakımdan) altında sürdürmüştür.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, siyasal cephele arasındaki farklılık, daha çok bu «devlet denetimi ve desteği» konusunda ortaya çıkar. Devletçi-seçkinci cephe, devlet desteği yanında, devlet denetimi de zorunlu görünürken, gelenekçi-liberal cephe devletin desteğini kabullenmiş, fakat, denetimi yadsır bir tutum benimse-

miştir. Başka bir biçimde söylemek gerekirse, devletçi-seçkinci cephe «özel girişimi» batı modeli bir toplum içinde, sınıflı bir yapı çerçevesinde ele almıştır. Bu yüzden, «özel girişimi» desteklerken, bu sınıfın etkinliklerini genel toplum yararı ve öteki sınıfların çıkarları açısından denetim altında tutmak istemiştir. Buna karşılık gelenekçi-liberal cephe, özel girişimin desteklenmesini, daha çok, salt bu sınıfın çıkarları açısından ele almak eğiliminde gözükmiştir.

1961 Anayasa'sı bu çerçeve içinde, devletin, toplumsal ve ekonomik yaşama, «sosyal devlet» ilkesine uygun olarak müdahalelerinin hukuksal temelini oluşturur. 1961 Anayasa'sının getirdiği kurumlar esas olarak, temel hak ve özgürlükleri genişletici, toplumdaki sınıflar arası dengeyi sağlayıcı ve devletin ekonomik sorumluluklarını belirleyici niteliktedir.

Devletçi-seçkinci cephenin eseri olan 1961 Anayasası'nın temelinde sosyolojik olarak üç temel anlayışı yatmaktadır. *Birinci* anlayış, bu Anayasa'nın «çağdaş uygarlık» düzeyini temsil ettiğiidir. Bir başka deyişle, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana toplumsal güdümlenmenin altında yatan «batı modeli toplum» anlayışının 1960'lardaki ürünüdür 1961 Anayasa'sı. *İkinci* anlayış, 1923'den bu yana devlet eliyle desteklenmiş olan özel kesimin artık yeterli sermaye birikimini sağladığı ve dolayısıyla, ulusal gelirden aldığı paydan, toplumun öteki kesim ve sınıfları lehine özveriler yapabileceği ve yapması gerektiğidir. Özellikle toplu sözleşme ve grev hakkı gibi haklar bu anlayışın bir sonucudur. *Üçüncü* anlayış ise toplumsal barış anlayışıdır. 1961 Anayasa'sı toplumu oluşturan çeşitli kesim ve sınıflar arasında, demokratik mekanizmaların işleyişi yoluyla bir uzlaşma öngörmüştür. Özerk, bağımsız, tarafsız nitelikleriyle belirlenen kuruluşlar ve tanınan bazı güvenceler, toplum içindeki bir sınıfın ötekiler üzerinde baskı ve sömürü mekanizmalarını işletmesini önlemek amacıyla getirilmiş olan önlemlerdir.

SONUÇ

Gerek iç gerekse dış etkenler sonunda, Osmanlı İmparatorluğunun Batı Avrupa'nın gelişim çizgisini izleyememiş olması, «hukuk devleti» ve «sosyal devlet» kavramlarını, Türkiye Cumhuriyetinde, bürokrat sınıf tarafından yukardan aşağı devrimler yoluyla

geliştirilmesine yol açmıştır. Toplumun içinden oluşan yeni toplumsal-ekonomik güçlerin (özellikle burjuvazinin) Osmanlı İmparatorluğunda bulunmayışı, siyasal gelişimleri bir süre halktan kopuk biçimde oluşturmuştur. Devletçi-seçkinci cephe bu çerçevede içinde gelişmiş, ve Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasından sonra da Atatürk'ün önderliğinde, son amaç olarak «hukuk devleti» ve «sosyal devlet» kavramlarına uygun devrimleri uygulamaya koymuştur. Önce özel kesimin gelişmesine önem veren devletçi-seçkinci cephe, bu amacını, Cumhuriyetin ilk yıllarında 1924 Anayasası'na dayandırdığı «ulus egemenliği», «devletçilik» gibi uygulamalarla gerçekleştirmeye çalışmıştır.

Devletçi-seçkinci cepheye bir tepki olarak oluşan gelenekçi-liberal cephe, önce Cumhuriyetin ilanına karşı direnmiştir. Daha sonraları çok partili döneme geçilmesiyle, cepheleer siyasal partilerin güdümünde daha da belirginleştiler. Gelenekçi-liberal cephenin temsilcisi olan Demokrat Parti iktidarı özel girişimin gelişme süreci için, hem «hukuk devleti» hem de «sosyal devlet» gereklerini ihmal etti. Böylece, batı modeli toplum yapısından uzaklaşılma çabaları ön plâna geçti. Bu çabanın altında, özel kesimin kısıtsız ve sınırsız gelişmesi inancı yatıyordu. Bu inanç sonucu, sermaye sınıfının dışındaki sınıfların ezilmesi olayı görülmeye başlandı. Kalkınmanın enflasyon ile finansmanı sabit gelirli olan bürokratları cezalandırırken, toplu sözleşme ve grev hakkının verilmeyişi, işçi kesimini eziyordu. Bu arada, zaten henüz pek de gelişmemiş olan demokratik hak ve özgürlükler ve bir demokrasinin önkoşulu olan muhalefet hakkı da kısıtlandı.

Sonunda, devletçi-seçkinci cephe eyleme geçti. 1961 Anayasası bu eylemin bir sonucu olarak doğdu. 1924 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında bazı önemli toplumsal farklar vardır. Çok kısaca temel hak ve özgürlükleri daha geliştiren ve güvence altına alan, devletin vatandaşa karşı toplumsal ve ekonomik sorumluluklarını belirleyen, kuvvetler ayrımını daha belirgin biçime sokan 1961 Anayasa'sı, 1924 Anayasa'sının «ulusal egemenlik» kavramına da yeni bir içerik kazandırmıştır. İşte iki Anayasa arasındaki toplumsal farklılık burada ortaya çıkar. 1924 Anayasa'sı «ulusal egemenlik» kavramının tek temsilcisi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisini belirlemiştir. Bu durum ise, toplumsal ve ekonomik olarak iyice geliştikten sonra, Meclise egemen olan özel kesim-toprak sahibi birliğinin, gelenekçi-liberal cephe yoluyla toplumun

öteki sınıf ve kesimlerini ezmesine, temel hak ve özgürlükleri kısıtlamasına ulusal gelirden, kendisi dışındakilere çok az pay ayırmasına, yol açmıştır. Bir açıdan bakıldığında 1924 Anayasa'sı toplumsal olarak Büyük Millet Meclisinde egemen olan sınıf ya da grupların karşısına hiçbir denetim ögesi getirmediği için, sınıflı bir toplumda vazgeçilmez koşul olan özgürlükçü demokrasinin gelişmesine çok uygun bir Anayasa değildi. Nitekim özel sermayenin yoktan var edilmesine yol açarak işlevini tamamladıktan sonra, artık öteki sınıfların da haklarının verilmesi zamanı gelince 1961 Anayasa'sı ile değiştirildi.

1961 Anayasa'sı toplumun gelişimine uygun olarak, değişik grup ve sınıfların bir arada ve çıkar çatışmalarını barışçı yollarla çözümlenerek yaşayabilmeleri için gerekli kurum ve mekanizmaları getirdi. Millet Meclisi üzerindeki Anayasa denetimi, Hükümet üzerindeki Danıştay denetimi, özerk, bağımsız ve tarafsız kimi devlet kurumlarının varlığı, hep farklı, ve çıkarları çatışan çeşitli sınıf ve grupların birinin ötekiler üzerinde egemen olmasını engelleyici önlemlerdir. 1961 Anayasası bu önlemler ve temel demokratik hak ve özgürlükler yolu ile, Millet Meclisinde çoğunluğu eline geçirmiş olan bir grup ya da bir sınıfın, baskıların en kötüsü olan çoğunluğun baskısını kurmasını önlemiştir.

Devletçi-seçkin cephenin geliştirdiği yukardan aşağı devrimler yolu ile gerçekleştirilen «hukuk devlet» ve «sosyal devlet» kavramları 1975 Türkiye'sinde geniş halk kitlelerine, toplumu oluşturan farklı kesim ve sınıflara mal olmuş gözükmektedir. Zaten bu nedendir ki devletçi-seçkin cephe amacına ulaşmanın rahatlığı içinde çözülmüştür. Bu çözümlenin altında yatan en önemli neden, Türk toplumundaki toplumsal-ekonomik gelişmelerdir. Cumhuriyet döneminde elli yılı aşkın bir süredir izlenen genel uygulamalar sonucu, toplumda artık kendi hak ve özgürlüklerine sahip çıkabilen çeşitli sınıf ve gruplar oluşmuştur. Bu oluşma sonucu, tepeden inme devrimcilik anlayışı işlevini yitirmiştir.

Yukarda çok kısa açıklamaya çalıştığım, siyasal, toplumsal ve ekonomik oluşumlar sonucu, önceleri, 1924 Anayasa'sının Cumhuriyetçiliğine karşı çıkan gelenekçi-liberal cephe, daha sonra, bu Anayasayı benimseyerek, 1961 Anayasa'sının getirdiği «hukuk devleti» ve «sosyal devlet» uygulamalarına karşı çıkmaya başlamıştır. 1961 Anayasa'sının getirdiği kurum ve mekanizmalara karşı çık

manın temelinde, belli bir sınıfın çıkarlarının korunması yatmaktadır. Çünkü bütün demokratik hak ve özgürlükler, sonunda, ulusal gelirin paylaşılmasını etkiler. Bir başka deyişle, çoğulcu bir demokraside, ulusal gelirin dağıtımı, kollektivist bir planlama örgütü tarafından, ya da otoriter bir hükümet tarafından değil, toplumu oluşturan çeşitli sınıf ve kesimler arasındaki güç dengesi yoluyla belirlenir. İşte bir kesimin ya da sınıfın demokratik hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması, o sınıf ya da kesimin ulusal gelirden alacağı payın da kısıtlanması anlamına gelir demokrasilerde. Kitle haberleşme araçlarının, bu arada, radyonun, televizyonun, gazetelerin de önemi bu noktada belirginleşmektedir. Bir demokrasinin en büyük gücü olan «kamu oyu» bu araçlar yolu ile biçimlenir. Bundan dolayı, ulusal gelirden daha büyük pay almak isteyen sınıf ve gruplar, bu payı haklı göstermek için kitle haberleşme araçlarını, kamu oyunu kendi çıkarlarına uygun biçimde oluşturmak için kullanmak isterler. Televizyon ekranında gözükken yoksul tarım işçisi, ya da sendikal hakları savunan bir sanayi işçisi özgür özel girişimin kimi temsilcilerini bu açıdan rahatsız eder.

Türkiye'deki toplumsal-ekonomik gelişim, tarihsel açıdan, özel kesimin sürekli korunması ve kayırılması biçiminde oluşmuştur. Fakat 1923 de varlığı tartışma konusu olan özel kesim, 1975 de Türk ekonomisinin yarısını kapsamaktadır. Artık, ulusal gelirden aldığı paydan (ki şimdiye kadar kalkınmanın hızlı sağlanması için çok iltimaslı bir pay almıştır) başka sınıf ve gruplar adına biraz özveride bulunması gerekmektedir. Türkiye'nin dış sömürgeleleri olmadığına göre, özel girişim, elli yılda sağladığı bu büyük başarıyı hiç kuşkusuz bu ulusa borçludur. Bir başka deyişle, özel girişimin gerçekleştirdiği sermaye birikiminin ve yatırımların kaynağı halktır. Artık yeterince gelişen özel kesimin (özellikle ticaret kesiminin ve tarımın) bir «sosyal devlet»te sürdürülmesi çok zor olan büyük kârları sınırlaması ve toplumun öteki sınıf ve kesimlerini kollaması zamanı gelmiştir.

1975 Türkiye'sindeki siyasal cepheleşme bütün bu açılardan «sosyal devlet» ve «hukuk devleti» kavramları etrafında odaklaşmış gözükmektedir. Kimi özel girişimciler sorumluluklarının ve geleceklerinin güvencesinin bilinci içinde, bugüne kadar ulusal gelirden aldıkları çok yüksek payları artık toplumun öteki kesim ve sınıflarıyla paylaşmaya hazır dırlar. Fakat kimi kesim ve

gruplar, bugüne kadar ulusal gelirden (devletin de desteği ile) aldıkları çok yüksek payları sürdürmek istemektedirler. Bunlar, demokratik hak ve özgürlüklerin sonunda kendilerinin ulusal gelirden aldıkları payı azaltacağına bilinciyle bu hak ve özgürlüklerin çeşitli yollarla kısıtlanması özlemi ve çabası içinde görmektedirler. Bu özlem ve çabalar, «hukuk devleti» ve «sosyal devlet» kavramları başta olmak üzere, özgürlükçü demokrasinin kavramlarına ve uygulamalarına ters düşmeye yol açmaktadır. 1975 Türkiye'sinde, «hukuk devleti» ve «sosyal devlet» kavramlarına dayalı özgürlükçü demokrasinin simgesi (sembölü) ve hukuksal kaynağı 1961 Anayasa'sıdır. Dolayısı ile 1975 Türkiye'sinde belli bir sınıfın egemenliğini (bu sınıfın pek çok üyesinin arzularının tersine) sürdürmek isteyenler, 1961 Anayasa'sına ve onun kurum ve mekanizmalarına saldırmaktadır. Toplu sözleşme ve grev uygulamalarının ekonomiyi çökertme savları, Anayasa Mahkemesi ve Danıştayın Anayasayı bozduğu gibi ciddi olmayan suçlamalar özerk kuruluşların statülerinde yapılan değişiklikler ve daha yapılması istenenler hep bu açıdan değerlendirilmeleri gereken çabalardır.

Bütün bu gelişmeler sonunda, nasıl eskiden, devletçi-seçkincilerin tepeden inme devrimciliğine karşı bir tepki olarak gelenekçi-liberal cephe doğmuşsa, bugün de gelenekçi-liberal cephenin tepeden inmecilik özemlerine karşı, bu cephe dışındaki güçlerin bir «halkçı cephe» oluşturmaya çalıştıkları görülmektedir. Görevini 1961 Anayasa'sının yaratılmasıyla bitirmiş ve bu yüzden dağılmış olan otoriter tutumlu devletçi-seçkinci cephenin yerine yakın bir gelecekte, oluşturulmaya çalışılan ve bir ölçüde de kendiliğinden oluşan bu halkçı cephe geçecek gibi görünmektedir. Bu cephe, daha adil bir gelir dağılımı için demokratik hak ve özgürlüklerin geliştirilmesinden yana olacağından, toplum yapısının ileriye dönük biçimde değişmesini de savunacağı olasıdır. Bu nedenle, halkçılığın önünde bir de «ilerici» teriminin kullanılması yanlış olmayacaktır. Böylece önümüzdeki yakın gelecekte, Türk siyasal yaşamındaki demokratik uğraşın gelenekçi - liberal cephe ile, ilerici-halkçı cephe arasında olacağı öne sürülebilir. Bu uğraş içinde, öyle anlaşılıyor ki temel çatışma «hukuk devleti» ve «sosyal devlet» kavramları üzerinde odaklaşacaktır. İlerici-halkçı cephe devletçi-seçkincilerin eseri olan bu kavramları savunurken, gelenekçi-liberal cephe de eskiden beri karşıt olduğu bu kav-

ramlara ters bir tutum ve uygulama sürdürecektir. İşte bu nedenle, 1961 Anayasa'sının yakın bir gelecekte yine siyasal tartışmaların temel konularından biri olacağı beklenebilir.

KULLANILAN KAYNAKLAR

- Ağaoğlu, Ahmet, tarihsiz, *Serbest Fırka Hatıraları*, İstanbul, Nebioğlu Yayınevi.
- Akdağ, Mustafa, 1974, *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi 1453-1559*, İstanbul, Cem Yayınevi.
- Boratav, Korkut, 1974, *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- Howe, Irwing, 1970, «Introduction», *Essential Works of Marxism*, (der) Irwing Howe, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- İnalçık Halil, 1970 a, «The Nature of Traditional Society-Turkey», *Political Modernization in Japon and Turkey*, (der) Robert E. Ward and Bankwart A. Rustow, Princeton University Press.
- 1970 b, «The Ottoman Economic Mind and Aspects of the Ottoman Economy», *Studies in the Economic History of the Middle East*, (der) M.A. Cook, London, Oxford University Press.
- Karpat, Kemal, 1972 «The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908», *International Journal of Middle East Studies*, no. 3.
- Kongar, Emre, 1972, *Sosyal Çalışmaya Giriş*, Ankara, Sosyal Bilimler Derneği.
- Küçükömer, İdris, 1969, *Düzenin Yabancılaşması, Batlaşma*, İstanbul, Ant Yayınları.

DÜZEN DEĞİŞİKLİĞİ
VE
TOPLUMSAL DENGE SORUNU

Aydın KÖKSAL
Y. Müh.

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

DÜZEN DEĞİŞİKLİĞİ
VE
TOPLUMSAL DENGE SORUNU

Dr. Aydın KÖKSAL

1961 Anayasasında Türk toplumu için amaçlanan haklar sonradan lüks olarak nitelenmiş, Anayasa giderek değişikliklere uğratılmıştır. Bu durum, Anayasa metninde tanımlanan hukuksal amaçların gerçekleşmesi için gerekli ekonomik altyapının sağlanamamış olmasıyla ilişkilidir. Anayasa metni halkoylaması ile benimsendiği halde, Anayasanın sağladığı haklardan halk gerçekte tümüyle yararlanabilmiş değildir. Çünkü yasalar, toplum düzenini oluşturan aile, eğitim, gelenekler, sanat, din, devlet, yerleşme, bilim, teknik ve özellikle ekonomi gibi toplumsal değişkenlerden yalnızca biridir ve düzen bütün bu kurumlar arasındaki etkileşimler bütününden oluşur. Topluma yeni bir düzen getirmek, halkın oylarıyla benimsediği bir anayasa ile de olsa, bu kurumlardan yalnız birini değiştirmekle kolay kolay sağlanamayabilir. Kaldı ki, yeni bir anayasa tanımlamak, yürürlükteki yasalar bütününe bir anda buna uygun biçimde değiştirmek de değildir. Dolayısıyla düzen değişikliği kavramı çok yönlü, bütüncü bir yaklaşımı gerektirmektedir. Bu bakımdan, Ekonomi-Hukuk Kongresi gibi, birbirini tamamlayan iki yaklaşımın bir arada araştırıldığı bir toplantıdan büyük yararlar umulabilir. Gerçekten «1961 Anayasası, kendisinin dayanması gereken ekonomik kamu düzeninin ne olmasını istediğini de açıklamalı idi.»¹

(1) *Ekonomik (Demokratik) Kamu Düzeni*, Türkiye Barolar Birliği (TBB) Yönetim Kurulu Raporu, TBB, Ekim 1974.

Düzen değişikliğine İlişkin Bir Yorum

Toplum düzeni, bireylerin benimsedikleri ve eylemlerini ona göre düzenledikleri bir denge olarak tanımlanabilir. «Düzen» sözcüğü dilimizde, «sistem» kavramına yakın bir anlam taşır. Gerçekten, toplum düzeni kavramı ile sistem kavramı arasında bir benzetme yapılabilir. Böyle bir benzetmede, anayasa, amaç olarak saptanan dengenin nasıl bir denge olması gerektiğini, yasalar da bu dengeyi gerçekleştirmek ve sürekliliğini (kararlılığını) sağlamak için bireylerin nasıl davranmaları gerektiğini belirtir. Amaç olarak saptanan dengenin süregelen denge olması zorunlu değildir. Sistemde denge, amaca en kısa yoldan yaklaşmakta olmasında (devingenlik) aranır. Süreklilik (kararlılık), rotadan ayrılmaları saptayarak sistemin kendi yolunu rotaya göre düzeltebilmesindedir (geribildirim kavramı).

Hükümet sistem kavramındaki motor durumundadır, anayasanın amaç olarak belirttiği dengeyi sağlamak üzere, yasaları yürütür. Yasalara uymadığı yargı organınca saptanan (karşılaştırma) davranışlar için hükümetin elinde yaptırım olanakları vardır (ceza). Eğer yürütme ve yargı organı yasalara uygun biçimde işlediği halde, toplum, yasaların amaca uygun olmaması, iç ya da dış koşullarda ortaya çıkan değişiklikler gibi nedenlerden ötürü amaca yaklaşmıyorsa, amaca (anayasaya) göre yasaları yeniden düzeltmek yasama organına düşer (geribildirim döngüsü).² Bir kez amaca erişildi mi, sistem dengeyi koruyacaktır. Bu arada yeni bir amaç tanımı söz konusu olacaktır (sürekli devingenlik durumu).

Görüldüğü üzere iki tür denge ortaya çıkmaktadır: (a) gerçekleştirilmek istenen amaca yönelmiş denge, (b) gerçekleşmiş dengenin sürdürülmesi. Belli bir amaca yöneltilmiş mekanik sistemler sürekli olarak aynı dengeyi gerçekleştirmeye çalışırlar. İnsanlar (bireyler ya da toplumlar) ise, bağımsız istemleriyle yeni amaçlar seçme yeteneğine sahiptirler. Tutucu düşüncenin özlediği üzere, yeni bir denge tanımlamayan, bu yolda hiçbir düşüncenin öne sürülmediği ya da sürülemediği bir toplum, bireylerin istem-

(2) «Hukukta Bilgisayar Kullanımı: Kazanılabacaklar, Yitirilecekler ve Etkileşimler», Aydın Köksal, *Türkiye Bilişim Derneği Dergisi*, Sayı 7, Ekim 1973, s. 48.

lerinin söz konusu olmadığı, durgun, güdümlü, köleleşmiş³ bir toplumdur. Düzen değişikliğini tartışabilmenin, her konuda olduğu gibi bu konuda da düşünce özgürlüğünü savunmanın insanı güdümlü mekanik sistemlerden ayıran başlıca ayırım olduğu ileri sürülebilir. Bunu gerçekleştirebilen toplum, insana saygılı, amacını açık seçik ortaya koyduktan sonra bunu bilinçle kovalayabilen, gelişen devingen toplumdur.

Halkoyması ile yeni bir anayasanın 1961'de Türkiye'de benimsenmesi bu olumlu çizgide değerlendirilmelidir. Kaldı ki güdümbilimsel sistem ile düzen kavramı arasındaki benzetme yeni bir düşünce de değildir. Nitekim hükümet etmek Türkçe'de devlet genisini yürütmeye benzetilir. Batı dillerinde de hükümet anlamına gelen «gouvernement», «gobierno» gibi sözcükler «gemi dümeni» anlamına gelen «gouvernail, kübernetis» sözcükleriyle akrabadır. Güdümbilim anlamına gelen «kibernetik» sözcüğü de aynı kökten gelir. Hükümet, güdümbilimsel anlamda, devlet gemisini amaç olarak tanımlanan düzene yöneltmek göreviyle yükümlüdür. Yasama organı da, eldeki yasalarla, anayasada tanımlanan düzene kestirme yoldan yaklaşamıyorsa, bunu sağlayacak yeni yasaları ortaya çıkarmakla yükümlüdür. Korunması gereken denge aynı düzenin süregeldiği durgun bir denge değil, sürekli yeni uygulamalarla oluşagelen devingen bir dengedir (durmak düşmek demektir). Bu bakımdan, her türlü düzen değişikliğine karşı çıkan tutucu görüş, çağdaş ve teknik anlamda, dengeyi korumak değil, denge- nin oluşmasını engellemek yolunda etkiler yaratan yıkıcı bir tutum sayılmak gerekir.

Sosyal Hukuk Devleti = İnsancı Dünya Görüşü

Ortaçağ karanlığının aydınlanması bireysel özgürlüklerin, bunları yetenekleri ile kullanabilen kişiler eliyle gerçekleşmesi biçiminde yorumlanabilir. Buna göre «yeniden doğuş» bağımsız istemli, özgür düşünceli, araştırmacı, yaratıcı insanın yeniden doğuşudur. Demokrasilerde hukuk devleti anlayışı, bireylere düşünme ve düşüncesini yayma özgürlüğü tanımıştır.

(3) Burada kullandığımız «köleleşmiş» sözcüğü belli bir amaca yöneltilen güdümlü bir sistemin kendi başına yeni bir denge seçmeksizin kendisi için tanımlanan dengeyi sürdürmesi anlamında bir güdümbilim (kibernetik) terimi olarak anlaşılmalıdır (Fr: système asservi).

Ancak, yalnızca bireysel özgürlüğü güvence altına alan devlet anlayışı yüzyılımızda çağdışı sayılabilir. Ortaçağ sonunda oluşan yeniden doğuşun getirdiği bireysel özgürlük öğretisine karşı, çağımızda yaşanan toplumsal uyanışın getirdiği eşitlik öğretisi, bir bakıma, bireyin kendi özgürlüğüne kendi istemiyle sınırlar çizebildiği bir özgürlük anlayışıdır. Buna toplumsal özgürlük de diyebiliriz (toplumsal adalet, dengeli gelir dağılımı vb.). Toplumsal uyanışla birlikte, bireylerin çoğuna gerçekte kullanamadıkları haklar ve aslında pek alçakgönüllü bir biçimde ve hiç de karın doyurmayan kocaman bir «düşünme» özgürlüğü tanımakla yetinmenin yersizliği ortaya çıkmış, bireylerin tümüne, salt insanlıklarından ötürü «insanca yaşama hakkı ve olanağı» sağlama görevi devletin yükümlülüğü sayılmıştır. Çağdaş insancı tutumdur bu.

Toplumsal uyanış, yeniden doğuş'un getirdiği bireysel özgürlüklerin sonu mu olacaktır? Toplumsal eşitlik uğruna bireysel özgürlüklerin yasaklandığı bir toplum düzeni de kuşkusuz insancılığından çok şey yitirirdi. Yirminci yüzyılda insanoğlu, yeniden doğuşta döndüğü dönemeci yadsımadan, ikinci bir dönemeci dönemebilmiştir.

Türkiye'nin 1961 Anayasasında «hukuk devleti» ile birlikte yer alan «sosyal devlet» tanımı⁴ Türkiye'nin yeniden doğuş'la birlikte toplumsal uyanış dönemecini de gerçekleştirme istemini dile getirmektedir. Bununla birlikte, 1961 Anayasasını değiştirmek üzere ileri sürülen bahane şu olmuştur: «Hukuk Devleti ile Sosyal Devlet birbiriyle çelişen iki zıt kavramdır. 1961 Anayasasında Sosyal Devlet niteliği ağır basmış, Hukuk Devleti zedelenmiştir.» Oysa toplumsal uyanıştan sonra, çağımızda, sosyal olmayan hukuk devleti söz konusu olamaz. Bu ne yüzyılımızın bireyleri gittikçe bütünleştiren iletişim olanaklarıyla, ne karmaşık kentsel yapının hizmet kavramıyla, ne de bireylerine karşı görevler yüklenmek durumunda olan çağdaş devlet anlayışıyla bağdaşır.

1961 Anayasasına yöneltilen başka bir eleştiri de, 1924 Anayasasında egemenlik yalnız TBMM eliyle gerçekleştiği halde, 1961 Anayasasında ulusal egemenliğe TBMM dışındaki yeni kurumların da ortak edilmesidir (Anayasa Mahkemesi vb.). Böylece 1961 Anayasası 1924 Anayasasından geriye düşmüş gözükmektedir. Oysa bu,

(4) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 2. «Türkiye Cumhuriyeti ... sosyal bir hukuk devletidir.»

egemenliğin ulus elinden alınması değil, ulus adına egemenliği kullanan yeni organların tanımlanması, böylece egemenliğin yaygınlaştırılmasıdır.⁵

1961 Anayasası Türk Halkının İnsancı Dünya Görüşüne Uygun- dur, Ekonomik Kamu Düzeniyle Gerçeklik Kazanacaktır

1961 Anayasasını bir yandan lüks olarak gören, dolayısıyla düşünce özgürlüğünü kısıtlı tutmaya çalışan, öte yandan da, bireysel özgürlük anlamına gelen hukuk devleti kavramının sosyal devlet gibi sözde çelişki yaratan bir kavrama ağırlık verilmeyle zedelenişini öne süren görüşler hem yanlış, hem de tutarsız görünmektedir. Ulusal egemenliğin tam anlamıyla gerçekleşemediğini öne sürerek egemenliğin tabana yayılmasından kuşku duymak da eşit ölçüde tutarsız ve içtenlikten yoksun gözükmektedir.

1961 Anayasası hem hukuk devleti, hem de toplumsal devlet ilkelerine birlikte yer vererek, çağımız Batı toplumlarının ortaya koydukları bir dünya görüşünü benimsemektedir (herkes evinin önünü temizleyecek, pekiyi, ortak alanları kim temizleyecek?) Bu bakımından yeniden doğuşun bireysel özgürlükçü fakat toplumsal özden yoksun dünya görüşü bugün çağdışı sayılabilir. Özgürlükler ile birlikte, eşitlik ilkesi dönemecini 1961 Anayasasıyla Türkiye birlikte dönmek isteğini halkoyuyla benimsemiş, bu yoldaki kararlılığını kamuoyunu oluşturan kurumlarıyla ve halk katında, çeşitli zamanlarda çeşitli biçimlerde birçok kez ortaya koymuştur.

Aslında kavramları yozkullananların (istismar edenlerin) çelişkili olduğunu öne sürdükleri özgürlükçü toplumsal düzen Anadolu'da 13. yüzyıldan beri süregelen insancı dünya görüşünün çağdaş uzantısından başka bir şey değildir. Yoksa Yunus'un şu sözü başka ne anlama gelir?

Gelin tanış olalım
İşi kolay kılalım
Sevelim sevillelim
Dünya kimseye kalmaz.
Yoksa, Mevlâna'nın

(5) Bu düşünceyi, genel çizgisiyle, 1961 Anayasasının yıldönümünde TRT Televizyonunca düzenlenen açık oturumda Sayın Prof. Mümtaz Sosyal dile getirmişti.

İster kâfir ol, ister mecusî, ister putperest,
Nasılsan öyle gel,

diyerek bize sunduğu düşünce özgürlüğünü yedi yüzyıl sonra yadsıyacak mıyız?

Özgürlük - eşitlik çelişkisi halkımız katında, insanca dünya görüşü çerçevesinde çoktan aşılmıştır. 1961 Anayasasını Türk halkı için lüks görenlerin halkın on yıl gerisinde olduklarının ileri sürülmesi bu denli şaşkıncı olmamalıdır. Türk halkı dünya görüşünü demokratik ortamda, barışçı, ağırbaşlı, sabırlı biçimde, siyasal eğilim biçiminde ortaya koymuştur bile. Yeğlediği düzen 1961 Anayasasında tanımlanan düzendir: Özgürlükçü, toplumsal, tek sözle insanca. Bunun dayanağı olan ekonomik kamu düzeni ise halk kesimiyle, kooperatifçiliğiyle halk bilincinde belirginleşmektedir. Onun için istense de, istenmese de, durgun olmayan yeni bir denge, çağcıl koşullarda, bireylerimize insanca yaşama olanağı sağlayacak biçimde, ulusal egemenliğin demokratik yöntemleriyle gerçekleşecek, bu düzen 1961 Anayasası doğrultusunda değişecektir.

**EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMADA PLANIN
ÖNEMİ PLANIN UYGULANMAMASINDAN DOĞAN
SORUNLAR**

Av. Osman KUNTMAN

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMADA PLÂNIN ÖNEMİ PLÂNIN UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUNLAR

Av. Osman KUNTMAN

P L Â N

- I — 1961 Anayasasından önce Türkiye'de plânlama ve plân görüşü.
- II — 1961 Anayasasında plânlamaya ve plâna verilen önem.
- III — Plân ve plânlamaya ilişkin hukukî rejim.
- IV — Plânın uygulanmasının sağlanamaması, doğurduğu sonuçlar.
- V — Plânın uygulanmasının sağlanması açısından müeyyide.

I — 1961 Anayasasından önce Türkiye'de plânlama ve plân görüşü :

«Plân teriminin asıl kullanıldığı alan, bütünüyle bir millî ekonomiye uygulananıdır. Bu dar anlamıyla plân, yalnızca kalkınma plânlarını ifade eder. Kalkınma plânları günümüzün dünyasında çeşitli siyasî ve iktisadî rejimlerin, farklı şekil ve hükümlerle de olsa yararlandığı bir araçtır. Nitekim, sosyalist ülkelerde olduğu kadar, kapitalist veya değişik eğilimlerine paralel olarak az gelişmiş ülkelerde de kalkınma plânları yapılır ve uygulanır. Plânlı ekonomi, belli bir teoriden veya iktisadî inanıştan doğmuş değildir. Nitekim, bugünkü anlamıyla ilk kalkınma plânını uygulayan S.S.C.B.'de plânlamaya geçiş, yirmi beş yıllık bir tecrübe sonunda, bütünüyle gerçekleşebildi; teori veya doktrin değil ihtiyaç ve gereklilikler gözönünde tutuldu. Kapitalist ülkelerde, bazı sınırlı olan ça-

lışmalar bir yana bırakılırsa millî plânların yapılmasına ancak 1939 dan sonra başandı. Bu dönemde de asıl amaç savaşın etkilerini hafifletebilmek, bir savaş ekonomisine geçebilmektir. Azgelişmiş ülkelerin bugün başvurduğu en önemli kalkınma metodu da plânlamadır.

.....

Türkiye’de Cumhuriyetin kurulmasından sonra, özellikle devletçilik ilkesinin Anayasaya girmesiyle bazı plânlama denemelerine girişildi. 1934 Ocak ayında, ilk beş yıllık sanayi plânı kabul edildi. Aslında, fiilen 1933’te uygulanmasına başlanan bu plâna göre, daha önce var olan Sanayi ve Madencilik bankasının aktifi ile **İş Bankasının bazı yatırımları bir Devlet Sanayi Bankası olarak kurulan Sümerbank’a devrediliyordu.** Bu ilk sanayi plânı döneminde, demir - çelik, kâğıt ve selüloz, çimento, pamuklu ve yünü mensucat sanayileri kuruldu. 1936’da özellikle madencilige ağırlık veren ve birincisine ek olarak ikinci bir plân hazırlandı. Bu plâna göre de, devletin mülkiyetindeki bütün madenlerle kömür alanları ve yabancı imtiyazlı şirketlerden devralınan öteki maden işletmeleri, yeni devlet bankası olan Etibank’a devrediliyordu. Türkiye’nin bu birinci ve ikinci sanayi plânları, bugünkü anlamında birer iktisadî gelişme plânı olmamakla birlikte batı devletlerine oranla, plân konusunda o zaman için ileri bir adım sayılabilir. Gerçekten de bu plânlarla, yatırım alanlarının seçiminde sosyal etkenlere ve yurdun kendine yeterli olmasına büyük ağırlık verildi. Bu dönemde, Sanayi ve inşaatın millî gelirdeki payı yüzde 10 dan yüzde 16’ya çıktı. Ancak, sanayi bölümüyle tarım alanında çalışanların dağılımı fazla etkilenmedi; nüfusun yüzde 80’i tarımda çalışmağa devam etti. Türkiye’de, tam anlamıyla gelişme plânının gerçekleşmesi yolunda ilk adım 30 Eylül 1960 tarihli 91 sayılı Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanunla atıldı...»

(Meydan Larousse, 10. Cilt, sayfa : 181).

Plân kavramı ve Türkiye’nin plânlamada öncülüğu hakkındaki görüşlerini Şevket Süreyya Aydemir, aşağıdaki gibi açıklamaktadır.

«Plân, aslında sosyalist bir ekonomi düzenidir. Yani sosyalist bir kategoridir. Klâsik liberal kapitalizmde, plân unsuru yoktu... Kapitalist ülkelerde de ancak, plân

değil, devlet bütçeleri vardı... Bütçe, devletin gelir - giderlerini, önceden ve yaklaşık olarak tertipleme işidir. Plân ise, devlette genel ekonominin ve ona ilişkin faaliyet dallarınının, 3 yıllık, 5 yıllık gibi süreler içinde, gene yaklaşık olarak ama belli amaçlara yöneltilen hesaplara bağlanması demektir... Kısacası plân, millî ekonomiye yön tayin eden mekanizmadır.

.....

Yeni Türkiye Cumhuriyetine gelince. O, daha 1930'lar da (Millî Plân - Devlet Plânı) fikir, kavram ve idealini ilk defa ortaya attı. Bu konuda diğer demokratik ülkelerin, sanki öncüsü halinde belirdi. Bu, büyük ve manalı bir hareketti. 1934 - 1939 arasında, tam anlamı ile plân değilse de, (Sanayi Programları) na girdi. 1944 - 1945'te, çok cepheli (Harb Sonrası Plânları) meydana getirildi. 27.Mayıs.1960 ihtilâlinde sonra ise, şimdiki Devlet Plânlama Teşkilâtını yaratmakla, 1930'ların ideallerini hayata uygulamak işine girişti. Yani Türkiye artık, plânlı bir memleket olmak aşamaları içindedir...» (Plân İçinde Plânsızlık, Cumhuriyet, 16.Eylül.1974)

Görülüyor ki Türkiye daha 1934 yılından itibaren ekonomik ve sosyal açıdan kalkınmayı sağlayabilmek amacıyla belli bir programa uyma zorunluluğunu duymuş ve bu uygulamadan yararlı sonuçlar almıştır. Her zaman tenkit konusu yapılan İktisadî Devlet Teşebbüslerinin Türkiye'nin ekonomisinde ve çalışma hayatında ve sonucu itibariyle sosyal hayatında köklü değişiklikler yaptığı, bir anlamda ve ölçüde kalkınmada önemli rol oynadığı ve azalmakla birlikte halen de rolüne devam ettiği kuşkusuzdur.

İktisadî Devlet Teşebbüslerinin bir programın veya plânın ürünü olduğu gözönünde tutulursa plân kavramının önemi de kendiliğinden meydana çıkar.

II — 1961 Anayasasında plânlamaya ve plâna verilen önem :

1961 Anayasası, önceki Anayasalardan farklı olarak İKİNCİ BÖLÜMÜN D) İKTİSADÎ VE MALİ HÜKÜMLER faslıda yer alan, (IV. Kalkınma. a) Kalkınma Plânı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı) başlıklı 129 uncu maddesiyle şu hükmü getirmiştir : .

«İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlıdır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.»

Anayasanın, doğrudan doğruya kalkınma ve kalkınma plânına ilişkin bu hükmünün gene Anayasanın 41 ve 120 nci maddeleri hükümleriyle irtibatlı bulunduğunu belirtmekte yarar var. Nitekim, 41 nci maddede :

«İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir. İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir.» denilmektedir.

120 nci maddede ise, Üniversitelerden bahsedilmekte, «öğretim ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine ve **kalkınma plânı**» ilkelerine göre yürütülmesi esasları kanunla düzenlenir denilmektedir.

İşte, «millî kaynakları en rasyonel şekilde kullanmaya çalışmak» şeklinde ifade edilebilecek olan plân kavramı, ana hatlarıyla Anayasamızda bu şekilde yer almıştır.

Şimdi de bu esas ilkeye dayanılarak geliştirilen plân ve plânlamaya ilişkin hukukî rejimin neden ibaret bulunduğunu görelim.

III — Plân ve plânlamaya ilişkin hukukî rejim :

- 1 — Devlet Plânlama Teşkilâtı.
- 2 — Uzun vadeli plânın yürürlüğe konması ve bütünlüğünün korunması hakkında Kanun.
- 3 — Kalkınma Plânının Uygulanması Esaslarına dair Kanun.
- 4 — Kalkınma Plânları, Yıllık programlar.

1 — Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Görevleri :

Devlet Plânlama Teşkilâtı (kısaca DPT), 5.Ekim.1960 günlü ve 10621 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 30.Eylül.1960 günlü ve 91 sayılı «Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun»a dayanılarak kurulmuştur.

Başbakanlığa bağlı olarak kurulan DPT'nin görevleri. kanunun 2 nci maddesinde belirtildiği üzere :

- a) Memleketin tabii, beşerî ve iktisadî her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tesbit ederek takip edilecek iktisadî ve sosyal politikayı ve hedefleri tâyin de Hükümete yardımcı olmak;
- b) Muhtelif bakanlıkların iktisadî politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;
- c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;
- d) Plânlara başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin, kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak,
- e) Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;
- f) Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.»

tir.

DPT'de, (Yüksek Plânlama Kurulu) ile (Merkez Teşkilâtı) ndan meydana gelmektedir. Yüksek Plânlama Kurulu, Başbakan (veya Başbakan Yardımcısı) Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Plânlama Müsteşarı, İktisadî Plânlama Dairesi Başkanı, Sosyal Plânlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanından oluşur. (m. 4)

Plânlama Merkez Teşkilâtında ise, Devlet Plânlama Müsteşarının yönetiminde İktisadî Plânlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Plânlama Dairesi ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı yer alır. (m. 5 - 6)

Uzun vadeli plânın yapılmasına gelince :

«Başbakan (veya Başbakan Yardımcısı) Bakanlar Kurulunun tasvip ettiği esaslar dahilinde uzun vadeli ve yıllık plânların hazırlanması hususunda Plânlama Müsteşarlığına direktif verir. Plânlama Teşkilâtı ilk olarak uzun vadeli plânı hazırlar.» (m. 13)

«Uzun vadeli plânın Başbakanlığa (veya Başbakan Yardımcılığına) sunulmasından itibaren bir hafta içinde Yüksek Plânlama Kurulu toplanır. Kurul bu plânı inceliyerek, kabul edilmiş bulunan ana hedeflere uygun olup olmadığını bir raporla Bakanlar Kuruluna bildirir. Plân Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra teşrii organın tasvibine arz olunur.» (m. 14)

Yıllık programlar ise Plânlama Merkez Teşkilâtınca hazırlanır, Yüksek Plânlama Kuruluna sevk edilir. Bakanlar Kurulunca kabul edilerek kesinleşir. (m. 15)

«Plânın tatbikatı zaman zaman gözden geçirilerek elde edilen neticeler ve alınması gerekli tamamlayıcı tedbirler, belirli devrelerde verilecek raporlar halinde Bakanlar Kuruluna sunulur.» (m. 16)

Görülüyor ki DPT'nin görevi, «Uzun Vadeli Kalkınma Plânları» ile «Yıllık Programları» hazırlayıp Bakanlar Kuruluna sunmak ve uygulamaya ilişkin sonuçları da zaman zaman, sorumlu Bakanlar Kuruluna duyurmaktır.

2 — Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun :

16.Ekim.1962 günlü ve 77 Sayılı kanun, 18.Ekim.1962 günlü ve 11235 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiştir.

Kanunun 2 nci maddesi hükmü, Uzun Vadeli Plânın Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesine ilişkin olup 3 ncü maddesinde de, kanun tasarısı ve tekliflerin uzun vâdeli plâna uygunluğunun yasama meclisleri komisyonları ve karma komisyonlarınca denetleneceği ve aykırı olanların reddedileceği ve Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Plân Komisyonlarının diğer komisyonların rapor ve metinlerinde yürürlükteki uzun vadeli plâna aykırı bulduklarını belirtip metinleri uzun vadeli plâna uygun şekilde soka- cıkları yazılıdır.

Gene kanununun 4 nci maddesinde; uzun vadeli plânda yapılacak değişikliklerin, plânın onaylanmasına ilişkin 1. ve 2 nci maddelerde yer alan hükümlere göre yapılacağı ve Bakanlar Kuruluna plânın değiştirilmesi için verilen yetkinin saklı bulunduğu yazılıdır.

Uygulamaya bir örnek vermek gerekirse Birinci Beş Yıllık (1963 - 1967) Kalkınma Plânını göstermek mümkündür.

BİRİNCİ BEŞ YILLIK (1963 - 1967) KALKINMA PLÂNI, Millet Meclisi Kararı şeklinde, Uzun Vâdeli Kalkınma Plânı - Birinci Beş Yıllık (1963 - 1967) Kalkınma Plânının Onaylandığına dair Karar başlığı altında, (Plân Kararı No: 1), (Kabul Tarihi: 21.11.1962) numara ve tarihiyle 3.Aralık.1962 günlü ve 11272 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır

3 — Kalkınma Plânının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun :

11.Ağustos.1967 günlü ve 12671 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 28.Temmuz.1967 günlü ve 933 sayılı Kanun «Kalkınma Plânı hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi öngörülen iktisadî faaliyet sektörlerine plânın bölgelerarası dengeli kalkınma ilkesi de gözönünde tutularak, genel ve katma bütçelerden ödünç verme şeklinde transferler yapmak amacı ile fonlar tesis edilebilir» hükmünü getirmiştir. (m. 1) Buna göre Maliye Bakanlığı bütçesinde her yıl (Gelişme ve teşvik fonları) isimli bir bölüm açılması öngörülmüştür.

933 sayılı kanunun iptali hakkında Türkiye İşçi Partisi tarafından açılan davada Anayasa Mahkemesi, 12.Mart.1971 günlü ve 13776 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 23, 24 ve 25.Ekim.1969 günlü ve Esas: 1967/41, Karar: 1967/57 sayılı karariyle kanunun önemli bir çok hükümlerini Anayasaya aykırı görerek iptal etmiş, ancak 91 sayılı Kanun ve plân var iken uygulama konusunda ayrı kanun çıkartılmasında Anayasaya aykırılık bulmamıştır. Bu nedenle, iptal edilen bir çok hükümlerine rağmen kanun yürürlüktedir.

933 sayılı kanunun iptali hakkında Cumhuriyet Senatosunun 50 üyesi tarafından açılan davada Anayasa Mahkemesi, 9.Nisan.1971 günlü ve 13804 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 25.Ekim.1969 günlü ve 42/58 sayılı kararda ise, 57 sayılı kararında iptal ettiği

kanun hükümleri açısından (karar verilmesine yer olmadığına) karar vermiştir.

4 — Kalkınma Plânları, Yıllık Programlar :

Daha yukarıda belirtilen kanun hükümlerine göre Millet Meclisince onaylanarak uygulanmasına çalışılan kalkınma plânları aşağıda gösterilmiştir :

- A) BİRİNCİ BEŞ YILLIK (1963 - 1967) KALKINMA PLÂNI.
(3.Aralık.1962 günlü ve 11272 s. Resmî Gazete)
- B) İKİNCİ BEŞ YILLIK (1968 - 1972) KALKINMA PLÂNI.
(21.Ağustos.1967 günlü ve 12679 s. Resmî Gazete)
- C) ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK (1973 - 1977) KALKINMA PLÂNI.
(27.Kasım.1972 günlü ve 14374 s. Resmî Gazete)

Yıllık Programlara gelince : Bunlar, 91 sayılı kanununun 15. maddesi uyarınca Plânlama Merkez Teşkilâtınca hazırlanan ve Yüksek Plânlama Kurulunca incelenen ve Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra Kararname biçiminde yayımlanan uygulama esaslarıdır.

Nitekim, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânına ilişkin olan Yıllık Program, 8.Şubat.1963 günlü ve 11329 sayılı Resmî Gazetede 6/1328 sayılı Karar olarak yayımlanmıştır.

Böylece her yıl, bu programlar Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmaktadır.

Buraya kadar üzerinde durduğumuz yönler; Türkiye'de ekonomik ve sosyal kalkınmanın, Anayasa ve öbür kanunlar açısından hangi esaslar içinde, yahut hangi hukukî kurallara göre sağlanmağa çalışıldığını belirtmeğe değinmektir.

Bu suretle yasalara dayanılarak yürütülmeğe çalışılan kalkınmanın, plân ve programlara uygunluğu ve öngörülen zamanlarda bitirilip bitirilmediği sorunu ortaya çıkmaktadır.

IV — Plânın uygulamasının sağlanamaması, doğurduğu sonuçlar :

Bu bölümde öncelikle belirtilecek yön, Kalkınma Plânlarının ve Yıllık Programların uygulanması açısından nelerin öngörüldüğüdür.

1 — 30.Eylül.1960 günlü ve 91 sayılı, Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun :

Bu kanunun «İcranın takibi» başlıklı 16 ncı maddesinde yer alan hüküm şöyledir :

«Kabul edilen plânların ilgili daire, müessese ve idarelerce uygulanmasındaki ahenk ve işbirliğini Koordinasyon Dairesi Başkanlığı sağlar. Plânın tatbikatı zaman zaman gözden geçirilerek elde edilen neticeler ve alınması gerekli tamamlayıcı tedbirler, belirli devrelerde verilecek raporlar halinde Bakanlar Kuruluna sunulur.»

Kalkınma Plânları Bakanlar Kurulunun bir tasarrufu olduğuna göre uygulama konusundaki denetlemenin de onun tarafından yapılması ve sonucundan da Bakanlar Kurulunun sorumlu olması esastır.

2 — 16.Ekim.1962 günlü ve 77 sayılı Uzun Vâdeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun :

Bu kanunda yer alan hükümler ise, kanunun adından da anlaşılacağı gibi, uzun vâdeli plânın Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi (m. 2) ve kanun tasarısı ve tekliflerinin uzun vâdeli plâna uygunluğunun sağlanmasına (m. 3) yöneliktir. Kanunda ayrıca uzun vâdeli plânda değişikliğin nasıl yapılacağı da belirtilmiştir. (m. 4)

3 — Beş Yıllık Kalkınma Plânındaki Hükümler :

3.Aralık.1962 günlü ve 11272 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Birinci Beş Yıllık (1963 - 1967) Kalkınma Plânının 130 uncu sayfasında (5. Uygulamanın izlenmesi) başlıklı bölümde :

«Yıllık programların uygulanmasının gidişini gösteren üçer aylık dönem raporları ilgili kuruluştan alınarak sonuçlar değerlendirilecektir. Dönem raporlarına göre özel tedbirlerin alınması gerektiği hallerde meselelerin gecikmeden çözülmesi sağlanacaktır. Uygulamadan ilke, tutarlılık ve elbirliğidir. Plânların ilgili daire, kurum ve idarelerce uygulanmasındaki ahenk ve işbirliği plânla-

mayı düzenleyen yasanın kurallarına göre sağlanacaktır. Konuların elbirliği ile incelenmesi ve meselelerin ortak anlayışla çözülmesi için gerektiğinde ilgili daire ve kuruluşların yüksek seviyede sorumluların katılacakları koordinasyon komisyonları toplanacaktır.»

İyi niyetlerle önerilmiş olan ve uygulama tedbirlerinin gerçekte yerine getirilemediği, plânlanan işlerin belirtilen zamanda ve seviyede yapılamadığı, dolayısıyla bunlardan memlekete çok büyük zararlar geldiği, bilinmektedir.

Bu konu hakkında gazetelere intikal etmiş olayları belirtmeden önce DPT'nin tespit ettiği aksaklıkları bildirmekte yarar vardır.

31 Ocak 1975 günlü ve 15135 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan «1975 Yılı Programının Uygulanması Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar» ın 104 üncü sayfasında, (IV. KAMU KESİMİ PROGRAMI UYGULAMASI) başlığı altında şöyle denilmektedir :

«803. Plânlı dönemin başlarında, plânlı çalışma anlayışı ve program disiplini henüz yerleşmemişti. Kuruluşların etüd yapma ve proje hazırlama güçleri sınırlı iken, daha sonraları bu yetersizlikler önemli ölçüde giderilmiştir. Ancak, 1970 lerde hızlanan kaliteli personel kaybı bu alandaki gelişmeleri yavaşlatmıştır. Bu olumsuz eğilimin sonucu olarak programlarla gerçekleştirmeler arasında zaman, maliyet ve nitelik yönünden önemli sapmalar meydana gelmiştir.

.....

Plânlı dönemin başından bu yana, kuruluşların diğer kamu kuruluşlarının karar ve işlemlerine bağlı olan işlemlerinde formalitelerin çokluğu nedeniyle gecikmeler olmaktadır. Bu süre içinde kuruluşlar arasında fonksiyon dağılımındaki düzensizlikler ve formaliteler giderek artmış, bunun sonucu olarak işlemlerin yapılabilmesi için önemli miktarda insan gücü ve zaman israfı zorunluluğu doğmuş, kuruluşlar arası görev sürtüşmesi ve ikilemleri çoğalmış, bazı kuruluşlar üzerlerine aldıkları kontrol görevlerini dahi gerekli biçimde yürütemez duruma gelmişlerdir...»

Görülüyor ki, 91 sayılı Devlet Plânlama Teskilâtı Kanununun 16 ncı maddesi hükmiyle «İcranın takibi» ile görevli olan teşkilât, bir takım nedenler ileri sürerek gecikmelerden şikâyet etmektedir.

Bize göre, kâğıtlar üzerinde kalan bu tür şikâyetlerle aksaklıkların giderilmesi olanağı yoktur. Çünkü: Kalkınma plânının veya Yıllık Programların uygulanmamasının veya, uygulamada meydana çıkan gecikmelerin sadece belirtilmesi yetersizdir. Biz şimdiye kadar bu gecikmelerden ötürü (filânca daire) veya (filânca kişi) sorumludur diye kesin bir açıklama duymadık. Kuşkusuz hiç bir (daire) veya (kişi) ben sorumluyum diye ortaya çıkmayacaktır. İşte bu noktada, bütün Kalkınma Plânları ve Yıllık Programların uygulanmasından dolayı başlıca sorumlu olan Bakanlar Kurulunun, gecikmelerin ve bundan doğan zararların neden ibaret bulunduğunu araştırıp tespit etmesi, sorumlu kişiler hakkında da müeyyidelerini uygulaması gerekir.

Şimdi, gazetelere intikal eden (plânın uygulamasındaki gecikmelere) ilişkin bazı haberleri sunmak istiyorum.

14.Nisan.1975 günlü Cumhuriyet Gazetesinde çıkan Bülent Ön'e ait yazının başlığı şöyle :

«Önemli bütün projeler yüzde 90 maliyet artışıyla gerçekleşiyor.»

Yazıda ise şunlar bildirilmektedir :

«İZMİR — Ülkemizde önemli projelerin meydana gelen gecikmeler nedeniyle ortalama yüzde 90'a varan maliyet artışlarıyla gerçekleştiği bildirilmiştir.

Önemli projeler tek tek ele alındığında, maliyet artışlarının yüzde 500'ü bulan projelerin bile bulunduğu, Devlet Plânlama Teskilâtı'nca hazırlanan raporlardan anlaşılmıştır.

Örneğin, 1967 yılında bitirilmesi öngörülen Bandırma liman inşaatı 10 yıllık bir gecikmeyle 1977 yılında hizmete açılacaktır. 10 yıl önce proje maliyeti 41 milyon lira olarak hesaplanan Bandırma liman inşaatının 1977 de bitiminde 250 milyon liraya mal olacaktır. Bu gecikme nedeniyle uğranılan kayıp ise 209 milyon liradır...»

Ayktut Sağanak, 17.Mart.1975 günlü Cumhuriyet gazetesinde yayınlanan «Santrallar Sürekli Arızalı» başlıklı yazısında şöyle demektedir :

«Türkiye'de son on yılda yapılan bütün santrallar yıllar süren gecikmelerle devreye girmiş, üretime geçtikten sonra da sürekli arızalar ortaya çıkmıştır. 1963 yılında yapımına başlanan Keban barajının 1970 yılında bitmesi öngörüldüğü, halde, ancak 1975 yılında ve 5 yıl gecikmeyle üretime geçebilmiş, Gökçekaya 1968 yerine 1974'de, Seyitömer 1971 yerine 1974'de devreye girmişler, fakat aradan bir yıl geçmesine rağmen tam kapasite ile alıştırılmamışlardır. Aynı şekilde, Kovada Hidroelektrik Santralı 1968 yerine 1971'de, Doğankent Hidroelektrik Santralı 1967 yerine 1972'de, üretime geçebilmişlerdir. Bu arada 1967 yılında yapımına başlanan ve 1972 yılında bitmesi plânlanan Oymapınar Hidroelektrik Santralının yapımı hâlâ sürmektedir. 1969 yılında başlaması ve 1973 yılında bitmesi ngrlen Ayvacık Hidroelektrik santralının ihalesi bile ancak iki yıl gecikme ile 1971 yılında yapılabilmıştir. Bütün bu gecikmeler elektrik sıkıntısının oluşmasından başka, santral maliyetlerinin de artmasına yol açmakta, 500 milyona çıkmaması hesaplanan santrallar 1 milyara, 900 milyona çıkmaması hesaplanırsa 2 milyara çıkmaktadır...»

Biz burada, kamu sektörünün en önemli bölümü olduğu kuşkusuz bulunan elektrik retilimiyle ilgili yatırımları ve bu yatırımlarda meydana gelen gecikmelerle ne kadar zarar doğduğunu gözler önüne sermek istiyoruz.

Fertlerin bile bu kadar yakından ilgilenip kamu oyuna duyurdukları bu konularda Devletin, zellikle Bakanlar Kurulunun ilgi duymayışı, bu gecikmelerin yıllardan beri sürüp gitmesi ve fakat çareleri bulunup zararın giderilmesi çalışmalarının yapılmayışı doğrusu üzerinde durulacak önemli bir konudur.

Gene Ayktut Sağanak, 29.Ekim.1975 günlü Cumhuriyet Gazetesinde çıkağa başlayan «Karadeniz Bakır İşletmesi Dosyası» başlıklı yazısında şu bilgileri vermektedir :

«50 milyon liralık bir kazı yolsuzluğu ile kamu oyunun dikkatini çeken Karadeniz Bakır İşletmeleri, gerçekte

kurulmasının öngörüldüğü günden bu yana sürekli olarak yalnızca bazı çevre ve kişilerin çıkar sağlaması amacıyla yöneltilmiş, başlangıçta 898 milyon liraya çıkması öngörülen işletme için bugüne kadar 1 milyar 724 milyon lira harcandığı halde, dev kuruluş sürekli zarar etmekten bir türlü kurtulamamıştır...»

Bu örnekleri çoğaltmak olanağı vardır. Ancak, bugüne kadar yapılan bütün uyarılar karşılıksız kalmıştır. DPT'nin de zaman zaman raporlar hazırlıyarak Bakanlar Kuruluna bilgi verdiği bilinmektedir. Buna karşılık Bakanlar Kurulunun bu konuda ne gibi çalışmalar yaptığı bilinmemektedir.

Bize göre, Bakanlar Kurulunun program uygulaması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlar hiç bir zaman gereği gibi uygulanmış değildir. Bakınız, 3.Ocak.1975 günlü ve 15107 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5.12.1974 günlü ve 7/9105 sayılı «1975 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair Karar'da ne denilmektedir :

«Madde 1 — Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve 1975 Yılı Programında tespit edilmiş olan hedeflere ulaşmak amacıyla, Program ve eklerinde yer almış bulunan yatırımların, yeniden düzenlenmelerin, sektör programlarının, ekonomik ve sosyal politikaların ve bunlarla ilgili tedbirlerin uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi, görevli kuruluşlarca bu programda belirtilen ilkelere uygun olarak **zamanında ele alınır ve dikkatle yürütülür.**»

İşte, bütün bu dikkatle yürütülmelere rağmen yatırımların 10 yıla kadar varan gecikmelerle üretime geçtikleri, bundan ötürü ülkemizin milyarlarla ölçülecek şekilde çok büyük zararlara uğradığı bir gerçektir.

V — PLÂNIN UYGULANMASININ SAĞLANMASI AÇISINDAN MÜEYYİDE :

Tebliğimin bu bölümünde; «Kalkınma Plânları»nın ve «Yıllık Programlar»ın zamanında bitirilmemesi yüzünden doğan zararların giderilmesine ilişkin olarak kanunlarımızda öngörülen müeyyideler ve bunların uygulanması hakkındaki görüş ve temennilerimi dile getireceğim.

1 — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 105 inci maddesi hükmü :

«Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.

Bakanlar, dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle aynı durumdadır.»

Plânın, Yasama Meclislerinden geçmekle birlikte «kanun» niteliğinde bulunmadığı, 12.Mart.1971 günlü ve 13776 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 23, 24 ve 25.10.1969 günlü ve E : 1967/41, K : 1969/57 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında uzun uzun açıklanmakta, ayrıca, Yıllık Programların da «Bakanlar Kurulu Kararı» olduğu belirtilmektedir.

O halde; Plân ve Programların uygulanmaması, geç uygulanması, yatırımların belirtilen zamanlarda bitirilememesi yüzünden maliyetlerinin bir kaç katına çıkması gibi nedenlerle uğranılan zararlardan ötürü Bakanlar Kurulunun, Bakanların, idarede bu görevleri yerine getirmekle yükümlü bulunan âmir ve memurların sorumlu olması gerekir.

2 — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 88, 89 ve 90 ıncı maddeleri hükümleri — Yasama Organının Denetim Yolları :

Anayasanın yukarıda yazılı maddelerinde yer alan (soru), (genel görüşme), (Meclis soruşturması) ve (Meclis araştırması) gibi yollar. Yasama Organlarının denetim şekillerinden ibarettir.

Özellikle 90 ıncı maddede yer alan (Meclis soruşturması), etkin bir denetim yolu olarak gözükmektedir.

Bu yollar, 13.Nisan.1973 günlü ve 14506 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5.Mart.1973 günlü ve 584 Karar sayılı Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerine göre işlemektedir.

Ancak şunu belirtmekte yarar vardır ki, bugüne kadar bu yolla bir sonuç alınmış değildir.

Aksine 10.Mayıs.1975 günlü ve 15232 sayılı Rüşmî Gazetede yayımlanan 30.4.1975 günlü ve 365 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi kararında :

«İkinci Beş Yıllık Plân Döneminde Kalkınma Fonu adı altında harcanması lâzım gelen meblâğın sarf edilmesinde büyük yolsuzluklar olduğu ve bu eyleminin Türk Ceza Kanununun 240 ncı maddesine uyduğu iddiasıyla eski Başbakan Süleyman Demirel hakkında, Anayasa'nın 90 ıncı ve T.B.M.M. Birleşik Toplantısı İctüzüğünün 12 nci maddeleri uyarınca bir Meclis Soruşturması açılmasının gerekli olup olmadığına dair inceleme yapmakla görevli T.B.M.M. Soruşturma Hazırlık Komisyonunun, Meclis Soruşturması açılmasına gerek bulunmadığına dair 9/15 esas, 2 karar numaralı ilişikteki raporu, T.B.M.M. Birleşik Toplantısının 30/4/1975 tarihli 9 uncu Birleşiminde kabul edilmiştir.» denilmek suretiyle soruşturma yoluna gidilmemiştir.

3 — Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127 inci maddesi hükmü :

«Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.»

Sayıştay'ın bugüne kadar yapmış olduğu denetlemeler dolayısıyla Anayasa'nın 127 inci maddesi hükmü gerekçesinde yer alan düşünceler hiçte umut verici değildir :

«Sayıştay'ın bugüne kadar tatbikatı sadece şekli murakabeye inhisar etmiştir. Bu murakabenin, malî tatbikatta görülen isabetsizliklere teşmili hiç şüphesiz faydalı olacaktır. Ancak, bu murakabenin ne dereceye kadar ve ne şekilde gerçekleştirilebileceğini şimdiden tespit etmek mümkün görülememiş ve meselenin halli Sayıştay'ın Kuruluş Kanununa bırakılmıştır.»

4 — Türk Ceza Kanununun 230 ve 240 ıncı maddeleri hükümleri :

Türk Ceza Kanununun 230 uncu maddesinde, «memuriyet vazifesini yapmakta ihmal ve terahi eden» memurların cezalandırılacağına dair hüküm yer almıştır.

Maddenin ikinci fıkrasında ise «Devletçe bir mazarrat husule gelmiş olması» halinde cezanın artırılması öngörülmüştür.

Türk Ceza Kanununun 240 ıncı maddesinde de, «vazifesini suiistimal eden memurun» cezalandırılacağı yazılıdır.

5 — 14.Temmuz.1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12 inci maddesi hükmü :

Maddede şu hüküm yer almıştır :

«Devlet memurları görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek zorundadırlar. Görevleriyle ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü Borçlar Kanununun haksız fiil esaslarına tabidirler.»

Bütün bu Anayasa ve öbür kanunlarda yer alan hükümler; Devlet malarının korunmasında gerekli dikkat ve itina göstermiyerek zarara sebep olanlar hakkında bir takım müeyyideleri öngörmektedir.

Ancak, şunu hemen belirtmekte yarar vardır ki; bu mekanizmaların işletilmesi hemen hemen mümkün değildir. Bunun nedeni de ,en başta, Bakanlar Kurulunun, «dokunulmazlıkları bulunan» milletvekillerinden oluşması ve Devlet mallarının idaresinden birinci derecede sorumlu olan Maliye Bakanlığının, bir açıdan kendisi aleyhine sonuçlanması muhtemel araştırma veya soruşturmayı başlatmasının olanak dışı bulunmasıdır.

Bize göre, Yasama Organlarının denetimi yeterli değildir. Öncelikle iktidardaki parti üyelerinin bu denetim yollarına başvurmalarını düşünmek mümkün görülmemektedir. Muhalefetin bu yoldaki çabaları da bir takım usulî yollarla engellenmektedir.

O halde yapılacak şey, Yasama ve Yürütme Organlarının dışındaki bir organa bu görevi vermektir. Bu noktada akla, Anayasa

Mahkemesi gelmektedir. Kalkınma Plânına ilişkin hüküm Anayasa'nın 129 uncu maddesinde yer aldığına göre plâna ilişkin Anayasa emrinin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi de Anayasa Mahkemesi tarafından yapılabilir.

Gerçi bugün için bu önerinin uygulama olanağı yoktur. Ancak, Devlet mallarının korunması, kalkınma Plânlarının ve Yıllık Programlarının zamanında uygulanarak milyarlara varan zararlara uğranılmaması için daha etkin bir denetim yolu da hemen yoktur .

Zimmetine para geçiren memura beş seneden on seneye kadar ceza verilmesi (T.C.K. m. 202), ihtilâs suçunu işleyenin on yıldan aşağı olmamak üzere cezalandırılmasının yanında devlet mallarına milyarlara ulaşan zarar verenlerin cezasız kalması adaletle bağdaşmaz. Bu nedenle konunun üzerine önemle eğilip gerekli bütün tedbirlerin getirilmesini zorunlu görmekteyiz.

TÜRKİYE'DE
EKONOMİK SİSTEM TARTIŞMALARI KARŞISINDA
KARMA EKONOMİ SİSTEMİ
SIYASAL DEMOKRASİ – SOSYAL DEMOKRASİ

Prof. Dr. Hasan OLALI
Ege Üniversitesi İ.T.B. Fakültesi
Öğretim Üyesi

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

TÜRKİYE'DE EKONOMİK SİSTEM TARTIŞMALARI KARŞISINDA KARMA EKONOMİ SİSTEMİ SİYASAL DEMOKRASİ - SOSYAL DEMOKRASİ

Prof. Dr. Hasan OLALI
Ege Üniversitesi İ.T.B. Fakültesi
Öğretim Üyesi

BAŞLARKEN BİRKAÇ SÖZ

1961 Anayasa'sı siyasal demokrasi yanında sosyal hukuk devleti kavramını da getirmiş, böylece sosyal demokrasinin temel ilkelerini saptamak suretiyle sosyal demokrasiyi siyasal demokrasiye entegre etmek amacını gütmüştür. Ancak; Anayasa'da bu amacı gerçekleştirecek araçların kesinlikle ve yeterli açıklıkla belirtilmemiş olduğu hususunda ileri sürülen görüşler; on dört yıllık bir dönemden sonra bile; hangi ekonomik sistemde refahın daha tatmin edici düzeye çıkarılabileceği artan refahtan toplumun adil biçimde yararlanabileceği ve kişilerin siyasal otoriteye, yönetime etkin olarak katılmalarının sağlanabileceği konusu üzerinde tartışmalara yol açmaktadır.

Anayasa'mızın getirdiği hukuk düzeni içinde kalındığında; bu tartışmaların ve görüşlerin hedefi; parlamenter demokrasi rejiminin sağladığı siyasal ve ekonomik hürriyetleri titizlikle korumak, sosyal refahı en yüksek düzeye çıkararak mutlak fakirliği yenmek, artan refahtan toplumun tüm kişilerinin adil ölçüler içinde yararlanmasını sağlamak suretiyle göresel (izafi) fakirliği önlemek, servetin başkaları üzerinde bir tahakküm aracı olarak kullanılmasına fırsat vermemek; sonuçta yasaların kişilere tanıdığı ve devletin el uzatamayacağı haklardan oluşan siyasal demokrasiye sosyal demokrasiyi de güçlü biçimde entegre edecek araçları belirlemektir.

Yukarıda temel çizgileri ile ortaya konan hedefin gerçekleştirilmesi için gerekli araçları pür ekonomik sistemlerin katı kalıpları içinde aramak, sistem tartışmalarına ve dolayısıyla mevcut sistemin değiştirilmesiyle ilgili önerilere gitmek zorunluluğu var mıdır? Diğer bir deyişle ekonomik ve sosyal refahı, adil gelir dağılımını sağlayacak yöntemleri Türkiye'nin sosyal hukuk düzeni, parlamenter demokrasi rejimi, özel koşulları ve ekonomi biliminin hiçbir sistemde değişmeyen genel kuralları içinde aramak olanacağı yok mudur?

Konuya siyasal tercihlerden, ideolojik saplantılardan uzak kalarak bir yaklaşım yapılmak istendiğinde; herşeyden önce; karşılaştırma olanacağını sağlayacak ideal teorik sistemlerin anlamını, mahiyetini, temel özelliklerini tanımak ve bu özellikleri objektif biçimde değerlendirmek zorunluluğu vardır.

A — EKONOMİK SİSTEM

«Ekonomik sistem; toplumun gaye ve davranışları ile belirlenen ekonomik espriden (zihniyet), toplum kurumlarının belirlediği bir düzen ve organizasyondan, belirli bir teknikten oluşan bütündür.» (1)

Sombart tarafından yapılan, Perroux ve Tinbergen tarafından geliştirilen bu tanıma göre; ekonomik sistem üç elemanı kapsar.

Bu elemanlardan birincisi; zihniyet diğer bir deyişle ekonomik faaliyetin egemen davranışlarıdır.

İkincisi; düzen yani sosyal, hukuki ve kurumsal elemanların tümüdür. Bu elemanlar ekonomik faaliyetin çerçevesini ve ekonomik üniteler arasındaki ilişkileri belirler.

Üçüncüsü; teknik, başka bir anlatımla mal ve hizmetlerin üretimini, biçim değiştirmesini sağlayan maddesel yöntemlerin tümüdür.

Ekonomik sistemi oluşturan bu temel elemanlar arasında fonksiyonel bağılıklar mevcuttur.

-
- (1) W. Sombart: *L'apogée du capitalisme*, Paris, 1932, tome II, p. 519.
F. Perroux: *Cours d'économie politique*, Paris, 1947, p. 81.
J. Tinbergen: *The Theory Of The Optimum Regime*, Amsterdam, 1959, p. 265.

B — EKONOMİK SİSTEMLERİN KISA BİR ANALİZİ

Sistem hakkında yapmış olduğumuz tanımın kapsamı içinde ve çok geniş anlamda ekonomik sistemleri üç grupta toplamak olanağı vardır.

- İdeal teorik kapitalist sistem
- İdeal teorik sosyalist sistem
- Karma ekonomi sistemi

Gerçeklere ve uygulanan modele yaklaşmak için bu sistemleri temel çizgileri ile hatırlatmakta yarar olduğu kanısındayız.

I. İDEAL TEORİK KAPİTALİST SİSTEM

Bu sistem hareket noktasında; gelirlerin üretim faktörleri arasında her üretim faktörünün kendi piyasası ile belirlenen değerine ve gelirlerin üretim faktörlerine millî gelirin yaratılmasına yaptıkları katkıya göre dağılımını esas kabul eden dinamik bir piyasa ekonomisine dayanır.

Kuşkusuz ideal teorik kapitalist sistem hiçbir zaman uygulanmamıştır. Bu nedenle bazı soyutlamaların sonucu olan soyut bir model olarak dikkate alınmalıdır.

— Belirli bir ekonomik zihniyet olarak teorik kapitalizm sınırsız «bir kazanç hırsı ile, rekabetçi ve rasyonalist bir espriden oluşur.» (2) Böyle bir oluşum; sistemin özel teşebbüse, piyasa ekonomisine dayanmasını zorunlu kılar.

— Belirli bir düzen, hukuki ve sosyal organizasyon biçimi olarak teorik kapitalizm hukuki temelinde koyu bir ferdiyetçiliğe; ekonomik temelinde liberalizme dayanır. Ferdiyetçilik kişiye serbest çalışma, emeğini satmak da dahil olmak üzere siyasal ve ekonomik hakları ve bunları kullanmak, üretim araçları üzerinde sınırsız ve ya sadece devletin öngördüğü alanlara inhisar eden sınırlamalardan ibaret özel mülkiyet hakkını ve tüketim mallarından serbestçe yararlanmak olanağını verir. Liberalizm ise hukuki ve ekonomik bakımdan birbirinden ayrı sermaye ve emek gibi üretim faktörlerini piyasa aracılığı ile birleştirmeyi, fiyata dayanan bir mekanizmanın

(2) André Marchal-Raymond Barre: Economie politique, tome premier, Paris, 1973, p. 178.

varlığını ifade eder. Böyle bir oluşum nedeniyle teorik kapitalist ekonominin hedefinde devletin ekonomik faaliyetlere dolaysız müdahalesini gerektirmeyen bir görüş, herhangi bir grup veya birliğin menfaati değil ferdin menfaati üstünlük gösterir. Meşhur olmuş bir deyimle; gizli el (kör güç) fert ve toplum menfaatlerini en mükemmel biçimde düzenler; rekabet piyasasını dengeye doğru götürmeye rehberlik eder. Kapitalizmdeki bu aşırı optimizmin bir diğer sonucu; fendi mülkiyet hakkının sağladığı zenginliğin aynı zamanda bir siyasal güce dönüşebilmesidir. Sonradan modern sosyalistler kapitalist sistemdeki kazanç hırsının ürünü olan sermayenin kişiye siyasal güç verdiği hususundaki iddiadan çok, siyasal gücün bu gücü elinde bulunduranlara sağladığı zenginlik üzerinde ısrarla durarak; kapitalist sisteme yaklaşmışlar ve siyasal gücün bütünüyle devlete intikal ettirilerek devletin ekonomik güç kazanmasını istemişlerdir.

— Belirli bir teknik olarak teorik kapitalizm; bilimsel araştırmalara, gelişmeye dayanan ileri bir tekniği, makinalaşmayı, üretimde sabit sermayenin hakim olduğu teknolojiyi, bu teknolojiyi kullanan büyük teşebbüsleri ve konsantrasyonu ifade eder. Özetle; kapitalist sistem birbirine içten bağlı üç gerçekle ilgilidir. Bu gerçeklerin her biri gelişimin egemen güçlerine boyun eğmek ve birbirine uyarlık göstermek zorundadır.

1. Ademi merkezîyet esasına dayanan kapitalist ekonomi çok sayıda karar merkezinden oluşmakta, sermayenin ve malların kullanımını kamu otoritesinden bağımsız bulunmaktadır.

2. Teorik kapitalizmde sermayenin verdiği güç sermaye üzerindeki güç olarak ele alınmaktadır. Sermaye ile yönetim arasında belirli bir ayırım yapılmaktadır. Teknisyenler sermayeyi kullanmaktadır. Fakat sermaye ile yönetim arasında bir çatışma söz konusu olduğunda nihai karar sermaye sahiplerine aittir.

3. Teorik kapitalizmde teşebbüsün rantabilitesine dayanan bir mantık vardır. Müteşebbis yatırım yapar, üretir, satar ve net kâr bekler. Hizmet akti ile çalışanların dilek ve ihtiyaçları parasal güçleri olmadığından pazara intikal edemez ve genellikle tatmin edilmiş olarak kalır. Bu nedenle kapitalizmin egemen olduğu süre içinde; teorik kapitalizmin devlet müdahalesini rededen temel görüşüne rağmen; sosyal mücadele verilmemiş ve sosyal politika iz-

lenmemiş olsaydı; kapitalizmin ortaya çıkaracağı tablo üzücü bir manzara arzedebilirdi. Çünkü; gelişimin gerektiği değişiklikler kapitalizmin yukarıda belirtilen üç gerçeğinin konbinezonunu güçleştirmektedir. Devlet her yerde ve her zaman sınıflar arasındaki çıkar çatışmalarına hakemlik etmeye kendini zorunlu saymış, sosyal sınıfların hak iddialarını uzlaştırmaya çalışmıştır. «Politik karar vericiler kendilerini destekliyen gruplara karşı bir özgürlük marjına sahiptirler. Bu grupların da kendilerini seçen veya seçmiş sayılan halka karşı bir özgürlük marjları söz konusudur. Teorik kapitalizmin hiçbir zaman uygulama alanı bulamamasının nedenini bu özgürlük marjında aramalıdır.» (3)

II. İDEAL TEORİK SOSYALİST SİSTEM

Hareket noktasında kişisel mülkiyeti ve rekabetçi liberal ekonomi düzenini tümü ile ortadan kaldırarak ekonominin kaderini devletin veya sadece bir sosyal sınıfın egemenliğine bırakmak amacını güden bu sistem; aralarındaki yöntem ayrıcalıklarına rağmen liberal kapitalizme karşı olan tüm sistemleri ifade etmek üzere kullanılır.

Burada son derece ilgi çekici olan bir hususu daha başlangıçta belirtmek gereğini duyuyoruz.

Teorik kapitalizm devlet müdahalesini de kapsayan biçimi ile yapısal değişikliğe uğrayarak hemen hemen her ülkede uygulanmış, temelinde yatan ferdiyetçilik ve liberal espri ile bize bugün de yararlı ve sakıncalı yanlarını tartışmak, hatalarını düzelterek çareleri aramak olanağını vermektedir. Oysa; kuruluş ve gelişme aşamalarını yaşayan ve sadece birkaç ülkede temel esprisinden ayrılarak uygulanmakta olan sosyalist sistem liberalizmi, kişisel hak ve hürriyetleri reddeden özelliği ile başarı veya başarısızlığı hususunda sosyalist ülkelerde değil, planlı karma ekonomi sistemine en ağır hücumların ve tenkitlerin yöneltildiği ülkelerde; örneğin; ülkemizde tartışılabilmektedir. Zannediyoruz ki; bu husus; sosyalist sistem hakkında ulaşılabilecek yargıya ışık tutabilecek bir nitelik taşımaktadır.

Sosyalist sistemler belirli bir ekonomik esprinin, düzen ve organizasyonun, tekniğin oluşturduğu, fakat ifade ettiği gerçek an-

(3) F. Perroux: Pouvoir et économie, Paris, 1973, p. 130.

lamın ortaya konulması ve sınırlarının çizilmesi çok güç olan ideal ve teorik şekli ile dikkate alınabileceği gibi, sola açılan bir yelpazede doktrinleri, ideolojileri ve yöntemleri birbirinden farklı yüzlerce çeşidi kapsayan modeller olarak da değerlendirilebilir.

— Belirli bir ekonomik zihniyet biçimi olarak sosyalizmde ihtiyaç ve gayelerin doğrudan doğruya tatminine dayanan rasyonalist, fakat liberal kapitalizmden farklı universalist bir zihniyet egemendir.

— Belirli bir düzen, hukuki ve sosyal organizasyon biçimi olarak sosyalizmde ekonomik hayatın bazan sadece üretim, bazan üretim, dağıtım ve tüketim alanlarında devlet tarafından yönetilmesi, tüm üretim araçlarının kolektifleştirilmesi, tüketim mallarının kısmen veya tamamen özel mülkiyet konusu olarak kalması, kişisel mülkiyetin, hür teşebbüsün ve manevi müesseselerin ilgası, özetle; liberal ekonominin düzen, organizasyon ve müesseselerine karşı çıkılması esastır.

— Nihayet belirli bir teknik olarak sosyalizm; liberal kapitalizmde olduğu gibi bilimsel araştırma ve gelişmeye dayanan rasyonel tekniği, makineleşmeyi, devlete ait dev teşebbüsleri, devletleştirilmiş ticari ve sınai konsantrasyonu ifade eder. Sosyalist sistem teknik açıdan prestijini; ekonomik maliyetlerden tamamen uzak dev teknik başarıda bulur.

İlgi çekici olan husus; sosyalistlerin yaşadıkları devrin eğilimlerinden bütün dünya için genel bir gelişme (sosyal evrim) teorisi çıkararak sosyalizmi kaçınılmaz bir sonuç olarak görmeleridir. Bu bakımdan devlet müdahalesi ile uygulanacak bir sosyal politikanın böyle bir sonucu uzatmaktan başka bir işe yaramıyacağı iddia edilmiştir. İddia edilmiştir; diyoruz; çünkü; olaylar hiç de sosyalistlerin tahayyül ettikleri şekilde gelişmemiştir. Uygulama biçimleri itibariyle sosyalizm universalizme değil çok koyu bir milliyetçiliğe, hatta bir ırkçılığa, askeri güce dayanan siyasal emperyalizme dönüşmüş, totaliter rejim işveren-işçi ilişkilerini devlet köleliğine çevirmiş; fikir, örgütlenme ve ekonomik hürriyetler ortadan kaldırılmış, zalımanın sıkı kontrol ve nezareti altında sürdürülen yaşayış proleter diktatörlüğü yerine bir diktatörün ve seçkin birkaç kişiden müteşekkil bir oligarşi zümresinin kendi isteklerine göre yönettiği devlet bürokrasisi diktatörlüğünü yaratmış, bürokrasi ve

siyasal mücadele ön plana geçerek ekonomik sorunlar ikinci plana atılmıştır.

Sosyalist fikirlerin; cebir, şiddet, baskın, ani ve şaşırtıcı davranışlar, silâh, sabotaj gibi araçlardan yararlanarak dolaysız bir yöntemle gerçekleştirilmesini hedef alan ve fikri cephesini Georges Sorel'in Teorisinde bulan 1918'ler sosyalizmi ise işçi çevrelerinde taraftar bulamamış, buna mukabil sosyalizmin tam karşıtı olarak sahneye çıkan faşizmin siyasal hareketlerine dayanak olmuş; ya da bugün gelişme yolunda olan bazı ülkelerde görüldüğü gibi sosyalist militanların uyguladıkları anarşik ve süpriz mahiyetindeki hareketlerine önderlik yapmıştır.

Teorik kapitalizm sosyal adaletsizliklere, ekonomik dengesizliklere fırsat veren bir sistem olduğu için tasvip edilemez.

Teorik sosyalizm ve uygulanan biçimleri; kişisel mülkiyeti, serbest teşebbüsü manevi değerleri, siyasal ve ekonomik hak ve hürriyetleri ilga ederek yerine kamu mülkiyeti, sınıf mülkiyeti ikâme eden, iyi organize edilmiş bir azınlığın değişik yöntemlerle toplumun istegine aykırı olarak iktidara geçmesini hedef alan bir model olduğu için tasvip edilemez. «Bu sistemde sonu belirsiz bazı insani vaatlerle; yumurtaların tamamını bir sepete koyup bunu sadece hükümet kuvvetinin eline bırakmak gibi bir risk vardır.» (4)

Temel ilkesini sosyalizmden alan sosyalist faşizm de; benim sedığı şiddet yöntemi ile dehşet verici bir özellik taşımaktadır.

Görülüyor ki; teorik kapitalizm taraftarları mutluluğu eşitsiz bir hürriyetten; sosyalizmi ve faşizmi savunanlar ise aynı mutluluğu hürriyetsiz ve göresel bir eşitlikten beklemektedirler. Oysa; Bakunine'nin dediği gibi «hürriyetsiz eşitlik zulûm, eşitsiz hürriyet ise anarşidir.»

Bu durumda insanlar kapitalizmin kaçınılmaz sonuçlarını, veya sosyalistlerin vaadettiği cenneti ya da ekonomik güvenlik karşılığında kişinin siyasal hak ve hürriyetlerini elinden alacak faşist bir grubun iktidara gelmesini bekliyecek mi? yoksa; bu doğmatik ve fanatik sistemler yerine; bilgi, tecrübe, irade ve ulusal birlik, eşitlik ve hürriyeti bir ortak çizgide birleştiremez mi?

(4) Eugene V. Rostow: Planning For Freedom, New Haven and London, 1963, p. 37.

Toplum tarihinde kaçınılmaz hiçbir gelişme olmamıştır. İnsan iradesi toplum hayatının yönlerini her zaman değiştirebilmiştir. Sosyal adaletsizlikle, ekonomik dengesizliklerle, mutlak ve göresel fakirlikle mücadele etmiş, yasaları ve kurumları kendi hür iradesi ile toplum kişilerinin tatmin edecek biçimde oluşturmaya çaba harcamıştır. Böyle bir çaba katı kalıplardan uzak biçimde belli bir hedefe ulaştıktan sonra kendi kendini yeniliyerek sürekli bir özellik kazanan evrim olarak kapitalizmin doğuşu ile başlamış ve git-tikçe gelişen bir sosyal mücadele sayesinde bugün ortak çizgiye ulaşmıştır. Bu ortak çizgi hemen hemen her ülkede uygulanan ve hür parlâmenter demokrasiye dayanan karma ekonomi sisteminde hukuki, hümanist, ekonomik ve sosyal anlamını bulmuştur. Çünkü; bir siyasal rejimin, ekonomik sistemin üstünlüğü, başarı şansı onların insan tabiatına uygunluğuna, hür iradelerini kullanmaya olanak vermesine, hürriyet ve demokrasi ilkeleri ile bağdaşabilme yeteneğine, toplumun çok yönlü hedeflerini telif edebilme gücüne bağlıdır. Kanımızca karma ekonomi sistemi hür demokrasi ile bağdaşan, ekonomik refahı hürriyet ve demokrasi ortamı içinde gerçekleştiren, kişinin ve toplumun birbiri ile çatışır gibi görünen gayelerini en uygun biçimde, tümünün refahını arttıracak doğrultuda gerçekleştiren sistemdir.

III. KARMA EKONOMİ SİSTEMİ

Hareket noktasında; güdümlü ekonomiye, müdahaleciliğe refah ekonomisine dayanan karma ekonomi sistemi teorik kapitalizm ile sosyalist sistem arasında yer alır. Fakat bir sistemden başka bir sisteme geçiş için aracı bir rol oynamayıp süreklilik gösteren sistemdir.

— Karma ekonomi sistemi belirli bir ekonomik espri olarak kişisel kazanç ve rasyonalist düşünceden oluşur. Şu var ki; sistemdeki kişisel kazanç eğilimi sosyal ve siyasal nedenlerle birçok noktalarda devlet ve diğer kamu kuruluşlarının geniş müdahalesi ile sınırlanır. Rasyonalist düşünce ise; devletin ekonomik hayatı düzenlemek için getirdiği sayısız yasalarla anlamını değiştirir. Örneğin; teorik kapitalizmde rasyonalist düşünce serbest rekabet koşulları içinde kişiyi en çok kâr sağlayacak davranışlara ittiği halde; bu sistemde maksimum kâr hedefi yasaların ortaya koyduğu koşullar karşısında en elverişli olanını seçmeye yönelir. Diğer bir

anlatımla; dolaysız bir rasyonalist görüş yerine yasaların koyduğu esaslara göre parasal hesap karşılaştırmalarına dayanan dolaylı bir rasyonalist hedef egemendir.

— Bir düzen ve organizasyon biçimi olarak karma ekonomi sistemi ferdiyetçiliğe liberalizme, serbest mülkiyete, piyasa ekonomisine dayanır. Fakat bu ferdiyetçilik ve liberalizm gerek sosyal, gerekse siyasal nedenlerle geniş ölçüde sınırlandırıldığı gibi, devlet ekonomiyeye toplu ve dolaylı biçimde müdahale eder. Ekonomik faaliyetlerde zaman ve yersel koşullara göre önemli bir bölüm özel teşebbüs yerine kaım olan kamu teşebbüslerine tevdi edilir. İktidar takip ettiği strateji ile siyasal demokrasi ve ekonomik demokrasi arasında bir düzen kurar. Çünkü; karma ekonomi sisteminin uygulandığı parlamenter rejimde sosyal sınıflar yeni bir destek grubu yaratmak, mevcut grupları yenilemek, hatta herkes için hayatın ve özgürlüğün yüksek değerlerine saygıyı empoze edebilmek için göresel olarak daha yüksek şansa ve daha etkili silâhlara sahiptirler.

Karma ekonomi sisteminde devlet; sosyalist sistemlerin ihmal ettiği sosyal sınıfların gelişmesini sağlamak, refah düzeylerini arttırmak için güçlü bir araca sahiptir. Bu da eğitimin ve haberleşmenin tam olarak yaygınlaştırılmasıdır.

Özetle, karma ekonomi sisteminde Tinbergin'in deyiimi ile ekonomik faaliyetin dağıtım, rekabet gibi büyük çizgileri üzerine etki etmek, F. Perroux'un deyişi ile piyasayı tahrip etmek için değil, ıslah etmek için devlet tarafından yapılan uygun bir müdahale vardır.

— Karma ekonomi sistemi belirli bir teknik olarak ileri bilimsel teknik ifade eder. Bu teknik sisteme prestij kazandıracak propagandaya değil, toplumun refah düzeyini yükseltmeye yöneliktir. Ayrıca, teknik büyümenin, ekonomik devleşmenin alanı, sınırları ve yapısı yasalarla belirlenir.

Bu açıklamalarımıza göre; karma ekonomi sisteminin temel özelliklerini şöylece toplayabiliriz.

1. «Ekonomi metodik plâna göre bir otorite etrafından organize edilir ve ekonomiyeye fonksiyonlarını gördürecek politika izlenir.» (5)

(5) Jean Lhomme: Capitalisme et économie dirigée, Paris, 1942, p. 37.
Jean Lhomme: Sociologie des systèmes, régimes et structures économiques, Paris, 1958.

Böylece bir politika olarak karma ekonomi sistemi teorik kapitalizmin yarattığı sosyal dengesizlikleri, ekonomik dar boğazları, sosyalist sistemin de serbest teşebbüsün piyasa düzenini teşvik edici rolünü bertaraf ederek yarattığı sakıncaları, çok yüksek sosyal maliyetlere neden teşkil eden planlama hatalarını ortadan kaldırır.

2. Siyasal sorumluların istekleri ne olursa olsun ekonominin yönetimi bir plana göre devlet tarafından yapılır; devletin siyasal otoritesi ve ekonomik gücü ağırlık kazanır; devlet; ekonomide fonksiyonlarıyla önemli bir rol oynar. Çünkü; kamusal ve sosyal akımlar olmadan hür teşebbüsün de varlığını sürdüremeyeceği, kaynak kullanımında istikrar ve dinamik optimizasyon koşullarının gerçekleştirilemeyeceği bir gerçektir.

3. Devlet ekonomiyi organize etmek ve yürütmek görevini yüklenir.

a) Devlet ekonomik faaliyetin biçimlerini, yasalarını saptar; ekonomik ünitelerin hak ve sorumluluklarını belirler; ekonomik hayata önderlik yapar; özel teşebbüs ve mülkiyeti, moral değerleri, siyasal ve ekonomik hak ve hürriyetleri korur.

b) Ekonomiyi yürütmek ve kontrol etmek devletin temel görevidir. Bu esri içinde fiyat rejimini, paranın rolünü belirlemek, fiyatlar ve piyasaları düzenlemek, yıkıcı ve aşırı rekabetin sakıncalarına fırsat vermemek, üretim ve tüketicilerin ihtiyaçları arasında bir denge kurabilmek için gerekli bütün tedbirleri almak devletin görevleri arasında mütalâa edilir.

c) Müdahale; sadece üretimin belirli birkaç dalını düzenlemeye yönelmiş tedbirler olarak değil, ülkenin ekonomik faaliyetlerinin tümü için genel düzenlemeye yönelmiş geniş kapsamlı bir plan olarak düşünülür.

d) Fakir sınıfların çıkarlarını korumak, onların refah düzeyini yükseltmek için adalet ve ahlâk adına fertler arasındaki ilişkilere müdahale etmek, böylece; devleti; uygarlığın ve refahın bir faktörü, ekonominin düzenleyicisi kabul etmek temel prensiptir.

4. Karma ekonomi; ekonominin yönetici otoritelerin kâprislerine ve keyiflerine göre tesadüflere bağlı olarak yönetimini değil, metodik bir plana göre yürütülmesini öngörür. Bu nedenle plana dayalı bir teknik görüş; karma ekonomiyi; sadece dış ticarete

milli ekonomiyi korumaya yönelik himayeci politikadan; tesadüfi ve istisnai özellik taşıyan basit bir müdahalecilikten, ekonomik fonksiyonları üzerine alarak devleti müteşebbis durumuna getiren aşırı devletçilikten, nihayet ekonomiyi tümü ile kolektivize eden sosyalizmden ve ekonomiyi tümü ile fertlerin kendi iradesine bırakan kapitalizmden ayırır.

Kısaca karma ekonomide «devletin rolü çok derindir, müdahalesi son derece yoğun ve yaygındır; fakat devlet esasta bir tüccar, bir sanayici değil, genellikle alt-yapı yatırımcısı gereğinde bir üst-yapı yatırımcısı olan ekonomik yöneticidir.» (6)

C — KARMA EKONOMİ SİSTEMİNİN TERCİH EDİLMESİNİ GEREKTİREN NEDENLER VE DEVLET MÜDAHALE CİLİĞİNİN SINIRLARI

Karma ekonomi sisteminin tercihini gerektiren ve bu sistemde devlet müdahalesinin sınırlarını belirleyen hususlar şöylece sınıflanabilir.

— Devletin ekonomiye müdahale alışkanlığı ve kavramların anlamlarında meydana gelen değişme.

— Ekonomik gelişme ile sosyal gelişme arasındaki çatışma.

— Mutlak fakirliğe karşı mücadele.

— Göresel fakirliğe karşı mücadele.

— Ekonomik kamu hizmetleri kavramında meydana gelen yapısal değişiklik ve bu hizmetlerde görülen aksaklıklar.

— Orta sınıfları güçlendirme.

— Ekonomik ve sosyal dengesizlikler.

— Yönetim ve siyasal güç.

(Siyasal demokrasiden sosyal demokrasiye geçiş)

I — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE ALIŞKANLIĞININ VE KAVRAMLARIN ANLAMLARINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞMENİN SONUCUDUR.

Karma ekonomi sistemini herşeyden önce yüzyıllar boyunca devam eden devletin müdahale alışkanlığının doğal sonucu olarak

(6) Ahmet Kılıçbay: Karma Ekonomi Sisteminde Özel Sektör ve Kamu Sektörü İlişkileri, İktisadi Gelişme Enstitüsü, Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme. Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965.

kabul etmek gerekir. Gerçekten; ekonomiyi tarihi dikkatle incelendiğinde; devletin ekonomik hayata müdahale etmek alışkanlığını kazandıktan sonra bu müdahaleden kendi isteği ile çekilmek arzusunun göstermediği veya böyle bir müdahaleden vazgeçmiş ise ekonomiye tekrar müdahale etmek için daima fırsat aradığı gözlemlenmektedir. Hiç kuşkusuz devlete böyle bir müdahale olanağı verecek fırsatlar da daima ortaya çıkmaktadır. Örneğin; kapitalist sistemin adaletsizliklerinden, sosyalist sistemin huzursuzluklarından vaki korku; bilim ve siyaset adamlarını, toplumları daima aracı müdahale formülleri ve sistemleri aramaya yöneltmiştir. Bu müdahale; yüzyıldan daha fazla süreden beri birbirinin karşıtı olan sistemleri yaklaştırmakta, ortak doğrultuda gelişen ve uluslararası boyutlara sahip bir genelleşmiş ekonomi yaratmaktadır. Pratikteki bu gelişme ve değişmeye paralel olarak siyasal bakımdan da sistemlerin taraftarı olan sağ ve sol partiler programlarının temel ilkelerini ortak çizgiler üzerine getirmeye çalışmışlardır. Bu ortak çizgi karma ekonomi sisteminde optimal noktaya ulaşmıştır. Artık günümüzde kapitalizm ve sosyalizm ifade ettikleri anlamdan çok farklı ilkelere ve anlama kavuşmuşlardır. Öyle ki; «iki sistem arasındaki rekabet, her iki sistemin sağladığı tüketim düzeyi doğrultusunda yoğunlaşmaktadır.» (7) Bu nedenle günümüzün sağduyulu sahibi insanı kapitalist olmadan liberal olunabileceğini; özel mülkiyet, özel teşebbüs ve kâr müesseseleri kaldırılmadan sosyal bir bilince sahip olunabileceğini öğrenmiştir. Esasen 19 ve 20. yüzyılda gelişme hareketlerinin tarihi incelendiğinde; bu anlamda bir gelişmenin kapitalist sistemin aksıyan taraflarını düzeltmek amacıyla yönelmiş ve devlet tarafından alınmış tedbirlerle paralel olarak yürüdüğü, ıslahatçı bir sosyal demokrasi akımının varlığı görülebilir. Böyle bir sosyal demokrasi akımında ise devlet müdahalesi daima artan bir ağırlık kazanmıştır. Bunun yanısıra sosyalist sistemin de uygulama biçiminde geçirdiği aşamalara göz atıldığında; başlangıçta sosyal özellik taşımayan davranışların zamanla yumuşadığı reel tablonun teorik sosyalist modelden çok farklı duruma geldiği, sosyalist sistemin gittikçe kapitalist sisteme özgü araçlardan yararlanmaya ihtiyaç duyduğu gözlemlenir. Böylece; teorik alanda gerek kapitalist ve gerekse sosyalist sistemler için yapılan

(7) G. Roustang: Travail et société, Economie et Humanisme, septemore octobre, 1973.

eleştiriler uygulama alanında gücünü ve şiddetini önemli ölçüde kaybetmektedir. Çünkü; ekonomik ve sosyal refah bir hedef, sistemler de birer araç olarak kabul edildiğine göre; değişik sistemlerde yaşayan toplumla ekonominin genelleşmesi ve hedef olan refaha yaklaştıkları oranda sistemlerin kendilerini oluşturan elemanlar ve davranışlar bakımından birbirine yaklaşması ve araç olan sistemlerin teknik değerini kaybetmesi doğaldır. Bu nedenle sistemlerin ortak çizgisinde yer alan ve telif edici bir sistem özelliği taşıyan karma ekonomi modeli süreklilik gösterebilecek nitelikte tek model olmaktadır.

II — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ BİRBİRİNE KARŞIT OLARAK KABUL EDİLEN EKONOMİK GELİŞME İLE SOSYAL GELİŞME ARASINDAKİ ÇATIŞMAYI TELİF EDER.

Ekonomik gelişme ile sosyal gelişme arasındaki ilişkiler konusunda iki ayrı görüş vardır.

Birinci görüşe göre; ekonomik gelişme sosyal gelişmeyi feda eder.

19. yüzyıldan beri gelişmiş endüstri teknikleri çalışan sınıfın hayat düzeyinde ve çalışma koşullarında beklenen gelişmeyi gerçekleştirilememiştir.

İkinci görüşe göre; sosyal gelişme ekonomik gelişmeyi güçleştirir. Bu görüşü savunanlar; alınan sosyal tedbirlerin getirdiği sosyal yükümlerin maliyet fiyatlarını yükselttiğini, çalışanların yerli yersiz nedenlerle işi savaştıkları için milli gelirin bir takım güvenlik fonlarının tesisi suretiyle cebri tasarruflara aktığını, progresif (artan oranlı) vergilerin ve ekonomik sübvansiyonların ihtiyari tasarrufların teşkiline engel olduğunu, sonuçta yatırımların finansmanı için gerekli finansman kaynaklarının kıtlaştığını, böylece yatırımların ve ekonomik kalkınmanın beklenen hızda gerçekleşmesine engel olduğunu iddia ederler.

İşte karma ekonomi sistemi; bu iki karşıt görüşte yer alan iddiaların telif edilmesini, ekonomik gelişme ile sosyal gelişmenin aynı paralelde ve birbirlerini tamamlayarak yürütmesini sağlayan bir ara sistemdir.

a) Herşeyden önce ekonomik gelişme (karma ekonomi sisteminin hazırladığı sosyal gelişme sayesinde güç kazanmaktadır. Çünkü;

— Ekonomik gelişme ancak sosyal barış ortamında gerçekleşir ve hümanist değer kazanır. (8)

— Sosyal güvenliğin maliyeti genellikle ücretlilerin üzerine yüklendiğinden, sosyal yükümleri taşıyan ücretlerdeki artış fiyat artışlarının aşağısında kaldığından sosyal gelişme maliyet fiyatlarını yükselten zorunlu bir etki göstermemektedir.

— Ayrıca sosyal gelişme beşeri kapital olarak adlandırılan insan kaynağını koruyarak üretken güçlerin gelişmesini de teşvik eder. Çünkü; sağlıklı bir üretken güç ancak sosyal güvenlik sayesinde muhafaza edilebilir.

b) Ekonomik gelişme sosyal gelişmenin bir koşuludur. Gerçekten üretkenlik artışı ile ücretlerde gerçekleştirilen artış işçilerin hayat standartlarının ıslahına olanak sağlamakta, böylece işin en iyi organizasyonu ile üretim kapasitesinin artması, paylaşılacak pastanın büyümesi ve yatırımlara tahsis edilecek fonların artması olanak dahiline girmektedir. İkinci Dünya Savaşından bu yana hemen hemen tüm ülkeler ekonomik donatım araçlarının rasyonelasyonu ve modernizasyonu ile üretim hacmini artırmışlar ve toplumun hayat düzeyini geniş ölçüde yükseltmişler; ekonomik ve sosyal sorunlarını çözümlenmişlerdir.

Bu nedenle karma ekonomi sistemini; başarıları denenmiş ve Türkiye'nin kendine özgü koşullarına göre uygulamaya konulmuş bir sistem olarak görüyoruz.

III — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ TÜRKİYE'DE MUTLAK FAKİRLİĞE KARŞI MÜCADELENİN ETKİN BİR ARACIDIR.

Bilindiği üzere mutlak fakirlik; bir ülkede kişi başına düşen reel gelir miktarının fertlere insanca yaşama olanağını sağlayacak düzeyin altında bulunmasını ifade eder.

Gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomiye etkin biçimde müdahalesine olanak veren karma ekonomi sisteminin nedenlerin-

(8) M. Reverdy et P. Bataillard: Elements d'économie politique, tome 2, Paris, 1974, p. 138.

den biri; yukarıda tanımladığımız anlamda mutlak fakirliğe karşı kesin bir savaş açmaktır. Mutlak fakirlik gelişmekte olan ülkenin özel koşulları içinde oluşan bir durumdur. Gerçekten; gelişmekte olan ülkelerde genellikle tarımsal ekonominin egemen oluşu, teknik yetersizlik prodüktivite düşüklüğü, yetersiz enerji üretimi, ekonomik sektörlendeki durgunluk, kalifiye el emeğindeki noksanlık, yatırım-tasarruf ve istihdam oranının düşük düzeyde olması toplumun hayat düzeyini de düşürmektedir. Bu nedenle mutlak fakirliğe karşı mücadele etmek, diğer bir deyişle toplumun hayat düzeyini yükseltmek hızlı ve rasyonel bir kalkınmayı zorunlu kıldığı gibi, bu amaçların gerçekleşmesi doğrultusunda devletin ekonomiye müdahalede bulunmasını ona bir görev olarak yüklemektedir. Görülüyor ki; gelişmekte olan ülkelerde devlet müdahalesi ile gelişme hedefi arasında dolaysız bir ilişki aramak gerekmektedir. Böylece bir yandan ekonomik gelişmeye hız kazandırılarak toplam ve kişi başına düşen gelir miktarı arttırılırken, diğer yandan karma ekonomi sisteminde devlete yüklenen görevler ile liberalizmin tasvip edilmiyen kötü sonuçlarını düzeltmek, zayıfları güçlülere karşı korumak hedefi güdülmektedir. Ayrıca ülkenin ekonomik çıkarları ve savunma ihtiyaçlarının karşılanması gereği olarak ekonominin temel faaliyet sektörleri de korunmak istenmektedir. Kamımıza göre; çağımızda ülkelerin; kapitalist ve sosyalist uçlar arasında yer alan karma ekonomi sistemini benimsemiş olmalarının nedenini yukarıda belirtilen çok yönlü hedeflerde, diğer bir deyişle plüralist anlayışta aramak zorunluğu vardır. Artık sosyal ve ekonomik olaylara bakış biçimi ve bu olayların açıklanmasında uygulanan yöntem determinist veya monist bir düşünce biçimi olmayıp plüralist nedenlerin belirlediği bir düşünüş ve değerlendirme biçimidir.

Bu bakımdan mutlak fakirliğe karşı mücadelede daha etkin bir sistemin ortaya konulması için yapılan tartışmalarda dogmatik görüşler hızla terkedilmiş; mücadele araçları ne kapitalist sistem ne de sosyalist sistem içinde değil, endüstriyel ve sosyal gelişmenin yarattığı karma ekonomi modeli içinde aranmaya başlanmıştır. Böyle bir yaklaşım modern ekonomik ve sosyal kalkınma noktasından hareket eder. Böylece;

- «Nüfus ve üretimde hızlı bir artış
- Prodüktivitenin arttırılması,

- Yapısal değişme,
- Sosyal değişme,
- Ulaştırma ve haberleşmede devrim,

— Ülkelerin farklı gelişme eğilimleri gibi temel kriterler gelişmenin temel karakteri olmaktadır. Bu nedenle mutlak fakirliğe karşı mücadelede herşeyden önce, gerçekleştirilmesi öngörülen kalkınma belirli bir sistemin tekelinde olan model değildir. Yaratıcı güç; sistemlerin yapısında olmayıp bilimsel tekniktir.» (9)

Ülkemizde de karma ekonomi sistemi aynı hedef ve espri içinde benimsenmiş ve aşamalar geçirmiştir. Örneğin; «1923 yılında İzmir İktisat Kongresinde zamanın iktisat vekili Mahmut Esat bey karma ekonomiyi özel sektör yanında kamu sektörünün de üretime katılmasını ifade eden muhtelit bir sistem olarak açıklamıştı. Bugün ise kamu kesimi sadece bir takım teşebbüsler kurarak üretime katılan bir sektör olmayıp, kamu çıkarına yönelmiş ekonomik faaliyetleri başaran, yöneltici fonksiyonu gören, hedefleri tayin eden, ekonominin yapısını dolaylı ve dolaysız biçimde etkileyerek değiştiren bir kesim haline gelmiştir.» (10) Bu nedenle karma ekonomi 1923 yıllarındaki anlamdan çok daha farklı geniş kapsamlı bir modeli ifade etmektedir.

Görülüyor ki; karma ekonomi sistemi Türkiye’de devletin önce ekonominin üretim faaliyetlerine katılan tüm ünitelerin bir yöneticisi, sonra zorunlu kamu hizmetlerinin başarılmasını sağlayacak sorumlusu, gereğinde dolaysız bir üretici, nihayet kalkınma planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından dolayı uzun süreli bir sorumluluğun taşıyıcısıdır.

Bu uzun süreli sorumluluk aşağıdaki hususların devlet tarafından gerçekleştirilmesini zorunlu kılar.

(9) S. Kuznetz: «Modern Economic Growth: Findings and Reflections» (Conférence donnée en 1971 à l’occasion du prix Nobel être produite dans American Economic Review, numéro de juin 1973.

(10) Ahmet Kılıçbay: «Planlı Kalkınma, Özel Sektörün Yeri ve Finansman Sorunlarına Toplu Bakış «Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği» tarafından düzenlenen «Özel Sektörün Finansman İhtiyaçları ve İzlenen Para Kredi Politikası Semineri»nde yapılan konuşma, 8-9.Ocak.1975 İstanbul.

a) Devlet ekonomide bölgeler ve sektörler bazında kaynakların dengeli kullanılmasını, toplam arz ve talep arasında iç denge- nin, uluslararası ekonomik ilişkilerde toplam döviz arz ve talebi arasında dış dengenin kurulmasını sağlamaktır.

b) Devlet kamu hizmetlerinin yapılmasını üzerine alır. Bu zorunluk alt-yapı yetersizliğinden, enfastrüktürün yüksek maliyetinden ve sosyal programların ağır basmasından ileri gelir.

c) Devlet özel kesimin gerek finansman gerekse teknik bilgi yetersizliği nedeni ile ilgi göstermediği alanlara doğrudan doğruya yatırım yapmak zorundadır. Bu yatırımlarda devlet; kamu işletmesine özel hak ve imtiyazlar vermemek, herşeyden önce bir alana teşvike rağmen hür teşebbüsün yatırım yapıp yapmayacağını incelemek durumundadır. Çünkü; devlet teşebbüsü hiçbir zaman iyi beslenen bir koyun değil, kendi kendine yaşayabilme olanağına ve özerkliğine sahip kuruluş olarak dikkate alınmalıdır.

d) Devlet kalkınma planlarını hazırlar; bu planların uygulanması için uzun süreli bir sorumluluk yüklenir; sorumluluğun dağılımı bakımından gerek planların yapılmasında gerekse değişen koşullara göre ıslahında özel kesim ile koordinasyon sağlamaya çalışır.

Özetle; Türk Planlı Karma Ekonomi Sistemi pür ekonomik sistemlerin karışımı olan bir gerçek ekonomi sistemini ifade eder. Çünkü bu sistemi açıklarken karma ekonomideki morfolojiyi bir alfabe ile karşılaştırır. Nasıl bir alfabenin harfleri birbirinden çok farklı dillerde sayısız kelimelerin türetilmesine yarıyorsa, karma ekonomi de ekonomik faaliyetleri düzenleyen pür sistemlerin kombinasyonu ile gerçekleştirilen bir ekonomik sistemdir.

Ekonomik sistemlerin böyle bir morfolojisi iki yarar sağlar.

1. Ekonomik faaliyetlerin morfolojisi ile siyasal morfoloji (siyasal rejim) ve sosyal morfoloji (sosyal yapı şekli) arasında bir bağlantı kurulur. Böylece somut durumun gerçek olarak analizine ve anlaşılmasına olanak sağlanır.

2. Değişik anlamlar ifade eden kavramların anlamını sınırlamaya, devlet müdahalesinin tezahür ettiği farklı durumların açıklığa kavuşturulmasına fırsat verilir.

Karma ekonomi sistemindeki morfoloji aşağıdaki temel ilkelere dayanır.

— Karma ekonomi sisteminde; W. Röpke'nin deyişi ile serbest rekabet piyasasının bozulan koşullarını düzeltmeye, ekonomik krizlerle mücadeleye yönelik bir liberal müdahalecilik vardır.

— Karma ekonomi sisteminde; yatırım, tüketim ve toplam harcamalar gibi stratejik global kantitelere etki göstermeye yönelik, fakat esasta fiyat teşekkülü mekanizmasının temel yapısına müdahale etmeyen esnek bir planlama ilkesi hakimdir.

Karma ekonomi sisteminde; sistemi oluşturan kamu ve özel sektörü kapsıyan bir planlama, kamu sektörü için emredici, özel sektör için yönlendirici, teşvik edici bir planlama ilkesi benimsenmiştir.

Bu özellikleri ile karma ekonomi sisteminde iki kesim arasındaki sınırı kesin bir şekilde saptamak yerine, devlet müdahalesinin yaygınlık ve yoğunluğunu belirliyen ve bu belirlemeye ışık tutmak üzere yukarıda açıklanmış bulunan kriterler vardır. Bu kriterlerin esprisi müdahale ve kamulaştırma sınırı aşıldığı takdirde kamu fonlarının hangi ölçüler içinde siyasal kararlarla politik ve bürokratik amaçların gerçekleştirilmesine yöneltileceğidir.

Karma ekonomi sistemi Türkiye'de bu anlamda devlet müdahalesini kalkınma kavramının kapsamında oluşturan bir sistem olarak benimsenmiştir. Çünkü; Türkiye'de kendi haline bırakılmış iç güçlerin dinamiği, piyasa mekanizmasının ekonomik işleyişi kalkınma için gerekli yatırım hacmini yaratmadığından, kaynakların optimal dağılımını sağlayamadığından, ekonomik yapıda kalitatif (nitelik) ve kantitatif (nicelik) bir değişme ve gelişmeyi, dengeli bir ekonomik kalkınmayı, tam istihdamı gerçekleştiremediğinden içsel güçlere ve piyasa mekanizmasına müdahale edilmesi zorunlu olmaktadır. Bu müdahale ferdi teşebbüs, özel mülkiyet, kâr müessesesi gibi iç güçlerin korunmasını, dördüncü elemanların teşviki ile iç dinamiğin geliştirilmesini, piyasa mekanizmasının otomatik işleyişinde ortaya çıkan aksaklıkların düzeltilmesini, kamu yatırımlarının yapılmasını, toplumda tüm yaratıcı bilginin harekete getirilmesini, nihayet yol gösterici bir planlamayı esas kabul eder. «Böylece kalkınma kapitalist ve sosyalist sistemlerdeki kurumların da bir karması haline gelmiş olmaktadır.» (11)

(11) Gülten Kazgan: İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, İstanbul 1969 S. 321.

Plânlı Karma Ekonomi sistemi Türk toplumunun bir tercihi olarak Anayasa'da yasal teminatına sahiptir.

Netekim 1961 Anayasasının'da planlı karma ekonomi sistemi; herkese insan haysiyetine yaraşır bir hayatın koşullarını gerçekleştirmeyi gaye edinen sosyal ve ekonomik fonksiyonlarla donatılmış bir sosyal hukuk devleti anlayışının yer alması ile ifadesini bulmuştur. Yine 1961 tarihli Plan Hedefleri ve Stratejisinde de Türk Ekonomisinin Devlet ve Özel teşebbüsün yanyana bulunduğu bir karma ekonomi esasına göre düzenleneceği belirtilmiş sadece bir tanım yapılmamıştır. Şu var ki; belli sonuçlara ve hedeflere ulaşmak için ekonomik hayatın hangi elemanlarına ne ölçüde müdahale etmek gerektiği, diğer bir deyişle kamu ve özel kesim arasındaki ahengin teknik ve ekonomik koşulları yine Anayasa'da yer alan plan kavramına yapılan atıfta gösterilmiştir. Netekim Devlet Planlama Teşkilatı da «planı; belli sonuçları elde etmek için ekonomik hayatın hangi elemanlarına ne ölçüde müdahale etmek gerektiğini gösteren bir araç olarak» tanımlamıştır.

Anaysamızın 2., 39., 40., 41., 42., 53., 129., 130., maddeleriyle; Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisi Hakkında 7/4622 sayılı ve 16.6.1972 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesi (sayfa 975, 998); Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (sayfa 6, 921, 919, 921) gözden geçirildiğinde; Türk ekonomi sisteminin doktriner değil pragmatik ve ülkenin ekonomik koşullarından doğan karma özellik taşıdığı görülür.

IV — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ TÜRKİYE'DE GÖRESEL (İZAFİ) FAKİRLİĞİ YENECEK BİR SİSTEMDİR.

Önce göresel fakirlik kavramının ifade ettiği anlamı belirtmek yararlı olacaktır.

Göresel fakirlik; bir ülkede en zenginler ile en fakirler arasındaki alışılmış hayat düzeyi ayrıcalığının büyük olmasıdır.

Göresel fakirliğe karşı mücadelede nasıl bir ekonomik sistem daha etkili olabilecektir?

Yukarıda da açıklandığı üzere teorik kapitalist sistem yararılandığı araçlarla toplumdaki göresel fakirliği tatmin edici biçim-

de gidermekte başarılı sonuçlara ulaşamıyor. Çünkü; toplum siyasal ve ekonomik güçler tarafından hazırlanmış olan menüiyü barışçıl bir espri içinde kabul etmemektedir. Bu nedenle hemen hemen herkes teorik (kapitalist sistemin sosyal bakımdan adil olmadığı hususunda görüş birliğine sahiptir.

Sosyalist sistem ise umut verdiği insanları siyasal, ekonomik hak ve hürriyetlerinden mahrum ederek sonsuz bir bekleme dönemine götürüyor. Eğer «refah politikası hedef ise, bu; sosyalist devletlerin ancak kâğıt üzerinde bıraktıkları hedef olarak kalmaktadır. Refah için yeni bir planlama öneriliyor, yeni yöntemler ileriye sürülüyorsa; bu planlama ve yöntemler toplumu oluşturan kişiler arasındaki beşeri ilişkilerin ıslahı amacına yönelmiş olmalı ve araçları da herşeyden önce beşeri hürriyetlere dayanmalıdır.» (12)

Böylece; etkin bir devlet müdahalesiyle yürütülen karma ekonomi sistemi; humanist doktrinleri bütünleştirerek, siyasal ve ekonomik hürriyetleri zedelemeyen göresel fakirliğe çare olabilecek tedbirleri oluşturan bir sistem özelliği kazanmaktadır. Liberal kapitalizmin gelişme aşamaları içersinde doğan ve yaygınlaşan karma ekonomi sistemi 1936'dan sonra daha etkin bir biçim almıştır.

— 1930 yıllarında doğan ekonomik kriz denge için insanlara kapitalizmin sadece görünmeyen elinin değil, aynı zamanda tanrısal bir el zorunlu olduğunu göstermiştir. Hiç kuşkusuz bu tanrısal el sosyal sorunlara, ekonomik meselelere çözüm getirecek yöntemlerin cesaretle ortaya atılmasını ifade ediyordu. İlk kez Keynes mevcut krizin bir bütçe düzenlemesi ile durdurulabileceğini telkin etmek, Beveridge gelir dağılımının devlet müdahalesi ile daha adil biçime getirilebileceğini söylemek cesaretinde bulundular. Keynes'in çok namdar eserini yayınladığı tarihten bu yana geçen kırk yıla yakın sürede ülkelerin iktisatçıları pek az istisnası ile kamu yöneticilerinin ekonomik faaliyetleri kontrol etmek için gerekli araçlara sahip olduklarını ve bu araçları başarı ile kullandıklarını ittifakla söylemektedirler. Bu konuda Nobel İktisat Ödülünü kazanmış bulunan Harvard profesörlerinden Kenneth J. Arrow'u zikretmekle yetinelim. «Keynes'in yeni ekonomik fikirleri hızla uygulanmaya konuldu. Temel fikir; devletin harcama politikası, mali politika, para hacmi üzerine düzenleyici etkisi ile işsizliği geçmiş

(12) Michel Albert et Jean Fermiot: Les vaches Maigres, Paris, 1975.

ekonomik krizlerde görülenlere nazaran çok daha düşük düzeye indirebileceğidir. İşte bu fikir iktisatçılar ve siyasal yöneticiler tarafından kabul edilmiş ve başarı ile pratiğe aktarılmıştır. Bu uygulama yeni iş alanlarının açılması ve istihdam olanaklarının genişletilmesi suretiyle daha çok gelirin toplumun fakir sınıflarına dağılmasına olanak sağlamıştır.» (13)

— 1936 yıllarında Avrupa'da sosyal politika hareketinin hızla yaygınlaştığını görüyoruz. Bu politika hareketlerinin dikte ettiği sosyal devrimden sonra piyasaların yıkılmamış olması sosyalist putperestler için bir süpriz teşkil etmiştir.

1945'de sosyal sigortaların yaygınlaştırılmasından, asgari ücretler sisteminin geniş ölçüde uygulanmasından sonra da piyasalardaki gelişme dinamizminin kaybolmadığını, 1968 hareketlerinden ve sokak gösterilerinden sonra ekonomik gelişme ve büyümenin yavaşlamadığını görüyoruz. Aksine bütün sosyal politika tedbirleri işçilere geniş yararlar sağlarken ekonomik büyümeyi de garantilemiştir.

Bütün bunlar karma ekonomi sisteminde sosyal politika tedbirlerinin liberalizmi, özel teşebbüsü zedelemeyen başarıya ulaşabileceğini ortaya koyan ilginç örneklerdir. Elverir iki; organize olmuş küçük bir azınlık cebir ve şiddet yolu ile iktidarı ele geçirme cesaret ve gafletinde bulunmasın. Çünkü; «organize olmuş solcu bir grup olağan dışı bir biçimde barışçı ve demokratik yollardan iktidara gelse bile, onların teori ve pratikleri aynı yollardan iktidarı teslim etmeye elvermez. Tecrübeler, tarihin labirentleri özgürlüğü korumanın onu kazanmaktan daha güç olduğunu göstermiştir.» (14)

Elli yıldan beri sosyal alanda yapılan herşey ortak temel bir özelliğe sahiptir. Bu özellik; piyasa ekonomisi üzerine dayalı temelde bir eşitliğin sağlanmaya çalışılması ve piyasa ekonomisine asgari garantiyi vermeye çaba harcanmasıdır.

İş hukuku, sendika hukuku, ücretli tatil, kırk saatlik çalışma haftası, toplu sözleşme sistemi, grev, sosyal güvenlik kuruluşları

(13) Paul M. Sweezy: Le rôle des dépenses militaires: un sujet négligé pas les économistes. «Problèmes Economiques, no: 1402, 25 décembre 1974.

(14) Gleb Yakunin'in bildirisi, Milliyet 8.Nisan.1975.

çalışanlar için sağlanan avantajların bir gelişimini gösterir. Bunların pek azı bir tarafa bırakılırsa hiçbir karma ekonomilerin yerine ikame edilmek istenen sistemlerde mevcut değildir.

Şimdi sorun ve sonuç gayet açıktır. Ve toplumun her ferдинin sosyal bütüne kazandırılmasında planlı karma ekonomi sisteminin noksanları olup olmadığı noktasında toplanmaktadır.

1. Tüm vatandaşlar nezdinde insan haysiyetinin yükseltilmesi ve verilen garanti ile toplum dışında kalmış olanların sosyal bütüne kazandırılmaları suretiyle sosyal vicdan tatmin olacaksa; bu tatminde demokratik bir hükümete düşen görev; karma ekonomi modelinde yukarıda açıklanan tipte bir stratejiyi uygulayarak, anılan dileklerin doğrultusunda tedbirler almaya devam etmektir.

2. Böyle bir sosyal adaletten sosyal vicdan tatmin olmazsa ve hiçbir vatandaş kendi gelirinden daha büyük bir gelire sahip olanları görmeye tahammül etmek istemiyorsa; o zaman siyasal ve ekonomik kölelik pahasına bugün veya yarın sosyalizme geçmek veya bu geçişi beklemek gerekecektir. Şu halde sorun; siyasal ve ekonomik hürriyetler içinde tatmin olmuş, topluma kazandırılmış, insanca yaşama düzeyine çıkarılmış insanlardan meydana gelen bir toplum mu? yoksa mutlak eşitliğe sahip, fakat siyasal ve ekonomik kölelik içinde yaşayan insanlardan meydana gelen bir toplum mu? tercihini yapmaktır.

Biz sosyal fazilet gibi bir arzunun teşvik edilmesi sureti ile çalıştıranların çalışanlara sosyal menüden daha büyük bir payı vermek hususunda teşvik edilmelerinin gerektiğine kanıyız. Bunun yanısıra birinci anlayışı benimsiyerek karma ekonomi düzeninde siyasal ve ekonomik hürriyetleri zedelemeyen sosyal tedbirlerle fakat Anayasa ve plan çerçevesinde hukuki değerini bulan tedbirlerle göresel fakirliğin yenileceğine içtenlikle inanmaktayız.

Özetle; birinci anlayışı ifade eden karma ekonomi sisteminde göresel fakirlikle mücadele stratejisinin liberal bir ülke içinde uygulanması durumunda; sosyal vicdanın göresel fakirliği yenmek için daha fazla şeyin yapılmasını istediğini, daha etkin bir sosyal politikanın uygulanmasını beklediğini söyleyebiliriz. Hiç kuşkusuz bu; hiçbir zaman ekonomik gelişmede toplumun mutlaka adalet noktasına erişmesi demek değildir. Çünkü; bu anlamda bir mutlak adalet gerçekte adil olmaktan çok uzaktır. Ve sosyalist bir cemiyet-

te de gerçekleşmemektedir. Gerçek şudur ki; gelişen bir ekonomide gelirler arasındaki farkları azaltmak ve herkese insanca yaşama olanağını vermek için fakirliğe karşı mücadelede uygulanacak en iyi yol etkin bir sosyal adalet politikasıdır.

Ayrıca Gide'in deyimi ile bir kelime oyunu bile olsa gerçekte devlet müdahaleciliğinin zımni bir hedefini bile teşkil etse insanlar arasındaki tesanüt geliştirilmelidir. Çünkü; başkalarının sefaletinin geniş ölçüde bizim aşırı zenginliğimizde, refah ve mutluluğumuzda, elverişli ve tesadüfî konjonktür koşullarında yatabileceğini sezerek fakirleri olduğu kadar aşırı zenginleri de rahatsız eder.

«Nihayet ekonomik büyümeye ve kalkınmaya engel olmadan yeni bir tam istihdam anlayışının geliştirilmesi zorunluğudur. Bu yeni anlayış toplum kişilerinin bugünküne oranla daha düşük düzeyde tam istihdamı kabul etmesi ile gerçekleşir. Daha düşük düzeyde istihdam anlayışının benimsenmesi ise sosyal politika bakımından çalışan sınıf ile emekli sınıf arasındaki gelir ayrıcalıklarının giderilmesine, hangi sosyal durumda olursa olsun her vatandaşın sosyal güvenliğe kavuşturulmasına bağlıdır.» (15) Ülkemizde karma ekonomi sistemi içinde izlenen sosyal güvenlik politikasında da bu doğrultuda büyük aşamalar katedilmektedir. Bu sosyal politikada; Toffler'in anlatımı ile «dünyün insanı ilkel maddi ihtiyaçlarını karşılamak için mücadele ederken günümüzün insanı daha yüksek düzeydeki ihtiyaçlarına cevap vermek amacı ile ekonominin yeniden organize edilmesini sağlayacak bir mücadeleyi yapmaktadır.» (16)

V — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ KAMU HİZMETLERİNDE MEYDANA GELEN YAPISAL DEĞİŞİKLİĞİN SONUCU OLAN VE BU HİZMETLERDE GÖRÜLEN AKSAMALARI GİDEREN BİR SİSTEMDİR.

Kamu hizmetleri kavramı; 20. yüzyılın doktrinlerinde ve yasalarında yer aldığı biçimde bir burjuva hukuku özelliği taşıyan hukuk sisteminde gerçek değerine sahip olmuştur.

-
- (15) Pierre Drouin: «Le justice par les deux bouts» le Monde 19 juin, 1974.
Lionel Stoleru: Vaincre la pauvreté dans les pays riches. Paris, 1974.
Entreprise-998,25 Octobre 1974: «Vaincre La pauvreté»
(16) Alvin Toffler: Le choc du futur, Paris, 1970.

Birinci Dünya Savaşına kadar burjuva sınıfı küçük arazi sahiplerinden, bürokratlardan ve hukukçulardan oluşuyor; siyasal güçte etkin bir rol oynayamıyor, fakat siyasal gücün yürütülmesinde belirli bir üstünlüğe sahip bulunuyordu. Çıkarları, gelenekleri ve ideolojisi pozitif hukukta özellikle idare hukukunda köklü bir biçimde yansıyor ve liberal demokrasiye sadakat gösteriyorlardı. Böyle bir hukuk düzeninde devlet; kişisel çıkarların üstünde bir hakem olarak kabul ediliyor; toplumun genel çıkarlarını gerçekleştirmekle, tüm vatandaşlar arasında eşitliğe saygı gösterilmesini sağlamakla görevli bir kuruluş sayılıyordu. Liberal demokrasiyi ve burjuva sınıfının çıkarlarını korumak sorumluluğu kamu hizmetlerinin aşağıdaki temel ilkelerini oluşturuyordu:

1. «Kamu hizmeti adil olmalıdır. Diğer deyişle kamu hizmetindeki edim ile ilgili olan vatandaşlar bu hizmetten adil biçimde yararlanabilmelidir.

2. Kamu hizmeti hiçbir felsefi düşünceye, siyasal tercihe üstünlük vermemelidir.

3. Kamu hizmeti etkili olmalı, hizmeti başarmak için yararlanılan teknik araçlar vatandaşa en yüksek düzeyde tatmin edilme olanağını sağlayacak biçimde seçilmelidir.

4. Kamu hizmeti süreklilik göstermelidir.» (17)

Bu ilkeler içinde kamu ekonomik hizmeti anlayışı aynı zamanda teknelci devlet kapitalizminin de doğuş nedeni olmuştur. Böylece liberal düzen içinde kamu kuruluşlarının ekonomik hayata girmeleri bu kuruluşlar ile özel teşebbüsler arasında bir çatışma meydana getirmiştir. Çünkü; devletin esas fonksiyonunun güvenliği sağlamak, özel teşebbüsün ilgi göstermediği fakat toplum açısından yapılması zorunlu ekonomi işleri başarmaktan ibaret sayıldığı bir dönemde; kamunun bazı ekonomik faaliyetlere girişmesi kamu teşebbüsü ile özel teşebbüs arasındaki fonksiyonel dağılımı ortadan kaldırmıştır. Bunun sonucunda kamu hizmetleri klasik teorisi rantabilitenin birinci sırada yer aldığı hukuki bir teoriye yerini terketmiştir. Bu gelişme teknelci devlet kapitalizmini belirleyen klasik kamu hizmeti kavramı yerine yeni bir kamu hizmeti

(17) A. Demichel: Le dépérissement du service public «Economie et humanité», no: 211, Mais/juin 1973.

mantığının geçmesi demektir. Böyle bir mantık içinde; kamu hizmetleri bir yandan kamu teşekkülleri ve özel teşebbüsler arasında paylaşılırken, diğer yandan kamu ekonomik hizmetlerini gören kuruluşlar da hukuki statüleri ne olursa olsun ekonomik rekabetin kurallarına uymak zorunluğunda kalan birer ekonomik teşebbüs haline gelmişlerdir.

— Rantabilite kamu ekonomik hizmetlerinin gittikçe politik bir kavramı olmaktadır. Gerçekten devletin tekeli kapitalizmi artık hiçbir israfa müsamaha etmemektedir. Milli teşebbüsler her ülkede ne kapitalist ne de devletçi teşebbüsler olmayıp, gelişen sosyal koşullar ve genel çıkarlar içinde çalışan ekonomik modelleri oluşturmaktadırlar. Böylece kamu hizmeti gören teşebbüsler kamu otoritesi ile ticari amaçları en iyi biçimde telif eden teşekküller haline gelmişlerdir.

— Kamu teşebbüsleri; denk bir bütçe sistemi içinde çalışan, diğer bir deyişle makul bir maliyet fiyatı esasının benimsenmesi suretiyle yapılan harcamaların geri dönüşümünü sağlayacak bir rantabilite ile çalışmaları esas kabul edilmiş kuruluşlardır. Kamu ekonomik hizmetlerindeki rantabilite ve denk bütçe anlayışı teknokratik dinamizme ve yönetim modasına dayalı bir prestije bağlanmaktadır.

Şimdi bu temel ülkeler ve yapısal değişiklikler karşısında kamu hizmetleri hangi kesim tarafından başarılmalıdır? Bir yargıya varabilmek için kamu hizmetinin özel kesim veya kamu kesimi tarafından görülmesinin ortaya çıkardığı bazı sonuçları değerlendirmek zorundayız.

1. Dinamizm ve düzen

Özel teşebbüsün daha dinamik, buna karşı kamu teşebbüsünün statik ve yavaş çalışan bir işletme biçimi olduğu gerçektir. Bugünkü toplum hizmetin kim tarafından yapıldığı noktasına değil, hizmetin kim tarafından daha hızlı ve düzenli başarıldığı hususuna önem vermektedir. Konu bu açıdan ele alındığında; bir özel teşebbüsün toplumun kamu hizmetinden beklediği tatmini daha hızla gerçekleştirdiği, aynı hizmeti gören kamu teşebbüsünün ise karar almadaki güçlük, bürokrasi çarkının ağır işleyişi gibi nedenlerle

hizmetten beklenen tatmin gayesini kolay kolay gerçekleştiremediği görülür.

2. Hizmet kalitesi

Kamu ekonomik hizmetinin kamu teşebbüsleri tarafından başarılması durumunda hizmet kalitesinin düşmesinden sorumlu olacak bir merci bulmak olanağı yoktur ya da çok güçtür. Genellikle kamu hizmeti gören kamu teşekkülü bu fonksiyonu bir prestij aracı telâkki etmektedir. Prestijin ise sorumluluğu olamaz. Oysa; kamu hizmeti özel teşebbüs tarafından görüldüğünde söz konusu hizmetteki kalite düşmesi bu hizmeti yapan teşekküle maddi ve yasal sorumluluk yükler. Bu nedenle hizmetin özel teşebbüs tarafından başarılması durumunda hizmet kalitesinin korunması hususuna dikkat gösterilmesi zorunluğu birinci plânda yer alır.

3. Rantabilite

Kamu ekonomik hizmetleri kamu teşebbüsleri tarafından yapıldığında verimlilik ve kârlılıkla çalışma ilkesi daima ikinci plana atılır ve böyle bir davranışa dayanak olarak sosyal amacın ön planda tutulduğu söylenir. Oysa; kamu hizmeti gören kamu işletmeleri ekonomik verimlilik ve kârlılıktan uzak biçimde çalışmalarını yanında yöneticilerin politik baskılarla seçilmiş olmaları nedeni ile sosyal amacın da gerçekleşmesine olanak vermiyen bir espri içinde, başarısız çalışmaktadırlar.

4. Tekelci riskler

Genellikle öne sürülen bir iddiaya göre; kamu ekonomik hizmetlerinin özel teşebbüs tarafından görülmesinde hizmetin tekelci karakteri nedeni ile ya büyük risklerin doğacağı veya aşırı kârlar sağlanacağı söylenir. Oysa; hizmetin kamu teşekküllerince yapılması durumunda da aynı tekeli zihniyetten doğan riskler vardır. Kaldı ki; devlet ve kamu idareleri kamu hizmeti gören özel teşebbüsün tekeli zihniyet ve davranışından doğacak riskleri daima önleme gücüne sahip oldukları halde; bu hizmetlerin kamu teşekkülleri tarafından görülmesi durumunda tekelinin davranışına siyasal ilişkilerin sürdürülmesi açısından ilgisizlik gösterilmesi bir zorunluk olarak karşımıza çıkar.

5. Sosyalizme geçiş

Bir hizmetin kamu ekonomik hizmeti niteliğinde telâkki edilerek bunun kamu teşekküllerine tevdi her fırsatta ve her siyasal tercihte herhangi bir hizmetin de kamu çıkarı ve hizmeti olarak değerlendirilmesine ve böylece sınırları aşılın bir kamulaştırma politikasının benimsenmesi ile sosyalizme geçiş hazırlığının yapıldığı hususunda toplumda haklı bir tereddüt yaratır. Nitekim bugün ülkemizde sosyal amaç kavramı genişletilmek suretiyle devletin faaliyet alanlarının sınırsız bir şekilde yayılmasını öneren görüşlerle karşılaşmaktadır. Bu tür öneriler; yasaların özel teşebbüs ile kamu kesimi arasında belirlediği sınırları gittikçe aşağıya doğru çekmekte ve iki kesim arasındaki iş birliğini ve iş bölümünü engellemektedir.

Yasaların düzenlediği karma ekonomi düzeninde ekonomik kamu hizmeti; devlet yatırımlarının alt-yapıya, özel kesim yatırımlarının üst yapıya yönelmesi ve teşviki olarak kabul edilmektedir. Bu tür bir dağılımın yetersiz kaldığı durumlarda, «birinci aşamada karma yapılı şirketler kurulması, ikinci aşamada yasal mekanizma içinde işliyen ve kamu yararı düşünülerek kamu ekonomik kuruluşlarının meydana getirilmesi, üçüncü aşamada liberal sisteme sadık kalarak bazı faaliyet dallarının mülkiyet ve yönetiminin devletin sorumluluğuna verilmesi» (18) olanağı olduğu, fakat devletin esas fonksiyonunun tamamlayıcı ve destekleyici sınırı aşmaması gerektiği ilke olarak kabul edilmiştir.

6. Güçlerin Tekelleşmesi

Kamu teşebbüslerinde; mülkiyet sahibi olan devletin yöneticiyi denetlemesi yerine devletin yöneticiye itaat etme durumu ağırlık kazanır. Burada herhangi bir biçimdeki sosyalist yönetimlerde olduğu gibi bir güç tekelleşmesi söz konusudur. Kuşkusuz devlet; sahibi veya ortağı olduğu her teşebbüsün izlediği politikayı etkili biçimde kontrol etmek ister. Bunun yanısıra yöneticiler de iyi niyetli ve dürüsttürler. Ancak; dikkatsiz ve yanlış yapılan işlerden dolayı yönetici kolay kolay suçlanamaz. Oysa; özel teşebbüste dikkatsiz ve yanlış yapılan işlerin hesabını yönetici yasalara karşı olduğu kadar sahiplere de vermek zorunludur. Esasen bu tür bir

(18) Cahit Talas: Ekonomik Sistemler, Ankara, 1974, s. 333.

davranışın zararı da doğrudan doğruya teşebbüsün üzerinde kalmaktadır. Gerçekten gerek A.B.D. de, İngiltere'de, Fransa'da, İtalya'da ve gerekse Türkiye'de kamu ekonomik teşebbüslerinin durumları incelendiğinde yukarıda belirtilmiş bulunan sakıncaların tümü ile ortaya çıktığı gözlemlenir. Bu hususu en iyi kanıtlayan bir döküman 1975 yılı Nisan ayında Maliye Bakanlığınca yayımlanmış, bu dökümanda ülkemizde kamu ekonomik teşebbüslerinin etkinlik ve verimlilik ilkesine uymadıkları, örgütsel yapılarının fonksiyonları ile bağdaşmadığı, pazarlama, maliyet, kontrol konularına yeterli ölçüde yer ve önem vermedikleri açıkça ortaya konmuştur.

VI — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ SINIFLAR ARASINDAKİ GELİR, SOSYAL GÜVENLİK VE HAYAT DÜZEYİ AYRICALIKLARINI ASGARİYE İNDİREN VE ORTA SINIFLARI GÜÇLENDİREN BİR SİSTEMDİR.

İnsanların tarih boyunca sınıfsız bir toplum yaratmak için yaptıkları çabalar bugüne kadar ütopyistlerin zihinlerinde ideal modeller olarak kalmış veya «son derece ilkel ya da gelişme ile bütün sosyal eşitsizlikleri ortadan kaldırarak bir bolluk cemiyetine» (19) inhisar edecek örnekler olarak görülmüştür. Bu nedenle bir siyasal rejimin, ekonomik sistemin üstünlüğü, başarısı sınıflar arası ayrıcalıkları en alt düzeye indirebilme, insanların yaşantılarını ortak çizgiye yaklaştırabilme yeteneğine bağlıdır. Gerçeklere uygun olarak konuya böyle bir yaklaşım yapıldığında ulaştığımız sonuçlar şöylece özetlenebilir.

1. Sosyalizmde iktidarın sadece işçi sınıfına geçeceği iddiası; daha hareket noktasında kabul ettiği işçi sınıfı kavramı ile bu sınıfın dışında da başka sınıfların oluşacağını itiraf etmektedir.

2. Bir diğer sosyalizm biçiminde ise militan bir azınlığın cebri, şiddet ve anarşi yoluyla sosyalist bir diktatörlük kurması hedefi; yine halktan ve işçiden kopmuş bir azınlığın oluşturduğu sınıfın, bir oligarşinin iktidarını yaratmakta, halk ve işçi tüm haklarını kaybederek cebri çalışmaya itilmiş bir ikinci sınıf teşkil etmektedir.

(19) Nevres Turan: Siyasi Düzen ve Yönetim Bakımından Müdahalecilik, «Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme Dergisi, cilt: 1, sayı: 2, 1973.

3. Nihayet sosyalist sistemin henüz deneme aşamalarını geçirdiği ülkelerde vaadedilen sınıfsız toplum yerine gelirleri, hayat düzeyleri birbirinden çok ayrı ve hiyerarşi içinde değişik ihtiyaçlara sahip sınıflar olduğu bir gerçektir. Örneğin; siyasal yönetici sınıf, yüksek bürokrasi sınıfı, teknokratlar sınıfı, sanayi işçileri sınıfı, tarım işçileri sınıfı, hür çalışanlar, cebri çalıştırılanlar sınıfları, aydınlar, askerler sınıfları gibi.

Bu sosyal sınıflar arasında gelir, hayat düzeyi, yaşam koşulları, sahip olunan imtiyazlar bakımından mevcut ayrıcalıklar fırsat ve eşitsizlikler demokratik ülkelerde karma ekonomi sisteminin sınıflar arasında yarattığı ayrıcalıklara saygı duyulacak kadar aşırıdır. (20)

«İlgi çekici olan husus; hürriyet ve demokrasi rejimine dayalı ülkelerde rejimin esas dayanağını oluşturan orta sınıfın; ekonomik kamu düzeninin hakim olduğu sosyalist ülkelerde tamamen ortadan kalkmış olmasıdır.» (21) Çünkü; sosyalist ülkelerde cebri bir politika ile orta sınıf mensupları siyasal, bürokrat, teknokrat ve işçi sınıflarına katılmaya zorlanmak suretiyle orta sınıf eritilmiştir. Oysa; hürriyet ve demokrasi rejimine dayalı ülkelerde ise orta sınıflar sosyal sınıfların teşkil ettiği piramidin ortasında akılcı ve serin kanlılığı ile sosyal barışın, dengenin ve liberal demokrasinin en önemli dayanağı olmaktadır.

Sosyalist ülkelerde orta sınıfın kaybolmuş bulunması, buna karşı liberal demokratik ülkelerde güçlü bir orta sınıfın varlığı ekonomik kalkınma sorunlarına farklı bir yaklaşım yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Sosyalist ülkelerde ekonomik kalkınma; aşırı devletçiliğe, tüketimin cebri olarak sınırlandırılmasına, ekonomik sektörlerde özel teşebbüsün silinmesine, toplumun ihtilal ideolojisine göre eğitilmesine dayanır.

(20) Mükerrerem Hiç : Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye. Ankara, 1974, s. 154.

(21) Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu: Bizde Orta Sınıf Meselesi, «Türkiye Ekonomi Kurumu - İktisadi Araştırmalar Enstitüsü» Türkiye'de Orta Sınıf-Sosyal ve Ekonomik Bünvemizdeki Yeri Semineri, Ankara, 1963, sayfa 4.

Liberal demokratik ülkelerde ise kalkınma; karma ekonomi düzenine ,sınırlı bir devlet müdahalesine, üretim ve tüketim serbestisine, küçük tasarrufların doğrudan doğruya yatırıma tahsisi sureti ile milli tasarruf piyasasının güçlendirilmesine, yerel ihtiyaçları karşılamaya yönelmiş yaygın bir işletmeciliği oluşturan ferdi teşebbüse ve insanların demokrasi ilkelerine yönelmiş biçimde eğitilmesine; «esnaf, sanatkâr, küçük sanayici, tarım işletmeleri, memur-yöneticiler, serbest meslek mensuplarının oluşturduğu orta sınıfa dayanır.» (22) Diğer bir deyişle; liberal demokrasinin uygulandığı ülkelerde karma ekonomi sistemi, devlet müdahalesi, sosyal politika, sendikal güçler, sosyal sınıfların teşkil ettiği prami-din tabanında yer alan en fakirler ve tavanında yer alan en zenginler gruplarını darlaştırmak, buna karşı piramidin ortasını gittikçe genişletmek suretiyle toplumu ortaya icra etmekte ve ekonomik kalkınma bu suretle gerçekleşmektedir. Özellikle orta sınıfa doğru sağlanan bu akım sosyal güvenlik tedbirlerinin etkin rolü ile güçlendirilmekte, sınıflar arası gelir ve hayat düzeyi ayrıcalıkları hızla azalmaktadır.

1961 tarihli Türk Anayasası 48. maddesi ile sosyal güvenliği vatandaşlara bir hak olarak tanımış, sosyal güvenliği devletin bir ödevi saymış, ancak bu hakkın ekonomik gelişme ve devletin mali kaynakları ile sınırlandığını belirtmiştir.

Halen ülkemizde sosyal güvenlik politikası; sosyal sigorta niteliğindeki kuruluşlar, kamu yardım müesseseleri, sağlık hizmeti ve yardımı yapan müesseseler aracılığı ile yürütülmekte; kişinin ve ailesinin insanca yaşayacağı hayat düzeyine ulaşmasında, insan iradesi dışında meydana gelen her türlü tehlikeye karşı güven içinde olmasını sağlamakta son derece etkin bir rol oynayarak rejimin güvencesi olan orta sınıfların güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Her halde 1975'ler Türkiye'si 1923'ler, 1946'lar, 1950'ler, 1960'lar, 1970'ler Türkiye'siyle karşılaştırıldığında; sosyal güvenlik alanında büyük mesafelerin katedildiği, en zengin ve en fakir gruplar arasındaki derin vadilerin ciddi şekilde kapatıldığı, temel ihtiyaçlar ve kültürel ihtiyaçlar bakımından ayrıcalıkların önemli ölçüde giderilmiş bulunduğu görülür. Artık, bu ülkede siyasal hürriyetlerine sahip olanların ekonomik hürriyete sahip olamamaları ve bu

(22) L'artisanat et le secteur des metiers, «Revue économique de la Banque nationale de Paris, avril, 1973.

nedence yasal hakları kullanmaktan yoksun kaldıkları iddiası objektif bir görüş değildir ve gerçeklerle bağdaşmaz.

Kuşkusuz ulaşılan mesafe yeterli değildir. Zaten bir toplum için hiçbir hamle ve hiçbir aşama yeterli olarak sayılamaz. Fakat aşamalardaki yetersizliği Anayasada veya bu Yasaya dayanılarak çıkarılan diğer yasalarda aramak objektif bir yargı olamaz.

Sanayileşme bir devlet işi olarak değil, orta sınıfları oluşturan insanlara, meslek mensuplarına, meslekleri ve fonksiyonları oluşturan insanlara, meslekleri ve fonksiyonları ne olursa olsun daha çok gelişme olanakları hazırlamak, işçi ve memura tasarruflarını yaygın bir şekilde halka açık anonim şirketlerde değerlendirmeye fırsatlarını geliştirmek anlamında kabul edilmektedir. Bunun yanısıra sosyal güvenlik alanında sosyal güvenlik hakkını; iştirakte bulunmak dolayısı ile değil, insan olma dolayısı ile doğan bir hak olarak kabul edilmesine meyleden bir görüşün benimsenmesi, sosyal güvenlik fonlarının ekonomik yatırımların finansmanında kullanılmak suretiyle istihdam yaratıcı bir şekilde değerlendirilmesi, bu fonların verimsiz yatırımlarda kullanılarak har vurup harman savurulmaması zorunluğu vardır. Ayrıca, Türk Sosyal Güvenliğini bir sistem olarak oluşturmak ve bir orta sınıflar Bakanlığı kurmak gerekmektedir.

Bütün bu tedbirlerle bugünü ve geleceği güven altına alınmış, büyük sınıf farklılıkları kaldırılarak güçlendirilmiş yaygın bir orta sınıf «kişisel mülkiyete bağlılığı, milli karakteri temsil eden özelliği ve ferdiyetçiliği ile, ferdi hak ve hürriyetlerin korunmasını amaç edinen demokrasi rejimine bağlılığı ile» (23) rejimimizin gerçek bekçisidir. «Öyle anlaşılıyor ki; toplumdaki çalışma barışının sağlanması örf ve adetlerin temsilcisi orta ve daha aşağı gelirli olan vatandaşların, mülkiyet esasına dayanan demokratik rejim içinde ekonomik yönden daha çok güçlenmelerine bağlı bulunmaktadır.» (24)

(23) Cahit Talas: Orta Sınıfların Yeri-Önemi ve Çeşitli Meseleleri «Türkiye Ekonomi Kurumu-İktisadi Araştırmalar Enstitüsü» a.g.e., s. 31.

(24) Mustafa Ketan: Sanayileşme Hareketinde Küçük Sanayinin Yeri ve Önemi, Ankara Ticaret Odası Araştırma Yayınları, No. 2, Ankara, 1974. s. 5.

VII — KARMA EKONOMİ SİSTEMİ EKONOMİK VE SOSYAL DENGESİZLİKLERİ DAHA ETKİN BİÇİMDE GİDERİR.

Karma Ekonomi sistemi ile ekonomik kamu düzeni karşılaştırılırken genel olarak ortaya çıkan husus; kalkınmanın ortaya çıkardığı enflasyon, kaynak kullanımındaki dengesizlik, adaletsiz gelir, dağılımı, mülkiyet ve iktidar çatışması gibi sorunların hangi ekonomik sistemde daha etkin biçimde çözümlenebileceğidir.

Hemen şunu belirtelim ki; bir ülkede karşılaşılan ekonomik ve sosyal sorunlar karma ekonomi sisteminin özelliğine bağlanamaz. Çünkü; ekonomik kamu düzenini uygulayan sosyalist ülkelerde de aynı sorunlarla karşılaşıldığını bütün iktisatçılar ortaya koymuş, sosyalist ülkeler yöneticileri de bunu teyit etmişlerdir. Bu nedenle bir ekonomi sisteminin pratik üstünlüğü tartışılırken, sistemlerin teorik dar kalıplarından uzaklaşarak, konuya doktriner açıdan değil, uygulamada karşılaşılan sonuçları değerlendirerek bir yaklaşım yapmak daha doğru olacaktır.

1. Enflasyon

Sosyalist yöneticilerin güzel bir uyku masalı vardır. «Sosyalist ülkelerde enflasyon ve işsizlik yoktur, enerji krizi söz konusu değildir, hayat düzeyinin gerçek ve sürekli bir yükselişi vardır. Onlara göre sosyalist ülkeler; liberal dünyanın yarattığı ve ezdiği betbahların bir sığınağı ve son derece mükemmel ekonomik ve sosyal ahenk içinde yaşayacağı yerlerdir.» (25) Oysa; bu sözler söylenirken birçok sosyalist ülkelerde örneğin; Polonya'da 1975 başında temel gıda maddelerine % 20; Macaristan'da ev tikit gaz fiyatlarına % 40; petrol fiyatlarına % 100, kimya endüstrisi ham maddelerine % 35-75, metal endüstrisi ham maddelerine % 10-100 arasında değişen fiyat yükselmeleri, Romanya'da; ülkenin dünya ekonomisinin etkilerinden muaf kalamıyacağı; Çekozlovakya'da; hammadde ve yiyecek maddelerinin kolaylıkla ve ucuz fiyatla sağlandığı günlerin artık geride kaldığı; Yugoslavya'da enflasyonun % 20-33 arasında değişen bir düzeye çıktığı bizzat hükümet yetkilileri tarafından kendi ülkelerinin halklarına duyuruluyordu. Sosyalist olmayan ülkelerde sosyalistler ya da sosyalist geçinenler sosyalizmin fazilet-

(25) Mireille Rusinak: L'inflation à l'Est: Pénurie et Marché Parallèle, L'économie, 24 Février 1975, No: 1210. Paris.

lerini pazarlarken Romanya Sosyalist Cumhuriyetinde kamu maliyesinin fiyat ve ücret departmanlarının en yüksek düzeydeki yöneticileri enflasyonu önleyecek etkin tedbirleri saptamak üzere toplanıyorlar; Rusya'da resmi iktisatçılar enflasyonun varlığını kabul ediyorlar, Pravda'da Sovyet Ekonomisini etkileyen önlenmiş bir enflasyondan farklı kavramlar kullanılmak suretiyle bahsediyordu. Şimdi; enflasyon sosyalist ideolojilerin temelini sarsan son derece şiddetli ve önemli bir sorun teşkil ettiğinden; liberal ekonomi düzenine veya karma ekonomi sistemine inhisar ettiği söylenen bir olayın sosyalist bir ekonomi sistemini etkileyebileceği kamu oyuna nasıl anlatılacaktı? Çünkü; fiyatların sürekli yükselişi; devlet satış mağazaları ve hatta serbest piyasa standartları önünde talep kuyruklarının mevcudiyeti, tasarruflardaki artış gibi olayların hepsi sosyalizmdeki tüm ekonomik hayatı ağır bir kontrol ve baskı altına alan merkezi planlamanın başarısızlığını ortaya koyan göstergelerdi. Fazla olarak bu durum Jacques Rueff, in deyişi ile Batı ülkelerinde olduğu gibi sosyalist ülkelerde de üretime katılmadan bir takım gelirlerin ortaya çıktığını, dağıtılan gelirlerden bir kısmının gerçek emek karşılığı olmayan bir haktan doğduğunu (ücretlerdeki artışın üretim artışının üstünde olması, bazı mallarda üretim yetersizliği nedeni ile kıtlığın ortaya çıkması), gelir dağılımında bir takım sapmaların meydana geldiğini ortaya koyuyordu. Şu halde sosyalist ülkelerde gözlemlenen ve önlenemiyen enflasyon için izlenecek en iyi yöntem; sosyalizmin her konuda uyguladığı gizlilik yolunu buraya da adapte etmektir. Gerçekten karma ekonomi sisteminin uygulandığı ülkelerde insanlar enflasyonun açık ıstırabını çekerken, onun varlığını kabul ederken, enflasyonun en elverişsiz koşullarını ve sonuçlarını asgari düzeye indirecek mücadele araçlarını bilimsel kurallar içinde ararken; sosyalist ülkelerde merkezi planlama örgütleri enflasyonu diğer ülkelere ve özellikle kendi toplumlarından saklama olanağını sağlayacak binlerce araç ve yol teklif etmek cihetine gitmişlerdir. Bütün bu araç ve yolların nihai hedefi kamu oyunu fiyat istikrarı hayali ile uyutmaktır.

İşte karma ekonomi sisteminin uygulandığı ülkelerdeki samimiyet ile sosyalist ülkelerdeki gizlilik bu noktada dikkati çekmektedir.

Bugüne kadar sosyalist ülkelerde en çok kullanılan araç, enflasyonu inkâr etmek için başvuru olan yol; bu kelimeyi ekonomi söz-

lüğünden çıkarmaktan ibaret kalmıştır. Ürküntü veren enflasyon kavramı yerine Sovyet iktisatçıları örneğin; Federenko «farklı talep;» «tatmin edilmemiş talep,» «istek dışı tasarruf» «tedavül eden para hacmi ile satılacak mallar arasında dengesizlik,» «kolhoziyen piyasadaki fiyatların oransal yüksekliği» «nadir mallar için bekleme kuyrukları,» «özel kişilerce malların yeniden satışı» gibi kavramlarla, fakat asla enflasyon kelimesini kullanmadan enflasyon olayından bahsetmişlerdir. Federenko; aynı Jacques Rueff gibi Sovyet enflasyonunun üç büyük özelliğini incelemiştir.

— Kıtlığın yarattığı paralel piyasaların gelişmesi ve malların buralarda daha kolay ve daha yüksek fiyatla satın alınabilmesi.

— Emre hazır mallara oranla para hacmindeki fazlalık ve böylece kullanılma olanağı zorunlu olarak ortadan kalktığı için çok önemli bir cebri tasarrufun doğması.

— Bu nedenlerle sosyalist sistemi; insanların çok mükemmel bir ekonomik ve sosyal ahenk içinde yaşama olanağı bulduğu sistem olarak değil, enflasyonun sanatkârane bir şekilde gizlendiği sistem olarak kabul etmek gerekmektedir.

— Şimdi sosyalist ülkelerde enflasyonu gizleme sanatı ile ilgili pratik bazı örnekler vermek uygun olacaktır.

— İstatistik Merkez Yönetimi 1967 yılından beri 10 milyona yakın malın fiyatını hiç değiştirmeden saptar, böylece resmi istatistiklerde ve fiyat endekslerinde enflasyonun olmadığı yansıtılmak istenir. Oysa; uygulamada birçok teşebbüs daha iyi bir kârlılık sağlamak için; fiyat saptama örgütlerinin tayin ettiği fiyatları hiç dikkate almadan satış fiyatlarını yüksek tutmakta, maliyet fiyatlarını çok yüksek tahmin etmekte veya daha pahalı satma olanağı verecek üretime yönelmektedirler. Çünkü; işletmeler fiyat saptama örgütlerinin fiyatları tayin ettiği anda o ürünün piyasada bulunmadığını yakından görmektedirler.

— Sovyet Rusya et ve süt gibi bazı temel gıda maddelerinin fiyatlarını sabit tutabilmek için tarım üreticisine tarım ünitesi başına mutlak değer olarak en yüksek sübvansiyonu ödeyen ülkedir. Et ve süt dışındaki gıda maddelerinde veya diğer tüketim mallarında fiyat; resmi fiyatlara göre 5-7 kat daha yüksektir. Örneğin; daha 1972 yılında Moskova Merkez Pazarında 3 kg. patates bir ruble olduğu halde serbest satış mağazalarında fiyat bunun 3-4 katı idi.

— Endüstri mallarında fiyat yüksekliğini örtmek için kullanılan en ilginç yöntem; eski bir ürün yerine aynı kalitede, ambalâjı değişik yeni bir ürün çıkararak yüksek fiyat saptamaktır. Örneğin; yeni vodka 3,12 ruble yerine 4,12 ruble olarak; Fiyat 124 yerine Fiyat 125 arabaları % 36, Volga arabaları % 65 zamlı olarak kalite değiştirilmeden piyasaya çıkarılmıştır. Şu var ki; bu tür bir malı satın alabilmek için yıllarca sırada beklemek gerekmektedir. Bu nedenle satın alınan bir araba iki veya üç yıl içinde kullanılmış araba satıcılarına intikal eder ve orada sıra beklemeden dört beş kat yüksek fiyatla alınır, satılır.

— Sosyalist ülkelerde tüketici taleplerini kantitatif (nicelik) ve kalitatif (nitelik) bakımından karşılamaya olanak vermeyen bir üretim noksanlığı ile karşılaşmaktadır. Üretim teşviki için işçilere ödenen primler tüketimde ek bir satın alma gücü olarak tezahür etmekte, fakat bu ek satın alma gücünü karşılayabilecek miktarda bir üretim arzı gerçekleşemediğinden elde edilen gelirler zorunlu olarak tasarrufa akmaktadır. Bu tasarruf; tüketimin cebri bir şekilde ya da ekonomik olarak mal kıtlığı nedeni ile kısıtlı kalmasından doğan bir cebri tasarruf karakteri taşımaktadır. Bunun yanı sıra Kolhoz çiftliklerini ve özel parsellerini işleyen kişilerin gelirleri ek bir satın alma gücü yaratmakta ve bu satın alma gücü piyasaya yansiyarak talebe dönüşmekte, ancak bu talebi karşılayacak arz bulunmadığı için yeniden cebri tasarrufa dönüşerek mevduat hesaplarına intikal etmektedir.

— Bazı mallar piyasada olsa bile o derece kötü kalitededir ki; birçok tüketici bu malları satın almayı reddetmek zorunda kalmaktadır. Bu durumda sosyalist ülkeler toplumlara verdikleri refah sözünü yerine getirebilmek için ağır sanayi yanında yeni çamaşır yıkama makineleri fabrikaları, buz dolabı fabrikaları tesis etmek cihetine gitmekle, daha kaliteli mallar imal etmeyi öngören projeleri yürürlüğe koymakla sosyalist sistemin ilkelerinden ayrılmaya, liberal karma ekonomi sisteminin tüketim prensiplerine yönelmeye zorunlu kalmaktadırlar.

Görülüyor ki; sosyalist ülkelerde herşeyden önce karma ekonomi sisteminde olduğu gibi satın alma gücündeki artış dolayısıyla piyasaya intikal eden bir talep fazlalığının yarattığı talep enflasyonu ile karşılaşıldığı halde; bu talep enflasyonu ya Merkezi İş-

tatistik Örgütlerinin fiyatları sürekli olarak değişmez biçimde ilân etmesiyle veya fiyat saptama mercilerinin uygulanmayacağını bildiği halde milyonlarca fiyatı acz içinde kalarak düşük saptamalarıyla ya da üretim yetersizliği nedeni ile karşılanamayan talebin cebri tasarruf olarak mevduata intikal etmesiyle mükemmel biçimde gizlenmektedir.

— Şunu da belirtelim ki; sosyalist ülkelerde talep enflasyonunu kısmen frenleyen ve gizleyen faktör; tüketicilerin alıştıkları hayat düzeyini yükseltmek amacı ile herhangi bir harekete girişmek ve çalıştıkları iş yerleri üzerine baskı yapmak hakkına sahip olmamalarıdır. Bizce kamu ekonomik düzeninin planlı karma ekonomi sisteminden önemli bir ayrılığı bu noktada görülmektedir. Çünkü; planlı karma ekonomideki siyasal haklar ve hürriyetler, toplumun sosyal huzursuzluğunu tartışmak, bu sosyal huzursuzluğa karşı mücadele etmek olanağını verdiği halde sosyalist bir ekonomi düzeninde bunların hiç biri söz konusu değildir. Bu nedenle plânlı karma ekonomi düzeni gerçeklerin yansıdığı, ahlâki değerlerin egemen olduğu, ortaya çıkan aksaklıkların tartışılarak düzeltilebildiği bir sistem olduğu halde, sosyalist sistem sahte bir cenneti yansıtır.

— Talep enflasyonu yanında hiç şüphesiz sosyalist ülkelerde bir maliyet enflasyonu da vardır. Maliyet enflasyonunun nedeni; ülke içi hammadde fiyatlarının yükselmesi olduğu kadar, sosyalist ekonomilerin bazı hammaddeler ve enerji kaynakları bakımından artık kapalı ekonomi durumunda olmamaları ve bu maddelerin dünya fiyatlarında görülen yükselmelerin sosyalist ülkelere de yansmasıdır.

«Maliyet enflasyonu geniş ölçüde girdilerin devlet tarafından sübvansiyonu ve produktivite artışı ile önlenmeye çalışılır. Sübvansiyon fonlarının kaynağını temel tüketim malları dışındaki mallardan, diğer bir deyişle planlı karma ekonomi sisteminde uygar bir insanın kısmen zorunlu kısmen kültürel ihtiyaçlarına cevap veren mallardan alınan aşırı tüketim vergileri veya bu malların fiyatlarının çok yüksek tutulması ile sağlanan devlet gelirleri teskil etmektedir. Bu fonlar temel tüketim mallarının üretim girdilerinde sübvansiyon olarak kullanılır. Fakat bütün ekonomi için merkezileştirilmiş emredici plan endüstrileşen bir ekonominin yönetilmesinin gerektirdiği karmaşık sorunların çözümlenmesine ve görev-

lerin etkin biçimde yerine getirilmesine artık olanak vermemektedir.» (26)

2. Kaynak Kullanımı ve Dar Boğazlar

Kamu ekonomi düzeninin hakim olduğu sosyalist ülkelerde iktidar ekonomik planları hazırlar ve uygulamasını kontrol eder. Ekonomik kalkınma ve büyüme sosyalist sistemin propogandasında kullanılacak bir prestij aracı kabul edilir. Bu nedenle gerçek projelerden çok hayali projelere önem verilir.

— Merkezi planlamacılar teşebbüsler için gerçekleştiremeyeceklerini gayet iyi bildikleri halde kapasitelerinin üstünde hedefler saptarlar.

— Yatırım ve üretim projelerinin maliyeti daima gerçeklerin altında tahmin edilerek saptanır.

— Projelerin gerçekleştirilme süreleri kısa tutulur.

Bu durumu ortaya çıkaran başlıca neden; sosyalist sistemde emre hazır kaynaklara oranla projelerin gerçekleştirilmesi için gereken izin verilmiş yatırım malı talebinin (tuğla, inşaat demiri, traktör gibi) emre hazır gereç miktarını aşması, mevcut kaynakları (hammadde, mamul elemanları gibi) etkin bir biçimde kullanmak için gerekli olan esnekliğin bulunmamasıdır.

Böylece; üretim planları ile gereç planları arasında bir dengenin sağlanamamış olması nedeni ile gerçekleşen sonuçlar plân hedeflerine uymaz. Çok kez bir kamu hizmetini örneğin, bir yolu inşa edecek inşaat şantiyesinde (a) malından büyük bir stokun meydana geldiği, fakat (b) malı sağlanamadığı için saptanan hedefin gerçekleşmediği görülür.

«Bunun yanısıra tüketim mallarında da iyi bir dağıtım şebekesi olmadığından bir malın bir bölgede son derece bol olduğu, diğer bölgelerde ise fevkalade kıt bulunduğu gözlemlenir. Bu; karma ekonomi sisteminde bazan ortaya çıkan dar boğazlar ve israf ekonomisinin kamu ekonomi düzeninde de aynen mevcut olduğunu ifade eder.» (27)

(26) Problèmes Economiques, 9 Janvier, 1974, Pays Socialistes, L'inflation à l'Est.

(27) Alec Nove: The Soviet Union: Stability in an Instable World, The Banker, december, 1973.

Öyleyse şimdi bir soru sorabiliriz: Karma ekonomi sistemin- den kamu ekonomik düzenine geçiş önerilerinin temel dayanağı ne olmakta ve ümit edilen yararlar nerede toplanmaktadır?

3. Mülkiyet ve İktidar

Bir ekonomik sistemde yönetmek ve gelirleri dağıtmak gibi yetki sağlayan güç mülkiyet hakkından doğar.

Karma ekonomi sistemini oluşturan kamu kesiminde bu yetki devletin veya devlet adına görevlendirilmiş bulunan temsilcilerin elindedir. Hür teşebbüs kesiminde ise işletmeye fon getirmiş bulunan sermaye sahiplerinde veya onları temsil eden profesyonel yöneticilerdedir. Şu var ki; böyle bir temel ilke modern toplumda sosyal demokrasinin gereği olarak geniş ölçüde yapısal değişikliğe uğramak zorunluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Çünkü; modern toplumda üretim bir meyve ağacının meyve vermesi gibi doğal olarak otomatik bir şekilde oluşmaz. Üretim için müteşebbisin getirdiği sermaye yanında ücretle çalışan geniş bir işçiler grubunun da üretime bir faktör olarak katılması gerekmektedir. Bu faktörün beşeri bir özellikte olması, gelir dağılımında bazı aksaklıkların ortaya çıkması, yönetme gücünün mülkiyet sahibi olan kişilerin elinde yoğunlaşması; mevcut sisteme karşı bazı eleştirilerin ve önerilerin ileriye sürülmesine yol açmıştır. Bu önerileri şöylece sıralıyarak açıklamak olanağı vardır.

— Statükonun korunmasını, fakat danışma sisteminin geliştirilmesini öngören öneriler.

— Kamulaştırma.

— Sermayenin yaygınlaştırılması ve sermayeye katılma.

— Kendi kendini yönetim.

— Teknik özellikte reformlar.

Bunları kısaca açıklayalım.

a) Statükonun Korunması ve Danışma Sisteminin Geliştirilmesi.

Bu öneriye göre yönetme yetkisi mülkiyet sahiplerinin veya onları temsil eden profesyonel yöneticilerin elinde kaldığında ücretli işçiler yönetimin hata ve haksızlıklarına karşı sosyal politika

tedbirleri ile daha iyi korunurlar, işletme faaliyetlerinden daha iyi bilgi edinirler. Özellikle her kararın bir danışmadan sonra alınması ve yürürlüğe konması işçilerin hak ve çıkarlarının korunmasını sağlar. Çünkü; bu sistemde temel ilke, işletme örgütünde danışma kurullarının kurulması veya teşebbüs komitelerinin geliştirilerek birer danışma organı fonksiyonu görecektir şekilde organize edilmeleridir.

Hiç kuşkusuz danışma sistemi yararlıdır. Fakat ekonomik ve sosyal hürriyetlerin kullanılmasındaki temel sorunlara yeterli bir çözüm yolu getiremez.

b) Kamulaştırma

Bu öneride mülkiyet hakkının tümü ile devlete transferi ve böylece karar alma, yönetme yetkisinin, diğer bir deyişle gücün devlete bırakılması söz konusudur. Mülkiyet hakkının devlete transferine dayanan bu sistemde ücretle çalışanlar karma ekonomi sisteminde muhatap oldukları sermaye sahipleri veya onların temsilcileri yerine şimdi aynı fonksiyonu devlet adına başaran temsilci ile karşılaşacaklardır. Bu nedenle mülkiyetin devlete transferi sosyal ve ekonomik hürriyetlerin kullanılması bakımından yönetme hakkına, karar alma yetkisine işçilerin herhangi bir biçimde katılma olanağını itirazsız ve kesin olarak ortadan kaldıracaktır. Bu; ekonomik ve sosyal hürriyetten başka siyasal hürriyetlerin de feda edilmesi demektir. Bu bakımdan sosyalist sistemin bir propoganda aracı olarak kullandığı «fabrika işçindir, su kullananındır. toprak işleyenindir» biçimindeki sloganları ancak planlı karma ekonomi sisteminin, siyasal ve sosyal demokrasinin tahribi için kullanılan sözler olmaktan ileriye gidemez. Çünkü; tümü ile kamulaştırılmış ekonomi düzenini benimsiyen bir sistemde üretim araçları hiçbir şekilde ne işçinin, ne köylünün, ne de vatandaşın olmayıp devletin veya devlet adına hareket eden siyasal bir bürokrasinin elindedir.

c) Sermayenin Yaygınlaştırılması ve Sermayeye Katılma

Pankapitalizm ve aksiyonarya adı verilen bu sistemde mülkiyet hakkı sermaye sahipleri ile sermayeye katılma hakkı sağlanmış olan işçiler arasında dağılmıştır. Böylece; mülkiyet ve buna bağlı olarak

yönetme yetkisi ile iktidar; sermaye sahibi ve işçi arasında yayılmış bulunmaktadır. Böyle bir yöntem ile işletmede çalışan uygulayıcı grubun aynı zamanda karar verici grup haline dönüştürülmesi; işçinin başkalarının nezdinde değil, kendi nezdinde çalışması, teşebbüs faaliyetlerinden doğan hasılanın ücretliler ile müteşebbis arasında dağılımı gerçekleştirilmektedir. Fransa'da general De Gaulle'in kapitale katılma ve Ponpidou'nun aksiyonarya adını verdiği sistem geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Zannediyoruz ki; kamu ekonomik düzeni kavramı bu tür bir uygulamayı ifade etmektedir. Şu var ki; sermaye ile katılma sisteminde işçi olmayanların işletmeden tasfiyesi söz konusu değildir. Hatırlatalım ki; sermayeye katılma aynı zamanda işletmenin karşılaşacağı riskleri de yüklenmek demektir.

d) Kendi Kendini Yönetim

Hukuki nitelikte bir reform veya otojestiyon adı verilen bu sistemde işçilerin yönetim hakkına sahip olmasını sağlamak için mülk mülkiyet hakkına ve dolayısıyla işletme risklerine katılmaları koşulu yoktur. İşçiler böyle bir hak ve sorumluluğa katılmadan da yönetim gücü üzerinde etkin rol oynayacak biçimde iktidar sahibi olabilirler. Bu sistem Almanya'da geniş bir uygulama alanı bulmuştur. İşçiler yasaların saptadığı esaslar ve oranlar içinde anonim ortaklıkların yönetim kurullarında yer almaktadır.

İşçilerin mülkiyet hakkına katılmaksızın çalıştıkları işletmelerin yönetiminde yer almaları biçimindeki sistem, mülkiyetin yapısal hukuki farkına rağmen Yugoslavya'da da uygulanmaktadır.

Otojestiyon sistemi işçilerin durumunda radikal bir değişmeyi ifade eder. Çünkü; işçi kendi kendini yönetir.

e) Teknik Özellikte Reformlar

Hukuki yapısı ne olursa olsun teşebbüsün yönetim sürecinde işçilerin kararlara katılması teknik özellikteki reformlarla da gerçekleştirilebilir. Bu sistemde yönetim merkeziyetçilikten uzaklaşmakta, yöneticilerin şeref ve haysiyetlerine uygun yararlı ekonomik bilgiler işçilere verilmekte, ekonomik planda geçmiş kararlar değerlendirilmekte, gelecek için alınacak kararlara temel teşkil edecek bilgiler ortaya çıkarılmaktadır.

Kuşkusuz teknik özellikteki reformları öngören bir sistemde enformasyonun etkin olması için işçilerin kendilerine intikal ettirilen bilgileri değerlendirebilecek yetenek düzeyine çıkarılması zorunluluğu vardır. Bu nedenle adı geçen sistemde işçilerin formasyonunu geliştirecek bir yöntemin de uygulanması gerekmektedir.

Yönetme yetkisine, karar sürecine işçilerin katılması için yukarıda sıralanan yönetimler karma ekonomi sistemi ve ekonomik kamu düzeni açısından değerlendirildiğinde ülkemiz için yararlı olacak aşağıdaki sonuçları elde etme olanağı vardır.

— Ekonomik kamu düzeni eğer sosyalist bir sistem anlamında kabul ediliyorsa, böyle bir sistemde çalışma hürriyetinin geniş ölçüde ortadan kalkmış bulunması son derece önemli bir noktadır. Bu nedenle sistemde mülkiyete katılma ve dolayısı ile yönetime iştirakın gerçekleşmemesi yanında çalışma hürriyetindeki kısıtlama da dikkatle değerlendirilmesi gereken husustur. Örneğin; Sovyet Anayasasının 12. maddesi «Çalışmayı her Rus vatandaşı için bir ödev ve şeref elemanı» olarak kabul etmiş, «çalışmayan yiyemez» temel ilkesini getirmiştir. Fakat bu çalışma zorunluluğu; çalışma hakkını garanti altına alan anayasal bir ilke değildir. Çünkü herkese verilen çalışma kartesi işçinin hangi işte, nerede, hangi ücretle istihdam edileceğini, hangi koşullarla iş yerini değiştirebileceğini kesinlikle saptar.

Şunu da ekliyelim ki; bu görünüşte serbest, fakat uygulamada koşullara bağlı çalışma sistemi yanında Sovyet Rusya'da çalışma kamplarında yapılan cebri çalışma Sovyet ekonomisinde önemli bir rol oynar. «Örneğin; ele geçen bir döküman N.K.V.D. (Rus gizli örgütü) nin Rusya'da üretilecek kerestenin % 11 inden, demir yolu rayının % 20 sinden, kromun % 4'ünden yeni inşaatın % 18'inden, kuzey kutbunda üretilecek petrolün tamamından sorumlu olduğunu ve belirtilen oranlardaki üretimin rejime karşı gelip çalışma kamplarında toplananların cebri çalıştırılması ile gerçekleştirileceğini göstermiştir. Ayrıca, Hükümet tüm kalifiyeli işçiyi, sağlık ve teknik elemanı onların kişisel isteklerini dikkate almadan dilediği yerde istihdam hakkına sahiptir.» (28)

Bu nedenlerle biz kamu ekonomik düzeninin ağırlık teşkil ettiği bir ekonomi sisteminde bu biçimde cebri bir çalışma sisteminin

(28) André Marchal-Raymand Barre: A.g.e., p. 315.

gelebileceği riskini de görmekteyiz. Oysa; bugün Rusya bile ferdi mülkiyeti ortadan kaldıran bir kamulaştırma sisteminin, hür çalışma sistemi yerine getirilen cebri çalışma yönteminin sakıncalarını yakından görmüş ve gittikçe üretimi liberal ekonominin esaslarına terk etmeye başlamıştır. Böyle bir liberasyona gitme prensibi özellikle tarım sektöründe sosyalist rejimin kuruluşundan bu yana izlenemiyen biçimde bir üretim artışı sağlamıştır. Örneğin; «hür çalışma sisteminin benimsendiği özel çiftlikler, tarımda üretimin % 40'ını, yumurta üretiminin % 76 sını, et ve sütün % 45 ini, yünün % 22 sini, patatesin % 70 ini, sebzenin % 42 sini, meyvenin % 66 sını üretmiştir» (29) Ekliyelim ki; tarım sektöründe özel teşebbüsün verimliliği kamu teşebbüsü verimliliğinin 4, 5-5 katıdır.

— Ekonomik kamu düzeninde mülkiyet hakkı devlete ait olduğu için işçinin mülkiyete ve bu yolla yönetime katılması ve iktidar sahibi olması söz konusu edilemez. Karma ekonomi sisteminde; «işçinin mülkiyete, yönetime ortak olması ve bu yolla güç kazanması olanağı yoktur» iddiasından hareket edildiğinde ve bu varsayımın muteber kabul edilmesi halinde; işçinin mülkiyeti elinde bulunduran devlet gücü karşısındaki durumu ile karma ekonomi sisteminde gücü elinde bulunduran sermaye sahibi karşısındaki durumu arasında fark olmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Şu var ki; ekonomik kamu düzeninde tek alternatiften söz edilebildiği halde karma ekonomi düzeninde alternatifler çoktur. Şöyle ki; ekonomik kamu düzeninde modele mülkiyet ve yönetim açısından işçi çıkarlarını koruyacak bir alternatifin getirilmesi söz konusu değildir. Plânlı karma ekonomi sisteminde ise işçilere enformasyon, sermayeye katılma, hukuki mahiyette reformlar, teknik özellikte reformlar, yönetime katılma olanaklarını sağlayacak bütün alternatifler açıktır. Böylece; işçinin mülkiyete, yönetime, kâra katılması sağlanmaktadır.

— Karma ekonomi sisteminde ferdi kamu kesimi teşebbüsüne yönetim yolu ile, hür kesim teşebbüslerine mülkiyete ortaklık, yönetime katılma yöntemleri ile iktidar sahibi olması, böylece

(29) Orhan Türkdöğen: Türkiye'nin Kalkınma Yolu, Sosyo-Ekonomik Sistem Tartışmaları, Ankara, 1973, s. 38.

Orhan Türkdöğen: Sovyet Rusya'da Marx'izmin İç Savaşı Ankara Ticaret Odası Dergisi, Şubat, 1975 s. 13.

1

sosyal demokrasinin öngördüğü hedeflerin gerçekleştirilmesi olanak dahilindedir. Ülkemizdeki karma ekonomi sisteminde de hukuki nitelikteki reformlar, teknik özellikteki reformlar, halka açık anonim şirketler, hür kooperatifler yolları ile mülkiyete ve yönetime katılma, iktidara ortak olma olanakları hızla gelişmektedir. Bu bakımdan mülkiyet, yönetim ve iktidar arasında bağıntı kurmak için mutlaka siyasal ve sosyal demokrasinin, rejimin zedelenmesi, Anayasa düzeninin tahrip edilmesi gerekmez.

— Karma ekonomi sisteminde karar almada daha çok merkezi olmayan bir yöntem ağırlık gösterir. Böyle bir yöntem gerek makro, gerekse mikro düzeyde daha fazla kişinin yönetim sürecine katılması, sosyal amaca daha çok kişinin istek ve tercihleri ile yaklaşılması demektir. Kuşkusuz tercihlerin belirtilebilmesi olanağı; kararların herkes tarafından kabul edilmesini kolaylaştırır ve yöneticiler daha fazla kamu desteğine dayanmak zorunda kalırlar. Bu nedenle de yöneticiler toplum görüşlerine açık bir yönetim biçimini benimsemek ihtiyacını duyarlar.

Karma ekonomi sisteminde güçlerin dağılımı ve bu dağılımın sağladığı avantajlar bir gerçek olduğu halde; sosyalist sistemde güç bir merkezde toplanmıştır. «Oysa; gücün bir merkezde toplandığı herhangi bir ülkede asla hürriyet olamaz.» (30) Gerçekten «karma ekonomilerde; karar mercileerinin başlıca ekonomik kararları meslek gruplarının, işçi sendikalarının yardımı ile aldıklarını görüyoruz. Planlama kurulu önceden kararlaştırılmış olan sosyal öncelikler kapsamında hareket ederek mikro karar alıcıları harekete geçiren itici güçleri denetler. Ancak; plancıların bu itici faaliyetlerini ya mikro karar alıcılar veya işçi sendikaları, meslek kuruluşları denetleyebilirler. Böylece; güç merkezleri ve ekonomik karar alma birlikte hareket içinde bir olguyu meydana getirir.» (31) Kuşkusuz sosyalist sistem bu biçimde karşılıklı bir denetleme yönetimine hiçbir zaman olanak vermez.

VIII — YÖNETİM VE SİYASAL GÜÇ

1. Sosyalist sistemde iktidarın örgütlenmesinde daima mevcut tek partinin önceliği vardır. Devlet mekanizması en yüksek dü-

(30) Harold Laski: Liberty in the Modern State, New-York, pp. 2.3.

(31) Richard L. Carson; Comparative Economic Systems, New York, 1973, p. 655.

zeyde parti yöneticilerinin verdiği emirleri gerçekleştirmekle sorumludurlar. Şu halde parti devlet üstünde bir kademeyi oluşturur. 1960-1971 arasında yürürlüğe konulan bütün sosyalist anayasalar; karar merkezini oluşturan partinin önde gelen bu rolünü tanımaktadırlar. Böylece; yıllar geçtiği ölçüde partinin üstün rolünü kapsayan anayasa hükümleri ile sosyalist ideoloji kuralları ve kurumların işleyişindeki gerçek arasında bir uyum kurulduğu gözlemlenmektedir. Partinin tek yönetici durumu; temel anayasal bir ilke ve sosyalizmin siyasal ve ideolojik ilk ilkesi olarak telâkki edilmiştir. Sosyalist blokta yer alan ülkelerde bu ilkedен herhangi bir sapma; Sovyet Birliklerinin ilkeyi savunmak için silâhlı müdahalesini daima zorunlu kılmıştır.

Sosyalist sistemin yönetim ve siyasal güç konusunda diğer ilgi çekici bir özelliği; politika profesyonellerinin karar vermeleri ve halk tarafından seçilmiş olanların da bu kararları otomatik olarak kabul etmeleridir. Burada anayasa hükümleri ile uygulama arasında mevcut bir ayrılığa işaret etmek gerekir. Anayasa metinleri halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşan meclislerin politik önemini, rolünü, üstünlüğünü kabul etmiştir. Fakat; gerçekte; meclisin rolü hiçbir zaman anayasada gösterildiği şekilde olmayıp, partinin profesyonel yöneticilerinin verdiği kararları tasvip etmekten ibarettir. Kuvvetlerin ayırımı ne teoride ne de pratikte mevcut değildir. Çoğunlukla sosyalist teorisyenler büyük bir ustalikle yeni anayasa metinlerinin görülmeyen proletarya diktatörlüğü ilkesini sosyalist demokrasi fikri modası ile uzlaştırmaya eğilim göstermektedirler. Bu konuda ünlü bir Polonyalı hukukçunun son derece anlamlı açıklamasını belirtmekle yetinelim; «Sosyalist demokrasi kendine özgü siyasal sınıf muhtevasına sahiptir. O, sosyalizmin ideolojik hasımları tarafından samimi veya gayri samimi olarak propaganda amacı ile ileri sürülen esas itibarıyla biçimsel burjuva demokrasisinin eksik bir diğer türüdür.» (32)

Sosyalist sistemin yasalarda belirtilen biçimi ile uygulamadaki biçimi arasındaki büyük ayrıcalık ve halkın hiçbir şekilde yönetime katılma olanağının mevcut olmaması, hatta halk tarafından seçilmiş olan parlamento temsilcilerinin bile tek siyasal parti yöne-

(32) Jean-Luc Parodi et une équipe de douze spécialistes de la Fondation Nationale de Sciences Politique et du C.N.R.S. La politique, Paris, 1971, p. 486.

tiocilerinin kararlarına otomatik olarak uyma zorunluğu karşısında, son yıllarda gerek entellektüellerden, gerek basından ve gerekse dış ülkelerle olan temas sayesinde bir bilince ulaşan bazı toplum kişilerinden gelen baskı; doğuş halinde ve sınırlı ölçüde siyasal yaşamda bir çoklaşmaya doğru eğilim yaratmış bulunmaktadır. Bundan böyle halk baskısı; uluslararası bilimsel, teknik, ekonomik, kültürel değişmelerin artması, nihayet Batı ve Doğu Blokları arasındaki haberleşme ve insanların karşılıklı etkileri nedeni ile sosyalist iktidarların demokratik gelişmeye kaymaları kaçınılmaz gözükmektedir. Ancak bu eğilimin belirtilen doğrultuda genişlemesi henüz çok kısıtlıdır. Çünkü; parti örgütü; teknik, ekonomik, siyasal ve sosyal oluşum faktörlerinin baskısına karşı direniş göstermeye olanak verecek kadar güçlü biçimde organize olmuştur.

2. Parlamenter demokrasilerde ise yasal gücün temel kaynağını serbest seçim teşkil eder. Serbest seçim ilkesi halk iktidarını temsil eden parlamentoların esasını oluşturur. Bu nedenle; seçim ilkesi muasır demokrasilerde güç faktörünün, tercih edilmiş bir otoritenin kaynağıdır.

Bizce; sosyalist sistem ile parlamenter demokrasinin ayrıcalığını ve parlamenter sistemin üstünlüğünü burada aramak gerekmektedir.

1961 Anayasası; özgürlükçü siyasal demokrasi felsefesi içinde getirdiği ilke ve araçlarla, yukarıda özetle açıklaması yapılan herhangi bir sosyalist sistemin yönetim ve siyasal güç konusunda halka tanıdığı olanaklardan çok fazlasını topluma vermekte; özellikle sosyal hukuk devleti anlayışı ile siyasal demokrasiyi sosyal demokrasi hedefinde yaygınlaştırmak halkın, baskı gruplarının siyasal güce ve yönetime etkin biçimde katılmasını sağlamaktadır.

Siyasal demokrasiden sosyal demokrasiye geçişin ilgi çekici taraflarını kısaca açıklamak istiyoruz.

SİYASAL DEMOKRASİDEN SOSYAL DEMOKRASİYE GEÇİŞ

Herşeyden önce şunu belirtelim ki; demokrasi; bugün bir felsefe, bir din; tarihçilerin, sosyologların, iktisatçıların, psikologların, politik teorisyenlerin, hukukçuların bilimsel analiz konusu; her kanatta yer alan siyasal partilerin bol bol istismar ettiği bir araç; fakat milyonlarca insan için sosyal barış içinde birlikte yaşama, re-

fahı arttırma biçimi ve insanların gönülden isteklerine cevap verecek bir olanaktır. Bu nedenle; demokrasi; siyasal bilimler uzmanlarının, siyasal parti yöneticilerinin ya da baskı gruplarının dileedikleri şekilde değerlendirdikleri bir rejim değil, insanların içinde yaşamayı ve yaşatmayı gönülden arzu ettikleri anlamda bir demokrasidir.

Rasyonel olarak; gerçek yönü ile demokrasi; hürriyet fikrine ayrılmaz biçimde bağlıdır. Bu nedenle demokrasinin en basit ve en muteber tanımı; herşeyden önce; «siyasal ilişkilerde hürriyet fikrine sahip çıkan bir toplumun halk için halk tarafından yönetimidir» biçiminde yapılanıdır. Böylece; demokrasi; hür insanın asaletine en uygun olan bir siyasal düzeni oluşturmaktadır. «Bununla beraber; demokrasi rejimini sadece beşeri hürriyet fikrine bağlamak bugünkü demokrasi anlayışını belirliyen yeterli gösterge olamaz. Çünkü; demokrasiyi yalnız beşeri hürriyet anlayışına bağlamak; siyasal demokrasiyi diğer bir deyişle klasik demokrasiyi ifade eder. Oysa; 1970'li yıllarda demokrasi; alınan kararları; refahına, maddi güvenliğine, çocuklarına sunulan fırsatların eşitliğine bağlı olan insanın vazgeçilmez bir koşuludur. İşte bu koşul bizi siyasal demokrasi anlayışından sosyal demokrasi anlayışına götürür. Siyasal demokrasiden sosyal demokrasiye geçiş; günümüzde hükümet ve yönetme biçimlerindeki gelişmenin ilginç bir çizgisidir.» (33) Bu nedenle sosyal demokrasinin esasını, hedefini, tesadüfi gerçekleşme biçimlerini kısaca özetlemekte ve 1961 Anayasasının sosyal demokrasi kavramına yaklaşım yapmakta yarar vardır.

— Klasik demokrasi gibi sosyal demokrasi de insanın hak ve hürriyetlerine dayanır. Şu var ki; sosyal demokrasi bu hak ve hürriyetleri farklı bir anlamda kapsar. İnsan hakları ve hürriyetleri 1789 Deklarasyonunda veya 1961 Anayasamızda belirtildiği gibi; insanın kişiliğinin ayrılmaz unsurları ve onun kişiliğini geliştirme olanaklarının vazgeçilmez elemanlarıdır. Devlet bu hak ve hürriyetlerin gelişmesine engel olacak bütün davranışlardan sakınmak ve onları tehdit edecek davranış ve eylemlere karşı korumak görevini yüklenmiştir. Bunun için hak ve hürriyetler liberal demokrasinin temelini oluşturur.

Sosyal demokrasinin bulunduğu bir fikirler topluluğunda ise; haklar zorunluluk ve bir gerçeklik arzeder. Onların kapsamı bir

(33) Georges Burdeau: La démocratie, Saint-Amand, 1966, p. 63.

ihhtiyacın foksiyonu olarak saptanmıştır. Böylece haklar en geniş anlamı ile beşeri yaratığı maddi ve manevi tüm ihtiyaçlarına yönelik, insanca yaşamayı sağıyacak asgari bir hayat düzeyinin gerçekteşmesini öngörür. Hak nosyonundaki böyle bir yeni anlayışta; bütün değerlerin de ihtiyaçlara uydurulması gerekir. Yeni bir yorumlama içinde sosyal adı verilen haklar, insanı soyut olarak değil, bir toplumda ve toplumla karşılıklı bağları içinde ele alır.

— Sosyal demokrasinin amacı; sosyal demokrasinin dayandığı hakların muhtevasında mündemiç olup; siyasal bakımdan otoriter baskılar muvacehesinde kişiyi özgür kılmak, bütün alanlarda onun kurallar ve kararlar müesseselerine katılmasını sağılamaktır. Ekonomik ve sosyal bakımdan demokrasinin amacı; kişiyi kendi varlığının içinde, toplumun yapısında; güvenliğini, mutluluğunu güven altına alacak bir hayatın koşulları içinde değerlendirmektir.

Demokratik bir toplum; ekonomik hayatın olasılıklarında ortaya çıkan sosyal adaletsizliklerin ve eşitsizliklerin bertaraf edildiği, servetin siyasal güç kaynağı olmadığı, işçilerin bir çalışma olanağına kavuşmaları için baskı yapabileceği; herkesin hayatın risklerine karşı korunmalarını talep etmek hakkının sağılanacağı bir toplumdur. Böylece; sosyal demokrasi; fertler arasında onların teorik hürriyetlerini sağılamakta bir eşitlik kurmayı öngörür.

— Sosyal demokrasiyi gerçekteştirme koşullarına teorik bir yaklaşım yapıldığında iki alternatifle karşılaşılabılıriz.

Bu alternatiflerden birincisi; sosyal demokrasinin refah yolu ile, ikincisi; kamu aksiyonu aracılığı ile gerçekteştirilmesidir.

Ancak uygulamada sosyal demokrasinin gerçekteştirilmesi için mevcut iki alternatif bir tek alternatifte dönüşmektedir. Çünkü; modern endüstriyel tekniklerin durumu, ekonomik mekanizmanın kapsamı dikkate alındığında; refahın toplumun tüm fertlerine yayılması bir hükümet müdahalesi olmaksızın güven altına alınamaz. Devlet müdahalesinde refahın bütün verileri kendiliğinden toplanır ve siyasal güç kendisini bu verileri kullanmaktan alıkoyamaz. «Amerikan örneği ve Batı demokrasileri bu hususu açıklayan bir özellik taşımaktadır. Amerikan hayat biçimi; şansların eşitliğine, hayat düzeyinin yükselmesine, ekonomik güvensizlikler karşısında işçilerin sahip olduğu geniş hürriyete dayanır ve bunlar bir grubun otoritesinin başka bir gruba aktarılmasına fırsat vermeden, yöneticilerin

güçlerini tasfiye etmeden, Amerikan gücünün dayandığı sosyal yapı yerine yeni bir sosyal yapı yetişmeksizin sosyal demokrasinin oluşumunu belirliyen simgelerdir.» (34)

Herkes için refah kavramı; sosyal demokrasi; serbest teşebbüsün, şahsi inisiyatifin ve rekabetin bir hasılasıdır. Şu var ki; kriz ya da kriz tehdidi durumunda bütün bakışlar devlete döner ve devlet refahın korunması için gereken bütün tedbirleri alır. İşte bir yandan liberalizm, diğer yandan devlet müdahalesinin yarattığı sosyalizan tedbirler bugünkü Batı ve Amerikan sosyal demokrasilerinin dayandığı iki yanlı bir görüşü ifade eder.

Gerek Amerikan, gerekse Batı uygulamaları karşısında bugün artık toplumun demokratizasyonunun, sosyal demokrasinin; devletin tüm müdahalelerinin dışında, diğer bir deyişle, kamu aksiyonu olmaksızın sosyal sorunlar önünde tek bir davranışı içeren basit bir formülle gerçekleşeceği fikrini ciddi olarak savunan hemen hemen kimse yoktur. Özetle; sosyal demokrasi için refah ve devlet aksiyonu birbirini tamamlayan iki alternatif olarak aynı hedefte birleşen ve birlikte uygulanması gereken yöntemlerdir. Fakat refah ve devlet aksiyonunun aynı amaçla birleşmesi ve siyasal yöneticilerin toplum refahını gerçekleştirmekle sorumlu olması yeterli değildir. Ayrıca bu sorumluluğun dayandığı üstünlük hakkının ölçüsünü ve araçlarını da belirtmek gerekir. Böylece muasır demokrasiye açılan iki temel tercihle karşılaşırız.

Birinci tercihte; sosyal demokrasi siyasal demokrasinin kullanılmasında ve yayılması ile tamamlanacaktır.

İkinci tercihte ise; bir proleter diktatörlüğe gidecek ihtilâl gerekli olacaktır.

Batı dünyası ve gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmı sosyal demokrasiye politik demokrasinin yaygınlaştırılmasını sağlayan refah ve devlet müdahalesi ile ulaşmışlardır veya ulaşmaktadırlar. Yararlanılan araçlar; sessiz ihtilâl adı verilen halk kitlelerinin ve gruplarının hükümetler üzerinde daha enerjik ve daha etkin baskıda bulunmaları, sosyal fonksiyonlarını da görece biçimde bir refahın sağlanması, işçilerin sermaye sahipleri karşısında bağımsızlıklarının gerçekleştirilmesi, sosyal güvenliğin güçlendirilmesi, vergi

(34) Georges Burdeau: La démocratie, p. 71.

yolu ile milli gelirin yeniden dağılımının sağlanması, nihayet ekonomiyi yönlendirerek ve planlıyarak siyasal yöneticilerin toplumun kaynaklarından yararlanmayı tüm toplumun hizmetine bağlamaları, demokratik kurumların yayılması, ücretlilerin teşebbüsün yönetimine katılmalarının sağlanması, ücretlilerle ilgili kanun tasarıları hazırlanırken kamu örgütlerinde sendika temsilcilerinin yer alması, ekonomik kararların alınmasında hür teşebbüs meslek kuruluşları temsilcilerinin katılmaları, özetle; ekonomik hayatın bütün tezahürlerine halk gücünün etkisinin yansıtılması, böylece; ekonomik demokrasiyi, endüstriyel demokrasiyi, meslek demokrasisini gerçekleştirmektedir. Fakat bütün bu olanaklar sosyal demokrasiyi tamamlayacak araçlar olarak yasal esaslara dayanacak, demokrasi-nin insan haklarına, hürriyetlerine saygı gösteren bir düzende yasalarla gerçekleştirilecektir.

İkinci yöntem temelini; devlet ve sınıfların Marxiste Teorisi içinde bulur. Ne hür demokrasiyi, ne sosyal politikayı, ne yasaları değil açık bir ihtilâlî, siyasal gücün toplumdan alınarak sadece bir sınıfa intikalini ve bir proleterya diktatörlüğünün kurulmasını hedef kabul eder.

Sosyal demokrasi orijinine fakirlik psikozu içinde sahip olmaktadır. Tüketilebilecek maddeler miktarı sınırlı olduğuna göre, bu durum sınırlı olan tüketim maddelerinin dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak yetkili bir otoritenin varlığını gerektirir. Bu koşullar altında; sorun; rolü adil bir toplumun yaratılması olan bir siyasal güç için mücadeleye dönüşmek olmaktadır.

Batı demokrasileri ve esasları 1961 Anayasasında saptanmış olan Türk demokrasisi böyle bir adil topluma; siyasal gücün gerçekten halkta yoğunlaşması hedefine; siyasal demokrasi-nin yaygınlaştırılması, sosyal demokrasi, ekonomik ve endüstriyel demokrasi, meslek demokrasisi yoluyla refahın arttırılması, devlet müdahalesi ve yasalar aracılığı ile sosyal barış içinde ulaşmaktadır. Sosyalist yöntemler daha adil bir toplum hedefine mevcut ekonomik ve siyasal hürriyetlerin tümü ile feda edilmesi suretiyle ulaşmayı amaç edindiğinden ve siyasal gücün halk yerine bir grupta toplanmasına fırsat verdiğinden maliyeti çok yüksek olan bir adalettir; hatta mutlu bir parti azınlığı, proleter bir işçi kitlesi yarattığı için gerçekte adaletsiz bir yöntemdir ve bu nedenle reddedilmektedir.

D — SİSTEM TARTIŞMALARININ SONUCU

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar bizi bazı gerçeklere ulaştırmaktadır.

Birinci gerçek; ekonomik sorunların sadece liberal veya karma ekonomi sistemine özgü olmaması ve her ekonomik sistemde çözüm bekleyen sorunlarla karşılaşılabilenidir. Sorunların çözümlü bir ekonomik sistemin getireceği mucizeye değil, iktisat biliminin kurallarına bağlıdır. İktisat biliminin kuralları ise sistemlerin özelliklerine göre etkinliklerini, kapsamlarını değiştirmezler. Bu nedenle sorun; sistem sorunu değildir.

İkinci gerçek; ekonomik sorunların çok yönlü bir özellik taşıması ve çözüm getirecek yöntemlerin sadece bir sistemin tekelinde bulunmamasıdır. Çünkü; her ekonomik sistemin hedefi; mevcut kaynak ve olanaklardan yararlanarak kişinin ihtiyaçlarını karşılamak olup, ekonomik sistem bu hedefin gerçekleşmesi için yapılacak üretim faaliyetlerinin ve gelir dağılımının bir örgütlenme biçiminden oluşur. Örgütlenme biçimindeki ayrıcalıklar ise ekonomi biliminin varlığına neden olan ihtiyaçları karşılamaya olanak verecek mal ve hizmetleri belirli koşullara, kanun ve ilkelere göre üretmek, dağıtmak gibi temel hedefinde bir sapma meydana getirmez; sadece izlenen yöntemleri, kalkınma metodlarını birbirinden ayırır. Ekonomik kanunların ve ilkelerin çoğu «ekonomi biliminin gittikçe kazandığı üniversalite» (35) içinde her sistemde bir genellik gösterir.

Üçüncü gerçek; ekonomik hayatın sürekli bir gelişim içinde bulunması, bu nedenle ekonomik sorunlara donmuş statik yöntemlerle değil, sürekli değişim ve gelişim gösteren, ekonomik hayat-taki değişikliklere uyabilecek biçimde kendi kendini yenileyen dinamik sistemlerle cevap verilebileceğidir. Liberal veya sosyalist ekonomi sistemleri artık donmuş kalıpların oluşturduğu sistemler olarak ekonomik sorunları çözümlenmekten uzak kalmaktadırlar. Özellikle sosyalizm 1918 yılından bu yana sistemin çıkarlarını bahane ederek uydu ülkelerin her türlü değişme ve gelişme çabalarına karşı çıkmış ve bu karşı çıkmada daima; «sosyalizmin çıkarları, ulusların siyasal kaderlerini seçme hakkında çok daha üstündür»

(35) L. G. Reynolds: Les trois mondes de l'économie, Paris, 1975.

kuralına bağılı kalınmıştır. «Bu nedenle değişen ekonomik koşullara katı sistemlerin değişmiyen kurallarını uygulamaya kalkışmak; koşan bir atlete pantolon giydirmeye benzer. Hem gültünç ve hem de tehlikelidir.» (36) Oysa; ölkemizde ilk kez Ahmet Mitat Efendi tarafından ileri sürölmüş daha sonra Ziya Gökalp tarafından milli ekonominin teşviki için savunulmuş olan, nihayet 1923'den bu yana bazı yapısal değişikliklere rağmen temelde esas espri ve ilkelerinden ayrılmayarak uygulanan karma ekonomi sistemi değişen ekonomik hayata kolayca uyan, zorunluluklara ve ihtiyaçlara göre yönü, kapsamı değişebilen, sürekli devrimlere olanak veren esnek bir sistemdir. Netekim karma ekonomi sistemi Türkiye'de 1963 yılından bu yana geçen 12 yıllık bir dönemde bile büyük değişikliğe uğramıştır. Örneğin; karma ekonomi Birinci Beş Yıllık Planda; kamu kesimi ile hür teşebbüs kesimi arasında sıkı bir iş bölümü ve işbirliği, iki kesim arasında ekonomi politikasının araçları bakımından fark gözetilmemesi, planın daha çok emredici bir nitelik taşıması ilkelerine dayandığı halde; İkinci Beş Yıllık Planda kamunun alt-yapı yatırımlarına ağırlık vermesi, planın daha çok yol gösterici nitelik taşıması, devletin teşvike rağmen özel teşebbüsün yatırım yapmadığı alana girmesi ilkelerine dayanmış; Üçüncü Beş Yıllık Planda ise devletin büyük sermayeyi, ileri teknolojiyi gerektiren ve risk taşıyan sanayilere yönelmesi, devlete özel kesimin faaliyetlerini özendirici, destekleyici, caydırıcı görev yükleyen ilkeler esas kabul edilmiştir.

Dördüncü gerçek; «karma ekonominin hür parlamenter demokrasi içinde süreklilik göstermesi, kapitalizmden sosyalizme veya sosyalizmden kapitalizme geçiş için bir basamak, bir aşama olmasıdır. Bu nedenle; karma ekonomi; herşeyden önce ve kesin olarak siyasal rejim yönünden demokratik düzenin varlığına, demokratik rejimin bir alternatifi bulunmaması ilkesine dayanır.» (37)

1961 Anayasası; ekonomik bakımdan toplumsal, insancıl ve çağdaş refah hedeflerini, ölkemizin koşullarına göre kamu ve özel kesim arasındaki ilişkileri, siyasal bakımdan hür parlamenter rejimi karma ekonomi sisteminde en mükemmel biçimde telif etmiştir.

(36) Vural Savaş: Ekonomik Düzen Nedir? Nasıl Değişir? İstanbul, 1970, s. 119.

(37) Yüksel Ülken: 20. Yüzyılda Dünya Ekonomisi, İstanbul, 1970, s. 288-289.

Beşinci gerçek; ekonomik kalkınmanın; ekonomik faktörlerden en iyi biçimde yararlanmaya, tek bir merkezi karar örgütü yerine merkezileştirilmemiş karar örgütlerinin varlığına, kişilerin ekonomik faaliyetlere etkin katılmasına olanak veren yersel çiftçi ve meslek kuruluşlarına, insanların yönetilmesini mümkün olduğu kadar azaltıp yönetim yapmasını arttırmaya bağlı olmasıdır. Karma ekonomi sistemi; temelindeki özgür, toplumcu, hümanist, çağdaş espri ve yöntemlerle bu tür bir kalkınmaya, dinamizme olanak veren, kişinin yönetici olarak örgütlenmesini sağlayan, devletin ekonomik faaliyetlerinin hukuki rejimini düzenleyen kamu ekonomik hukukunda içeren bir sistemdir.

Özete belirtilen özelliklerinin yanısıra karma ekonomi sistemi değişen koşullara uyum gösteren esnek yapısı, sürekli yenilenmeyi öngören niteliği ile belirli hedeflere ulaştıktan sonra donup kalıplaşan diğer ekonomik sistemlerden ayrılır. Bu nedenlerle karma ekonomi sistemi pragmatik ve realist özellik taşıyan Atatürkçü dünya görüşü ile aynı doğrultuda bulunur.

Bu gerçeklerin ışığında hür parlamenter demokrasi rejimi ve karma ekonomi sistemi içinde devletin rolü; kamu kesimi ile hür teşebbüs kesimi arasında birbirini tamamlayan biçimde onların faaliyet göstermelerini sağlayacak güvenilir bir ortam yaratmak, akıllı ve basiretli yöneticiler sayesinde gelişen koşullara uyarak pastayı herkese yetecek biçimde büyütme, büyüyen pastayı topluma adil olarak dağıtmaktır.

Anayasa'da dayanağını bulan bu Atatürkçü, toplumcu, hümanist ve çağdaş hedefe artık Türkiye'de hiçbir siyasal iktidar ters düşemez.

G Ü D Ü M L Ü E K O N O M İ

Prof. Dr. Ali ÖZGÜVEN
İktisat Fakültesi — İST.

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

GÜDÜMLÜ EKONOMİ

Prof. Dr. Ali ÖZGÜVEN
İktisat Fakültesi — İst.

Güdümlü ekonominin tanımını yapmak oldukça zordur. Çünkü, iktisadî sistemlerin tanımını açık ve kesin bir şekilde yapmak mümkün değildir. Ayrıca güdümlü bir ekonomideki «direction» (ekonomiye yön verme) her sistemde görülür. Eğer güdümlü ekonomiden; konusu, niteliği ve genişliği ne olursa olsun, devletin her türlü müdahalesi anlaşılıyorsa o zaman güdümlü ekonomi gümrük vergileri ve monopollerin doğuşu ile başlamıştır, denebilir. Örneğin Colbert'in himayeciliği ekonomiyi güdümlü bir hale getirmiştir.

Güdümlü ekonomi, bir otoritenin ekonomiyi belli bir plana göre organize etmesi ve yönetmesi politikasıdır. Bu tanımın unsurları şunlardır:

— Güdümlü ekonomi bir politikadır. Buradaki politika tatbiki ekonominin itici gücüdür.

— Ekonomiyi kim dirije edecek? Yani ekonomiye kim yön verecek:

Otorite, ama hangi otorite? Bu otorite bazen mesleki organizasyonlar (iş veren sendikaları, işçi sendikaları, tröstler, holdingler gibi) bazen de devlettir. Bu bakımdan, güdümlü ekonomi devletin belli bir fonksiyonu görevi için uyguladığı bir politikadır.

— Ekonomiyi organize etmek ve ekonomiye yön vermek.

Ekonomiye organize etmek, hukukî rejimi ve iktisadî faaliyet şekillerini belirlemek demektir.

Ekonomiye yön vermek demek, ekonominin «anatomisinden» çok «fizyolojisile» ilgilenmek demektir: Örneğin fiyatlar, para sis-

temleri, gelir dağılımı gibi makro konular üzerinde devlet söz sahibidir.

Kapitalizm bir ekonomi şeklidir. GÜdümlü ekonomi daha çok bir politikadır.

Güdümlü ekonomiye başlıca iki yönden tenkit gelmektedir:

1 — Liberallerden 2 — Sosyalistlerden.

Liberallere göre güdümlü ekonomi, sosyalizm kokusu veren bir rejimdir. Yani güdümlü ekonomi çok yumuşak bir sosyalizmi andırır.

Sosyalistler ise güdümlü ekonomiyi can çekişen kapitalizme yeni bir kuvvet vermeğe çalışan bir rejim olarak kabul ederler. Ancak güdümlü ekonomi otoriter bir rejim değildir. Tersine, demokrasiyi güçlendirmek isteyen veya ekonomiye demokratik anlayış veren bir rejimdir.

Hangi sistemi uygularsa uygulasin, her ülkenin iktisadî kalkınmayı gerçekleştirmekteki amacı kişisel refah seviyesini yükseltmektir. Bu yönden ülkeler arasında fark yoktur. Ancak kişisel refah seviyesini yükseltmek için ülkelerin uyguladıkları yollar ve metodlar farklıdır. Genellikle özel teşebbüs ve özel mülkiyet kabul edilince kapitalist sistem, özel teşebbüs ve özel mülkiyet devletin elinde toplanırsa kollektivist sistem karşımıza çıkar.

Öte yandan, 19. yüzyılın kapitalist sistemi ile 20. yüzyılın kapitalist sistemi arasında farklar vardır. 19. yüzyılın sayısız mikro kapitalist üniteler yerine 20. yüzyılda büyük (makro) kapitalist üniteler geçmiştir (tröstler, karteller, holdingler gibi). Bu bakımdan, zamanımızdaki kapitalizm daha çok müdahaleci veya tekelci kapitalizm adını almaktadır. Büyük firmaların doğuşu ile de tam rekabet koşulları değişmiş ve yeni bir piyasa yaratılarak üretim kısılmış, fiyatlar yükseltilmiştir. Böylece, mikro ekonomiden makro ekonomiye geçilince devletin müdahalesi de artmıştır. Ne var ki devlet müdahalesinin artması kapitalist sistemin esaslarını değiştirmemiştir.

Mikro ekonomiden makro ekonomiye geçilince devletin müdahalesini arttıran başlıca üç önemli değişme olmuştur (Bu değişmelere çok kısaca değineceğiz).

- 1 — Firmaların birleşmesi (temerküz).
- 2 — Devlet anlayışının değişmesi,
- 3 — Kapitalizmin yayılışının sınırlandırılması.

1 — Bilindiği gibi, aynı veya benzer malların bir çatı altında toplanmalarına (birleşmelerine) temerküz denir. Böylece, pazarlarda üretim miktarında ve fiyatlarda anlaşılır ve fiyatları yükseltirler. Temerküzün en önemli sonuçları şunlardır:

a — Temerküz özel mülkiyeti kollektif mülkiyete doğru kaydırır. Ancak bu kollektif mülkiyet sadece birleşen firmalar için söz konusudur. Yoksa bütün toplumu ilgilendirmez ve yine özel mülkiyet devam etmektedir.

b — Temerküz, baskı gruplarını doğurur. Böylece, büyük anonim şirketlerin gerek üretimde gerek iktisadî hayatın seyrinde büyük etkileri olmaktadır. Çünkü, büyük firmalar, istihdam hacmi, yatırımların cinsi ve miktarı üzerinde etkili olmaktadır.

c — Temerküz, işçi sınıfının büyümesine yol açar, Çünkü, firmalar birleşip, fazla işgücünü çıkarınca, açıkta kalan bu işçiler de işçi sınıfına gireceklerdir. Böylece, işçi sınıfının kapitalist sınıf üzerindeki baskısı da artmaktadır.

- 2 — Devlet anlayışının değişmesi :

Devlet, günümüzde hem içerde hem dışarda müdahalecidir. Çünkü:

- Kamu harcamaları gittikçe artmaktadır.
- Özel teşebbüsle birlikte yatırıma gitmektedir.
- Özel teşebbüsü desteklemekte ve himaye etmektedir.
- Bazı malların fiyatlarını belirlemektedir.
- Üretici ve tüketiciyi koruyan tedbirler almaktadır.
- Siyasî ve sosyal fikirler gittikçe yayılmaktadır. Bu nedenle, iktidarda bulunan siyasî parti veya partiler, karşı parti görüşlerinin yayılmasını önlemeye çalışırlar.

Öte yandan, devlet iç monopolcü (tekelci) kapitalistleri dış rekabetten korur ve dış piyasaları ele geçirmek amacile onlara yardım eder.

— Nihayet silâhlanma ihtiyacı artmaktadır. Bu da kaynak dağılımını etkilemektedir. Çünkü askerî masrafların artması halkın

ihtiyaçlarını sınırlamaktadır. Bunun sonuçlarından biri olarak işçilerle, kapitalistler arasında gelir dağılımı yüzünden çatışmalar şiddetlenme meyli göstermektedir.

3 — Kapitalizmin yayılışının sınırlanmasına gelince, bu da bir kaç başlık altında toplanabilir.

- dış piyasaların daralması,
- bazı kaynakların bitmesi veya azalması,
- bazı az gelişmiş ülkelerin bağımsızlıklarına kavuşmaları,
- az gelişmiş ülkelerin sanayileşmeye doğru yönelmeleri.

Güdümlü ekonomilerde kapitalizmin ve sosyalizmin bazı tarafları alınmıştır. Ne var ki kişinin menfaati ile toplumun menfaati uzlaşmış değildir.

Bu ekonomilerde özel mülkiyet halkı ne liberal kapitalizmdeki gibi sınırsız ne de sosyalizmde olduğu gibi reddedilmiştir. O halde, bir tarafta özel kesim öte yandan kamu kesimi bulunmaktadır. Ancak özel kesimin faaliyet alanları aşağıdaki sebeplerden ötürü daralmaktadır:

i — Devletlerin, 2. Dünya Savaşından sonra, iktisadî gelişme, gelir dağılımı, dış ticaret ve para politikası gibi önemli konular üzerinde durmaları,

ii — Hızla değişen teknolojiyi ve yeni üretim metodlarını genellikle her özel teşebbüsün izliyememesi,

iii — Özellikle 1. Dünya Savaşından sonra iktisadî krizlerin görülmesi,

iv — Devletlerin, harplere kadar yol açan bir siyasî ve iktisadî politika uygulamaları,

v — Devletlerin gelecek hakkındaki tahminlerinde yanılmaları,

vi — Özel kesimi itibardan düşürecek ideolojik akımların gelişmesi.

Burada bir ayırım yapmak gerekir. O da gelişmiş ülkelerin özel kesimi ile az gelişmiş ülkelerin özel kesimi arasındaki farklar. Başka bir deyimle güdümlü rejimler gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkelerde hangi bakımlardan ayrılırlar?

Gelişmiş ülkelerde, özel teşebbüs yatırımları az gelişmiş ülkelerin özel yatırımlarına nazaran iktisadî kalkınmada daha etkili olmaktadır. Hatta gelişmiş ülkelerin bazı alt yapı harcamalarına katıldıkları görülmektedir. İkinci olarak gelişmiş ülkelerde piyasa mekanizması iktisadî refahı az gelişmiş ekonomilere nazaran çok daha fazla yükseltmektedir. Çünkü, serbest piyasa koşulları daha fazla etkili olmakta ve kâr oranları düşmektedir. Bu bakımdan genel denge ve istikrar üzerinde fazla durulur. Az gelişmiş ülkelerde piyasa ekonomisi daha sınırlı ve bu yüzden üretim kısılarak kârlar yükseltilmektedir. Bu nedenle, devletin spekülâtif amaçlarla hareket eden özel teşebbüslere müdahale alanını genişletmelidir. Aslında bu müdahale demokratik anlayışa da aykırı değildir. Önemli olan yatırımların ülke yararına uygun olarak gerçekleştirilebilmesidir. 25 veya daha fazla çeşit şampuan üretimine bir az gelişmiş ülkede izin verilmemelidir. Aksi halde, kaynakların israfı söz konusu olur. ve ülkenin zarurî ihtiyaçları tatmin edilmekten uzak kalır. Öte yandan, bir ekonomide özel kesim ağır basarak kamu kesiminin hazırladığı kalkınma planları da pek gerçekleşemez. Çünkü bu planlar devlet için emredici, özel kesim için yol gösterici (ihtiyarî) niteliktedir. Eğer kamu kesimi ağır basıyorsa ve özel kesime kendi düzenleyici tedbirlerini kabul ettirebiliyorsa kalkınma planlarının uygulanma şansı artabilecektir.

Bugünün iktisadî krizleri bir fırtına, bir deprem gibi doğal bir olay olarak kabul edilebilir. Ancak bu olayın boyutları insanların değer yargularını aşmaktadır. Gerçi bir çok yorumlar yapılmakta ama problemin esası bir tarafa bırakılarak daha çok arızalar üzerinde durulmaktadır. İzlenecek yolu kimse kesinlikle gösteremiyor. Kimi geçmişe dönmele meselenin çözümleneceğine inanmaktadır. Bunlar ilerici görünseler bile aslında gerçek reaksiyonerlerdir. Kimi de sözde bir çok tedbirler ileri sürerek mucizeler beklerler. Fonksiyonlarının devamı için görünüşte huzur ve güven isterler oysa, koşulları itham etmek değil tersine onları yaratan faktörleri anlamak gerekir. Çünkü gelecek insanların elindedir.

Şu halde, geçmişle gelecek arasında bir mukayese yapabilmek için önce nerede olduğumuzu ve nereye doğru gittiğimizi iyi bilmeliyiz.

Modern toplum sosyal bünyesi bakımından sanayi devrimini yansıtır. Bu sanayi devriminin sarsıntısı zamanımızın en önemli

sarsıntularından biridir. Teknoloji başlangıçta dengeli gelişmek kaydile iyi karşılanmıştı. Fakat bu yeni güçler dengeli bir şekilde yönetilememiş tesadüflere ve ahenksizliklere bırakılmış adetâ kontrolden çıkmıştır. İşte bu fırtına ile de o zamana kadar bilinmeyen bir sınıf da doğmuştur; işçi sınıfı. Herşeyin başlangıcında olduğu gibi işçi sınıfı da zayıftı. İşçi sınıfı geliştikçe sınıflar çatışması da hızlanmıştır.

Her iktisadî olay sosyal yönden yankılar yaratır. Ayrıca her ekonomideki her değişme üretimi etkiler ve yeni bir dağılım şeklini gerekli kılar.

Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra gelişmiş kapitalist ülkelerde bir süre sınıflar çatışmasının durduğu söylenebilir. Amaçları ve stratejileri son bulmuş değil ama eski klâsik sloganları yerine tamamen yeni hedefler geçmiştir. Şöyle ki, işçi artık klâsik anlamda proletarya değil, genellikle kendini orta sınıftan saymakta ve yönetime katılmaktadır.

Bundan başka, yeni bir işçi sınıfı daha doğuyordu; tarım işçileri sınıfı. Sanayi geliştikçe, tarım üreticilerinin payı azalmaya başladı. O zaman tarım işçilerinin de gelirleri düştü. Esas tehlike 20. yüzyıldan sonra hissedilmiştir. Köyden şehirlere akın, büyük bir hızla dikkatlere çarpıyor. Böylece, sanayideki yığılmalar az kârla çalışan firmaların sayısını arttırıyor. Türkiye'de olduğu gibi, az gelişmiş ülkelerde tarım işçileri dağılık olduğundan birleşip sendika kurmaları sanayi kesimindeki nazarân daha zordur. Bu bakımdan, tarımda çalışan işçilerin ücretleri daha düşüktür. Belli bir iktisadî kalkınma seviyesine, belli bir eğitim ve kültür seviyesine varamayan ülkelerde demokrasinin bütün kurallarının iyi işliyeceği beklenemez. Çünkü bir ülkenin hangi iktisadî sistemi uygulayacağı açıkça bilinmelidir ve hangi sistem kabul edilirse o sistemin kurallarına uymak gerekir. Aksi halde kurallar olumsuz yönde etki yapar. İkinci olarak, anayasalar veya kanunlar dondurulamaz. İktisadî şartlar değiştikçe anayasaların da ona göre düzeltilmesi gerekir. Yoksa anayasalar düzeltilerek iktisadî kanunları ona göre ayarlamak doğru değildir.

Üçüncü olarak denilebilir ki her ülkenin sosyal ve iktisadî yapıları farklı olduğundan, anayasalar hazırlanırken başka ülkelerin anayasalarından büyük ölçüde yararlanmak cihetine gidilme-

melidir. Aynı şekilde, gelişmiş bir ekonomide üretilen üretim araçları da daha çok o ülkenin üretim şartlarına göre yapılmaktadır. Üretimde iklimin etkisi, toprağın kalitesi ve özellikleri, bitki örtüsü, fertlerin davranışları, sosyal baskılar ve inançların rolü inkâr edilemez.

Kısaca bir tarafta kâra dayanan özel kesim öte yanda kârı amaç edinmeyen kamu kesimi bir tezat doğurmaktadır. Özel kesim serbest bırakıldığı ölçüde, kâra dayanan ve daha avantajlı faaliyetlere yönelen yatırımların devam edeceği şüphesizdir. Bir önemli nokta da şudur: Devletçiliğin veya kamu kesiminin gelişmemesi veya fonksiyonlarını yapamaması zihniyet ve anlayışla yakından ilgilidir. Başka bir deyimle, liberal düşünceye sahip olanların devletçi anlayışını başarı ile sürdürmeleri, gerekli yerlerde müdahale alanlarını genişletmeleri, pek mümkün değildir. Bu bakımdan kamu kesiminin gelişmesinde devletçi zihniyetine gerçekten inananların daha fazla başarı sağlayacağına şüphe yoktur.

Demokrasi nedir? Demokrasi başkalarının haklarına ve hürriyetlerine saygılı olmaktır. Her türlü ekonomik faaliyetlerde dengeli ve ölçülü davranmaktır. Müteşebbis işçiye hakkını vermezse, millî gelir dengesiz dağılırsa, işsizlik alıp yürürse, bazı bölgeler gelişmiş, diğerleri geri kalmış ve aralarında büyük farklar görülüyorsa, okuma yazma bilmiyenlerin oranı yüksek ise demokrasiden bahsedilemez. Bu bakımdan, demokrasilerde, bir insanın iki ayak üzerinde yürümesi gibi iktisat ve hukuk birbirini tamamlamalı ve desteklemelidir.

SOSYAL HUKUK DEVLETİNDE KONUT SORUNU

Av. Tacettin SIRMALI

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SOSYAL HUKUK DEVLETİNDE KONUT SORUNU

Av. Tacettin SIRMALI

GİRİŞ :

Seçtiğimiz konu, belki sorunları ve önemi herkesce bilinen konut sorunudur. Fakat, her insanın yaşamı boyu daima ulaşmak istediği gayesi, her şey bir tarafa, bir Ev sahibi olmak değil midir? O halde, her zaman tazeliğini koruyan bu konu hakkında ne kadar çok lâf edilse yine fazla sayılmaz.. Atalarımız ne güzel söylemiştir. (Dünyada mekân, ahirette İman..)

I. — SOSYAL HUKUK DEVLETİ KAVRAMI :

Konumuz, Sosyal Hukuk Devletinde konut sorunu olduğuna göre evvelâ Sosyal Hukuk Devleti kavramına kısaca değinelim: Sosyal Hukuk Devleti, Sosyal Konulara, Vatandaşlarının Sosyal ihtiyaçlarına önem veren ve onların Sosyal ihtiyaçlarını, Hukuk Kurallarına, Hukuki esaslara ve Hukukun eşitlik gibi yerleşmiş ilkelerine bağlı olarak karşılamalarına yardım eden Devlettir.

Nitekim, Anayasamızın başlangıç bölümünde (..Ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı...) denilmektedir. Aynı yasanın 2. ci maddesinde de (Türkiye Cumhuriyeti Sosyal bir Hukuk Devletidir.) hükmü yer almış bulunmaktadır. Sosyal ihtiyaçların başında ise Konut sorununun yer aldığı bir gerçektir.

II. — TOPLUM YAŞAMINDA GENEL OLARAK KONUT SORUNU :

Meskene bağlılık, hem de esaslı şekilde bağlılık, insanın doğuşdan getirdiği tutkuların başında yer almaktadır. İlk insandan zamanımıza kadar bu tutkuyu izlemek kabildir. Meskene bağlılık, bazen ilkel bir mağara veya küçük bir kulube ile, bazen de bahçe içinde rahat, şirin ve çatısından duman tüten bir Ev ile tatmin edilmiştir. Sahibinin kudretine ve sosyal durumuna göre ne kadar ilkel veya mükemmel olursa olsun hepsi birer meskendir ve sahipleri bu meskene (Burası benim evimdir.) derler. Kuzey kutbunda buz kalıplarını yan yana getirerek kulubesini yapan Eskimo bile..

Ancak, 19 cu Yüz yıldan bu tarafa, muhakkak ki bazı zaruretlerle yeni bir mesken türü meydana gelmiştir: Apartman.

Apartman şeklindeki konutların leh veya aleyhlerinde çok şeyler söylenmiştir. Temizlik ve konutun idaresindeki kolaylıkları yanında, sakinlerine huzur ve sükûn temin ettiği savunulamaz. Ayrı görgü çevrelerinde yetişmiş, çeşitli örf ve adetlere bağlı bir takım ailelerin bir çatı altında yaşamaları her halde pek de huzur verici bir yaşantı olmasa gerekdir. Binanın tüm idaresindeki müşküller ise ayrı bir konudur. Meselâ, birinci katta oturan daire maliki. (Her zaman Asansörü kullanmıyorum.) gerekçesiyle Asansör masrafına iştirak etmemekde, kışın iki üç ayını seyahatte geçiren bir başka daire sahibi, (Ben kışın seyahatte idim.) diye kaloriferin yakıt masrafını ödememektedir.

Bununla beraber, biraz evvel söylediğimiz gibi gün geçtikçe artan Arsa değerleri, hızlı sanayileşme sebebiyle büyük kentlerdeki nüfus yoğunluğu, mahzurlarına rağmen Apartman şeklindeki ikameti adeta zorunlu kılmaktadır. Eski kartpostallarda gördüğümüz, bahçe içinde etrafı çitle çevrili ve çatısı kırmızı kiremitle örtülü Ev artık yaşadığımız devir ve gelecek için sadece tatlı bir hayalden başka bir anlam ifade etmez.

III. — BÜYÜK KENTLERE AKIN VE BAŞLICA NEDENLERİ, GECEKONDU SORUNU VE ALINMASI GEREKLİ TEDBİRLER :

Hepimizin bildiği gibi 40 - 50 seneden beri kırsal bölgelerden kentlere, bilhassa sanayi merkezleri haline gelen büyük kentlere

bir akın başlamış bulunmaktadır. Bu akının başlıca sebepleri şunlardır :

Bilhassa yurdumuzdaki hızlı sanayileşme, Kırsal bölgelerdeki elverişsiz geçim şartları, iklim ve bölge şartlarına bağlı olan tarımın bazı senelerde beklenmeyen kıfayetsizliği ve üretimde meydana gelen azalma gençlerin eğitim ve öğrenim eğilimleri ve sorunları, nisbeten refaha ulaşmış kırsal bölge sakinlerinin, hayat şartları daha üstün olan büyük şehirlerde yerleşmek istekleri, büyük şehirlerden yıllarca ayrı kalmış, Yurdun dört bir köşesinde görev vermiş Emekli Memurların büyük şehir hasretleri, tedavi ihtiyaçları ve saire...

Bu saydıklarımız yanında, bir sebebe dayanmaksızın büyük şehirlere göç edenler de yok değildir, fakat bu şekilde göç edenler, miktar bakımından önemli değildir.

Anayasamızın 18. ci maddesinde, (Herkes dilediği yerde yerleşme hürriyetine sahiptir.) denilmekte, fakat aynı maddenin devamında, (Bu hürriyet ancak... Sosyal, iktisadi ve tarımsal gelişmeyi gerçekleştirme zorunluğu ile ve kanunla sınırlanabilir.) hükmü yer almış bulunmaktadır.

Bu Anayasa hükümlerini konut sorununa uygulayacak olursak, Sosyal Devletin, Vatandaşın yerleşme hürriyetine imkân verebilmesi ve bu hürriyeti sınırlamaya mecbur kalmaması için çok yönlü bir (İskân politikası) izlemesi ve büyük kentlere göç eden her aileye, Anayasamızın 41 ci maddesinde ifade edilen, (... Herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamak...) hükmünü yerine getirecek şekilde, büyük kentlere yakın münasip iskân bölgeleri sağlanması zorunlu olacaktır.

Bu konuya, aşağıda IV. cü bölümde tekrar temas edeceğiz.

Kırsal bölgelerden Kentlere akın eden maddi olanakları sınırlı yurtdaşlar, büyük kente vardıklarında ilk ihtiyaç olan Konut sorunu ile karşılaşılıyorlar ve (Gecekondu) dediğimiz ilkel konut, şehirlerin iskân bölgelerine, sanayi merkezlerine yakın araziye, yamaçları kısa zamanda istila ediyor. Gecekondu, ekseriya Hazine, vakıflar, Belediye ve Özel İdare mülkü araziye, daha az nisbette de uzun süre malikleri tarafından aranmayan özel mülkiyet mevzuu gayrimenkullere yapılmaktadır.

En zorunlu Belediye hizmetlerini gecekonduların bölgelerine götürmek kolay bir iş olmadığı gibi, mani olmanın da kolayca başarılamadığı gazetelerin günlük havadisleri arasına yer alma, üzücü resimler yayınlanmaktadır. Gecekonduların sosyal ve sıhhi yönden sayısız sakıncalarını ise burada ayrıntıları ile belirtmeye, konumuzun sınırı müsait değildir.

Bu konuda Sosyal Devlete büyük hizmetler düşmektedir.

1966 yılında yürürlüğe giren 775 sayılı (Gecekondular Kanunu) diyebiliriz ki, Gecekondular sorununu ileri bir seviyeye ele almış, bu sorunu bütün yönleri ile halletmek çarelerini, yollarını tesbit etmiştir.

Söz konusu kanun, 1. ci maddesinde, mevcut gecekonduların ıslahını, tasfiyesini ve yeniden gecekondular yapımının önlenmesini ve alınması gerekli tedbirleri, 2. ci maddesinde, gecekonduların tarifini, 3. cü maddesinde, Hazine ve Özel İdare arsalarının kanunda belirtilen amaçlarda kullanılmak üzere Belediyelere devredilmesini, 9. cu maddesinde bu sahalarda yapılacak dükkân, han, hamam, fırın, gazino, sinema, tiyatro, garaj gibi tesislerin ne şekilde yapılacağını, 10. cu maddesinde yol, meydan, park, çocuk bahçesi, yeşil saha gibi genel hizmetler tesislerini, 25. ci maddesinde, bu arsaların gecekonduları yıkdırılanlara ve konutsuz vatandaşlara verileceğini, 34. cü maddesinde bu şekilde tevzi edilecek arsaların 20 yıl süre içinde satılamayacağını, rehin edilemeyeceğini, haciz ve işgal edilemeyeceğini etraflıca ve ayrıntılı şekilde hüküm altına almış bulunmaktadır. Ayrıca kanunun 37. ci maddesinde bu kanuna aykırı davranışlarda verilecek cezalar tesbit edilmiştir.

Özetle diyebiliriz ki 775 sayılı Gecekondular Kanunu, mülkiyete açıkça müdahale niteliğinde bulunan Gecekondular sorununu, mülkiyete saygılı, aynı zamanda maddi imkânları sınırlı, yoksul yurttaşın en başda gelen konut ihtiyacını esaslı ve kökten halledecek hükümleri ihtiva etmektedir.

IV. — KONUT SORUNUNDA SOSYAL DEVLETİN GÖREVLERİ :

Muhtelif zamanlarda, günlük gazetelerde orta halli bir ailenin asgari geçim masraflarına ait listeler görürüz. Bu listelerde ailenin çeşitli ihtiyaçları ehemmiyet derecelerine göre sıralanmıştır. Bu

listelerdeki ihtiyaç sıraları ne kadar değişik surette ele alınırsa alınsın, her zaman konut masrafı ilk sırayı işgal eder. Bu kural hiç değişmez.

O halde, sosyal Devlet yurtdaşın konut ihtiyacını, imkânları nisbetinde karşılamak, temin etmekle görevlidir. İhtiyaçların başında konut sorunu geldiğine göre Devlet, yardım görmeden, kredi sağlamadan ailesini barındıracak Evini temine imkânları elverişli olmayan vatandaşa yardım elini uzatacaktır. Bu görev, arsa tahsis etmek veya mesken kredisi sağlamak ve daha çok her iki imkânı birden hazırlamak suretiyle yerine getirilmiş olacaktır.

Gerek 775 sayılı Gecekondu kanunu ve gerekse Hazine uhdesindeki arsaların Belediyelere bu amaçda kullanılmak üzere devredileceğine dair 7367 sayılı kanun, Belediyelerin yurtdaşa arsa tahsisi imkânlarını büyük ölçüde kolaylaştırmışdır. Bir müddet evvel Radyoda konuşan bir yetkili, aynen, (Önümüzdeki 25 sene zarfında büyük şehirlere göç edenlerin çalışma ve konut ihtiyaçları tanzim edilmezse şehirleşmede bunalım olacaktır.) demişti.

Belediyeler, yurtdaşın konut ihtiyacına tahsis edilmek üzere çeşitli kaynaklardan uhdesine intikal eden arsaları ve Milli Bankalar da konut kredisini ihtiyaç sahiplerine tevzi ederken, İşçi ve küçük memur gibi imkânları sınırlı olanlara öncelik tanınmalı, büyük parça arsaları parsellere bölerken de Sosyal ve sıhhi icapları yerine getirmelidir.

V. — VATANDAŞIN KONUT İHTİYACI KARŐILANIRKEN, UYGULAMADA YARAR SAĞLAYACAĞINA İNANDIĞI-MIZ HUSUSLAR :

Uygulamada yarar sağlayacağına inandığımız hususları aşağı-da ayrı ayrı maddeler halinde belirtmeye çalışalım :

A — Devlet ve Belediyelerin yardımı ile yurtdaşlara sağlanacak konutların çeşitli sebeplerle büyük kentlere yakın olması zorunludur. Fakat büyük kentler zaten nüfus yoğunluğu bakımından bir hayli güç durumunda bulunduğundan bu konutların şehirlerin dışında tesisi çok daha uygun olacaktır. 25 hatta 30 kilometre uzaklıkta kurulacak küçük kentler, karayolu ile büyük merkeze bağlandığı takdirde uzaklık mefhumu bahis konusu olmaz. Bu gün trafik izdihamı büyük kentlerde önemli bir sorun haline gelmiş

bulunmaktadır. Sabah saatlerinde Beşiktaş'dan Karaköy'e vasıtaların ancak 45-50 dakikada gelebildiğini düşünecek olursak, büyük kentden 30 kilometre uzakdaki küçük kentden çalışma merkezlerine, muntazam bir karayolu ile 25-30 dakikada ulaşmak pek alâ mümkündür.

Küçük kentlerin kurulacağı araziye Devlet veya Belediyeler Kamulaştırma veya nisbeten ucuz bedellerle satın alma yolu ile elde ettikten sonra ihtiyaç sahiplerine hak ve eşitlik prensiplerine uygun surette tevzi etmelidir. Bu sitelerde, (Levent ve Ataköy'de olduğu gibi) fırından kasap dükkânına, çocuk bahçesinden sinemaya kadar çeşitli günlük ve Sosyal ihtiyaçlar, büyük şehire ihtiyaç hissettiremeyecek şekilde sitenin sınırları içinde karşılanmalıdır.

B — Bu şekilde kurulacak küçük kentlerde konutlar hem apartman blokları biçiminde hem de küçük parseller içinde iki üç odalı küçük evler halinde inşa edilmez. Köyünde, kasabasında ister kulubesinde, ister evinde bağımsız şekilde yaşamaya alışmış insanlarımız Apartmanın sınırlı ikamet tarzına kolayca intibak edemiyorlar. Yıllar yılı köyünde bahçe içindeki küçük fakat bağımsız evinde yaşamış, çocuklarının çamaşırlarını bahçedeki erik ağacının dalında kurutmuş, kümesinde üç beş tavuk beslemiş bir Ev kadınına 30-40 dairelik büyük bir blokun faraza 5 ci katındaki küçük bir daireyi tahsis edersek onun konut ihtiyacını tam anlamı ile karşılamış olmayız. Buna mukabil, maddi olanaklarının yetersizliği sebebiyle zaten büyük kentteki bir Apartmanın ancak sıhhi şartları elverişsiz bodrum katında kiracı olarak ikamet eden küçük memur için küçük kentteki blok Apartmanın 5 ci katındaki daire mutluluk kaynağı olacaktır. Bu iki örnekdeki farklılık psikolojik değerlere dayanmakla beraber ihmal edilmemesi gerekmektedir.

C — Eski bir Evi veya arsası olan orta halli aileler konut ihtiyacını kredi temini yoluna baş vurmadan halletmekte, eski Evinin veya arsasını, (Kat karşılığı) müteahhide devretmektedir.

Şayet müteahhit bir çok emsalinde olduğu gibi dürüst ve teahhütlerine bağlı ise malsahibi hem ikamet edecek bir konuta, hem de iradından yararlanacağı diğer bir veya iki daireye sahip olmaktadır. Fakat müteahhit, teahhütlerini yerine getirmeyecek

olursa mal sahibi tam manasiyle perişan olmaktadır. Uzun yıllar süren davalar, üzüntüler ve sonunda hayal kırıklığı...

Böyle bir durumda aklımıza gelen çarelerden biri, Malsahibi müteahhit ihtilaflarını, konunun önemi icabı umumi hükümler dışında seri ve müeyyideli hükümlerle çözümlenmek, diğeri ise Millî Bankalara bağlı İnşaat şirketleri kurmak ve bu suretle vatandaşın emniyette olmasını sağlamaktır.

Burada, konumuzla yakın ilgisi olmamakla beraber önemli bir soruna değinmek istiyoruz. Emlâk vergisi, bildiğimiz gibi taşınmazın rayiç değerine göre tahakkuk ettirilir. Emekli, yaşlı bir memur farz edelim. Miras yolu ile babasından intikal eden eski, ahşap, fakat çok şerefli rayici yüksek bir Evin malikidir. Kat karşılığı inşaatın gaile ve yorgunluklarından uzak kalmak arzusundadır ve bu atılım ileriye müzaf olarak kendi evlatlarına bırakmak kararındadır. Bu gün için tek isteği ahir ömrünü, baba bucağında geçirmektir. İşte misalimizdeki bu emekli ve yaşlı memur, sanki kirada oturuyormuş gibi yüksek nisbette Emlâk vergisi ödeyecektir. Emlâk vergisi kanununda yapılacak bir değişiklik ile bu gibi henüz rayiç kıymetinden istifade edilmeyen, (Hareketsiz büyük sermaye) durumunda bulunan mülkler için özel hükümler getirilmiştir. Bu, biraz da Vergi adaleti gereğidir.

VI. — KONUT KREDİSİ, KONUT BORCUNUN ÖDENMESİ VE ÖDEME KOLAYLIKLARI :

Konut kredisi ister Millî bir Banka, ister Emekli sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu gibi müesseseler tarafından verilmiş olsun, daima hakiki ihtiyaç sahiplerine mali olanakları sınırlı yurtdaşlara verilmelidir. Büyük bir arsada (Villâ) tipi konut yaptıracak kişilere verilmemelidir. Kredi müesseseleri, konut kredisini en çok 70 veya 80 M². yüz ölçümündeki daireler veya Evler için tahsis etmelidirler.

Bizde konut kredisi en çok 20 sene vade ile temin edilmektedir. Aile reisi, 20 sene müddetle bir çok şahsi ihtiyaçlarını ihmal eder, konut borcunu öder, borç tamamen ödendiği zaman sadece bir kaç yıl rahat nefes alır ve nihayet evlâtlarına, borcu ödenmiş bir mülk bırakır gider... Bu ödeme şekli daha geniş bir vadeye bağlanırsa, borç, iki nesle taksim edilmiş olur ki bunun adalete uygunluğu aşikârdır.

Bir münasebetle öğrenmişdim. Meselâ Bremen şehrinde yaşayan bir kimse konut sahibi olmak istediği takdirde üç kredi kaynağından yararlanabilir. Bunlardan ilki (İpotek Bankası) ikincisi Devletin bu amaç için tahsis ettiği (Fon) ve nihayet üçüncü kaynak (Bremen şehri Belediyesi) dir.

Bunlardan İpotek Bankası normal faiz ve nisbeten münasip vade ile kredi verir. O kimsenin mali imkânları sınırlı ise ikinci ve üçüncü kaynaklara da baş vurur. Bu iki kaynağın faiz oranı yüzde 2 veya 3 oranında olduğu gibi vadeler de çok uzun yıllara bağlanmaktadır.

VII. — KONUT SAHİBİ OLAN VATANDAŞIN İÇ HUZURU :

Hayat, çok hızlı bir biçimde akıp gitmektedir. Aylık normal ve zorunlu masrafların başında geldiğine yukarda temas ettiğimiz (Kira)yı ay başlarında mal sahibine ödemek pek de kolay değildir. Kiradan sonra ailenin bin bir çeşit ihtiyaçları, masraf kapıları beklemektedir. Halbuki, maaşın veya aylık kazancın önemli kısmı kiraya gitmiştir.

Kirada oturan dilediği şekilde eşya sahibi de olamaz. Bir Evin perdesi, korniş ötekine, birinde duvara rahatca yerleşen büfe, kitaplık veya başka bir ev eşyası diğerine uymaz, bazı eşyalar lüzumsuz duruma düşer, buna mukabil bir takım Ev eşyalarını da yeniden satın almak zorunluğu hasıl olur. Bunlardan başka bir kira evinde diğerine taşınırken eşyanın yıpranması, değer kaybı ve fuzuli nakil masrafları da ihmal edilemeyecek kadar önemli külfetlerdir. Yine eskiler ne güzel söylemişlerdir, (İki göç bir yangın demektir.).

İşte bütün bu sebeplerle yukarıda IV. cü bölümde de değindiğimiz gibi, (Sosyal Devlet yurtdaşın konut ihtiyacını, imkânları nisbetinde karşılamak ve temin etmekle görevlidir.).

O zaman parolamız, (Her Aileye bir konut) olacaktır.

Ailesini barındıracak bir konuta sahip olan yurtdaş, aynı zamanda tam manasiyle iç huzuruna da sahip demektir.

**7129 SAYILI BANKALAR KANUNUNUN 38. MADDESİ
VE
KANUNA KARŞI HİLE**

Avukat

Ünal SOMUNCUOĞLU

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

7129 SAYILI BANKALAR KANUNUNUN 38. MADDESİ

VE

KANUNA KARŞI HİLE

Avukat

Ünal SOMUNCUOĞLU

I — «Kanunun himayesini isteyen fert, onun hakiki maksatlarına itaatle mükelleftir. Kanundan, onu ihlâl etmek için himaye beklenemez. Fert, kanunun kendisine himaye bahsettiği alanın sınırlarını aşarak daha fazla faydalanmak istediği takdirde ondan himaye göremez. Ferdin bu kanuni çerçeveleri her yıkışı, açıktan, açığa yapılmış bir ihlâlâ tekabül eder ve kanun koyan, ferdi geri çekmesini ve yıkılan gediği tamir ettirmesini bilir. (1)

Kanuna karşı hile mefhumu, herşeyden evvel, kanun koyanın düşünmemiş, derpiş etmemiş olduğu bir mefhumdur. (2)

Bir başka deyimle, bu mefhuma kanunlarda özel bir yer tahsis edilmemiştir. Ancak, hukuk düzeni kanunlardan ibaret olmadığı gibi, kanunların her meseleye temas etmeleri de kabil değildir. Bu itibarla, kanunun uzanamadığı konularda, diğer hukuk kaidele-ri, hukuki alanda düzeni temin ederler.

Buradaki hile kelimesine, günlük konuşma lisanındaki anlam verilmemelidir. Hileyi, bizler genellikle kandırma, aldatma anlamında kullanırız. Oysa, kanuna karşı hile deyiminde, kandırmadan ziyade, kanun koyucunun gerçek iradesini bertaraf etme anlamı vardır.

Kanuna karşı hilede, müşahhas bir hak sahibine yönelme yoktur. Yani burada ana gaye, hak sahiplerinin menfaatlerini ihlal et-

(1) Dr. Hamide Topçuoğlu, Kanuna karşı hile, İzmit 1950, sh. 12

(2) Topçuoğlu, a.g.e sh. 13

mek değildir. Bazı kanuna karşı hile hallerinde, kanunun himayesinde olan fertler de, dolayısıyla zarar görebilir. Lakin bazen, bundan zarar gören bir tek fert de olmayabilir. Bu hali bir misalle belirtelim. «Çocuksuz ve birbirinden uzun zamandan beri bıkmış iki eşin elbirliğiyle boşanmaya karar vererek ve sırf bu maksatla tabiiyet değiştirmelerinde ve bilahare kolay bir boşanma hükmü istihlal etmelerinde, meşru menfaatleri bakımından mutazzar olan kimdir? Hiç kimse. Yahut aralarında evlenme memnuiyeti olanların aynı yola tevessül ederek yabancı tebalığını ibraz ettikten sonra evlenmelerinde kim zarar etmiştir? Müşahhas olarak hiç kimse, fakat mücerret olarak: KANUN KOYAN». İşte, kanuna karşı hilenin burada teveccüh ettiği varlık müşahhas bir fert değil, belki kanun koyanın mücerret zekası ve hakiki iradesidir. (3)

Demek oluyor ki, kanuna karşı hileden ve dolayısı ile bu fiile bir müeyyide tatbikinden bahsedebilmek için, 3. şahısların bundan zarar görmeleri şart değildir.

Kanuna karşı hile mefhumu, eski hukuk sistemlerinden bu yana hukukçuları meşgul etmiş bir konudur. Eski Roma hukukçularından ÜLPİANUS «Nerede men edilmemiş olmakla beraber vuku bulmaması matlub olan bir şey vaki olursa, orada kanuna karşı hile var demektir. Nasıl mânâ ile lâfız birbirinden farklı ise, ihlalle hile de öylece birbirinden farklıdır» diyor. (4)

Çağdaş hukukçulardan STAMMLER'e göre «Tarafların kanunu bile, bile, lâfzi olarak ve pek dar bir şekilde tefsirleri halinde, kanuna karşı hile meydana gelir. (5)

RİPERT, «Kanuna karşı hile yapmak, normal olarak tatbiki gereken bir kanun maddesinin tatbiki muayyen menfaatleri veya arzuları güçleştireceğinden ötürü bertaraf etmektir». Keza bir başka yerde, «Bir şahsın, iradi bir fiil ile yeni bir hukuki durum yaratması halinde, eğer hakikaten bu hukuki duruma taallük eden kaidenin kendisine tatbikini görmek için değil de, daha sıkıcı olan başka bir kaidenin tatbikinden kurtulmak için hareket ettiği kabul olunursa, ortada kanuna karşı hile vardır.» demektedir. (6)

(3) Topçuoğlu, a.g.e. sh. 22

(4) Topçuoğlundan naklen, a.g.e. sh. 180-181

(5) Topçuoğlu'ndan naklen, a.g.e., sh. 183.

(6) Topçuoğlundan naklen, a.g.e., sh. 185.

«Bütün bu tariflerde iki unsura yer verildiğini müşahade ediyoruz.

I — Kanuna karşı hile addedilen muamelenin, kanunların lafızlarına tamamen mutabık oluşu, yani şekli hukuk bakımından kusursuzluğu

3 — Bu muamele ile istihdam edilen gayenin, temin edilen ikisadi ve hukuki neticenin, kanunların ruh ve maksatlarına aykırı oluşu..... Bu iki unsura ilave edilecek bir başka unsur daha vardır. O da, garip görülmekle beraber, kanuna karşı hile teşkil eden hallerin, kanun koyan tarafından hiçbir metinde tasrih edilmiş olmasıdır. Yani tâbir caizse, bu hallerin, kanun koyanın unuttuğu hallerden olmalarıdır. Biz tarifimizi şu şekle sokuyoruz. KANUNA KARŞI HİLE KANUNLARIN MANA VE MAKSATLARINA MUGAYYİR OLMAKLA BERABER, LÂFIZLARINA MUTABAKATI YÜZÜNDEN METİNLERİN NORMAL TABİKLERİYLE TAKİBEDİLEMEYEN VE ANCAK GAI TEFSİRLERİ SAYESİNDE MÜEYYİDELENEBİLEN FİİL VE MUAMELELERDİR». (7)

Bugüne kadar bu konuda verilen tariflerin adedini çoğaltmamız ve benzeri müesseselerle mukayesesini yapmamız, konuyu şüphesiz daha vazih hale getirecektir. Ancak, konumuz sadece kanuna karşı hile olmadığı için, buraya kadar yapılan açıklama ile yetiniyor ve yazımızın diğer bölümüne geçiyoruz.

II — 7129 sayılı Bankalar Kanununun 38. maddesi aynen, «Bir banka, hakiki ve hükmi bir şahsa doğrudan doğruya veya bilvasıta nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve suretle, kendi tediye olunmuş veya Türkiye'ye fiilen tahsis edilmiş sermayesi ile ihtiyat akçeleri yekununun % 10 undan fazla kredi veremez, kefaletlerini kabul edemez veya tahvillerini satın alamaz.

Ancak, sanayi, maadin, enerji, nafia hizmetleri, nakliyat ve ihracat işlerinde kullanılmak üzere açılan ve fiilen bu işlerde kullanıldığı tevsik edilen kredilerde, bu haddin % 25'e çıkarılması caizdir.

Tevsikin ne suretle yapılacağı T.C. Merkez Bankasının mütalaası alındıktan sonra Maliye Vekaletince neşir ve ilan edilir.

(7) Topçuoğlu, a.g.e., sh. 187-188.

T.C. Merkez Bankasının mütalaası alındıktan sonra Maliye Vekaletinin teklifi üzerine bu hadleri % 25 nisbetinde arttırmaya veya eksiltmeye İcra Vekilleri Heyeti yetkilidir.

Bu maddenin tatbikatında,

Hakiki şahısların,

İdare Meclisi reisi, azası, umum müdürü, umum müdür muavini, müdürü buldukları veya sermayesinin % 10 undan fazlasına sahib oldukları (ortaklık nisbetinin tayininde ana, baba, karı, koca ve çocukların hisselerinin yekunu bir tek şahsa ait hisse ad ve itibar olunur.) Ortaklık ve müesseselere menfaat rabıtası ile bağlı buldukları şahıs şirketlerine kredi açılması gibi muameleler bilvasıta kredi verilmesi addedilir.

Aşağıdaki bentlerde gösterilen muameleler, yukarıdaki takyitlere tabi değildir.

I. T.C. Merkez Bankasının mütalaası alındıktan sonra icra vekilleri heyetince tesbit ve ilan olunacak kayıt ve şartlar dahilinde :

Bankaların en az % 25 sermayesine sahip buldukları sanayi maadin, enerji, nafıa hizmetleri, nakliyat ve ihracat işleri ile müştagil teşekküllerine münhasıran bu işlerinde kullanılmak üzere açtıkları krediler (ancak bu muameleler her ne suretle olursa olsun 3. şahıslara kredi temini maksadına matuf olamazlar.)

2. Hususi kanunlarla vazedilen hükümlere göre yapılan muameleler

3. Maliye Vekaleti ile yapılan muameleler

4. Vadesinin hululüne en az iki sene kalan Hazine bonoları, Hazine kefaletini haiz bonolar karşılığında yapılan muameleler

5. Karşılığı nakit veya Devlet iç istikraz ve amortisman ve kredi sandığı tahvilatı olan teminat mektuplarına ait muameleler

6. Bankaların kendi aralarındaki hernevi muameleler

7. Maliye Vekaletince kabul edilecek ecnebi bankaların veya mümasili itibar müesseselerinin Maliye Vekaletince kabul edilecek muayyen limitler dahilindeki mukabil kefaleti ile verilen kefalet mektupları» hükmünü taşımaktadır.

Mezkur maddenin muhtelif bentlerine karşı, çeşitli kanuna

karşı hile halleri veya kanunun doğrudan, doğruya çeşitli ihlalleri söz konusu edilebilir. Ancak, bahis konusu maddenin yazımını ilgilendiren kısmı, I. ve 2. fıkraları ile, bankaların iştiraklerine krediyi derpiş eden istisna bendidir.

Kanun koyucu, 38. maddenin 1. ve 2. fıkralarında öngördüğü şekilde, bir hakiki veya hükmi şahsa, ya da bir sermaye grubuna bir bankacı verilebilecek kredi haddini, bu bankanın ödenmiş veya Türkiye'ye fiilen tahsis olunmuş sermayesi ile ihtiyat akçeleri yekununun % 10'u ve % 25'i ile tahdit etmekle iki gaye gütmüştür.

I. BANKA KREDİLERİNİN, MUAYYEN BİR HAKİKİ VEYA HÜKMİ ŞAHSIN YA DA SERMAYE GRUBUNUN TEKELİNE DEĞİL, GENİŞ KİTLELERİN İSTİFADESİNE SUNULMASI

2. BANKA KAYNAKLARININ MAHDUT KİŞİLERE VEYA GRUPLARA TAHSİS EDİLMESİNDEN DOĞACAK TEHLİKELERİ BERTARAF ETMEK VEYA ASGARİ HADDE İNDİRMEK. (8)

Gerçekten, kredilerinin mahdut bir zümrenin istifadesine sunulması, bankanın kredi limitlerinin bu kişiler yararına dolması ve yurt ekonomisine katkıda bulunabilecek diğer teşebbüslerin kredi yokuğu veya yetersizliği sebebiyle realize edilememesi neticesini yaratabilir. Beri yandan, bir bankanın kredilerinden hudutsuz istifade sağlayan mahdut kişilere ait teşebbüsler, yönetim hatası, ekonomik kriz veya herhangi bir başka sebeble iflas ya da benzeri bir mali müzayakaya düşseler, kaynaklarını bu kişilere bağlamış, adeta kaderini bu kişilerle birleştirmiş bankayı da aynı sonuca uğratacakları şüphesizdir. Bunun örnekleri gerçekte de yok değildir. Böyle bir durumun ise, yurt ekonomisine, gelişmekte olan Türk Bankacılığına olumsuz etkileri asla küçümsenemez.

Açıkladığımız maksada matufen muayyen kişilere bir bankaca verilebilecek kredileri % 10 ve % 25 hadleri ile kısıtlayan kanun koyucu, yukarıya aynen dercettiğimiz diğerleri meyanında, konumuzun teşkil eden, bankanın iştirakleri ile ilgili istisnayı vazetmiştir. Buna göre, bankaların en az % 25 sermayesine sahip buldukları sanayi, maadin, enerji nafıa hizmetleri, nakliyat ve ihracat işleri ile müştakil teşekküllerine münhasıran bu işlerde kullanılmak

(8) Aynı görüşte, Ulutan, Bankalar Kanunu şerh ve izahı, Ankara 1958, sh. 136

üzere açtıkları krediler, 38. maddenin 1. ve 2. fıkrasındaki takyitlere tabi değildir. Bir başka deyimle, bankaların en az % 25 sermayesine sahip buldukları sanayi, maadın, enerji nafia hizmetleri, nakliyat ve ihracat işleri ile müştakil teşekküllerine, münhasıran bu işlerinde kullanılmak üzere açtıkları kredilerin, belirli bir sınırı yoktur. Unutulmamalıdır ki, buradaki kredi tabirine, doğrudan, doğruya veya bilvasıta nakit, mal, kefalet ve teminat veya herhangi bir şekil ve suretteki bilcümle krediler dahildir.

Burada bir nebze, bahis konusu kanunun 39. ve 48. maddeleri üzerinde durmakta fayda görüyoruz.

7129 sayılı Bankalar Kanununun 39. maddesine göre «bir bankanın kendi müessese veya iştiraklerinin heyeti umumiyesine veya bu müesseseler ve iştiraklerinin kefaletleri ile diğer hakiki ve hükmi şahıslara açacağı bilcümle kredilerin heyeti umumiyesinin yekunu, bankanın tediye ve Türkiye'ye fiilen tahsis edilmiş sermaye ve ihtiyatlarının % 20 sini tevacüz edemez. 38. madde hükmü mahfuzdur.»

Keza 48. maddenin I. ve 2. fıkralarında «Bankaların iştiraklerine veya doğrudan, doğruya kuracakları müessese ve ortaklıklarına tahsis edecekleri sermayelerin umumi yekunu, ödenmiş ve Türkiye'ye fiilen tahsis olunmuş sermayeleri ile ihtiyatları yekununun % 10 unu tecavüz edemez. Ancak, memleketin iktisadi kalkınması için lüzumlu ve münhasıran sanayi, maadın, enerji, nafia, nakliyat ve ihracat işleri ile müştakil veya münhasıran bu sahalara kredi açmak üzere kurulmuş iştirakleri ve teşebbüsleri bu hükümden müstesnadır» hükmü yer almaktadır.

İlk bakışta, bu maddeler muvacehesinde, bankaların iştiraklerine tahsis edebilecekleri kredi haddinin, maddelerdeki nisbetlerle sınırlı olabileceği düşünülebilir ise de, gerçek tamamen aksi yöndedir. Nitekim, 4/4/1959 tarih ve 10177 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmış, Bankalar Kanununun 4 seri numaralı, 7129 sayılı Bankalar Kanununun 38 ve 39. maddeleri hakkındaki genel tebliğine göre şu açıklama yapılmıştır. «Bilindiği gibi, 7129 sayılı Bankalar Kanununun 39. maddesinin ilk fıkrası ile, bir bankanın kendi müessese ve iştiraklerinin heyet umumiyesine veya bu müessese ve iştiraklerin kefaletleri ile diğer hakiki ve hükmi şahıslara açacağı bilcümle kredilerin heyeti umumiyesinin yekunu, bankanın tediye edilmiş veya Türkiye'ye fiilen tahsis edilmiş sermaye

ve ihtiyatları yekûnunun % 20 sini tecavüz edemeyeceği hükme bağlanmış olup, maddenin son fıkrası ile de kanunun 38. maddesi mahfuz tutulmuş bulunmaktadır. Bu duruma göre, Banka kredilerini tanzim komitesinin mütalaası alındıktan sonra icra vekilleri heyetince tesbit ve ilan olunacak kayıt ve şartlar dahilinde, bankaların en az % 25 sermayesine sahip buldukları sanayi, maadin, enerji nafia hizmetleri, nakliyat ve ihracat işleri ile müştagil teşekküllerine Kanunun 38. maddesinin 2. fıkrasına istinaden ve 3 numaralı Bankalar Kanunu genel tebliği esasları daire-sinde açtıkları krediler 39. maddenin ilk fıkrasındaki takyidi hükme tabi değildir.»

Görülüyor ki, işbu tebliğ, azami kredi hadleri konusundaki tereddütleri izale etmiş ve Bankaların en az % 25 hissesine sahib oldukları, sanayi, maadin, enerji, nafia hizmetleri, nakliyat ve ihracat işleri ile iştigal eden istiraklerine, belirli sınırı olmayan hadlerde kredi sağlayabilecekleri kabul edilmiştir.

Derhal işaret edelim ki, 7129 sayılı Bankalar Kanununun bir nevi tefsiri olan bu tebliğin, aynı kanunun 48. maddesi ile ilgili olarak kaleme alınmış ve fikrimizce, genel olarak kredi hadleri konusunda kanun koyucunun asıl maksadını açıklayan HÜKÜMET GEREKÇESİNDE belirlenen prensiple çelişki içindedir.

Gerçekten, hükümet gerekçesindeki «Bazı bankalar birer amme müessesesi vasfından uzaklaşarak, kanunların himayesi altında topladıkları mevduatı kendi ticari teşebbüslerinde kullanmakta ve adeta birer hususi finansman müessesesi olarak faaliyette bulunmaktadırlar. Bu itibarla, layihada, bankaların iştiraklerine ve doğrudan, doğruya kuracakları müessese ve ortaklıklarına tahsis edecekleri sermayeleri yekununun ödenmiş veya Türkiye'ye tahsis edilmiş sermayeleri ile ihtiyatlar mecmuununun % 10'u ile tahdidi derpiş olunmuştur.» İbaresini muvacehesinde, 4 seri numaralı tebliğin yarattığı sonucu kabul etmek hayli güçtür.

III — Kanuna karşı hile ile, Bankalar Kanununun 38. maddesi arasındaki ilişkiye gelince,

Yukarıda belirttiğimiz gibi, Bankalar Kanununun 38. maddesi bir bankanın, muayyen bir hakiki veya hükmi şahsa vereceği krediyi sınırlamıştır. Yine yukarıda açıkladığımız veçhile, kanun koyucunun bu sınırlama ile sağlamak istediği netice, banka kredilerinin, muayyen kişilerin tekeline kurtarılması ve dağılımında

eşitlik değilse bile, bir genellik bulunması ve keza büyük miktarlara ulaşan kredi meblağlarının, mahdut kişiler elinde bulunmasından doğabilecek risklerin azaltılmasıdır. Bu sebeple bir banka teşebbüslerinin önem ve vüsati ne olursa, olsun, muayyen bir hakiki veya hükmi şahsa, anılan maddede belirtilen hadlerin üzerinde kredi veremez. Kanunun bu amir hükmü, bazı hakiki veya hükmi şahısların menfaatlerine aykırı düşmekte ve teşebbüslerini çoğaltmak veya mevcutların hacmini genişletmek, ya da kısaca sınırsız kredi kullanmak yolundaki amaçlarını engellemektedir. Ancak, Kanunun 38. maddesindeki, bankaların en az % 25 hissesine sahip oldukları sanayi, maadın v.s. konulu iştiraklerine takyitsiz kredi verebileceklerine mütedair istisna hükmü, genellikle holding şeklinde olan bazı büyük kuruluşlara, kanunun, kredi hadlerini sınırlayıcı amir hükmünü bertaraf etme doğrultusunda bekledikleri yeşil ışığı da yakmış bulunmaktadır.

Bu nasıl olmuştur?

Bazı kişiler ya da sermaye grupları (Holdingler) ya bir banka kurmuş veya mevcut bir bankanın hisselerini satın alarak yönetimini ele geçirmişlerdir. Bu suretle, evvelce banka müşterisi, binnetice kredi yönünden kanuni hadler içerisinde sıkışmış bulunan bu holdingler (başlangıçta holding halinde olmayıp, bilahare holdingleşenleri de vardır), bu kerre bankanın sahibi, mutlak hakimi durumuna geçmişlerdir. Bankanın yönetimini böylece elinde bulunduran bu holdingler, ikinci etapta, bankayı kendi şahsi teşebbüslerine iştirake sevketmişlerdir. Banka, en az % 25 hissesine sahip olduğu iştiraklerine sınırsız, bir başka deyişle sınırı belirsiz kredi sağlayabileceği, 7129 sayılı kanunun 38. maddesinin ilgili istisna fıkrası gereği olduğu için, bahis konusu holdingler, bir hukuki değişiklikle sınırsız kredinin de sahibi olmuşlardır. Daha açık bir ifade ile, kanun koyucunun, kredilerin mahdut kişilere tahsisi gibi, açıkça önlemek istediği bir durumu, bir hukuki veya fiili statü değişikliği ile (banka müşterisi iken, banka sahibi durumunu ibraz etmekle) bazı kişiler veya holdingler, kolaylıkla bertaraf etmişlerdir.

Şimdi, yukarıda, kanuna karşı hile hakkında yaptığımız tarifleri ve bu fiilin unsurlarını hatırlayalım. Bu tariflerdeki ortak fikre göre, kanunun, menfaatleri zedeleyen, arzuları güçleştiren sıkıcı bir hükmünden kurtulmak için, yeni bir hukuki durum yaratarak, müsait bir maddeye (ya da fıkraya) sığınmak ve bu su-

retle kanun koyucunun gerçek maksadını bertaraf etmek, kanuna karşı hile teşkil etmektedir. Olayımızda, bazı Holdingler, ki, bunların kimliklerini, ileride yayınlayacağımız daha müşahhas konulu yazılarımızda açıklayacağız, banka müşterisi olarak kanun gereği kısıtlı olan kredi imkânlarını, sonradan banka yöneticisi olarak ve kanunun müsait bir maddesinden yararlanarak diledikleri gibi genişletmişlerdir. Kanuna karşı hilenin bütün unsurları bu olaylarda en tipik şekilde mevcuttur.

Şöyle ki,

a) Kanuna karşı hile teşkil eden fiil, şekli hukuk bakımından kuşursuz ve kanunun lafzına tamamen uygundur. Yani, bu holdinglerin, bir bankanın yönetimini ele geçirmelerinde ve bu bankanın en az % 25 hissesine sahip olduğu iştiraklerine sınırsız kredi sağlamasında hiçbir kanunsuzluk yoktur.

b) Ancak bu muamele ile istihdaf edilen gaye, temin edilen iktisadi ve hukuki netice, kanunun ruh ve maksadına aykırıdır. Zira, hukuki durumlarını değiştirerek banka yönetimini ele geçiren holdingler, bankayı kendi teşebbüslerine iştirake sevkemiş ve kanun koyucunun gerçek iradesi hilafına, sınırsız kredi sağlamışlardır. Konuyu bir başka türlü açıklamak gerekirse, belirli bankalar, belirli holdinglerin özel finansman müesseseleri haline gelmiştir ki, Kanun Koyucunun şiddetle karşı koymak istediği de işte bu husustur.

IV — 7129 sayılı Bankalar Kanununun 38. maddesi sebebiyle bazı holdinglerce vaki kanuna karşı hile fiilini böylece tesbit ettikten sonra, şimdi meselenin en can alıcı noktasına gelelim. Kanunlarda tarifi ve belirli bir müeyyidesi olmayan bu fiilin, genel hukuk düzenindeki müeyyidesi nedir? Bunun cevabını, doktrindeki iki ayrı görüşü belirterek verelim.

«Sübjektivist görüş, kanuna karşı hileyi esasen niyetteki gayri meşruluğa, yani hile kastına istinad ettirdiği için bu meselenin halli basittir. Fransız Medeni Kanununun 1131. maddesi illetsiz, yahut asılsız bir illete müstenit vecibelerin hüküm ifade etmeyeceğini bildirir. Keza, İsviçre ve Türk Borçlar Kanununun 19/2 ve 20. maddeleri aynı mealde hükümleri ihtiva eder. O halde kanuna karşı hile teşkil eden muameleler mutlak butlanla malul addedilecekler demektir. Filhakika Fransız Alman ve İsviçre içtihatlarında bu tarzda müeyyidelendirme halleri çoktur. MUTLAK BUTLAN

MÜEYYİDESİNİN TATBİKİ HER İLGİLİ TARAFINDAN İSTENE-
BİLİR. DAVA HAKKINDAN VAZGEÇME CAİZ DEĞİLDİR. YAPI-
LAN MUAMELE HİÇBİR HÜKÜM TEVLİD ETMEZ. KANUNA
KARŞI HİLEDEN HUSUSİ MENFAATLERİNDE MUTAZARRİR
OLAN KİMSE VARSA, BU KİMSE AYRICA UMUMİ HÜKÜMLER
DAİRESİNDE, HUKUKA AYKIRI BİR FİLDEN DOLAYI ZARAR
GÖRDÜĞÜNÜ İSBAT EDEREK TAZMİNATA HÜKMETTİREBİ-
LİR.

Objektivist görüşe göre ise, kanuna karşı hile herhangi bir
amir hükümden kaçma demektir. Amir hükümlerin hiçbir yolla ih-
lal edilemeyecekleri esasına göre bu ihlallerin de önlenmesi lâ-
zımdır Hususi hukuk münasebetlerini tanzim eden ka-
nun maddeleri muayyen bir menfaatler muvazenesini temine ma-
tufturlar. Bu maddelerin ihlali, bu muvazenenin şu veya bu şekil-
de sarsılmasını intaç eder. Burada mutlaka bir mameleki zararın
vücudu şart değildir. Fakat hususi menfaatlere kanun koyanın ta-
nıdığı himaye nisbetini değiştirmek neticesine varan bu gibi vası-
talı ihlaller bilhassa bu bakımdan tehlikelidirler
..... KANUN KOYAN, FERDİ ZEKALARIN İCAD EDEBİLE-
CEKLERİ TÜRLÜ TERTİBATI DERPİŞ EDEMEYECEĞİNİ KA-
BUL ETMEKTEDİR. BU GİBİ UMULMADIK KAÇAMAK YOL-
LARININ ZUHURU HALİNDE, KANUN KOYANI YARGIÇ TEM-
SİL EDECEK VE ONUN ANA PRENSİPLERİNE GÖRE VAKİ
KAÇMALARI YAKALAYACAK VE MENFAATLERİN HİMAYESİ-
Nİ ESKİSİ GİBİ AYNI NİSBET VE DERECEDE TEVZİ EDE-
CEKTİR. YANİ HİLE FAILİNİ HİLESİNDEN İSTİFADE ETTİR-
MEYECEKTİR..... Muayyen bir amir hükümden
kaçma onun ihlali demektir. Açık ihlaller hangi müeyyide ile
karşılanıyorsa, vasıtalı ihlallerin de aynı müeyyide ile karşılanma-
sı lâzımdır. Eğer kaçınılan maddenin müeyyidesi zaten butlan ise,
hile suretiyle vaki ihlalin müeyyidesi de butlan olacaktır. (9)

Görülüyor ki, kanuna karşı hile teşkil eden muamelelerin but-
lanla malul olacağı fikri, her iki görüş taraftarlarınınca da, netice
olarak kabul edilmektedir. Bu hale göre, bankaların yönetimine
hakim olup, bunları kendi teşebbüslerine iştirake sevkederek ve bu
suretle sınırı belirsiz kredi sağlayan holdinglerin, ki bunlar kapalı
şirketler, başka deyimle aile şirketleridir, kanuna karşı hile

(9) Topçuoğlu, a.g.e. sh. 271-272.

teşkil eden bu fiilleri sebebiyle, banka ve kendi holdinglerine dahil teşebbüsleri arasındaki kredi sözleşmeleri butlanla malul olacaktır. Bu noktada, Yargı mercilerini çok önemli görevler beklemektedir. Yakın bir gelecekte rüyet etmeleri mutlak olan bu tip davalarda, mahdud kişilerin değil, kanun koyucunun iradesine uymakla mükellef olan yargı mercilerinin, **BAHİS KONUSU KREDİ SÖZLEŞMELERİNİN GEÇERSİZLİĞİNE VE VERİLEN KREDİ MEBLÂĞLARININ İADESİNE HÜKMETMELERİ GEREKİR.** Beri yandan, zaman zaman sözü edilen yeni bankalar kanunu tasarısı sebebiyle, parlamento üyelerinin de bu hususta duyarlı ve dikkatli olmaları ve bu kerre kanuna kesin müeyyideler getirmeleri icabetmektedir.



**TÜRKİYE'DE
PLANLAMANIN BAZI HUKUKİ SORUNLARI**

Doç. Dr. Turgut TAN

TÜRKİYE'DE PLANLAMANIN BAZI HUKUKİ SORUNLARI

Doç. Dr. Turgut TAN

G İ R İ Ő

1961 Anayasası'nın getirdiği yeniliklerden biri de planlı kalkınma yöntemidir. Bilindiği gibi, Türkiye'de planlama girişimleri 1930'lara kadar uzanmaktadır. Ancak, Kalkınma planları ile Devletler Planlama Teşkilatının birer anayasal kurum olarak düzenlenmesi 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. Bugün, Türkiye'de planlama büyük bir önem ve kapsam kazanmıştır. Temellerini Anayasa'da bulan bu yaygın uygulamanın beraberinde getirdiği pek çok sorun vardır. Siyasal bilimi, yönetim bilimini ilgilendirenler yanında, hukuki pek çok sorunun varlığı da bir gerçektir. Hatta, araştırmacının ilgi alanına göre, hukuk, siyasal bilim ve yönetim bilimi çerçevesinde ele alınmaya çalışılan konular, aslında disiplinlerarası bir işbirliğini de gerektirmektedir. (1).

Planlama olmadan da ekonomik hayatın düzenlenmesinin kendine özgü hukuki sorunları vardır. Bir başka deyimle, ekonomik hayatın düzenlenmesinde hukukun bir araç olarak rolü ve önemi yadsınamaz. Hatta, kalkınma sürecinin dinamik niteliğine ve endüstriyel toplum gereklerine uygun yeni bir hukuk yaratma çabaları, bazı hukuk sistemlerinde «Ekonomik Hukuk», «Kalkınma Hukuku» gibi yeni kavramların geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu arada, bir yandan yeni bir hukuk dalına tanın-

(1) Yehezkel Dror, Planing and law, in Public Policy, A Yearbook of the graduate school of public administration, Harvard Universty. 1963, vol. XII'den ayrı bası, s. 187.

çak konu ve kapsamı belirlemenin güçlükleri, öte yandan bilinen hukuk dallarının yeni sorunları çözümedeki yetersizlikleri karşısında «Ekonomik Kamu Hukuku» kavramı gibi, bilinen hukuk dalları içinde kalarak çözümler arandığı da görülmektedir. (2)

Plan uygulamasının yarattığı hukuki sorunlar iki aşamalı düşünülebilir: İlk aşamada plan uygulamasını sınırlayıcı çerçeve olarak hukukun rolünün belirlenmesi; ikinci aşamada ise hukukun plan uygulamasında bir araç olarak yarattığı sorunlar. Kısacası, planlamanın hukuki bir gerçek olduğu artık yadsınamaz. Nitekim, Prof. Erem'in «Plan kavramı hukuk müessesesi haline gelmiştir... Ekonomik kamu düzeninde (plan hukuku) nun kuralları belirli hale gelmiş gibidir» (3) demesi de bu gerçeği kanıtlamaktadır. Aynı şekilde, DPT eski müsteşarlarından Memduh Aytür de «kamu siyaseti aleti» olarak nitelediği planlamanın «bir anayasa hukuku, bir kamu hukuku bir idare hukuku hadisesi olduğu»nu savunmaktadır, (4) Dolayısıyla, türk hukukunda planın «bir kamu hukuku temel kuralı olarak 1961 Anayasası ile hukukumuza girdiği» (5) görüşünün giderek ağırlık kazandığı söylenebilir. Planlamaya ilişkin hukuki sorunların özellikle idare hukukunun alanına girdiği de bir gerçektir. Nitekim, Batı'da «Planlamanın İdare Hukuku» (le droit administratif de la planification) kavramının kullanılmaya başlandığı dikkat çekmektedir. (6)

Hukuk doktrininde olumlu sayılabilecek bu gelişmelere rağmen genel olarak uygulamada planlamaya ilişkin hukuki sorunların yeterince ilgililerin dikkatini çektiği söylenemez. Planlamanın hukuki sorunlarına karşı ilgisizlik genel bir yakınma konusudur. (7) Türkiye'de de bugün, Üçüncü Beş Yıllık Planın uygulama dönemi içinde bulunmamıza rağmen, hukuki sorunlarının incelen-

-
- (2) Geniş bilgi için bkz. T. Tan, Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku, Amme İdaresi, c. 5, No: 1, s. 15 vd.
 - (3) F. Erem, Kişilerin Anayasaya Uygun Davranma Ödevi, Cumhuriyet Gazetesi, 18 Temmuz 1792, s. 2.
 - (4) M. Aytür, Türk Kalkınma Hukuku, TODAİE, 1967-1968, (çoğaltma).
 - (5) A. Tuncay, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay yayını, No: 14, Ankara, 1972, s. 96.
 - (6) A. de Laubadère, Traité élémentaire de Droik administratif, c. II, L. G.D.J. Paris, 1971, 2. bası, s. 469.
 - (7) A. Predieri, P. Barucci, M. Bartoli ve G. Gicli, II, programma economico, 1966-1970; Giuffrè, Milano, 1967, s. 34.

mesi bir yana, böylesine sorunların varolabileceklerinin ilgililerce anlaşıldığı bile söylenemez. Kalkınma Planının hukuki rejimini belirleme bakımından büyük önem taşıyan yasama organınca planın onanması sorununun yetkili bir hukuk komisyonuna inceletileceğinin, on yılı aşkın bir plan uygulamasından sonra III. B.Y.K.P.'nda öngörülmesi (8) de —ki bu amaçla bugüne kadar her hangi bir girişimde bulunulmamış tır— bu ilgisizliğin açık kanıtıdır.

Bu ve benzeri sorunların varlığını ilgililerin dikkatine sunmak bakımından Türkiye Barolar Birliğinin düzenlediği «Ekonomi-Hukuk Kongresi»nin yararlı olacağını umuyoruz. Bu girişiminden dolayı Türkiye Barolar Birliğini ve onun değerli yöneticilerini de kutlamak isteriz.

I. ANAYASAL TEMELLER

Bir ülkede uygulanan planlamanın hukuki rejimi, herşeyden önce o ülkenin siyasal rejimi ve hukukî düzeni ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla, planlamanın hukuki rejimini incelemeye Devletin siyasal rejimini ve temel hukuk düzenini belirleyen Anayasa'dan başlamak gerekir. Kaldı ki, bu zorunluluk 1961 Anayasası'nın planlamayı bizzat düzenlemesi karşısında daha açık biçimde kendini göstermektedir. Nitekim, zaman zaman Anayasamızın ne tür bir planı öngördüğünün anlaşılamadığı biçimindeki eleştirilerle (9) karşılaşılması da bunu kanıtlamaktadır. Gerçekten, Anayasamız hangi tür bir plan öngördüğünü açıkça söylememektedir. Zaten öngörmesi de beklenemezdi. Bu, ancak, Anayasa'nın bütününden çıkarılabilir.

Özellikle II. Dünya Savaşını izleyen dönemde yapılmış Anayasaların ortak özelliği doğrudan veya dolaylı biçimde planlama ilkesini benimsemiş olmalarıdır (10) 1961 Anayasası da planlama ilkesine açıkça yer vermiştir. Aslında, 1961 Anayasası planlama ilkesi yanında ekonomik ve sosyal hayatın düzenine ilişkin bir dizi kural getirmiştir. Anayasamıza (m. 2) göre, «Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir». Buna paralel olarak Anayasa, bu il-

(8) III. B.Y.K.P., s. 1082, Paragraf No: 2316.

(9) Ekonomik (Demokratik) Kamu Düzeni, Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu Raporu, Danıştay Dergisi, No: 12 - 13, s. 87.

(10) Katzarov, La planification comme problème juridique, Revue internationale de Droit comparé, 1958, s. 302.

kenin gereği olan başka düzenlemeler de getirmiştir. (Bkz. m. 10/2, 35, 42/2, 43, 44, 45, 48, 49, 50 ve 52) Gene bu amaçla Anayasanın bazı temel hak ve özgürlüklere sınırlar getirdiği de görülmektedir. Örneğin, mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı kullanılamaması ve kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilmesi (m. 36) ve kamulaştırma (m. 38) gibi... Kısacası sosyal devlet ekonomik hayata müdahaleci, düzenleyici ve plancıdır. (11) Devlet müdahalelerinin yaygınlaşmasına paralel olarak da «ekonomik ve sosyal kamu düzeni»nin oluştuğu savunulmaktadır. (12) 1961 Anayasasında da (m. 41) «iktisadi ve sosyal hayatın düzeni»nden söz edilmektedir. Gerçekten 1961 Anayasası (m. 41/1) ekonomik ve sosyal hayatın «adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre» düzenleneceği ilkesini getirmiştir. Gerçi Anayasa'nın genel ve soyut biçimde belirlediği bu amaçlara ulaşmada izlenecek yöntemler siyasal iktidarların tercihine kalıyorsa da, bazen savunulduğu gibi, bu tercihin sınırsız bir nitelik taşıdığı söylenemez. Zaten, bu amaçlara yönelik Kalkınma Planları yapmak, Devlete somut ve kesin bir anayasal ödev olarak verilmiştir.

1961 Anayasası (m. 41/2) iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma amacına yönelik plan yapılırken izlenmesi gereken iki temel amaç ve ilkeyi de öngörmüştür: «milli tasarrufu arttırmak», «yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek». Buradaki «yatırımlar» sözcüğünün kamusal ve özel yatırımları birlikte ifade ettiği gözden uzak tutulmaması gereken bir noktadır. Ayrıca, bu düzenlemenin Devletin «özel teşebbüslerin milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini... sağlayacak tedbirleri» alacağını emreden Anayasa kuralı (m. 40/3) ile birlikte düşünülmesi gerekir. Bu şekilde, Devletin düzenleyici rolünün özel kesim karşısındaki etkenliği ve kapsamı da daha iyi anlaşılabilir olur.

Nitekim, uygulamada, yargı organlarının Devletin ekonomik hayata müdahalelerinden bazılarını Anayasanın Devlete yüklediği, özel girişimin sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlama, ödevi

(11) T. Z. Tunaya, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1969, s. 687.

(12) Y. Madiot, Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral: Recherches sur la notion de l'acte mixte en droit public français, L.G.D.J., Paris, 1971, s. 12.

çerçevesinde değerlendirildiği dikkat çekmektedir. Örneğin, Danıştay Dava Daireleri Kurulu ilâç fiyatlarını saptayan Bakanlar Kurulu kararına karşı açılmış bir davada kararnameyi hukuka uygun bularak davayı reddederken, aynen, «Devletin özel teşebbüsün sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak tedbirleri alacağını emreden Anayasanın 40 ıncı maddesi hükmüne de uygunluk bulunmaktadır» demektedir. (13)

Türkiye gibi «karma», yani kamusal ve özel kesimlerden oluşan bir ekonomiye sahip ülkelerde, planlama işlevinin belirlenmesi önemli bir sorundur. Nitekim, Türkiye’de Kalkınma Planlarının «kamu sektörü için emredici, özel sektör için de yol gösterici ve destekleyici» (14) olduğu kabul edilmektedir. Bununla beraber, bugüne değin, Kalkınma Planlarının bu iki kesim karşısındaki etkinliği tam olarak aydınlanmış değildir. Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisine ilişkin Yüksek Planlama Kurulu Raporunda «karma ekonomi esaslarına göre Planın kamu kesimi için emredici, özel kesim için özendirici olacağını açıklığa kavuşturulmasına» gerek duyulduğunun belirtilmesi (15) de bunu kanıtlamaktadır.

Planın karma ekonomideki işlevinin saptanması aslında, Planın hukuki niteliğini de belirleyen özel bir değerlendirmeyi gerektirmektedir. Kaldı ki, ekonominin temel amaçlarına yönelik oldukları —veya olmaları gerektiği— halde, kamusal ve özel karar merkezleri arasında kendiliğinden sağlanamayan eşgüdüm (koordinasyon), kamu otoritelerinin plan aracılığı ile kişisel serbest seçimleri kamu yararına yöneltme amacıyla yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilecektir. (16) 1961 Anayasasının sosyal ve ekonomik hayatın düzenine ilişkin kurallar yanında planlamaya da ayrıca yer vermesi, Devlet müdahalesinin özel girişimin kamu yararı ile bağdaşmayan biçimde çalışmasını engelliyen negatif sınırlamalarla yetindiği bir dönemden, özel kesimin karar ve seçimlerini kalkınma planlarında saptanan ilke ve amaçlar doğrultusunda etkilemeye yönelik aktif bir nitelik kazandığı aşamaya geçiş olarak yorumla-

(13) D.D.K., 15.11.1971, Türkiye İlâç Endüstrisi İşverenler Sendikası, Danıştay Dergisi, Sayı: 4, s. 204-206.

(14) II. B.Y.K.P., s. 628.

(15) III. B.Y.K.P., s. 972.

(16) L. Mengoni, Programmazione e diritto, Justitia, 1966, s. 6-7.

nabilir. Bu yorumun Kalkınma Planının özel kesim için zorlayıcı nitelikte olmayışı ile ters düştüğü de söylenemez. Ancak, ileride ayrıntıları ile göreceğimiz gibi, bugün için Türkiye’de özel girişimin faaliyetlerini Plan düzenlemeleri çerçevesinde tutabilecek yeterli hukuki araçların varolduğu ve mevcutların da bu amaçla hakkıyla kullanılabilir oldukları savunulamaz. Kaldı ki, kamu kesimi için emredici olan Kalkınma Planları bu kesimde de tatmin edici düzeyde uygulanmamaktadır. Gerçekten, uygulamaya baktığımızda, kamu kesimi yatırımları plan hedefleri altında kaldığı gibi, özellikle yıllık programlarda yer alan tedbirlerin gerçekleşme oranı da çok düşüktür. (17)

Planlamanın gerek kamusal gerek özel kesim açılarından uygulamadaki başarısı «planlama işlemleri» diye nitelediğimiz Kalkınma Planı ile Yıllık Programların bunu sağlayacak hukuki etkenliğe kavuşturulmalarına bağlıdır. Oysa, bugün için, sorunun ilgililerin dikkatini çektiği bile söylenemez.

II. İLGİLİ MEVZUAT AÇISINDAN PLANLAMA İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Planlama işlemlerinin hukuki niteliklerinin saptanmasında temel sorun bu işlemlerin yapılmasını düzenleyen hukuk kurallarından doğmaktadır. Asıl önemli olan ise, planın yasama organınca onanması biçimidir. Gerek Anayasa koyucunun gerek 77 sayılı kanunu yaparken yasama organının bu konuda geçirdiği tereddütler de sorunun önemini kanıtlamaktadır. Hemen belirtelim ki, bugün yürürlükte olan onama sistemi plana yeterli hukuki etkenlik kazandırmak şöyle dursun, Türk Anayasa sistemine yabancı ve ters bir yasama işlemi türü de yaratmıştır.

Bilindiği gibi, bugün yürürlükteki sisteme göre, Kalkınma Planı önce TBMM Plan Karma Komisyonunda görüşülüp karara bağlanmaktadır. Daha sonra Cumhuriyet Senatosu genel kurulunda görüşülerek karara bağlanan plan, tekrar TBMM Plan Karma Komisyonuna gönderilmektedir. Buradan Millet Meclisine gelen Plan Millet Meclisi genel kurulunda görüşüldükten sonra «nihaî» olarak karara bağlanmaktadır. Resmi Gazetede Kalkınma Planı

(17) 1963-1971 yılları arasında tedbir uygulama durumu için bkz. III. B. Y.K.P., s. 936, paragraf no: 2225.

ile birlikte yayınlanan da Millet Meclisi kararıdır. Oysa, söz konusu karar, hem «şekli», hem de «maddi» açılardan Anayasa Sistemimize yabancı ve ona ters düşen bir karardır. Bilindiği gibi, bizim Anayasa Sistemimizde yasama meclisleri, ayrı ayrı veya TBMM Birleşik Toplantısında bir araya gelerek karar alabilirler. Üstelik, Anayasamız, meclislerin hangi hallerde bir araya gelip karar alabileceklerini de ayrı ayrı göstermiştir. Plan konusundaki karara gelince: Kanunların yapılmasında izlenen mekik sistemi uygulanmış olmasına rağmen ortaya millet meclisi kararı çıkmıştır. Böyle bir yol, bizim Anayasamıza en azından şekli açıdan ters düşmektedir.

Genel olarak yasama organının «karar» adı ile yaptığı işlemler meclislerin iç işlerini veya yürütme ile ilişkilerini konu alırlar. Kısacası, yasama organının «iç hukuku»na ilişkindirler, Oysa, Kalkınma Planını onaylayan karar, ne yasama organının iç işleyişini, ne de yürütme ile ilişkilerini düzenlemektedir. Nitekim, 77 sayılı Kanunu inceliyen Geçici Komisyon, kanun ile onama biçimini savunurken yasama meclislerinden ayrı ayrı alınacak onay kararlarının veya meclislerin birleşik toplantısında alınacak onay kararının yürütme organını bağlamıyacağını açıkça belirtmiştir. (18) Oysa, Planın kamu kesimi için «emredici» niteliğinden hareket edilerek yasama organının alacağı «karar»larla yürütmenin faaliyetlerini sınırlandırabileceği sonucuna varmak gerekir ki, bu da bir çeşit usul saptırması ile karşı karşıya bulunulduğunu gösterir. Kaldı ki, Planın dolaylı biçimde de olsa, kişiler için hak ve yükümlülükler doğurabileceği kabul edilirse, bugün yürürlükteki onama biçimi ile bunu sağlamak hiç mümkün değildir. Zira, Anayasanın 64 üncü maddesinin gerekçesinde açıkça belirtildiği gibi, kişiler için hukuki sonuç doğuracak düzenlemelerin kanun biçiminde yapılması gerekmektedir. (19) Bu kısa açıklamadan da anlaşılabilirliği gibi, yürürlükteki onama biçimi Kalkınma Planına Anayasanın ve 77 sayılı Kanunun vermeyi amaçladığı hukuki etkenliği sağlamaktan uzak olduğu gibi; Anayasa sistemimize yabancı bir işlem türü

(18) 1962 tarih ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın yürürlüğe konulması ve bütünlüğünün korunması hakkında Kanunu inceliyen Geçici Komisyon Raporu. M.M.S. Sayısı 232'ye 2 inci ek, s. 3.

(19) Gerekçede aynen «Şu halde, Meclisler vatandaşlar için riayeti mecburi tasarrufları karar şeklinde yapamıyacaklardır» denilmektedir.

de ortaya çıkarmıştır. Bu durum karşısında yürürlükteki onama biçiminin değiştirilmesi gerekmektedir.

Anayasamızın ve özellikle 91 sayılı Kanununun (m. 14) «kalkınma planının alalade bir yasama işlemi ile tamamlanmasını öngördüğü söylenemez» (20) Kaldı ki, onaylama yetkisi, bugünkü haliyle, yasama organını oluşturan meclislerden yalnız birine tanınmaktadır. Bu bakımdan, ilk üzerinde durulabilecek çözüm, planın TBMM Birleşik Toplantısında görüşülüp karara bağlanmasıdır. Nitekim, 1971 yılında yapılması düşünülen Anayasa değişiklikleri arasında böyle bir öneri yer almıştır. (21). Ancak, partiler arası komisyonda kabul görmeyen bu öneri, usulden tasarruf sağlama, yasama organının iki kanadını da eşit söz sahibi yapma ve nihayet Anayasa Sistemimize yabancı bir uygulamaya son verme gibi yararlar sağlayabilirse de, plana gerekli hukuki etkenliği sağlamaktan uzak kalacaktır. Bu bakımdan asıl üzerinde düşünülmesi gereken kanunla onama biçimi olmalıdır.

Anayasa ve hukuk sistemimize uygun bir onama biçimi olarak kanun yolu benimsendikten sonra bunun alternatifleri tartışılabilir. Aslında, bu alternatifler «plan» gibi kendine özgü bir belgenin «kanun» gibi katı bir rejime bağlı hukuki işlemle bağdaştırılması çabasından doğmaktadır. Bir başka deyimle, bütünüyle plana kanun niteliği ve kuvveti tanımanın olanaksızlığı hukukçuları bağdaştırıcı çözümler üzerinde düşünmeye zorlamıştır. Bu açıdan Anayasamızın ve 77 sayılı Kanununun hazırlanması sırasında üzerinde durulmuş çözümler yanında Fransa ve İtalya'daki uygulamalar da bazı ipuçları verebilecek niteliktedir. Bu çözümlerin ayrıntısına girmeksizin, planın bir kanuna ek olarak onanması konusunda, bunun plana kazandıracığı hukuki nitelik ve kuvvet açısından kısaca durmak istiyoruz.

Her şeyden önce, kanuna ek olarak onanma, plana «şekli kanun» kuvveti kazandıracaktır. Ayrıca, yapılması ve değiştirilmesine ilişkin olarak getirilecek özel düzenlemelerle «şekli kanun» niteliğinin daha da kuvvetlendirilmesi mümkündür. Asıl önemli olan kanunla onama biçiminin maddi açıdan plana kazandıracığı normatif nitelik ve kuvvettir. Kanuna ek olarak onanan plan, bütünüyle

(20) L. Duran, İdare Hukuku, 1972-1973, s. 281. (Çoğaltma).

(21) Cumhuriyet Gazetesi, 8 Aralık 1972, s. 7.

kanun nitelik ve kuvveti kazanacak mıdır; yoksa, plan düzenlemeleri arasında bu açıdan bir ayrım mı yapmak gerekecektir? Tartışılması gereken sorun budur. Gerçekten, planın kapsamına baktığında, genel açıklamaların, analizlerin, eleştirilerin, geleceğe yönelik varsayımlarla bunlara dayanan tahminlerin geniş yer tuttuğu görülür. Bunların normatif bir nitelik kazanmaya elverişli olmadıkları açıktır. Ancak, bunların yanında, yasama ve yürütme organlarına yönelik somut ve ayrıntılı düzenlemelerin yer aldığı da görülmektedir. İşte, planın kazanacağı normatif nitelik açısından üzerinde durulması gerekenler de bunlar olacaktır.

Prof. Duran'ın haklı olarak belirttiği gibi, «hukuki nitelermeler, planlama belgelerinin uygulanabilir hüküm ve esasları hakkında geçerli olup bunlar dışındaki ilke ve ifadeler hukuk kuralı sayılan kanunların tefsir ve tatbikinde aydınlatıcı, yöneltici ve açıklayıcı etkiler taşıyabilir. (22) Batı'da da geleneksel anlamda hukuk kurallarının plan düzenlemeleri ile bağdaşmadığı (23) görüşünden hareket eden bazı hukukçuların, gerçeğe uygun hukuki gruplar yaratmak gerektiğini savundukları (24) dikkat çekmektedir. İşte bu çabalar sonucunda, «direktif», «amaç-kural» (norme-objectif) gibi yeni kavramlar geliştirilmektedir. (25) Aynı şekilde, bazı yazarların da, ulaşılacak amaçları saptamakla yetinen «prospectif» nitelikli işlemlerden söz ettikleri görülmektedir. (26)

Türk hukukunda da plana tanınan hukuki nitelik açıklıktan yoksundur. Bunun en büyük nedeninin yürürlükteki onama biçimi olduğu da bir gerçektir. Nitekim, kamu hukuku doktrinimizde planı yasama organının idari nitelikte bir işlemi olarak gören yazarlar (27) olduğu gibi; kanundan da üstün bir hukuki işlem olarak

(22) Duran, op. cit., s. 284.

(23) J. H. Kaiser, La planification en Europe occidentale (aspects juridiques); in Institutions juridiques du gouvernement de l'économie, Presses universitaires de Bruxelles, 1968, s. 90.

(24) F. Goguel, le Plan et le Paulement, in la Planification comme processus de décision, Chaiers de la Fondation nationale des sc. Pol., No: 140, Colin, Paris, 1965, s. 92.

(25) A. Barbera, Leggi di piano e sistema della fonti, Giuffrè, Milano, 1968, s. 45.

(26) Capal, Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère «prospectif», A.J.D.A., 1968, s. 324.

(27) Ş. Gözübüyük, İdari Yargı, TODAİE yayını, Ankara, 1970, s. 71.

niteleyip, hukuki işlemler sıralamasında Anayasa ile kanun arası bir yere oturtanlar (28) da vardır. Bu görüşlere katılmak mümkün değildir. İşte, bu karışıklıklara son verebilmek ve Anayasa sistemimize uygun bir onama biçimine kavuşabilmek için olağan yasa-biçiminden, yani kanun yolundan yararlanmak gerektiğine inanıyoruz. Kaldı ki, planların özel kesim karşısında da hukuki etkenliğe sahip olduğu kabul ediliyorsa —ki böyle olmak gerekir—, onamanın Anayasa sistemimiz içinde kalınarak bir kanunla yapılması zorunluluk olmaktadır. (29)

Devlet Planlama Teşkilatının kurulması hakkındaki 91 sayılı Kanun (m. 15) planlama merkez teşkilatınca hazırlanan yıllık programların Yüksek Planlama Kurulunca incelendikten sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilerek kesinleşeceğini öngörmektedir. Dolayısıyla, üzerinde durulması gereken, Bakanlar Kurulu kararının yıllık programa yürütme organının düzenleyici işlemi niteliği verip vermediğidir. Bu soruya olumlu cevap vermek mümkündür. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de yıllık programları tüzük ve yönetmelikler gibi, yürütme organının düzenleyici işlemleri saymaktadır. (30) Danıştay da bir kararında (31) yıllık programı, «düzenleyici icrai ve idari bir tasarruf» olarak nitelediği halde, bir başka kararında (32) düzenleyici ve genel bir tasarruf olarak iptal davasına konu olamayacağına karar vermiştir. Oysa yıllık program ya yürütme organının düzenleyici işlemidir ve dava konusu olabilir ya da değildir. Danıştay kararlarındaki bu çelişki, aslında bir temel güçlükten doğmaktadır ki, o da yıllık programların içeriği ile ilgilidir.

Gerçekten, yıllık programın uygulanmasına ilişkin «karar» ile «yıllık program» arasındaki farkı dikkate almadan yapılacak bir değerlendirme eksik kalacaktır. Zaten Danıştayın yukarıda değindiğimiz iki kararından ilkinde uygulama kararı; ikincisinde yıllık

(28) Tunaya, op. cit., s. 727.

(29) Bu yöndeki görüşler için bkz. Aytür, op. cit., s. 129; Duran, op. cit., s. 285; E. Teziç, Türkiye'de 1961 Anayasasına göre Kanun kavramı, İstanbul, 1972, s. 20; S. K. Mimaroglu, Ticaret Hukuku, Birinci cilt: İşletme Hukuku, Ankara, 1970, 2. bası, s. 140, dip not: 33.

(30) 23, 24 ve 25/10/1969 tarihli ve E. 1967/41-K. 1969/57 sayılı karar için bkz. A.M.K.D., sayı: 8, s. 42.

(31) D.D.K., 4/6/1971, KUŞ-TUR, Danıştay Dergisi, sayı: 5, s. 132.

(32) D.D.K., 7/12/1973, E. 1973/716. (yayınlanmamıştır).

1
programdaki bir düzenleme dava konusu yapılmıştır. Dolayısıyla, doktrinde de bazı yazarların savundukları gibi (33) hukukî niteliği belirlerken uygulama kararı ile yıllık program arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Hemen belirtelim ki böyle bir ayırım da sandığı kadar kolay değildir. Nitekim, idare edilenler açısından hukuki sonuçlar doğurduğu açık olan «Genel Teşvik Tablosu»nun yıllık program metninde yer alışı anlamlıdır. Yıllık programın uygulanmasına ilişkin «karar»ın yürütme organının düzenleyici işlemleri niteliğinde olduğunu kabul ettikten sonra, hukuki etkenlik kazandırılmak istenen düzenlemelerin uygulama kararı içine alınması bir çözüm olarak görünmektedir.

III. PLANLAMA İŞLEMLERİNİN UYGULAMADAKİ HUKUKİ ETKENLİĞİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE BAZI ÖNERİLER

Planlama işlemlerinin hukuki nitelikleri ve etkenlikleri konusundaki kuramsal tartışmaların yetersizliği uygulamada bulunacak çözümlere ve özellikle yargı organlarının tutumuna büyük önem kazandırmaktadır. Her şeyden önce, planlamanın kamu kesimi için emrediciliği kabul edildiğine göre, Kalkınma Planlarına ve Yıllık Programlara aykırı işlem ve eylemlerin bir yaptırımla karşılaşmasını sağlamak gerekir. Oysa, bugün için böyle bir yaptırım sisteminin varlığından söz etmek güçtür. Yatırım harcamaları açısından ilk akla gelen bütçe uygulamasında Maliye Bakanlığı ile D.P.T. arasında işbirliğini gerçekleştirecek etken bir hukuki mekanizmanın kurulmasıdır. Gene bu açıdan üzerinde durulabilecek bir başka konu Sayıştayca yapılan denetimin plana uygunluk denetimini de kapsayacak biçimde geliştirilmesidir. Öte yandan, iktisadi devlet teşekküllerinin yatırım politikalarını plan çerçevesinde disiplin altına almak amacına yönelik denetim sisteminin de, bugünkü haliyle yeterli olduğu söylenemez.

Asıl önemli sorun, uygulayıcıların sorumluluğunu gerektirecek bir denetim ve yaptırım sisteminin geliştirilmesidir. Nitekim, 933 sayılı kanuna ilişkin Anayasa Mahkemesi kararına karşı oy yatan bazı üyeler Kalkınma Planını değiştirmeden öngördüğü işleri yapmayan idarenin sorumlu olacağını belirtmişlerdir (34) Böyle bir

(33) Aytür, op. cit., s. 130; Duran, op. cit., s. 287

(34) Ketenoğlu, Uluocak, ZARBUN, Koçak ve Önel'in karşı oy yazıları için bkz A.M.K.D., sayı: 8, s. 95.

denetim sistemi siyasal ve yargısal olmak üzere iki türlü olabilir. Anayasamızın 105 inci maddesine dayanarak plan uygulamasından başbakan ve bakanların hükümetin izlediği genel politika, bakanların da kendi hizmet bölümlerinin izlediği uygulama dolayısıyla siyasal sorumluluklarının davet edilmesi mümkün olduğu gibi; gerektiğinde, hukuki ve cezai sorumlulukları da söz konusu edilebilir. Nitekim, uygulamada, Anayasanın (m. 90) öngördüğü Meclis Soruşturması yolunun bu amaçla zaman zaman kullanıldığı dikkat çekmektedir. (35) Ancak, hükümetin parlamento çoğunluğuna dayandığı gerçeği göz önünde bulundurulursa siyasal denetim yolundan çok şey beklenemeyeceği kolayca anlaşılır.

Öte yandan, plan düzenlemelerine aykırı davranma ilgili memurlar için de görevi kötüye kullanma sayılıp Türk Ceza Kanununun 240 inci maddesinden yararlanma düşünülebilir. Aynı şekilde, bütçe harcamalarının yıllık programlara uygunluk açısından da denetlenmesini sağlayacak bir sistemin geliştirilmesinden sonra, ilgililerin plan ve programlara aykırı harcamalardan mali sorumlulukları söz konusu edilebilir. Ancak, bugün için planın kamu kesiminde emrediciliğini sağlayacak hukuki yetki ve sorumlulukların yeterince belirlenmiş olduğunu ve gerekli yaptırımların varlığını savunmak mümkün değildir.

Planın özel kesim karşısında etkenliği «teşvik ve yönlendirme politikası» ile sağlanmaya çalışıldığına göre, bunun hukuki rejiminin belirlenmesi de önemli bir sorundur. Türk plan uygulamasında 933 sayılı Kanun ve buna ilişkin Anayasa Mahkemesinin iptal kararı, bu alanda ne tür hukuki sorunların ortaya çıkabileceğini açıkça göstermiştir. Teşvik uygulamasında temel ilke özel girişimin plan çerçeve ve doğrultusunda faaliyette bulunduğu ölçüde destekle-

- (35) Örneğin, «yakınlarına ve kardeşlerine sağlamış olduğu kredilerin temin edilmesinde ve yatırım indiriminden istifade ettirilmelerinde Beş Yıllık Kalkınma Planına aykırı hareket ettiği ve bu fiillerinin Türk Ceza Kanununun 240 inci maddesi kapsamına girdiği iddiası ile» zamanın Başbakanı (Bkz. RG; 20 Haziran 1972, sayı: 14221) «İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının petrol sanayii bölümünü değiştirerek tatbik etmesiyle 77 sayılı kanunun 4 üncü maddesine aykırı hareket ettiği ve bu fiilinin Anayasanın 129 uncu maddesine aykırı olduğu iddiasıyla» zamanın Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı hakkında (RG; 27 aralık 1972, sayı: 14404, s. 4) açılmış meclis soruşturmaları bunun tipik örnekleridir.

nip teşvik edilmesidir. Prof. Onar'ın isabetle belirttiği gibi, «ferde, kalkınma ödevlerini nazara almaksızın ve ondan kalkınma bakımından sosyal ve ekonomik bir kamu borcunu yerine getirmeksizin ona krediler açması ve mali yardımlar yapması anayasa esaslarıyla hatta devlet kavramıyla bağdaşmaz.» (36) Yoksa, bizatihi teşvik ve yönlendirme politikasının Anayasa'ya ters düştüğü soyut olarak savunulamaz.

Bilindiği gibi, teşvik tedbirleri uygulamasında idarenin takdir yetkisini keyfi olarak kullanması eleştirilere yol açmıştır. Nitekim, Maliye Bakanlığında bir müfettişler grubu D.P.T. Teşvik ve Uygulama Dairesinde yaptıkları denetim sonunda teşvikle ilgili ölçütlerin açık ve kesin olarak belirlenmemiş olması sonucu uygulayıcıların geniş takdir yetkisinden yararlandıklarını, bunun da çoğu kez objektif olmayan uygulamalara yol açtığını belirtmişlerdir. (37) Kaldı ki, 1973 Yılı Programında, «Teşvik ve yönlendirme politikasında temel ilke, idari takdir ve sübjektif seçimliliğin olanak ölçüsünde en düşük seviyede tutulmasıdır. Uygulamada açıklık, genellik ve devamlılık esas olacaktır.» (38) denilmesi de bunu kanıtlamaktadır. Gerçekten, 1973'den itibaren yıllık programlara ek olarak yayınlanan Genel Teşvik Tablosunda sektörlerle üretim kollarının yararlanabilecekleri teşvik tedbirleri saptanmak yoluna gidilmiş ve bu tablonun uyulması zorunlu nitelikte olduğu belirtilmişse de, hemen arkasından konulan «açıklama» ile Tablonun sınırlayıcı niteliği kabul edilmeyip, ilgili bakanlığa takdir yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla, teşvik uygulamasında kendiliğinden işleyebilen, açık, sürekli ve idari takdiri asgariye indiren bir hukuki çözümün bulunması gerekmektedir.

Özel kesim açısından belirtilmesi gereken son bir nokta da, bugün yürürlükte bulunan ve özel kesimin faaliyetlerini sınırlandırıcı nitelikteki çeşitli kuralların Anayasa ve plan düzenlemeleri doğrultusunda hakkıyla uygulanabilmesidir. Bu soruna ileride yargısal denetim konusunu incelerken tekrar dönme olanağı bulacağız.

Planlama işlemlerine uygulamada tanınacak hukuki etkenlik konusunda yargı organlarına önemli görevler düşmektedir. Planlama işlemlerinin hukuki niteliklerinin açıklığa kavuşturulmasında

(36) Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1966, c. II, s. 744.

(37) Rapor özeti için bkz. Cumhuriyet Gazetesi, 5 Ocak 1973, s. 6.

(38) 1973 Yılı Programı, s. 276, No: 470.

yargı kararlarının önemli katkıları olacaktır. Yukarıda değindiğimiz gibi bugünkü onama sisteminin yetersizliği Kalkınma Planının hukuki niteliği konusunun belirsiz kalmasına yol açmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkememiz de bu belirsizlik karşısında haklı olarak «Plan, Yasama Meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde bulunmadığı için herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur» demektedir. Bununla beraber, Yüksek Mahkemenin, bu haliyle bile plan düzenlemelerine normatif bir nitelik ve kuvvet tanıma çabasında olduğu görülmektedir. Zira, Anayasa Mahkemesine göre «Beş Yıllık Plan bir takım kurallar koymakta ve bu kurallar bir takım ödevlerin yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır», (39)

Anayasa Mahkemesine ve Danıştaya, yaptıkları yargısal denetimde, plan düzenlemelerinden hukuka uygunluk koşulu olarak yararlanmada büyük görevler düşmektedir. Bugün için bizzat Kalkınma Planının kendisinin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi mümkün değilse de, kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesinde plan düzenlemelerinden «referans-norm» olarak yararlanılması mümkündür. Gerçekten, kanunların Anayasa'nın ekonomik ve sosyal hayatın düzenine ilişkin kuralları ve özellikle planlı kalkınma ilkesi açısından Anayasa'ya uygunluklarının araştırılmasında bu ilkeleri somutlaştıran belge olarak Kalkınma Planından yararlanılabilir ve yararlanmak da gerekir. Bu yöndeki görüşlerin italyan kamu hukuku doktrininde de savunulduğu dikkat çekmektedir. (40)

Plan düzenlemelerinden «referans-norm» olarak yararlanma eğiliminin idari yargıda giderek arttığı dikkat çekmektedir. Örneğin Danıştay yeni köy kurulmasına ilişkin idari kararları denetlerken «plan çalışmaları»ndan yararlandığı gibi (41); iktisadi devlet teşekküllerinin yöneticilerin görevlerine son veren işlemleri denetlerken de, yöneticilerin başarılı olup olmadıklarını plan düzenlemelerine dayanarak araştırmaktadır. (42) Ancak, Danıştayın takdir yetkisinin kullanımının kamu yararına uygunluğunu denetlediği her

(39) A.M.K.D., sayı: 8, s. 37-38.

(40) Barbera, op. cit., s. 71.

(41) 12. D., 17/5/1971, E. 1970/631-K. 1971/1255. (yayınlanmamıştır).

(42) 12.D, 19/4/1971 Karadeniz, Danıştay Dergisi, sayı: 5, s. 339.

durumda plan düzenlemelerinden «referans-norm» olarak yararlandığı da söylenemez. Nitekim, Danıştay 12. Dairesi turizm müessesesi belgesine sahip olanlara hazine arsasının satılmasına izin veren Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu uygulamasında, plandaki düzenlemeleri ileri sürerek satıştan kaçınan Maliye Bakanlığı işlemini iptal etmiştir. (43) Bununla beraber, aynı Dairenin, kararın düzeltilmesi istemi üzerine, bu kez plan düzenlemelerini dikkate alarak birinci kararından döndüğü ve iptal istemini reddettiği dikkat çekmektedir. (44)

Öte yandan, Dava Daireleri Kurulu ilk kararında 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununa dayanarak Bakanlar Kurulunca verilmiş izni, ülkenin ekonomik gelişmesine yararlı bularak iptal istemini reddettiği (45) halde, kararın düzeltilmesi istemi üzerine verdiği ikinci kararında «2. Beş Yıllık Kalkınma Planının stratejisine ve ana hedeflerine» aykırı bularak iptale hükmetmiştir. (46) Danıştayın bu son kararda izlediği tutumu benzer kararlarında da sürdürerek özellikle idarenin takdir yetkisini denetlediği durumlarda plan düzenlemelerinden «referans-norm» olarak yararlanması temenniye değer.

Daha önce değindiğimiz gibi, yıllık programların hukuki niteliğinin belirlenmesi Kalkınma Planının kine göre daha kolaydır. Bununla beraber, Danıştayın yıllık programlara yürütme organının düzenleyici işlemlerinin hukuki sonuçlarını tanımakta gösterdiği çekingenliğe ve kararlarındaki çelişkiye yukarıdaki açıklamalarımız sırasında değinmiştik. Tekrardan kaçınarak şu kadarını belirtelim ki, yıllık programın uygulanmasına ilişkin «karar» da yer alan düzenlemelere yürütme organının düzenleyici işlemlerine tanınan hukuki etkenliğin tanınmasında yarar vardır.

Öte yandan, yıllık programlarda yer alan düzenlemelerden de yargısal denetim de «referans-norm» olarak yararlanılması mümkündür. Bu konuda yargı organlarına nasıl önemli görevler düştüğüne Kalkınma Planına ilişkin olarak değinmiştik. Uygulamada

(43) 12.D., 25/1/1971, Bayındır, Amme İdaresi Dergisi, c. 4, s. 243.

(44) 12.D, E. 1971/2063-K, 1971/2209.

(45) D.D.K., 10/2/1971, E. 1968/295-K. 1971/1042, Amme İdaresi Dergisi, c. 6, 1973, sayı: 2, s. 124.

(46) D.D.K., 9/3/1973, E. 1972/239-K. 1973/152, Amme İdaresi Dergisi, c. 6, sayı: 2, s. 120.

yıllık programlardan «referans-norm» olarak yararlanılan Danıştay kararlarına da rastlanmaktadır. (47) Danıştayın bu tutumunu geliştirerek sürdürmesinde hem yargısal denetimin etkenliği, hem de idare edilenlerin güvencesi açılarından yarar vardır.

SONUÇ :

Planlamanın ortaya çıkardığı hukuki sorunların tümünü bu tebliğ çerçevesinde ele almanın güçlüğü bizi ister istemez bu sorunlardan önemli gördüğümüz bazıları da değinmekle yetinme durumunda bıraktı. Kaldı ki, başta giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi, sorunlardan çoğu hukuk yanında başka bilim dallarını da ilgilendiren karmaşık bir nitelik taşımaktadır. Tebliğ çerçevesinde değinme olanağı bulamadığımız, planlama örgütünün İdare içindeki yeri ve siyasal iktidarda ilişkileri sorunu bunun tipik örneğidir. Bu, siyasal bilim yanında Anayasa hukuku ve idare hukuku çerçevesinde de üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Hemen şu kadarını belirtelim ki, DPT'nin Anayasa'da düzenlenmesi Anayasa tekniği açısından pek isabetli olmamıştır. Çünkü, planlama görevinin, adı Devlet Planlama Teşkilatı olmayan bir başka birime verilmesi veya İtalya'da olduğu gibi «Bütçe ve Plan Bakanlığı» kurulması için Anayasa değişikliği yapmak gerekecektir.

Alınacak ekonomik kararlar siyasal iktidarın bu konudaki temel tercihleri ile yakından ilgili olduğundan plancılarla siyasal iktidarı elinde tutanların zaman zaman karşı karşıya gelmeleri olaşığı vardır. Nitekim bizdeki plan uygulamasında bunun örneklerine rastlanmıştır. Bundan doğabilecek çatışmalara engel olunabilmesi planlama örgütünün İdare içindeki yerinin, dolayısıyla siyasal iktidarla ilişkilerinin iyi belirlenmesine bağlıdır. Kalkınmaya ilişkin temel tercihleri yapmanın siyasal iktidara ait olduğu gerçeğini kabul ettikten sonra plancıların görevinin, bu kararların ülke yararına olması için teknik bilgi ve becerileri ile siyasal otoriteye yardım etmek olduğu kolayca anlaşılır. (48)

(47) D.D.K., 25/6/1971 Mahdut Mesuliyetli Doğu Pendik Plaj Yapı Kooperatifi, Danıştay Dergisi, sayı: 5, 1972, s. 146; IV. D., 26/5/1970, Çelik Montaj Ticaret ve Sanayi A.Ş., Danıştay Dergisi, sayı: 2, 1971, s. 151.

(48) A. Damalı ve C. Ürünü, Demokratik planlı kalkınmanın siyasi ve teknik önkoşulları, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, sayı: 33, 1974 s. 3-5.

Öte yandan, DPT, kuruluşunda düşünülmüş olan küçük danışma birimi niteliğini de giderek kaybetmeye başlamış, çıkarılan kanunlarla kendisine verilen görevler hergün biraz daha artmış ve sonuçta günlük bazı işlerin de kendisinden sorulduğu kalabalık bir Devlet dairesi haline gelmiştir. Başka ülkelerde planlama biriminin kamusal ve özel çıkar gruplarının üstünde kalmasına özen gösterilmesine (49) karşın, bizdeki uygulama aksi yönde olmuş ve planlama birimi çıkar tartışmalarında taraf durumuna düşürülmüştür. Nitekim, 1963-1967 yılları arasında DPT yargı organları önünde her hangi bir çekişmede taraf olmadığı halde; 1968-1971 yılları arasındaki üç yıllık dönemde 150'ye yakın davada taraf olmuştur. (50)

Tebliğimizde değindiğimiz sorunlar gerçekte planlamaya ilişkin hukuki sorunlar arasında temel nitelikte gördüklerimizdir. Dolayısıyla, planlama işlemlerinin hukuki niteliklerinin açıklığa kavuşturulmasının uygulamada planlamanın etkenliğini ve başarısını sağlamanın temel koşulu olduğuna inanıyoruz. Bu açıdan önemli rolü olan mevzuatın, bugün için yeterli açıklıktan uzak olduğunu yukarıdaki açıklamalarımız sırasında ortaya koymaya çalıştık. Gene bu açıklamalarımız sırasında, yürürlükteki mevzuatta bir değişikliğe gidilmesi zorunluğunu da ortaya koyduk.

Böylesine bir mevzuat değişikliğinin kısa dönemde gerçekleşebilme olasılığının zayıflığı karşısında uygulamada yargı organlarına önemli görevler düşmektedir. Bu görevi yukarıdaki açıklamalarımız sırasında planlama işlemlerinden «referans-norm» olarak yararlanma biçiminde özetlemeye çalıştık. Gerçekten, özellikle ekonomik alana ilişkin işlemlerin yargısal denetiminde artık Batıda'da «ekonomik hukuka uygunluk» (legalite economique) kavramından sözedilmeye başlanmıştır. (51) İşte bu anlamda ve özellikle idarenin takdir yetkisinin kamu yararına uygunluk açısından denetlendiği durumlarda yargı organı planlama işlemlerinden huku-

(49) G. Traves (çev. S. Özmen), Ekonomik kalkınma aracı olarak Dünyada planlama ve programlama, Planlama Dergisi, sayı: 11, 1971, s. 76.

(50) Ö. F. Erdem, 933 sayılı yasa ve plan uygulamasına etkisi, Ankara, 1971, s. 163. (Basılmamış doktora tezi).

(51) R. Savy, Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économique de l'administration, Actualité juridique de Droit administratif, 1972, s. 5.

ka uygunluğun bir parçası olarak yararlanabilir. Böylece, bir yandan yargısal denetimin objektif ölçütlere dayandırılarak etkinliği arttırılırken; öte yandan da idare edilenlere daha çok güvence sağlanmış olacaktır.

**ENFLÂSYONUN HAKLARA ETKİSİ
HUKUKUMUZDA BU YÖNDEKİ BOŞLUK
MAHZURLU UYGULAMALARDAN ÖRNEKLER
HALK SEKTÖRÜ YÖNÜNDEN BAĞLANTILAR**

Av. Hayati TOPALLI

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

ENFLASYONUN HAKLARA ETKİSİ, HUKUKUMUZDA BU YÖNDEKİ BOŞLUK, MAHZURLU UYGULAMALARDAN ÖRNEKLER, HALK SEKTÖRÜ YÖNÜNDEN BAĞLANTILAR

Av. Hayati TOPALLI

Hak ölçüsü para üzerinde kısa düşünceler:

Çağımızda hakların ölçüsü para ile hesaplanmakta ve genellikle para ile karşılanmaktadır.

Para'nın uzayan zaman içinde değişebilmekte olan satın alma gücünün hukukî ihtilâflarda, davalarda yeterince nazara alınmadığı, artık bugün kuvvetle ileri sürülebilir.

İlke olarak, borç-alacak münasebetlerinde alacaklının hakkının uzayan zaman sonunda bir azalmaya uğramamasını savunmak doğaldır. Eğer borçluları bazı yönlerden himaye gerekirse onun özel koşulları ve kaynakları bulunmalıdır.

Kanunları yapanların paranın satınalma gücündeki düşmeleri (pek rastlanmamakla beraber yükselmeleri) yeterince hesaplamadıklarını iddia etmek mümkün ve çok haklıdır. Bu belki hukukcuların yeterli ekonomik bilgiyle donatılmış olmamalarından ya da ekonomik inkişafların sonradan birden çoğalarak ortaya çıkmasındandır.

Hukuk'un eleştiri konusu olan noksanlıklarının biri, olayları çok gecikerek izlemesidir. Herhangibir ekonomik realitenin önce kendisini ortaya çıkarması, sonra geçici bir şey olmadığını kabul edilmesi, daha sonra bu olayın tedbirsiz bırakılmasından yararlananların mukavemetlerinin kırılması, bunu takiben de teşri orga-

nının ilgisine mazhar olup kanun müdahalesine tâbi tutulması çok zaman almaktadır.

Kaza organının görülen boşlukları doldurması da özellikle, bizde rastlandığı gibi çeşitli nedenlerle (ekonomik yönlü içtihatlar) çıkarılmadığı için mümkün olmamaktadır.

Hak ölçüsü olarak kullanılacak olan para'nın münasebetin başındaki kadar, hiç değilse ona çok yakın bir menfaati alacaklıya sağlaması gerekir ki hukukun görevi bu olmak lâzımdır. Para dediğimiz şey, bir ihtilâfın pek çok uzaması yüzünden haklıya yıllarca sonra çok düşük bir menfaat sağlayabilecek duruma düşmüşse, onun hakları karşılamak vasfı kalmamış demektir.

İnsanlar para olarak çok şey kullanmışlardır. Davalarda, ilk dönemlerde kaza organlarının tazmin konusu yaptığı müddeabihin kendisi idi.

Çeşitli misliyat, hükmün konusu olurdu. Örneğin ödünç buğday veren aynı miktarda buğday almaya hak kazanırdı.

Zaman süreci içinde hakka konu olan misliyat yerine bedelini ödetmeye yönelinmiş, bu, pratiklik sağlamıştır.

Para olarak kullanılan şeyler de değişmiştir.

Bu meyanda altın (veya benzeri) madenlerden sikkeler para sisteminin birimi olarak kullanılmıştır.

Sonra banknot ve kâğıt para dönemine geçilmiştir.

Altın veya buna aynen tekabül eden banknot dönemlerinde, paranın kendisi (nédreti itibariyle) değer taşır ve piyasada arttırılmaz ya da arttırılmazken, emin bir ödeme aracı sayılırdı.

Fakat şimdiki kâğıt para sistemine geçildikten sonra, paranın emin bir ödeme vasıtası olmasından çıkacak şekilde çoğaltılarak piyasalara sürülebilmesi olasılığı vardır.

Enflasyon nedenleri :

Aslında paranın satınalma gücündeki düşüş olarak ta adlandırılabilir olan enflasyon'a şimdikinden değişik türde evvelce de rastlanırdı. Altın para döneminde dahi bizde rastlanan bu tür enflasyona ve doğurduğu huzursuzluklara misal olarak, vaktiyle Devletin altına bakır katarak kalitesini taşıdığı etmesi ve bu yönden

piyasaya (zuyuf akçe) sürülmesi ve fiatların bu nedenle artması gösterilebilir.

Tabiatıyla aylık geliri miktar yönünden sâbit kalıp, ihtiyaçlarının karşılanması yönünden yetersiz hale gelen ücret erbabı, piyasayı zuyuf akçe kaplayınca, anlaşılabilir sebeplerle gayrimemnun kalır; bilfarz bunlar Yeniçeri ocağı mensupları ise kazan kaldırır, isyan ederlerdi.

Aylık geliri, mağşuş para ile ödenen yeniçeriye, özellikle gayrimüslim ve gayri türklerden oluşan çarşı esnafı, paranın içindeki bakırı hesaba katarak fiat artışı uygulayınca, ortaya bütçe dengesizliği çıkar, başka nedenlerle de gayrimemnunluğu olabilecek yeniçeri isyan ederdi.

Aynı ekonomik durumda olan ulema sınıfının bu isyanları desteklemesi de bu yüzdendi.

Eğer bu isyanların tenkilinde kullanılan diğer bazı kuvvetler bulunabiliyorsa, onların pazar ekonomisiyle ilişkisiz, otarşik bir düzene bağlı olduklarını düşünmek icabeder. Sipahiler gibi...

O çağın Devletinin güçlüklerinden biri, para olarak kullanılan altını arttırma olanağının her zaman ele geçirilemeyeşiydi. Fetih devri kapanmış, kadrolar genişlemiş, masraflar artmış ve fakat altını çoğaltmak mümkün olamayınca başka tâvizler verilmeye başlanmış, örneğin yeniçerilerin başka yönlerden gelirlerini arttırmaları için esnaflığına, dükkân açmalarına göz yumulmuştu... Bir zorunluk olmasa, hangi padişah veya vezir icabında tahtını da makamını da, mülkünü de koruyacak olan askerin meslek dışı uğraşa geçmesine razı olurdu...

Altın para döneminin enflâsyonu ve sonucu bu oluyordu. Para sistemlerindeki başkalığa rağmen zamanımızın enflâsyonlarıyla benzer yönleri vardır.. Fazla istihdamın enflâsyonun nedenlerinden olduğu, bütçe açıklarının tedavüle mağşuş para çıkarılması yolu ile karşılanması mecburiyetini getirdiği ve en önemli olarak ta (genişleyen ekonomilerde enflâsyonun doğal olduğu) böylece açığa çıkmaktadır.

Kâğıt para sistemlerinde enflâsyon sebepleri tabiatıyla çok daha komplikedir.

Bir hukukçu olarak burada ekonomistlerin alanına tecavüz etmekten kaçınarak, enflâsyon sebepleri içinde sayılan bazı müş-

terek kabullere atıfta bulunmakla yetineceğiz.

İşin başında arz ve talep kuralları gelmektedir.

Piyasaya, ne kadar çok miktarda kâğıt para sürülürse, aynı seviyede artmıyan emteanın fiatlarının o kadar çok yükseleceği gayet doğaldır.

Ekonomimize üretimi arttırıcı yön vermede ne kadar gecikirsek, bazı ithal mallarını ne kadar az veya pahalı sağlayabilirsek, en büyük dertlerimizin başında gelen istihdamı prodüktif olmıyan alanlarda çoğaltır ve daima artan seviyelerde ücret ödersek, bütçe açıklarının karşılanması için ne kadar fazla banknot matbaasına (emisyonu) başvurursak ve sair surette piyasaya para arzını çoğaltırsak, paranın satınalma gücünü o kadar düşürürüz.

Enflasyonu zorunlu kılan sebepler vardır. Enflasyon hızını kesmek için başvurulabilecek yöntemler vardır. Bunların doktrininde leh ve aleyhinde çok şey söylenip yazılmıştır. Bazen tedbir olarak başvuru olan operasyon, diğer bazı mahzurları getirir.

Bunları tartışmaktan çok, etkilerini belirtmek isteriz.

Bu yansıma veya zarara uğratma faslına girmeden (faiz) müessesesi üzerinde kısaca durmakta fayda görürüz.

Faiz hakkında düşünceler:

Genellikle faiz, borçlunun kullandığı para için alacaklısına bir ek gelir sağlaması olarak târif edilebilir.

Faiz müessesesinin yukardaki fonksiyonunu yapabilmesi için paranın satınalma gücünde önemli sayılabilecek değişiklikler olmaması icabeder. Basit bir anlatımla, alacaklı belli süre sonunda alacağını ve faizini tahsil ettiğinde, bunlarla borç münasebetinin başladığı andaki menfaatlerden daha fazlasını sağlayabilmelidir.

Aksi takdirde, değeri düşük para ile ödemedede bulunan borçlu, iki taraf arasındaki bu ikraz münasebetinden daha kârlı çıkmış sayılır.

Denebilir ki, yıllık faiz, eğer yıllık enflasyon hızından fazla ise bu münasebetin tasfiyesinde alacaklının istifadesi vardır.

Bazı demagogların, veya ekonomik düşünceyle, kültürel teması bulunmıyan safdillerin, dinî kuralları ileri sürerek faizin haram-

lığını belirtmeleri, zaman değişince ahkâm değişir kuralına da uygun düşmez. Kaldı ki dinde faiz yasağı, ticarî amaç gütmeyen ikrazlardan menfaat beklememek gibi ahlâkî bir temele dayalıdır.

Yoksa bu kurallar, saf altınla yapılan ikrazın aynı miktarda mağşuş altınla ödenmesine veya ikraz günü belli satınalma gücü olan para yerine enflasyona uğramış aynı miktarda para ile borcu kapatmaya cevaz vermek için, özellikle ticaret yapıp kâr sağlamak üzere kredi alanın haksız menfatlenmesi için indirilmemiştir.

Faizin nisbet yönünden, nisye denen katlı faiz itibariyle haram olduğu eski fetvalardan ve dinî içtihatlardan anlaşılabilmekte olduğu gibi, Kanunların babı meşihattan din kurallarına uygun olup olmadığı yönünden geçirildiği dönemlere ait (Murabaha Nizamnamesinin) sermayeyi aşan faizi yasaklamakla yetindiğini düşünmek te mümkündür.

Fakat burada bizim görüşümüze göre, paranın kalite farkı başka faiz başkadır.

Nasıl altın para döneminde saf altın sikkeyle 100 altın borç alan, bunu bakır sikkeyle ödeyerek borcunu tasfiye etmiş sayılmazsa, satınalma gücünün çok yüksek olduğu dönemde kâğıt para ile borç alan bunu değeri düşük para ile ödeyememelidir.

Zira bunun aksine düşüncenin en belli mahzuru, borçlunun alacaklısının imkânını kullanarak mamlekinde artma sağlaması ve alacaklısının imkânını gasbetmesidir.

Komşunu bin türlü rica ile razı et, elindeki birikmiş parasını borç olarak al, onu fiatı çok artabilen arsaya veya bazı emteaya yatır sonra enflasyon hızının arttığı bir dönemin sonu git aynı miktarda parayı ödeyerek borcundan kurtul. Bunda hakkaniyet var mıdır?

Hukuk Kongresinde faiz konusunda görüşmeler:

Birinci Hukuk Kongresinde, Ticaret Komisyonunda bulunduk. Burada cereyan eden bazı görüşmeleri, özü itibariyle nakletmek is terim.

Kongreye, ekonomik, ticarî nitelikte pek az tebliğ sunulmuştu. Bunlardan birinde Yargıtay Ticaret Dairesinin başkanı sayın Kemal Reisoğlu, piyasadaki aktüel faizin, Borçlar Kanununda derpiş

olunan normal % 5 nisbetli faizin ve Ticaret Kanununda derpiş olunan % 10 temerrüt faizinin üstünde seyretmesi vakıası karşısında, hukuk davalarının borçlular tarafından uzatılmasına yol açması nedeniyle telâfi edilemediğini ortaya koyuyordu. Komisyon başkanı Sayın profesör Yaşar Karayalçın bu gibi durumlarda Ticaret Kanununun 1461. maddesine dayanılabileceğini söylemiş ise de bunun daha yüksek nisbetli sözleşmelerin dışında ve özellikle takipten sonra uygulanamadığı ifade edilebilir.

Biz o vesileyle ilk defa Komisyonda, paranın satın alma gücündeki değişikliklerin bazı dönemlerde çok daha büyük bir problem olduğunu, Bazı Bankaların kredi deplasmanları ve bunu takiben tahsilât safhasındaki imhallerle kişileri zengin etmelerine vesile sağladığını anlatmıştık.

Enflasyon hızı arttıkça bu konuya elbette başkaca değinenler de bulunmaktadır.

Bir başka deyimle, enflasyon hızının, normal ve kanunlarda yazılı faiz nisbetlerinin çok üstünde seyretteği dönemlerde Bankalar, kredi lehtarlarına yaptıkları ikrazlardan dolayı, değil faiz almak, faiz öder duruma düşmüş sayılabilirler.

Nüfuz sahiplerinin Banka kredilerine musallat olmaları ve haksız menfaat sağlamaları, sokaktaki partizanların lehlerine açılan kredilerle birkaç yıl içinde zengin olabilmeleri bununla ilgilidir.

Genellikle Bankalar, malî kaynaklarına göre kredileri belli bir sınır altında dağıtmak mevkiindedirler. Herhangibir Banka tüm imkânlarını belli sınırlar içinde şubelerine ayırır. Şubeler de müşterilerine belli limitler ayırır. Paranın satın alma gücünde düşme olmasa, krediyi almak için izdiham bahis konusu olamaz. Nihayet belli ticarî becerikliliğine güvenerek, banka faiz ve masraflarını da karşılayacak şekilde iş yapabilecek olanlar bu kredilere tâlip olur.

Fakat eğer bir ülkede, bilfarz emtea ve arsa fiatları çok sür'atle yükseliyorsa, Bankaların isteyebilecekleri faiz de çok düşük olacaksa elbet kredi talebi artar. Enflasyon hızının bu faiz hadlerini aştığı yıllarda bu imkân esasen fazlasıyla var demektir.

Gerçi kredi limitlerinin aşılması Bankaların mevzuatına göre suçtur, en azından kusurdur amma müeyyidesi komik seviyede

düşük para ve disiplin cezasından ibaret kaldıkça bu deplasmanlar her zaman yapılabilir.

Özellikle siyaset adamlarının Banka yetkililerini kolaylıkla tayin ve değiştirme olanakları varsa (ki Türkiye’de vardır) sokaktaki partizanı kısa sürede zengin etme ve aynı işi böyle bir himayeden mahrum olarak eskidenberi yapagelmekte olan tüccarın önüne geçirebilme olanağı vardır.

Hatta, bu tip adamların Banka yetkilileriyle ortak olmaları, müşterek menfaat sağlamaları olasılığı mevcuttur.

Türkiye’de bu yüzden 6-7 Banka iflâs etmiştir. Benzer işlemleri yapmalarına rağmen iflâs etmeyen Bankalar varsa, iş hacimlerinin çok geniş olması nedeniyle mahallî zararları kapatabilme olanaklarının varlığındandır.

Mahrem plânda cereyan edeceği için delillendirilmesi mümkün olmayan pay (rüşvet) alma olaylarıyla zengin olan Bankacılar vardır.

Bankalar biryana,aslında ikrazat müessesesi olmıyan bazı kuruluşlardan da, örneğin Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleriyle bunlara kurdurtulan ya da iştirakleri sağlanan şirketlerden belli ve sınırlı kanunî faiz fiatlarıyla kredi sağlayanlar vardır.

Ekonomik alandaki bu imkân siyaset alanına da bir dejenerasyon getirebilir ve partilere hizmet edenler, herhangi bir doktrine bağlılığı yüzünden değil de kredi sağlamak imkânı yüzünden partiçi olurlar. Böyle olunca da iktidarı terketmek bir felâket sayılacağından kalmak için ne mümkünse yapılabilir.

Enflâsyon durdurulabilir mi?

Nazarî olarak böyle bir imkânın varlığını belki ekonomistler söyleyebilirlerse de Türkiyemizdeki fiatları müşahede edebilen her yaşlı ve hafızası yerinde yurttaş bunun mümkün olamayacağını söyleyebilir.

Ekonomimiz genişlediği için, İşçi ve Turizm gelirleri arttığı için, ithaline zaruret olan unsurlara muhtaç sanayiimizdeki maliyet enflâsyonunu bertaraf edemeyeceğimiz için halen 40 milyonluk nüfusumuzun içinde başka ileri ülkelerde emsaline rastlanmayacak şekilde ve nisbette 1 milyon kamu personeli istihdam ettiğimiz ve

buınların ücretlerini arttırdığımız için, Her sektörde işçi haklarını arttırdığımız için, bütçemiz ve tediye muvazenemiz devamlı açık verdiği için, üretimi arttıramadığımız, işçi ve küçük tasarruf sahiplerinin paralarını üretim amaçlı sektörlerle yatıramayıp iktisaden geri kalmış ülkelerde rastlandığı şekilde konut yapımına yönelttiğimiz için, bizde enflasyon hızının devamlı artış kaydedeceği ve her halükârda iktisadî ilişkilerimiz olan ülkelere kıyasen enflasyon hızının daha yüksek olacağı açıktır. Teknokratlarımız yetersiz olduğu gibi tesir imkânları da mevcut sayılamıyacağından enflasyon hızımızın batı ülkelerinden devamlı yüksek olacağı, ecnebi paraların partilerinin daima yükseleceği ve devalüasyonların kaçınılmaz olacağı kesinlikle söylenebilir.

Ecnebi paralarının karşısında paramızın değerini ayarlamak ayrıca zaruret kesbedecektir. Ekonomimizi inceleyen otorite Tinbergen, bu bünye ile her iki üç yılda bir devalüasyon yapmak zorunluğunda kalacağımızı ifade etmiştir. Devalüasyon yeni fiat artışları demek olduğundan enflasyonist gidişi artırır. İcabettiği zaman yapılmazsa bu kez de bazı kesimlere, örneğin ihraç ürünü yetiştirenlere haksızlık teşkil edecektir. Bilfarz bir defasında doların hakikî piyasa değeri 9 lira iken Merkez Bankasının dolara verdiği karşılık 2.80 lira idi ki böylece ihraç ürünü üreticilerinden üçte iki nisbetinde gizli vergi alınıyor demektir. Bu kabil uygulamalar yanında bazı mahsullere, örneğin çaya yıllarca himaye fiatı uygulanarak bir bölgeden alınan gizli vergi diğer bölgeye adeta dağıtılmıştı.

Enflasyonun artmasını doğal kılan bir sebep te müdahale almalarıdır. Burada, herhangi bir mahsulün fiatının belli bir seviyede tutulması amacını eleştirmekten ziyade, mekanizmanın uygulanmasındaki boşlukların munzam zararlara vesile olacak şekilde bulunuşunu tenkit edeceğiz.

Genellikle bu tür alımlara Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri tavsit edilmekte, kararnamelere göre bunlara ayrılan kredilerle saptanan fiatlardan komisyon mukabili mübayaada bulunan, kendisi kamu tüzel kişiliği olmadığı halde kamu görevi mahiyetinde hizmete yöneltilen bu teşkilâtın, satış sonunda bulunan zararları ertesi yıl bütçesine konacak karşılıklardan (bütçe sübvansiyonlarından) kapatılmaktadır.

Bu tür teşkilât yönetiminde kamu görevlileri gibi belli prensiplerle bağlı olmadıklarından, Devlet denetimi de zayıf olduğundan her türlü israf ve suiidare ile bu zararları çoğaltabilmektedirler.

Türkiyemizde 1973 te % 19, 1974 te % 30, 1975 te % 35 olarak saptanan enflasyon hızı, korkunç sayılması gereken nisbetlerdir.

İktisatçılar enflasyonun en gayrı âdil vergi olduğunu söylerken, bunun ödeme gücü çok az ve sınırlı zümreleri etkilediği noktasından hareket etmişlerdir.

Enflasyonun haklara tesiri:

Bu bahsin başında öncelikle klâsik işçi-işveren tasnifini ele almak ve bunlara bir de işsiz ve gizli işsiz zümresini katmak gerektiğini izaha çalışacağız.

Enflasyon hızının artmasından, dar ve sınırlı gelir sahipleri olmalarından ötürü işçilerin işverenlere kıyasen daha çok etkiledikleri söylenebilir. Fakat bizde işsiz ve gizli işsiz o kadar büyük nisbettedir ki, bunların düşünülmesi daha ön plâna alınmak icabeder.

İşçilerimiz, bugün toplu sözleşme ve grev haklarının varlığı dolayısıyla gelirlerini arttırma olanağını bulabilmektedirler.

İşverenlerimiz, zaten ekonomik güçleri kabul edilen ve mal varlıkları enflasyonla birlikte artabilen kişiler olup enflasyondan zarar görmek şöyle dursun bazen faydalanmaktadırlar. Kamu personeli Devletçe korunmakta, gelirleri arttırılabilmektedir.

Şu halde, asıl işsiz ve sâbit gelirli kitleyi düşünmek ve himaye etmek gerekmektedir. Bu zümreler ise genellikle organize olmayan, mücadele vermeyen, etkinlikleri olmayan zümrelerdir.

Bunların yaşama haklarını her hakkın üstünde saymak icabeder.

Yukarda para bölümünde kısmen temas edildiği gibi, enflasyon en çok alacak ve tazminat davası açıp yürütmek mevkiindekileri etkiler.

Bir davada , yıllarca sürdükten sonra biten bir davada alacaklı köylü dönüp hâkime şöyle demişti: «Ben bu parayı davalıya verdiğimde bununla 20 koyun alınıyordu, şimdi iki tane alınmaz.»

Bizde hukuk davaları çok uzadığından, normal faiz nisbeti enflasyon hızından az olduğu sürece, alacak ve tazminat davalarının açılmasından sarfınazar edilmeye başlamıştır. 100.000 liralık tazminat davası açacak olan kişi 7-8 yıl uğraştıktan sonra eline geçecek paranın satınalma gücündeki noksanlıktan ötürü kendisine 15-20bin liranın sağlayacağı menfaatten fazlasını veremeyeceğini düşünerek çok az miktarlarda peşinen sulhü tercih etmektedir.

Devlet alacakları yönünden de bir zarar tabiidir. Bir Bölgede tebliğinden itibaren bir aylık süresi içinde yapılan itiraz verginin tahsilini durduracağı hesabıyla onbin mükellef itiraz etmiştir.

Enflasyonun bir tesiri de sigortalara, istikbale muzaf garantilere yöneliktir. Herhangibir zamanda bir sigorta üreticisi tarafından, istikbale ait garantilerle ikna edilerek sigorta olan kişi, paranın değerli zamanında prim ödeyegelmekte olduğu halde, istikbalde eline geçecek menfaat bir hiç mesabesine düşmektedir. Bu durum bazılarında yes, ümitsizlik ve isyan duyguları uyandırmakta, bazılarının da ahlâkını bozmasına vesile vermektedir.

Düşünmek lâzımdır ki Memleketimizde zaman zaman Sosyal Güvenlik, garanti ve emeklilik müesseselerinin malî durumları hakkında açıklamalar yapılmaktadır.

Emekli Sandığının ödeme gücünün ilerde kalmıyacağı iddiaları ileri sürülmüş, Zelenka raporunun görüşüldüğü komisyonda yetkililer Sosyal Sigortalar Kurumunun gerçek aktüerya hesaplarının yapılamamış olduğunu itiraf etmişlerdir. Bağ-Kur için de aynı mahiyette hesaplar yapılmaktadır. Bu Kurumların, hak sahipleri tarafından mübalagalı isteklerle, hak sahibi olmıyanlar tarafından hileli işlemlerle dolandırılabilirdiği yanında, kaynaklarının Devletçe kârsız yatırımlara veya düşük faizle özel sektöre verildiği ileri sürülmüştür.

Enflasyonun devam edegeleceği, istihkak sahiplerinin giderek artacağı düşünülürse, bu gibi teminat müesseselerinin taahhütlerini yerine getirip getiremeyeceği, getirebildiği takdirde bunun uzak istikbalde satınalma gücü hayli düşecek para ile yapılacak ödemede hak sahibinin ihtiyaçlarına yetip yetemeyeceği haklı endişe konusudur.

Halkımız, esasen genellikle yarına Allah kerim felsefesinin etkisi altında olduğundan siyasî iktidarların bu konudaki haklı en-

dişelerin tedbirlerini almayı ihmal etmesi olasılığı vardır. Halbuki, bu günü değil yarını düşünen Devlet ve iktidarlar makbuldür.

Hukuk tatbikatımızda öyle uygulamalar vardır ki, bunları bizzat uygulayanlara ekonomik açıdan arzetseniz anlamsızlığını, mahzurlarını kabul ederler. Amma yine de yeni içtihatları türetelim demezler; sanki hukukumuzda değişen şartlara rağmen eski içtihatları muhafaza etmek mecburiyeti vardır...

Meselâ, şuf'a davalarının, hisse satışının öğrenildiğinden itibaren bir aylık sukutuhak müddeti içinde açılması lâzımdır. Böyle olmakla beraber öğreniş gecikmişse 10 yıllık bir genel zaman aşımı müddeti içinde, bu sürenin sonlarına doğru, ben yeni öğrendim diyenler şuf'a davası açabilmektedirler. Böylece, meşfu hisseyi on yıl önceki değerli para ile satın almış olandan on yıl sonraki değersiz para ile geri alabilmektedir. Yani meselâ o hisseye tekabül eden aynî hak zaman içinde 5.000 liradan 50.000 liraya çıkmışsa, aradaki fark kadar haksız menfaat sağlayabilmekte ve hisseyi satın almış olanı bu nisbette mağdur edebilmektedir.

Kimse çıkıp ta, hisseli gayrimenkulden hisse alınmasın diyemez. Yasak olmadığı gibi, bizzat hisse sahiplerinin satış suretiyle hisselerinden faydalanmaları da korunmaya muhtaç bir haktır. Yurdumuzda büyük bir kitle hisseli gayrimenkullerinden faydalanamaz; ama vergilerini ödemek zorunluğundadır. Her zaman lâyık bedelle hissedarları içinden alıcı bulamaz. Bu itibarla bazen, müşkil durumdaki hissedarın ısrarlı ricaları ile dışardan hissesini alacaklar çıkar. Bu durumda, hisse satışı imkânlarını akim bırakacak bu kabil uygulamaları muhafaza etmekte haklı sebep yoktur.

Yine meselâ, tenkis davalarında, davalılara, mahfuz hisseyi aynen veya bedelen ödemeyi tercih için hak tanınmıştır. Bizde komplike bir dava olduğu için en çok uzayabilen dava türlerinden biri de tenkis davalarıdır. Hesap hataları yüzünden bile birkaç kez bozulup iade edilen dosyalar vardır. Aynî hakka dayandığı için icrası kesinleşmesine bağlı olduğundan bu davalar 8-10 yıl sürer. İşte bunu bilen davalı, paranın bu uzun süre içinde satınalma gücü hayli düşeceği için, bedelini ödemeyi tercih eder. Bu bedel ise esasen, terekenin açıldığı günün rayici üzerinden tayin edileceği için düşük olacaktır. Halbuki kanun koyucu, böyle bir sakınca olabileceğini asla düşünmemiş, mahfuz hissenin takdir olunacak bedelinin ona denk olacağı noktasından hareket etmiştir.

Hukuk tatbikatçılarımız bilirler ki, alacak ve tazminat davalarında talep vaki olmayınca faize hükmedilemez. Talep varsa bu faizin de temerrüt tesbit edilmemişse % 5, edilmişse % 10 u geçmesi mümkün değildir. Halbuki bir yıl içinde bilfarz şu anda olduğu gibi enflasyon hızı % 35 olacaksa, haklı çıkan tarafın munzam bir kaybı olmayacak mıdır?

Bazı ahvalde borçluları himaye gerekeceği fikri başka bir esasa dayalıdır ve onun çareleri olaylara, tarafların durumlarına göre ayrıca nazara alınabilir.

Halk Sektörü Konusunda Endişeler :

Enflasyon hızının yüksek seyirinden zarar göreceklek içinde, şirketlere ortak olanları da düşünmek icabeder.

Genellikle tahvil, hisse senedi satın alanlar veya kâr dağıtacağı ümidiyle şirketlere ortak olup kapital payı ödeyenler de paranın satınalma gücünü kaybetmesinden zarara uğrayacağı tabii bulunan kitlelerdir.

Geçen yıl, enflasyon hızının en yüksek seviyeye ulaşacağını değerlendirmek hesabı içinde bazı holdinglerin ve şirketlerin halka açılış sloganı altında hisse senedi ihracı kampanyalarına şahit olunmuştur.

Kapital sağlamak, kapitali çoğaltmak için en müsait ortam, ince hesap yapamıyan zümrelerin paralarını kâr vâadleri veya faizlerle ellerinden çekmek için en elverişli zaman, enflasyon hızının bu faizleri kat kat geride bırakabileceğinin hesaplandığı zamandır.

Banka kredilerinden zengin olmanın nedeninde olduğu gibi, basit mevduat sahibi mevduata en fazla % 7 civarında faiz alabilir. Bunlar birikerek diyelim ki kredi lehtarlarına % 19 civarında faiz, muamele vergisi, damga vergisi karşılığı Bankaca ödenir, o da arsa veya mala yatırırca çok daha fazla nema sağlarsa da en az enflasyon hızı ile bu % 19 arasındaki farkı sağlayabilir.

Geçenlerde bir televizyon programından Almanyadaki işçilerimizin en büyük promlerinden birinin, bin türlü güçlük ve sıkıntıyla artırabildikleri tasarruflarını emin ellere teslim ederek değerlendirmede karşılaştıkları güçlükler ve hatta dolandırıcılıklar olduğunu öğrendim.

Halk sektörünün aslî gayesi, herhalde böyle küçük tasarrufları nemalandırmak olmalıdır. Tasarruf ve iştirak sahibi, enflasyon hızını aşmıyacak olan bir yıllık nemayı eğer sağlayabilirse yine kârlı sayılamazsa da bunu bile sağlayamaması ihtimali galiptir.

Bu konuda benzer gayeyle kurulan Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinde zaman içinde ortaya çıkan durumu bir örnek olarak ortaya koymakta fayda vardır. 2834 sayılı kanundan da anlaşılacağı üzere bu kooperatifler, üreticinin ürünlerini bizzat satıp değerlendirmek ve aracılara gidên kârı onlara sağlamak amacıyla kurulmuştu. Fakat uygulamada bu gayeye ulaşılammış, talî bir görev olan müdahale alımlarını komisyon karşılığı Devlet adına yapan bir teşkilâta dönüşmüş, her yıl artan büyük zararlarını Devlet bütçe sübvansiyonlarıyla karşılamış, böyle yapılmısaydı çoktan iflâs ve tasfiye edilecek hale gelmişti.

Statüye göre 10 yıl ortaklıktan sonra çıkmak ve kapitali geri almak öngörülmüş ve ölen ortakların sermayelerinin mirascılarına iadesi de derpiş edilmişti. Böyleyken, bu ortaklardan her yıl mahsus bedellerinden kesilerek biriktirilen kapitallerini geri vermek imkânı ortadan kalkmıştır. Düşünmek lâzımdır ki, bu kapital payları paranın değerli zamanında tahsil olunuyordu ve düşük değerli para ile bile iade edilememiştir.

Bu tür teşkilât bu hale, Devletin müessir bir kontrol mekanizması kurup işletmemesi, devamlı zarar eden ve hiç bir surette disipline edilemeyen diğer bazı kuruluşlara ortak edilmesi suretiyle onların zararlarından etkilenmesi, personel haklarının kamu kesimindeki emsalleriyle bile telif edilemeyecek şekilde geniş tutulması, rasyonel çalışma usulleri ve kaliteli personelden mahrum bırakılması, aslında doğal rakibi olan tüccarlara kredili işlemlerle ikramda bulunması gibi birçok sebepten gelmiştir.

Kamu kaynakları dahi bu durumdaki kuruluşlara, adeta bilgisizlik, israf ve hatta ihmal ve suistimallere açık kapı bırakılacak şekilde teslim edilmiş, üstelik müdahale alımlarının tipik kararnamelelerine göre Devletin sağladığı kredilerle yapılan müdahale alımlarının zararlarının ertesi yıl bütçelerinden karşılanması gibi genel bütçe kurallarıyla ve fikriyle bağdaştırılmıyacak usuller uygulanmıştır. Hatta bu kararnamelerin ahkâmını gelecek yıl bütçesinden karşılamak mümkün kılınammış ve bir yıllık bütçeden, birikmiş üç yıllık zararın karşılanması gibi garabete de raslanmıştır.

Basına, teşri organına sık sık aksetmiş olan Fiskobirlik ve iş-tirakleri olan GİMA, TARKO, FRİNTAŞ yolsuzluk ve zararları tah-lil edilmeden yeni Halk sektörlerini sağlama almak mümkün de-ğildir.

Bu tür teşkilât hakkında benim şahsî bilgilerim olduğu için misali oradan verdim. Aslında Türkiyemizde Şirketlerin deneti-mindeki yetersizlik en büyük sorundur.

Ticaret Kanununun Şirketlerin denetimi için görevli kıldığı Ticaret Bakanlığının buna ait tüzüğü tam 16 yıl rötarla yapmış olduğunu söylersem, bu Bakanlığın işi ne kadar ciddiye aldığı hak-kında fikir vermiş olurum.

Şirket denetimlerinde, vazifelerini yapanların mı yapmayan-ların mı tutulduğunu tereddütle karşılamak gereken olaylar ol-muştur.

Vaktiyle, Şirket ve Banka yolsuzluklarını asgarî seviyeye dü-şürebilmek için Hukuk Kongresinde Ticaret Komisyonunda bir öneride bile bulunmuştum.

Bizde hukuk hâkimi bulmak problem olmuştur... Hele Tica-ret hukukunu uygulamalarıyla kavrayabilecek hâkim parmakla sa-yılacak kadar azdır.

C. Savcılarımız da aynı durumdadır. Yurdu en yüksek seviye-de zarara uğratan Banka ve Şirket yolsuzluklarını, re'sen kovuşturu-racak uzman müfettiş ve savcılara ihtiyaç vardır.

Bunlar hatta bir müfettiş gibi bir yerde çakılıp kalmadan ge-zici olarak, dost ahbap edinmeden Kamu adına şirket ve bankaları denetlemeli ve yalnız suç teşkil eden fiillerin tecziyesi için ceza davası açmakla iktifa edilmeyip, suç sayılamayan hallerde şartları varsa tazminat davalarını da tahrik edebilmelidir.

Şirket genel kurullarında, özellikle binlerce ortaklı kooperatif genel kurullarında, ekonomik bilgisi hiç mesabesinde olan ortak-ların yeterli bir murakabeyi yapamayacağı, olayları tahlile kültür-lerinin müsait bulunmayacağı, atlatılabilecekleri en tabii ihtimal-lerdir.

Batıda, küçük tasarruf ve hisse sahiplerinin hukukunu koru-mak için kamu adına görev yapan kişiler çoktandır görevlendiril-mişlerdir.

Bizde, hem de iras edecekleri zararlar ertesi yıl bütçesinden karşılanacak olan ve aslında kamu kuruluşu dahi sayılmıyan teşekküllere müdahale alımları için çok büyük paraların tevdi edilmesi büyük bir problemdir.

Türkiyemizde, halkın bazı kesimlerinde politikaya atılanların şahsî menfaat ve çıkar hesapları içinde buldukları kanaati yaygındır.

Halk, siyasî parti programlarını, yaşlı bir köylünün bizzat bana ifade ettiği gibi (Sen yeme ben yiyeyim davası) olarak görmektedir.

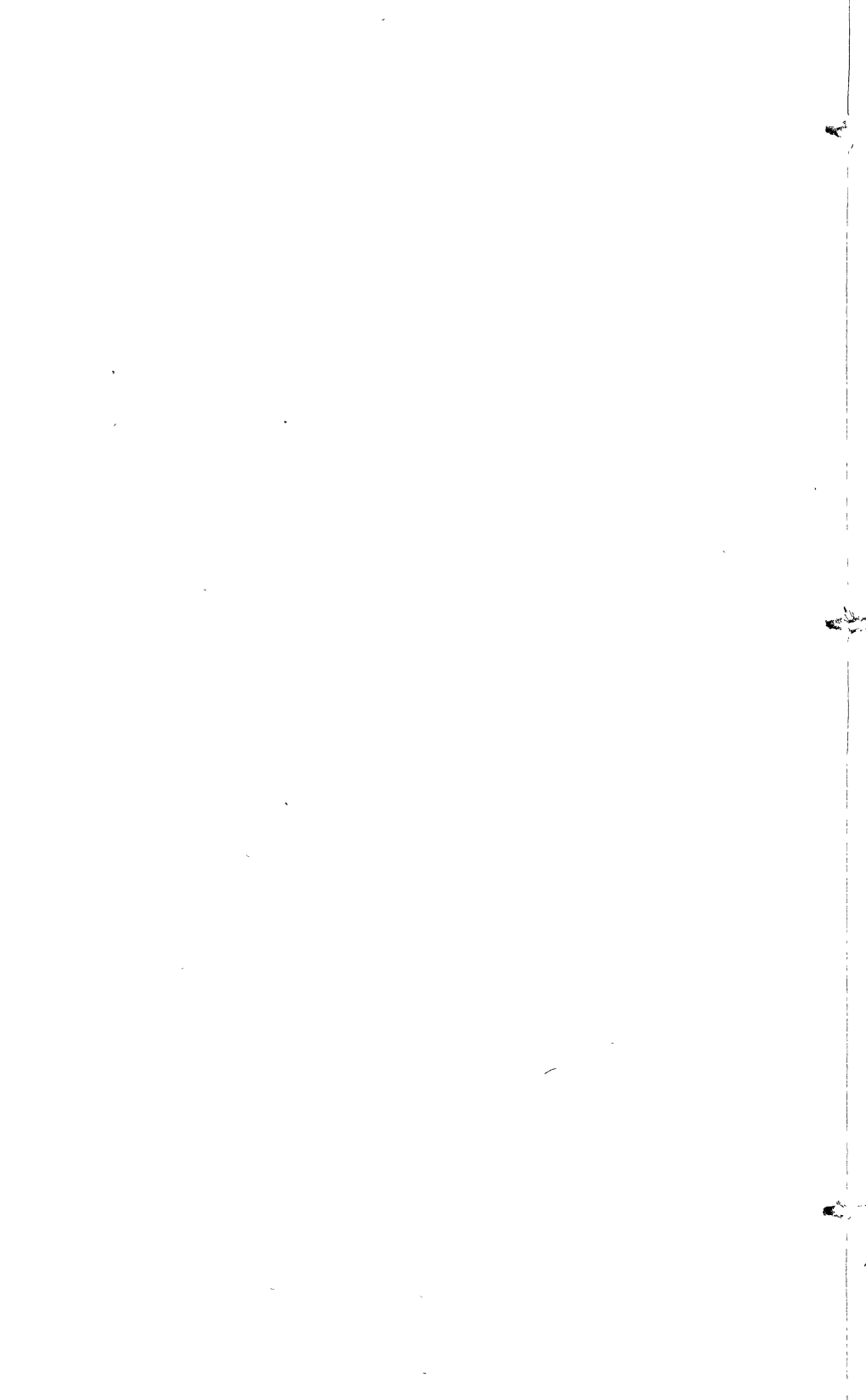
Fransız hukukçusu HAURİOU'nun müessese teorisinin kısa özeti de doktrinlerin, siyasî makam ihtiraslarını tatmine vesile yapıldığı esprisine dayatılabilir.

Bizde son Milliyetçi Cephe uygulaması, belli parti mensuplarının taraftarlarını istihdam ana fikri için doktrin ayrıcalıklarının bir tarafa itebildikleri yönünden enteresan bir örnektir.

Enflasyonun bir sebebi de artan kadrolara geniş ödemeler yapmak olduğuna göre, Türkiyemizde her iktidar değişiminin, prodüktif olmıyan yeni kadrolarla Devlet yükünü çoğaltma sonucuna ulaşacağı üzerinde düşünmek icabeder.

Kamu kesimi kadrolar ve bütçelerle yönetildiği için orada bu imkân bulunamayınca, Partilileri yukarda andığım kooperatiflere ve iştirakleriyle kurulan şirketlere nasıl doldurmuşlarsa, bundan sonraki Halk sektörüne doldurmaları olasılığı vardır. İşte o zaman tarih tekerrür edecek, sektörün asıl sahiplerine bu kabil personel yüzünden bir kâr rısturnu imkânı bulunamayacaktır.

Bir aydın görevi sayarak, determinist duygularla tebliğimi okuyacaklara arzederim.



HALK SEKTÖRÜ POLİTİKASI

Dr. Hikmet Sami TÜRK

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

HALK SEKTÖRÜ POLİTİKASI

Dr. Hikmet Sami TÜRK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Asistanı

HALK SEKTÖRÜ KAVRAMI

Bugüne değin halk sektörü çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır. Fakat öyle sanıyoruz ki, diğer sektörler gibi halk sektörü de, en iyi, üretim araçları üzerindeki mülkiyet ilişkisi açısından tanımlanabilir.

Üretim araçları üzerindeki mülkiyet hakkının devlete veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olduğu sektöre kamu sektörü, az sayıda kişilere veya onların egemenliği altındaki kuruluşlara ait olduğu sektöre özel sektör diyoruz.

Halk sektörü ise, üretim araçlarının çok sayıda kişilere, geniş halk topluluklarına ait olduğu sektördür. Yani halk sektöründe üretim araçlarının mülkiyeti halklaşmıştır. Böylece halk sektörü, üretim araçları üzerinde bir toplu mülkiyet, yaygın mülkiyet, ortak mülkiyet biçimi oluyor. Dolayısıyla mülkiyet hakkının içerdiği her türlü yönetim ve yararlanma yetkileri de, —ortak mülkiyetin niteliğinden doğan sınırlar içinde— hakkın üznesi olan halka aittir. Kısacası halk sektörü, az sayıda kişilerin değil, çok sayıda kişilerin, geniş halk topluluklarının egemen olduğu ekonomik kuruluşlardır.

HALK SEKTÖRÜNÜN ÖZELLİKLERİ

Bu kuruluşlar eliyle işletilen işletmeler, genellikle büyük ölçekli, optimum büyüklükte işletmeler olacaktır. Küçük işletme-

ler, doğrudan doğruya halk sektörünün içinde değildirler. Ancak bir *halk sektörü politikası*'nın özendirici ve yönlendirici tedbirlerine konu olabilirler. Bilindiği gibi, Türkiye'de yaygın işletme düzeni cüce işletmeciliktir. Buysa —belirli üretim dallarında küçük işletmelerin faizleti bir yana— büyük kaynak israfına yol açmaktadır. Onun için küçük işletmeler birleşip halk sektörü kuruluşlarını oluşturmağa ve çağın ölçeklerine uygun optimum işletmeler durumuna gelmeğe özendirilmeli ve yönlendirilmelidirler. Türk mevzuatında özellikle yatırımlara özendirici tedbirler arasında bu yönde başlangıç hükümlerine rastlamaktayız :

1973 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 7/5365 Sayılı Karara Ek 7/6271 Sayılı Karar'a göre, «Yüzde yüz halkın iştirakiyle kurulan, ortak sayısı en az 100 ve azamî hisse oranı % 15 olan» anonim ortaklıklar ve kooperatifler, Genel Teşvik Tablosunda yer alan ve Devlet Planlama Teşkilâtı'nın görüşü alınarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca saptanacak kapasitelerin altında kalmayan yatırımları için çeşitli özendirici tedbirlerden yararlanırlar¹.

1974 Bütçe Kanunu'nda ise küçük tasarrufları yatırımlara yöneltme ve halkı yatırımlara özendirme bakımından aynı tür ortaklıklar için ortak sayısı artırılmış, katılma oranı düşürülmüştür. Gerçekten 1974 Bütçe Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca «Maliye Bakanlığı bütçesinin... 'küçük tasarrufları yatırıma yöneltme ve halkı yatırıma teşvik fonuna yardım' ödeneğinden, Devlet Planlama Teşkilâtı'nın görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından tespit edilecek projeleri gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş olan en az 1.000 ortaklı kooperatifler ile anonim şirketlere verilecek orta vadeli yatırım kredilerinde kullanılmak üzere bir veya birkaç kamu bankası nezdinde teşkil edilecek 'küçük tasarrufları yatırımlara yöneltme ve halkı yatırıma teşvik fonu'na ödeme de bulunmaya Maliye Bakanı yetkili» kılınmıştır. Yine bu maddeye göre, «verilecek kredilerden faydalanacak anonim şirketlerin her bir ortağının hissesinin ortaklık sermayesinin % 10'unu aşmaması ve hisse senetlerinin tamamının nama yazılı olması» gerekir. Aynı oran kooperatiflerde de aranmaktadır.

(1) Bu konuda daha geniş bilgi için bk. *O. Orhan Bali*, «Geri Kalmış Bölge ile İşçi ve Halk Şirketi Yatırımlarının Gümrük Muafiyetinden Faydalanma Şartları», Türkiye İktisat Gazetesi, 5 Temmuz 1973, s. 5.

1975 Bütçe Kanunu'nda benzer bir maddeye rastlanmamakla birlikte, bir süre önce yürürlüğe giren Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası Kurulması ile İlgili Yetki Kanunu'nun 3. maddesine göre «Ödenmiş sermayesinin % 5'inden fazlasına hiç bir ortağın sahip olmadığı en az 250 ortaklı girişimci kuruluşlar, Banka kredi ve hizmetlerinden öncelikle» yararlanacaklardır.

Bu ölçüler, ekonomik gelişmeye paralel olarak zamanla değişebilir. Örneğin ortak sayısı daha artırılabilir, katılma oranı daha düşürülebilir. Bölgelere ve üretim dallarına göre farklı ölçüler saptanabilir. Önemli olan, çok sayıda kişilerin, geniş halk topluluklarının hiçbir kişi veya örgüte tek başına egemenlik olanağı veremeyecek kuruluşlar aracılığı ile optimum büyüklükte işletmeler işletmesidir.

Evet, halk sektörü, genellikle büyük ölçekli işletmelere yönelmelidir. Çağdaş teknolojiyi kullanabilecek, yeni teknoloji üretebilecek işletmeler olmalıdır bunlar. Yarın gümrük duvarları kalktığı zaman Avrupa Ekonomik Topluluğu sanayii ile rekabet edebilecek işletmeler olmalıdır bunlar. Çok uluslu ortaklıklar çağında tekelci sermaye karşısında varlığını koruyabilecek güçte işletmeler olmalıdır bunlar. Zaten uzun dönemde maliyet düşürücü tasarrufları da büyük ölçekli işletmeler sağlayabilir.

Bu görevlerin başarılabilmesi, halk sektörünün kural olarak kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmasına bağlıdır. Eğer halk sektörü işletmeleri böyle çalışmazlarsa, rekabet güçleri olmaz. Ne tekelci sermayeye karşı, ne çok uluslu ortaklıklara karşı, ne Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun dev kuruluşlarına karşı rekabet edemezler. Yine bu işletmeler kârlılık ilkesine göre çalışmazlarsa; küçük tasarruflarını ülke kalkınmasının hizmetine vermek isteyen dar gelirli, böyle bir girişimden elleri boş çıkarlar. Oysa halk sektörü, bir yandan halkın ekonomik gücünü artırmalı, bir yandan da ülkede sermaye birikimine katkıda bulunmalıdır.

HALK SEKTÖRÜNÜN AMAÇLARI

Böylece halk sektörünün amaçlarına gelmiş bulunuyoruz. Halk sektörünün temel ekonomik ve sosyal amaçlarını şöyle özetleyebiliriz :

— Geniş halk topluluklarının küçük tasarruflarını çağdaş ölçüklere uygun büyük işletmeler kuracak ve işletecek biçimde bir araya getirerek, daha hızlı bir kalkınma için gerekli sermaye birikimini sağlamak;

— Üretim araçlarının mülkiyetini geniş halk topluluklarına yaymak, başka bir deyişle üretim araçlarının mülkiyetini halklaştırmak;

— Halkı ekonomik karar merkezlerinde söz sahibi yaparak demokratik gelişme sürecinin ekonomik boyutunu tamamlamak;

— Toplumda daha adil bir gelir dağılımı sağlamak, toplum içinde ekonomik bakımdan zayıf toplulukları güçlendirmek, böylece klasik hak ve özgürlüklerin ekonomik tabanını oluşturmak.

Bu temel amaçların yine çeşitli ekonomik ve sosyal sonuçları olabilir: Millî gelirin artan bir bölümünün tasarrufa ve yatırımlara yöneltilmesiyle tüketim malları üzerindeki talep fazlalığından ileri gelen enflasyonist baskının azalması; buna karşılık yatırım malları piyasasının genişlemesi, tekelci sermaye karşısında dengeleyici bir güç yaratılması vb.

Yine bu amaçların gerçekleşmesinden beklenen çok önemli bir siyasal sonuç vardır: Ekonomik gücü artan geniş halk topluluklarının siyasal alanda da etkinliği artacaktır. Çünkü halk egemenliğinin tam anlamıyla gerçekleşmesini önleyen ekonomik engeller arkada kalacak, demokratik rejim daha sağlam temellere oturacaktır.

HALK SEKTÖRÜNDE DEVLETİN ROLÜ

Görülüyor ki halk sektörü, sosyal devlet ilkesini gerçekleştirecek bir programdır; sosyal demokrat bir programdır. Böyle bir programın uygulanmasında devletin düzenleyici, özendirici, hatta örgütleyici rolü olabilir. Ayrıca halk sektörü kuruluşları üzerinde vatandaşlara güven verecek bir devlet denetimi bulunmalıdır.

Demek ki devlet, halk sektörü ile ilgili çeşitli hukukî düzenlemeler yapacaktır. Vatandaşları halk sektörü kuruluşlarına girmeğe özendirici tedbirler alacaktır. Bunlar, doğrudan doğruya söz konusu kuruluşların yararlanacağı tedbirler biçiminde olabilir: Örneğin halk sektörü için belirlenecek ölçülere uygun kuruluşla-

rın yararlanacağı vergi, gümrük, kredi kolaylıkları vb. Devletçe bu kuruluşlara proje yardımı ve benzeri teknik yardımlar da sağlanabilir. Bir de bu kuruluşlara girecek vatandaşların yararlanacağı tedbirler olabilir: Kâr payının belli bir miktara kadar vergilendirilmemesi gibi.

Ancak bütün bu tedbirler, hep özel işlemlerle yaşayabilecek bir sektör yaratmak için değildir. Kuruluşta ve ondan sonraki belli bir süre boyunca halkın tüketim ve tasarruf arasındaki tercihlerini etkileyebilecek ölçüde kalmalı, bunun ötesine geçmemelidir.

Nihayet devlet, halkı büyük kuruluşlar içinde örgütlemek için öncülük yapabilir, bunlara katılabilir de. Türk-İş'in yurt dışındaki işçileri arasında yaptığı bir araştırmaya göre işçiler, devlet öncülüğünde kurulacak ortaklıklara girmeğe hazır olduklarını bildirmişlerdir². Ecevit Hükümeti döneminde kurulmak istenen «Halk Yatırımları Holding Anonim Ortaklığı» (kısa adıyla «Hayat Holding»), bu amaçla kamu sektörü - halk sektörü karma ortaklıklarını oluşturacak bir girişim niteliğindedir.

HALK SEKTÖRÜNÜN FİNANSMANI

Devletin düzenleyici, özendirici, örgütleyici rolünü halk sektörünün kaynakları açısından biraz derinleştirmek gerekir. Halk sektörüne nereden kaynak yaratılacak?

Türkiye'de henüz yüksek bir kalkınma hızını gerçekleştirecek tasarruf düzeyine varılamamıştır. Oysa halkın elinde büyük yatırımları gerçekleştirebilecek bir tasarruf potansiyeli bulunduğu konusunda gerek kendi olanaklarının sınırına ulaşan büyük sermaye kesimi, gerek resmî çevreler görüş birliği içindedir. Özel sektörün halk sektörü karşısındaki huzursuzluğunun bir nedeni, halka açık anonim ortaklıklar gibi halk sektörünün de aynı para piyasasına yöneleceği endişesidir. Demek ki birinci kaynak, halkın henüz tam değerlendirilemeyen tasarruf potansiyeli olacak.

Bu arada yurt dışındaki işçilerimizin yabancı bankalarda bulunan tasarrufları önemli miktarlara ulaşmaktadır. Bir hesaba göre daha 1972 yılı sonunda işçilerimizin Federal Alman bankalarının

(2) Türk-İş Genel Sekreteri (Genel Başkanı) Halil Tunç'un bu konudaki açıklaması için bk. «Düşünenlerin Forumu: Dıştaki İşçi Tasarrufları İçin Ne Yapmalı?», Milliyet, 29 Temmuz 1973, s. 2.

daki toplam mevduatı 5 milyar mark³, bugünkü kur üzerinden Türk parasıyla yaklaşık 29,8 milyar lira kadardı. Türkiye'de Üçüncü Beş Yıllık Plan'da örneğin 1975 yılı için öngörülen toplam özel sektör yatırımları ise 25,2 milyar lira tutmaktadır⁴. Görülüyor ki, Türkiye'de özel sektör için bir yılda öngörülen toplam yatırım hacminin üzerinde bir mevduat yurt dışında, sadece Federal Almanya'da birikmiş durumdadır. Bu tasarrufları Türkiye'ye çekmek için alınabilecek tedbirler arasında halk sektörüne döviz olarak yapılacak yatırımların daha yüksek bir kur üzerinden, yani primli kurla hesaplanması düşünülebilir.

Yine yeterince değerlendirilemeyen veya yurt ekonomisi bakımından üretken sayılamayacak alanlara yatırılan önemli miktarda fonlar, sosyal güvenlik kuruluşlarıyla işçi sendikalarının elinde toplanmış bulunmaktadır. Bu fonlar da sözü geçen kuruluşların asıl görevlerine zarar vermeyecek biçimde harekete geçirilebilir.

SERVET OLUŞTURMA POLİTİKASI

Bütün bunlar, zaten az - çok tasarruf yapabilecek gelire sahip kimseler için söz konusudur. Elimizde kesin rakamlar bulunmama ile birlikte, en iyimser bir tahminle nüfusumuzun % 20'sinin böyle bir tasarruf olanağına sahip bulunduğunu kabul etsek bile; durumu değiştirecek bir politika izlenmedikçe, halkın büyük çoğunluğu halk sektörü dışında kalacak demektir. Çünkü halkın büyük çoğunluğu, henüz tüketimden artırıp tasarrufta bulunabilecek gelir düzeyinde değildir; belki en düşük ölçüler içinde varlığını sürdürebilecek durumdadır. Böylece, halk sektörünün yalnız genişçe bir azınlığı kalkındıran bir girişim olmaması için, devletin ekonomik açıdan zayıf halk toplulukları yararına bir *servet oluşturma politikası* izlemesi zorunluğu ortaya çıkıyor. Devlet, bir yandan halk topluluklarının gelirlerini yükseltirken, bir yandan da bu gelir artışlarını belli bir ölçüde tasarrufa dönüştürecek ve kuruluşuna öncülük edeceği halk sektörü örgütleriyle yatırıma yöneltecektir.

(3) Kaynak: İskender Evrenosoğlu, Federal Almanya - Türkiye İşgücü İlişkileri, Ankara 1973 (Eskişehir Sanayi Odası Yayınları No. 11), s. 63.

(4) Kaynak: DPT., Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977, Ankara 1973, s. 173 Tablo 105.

Hükümetin taban fiyat politikası izlediği tarımsal ürünlerin fiyatlarına yapılacak zammın bir bölümü kesilebilir ve bir fonda toplanabilir. Bu fondaki tasarruflarıyla üreticiler, önceden iyi projelenmiş kuruluşlara ortak edilebilir veya bir KÖYAK, bir Köylü Yardımlaşma Kurumu kurulabilir. (Benzeri tedbirler aylık veya ücretler üzerinden OYAK, MEYAK ve İYAK için zaten uygulanmaktadır). Yani taban fiyatlarda ödemenin bir bölümü nakden yapılacak, bir bölümü de halk sektörü kuruluşlarında pay senetleri veya üyelik hakları sağlanması biçiminde olacaktır. Böyle bir ödeme biçimi, üreticilerin umduğunun üstünde bir taban fiyat vermeğe piyasa koşullarının elverişli olduğu zamanlarda herhangi bir zorunlu tasarruf izlenimi yaratmaksızın kolaylıkla uygulanabilir.

Öte yandan taban fiyatlara yapılan zam sonucu tüketim mallarına yönelecek aşırı talep nedeniyle ortaya çıkabilecek enflasyonist baskı da bu yoldan bir ölçüde kontrol altına alınabilir. Konuya bu açıdan bakılınca, oldukça yüksek taban fiyatların ödendiği 1974 - 1975 yıllarında böyle bir olanağın değerlendirilemeyişi yüzünden önemli bir fırsatın kaçırıldığı söylenebilir.

YABANCI ÜLKELERDEN ÖRNEKLER VE BİZ

Bazı yabancı ülkelerde çalışanlar yararına servet oluşturma politikası izlenmektedir. Örneğin Federal Almanya'da 1961, 1965 ve 1970 yıllarında çıkarılan «İşçilerin Malvarlığı Sahibi Olmalarını Teşvik Kanunları» veya kısaca «Malvarlığı Oluşturma Kanunları», işçi ve müstahdemlere devletin katkısıyla belli bir süre içinde hatırı sayılır bir malvarlığı edinme fırsatı vermektedir. Hayli ayrıntılı olan bu kanunlardan sadece üçüncüsüne değinmekle yetineceğiz: İşçinin ücretinden yapılacak ayda en az 10, en çok 52 mark ve yılda en çok 624 mark tutarında bir kesenek için işveren tarafından —işçinin medenî durumuna göre— % 20 - 30 arasında değişen bir «işçi tasarruf primi» ödenmektedir. Primle beraber tasarruf belli konulara yatırılmak gerekir. Yatırım konuları arasında menkul değerler de vardır. İşveren, işçinin yazılı isteği üzerine yapılacak bir sözleşme uyarınca kesenek ve primleri seçilen yatırım alanına yöneltir. Kesenek ve primler belirli bir süre burada kalacaktır. Ancak işveren % 20 - 30 arasındaki primleri daha sonra

vergiden düşeceği için, bunların nihaî ödeyicisi devlet olmaktadır⁵.

Benzer bir uygulamayı Fransa'da görmekteyiz. Gerçekten işçilerin işletmelerin kârlarına katılmalarına ilişkin 17 Ağustos 1967 tarihli kanun hükmünde kararname ile 19 Aralık 1967 tarihli kararname, benzer bir amaç gütmektedir. 100'den fazla işçi çalıştıran her işletme bir «işçilerin katılma yedek akçesi» ayırmak zorundadır. Bu yedek akçe, işçilere işletmelerin pay senetlerinden verilmek, işletmelerin yatırımlara yönelteceği ortak bir fonda toplanmak veya başka yatırım kuruluşlarına ödenmek suretiyle değerlendirilmektedir. Bir yıl içinde katılma yedek akçesine ayrılan paralar, daha sonra kurumlar veya gelir vergisinden düşülmektedir. 100'den az işçi çalıştıran işletmeler, böyle bir katılma yedek akçesi ayırırlarsa aynı özendirici tedbirlerden yararlanırlar. — Fransa'da 1969 - 1974 yılları arasında işçilerle bu yolda sözleşme yapan 10.051 işletmede 4,1 milyon işçi yararına toplam 9 milyar frank bir tasarruf sağlanmıştır⁶.

Federal Almanya ve Fransa örneklerinden halk sektörü için kaynak yaratma konusunda yararlanılabileceği düşüncesindeyiz. Ancak milli gelir dağılımına da önemli bir müdahale anlamına gelebilecek böyle bir servet oluşturma politikası için Hazine'ye yeni gelir kaynakları gerekecektir. Örneğin tarımsal gelirlerin daha geniş biçimde vergilendirilmesi, toplumda yüksek gelir gruplarından daha çok vergi alınması, lüks tüketim mallarından alınan dolaylı vergilerin yükseltilmesi gibi ek tedbirler gerekli olacaktır.

Fakat kendiliğinden tasarrufta bulunmak gücü veya eğilimi olmayan halk toplulukları yararına böyle tedbirler alınmadıkça; halk sektörü, toplumda nüfusun belli bir oranını geçmeyecek dar sınırlar içinde kalmaya mahkûmdur.

(5) Bu konuda daha geniş bilgi için bk. *T. Güngör Uras*, «İşçileri Tasarrufa ve İşçi Tasarruflarını Yatırımlara Yöneltmek İçin Yeni Teşvik Tedbirleri», *Türkiye İktisat Gazetesi*, 5 Ekim 1972, s. 4; *Zeki Albayrak*, «Alman Servet Biriktirme Kanunları ve Türk İşçilerinin Bunlardan Faydalanma İmkânları», *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Kasım 1973, s. 11 - 30.

(6) Kaynak: *Yaşar Karayalçın*, «Zam Değil, İstikrar ve Yatırım...», *Milliyet*, 7 Mayıs 1974, s. 2.

HALK SEKTÖRÜNÜN ÖRGÜTLENMESİ

Halk sektörü çok sayıda kişilerin, geniş halk topluluklarının üretim araçları üzerindeki ortak mülkiyet biçimi olarak alınca; en uygun, en elverişli örgüt biçimlerini de buna göre saptamak gerekir.

Özel kanunlarla kurulmuş veya kurulacak örgütleri bir yana bırakarak, genel kanunların, yani Türk Ticaret Kanunu ile Kooperatifler Kanunu'nun öngördüğü ortaklık türlerini halk sektörüne uygunlukları açısından gözden geçirelim :

Kollektif ve komandit ortaklıklar, kişisel yönleri ve sınırsız sorum ilkesiyle çok sayıda ortağın, geniş halk topluluklarının katılacağı örgütler için elverişli ortaklık biçimleri değildirler. Limited ortaklıkların en çok ortak sayısı zaten Türk Ticaret Kanunu ile 50 olarak belirlenmiştir. Sermayesi paylara bölünmüş komandit ortaklık ise, Türk uygulamasında seyrek görülen bir ortaklık türüdür. Kişisel yönetim yönüyle de halk sektörü için elverişsizdir.

Öyleyse geriye kooperatifler ve anonim ortaklıklar kalıyor : Kooperatifler, kapitalist ekonomilerde küçük tüketici ve üreticilerin savunma örgütleri olarak ortaya çıkmışlardır. Bu nedenle kooperatifler, halk sektöründe geniş bir yer alacaklardır. Toprak reformu da kooperatifin önemini artırmıştır.

Tüketim kooperatiflerini bir yana bırakırsak, tarımda ve küçük zanaatlarda kooperatiflerden yararlanılabileceği düşüncesindeyiz. Böylece küçük üreticilerin nispi bağımsızlıkları korunmuş olacağı gibi; kendileri, kooperatifler aracılığı ile üretim için ihtiyaç duydukları girdileri ortaklaşa sağlayabilecekler ve ürünlerini ortaklaşa pazarlayabileceklerdir. Her halde kooperatifler küçük üreticiye etkili bir güç kazandırabilir.

Kooperatifler son derece demokratik ve eşitlikçi ilkelere dayanır. Ancak bugünkü yapılarıyla kooperatifler, sermaye birikimine elverişli kuruluşlar sayılamaz. Büyük sınaî yatırımlarsa, ancak kooperatiflerin üst örgütlerince gerçekleştirilebilmektedir.

Sanayi ve ticarete daha elverişli bir örgüt türü olarak anonim ortaklıklar üzerinde durmak gerekir. Anonim ortaklıklar, aslında bugünkü Türk Ticaret Kanunu'na göre dahi çok esnek bir yapıya

sahiptirler. Anonim ortaklıklarda anasözleşmelerle demokratik ve belli bir ölçüde eşitlikçi bir yönetim sağlanabilir. Halk sektörü içinde yer alacak anonim ortaklıklara «halka açık anonim ortaklık değil, *halk anonim ortaklığı*» diyoruz. Halk anonim ortaklıklarının başlıca özellikleri şunlardır :

Hiçbir pay sahibi, belirli bir oranın üstünde pay senedi alamayacak, sermaye belirli ellerde toplanmayacak. Ayrıcalıklı pay olmayacak; ne oyda, ne yönetim hakkında, ne kâr payında... Kuruca payı olmayacak. Bu özelliklere sahip bir anonim ortaklık, anasözleşme ile gerçekleştirilebilir. Bu özellikleri veya bunlardan bazıalarını taşıyan anonim ortaklıklar, bugün Türkiye'de vardır. Gerçekten ülkemizde özellikle 1960'ların ortalarından bu yana daha çok işçilerce kurulan ve genellikle «hemşeri şirketleri» adıyla anılan anonim ortaklarda anasözleşme hükümleriyle ortakların pay miktarını veya pay oranını sınırlama biçiminde bir uygulama başlamıştır. İlerde halk sektörü için yapılacak bir düzenleme, bu yöndeki gelişmeyi kanun hükümlerine bağlayabilir.

Görüldüğü gibi, halk sektöründe —özel kanunlarla kurulmuş veya kurulacak örgütler dışında— kooperatifler ve halk anonim ortaklıkları farklı üretim alanlarında birbirlerini tamamlayan ortaklık türleridir. Ancak bütün halk sektörü kuruluşları, özellikle kooperatifler ve halk anonim ortaklıkları üzerinde bu örgütler aracılığıyla ülke kalkınmasına katkıda bulunmak isteyen vatandaşları koruyacak ve yolsuzlukları önleyecek etkili bir devlet denetiminin olması, halk sektörünün başarıya ulaşması için şarttır.

**İKTİSADÎ KALKINMA – SİYASAL REJİM
İLİŞKİLERİ**

Prof. Dr. Yüksel ÜLKEN

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

İKTİSADİ KALKINMA — SİYASAL REJİM İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Yüksel ÜLKEN

I GİRİŞ

İktisatla siyasetin ilişkileri, iktisadî hayatta Devlet müdahalesi genişledikçe şüphesiz artmıştır. Klâsik liberalizmde asgarîye inen bu müdahale zamanımızda, ortalama olarak, bu asgarînin çok üstündedir. Hattâ Devletin müdahalesini bütün faaliyet alanlarına tam olarak yaydığı rejimler bile zamanımızda görülmektedir.

İktisat siyaseti iktisat ilminin bir devamı veya bir uygulaması olarak kabul edilirse; «Devlet müdahalesinin kıt kaynakların idaresine yayıldığı andan itibaren, nazariyecilerin ve sorumlu otoritelerin dikkatini çekmeleri normaldir». Bu, alınan siyasî kararların sonuçlarını azamiye çıkaracak kural veya ilkelere riayeti sağlamak endişesinin doğurduğu bir davranıştır. Diğer bir deyişle, «iktisatçıların iktisat politikası kamu otoritelerinin faaliyetine daha fazla rasyonellik sokmayı gözetir».

Fakat, bilindiği gibi, siyasî kişiler kararlarında tek etken olarak kendi iradelerini kullanmaktan ve uygulamaktan yoksundurlar. Gerek araçların seçiminde gerek amaçların tesbitinde çeşitli yönlerden gelen baskıların altındadırlar. İktisadî hayata Devlet müdahalesi arttıkça siyasetle iktisat daha içli-dışlı olmuş, fert gelirleri gittikçe siyasî kararların âdeta fonksiyonu haline girmiştir. «Çağdaş siyasî hayat, iktisadî hayatla iç içedir. Her iki alan bir entegrasyon hareketinin konusudurlar». Bu durumda çeşitli yönlerden gelen baskıların da zamanla siyasî mekanizmaya daha çok yaklaşması ve onu daha çok sıkıştırması normaldir.

«Unutmayalım ki siyasetin içinde ve siyaset yoluyla devletin iktisadî faaliyeti belirlenir ve saptanır».

Toplum hayatında ve iktisatçılar arasında iktisadî sistem sorunu en ihtiraslı konulardan biridir. Ancak, günlük dilde ve hatta bilimsel çalışmalarda dahi sistem-strüktür-rejim terimleri karıştırılmakta ve çoğu defa eş anlamda kullanılmaktadır.

İktisadî rejim insanların iktisadi faaliyetlerini düzenleyen hukukî kuralların bütünüdür. İnsanların eşya ile ilişkilerinde «özöl mülkiyet kamu mülkiyeti» ortaya çıkarken; insanların insanlarınla olan ilişkilerinde ise «İktisadî hürriyet» problemi kendini göstermektedir (Liberal veya müdahaleci). Böylece, rejim, sistemin sadece bir elemanı durumundadır.

Belirli bir iktisadî üniteye «fizyonomisi»ni kazandıran strüktür kavramı, sistem ve rejim kavramlarının arasında bir yer almaktadır.

Herşeyden önce, sistem kavramının teorik bir kavram olduğunu ileri sürmek gerekir. Pratikte bir sistemin ideal şemasına göre uygulandığı iddia edilemez. Çeşitli strüktürlerle biçimlenen sistemler, uygulamada değişik şekillere bürünmekte, teorik çizgilerinden uzaklaşmaktadır. İdeal tipine göre ele alınan sistemleri «soyut sistemler», uygulamada ortaya çıkan sistemleri de «somut sistemler» olarak incelemek zorunluluğu bu durumda açıktır.

Sistemler donmuş bir karakter taşımazlar. Dinamiklerdir. Ve bu dinamizm, kaynağını dayandıkları strüktürlerde bulmaktadır. Sistem değişmelerini strüktürlerin dinamiği açısından ele almak, bize, daha yeterli bir izah şeklinde görünmüştür.

XX. yüzyıl; iktisadî sistemlerin hakikaten büyük mücadelesine sahne olmaktadır.

Teorik ve pratik alandaki bu mücadele, özellikle 1917 Sovyet ihtilâli ile en kızgın safhasına atlamıştır. Kapitalist ve kollektivist sistemlerin büyük kavgası devam ederken, uygulama alanında sistemlerin teorik temellerinden ayrıldıkları, aksayan taraflarını karşıt sistemin unsurlarıyla kapattığı göze çarpmağa başlamıştır. İki sistemin, pratikte birbirine yaklaşması eğilimleri, hareket noktaları tamamen zıt olan iktisadî sistemlere ait ortak noktaların aranması ihtiyacını duyurmuştur. Bunun peşine düşen ve iktisadî sistemleri tek bir kolun özel halleri olarak incelemek isteyen «genel-

leşen ekonomi», zamanımızda, sistem tartışmalarını yeni bir yola sokmuştur. Batılı iktisatçıların ve özellikle F. Perroux'un çalışmaları bu açıdan gelişmektedir. Buna karşılık dünya çapında mücadele kabiliyetini ve etkileme kudretini kaybetmek endişesiyle, gerek resmî Sovyet iktisatçılarıyla Marx'çılar gerek aşırı kapitalizm taraftarları yakınlaşma eğilimini kesinlikle reddetmektedirler.

Strüktürler her ne kadar değişmez bir karaktere sahip görünürlerse de bu hal gayet nisbî olmakta ve zaman seyri içinde plâstik bir nitelik almaktadır. Zira, strüktürler, hareketsiz âdeta donmuş faktörleri (fizik unsurlar, iktisadî organizasyon, müesseseler) değil aynı zamanda itici kuvvetleri de kapsadığı için donukluğunu kaybetmektedir. Ancak, zaman sürelerini ele almak ve strüktürü bu kadro içinde göstermek gerektir. Kısa devrede statik olan unsur uzun devrede dinamik bir eleman olabilir. Çünkü, bir strüktür unsurunun hareketleri, kısa devre içinde hemen hemen seçilemeyecek kadar yavaş olması, dolayısıyla pek büyük bir önem arz etmez ve tahlilinden vazgeçilebilir. Fakat uzun devre esnasında, itici kuvvetler, (özellikle nüfus, teknik, fikir değişimleri) hareketleri sonucunda hâkim bir tesire sahip olabilirler. O halde bu unsurları da veri olarak görmemelidir. Kısaca, uzun devrede değişken, kısa devrede ise sabit'tirler.

Demek ki uzun devrede strüktürler değişmektedir. Fakat, diğer taraftan strüktürlerin bağımsız hareket kabiliyetinden yoksun oldukları, karşılıklı bağlılık örgüsü içinde buldukları bilinir. O halde strüktürler arasında nisbeten sabit belirli bir uyuşmanın bulunması gerektir ki, buna da Sistem diyoruz. Strüktür unsurlarının birbirine olan uyuşmazlığı, sistemin artık yavaş yavaş bozulduğuna işarettir. Bu uyuşmazlığın uzun süre devam etmesi ise beklenemez. Zira, bu uyuşmazlığın sonucunda ortaya, A. Marchal'in deyimiyile, «strüktürlerin mütecanis bir kompleksi» olan yeni bir sistem çıkmaktadır. Zira sistem, nisbeten sabit ilişkilerle bağlı strüktürlerin iktisadî, teknik, siyasî vs. «bir bütün'ü, bir kombinezonu, bir kompleksidir». Bizim de sistem anlayışımıza bu husus hâkim olacaktır.

Hayatta, bir iktisadî sistemin saf ve kendine has bütün özellikleriyle var olmadığı bir gerçektir. Her sistem hâkim bir nitelikte karakterize edilirken aynı zamanda daha önceki devirlerin bazı izlerini taşıdığı gibi, gelecek devirlerin de bazı işaretlerini

içine alabilir. Meselâ buna Japon kapitalizmi tipik bir örnek olarak gösterilebilir. Üretimin son derece sanayileşmesine rağmen, zihniyet, müesseseler ve âdetler eski devirlerin izlerini derin bir surette taşımakta, kapitalist öncesi bir durumu korumaktadırlar. İşçi serf zihniyetine, müteşebbis ise asıl zihniyetine sahip gözükmektedir. Kısaca kapitalist düşünce kendini henüz feodal düşünceden sıyırmayı başarmış değildir.

Sırf (pure) iktisat kanunları realitede tam anlamıyla işleyemekte ve sistemler, strüktürlerin kompleks karakteri karşısında, teorik esaslarından sapmaktadırlar. Sistem, sosyal hayatın idealize edilmiş taslağı, strüktür ise portresidir. Fakat mütecanis olmayan somut sistemler, nazarı alanda mütecanis veya ideal tipler halinde ele alınmakta ve incelenmektedir.

Milli iktisadî faaliyetin içinde geçtiği genel bir kadroyu belirten sistemlerin amacı, iktisadî denge'nin sağlanmasıdır. İktisadî sistemler «tüketim veya mallar ve ihtiyaçlar arasındaki denge»yi en iyi şekilde gerçekleştireceği iddiasını taşırlar. Ancak, bu iktisadî dengeyi ideal şekilde elde etmek için ileri sürdükleri çareler ve aletler farklıdır. Bu farklılık ise, bize iktisadî sistemlerin sınıflanmasında temel ölçü olacaktır.

II

İKTİSADÎ SİSTEMLERİN GELİŞİMİ

Teorik bir kavram olan iktisadî sistemler, strüktürlerin çeşitliliğine ve dinamiğine dayanan bir değişme göstererek uygulamada saf halden uzaklaşmaktadır. Sistemler canlı ve hareketli bir nitelikle süreli bir gelişim içindedirler. Donuk bir surat sahibi değildirler. Dinamiktirler.

Kapitalizm XIX. yüzyılda küçük üniteli ve rekabetçi iken büyük üniteli kapitalizme atlamış; Devlet'in rolü ve müdahale alanı gittikçe genişleyerek özel menfaat-kamu menfaati çatışması için uzlaşma çareleri aranmış, olanaklar zorlanmıştır. Böylece, sosyal yönü kuvvetlenmiştir.

Sovyet kolektivizmi de Rusyada uygulanmaya başlamasından beri süreli değişmeler göstermiştir. Zaman yönünden olan bu dinamizm mekân yönünden de günümüzde kendini belirtmiş, özellikle Yugoslavya ve Çin'de yeni denemeler ortaya çıkmıştır.

Bugün, zaman seyri içinde süreli bir gelişim gösteren kapitalist ve kollektivist sistemlerin yaşama ve hayatiyet yeteneklerini isbatladıkları rahatlıkla kabul edilebilir. «Realite, enstitüsyonel alanda çok kesin olan sistemleri yalanlamaktadır». İki büyük sistemin tasarlanan ideal işleme pratikte aksadıkça, kusurlu noktaların karşıt sistemin «iyi» taraflarıyla kapatılması, iki sistem içinde süreli bir eğilim taşımaktadır. Böylece, elektrik bir yapının özelliklerini gerek kapitalist gerek kollektivist sistemlerde bulmak mümkündür. Artık, ayrı ayrı ve karşıt iki iktisadî sistem yerine, ortak bir yönde gelişme gösteren dünya çapında bir «genelleşen ekonomi - économie généralisée» bahse konu olmaktadır. Merleau-Ponty'nin isim babası olduğu bu terim ve tahlillere göre; «kapitalizm ve sosyalizm genelleşen ekonominin sadece özel halleridir».

Özellikle iktisadi hayat seviyesi yükseldikçe iki sistemde ortak noktaların aranması, genelleşen ekonominin anlamını bulduğu temel amacdır. Tarihsel akışı içinde ve günümüzde göze çarpan yapısal değişimleri ile sistemlerin yakınlaşması bir gerçektir.

Bilindiği gibi, iki iktisadî sistem vardır; kapitalist ve kollektivist sistem. 1917 Sovyet İhtilâli ve uygulama olanağı bulan kollektivist sistemden önce sadece kapitalist sistem vardı ve tek sistem olarak hâkimiyetini sürdürmekteydi. Bu tarihten itibaren dünyada iki sistemin varlığı başlamış ve yaşama mücadeleleri kendini göstermiştir. Her iki sistem, büyük güçlüklerle karşılaşmalarına ve aralarındaki amansız çekişmelere rağmen, günümüze kadar yaşama güçlerini doğrulamışlardır. Bu yıpratıcı devreyi atlatan iki sistemin bundan sonra da aynı hayatiyeti göstererek varlıklarını koruyacaklarını ileri sürmek aşırı bir yargı değildir. Böylece iki sistemden birinin diğerini altederek tek başına dünyaya yayılacağı iddiası, her iki sistem içinde geçerliliğini yitirmiştir. Uygulamada ortaya çıkan durumları ele almak ve gelişmeleri tesbit etmek, hiç şüphesiz soyut iddialar karşısında daha gerçekçi olmak, daha doğrusu herhangi bir sistem taassubuna kapılmamak demektir. Artık iki sisteminde «gidici» değil «kalıcı» olduğunu kabullenmek ve bir «vakıa» olan bu duruma göre tahlillere girişmek zorunluluğu, objektif olmanın asgarî şartlarından biridir.

Bir noktanın ısrarla hatırlatılmasında büyük fayda vardır. Şöyle ki, her iktisadî sistemin amacı kişi refahını sağlamak, onu daha yukarı bir seviyeye çıkartmaktır. Kısaca, her iki sistem, ik-

tisadî kalkınmanın gerçekleşmesini amaç edinmiştir. Aralarında amaç yönünden fark yoktur. Fark, bu amaca varmak için gidilecek metodlardadır. Her ikisi de, tabiatıyla kendi metodlarının daha etkili olduğu iddiasını taşır. O halde, iktisadi kalkınma amaçtır ve bu amaca varmak için kullanılan araç ise iktisadi sistemdir. Amacı sistem ile karıştırmamalıdır; daha doğrusu, bir iktisadi sistem amaç olarak kabul edilmemelidir. Sistemi «amaç» olarak benimsiyenleri sistem taassubuna kapılmış kişiler olarak nitelendirmek gerekir.

Ayırımı kuvvetlendirmek için çok basit benzetmelerle somutlaştırılabilir. Bulunduğu yerden arzu ettiği bir diğer yere gitmek isteyen kişinin amacı bir araca binmek değildir. Çünkü gideceği yere varan kişi bindiği aracı şüphesiz terkedecektir. Bu gözlemden hareketle, şöyle bir genel sonuçta çıkarılabilir ve bu günümüzün sistemler konusunda en büyük iddialarından biridir; amaca yaklaştıkça, yani iktisadi kalkınma gerçekleştiğinde bir araç olan sistemlerde önemlerini kaybetmeğe mahkûmdur. Ve bu sebeple gelecek yüzyıllarda günümüzün iktisadi sistem tartışmalarına rastlanmayacaktır.

İktisadi sistemlerin donuk bir karaktere sahip olmadıkları açıktır. Statik değil, dinamiklerdir. Zaten bu dinamizm sayesinde ki her iki sistem yaşama güçlerini karşılıklı olarak doğrulamak imkânını bulmuşlardır. Her iki sistemin zamanımıza kadar gösterdiği gelişmeleri izlemek dinamizmin derecesini rahatlıkla açıklar. Kısa çizgilerle hatırlatırsak, bu dinamizm, hem zaman ve hem de mekân yönünden kendini göstermiştir. Geçen yüzyılın kapitalizmi ilkin tamamen olumsuz sosyal sonuçlar karşısında, özellikle çalışanların haklarını koruyacak «sosyal siyaset» tedbirleri uygulanmaya konmuş ve devlet müdahalesi ortaya çıkarak müdahaleci kapitalizme dönüşmüştür. Bu sürede işçi ve işveren sendikalarının kurulmasına izin verilmiş, ve grev-lokavt gibi etkili mücadele aletleriyle donatılarak emek piyasasında kuvvet dengesi sağlanmıştır. Diğer taraftan, küçük üniteli kapitalizmden büyük üniteli kapitalizme geçilirken her ülkenin kendine has nitelikleriyle kapitalizm çeşitleri ortaya çıkmıştır. Yalnız bu oluşumlar içinde bir ortak noktanın belirdiği tartışmasız kabul edilebilir; kapitalizmin ilk uygulama dönemindeki anti-sosyal tarafı gittikçe giderilmekte ve sosyal yönü kuvvet kazanmaktadır.

Kollektivist sistem'de gerek zaman gerek mekân yönünden paralel davranışlar içindedir. Ayrıntılara gitmeden Sovyet Rusya'da 1917 den beri farklı uygulama devirleri ayırt etmek mümkündür. İlk sistemin bütün gereklerini yerine getiren bir uygulamaya geçilmiş, sonra çeşitli yönlerde yapılan fedakârlıklarla veya verilen tavizlerle günümüze kadar gelinmiştir. Hiç şüphesiz bugünün uygulamasıyla 1917 nin uygulaması arasında büyük farklar vardır, ve sosyal tarafı gittikçe kuvvetlenmiştir. Diğer taraftan, mekân yönünden de dinamizm göstermiş, sadece «Moskova Modeli» ne uymak ve bağlanmak yerine, kendine has özellikleri taşıyan birçok kollektivist modeller ortaya çıkmıştır: Kızıl Çin, Arnavutluk, Yugoslavya, Polonya, Romanya, Çekoslovakya, Küba gibi... İtalyan Komünist partisinin eski ve şöhretli lideri Togliatti'nin deyişiyle, «tek merkezilik»ten (centrisme) «çok merkeziliğe» (policentrisme) geçiş vardır. Bunun en belirgin örneği Yugoslav modelidir ve bu bakımdan Yugoslavya'daki gelişmelerden bahsetmek yerinde ve enteresan olacaktır. Çekoslovakya olayları da bu gelişimin doğal sayılması gereken en son anlamlı örneğidir.

Kollektivist sistem içinde Moskova modeline bağlılığa ilk karşı çıkan ülke Yugoslavyadır. Bilindiği gibi, Yugoslavya kollektivist sistemi uygulamakla beraber, bu sistemin geleneksel tipini aynen benimsemiş değildir. Mülkiyet açısından Sovyet modeline, devlet teşebbüsleri arasında serbest piyasa rekabetine izin vermesinden batı modeline yaklaşmıştır denebilir. Zira, Yugoslavya'da üretim araçlarının kamu mülkiyeti prensibi büyük ölçüde uygulanmasına rağmen, üretim fiatları piyasada tesbit edilmektedir. Bir süre önce yapılan değişiklikler iki büyük grupta toplanabilir. Birincisi, ülkenin siyasi hayatına tek olarak hakim bulunan partinin icra organı üzerinde nüfuzunun azalması sonucunu doğuracak ve partiyi yavaş yavaş sadece bir danışma organı durumuna düşürecek değişimlerdir. Böylece, icra organı partinin direktifleriyle hareket eden bağımlı durumdan kurtulmakta ve ikisi arasında ilk safhada bir denge yaratılmak istenmektedir. Zamanla, bu dengenin icra organı lehine işlemesi beklenebilir.

İkinci büyük değişiklik, işçi konseyleri tarafından idare edilen iktisadi devlet teşekküllerinin finansmanında yabancı sermaye iştirakinin kabul edilmesidir. O kadar ki, yabancı sermaye sahip ve temsilcileri, yeterli sayıda, yönetim kurullarında da yer alacaklar ve teşebbüsün yönetiminde sembolik değil, etkili biçimde rol

oyunacaklardır. Adeta bir ortaklığın kurulması bahis konusudur. Nihayet, hükümetin izin verdiği alanlarda faaliyet gösterecek olan yabancı sermayenin kâr hisseleri de dışarıya transfer edilecektir.

Çekoslavakya'ya gelince, kollektivist sistemi uygulayan bu ülke, iki büyük hamleyi birden gerçekleştirmek istemiştir. Bunlardan biri, sistemi «insanileştirmek», diğeri ise «talep unsuruna ağırlık vermek»ti. Her ikisinin de anlamı açıktır. İlki, kişiye kişiliğini kaybettiren totaliter rejimin yerine çeşitli insan haklarını güven altına alan bir «açık rejim»in kurulmasını gözetiyordu. İkincisi yani talep unsuruna ağırlık vermenin, daha teknik bir dille, «tüketici hegemonyası»nın artık kabul edilmesi gereğinin ifadesidir.

İster kapitalist ister kollektivist sistemde olsun, belirli bir seviyeden sonra, tüketici veya talep unsuru bütün ağırlığı ile kendini göstererek sistem yaklaşmasında başrolü oynar. Bu açıdan, Çekoslavak işgalinin rahat bir izahını yapmak mümkündür.

Teorik yönden iki sistemin yaklaşmasından hiç şüphesiz bahsedilemez. Ancak uygulama alanında her iki sistemin teorik temellerinden sapması ve karşıt sistemin daha etkili işlediği sabit olan prensiplerini kendi yapısına uyduracak biçimde ithal ederek «eklektik» bir nitelik kazanması günümüzün bir gerçeğidir. Biri, «sol» bir alet olan plânlamayı kabul eder ve kamu menfaatinin birçok noktalarda özel menfaatlere üstünlüğü prensibini benimserken diğeri, özel mülkiyet konusunda fedakârlıklara gitmekte ve adetâ piyasa mekanizmasını harekete getirecek bazı teşvik edici tedbirleri yürürlüğe koymaktadır. Yakınlaşmanın çeşitli örnekleri verilebilir. Ancak en göze batanlarla yetinirsek, daha önce belirttiğimiz gibi, bugünün Sovyet Rusyasında bazı kayıtlar altında, ev mülkiyeti, arazi mülkiyeti ve araba sahibi olmak imkânı yanında bir dereceye kadar miras hakkı sağlanmıştır. Ayrıca Yugoslavyadan da benzer örnekler zikredilebilir. Batı ekonomilerinde de kamunun üstünlüğü prensibine dayanılarak yapılan faaliyet ve müdahale örneklerini bulmak zor değildir. Hiç şüphesiz örnekler, eğilimi somut delillere dayandırmak için önemlidir. Ancak, daha önemli olan bu yaklaşma eğilimini doğuran temel sebebin bulunması ve açıklanmasıdır.

Bir «vakıa» olarak kendini gösteren bu eğilimin temelinde yatan sebep, fertlerin gelirlerindeki artışlardır. Gelirleri artan kişilerin birbirine son derece benzeyen davranışlar göstermesi bir ger-

çektir. Gelir artışları, fert davranışlarını paralel kılmaktadır. «Konfor zevki»nin uyanması, gelir artışının tabii bir sonucu olmaktadır.

Bunun yanında yukarıda kısaca belirttiğimiz çeşitli yaklaşma alanlarını, gelir artışlarının yarattığı ortak bir zihniyet ortamı ile de tamamlamak mümkündür. Rahatlıkla denebilir ki, kültür ve iktisadi seviyesi yükselen bir toplumu totaliter bir rejim içinde tutmanın ve hükmetmenin zorluğu açıktır. Bu bakımdan, hayat seviyesi arttıkça, Sovyet Rusya'nın despotik karakterinin gittikçe zayıflayacağını ve belirtilerin kendini göstermeye başladığını iddia edenler çoktur ve bunlar arasında marksist yazarlarda vardır. Ünlü Sovyet bilgini Saharov'un deyişiyle, «bütün insanlığın istediği tek şey, özgürlük ve güvenlidir».

Yugoslavya ve Çekoslovakya'daki çok enteresan gelişmelere yukarıda değindik. Sovyet Rusya'da gevşeme veya taviz örnekleri olarak arazi mülkiyeti, miras hakkı, araba ve ev sahibi olma imkânlarını vermiştik. Ancak, daha dikkati çekici olarak, Sovyet plâncıları, son yıllarda bazı yeni problemlerle karşılaşmaktadır. Bunların başında da, satılmayan malların yarattığı «stok meselesi» gelmektedir.

Bu mesele de, gelir artışlarının yarattığı tipik bir örnektir. Gelir seviyesinin artışıyla doğan seçim imkânı, satış yapmama tehlikesini yarattığından, çok tipik kapitalist davranışlardan sayılan «reklâm» faaliyetleri bile kendini göstermeğe başlamıştır. Bundan şu son derece önemli sonuç elde ediliyor: Belirli bir kalkınma seviyesinden sonra, kollektivist bir ekonomi bile olsa, «tüketici hegemonyası»nın etkilerinden kurtulmaya imkân yoktur.

Ve nihayet şimdilik fikir olarak ileri sürülen ve fakat çok önemli diğer bir örnek, Rusya'da sendikaların faaliyetlerini göstermelik olmaktan çıkarmak ve parti karşısında etkin ve dengeli bir seviyeye yükseltmek yolundaki tekliflerdir.

O halde, gelişmenin ve kalkınmanın verdiği rahatlık, insanların davranışlarını birbirlerine yakınlaştırdığı için, nihaî olarak sistemi, geniş bir perspektif içinde, sosyal ve enstitüsyonel yünden birbirine benzetmesi çok mümkün ve muhtemeldir. Saharov'un diliyle, «Halkın büyük bir çoğunluğuna üstün bir yaşama düzeni sağlandığı anda, sosyalizm ile kapitalizm eşit değerde gibi görünmektedirler».

Ancak, gerek kapitalist gerek kollektivist sistemin aşırı taraftarları, uygulamada ortaya çıkan yakınlaşma eğilimini kesinlikle reddederler. Bu davranışı normal karşılamak gerekir. Çünkü, her iki sistem, kendisinin dünyaya hâkim olacağı; karma ekonominin geçici olduğu iddiasını taşır. Zaten bir bakıma yakınlaşmayı kabullenmek demek, bu iddiadan vazgeçmek demektir. Bu durumda, realitede ortaya çıkan eğilimleri değilde, aşırı taraftarlığın verdiği taassupla meseleye bakanların baş endişesi, kendi sistemlerinin dünya ölçüsünde mücadele kabiliyetini kaybedeceğidir. Böylece sistem taassubuna sahip bu ortak endişe ile hareket eden kapitalizmin ve kollektivizmin aşırı taraftarları, uygulamada ortaya çıkan bu yakınlaşma eğilimini kabul etmek istemezler.

Kabul edilmelidir ki, objektif olmanın asgarî şartlarından biri gerçekçi olmaktır. Realitedeki uygulamalar tahlil edilirse, ayrı sistemler altında yaşamalarına rağmen ortak bir zihniyet ortamının ekonomiye hakim olduğu görülmektedir. Burada en büyük rolü ise, daha önce belirttiğimiz gibi, fert davranışlarını birbirine paralel kılan hayat seviyesinin yükselmesidir. Bugünün genel eğilimi, uygulamada sistem taassubundan uzaklaşma yolundadır. Sistemlerin gelişimi incelenir ve günümüzde taşıdığı «eklektik» nitelik hatırlanırsa, bu uzaklaşma tabiidir.

Şimdi, bu hatırlatmaların yardımıyla, son Çekoslovakya'ya yapılan işgalin rahat bir izahını yapmak mümkündür. Şöyle ki;

İktisadi alanda sistemlerin kendi prensiplerinden tâviz verdiklerini veya fedakârlıkta bulduklarını, iyi işlemeyen veya istenmeyen sonuçlar veren taraflarını atmak eğilimin bugünün sistem dünyasında bir realite olduğunu göndük. Gelir seviyesi yükselmesinin tabîi bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durumun sadece iktisadi alanda kalacağını kabullenmek, meseleyi şüphesiz eksik görmek demektir. Hayat standardı ile birlikte kültür seviyesi yükselen bir milleti, totaliter bir rejimle yönetmenin imkânı yoktur. İktisadî refah kişiye kişiliğini kazandıran dayanaktır. Bu dayanak safhası aşıldıktan sonra, kişiliğini gösterebilmesi için siyasi rejim meselesinin çözümü gerekir. Aksi halde, iktisadî kalkınmaya rağmen, halkın tatminsizlik hissi ortaya çıkar.

Sovyet Rusya'daki durum, şimdi bu noktaya gelmiştir. Halk, kişiliğini gösterebilmesi için, siyasi rejimin totaliter suratinin de-

gişmesini istemek yolundadır. Siyasi yönden mutlak idareye alışmış bir ekibin bunu hazmetmesi hemen hemen imkânsızdır.

Saharov'un inançlı dilini kullanalım: «Bu durum, gerek Sovyetler Birliğinde, gerek öteki sosyalist ülkelerde ilk önce çok partili bir sistemin, şiddetli ideoloji tartışmalarının, kavgaların doğmasına yol açacak, ama daha etki kazanmış bir barış içinde yan yana yaşamayı, daha geniş bir demokrasiyi ve daha yoğun ekonomik reformları savunan gerçekçi takımın zaferiyle sonuçlanacaktır». Tanınmış Fransız siyaset bilimcisi M. Duverger'in dediği gibi, 1950 seçimini yapabilen Türkiye hariç, bu konuda başka bir örnek bulmak mümkün değildir.

Siyasî rejim meselesinin daha önce Çekoslovakya da kendini göstermesi de tesadüf değildir. Gerek gelenekleri gerek kültürü, Çeklerin bu ihtiyacı işgalcilerden önce duymalarının sebebini rahatlıkla açıklar. Kendi ülkelerinde henüz su yüzüne çıkmayan ve fakat belirtileri görülen bir akımın Çekoslovakya'da ortaya çıkmasını Sovyet yöneticileri büyük bir fırsat olarak saymışlar ve değerlendirmişlerdir. Sovyet yöneticilerinin, işgalin dünyadaki prestijlerini bir anda sıfıra indireceğini tahmin edemeyecek kadar akıldan yoksun veya dengesiz olduğunu söylemek gülünçtür. Ancak, işbaşındaki iktidar ekibi, bu işgalle, Çekoslovakya'yı yola getirmek perdesi altında asıl kendi ülkesindeki, henüz dağınık bile olsa, bu akımı sindirmek ve tamamen dağıtmak amacını gütmüştür. Şuursuzca işgal davranışının kaynağı, iktisad ekibinin bu korkusunda saklıdır.

H. E. Salisbury'nin dediği gibi, Moskova böylece «Çek hastalığı»nın komünist dünyasının üst yanına bulaşmasını önlemek uğruna savaşı göze almaya ve silâha başvurmaya hazır olduğunu ortaya koymuştur».

Her zaman söylendiği gibi, bir gelişimi durdurmak veya ters yönde geliştirmek mümkün değildir. Bütün dünya basını Dubçek'in fevkalâde kabiliyetlere sahip, olağan üstü bir lider olmadığını söylemektedir. Buna rağmen Çek milletinin hemen hemen tamamı tarafından tutulmuş, desteklenmiş ve bu sayede onun Novotni'yi devirmesini sağlamıştır. Çünkü Dubçek halkının arzusunu temsil eden ve cesaretle savunan bir kişi olarak ortaya çıkmıştır.

«Bugün, hükümet sistemlerine yavaş yavaş yeni bir biçim vermenin ve bunu insanlığın hizmetinde kullanmanın tek yolu, dü-

şünce özgürlüğünden başka bir şey değildir. Çekoslovaklar bunu anlamışlardır». Halbuki aşırı uçların «her ikisinde hürriyet kapısının anahtarları, tek partilerinde ve bunların üst kademelerindedir. Her iki sistemde de (faşizm ve komünizm) kişi, parti mekanizmasının ağır çarkları altına girer. Haklar ve hürriyetler merkez'in dağıtımına bağlı kalır». Dupçek, halkına grev hakkı, siyasi parti kurma hakkı kısaca açık rejim vaatmiş ve gerçekleşme yolunda adımlar atmağa başlamıştı. İşgal, sirayet korkusundan ve böylece kendi ülkelerinde bu akımı hızlandıracağı endişesinden doğmuştur.

Kuvvetlerarası aşırı dengesizlik dolayısıyla Çekler bu işgale cevap verememişlerdir. Fakat asıl cevap Moskova'da çıkacaktır. Ancak Sovyet halkının liberalleşme daha doğrusu demokratlaşma arzusu, bunu hazmedecek bir lider veya iktidar ekibi ortaya çıkıncaya kadar, işgal cevapsız kalacaktır. Gelişimi durdurmak değil, sadece geciktirmek bahis konusudur ve bu geciktirmenin süresi de, bazı belirtilere bakarak, fazla uzun olmayacaktır.

Gördük ki, her iki sistemin uygulamada uç noktalardan hareket ederek yakınlaşması ve birbirine benzemesi bir vakıadır. Ancak, bu eğilimin devamıyla iki sistemin tamamen aynı olacağı ve ikiz teklerine döneceği beklenemez. Bütün mesele genelleşen bir eğilimin tesbitidir.

III

AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERİN SİSTEM TERCİHİ

Soruna tarihsel açıdan baktığımızda, iktisadi kalkınmalarını kapitalist ve kollektivist sistemlerle gerçekleştirmiş ülkelerin varlığını görürüz. Bir tarafta, başta A.B.D. olmak üzere ileri batı ülkeleri ve Japonya kapitalist sistem yoluyla kalkınmışlar; diğer tarafta ise Sovyet Rusya 50-55 yıl içinde dünyanın ikinci büyük sanayi devleti olmasını kollektivist sistemi uygulayarak sağlamıştır. Her iki sistemin bu başarılı örnekleri ileri sürülerek, az gelişmiş ülkelerin sistem tercihini bu iki sistemden biri lehinde mutlak olarak yapmaları mümkün müdür?

Bu soruya olumlu cevap verebilmek için, herşeyden önce güümüz az gelişmiş ülkelerinin içinde buldukları koşullarla, ka-

pitalist veya kollektivist yöntemlerle kalkınmalarını başarıyla gerçekleştirmiş ülkelerin «az gelişmiş» durumda iken içinde buldukları koşulların karşılaştırılması gerekir. Aynı koşullara sahip-seler, aynı ortam içinde iseler, bir sistemi mutlak olarak tercih etmek zorunluluğu rahatlıkla ortaya çıkar ve böylece sistem tercihi sorunu oldukça kolaylaşır. Ancak, farklı koşulların varlığı saptanırsa, günümüz az gelişmiş ülkelerinin sistem tercihi nasıl olabilir?

İlkin, benzer koşulların olup olmadığını saptamaya çalışalım ve kapitalist sistemin kalkınmayı sağlamak yolunda gösterdiği tarihsel başarısının günümüz koşulları karşısındaki yeterlilik derecesini sergileyelim.

A — Geçen yüzyılın az gelişmiş ülkelere başarıyla uygulanan kapitalist sistemin, zamanımızın az gelişmiş ülkelere uygun düşmemesini değişen tarihsel nedenlerde rahatlıkla bulabiliriz. Şöyle ki:

Müteşebbis Yönünden : gelişmiş ülkelerin kalkınmalarında en büyük rolü oynayan yaratıcı ve mücadeleci özel teşebbüs tipini bugünün az gelişmiş ülkelerinde rastlamak zordur. Yüksek ve çabuk kâr getiren özellikle kolay kazanç yollarını seçerek vergiden de kaçmayı düşünen kısa görüşlü müteşebbis tipleri az gelişmiş ekonomilerin çok tipik niteliklerinden biridir. Elde ettikleri kârlar, pradüktif yatırımlar yeme çoğunlukla gayrimenkûl alımına, idihara atmakta veya dışarıya transfer edilmektedir. Halbuki, Rostow'un belirttiği gibi, Birleşik Amerika ve Batı Avrupa'da sanayi ihtilâlinde önce, ticarî kiptalizmin gelişmesini sağlayan yüzyıllar boyunca moralman, zihnen ve teknikman özel müteşebbis sınıfı meydana gelmişti. Bu günün az gelişmiş memleketlerinde benzer duruma rastlamak imkânsızdır.

Nüfus Yönünden : günümüzün az gelişmiş ülkeleri nüfus problemi yönünden de çok daha kritik durumdadırlar. Gelişmiş ekonomiler, sanayileşmeye başlarken oldukça müsait bir nüfus/kaynaklar oranına sahiptir. Yeni tıbbî buluşlar sayesinde son yılların kuvvetli nüfus artışı bütün memleketlerde görülmektedir. Ancak, azalan ölüm oranlarıyla âdeta otonom olarak ortaya çıkan bu hâdise de, az gelişmiş ülkeler düşük hayat standartlarını bile muhafaza edememek ve hata daha da düştüğünü görmek durumuna girmişlerdir. Sanayileşmenin ilk safhasında doğum hadlerinin yüksek

olmasına karşılık, ölüm hadleri de yüksekti. Böylece sağlanmış tabii bir dengeden yararlanan bugünün gelişmiş ekonomileri nüfus baskısını çok az hissettiler.

Ayrıca, nüfus hareketlerinin serbest olduğu bir devirden faydalanan Avrupa memleketleri, diğer kıtalara yüz milyonlarca miktarında göçmen göndermiştir ki, zamanımızın az gelişmiş ülkelerinin nüfus fazlalıkları için böyle bir imkân bugün kalmamıştır.

Gelir ve Servet Dağılımı Yönünden : az gelişmiş ülkelerin bu yöndeki durumları gelişmiş ekonomilerin sanayileşme safhasındaki durumlarından çok farklıdır. Birçok memleket sanayileşme hareketine geçmeden önce veya hareketin başlaması ile beraber, tarımsal reformlarını gerçekleştirmişlerdi. İsveç ve A.B.D. feodalizmi hiçbir zaman görmediler. Hatta, G. Myrdal'ın sözleriyle «bugünün ileri memleketlerinin hiçbiri, iktisadî kalkınmalarına başladıkları zaman, aşırı sosyal ve iktisadî eşitsizlikleri ve bugünün az gelişmiş ülkelere has sınıflar yapısının son derece sert, donuk karakterini taşımadı.» Böylece halkınma hareketlerine kuvvetli ve avantajlı bir depart'la başladılar.

Dış Ticaret Yönünden : geçen yüzyılda çok taraflı bir ticaret sisteminin varlığı, gelişme durumuna geçmekte olan memleketleri sadece kendi kaynaklarına bağlı kalmaktan kurtarmış, gerek mamül maddelerine piyasa bulmak ve gerek ihtiyaç duyduğu tarımsal ve ham maddeleri ithal etmek kolaylığını ve imkânlarını sağlamıştı. Ayrıca, o devrin milletlerarası sermaye piyasası sanayileşen ülkelere daha avantajlı şartlarla ikrazda bulunuyordu. Nihayet, sömürgelerin emek ve tabii kaynaklar yönünden istismarı da sanayileşme yoluna giren memleketlerin iktisadî kudretlerini arttırdığını hatırlamak gerekir. Günümüz az gelişmiş ekonomileri için ise bu tür imkânlardan yararlanmak artık bir hayaldir.

«Zaman» Yönünden : taşıt ve haberleşme araçlarının büyük gelişmesi sonucu son derece küçülen ve herkesin birbirinden haberdar olduğu bir dünyada, az gelişmiş ülkelerin sabırları adetâ tükenmiştir. İleri hayat seviyeleri ile temasa geçtikten ve kendi durumlarının bilincine erdikten sonra batı ülkelerinin gerçekleştirdikleri uzun süreli, yavaş ve sabırlı kalkınmayı bunlardan beklemek zordur. Zaman yönünden de çok sıkışık durumda olan bugünün az gelişmiş ülkelerini, kalkınmaları için gelişmiş olanlara oranla, çok daha çetin çabalar ve fedakârlıklar beklemektedir.

Görüldüğü gibi, batı ekonomileri örneğinde liberal suratlı bir kalkınma modelini zamanımızın az gelişmiş ülkelerine uygulamak, değişen şartlar sonucu imkânsızdır. Özellikle özel teşebbüsün fonksiyonlarını yerine getirmekteki yetersizliği ve yeteneksizliği karşısında Devletin her alanda etkili rolünün genişlemesi iktisatçıların büyük çoğunluğu ve Birleşmiş Milletler mütehassısları tarafından kesinlikle kabul edilmiştir. Prof. Norman S. Buchanan'ın güzel deyişiyle «XIX. cu yüzyıla has olaylar serisi şüphesiz aynen tekrar edilmeyecektir. Düşük gelirli bölgelerin sanayi kalkınmasını, kâr peşinde koşan özel teşebbüsün çabaları değil, Devlet tayin deceptir». Geçen yüzyıllarda kamu hizmetlerinin azlığı Devletin rolünü de sınırlamaktaydı. Bugün ise, artan kamu hizmetleri yanında süratli bir kalkınma zorunluluğu Devleti ön plâna geçirmiştir. Bu durumda, zorunlu olan Devlet müdahalesinin gelişi güzel olmayacağı da normal bir sonuç sayılmalıdır.

B — Kollektivist tipli ülkelerde uygulanan ve tüm ekonomiyi kapsayan emredici nitelikli planların az gelişmiş ülkelerin kalkınmalarına daha yatkın olduğu özellikle başarılı Sovyet Rusya örneğine dayanılarak ısrarla ileri sürülür. Ancak, en başarılı örnek olarak gösterilen Sovyet kalkınmasının ilk hareket aşamasında bu günün az gelişmiş ekonomilerinin içinde buldukları ortama katıyen rastlamak kabil değildir. Şöyle ki;

İhtilâlden önce, Çarların hüküm sürdüğü Rusya, bir sanayi kalkınmasını sağlayacak alt-yapı'yı (infra-structure) gerçekleştirmiş olup devrinin en büyük devletleri arasında sayılmaktaydı. Sovyet kaynaklarının bizzat verdikleri bilgilere göre, Rusya'nın 1913 yılında dünyadaki yeri şöyleydi:

Sanayi kolları	Dünyada	Avrupada
Bütün sanayi üretimi	5	4
Elektrik enerjisi	8	6
Kömür üretimi	6	5
Petrol üretimi	6	5
Gaz	—	—
Demir	5	4
Ham demir	5	4
Kok	4	3
Kimyasal üretimler	—	—
Suni gübre	—	—

Makinalar imalatı	4	3
Traktörler	—	—
Kereste ihracatı	2	1
Çimento	5	4
Demir konstrüksiyon	—	—
Pamuk mensucat	3	2
Yün mensucat	—	—
Şeker üretimi	4	2
Hayvani yağlar	4	2

ve ayrıca, sanayi gelişmesini kolaylaştıracak miktarda ihraç edilebilir tarım fazlasına sahipti.

Daha somut olabilmek için, 1913 Rusya'sı ile ciddi kalkınma çabalarına teşebbüs yılları olarak kabul edebileceğimiz 1953-1957 arasındaki Hindistan'ın durum mukayeseleri yapılabilir.

	GLOBAL MİKTAR			ADAM BAŞINA ÜRETİM		
	Rusya 1913	Hindistan 1953	Hindistan 1957	Rusya 1913	Hindistan 1953	Hindistan 1957
Nüfus (Milyon)	160	372,6	392,4	—	—	—
Petrol						
Ton (Milyon)	9,2	66
Kömür	29,2	36,6	44,2	205	98	113
Çelik	4,0	1,53	1,74	30	4,1	4,4
Çimento	1,5	3,84	5,69	9,4	10,3	14,5
Yünlüler						
Metre (Milyar)	2,6	4,46	4,86	20,4	12	12,4
Sanayideki işçi sayısı (000)	3,536					1,589

Görüldüğü gibi, ne Çin, ne de Hindistan, özellikle adam başına üretim gözetilirse, Rusya'nın 1913 seviyesine varmışlardır. Hindistan'ın 1957 deki toplam çelik üretimi 1913 Rusya'sının daha yarısına bile vakmaktan uzaktır. Bu şartlar altında otoriter tipli bir plânlamanın çok başarılı bir örneği olarak gösterilen Sovyet Rus-

ya'nın durumunu günümüzün az gelişmiş ülkelerine benzetmek imkânsızdır. «Rusya, rejimi ne olursa olsun, herhalde bu yüzyılın ortalarına doğru büyük bir askerî ve sınaî Devlet haline gelecektir. Bugünün az gelişmiş ülkeleri, çok kuvvetli bir «Départ»la yola çıkan Sovyet Rusya'nın imkânlarından tamamen yoksundur. Bunun hatırlanması, herhalde bu konuda birçok tartışmaları daha kısa ve daha dürüst bir kalıba sokacaktır.

Burada, Türkiye'nin de durumunu tesbit etmek, tahlile, kuvvet kazandıracak bir diğer anlamlı örnek niteliğindedir. Bu amaçla, Türkiye'nin 1953 yılına ait göstergelerini belirtelim:

	Miktarlar Global	Adam başına üretim (Kg)
Çimento	0.531	23.6
Çelik	0.163	7.2
Kömür	3,6	163
Petrol (milyon ton)	0.026	—
Nüfus (milyon)	22.5	1,2

Genel bir perspektif içinde, gerek kapitalizm gerek kollektivizmin bugünün az gelişmiş ülkelerinin kalkınmalarını sağlamak olanaklarından yoksun olduklarını, değişen koşullar sonucu, belirtmek gerekir.

IV DEVLET - KALKINMA İLİŞKİLERİ

İktisadî hayatın tahlilleri için bazı basitleştirilmiş varsayımın genellikle zorunlu görüldüğü bilinmektedir. Ayrıca olayların sırf (pure) iktisadî yönleri, çoğunlukla, tahlillerin ağırlık noktaları olagelmıştır. İktisat-dışı unsurlar aynı zamanda tahlil-dışı tutulmuş veya çok küçük ölçüde iktisatçının tahlillerinde yer almıştır. Baskı, kudret ve kuvvet gibi etkenler iktisat ilmine yabancı ve hatta anlamsız kabul edilmişlerdir. Zira, iktisadî hayat eşit'ler arasındaki mübadelelerin geçtiği bir sahnedir. Serbest piyasanın tek hakimi fiat, iktisadî kaynakların dağıtımında temel rolü oynar. Genel denge teorilerinin iri hatlarla çizdiği tablo, böylece, bir eşitler dünyasıdır.

Ancak, tarafları eşit olarak ele alan bu tür tahliller reel hayatı gereği gibi yansıtmakta, hiç şüphesiz, yetersiz kalmaktadır. Somut problemler tamamen ayrı bir nitelik taşırlar. Bir ekonomi bütünüyle heterojen olup bir kısmı hâkim, bir kısmı da mahkûm (veya bağımlı) durumdadır. Davranışları da, buna paralel olarak, eş kuvvetli tepkiler yaratmaz. Farklı kuvvet dozlarıyla tepkiler gösteren davranışların tahlillerde gözetilmesi ile hem iktisat teorisinin pratik hayatı izah kabiliyeti artacak ve hem de meselelerin halinde daha geçerli aletlere sahip olarak iktisat siyasetini etkili kılacaktır.

Toplum hayatında insanların değişik yönlerde (dinî, meslekî, siyasî...) etkileri ve rolleri vardır. Diğer taraftan, fiilen veya hukuken herhangi bir özel gruba bağlıdır. İktisadî yönden ise, fertlerin menfaatlerine göre gruplaştıkları görülmektedir. Bu gruplaşma bilerek veya kendiliginden (ortak menfaat sonucu) meydana gelebilir. Ancak, tesirlilik derecesi şüphesiz bazı şartların varlığı ile artacak veya azalacaktır.

Böylece, bir milleti veya milli ekonomiyi değişik menfaatler karşısında «belirli bir toprak üstünde yaşayan birbirine zıt bir iktisadî gruplar bütünü» diye tanımlamak mümkündür. Bu durumda, hâkimiyet tesirinin milli ekonomi içindeki teşekkülü incelenmek istenirse Devlet'in de son derece kompleks rolünü katiben ihmal etmemek gerekir.

Milletlerarası hayatta «hâkimiyet tesiri» büyük uygulama alanı bulduğu gibi, milli ekonomiler içindeki fertler, firmalar, gruplar ve bölgelerde hâkim üniteler olarak faaliyette bulunurlar. Bu mikro ve makro hâkim ünitelerin dışında, Devlet'in varlığını ve hâkim bir ünite olarak oynadığı kesin rolü unutmamak gerekir. Az gelişmiş ülkelerin iktisadi kalkınmasında Devletin rolü ve önderliği artık tartışılmadan kabul edilebilen bir gerçek durumuna girmiştir denebilir. Karma ekonomi düzeninde kamu sektörü ve özel sektör birlikte yer alırlar. Bunların nisbî önemleri şüphesiz zamanla değişmektedir. Meselâ, Türkiye'de birçok alanlarda, başlangıçta sadece kamu sektörü varken (tekstil gibi), zamanla özel sektörün de buralarda serpilmeğe ve gelişmeğe başladığı görülmektedir. Bu durum, az gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün, özel sektörün yetişmesi için «uygun ortam yaratıcı» fonksiyonunu yerine getirdiğini belirler.

Burada, ülkemizde de sık sık ileri sürülen ve ilk elde olumlu izlenim yaratan bir iddia akla gelebilir. Şöyle ki, az gelişmiş ülkelerde sermaye kıttır; bu sebeple, kamu sektörünün bulunduğu bir yerde özel sektör de faaliyete geçmişse, kamu sektörüne ait görevin bitmiş olduğuna hükmedilerek tasfiye yoluna gidilmelidir.

Halbuki, az gelişmiş ülkelerde piyasalar, genellikle bir disiplin'den yoksundur. Çeşitli engeller ve sebeplerle fiyat mekanizması, «maharet»ini göstermekten uzaktır. Kâr hadlerinde sınır tanılamak, yaygın bir davranıştır. Kamu sektörüyle «fiyatların ve miktarların tesbiti» sayesinde özel sektör üzerinde hakimiyet tesirini yaratmak imkânı, piyasanın bu disiplinsizliğini önlemek ve ölçsüz davranışları frenlemekte büyük etkisi olur. Bu bakımdan, özel sektör fiyatları, bir ölçüde, kamu sektörü fiyatlarının bir fonksiyonudur, demek bile mümkündür. Nitekim, Türkiye'deki fiyat yükselişleri ilk hızlarını, genellikle, kamu sektöründeki fiyat artışlarından aldıkları söylenebilir.

Ayrıca, kamu ve özel sektörün birlikte olmasının ters yönde de olumlu etkileri olabilir. Karşısında bir özel sektörün bulunduğunu gören kamu teşebbüsleri, yalnızlığın verdiği rahatetten ve modası geçmiş modeller yapmaktan vazgeçerek, günün zevklerine uygun ve daha rasyonel üretim faaliyetine yönelebilirler. Gerek kamu sektörünün tek başına faaliyete bulunduğu ilk safhada gerek özel sektörün de yetişerek katıldığı ikinci safhada, Devlet müdahalesinin oynadığı rol meydandadır.

Bu sebeple; az gelişmiş ülkelerin özellikleri gözetilirse, kamu sektörü yoluyla özel sektör üzerinde hâkimiyet tesiri yaratmak ve böylece piyasayı frenleyebilmek ve düzenlemek imkânı, buna ek olarak, özel sektörün yetişmesi için «uygun ortam yaratıcı» fonksiyonu, karma veya «eklektik» bir ekonomiye devamlılık karakteri kazandırmaktadır.

V

SİYASAL REJİM TERCİHİ

Az gelişmiş ülkelerin kalkınmasında kullanacakları iktisadî modelin dışında, en önemli mesele, hangi siyasal rejimin, kalkınması ile en etkili biçimde uyuşmasıdır. «Az gelişmiş ülkeler halkı-

nına feodal rejimlere olan düşmanlığı ilk elde demokratik ideolojileri harekete getiriyorsa da; okur-yazar oranının düşüklüğü, siyasi müesseselerin geri kalmış toplumların şartlarına intibakta zorluk çekmeleri, idarî teşkilâtın yetersizliği ve bütün ülke içinde ağırlığını gösteremeyip mahalli cereyanları zayıflatması sonucu» demokratik rejimler ekseriya ve maalesef anarşi içinde kaybolmaktadırlar.

Ve nihayet, demokrasi kavramı üzerinde de biraz durmak gerekir. Herşeyden önce, en ileri demokrasi şekillerinin bile gayet yavaş ve geç bir gelişim sonucu ortaya çıktığı unutulmamalıdır. Bugün dahi rejim olarak her yerde mükemmel olmaktan uzaktır. İsveç'te oy hakkı (suffrage universal) ancak ikinci dünya savaşından sonra kabul edilmiştir. İsviçre'de kadınlar oy haklarını yeni yeni elde etmeğe başladılar. Amerikan vatandaşlarının genel seçim oylamalarına katılma oranları oldukça düşüktür. O halde, birçok şekiller altında kendini gösteren demokrasi, az gelişmiş ülkelerin değer yargularına uygunluk gösterirse, batı tipinden farklı ve fakat aşağı olmadan uygulanmak imkânı bulabilir. Zaten, Myrdal'ın dediği gibi, sihirli bir milli çubuğun değmesiyle hemen mükemmel bir demokrasinin çıkacağını ümit etmeyelim. Sosyal strükürden başlayan geniş çaplı reformlarla mevcut geleneksel müesseselerin adaptasyonunu sağlamakla az gelişmiş ülkelerin «sosyal ihtilâli», gerçekleşmek şanslarını kazanır. Halk çoğunluğunun rızasına önem veren demokratik bir rejimde ise, bu tür reformların çoğunlukça benimsenmesi gerekir. Az gelişmiş ülkelerin yapısal özellikleri, geleneksel muhafazakârlığı, menfaatlerin azınlıklar elinde toplanması karşısında bu reformların ne ölçüde zorluklarla karşılaşacakları rahatlıkla anlaşılır. Bütün mesele, «az gelişmiş bir sosyal yapıya uygun siyasi rejimi bulabilmektedir.»

Ancak, «demokrasi, milli kalkınma için kolay bir kestirme yol değildir. Fakat moral yönden zorunluluk taşır. Ve nihayet, demokrasi, insan toplumlarının —belirli sürelerde periyodik olarak uygulanan seçim devreleriyle— en büyük umud kaynağıdır. Beğenmediğini değiştirmek, daha iyisini bulmak umudu halkın dinamizmini besler. Bu umud, insanları diğer yaratıklardan ayıran en büyük özelliktir. Sir William Beveridge'nin başka bir vesileyle söylediği sözler hatırlanmağa değer: «Hayvanlar korkuyla güdülürse de, insanlar ümitle yaşayabilmeli ve yaşamalıdır». Umudunu yitiren bir kişinin hayatta başarı şansından bahsedilemez. Hatta ya-

şantısını sürdürmesi bile şüphelidir. Zira intihar olayları, genellikle umutsuzluğa düşmenin sonucudur.

Diğer despotik karakterli, totaliter suratlı siyasî rejimlerin iktisadî kalkınma için kolay bir kestirme olduğu da iddia edilemez. Sovyet Rusya'nın günümüzde ikinci büyük sanayi devleti olma başarısını, totaliter rejimine ve sol'un ucunda olmasına bağlamak hatalıdır. Zira Çarlık Rusyası zaten kendi devrinin gelişmiş bir ülkesiydi ve dünyanın dördüncü sanayi devleti durumundaydı. Sovyet Rusya'nın sahip olduğu bu büyük avantajın iddialarda hatırlanması gerekir.

Ve nihayet kültür seviyesi yükselen toplumları totaliter rejimlerin baskısı altında tutma imkânı gittikçe zayıflamaktadır. Sovyet Rusya'daki gevşemeleri, Çekoslovakya'nın son davranışını, İspanya ve Portekizdeki çalkantıları açık belirtiler olarak kabul etmek mümkündür. Zaten, 20. nci yüzyılın son yarısında demokratik rejimden başka bir alternatif tanımak çağımız için ancak bir ayıptır. Zira, kişi refahı kişiye rağmen sağlanamaz. Kusursuz bir siyasî rejim yoktur. Ancak, kişinin, kişiliğini ve haysiyetini koruyan ve sürdüren demokrasi ise «en az kusurlu» olanıdır.

Siyasi açıdan, aşırı uçların, kişiye kişiliğini ve düşünce özgürlüğünü tanımaması nedeniyle, hümanist niteliği ile belirlenmesi gereken zamanımızda, bunları demokratik düzene alternatif olmaktan çıkarmıştır, çıkarmalıdır. «Mao'uların insan haklarına karşı işledikleri suçlar akıl alır gibi değildir». «Kişiye tapma» denilen o eşi bulunmaz budalalık, Çinde en çirkin ve trajikomik kılık-lara bürünmüş, Hitlercilikte, Stalincilikte gördüğümüz şeyleri en saçma sonuçlarına kadar uygulamaktan geri kalmamıştı».

Israrla üzerinde durmak gerekir: «en az kusurlu» olan, bu konuda «ehveni şer» değildir.

Demokratik rejimin sağladığı çeşitli hürriyetlerin kullanılması ve yorumunda gerek kişiler ve müesseseler ve gerek siyasî organlar tarafından yanlış değerlendirmeler yapılması, az gelişmiş ülkelerde karışık bir durum yaratmaktadır. Demokratik rejimin geleneklerine sahip olmayan bir toplumun bunları hazmetmesi, gayet tabii oldukça zordur. Ve bunun sonucu olarak geçmiş devirdeki totaliter rejimin kunduğu yüzeydeki istikrar, bir çoklarınca özlenmeğe başlar. Eskiden bir tek şefin iradesine bağlanmak, kişinin hürriyet ve güvenlik arasındaki seçimini, ikincisi lehine yapılma-

sını zorunlu kılıyordu. Şefin mutlak iradesi karşısında, halkın zihniyeti, iktisadî güvensizlik karşısında son derece hassas olduğu için hürriyetsizlik önemli değildi.

Kişiyi eşya olarak gören böyle bir siyasi ortamdan açık rejimin kişiyi «insan» olarak ele alan düzenine geçilmesiyle, bu tip geleneklerden yoksun toplumun uyumsuzluk göstermesi tabiidir. Bu durumda, eski devrin yüzeydeki istikrar özlemini duyanlar, «demokrasinin az gelişmiş ülkeler için bir lüks» olduğunu, düşük bir okuma-yazma oranı ile bunun gerçekleştirilmesinin imkânsız bulunduğunu ileri sürmeğe başlarlar. Daha insafîler ise, ilk veya orta okul diplomasına sahip olanlara oy hakkı tanınmasını teklif ederler.

Kötü veya iyi niyetle yapılmış bu tenkit ve buna bağlı olarak çözüm çareleri ileri sürülürken bir nokta daima gözden kaçmaktadır. Şöyle ki, demokratik rejimin uygulanması ülkede okur-yazar oranı yüzde yüze çıkmasına kadar ertelense bile, yine aynı intibaksızlıkların kendini göstermesi kaçınılmaz bir sonuçtur. Zira toplum o zamana kadar gene demokratik rejimin geleneklerinden yoksun bırakılmıştır. Kısaca, ister başta, ister sonda uygulansın, bu tip zorluklar mutlaka ortaya çıkacaktır. Ancak, gelenek kazandırması yönünden, zaman lehe işlediğine göre, uygulamayı geciktirmenin bir anlamı yoktur.

Demokratik rejimi, oy hakkını kısıtlayarak ve belirli bir zümreye tanıyarak uygulama isteğini de kabul etmek çok zordur. Herşeyden önce, böyle bir ayırım, demokratik ilkelere aykırıdır ve intibaksızlık gene ortaya çıkacaktır. Bu nokta üzerinde fazla durmağa lüzum yoktur. Ayrıca Türkiye'deki 1954 seçim sonuçları hatırlanırken böyle bir kısıtlamanın ne kadar sun'î olduğu derhal sırtır. Bir bakıma rahatlıkla denebilir ki, Türkiye'deki demokratik rejimin kaderini 1954 seçimleri tayin etmiştir. Zira, bu seçimlerde demokratik sistemin «sine-qua-non» unsuru sayılan muhalefete sesini duyurmak ve meclise girmek imkânı veren oyların büyük kısmını, okur-yazar oranı en düşük olan doğu bölgesi sağlamıştı. Okumuşların fazla olduğu Ege, Trakya, Güney bölgeleri tüm olarak muhalefete şans tanımamıştı. Aynı eğilim, Doğu bölgesinden de gelseydi, muhalefetsiz demokrasinin garip bir örneği ile karşılaşacaktı. Bu rejimin fiilen sonu demektir.

VI KALKINMANIN YAPISAL MEKANİZMASI

Unutmamalıdır ki iktisadî kalkınma vetiresi bahîs konusu ülkenin sosyal ve iktisadî strüktürünün son derece önemli değişmelerini doğurduğu gibi, kalkınmanın sırf iktisadî yönlerinin, halledilmesi gereken extra-ekonomik meselelere oranla daha az önemli olması da kuvvetle muhtemeldir. İktisadî etkinlik toplumun en büyük gayesi değildir. Meselâ, totaliter bir plânlama sayesinde milli hasılanın artışı, diğer herhangi bir iktisadî organizasyonun sağladığından fazla oluyorsa bu geri kalmış ülkelerin totaliter karakterli programları kabul etmesi için yeterli olamaz. Zira, kalkınma programlarının teknik taraflarından ziyade bu programların gelişme halinde olan toplumun dinî ve felsefî temelleri üzerindeki etkilerini de hesaplamak gerektir. Kindleberger'in deyişiyile, «aksiyon'un sosyolojik esasları sağlanmadıkça iktisadî tekniğin önemi yoktur». Ayrıca zamanımızda arzu edilen hayat şartları ve zevkler arasında bir yakınlaşma olmakta ve âdeta üniform bir durumda kendini göstermektedir. «Gösteriş» etkisiyle fakir ülkelerle zengin ülkeler arasında reel gelir farkı gittikçe açılmakta ve daha çok psikolojik bir ifadeye sahip olmaktadır. Aynı iktisadî refah seviyesini kabul etme eğilimi sonucunda da «fakir memleketler kendilerini diğerlerinden daha fakir hissetmektedirler ve göze alınması gereken husus da budur». Meselenin beşerî elemanlarını ihmal etmemek gerekir. İktisadî tahlil çeşitli milletlerin kendilerine has millî psikolojilerini gözetmek mecburiyetindedir. Diğer taraftan, siyasî gelişimin gösterdiği seyri de belirtmek ve iktisadî kalkınma ile olan büyük ilgisine işaret etmek yerinde olacaktır. Demokratik memleketlerde daha ziyade halktan kuvvetini alan hükümetler iş başına geçerken, diğerlerinde otoriter veya otoriter eğilimli hükümetler duruma hâkim olmaktadır.

Bütün bu hususlar bir defa daha gösteriyor ki sorun sırf iktisadi yönden tahlil edilemez. İktisatçıların, sosyologların ve demografların işbirliği şarttır. Ve nihayet her memleket kendi geleneklerinin esprisi içinde hareket etmelidir. Ülkenin siyasî sosyal ve psikolojik şartları daima gözönünde tutularak mesele daha geniş bir extra-ekonomik kadro içinde incelenmelidir.

Strüktürlerin iktisadi kalkınmaya olan ilişkilerini arzettikleri karakterlere göre genel olarak ve kısaca şöyle inceleyebiliriz:

Geri kalmış ülkelerde sosyal strüktürler önce dengesiz bir karaktere sahiptirler. İleri memleketlerde mevcut olan orta sınıf yoktur. Çok zengin veya çok fakir gibi iki kutup halinde toplanmışlardır. Ayrıca sosyal guruplar arasında bağlılık, özellikle yukarıya doğru sosyal bir «mobilité» yoktur. Eğitim seviyesinin düşüklüğü bu mobilitayı asgariye indirmekte ve böylece, adeta donmuş bir durum arzeden sosyal strüktürler, geri memleketlerde kalkınma için olumsuz bir role sahip olmaktadır.

Siyasi strüktürlerde de iki mesele hâkimdir. Önce, siyasal müesseseler geri kalmış toplumların şartlarına uymakta zorluk çekmektedir. Halkın feodal rejimlere olan düşmanlığı demokratik ideolojileri harekete getiriyorsa da, okur-yazar oranının yüzde 10 ilâ 20 olduğu bir memlekette «demokratik rejimler ekseriya anarşi içinde kaybolmaktadır.» İthal edilen bir buz dolabı veya dikiş makinesi gibi bu memleketler için adeta «portatif demokrasi»den bahsedenler vardır. Ayrıca idarî teşkilât son derece yetersizdir. Merkezi bir otorite yeterli olmayıp bütün memlekete yaygın idari bir teşkilâtın bulunması ve mahallî cereyanları zayıflatması gerektir. Halbuki elit bir idareci zümrenin varlığı gayet sınırlıdır. Bundan başka, iktisadi hayatta «güven» hissinin oynadığı rol malumdur. Eğer, meselâ işçiler yeter bir ücret garantisine sahip değillerse üretimlerini düşürecekler ve aynı şekilde sermaye de çekimsiz davranacaktır. Özellikle beynelmilel yatırım güven ister ki «maalesef geri memleketlerde bugün eksik olan bu güvendir; zira yabancı sermayeye birçok defalar el konmuştur.» Bu güvensizliği gidermek için daha fazla ve ilâve faiz ödemek zorunda kalan geri ülkeler böylece hükümetlerinin yarattığı güvensizlik sebebiyle, yapılan hesaplara göre, «riziko primi altında yılda 2 ilâ 3 hattâ 3,5 milyar dolar fazla ödemek mecburiyetinde kalmaktadır».

Psikolojik veya zihniyet strüktürleri geri kalmış memleketlerde belki de en önemli rolü oynamaktadırlar. Dinî inanışların, her türlü geleneklerin iktisadi faaliyete yön verdiğine şüphe yoktur. Halkın davranışları, bulunduğu durumu kabul eden pasif zihniyeti veya içinde bulunduğu çevreyi değiştirmek ve düzeltmek iradesini taşıması fevkalâde bir önem göstermektedir. Zaman kavramı değerli ve nadir bir eleman mıdır? Yoksa Allah'a ait olması dolayısıyla her türlü iktisadi değerden yoksun mudur? Serveti bir kuvvet gösterisi veya tüketim kaynağı olarak mı görmek gerekir, yahut yatırım yoluyla iktisadi kalkınmanın bir âletimidir? Nurkse'nin

dediği gibi, 19 uncu yüzyıldaki Avrupalı göçmenler sermayeyi faydalı bir şekilde kullanmak iradesine sahiptirler. Bugün geri kalmış ülkelerdeki zihniyet yatırıma pek eğilimli değildir. Zamanımızda geri kalmış memleketlerin kalkınmasında ortaya çıkan meseleler bu noktayı doğrulamaktadır. Herşeyden önce kalkınma için iktisadî ve sosyal bir ortamın hazırlanması gereklidir. Cüretli iktisat siyasetlerine ve kuvvetli dozdaki yatırımlarına rağmen iktisaden geri ülkelerin karşılaştıkları güçlükler sosyal ortamın intibaksızlığında kaynağını bulmaktadır. Halkın büyük bir kısmı, bütün iktisadî faaliyetlerinde hâkim olan geleneklerine, tabularına, dinî inanışlarına sadık kalmaktadır. Bir ekonominin «donmuş» veya durgun halini kırıp gelişme safhasına atılabilmesi için ilkin bu gelişmenin sosyal, enstitüsyonel ve beşeri şartlarının yaratılması gereklidir. Bütün geri ülkelerin ortak olan ilk meselesi, bir toplumu o zamana kadar içinde bulunduğu durumdan tamamen farklı bir duruma hazırlamak, iktisadî sosyal ve siyasî alanlarda alınan ortak tedbirlerle o toplumu, kalkınma ve gelişmeyi benimseyecek ve hazmedecek bir duruma getirmek olmalıdır. Burada, F. Perroux'un kullandığı «progresif» olan ve «progresif olmayan toplum» ayrımını uygulama alanı bulmaktadır kanaatindeyiz. Ayrıntılara girmeden diyebiliriz ki, «icad'ın etkilerinin asgari sosyal maliyetlerle ve en süratli olarak yayıldığı bir ekonomi» progresiftir. Bu tanıma göre, geri kalmış ülkeler ise, sadece tabii kaynakların kıtlığı, nüfusun hızlı artışı vs. kriterlerle ayırd edilmemektedir. Veya «tabii kaynaklarını sermaye ve emekle modern tekniğin en iktisadi metodlarına göre kullanmayan» bir memleket de değildir. Biraz yukarıda yaptığımız tahlilde de görüldüğü gibi, sosyal, siyasî ve zihniyet strüktürleri bu çeşit toplumların kalkınmaya intibak kabiliyetini baltalamaktadır. Özellikle uzun vadede ortalama reel hasılanın artmasını gözeten bir politikayı kavrayamamakta ve direnç göstermektedir. Bu şartlar altında sosyal, politik ve psikolojik strüktürlerin sebep olduğu «tıkanmalar» ortaya çıkmaktadır.

Bahis konusu strüktürlerde bir değişme olmaksızın, iktisadî alanda yeni teşebbüsler için halkın heyecanını uyandırmak ümidi pek zayıf hatta imkânsız kalmaktadır. Bu dengesizlikleri giderecek veya makûl bir hadde indirecek bir siyasetin izlenmesiyle geri kalmış ülkelerde, önce uygun bir iklimin yaratılması ve kalkınma ile ilgilenmesi şuurunun uyanması gerektir. Amaç, geri kalmış bir ülkeyi progresif bir hale yükseltmek tıkanıklıklara meydan vermiyecek bir şuur kazandırmaktır.

Ortamın ve halkın hazırlanmasının iktisadî gelişme ve kalkınmada oynadığı rolün önemini belirtmiş olabileceğimizi zannediyoruz. Kalkınmayı mekânî bir vetire olarak kabul etmemek gerektir.

VII S O N U Ç

Kalkınma Modelinin İktisadî ve Siyasal Kapsamı

İktisadî açıdan karma ekonominin varlığı ise, doğrudan iktisadî sistemlerin tarihi gelişimlerine ve bunun, zaman olarak, karma ekonominin devamlı bir nitelik taşımasına bağlanır. Daha önceleri de belirtmiştik, az gelişmiş bir ülkenin iktisadî kalkınmasını kapitalist ve kollektivist metotlarla sağlamanın imkânı yoktur. Bu kalkınma modellerinin, zamanımızın az gelişmiş ülkelerine uygulamak, değişen şartlar ve farklı imkânlar sonucu mümkün değildir. Diğer taraftan, iki büyük sistemin uygulamada teorik prensiplerinden sapmalar yapması devamlı bir eğilimdir.

Kapitalist sistemde kollektivist unsurlara, kollektivist sistemde kapitalist aletlere ihtiyaç duyulduğu bir vakıadır.

Bütün bu özellikler ve gelişim seyri az gelişmiş ülkelerin kalkınmaları için, iki sistemden birini mutlak olarak tercih etmelerinin yanlışlığını rahatlıkla doğrular.

Yalnız, az gelişmiş ülkeler için ideal veya en etkin kalkınma modelini, eklektik bir «sistem» içinde görünken iki nokta üzerinde açık olmak gerekir.

Birincisi, az gelişmiş ekonomilerin taşıdıkları nitelikler sonucu, bu modelin eklektik bünyesi içinde ağırlık Devlettedir. Devletin görevleri ve zorunluluğu ön plandadır. Geçen yüz yıllarda kamu hizmetlerinin azlığı Devletin rolünü de sınırlamaktaydı. Bugün ise, artan kamu hizmetleri yanında hızlı bir kalkınma zorunluluğu Devlet'e büyük ağırlık verilmesi sonucunu doğurmaktadır. Tabiidir ki Devlet bu görevini geliş güzel yapmayacaktır. Bilimsel iktisat tekniklerine dayanan ve insan haklarına saygı duyan demokratik bir planlama, kamu faaliyetlerinin rehberi olacaktır. Az gelişmiş ülkelerdeki özel teşebbüsün fonksiyonlarını yerine getirmedeki ye-

tersizliği karşısında Devletin etkili rolünün genişlemesi kesinlikle kabul edilmiştir, denebilir.

İkinci önemli nokta, karma ekonomi ve karma teşebbüsün ayrı şeyler olduğunun unutulmamasıdır. Bir ekonomide özel ve kamu sektörünün karşılıklı yer alması karma ekonomiyi meydana getirirken, bir teşebbüs içinde özel ve kamu ortaklığının kurulması ise karma teşebbüs tipini ortaya çıkarır. Bunları birbirinden ayırmak gerekir. Karma teşebbüs tiplerinin az gelişmiş ülkelerde suistimal edilmesi ve çabuk dejenere olması mümkündür. Çünkü, gerektiğinde özel teşebbüs iddiasını taşıması, sıkıştığında kamu teşebbüsü iddiasında bulunup Devlet'in desteğini elde etmesi ve kamu garantisine sahip olmak istemesi, bu tip teşebbüslerin iktisadî hayatta rekabet rizikosundan kendilerini kurtarmaları sonucunu doğurmaktadır. Kuruluşların da kamu sermayesinden büyük ölçüde faydalanan, bazan özel teşebbüs bazen kamu teşebbüsü yanlarını kullanarak hiçbir rizikoya katlanmadan faaliyette bulunan karma teşebbüsün dedikodulu örneklerine ülkemizde de rastlamak kabildir.

Bu sebeple, çabuk dejenere olmak istidadını taşıyan ve sermayesini bir rekabet tehlikesine maruz bırakmak istemeyen kişilerin kullandıkları bu formülün, fonksiyon ve nitelik yönünden, karma ekonomiden ayrıldığı açıktır.

Gerek sistemlerin ekonomik ve siyasi rejim yönünden gösterdikleri gelişimler gözetilir gerek karma ekonominin devamlılığı ele alınırsa, sistem anlayışında genellikle «eklektik» bir niteliğin ağır bastığı rahatlıkla görülmektedir. Hiç şüphesiz ülkelerin gelişme ve kalkınma seviyelerinin bu niteliği tayinde rolü ve etkisi olacaktır.

Bu kadro içinde, demokratik düzen-karma ekonomi beraberliğini, kabul etmek mümkündür. Ancak, buradan bazı noktaların tam olarak belirlenmesi gerekir. Şöyle ki;

İlkin ve kesin olarak, siyasal rejim yönünden, demokratik düzenin varlığını tanımaktır. Demokratik rejimin alternatifi olmamalıdır. Âdil diktatörlük, aydınlar diktatörlüğü gibi bazı kişilerin özlemleri, sadece bir fikir fantezisinden, bir ütopya'dan başka bir değer taşımaz. Gelişme ve kalkınmanın hangi metodlarla daha etkili olacağı tartışmasına başlarken, daima bu vazgeçilmez şart tesbit edilmelidir. Ancak, açık rejim konusunda tam

bir mutabakat olduktan sonra «kalkınma metodlarının» etkinlik derecesini tartışmanın bir anlamı olabilir. Aksi hal, insanı ön plana alması gereken günümüzün hümanist dünyasında artık makbul sayılmamalıdır.

«Karma ekonomiye» gelince, herşeyden önce, bu ilkenin «devamlılık» karakterine sahip olduğunu belirtmek gerekir. Kollektivizme veya kapitalizme geçiş için bir basamak veya aşama değildir.

Devamlılık karakterine sahip karma ekonominin yapısında, «sol» aletlerin ağır basması tabiidir. Zira, az gelişmiş ülkelerin taşıdıkları özellikler sonucu, kalkınmayı sağlamak için ağırlık Devlet'e yüklenecektir. Birleşmiş Milletler iktisatçılarının görüşünü bir daha belirtelim:

«19. uncu Yüzyıla has olaylar serisi, aynen tekrar edilemiye ceğine göre, özellikle ilk safhalarda milli kalkınma hareketini «kâr» peşinde koşan özel teşebbüsün çabaları değil, Devlet tayin edecektir.» Devlet müdahalesinin ise bilimsel iktisat tekniklerine dayanacağını hatırlatmaya bile gerek yoktur.

Gerek sağa gerek sol'un ucuna karşı en etkili mücadele ancak bu ortamda yapılabilir. Gerçekleştirdikleri reformlarla toplumdaki tansiyonu azaltır ve bu sebeple nihâi «patılama»yı önler. Az gelişmiş ülkelerin özellikleriyle bağdaşmayan tutumlarıyla toplumdaki tansiyonun artmasına sebep olan sağ'ın bu bakımdan, sol'un ucuna daha sempatik geldiğini söylemek bile mümkündür. Kalkınma mekanik bir hadise değildir. İktisadî alanda halkın heyecanını uyandırmalıdır. Toplum içindeki dengesizlikleri azaltacak bir siyaset takibiyle geri kalmış ülkelerde, önce uygun bir ortam yaratılması ve halkın kalkınma ile ilgilenmesi şuurunun uyanması gerektir. Ortamın ve halkın hazırlanmasının iktisadî gelişme ve kalkınma'da oynadığı rolün önemi açıktır. Ancak, halkın olumlu davranışlara yönelmesini sağlayabilmek için, toplumdaki tansiyonu azaltacak reform uygulamalarının gerçekleşmesi ihmal edilmemelidir. Kapağını açmadan sımsıkı kapalı bir tencereyi ısıtmakta devam etmek demek, hem tencerenin hem de içindeki yemeğin kaybı demektir!

Gerek sol uc'un gerek sağın davranış ve tutumları «tencereyi patlatmak» sonucunu doğurmakta, siyasetî ve iktisadî ortamı anarşiye itmektedir.

Günümüzde, geniş çaplı bir sistem mücadelesine tanık ol-
maktayız. Sistemlerin iktisadi yönden yakınlaşmaları, siyasal kap-
samlarını da birbirine benzetme yönünde harekete geçirmekte, ki-
şi haklarının ve düşünce örgürlüğünün temel sayıldığı demokra-
tik düzeni, sistemlerin «ortak» siyasal niteliği yapmaktadır.

Dikkat edilirse, gerek iktisadî gerek siyasal gelişmeler karşı-
sında, uygulama alanında «sistem taassubu»nun ve hoşgörüden
yoksun ideolojilerin katılmış doğmacılığı'nın erimeğe mahkûm
olduğunu rahatlıkla söylemek mümkündür.

20. yüzyıl hümanizması, kişinin refahı ve güvenliği yanında ki-
şinin hak ve özgürlüklerini bağdaştırmak zorundadır. Bunlar, bir-
birinin alternatifi değil birbirinin tamamlayıcısıdır. Bir bütün-
lük arzederler.

Denebilir ki, Anayasamız, her iki alandaki eğilimlerden kuv-
vetle esinlenmiş ve bu eğilimleri tutarlı biçimde yansıtmıştır.

Ancak, çağdaş eğilimleri yansıtan bir Anayasa'ya inanç, uygu-
lama alanındaki başarı derecesinin yükselmesinde en etkin rolü
oynar. İnanç eksikliğine veya inançsızlığa sahip siyasal iktidarlar
süresinde de Anayasanın aksaması doğal kabul edilebilir. Bu du-
rumda herhangi bir kusur aramak bahis konusu değildir. Kusur
değil, Anayasa ile uygulayıcılar arasında bir uyumsuzluk olabilir.
Bu uyumsuzluğu giderecek çare de, öğrenme-öğretme özgürlüğü
veren ve açık bir tartışma ortamı sağlayarak çağdaş eğilimlerden
kişiyi haberli kılan ve dolayısıyla çağdaş özelemleri yaratan açık
rejimin kendisidir. Zira, açık rejim, geride kalarak uyumsuzluk
gösterenleri mutlaka tasfiye eder.



SANAYİCİ GÖZÜYLE EKONOMİK KAMU DÜZENİ

Özdemir YARAR

**Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
İcra Komitesi Üyesi**

Sevinç Matbaası, Ankara - 1975

SANAYİCİ GÖZÜYLE EKONOMİK KAMU DÜZENİ

Özdemir YARAR
Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
İcra Komitesi Üyesi

Barolar Birliğinin tertip etmiş olduğu ve Ekonomik Kamu Düzeniyle ilgili bu toplantıda, bir iş adamı olarak bana da huzurunuzda konuşma fırsatı verdiği için sayın başkanınıza ve Yönetim Kuruluna çok teşekkür ederim.

Gerçi benim burada üzerinde duracağım hususlar Yönetim Kuruluna bu maksatla sunulan raporda belirtilen görüşlerden oldukça farklı bir istikamette olacaktır. Bununla beraber daima haklının ve doğrunun bulunması için mücadele eden ve mesleği de bizzat bununla ilgili olan bir güzide hukukcular topluluğunda, değişik fikirlerin ortaya çıkması ve genellikle bir itham konusu olan hür teşebbüse bir nevi savunma hakkının verilmesi tabii bir husustur.

Kaldı ki aslında Hür teşebbüs erbabıda, devletin ekonomik ve sosyal faaliyetlere seyirci kalmasını düşünmekte, hele 18 ve 19 uncu yüz yılların «Bırakınız yapsınlar, Bırakınız geçsinler» düsturunu benimsememektedir. Bilâkis yerinde ve dozunda yapılması gereken devlet müdahalesi ve Ekonomik Kamu düzeninin lüzumlu olduğuna, ancak bizde bu müdahale ve kontrollerin genellikle hatalı ve millî ekonomiye zarar verecek şekilde yapıldığını görmektedir.

Ekonomik ve sosyal hayatın ferde ve kamuya düşen görevlerini isabetle tesbit ve memleketin süratle kalkınmasını temin için ana stratejiyi çizerken önce hedefleri ve asgari müşterekleri tes-

bit etmek mecburiyetindeyiz. Türkiye ne istiyor ve nereye ulaşmayı arzu ediyor? Herhalde hepimiz özgürlüklerden yanayız ve onlara sahip olmak istiyoruz. Keza hepimiz sosyal adaletten yanayız, yani sadece klasik hukuk alanında değil kazanç ve yaşama şartlarımız yönünden de adil ölçülere ulaşılmasını istiyoruz. Sosyal adalet çerçevesi içerisinde süratle kalkınmak ve ilerlemek, içerde ve dışarda güvenliğin sağlanması da hepimizin arzusudur.

Özgürlük, sosyal adalet ve güvenlik şartları içerisinde süratli kalkınmak ve hayat seviyemizi biran evvel yükseltmek eğer aklın tabii bir icabı ve hepimizin müşterek hedefi ise neyin kavgasını yapıyoruz. Zira hedef bir olunca, bu hedefe varacak en kısa yolun da bir olması gerekir. Şu halde konu meselelerin bilimsel olarak tartışılması, saçma sapan fikirlerle yolun engellenmemesidir. Pozitif ilimlerde olaylar çoğalıp kompleks bir hal aldığı zaman, bu olaylara daha üstten ve daha genel prensipler çerçevesinde bakılır. Bu yolla, mesela fiziksel ve kimyasal binlerce olay termodinamiğin basit iki veya üç prensibi sayesinde ve bu prensiplerin dikkatli uygulamaları ile çözümlenebilmiştir.

Sosyo ekonomik konularda da işler karışıp başımız dara düşükçe bu ve buna benzer temel prensipleri bulup uygulamaya çalışmalıyız. Olaylara bu açıdan baktığımız zaman mesela özgürlük konusu tek taraflı olarak ele alınmanın doğru olmadığını görürüz.

Çünkü özgürlük en son tahlillerinde, nihayet insan zihninin kendi irade ve düşüncesi istikametinde aldığı kararlara uygun olarak hareket edebilme imkânıdır. Binlerce yıllık tarihi ve tabii gelişme sonucu insan zekâsı özellikle kendisiyle ilgili konularda daha isabetli bir yaşama ve mutluluk kararı verir ve onun bu düşünce ve iradesine karşı çıkılması onu ziyadesiyle huzursuz eder. Bu bakımdan insan beslenmesinde, giyinmesinde, meskeninde, seyahat ve yaşantısında ve ona bağlı olarak çalışma ve kazanma faaliyetlerinde kendi irade ve kararlarını uygulamak ister.

Özellikle çalışma, teşebbüs ve kazanma ile ilgili özgürlükler çok hayati bir önem taşımaktadır. Çünkü ancak bu sayede en büyük korkusu olan beslenme olanaklarına sahip olabilir.

Başka hemcinslerinin kaderine bağlı bir ortamda ise açlık ve ölüm korkusu ile büsbütün huzursuz olur. Tıpkı altın kafes için-

deki kuşlar gibi, tesadüfen iyi imkânlarla kavuşsa dahi, direksiyon kendi elinde olmadığı için kuşkuludur ve mutsuzdur.

Bu misallerden her halde açıkca görülüyor ki söz ve fikir özgürlüğü, özgürlüklerimizin mukaddes fakat küçük bir parçasıdır. Bunun yanında çalışma, yaratma ve teşebbüs özgürlüğü daha büyük bir ağırlık içinde kendisini göstermektedir.

Aynı şekilde evlenmek bir yuvaya çoluk çocuğa sahip olma özgürlüğünde, ahlâk ve dini inanç özgürlüğü de önemli özgürlüklerdendir. Bu özgürlükler arasında ilişkiler, karşılıklı bağıntılar olduğu gibi bunlardan herhangi birisi içinde de önemli ilişkiler bahis konusudur.

Meselâ fikir özgürlüğü bir başkasının fikir özgürlüğünü ortadan kaldırmak üzere kullanılamayacağı gibi, fikir özgürlüğü çalışma ve teşebbüs özgürlüğünü yoketmek içinde kullanılamaz. Yahut aksine teşebbüs özgürlüğü fikir özgürlüğünü yoketmek için bir bas-
kı aracı olmamalıdır.

Bu sebeple bir ihtiyaçtan ve tabii tekamülden doğan özgürlük kavramı genel bir mahiyettedir ve tümüyle mukaddestir ve ancak aşağıdaki nedenlerle çok dikkatle kontrol ve tahdit edilebilir.

Bir özgürlük başka bir özgürlüğün veya başkasının aynı mahiyetteki özgürlüğünün kısıtlanması için kullanılamaz. Şüphesiz toplumu tamamen yıkmak için hiç kullanılamaz, başkasına zarar vermesede yalnız ferдин kendisi içinde bahis konusu olsa, ancak bilimsel olarak veya tradisyonel olarak ortada çok açık ve yaygın bir kanaat varsa o şahsın özgürlüğü kısıtlanabilir (tıbbî müdahale gibi).

İnsan davranışları üzerinde büyük tecrübesi olan hukukcular onun nedeni ve insanî duygu ve hareketleri yanında şeytani duygu ve hareketlerinde mevcut olduğunu bilmektedir.

Bu bakımdan fikir özgürlüğünü mukaddes ilân edip teşebbüs özgürlüğüne gizli ya da açık sabotajlar yapıldığını ve bu oyunun arkasında da insanların kazanç, geçim ve beslenme yollarını tıkayarak onu teslim alma hesabı bulunduğunu bilmek icap eder. Tarih boyunca dünyayı ve hemcinslerini bir takım istismar etmiş olan insanoğlu sözde geçen yüzyıla kadar dini ve manevi konuları

istismar etmiştir. Batıda cennetin anahtarlarını satan papazlarla, doğuda sıhhat ve dilek muskaları yazan hocaların manevi güçlerini ortaya koyarak bunu gizli ve açık bir kazanç metaı haline getirdikleri malûmdur. Ne var ki, gene geçen yüzyıllarda ilim ve teknolojinin alabildiğine gelişmesi, bu sayede eski batıl inanç ve iddiaların birer birer çürümesi ve söylenenlerin aksinin ortaya çıkması dini konuların kısa zamanda bir sömürü faktörü olması imkânlarını yoketmiş, sömürücü gruplar bir aralık şaşırmışlardır. İşte bu boşluk 20 nci yüzyılın başından itibaren maddesel sömürücülük denen yeni bir şekle bürünmüş, bu sömürü düzeninde insanların fakirliği, insanların açlığı, sefaleti, sosyal adaletsizlikler ve ücretler sömürülmeye başlanmıştır. Bu sosyal sömürü kısa zamanda o derece gelişmiş, inkişaf etmiştir ki geçen yüzyılların manevi ve dini inançlarını sömüren zihniyeti çok gerilerde bırakan bir seviyeye ulaşmış, sendikalardan siyasî partilere, hükûmet erbabından parlâmento üyelerine kadar çok yaygın bir alana yayılmıştır. Şüphesiz bu anarşik gidiş uzun müddet böyle devam edemez ihtiyar dünyamız topyekkûn bu sosyal savaş ve topyekûn sömürü düzenine dayanamaz ve şüphesiz bu devirde bir gün gelip geçecek dünya bir büyük tecrübe daha kazanacaktır.

Ancak bu geçiş döneminde özellikle Türkiyemiz gibi yeni gelişmekte olan bir memleketin bu yanlış, yaygın iddia ve teşhislerden büyük bir yara almaması için yukarda özgürlük konusunda yaptığımız gibi konuya üst seviyeden bakmak ve olaylara müsbet teşhis ve tedavi yollarını bulmaya çalışmak zorunludur.

Bu bakımdan üzerinde çok konuşulan fakat kimsenin ne olup ne olmadığını pek düşünemediği sosyal adalet konusuna eğilmek gerekir.

Sosyal adalet sadece işçiyle işveren, zenginle fakir arasında bir mal ve kazanç paylaşması değildir. Mesele millî gelirin tüm sosyal sınıflar arasında dengeli ve adil bir şekilde dağıtılması ve bunu yaparken memleketin geleceğini de hesaba katma meselesidir.

Bu nedenle işçi ve işverenin yanında, işsizi, memuru, esnafı, çiftçiyi devlet hazinesini üniversite gencini ve hatta gelecek nesilleri de hesaba katan adil bir gelir dağılımını düşünmek zorundayız.

Üzüntüyle belirtmek gerekir ki bugüne kadar sosyal adaletin ne olup ne olmadığı hiçbir bilimsel incelemeye tabi tutulmadan, çoğu zaman demagojik ifadelerle sosyal adalet konusu piyasaya sürüldü. Oysa günlük yaşantımızda ve millî varlığımızın devamında bu kadar önemli bir konu bu kadar az incelenerek yürütülemez.

Sosyal adalet namına personel kanunları düzenlenmesi, adalet yerine birçok haksızlıklar getirmiş ve kaç defa tadil edildiği halde rayına oturmamıştır; sosyal adalet adına geçen yıl yağlı tohumlara düşük taban fiyatı verilmiş memlekette büyük bir üretim eksikliği ve yağ sıkıntısı başgöstermiştir; buna mukabil pamuğa gene geçen yıl dünya fiyatlarının üstünde fiyat verilmiş ihracatımız ve tekstil sanayimiz bundan ciddi yaralar almış ve ifade edildiğine göre sadece bu yüzden ihracatımız yarım milyar dolar civarında eksilmiştir.

Fakat Türkiyemizde sosyal adalet namına yapılan hatalardan maalesef ders alınmamakta, bunlara, artarak daha büyükleri de eklenmektedir. Bu yıl emeklilik ve kıdem tazminatı konusunda yapılan hatalar diğerlerine rahmet okutacak bir mahiyette gözükmektedir.

Değerli arkadaşlarım, sosyal adalet mevcudu ve millî geliri en kısa zamanda tüketerek yarınımızı açlığa ve yokluğa terketmek değildir. En basitinden bir işçi ile bir işveren arasında menfaat ve gelir taksimi söz konusu olunca önemli bir şey unutuluyor yahut karıştırılıyor. Bizzat iş yeri. Bu iş yeri memleketin iş yeridir ve onun üretiminden sadece işçi ve işveren faydalanmamaktadır. Eğer toplu sözleşme ya da işçiye aşırı haklar tanıyan kanunlarla işyerinin yatırım imkânları veya döner sermayesini tüketirsek, ne işsizlere yeni iş imkânları, ne devlet hazinesine vergi, ne halka ihtiyaçlarını karşılayacak mamulleri verebiliriz. Kaldı ki bugünkü uygulama, o işyerindeki mevcut işçilerinde, işlerine devamını tehlikeye sokmaktadır. Zira elinde hiç döner sermayesi kalmayan ve böylece kredi imkânlarını da yitiren bir işletme iflâsın eşğine gelmiş demektir. Diğer memleketlerde akıllı sendikacılar, iş yerlerini sağarlarken hiç değilse ineklerin süt verimini düşürmemeye azamî itina etmektedirler. Bizde ise sendikacılığın belki de henüz ciddi acı tecrübelerine sahip olmadığımız için kartları açık oynamaya, yani bir işletmenin kâr ve zarar hesaplarını açıkca ortaya koyarak

hiç değilse işletmeye ve işçiye zarar vermeyecek biçimde sözleşme yapma imkânı da olmamaktadır.

Sosyal adalet konusunda lâyikeyle bilmek zorunda olduğumuz iki temel prensipten birisi bu adaletin sınıflar arasında yaygın ve genel dengeye sahip olması, diğeri ise kişi veya sınıf menfaatini bir zaman içerisinde koruyabilmesi yani zaman faktörüdür.

Birincisi yukarda da izah etmeye çalıştığım şekilde adaletin bir sınıfı değil tüm sınıfları içerisine alarak hesaplama ve millî gelir dağılımının tesbitidir. İşçi sınıfının hayat standardını yükseltirken işsizleri memurları, esnaf ve sanatkârı veya köylüyü daha kötü yaşantılara mahkûm etmeye hakkımız yoktur. Özellikle asgari ücretler, taban fiyatları, personel kanunları ve yatırım programları gibi hususlarda birinin diğeri üzerindeki etkileri çok titiz olarak incelenmek ve nerede nasıl bir adaletsizliğe yol açacağı ince olarak hesaplanmak icap eder.

İkinci prensip, yani sosyal adalette zaman faktörü ise, bizde hayrete şayan bir şekilde ihmal edilmiş bir konudur. Davâ basit bir şekilde bir kimsenin veya sınıfın hangi hakka kavuşturulacağı değildir. «Neye ne zaman kavuşulacağı» konusudur. Aile gelirlerinde olduğu gibi millî geliri de bir gecede miras yediler gibi harcamak tüketmek kolay bir iştir, fakat bu, bugün yaşayıp yarın ölüme razı olmak demektir. Nasıl akıllı aile reisleri aile gelirlerini isabetli yatırım veya tasarruflarla ve ölçülü bir yaşantı ile geleceklerini emniyet altına alırlarsa, milletlerinde aynı şekilde hareket etmesi daha büyük bir zorunluktur.

Aslında sosyal adalet konusunda zaman faktörü, tanınmış fizik bilgini Albert Einstein'ın rölativite teorisindeki dördüncü boyut olarak beliren zaman faktörüne benzetilebilir. Bu bakımdan eğer ekonomik kalkınmayı (E), sosyal kalkınmayı (S) ve zamanı da (t) harfiyle gösterirsek üçü arasında aşağıdaki fonksiyonel bağlantıyı kurabiliriz :

$$S = f (E,t)$$

Buna göre sosyal kalkınma ekonomik kalkınmanın karşısına dikilen, ona ters düşen bir şey değil onun zamanla karmaşık bir fonksiyonundan, bağlantısından ibarettir. Yani mes'ele ne önce pastayı büyütüp sonra dağıtmak, ne de pastayı büyümeden dağıt-

mak ve yok etmek konusudur, bir hesap bir matematik konusudur. Buna göre bir işçinin bir fabrikanın karından ne pay alması ve ne kadarının yatırıma gitmesi hususu, bir meçhul olmaktan çıkıp aydınlığa kavuşmakta, geleceğin yıllara göre gelir dağılımını önceden hesaplamak mümkün olmaktadır. Burada zaman darlığı nedeniyle size, daha önce bir başka konferans konusu yaptığım bu hesabın daha detaylarını veremeyeceğim ne varki sizlerde, meselâ bir milyon lira yıllık kârı olan bir işletmede belli ciro (yani satış/sermaye), belli kâr yüzdeleri ile bulunacak yıl sonu kârlarının işçi ve yatırım nisbetlerine ve yıllara göre ne şekilde alacağını, mesela on yıl içerisinde nasıl bir dağılımla işçi gelirlerinin ne şekilde değişeceğini basit olarak hesaplayabilirsiniz. Bu hesaplar açıkça göstermektedir ki daha az ücret daha çok yatırım, hep birlikte daha çok çalışma daha az tüketim işçilerimizin zaman içerisindeki gelir paylarını artırmaktadır. Aksine girilen yani mevcut geliri yatırımları tehlikeye düşürecek şekilde işçi kesimine aktarılması ilk birinci ve ikinci yılların ötesinde bu sınıfa da yararlı olmamaktadır.

Değerli hukukçular, sosyal adalet konusunda artık Türkiye’imizde laflar yerine hesaplar devri açılmalı, batıda olduğu gibi her gelir ve giderin ince hesapları yapılmalıdır. İnsanoglunun son yarım yüzyılda atom, feza ve nihayet komputer adı verilen üç çağı birden idrak ettiği bir dönemde Türkiye’de hesaba dayanmayan ne bir kalkınma ne bir sosyal adalet düşünülebilir. İnsanları iyi beslemek, iyi giyindirmek, iyi meskenlerde yaşatmak, sağlık ve emeklilik güvenliği içinde yaşatmak hepimizin iyi niyetli amaçlarımız olabilir, fakat hem bugün verebileceğimiz nihayet millî gelirlerle sınırlıdır, hem de yarının millî geirleri bu dağılıma bu tüketime bağlıdır, hesapsız bir tüketim felâket getirir. Bu hesapsız tüketimi görmek için uzaklara gitmeyede lüzum yoktur. İthalat ve ihracatımız arasında bu yıl 3 milyar doları aşan bir açık olacaktır. Bu demektir ki Türkiye 45 milyar lirayı, ürettiğinden fazla tüketiyor. Ürtemimiz düşük, fakat harcamalarımız maşallah batı memleketlerine taş çıkaracak bir seviyede. Bunun geleceğimizi nasıl bir felâkete sürüklediğini görmek için kahin olmaya da lüzum yoktur. Güvendiğimiz bir Almanya’daki işçilerimizin dövizleri vardı, onlarda eridi tükenmeye yüz tuttu. Şimdi Merkez Bankasındaki son döviz rezervlerini yiyoruz. Amerikan ambargosu

üzerine bu memlekette borç almak bir yana peşin paramızla mal ve silâh almak imkânı dahi çıkmaza girmektedir. Cumhurbaşkanımız, bu şartlar altında Türk milletinin yalnız kendisine güvenmesi gerektiğini ifade ettiler. Böyle bir güvence, ancak kemerleri sıkılamak, tüketimleri asgariye indirmek, yatırım ve üretimi çoğaltmakla sağlanabilir. O halde tek çıkar yol fabrikaları çoğaltmak; bacaları tüttürmek, prodüktif ve memlekete faydalı yatırımlar yapmaktır.

İşte, bugünün esas millî konusu, sosyal adalet içerisinde bu yatırım ve kalkınmayı nasıl sağlayacağımız, en hayati ihtiyaçlarımızdan başlayarak ceste ceste, diğer ihtiyaçlarımıza nasıl ulaşacağımız konusudur.

Değerli arkadaşlarım, bu önemli husus, hiç şüphesiz millî varlığımızın devamı ve medeniyet savaşında geri kalmamamız için topyekûn bir yeni hamleyi gerektirmektedir. Bu hamle dünyanın en güzel ve en önemli bölgelerinden birisini teşkil eden Türkiye'mizin yabancılara kaptırılmaması için de zorunludur ve her türlü fedakârlığa değer. Ve bu hedefe ulaşmak için, devletin kanunlarıyla, mali gücüyle ve her türlü imkânlarıyla sıhhatli bir «Ekonomik Kamu Düzeni» getirmesi faydalı ve zorunludur. Ne var ki konuşmamın başında belirttiğim gibi bu düzen yapıcı, ilerletici vatandaş özgürlüğünü ve adaletini ve geleceğini emniyet altına alan batılı anlamda bir düzendir. Bu düzenin ana hatları bize göre aşağıdaki şekilde olmalıdır :

1. Bu düzende bilimsel ve dengeli bir tasarruf sistemi bulunmalıdır. Evde, okulda, hastahane, işyerinde, devlet dairelerinde her yerde tasarruf imkânları araştırılmalı ve bulunan tedbirler uygulanmalıdır. Bugün yolda arabalarımız ve onların korkunç benzin sarfiyatları, hastahanelerde ve özellikle işçi memur ailelerinde bedava alınan ilaç zayıtı, evlerimizde ve lokantalarımızda atılan ekmek ve yemek zayıtı, inşaatlarımızda malzeme zayıtı ve büyük pencere merakı nedeniyle yakıt zayıtı, giyim ve kozmetik eşya zayıtı saymakla bitmez. Şunu da samimiyetle ifade etmek isterim ki sanayi ve ticaret hayatımızda da malzeme zayıtı büyük'tür. İmâlatta A pahalı maddesi yerine B ucuz maddesini kullanmak mümkünken bazen bilgisizlik bazen de rekabet nedeniyle buna gidemiyoruz. Diyelim ki deteranlarda ve sabunlarda kullandığımız esansları ki çok pahalı ithal mallardır kullanma-

sak da olur. Her malzemeyi, demiri, alüminyumunu; plâstığı, ağacı dikkat ve itina ile kullanmak zorundayız.

2. Devlet dairelerindeki zaman kayıplarının da tehlikeli bir biçimde geliştiği, diğer milletlerde nüfusa ve milli gelire oranla çok büyük sayı ve nisbetlerde olmasına rağmen bizdeki devlet bürokrasisinden netice istihsal etmek mümkün olamamakta, işler sürüncemede kalmaktadır. Bir devlet memurunun ortalama günde kaç saat çalıştığı ve bu zamanın ne kadarının isabetli ve faydalı bir işte geçtiği araştırılırsa herhalde alınacak netice hepimizi korkutacak bir seviyede olacaktır. Devlet kapısı bir çiftlik haline getirilmekten kurtarılmalıdır.

3. Yatırım ve ekonomik faaliyetlerde esas, hangi sektörün veya kimin daha verimli çalıştığına bağlı olmalıdır. Millî gelirin en kısa zamanda büyümesini sağlamak bütün gelecek harcamalarımız, ihtiyaç ve yeni yatırımlarımız için yegâne kaynak olması nedeniyle başka türlü düşünemeyiz. Bu nedenle Devlet mi, özel sektör mü, halk sektörü mü gibi hususlarda soyut iddialar yerine, hesabı meydanda olan bugüne kadar ki neticelere bakmak gören gözler için kafi olmalıdır. Türkiye’de yüzlerce devlet sektörü binlerce kooperatif, onbinlerce özel sektör işletmesi vardır ve bunların bilançoları ortadadır. Bunlara kısa bir göz atıldığı zaman devlet müesseselerini ve kooperatiflerin bir iki istisnasıyla hemen hepsinin zararda buna mukabil özel kesimin hemen hemen tamamının az veya çok kâr içinde olduğunu görüyoruz. Kâr demek millî gelir payına katkı demektir. Çünkü millî gelir hesapları yapılırken işletmelerin kârlarıyla işçi ücretleri toplanarak hesaplanmaktadır. Rakamların ortada olduğu bir konuda tartışılmaz. Ancak bu hususta zaman zaman işletmelerin sadece kârlılığı değil sosyal cephesi de ileri sürülmekte ve özel sektörün sosyal cephesinin zayıf olduğu ifade edilmektedir. Oysa elimizde buna aitde rakamlar mevcuttur. Bir işsize iş bulmak için devlette ve özel kesimde ne kadarlık bir yatırıma ihtiyaç olduğu hesaplanmıştır ve isteyen bunu mevcut sermayeleri işçi sayısına bölerek her işletme ve kesim için hesaplayabilir. Ortalama olarak devlette bir işsize iş bulmak için 1 milyon liralık yatırıma ihtiyaç olduğu halde özel kesimde bu yüz bin lira civarındadır. Şu halde özel kesim, en büyük sosyal facia olan işsizliğin giderilmesinde, devlete nazaran on misli daha sosyal bir yapıya sahip bulunmaktadır.

Mevcut işçiler arasında ücret dağılımı bakımından ise özel kesim işçi verimi, işçi tahsili, işçi kıdemi gibi konularda daha adil ve fleksibildir. Devlet ise basit kalıplar içerisinde hareket kabiliyetinden yoksun bulunmaktadır. Devlette çalışanla çalışmayan arasında fark yapılamadığı gibi adam kayırma ve adama göre iş bulma hususları bilinen sosyal adaletsizliklerdendir. Türkiye'de 50 yıllık bir tecrübeye sahip devletçilik faaliyetlerinin arzulanan neticeleri vermediği ve millî gelirin bu işletmelerde büyük ölçüde heba olduğu her samimi aydının bildiği veya bilmesi gereken bir husustur.

Halk sektörüne gelince, bu konuda daha ziyade başarısızlığı meydana gelen kooperatifçiliğin yeni bir isimle millete takdim edilmesi şeklinde ortaya çıkmakta, bu yüzden birkaç yıldan beri tarifi dahi yapılamamaktadır. Yalnız bilinen odur ki başka insanların sermayesini, sermayedar olmayan yöneticiler tarafından işletmek, devlet işletmeciliğindedir kötü bir netice verir ve sermaye, yağma hasanın böreği gibi faydasız yerlerde tüketilir. Sermayenin ona sahip ve katkısı olmayan kişiler tarafından yönetiminde Devlet işletmelerinde hiç değilse onu kontrol eden bir resmî makam hatta bir parlamento vardır. Halk sektöründe ise yönetim bu kontrolden dahi yoksundur. Üstelik çok ve küçük ortaklı bu kooperatiflerde işin başına bilgili kişiler yerine iltimaslı kişilerin gelmesi pek aşıkâr bir husustur. Binaenaleyh kooperatifçilik batıda olduğu gibi fertlerin esas işletmeciliğine belli ve basit konularda bir ek faaliyet konusu olabilir, söz gelimi çiftçinin sütünü, mahsulünü toplayan ve satan kooperatifler, keza çiftçinin gübresini dağıtan kooperatifler gibi. Fakat kooperatifçilikle, bir sanayiçilik, bir tarım işletmeciliği hatta bir turistik tesis verimli olarak yürütülemez.

Bu konuda adli mercilerin kontrolü de pek fayda veremez, zira yönetici kadro hareketleri de serbesttir ve açıkça hukuku ihlâl etmeyecek kadar da bilinçlidirler, kendi takdir haklarını kullanarak diledikleri yatırım ve harcamaları yapabilirler ve onun içinde de diledikleri gibi oynayabilirler, kimsede birşey yapamaz. Esasen halk sektörüne ve kooperatiflere olmayacak işleri yaptırma sevdası ve bu sektörü memlekette tek hakim bir ekonomik sektör yapma arzusu da bu gizli niyet ve iştihadan gelse gerektir. Hem binlerce siyasî kadro mensuplarına yeni bir iş, hem halkın ve dev-

letin sermayesinin istenildiği gibi kullanılması imkânı, tabiatıyla bilinçliler için, ilk bakışta cazip bir sistemdir.

Şüphesiz özel kesimde melek değildir, insan olarak onu da kendi haline bırakırsanız çeşitli zaafı ve kusurları ortaya çıkar. Ancak özel kesimde diğerlerinde bulunmayan bazı avantajlar vardır. Kimse kendi malına zarar vermek istemeyeceğinden bu kesimde mal ve para kıymeti bilinir ve tasarruflu ve ölçülü hareket edilir. İnsanın evlâdı bile kendisi kadar ölçülü para harcıyamaz.

Özel kesimde amaç pazara ihtiyaçlarına öncelik vermek olduğundan bu kesimde en basit bir iş adamı, meselâ bir bakkal bile iyi bir pazar araştırmacısıdır. Piyasayı hergün ister istemez kontrol etmek durumundadır.

İşlerle çok meşgul olduğu için siyaset ve politikayla fazla bir ilişkisi yoktur. Kolay kontrol ve disiplin altına alınabilir. Bir maliyecinin veya sosyal sigortalar müfettişinin devlet kesiminde sözü pek geçmez nihayet her ikisi de memurdur, fakat özel kesim, devlet memurundan çekinir ve hatalı iş yapmamaya çalışır. Böylece özel kesimde kuvvetlerin dağılımı prensibi daha kolay yürür diğer sektörlerde tek bir kuvvet ve tek bir diktaya doğru işler gider.

4. Ancak özel kesim kendiliğinden geri bölgelere gidemez, az kârlı konulara mesela ihracatta kolaylıkla yönelemez? Çünkü özel kesimde aslolan rekabet içinde yaşamaktır. Birisi doğuda mahrumiyet içinde diğeri İstanbul'da iki fabrika aynı şartlar altında rekabet edemez.

İşte bu noktada, devletin devreye girmesi, bölgesel kalkınma ve ihracat gibi millî ve sosyal hedeflere yönebilmesi için, açığı kapaması gerekir. Bu açığı kapama, teşvik sistemi dediğimiz yatırımları ve ihracatı teşvikin esas unsurunu teşkil eder. Yani teşvik sistemi, özel kesime bir lütuf veya devletin yardımı değil, aksi halde gerçekleşmesi mümkün olmayan hedeflere ulaşım çaresidir.

Doğuda bir yatırımın maliyeti pahalı olacağı için onun yatırım mallarından gümrük almamak tabiidir, keza bu yatırımda kâr marjî düşük olacağı için bir müddet gelir vergisi almamak olağandır; gene bu bölgede kalifiye eleman bulunması güç olacağı için devletin burada özel teknik eğitim merkezleri açması, demiryollarında ucuz nakliye tarifesi yapması, ihracatta vergi iadeleri gibi teşvikler zorunludur.

5. Bizim yüksek adli mercilerimiz konuya değişik bir açıdan baktıkları ve kendilerini de ilgililer maalesef uyarmadığı için bizde, zaten çok kısır doğmuş olan teşvik kanunu da iptal edilmiştir. Oysa ileri ya da geri demokratik memleketlere baktığımız zaman hepsinde hayrete şayan teşvik sistemleri görülmektedir.

Bu maksatla yabancı memleketlerdeki durumu yerinde görmek ve incelemek için İngiltere'ye gitmiştik (3 yıl önce). Orada çeşitli tesisleri bize gezdirdiler. Bunlar arasında devlet ve özel kesim ilişkilerinin nasıl yürüdüğünü gösterdiler, sanayi ve yatırım teşvik sistemlerini açıkladılar. Bunlar arasında iki tanesi çok uyarıcıdır. Birincisi devlet, müteşebbisler için elektronik beyinlerle çalışan bir teknik ve ticarî enformasyon bürosu açmış. İstediginizi soruyor ve 48 saatte istediğiniz bilgiyi alıyorsunuz, kim ne alır, kim ne satar, hangi yatırımlar için kiminle istişare ve işbirliği yapılabilir, deniz aşırı satış imkânları nelerdir, bir devletki bütün teşkilâtıyla sizin hizmetinizde ve bedava olarak hizmetinizde.

İkinci konu nisbeten geri kalmış Kuzey İngiltere bölgesinde yatırım yapacakları teşvik sistemi. Devlet bu bölgelerde fabrika kuracaklar için tüm alt yapı tesislerini kurmuş, sanayi bölgeleri ve hatta binalarını yapmış, eğitim siteleri ihdas etmiş ve fakat yatırım yapacakların masraflarının da üçte birini bütçeden hibe olarak veriyor. Bir milyon sterlinglik makine ve tesisat alırsanız üçte biri devletten size bağış. Bu noktada İngilizlere sorduk: Bu hibeler hangi tip ve büyüklükteki yatırımlara verilir diye. Bize bir tefrik gözetmiyoruz, küçük, büyük kim bu bölgede yatırım yaparsa ona bu desteği yapıyoruz dediler. Biz gene Türkiye'deki alışkanlıkla «ama diyorduk, ya yatırımlar isabetli olmazsa bunları ayıklayan bir plânlama teşkilatınız yokmu?». Adamlar en sonunda biraz da bizimle alay edercesine dediler ki beyler: Yatırım konusunu işin sahibi ve ehli olan iş adamı biz devlet memurlarından elbetki daha iyi bilir, paranın üçte birini biz veriyorsak gerisini de o veriyor, kimse parasını sokağa atmaz, bizde bu gibi şeylerle beyhude vaktimizi harcamayız, İngiliz müteşebbisine güvenimiz tamdır.

Türkiye'de de müteşebbis, devletten çok daha fazla bu işleri bildiğini defaatla isbatlamıştır, çoğu devlet yatırımları bunca plân, etüt vs.'ye rağmen zarar ederken hemen bütün özel kesim kuruluşları kâr etmekte ve devlet gemisi onların vergisiyle yürü-

mektedir. Fakat buna rağmen bizde bürokrasi illada özel kesimi himaye ve kontroluna alacak, ona zorla prodüktif olmayan düşünce ve dileklerini empoze edecek.

Amerika'da Başkan Kenneedy'nin zamanında büyük bir ekonomik araştırma yapılmıştı. Bu araştırmanın maksadı, o zaman çok büyük bir hızla gelişen Jaonya ve Almanya'nın niçin Amerika'dan daha hızla geliştiğini öğrenmekti. Uzun süren bu araştırma ların sonunda varılan sonuç sade, fakat ilginçti : Almanya ve Japonya kendi özel sektörüne daha öz evlat muamelesi yapıyor, onu her bakımdan destekliyor, kusurlarını dahi öz evlat gözüyle görüyordu. Amerika ise billhassa vergi konusunda özel kesime daha bir kuşkuyla bakıyor, onun hilelerini kontrol için müeyyideler uyguluyordu. Neticede Amerika'da özel kesime daha büyük bir saygı göstermeye, vergileri azaltıp onun daha fazla yatırım yapmasına imkân hazırladı ve tüm yatırımlar yüzde yüz bir yatırım indirimine tabi tutuldu ve şüphesiz bu davranışının büyük ve müsbet neticeleri kısa zamanda görünerek dünya liderliğini muhafaza edebildi.

Değerli hukukçular, özel kesim işletmelerini desteklemekle bizzat müteşebbisi desteklemek aynı şey değildir. Özel kesimde işletmelerin büyümesini elden geldiği kadar destekleyebilir, her türlü yatırım ve vergi muafiyetleriyle kısa zamanda dev tesislerin kurulmasına yardımcı olunabilir, fakat bizzat müteşebbisin eline geçen onun yaşantısıyla ilgili gelirlerde vergiyi artırabilirsiniz. Esasen kendisine her türlü yardım ve desteği yaparak işletmelerinin büyümesine sebep olduğunuz müteşebbisler siz istesenizde kazandıklarını yiyecek vakit bulamazlar, o kadar ki onlar kapıldıkları ve kendilerini kurtaramayacakları işlerin çarkında ne yemek yemeye, ne giyinmeye, ne gezmelere, ne de hatta sağlıklarını düşünmeye vakit bulamazlar. Öyle bir durum olur ki bu kadar çalışan yatırım yapan sözde varlıkların sahibi gözüken iş adamlarının artık sağlığını siz düşünmek onlara yardımcı olmak ihtiyacını hissedersiniz. Yatırım yapan bir müteşebbisten topluma zarar geldiği görülmemiştir. Üstelik yatırımcı müteşebbis vergi de kaçırılmaz. Çünkü teşkilât büyümüş muhasebe onun kontrollundan çıkmış ve ham madde - mamul madde balansı muhasebeyi ve kârı kontrol eden bir yeni sistem getirmiştir. Nitekim Maliye Bakanlığı Gelirler Umum Müdürlüğü özel ve resmi bir çok toplantı

larında eldeki bilgilere göre en çok ve en dürüst vergi verenlerin sanayiciler olduğunu defaatla açıklamışlardır.

Esasen şurası da önemle zikredilmeye değer ki vergi kaçakçılığının birinci derecede sorumlusu, onu kontrol edemeyen resmi makamlardır. Bugün maliye işi sıkı tutsa serbest meslek sahibi ve diğerlerinin tam bir mali kontrolunu yapamaz mı? Devlet olmanın en büyük vasfı yolsuzlukları önlemektir, can, mal ve iş güvenliği, vatandaşların vergi, askerlik gibi görevlerinin tam olarak yürütülmesi devlete düşer, her türlü kaçakçılığı önlemek onun görevidir.

İleri sanayi memleketleriyle aramızdaki farklar, ithalat ve ihracat arasındaki büyük dengesizlik, yatırımların geri bölgelere ve tüketim mallarından üretim mallarına ve ham madde sanayii-ne doğru yönelmesi kendiliğinden oluverecek şeyler değildir. Hiç değilse zamanın kısaltılması için aradaki büyük açıkların kısmen telaafisi yapılmalıdır. Türk sanayicisine zorlukları ve imkânsızlıkları hiç kale almadan doğuya git yatırım yap, Almanya'ya git mal sat diyemeyiz. Doğudaki alt yapı güçlüklerini, işçi temini güçlüklerini piyasa ve satış güçlüklerini hesaba katmak ve aradaki büyük imkân farklarını devlet desteğiyle kısmen olsun dengelemek zorundayız. Bu dengelemenin ekonomik adı yatırımların geri bölgelerde teşviki veya ihracatın teşvikidir. Bu yola diğer memleketler 50 yıldan beri başlamışlar ve çok parlak neticeler almışlardır. Sadece Kuzey İngiltere değil Güney İtalya, Almanya, Fransa, İsviçre, Belçika, Hollanda ve İrlanda gibi bütün batı ülkeleri akla gelmedik teşvik sistemleri uygulamış ve hala da uygulamaktadırlar. Mesela İrlanda'nın Shenon sanayi bölgesindeki teşvikler dilere dstandır. Yatırımların % 50'si devlet tarafından verildiği halde 10 yıl hiç vergi alınmamaktadır. İtalya'da bu teşvik, alt yapı ve vergi muafiyetlerine ilâveten istihsalin önemli bir kısmını devlet kanalıyla satın almayı da benimsemiştir. Amerika'nın güney doğusundaki Puertoriconun, 10 ve 15 yıllık tüm vergi muafiyetleriyle ilgili teşvik, bu memleketi bir sanayi cenneti haline getirmiş, işsizlik ve sefaleti yoketmiştir.

Ancak teşvik sitemleri, diğer Asya ve Afrika devletlerinde de son 20 yıldır uygulanmaya başlamış özellikle Hindistan, Filipinler, Kore ve Japonya'da uygulanan teşvik metotları dikkate şayan-

dır. Sosyalist Hindistan'ın kendi hür teşebbüsüne yatırımlarda gösterdiği kolaylıklar ve teşvikler Amerika ve Avrupa'da bile örnek sayılmaktadır. Ve çok uzaklara gitmeye hacet yok Yunanistan'ın son yıllardaki büyük gelişmesi tamamen teşvik sistemine dayanmaktadır. Kıbrıs'ta bile çeşitli sanayi bölgeleri kuran Kıbrıs Rum Yönetimi, bu teşvik metotlarının faydasını kavramış ve bütün güçleriyle sanayi ve turistik tesislerde müteşebbise kredi, vergi muafiyetleri, alt yapı kolaylıkları göstermeye başlamıştır.

Değerli Hukukçular, size 21 yıllık bir sanayici ve bu ekonomi konuları etüdüne kendisini vermiş bir sanayici olarak katıyetle ifade edebilirim ki, eğer Türkiye'mizde, batı memleketlerindeki benzer teşvik sistemleri kurulur devlet ve kuruluşlar olarak müteşebbisi maddi ve manevi destekleme yoluna gidersek Türkiyemiz 10 ve nihayet 15 yıl zarfında o kadar gelişir ki hepimizin idealinde yatan ileri Türkiye, medenî Türkiye o zaman tam manasıyla kurulur ve hiç şüphe etmiyorum ki bu sistemde işsizlik kalmaz sosyal adalet en iyi bir şekilde gelişir, üniversitelerimiz lüzumsuz ve teorik şeylerle uğraşmaktan kurtulup endüstrinin ve ekonomik hayatın içerisine girerler, gençlerimiz yarının işsizlik ve yokluk korkusu ile sokaklara dökülmezler ve diploma peşinde koşmazlar, bugünün işçisi yarının ustası ve öbür günün işvereni olur, herkes devlet kapısına mihlanıp boş oturmak yerine, serbest sektöre geçer ve gece gündüz çalışır hayat standardını yükseltir. Esasen tanınmış Alman iktisatçısı ve modern Almanya'nın kurucusu Erhar'dın dediği gibi bir millet ancak ürettiği ve çalıştığı ölçüde hayat standardını yükseltebilir, yoksa Ali'nin külahını Veli'ye veren sistemlerle hiç bir ciddi sonuç alınmaz.

Bütün bu gerçeklere rağmen, hür teşebbüsü destekleme yerine saldırılar nasıl açıklanabilir, hangi mantık ve hedef bu neticeye doğru Türkiye'mizi sürüklemektedir. Bunu anlamak kolay değildir. Fakat genel olarak tarihi bir kader neticesi olarak komşumuz Rusya yıllarca göz koyduğu güzel Türkiye'mizin hür demokratik düzende hür teşebbüse bağlı olarak gelişmesini herhalde arzu etmemekte, buna mani olmak için gizli ve açık bir çok faaliyetlerde bulunmaktadır.

İkincisi sıkıntı içinde yaşayan vatandaşlara konuları bilimsel olarak anlatmak onların ancak bu rejim içinde gelişebileceklerini

izah imkânsız değilse bile özel bir gayret istemektedir. Bunun gibi aydınlarımızda, en büyük eksikliği hayattan uzak oluşudur. Üniversite profesörlerimizin dahi sanayiın içerisine girerek onun problemlerini yakından inceliyebilenler bir elin parmaklarıyla gösterilebilecek kadar azdır. Tabii bu arada yeni gelişmekte olan iş adamlarımızda davalarını açıklamakta çok gecikmişlerdir.

Fakat hepsinden önemlisi adalet müessesesidir. Bu müessesenin iki büyük temsilcisinden birincisi yani hakimlerimizin kararlarında işçiden ve işverenden önce işyerlerinin, müesseselerin yaşaması ve gelişmesi ihtiyacını göz önünde tutmalı ve onların ortadan kalkmasının tüm memleketin geleceğine zarar vereceğini gözden uzak tutmamalıdır. Bu bakımdan karar verirken güçsüzün yani işçinin yanında olmak gibi peşinen bir tarafı tutmanın millî menfaatlerimizle ve bizzat adaletle bağdaşmayacağı ortadadır. Çünkü ortada haklı veya haksız vardır ve işletmelerin güçlülüğü işverenlerin güçlülüğünden çok memleketin güçlülüğünü temsil etmektedir.

Değerli avukat arkadaşlarımıza gelince onlar esasında katıksız birer hür teşebbüs erbabı, hatta sanayicilerden daha önde bir serbest meslek erbabıdır. Bu bakımdan demokrasinin, hür teşebbüsün, genel anlamda özgürlüğün ve sosyal adaletin en büyük savunucusu onlar olmalıdır. Onların ancak büyük gayretleri yanılmaya çok müsait sosyal ekonomik sapık ideolojilerdeki yanlışlığı teşhis ve dünya hukuk ilim ve uygulamasındaki yakından takibi sayesinde memleketimizi karanlık yollara sapmaktan kurtarabiliriz.

Saygıyla karşıladığımız emeğin hakkı yanında kafanın yaratıcı dehanın ve teşebbüs gücünün dünyanın bu günlere üstün seviyeye ulaşmasındaki değerini inkâr edemeyiz.

AZ GELİŞMİŞLİK

Prof. Fehmi YAVUZ

Sevinç Matbaası, Ankara — 1975

AZ GELİŞMİŞLİK

Prof. Fehmi YAVUZ

GİRİŞ

Toplumları türlü yönlerden kümelendirmek yolu her zaman tutulmuştur. Örneğin Asya'lı, Avrupalı, Batılı-Doğulu; Güneyli, Kuzeyli kümelendirmesi, onların dünya üzerindeki dağılışından esinlenerek yapılır. Irk ve renklere göre: Beyazlar, Siyahlar, Kızıl Derililer, Sarı ırk... yaygın bir kümelendirme türüdür. İnançlar, dinler de bu alanda ilk çağlardanberi kullanılmaktadır. Yahudi, Hıristiyan, Müslüman, Budist, Put perest, Ateşperest kümelendirmesi gibi. Pölitik örgütlenmeler, Devlet Kuruluşları da ayrı bir kümelendirme yoludur. Türlü açılardan yapılan kümelendirmelerin, zaman zaman birbirine karıştığı, önem kazandığı, önemini yitirdiği, dostluk nedeni olduğu, düşmanlığı kızıştırdığı ayrı bir gerçektir. Devlet adamları, liderler, yazarlar, din adamları bu ayırımlardan yararlanarak savaşlar çıkarmışlar, toplumları birbirine dost ya da düşman göstermişlerdir.

Sosyologlar, iktisatçılar da kendi açılarından toplumları kümelendirirler. Örneğin: Akıl dışı güçlere bağılı, geleneksel, rekabetçi, güvenliğe yönelmiş toplumlar kümelendirmesi genellikle sosyologlarca benimsenir.

İktisatçılar gelir durumuna, ekonomik ölçütlere göre toplumları kümelendirir. Zengin ve fakir ayırımı bunun en yaygın olanıdır. Ekonominin üç büyük sektörü olan endüstri, tarım ve servis bu ayırımı somutlaştırmakta kullanılır. Genellikle endüstri toplumları zenginleri, tarım toplumları ise fakirleri oluşturur. En-

düstri toplumlarında servisin (hizmet sektörünün) payı durmadan artıyor. Otomasyon denilen teknik ilerleme bu sonucu yaratmakta. az işçi ile çok üretim yapmağı sağlamaktadır.

Konumuz olan az gelişmişlik ise fakirliğin başka bir adıdır. Bu deyimın kullanılması İkinci Dünya Savaşından sonra yaygınlaştı. İleri, ya da gelişmiş deyimini bunun karşıtıdır. 20. ci yüzyılın ortalarına kadar, toplumlar, sömürgeler ve sömürgeciler diye iki büyük kümeye ayrılıyordu. Osmanlı İmparatorluğu gibi, görünüşte egemen olan ülkeler de birinci kümeye girebilir. Kendi ülkesinin sınırsız olanakları ve kaynakları, Amerika Birleşik Devletlerini sömürgecilerin dışında bırakmıştır.

Bu giriş'ten sonra konumuzu aşağıdaki sıraya göre ele alacağız.

- 1 — Geri Kalmış Ülkeler Açısından,
- 2 — İleri ülkeler açısından,
- 3 — Ülkemiz açısından.

Sonuç:

1 — GERİ KALMIŞ ÜLKELER AÇISINDAN :

Sovyet Rusya ve peyklerinin oluşturduğu sosyalist ülkelerle kapitalist ülkelerin oluşturduğu kümenin dışında kalanlar için **Üçüncü Dünya** deyimini de kullanılıyor. Az gelişmişlik bu sonuncuların ortak görünüşüdür. Az gelişmiş toplumlar için türlü deyimler kullanılmaktadır: Gelişmemiş, gelişmekte olan, geri bırakılmış, en az gelişmiş bunlar arasındadır. Bu ülkelerde dünya nüfusunun 2/3'ü yaşamaktadır. Hızlı nüfus artışı da bu ülkelerin ortak nitelikleri arasında yer alır. Artan nüfusun kentlerde toplanması da bu ülkelerin kalkınma sorununu durmadan ağırlaştırıyor.

Geri kalmış ülkeler, İngiltere'de 200 yıl kadar önce başlatılan Endüstri Devriminin dışında kalmışlardır. Bunların Endüstri Devrimine katılamamalarının nedenlerini araştırmak bizi çok uzaklara götürür. Genellikle coğrafi koşulların (doğal kaynakların) elverişsizliğine, ırk ve din faktörlerine, tarihî nedenlere dayanarak bu geriliği açıklamak isteyenler vardır. Aynı coğrafi bölgede yaşayan, aynı ırktan olan toplumların, Endüstri Devrimin-

den önce ve tarihin herhangi bir döneminde, zamanlarının en ileri ülkeleri ve toplumları sayıldıkları gözönünde bulundurulursa, ırk, din, coğrafya gibi nedenlerin, kesinlikle gerilik ve ileriliği açıklamağa yeterli olmadığı anlaşılır.

Öte yandan bütün bu ülkeler gerilikten kurtulma çabası içine girmiş bulunuyorlar. Bu ülkelerin insanları, ulaştırma ve haberleşmenin... sağladığı ve hergün artan kolaylıklara bakarak teknolojinin, bilimin verilerinden, konfordan, sağlık, eğitim olanaklarından yararlanmak istiyorlar; kısaca bilinçleniyorlar. İleri ülkelerdeki yaşama koşullarıyla kendi yaşantılarını sürekli olarak karşılaştırıyorlar.

Geri kalmış ülkelerin tümünün birikmiş sorunları vardır. Bunları öncelik sırasına koymak için türlü modeller, yöntemler, plânlama teknikleri ortaya atılmıştır. Birleşmiş Milletler Örgütü, dış görünüşü ile, bu ülkelerin kalkınmasına yardımcı olmaktadır. Dış görünüşü ile diyoruz, çünkü iki ulus arasında, bölge ölçüsünde, Birleşmiş Milletler aracılığıyla yapılan teknik yardım anlaşmaları, sermaye transferleri, türlü adlar altındaki desteklemeler, günümüze dek, beklenen ve özlenen sonucu vermekten çok uzak kalmıştır.

Somut bir örnek verelim. Birleşmiş Milletler örgütü 1960-1970 arasını, geri kalmış ülkeler için kalkınmanın 10 yılı (Development Decade) olarak kabul etmiştir. Bununla ilgili demeçler verildi, toplantılar düzenlendi, yayınlar yapıldı. Sonucun başarısız kaldığı da saptandı.

Sözünü ettiğimiz 10 yıl içinde yapılan küçük büyük toplantıların yanında, 1963 yılının ilk baharında Cenevre'de, Birleşmiş Milletler örgütü büyük bir konferans topladı; amaç geri kalmış ülkelerin, insanoglunun emrinde bulunan bilimden, teknoloji-den yararlanarak hızla kalkınmasını sağlamaktı. (Science and Technology for Development) Son yıllarda Yeşil Devrim'den söz edildi.

Başarısızlığın nedeni bir yandan ileri ülkelerin kendi çıkarları oranında, geri kalmış ülkelerin ilerlemesinden yana olmaları, öte yandan geri ülkelerin olup bitenleri değerlendirecek düzeye varamamış bulunmalarıdır. Kısaca ileri ülkeler, **Yeni Sömürgecilik** yöntemlerini (Neo-colonialisme) durmadan geliştiriyorlar. Bu

arada, ileri ülkelerden, sorunlara, geri kalmış ülkelerin kalkınmasına özdenlikle ışık tutacak sesler de gelmektedir. Örneğin Birleşik Amerika'nın Kuzey Atlantik Konseyi Daimi Temsilcilerinden biri şöyle diyor:

«22 yıl boyunca, uzun vadeli sorunlara kısa vadeli çözüm yolları uygulamış olmanın bizlere neler öğretmiş bulunduğunu anlatmağa ne benim sabrım elverir, ne de sizin vaktiniz. Herşeyden önce kalkınma kapılarını açan tek bir anahtar olmadığını öğrendik. Alışılâgelmiş, zamanın modası olmuş bir sürü çare denedik. Sırasıyla yardım programları, besin, gübre, büyük barajlar, küçük endüstri; Devlet yatırımları veya özel yatırımlar; temel eğitim ve teknik öğretim, kent hastaneleri ve köy, kasaba klinikleri; köy kurulları ve ulusal plânlar; kurumsal örgütlenme ve amme idaresi; tekâmül merkezleri, toplum kalkınması; nüfus kontrolü... saymağa devam etmem gerekir mi? Bu çarelerin hiçbirinin o **tek anahtar** olmadığı, kalkınmanın çok kilitli kapılarının ayrı ayrı anahtarları olduğu görüldü.»

Aynı yazıda sorunun kör düğüm olduğu noktaya şöyle değinilmektedir:

«Enerjilerini askerî meseleler üzerinde teksif eden liderler, aynı zamanda kalkınma meseleleri üzerinde de teksif edemezler... Savaş zaten mantıki değildir ve silâhlanma bir israftır.

Ve Uluslararası kalkınma çabalarına harcadığı paranın 15 katını uluslararası silâhlanmaya harcayan bir Dünyada; silâhlanma için belki 150.000.000.000 dolar harcarken Birleşmiş Milletlerin Barışı Koruma çabalarına bunun binde birini bile ayıramayan bir dünyada yaşamak bana pek tuaf, pek meş'um gibi geliyor. Söylemek istediğim şu: Kalkınma için yapılabilecek ilk ve en büyük iş, savaş için birşeyler yapabilmek, yani güvenliği daha sağlam temellere bağlamak, fakat her yerde daha ucuza maletmektir.» (1)

2 — İLERİ ÜLKELER AÇISINDAN:

İleri ülkelerin, türlü yöntemlerle, yeni sömürgecilik düzenini geliştirme ve sürdürme çabası içinde olduklarına yukarıda değin-

(1) Harlan Cleveland: **Kalkınma Konusunda Diyalog**, Son Çağ Dergisi, Sayı: 25, s. 3-8.

dik. Onlar bugün geri kalmış dediğimiz ülkelerin kaynaklarını sömürerek ilerlemişlerdir. İleri ülkelerin bu düzeylerine yalnız sömürgecilikle ulaştıklarını söylemek istemiyoruz. Bilimin, teknolojinin gelişmesi için onlar gereken bedeli ödemişler, aklın yoluna girmek, Kilisenin direncini kırmak için savaş vermişlerdir.

İleri ülkeleri rahatsız eden, geri kalmış ülkelerdeki hızlı nüfus artışı ve bilinçlenmedir. İnsan hakları bildirileri de bu gelişmeye hukuksal bir temel kazandırmıştır. Olaylar, eşit ölçülerle sağlık, eğitim, beslenme, konut... haklarından yararlanma isteğinin önüne geçilemeyeceğini ortaya koymuş bulunuyor. 1972 Haziranında Stokholm'da toplanan Dünya Çevre Sorunları Konferansı bu bakımdan önemli bir dönüm noktası olmuştur. «Dünya hepimizdir, onu koruyalım» gibi sloganlarla açılan bu konferansa, ileri ve geri ülkelerden pekçok Devlet adamı katıldı.

Geri kalmış ülke temsilcileri: «Şimdiye kadar siz Dünya kaynaklarını kıyasıya sömürdünüz, bize, kaynakları da koruyarak sanayileşmenin yollarını göstermedikçe bu konuda anlayamayız...» dediler. Gerçekten liberalizmin egemen olduğu dönemde bireylerin çıkarını, kazancını, servetini artırmaktan başka hiçbir hesapları yoktu. Sosyal maliyetten iktisatçılar son yıllarda söz etmeye başladılar. Özel girişimciler kârlarını, gelirlerini artırmak için ormanları yok edebilirler, kimi balık türlerinin soyunu kurutacak ölçüde av yapabilirler, suyu, havayı kirletebilirler... Bundan toplumun uğrayacağı zararları (sosyal maliyeti) düşünmek gereği akıllarından geçmez. Doğa'nın kendinden alınanı yerine koyup koyamayacağı düşünülecek şey değildir, onlara göre.

Ekonomik bunalımlar olsa bile Devlet özel teşebbüsün işine karışmamalıdır. Gizli bir el dengeyi sağlar. Gizli elin sömürgecilikten başka birşey olmadığı bugün açık ve seçik olarak ortaya çıkmıştır. Liberalizm denilen, özel teşebbüsün sınırsız özgürlük içinde çalışmasını, gelirini artırmasını savunanlar, kendi açılarından Devlete büyük ekonomik görevler yüklediklerini **gizli el** sözü ile maskeleyen bir süre başarmışlardır. Sömürgeler özel girişimci için ürettiklerine pazar, fabrikalarına hammadde kaynağı anlamına gelmez mi?

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte sömürgecilik kapısı, politik anlamda ve biçim olarak kapanınca, ileri ülkeler yeni sömürgecilik yöntemlerini geliştirmenin yollarını aradılar ve buldular. **Çok ulus-**

lu şirketler bunun bilinen açık örneğidir. Şirketler aracılığı ile sömürgecilik yapmak yeni birşey değildir. İngilizler koskoca Hindistan'ı bir şirketle sömürmediler mi?

Geri kalmış ülkelerin kalkınmalarını engellemek, durdurmak, en azından geciktirmek için, ileri ülkeler her önlemini deneyeceklerdir. Onlar özel çıkarların artmasıyla, ülke çıkarlarının da artacağı anlayışının değerini yitirdiğini bir ölçüde kabul etseler bile; ülkelerin çıkarları toplamının tüm insanlığın çıkarlarına eşit olmadığı gerçeğini benimsemekten uzaktırlar. Bunun bir örneği iki ülke arasında, bir bölgede yaşayan uluslar arasında çıkan savaşlardır. Savaşanlar çoğunlukla silâhı, uçağı... ileri ülkelerden alır; ileri ülkelerin iş adamları bundan kazanç sağlar... savaştırılan ülkelerin başına gelenlere, gelebilecek olanlara, uzun sürede dünyanın başına gelebilecek olanlara, onlar pek aldırmaz.

İleri ülkelerin iş adamları tanınmış üniversitelerin adlarından, bilim adamlarından yararlanarak Dünya kamuoyunu yanıltma çabasını da sürdürüyorlar. Bunun somut örneğini Roma Kulübü (Club of Rome) adı verilen, dünyanın en büyük sermayesini elinde bulunduran 80-100 kadar iş adamının kurduğu örgüt veriyor. Bu kulüp Amerika'nın tanınmış Üniversitelerinin başında yer alan MİT (Massachusetts Institute of Technology) Profesörlerinden de yararlanarak desteklediği yapıtlarla büyümeyi durdurma propagandası yapmaktadır.

Başta, Nobel Armağanına aday gösterilecek kadar yankı yaratan bir kitap (2) olmak üzere, Roma Kulübünün desteklediği yayınlarda, araştırmalarda, düzenlediği toplantılarda şu görüş savunuluyor: Dünyanın geleceği karanlıktır, nüfus hızla artıyor, tarım ürünleri ve besin maddeleri üretimi bugün bile tüm insanları yeterince doyurmaktan uzaktır. Gelecekte durum daha da kötüleşecektir. Maden, hammadde, enerji üretimi de yetersizdir ve kaynaklar hızla tükeniyor. Denizler, su, hava kirleniyor... Öyle ise büyümeyi durduralım, kaynakları zorlamayalım; ileri, geri her toplum olduğu yerde kalsın.

Geri kalmış ülkelere şunu demek istiyorlar: Bizim içinde bulunduğumuz bunalımı görüyorsunuz, siz de endüstriye heves ede-

(2) Donella H. Meadows Dennis L. Meadows Jorgen Randers William W. Behrens III **The Limits To Growth**, İlk Baskısı, 1972, Londra.

rek başınızı derde sokmayın; 50-100 yıl sonra bunun pişmanlığını duyacaksınız. Yol yakın iken aklınızı başınıza toplayın... Bu türden görüş ve önerileri, Roma Kulübü adına hazırlanan bir kitaptan izleyelim:

«Bugünkü geri kalmış toplumların, sanayileşmiş toplumlarda görülen hayat seviyesine ulaşmaları için realist bir ümit görülmeyebilir. Dünyanın çevresi üzerinde, ileri ülkelerde kişi başına kirlenme payı ve doğal kaynaklara düşen yük, geri kalmış ülkelerde yaratılardan 20-50 kat fazladır. Geri kalmış ülkelerde ileri ülkelerdekinden 5 kat fazla insan yaşadığına göre, onların ileri toplumların yaşama düzeyine ulaşması sonunda doğal kaynaklara yüklenecek yük ve dünya çevresinin kirlenmesi 10 kat daha artmış olacaktır. Şimdiye kadar toprak, hava ve özellikle büyük denizlerde yapılan tahribat karşısında doğa'da böyle bir yaşama düzeyini yükseltme gücünün bulunmadığı ortaya çıkar. Geri kalmış ülkelerle ileri ülkeler arasında görülen bugünkü fark ise, geri kalmış ülkelerin gelişmesi ve ileri ülkelerin gerilemesi ile giderilebilir.

Yüksek düzeyde sanayileşmiş bir toplum belki de dayanıksızdır. Böyle bir toplum bağlı olduğu kaynakları tüketirse kendi varlığını söndürebilir. Ya da az olan doğal kaynakların yerine yenilerinin konmaması karşısında, kirlenme ve çevre hakları için yapılacak uluslararası çekişmeler sonunda Dünya ölçüsündeki ortalama hayat düzeyi 100 yıl öncesine döner.

100 yıllık bir dönem gözönünde bulundurulunca geri kalmış ülkelerin bugün göstermekte olduğu sanayileşme çabası belki **de akılsızlıktır**.

Onlar belki bugün ulaşılması özlenen dengeli bir çevreye, sanayileşmiş ülkelerden daha yakın bulunuyorlar. Bugün geri kalmış ülkeler dünya ölçüsündeki çevre koşulları ve ekonomik baskılar yönünden, belki de ileri ülkelerden daha iyi durumdadırlar. Eğer dünya nüfusunu çöküntüye uğratacak güçteki nedenlerden biri ortaya çıkarsa, geri kalmış ülkeler bu olaydan daha az zararlı kurtulurlar. Çünkü bunların ekonomileri daha az organize olmuş ve bütünleşmiştir. Daha az uzmanlaşmış olmak da çöküntüden daha az zararlı çıkmağı sağlar.» (3).

(3) J. W. Forrester. **World Dynamics**, Cambridge Massachussetts 1972, s. 11

Brezilya'lı tanınmış bir iktisatçı, Roma Kulübünü, geri kalmış ülkelere tuzak kurmakla suçluyor. (4) Buna biz de kesinlikle katılıyoruz. Ancak geri kalmış ülkelerdeki gelenek bekçilerinden yararlanarak, iktidarları kendi çıkarlarına göre değiştirecek ve etkileyecek durumda olan ileri ülkelerin, bu türden çabalarını küçümsememek ve etkisiz bırakmak için her çareye başvurmak zorunludur, diyeceğiz.

3 — ÜLKEMİZ AÇISINDAN :

Ülkemiz de endüstri Devrimine İkinci Dünya Savaşından sonra girmek yolunu tutmuştur. Gelir yetersizliği, doğal kaynaklardan ülke çıkarlarına en uygun biçimde yararlanamadığımız, eğitim, sağlık, tarım alanındaki yetersizlikler ortadadır.

Cumhuriyetin kurulmasından bu yana geçen 50 yıl içinde her alanda pekçok şeyler yapılmıştır. (5) Ancak ileri ve geri tüm Dünya toplumlari boş durmuyor. Önemli olan kimi alanlarda ilerlemenin yanında, dünyadaki yerimizi de saptamaktır.

Osmanlı döneminden kalan her alandaki üretimin yetersizliği yanında lider ve yönetici kadronun ilerlemeyi başarı ile sürdüreceği güçte olup olmaması da önemlidir. Osmanlı Devlet düzenindeki yozlaşmayı, kokuşmayı dile getirmek için **bizantinizm** deyimi kullanılır.

Celâl Nuri 65 yıl önce Tarihi İstikbâl (geleceğin tarihi) adlı üç cilt tutan yapıtında Osmanlı İmparatorluğunun, Anadolu Türklerinin geleceği hakkında dikkate değer tahminlerde bulunmuş, görüşler ileri sürmüştür (6). Türkler mütereddi midir? sorusuna karşılık ararken, üst tabakanın yozlaşmasından yakınan Celâl Nuri'den, bir parçayı kimi sözcükleri bugünkü dilimize çevirerek aktarıyoruz.

-
- (4) Josue Castro, **Pollution Problem No. 1, Under-Development**, Courier Dergisi, Ocak 1973.
 - (5) Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü'nün **Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı**, kitabından bu gelişmeler izlenebilir.
 - (5) Celâl Nuri, Tarihi İstikbal, (1) Mesaili Fikriye, (2) Mesaili Siyasiye, (3) Mesaili İçtimaiye, 1915-1916 Yılları İstanbul.

«Türkler yozlaşmış birtakım kişilerin (hizbi mütereddinin) elinde bulunuyorlar. Ve o yola gelmez (lâyûflihun) azınlık ülkeyi batırıyor. Dışarıdan sanılıyor ki, tüm ulus kokuşmuş da onun için hırpalanıyor.

Evet baştakiler bozuktur. Ulusun esaslı kitleleri genellikle ne kadar bozulmamışsa bir yakını bulup da idareciler kitlesine girebilenler o kadar kokmuş, çürümüştür. Ulusun sağlığı ve aşırı hoşgörüsüdür ki, onları Hükümet dümeninde bulunduruyor.

İleri gideceğim: Türkler safderunluk ediyorlar. Bizans İstanbul'un alınmasından sonra bile sürüp gidiyor. Bizansın adı değişmiş, fakat cismi değişmemiştir. Aynı küçük intirkalar, aynı dolaplar, rüşvetler, hafiyelikler, dolandırıcılıklar, edepsizlikler, hem eski, hem yeni İstanbul'da görülüyor.

Türklerin kullanacak, gösterecek birçok nitelikleri vardır. Dediğim gibi Türkler henüz işlenmemiştir... Genel eğitim sorununun çözümü ile, Osman Gazinin bir aşiretten, bir cihangirane millet yetiştirdiği gibi, **şimdi Anadolu halkından da mükemmel bir millet meydana gelebilir.** Türklerin irade gücü örtülü duruyor. Peçeyi kaldırmak gerekir ki yeteneklerimiz gelişsin» (Cilt II, s. 17-26).

Atatürk'ün Kurtuluş Savaşını Anadolu halkına dayanarak başarması, Celâl Nuri'nin gerçekleri dile getirdiğini gösterir. Kokuşmadan, yozlaşmadan, yabancı casuslardan, ajanlardan bir ölçüde kurtulmak için Celâl Nuri şöyle bir öneride de bulunmuştur: «İttihat ve Terakki Cemiyeti Galata'dan Nuri Osmaniyeye Merkezi Umumisini (Genel Merkezini) nakletmedikçe istikbalini temin etmiş olmaz.» (Cilt, II, s. 122)

Atatürk'ün Ankara'yı Başkent yapmasını bu açıdan ve gerilikten kurtulma çabamız içindeki yeri bakımından da değerlendirmek gerekir.

İkinci Dünya Savaşının ilk günlerinde bir yazarımız, kokuşma için **Osmanlı hastlığı** deyimini kullanmış ve bunun 10 türünden söz etmiştir. Kısa kısa bunları da görelim: (7)

1 — **«Aşağılık duygusu:** Osmanlı saltanatının çöküş devresinde Türk münevverlerinin büyük bir ekseriyeti bu illete tutulmuştu.

(7) Vedat Nedim Tör, **Dinimiz**, Yedigün Yayını, Haziran 1940, s. 14-33.

Avrupa hayranlığı, softalık, kozmopolitlik, züppelik, Osmanlılık gibi karışık şekillerde tecelli eden bu hastalık bir nevi ruhî kapitülâsyonlarımızdı.

2 — **İçtimai Alakasızlık** : Osmanlı efendisi, Osmanlı İmparatorluğunun miras yedisidir. Hazıra alışmıştır. Halkın sırtından geçinir. Tufeylidir. İşten hoşlanmaz. İş aşağı halkın ve reayanın kârıdır. Ve halk, bir karanlık yığındır ki, vazifesi efendisinin rahatını temin etmektir.

Onun indinde devlet halk için değil, halk devlet içindir. Halka hizmet mefhumunun tamamiyle yabancı ve düşmandır. Bilakis halk, kendisinin hizmetkârıdır.

3 — **Mes'uliyet (Sorumluluk) Korkusu**: «İhmali mes'uliyet yoktur: icraî mes'uliyet vardır.» formülü Osmanlı efendisinin iş ahlâkıdır. Osmanlı efendisi bir işin mes'uliyetini üzerine almaktansa, onu yapmamağı tercih eder. Çünkü o gayet iyi bilir ki, «bu işi niçin yapmadın?» diye hiçbir vakit sormazlar.

4 — **Dedikodu — İçki — Kumar**: Dedikodu onun havasıdır. Onsuz yaşayamaz... Dedikoducu, en iyi, en müsbet işten bile muhakkak bir pürüz arar, ve bulur. Bulamazsa kondurur ve atölyesinde öyle bir ağrandismanını yapar ki, herkes yalnız onu görür.

Dedikodu ve riya Siyاملı Kardeşler gibi birbirine yapışıktır. Dedikoducu mutlaka ikiyüzlü; ikiyüzlü mutlaka dedikoducudur.

Dedikoducunun bir nevi de, imzalı, imzasız arizalarla curnalıktan pek keyflenir. Hele bu ihbarnamelerin muameleye konduğunu bir haber alırsa, ağzı kulaklarına varır ve ubudiyetini (kulluğunu) tazeleyecek yeni bir ariza karalamak için kaleme sarılır.

İçki ve kumar da Osmanlı efendisinin mükeyyefatındandır. İçki ve kumar, çok kerre, heyecanları sun'i surette kamçılanmağa muhtaç olanların kârıdır.

5 — **Ahretçilik**: Osmanlı efendisinin gözünde hayat, ahrete götüren bir köprüdür. Asıl olan ölümdür. Dünya yalancıdır ve bütün değeri «bir lokma ve bir hırka» dır.

Osmanlı efendisi ve Osmanlı softası, Türk insanının sefalet, mahrumiyet, ıztrap karşısındaki yüksek mukavemet kudretini ahretçilik serabı ile istismar etti. Türk köylüsü ahrete inanarak, dün-

1
yasını zindan ve kurban etti. Fakat ahlâk asaletinden hiçbir fedakârlığa yanaşmadı. Türk köylüsünün bu karakter salabeti üzerinde titreyelim.

Türk münevverinin ilk vazifesi, Türk insanını iyi tanımaktır. Osmanlı bu vazifesini daima ihmal etti. ve onu ahretçilik afyonu ile bezgin ve uyuşuk bir hamura kalbetmek istedi. ve şeklen de muvaffak oldu.

6 — **Güzel Düşmanlığı** : Osmanlı efendisi heyecan kabiliyetini kaybetmiş, yaratıcı ateşi sönmüş, güzele karşı hassasiyeti katılmış bir tahta kalıptır. Ruhu güzellik haddesinden geçip incelmedi: Resim günahtı. Heykel, haramdı. Raks, gayriahlâki idi. Musiki bir nevi meze idi. Tiyatro oyuncu Ermenilerin kârı idi.

Osmanlı efendisi edebiyatta insan, cemiyet, millet, memleket ve tabiat unsurlarına hemen hiç el sürmedi. Ve şiiri çok kerre odaklık gibi kullandı. Fakat halk, daima kendini, muhitini ve yurdunu terennüm etti.

Bizde idareci sınıfla halk arasındaki büyük uçurumu «güzel»in müşterek dilinden ve sihirli bağından mahrum oluşu doğurdu. Osmanlı efendisi kendisi ile halk arasına sanatın narin köprüsünü kuramadı.

7 — **İş ve Gönül Kaynaşmazlığı** : İki dejenere Osmanlı efendisi, bir araya gelip de iş ve gönül beraberliği yapamazlar. Organizasyon, kooperasyon, koordinasyon kelimeleri yalnız kelime olarak değil, mana olarak da kendilerine yabancısıdır. Halbuki ecdadı ne büyük teşkilâtçı idi.

İnhitat devrinde müsbet aksiyon durunca, teşkilâtçılık zihniyeti de paslandı ve çürüdü. İşbirliği çözümlünce millet birliği de dağıldı. Makina parçalarına yarıldı. Uzviyet kalktı; uvuzlar kaldı. Bütün parçalandı. Cemiyet tecezzi ve inhilâl etti. Her koyun, kendi bacağından asıldı.

Osmanlı efendisi kendisini o kadar beğenmiştir ki, başkalarıyla işbirliği yapmağa tenezül etmez.

Osmanlı efendisi o kadar kıskançtır ki, başkalarının muvaffakiyeti içine zehir olur.

Osmanlı efendisi o kadar vesveselidir ki, kimseye birşey emniyet edemez.

8 — **Maymun İştahlılık:** Osmanlı efendisi, kıt ve kısır enerjili olduğu için maymun iştahlıdır. Bir dalda duramaz. Hercaidir. Takip fikrinden mahrumdur. Çabuk yorulur ve çabuk bıkar. Ve işi oluruna bağlar. Zorlu bir cehit, uzun bir zaman isteyen işlere ya hiç yanaşmaz, yahut başlar da yarıyolda bırakır, tamamlamaz... Onun için bir işte ihtisaslaşmak ve derinleşmek ömür törpüsüdür.

Parlak projelerden pek hoşlanır. Herşeyi düşünür; bir şeyi gerçekleştiremez. Herşeye başlar: Bir şeyi sonuna erdiremez... Daima kolay muvaffakiyet peşinde koşar: Çabuk zengin olmak ister. Çabuk netice almak ister. Çabuk meşhur olmak ister.

9 — **Methomani:** Osmanlı efendisi metholunmaktan pek hoşlanır. Metholunduğunu duymazsa, kahrolur. Arkasından isterseniz, gizlice küfredin. Fakat alenen daima methedin. Gattarsa, adil deyin. Tembel ise çalışkan; beceriksizse, ağzı ile kuş tutar, deyin. Kabiliyet-siz ise zekâsından; cahilse ilmi fazlından; küstahsa, nezaketinden; ahlâksızsa faziletlerinden bahsedin. İnanmaz, fakat memnun olur. İnsan suya kanar, yemeğe tıkanır, fakat Osmanlı efendisi methe bir türlü doymaz...

Böyle bir bataklık üstünde samimiyet, karşılıklı saygı ve refah tabiatıyla köksalamaz. En ufak bir tenkit, en eski bir dostluğu yıka-bilir.

Osmanlı cemiyetinde münakkit, denizden çıkmış balık gibi, yaşıyamaz. Onun için tenkit yok, sözde tenkit vardır. Sözde tenkit iş üzerinde, eser üzerinde yürütülmez. Gaye kurmak değil, yıkmaktır. Düzeltmek değil, bozmaktır. Münakaşa değil sövüşmektir. Sözde tenkitin unsurları, işin nasıl olduğu ve nasıl olması lazım geldiği hakkında teknik, objektif tahliller, mutalâalar ve temenniler değil, şahsiyattır.

Kısaca Osmanlı efendisi ne tenkit etmesini bilir, ne de tenkide tahammül eder. O ya metheder, ya çatar, ya söver.

Tenkitsiz bir cemiyet, aynasız kalmış insana benzer.

Saçları dağınık, bıyıkları çarpık, burnu sümüklü, boynu kirli imiş, ziyarı yok kendisi görmüyor ya, başkaları da görmez sanır.

İdareimaslahat, hatır ve gönül, iltimas, methomaninin tipik arzıdır.

10 — **Cinsi Muvazenesizlik** : Osmanlı efendisi indinde kadın, her şeyden önce «memnu meyve» dir. Bu telâkki, cinsler arasında tehlikeli bir gerginlik ve zararlı bir muvazenesizlik yarattı. Cinsi insiyaklar ulvileşemedi ve hayvan daima tahtında oturdu. Osmanlı cemiyetinde kadın «dişi»nin üstüne çıkamadı. Ve erkek aygırlaştı.

Kadını bir tenasül aleti ve keyf vasıtası olarak telâkki eden cemiyetler kötürümleşir ve iptidaileşir. Milletlerin ruh hıfzıssıhhada (sağlığında) seks meselesi ön plândadır. Seks boyunduruğundan kurtulamayan milletler ve fertler hür olamazlar.

Ruhi hürriyet seks muvazenesinden doğar.

Cinsi, esaret, esaretlerin en korkuncudur...

Cinsi tazyik, insanın tahripçiliğini uyandırır ve kamçılar.

Mahbusları, disiplinli bir iş terbiyesine tabi tutmak usulü, bu tahripçilik insiyakını (iç güdüsünü) önlemek ve inşaacı iradeyi kuvvetlendirmek içindir. İnsan yaralamak, insan öldürmek, ağaca ve hayvana hor bakmak, yakmak, yıkmak, sövmek gibi meyiller de çok kere cinsi muvazenesizliklerin tezahürleridir. En yakası açılmadık küfürlerin Şark dillerinde bulunması da galiba bundandır.

Cinsi muvazenesizliğin bir tecellisi de irade akametidir. Yavaşlık, tembellik, hareketsizlik, kirlilik, ihmalcilik, bıkkınlık, keyifsizlik, aksilik hep irade kısırlığından doğar.»

Yazar bundan sonra **Psikolojik Mirasımız** başlıklı bölümde şöyle diyor:

«Osmanlı hastalıkları bu kadarla bitmez.

Ben yalnız onlardan 10 mühimmine şöylece dokundum:

Bunlar bizim psikolojik mirasımızdır. Hepimizde bu hastalıkların ve daha başkalarının az veya çok izlerini ve mikroplarını bulabiliriz. Nefislerini onlardan kurtarabilmiş olanlar tebrike şayandır.

Ben içime gözlerimi çevirdiğim zaman, onlardan birçoğunun kıvıl kıvıl yaşadığını görüyorum. Demek ki, ben, daha Osmanlı olmaktan kurtulamadım. Fakat kurtulmak için de irademi seferber ettim. Oto - kritiğimin tanklarını canavarların üstüne saldırıyorum.

Kurtulacağım».

Sosyal şizofreni adlı yeni bir kitapta bu konu çok ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Burada yalnız kitapta işlenen nurculuk ve İmran Öktem olayını anmakla yetiniyoruz. (8) Ülkemizin ileri ülkeler karşısındaki durumuna da kısaca değinelim. İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar bağımsız bir dış politika izleyen Türkiye, savaştan sonra adım adım bundan ayrılmıştır. Ayrıntılara girmeden, Amerikan yardımının mimarı sayılan Thornburg'un kitabı (9) ile yayınlanmamış bir raporunu buna tanık olarak gösterebiliriz.

Amerika'da, hiçbir yasal ve moral sınırlama tanımadan servet yapmak anlamına gelen yağma ve talan düzenini, ekonomisini (Cow boy economics, Spoil System) katkısız bir özel teşebbüscülük sayan, bunun ülkemizde de başarı ile uygulanabileceğinden söz eden, başka bir seçenek tanımayan uzman raporunda şöyle diyor:

«Siyasî hürriyetlerin idamesiyle çok yakından bağlı olduğuna Amerikalıların inandığı hususî teşebbüse —ki bu hususî teşebbüs sayesinde bugün başkalarıyla müştereken kullanmağa hazır olduğumuz servet meydana gelmiştir— Hakikaten kıymetli bir sistem olduğunu ispat etmek fırsatı nasıl verilebilirdi? Bu sorunun cevabını Türkiye'de daha iyi verebileceğimizi zannediyoruz...

140 milyon Amerikalının meydana gelişinde ve halâ geliştirilmesinde kullandığı vasıtalar bunlardır. Biz bu vasıtalara malik bulunuyoruz. Ve nasıl kullanacağımızı da biliyoruz. Eğer başkaları aynı neticeleri istiyorlar ve bizim yardımımızı talep ediyorlarsa, programlarını müştereken tetkik edebilir ve programlarının ne şekil alabileceğini kararlaştırabiliriz...

Eğer Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün son 12 Temmuz beyanamesi tek parti diktatörlüğünün sonu manasına geliyor ve eğer Bakanların son zamanlarda hususî teşebbüsü destekleyecekleri vaadleri yerine getirilirse, ve eğer Türkiye bizden yardımı bu vaad ve beyanların tatbikatı ışığı altında isterse, o zaman **yalnız sermayemizi değil, fakat aynı zamanda hizmetlerimizi, anelerimizi ve ideallerimizi plâse edecek ve elden gitmesine müsaade edemeyeceğimiz bir plâsman fırsatı temin etmiş olacağız.»**

(8) Mustafa Coşkuroğlu, Sosyal Şizofreni ve Atatürkçülük Üzerindeki Baskısı, Ankara, 1974.

(9) Max W. Thoruburg, Türkiye Nasıl Yükselir, Nebioğlu Yayınevi, İst. 1949.

Bu sözler Amerikan yardımının bağlı olduğu koşulları, ideallerini, ananelerini plâse etmek maskesi altında, politik amaçlara yö-neldiğini, yorum gerektirmeyecek kadar açıkça ortaya koymaktadır. Aradan geçen 30 yıla yakın bir süre içinde özel teşebbüsü kendi ideal ve amaçlarına ve çıkarlarına uygun biçimde güçlendirdiklerini yerli bir rapordan izleyelim:

«Fikrî çalışması geleceğe uzanan, gayrinin ihtiyaçlarını önceden tahmin eden, toplumu bir röntgen gibi hem üretim yönünden radyografiye eden, onların eksik ve düzensizliğini akıl ve emeği ile gideren, tüketiciler yararına sorumluluk ve riskler yüklenmiş olan, karar verip cesaretle uygulayarak iktisadî olaylar karşısında denemelerin verdiği tecrübenin ustaları...» (10) olan özel teşebbüs...

Aynı raporda Devletin müdahalesine şu sözlerle karşı çıkılıyor:

«Hür rejimlerdeki pazar ve piyasa, kendi temel kuralları içinde özel faaliyetler alanıdır. Bu kuralların ihlâl edilmesi, varılması gereken normal iktisadî neticenin, ekonomimiz ve özellikle millî hayat için çok vahim ihtimalleri beraberinde taşıyacaktır.» (11)

Bu satırlar, iş adamlarımızın, liberalizmi savunmada Amerikalı ustalarını da geride bıraktıklarını açıkça gösteriyor, demekle yetinmiyoruz.

SONUÇ :

Tüm insanlığın karşılaştığı sorunlar İkinci Dünya Savaşından sonra elle tutulur, gözle görülür biçim almış ve somutlaşmıştır. Bunun nedeni teknoloji ve bilim alanındaki baş döndürücü gelişmelere sosyo-politik alandaki gelişmelerin ayak uyduramamasıdır. Birinci ve İkinci Dünya ülkelerinin yanında, Üçüncü Dünya Ülkelerinden söz edilmesi bu çelişkinin hızla su yüzüne çıkması sonucunu doğurdu. Başlangıçta, Üçüncü Dünya Ülkelerinin Varşova Paktına, NATO'ya benzeyen örgütleri yoktu. Özellikle Arapların, İsrail savaşında petrol silâhını kullanmalarından sonra kısaltılmış adı OPEC olan ve petrol ihraç eden geri kalmış ülkelere oluşan örgütün dünyadaki et-

(10) Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi ve Ticaret Borsaları Birliği Faaliyet Raporu, 1972 s. 16-17.

(11) Adı geçen rapor, s. 16-17.

kinliği, ağırlığı durmadan arttı. Bu olay geri kalmış ve ileri ülke ilişkileri açısından en büyük dönüm noktasıdır.

Geri kalmış ülkeler uzun yıllar doğmaların, dinsel kuralların etkisi altında kaldılar. «Allah,şeriat böyle emrediyor,» «din uluları böyle diyor», «kitaplarımız böyle yazıyor...» sözleri karşısında düşünmek, tartışmak, seçenek aramak alışkanlığını kazanamadılar. İleri dediğimiz ülkeler ise bu çemberi Reform ve Rölesans hareketleri ile 5-6 yüzyıl önce kırmak yolunu açmışlardı. Onları ileri götüren nedenler arasında bunun da önemli payı olduğu biliniyor.

Geri kalmış ülkeler doğmaların, dinsel kuralların yönetim, ekonomi üzerindeki baskısından büyük bir gecikme ile kurtulma yoluna girmeye hazırlanırken ileri ülkelerin devlet adamları, bilim adamları: «Bilim böyle diyor», «Akıl bunu emrediyor», «Kalkınma şu yollardan gerçekleşir» gibi önerilerle, onların karşısına çıktılar. Geri kalmış ülkelerin yöneticileri, politikacıları, bilim adamları da, çok yakın günlere kadar «hangi akıl?», «hangi bilim» sorularını yöneltmek yürekliliğini, çoğu kez gösterecek düzeye ulaşmabışlardı. Çıkar ilişkilerinin de bu tutum ve davranışta büyük etkisi olduğu söylenebilir.

Araplar 1973 Sonbaharında **petrol silâhından** söz edince, ileri ülkelerin Devle tadamları, sözcüleri yine eski alışkanlıklarını sürdürme yolunu tuttular. Yumuşak, ılımlı önerileri, reçeteleri sert çıkışlar izledi; petrol kuyularının bombalanacağına kadar varan tehditler savruldu. Araplar yine de petrol silahını kullandılar. Sonuç ortada. OPEC Dünyanın en güçlü örgütü oluverdi.

Kendimizden de kısaca söz edelim. Osmanlı toplumunda görülen hastalıklardan kurtulmuş değiliz. Bunlardan ileri ülkelerin, yeni sömürgecilik yöntemlerini uygularken büyük ölçüde yararlandığı kuşku götürmez bir gerçektir. İçeride de onlara destek olacak davranışlar, yayınlar sürüp gidiyor. Dr. Rıza Nur'un anıları gericilerin kontrolündeki öğrenci yurtlarında, okullarda okunması zorunlu olan kitaplar arasında yer alıyor.

Atatürk devrimlerini kötölemek çabasında olanların «Bir Nesli Nasıl Mahvettiler», «Bu Millet Neden Ağ'lar» başlıklı kitapları baskı rekorları kırıyor. Mızraklı İlmihal ülkemizde en çok okunan kitaplar arasındadır. Ahmediyenin, Muhammediyenin yeni harflerle baskısı yapılmıştır. İmam-Hatip okulları öğrenci sayısının 100bine çı-

karılacağını sorumlu ağızlardan öğreniyoruz. İmam-Hatip okulları meslekî öğretim kurulları arasına girmiştir. Din adamlarına verilen ödümler, sağlanan kadrolar... hep devletin, vatandaşa öteki dünyada mutluluk sağlamağı da kamu görevleri arasına aldığı somut örnekleridir. Bunun ise Anayasamızda yer alan lâiklik ilkesi ile bağdaşması olanaksızdır.

Toprak konusu da sürüp giden ve ilerlemeyi köstekleyen bir sorun niteliğindedir. Anayasa'nın 130 cu maddesinde yer alan: «Tabii servetler ve kaynakları, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.» sözü, toprağı kapsamamaktadır. Çünkü topraktan, başka maddelerde söz edilmiştir. Bütün dünyada son yılların eğilimi ve ülkemizin çıkarları ise bu anlayışla bağdaşmaz. Toprağın bir numaralı doğal kaynak olması gerektiğı görüşünü, siz hukukçuların bütün gücünüzle savunmanız ülkeye çok şeyler kazandıracaktır. Bunun gerekçesi, toprağın üretilemeyen bir taşınmaz mal ve doğal kaynak olmasıdır.

Hele emlak, taşınmaz mal fiyatlarının elma, mendil, otomobil, saat... gibi serbest piyasa kurallarına göre oluşmasını, kalkınma çabalarını köstekleyen en büyük engel sayabiliriz. Üretilemeyen toprağın fiyatları astronomik ölçülerde yükselmeye devam ettiği sürece bu alanın çekiciliğı artmakta ve sanayi, kalkınmanın gereksindiğı paralar emlakçiliğı, arsa spekülasyonuna, sahil yağmasına aktarılarak kısırlaştırılmaktadır. «Parselledim Satıyorum», «Yağma Edilen Türkiye» başlıklı kitaplar, Mühendis, Mimar Odalarının yayınları ilginç rakamlarla, örneklerle doludur. Tapu ve Kadastro alanındaki yetersizliğin yarattığı sorunları, anlaşmazlıkları da unutmayalım.

Madenler de kalkınma, gerikalmışlıktan kurtulma çabamız için en büyük destektir. Bu toplantının amacını belirtmek için hazırlanan Barolar Birliğı Yönetim Kurulu raporunda şunları da buluyoruz: «Madenlerimizi en çok yarı işlenmiş halde ihraç edebiliyoruz. **Yalnız boraks**, hammaddelikten, son mamule kadar Türkiyemizde işlenebilse ekonomimiz dengesini bulabilir.» (s. 16)

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin organı olan **Birlik Haberleri** Dergisinin 23 Mayıs 1975 sayısında, Boraks'ın öyküsü, iki büyük sayfada, **Boraks: Stratejik Madenlerimiz Kimin Elinde** başlığı ile dile getirilmiştir. Yalnız alt başlıkları aktarıyoruz:

- Yüz yıl önce başlayan savaş,
- Boraks yurt dışına arpa diye kaçırılıyor,

- İngilizlerin imtiyazına dokunulmuyor,
- Esir madenler,
- Amerika donanmasının el koyduğu cevher yükü,
- Rafineri kurma çalışmaları... ve engel olmağa çalışanlar,
- Yurt sever görevlilerin raporu,
- Kaliforniya'daki tesisler ne olacak?
- 35 yılda 3000 lira kâr (!)
- İngiltere Kraliçesi neden Türkiye'ye geldi?
- Bor birleşiklerinin kullanım alanı,
- Diğer tüketim alanları,
- 20 ci yüzyılın yakıtı BORAN Birleşikleri,
- Dünya rezervinin % 60'ı Türkiye'de,
- Alınabilecek acil tedbirler.

Arapları petrol silâhını kullanmağa İsrail Savaşı zorlamıştır. Bizim de nerelere götüreceği bilinmeyen bir savaşı beklemeden, aklımızı kullanarak, Boraks ve benzeri kaynaklarımızı ülke çıkarları doğrultusunda ve kalkınma amacına uygun biçimde değerlendirmek için yitirilecek zamanımız olmadığı ortadadır.

Sosyal araştırmalara gereken yerin ve önemin verilmemesi de geri kalmışlıkla çok yakından ilgilidir. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurumuna (TÜBİTAK) benzeyen bir Sosyal Bilimler Araştırma Kurumu için yapılan çalışmalar bugüne dek sonuç vermemiştir. TÜBİTAK büyüme, üretimi artırma için gerekli sayılmış, büyümenin, artan gayrisafî millî hasılanın fırsat eşitliği, sosyal adalet ölçülerine göre nasıl dağılacakını, toplumun yapısını, Doğu ille- rimizde ve kırsal bölgelerde yaşayanların, şehirleşmenin... sorun- larını inceleyecek olan güçlü bir kuruluş doğmamıştır. Daha ileri giderek, kimi dönemlerde sosyal ve siyasal bilimler alanında çalışan- ların, bilim adamlarının kıyımına uğradığını da söylemek isteriz.

Özellikle politikacılarımızın, birbirini tutmayan sözleri ve par- tizan davranışları karşısında, sağlıklı bir kamuoyunun yokluğu ne- deni ile, kalkınma plânlarının hazırlanması, uygulama ve gerçekle- ştirme çabaları büyük engellerle karşılaşmaktadır. Sözü ettiğimiz Sosyal Araştırmalar Kurumunun yapacağı plânlı, etkili çalışmalar, bir yandan yetkilileri, politikacıları, bürokratları daha tutarlı olma- ğa zorlayacak, öte yandan her zaman türlü öneri ve seçenekler karşı-

sında kalacak olan kamuoyunun ÷lke çıkarlarına ve kalkınma amacına uygun olan çözümleri benimsemesini, dış ve iç sömürölere karşı çıkmasını kolaylaştıracaktır.

Lâikliğe sahip çıkmak; emlak spekülasyonunu önlemek ve toprağın doğal kaynak niteliğine uygun hukuksal kurallara yer vermek; başta Boraks olmak üzere madenlerimizden yararlanmağı bilmek; sosyal bilimler alanında araştırmalar yapacak güçlü bir kuruluşu gerçekleştirmek gibi önlemlerle, demokrasinin yozlaşması önlenmiş, biçimsellikten kurtulması sağlanmış, kalkınma ve geri kalmışlıktan kurtulma amacına özdenlikle yöneldiğimizi kanıtlanmış olacaktır.



**DAHA GELİŞMİŞ DAHA MUTLU BİR TOPLUM
İÇİN HALK SEKTÖRÜ**

Doç. Dr. Beşir HAMİTOĞULLARI
S.B.F. Öğretim Üyesi



DAHA GELİŞMİŞ DAHA MUTLU BİR TOPLUM İÇİN HALK SEKTÖRÜ

Doç. Dr. Beşir HAMİTOĞULLARI

GİRİŞ

C.H.P. nin, bir seçim sav-sözü olarak ortaya atılan «Halk Sektörü» kavramı ve olgusu, bir yıl kadar önce Türkiye'nin dört bir yanına yeni bir umut kaynağı halinde, dalga dalga yayılıyordu. (1) Günümüzde ise Halk Sektörü olgusu, eski coşkunluk ve güncelliğini yitirmiş görünmektedir.

Halk Sektörü, neydi, nasıl ele alındı, o'nu savunan veya o'na karşı olan güçlerin davranış ve tutumunu bu tebliğde inceleyip, yorumlayacak değiliz. Burada yapmamız gereken şey, düşüncemi-

-
- (1) Belirtelim ki, C.H.P. nin önerdiği düzen değişikliği doğrultusunda, sahneye çıkan Halk Sektörü'nün, içeriği ve işlevi, açıklıkla belirlenmemiş ve bir ayrı modele varabilecek nitelikte değildir. (Bknz: 1973 Seçim Bildirgesi Ak Günlere, Sh. 65).

Yine belirtilmesi gerekir ki: a) 1971 yılı Programı «Kooperatif Sektörden» söz açarak bir «Halk Sektörü»ne atıfta bulunmaktadır. (Bknz: 1971 yılı programı, Ank. 1971, Sh. 687);

b) Yine Alpaslan Türkeş, «Millet Sektörü» adlı bir Sektöre değinmektedir (Milli Doktrin Dokuz Işık, 1967, Sh. 12);

c) Ayrıca Kurt Karaca, köylü, işçi, esnaf, memur ve benzeri Sosyal grupların oluşturduğu bir Millet Sektörü, temasını işlemiştir. (Milliyetçi Türkiye, Çınar Yay. 1972 Ank.).

Ekliyelim ki, yukarıda anılan tüm değinmeler, Halk Sektörünün, sözcük çerçevesinde kalmakta, özgür ve ayırıcı bir modele varamamaktadır. Bu nedenle, sözcüğü kimin en önce kullandığı o kadar önemli değildir. Önemli olan H. S. ne etkin, geçerli ve işler bir içerik, 'kazandırmaktır.

ze göre Halk Sektörünün ne olduğunu ve Çağdaş Türkiye'nin, Halk Sektörü modeline duyduğu ihtiyacı, bir kaç örnekle, ortaya koymak, aydınlatmaktan ibarettir.

Böylece sırası ile, Türkiye'nin daha gelişmiş ve daha mutlu bir topluma dönüşmek için, Halk Sektörü'nün taşıdığı önem, (Niçin Halk Sektörü) Halk Sektörü'nün ne olduğu ve son olarak da, nasıl oluşturulabileceğini, belirtmeye çalışacağız. (2)

I. NİÇİN HALK SEKTÖRÜ

1) İktisadî Nedenler :

Cumhuriyetin başlangıç dönemine göre azımsanamayacak gelişmeler gerçekleştiren Türkiye, 1975 yılında da halen İktisaden az gelişmişlikten kurtulamamıştır. Gerçekten 1975 Türkiye'si, sahip olduğu ekonomik olanaklarına (doğal, beşerî, uygarlık v.b.), ulusal, toplumsal ihtiyaçlarına ve ekonomik yönden çok gelişmiş ülkelere görece, halen geri kalmış bulunmaktadır. İktisadî geri kalmışlık, Sosyal ve Siyasal geri kalmışlığı da doğurmaktadır.

Aşağıda andığımız, seçilmiş bir kaç örnek bu durumu göstermeye yardımcı olabilir.

A — Yaşam Düzeyi Düşüktür :

Fert başına isabeteden, G.S.M.H., Türkiye'de düşüktür. Gerçekten Türkiye, çeşitli andlaşmalarla bağlı bulunduğu Batı Uluslarına görece (A.E.T., O.C.D.E., NATO v.b.), daha düşük bir gelir düzeyindedir. Aşağıdaki tablo bunu göstermektedir.

(2) Bir noktayı, bu arada vurgulamak istiyoruz Halk Sektörü'nün anlamını özellikle daha sonra açıklamayı, daha uygun buluyoruz Çünkü Halk Sektörü gereksinmesi ve zorunluluğu, ortaya konmadan, H. S. nün belirlenemeyeceği açıktır.

Tablo : 1. Çeşitli Ülkelerde Fert Başına İsalet Eden G.S.M.H.
[1975 yılı]

Ülke	Fert başına isabet eden G.S.M.H. \$ olarak (A.B.D.)
F. Almanya	5.610
Avustralya	4.900
Avusturya	3.550
Belçika	4.650
Kanada	5.410
Danimarka	5.460
Hollanda	4.410
İspanya	1.750
İngiltere	3.100
A.B.D.	6.170
Finlandiya	3.720
Fransa	4.900
Yunanistan	1.790
İsviçre	6.190
İrlanda	2.130
İzlanda	4.870
İtalya	2.510
İsveç	6.140
Japonya	3.760
Lüksemburg	5.200
Norveç	4.780
Yeni Zelanda	4.080
Portekiz	1.250
TÜRKİYE	540

Kaynak: Observateur de O.C.D.E., No: 74, Mart-Nisan 1975.

1 nolu tablonun da gösterdiği gibi Türkiye, yıllık 540 dolar gelir düzeyi ile, hem batı Ülkelerine görece, hem de, komşuları İran, Yunanistan, Bulgaristan ve S.S.C. Birliğinden de, daha geride bulunmaktadır.

B — İŖsizlik Sorunu :

D.P.T. nin hesaplarına göre (1975 yılı programı), toplam sayı 1.760 bine varan bir iŖ gücü fazlası bulunmaktadır. (960 bini, tarım dıŖı, 800 bini ise tarım sektöründe olmak üzere) 1974 yılı itibarı ile, böylece iŖ gücü fazlası, % 11,7'ye yükselmektedir. Batı dünyasının sanayileŖmiŖ ülkelerinde, % 2'yi aŖan bir iŖsizlik durumunun sağlıksız diye nitelendirildiği hatırlanırsa, memleketimizdeki bu % 11,7 lik oranın ne denli sakıncalar taŖıdıđı, daha kolaylıkla anlaŖılır. alıŖabilecek yaŖtaki, iŖ gücünün, istihdam dıŖı kalması, gizli iŖsiz olması, verimli olmayan veya geçici iŖlerle uđraŖması, ekonomik geliŖmeyi engelleyen, sosyal refahı ve barıŖı tehlikeye atan bir konu olması yanında, yetersiz ve akıldıŖı bir üretim biçimini de, ayrıca yansıtılmaktadır.

C — DıŖ Ticaret Dengesizliği :

Ekonomik geliŖmemizin sağlıklı olmadığını gösteren bir diğer örnek kesit, dıŖ ticaret dengesizliğidir. DıŖ Ticaret dengesizliği (döviz dar boğazı), Türk ekonomisinin müzmin (kronik) bir hastalığıdır. Uluslararası ekonomik iliŖkilerde 1970'lerde oluŖan olumlu geliŖmeler, Türkiye'ye de olumlu tarzda yansımıŖ ve 1973 yılına değin Türkiye'ye rahat bir nefes aldrtmiŖtir. (yurt dıŖına gönderilen iŖi sayısının ve bu iŖilerin gönderdikleri döviz gelirlerinin, Batıdaki geliŖmelere uygun olarak geliŖmesi, ihracatımızın yine bu olumlu konjonktür sonucu, miktar ve değer olarak çoğalması) 1973 yılından itibaren, bozulmaya baŖlayan bu söz konusu konjonktürün, 1975 yılında Türkiye ekonomisine getirdiği ek külfet 900 milyon \$ civarında hesaplanmaktadır. Böylece bu geçici unsurun, deđiŖmesinden sonra, döviz dar boğazı, yeniden oluŖarak Türkiye'yi skmaya baŖlamıŖtır.

Merkez Bankasının Ekim 1975 tarihi itibarı ile yaptđı açıklamaya göre, yılın ilk on ayı sonunda, toplam döviz gelirleri 3 milyar 868,3 milyon \$'a, toplam döviz giderler ise, 4 milyar 414,6 milyon dolara ulaŖmıŖtır. Buna göre döviz gelirleri, toplam döviz giderlerinin, ancak; % 87,6'sını karŖılayabilmektedir. Kaldı ki, bu döviz gelirleri, sağlıklı olmaktan uzak, oynak ve sürekliliği güvenli olmayan, niteliktedir. Çünkü söz konusu toplam döviz gelirinin sadece % 27,8'i ihracattan sağlanmaktadır. İhracat gelirlerinin toplam tutarı 1 milyar 76,2 milyon dolar kadardır. İŖi gelirlerinin

toplam tutarı ise, **1 milyar 100 milyon kadardır. (% 29.4)**, dövize çevrilebilen mevduatın toplamı ise, **859,2 milyon \$** dir.

Toplam Döviz giderleri içinde, ithalâtın payı, **% 77 dir. (3 milyar 401 milyon \$)**. İhracattan sağlanan toplam gelirlerin, ithalat gelirlerine oranı ise sadece **% 31,6 dir**. İthalât karşılama da en sağlıklı kaynağın, ülkenin ihracatı olduğu hatırlanırsa, yukarıda anılan oranın, ne denli yetersiz ve tehlikeli olduğu daha iyi anlaşılabilir. Aslında, ihracatımızın bu yetersizliği ve ilkel yapısı, ülkemizin ulusal üretim yapısının çarpıklığını ve aşırı, tehlikeli, dışa bağımlılığını da yansıtmaktadır.

Türkiye'nin içsel, ulusal nitelikteki ekonomik sorunları ve dar boğazları, uluslararası ekonomik alanda oluşan bunalımın doğrultusunda, radikal önlemler alınmazsa, daha da büyüyebilecektir. Uluslararası ekonomik ilişkilerin, daha uzun bir süre etkisinde kalarak yükselebilecek fiyat artışları, Türkiye'nin dış ödemeler bilançosuna, yeni ve ağır finansman yükleri getirmektedir. Yukarıda, 1975 yılı için **900 milyon** dolara çıkacağını belirttiğimiz bu yapısal yeni dış dengesizliğin ek yükü, **1980 lerde; 1,5 milyar'a, 1985 yılında ise, 2 milyar dolara çıkabileceği** var sayılmaktadır (3).

Türkiye'nin, tüketim sanayiine dönük bağımlı sanayileşme modeli sonucunda, giderek çoğalan ithalâtını karşılayamayan yetersiz ihracatı, dış ticaret açıklarını büyütmektedir. Bu dengesizlik nasıl düzeltilenektir. İşte bu noktada da daha etkin ve geçerli bir yeni modele olan gereksinme, kendini göstermektedir.

D — Türkiye'nin Sanayileşemeyen Sanayii :

Yukarıda andığımız ithalâtı karşılayamayan yetersiz ihracat sonucunda oluşan dış ticaret açığının yapısal nedeni Türkiye'nin yeterince Sanayileşmemiş olmasında bulunmaktadır.

İktisadi kalkınma, süreklilik özelliği olan bir süreçtir. Bu süreci, bir diğeri ile karşılıklı ilişkileri olan üç temel değişken belirlemektedir. Bu değişkenlerden herbiri, kendine özgü olan anlamını ve işlevlerini, geriye kalan diğer temel, iki unsurdan geçen karşılıklı ilişkilerinden alan başlıca üç tip faaliyetin, birlikte ve dü-

(3) Belirtelim ki, Türkiye'nin yaptığı toplam ithalâtın, bu yeni gelişmeler sonucunda yükselen maliyeti, G.S.M.H. nın [1971 yılı], % 3,3'ü civarındadır.

zenli gerçekleştirmesi sonucunda ancak, oluşabilmektedir. Kalkınma sürecini oluşturan bu üç kaldıraç faaliyet : Sanayileşme, tarımsal gelişme ve plânlamanın bir diğeri ile bütünleşmesidir.

Türkiye'nin izlediği ekonomik gelişme modelleri, yukarıda anılan ekonomik kalkınma sürecini içerememiş, tarım, sanayi ve plânlama birlikte ve bir diğeri bütünüyle destekleyebilecek tarzda ele alınmamıştır. Bu nedenle Türkiye 1975 yılında bile sanayileşmemiştir. (4)

Türkiye Batıya bağımlı, kapitalist sanayileşme modeli içinde, yer alan karşılıklı değişkenleri bile gözetilememiştir. Sanayileşme ile Tarımsal gelişme ve organizasyon (plânlama) arasındaki karşılıklı ilişkilerin önemi ve bilinci anlaşılmamıştır. Genellikle tüketime bağılı bir sanayileşme modeli izlenmiş, kimi zaman tarıma, kimi zaman sanayiye öncelik verilerek, ikisi birden ve bir diğeri besleyecek tarzda ele alınmamıştır. Bu temel nedenle ne sanayi ne de tarım kesimi geliştirilememiştir.

Batıyı taklid eden, Batıya bağımlı ekonomik gelişme modelinde Türkiye, Batıdan gelen kalkınma REÇETELERİ, baskını altında kalmıştır. Dış borç, yabancı sermaye ve kültür emperyalizmi, v.b. gibi, unsurların Batıya sağladığı etkileme aygıtları, Türkiye'nin sanayileşmesini engellemektedir. Çünkü Batı, bu mekanizmalar sayesinde, Türkiye'yi istediği doğrultuya yöneltebilmektedir. Endüstriyel Devrim ile birlikte başlayan uluslararası iş bölümü yeni bir yapı oluşturmuştur. Bu iş bölümünde iktisaden az gelişmiş ülkelere, sanayileşmiş ülkelerin ihtiyaç duyduğu ham madde üreten ve gelişmişlerin ürettikleri işlenmiş malları masseden bir pazar görevi verilmiştir. **Türkiye böylece Batı için, önce bir müşteri, sonra da, bir ham madde, ara malı pazarı olarak devam edecek tarzda yüğrülmakta ve bu tür sanayiler, tahrik ve teşvik edilmektedir. Batı'nın söz konusu bu çıkarımı gerçekleştiren tüketim sanayii modeli, Türkiye'de, Devlet kanalı ile oluşturulmuş bulunan ve dış piyasaları sömürme gücü bulunamayan az gelişmiş büyük sermaye kesitine de uygun gelmektedir. Çünkü içsel yapısı ile dışa bağımlı olan bu büyük sermaye, Türkiye içinde de, risk oranı fazla, uzun bir süre isteyen ve kâr oranı çok yüksek olmayan gerçek**

(4) Daha fazla bilgi için Bknz: Doç. Dr. Beşir Hamitoğulları, Kamu kesimi ve sanayileşme, Cumhuriyetin 50. yılında Türkiye'de sanayileşme ve sorunları semineri, Sh. 133-206, S.B.F. Yayını, 1975.

sanayileştiren sanayiye yönelmemektedir. Aracılık, tefecilik ve arsa spekülasyonu, vb. gibi, konulan sermayenin % 50 ve kimi zaman % 100 gibi bir kâr gerçekleştirebilen dalların varlığı ve tüketim sanayiinin, kolaylık ve kârlılığı, sanayileşmenin önüne büyük engeller dikmektedir.

Böylece sanayileştirmeyen tüketim sanayii modeli, Türk ekonomisini, iflâsa doğru sürüklemektedir. Çünkü sanayi ve kalkınma modeli bir kısır döngü içine girmektedir. Tüketime göre oluşturulan sanayi, makinası ile, ham, ara ve yardımcı maddesi ile, dışarıya bağlı olduğundan sanayi büyüdükçe, ithalât gereksinmeleride çoğalmakta ve sanayileştirmeyen sanayi tipi yerleşmektedir. Bu model içinde kurgu sanayii ve ithal ikâmesi önemli iki olgu olarak görünmektedir. Bu gün Türkiye'nin sanayiinde, «ithal ikâmesi», önemli ve geniş olarak uygulanan bir ilkedir (5). Buna göre, daha önce tümü, dışarıdan ithâl edilen bir mal, eğer ülkede üretilirse döviz tasarrufu yapılabilecektir. Yalnız, bu malın, çoklukla ilk ve ara maddeleri yine ithal edilmektedir. Böylece, ithâlî yerli üretimle ikâme edilerek sınırlanmak istenen malla, sanayileşmenin dışa devam eden bağımlılığı sonucunda, «ilk ve ara maddelere» olan ihtiyacı genişletilmiş ve döviz çıkışını da büyüt müştür. (Örneğin 1975 yılının ilk dokuz ayında, geçen yılın aynı dönemine göre **ithalât 1 milyar 23 milyon 584 bin dolar artış göstermektedir.** Bu artışın **940 milyon 641 bin doları sanayi grubu mallarının ithalâtından ileri gelmiştir.** Burada ithâl ikâmesinin payı büyüktür).

Anlaşılabacağı gibi, dün tümü ile dışardan ithal edilen bir mal, bugün «ithal ikâmesi» yöntemi sonucunda, Türkiye'de üretilmekte, fakat bu ürünün ilk ve ara maddeleri, yine dışardan ithal edildiği için, döviz kanamasına yol açmaktadır. Çünkü dahilde üretilen bu mal, iç talep düzeyini de yükseltmekte, yükselen bu toplam talep, üretilen söz konusu bu malın, ilk ve ara maddelerinin dışarıdan ithaline olan ihtiyacı da büyütmektedir. Sonuç olarak, ithali ikâme edilen bir mal üretebilmek için, gereken döviz miktarı, o malı dışardan almak için gerekli olan döviz oranının çok üstüne çıkmaktadır. Kısaca, sanayinin bu türü, ilk ve ara maddesi, kendisinden ithal edilen ülkelerin yararına hizmet etmektedir. Çün-

(5) Belirtelim ki, ithâl ikâmesi, 1962 yılından itibaren girilen plânlı dönemde geniş olarak uygulanmaya başlanmıştır.

kü, döviz kanaması ve çoğalan dış bağımlılık, sanayileşmeyi engellemektedir. Bir diğer deyişle, sanayileşmenin olumlu etkileri, söz konusu malları satan ülkelere transfer olmaktadır. Bu konunun içerebildiği geniş örneklerden sadece otomatik, ilaç sanayii ve dayanıklı ev eşyası gibi örnekleri anmakla yetinelim.

Çağımızın geri kalmışlık olgusunun, yapısal temel özelliği, teknik gelişmenin eşit olmayan iki ana biçiminin, yine eşit olmayan bir tarzda sindirilmesinde yer almaktadır. Yani geri kalmışlık teknolojik gelişimin, üretim biçimlerini değiştirmeden, sadece tüketim alışkanlığını modernize etmekle yetinen ekonomik modelinde oluşmaktadır. Bu farklılık, oluştuktan sonra devreye giren bir dizi yeni unsur, bu modern tüketim kalıplarındaki şartlanmayı bertaraf etmek yönündeki çabaları da son derece güçleştirmektedir. Türkiye’de izlenebileceği üzere, içsel ve dışsal nedenlerle Teknolojik gelişme ve transferi, üretim süreçlerinden daha çok, tüketim maddelerine girmekte ve o kesimde çoklukla yoğunlaşmaktadır. **Teknolojik gelişmenin tüketim maddelerinde yüksek düzeyde sindirilmesi, aslında halk yığınlarının belli bir azınlığı için daha geçerlidir. Fakat bu oluş, giderek diğer halk yığınlarını da saran bir yaygınlık kazanabilmektedir. Tüketim mallarına dönük bu olguyu izleyebilecek bir sanayileşme tipi, büyük bir sermayeye ihtiyaç gösterecektir. Bu koşul ise, gelişmiş ülkelerin düşük düzeydeki gelirleri ile bağdaşmamaktadır. Bu noktada beliren çatışma, uygulamada, sanayileşmeyi halk yığınlarından azınlığı oluşturan yüksek düzeydeki gelirliler lehine geliştirmekte, çözülmektedir. Böyle olunca, doğal olarak, dar bir piyasanın sınırlı boyutları sanayi verimini düşürmektedir. Bu noktada dar piyasa, bir diğer olguyu doğurmaktadır. Sürüm azlığı kâr oranını düşürdüğünden, bunu telafi etmek için, malların fiyat düzeyleri yüksek tutulmaktadır.**

Böylece sanayileşme sürecinin oluşması, aşamaları boyunca geri kalmışlık yapısının temel özelliği, teknolojik düzeyin tüketim modellerine tekabül etmesi ve o kesimde tutuklanarak, produktif üretici faaliyetlerin tümüne yayılamamasıdır.

Böylece, sanayileşmiş ülkelerde, hem üretim, hem tüketim kesimlerini aynı hızda işgal etmiş bulunan teknolojik gelişme, Türkiye gibi ülkelerde sadece tüketim kesiminde sindirilmekte ve üretim süreci ile tam olarak bütünleşmemektedir. Diğer bir deyişle,

teknolojik transfer, tüketim biçimlerinde hızlı, üretim süreçlerinde, çok yavaş bir tarzda, ancak sindirilebilmektedir. İşte üretim ve verimi çoğaltamayan ve buna karşın tüketimi, o da sayısı sınırlı bir Sosyal grup için çeşitlendirip, geliştiren bu teknoloji transferinin oluşturduğu ve giderek çoğalttığı dış ekonomik bağımlılık, Türkiye'nin «kalkınma sürecinin» işlemlerini engellemektedir (6). Ayrıca bu tehlikeli döngüyü, yavaşlatmaya bile kalktıığımız zaman karşımıza, zaten çarpıcı olan işsizlik tehdidi çıkarılmaktadır.

Oysa Türkiye'nin işsizlik sorununu, çözmesi, ihracatı çoğaltabilecek istidattaki sanayi dallarını geliştirebilmesi, kısaca yoksulluğun, doğurduğu sorunları çözebilmesi için, atıl duran üretim kapasitelerini harekete geçirebilmesi, düşük verimli birimlerin verimini yükseltebilmek için gerçekten SANAYİLEŞTİREN SANAYİ gerekmektedir. Bunun için ise, yeni, yerli ve ulusal bir kalkınma modeli gereklidir. Bu günkü gelişme modeli, Türkiye'yi geri bırakan, yapısal ikilemi ve bölgesel farklılığı bertaraf edemediği gibi, küçük sanayilerin, taşıdığı büyük potansiyeli de, harekete geçirememekte, israfa terketmektedir.

E — Yapısal İkilemi Giderme Piyasayı Genişletme ve Gerice Bölgeleri Kalkındırmada Halk Sektörü:

Türkiye gibi, İ.A.G.Ü.'in bütünleşmemiş ulusal ekonomilerinde, Gelir düzeyi düşük olduğundan İÇ PİYASALAR GENİŞ DEĞİLLERDİR. İç piyasanın bu darlığı, ister istemez büyük BOYUTLU işletmelerin oluşmasını engellemektedir. Buna karşın, küçük ve orta büyüklükteki sanayi girişimleri, doğal olarak oluşmaktadır. İşletmeler alanındaki, bu ikilem, sektörel ve bölgesel düzeyde de tekrarlanmaktadır. Gerice bölgeler sorunu burada doğmaktadır.

Bu nedenle bu küçük girişimleri organize etmek, daha üretken ve verimli bir yapıya kavuşturmak, anılan dar piyasayı, normal ve doğal oluşumlar doğrultusunda genişletmeye ve büyük malî kayıplara yol açmadan, ulusal ekonominin, geri kesitinin, modern kesim ile bütünleşmesine giden yollar açılabilir. Ve bu oluşumun, ulusal gelişmeye katkısı büyük olabilir.

(6) Bknz: Beşir Hamitoğulları - Güngör Uras : Teknoloji Transferi Sorunu ve Türkiye, Ank. Aralık 1974.

Ekonomiye düalist bir nitelik kazandıran, geri sektörde madî ve beşerî sermaye yetersiz, teknoloji ilkel ve nitelikli işçi azdır. Bu yokluklar, ile tutarlı bir teknolojiyi doğal olarak, ancak küçük sanayi birimleri uygulayabilmektedirler. Çünkü, hammadde kaynaklarına yakın olarak seçilen kuruluş yerleri, hem doğal atıl kaynakları, hem de onlarla uyumlaşacak teknik tipinin SEÇİMİNİ kolaylaştırmaktadır.

Geniş piyasanın özgür koşullarında rekabetin kalkması sonucunda oluşabilen YOĞUNLAŞMANIN (temerküz), doğurduğu TEKELLER, üretkenlik ve verimliliği AZAMÎ seviyelerde yükseltmeyi, engeleyebilmektedir. Buna karşın, iyi örgütlenmiş ve serbest piyasada özgür olarak faaliyette bulunan çok sayıdaki küçük üretim birimi, REKABET ortamını, olumlu yarışmayı ve üretkenlik ile verimi çoğaltabilir.

Büyük şirketlerin ve tekellerin, her ortamda yararlı ve küçük, orta birimlerin ise, zararlı oldukları, genellemesi kanımızca, sağlam bir dayanağı olmayan ve yanlış yorumlanan bir görüştür. Helle rekabetin ortadan kalktığı, DEVLET müdahalesi ve denetiminin yetersiz kaldığı ve halk yığınlarının örgütsüz bulunduğu bir ortamda, BÜYÜK ŞİRKETLER, kolaylıkla sağlayacakları kâr-kazancın, kaygusuz şartlarında, rasyonel ve insanî olmayan uygulamalara kolayca yönelebilirler.

Konu tekellerin sakıncasına gelmişken, sözü Liberal Kapitalizmin en önde gelen düşünürü A. SMİTH'e bırakalım:

«Tekeller, kâr oranını yükseltir. Bu sayede tüccarlarımızın kazancı artar. Fakat sermayenin tabii çoğalışını engellediği için, ülke halkının eline geçen toplam gelir miktarını çoğaltacağına, azaltmaktadır. Sayısı sınırlı bir sınıf insanın, bir tek ülkede menfaatini kollamak için, diğer ülkelerde ve söz konusu ülkede bulunan geriye kalan bütün sosyal sınıflara dahil insanların menfaatlerini yaralamaktadır» (7).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, yapısal yönden derin bir DÜALİZM ile damgalıdır. Ulusal ekonomi, yörüngesinde bulunduğu ekonomik sistemin çerçevesinde ve giriştikleri dış ekonomik ilişkilerin oluşturduğu BAĞIMLILIKTAN geçen, gelişmiş, Kapitalist, modern bir sektör ile, artizanal, geleneksel ÇARPIK geri bir

(7) A. SMİTH: La Richesse des Nations, 1859, sh: 463-464.

sektörden, oluşmaktadır. Modern sektör, sanayileşmiş ülkelerin Pi-yasa ve Plân yapısına (Sistemine göre değişmek üzere), ileri teknolojisine, gelişmiş organizasyona ve bankacılık tipine yaklaşılabilecek bir biçimdedir. Ulusal ekonominin bütünleşmesine en büyük engellerden birini oluşturan ve daha yaygın olduğu için, tüm ekonominin niteliğini belirleyen geri ve ilkel SEKTÖR ise, organizasyon, teknoloji ve malî yönden ÇARPIK bir durumdadır. Sosyal alanda, kültürel alanda coğrafi alandaki bu ikilem, ekonomik alanda da böylece yansımaktadır.

Bu kısa değinme genellikle kentsel kesimlerin modern sektörde, köysel kesitlerin ise, geri, artizanal sektörde yer aldığını göstermektedir. Yalnız, gelişmiş ülkeler için, daha geçerli olan bu gözlem, Türkiye gibi, kalkınmakta olan ülkeler için tam geçerli sayılamaz. Çünkü tamamen modern kesimde kalması gereken şehirlerimizde, örneğin gece konduların oranını hatırlarsak, kentleşme sürecimiz de bile, derin bir ikilemin ve kopukluğun bulunduğu söylenebilir.

Bu nedenle Türkiye’de mevcut olan düalizm, Köysel düzeyden, kentsel bölgesel ve ulusal düzeye değin, geniş bir alana yayılmaktadır. Bu ikilemin, sosyal, siyasal ekonomik anlamı, AKLIN olduğu kadar KALBİN de isyanını davet etmektedir. Çünkü bu yıkıcı, vahşileştirici ikilemin kökeninde, TOPLUMUMUZUN ve yurdumuzun çoğunluğunu, belli bir AZINLIĞIN, sömürü ve çıkarına hizmet etsin diye KENARDA tutan ve tüketen (hammadde, BEŞERİ madde stoku gibi), bir ÜRETİM ve TÜKETİM süreci bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi, memleketimizde, bölgeler arası, şehirler arası, şehirler içinde bir ikilem bulunmaktadır. Üretim süreçlerinde; teknolojiye, organizasyonda, malî yapıda, derin bir ikilem, bir kopukluk bulunmaktadır. Sosyolojik ikilem ekonomik ikilem, coğrafi ikilem, yerleşim ikilemi, bölgesel ve ulusal kopuklukta oluşan tüm DÜALİZMİN farklı dallardaki yankısı olmaktadır.

Oysa, kalkınabilmek için, geniş boyutlu bir PİYASA oluşturabilmek ve A. E. Topluluğu karşısına güçlü bir TÜRKİYE olarak çıkabilmek için, ULUSAL ekonominin bütünleşmesi gerekir.

Oysa, piyasa mekanizmalarının doğal işleyişlerine bırakıldığı takdirde, gerice sektörlerin ve bölgelerin kalkınması ve ulusal eko-

nomiyi güçlendirecek bir bütünleşmeye varması iddia edilemez. Türkiye örneğinden anlaşılacağı gibi kalkınma plânları, oluşturdukları, modellerde iktisadî kaynaklar, SEKTÖREL dallardan itibaren dağılmakta ve belli bir denge çevresinde, yıllık ortalama % 7 oranında bir büyüme hızı gerçekleştirmeyi ön görmektedirler. Bu modelde, gerice yörelerden her hangi birinin, sosyo ekonomik gelişmesini gerçekleştirecek ayrı bir plâna, yer kalmamaktadır. İktisadî faaliyetler kesimleri arasında, kamu ve özel sektör yatırımlarının, hangi oranlarda dağılacakını saptayan plânlar, böylece ne Kamusal ne de özel kesimi, GERİCE bölgelere, andığımız ulusal ve bölgesel düalizmi giderecek tarzda ve nitelikteki YATIRIMLARI yapmağa yeterli olamamaktadır. Kalkınma plânlarımızın özel kesim için İHTİYARÎ olan niteliği, gerice bölgelere özel yatırımların yöneltmesini, alınmış bulunan teşvik edici tedbirlere rağmen, başarılı olamamıştır. Bürokratik yapının çalışma hızı ve bugünkü niteliği içinde, verimli işlemeyen Kamusal Kesim de, gerice yöreler için, ayrı kalkınma plânları yapıp, bunları yukarıda SEKTÖREL denge, temeline Dayalı bulunan ulusal plânlarla tutarlı bir tarzda bütünleştirmeleri olanaksız görünmektedir. Demek oluyor ki, gerice bölgeler, bugünkü yapıda, ne Özel ne de Kamusal yatırımlarla kalkındırılmamıştır. Anlaşılan, Türkiye’de, bir Fransa veya İtalya gibi, bir tek değil; fakat birden çok, geri kalmış, bölge ve yörelerin varlığı, anılan ülkelerin denemelerinden, daha farklı yöntemlerin kullanılmasını gerektirmektedir. Böylece Gerice bölgeler için, bölgesel kalkınma plânları yapıp, bunların niteliğine uygun tarzda uygulamaktan başka bir yöntem düşünmek doğru olmaz. Bu amaçla Halk Sektörü çerçevesinde, ilerde kısaca değineceğimiz, Bölgesel kalkındırma şirketleri ile birlikte yürütecektir. Anlaşılacağı üzere, özel kesimin ve kamu kesiminin yapmadığı ve bugünkü ortamda etki ile yapamayacağı bu yatırımları, ancak Halk Sektörü yapabilir. Çünkü aşağıdaki çizelgenin de gösterdiği üzere Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, döneminde uygulanan Teşvik Tedbirlerine rağmen, gerice bölgelere yatırımlar yeterince kaydırılmamıştır. Yatırımların daha Yüksek indirim oranlarından faydalandırılmaları yolu da beklenen sonucu vermemiştir.

Ulusal ekonominin sektörel, bölgesel, ulusal çarpıklığını, yerli gerçeklerden itibaren oluşabilecek bir HALK SEKTÖRÜ modeli giderebilecektir. Batı ülkelerinkinden çok farklı ve daha yaygın olduğunu belirttiğimiz gerice bölgeleri Halk Sektörü kurtaracaktır.

Çünkü Halk Sektörü, tek, tek dağınık, örgütsüz ve eğitimden yoksun olan küçük girişimleri, yeniden örgütleyip güçlü büyük ölçekli ve ileri teknoloji üretip veya kullanabilen bir yeni örgütleniş olabilecek. Çünkü Halk Sektörü, hem üretimi, hem de tüketimi ile, (alıcı-ve satıcı olarak) sosyal ve siyasal gücü ile, anılan kopukluğu giderebilecek, etkin bir iktisadî AJAN olabilecektir.

Bu kısa değinmeler, iyi oluşturabilecek ve halktan yana kadroların yönetimi ve güdümündeki bir Halk Sektörünün ulusal ekonomiyi felce uğratan İKİLEMİ gidermede ve piyasa boyutlarını genişletmede, büyük bir yararı olabileceğini ortaya çıkarmaktadır.

F — Küçük Girişimleri Örgütleyip Sanayileşmeyi Hızlandırmada Halk Sektörü:

Az yukarda ulusal ekonominin kaynaşarak bütünleşmesini engelleyen ve doğal piyasanın normal potansiyel ve boyutunu daraltan İKİLEME, değinmiştik, şimdi, ulusal ekonominin kapitalist modern sektörüne görece, daha geri, dağınık ve yer, yer ilkel sayılabilecek geleneksel-artizanal kesiminin içerdiği unsurlara, biraz daha değinmek gerekir.

Çünkü iktisadî ve sosyal yönden gelişmek isteyen bir Türkiye bütün iktisadî potansiyelini harekete geçirmeye mecburdur. Bu doğrultudaki gerek çerçevesinde, tek, tek ferdi girişimler, küçük tasarruflar, küçük ve orta işletmelerin önemi çok büyüktür. Kısaca, bu ilkel veya küçük girişim ve sermaye kesitinin, dağınık ve atıl kalması, verimsiz çalışması, aşırı sömürülmesi ve piyasaya ETKİN bir iktisadî birim (AJAN) olarak katılamaması, ekonomik ve sosyal yönden büyük kayıplara yol açmaktadır.

Tarımsal kesimin egemenliğinde bulunan bir ulusal ekonominin sanayi kesiminin geliştirici güç ve egemenliğine aktarılması SÜRECİNDE, büyük israf ve sarsıntıları önleme de, zaten yakıcı olan işsizlik sorununu, daha da çekilmez bir duruma girmesini engellemede, küçük ve orta SANAYİ birimleri ve diğer el sanatları bir REGÜLATÖR (düzenleyici-dengeleyici), işlev görürler.

«Küçük Sanayi», «Kentleşme», «İstihdam» ve «Tarımsal Kesim», arasında geliştirici ve gelişen bir uyum, bir denge oluşturmak gereklidir.

Türkiye gibi henüz yüksek seviyelerde bir sanayileşmeye erişememiş ülkelerde, küçük sanayi kesiti, sanayileşmede önemli bir ağırlığa sahip bulunmaktadır. Çünkü, küçük sanayi birimleri ve girişimleri tarımsal nitelikli yöre ve bölgelerle iç içe bulunmaktadır. Tarımsal kesim ile olan bu organik bağlantısı sonucunda, küçük ve orta sanayi kırsal çevreye daha kolay NÜFUZ edebilir. Kırsal çevre ile kolaylıkla bütünleşebilme istidadı, köyden kente doğru, hızlı ve dengesiz bir tarzda başlayabilecek GÖÇÜ, örneğin bir «KÖY-KENT» yerleşim ara aşamasında, daha dengeli bir hale getirebilir. Böylece şehirleşme süreci, sanayileşme hızı ile uyumlu bir bağlantıya kavuşabilirse, ŞEHİRLERİN köyleşmesi yerine, daha dengeli ve İLİMLİ bir şehirleşme süreci İŞLEMEĞE başlayabilir. Gerçek bir sanayileşmeyi engelleyen, Tarım-Sanayi bağlantısı, bu aşamalardan itibaren kurulabilir.

Sanayileştiren sanayinin, süreçlerini işletebilmek için, Hür Teşebbüsün, dağınık, küçük girişim ve sanayi boyutunun, tarımsal kesim ile sanayi kesimi arasındaki bağlantıyı kuracak tarzda organize edilmesi zorunludur. Hammadde ve yatırım mallarının sağlanması, iş gücü, finansman, sürüm, ihracat, yönetim ve güdüm (sevk ve idare) ile ilgili büyük güçlükleri olan, himayesiz ve desteksiz bulunan bu kesitin atıl kapasitesi büyük, verimi ise düşüktür. Büyük bir potansiyel saklayan bu kesite, ulusal ekonominin kanamasının durdurulması gerekir. Büyük sermayenin ÖZNEL ÇIKARLARI yararına, ulusal ekonominin önemli bir bölümünü oluşturan, bu küçük girişim ve sanayinin KENARDA ÇARPIK (MEFLUÇ) bir tarzda tutulması, ekonomik gelişmenin, ulusalcı ve halkçı niteliği ile bağdaşmamaktadır. Modernleşme ve sanayileşmenin, bu küçük birimleri ezen YAPAY (sun'î) süreçlerinin, ekonomik ve sosyal kayıplara yol açmadan işletilmesi sağlanmalıdır. «Ekliyelim ki, sanayileşmeye götüren modernleşme aşamalarını ATLAMAK, yalnız sakıncalı değil; fazladan olanaksızdır da. Bir diğerini izleyen, bir diğerini doğuran AŞAMALAR, yakılamaz. Fakat birinden diğerine geçmek için gerekli olan süreler, iyi bir organizasyon ve eşgüdüm ile kısaltılabilir. Böylece yapay süreçte, oluşabilecek büyük İSRAF ve kayıplar, tasarruf edilebilir. Kalkınma Plânlarında tek, tek ve dağınık olarak ele alındıkları için, önemli bir aşamaya yükseltilemeyen ve sanayileşmeye birer kaldıraç yapılamayan, küçük sanayi ve el sanatlarını, toptan içerebilecek ve etkin bir tarzda örgütleyebilecek bir HALK SEKTÖRÜ, ancak geliştirebilir.

Yukarıda ana çizgilerde kalan, küçük, girişim ve sanayinin, Türk ekonomisindeki yeri ayrıntılı bir tarzda incelenecek olursa konunun ve Halk Sektörü'nün önemi, çok daha iyi anlaşılabilir (8).

G — Halk Sektörünün Göçmen İşçiler Yönünden Gerekliliği:

Göçmen İşçilerimizin Tasarruflarını ve dönüşlerinde kendilerini ne Özel ne de Kamusal SEKTÖR, değerlendiremez.

Kalkınmış yabancı ülkelerde çalışan İŞÇİLERİMİZ Türkiye'ye, yeni bir DÜŞÜNCE, ekonomik ve hatta değişmiş fiziksel bir YAPI ile birlikte döneceklerdir.

Nitekim Almanya'ya gidecek Türk işçi adayları üzerinde yapılmış bir araştırma bu değişmelere değinirken şunları belirtmektedir. «Çok değil, bir iki yıl içinde, Almanya'dan kitle halinde dönüşler başlayacaktır. Dönenler uzun bir süre sanayi disiplini görmüş, yaptığı işte hünerini artırmış kimseler olacaktır. Hatta bir kısmı binlerce liraya getirtilen yabancı uzmanlar seviyesinde olacaktır. Bir üretim gücü olarak, bu geriye akım muazzam bir potansiyel demektir» (9). Sahip oldukları, parasal ve beşeri teknolojik SERMAYE'nin, bir büyük potansiyelini, iktisadî kalkınmaya kaldıraç yapacak yeni bir organizasyon ve yeni bir ortam gereklidir.

Günümüzdeki yapıları ve işleyişleri ile Kamusal ve ÖZEL kesim, göçmen işçilerimizin bu yeni boyutlarını İÇEREBİLECEK güçte değillerdir. Çünkü bu güne değin, bu iki kesimin izlediği yol ve yöntemler, göçmen işçilerimizin ihtiyaçlarını karşılayamamış ÖZLEMLERİNİ, doyuramamıştır. Çünkü göçmen işçiler, kimi zaman çekilmez bir zahmetin ve alınterlerinin karşılığı olan tasarruflarının, güvenli bir yere yatırmak ister, gelir, istihdam sağlamak ister. Bu sermayenin oluşturabileceği kuruluşlarda ve sanayi birimlerinde, hisse sahibi, yönetici veya işçi olmak ister.

Şimdilere değin Türkiye'ye dönmüş bulunan işçilerin, TUTMUŞ oldukları işler incelenecek ve dönecek işçilerin, ne gibi İŞ-

(8) Ekleyelim ki, andığımız kesitin Türk ekonomisindeki yeri ve önemini, ayrı bir çalışmamızda, ayrıntılı bir tarzda incelenmiştir. Bknz: «Halk Sektörü'nün Anlamı, Doktrini ve Yapısı», Halk Sektörü Semineri, içinde sh: 20-83, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı Yayınları, No: 224, 1974, Ankara.

(9) Dr. Ahmet AKER, İşçi Göçü, Sander Yayınevi, İst. 1972, sh. 118.

LERDE İSTİHDAM edilmeyi UMUTLADIKLARI, göz önüne alınacak olursa, GÖÇMEN İŞÇİLERİN, yeniden ULUSAL İKTİSADİ VE SOSYAL BÜNYEYE, yararlı bir tarzda kaynaştırılabilmesi için yeni bir ÖRGÜTLENMEYE, zorunluluk olduğu daha kolay anlaşılabilir. İşte bu örgüt HALK SEKTÖRÜ'DÜR.

Güven, kârlılık ve istihdam olanakları sağlanabildiği takdirde, ancak günümüzde büyük TOPLAMLARA erişmiş bulunan göçmen işçilerimizin tasarruflarını Türkiye'ye çekmek ve bu değerli fonları, işçilerimizin değişmiş psikoloji ve düşünceleri ile birlikte yeniden yatırımlara kaydırmak. YENİ BİR ÖRGÜTLENMEYE ÇAĞRIDA bulunmaktadır. Anılan tasarrufları, işçilerimizin teknik maharetleri ve yeni bir dünya arayan umutlarına uygun, ekonomik kârlılığı yüksek, itici gücü kuvvetli SANAYİLEŞTİREN sanayi projelerine veya gerice bölgelerin kalkındırılması ile SOSYAL fayda yönü güçlü olan yatırımlara yöneltebilecek bu örgüt, ancak HALK SEKTÖRÜ olabilir.

2. SOSYAL VE SİYASAL NEDENLER

Toplumların ilkel biçiminden beri, temeli ister dinsel, ister ulusal olsun, ister günümüzdeki gibi ekonomik olsun, bazı İNANÇ ve düşünceler insanlara, tek tek yapamayacakları iş ve projeleri, işbirliğine giderek becermeyi önermekte, sevgi ve saygı aşılattırlar. Doğal güçlükler karşısında, neden dayanışmanın sağlayabileceği olanaklardan yararlanmasınlar?

İçinde, dostluk, dayanışma ve uyum bulunan bir Halk Sektörü, ayrıcalıksız ve çatışmasız bir küçük TOPLUMDUR. Kişiyi ezmeyen TOPLUMSAL bir toplum. Çalışan ile çalıştıran, üretici ile tüketici, aynı dayanışma içinde buldukları için, bir dostluk oluşur, vuruşan rakiplik ve çelişki yerine, Böylece bu dostlukta, sömürü ve kin yerine, karşılıklı yardım ve faragattan geçen SEVGİ ve SAYGI geçer. HAK eşitliği ve ekonomik eşitlikte, yönetim demokratlaşır. Çalışma yücelir. Verim çoğalır. Sosyal adaletin boyutları genişlerse, üretkenlik de çoğalır. Herkesin geliri, yaptığı katkı ile orantılı olarak yükselirse, refah yaygınlaşır.

Kişilerin vahşileştirici bencillikleri yerine topluluğun mutluluğu geçer. Sosyal çatışmalar, sosyal barışa dönüşür. Demokratik yönden bir okul haline gelebilecek olan Halk Sektörü, halkın eği-

tilmesi ve yönetime etkin bir tarzda katılması yönünde, yayıcı, yaygınlaştırıcı etkilerin mihrakı haline gelir.

Özgürlüğün, sosyal adaletin, siyasal gelişmenin, bir aracı olduğu ölçüde Halk Sektörü, BARIŞ demektir. Halk Sektörünün, TOPLUMCU BOYUTLARINDA oluşabilecek barış ve refah, ulusun diğer kesitlerine de yayılabilecektir.

Demokratik bir rejimde, özel ve özgür girişimin tabanına oturan bir halk sektörü, ekonomik ve sosyal olduğu kadar İNSANCIL boyutlar da taşımaktadır. Toplumun oransal olarak en güçsüz olan birim ve kişilerini bir araya getirmenin, birleştirme ve kaynaştırmanın, bir aracı, bir örgütü olmaktadır. Tek, tek dağınık ve perişan olan kişiler, güçler, araç ve olanaklar, bir araya gelerek, büyük bir güç oluşturabilmektedirler. Bu ortak yeni güçte, yeni bir dayanışma tipi doğmaktadır. Bu sosyal dayanışmada, bir tek bireyin veya bir tek grubun BENCİL yararına değil, herkesin ayrı, ayrı ve TOPLUMUN, tüm üyelerinin iyi çalışma ve iyi yaşama, kısaca mutlu olmasının DOĞURGAN tohumları bulunmaktadır.

Mülkiyetin sosyal ve ekonomik tabanını genişleten, mülkiyeti bir sosyal grubun dar tekelinde tutuklayan tutumlara karşı, mülkiyeti daha yaygın bir hale getirmenin bir aracı olmaktadır, Halk Sektörü.

Bu nedenle, iktisadî sosyal ve demokratik dayanışmanın bir örgütü olan Halk Sektörü, serbest piyasa aygıtlarının egemen olduğu bir sistemde, özel girişimin zayıf, küçük ve örgütsüz kesitlerini oluşturan birimler ve kişiler için sığınak olmaktadır. Türkiye'de, genel oya dayalı demokratik rejim, 30 yıla yaklaşan denemelerinde, çok önemli yapısal çelişkiler yansıtmaktadır. Bu tutarsızlıkların en büyüklerinden biri 27 Mayıs 1960 ta, diğeri ise, 12 Mart 1971 de, DEMOKRASİYİ, İnkıtaa uğratan, iki müdahalede yansımaktadır. Kendi içsel yapıları içinde, tutarsızlıklarını gidebilmeyen demokratik rejim, dışsal müdahalelerin dengeleyici, tutarlılık sağlayıcı etkilerine maruz kalmıştır. Anılan müdahaleler, açıkça yapısal uyumsuzlukların birer göstergesidirler.

Yapısal yönden demokrasimizin en büyük zaafı, genel oyun, gerçekten, genelleşmemiş olması ile seçme ve seçilme düzeyinde yer alan önemli EŞİTSİZLİKLERDE oluşan bazı tıkanıklıklardır.

Türkiye'nin kapitalizm öncesi, feodal ilişkilerin, halen ege-
men olabildiği bölge ve yörelerde, «bağlı oylar» ayrı bir çelişki
oluşturmaktadır. Aslında, kısaca andığımız bütün bu uyumsuz-
luklar, siyasal ve yasal alandaki nisbî bir eşitsizlik ile ekonomik
alandaki haykırıcı eşitsizliklerden beslenmektedir. Günümüzün ko-
şullarında SEÇİLMENİN ne denli büyük bir ekonomik gücü ge-
rektirdiği hatırlanırsa, ve seçim sırasında yapılan harcamalar göz-
önüne alınır, OY ve PARA arasındaki özdeşlik, daha kolaylıkla
anlaşılabilecektir.

İşte Halk Sektörü, ekonomik yönden, zayıf olan, bağımlı olan,
hayatını kol ve kafa gücünün çalışması aracılığı ile kazanan, halk
yığınlarının, ekonomik gücünü çoğaltacak ve ona bağımsızlık ka-
zandıracak bir model olduğundan, siyasal ve ekonomik yapılar
arasındaki uyumsuzluğun çözülmesinde, önemli bir DEĞİŞKEN
olabilecektir. Örgütlenen halk yığınlarının hem ekonomik, hem
de politik gücü yükselebilecektir. Ekonomik gelişmenin nimetle-
rinden daha adil bir pay alabilen halk yığınları, SİYASAL yapıda,
bu ağırlıkları ile orantılı bir tarzda ve HAKÇA, yer alabilecekler-
dir. Ekonomik iktidarların İŞGALİNDEN, uygunluğundan kurtu-
lan halk yığınları, DEMOKRATLAŞTIRAN DEMOKRASİYE, geçe-
bileceklerdir.

Demokratlaşma sürecinin, geniş halk yığınlarını içerecek tarz-
da genişlemesi, her kesin tüm ulusun lehine olacaktır. Genel oyun,
gerçekten genelleşmesi sonucunda, Demokrasinin temelleri yeni
güçler kazanacak, SEÇİM hileleri ve oyunları daha açık, daha dü-
rüst ve daha geçerli kurallarla ikâme edilebilecektir. Böylece siya-
sal ve ekonomik yapıları arasında, DEMOKRASİYİ iptal eden
ÇELİŞKİ ve uyumsuzluk, yeni dengelerle giderebilecektir.

Böylece sıra Halk Sektörü'nün tanımına geldi [Bundan sonra
H.S.].

II. HALK SEKTÖRÜ NEDİR

Halk Sektörü'nün anlamını ve işlevini belirtirken, sadece ken-
di düşünceme göre açıklamalarda bulunmaya çalışacak, diğer gö-
rüş ve yorumların tartışmasına girmeyeceğim.

H.S.'nü, Anadolu'ya, Türkiye'ye özgü, yeni ve yerli bir ekono-
mik sosyal gelişme modeli olarak düşünmekteyim. Kökü dışarda

olan modellerin ve tertiplerin, günümüzde Batıyı saran güncel ekonomik bunalımda iflâs etmiş olduğu gerçeği, Türkiye bakımından ayrıca uyarıcı derslerle doludur. Yüzyıllardır, bizde dayanakları olmayan Batı dünyasını, körü-körüne taklit ve kopya etmenin, Türkiye'ye verdiği zarar büyüktür. Düşünceme göre, Türkiye'nin ekonomik geri kalmışlığının en önde gelen nedenlerinden biri bu odakta bulunmaktadır. Her şeyden önce Batı'yı «rejimi, ilmi, ahlâkı», kalkınma yöntemleri ve yaşayışı ile kutsallaştırıp aynen kopya etmek, Türkiye'nin değerli benliğini kişiliğini, zayıflatmış ve Anadolu'nun içerdiği büyük değer ve potansiyellerin kül altında kalmasını sonuçlandırmıştır. İşte bu nedenle Türkiye'ye özgü, kişiliği, geçerlilik ve işlerliği olan yol ve yöntemler oluşturmak ve geliştirmek uzun bir süre olanaksız hale gelmiştir. Türkiye'nin entellektüel ve yaratıcı gücü, bu noktada adeta tutuklanmıştır.

Çağımızda, Batı dünyası da, Doğu dünyası'nda çok mutlu ve özendirebilecek bir toplum ve insancıl bir uygarlık oluşturamamıştır. Ayrıca, Türkiye'nin yapıları, anılan iki alemde de, çok farklıdır. Ve batı'yı taklit etmek Türkiye'yi geliştirmeye yetmemiştir. Doğu ülkelerini aynen taklit etmek de Türkiye'yi kanımızca kurtaramayacaktır. Bu temel nedenle, Türkiye, kendine özgü bir kalkınma modeli oluşturmak zorunluluğundadır. İşte bu model, H.S., modeli olabilir. H.S.'nin insancıl temellerinden yükselcek Anadolu'ya yerli bir model Türkiye'yi bağımlılıktan kurtarabilecektir. Bu bağımsız kalkınma modeli, ekonomik gelişmeyi, sosyal, siyasal ve ekonomik temelleriyle kucaklayabileceğinden, insan ve doğayı tüketmeyen gerçek bir gelişmeye olanak verebilecektir. Bu yerli gelişme modeli, Anadolu'nun eski uygarlıkları ve Türkiye halkının büyük istidatları sayesinde, yeni bir iktisadî büyüme, yeni üretim ilişkileri (sömüren ve sömürenin bulunmadığı), yeni bir toplum tipi ve yeni bir uygarlık, oluşturabilecektir. Gayet açıktır ki, bu model, kapitalist olmayan, demokratik bir modeldir.

O halde nedir H.S.? Halk yığınlarının, sahip olduğu, tüm: emek,, sermaye ve girişim güçlerini, halkın yönetimi ve güdümü çerçevesinde toplayıp, yeniden üreterek, daha gelişmiş, daha demokratik ve uygar bir toplum tipi oluşturabilecek bir üretim sürecini, işletebilecek bir gelişme modelidir.

Türkiye'nin, çağdaş kapitalist karma ekonomi sisteminde, bu modelin yeri, neresidir? Kısaca, H.S., kamusal, Ekonomik Kesim

(KEK) ile, Hür teşebbüs kesiminin, kapitalist (Büyük Sermaye) teşebbüsler kesiti, dışında kalan, özgür, küçük, bireysel, grupsal tüm girişimler, örgütler ve tasarrufların oluştuğu ve dolaştığı alandır. Doğaldır ki, H.S.'ü, oluştuktan sonra, bugün KEK.'nde yer alan bazı birimleri de kendi yapısına alabilecektir.

Mülkiyet

H.S.'nde Türkiye'ye özgü nitelikler doğrultusunda, üç tip mülkiyet olabilecektir: **Özel mülkiyet** (örneğin, tarımsal alanın bazı kesitlerinde, el sanâtları, küçük imalat sanayiî vb.). **Kooperatif mülkiyet:** (Kooperatifler kesiti vs., bazı tarımsal işletmeler, şirketler ve çiftlikler). **Sosyal mülkiyet:** (Atölyeler, tarımsal çiftlikler vb.).

Yönetim : Üyelerin, ortakların, yerinden, demokratik yönetimi ve güdümü (şirketlerde, eşit hisse, eşit oy ilkesi).

Amaç, (Dürtü): Ekonomik-Sosyal: (Yerine göre ihtiyaçları doyurmak, yerine kâra dönük), önce üyelerinin zorunlu ihtiyaçlarını karşılayabilecek mal ve hizmetler, istihdam yaratan yatırımlara öncelikle, Gerice bölgeleri kaldırmak, teknoloji üretmek, sanayileştiren sanayi kurmak. İnsan ile üretim araçları, insan ile insan arasında daha insancıl ilişkiler oluşturmak, gibi noktalarda özetlenebilir.

Halk Sektörü, bir kalkınma modeli olarak hangi birimleri içerecektir: Herşeyden önce: Tüm kooperatifler, sendikalar, memurlar. Kamu Ekonomik Kesiminden devredecek birimler. Bankalar: Ziraat Bankası, İşçi ve Köylü Yatırım Bankası, Halk Bankası vb. Gerice Bölgeleri Geliştirme Şirketleri. İhracat İthalât Birimleri, Sanayileştiren Sanayi ve teknoloji üretme Birimleri, Halk Sektörü Plânlama Örgütü, H.S. Üniversitesi, vs.

III. HALK SEKTÖRÜ'NÜN OLUŞMASI

Daha gelişmiş ve daha mutlu bir toplum oluşturabilmek amacı ile bir H.S., modeli oluşturabilmek için nelere ihtiyaç bulunduğunu kısaca belirtelim. Teori ve uygulama alanında oluşan iki aşama var. H.S.'ü, ulusalcı bir gelişme modeli olarak oluşturabilmek için, bu modelin önce teorisini açıklıkla açıklayabilmek gerekir.

Burada, Halk Sektörü'nün doktrinini, tutarlı bir tarzda oluşturmanın önemine değinmekle yetineyim. Bu doktrinin ilhâm edeceği bir çerçevesel strüktür (yapı) ve işleyiş strüktürü (yapısı). Demek oluyor ki, düşünce aşamasında, teoriyi ve doktrini oluşturmak gerekir. (10). Teori alanında H.S. nün oluşumu bittikten sonra, ancak uygulamaya geçilebilir.

Halk Sektörü'nü uygulayabilmek için, her şeyden önce, halktan yana olan yeterli çoğunluğa sahip bir siyasal iktidar gerekir. Batı ve Doğu ülkelerini basit taklitlerle kopya etmek istemeyen, ve Türkiye bilinci yüksek, kişiliği olan bir siyasal iktidar. Böylesi bir siyasal iktidarın varlığı halinde, Halk Sektörü'nün doktrinine ve teorisine uygun, uyumlu, özel ve yetkili bir devlet örgütünün, sadece bu iş için kurulması gerekir.

Halk Sektörü'nün oluşturulması ve işlenmesi için Devlet desteği ve denetimi zorunludur. Hiç kuşku yok ki, Devletin böylesi bir işlev olabilmesi, Türkiye'deki sosyal güçlerin, yukarıda andığımız bir siyasal iktidarı oluşturabilme koşuluna bağlıdır.

SONUÇ

Ekonomik, sosyal ve siyasal yönden gelişmek isteyen bir Türkiye, sahip olduğu açık ve gizli potansiyellerinin, tümünü en rasyonel bir tarzda harekete geçirmek mecburiyetindedir.

Oysa 52 yıldan beri Türkiye'nin izlediği, siyasî, iktisadî rejim ve ona bağımlı olarak oluşan iktisadî politikalar, ülkenin iktisadî olanak ve iktidarını, ya Devletin ve bürokratlarının çevresinde ve yahut da, özel sektör kesiminde yer alan kapitalist teşebbüslerin (yani büyük sermayenin), kesitinde yoğunlaştırmıştır. Özel kesimden, kamusal kesime öncelik veren gelgitlerin çeşitli tertiplerinden oluşan biçimleri ile kapitalist iktisadî kalkınma bodelleri ve bunların sonucu olan iktisadî politikalar, Türkiye'yi ekonomik yönden gelişmemiş, Batıya bağımlı, sosyal ve kültürel yönden dengesiz, istidatları ve yaratıcı güçler dinamiğini kısırlaştıran bir toplum haline getirmiştir.

(10) Daha fazla bilgi için bkz: Halk Sektörü'nün Anlamı, Doktrini ve Yapısı. İncelememiz, a.g.e., sh: 77 ve sonrası.

Kapitalist üretim yöntemine (emeği, devleti sömürme - ücretlerin düşük düzeyi, devletin transfer ve özendirme-, ayrıcalıklı politikalar, hızlı enflasyon, vs. erkleri ile), dayanan gayri adil ve eşit olmayan bir kalkınma modeli. Bu modele, özelsektörden (Büyük sermaye-burjuvazi) yana bir gelişim modeli denilebilir.

Bu kapitalist modele karşı çıkan yöntem ise, devleti bir bu yurgan plânla ve kızıl bürokratlarla, kalkınmaya dayanak yapan otoriter yöntemdir. Burada, devletleştirmeler sonucu oluşan güçlü sosyalist bir kamu kesimi aracılığında, iktisadî iktidar, devletin ve kızıl bürokratların eline geçmektedir.

İlk modelde iktisadî iktidar ve doğal bir sonuç olarak siyasal iktidar, sermaye çevrelerini ve onlarla bütünleşen teknokrat-bürokratların eline geçmektedir. İkincisinde ise, iktisadî ve siyasî iktidar, devlet adına kızıl bürokratların eline geçmektedir.

Bu iki modelde de eksik demokrasi (veya halksız demokrasi), ve iktisadî iktidarın yoğunlaşması sonucu, geniş halk yığınları refaha ve mutluluğa kavuşmamaktadır. Bu nedenle, Türkiye, bu iki modelden daha insancıl ve uygarlaştırıcı olan Halk Sektörü ile daha iyi kalkınabilir, inancındayım.

-
1
e
-